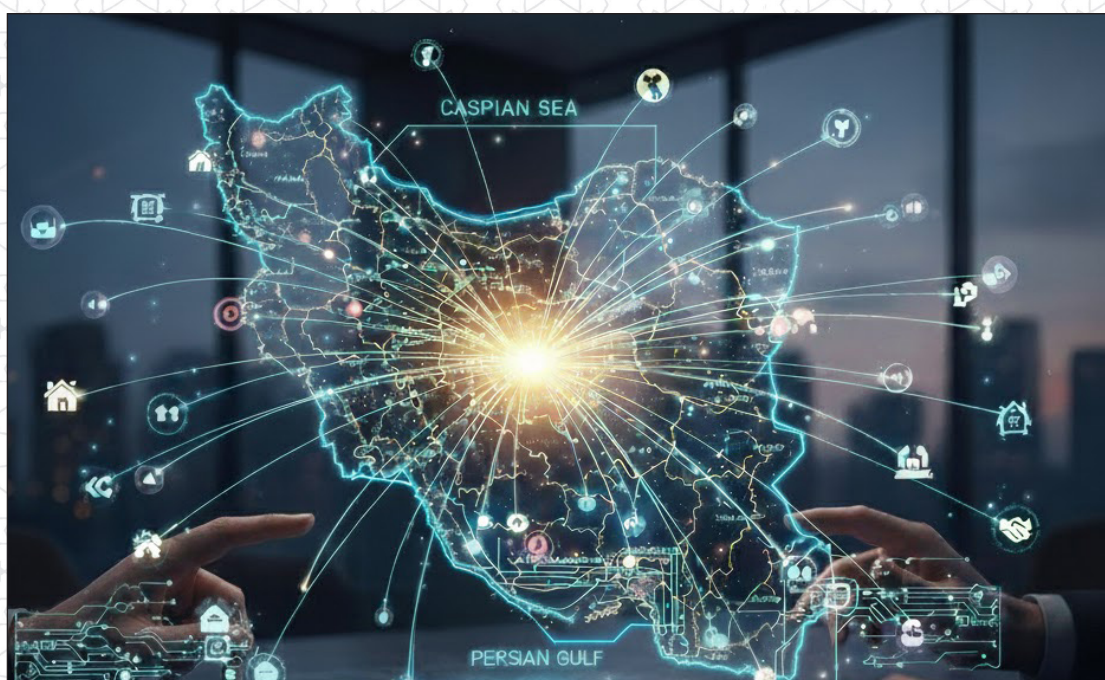


ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران (فرا ترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران
(فرا ترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبری □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه بنیادین حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

میثم بهارلو (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)، توحید اسماعیل پور (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:

فهیمة غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت، گروه نظام اداری)، علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی، گروه عمران و شهرسازی)، سمیه جلیلی صدرآباد (دفتر مطالعات زیربنایی)

ناظر علمی خارج از مرکز:

محمد عبدالحسین زاده (استادیار دانشکده مدیریت، اقتصاد و مهندسی پیشرفت دانشگاه علم و صنعت ایران)

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

اکرم وجدانی فر

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی محلی
۲. فرا ترکیب
۳. مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۱/۳۱



فهرست مطالب

۸	چکیده.....
۹	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۱	۱-۱. روش فراترکیب.....
۱۲	۱-۲. سوال پژوهش.....
۱۲	۱-۳. مرور ادبیات تحقیق.....
۱۳	۱-۴. نگاه قانون اساسی به شوراهای اسلامی.....
۱۵	۲. گزارش های تحقیقاتی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.....
۱۷	۲-۱. بررسی گزارش های مرکز پژوهش های مجلس در خصوص حکمرانی محلی.....
۲۲	۳. گزارش های تحقیقاتی مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....
۲۴	۳-۱. بررسی گزارش های مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور در خصوص حکمرانی محلی.....
۳۱	۴. گزارش های تحقیقاتی پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....
۳۲	۴-۱. بررسی گزارش های پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....
۳۸	۵. گزارش های مرکز پژوهش های آینده نگری و توسعه (سازمان برنامه و بودجه).....
۴۰	۵-۱. بررسی گزارش های مرکز پژوهش های آینده نگری و توسعه (سازمان برنامه و بودجه).....
۴۶	۶. پژوهش های مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری.....
۴۷	۶-۱. بررسی پژوهش های مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری.....
۵۳	۷. گزارش های مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.....
۵۵	۷-۱. بررسی گزارش های مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.....
۶۲	۸. بحث و تحلیل نهایی.....
۶۲	۸-۱. ساختار حکمرانی مرکزی - محلی.....
۶۶	۸-۲. حکمرانی مشارکتی.....
۶۷	۸-۳. برنامه ریزی.....
۶۹	۸-۴. بودجه.....
۷۱	۸-۵. نظارت.....
۷۲	۹. جمع بندی و نتیجه گیری.....
۷۷	منابع و مأخذ.....

فهرست جدول

جدول ۱. اصول قانون اساسی.....	۱۴
جدول ۲. فهرست اطلاعات گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۶
جدول ۳. کدگذاری ساختار حکمرانی مرکزی - محلی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۷
جدول ۴. کدگذاری حکمرانی مشارکتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۹
جدول ۵. کدگذاری برنامه‌ریزی و بودجه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۲۰
جدول ۶. کدگذاری مقوله نظارت در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۲۲
جدول ۷. اطلاعات گزارش‌های مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۲۴
جدول ۸. کدگذاری ساختار حکمرانی مرکزی - محلی مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۲۵
جدول ۹. کدگذاری مقوله حکمرانی در گزارش‌های مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۲۸
جدول ۱۰. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۲۹
جدول ۱۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۳۰
جدول ۱۲. گزارش‌های پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۳۲
جدول ۱۳. کدگذاری مؤلفه نظارت در پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۳۳
جدول ۱۴. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۳۵
جدول ۱۵. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۳۶
جدول ۱۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۳۷
جدول ۱۷. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.....	۳۹
جدول ۱۸. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.....	۴۰
جدول ۱۹. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.....	۴۱
جدول ۲۰. کدگذاری برنامه‌ریزی و بودجه محلی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.....	۴۲
جدول ۲۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.....	۴۶
جدول ۲۲. پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۴۷
جدول ۲۳. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۴۸
جدول ۲۴. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۴۹
جدول ۲۵. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۵۰
جدول ۲۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۵۲
جدول ۲۷. گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.....	۵۵
جدول ۲۸. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.....	۵۶
جدول ۲۹. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.....	۵۹
جدول ۳۰. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.....	۶۰
جدول ۳۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.....	۶۲
جدول ۳۲. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها.....	۶۳
جدول ۳۳. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها.....	۶۶
جدول ۳۴. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها.....	۶۹
جدول ۳۵. کدگذاری بودجه‌ریزی محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها.....	۷۰
جدول ۳۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در فراترکیب مجموع گزارش‌ها.....	۷۱
جدول ۳۷. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۷۴

فهرست شکل

شکل ۱. نمودار مراحل فرعی روش فراترکیب ساندوسکی و باروسو.....	۱۲
شکل ۲. نمودار ملاک‌ها و شاخص‌هایی برای جست‌وجو در پایگاه داده‌های داخلی.....	۱۳
شکل ۳. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۵
شکل ۴. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های وزارت کشور.....	۲۳
شکل ۵. مناطق سیاسی ۹گانه برگرفته از سند آمایش.....	۲۶
شکل ۶. نمودار الگوی حکمرانی منطقه‌ای نهاد پژوهشی وزارت کشور.....	۲۷
شکل ۷. نمودار کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.....	۳۱
شکل ۸. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه.....	۳۸
شکل ۹. نمودار سازمان‌دهی اجتماع هدف در برنامه توسعه اجتماعی و اقتصادی.....	۴۸
شکل ۱۰. نمودار سیر انتخاب پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.....	۴۶
شکل ۱۱. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری.....	۵۴



ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران (فرا ترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)

چکیده



مسئله اصلی در این گزارش، چستی ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران از طریق فرا ترکیب پژوهش‌های انجام شده درباره چالش‌ها و فرصت‌های تمرکززدایی در حکمرانی ایران است که طی سه دهه گذشته توسط نهادهای پژوهشی دستگاه‌های تصمیم‌گیر در جمهوری اسلامی ایران انجام گرفته است. هدف پژوهش این است که با بررسی دیدگاه‌های مختلف در مورد حکمرانی محلی، به درکی جامع و فراگیر از این موضوع دست یابد و راهکارهای عملی برای بهبود آن ارائه دهد. یافته‌های کلیدی نشان می‌دهند که هر مدل حکمرانی محلی باید به چهار بُعد اصلی توجه کند: نخست ساختار روابط مرکزی-محلی که به بررسی ساختار اداری و حقوقی ارتباط بین دولت مرکزی و نهادهای محلی می‌پردازد. مسائلی مانند دیوان‌سالاری معیوب شوراها، ناهماهنگی‌های بین‌بخشی و تضییع اختیارات شوراها در این بخش مطرح می‌شوند. ساحت حکمرانی مشارکتی نیز به بررسی مدل‌های مشارکت مردمی و انتخابات محلی می‌پردازد. مسائلی مانند لزوم اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی، توانمندسازی شهروندان و نهادمندی مشارکت سیاستی در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرند. بُعد سوم برنامه‌ریزی و بودجه است که این بخش به بررسی فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در سطح محلی می‌پردازد. مسائلی مانند ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی، عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی و ناپایداری منابع شوراها در این بخش مطرح می‌شوند. بُعد چهارم مسئله نظارت است. این بخش به بررسی سازوکارهای نظارتی بر عملکرد شوراهای محلی می‌پردازد. مسائلی مانند ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی و لزوم ایجاد شفافیت در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرند. نتیجه‌گیری این است که برای بهبود حکمرانی محلی در ایران، نیازمند اصلاحات ساختاری و قانونی، تقویت مشارکت مردمی، بهبود فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و همچنین ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر است.

■ بیان / شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های امروز حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران تمرکززدایی در راستای تقویت مشارکت محلی و پیشرفت مبتنی بر آمایش سرزمینی است. با این حال، این دغدغه در کنار مزایای خود مخاطرات و چالش‌هایی را نیز به دنبال دارد که مهم‌ترین آنها تضمین امنیت، یکپارچگی و وحدت ملی است. برای این منظور، پژوهشگاه‌های مهم دستگاه‌های حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران به‌طور ویژه از زمان تشکیل شوراهای شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ به بررسی ایده اداره و حکمرانی محلی و آسیب‌شناسی تجربه سال‌های گذشته پرداخته‌اند. با نظر به اینکه، هرکدام از این نهادها زاویه تحلیلی و کارشناسی مشخصی در این مسئله داشته‌اند، تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در این موضوع به شکل جامع نیازمند مطالعه‌ای است که در آن، ضمن مرور دیدگاه‌های گوناگون، به مقایسه و فراترکیب آنها پرداخته شود. این فرامطالعه می‌تواند بر نقطه‌نظرات مشترک تأکید کند و تمایزها را نشان دهد و با نگاهی کلان تمهیدات طرح جامعی را برای حکمرانی محلی در ایران فراهم آورد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این پژوهش نشان می‌دهد که هر ایده درباره حکمرانی محلی باید درباره چهار ساحت، نظر روشن داشته باشد؛ از جمله: **ساحت روابط مرکزی-محلی، ساحت حکمرانی مشارکتی (مدل‌های مشارکتی و نوع انتخابات‌ها)، ساحت برنامه‌ریزی و بودجه و ساحت نظارت.**

مهم‌ترین مسائل مربوط به این ساحت‌های چهارگانه عبارت‌اند از:

الف) ساحت روابط مرکزی-محلی: دیوان‌سالاری معیوب نهادهای محلی، ناهماهنگی‌های ساختاری بین‌بخشی، تضییع اختیارات شوراهای توسط دستگاه‌های اجرایی، نبود مؤلفه‌های مختلف از تمرکززدایی مطلوب، نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراهای محلی و غیره.

ب) ساحت حکمرانی مشارکتی: ابهام در جایگاه و اختیارات شوراهای محلی، لزوم اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی، لزوم نهادمندی مشارکت سیاسی، لزوم توانمندسازی شهروندان و غیره.

پ) ساحت برنامه‌ریزی و بودجه: لزوم بازبینی آمایش سرزمینی، ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران، عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی، وجود بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی، وجود اصول بودجه‌ریزی محلی، ناپایدار بودن منابع شوراهای نامرئی در بودجه‌ریزی، عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی و غیره.

د) ساحت نظارت: ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی مربوط به شوراهای محلی، لزوم ایجاد شفافیت و لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت و غیره.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مجموعه‌ای از راهکارهای پیشنهادی مستخرج از تحلیل مضمون گزارش‌های مطالعه شده در خصوص حکمرانی محلی به این شرح ارائه می‌شود:

الف) ساحت مرکزی-محلی:

- ۱ تقویت سازوکارهای حکمرانی محلی از طریق اصلاح قوانین عادی و بازگشت به قوانین بالادستی.
- ۲ افزایش اختیارات شوراهای محلی در سه زمینه: سیاستگذاری در امور محلی، کنترل فرایند تأمین خدمات و مدیریت منابع انسانی.
- ۳ بازطراحی نظام استقرار مدیریت محلی براساس رویکرد منعطف و پهنه‌ای.
- ۴ لزوم پیش‌بینی ساختار توانمندسازی مدیران محلی روستا و شهر.
- ۵ ایجاد انعطاف در ساختار تشکیلات محلی.
- ۶ الگوی مطلوب در روابط مرکز-محلی دارای سه مؤلفه تمرکززدایی، امنیت‌زایی و توسعه به‌طور هم‌زمان است.
- ۷ مطلوب‌ترین الگوی ارائه شده عبارت است از: الگوی حکمرانی منطقه‌ای بر مبنای ایجاد مناطق ۹گانه برگرفته از سند آمایش



سرزمینی مطلوب که در آن اداره امور مناطق به وزیران منطقه‌ای تفویض شود، اما نظارت و نیروی نظامی - امنیتی و انتظامی با دولت مرکزی همراه باشد.

ب) ساحت حکمرانی مشارکتی:

- ۱ افزایش سازوکارهای پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم به‌جای اعطاء اختیارات بیشتر
- ۲ ایجاد امکان قانونی عزل مستقیم مدیران محلی با مشارکت مردم روستا در موارد خاص.
- ۳ ایجاد امکان قانونی انتخاب شهردار توسط مردم در کلان‌شهرها
- ۴ ایجاد سازوکارهایی برای نظرخواهی مردمی در سیاستگذاری‌ها و مصوبات شوراها.

پ) ساحت برنامه‌ریزی و بودجه:

- ۱ لزوم تقویت و استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های استانی در برنامه‌ریزی.
- ۲ لزوم استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و دوسویه.
- ۳ امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی.
- ۴ طراحی بودجه‌ریزی مشارکتی با اعطای نقش به نهادهای محلی از جمله شوراهای اسلامی.
- ۵ لزوم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت.

د) ساحت نظارت:

- ۱ افزایش پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم محلی
- ۲ ضرورت حضور مردم و رسانه‌ها هنگام استیضاح شهردار
- ۳ لزوم شفافیت در عملکرد مدیران محلی و روند جذب نیروی انسانی و روند انتصابات مدیران
- ۴ لزوم ایجاد نهاد نظارتی مستقل همچون دیوان محاسبات برای بررسی تفریغ بودجه شورا و شهرداری.

۱. مقدمه

حکمرانی محلی از یک سو ریشه در تاریخ ایران و دیگر ملل کهن دارد و از سوی دیگر سازوکاری نوین در عصر جدید نیز محسوب می‌شود. در گذشته، حاکمان محلی ضمن اینکه خراج‌گذار حاکمان مرکزی بودند، اداره جوامع محلی را نیز برعهده داشتند؛ اما دولت‌های مدرن در گذار از جامعه سنتی به جامعه صنعتی، به تمرکز قدرت روی آوردند؛ چیزی که در تاریخ معاصر ایران با روی کار آمدن رژیم پهلوی اول به‌منظور مدرن‌سازی به‌وقوع پیوست. هرچند کشورها تجارب مختلفی دارند، با مشاهده مشکلات ناشی از تمرکز اختیارات در دولت مرکزی و پس از بزرگ شدن بیش‌از اندازه دولت با رویکردهای جدیدتری به ایده حکمرانی محلی بازگشتند. با این حال، جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم گذشت سال‌ها از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی، هنوز در چارچوب‌های بوروکراتیک مدل دولت متمرکز پیش از انقلاب باقی مانده است. این مسئله در حالی است که بارها رهبر معظم انقلاب، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، نسبت به نقش‌آفرینی و مشارکت لایه‌های مختلف مردمی در سیاستگذاری موضع‌گیری کرده‌اند. ایشان در دیدار با استانداران سراسر کشور در مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۰۸، از جایگاه و اهمیت استانداران در حکمرانی محلی می‌فرمایند: «به گمان بنده استاندار در هر استانی، نقش رئیس دولت را در آن استان دارد» که نشان از جایگاه نقش‌آفرینی حکمران محلی است. با این حال، یکی از مشکلات پیش‌رو این است که به‌طور کلی حکمرانی محلی متأخر از وجود دولت‌های محلی است. این مسئله نیز ضمن داشتن چالش‌های مختلف امنیتی و سیاسی در ایران کمی دور از دسترس به نظر می‌رسد. حال آنکه می‌توان از برخی ساختارها و الگوهای حکمرانی محلی ضمن نظام شورایی محلی بهره برد. با نظر به اینکه نهادهای متولی متعددی ناظر به موضوع حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی به بحث و

کارشناسی پرداخته‌اند، از این رو لازم است بررسی شود که ساحت‌های مختلف مرتبط با حکمرانی محلی در ساختار کارشناسی جمهوری اسلامی چیست و مراکز پژوهشی دستگاه‌های حاکمیتی جمهوری اسلامی هر کدام چه برداشتی از این ساحت‌ها از یک سو و نسبت آن با روابط مرکز و مناطق محلی از سوی دیگر دارند. این بررسی فرصت مقایسه، تطبیق و برآیندگیری قوه عاقله کارشناسی نظام حکمرانی کشور را در راستای تغییرات تحولی و استفاده از فرصت‌های ایده حکمرانی محلی و پرهیز از ضررهای آن با تأکید بر نظام شورایی فراهم می‌کند.

از این رو، لازم است در خصوص پژوهش‌های انجام شده از سوی دستگاه‌های حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران بررسی صورت گیرد تا نشان دهد هر کدام از این دستگاه‌ها چه برداشتی از بایسته‌های حکمرانی محلی دارند. آن‌گاه این تصویر به صورت مقایسه‌ای در اختیار سیاستگذاران قرار داده شود. مطالعات حکمرانی محلی نشان داده است که ساحت قدرت محلی و نسبت آن با مرکز در قالب دیوان‌سالاری و سیاستگذاری، ساحت اختیار بودجه و منابع مالی، ساحت برنامه‌ریزی توسعه‌ای، ساحت نظارت بر دستگاه‌های محلی و غیره از جمله مهم‌ترین موارد محسوب می‌شوند.

به همین نسبت، نهاد شورا مثل شورای شهر و شعب محلی نهادهای اجرایی دولتی، از جمله سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌های مختلف، استانداری، فرمانداری، بخشداری و همچنین دفاترهای منطقه‌ای نمایندگان مجلس همگی از جمله سازوکارهای موجودند که در قوانین جمهوری اسلامی ایران وظایف مشخصی دارند و می‌توانند در حکمرانی محلی نقش ایفا کنند. با این حال، ادعای پژوهش حاضر این است که جانمایی مناسبی در نسبت با یکدیگر از یک سو و با دولت مرکزی از سوی دیگر انجام نگرفته است. به همین دلیل است که بررسی نگاه دستگاه‌های مختلف در خصوص حکمرانی محلی لازم است. مراکز پژوهشی دستگاه‌های مؤثر حاکمیتی و متولی حکمرانی محلی، متناسب با ساحت‌های مذکور به عنوان منابع این گزارش عبارت‌اند از:

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛
- مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور؛
- پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری؛
- مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه (سازمان برنامه و بودجه)؛
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

در خصوص چرایی انتخاب این مراکز، اولاً به دسترس‌پذیر بودن آنها می‌توان اشاره کرد و ثانیاً این مراکز از جمله مهم‌ترین نهادهای پژوهشی تأثیرگذار و تصمیم‌ساز در ایران در موضوع حکمرانی محلی محسوب می‌شوند.

۱-۱. روش فراترکیب

روش فراترکیب روشی کیفی است که محقق را به درک همه‌جانبه در مسئله تحقیق می‌رساند. در این روش به جای ارائه خلاصه‌ای جامع از یافته‌ها، ترکیبی تفسیری از یافته‌ها ارائه می‌شود. فراترکیب به عنوان روش مرور سیستماتیک برای جمع و ادغام نتایج مطالعات مختلف مرتبط به یک زمینه خاص به کار می‌آید. نظریه پردازان مختلفی به عنوان ایده پردازان این روش معرفی شده‌اند؛ اما ساندوسکی و باروسو در سال ۲۰۰۸ با نوشتن کتاب مفصلی مشهور شدند. از این رو، در این گزارش نیز از روش ایشان استفاده خواهد شد [۱].

روش فراترکیب ساندوسکی و باروسو مستلزم آن است که محقق بررسی دقیق و عمیقی انجام دهد و نتایج مطالعات مرتبط را باهم ترکیب کند. پژوهش محققان با بررسی یافته‌ها در مقالات اصلی، اصطلاحاتی را آشکار و ایجاد می‌کند که درک جامع‌تری از پدیده مورد مطالعه را نشان می‌دهد. فراترکیب مانند نگرش نظام‌مند نتیجه‌ای را حاصل می‌کند که از مجموع بخش‌هایش بزرگ‌تر است.

۱-۱-۱. مراحل انجام روش فراترکیب

در این پژوهش، تجزیه و تحلیل اطلاعات در سه مرحله انجام می‌شود: در مرحله اول با نامه‌نگاری و مراجعه حضوری به پژوهشگاه‌های مذکور، فهرستی از گزارش‌ها، مقالات و احیاناً کتاب‌های نوشته شده مرتبط با حوزه حکمرانی محلی، شوراهای شهر و روستا و مدیریت شهری تهیه می‌شود؛ مرحله دوم بررسی چکیده، مقدمه، جمع‌بندی و خلاصه مدیریتی و دسته‌بندی آنها را شامل می‌شود و مرحله سوم عناصر کلیدی برای نگارش نهایی و تجزیه و تحلیل متون را دربرمی‌گیرد. با این حال، مراحل فرعی روش فراترکیب ساندوسکی و باروسو به این شرح است:

شکل ۱. نمودار مراحل فرعی روش فراترکیب ساندوسکی و باروسو



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱-۲. سؤال پژوهش

برای تنظیم سؤالات تحقیق، باید شاخص‌های مختلفی مانند جامعه مورد مطالعه، روش مطالعه، زمان و نحوه استفاده از آن ایجاد شود. سؤالات مناسب می‌توانند پدیده‌ای خاص، مقیاس و پیامدهای آن و عوامل مؤثر بر آن را مطالعه کنند. اگر سؤال تحقیق خیلی محدود و دقیق باشد، نتایج محدود، و از تعمیم‌پذیری یافته‌ها کاسته می‌شود. اگر سؤال بیش از حد گسترده و بدون محدودیت تنظیم شود، ممکن است به دست آوردن نتایج عملی برای جامعه هدف مشکل باشد. از این رو، سؤالات پژوهش حاضر عبارت‌اند از:

- ✓ بازوهای پژوهشی نهادهای اصلی ساختار حکمرانی جمهوری اسلامی در حوزه حکمرانی محلی چه دیدگاه‌های کارشناسی را مدنظر و در دستور کار پژوهشی قرار داده‌اند؟
- ✓ وجه تشابه و تمایز این دیدگاه‌ها در چیست؟
- ✓ چگونه می‌توان به روش فراترکیب برابندی از این دیدگاه‌ها ارائه کرد؟

۱-۳. مرور ادبیات تحقیق

در این مرحله با استفاده از ملاک‌ها و شاخص‌هایی به جست‌وجوی نظام‌مند مطالب منتشر شده در مجله‌های علمی معتبر مختلف و همچنین منابع عمومی و سایت‌های سازمان‌های معتبر داخلی و خارجی با هدف تعیین اسناد معتبر و مرتبط در بازه زمانی مناسب اقدام شده است.

ملاک‌ها و شاخص‌هایی که برای جست‌وجو در پایگاه داده‌های داخلی استفاده شده، به این شرح‌اند:

شکل ۲. نمودار ملاک‌ها و شاخص‌هایی برای جست‌وجو در پایگاه داده‌های داخلی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

- علاوه بر این، در خصوص ملاک‌های ورود می‌توان به این موارد اشاره کرد:
۱. تحقیقات در حوزه حکمرانی محلی بین سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۴۰۳ به چاپ رسیده باشند.
 ۲. تحقیقات باید داده‌ها و اطلاعات کافی را در خصوص اهداف پژوهش گزارش کرده باشند.
 ۳. تحقیقاتی که فرایند بررسی تخصصی را زیر نظر داوران طی کرده و به چاپ رسیده‌اند، از اهمیت بیشتری برخوردارند.

۴-۱. نگاه قانون اساسی به شوراها و اسلامی

اصول (۷) و (۱۰۰) تا (۱۰۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع شوراها و اسلامی اختصاص دارند. متن این اصول به این شرح است.



جدول ۱. اصول قانون اساسی

ردیف	اصول قانون اساسی
۱	<p><u>اصل (۷)</u></p> <p>قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به شوراها اشاره دارد و بر اهمیت آنها تأکید می‌کند. متن اصل (۷) به این شرح است: طبق دستور قرآن کریم: «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ» و «شَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. طریق تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.</p>
۲	<p><u>اصل (۱۰۰)</u></p> <p>برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم باتوجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.</p>
۳	<p><u>اصل (۱۰۱)</u></p> <p>به‌منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.</p>
۴	<p><u>اصل (۱۰۲)</u></p> <p>شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.</p>
۵	<p><u>اصل (۱۰۳)</u></p> <p>استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.</p>
۶	<p><u>اصل (۱۰۴)</u></p> <p>به‌منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی و مانند این‌ها، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و کارفرمایان، در واحدهای مذکور تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل این شوراها و حدود وظایف و اختیارات آنها را قانون معین می‌کند.</p>
۷	<p><u>اصل (۱۰۵)</u></p> <p>تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.</p>
۸	<p><u>اصل (۱۰۶)</u></p> <p>انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند.</p>

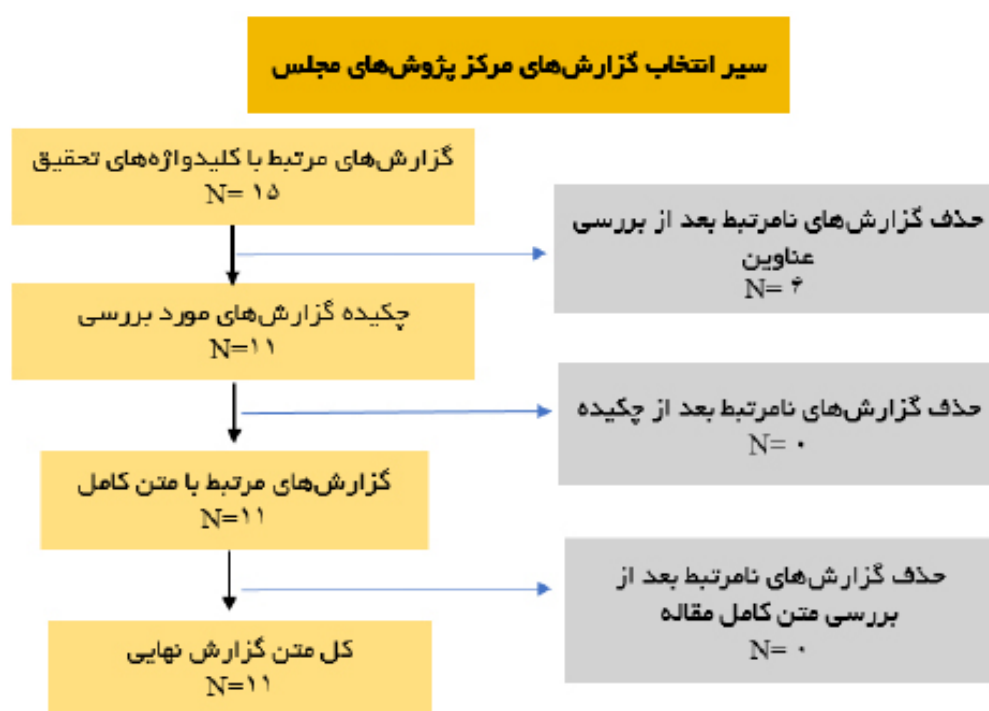
مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۲. گزارش‌های تحقیقاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارش‌های متعددی را در زمینه آسیب‌شناسی حکمرانی محلی انجام داده و به دنبال آن راهکارهایی را نیز ارائه داده است. برای رسیدن به متون منتخب براساس ملاک‌های پیش‌گفته، گزارش‌های دارای کلیدواژه‌های مرتبط از جمله حکمرانی محلی، مدیریت شهری، تمرکززدایی، حکومت محلی و توسعه اجتماع محور انتخاب شده‌اند که به شرح شکل ۳ است:

شکل ۳. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

از جمله آنها عبارت‌اند از: «آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان»، نوشته حسن کریمی‌فرد و مهدی نژادخلیلی در دفتر مطالعات سیاسی؛ «حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور»، اثر محمد صفار در دفتر مطالعات سیاسی؛ «اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهادهایی برای شوراها و شهرداری‌ها» در معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی؛ «تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی محلی [راهکارهایی برای ایران]»، نوشته فاطمه سادات میراحمدی در معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی؛ «تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی [راهکارهایی برای ایران]» در معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی.



جدول ۲. فهرست اطلاعات گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

نوع سند	سال اجرا	عنوان پژوهش	نام پژوهشگران	کد گزارش
ترجمه و تألیف گزارش مکتوب	۱۳۹۲	حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور	محمد صفار	۱
گزارش مکتوب	۱۳۹۶	آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان	حسن کریمی‌فرد و مهدی نژادخلیلی	۲
گزارش مکتوب	۱۳۹۷	تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی محلی	فاطمه سادات میراحمدی	۳
گزارش مکتوب	۱۳۹۹	اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهادهایی برای شوراهای و شهرداری‌ها	حسن کریمی‌فرد	۴
گزارش مکتوب	۱۴۰۰	راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب	حسن کریمی‌فرد	۵
گزارش مکتوب	۱۴۰۱	محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس‌آموخته‌هایی از حکمرانی محلی کشورهای منتخب	آقایان حجت ورمزباری، محسن بابایی و بهزاد دوستی سبزی	۶
گزارش مکتوب	۱۴۰۲	چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز	فرشته دستواره	۷
گزارش مکتوب	۱۴۰۲	نهادهای و سازوکارهای حکمرانی در چین (۲): دیپارتمان ویژه حزب کمونیست در تثبیت حکمرانی داخلی و بین‌المللی چین	میثم بهارلو و امیرمحمد اسماعیلی	۸
گزارش مکتوب	۱۴۰۳	ظرفیت‌ها و سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع‌محور» و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی	الهام امیر حاجیلو	۹
گزارش مکتوب	۱۴۰۳	مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی	مریم کیقبادی	۱۰
گزارش مکتوب	۱۴۰۳	نهادهای و سازوکارهای حکمرانی در چین (۳): سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی سیاسی چین	میثم بهارلو و امیرمحمد اسماعیلی	۱۱

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با این توضیح که کد اصلی ما حکمرانی محلی بوده است، از مجموع گزارش‌های یاد شده، ۱۰۱ کد باز به دست آمد. نهایتاً بعد از دو مرحله کدگذاری محوری و سازمان‌دهنده و از تلفیق این کدها با همدیگر در مجموع ۴ کد گزینشی-انتخابی به دست آمد که عبارت‌اند از: نظارت، برنامه‌ریزی و بودجه، ساختار مرکزی-محلی و حکمرانی مشارکتی.

۲-۱. بررسی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص حکمرانی محلی

کدگذاری گزارش‌های مذکور به‌خوبی نشان داد که نتایج گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس چه برداشت‌هایی درباره مقوله حکمرانی محلی دارد. در این بخش، سعی خواهد شد تا چهار ساحت به‌عنوان کدهای گزینشی و انتخابی درباره وجوه مختلف مرتبط با «حکمرانی محلی» بررسی شود که عبارت‌اند از: ساختار قدرت مرکزی- محلی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با دیوان‌سالاری و قوانین)، حکمرانی مشارکتی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با انتخابات، مشارکت شهروندی)، برنامه‌ریزی و بودجه (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با مقوله برنامه‌ریزی توسعه و بودجه‌ریزی) و نظارت (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با شفافیت و سازوکارها). بررسی هر کدام از این ساحت‌ها به این صورت انجام خواهد گرفت که چالش‌ها و ظرفیت‌ها و نهایتاً پیشنهادهای تجمیعی مرکز ارائه می‌شود.

۲-۱-۱. ساختار قدرت مرکزی- محلی

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در ساحت ساختار حکمرانی مرکزی- محلی نشان می‌دهد که دو عنصر اساسی ساختار حکمرانی مرکزی- محلی عبارت‌اند از: **اختیارات منضبط**: اختیارات تفویض شده به نهادهای محلی برای مدیریت امور مربوطه در قالب نگاشت نهادی متولیان حکمرانی محلی و نهادهای مرکزی مرتبط؛ ۲- پاسخ‌گویی: سازوکارهایی برای پاسخ‌گو نگاه داشتن نهادهای محلی در قبال استفاده صحیح از اختیارات. بنابراین شاخصه‌های کلیدی حکمرانی محلی نیز عبارت‌اند از: ۱- استقلال نسبی نهادهای محلی؛ ۲- پاسخ‌گویی دوگانه به مرکز و مردم محلی.

جدول ۳. کدگذاری ساختار حکمرانی مرکزی- محلی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی- انتخابی
۲	مقاومت دستگاه‌هایی اجرایی در برابر دادن اختیارات به شوراها	تضعیف اختیارات شوراها توسط دستگاه‌های اجرایی	ساختار حکمرانی مرکزی- محلی
۶	تمرکزگرایی از بالا به پایین ریشه تحقق نیافتن مدیریت یکپارچه شهری		
۴	لزوم اعطای اختیارات بیشتر به شوراها در مدیریت محلی	تمرکزگرایی مطلوب	
۸	تحمیل نادرست الگوی مدیریت شهری بر مدیریت روستایی	دیوان‌سالاری معیوب شوراها محلی	
۲	جایگاه والای شورا در قوانین بالادستی	نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراها محلی	
۷	تضعیف تدریجی جایگاه شورا در قوانین عادی		
۲	وجود امکان حقوقی مقررگذاری محلی در کشور	ابهام در جایگاه و اختیارات شوراها محلی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



ظرفیت‌های وضعیت فعلی ساختار قدرت اداری مرکزی - محلی در ایران:

- ۱ تشکیل شوراهای اسلامی در ایران براساس قانون اساسی [۶].
- ۲ جایگاه والای شورا در قوانین بالادستی: براساس اصول (۷) و (۱۰۰) قانون اساسی، شوراها از سایر قوا مستقل‌اند و حقوق معینی نیز براساس قانون مصوب تشکیل شوراها در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ داشته‌اند که این استقلال را تضمین می‌کرده است [۲].
- ۳ هدف از تشکیل شوراها، توسعه حکمرانی محلی و گسترش مشارکت مردم در اداره امور مربوطه است [۳].
- ۴ امکان تدوین سازوکارهای قانونگذاری محلی منطقه‌ای ذیل آیین‌نامه‌های «معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی» وجود دارد [۱۰].

چالش‌های وضعیت فعلی شوراهای و حکمرانی محلی در ایران:

- ۱ تمامیت‌خواهی دستگاه‌های اجرای دولتی: نه فقط دولت، اختیار برخی خدمات را در اجرا به شوراها و شهرداری‌ها نداده است که مصوبات شوراها را در هیئت‌های حل اختلاف می‌تواند باطل کند. این درحالی است که اعضای شورا در این هیئت‌ها هیچ حضوری ندارند [۲].
- ۲ تمرکزگرایی از بالا به پایین: دولت‌ها در ایران تمایلی به تمرکززدایی نشان نمی‌دهند. این وضعیت موجب گسترش دیوان‌سالاری دولتی و نیروی انسانی انبوه، هدررفت منابع و غیره شده است [۵].
- ۳ ناممکن بودن قانون محلی: در فرانسه و ژاپن قانونگذاری به صورت مرکزی است، اما امکان قانونگذاری محلی و اجرای خدمات محلی را نیز می‌دهد [۵]؛ در ایران، امکان قانون محلی نیست.
- ۴ ساختار طولانی چهاررده‌ای تقسیمات کشوری در ایران: ایران برخلاف کشورهای هم‌چون ژاپن، فرانسه و چین دارای ساختار چهاررده‌ای است که دیوان‌سالاری و هزینه‌ها را افزایش می‌دهد [۵].
- ۵ تضعیف تدریجی جایگاه شوراها در قوانین عادی: در اصلاحات بعد از سال ۱۳۶۱ و مصوبات آن جایگاه شوراها به شدت تضعیف شده است [۲].
- ۶ ابهام در وظایف و کارکرد شوراها: به دلیل تناقض قوانین عادی با قوانین بالادستی اولیه، در زمینه‌های مختلف ابهامات ساختاری پیش آمده است. قانون فعلی تشکیل شوراها در سه مسئله قانونگذاری، اختیار خرید خدمات و مدیریت منابع انسانی ابهام دارد [۲ و ۳].
- ۷ نبود ضمانت اجرای مصوبات شوراها از سوی دستگاه‌های ذیل وزارت کشور با وجود قانون [۴ و ۲].
- ۸ قانون شوراها درباره اختیارات و پاسخ‌گویی شوراها به طور کامل بحث نکرده است. [۲].
- ۹ اختیارات شوراها عمدتاً محدود به نظارت و ارائه پیشنهاد است. [۲].
- ۱۰ پاسخ‌گویی اجتماعی خود شوراها ضعیف است. [۶].
- ۱۱ سیاست‌زدگی و اختلافات جناحی از جمله عوامل ضعف کارکردی شوراهاست [۶].
- ۱۲ نبود انعطاف و تناسب کافی ساختار اداری دهیاری‌ها با ویژگی‌ها و شرایط مختلف روستاها.
- ۱۳ چالش تمرکز مدیریت محلی روستایی بر انجام امور کالبدی - خدماتی با شکل شهری [۷].
- ۱۴ غلبه رویکرد مدیریت نقطه‌ای و فقدان رویکرد پهنه‌ای در مدیریت روستاها [۷].

پیشنهاد‌های گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس برای بهبود ساختار قدرت اداری مرکزی - محلی:

- ۱ تقویت سازوکارهای حکمرانی محلی از طریق اصلاح قوانین عادی و بازگشت به قوانین بالادستی [۲].
- ۲ افزایش اختیارات شوراها در سه زمینه: سیاستگذاری در امور محلی، کنترل فرایند تأمین خدمات، مدیریت منابع انسانی [۳].
- ۳ افزایش سازوکارهای پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم به جای دادن اختیارات بیشتر [۴].
- ۴ لزوم پیش‌بینی ساختار توانمندسازی مدیران محلی روستا و شهر [۷].

۵ بازطراحی نظام استقرار مدیریت محلی براساس رویکرد منعطف و پهنه‌ای [۷].

۶ ایجاد انعطاف در ساختار تشکیلات محلی [۷].

۷ طراحی سازوکارهای روش علمی در اداره شهر و تصمیم‌گیری شوراها [۲، ۳ و ۷].

۲-۱-۲. حکمرانی مشارکتی

کدهای حاصل از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که مشارکت شهروندان را در اصطلاحی به نام حکمرانی مشارکتی جست‌وجو می‌کنند. دو عنصر نیز برای تعریف حکمرانی مشارکتی ارائه می‌دهند: ۱- حکومت مشارکتی، فراگیر و باز است و به شهروندان اجازه می‌دهد در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های عمومی شرکت کنند. ۲- حکومت مشارکتی شفاف است، اطلاعات و داده‌های مربوط به کارها و عملکردش را در دسترس عموم قرار می‌دهد و در برابر جامعه و نیازهای شهروندان پاسخ‌گو است.

جدول ۴. کدگذاری حکمرانی مشارکتی گزارش‌های مراکز پژوهش‌های مجلس

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
حکمرانی مشارکتی	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	اصلاح انتخابات محلی بر مبنای قدرت مستقیم مردم در انتخاب شهردار	۴
	توانمندسازی شهروندان	لزوم حضور مردم در ابعاد مختلف اداره محلها	۳

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های وضعیت فعلی حکمرانی مشارکتی در ایران:

۱ تأکید قانون اساسی و قوانین بالادستی بر وجود شوراها با اختیارات [۲].

۲ تأکید رهبران انقلاب اسلامی بر مشارکت و مردم‌سالاری دینی [۶].

۳ تأسیس و تحقق عینی شوراهای اسلامی از سال ۱۳۷۷ [۲].

۴ امکان انتخاب اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط مردم [۹].

چالش‌های وضعیت فعلی حکمرانی مشارکتی در ایران:

۱ در انتخابات محلی، مردم در شناسایی نیازها، موضوعات اولویت‌دار، انتخاب راه‌حل و ابزار مورد استفاده، نقش چندانی ندارند [۱۰].

۲ نبود بستری برای مداخله مستقیم گروه‌های مختلف مردمی در تصمیم‌گیری‌های شهر و روستا [۸ و ۱۰].

۳ انتخاب شهردار توسط شورا از عوامل اختلاف شهردار و شورا و در نهایت ایجاد زمینه رانت است.

پیشنهادها:

۱ ایجاد امکان قانونی عزل مستقیم مدیران محلی توسط مردم روستا [۷].

۲ ایجاد امکان قانونی انتخاب شهردار توسط مردم در کلان‌شهرها [۲].

۳ ایجاد سازوکارهایی برای نظرخواهی مردمی در سیاست‌گذاری‌ها و مصوبات شوراها [۹].

۴ افزایش پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم محلی [۹].

۲-۱-۳. برنامه‌ریزی و بودجه

این ساخت، همان‌طور که از اسم آن پیداست، دارای دو بخش اصلی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است. برنامه‌ریزی مطلوب در گزارش‌های مرکز به‌طور واضح فرایندی از پایین به بالا تعریف شده است که با اصطلاح توسعه اجتماع‌محور عجین است. عناصر کلیدی برنامه‌ریزی پایین به بالا در این نگاه:



۱ فرایندی چندجانبه که ذی‌نفعان مختلف را درگیر می‌کند و به‌دنبال دستیابی به توافق در مورد اولویت‌های توسعه محلی است.

۲ این رویکرد نیازمند هماهنگی بین سطوح مختلف حکمرانی، از جمله ملی، منطقه‌ای و محلی است.

۳ برای موفقیت برنامه‌ریزی، لازم است که ظرفیت‌های نهادهای محلی تقویت، و مشارکت ذی‌نفعان در تمام مراحل برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت تضمین شود.

جدول ۵. کدگذاری برنامه‌ریزی و بودجه‌گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۳	برنامه‌ریزی از بالا به پایین	ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران	برنامه‌ریزی و بودجه
۵	لزوم اصلاح نظام برنامه‌ریزی به نفع رویکرد اجتماعی پایین به بالا	بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی	
۴	اصلاح بودجه‌ریزی با رویکرد مشارکتی و آمایش سرزمینی	اصول بودجه‌ریزی محلی	
۴	چالش‌برانگیزی عدم استقلال مالی شوراها	منابع ناپایدار شوراها	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

۱ ظرفیت اندیشکده‌های حکمرانی استانی مرکز پژوهش‌های مجلس: ایجاد هم‌افزایی با شورای عالی استان‌ها برای لحاظ کردن نیازها و مسائل استانی در فرایند قانونگذاری [۹].

۲ ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه: تدوین سازوکارها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه با تأکید بر اقتضائات هر استان و شهرستان [۹ و ۱۰].

۳ ظرفیت معاونت قوانین مجلس: تدوین سازوکارهای قانونگذاری محلی و منطقه‌ای [۹].

۴ ظرفیت خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه: توسعه رویکردهای نوآورانه در سازوکارهای محلی و منطقه‌ای مجلس [۹].

۵ ظرفیت دفترهای مردمی نمایندگان: سامان‌دهی و طراحی الگوی کارآمد تعامل مردم با نمایندگان [۹].

۶ ظرفیت مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی: توسعه تعاملات مجلس با گروه‌های مردمی و منطقه‌ای [۵ و ۹].

چالش‌های برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

۱ تمرکزگرایی یا نگاه از بالا به پایین در برنامه‌نویسی‌ها: برنامه‌ریزی توسعه در ایران با وضعیت ایدئال برنامه‌ریزی مشارکت فاصله دارد [۸ و ۱۰].

۲ بی‌توجهی به نیازها، ظرفیت‌ها و اقتضائات محلی: نبود تعریف رویه و سازوکارهایی برای دریافت نیازهای ذی‌نفعان برنامه در سطح محلی باعث حاکم شدن تفکر برنامه‌ریزی دستوری و نگرفتن تقاضای سطوح محلی شده است [۱۰].

۳ فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی: اساساً فرایند برنامه‌ریزی و بازیگران فعال در آن مشخص نیستند. این خود به‌تنهایی موجب فرار از پاسخ‌گویی می‌شود [۳ و ۴].

۴ ضعف ظرفیت‌های نهادهای محلی: نهادهای محلی برای فعالیت، اعلام نیازها و ارائه به دستگاه‌های مرکزی بسیار ضعیف‌اند [۷].

۵ غفلت از اجتماع و حاکمیت رویکرد اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه در ایران [۱۰].

پیشنهاد‌های برای بهبود وضعیت برنامه‌ریزی در ایران:

- ۱ لزوم تقویت استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های استانی مرکز پژوهش‌های مجلس در برنامه‌ریزی [۹].
- ۲ لزوم استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و دوسویه از سطح دهستان [۱۰].
- ۳ پیش‌بینی تشکیل «کمیته برنامه‌ریزی محلی» از سطح دهستان به بالا مرکب از نهادهای دولتی مرتبط، بخش خصوصی، نهادهای علمی محلی و نمایندگان مردم [۱۰].
- ۴ لزوم پیش‌بینی کارکرد اجتماعی در کنار مسئله رفاه و اقتصاد برنامه‌ریزی در ایران [۱۰].

ظرفیت‌های بودجه ریزی در ایران:

- ۱ ظرفیت وجود سازمان و برنامه و بودجه و نهادهای تابعه آن، از جمله شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان [۸ و ۹].
- ۲ ظرفیت وجود کمیسیون برنامه و بودجه در مجلس شورای اسلامی [۹].
- ۳ امکان بهینه شدن بودجه موجود با توسعه اجتماع محور [۱۰].

چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ بودجه‌ریزی با رویکرد از بالا به پایین [۹].
- ۲ فقدان آمایش سرزمینی تخصصی برای کمک به بودجه‌ریزی در کشور [۹ و ۱۰].
- ۳ افزایش تعداد استان‌ها و شهرستان‌ها برای گرفتن بودجه و امکانات [۵].
- ۴ نبود استقلال مالی شوراهای اسلامی [۲].
- ۵ منابع ناپایدار شوراها موجب تراکم‌فروشی شهرها توسط شوراها برای کسب درآمد شده است [۲].

پیشنهاد‌هایی برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی [۹].
- ۲ لزوم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت [۷ و ۴].
- ۳ لزوم اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها [۶].
- ۴ طراحی بودجه‌ریزی مشارکتی با اعطای نقش به شوراهای اسلامی [۲ و ۱۰].

۴-۲-۲. نظارت

یکی از مهم‌ترین ستون‌های مرتبط با مقوله حکمرانی محلی مسئله نظارت است. کدهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که گزارش‌های این مرکز نظارت را دوسویه، یعنی نسبت به دولت مرکزی و مردم محلی، می‌بینند. برای مثال، در تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی، گرچه سخن از تفکیک امور محلی از امور ملی می‌کنند، نظارت دولت مرکزی را بر نهاد اداره محلی لازم می‌دانند و درعین حال، نظارت مردم محلی بر شوراها را از جمله دیگر وجوه مهم برمی‌شمارند. باین حال، نکته مثبتی درباره نظارت در وضعیت فعلی شوراها در گزارش‌های مذکور به چشم نمی‌خورد. در عوض، سخن از چالش‌های فراوان و لزوم چاره‌اندیشی در این باره است.



جدول ۶. کدگذاری مقوله نظارت در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۴	نبود شفافیت اموال و انتصابات در شوراهای و شهرداری‌ها	شفافیت	نظارت
۳	لزوم تقویت حضور مستقیم مردم در شوراهای	لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت	
۳	نظارت ضعیف بر شوراهای	ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی موجود	
۲	پایبند نبودن شورا به قوانین نظارتی موجود		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های نظارت در وضعیت شوراهای اسلامی در ایران:

۱. دخالت ندادن مردم در نظارت یکی از چالش‌های جدی است [۹].
۲. نبود شفافیت در عملکرد مدیران محلی و نبود سازوکار مناسب برای نظارت دولتی و مردمی [۳ و ۴].
۳. نبود شفافیت در روند جذب نیروی انسانی و انتصاب مدیران [۳ و ۴].
۴. نبود شفافیت املاک و معاملات شهرداری [۳ و ۴].
۵. پایبند نبودن شوراهای به قانون، از جمله بند «۳۲» ماده (۸۰) مبنی بر لزوم افشای هزینه‌های مالی [۳ و ۴].
۶. نبود فرایند مشخصی برای نظارت بر مصوبات شوراهای [۳ و ۴].

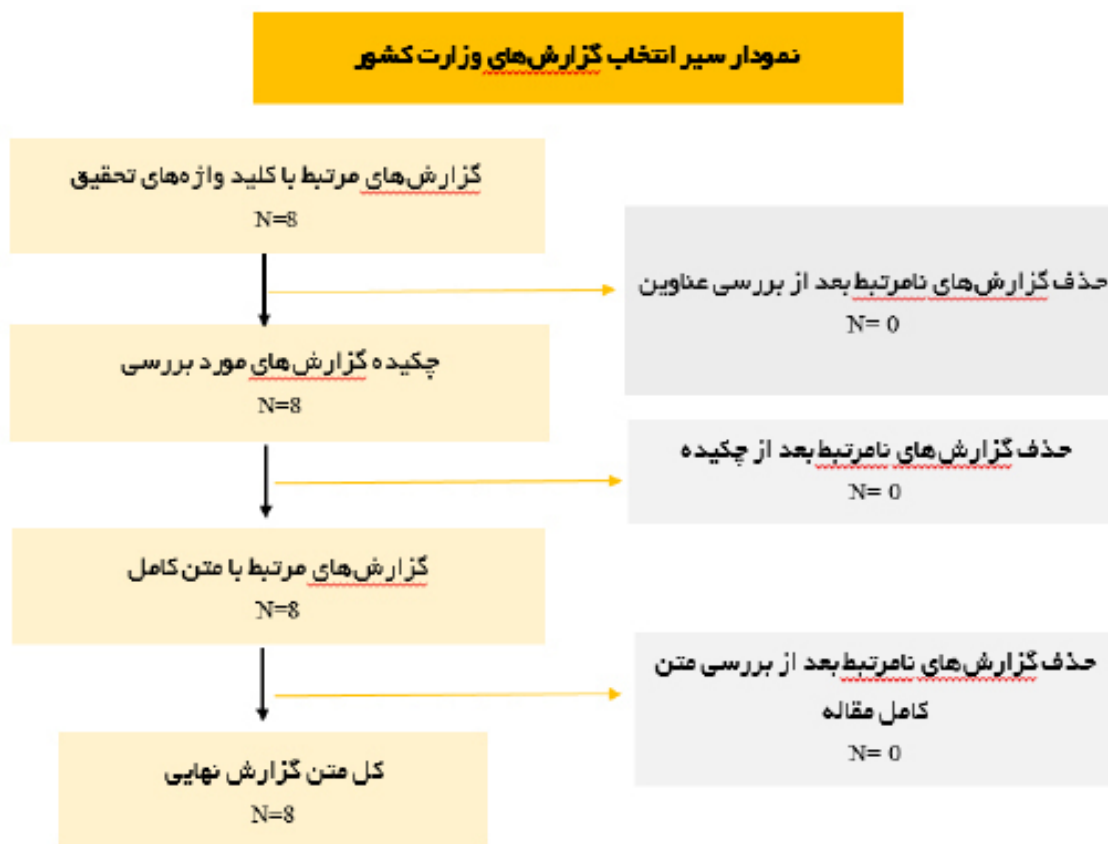
پیشنهاد‌های مطرح شده در گزارش‌های یاد شده:

۱. ضرورت حضور مردم و رسانه‌ها در زمان استیضاح شهردار [۶].
۲. لزوم شفافیت در عملکرد مدیران محلی [۲ و ۶].
۳. لزوم شفافیت روند جذب نیروی انسانی و روند انتصابات مدیران [۲ و ۴].
۴. لزوم افشای کمک‌ها و منابع روستاها [۴].
۵. لزوم شفافیت املاک و معاملات شهرداری [۲].
۶. لزوم شفافیت اطلاعات اعضای شورای شهر و شهردار [۴].

۳. گزارش‌های تحقیقاتی مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور نیز مطالعات خوبی را در زمینه آسیب‌شناسی حکمرانی محلی انجام داده که به دنبال آن راهکارهایی را نیز ارائه داده است. برای رسیدن به متون منتخب براساس ملاک‌های پیش گفته و با پیشنهاد خود مرکز مطالعات راهبردی، گزارش‌های دارای کلیدواژه‌های مرتبط، از جمله حکمرانی محلی، مدیریت شهری، تمرکززدایی، حکومت محلی و توسعه اجتماع محور، انتخاب شده‌اند. همچنین برخی مقالات دوفصلنامه «مدیریت شهری» وابسته به وزارت کشور با پیشنهاد معاونت پژوهش مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور نیز انتخاب شده‌اند.

شکل ۴. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های وزارت کشور



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

از جمله این گزارش‌ها عبارت‌اند از: «حکمرانی محلی: با تمرکز بر آسیب‌شناسی تعامل وزارت کشور و شوراها»، نوشته سینا عمادی در اسفندماه ۱۴۰۱ در گروه مطالعات سیاسی و انتخابات؛ «بررسی عملکرد شهرداری در چهارچوب حکمرانی خوب شهری»، نوشته علی‌اصغر آدینه‌وند، مریم حاجی‌زاده و مصطفی قدمی در دوفصلنامه مدیریت شهری در سال ۱۳۹۱؛ «ره‌نگاشتی بر تمرکززدایی در ایران با تأکید بر حکمرانی استانی»، نوشته سینا عمادی در مردادماه ۱۴۰۲ در گروه مطالعات سیاسی و انتخابات؛ «حکمرانی خوب شهری؛ ضرورت‌ها، الزامات و چالش‌های فراروی تحقق آن در ایران»، نوشته مصطفی طحانی یزدلی، گروه مطالعات آینده‌پژوهی راهبردی در آبان‌ماه ۱۴۰۲؛ «گزارش دیدبانی: حکمروایی شهری و آینده‌پژوهی»، نوشته رسول افسری و مهدیه طاهونی، تهیه شده در گروه مطالعاتی آینده‌پژوهی راهبردی، تاریخ انتشار آبان‌ماه ۱۴۰۲؛ «گزارش راهبردی: حکمرانی منطقه‌ای (ضرورت‌ها و پیشنهادها)»، نوشته نادر زالی، تهیه شده در گروه مطالعات آینده‌پژوهی راهبردی؛ «گزارش نظری تأمل نظری بر ارتباط علی سیاست فرهنگی و حکمرانی مشارکتی»، نوشته سیدرضا حسینی، تهیه شده در گروه مطالعات آینده‌پژوهی راهبردی، تاریخ انتشار آبان‌ماه ۱۴۰۲؛ مقاله «ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر»، نوشته اصغر نظریان و محمد رحیمی در دوفصلنامه مدیریت شهری.



جدول ۷. اطلاعات گزارش‌های مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

نوع سند	سال اجرا	عنوان پژوهش	نام پژوهشگران	کد مقاله
گزارش راهبردی	۱۳۹۱	بررسی عملکرد شهرداری در چهارچوب حکمرانی خوب شهری	علی‌اصغر آدینه‌وند، مریم حاجی‌زاده و مصطفی قدمی	۱۲
مقاله علمی-پژوهشی	۱۴۰۱	حکمرانی محلی: با تمرکز بر آسیب‌شناسی تعامل وزارت کشور و شوراهای	سینا عمادی	۱۳
گزارش راهبردی	۱۴۰۲	رهنگاشتی بر تمرکززدایی در ایران با تأکید بر حکمرانی استانی	سینا عمادی	۱۴
گزارش راهبردی	۱۴۰۲	حکمرانی خوب شهری؛ ضرورت‌ها، الزامات و چالش‌های فراروی تحقق آن در ایران	مصطفی طحانی یزدلی	۱۵
گزارش دیدبانی	۱۴۰۲	گزارش دیدبانی: حکمروایی شهری و آینده‌پژوهی	رسول افسری و مهدیه طاهونی	۱۶
گزارش راهبردی	۱۴۰۲	گزارش راهبردی: حکمرانی منطقه‌ای (ضرورت‌ها و پیشنهادها)	نادر زالی	۱۷
گزارش نظری	۱۴۰۲	گزارش نظری تأمل نظری بر ارتباط علی سیاست فرهنگی و حکمرانی مشارکتی	سیدرضا حسینی	۱۸
مقاله علمی-پژوهشی	۱۴۰۲	ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر	اصغر نظریان و محمد رحیمی	۱۹

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با این توضیح که کد اصلی ما حکمرانی محلی بوده است، از مجموع گزارش‌های مذکور، ۱۲۶ کد باز به دست آمد. این کدها در دو مرحله ذیل ۴ کد انتخابی صورت‌بندی شدند که عبارت‌اند از: نظارت، برنامه‌ریزی و بودجه، ساختار مرکزی-محلی قدرت و مشارکت سیاسی مردم.

در مجموع، اطلاعات به‌دست‌آمده را می‌توان در جدول‌های ذیل هر کدام از این عناوین مشاهده کرد:

۳-۱. بررسی گزارش‌های مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور در خصوص حکمرانی محلی

اهمیت نظر نهاد پژوهشی وزارت کشور در امر روابط دولت مرکزی با دستگاه‌ها و شوراهای محلی بر هیچ‌کس پوشیده نیست؛ زیرا یکی از طرف‌های اصلی تحقق یا تحقق نیافتن تمرکززدایی این وزارتخانه و دولت به‌طور کلی است. در این بخش نیز سعی خواهد شد تا چهار ساحت به‌عنوان کدهای گزینشی و انتخابی درباره وجوه مختلف مرتبط با «حکمرانی محلی» بررسی شود که عبارت‌اند از: ساختار قدرت مرکزی-محلی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با دیوان‌سالاری و قوانین)، حکمرانی مشارکتی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با انتخابات، مشارکت شهروندی)، برنامه‌ریزی و بودجه (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با مقوله برنامه‌ریزی توسعه و بودجه‌ریزی) و نظارت (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با شفافیت و سازوکارها). بررسی هر کدام از این ساحت‌ها به این صورت انجام خواهد شد که چالش‌ها و ظرفیت‌ها و نهایتاً پیشنهادهای تجمیعی مرکز ارائه می‌شود و سپس ساحت بعدی تحلیل خواهد شد.

۳-۱-۱. ساختار قدرت مرکزی-محلی

یکی از نقاط حائز اهمیت در تحلیل کدهای گزارش‌های مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور آن است که از یک سو متوجه لزوم تمرکززدایی در اداره هر چه بهتر کشور است؛ اما از سوی دیگر با توجه به تاریخچه تجزیه‌طلبی‌ها و خودمختاری‌های قومیتی هراس

از دست دادن یکپارچگی و انسجام سرزمینی در نقطه به نقطه گزارش‌های مختلف دیده می‌شود. از این رو، گزارش‌های مذکور نگاه نسبتاً متفاوت و ویژه‌ای درباره حکمرانی محلی در ایران و رابطه مرکز- محلی ارائه می‌دهند. کلیدواژه مهم این مطالعات، این تصمیم بزرگ است که کدامیک از ارزش‌ها قربانی ارزش‌های دیگر شوند.

جدول ۸. کدگذاری ساختار حکمرانی مرکزی- محلی مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۶	مطلوبیت اداره منطقه‌ای کشور	تمرکززدایی مطلوب	ساختار حکمرانی مرکزی- محلی
۱۴	غلبه مزایا بر معایب تمرکزگرایی		
۶	لزوم تدریجی‌گرایی در تمرکززدایی		
۱۰	نبود زمینه‌های لازم برای مدیریت یکپارچه شهری	ناهماهنگی‌های ساختاری	
۴	تفسیر قوانین اساسی مربوط به شوراها به نفع دخالت وزارت کشور	نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراها محلی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های فعلی روابط مرکزی- محلی در ایران:

- ۱ گرچه سیستم ایران متمرکز است، مزایای تمرکزگرایی بر معایب آن غلبه دارد [۱۳].
- ۲ از بین بردن نابرابری نکته مثبت تمرکزگرایی و اقتدار حکومت مرکزی است [۱۳].
- ۳ یکنواختی در توسعه نکته مثبت تمرکزگرایی است [۱۳].
- ۴ وحدت ملی نکته مثبت تمرکزگرایی است [۱۳].
- ۵ آمایش سرزمینی انجام شده و ترسیم مناطق ۹ گانه^۱ می‌تواند زمینه‌ای برای طراحی حکمرانی منطقه‌ای باشد [۱۸].
- ۶ در جمهوری اسلامی ایران، اصل حاکمیت ملی بر منافع محلی مقدم است [۱۳].
- ۷ گرچه اصل (۱۰۳) ابهام دارد، تا حدودی به تصمیمات شورا ضمانت اجرا داده است [۱۳].
- ۸ قانون به شوراها تا آنجا که نافی مصلحت ملی نباشد، اختیارات داده است [۱۳].
- ۹ یکی از مهم‌ترین وظایف شورای شهر در ایران تصویب بودجه سالیانه اجرایی و جاری است [۱۷].
- ۱۰ اصول (۱۱۳) تا (۱۳۹) قانون اساسی حکایت از اختیار قوه مجریه برای دخالت در امور شوراهاست [۱۳].

۱. پیشنهاد مذکور به مصوبه شورای عالی آمایش سرزمین در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۲ اشاره می‌کند که در آن، کشور ایران را به ۹ منطقه کلان تقسیم کرده است:
منطقه ۱. استان‌های خراسان شمالی، خراسان رضوی و خراسان جنوبی؛
منطقه ۲. استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، کرمان و یزد؛
منطقه ۳. استان‌های فارس، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد؛
منطقه ۴. استان‌های اصفهان، چهارمحال و بختیاری و خوزستان؛
منطقه ۵. استان‌های همدان، کرمانشاه، لرستان و ایلام؛
منطقه ۶. استان‌های تهران، البرز و قم؛
منطقه ۷. استان‌های گلستان، مازندران، گیلان و سمنان؛
منطقه ۸. استان‌های اردبیل، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و کردستان؛
منطقه ۹. استان‌های زنجان، مرکزی و قزوین.

شکل ۵. مناطق سیاسی ۹ گانه برگرفته از سند آمایش [۱۸]



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های فعلی روابط مرکزی - محلی در ایران:

- ۱ نظریه شهر و جامعه مدنی در ایران شکل نگرفته است [۱۶].
- ۲ حکمرانی شهری پاسخی به ناامیدی از شکست دولت رفاه بوده است [۱۶].
- ۳ فقدان یکپارچگی و بهره‌وری مدیریت شهری [۱۶].
- ۴ باوجود نیازمندی به مدیریت یکپارچه شهری، پیاده‌سازی عجولانه مدیریت یکپارچه شهری هم زیان‌بار است [۱۳].
- ۵ مشکل عمده مدیریت شهری کمبود منابع مالی یا فناوری مدرن یا نیروی انسانی ماهر نیست، بلکه بیش از همه، مشکل اصلی در شیوه اداره این عوامل است [۱۶].
- ۶ نبود مدیریت مناسب منابع انسانی در شوراهای و شهرداری‌ها [۱۴].
- ۷ نبود نیروهای متخصص در زمینه‌های برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و مدیریت خدمات شهری سبب کاهش اثربخشی این نهادها شده است [۱۳].
- ۸ گاهی فرمانداران در تأیید شهرداری دخالت می‌کنند [۱۳].
- ۹ گاهی دستگاه‌های دولتی در اختلاف بین شوراهای و هیئت‌های تطبیق فراتر از قانون عمل کرده‌اند [۱۳].

پیشنهادها:

- ۱ تحقق مزایای تمرکززدایی نیازمند طرح تدریجی است که اولاً بار مسئولیت دولت مرکزی را کم کند و ثانیاً منجر به توسعه شود [۱۵].
- ۲ الگوی مطلوب در روابط مرکز - محلی دارای سه مؤلفه تمرکززدایی، امنیت‌زایی و توسعه به‌طور همزمان است [۱۵].
- ۳ تمرکززدایی باید موجب کاهش نابرابری شود نه برعکس [۱۵].



جدول ۹. کدگذاری مقوله حکمرانی در گزارش‌های مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
حکمرانی مشارکتی	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	اصلاح انتخابات مرکزی- محلی بر مبنای ایده سه شورای اسلامی مجلس، منطقه و شهر	۵
	توانمندسازی شهروندان	لزوم حضور مردم در ابعاد مختلف اداره محله‌ها	۳
		ضرورت آگاهی‌بخشی به شهروندان در راستای مشارکت	۴
	نهادمندی مشارکت سیاسی	امکان افزایش مشارکت محلی از طریق فناوری‌های نوین (نظارت، اجرا، نظرسنجی و...)	۶
		وجود موانع اجتماعی- فرهنگی مشارکت سیاسی مردم در ایران	۱۰
		خلأ نهادهای میانجی و مدنی محلی	۴

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های حکمرانی مشارکتی در ایران براساس این گزارش‌ها:

- ۱ انتخابی بودن نهادهای مسئول اداره شهر از جمله ویژگی‌های حکمرانی شهر در ایران [۱۷]
- چالش‌های حکمرانی مشارکتی در وضعیت فعلی ایران:
- وجود ضعف‌های فرهنگی در مشارکت محلی، از جمله فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی و مشارکت‌پذیری مردم در امور محلی، شکاف‌های قومی- مذهبی جدی است [۱۶].
- فقدان سازوکارهای آگاهی‌بخشی به شهروندان درباره حقوقشان از جمله کم‌کاری‌های شهرداری‌ها و شوراهاست [۱۶].
- عدم شکل‌گیری جامعه مدنی به‌عنوان حلقه واسط نظام مدیریتی کشور چالش است [۱۷].
- از نظرات شهروندان مختلف به‌خصوص افراد تحصیل‌کرده و دانشگاهی در اداره امور محلی استفاده نمی‌شود [۱۴].

پیشنهادهایی برای بهبود حکمرانی مشارکتی در ایران:

- ۱ توسعه شبکه‌های ارتباطی زیربنایی در اداره شهر لازم است. زیرساخت‌های الکترونیک به افزایش مشارکت شهروندان در ابعاد مختلف اجرا، نظرسنجی و غیره کمک می‌کند [۱۴].
- ۲ انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم مطلوب‌تر است. انتصاب شهردار به شورا، آن را وابسته به گروه‌های سیاسی کرده است [۲۰].
- ۳ مدل شورا- شهردار قوی مناسب کلان‌شهر تهران است [۲۰].
- ۴ اصلاح قوه مقننه: تقلیل سیستم شورایی به مجلس شورای اسلامی، مجلس منطقه‌ای و شوراهای شهر و روستا [۱۸].
- ۵ از جمله راهبردهای ضروری، برجسته کردن هویت ایرانی در استان‌های دارای شکاف‌های قومی- مذهبی است [۱۹].
- ۶ سیاست فرهنگی پیش‌شرط حکمرانی مشارکتی و کاهش هزینه‌هاست [۱۹].
- ۷ لزوم اتخاذ رویکرد فرهنگی در معاونت‌های سیاسی- امنیتی وزارت کشور [۱۹].

۳-۱-۳. برنامه‌ریزی و بودجه

مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور در ساحت برنامه‌ریزی نگاه منحصر به فردی نیز دارد؛ به طوری که می‌توان آن را در امتداد همان ایده حکمرانی منطقه‌ای تصور کرد. با این حال، بیش از هر چیز بر چالش‌ها و پیشنهادهای راهبردی تمرکز کرده است.

جدول ۱۰. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
برنامه‌ریزی و بودجه	لزوم بازبینی آمایش سرزمینی	اهمیت آمایش سرزمینی در برنامه‌ریزی و فقدان آن در ایران	۳
		لزوم برنامه‌ریزی با رویکرد منطقه‌ای	۹
	ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران	فقدان نگاه راهبردی و کارشناسی در برنامه‌ریزی	۶
		برنامه‌ریزی از بالا به پایین	۳
	منابع ناپایدار شوراها	ناکارآمدی شهرداری در تأمین منبع پایدار باوجود داشتن اختیارات	۸

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران سیستم جوان و متمرکز، و نوع ارتباطات از بالا به پایین است [۱۶].
- ۲ دو مشخصه اصلی نظام برنامه‌ریزی ایران، بخشی بودن و نقش کم‌رنگ مردم و سازمان‌های محلی در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه شهری است [۱۶].
- ۳ فقدان سند رسمی آمایش سرزمینی در ساختار فعلی برنامه‌ریزی کشور [۱۳ و ۱۸].
- ۴ نبود برنامه بلندمدت برای مدیریت شهری با توجه به چهارساله بودن دوره شورای شهر [۱۶].
- ۵ فقدان برنامه‌ریزی راهبردی و دیدگاه جامع، سیستماتیک و مدیریت شهری عقلانی در ایران [۱۴].
- ۶ استفاده نکردن از نظرات کارشناسی به دلیل مدیریت بالا به پایین در مدیریت شهر [۱۴ و ۱۳].
- ۷ عدم شکل‌گیری مفهوم برنامه‌ریزی در ایران [۱۶].
- ۸ برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران برون‌زا، تمرکزگرا و تحت اقتصاد رانتهی دولت است [۱۵].
- ۹ کاهش اثربخشی شوراها به دلیل نبود نیروی متخصص در زمینه‌های مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری [۱۳].

پیشنهادهای بهبود برنامه‌ریزی در ایران:

- ۱ لزوم ظرفیت‌سنجی محلی با تکیه بر تقویت هم‌گرایی درون منطقه‌ای [۱۸].
- ۲ ظرفیت‌سنجی محلی با تأکید بر تغییر روابط یک‌طرفه محلی-ملی به روابط شبکه‌ای محلی منطقه‌ای [۱۸].
- ۳ برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید در راستای مصالح ملی و مأموریت منطقه استقلال داشته باشد [۱۸].
- ۴ رویکرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای تمرکززدایی تدریجی است [۱۸].
- ۵ تمرکز بر موضوعات هم‌گراساز درون منطقه‌ای، از جمله خدمات آمایش استان با نگاه برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و طراحی پروژه [۱۸].
- ۶ تشکیل تیم کارشناس برای تهیه چارچوب برنامه‌ریزی یکپارچه در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی اولویت اصلی اصلاح حکمرانی است [۱۸].



۷) تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی با ایجاد حلقه‌های میانی و ایجاد بستر اظهار نظر و شرکت مردم در گفت‌وگوهای مربوط به مدیریت و پیشرفت کشور [۱۵].

۸) لزوم توجه به شبکه‌سازی و استفاده از ظرفیت‌های نخبگان و افراد محلی باتجربه در هر منطقه [۱۵].

۹) در برنامه‌ریزی باید به الگوی آمایش سرزمین، که تجلی جغرافیایی سیاست‌های بالادستی نظام است، توجه شود [۱۵].
آن‌گونه که مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور نشان می‌دهد، در بحث بودجه شهرداری‌ها شرایط لازم برای تصمیم‌گیری دیده شده است. از این‌رو در خصوص ظرفیت‌ها استدلال می‌کند که قانون تجمیع عوارض چنین اختیاراتی را برای همکاری با بخش خصوصی، پیش‌بینی وضع عوارض و بهای خدمات از مزایای قانون اصلاح نظام درآمد داده؛ اما قربانی سوءمدیریت و سیاسی‌بازی‌های شهرداری‌ها شده است.

چالش‌های بودجه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

۱) گرچه گفته می‌شود منابع شهرداری ناپایدار است، تصویب قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نقطه‌عطفی در اصلاح نظام درآمد پایدار بوده است، اما شورا و شهرداری‌ها موفق عمل نکرده‌اند [۱۳].

۲) شهرداری‌ها به‌موجب منابع ناپایدار به استفاده از تخلفات ساخت‌وسازها و تراکم‌فروشی روی آورده‌اند که موجب آسیب‌های فراوان شده است [۱۶].

۳) ارائه ندادن خدمات باکیفیت و کمیت از سوی شهرداری‌ها به‌موجب درآمد ناپایدار [۱۶].

۴) هرچند قانون تجمیع عوارض به‌منظور رفع بوروکراسی و کوتاهی این فرایند بود، بازهم سهم شهرداری قربانی بوروکراسی و مسائل سیاسی است [۱۳].

۵) کنار موانع ساختاری، موانع فردی (ترجیح منفعت خود به عموم)، از جمله موانع حکمرانی خوب شهری.

۳-۱-۴. نظارت

مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور باتوجه‌به اینکه ناکارآمدی را از جانب ساختار شهرداری می‌داند، بسیاری از پیشنهادها و چالش‌های برشمرده‌اش را در ارتباط با آنها می‌بیند.

جدول ۱۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۶	شفافیت شرط لاینفک نظارت مردمی	شفافیت	نظارت
۴	حجم قابل توجه فساد در شوراها و شهرداری‌ها در اثر نبود شفافیت		
۳	ابزار فناوری در راستای کاهش فساد	لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت	
۷	وجود بسترهای متعدد فساد در شوراها و شهرداری‌ها	ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی مربوط به شوراها	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های نظارتی در وضعیت فعلی ایران:

۱) هیئت‌های حل اختلاف تحت کنترل وزارت کشور [۱۳].

۲) ظرفیت نظارت‌های مردمی بر مسئولان محلی [۱۶].

چالش‌های نظارت در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ حجم بالای فساد به‌ویژه زمین‌خواری‌های منتسب به شوراهای شهر [۱۳].
- ۲ ازدیاد نیروهای انسانی کارنابلد به‌موجب وارد شدن افراد رانتی- سفارشی در هر دوره شوراها [۱۳].
- ۳ ناممکن بودن اظهارنظر مردمی در مورد عملکرد مدیریت شهری [۱۶].
- ۴ بازخورد نگرفتن مردم از طرح شکایات و پیشنهادهای [۱۶].
- ۵ برون‌سپاری‌های غیرشفاف به بخش خصوصی در فضای غیرسالم [۱۶].
- ۶ تمکین نکردن شوراها در برابر قانون انتشار علنی مصوبات جلسات [۱۳].
- ۷ نبود شفافیت مناقصات و مزایده‌های شهرداری و شوراها [۱۳].

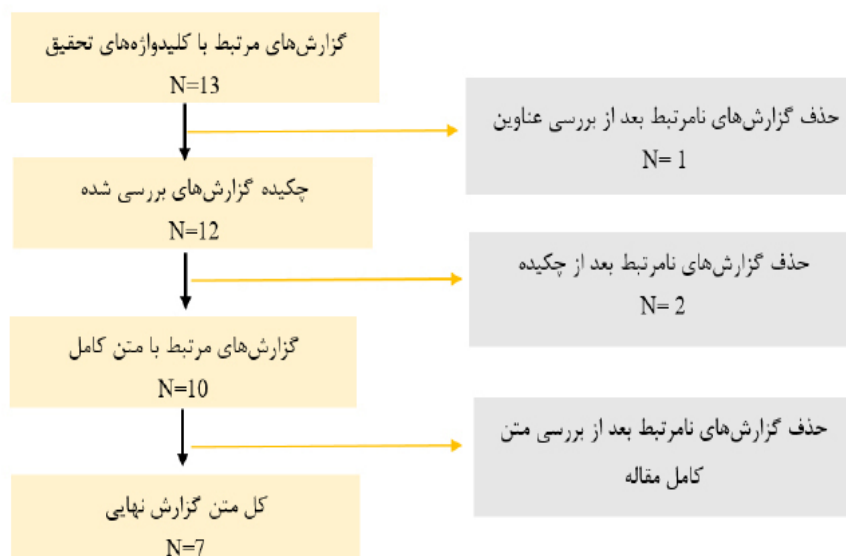
راهکارهای پیشنهادی برای بهبود وضعیت نظارت در ایران:

- ۱ لزوم شفاف‌سازی اقدامات مدیریت شهری؛ شفافیت در هدف‌گذاری موجب فراگیرتر شدن اهداف و شناسایی اهداف ناکارآمد می‌شود. شفافیت جز با بهره‌گیری از فناوری محقق نمی‌شود [۱۶].
- ۲ لزوم استفاده از سیستم نظارتی جامعه مدنی بر شوراها [۱۶].
- ۳ لزوم ایجاد امکان بازخواست عملکرد مدیران توسط شهروندان [۱۶].
- ۴ ایجاد سازوکاری برای آگاه کردن شهروندان بخش دولتی و خصوصی از روند تهیه و تصویب طرح‌های شهری از طریق کاتالوگ، گردهمایی و غیره [۱۶].
- ۵ لزوم انتشار تمام اسناد، حساب‌ها و قراردادها [۱۶ و ۱۳].
- ۶ شفافیت و نظارت بر تراز مالی شهرداری و وضعیت دارایی و درآمد مدیران شهری [۱۳].

۴. گزارش‌های تحقیقاتی پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام

پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به دغدغه برخی از اعضای مجمع تشخیص، از جمله محسن رضایی، به پژوهش‌هایی در زمینه حکمرانی محلی اقدام کرده است. نگارندگان نیز ضمن جلسه‌ای با کارشناسان این مجموعه و با پیشنهاد ایشان مجموعه‌ای از پژوهش‌های مرتبط با دغدغه این پژوهش را برای تجزیه و تحلیل انتخاب کرده‌اند که در ادامه به آن اشاره خواهد شد. بنابراین یکی از ملاک‌های مهم ورودی، پیشنهاد کارشناسان و کلیدواژه‌های مرتبط با حکمرانی، فدرالیسم و شوراهای اسلامی بوده است.

شکل ۷. نمودار کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



از جمله ملاک‌های کنار گذاشتن مقالات از بررسی، آنهایی بودند که ارتباطی با مجموعه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص نداشتند. همچنین برخی موارد به لحاظ محتوایی ضعیف بودند. با این حال، مجموعه خوبی از پژوهش‌ها به خصوص کتاب فدرالیسم اقتصادی نوشته محسن رضایی در بین سبد پژوهش‌ها قرار گرفت که با توجه به نظر بدنه کارشناسان پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌تواند زاویه دید جالبی را کنار سایر پژوهش‌ها در این مجموعه به نمایش بگذارد.

جدول ۱۲. گزارش‌های پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام

کد پژوهش	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش	سال اجرا	نوع سند
۲۰	محسن رضایی	فدرالیسم اقتصادی	۱۳۸۷-۱۳۹۰	پروژه پژوهشی در پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۱	حسین ایمانی جاجرمی	بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۲	اصغر مهاجری	بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۳	محمدعلی مشفق	شورها در آینه قانون	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۴	وهاب کریمی	هویت شوراهای محلی: مشکل الگویابی و جایگاه قانونی	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۵	اشرف بروجردی	بررسی فرصت‌ها، آسیب‌ها، چالش‌ها و راه‌های توانمندسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۶	محمدجواد ناطق‌پور	شوراهای اسلامی و چالش‌های پیش‌رو	۱۳۸۷	گزارش پژوهش‌نامه پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در ادامه نیز سعی شده است که با کمک کدهای باز به کدهای محوری از نظر پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام دست یافته شود.

۱-۴. بررسی گزارش‌های پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام

نظر نهاد پژوهشی مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص اختلاف‌نظرهای دستگاه‌های حاکمیت به نوبه خود دارای اهمیت ویژه است؛ زیرا اساساً این نهاد ذیل رهبری نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان سنج مصلحت تعریف شده است. پژوهش‌شکده مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به صورت مقطعی در مواردی در خصوص چالش‌ها و کارکردهای شوراهای ورود داشته است؛ هرچند برخی اعضای مجمع تشخیص، از جمله محسن رضایی، به همراه چندی از پژوهشگران به طور ویژه روی این مسئله کار کرده‌اند. در مجموع هم چالش‌ها، هم ظرفیت‌ها و هم پیشنهادها اجرایی مطرح شده است.

۱-۴. ساختار قدرت مرکزی- محلی

در این بخش نیز سعی خواهد شد تا ساحت ساختار قدرت اداری مرکزی- محلی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با دیوان‌سالاری و قوانین) به‌عنوان کد‌گزینشی و انتخابی درباره‌ی وجوه مختلف مرتبط با «حکمرانی محلی» بررسی شود.

جدول ۱۳. کدگذاری مؤلفه نظارت در پژوهش‌گده مجمع تشخیص مصلحت نظام

کدهای گزینشی- انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز	
ساختار حکمرانی مرکزی- محلی	ایهام در جایگاه و اختیارات شوراهای محلی	جایگاه غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا در نظام حقوقی قوانین عادی ایران	۱۰	
	دیوان‌سالاری معیوب شوراهای محلی	کژکارکردهای ساختاری متعدد در شوراهای اسلامی	۷	
		فقدان تخصص اعضای شوراها	۴	
	تضییع اختیارات شوراها توسط دستگاه‌های اجرایی	مقاومت دستگاه‌هایی اجرایی در برابر دادن اختیارات به شوراها	۶	
	تمرکززدایی مطلوب	مطلوبیت اداره فدرالی کشور با رویکرد عین تمرکززدایی اقتصادی-اداری	مطلوبیت اداره فدرالی کشور با رویکرد اقتصادی	۹
			حفظ قدرت نظامی- امنیتی سیاسی مرکزی در عین تمرکززدایی اقتصادی-اداری	۷
			ایجاد سلسله‌مراتب قانونگذاری با رویکرد سه مجلس شورایی	۲
	نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراهای محلی	تعارض قوانین شوراها	۸	
		تعارض قوانین عادی شوراها با قوانین بالادستی	۱۴	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های ساختار قدرت مرکزی- محلی در وضعیت فعلی ایران براساس گزارش‌های یاد شده:

- ۱ نظر شورای انقلاب در استقلال شوراها از سایر قوا بوده است [۲۴].
- ۲ قانون اساسی (اصل هفتم) شوراها را رکن تصمیم‌گیری و اداره کشور دانسته است [۲۴].
- ۳ نایب‌رئیس مجلس خبرگان، شهید بهشتی، معتقد بوده است که شأن شوراها هم برنامه‌ریزی، هم قانونگذاری و هم جنبه‌های اجرایی در سطح محلی است [۲۵].
- ۴ ماده (۱۶) قانون سال ۱۳۶۱ مرجع ذی‌صلاح برای انطباق مصوبات شوراها را خود شوراهای فرادست و نه وزارت کشور می‌دانست [۲۴].
- ۵ طبق قانون اساسی، تشخیص مغایرت تصمیمات شوراها نمی‌تواند در صلاحیت نمایندگان دولت‌ها باشد [۲۴].
- ۶ مطابق اصول (۱۰۳) و (۱۰۵) قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایرین به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیارات قانونی ملزم‌اند [۲۴].



چالش‌های ساختار مرکزی - محلی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ جایگاه حقوقی شوراها در قوانین بالادستی در ظاهر بسیار والا بوده است؛ اما به تدریج در اصلاحات بعدی تضعیف شده‌اند [۲۴].
- ۲ از مشروح مذاکرات قانون اساسی می‌توان فهمید که چالش‌های امروز بین اعضای خبرگان وقت هم وجود داشته است، اما با دلایل کلی و صرفاً استناد به تجربه سایر کشورها از کنار چالش‌های پیش‌روی این اصول مربوط به شوراها در قانون اساسی ایران گذر کرده‌اند [۲۵].
- ۳ شوراها شهر اقتباسی ناقص از شوراهای شهر در کشورهای غربی بوده‌اند [۲۷].
- ۴ امروزه در ایران معلوم نیست که شوراها به چه کسی به لحاظ ساختاری باید پاسخ‌گو باشند (مجلس شورای اسلامی یا دستگاه‌های وزارت کشور؟) [۲۷].
- ۵ شوراها نهادینه نشده‌اند؛ از این رو، دولت‌ها به صورت سلیقه‌ای با آنها برخورد می‌کنند [۲۷].
- ۶ تکنیک «راه بینداز، جا بینداز» در سال ۱۳۷۷ برای راه‌اندازی شوراها به کار گرفته شد [۲۷].
- ۷ فقدان جایابی درست امور محلی و جایگاه ضعیف و نامناسب شوراها با سایر دستگاه‌ها موجب بلاتکلیفی آن است [۲۳].
- ۸ نظام حکومتی براساس تمرکز و مسئولیت‌های بخشی بنا شده است [۲۳].
- ۹ شوراها رها شده‌اند و نظارت بر آنها مشخص نیست [۲۳].
- ۱۰ جایگاه شوراها بین مردم و مسئولان جا نیافتاده است [۲۶].
- ۱۱ شغل محسوب نشدن عضویت در شورا، جزو ریشه‌های کژکارکردی و فساد محسوب می‌شود [۲۷].
- ۱۲ هنوز مکانیزم‌های ارتباطی بین انواع شوراهای اسلامی سطوح مختلف کشور به صورت واضح مشخص نیست؛ چون فرهنگ پارلمانی محلی شکل نگرفته است [۲۵].
- ۱۳ گاهی تنش‌های درون شورا برای تعیین هیئت‌رئیس یا عضویت در کمیسیون‌های مهم منجر به لزوم دخالت وزارت کشور شده است [۲۴].
- ۱۴ فقدان تخصص اعضای شوراها به این دلیل است که هر کس سواد خواندن و نوشتن داشته باشد، می‌تواند نامزد انتخابات شوراهای اسلامی شود [۲۷].
- ۱۵ قوانین بالادستی به شوراها اجازه ورود به مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و به‌طورکل خدماتی داده‌اند؛ اما هم زمینه‌اش فراهم نیست و هم دستگاه‌های دولتی نسبت به واگذاری اختیارات مقاومت نشان می‌دهند [۲۶].
- ۱۶ باوجود برخورداری از حمایت قانونی، شوراها به‌جای شورای تصویبی یا نظارتی به شوراهای مشورتی تبدیل شده‌اند [۲۴].
- ۱۷ مدیران محلی و اعضای شوراها در فضای بی‌اعتمادی و سوءظن به سر می‌برند [۲۶].

پیشنهاد‌های راهبردی برای بهبود ساختار قدرت مرکزی - محلی در ایران:

- ۱ ابداع ترتیب سلسله‌مراتب اجرایی جدید برای کشور: این سلسله‌مراتب اجرایی شامل دولت مرکزی، ایالات ۹ گانه و ولایات ۵۰ گانه و مدیریت محلی در شهرها و بخش‌های کشور می‌شود. اداره هیئت دولت متشکل از ۷ وزارتخانه و ۹ تن از رؤسای ایالات به‌عده رئیس‌جمهور است. دولت مرکزی شامل ریاست‌جمهوری، هیئت دولت، وزارتخانه‌های ۷ گانه و اتاق فکر اقتصاد ملی، شورای امنیت ملی، انقلاب فرهنگی و شورای ملی اقتصاد است [۲۱].
- ۲ در فدرالیسم ایرانی تشکیل واحدها با ماهیت و الزامات اقتصادی است نه سیاسی، همانند استان‌های ایران که بیشتر سیاسی-ملی‌اند. نظام سیاسی و امنیتی از طریق استانداری‌ها زیر نظر وزیر کشور اداره می‌شود [۲۱].
- ۳ اختیارات سراسری دولت مرکزی در سطح امور دفاعی، سیاسی، سیاست خارجی خواهد بود. اختیارات درباره صنعت و کشاورزی، خدمات و تجارت، علم و فناوری به سطوح محلی یعنی فدرال‌ها داده می‌شود [۲۱].
- ۴ کشور سه نوع مجلس خواهد داشت؛ از جمله مجالس قانونگذار به ترتیب مجلس شورای اسلامی، شورای عالی استان‌ها و شورای قانونگذاری فدرال. مجلس شورای اسلامی مسئول قوانین مادر و کلیدی و حاکم بر دو مجلس دیگر است [۲۱].

۲-۱-۴. حکمرانی مشارکتی

پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالب مسائلی همچون امکان‌سنجی نقش مراکز علمی به‌عنوان بازوهای پژوهشی شوراها، ابعاد اصلاحات انتخابات محلی و بررسی فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی به ابعاد مختلف حکمرانی مشارکتی می‌پردازند. عمده این موضوعات ناظر به آسیب‌شناسی چالش‌های موجود و ارائه راهکارهای رفع این آسیب‌هاست.

جدول ۱۴. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام

فراوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۵	قابلیت مراکز علمی به‌عنوان بازوی پژوهشی شوراها	نهادمندی مشارکت	حکمرانی مشارکتی
۶	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی	سیاستی	
۷	اصلاحات در انتخابات مرکزی و محلی در راستای مشارکت سیاسی	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های حکمرانی مشارکتی در ایران:

- ۱ همکاری مردم با شوراها می‌تواند خیلی عمیق باشد؛ زیرا چهره‌به‌چهره است و مردم منتخبان را از خود می‌دانند [۲۶].
- ۲ شوراها را اسلامی، راهبرد استراتژیک نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای بسط و تعمیق مشارکت مردم شهر و روستا در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است [۲۶].
- ۳ اگر میزان اعتماد میان شوراها با سازمان‌ها و جامعه بالا برود، موجب می‌شود تا اعضای شورا در تعامل با سازمان‌های دولتی به جریان گفت‌وگو و چانه‌زنی خوش‌بین شوند [۲۶].

چالش‌های حکمرانی مشارکتی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ فقدان احزاب فعال، انجمن‌های علمی، صنفی، پنگاه‌ها، بنیادهای خیریه و گروه‌های غیردولتی [۲۳].
 - ۲ اصرار شوراها بر استفاده از راهکارهای صرفاً بوروکراتیک موجب حذف مردم عادی از جریان تصمیم‌گیری در شوراها می‌شود [۲۳].
 - ۳ گاهی در دور دوم کاهش مشارکت صورت می‌گیرد؛ زیرا اعضای منتخب برخلاف دور اول لزومی برای حضور مردم در جلسات شورا و همکاری با آنان نمی‌بینند [۲۵].
 - ۴ نامزدهای انتخابات معمولاً از سواد و تخصص لازم برای تصدی پست‌های شورا برخوردار نیستند [۲۷].
- پیشنهادها برای بهبود حکمرانی مشارکتی در ایران:
- ۱ برای پویا ساختن و سرزنده نگاه داشتن جامعه می‌توان انتخابات محلی را همزمان با انتخابات ملی برگزار کرد [۲۵].
 - ۲ از دیگر موارد برای سرزنده نگاه داشتن جامعه این است که شهردار یا استاندار مستقیماً از سوی کل حوزه انتخابی برگزیده شود [۲۵].
 - ۳ شکل‌گیری نهادهای میانی در قالب احزاب در جامعه مدنی [۲۶].
 - ۴ بهتر است اعضای مجلس ایالتی یا اعضای شورای شهر توسط بخش‌ها و محله‌های مختلف انتخاب شوند [۲۱].
 - ۵ در فدرالیسم اقتصادی پیشنهاد می‌شود که رؤسای فدرال‌ها را رئیس‌جمهور به مجلس پیشنهاد کند و پس از رأی اعتماد، حکم آنها را رئیس‌جمهور صادر می‌کند [۲۱].

۴-۱-۳. برنامه‌ریزی و بودجه

پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالب مواردی از قبیل فقدان کار کارشناسی در برنامه‌ریزی‌های شهرداری و شوراها، برنامه‌ریزی و توسعه ناموزون در سطح کشور و غیره به آسیب‌شناسی چالش‌ها و پیشنهادها راهبردی به بررسی نظام برنامه‌ریزی در نسبت مرکز-محلی پرداخته است.



جدول ۱۵. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در پژوهش‌کده مجمع تشخیص مصلحت نظام

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
برنامه‌ریزی و بودجه	ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران	فقدان کار کارشناسی در برنامه‌ریزی‌های شهرداری و شوراها	۴
		برنامه‌ریزی در راستای توسعه ناموزون در سطح کشور	۸
		فقدان نگاه راهبردی در برنامه‌ریزی	۶
	دست‌های نامرئی در بودجه‌ریزی	چالش سیاسی شدن بودجه‌ریزی	۳
	منابع ناپایدار شوراها	چالش‌برانگیزی نبود استقلال مالی شوراها	۴
	اصول بودجه‌ریزی محلی	الگوی دوگانه مرکزی- محلی اخذ مالیات با رویکردی فدرالیسم اقتصادی	۵
		بازتوزیع منابع از طریق مدیریت درآمدها و هزینه‌ها در فدرال‌های اقتصادی ۹ گانه	۱۱
		مطلوبیت مدیریت بودجه در ساختارهای چندسطحی (مرکزی، منطقه‌ای و استانی)	۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ اکثر کاندیداها بدون هدف روشن و برنامه مشخص در انتخابات شوراهای اسلامی شرکت می‌کنند [۲۷].
- ۲ پیرو برنامه نداشتن کاندیداها، جریان‌ات سیاسی بر تصمیمات اعضای شوراها و برنامه‌ریزی‌های احتمالی برای شهر و روستا تأثیر می‌گذارند [۲۷].
- ۳ در سایه نبود برنامه منسجم و مدون بلندمدت برای مدیریت شهری، تصمیمات مقطعی اتخاذ می‌شود [۲۲].
- ۴ یکی از عوامل اساسی ناکامی برنامه‌های توسعه در ایران، داشتن نگاه و رفتار یکسان متمرکز برای کلیه مناطق کشور است [۲۲].
- ۵ تقسیم کار تخصصی میان مناطق مختلف کشور براساس مزیت نسبی هر منطقه در چارچوب خط‌مشی‌های کلان توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور صورت نگرفته است [۲۱].
- ۶ در سایه برنامه‌ریزی از بالا به پایین، نابرابری و نبود توازن اقتصادی میان مرکز و سایر مناطق کشور، امری مشهود است [۲۱].

پیشنهادها برای بهبود برنامه‌ریزی در ایران:

- ۱ وجود ساختار حزبی، به دنبال خود نامزدهای دارای صلاحیت و برنامه‌های مطالعه شده را به همراه دارد [۲۶].
- ۲ وجود احزاب شناسنامه‌دار موجب شفافیت تصمیمات شورا به جای تأثیرپذیری از شبه‌جریان‌ات نامرئی خواهد شد [۲۶].

- ۳ شهرها براساس رویکرد آمایشی از پایین به بالا می‌توانند به برنامه بلندمدت مدیریت شهری کمک کنند [۲۷].
- ۴ شهرداری‌ها در کنار خود به نهاد پژوهشی برای انجام کار کارشناسی و جلب کردن همراهی شورای شهر نیازمندند [۲۶].
- چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران:**
- ۱ مشخص نیست شوراها براساس کدام منبع مالی مستقل عمل می‌کنند؛ آیا از منابع مالی شهرداری‌ها یا منابع مالی وزارت کشور یا حمایت مردمی تغذیه می‌شوند؟ [۲۲].
- ۳ نتیجه فقدان راه‌حل‌های منطقی اقتصادی در بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی سیاسی است. رویکرد سیاسی بودجه‌بندی، معاملات و مبادلات تصمیم‌گیران سیاسی در کانون توجه قرار دارد [۲۱].
- ۴ بودجه‌ریزی با رویکرد سیاسی در مورد چند عامل مؤثرند؛ از جمله رفتار قانونگذاران، گرایش‌های بوروکراتیک، ایدئولوژی حاکمان، سلیقه‌های شخصی و تباری میان قدرتمندان و حاکمان [۲۱].
- پیشنهادها برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:**
- ۱ لزوم هماهنگی بین سیاست‌های بودجه‌ای دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای و ایالتی یا استان‌ها برای حصول اطمینان از سازگاری آنها با اهداف کلان [۲۱].
- ۲ به دنبال فدرالیسم اقتصادی با جداسازی اختیارات پرداخت هزینه از اختیارات کسب درآمد، ارتباط بین منافع حاصل از هزینه‌ها و قیمت پرداخت شده بابت آنها (یعنی مالیات) از بین می‌رود [۲۱].
- ۳ پیشنهاد می‌شود تخصیص درآمد ایجاد شده در هر رده دولتی به خود آن رده، همراه با پرداختی‌های انتقالی بین‌دولتی برای برطرف کردن تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها در این سطوح واگذار شود [۲۱].
- ۴ در فدرالیسم اقتصادی همچنان وظیفه اخذ مالیات در مواردی مانند وضع مالیات بر شرکت‌ها به‌عهد دولت یا حکومت مرکزی است. در مورد مالیات بر منابع طبیعی می‌توان ضوابطی گذاشت که این وظیفه به‌صورت مشارکتی توسط دولت مرکزی و سایر سطوح دولتی انجام شود [۲۱].
- ۵ لزوم طراحی نظام مناسب انتقال منابع بین سطوح مختلف دولتی، هم برای اهمیت توزیع مجدد منابع و هم برای حصول اطمینان از برقراری محدودیت در میزان استقراض در سطوح مزبور حائز اهمیت است. انتقال منابع درون‌دولتی معمولاً به دو صورت انجام می‌شود: روش مشارکت در درآمد و روش کمک بلاعوض. روش مشارکت در درآمد برای از بین بردن نابرابری‌های عمودی ناشی از درآمدها و هزینه‌ها در شکل‌های متفاوت عملی شده است. مشارکت در درآمدها می‌تواند براساس اقلام جزئی درآمدها انجام گیرد یا اینکه کل درآمدها بر مبنای مشارکت گذاشته شود [۲۱].
- ۶ تهیه مستمر برنامه‌های مالی و مبادله اطلاعات مربوطه توسط تمام سطوح دولتی و همچنین توسعه و اجرای نظام اطلاعاتی پیشرفته و یکپارچه رایانه‌ای در تمام سطوح دولتی [۲۱].

۴-۱-۴. نظارت

پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالب مسائلی از جمله پررنگ کردن حضور مردم در صحن شوراها و نقش سمن‌های محلی به آسیب‌شناسی نظارت در شوراها را اسلامی پرداخته است.

جدول ۱۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
نظارت	لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت	لزوم تقویت ارتباطات مردم با شوراها	۳
		لزوم تقویت نقش سمن‌های محلی در نظارت	۳

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



چالش‌های نظارت در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ کاهش اعتماد جامعه محلی به شوراها [۲۷].
- ۲ شوراها مردم را از حضور در صحن علنی تصمیمات خود خارج کرده‌اند [۲۷].
- ۳ اطلاع‌رسانی مستمر و دقیق درباره تصمیمات شورا به مردم نمی‌شود [۲۲].

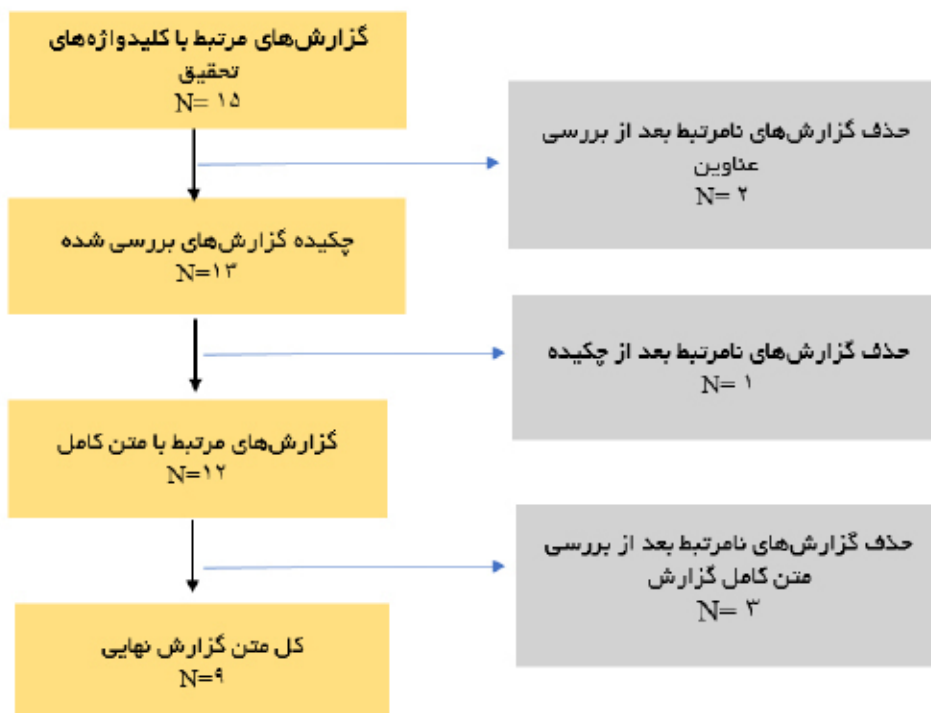
پیشنهادها برای بهبود حکمرانی محلی در ایران:

- ۱ شایسته است که جلسات شورا به صورت علنی با حضور مردم برگزار شود [۲۶].
- ۲ اطلاع‌رسانی مستمر باید از طریق رسانه‌های محلی صورت پذیرد [۲۶].
- ۳ حضور گروه‌های سازمان‌یافته مردمی در قالب احزاب سیاسی به شرط شفافیت فعالیت‌ها می‌تواند به عملکرد شوراها کمک کند [۲۷].

۵. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه (سازمان برنامه و بودجه)

این بخش به دنبال انجام تحلیلی از گزارش‌های مکتوب کارشناسی مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه در حوزه حکمرانی محلی و برنامه‌ریزی مبتنی بر آن است. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه به دنبال شناسایی الگوها، روندها و یافته‌های کلیدی در مورد حکمرانی محلی و برنامه‌ریزی مبتنی بر آن خواهد بود. کلیدواژه‌های مطلوب ما حکمرانی محلی، تمرکززدایی، برنامه و بودجه، توسعه اجتماع‌محور و غیره بوده است. باین حال، گزارش‌های بررسی شده در این بخش توسط معاونت پژوهشی و کارشناسان مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه طی یک دیدار حضوری دریافت شده‌اند. این گزارش‌ها حاوی اطلاعات و یافته‌های ارزشمندی درباره موضوعات مختلف مربوط به حکمرانی محلی و برنامه‌ریزی مبتنی بر آن است.

شکل ۸. نمودار سیرانتخاب گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با توجه به نبود وبسایت مناسب برای دسترسی به گزارش‌ها، به‌ناچار طی جلسه‌ای حضوری گزارش‌های مکتوب کارشناسی مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه در حوزه حکمرانی محلی و برنامه‌ریزی دریافت شد. یکی از گزارش‌ها به‌موجب متناسب نبودن با مطالعه حاضر حذف شد. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر، مرتبط بودن گزارش‌ها با موضوع مورد بحث، یعنی حکمرانی محلی، توسعه اجتماع محور، آمایش سرزمینی و برنامه‌ریزی بوده است. در ادامه، شناسه گزارش‌های مربوطه قابل مشاهده است.

جدول ۱۷. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

کد پژوهش	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش	سال اجرا	نوع سند
۲۷	امیر ثامنی	آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور	۱۳۹۸	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
۲۸	رضوان استاد علی دهقی	نقشه اولویت‌ها و فوریت‌های توسعه ایران	۱۴۰۰	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
۲۹	الهام امیرحاجیلو	بسته سیاستی برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور در ایران	۱۴۰۱	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
۳۰	الهام امیرحاجیلو	اجتماع‌محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب‌های پیشنهادی)	۱۴۰۰	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
۳۱	مهرداد نیکو، فاطمه سرایی، محمد امین نهال، جواد اولاد غفاری	گزارش تحلیلی اعتبارات استانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	۱۳۹۶	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
۳۲	الهام امیرحاجیلو	بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)	۱۴۰۱	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
۳۳	رضوان استاد علی	نقد و بررسی پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی	۱۴۰۱	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری دفتر خدمات پژوهشی
۳۴	رضوان استاد علی، روزبه کردونی	مسئولیت اجتماعی شرکتی، توسعه منطقه‌ای و توانمندسازی محلی	۱۴۰۱	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری دفتر خدمات پژوهشی
۳۵	مهرداد نیکو	گزارش تحلیلی بودجه استانی در لایحه بودجه ۹۹	۱۳۹۸	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
۳۶	غلامرضا گرابی‌تژاد، الهام وفایی	مطالعات پشتیبان تدوین برنامه هفتم توسعه کشور: ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربست در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب	۱۴۰۱	گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط زیست

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با توجه به گزارش‌های مذکور، در ادامه کدهای باز، کدهای محوری و کدهای گزینشی مرتبط با حکمرانی محلی از نظر گزارش‌ها و تحقیقات انجام شده در مرکز پژوهشی توسعه و آینده‌نگری قابل مشاهده است.



۵-۱. بررسی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه (سازمان برنامه و بودجه)

یکی از مهم‌ترین ارکان حکمرانی، چه در سطح محلی چه ملی، مبحث برنامه‌ریزی و بودجه است که البته با ارکان دیگر از قبیل ساختار قدرت اداری مرکزی- محلی، مشارکت، نظارت و غیره ارتباط دارد. طبیعتاً پیش‌بینی می‌شود که گزارش‌های مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه دیدگاه بسیار دقیقی را در این خصوص بیان کنند.

۵-۱-۱. ساختار قدرت مرکزی- محلی

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده در قالب مواردی از جمله بایسته‌های تمرکززدایی اداری، سیاسی و مالی در ایران، شکاف‌های حاکمیت چندسطحی در ایران و راه‌حل‌های التیام شکاف‌های حاکمیت چندسطحی ایران به بررسی آسیب‌های ساختار اداری قدرت مرکزی- محلی و راه‌های پیشنهادی پرداخته است.

جدول ۱۸. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی- محلی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۸	وجود شکاف در حاکمیت چندسطحی ایران	ناهماهنگی‌های ساختاری	ساختار حکمرانی مرکزی- محلی
۲۲	تمرکززدایی چندوجهی اداری، سیاسی و مالی	تمرکززدایی مطلوب	
۸	امکان هماهنگی چندسطحی با دولت الکترونیک		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های ساختار قدرت مرکزی- محلی در ایران:

- ۱ نبود تقارن اطلاعات به‌لحاظ کمیت، کیفیت و نوع آن بین سطوح دولت و دستگاه‌های اجرایی [۲۸].
- ۲ تعارض مقرراتی یا موازی‌کاری بین بخش‌ها و سطوح [۲۸].
- ۳ ناکافی بودن ظرفیت علمی، فنی، زیرساختی بازیگران داخلی به‌ویژه برای طراحی استراتژی‌های مناسب [۲۸].
- ۴ درآمدهای ناپایدار یا ناکافی دستگاه‌ها که اجرای مؤثر مسئولیت‌ها را در سطح ملی تضعیف می‌کند [۳۵].
- ۵ رویکردهای بخشی توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های بخشی [۳۶].
- ۶ تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی- اجتماعی و بی‌توجهی به ابعاد فضایی- مکانی برنامه‌ها [۳۱].
- ۷ رقابت برای تصویب، تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی [۳۲].
- ۸ نبود تطابق بین مناطق عملکردی و مرزهای اداری- پروژه‌محوری [۳۲].
- ۹ اهداف متفاوت و اغلب متضاد بازیگران مختلف که موانعی را برای اهداف هم‌گرا ایجاد می‌کنند [۳۳].
- ۱۰ ضعف هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های نهادهای دولتی و غیردولتی با یکدیگر در مداخلات در محلات هدف [۳۳].

پیشنهادها برای بهبود ساختار قدرت مرکزی- محلی در ایران:

- ۱ تمرکززدایی واقعی شامل سه بُعد سیاسی، اداری و مالی است. اگر دولت توسعه‌گرا نباشد، تمرکززدایی کمکی به توسعه نخواهد کرد. تمرکززدایی به‌نوبه خود هدف نیست، بلکه ابزاری برای توانمندسازی مردم، نهادها و دستگاه‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای است [۳۳].
- ۲ تمرکززدایی مبتنی بر آمایش سرزمین از طریق اصلاح و ظرفیت‌سازی سیاسی باید انجام گیرد [۲۸].
- ۳ اصلاحات سیاسی غیرمتمرکز در راستای فرصت‌های توانمندسازی دولت محلی لازم است. انتقال قدرت تصمیم‌گیری و منابع به سطوح پایین‌تر دولتی باید انجام گیرد [۳۴].
- ۴ استقلال محلی برای برنامه‌ریزی و مصرف منابع لازم است [۳۱].
- ۵ ابزارهای دولت الکترونیک برای شفافیت و اشتراک‌گذاری و اطلاعات در مقابل شکاف اطلاعاتی موجود لازم است [۳۳].
- ۶ ظرفیت‌سازی برای راه‌حل‌های هماهنگی بین‌بخشی و جبران شکاف نهادی لازم است [۳۳].

- ۷ تعریف ابزارهایی برای ایجاد ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای برای بهبود شکاف ظرفیت‌های علمی، فنی و زیرساختی بازیگران داخلی لازم است [۳۳].
- ۸ ایجاد مکانیسم‌های تأمین مالی مشترک برای جبران شکاف منابع مالی و درآمدهای ناپایدار تضعیف‌کننده مسئولیت‌های سطح ملی لازم است [۳۳].
- ۹ ایجاد مکانیسم‌هایی برای ایجاد رویکردهای چندبعدی-سیستماتیک در سطح فروملی و اعمال حکمرانی و تعهد سیاسی لازم است [۳۳].
- ۱۰ ایجاد ابزارهایی برای رسیدن به مقیاس مناسب برای مشکل شکاف اجرایی-اداری و نبود تطابق بین مناطق عملکردی و مرزهای اداری- پروژه‌محوری لازم است [۳۲ و ۳۳].
- ۱۱ ایجاد مشوق‌ها برای همسو کردن اهداف به‌منظور التیام شکاف بین بازیگران مختلف لازم است [۳۳].
- ۱۲ اندازه‌گیری کیفیت سازمانی، ابزارهای تقویت چارچوب یکپارچگی در سطح مرکزی و محلی، ابزارهایی برای افزایش مشارکت شهروندان لازم است [۳۳].

۲-۱-۵. حکمرانی مشارکتی

گزارش‌های مرکز توسعه و آینده‌نگری در قالب مسائلی همچون اصلاحات لازم برای شکل‌گیری تشکل‌های اجتماعی و توانمندسازی محلی از طریق مسئولیت اجتماعی شرکت‌های منطقه به آسیب‌شناسی حکمرانی مشارکتی و پیشنهادهای راهبردی پرداخته‌اند.

جدول ۱۹. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۱۷	اصلاح قوانین به نفع شکل‌گیری تشکل‌های اجتماعی	نهادمندی مشارکت سیاسی	حکمرانی مشارکتی
۸	توانمندسازی محلی از طریق مسئولیت اجتماعی شرکت‌های منطقه		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مهم‌ترین چالش حکمرانی مشارکتی در وضعیت فعلی ایران براساس کدهای استخراج از گزارش‌های یاد شده، نبود حلقه‌های میانی و سازوکارهای حمایت از آنهاست. از این‌رو، عمدتاً به ارائه اصلاحات برای شکل‌گیری تشکل‌های اجتماعی و توانمندسازی محلی شرکت‌ها در راستای ایفای مسئولیت‌های اجتماعی پرداخته است:

- ۱ ساده‌سازی فرایند ثبت‌نام تشکل‌های اجتماعی-مدنی بسیار حائز اهمیت است [۳۶].
- ۲ نظارت همه‌جانبه و مستمر بر تشکل‌ها توسط اداره مالیات و هیئت نظارت برای اطمینان خاطر حاکمیت از فعالیت‌های آنها باشد. سازمان امور مالیاتی (براساس ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم) مسئول نظارت مالی بر عملکرد سمن‌ها شود [۳۵].
- ۳ ایجاد ساختاری شبیه خانه احزاب برای سمن‌ها تحت عنوان خانه تشکل‌ها؛ وزارت کشور ابتدا با همکاری سازمان‌های تخصصی مسئول تشکیل خانه تشکل باشد، سپس به خود تشکل‌ها واگذار کند [۳۱].
- ۴ سند توسعه مشارکت شامل مسائل و مشکلات اولویت‌بندی شده کشور به‌صورت پویا با مشارکت خانه تشکل‌ها و دستگاه‌های تخصصی تهیه شود [۳۱].
- ۵ خانه تشکل‌ها می‌تواند با همکاری نهادهای دانشگاهی و سازمان‌های تخصصی، شاخص‌ها و فرایندهای رتبه‌بندی سمن‌ها را پیگیری کند و پس از تصویب در هیئت نظارت بر تشکل‌ها بر حسن اجرای آن هم نظارت داشته باشد [۳۱].
- ۶ لزوم تشکیل بانک اطلاعات سمن‌ها، برگزاری دوره‌های آموزشی، نظارت بر عملکرد سمن‌ها، نمایندگی سمن‌ها در هیئت نظارت بر سمن‌ها و مطالبه حمایت مالی و لجستیک دولت از سمن‌ها در فرایندی قانونمند و شفاف [۳۱].
- ۷ هیئت نظارت بر تشکل‌ها با ترکیبی شامل یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، یک نماینده سمن‌ها، وزیر کشور یا نماینده



ایشان، یکی از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس و یک استاد دانشگاه به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی [۳۱].

۸ سازوکارهای سنتی و مدرن برای حل و فصل تعارضات محلی بر سرزمین، هویت و منابع طبیعی باید تقویت شود. شبکه روابط و تعاملات بازیگران محلی باید به وجود آید [۲۸ و ۳۱].

۹ لزوم هماهنگی اجرایی بین دستگاه‌ها و نهادهای ملی (سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه ذی‌ربط)، استانی (استاندار، شورای برنامه‌ریزی و توسعه) و در سطح منطقه و شهرستان (شرکت‌ها) لازم و ضروری است [۳۲ و ۳۰].

۱۰ توانمندسازی محلی از طریق مسئولیت اجتماعی شرکت‌های منطقه امکان‌پذیر است. تعیین شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان متولی هماهنگی میان دولت و شرکت‌ها و هدفمند کردن منابع مسئولیت اجتماعی لازم است [۳۴].

۳-۱-۵. برنامه‌ریزی و بودجه

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری عمدتاً متمرکز بر همین مقوله بوده است. در همین مسیر، به مقولات مختلفی، از جمله اهمیت آمایش سرزمینی در برنامه‌ریزی و فقدان آن در ایران، موانع تحقق آمایش سرزمینی در ایران، اصول لازم برای تعریف یک طرح آمایش سرزمینی، اصلاحات لازم برای آمایش سرزمینی در ایران، اهمیت نقش شورای برنامه‌ریزی استان و نهادهای دولتی در سطوح فروملی، جایگاه مهم مراکز پژوهشی استانی در برنامه‌ریزی محلی، ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی مطلوب، اصول بودجه‌ریزی مشارکتی و غیره پرداخته است.

جدول ۲۰. کدگذاری برنامه‌ریزی و بودجه محلی در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۱۱	اهمیت آمایش سرزمینی در برنامه‌ریزی و فقدان آن در ایران	بازبینی آمایش سرزمینی	برنامه‌ریزی و بودجه
۹	وجود موانع شناختی و زمینه‌ای در تحقق آمایش سرزمینی		
۵	لزوم تقسیم کار ملی و منطقه‌ای در آمایش سرزمینی		
۸	لزوم اصلاحات در آمایش سرزمینی		
۱۴	ناهماهنگی بین‌بخشی در برنامه‌ریزی	عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی	
۱۲	اهمیت نقش شورای برنامه‌ریزی استان و نهادهای دولتی در برنامه‌ریزی	بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی	
۵	نقش مهم مراکز پژوهشی استانی در برنامه‌ریزی محلی		
۶	لزوم برنامه‌ریزی مسئله‌محور- مأموریت‌گرا		
۱۷	برنامه‌ریزی مشارکتی اجتماع‌محور منطقه‌ای	عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی	
۹	ناهماهنگی بین‌بخشی در بودجه‌ریزی		
۸	لزوم بودجه‌ریزی مشارکتی	اصول بودجه‌ریزی محلی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های برنامه‌ریزی در ایران:

۱ برنامه سوم توسعه با شکل دادن نهادهایی (مثل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، ستاد درآمد و تجهیز منابع استانی و کمیته تخصیص و اگذاری امور مالی به استان) نقطه‌عطفی در نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی بود. برحسب ظاهر، تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت در امور برنامه‌ریزی و توسعه هر استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور به‌عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است [۳۲].

۲ در برنامه چهارم توسعه، استان‌ها موظف به تهیه اسناد توسعه استان‌ها شدند [۳۳].

۳ وظایف عمران استان‌ها مشخص، و تفکیک عناوین درآمدهای ملی از استانی از برنامه سوم توسعه شروع شد [۳۵].

۴ شورای برنامه‌ریزی و توسعه و نظام درآمد- هزینه استان دو نهاد اصلی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌اند [۳۵].

۵ امکان استفاده از اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادها و تشکلهای غیردولتی برای شناسایی، حل مسائل و توزیع اعتبارات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی [۳۶].

۶ امکان هدایت و پیشبرد فعالیت‌های پژوهشی به‌منظور شناسایی مسائل خاص استان‌ها برای برنامه‌های توسعه استان توسط مراکز پژوهشی استانی [۳۳].

چالش‌های برنامه‌ریزی در ایران:

۱ باوجود ورود پنجاه‌ساله به ادبیات برنامه‌ریزی ایران، آمایش سرزمینی هیچ‌گاه رنگ واقعیت به خود نگرفته است. آمایش سرزمین به‌عنوان بُعد هماهنگ‌کننده و یکپارچه نظام برنامه‌ریزی بخش مبنای کشورهاست [۲۸].

۲ انتخاب نکردن نام مناسب و ترجمه لفظ به‌لفظ واژه «aménagement du territoire» از زبان فرانسه برای آنچه امروزه به نام «آمایش سرزمینی» مصطلح شده است [۲۸].

۳ میان انتظارات و مأموریت‌های پیش‌بینی شده برای فعالیت‌های مورد توقع و استنباط از مفهوم آمایش با واقعیت و عملکرد مقرر از آمایش در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و توسعه کشور همخوانی دیده نمی‌شود. بین‌رشته‌ای بودن آمایش سرزمینی باعث برداشت‌های متعدد و متفاوت شده است [۲۸].

۴ خاصیت میان‌رشته‌ای بودن آمایش سرزمینی باعث شده است که طی دهه‌های متعدد بر سر مسئولیت تدوین آن بین برخی وزارتخانه‌ها، نهادهای دولت و سازمان برنامه و بودجه درگیری باشد. همچنین در خود سازمان برنامه و بودجه نیز هر سال و هر دوره به یک نهاد با یک نام جدید واگذار شده است [۲۸].

۵ ازجمله علل زمینه‌ای عدم موفقیت آمایش سرزمینی در جامعه ایرانی و نظام برنامه‌ریزی کشور است [۲۸ و ۳۳].

۶ دولت رانتیر نفتی، خود را پیمانکار توسعه و فعال مایشاء در برنامه‌ریزی می‌داند. مشروعیت برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزان صرفاً از فرض «تفویض اختیار از سوی دولت» نشئت می‌گیرد [۲۸].

۷ ناهم‌گرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی یکی از چالش‌های مهم است [۳۳].

۸ حاکم شدن دیدگاه برنامه به‌عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آنها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...) [۲۸].

۹ وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم در برنامه‌ریزی ایران از یک طرف و نبود سازوکار حل تعارض‌های منافع بین نخبگان برنامه‌ای از سوی دیگر. وجود جهت‌گیری‌های بخشی- منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها دیده می‌شود [۳۱].

۱۰ ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاستگذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور از یک طرف و ضعف نظام اداری- اجرایی دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده از سوی دیگر [۳۱ و ۳۳].

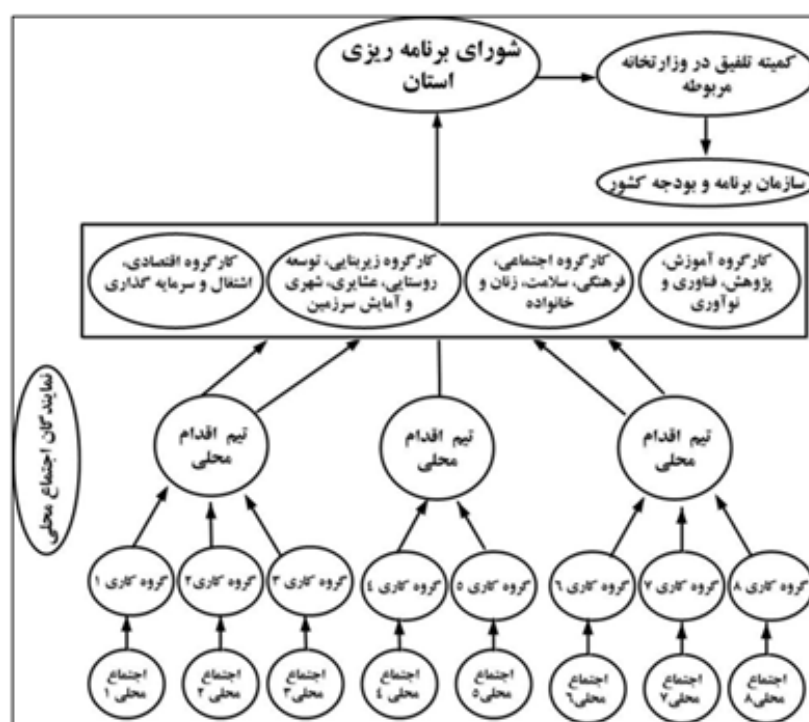
۱۱ نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاستگذاران و مجریان از مفاهیم از یک طرف و حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی از سوی دیگر [۲۸].

پیشنهادها برای بهبود برنامه‌ریزی در ایران:

۱ توجه به برنامه‌ریزی مشارکتی اجتماع‌محور: توسعه و استفاده از ظرفیت نهادهای غیردولتی و مردمی به‌منظور مشارکت

- در برنامه‌ها و فعالیت‌های سطح منطقه‌ای و محلی، ظرفیت‌سازی مدیریت محلی و سازمان‌های مدیریت خدمات عمومی برای برنامه‌ریزی واحدها از طریق آموزش، شبکه‌سازی و پیاده‌سازی نظام آمار و اطلاعاتی متناسب هر منطقه [۳۱].
- ۲ برگزاری جلسات مشورتی و هم‌اندیشی مستمر با دست‌اندرکاران به‌منظور تهیه الگوی بومی و مناسب برای استفاده از رویکرد اجتماع‌محور برای عدالت سرزمینی [۳۱].
 - ۳ تیم اقدام محلی به‌عنوان هسته تصمیم‌سازی و نمایندنده اجتماع هدف در تدوین برنامه توسعه با رویکرد اجتماع‌محور با هماهنگی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تعریف می‌شوند [۳۱].
 - ۴ رویکرد دارایی‌مبنا بهتر از نیازمبنا در برنامه‌ریزی است. رویکرد دارایی‌مبنا بر دارای‌های اجتماع محلی متمرکز است. رویکرد دارایی‌مبنا به‌دنبال شناسایی فرصت‌ها از طریق انتخاب دارایی‌های مهم است. در رویکرد دارایی‌مبنا برخلاف نیازمبنا، که منابع مالی به سازمان‌های دولتی اختصاص دارد، منابع مالی، سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های داوطلبانه از انجمن‌ها حمایت می‌کند [۳۱].
 - ۵ اصلاح نظام قوانین و مقررات مرتبط با برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی و کاهش تعارض و تضاد میان آنها [۳۳ و ۳۱].
 - ۶ طرح‌ریزی گذار به‌سوی «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» مشتمل بر تلفیق چهار جریان آمایشی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی [۳۳].
 - ۷ توسعه کاربرد مفهوم «برنامه‌ریزی توسعه ملی» به‌جای کاربرد واژه آمایش سرزمینی در مقیاس ملی [۲۸].

شکل ۹. نمودار سازمان‌دهی اجتماع هدف در برنامه توسعه اجتماعی و اقتصادی [۳۱]



ظرفیت‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران براساس گزارش‌های فوق عبارت‌اند از:

- ۱ به‌منظور رفع چالش ناهمبندی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ملی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، توزیع فصلی اعتبارات تملک دارایی‌ها سرمایه‌ای استان در ۱۰ ماده‌واحد و توزیع استان، برنامه اعتبارات در گزارش بودجه استان‌ها برای نخستین بار آمده است [۳۵].
- ۲ دستگاه‌های ملی در راستای ارتقای شاخص‌های بخش و رفع فقدان تعادل‌های منطقه‌ای می‌توانند اقدام کنند [۳۳].

۳ در ماده (۲۶) برنامه چهارم توسعه دستگاه‌های اجرایی موظف بودند که هم وظایف قابل واگذاری را به واحدها بدهند هم نظام درآمد- هزینه استانی را برپا دارند [۳۶].

۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تحولات عمده‌ای داشت؛ از جمله افزایش سهم اعتبارات هزینه استان‌ها از ۳,۴ درصد به ۲۰ درصد و انتقال ۸۶۸ تعداد از طرح‌های ملی به استان‌ها و افزایش سهم استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور به ۳۸ درصد، استقرار نظام درآمد- هزینه استان‌ها و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد. این لایحه می‌تواند برای سال‌های دیگر نیز الگو باشد [۳۶].

چالش‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران براساس گزارش‌های فوق:

۱ یکی از آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی، ناهماهنگی شورای برنامه‌ریزی و توسعه به‌عنوان متولی توسعه استان با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ملی به‌عنوان متولی توسعه بخش در اختصاص اعتبار است [۲۸].

۲ طولانی شدن فرایند ابلاغ و توزیع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان‌ها تا ابتدای نیمه دوم سال از جمله مشکلات اجرایی است [۲۸].

۳ بودجه‌ریزی از بالا به پایین: معمولاً نیازسنجی‌ها و آمایش‌ها صوری است و بیشتر به‌صورت بخشی و دستوری اطلاعات و نیازها از دستگاه‌ها جمع‌آوری می‌شود [۲۸].

۴ برنامه اعتبارات در گزارش بودجه استانی، به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، اجازه ابلاغ فوری نسبت به تشکیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را نمی‌دهد [۳۲].

۵ اسناد اصلی و مطالعات پشتیبان بودجه به‌صورت عمومی منتشر نمی‌شود [۳۲].

۶ مشارکت ذی‌نفعان و اجتماع محلی در تعریف اولویت‌های بودجه‌ای یا وجود ندارد یا براساس لابی‌های غیرشفاف سیاسی و غیرکارشناسی است [۳۶].

پیشنهادها برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:

۱ نظام درآمد- هزینه استانی از طریق تعیین ضریب برداشت از درآمدهای استانی و وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان مطابق برنامه چهارم توسعه اجرایی شود [۳۲].

۲ لازم است که برنامه اعتبارات در گزارش بودجه استانی، به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، اجازه ابلاغ فوری نسبت به تشکیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را بدهد [۲۸].

۳ انتشار صورت‌های مالی حسابرسی شده و شفافیت کامل اطلاعات شرکت‌ها و نهادهای دولتی انجام گیرد [۳۶ و ۳۳].

۴ اسناد و مطالعات پشتیبان بودجه منتشر شود [۳۶].

۵ کانال‌های مؤثر برای مشارکت ذی‌نفعان در بررسی و پایش اسناد بودجه ایجاد شود [۳۲].

۶ بودجه‌ریزی با رویکرد مشارکتی- اجتماع پایه و شفاف با مشخص بودن ذی‌نفعان انجام گیرد [۳۱].

۴-۵. نظارت

گزارش‌های منتخب مرکز پژوهش‌های آینده‌نگری و توسعه کمتر به مسئله نظارت پرداخته بود. با این حال، پیشنهادهایی برای ارتقای شفافیت در بودجه‌ریزی مشارکتی ارائه کرده است که عبارت‌اند از:

۱ ظرفیت‌سازی برای سیستم نظارت ملی [۳۱].

۲ ایجاد سازوکار نظارت ذی‌نفعان و اجتماع محلی بر فرایند بودجه [۳۱].

۳ شفافیت درباره جزئیات نحوه درآمدزایی شوراها و دستگاه‌ها [۳۱].

۴ انتشار صورت‌های مالی حسابرسی شده و شفافیت کامل اطلاعات شرکت‌ها و نهادهای دولتی [۳۱].

۵ حمایت از افشاگران تخلفات [۳۱].



جدول ۲۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

کدهای گزینشی- انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
نظارت	شفافیت	شفافیت در بودجه‌ریزی	۵

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

نکته حائز اهمیت در خصوص مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری آن است که مستقیماً به مقوله حکمرانی محلی در قالب گزارش‌های سیاستی اقدام نکرده؛ بلکه بنابر توضیحات «گزارش عملکرد و اقدامات مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری: ۱۳۹۲-۱۴۰۰» به تشکیل اتاق فکرهای استانی برای شناسایی مسائل استانی و استفاده از نخبگان دانشگاهی مبادرت کرده است. این شورا پژوهشی شبکه اتاق‌های فکر استانی متشکل از مدیران بخش‌های سیاستی شبکه مطالعات سیاستگذاری عمومی (شمس) است. در واقع، شبکه مطالعات سیاستگذاری عمومی، معروف به شمس، برای دریافت مقالات علمی- پژوهشی فراخوان داده است که البته سایت فعلی آن با عنوان «فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی مرکز بررسی‌های استراتژیک» شناخته می‌شود. درباره فصلنامه مذکور در سایت رسمی چنین آمده است که مرکز بررسی‌های استراتژیک برخلاف سایر مراکز پژوهشی، مستقیماً در ارتباط با رئیس‌جمهور و دستگاه‌های تصمیم‌گیری ارشد قرار دارد. بنابراین نمی‌تواند صرفاً کارکردی آکادمیک و پژوهشی داشته باشد. یکی از اهداف عمده این مرکز، برقرار کردن ارتباط مؤثر میان دولت و دستگاه‌های تصمیم‌گیری حاکمیتی با نخبگان کشور است. بنابراین، مجله این مرکز نیز با رعایت همه اصول علمی و پژوهشی، بر انتشار مقالات و نشر دستور کارهایی اهتمام می‌ورزد که پیوندی میان نخبگان و حاکمیت سیاسی، بر محور سیاستگذاری عمومی، توسعه پایدار و امنیت ملی ایجاد نماید.

شکل ۱۰. نمودار سیر انتخاب پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مهم‌ترین دلیل انتخاب مقالات، داشتن کلیدواژه‌هایی همچون حکمرانی محلی، مدیریت شهری، تمرکززدایی، برنامه‌ریزی و غیره است. مقالاتی که دارای روش‌های مصاحبه‌نخبگانی با تمرکز بر مسئولان و کارشناسان بودند، نیز در اولویت قرار گرفتند. همچنین از جمله مهم‌ترین دلایل خروجی برخی از مقالات بررسی شده، نداشتن تناسب با مقوله حکمرانی محلی بوده است. در ادامه عناوین و مشخصات مقالات منتخب قابل مشاهده است.

جدول ۲۲. پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کد پژوهش	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش	سال انتشار	نوع سند
۳۸	زهره فنی، لاله کاظمی	آینده‌پژوهی و سناریونگاری برای برنامه‌ریزی توسعه محله‌ای بر پایه تحلیل سیستمی با مطالعه محله سنگلج تهران	۱۳۹۵	مقاله علمی-پژوهشی
۳۹	غلامرضا ناظمی، راضیه رضازاده، عمیدالسلام ثقه‌الاسلامی، هادی سروری	بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع) شهری	۱۳۹۹	مقاله علمی-پژوهشی
۴۰	سیدمحمد مقیمی، علی اصغرپور عزت، حسن دانایی فرد، حیدر احمدی	تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاستگذاری نظام بودجه‌ریزی کشور	۱۳۹۵	مقاله علمی-پژوهشی
۴۱	محمدقلی میناوند، مختار جعفری	شبکه قدرت و ارتباطات سیاسی در سطوح محلی	۱۳۹۵	مقاله علمی-پژوهشی
۴۲	وحید آرابی، ابوالفضل قاسمی، یاسر معینی‌فر	توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)	۱۳۹۶	مقاله علمی-پژوهشی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

گفتنی است که نگارندگان ضمن جلسات مشترک با کارشناسان و مسئولان مشغول در این نهاد (در سه دوره دولت یازدهم، دوازدهم و سیزدهم)، مشورت‌هایی درخصوص میزان انجام پروژه‌های مرتبط با حکمرانی محلی داشته است. خروجی تمام این بررسی‌ها صرفاً به مقالات حاضر خلاصه شد. در ادامه سعی شده است که پژوهش‌های مذکور به‌صورت کدگذاری شده در قالب کدهای باز، کدهای محوری و کدهای گزینشی - انتخابی تقدیم شود.

۶-۱. بررسی پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

اهمیت نظر پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری از آن لحاظ است که مستقیماً با رئیس‌جمهور و مشاورانش در ارتباط است. باین‌حال، به نظر می‌رسد این مرکز از طریق نوعی برون‌سپاری تلاش داشته است که نظرات نخبگان را مطابق استانداردهای خود جمع‌آوری و در صورت داشتن قابلیت لازم تأیید کند. در نتیجه، کدهای استخراج شده از پژوهش‌های مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری می‌تواند در نوع خود زاویه‌دید تازه‌ای باشد.

۶-۱-۱. ساختار قدرت مرکزی - محلی

پژوهش‌های مذکور در قالب محورهایی همچون لزوم درک صحیح از امر تفکیک قوا و ناهماهنگی‌های بخشی در ایران در سطوح ملی و محلی به آسیب‌شناسی و ارائه راهکار پرداخته‌اند که در ادامه خواهد آمد.



جدول ۲۳. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
ساختار حکمرانی مرکزی- محلی	ناهماهنگی‌های ساختاری	کج فهمی از اصل تفکیک قوا در ایران	۴
		ناهماهنگی‌های بخشی در ایران چه در سطح ملی چه محلی	۱۵

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های ساختار قدرت مرکزی - محلی:

- ۱ تفکیک قوا در ایران دچار بدفهمی شده است. این اصل به معنای فقدان ارتباط قوا یا ناهماهنگی و ضدیت نیست؛ بلکه قوای سه‌گانه در سیاست‌ها باید هماهنگ و هم‌افزا باشند. استقلال قوا به هیچ‌عنوان به معنای جدایی سیاست‌ها نیست [۳۹].
- ۲ حکمرانی بد این است که نه فقط قوای سه‌گانه، بلکه زیرسیستم‌های هر یک هم با خود و هم با یکدیگر هماهنگ نباشند [۳۹].
- ۳ در کشور بزرگ ایران، اگر نظام بودجه‌ریزی به عنوان یکی از خرده‌نظام‌های مهم دچار اختلال شود، کل نظام سیاسی-اجتماعی را به هم می‌ریزد. وجود نهادهای فرابودجه‌ای و اعمال قدرت آنها در فرایند بودجه‌ریزی آسیب‌زا است [۳۹].
- ۴ نبود دستگاه هماهنگ‌کننده و سازمان‌یافته، چندگانگی مدیریت، ناهماهنگی سازمان‌های مدیریت شهری از جمله عوامل نشان‌دهنده ناکارایی سیستمی است [۴۱].
- ۵ شهرداری‌ها و نهادهای محلی استقلال اندکی در اجرای طرح‌ها دارند [۴۱].
- ۶ گردانندگان اصلی شهر معلوم نیستند و بخش‌های دولتی به جای شهرداری و شورا در توسعه شهر دخالت می‌کنند [۴۰].
- ۷ آشفتگی در نظام تقنین به موجب تعدد مراجع قانونگذاری آسیب‌زا است. تعارض و تناقض قوانین و مقررات، سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی را به همراه دارد [۳۹].
- ۸ وجود ساختار و تشکیلات موازی با دولت که نقش و جایگاه آنها در دستیابی به اهداف دولت و پیگیری منافع عمومی مشخص نیست [۳۷ و ۴۰].
- ۹ التزام نداشتن دستگاه‌ها به رعایت قوانین و مقررات [۳۹].
- ۱۰ هم‌جهت نبودن دستگاه‌های حسابرسی و رسیدگی‌کننده در اجرای وظایف خود [۳۹].
- ۱۱ تعدد نهادهای نظارتی و فقدان شفافیت حدود و ثغور [۳۹].
- ۱۲ نظارت نداشتن دولت بر کار شرکت‌ها و نهادهای زیرمجموعه دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها [۴۱].

پیشنهادها برای بهبود ساختار قدرت مرکزی - محلی:

- ۱ حفظ استقلال قوا بر اساس تخصصی بودن امور و تقسیم وظایف باید فهم شود [۳۸].
- ۲ لزوم تعریف دستگاه‌های هماهنگ‌کننده و سازمان‌یافته به منظور رفع چندگانگی مدیریت [۴۱].
- ۳ لزوم شفافیت عملکرد و پاسخ‌گوسازی یا ادغام نهادهای موازی یا جلوگیری از دخالت در وظایف دستگاه‌های مسئول [۴۱].
- ۴ اجرای مدیریت یکپارچه شهری با دادن اختیارات و امکانات به شوراها و شهرداری‌ها و جلوگیری از دخالت دستگاه‌های دولت در امور شهر [۴۱].
- ۵ مشخص کردن متولیان قانونگذاری و مقررات‌گذاری به همراه حدود و ثغور هر یک و پاسخ‌گو کردن هر کدام در حیطه مربوط به آن [۴۱].
- ۶ مشخص کردن متولیان امر نظارت بر هر یک از دستگاه‌ها یا شوراها و جلوگیری از دخالت‌های دستگاه‌های غیرمسئول در امر نظارت [۳۹ و ۴۱].
- ۷ لزوم توجه ویژه به مقوله بهبود مدیریت نیروی انسانی هم در دستگاه‌های دولتی هم در شوراها و شهرداری‌ها [۳۹].

۲-۱-۶. حکمرانی مشارکتی

براساس کدهای استخراج شده از پژوهش‌های مذکور، دو حیطه بررسی موانع اجتماعی مشارکت و بررسی موانع ساختاری-سیاسی مشارکت پرداخته شده است.

جدول ۲۴. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کدهای باز فراوانی	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۳	وجود موانع اجتماعی مشارکت	نهادمندی مشارکت سیاستی	حکمرانی مشارکتی
۴	وجود موانع ساختاری-سیاسی مشارکت	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های حکمرانی مشارکتی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ ضعف احزاب، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد [۴۰].
 - ۲ جامعه قومی-قبیله‌ای ایران از موانع حاکمیت قانون و پایبندی به قراردادهای اجتماعی محسوب می‌شود [۴۰].
 - ۳ بی‌میلی به مشارکت آگاهانه و فعالانه ساکنان شهرها از جمله موانع مشارکت اجتماعی است [۴۰].
 - ۴ حاکمیت تصمیم‌گیری بالا به پایین از جمله موانع ساختاری-سیاسی مشارکت است [۳۹ و ۳۷].
 - ۵ نبود نظام و بسترهای تصمیم‌گیری پایین به بالا امکان مشارکت را به حداقل می‌رساند [۴۱].
 - ۶ ساختار متمرکز تصمیم‌گیری ناشی از اعتماد و اعتقاد بیش از اندازه دولتی‌ها و حاکمیت به سیستم خودساخته است [۳۹].
- پیشنهادها برای بهبود حکمرانی در وضعیت فعلی ایران:
- ۱ تعیین جایگاه احزاب در نظام تصمیم‌گیری و نمایندگی کشور [۳۷].
 - ۲ تعریف رسانه‌های محلی و سازمان‌یافته مردمی برای انعکاس نظرات نخبگان محلی [۴۰].
 - ۳ فرهنگ‌سازی در راستای به حداقل رساندن نقش قوم‌گرایی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی [۳۹].
 - ۴ اعطای نقش بیشتر به شوراها در راستای تصمیم‌گیری‌های محلی [۳۷].
 - ۵ اعطای نقش بیشتر به مردم، به‌خصوص نخبگان دانشگاهی، در تصمیم‌سازی در کمیسیون‌های شوراهای شهرداری [۴۱].
- قوانین بودجه‌ریزی در پی نبود شفافیت و اعمال قدرت گروه‌ها، راهکارهای اصلاح بودجه‌ریزی، گسست و ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و اجرا و شالوده‌دستی برنامه‌ریزی.



جدول ۲۵. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کدهای باز فراوانی	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۱۳	گسست بین برنامه‌ریزان و مجریان طرح‌ها	عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی و بودجه
۱۹	چالش آفرینی الگوی دستوری در برنامه‌ریزی	ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران	
۱۴	بحران تعارض قوانین بودجه‌ریزی در اثر نبود شفافیت و اعمال قدرت گروه‌ها	بودجه‌ریزی	
۱۲	لزوم اصلاح ساختار و فرایند بودجه‌ریزی		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ از چالش‌های مرتبط با قوانین بودجه در کشور ما تعدد قوانین و مقررات است. قوانین و مقرراتی در خصوص بودجه تصویب شده که فاقد یکپارچگی است [۳۸].
- ۲ وجود نهادهای فرابودجه‌ای و اعمال قدرت آنان در فرایند بودجه‌ریزی: سیاسی‌کاری و لابی‌گری و در نتیجه انجام نشدن کار کارشناسی و علمی در فرایند بودجه‌ریزی از عواقب دخالت‌های غیرشفاف گروه‌های نامرئی است [۴۱ و ۳۸].
- ۳ تعدد ردیف‌های متفرقه و تبصره‌های بیش از اندازه در لوایح پیشنهادی بودجه [۴۱].
- ۴ پاسخ‌گو نبودن تعاریف قانونی بودجه به نیازهای اجرایی و مدیریتی کشور از جمله چالش‌هاست [۴۱].
- ۵ تعارض و تناقض قوانین و مقررات در نتیجه سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه اجرایی [۳۷].
- ۶ افزایش بی‌رویه و بی‌ضابطه طرح‌های عمرانی به دلیل نبودن برنامه جامع بیست‌ساله [۴۱].
- ۷ هم‌راستا نبودن بین برنامه‌ها و اسناد بالادستی (بلندمدت: چشم‌انداز) با اسناد و برنامه‌های پایین‌دستی (میان‌مدت: برنامه‌های پنج‌ساله و کوتاه‌مدت: بودجه) [۳۹ و ۴۱].
- ۸ وابستگی بودجه کشور به نفت و در نتیجه نوسان‌پذیری درآمدی که امکان برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای بلندمدت را با مشکل مواجه می‌سازد [۳۹ و ۴۱].
- ۹ توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی [۳۹].
- ۱۰ توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی / عدم اصلاح تصمیم‌گیری و اصلاح لوایح سالیانه بودجه پس از بازخوردگیری از گزارش‌های سالیانه، دیوان محاسبات عمومی، بازرسی کل کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر گزارش‌ها [۳۹].
- ۱۱ سرچشمه ناکارایی‌ها در ساختار برنامه‌ریزی شهری در ایران در سه نهاد خلاصه می‌شود: وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه [۳۹].

پیشنهادها برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ شناسایی و مدیریت ذی‌نفعان در فرایند بودجه‌ریزی [۳۹].
- ۲ جلب حمایت و مشارکت ذی‌نفعان با فرایند شفاف و روشن در راستای اهداف [۳۸ و ۳۹].
- ۳ بودجه نباید به سیاستگذاران اجازه دهد تا هزینه‌هایی را پنهان یا در راستای اهدافی غیر از اهداف مصرح در قانون بودجه مصرف کنند [۳۹].

- ۴ شفافیت در روند بودجه‌ریزی یعنی اینکه دقیقاً مشخص باشد از چه کسی انتظار چه کاری، در چه زمانی و چگونه وجود دارد [۳۹].
- ۵ شفافیت فرایند بودجه‌ریزی یعنی دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، جامع، به‌موقع، قابل درک و از نظر بین‌المللی قابل مقایسه باشد [۳۹].
- ۶ استفاده از ظرفیت عرصه‌های عمومی در فرایند بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین موارد مغفول در کشور است [۳۹].

چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ از چالش‌های مرتبط با قوانین بودجه در کشور ما تعدد قوانین و مقررات است. قوانین و مقرراتی در خصوص بودجه تصویب شده که فاقد یکپارچگی است [۳۸].
- ۲ وجود نهادهای فرابودجه‌ای و اعمال قدرت آنان در فرایند بودجه‌ریزی: سیاسی‌کاری و لابی‌گری و در نتیجه انجام نشدن کار کارشناسی و علمی در فرایند بودجه‌ریزی از عواقب دخالت‌های غیرشفاف گروه‌های نامرئی است [۴۱ و ۳۸].
- ۳ تعدد ردیف‌های متفرقه و تبصره‌های بیش‌از اندازه در لویح پیشنهادی بودجه [۴۱].
- ۴ پاسخ‌گو نبودن تعاریف قانونی بودجه به نیازهای اجرایی و مدیریتی کشور از جمله چالش‌هاست [۴۱].
- ۵ تعارض و تناقض قوانین و مقررات در نتیجه سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه اجرایی [۳۷].
- ۶ افزایش بی‌رویه و بی‌ضابطه طرح‌های عمرانی به دلیل نبودن برنامه جامع بیست‌ساله [۴۱].
- ۷ هم‌راستا نبودن بین برنامه‌ها و اسناد بالادستی (بلندمدت: چشم‌انداز) با اسناد و برنامه‌های پایین‌دستی (میان‌مدت: برنامه‌های پنج‌ساله و کوتاه‌مدت: بودجه) [۳۹ و ۴۱].
- ۸ وابستگی بودجه کشور به نفت و در نتیجه نوسان‌پذیری درآمدی که امکان برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای بلندمدت را با مشکل مواجه می‌سازد [۳۹ و ۴۱].
- ۹ توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی [۳۹].
- ۱۰ توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی / عدم اصلاح تصمیم‌گیری و اصلاح لویح سالیانه بودجه پس از بازخوردگیری از گزارش‌های سالیانه، دیوان محاسبات عمومی، بازرسی کل کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر گزارش‌ها [۳۹].
- ۱۱ سرچشمه ناکارایی‌ها در ساختار برنامه‌ریزی شهری در ایران در سه نهاد خلاصه می‌شود: وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه [۳۹].

پیشنهادها برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ شناسایی و مدیریت ذی‌نفعان در فرایند بودجه‌ریزی [۳۹].
- ۲ جلب حمایت و مشارکت ذی‌نفعان با فرایند شفاف و روشن در راستای اهداف [۳۹ و ۳۸].
- ۳ بودجه نباید به سیاستگذاران اجازه دهد تا هزینه‌هایی را پنهان یا در راستای اهدافی غیر از اهداف مصرح در قانون بودجه مصرف کنند [۳۹].
- ۴ شفافیت در روند بودجه‌ریزی یعنی اینکه دقیقاً مشخص باشد از چه کسی انتظار چه کاری، در چه زمانی و چگونه وجود دارد [۳۹].
- ۵ شفافیت فرایند بودجه‌ریزی یعنی دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، جامع، به‌موقع، قابل درک و از نظر بین‌المللی قابل مقایسه باشد [۳۹].
- ۶ استفاده از ظرفیت عرصه‌های عمومی در فرایند بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین موارد مغفول در کشور است [۳۹].
- ۷ ساده‌سازی سند بودجه از جمله اصول باز کردن عرصه عمومی به بودجه‌ریزی است [۳۹].
- ۸ مدیران در ساختارهای غیرمتمرکز تمایل بیشتری بر اداره و کنترل فرایند بودجه‌ریزی دارند [۳۹].
- ۹ ساختارهای متمرکز مدیران بودجه‌ریزی را بی‌فایده و غیرمنعطف می‌کند. نبود تمرکز ساختاری، تجارب مدیریتی را افزایش می‌دهد



و باعث تعهد مدیران به فرایند بودجه‌ریزی می‌شود. نبود تمرکز در بودجه‌ریزی موجب افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت بخش عمومی می‌شود [۳۹].

۱۰ نحوه تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه در ارتباط با بودجه‌ریزی نیز یکی از مباحث بسیار مهم و کیفیت آن از مشخصه‌های بارز بودجه خوب است [۳۹].

چالش‌های برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ ناهماهنگی گرایش اقتصادی دولت و برنامه‌ها (سوسیالیسم / لیبرالیسم) [۳۸].
- ۲ چیرگی نداشتن سیستم جامع برنامه‌ریزی بر کل کشور [۳۷].
- ۳ روشن نبودن سیاست‌های منطقه‌ای و ملی [۳۸].
- ۴ نداشتن تعریف مشخصی از منافع ملی و اجماع بر سر آن و در نتیجه گسستگی دولت‌ها در ایران [۳۸].
- ۵ حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی: بی‌توجهی به عدالت منطقه‌ای، بخشی، جنسیتی، بین‌نسلی، قومیتی و مذهبی و در نتیجه تشدید عوامل برهم‌زننده ثبات سیاسی [۴۱].
- ۶ توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی [۳۹].
- ۷ قطع رابطه بین تهیه‌کننده طرح برنامه‌ریزی شده و مجریان طرح [۳۹].
- ۸ موازی‌کاری برنامه‌های شهری و منطقه‌ای [۳۷].
- ۹ پراکندگی مراکز تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت [۴۱].
- ۱۰ تصمیم‌گیری براساس نظر و ابداع یک یا گروهی از متخصصان و مدیران در پشت درهای بسته [۳۸].
- ۱۱ نبود برنامه‌ریزی توسعه در تراز محلی [۳۷].
- ۱۲ جای خالی مردم و مسئولان محلی در برنامه‌ریزی [۳۷].
- ۱۳ برداشت ناشیانه از الگوها و روش‌های غربی در برنامه‌ریزی [۴۱].
- ۱۴ مشخص نبودن جایگاه نهادهای مردمی و باور نداشتن به نهادهای مدنی و شهروندمداری [۳۸].
- ۱۵ بهره‌گیری نکردن از مبانی نظری علوم اجتماعی و نداشتن حساسیت اجتماعی در برنامه‌ریزی‌های توسعه در ایران [۳۸].
- ۱۶ نداشتن برنامه برای اسکان و تغییر جمعیتی متناسب با پیشنهادهای توسعه‌ای [۴۱].

۴-۱-۶. نظارت

کدهای استخراج شده از پژوهش‌های مذکور نشان می‌دهد که درباره نظارت به محورهایی همچون موانع پاسخ‌گویی در حکمرانی ملی-محلی ایران و موانع شفافیت در ایران پرداخته است.

جدول ۲۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
نظارت	لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت	ضعف نهادهای مدنی برای پاسخ‌گویی	۱۰
	شفافیت	نبود شفافیت اطلاعات	۶

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های نظارت در ایران براساس گزارش‌های فوق:

- ۱ فقدان یا ضعف نظارت همگانی ناشی از سازمان‌های مردم‌نهاد ضعیف [۳۹].
- ۲ مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت بر گزارش‌دهی رسانه‌ها [۴۰].
- ۳ ضعف یا فقدان سازمان‌یافتگی کافی احزاب [۴۰].
- ۴ دسترسی نداشتن رسانه‌ها به اطلاعات معتبر [۴۰].
- ۵ پاسخ‌گو نبودن مسئولان ناشی از پشت‌گرمی مسئولان و مدیران به حمایت‌های سیاسی [۴۰].
- ۶ ابهام داشتن و شفاف نبودن قوانین و مقررات از عوامل عدم پاسخ‌گویی [۳۹].
- ۷ نارضایتی و بی‌میلی شغلی در برخی پست‌ها و مسئولیت‌ها [۳۹].
- ۸ انتشار ندادن اطلاعات به‌صورت آزادانه و مستقیم [۳۹].
- ۹ ناتوانی دولت در استفاده از کانال‌های مختلف برای شفافیت [۳۹].

پیشنهادها برای بهبود نظارت در ایران:

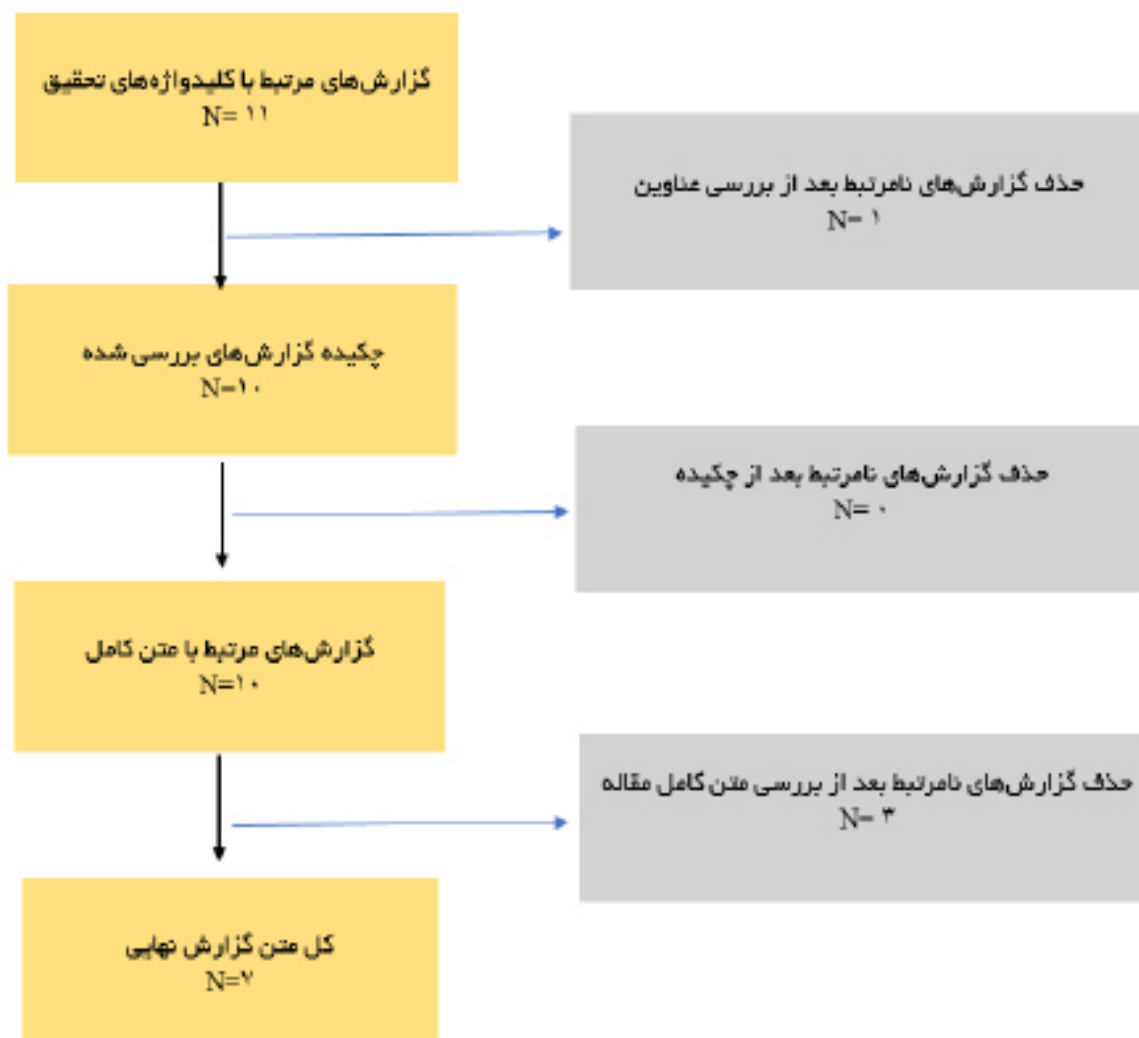
- ۱ تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد و احزاب سازمان‌یافته [۳۹].
- ۲ انحصارزدایی از دسترسی رسانه‌ها به اطلاعات معتبر [۳۹].
- ۳ انتشار شفاف اطلاعات از سوی دستگاه‌ها و شوراهای [۳۸].
- ۴ توانمندسازی دولت در استفاده از کانال‌های مختلف برای ارتباط با رسانه‌ها و مردم [۳۷].
- ۵ شفافیت‌سازی شیوه‌پست گرفتن افراد برای جلوگیری از رانت و پشت‌گرمی‌های سیاسی [۳۷].

۷. گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران



این بخش به دنبال انجام تحلیلی از گزارش‌های مکتوب کارشناسی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در حوزه حکمرانی محلی و مدیریت شهری مبتنی بر آن است. گزارش‌های مرکز مطالعات مذکور به دنبال شناسایی الگوها، روندها و یافته‌های کلیدی در مورد یکپارچه شهری خواهد بود. کلیدواژه‌های مطلوب ما حکمرانی محلی، حکمرانی شهری، مدیریت شهری، توسعه شهری و غیره بوده است. با این حال، گزارش‌های مذکور ضمن جلسه‌ای با کارشناسان و نظرخواهی از ایشان نیز انجام شد. این گزارش‌ها حاوی اطلاعات و یافته‌های ارزشمندی در مورد موضوعات مختلف مربوط به حکمرانی محلی و مدیریت شهری مبتنی بر آن‌اند.

شکل ۱۱. نمودار سیر انتخاب گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

یکی از مهم‌ترین ملاک‌ها برای خروج برخی از گزارش‌ها پرداختن به مسائل جزئی اداره شهر بود که با ایده مرکزی این پژوهش فاصله داشت. از این‌رو، در ادامه جمع‌بندی نهایی در خصوص گزارش‌های منتخب تقدیم حضور می‌شود.

جدول ۲۷. گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری

نوع سند	سال انتشار	عنوان پژوهش	نام پژوهشگران	کد گزارش
گزارش تحلیلی	۱۳۹۹	صدسال دمکراسی محلی: روند تمرکززدایی از مرکز و واگذار اختیارات به نهادهای محلی با تأکید بر انتخابات شوراها	سمانه کشور دوست	۴۳
گزارش تحلیلی	۱۴۰۲	آسیب‌شناسی مدل ارزیابی عملکرد و مدیریت شهری شهرداری تهران	فاطمه راشکی	۴۴
گزارش راهبردی	۱۴۰۱	مطالعات تدوین پیش‌نویس قانون مدیریت یکپارچه شهر تهران	جمعی از نویسندگان	۴۵
گزارش تحلیلی	۱۴۰۱	مشارکت و مردمی‌سازی در مدیریت شهری تعاریف، مفاهیم، چرایی و چگونگی؟	مهدی حقی	۴۶
گزارش راهبردی	۱۴۰۰	طراحی مدل بودجه‌ریزی مشارکتی با تأکید بر نقش شهروندان (مورد مطالعه: شهرداری تهران)	علی محمدزاده	۴۷
گزارش راهبردی	۱۳۸۹	حکمرانی خوب شهری یک ضرورت تردیدناپذیر	نازک نوبری و محمد رحیمی	۴۸
گزارش راهبردی	۱۴۰۲	برنامه ایجاد و توسعه آزمایشگاه سیاستگذاری و حکمرانی شهری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران	راضیه رضاییگی، علیرضا نوری، شراره عظیمی، پیام معینی، فرشته رضایی، مریم پاکچهر، مائده قرشی	۴۹

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در ادامه سعی خواهد شد که نتایج حاصل از گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در قالب کدهای باز، کدهای محوری و کدهای گزینشی انتخابی در اختیار مخاطبان قرار گیرد.

۷-۱. بررسی گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

شهرداری تهران از معدود شهرداری‌های سراسر کشور است که دارای پژوهشکده ساختارمند برای بررسی مسائل شهری است. از این رو، اطلاعات استخراج شده از آن می‌تواند راهنمایی‌های قابل توجه درباره مدیریت شهری و نهادهای درگیر آن به ما ارائه دهد.

۷-۱-۱. ساختار قدرت مرکزی-محلی

کدهای استخراج شده نشان می‌دهد که گزارش‌های مذکور در قالب محورهایی همچون تداخلات نهادهای دولتی با وظایف شهرداری و شوراها، ریشه‌های تداخل سازمان‌های دولتی خدمت‌رسان در فعالیت‌های شهرداری، عواقب تمرکزگرایی در تحقق نیافتن مدیریت یکپارچه شهری، زمینه‌های حقوقی غیرمستقل شدن نهاد شهرداری و شورا و غیره به بررسی ساختار اداری قدرت مرکزی-محلی پرداخته است.



جدول ۲۸. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی - انتخابی
۲۱	فقدان هماهنگی نهادهای دولتی و حاکمیتی با شهرداری و شوراهای	ناهماهنگی‌هایی ساختاری	ساختار حکمرانی مرکزی - محلی
۱۸	تداخل سازمان‌های خدمت‌رسان محلی با فعالیت‌های شهرداری‌ها	تضییع اختیارات شوراهای توسط دستگاه‌های اجرایی	
۸	تمرکزگرایی از بالا به پایین ریشه تحقق نیافتن مدیریت یکپارچه شهری		
۱۱	جایگاه غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا در نظام حقوقی قوانین عادی ایران	ابهام در جایگاه و اختیارات شوراهای محلی	
۹	لزوم اصلاحات قانون برای تقویت شوراهای		
۱۳	جایگاه والای شوراهای در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران	نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراهای محلی	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های ساختار قدرت مرکزی - محلی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ ماده (۱۳۶) قانون شوراهای به دولت اجازه واگذاری امکانات و اعتبارات به شهرداری‌ها می‌دهد [۴۴].
- ۲ نگرش کلی حاکم بر اسناد بالادستی مبنی بر کوچک‌سازی دولت و حضور پررنگ شوراهای و شهرداری‌ها در اداره امور کشور بوده است؛ اما در قوانین عادی برعکس شده و نگرش مدیریت متمرکز تک‌ساحتی با محوریت دولت مرکزی غالب است [۴۴].
- ۳ اصل (۱۰۶)، انحلال شوراهای را جز در صورت انحراف از وظایف قانونی، غیرممکن دانسته است [۴۴].
- ۴ الزام‌آور بودن تصمیمات شوراهای برای مقامات محلی دستگاه‌های دولتی مطابق اصل (۱۰۳) قانون اساسی [۴۴].
- ۵ براساس اصول (۱۰۰) و (۱۰۵)، تصمیمات شورا نباید خلاف منافع ملی و دین اسلام باشد؛ این یعنی اختیارات دارند [۴۴].
- ۶ بنا به اصل (۷) قانون اساسی، شوراهای دارای شخصیت حقوقی مستقل اند [۴۴].
- ۷ ظرفیت‌های قانونی مناسبی برای تحقق هماهنگی در مدیریت شهری وجود دارند؛ از جمله: بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر واگذاری تدریجی امور محلی به نهادهای محلی [۴۴].
- ۸ مطابق اصل (۱۰۰) قانون اساسی (برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی) و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند [۴۴].
- ۹ شهرداران به‌عنوان رئیس اصلی اجرایی شهر، با توجه به مشارکت اعضای شبکه می‌توانند ایفای نقش می‌کنند [۴۷].

چالش‌های ساختار قدرت مرکزی - محلی در وضعیت فعلی ایران:

- ۱ قوانین عادی جدید به تدریج روح قانون اساسی و قانون تشکیل شوراهای در سال ۱۳۶۱ را نادیده گرفته و آنها را تضعیف کرده است [۴۴].
- ۲ حق انحلال شهرداری (نهاد مردمی) توسط وزارت کشور؛ تبصره «۱» ماده (۱) قانون شهرداری‌ها [۴۴].
- ۳ قابلیت اجرای یک فعالیت در حوزه شهری توسط شهرداری با تصویب وزارت کشور مواد (۲) و (۵۴) قانون شهرداری‌ها [۴۴].
- ۴ جانشینی وزارت کشور به‌جای شورای شهر طبق ماده (۴۲) قانون شهرداری‌ها [۴۴].

- ۵ صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور طبق ماده (۵۲) قانون شهرداری‌ها و تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون شوراها [۴۴].
- ۶ استخدام کارکنان شهرداری براساس آیین‌نامه وزارت کشور طبق ماده (۵۸) قانون شهرداری‌ها [۴۴].
- ۷ ارائه گزارش شهرداری درباره هزینه‌ها و اقدامات شهرداری به وزارت کشور طبق ماده (۷۱) قانون شهرداری [۴۴].
- ۸ انجام معاملات با تأیید وزارت کشور و عمل به آیین‌نامه وزارت مذکور طبق ماده (۱۰۴) قانون شهرداری [۴۴].
- ۹ رسیدگی به تخلفات شهرداران در هیئت رسیدگی به تخلفات کارکنان وزارت کشور، قانون شوراها، طبق تبصره «۲» ماده (۸۲) قانون شوراها [۴۴].
- ۱۰ شرایط احراز تصدی سمت شهردار با آیین‌نامه وزارت کشور طبق تبصره «۲» ماده (۸۲) [۴۴].
- ۱۱ تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری توسط شورا با رعایت دستورالعمل وزارت کشور طبق بند «۹» ماده (۷۱) قانون شوراها [۴۴].
- ۱۲ ریشه‌های تداخل سازمان‌ها دولتی خدمت‌رسان در فعالیت‌های شهرداری‌ها: فقدان پذیرش و توافق بین مدیران اجرایی شهرداری برای اجرای کامل طرح، برداشت‌های متعدد، پراکنده و متفرق از اهداف و عملکردهای مدیریت شهری در بین دستگاه‌های متعدد دولتی از چالش‌های مهم فراروی طراحی و استقرار نظام مدیریت منسجم و کارای شهری در تهران محسوب می‌شود [۴۴].
- ۱۳ پیروی نکردن شهرداری از طرح‌ها و قوانین بالادست مانند وزارت راه و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه کشور مشخصاً در زمینه آمایش سرزمین و طرح‌های کالبد ملی و منطقه‌ای [۴۴].
- ۱۴ ریشه اصلی این فقدان همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی، نه صرفاً در حوزه اختیارات و وظایف سازمان‌ها، بلکه ریشه در نداشتن تمایل و درک صحیح از روابط و مناسبات بین‌سازمانی در ارائه خدمات شهری به شهروندان است [۴۴].
- ۱۵ در قانون تصریح شده است که تمام اداره‌ها گزارش عملکردهای خود را به مجموعه شورا انتقال دهند؛ اما عملاً تاکنون در هیچ شهری این امر محقق نشده است [۴۴].
- ۱۶ نبود سازوکار هماهنگی ارتباطات عمودی شهرداری با دولت و نهادهای حکومتی در زمینه اجرای طرح به‌ویژه در مسائل مالی زیرساخت‌ها و تملک اراضی [۴۴].
- ۱۷ فقدان هماهنگی درون‌سازمانی شهرداری برای اجرای مؤثر و به‌موقع طرح [۴۴].
- ۱۸ تعلق اراضی غیرخصوصی شهری به سازمان‌های زمین شهری، سازمان‌های حکومتی و نداشتن الزام قانونی این نهادها به همکاری برای اجرای طرح [۴۴].
- ۱۹ تداخل قوانین و آیین‌نامه‌های بخشی بین شرکت‌های دولتی مثل شرکت برق و شهرداری [۴۴].
- ۲۰ عدم شکل‌گیری وزارتخانه مدیریت شهری باوجود گردش مالی بالای شهرداری‌ها [۴۴].
- ۲۱ ناموفق بودن تمرکززدایی به‌علت فقدان قانون و آیین‌نامه مشخص [۴۴].
- ۲۲ فقدان استقلال عمل کافی شوراها و جایگاه حقوقی غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا در مقابل دولت [۴۴].
- ۲۳ ترس از استقلال واحدهای سرزمینی پیرامونی در قالب تمرکززدایی [۴۲].
- ۲۴ قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری برای شوراها و تسلط رویکرد نظارتی به شوراها [۴۲].
- ۲۵ سیستم تصمیم‌گیری یک‌طرفه: سیستم تصمیم‌گیری در تهیه طرح‌های شهری در ایران، مرکزی است. به‌طور مثال، همه طرح‌ها به تصویب شورای عالی شهرسازی می‌رسد و سپس از طریق وزارت کشور برای اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود [۴۴].
- ۲۶ مسائل و مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی هشت‌ساله مانع از تحقق شورای اسلامی شهر شد [۴۴].
- ۲۷ سه مشکل سیستم‌های مدیریت شهری آسیایی از نظر فریمن: فقدان سیستم کارآمد ناشی از فقدان قوانین پشتیبان و ظرفیت‌های نهادی، ناپایداری در مدیریت تحولات شهری و فقدان برنامه‌ریزی شهری به‌صورت فرایندی مشارکتی و باز [۴۴].
- ۲۸ یکی از موانع برای تمرکززدایی تعریف نشدن محلی‌گرایی در سند چشم‌انداز سال ۱۴۰۴ بوده است.



راه‌های پیشنهادی برای بهبود ساختار اداری قدرت مرکزی - محلی در ایران [۴۲]:

- ۱ ساختار اداری ایران نیاز به سازمان‌دهی افقی یا عرضی نظام مدیریت به‌جای سازمان‌دهی عمودی و سلسله‌مراتبی دارد تا سیاستگذاری به یک بازی چندسطحی و چندعاملی در مدیریت شهری - فضایی تبدیل شود.
 - ۲ الزام برای شکل‌گیری سطوح مختلف حاکمیت ملی، منطقه‌ای و محلی مستقل وجود دارد.
 - ۳ لزوم دگرگونی در مقیاس‌های جغرافیایی مدیریت شهری و نیز محتوای حاکمیت جوامع به‌سمت حکمرانی یکپارچه چندسطحی (فضایی) و چندعاملی کثرت‌گرا.
 - ۴ اصلاح قوانین و شفاف‌سازی قانون شوراها و حدود اختیار.
 - ۵ لزوم تعریف صلاحیت وضع مقررات برای شوراها براساس قانون اساسی (اصل (۷)).
 - ۶ برطرف کردن ابهام قوانین در خصوص میزان حدود قانون دخالت شوراها و دعوا با شهردار.
 - ۷ لزوم تعریف قانون مشخص و ضمانت اجرایی برای اجرای مصوبات شوراها.
 - ۸ لزوم تعریف قانونی اختیارات و استقلال عمل شوراها در خصوص اداره‌ها و سازمان‌های دولتی.
 - ۹ لزوم گسترش دادن حدود اختیارات شوراها به شهرداری‌ها.
 - ۱۰ کاستن تداخلات در راستای مدیریت یکپارچه شهری: وزارتخانه مدیریت شهری می‌تواند سبب هماهنگی ساختار مدیریت شهری در سطح شهرهای کشور شود. عدم شکل‌گیری وزارتخانه مدیریت شهری تاکنون، باوجود گردش مالی بالای شهرداری‌ها جای تعجب دارد.
- به‌جرئت می‌توان گفت که مهم‌ترین نکته گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، احصای تداخلات بین دستگاه‌های دولتی با شهرداری‌هاست که لازم است به شهرداری‌ها واگذار شود. شهرداری‌ها در محدوده خود به‌طور کامل خدمات چهارده‌گانه را با مدیران مرتبط سطح شهری از آن خود خواهند داشت. این خدمات چهارده‌گانه عبارت‌اند از [۴۴]:
- ۱ مدیریت و ارزیابی ایمنی و بهداشت کار در محیط‌های کار و کارگاه‌های ساختمانی در پروژه‌های شهری از وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
 - ۲ مدیریت توزیع آب آشامیدنی و تصفیه فاضلاب شهری از وزارت نیرو (شرکت آب و فاضلاب کشور).
 - ۳ برقراری گشت‌های شناسایی و جذب آسیب‌دیدگان اجتماعی مانند افراد ولگرد، متکدیان، کودکان و زنان خیابانی، معتادان، بی‌خانمان‌ها (کارتن‌خواب‌ها) و درراه‌ماندگان و زنان، مادران، نوزادان و کودکان بی‌سرپرست یا بدسرپرست، سالمندان یا ازکارافتادگان و اداره نگهداری آنان از سازمان بهزیستی.
 - ۴ وظایف و اختیارات مربوط به امور بهداشت محیط شهری در واحدهای صنفی، صنعتی و اماکن و معابر عمومی شهر در محدوده و حریم شهرها از فعالیت‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
 - ۵ مدیریت جایگاه‌های تحویل سوخت و توزیع فراورده‌های نفتی در حوزه شهری از فعالیت‌های وزارت نفت.
 - ۶ مدیریت، مرمت، لایروبی، بهسازی مستمر نهرها، مسیل‌ها، قنوات، آب‌راه‌ها، رودخانه‌ها، محیط اطراف رودخانه‌ها و نهرهای شهر از وزارت جهاد کشاورزی.
 - ۷ مدیریت بر ایجاد و توسعه مراکز عرضه دام و پرندگان، با رعایت مقررات، ضوابط و استانداردهای بهداشتی و زیست‌محیطی و پدافند زیستی از سازمان حفاظت از محیط زیست.
 - ۸ مدیریت و توسعه ورزشگاه‌های شهر برای دسترسی عمومی به این خدمات شهری در بسیاری از نقاط، به‌ویژه پهنه جنوبی شهر از وزارت ورزش و جوانان.
 - ۹ مدیریت و نگهداری از نمایشگاه‌ها، سینماها، تئاترها و مراکز فرهنگی و هنری از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
 - ۱۰ برنامه‌ریزی و مشارکت در ایجاد و اداره مجتمع‌های گردشگری، واحدهای تفریحی، اقامتی و پذیرایی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
 - ۱۱ مدیریت و نظارت در حفظ و احیای آثار تاریخی و اماکن گردشگری، و حفظ، ارتقا و صیانت از میراث معنوی ناملموس طبق

ضوابط مربوط به میراث فرهنگی در محدوده شهر از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.

۱۲ تهیه طرح‌های توسعه شهری مانند طرح جامع و تفصیلی از شورای عالی شهرسازی و معماری.

۱۳ احداث، نوسازی، بازسازی و تجهیز مدارس از وظایف وزارت آموزش و پرورش.

۱۴ مدیریت ساخت، توسعه، بهره‌برداری، نگهداری و صدور مجوز ایجاد پایانه‌های مسافری و باری درون‌شهری از وزارت راه و شهرسازی [۴۴].

۲-۱-۷. حکمرانی مشارکتی

کدهای استخراج شده از گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نشان می‌دهد که در قالب محورهای همچون لزوم اصلاح انتخابات براساس تخصص‌گرایی، شیوه‌های نوین برای افزایش مشارکت محلی و موانع مشارکت مردمی در ایران به بررسی حکمرانی مشارکتی با ایده مربوط به رابطه مرکزی- محلی پرداخته است.

جدول ۲۹. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۴	لزوم اصلاح انتخابات براساس تخصص‌گرایی	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	حکمرانی مشارکتی
۶	امکان افزایش مشارکت محلی از طریق فناوری‌های نوین (نظارت، اجرا، نظرسنجی و...)	نهادمندی مشارکت سیاسی	
۷	وجود موانع اجتماعی- فرهنگی مشارکت سیاسی مردم در ایران		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های حکمرانی مشارکتی در ایران:

۱ مشارکت مردم در روستاها و شهرهای کوچک در ارتباط با شوراها بسیار تنگاتنگ است [۴۲].

۲ مشارکت مردم با شوراها در شهرهای بزرگ بیشتر براساس نظرسنجی پیش می‌رود [۴۲].

۳ حکمرانی الکترونیک با ایجاد ارتباط نزدیک با شهروندان و اتحاد نزدیک‌تر و مشارکت با گروه‌های مختلف صنفی، حرفه‌ای و مذهبی و ارتباط متقابل با نهادها، فرصت‌هایی را برای بازسازی ایجاد می‌کند [۴۲].

۴ تنوع قومی و فرهنگی و نقش شوراها در مدیریت محلی فرصت است [۴۲].

چالش‌های حکمرانی مشارکتی در ایران:

۱ نهادینه نشدن زندگی مشارکتی در فرهنگ سیاسی ایران [۴۲].

۲ مشارکت نکردن مردم در تصمیم‌گیری‌های شوراها تهدید است [۴۲].

۳ به‌علت نبود سازوکارهای مشخص برای جلب مشارکت مردم در مراحل تهیه تا اجرای طرح‌ها، نظرهای مردم نادیده گرفته می‌شود [۴۲].

۴ انجام فرایند انتخابات نه براساس دانش و تجربه، بلکه براساس شکل‌گیری گروه‌های جناحی ناشی از نداشتن تخصص و تجربه برخی شوراهاست که باید دوره آموزشی این الزام را داشته باشند تا فرهنگ جامعه دمکراسی نهادینه شود [۴۲].

پیشنهادها برای بهبود حکمرانی مشارکتی در ایران:

۱ لزوم پر کردن خلأهای سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه‌های فراشه‌ری با واگذاری وظایف به بخش خصوصی و نهادهای مدنی [۴۴].



۲ آزمایشگاه‌های شهری می‌توانند با فراهم آوردن فرصت مشارکت مردم در پژوهش سیاست و اجرای آن به تولید سرمایه اجتماعی، این دارایی جمعی ناپیدا و از همه مهم‌تر افزایش اعتماد عمومی به مدیریت شهری کمک کنند [۴۸].

۳ ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک در سطح شهر از یک طرف و دستگاه‌های بالادستی دولتی از سوی دیگر می‌تواند زمینه‌ساز هماهنگی بین‌بخشی و مشارکت مردم باشد [۴۸].

۴ وجود سازوکارهای مشخص برای جلب مشارکت مردم در مراحل تهیه تا اجرای طرح‌ها برای گرفتن نظرهای مردم لازم است [۴۸].

۳-۱-۷. برنامه‌ریزی و بودجه

کدهای استخراج شده از گزارش‌های مذکور نشان می‌دهد که در قالب مسائلی همچون گسست بین برنامه‌ریزان و مجریان طرح، آفت برنامه‌ریزی از بالا به پایین، امکان نقش‌آفرینی شورای عالی استان‌ها در برنامه‌ریزی پایین به بالا و آفات نظام بودجه‌ریزی متمرکزا به محور مهم برنامه‌ریزی و بودجه پرداخته است.

جدول ۳۰. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی و بودجه در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری

کدهای گزینشی- انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
برنامه‌ریزی و بودجه	عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی	گسست بین برنامه‌ریزان و مجریان طرح‌ها	۱۴
	عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی	چالش تمرکزگرایی نظام بودجه‌ریزی و کمبودهای بودجه محلی	۹
	استفاده نکردن از ظرفیت کارشناسی محلی در برنامه‌ریزی	اهمیت نقش شورای برنامه‌ریزی استان و نهادهای دولتی در برنامه‌ریزی	۳
		چالش برنامه‌ریزی از بالا به پایین	۱۰

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ظرفیت‌های برنامه‌ریزی در ایران:

۱ حرکت به سمت برنامه‌ریزی توسط مردم اجتناب‌ناپذیر است [۴۵].

۲ حکمرانی شهری با بهره‌گیری از سیاست از پایین به بالا و طراحی شبکه‌های خودسازمان‌دهی، رویکردهای قدیمی سلسله‌مراتبی از بالا به پایین و دیوان‌سالاری را کم‌رنگ و ناکارآمد کرده است [۴۵].

۳ تغییر نقش حاکمیتی دولت و سازمان‌های دولتی به نقش تسهیلگری و نظارتی در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری [۴۲].

۴ شاهبیت تصمیم‌گیری و جایگاه شورای عالی استان‌ها، جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌هاست [۴۲].

۵ شورای عالی استان‌ها می‌تواند ساختار بحران‌آفرین متمرکزا را در اداره کشور به سوی برنامه‌ریزی مردم‌پایه و محیط‌مبنا سوق دهد [۴۲].

چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در ایران:

۱ آفت نبود ارتباط بین کارشناسان شهرداری و مراکز تحقیقاتی [۴۲].

۲ بسته بودن تشکیلات اجرایی برای مشارکت مردم ناشی از بی‌اعتقادی برخی کارشناسان برنامه‌ریزی به اهمیت مشارکت مردمی [۴۵].

۳ ناتوانی کارشناسان و برنامه‌ریزان در برقراری ارتباط با مردم [۴۵].

۴ نبود همکاری مؤثر با مشاور تهیه‌کننده طرح در مرحله اجرای طرح در برنامه‌ریزی‌های شهری [۴۴].

۵ برخی طرح‌های از بالا به پایین تعریف شده با مالکیت خصوصی افراد و شهروندان در تناقض است [۴۴].

- ۶ نبود قوانین الزام‌آور برای هماهنگی در اجرای طرح توسط نهادهای مختلف مدیریت شهری [۴۴].
- ۷ فقدان یکپارچگی داخلی در سطح بازیگران مدیریت شهری برای اجرای طرح [۴۴].
- ۸ فقدان نظارت بر اجرای طرح تفصیلی توسط نهادهای نظارتی [۴۴].
- ۹ فقدان پذیرش بین بدنه کارشناسان و مدیران برای اجرای کامل طرح به دلایل مختلف [۴۴].
- ۱۰ شهرداری که در مراحل تهیه و تصویب نقش بسزایی نداشته است، حال باید طرحی را اجرا کند [۴۴].
- ۱۱ رابطه‌ای بین تهیه‌کننده طرح (شورای عالی شهرسازی) و شهرداری وجود ندارد؛ درحالی‌که واقعیت‌های شهری مدام در حال تغییر و تحول‌اند [۴۴].
- ۱۲ ساختار برنامه‌ریزی از بالا به پایین از جمله موانع مهم تمرکززدایی است [۴۲].
- ۱۳ تسلط برنامه‌ریزی بخشی در ایران چالش سیاسی- نهادی است [۴۴ و ۴۶].
- ۱۴ سازوکار برنامه‌ریزی شهری در ایران از بالا به پایین است و نقش سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی و مشارکت شهروندان را در تهیه و تدوین برنامه‌ها نادیده می‌گیرد [۴۲].
- ۱۵ رعایت نکردن پیشنهادها طرح توسعه شهری به دلیل عملکرد بخشی و نبود الزام قانونی به اجرای آن [۴۴ و ۴۷].
- ۱۶ تطابق نداشتن طرح با واقعیت‌های شهری با توجه به پیچیدگی و پویایی شهر که تحت تأثیر تصمیمات هزاران فرد، خانوار و مؤسسه دولتی و خصوصی و غیره به‌ویژه در شرایط طولانی شدن تصویب و ابلاغ آن به شهرداری برای اجراست [۴۴].

چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ لایحه قانون مالیات بر ارزش افزوده، تحدیدکننده شورا در وضع عوارض است [۴۲].
- ۲ فقدان منابع مالی پایدار در بدنه شهرداری و شوراها [۴۲].
- ۳ فقدان پیش‌بینی بودجه لازم برای اجرای پیشنهادها به‌ویژه پیشنهادها زیرساختی [۴۴].
- ۴ پیشنهادها طرح‌های توسعه شهری کلی است و با توانایی‌های فنی، مالی و تشکیلاتی شهرداری‌ها سازگاری اندکی دارد [۴۴].
- ۵ در بودجه‌ها و آیین‌نامه‌های بخشی، که فارغ از طرح‌های توسعه شهری و از تهران تنظیم، و برای اجرا به استان‌ها و شهرها فرستاده می‌شود، پروژه‌های پیشنهادی طرح توسعه شهری جایگاهی ندارد [۴۴].
- ۶ به علت کمبود منابع مالی برای اجرای طرح‌ها، دستگاه اجراکننده طرح (شهرداری) در مراحل مختلف اجرا، از جمله تملک زمین‌های موردنیاز برای اجرای طرح، دچار مشکل می‌شوند [۴۴].

پیشنهادها برای بهبود بودجه‌ریزی در ایران:

- ۱ داشتن شخصیت حقوقی مستقل شوراها شامل داشتن استقلال مالی و تأمین مخارج و همچنین استقلال در کادر و پرسنل انسانی و امکانات و تجهیزات لازم است [۴۲ و ۴۶].
- ۲ بودجه‌ریزی مشارکتی یک فراگرد تصمیم‌گیری است که از طریق آن، شهروندان در خصوص توزیع منابع و امکانات به بحث و مذاکره می‌پردازند [۴۶].
- ۳ لزوم حرکت به سمت تمرکززدایی و تقویت ساختاری و بودجه‌ای شهرداری به‌عنوان عنصر مهم مدیریت محلی [۴۶].
- ۴ لزوم اصلاح نظام درآمدی شهرداری از طریق اصلاح قوانین موجود به‌نحوی که درآمدزایی این مجموعه به سمت منابع داخلی پایدار حرکت کند [۴۶ و ۴۵].
- ۵ در بودجه‌ها و آیین‌نامه‌های بخشی، که فارغ از طرح‌های توسعه شهری و از تهران تنظیم، و برای اجرا به استان‌ها و شهرها فرستاده می‌شود، پروژه‌های پیشنهادی طرح توسعه شهری جایگاهی ندارد [۴۶ و ۴۷].

۴-۱-۷. نظارت

کدهای استخراج شده از پژوهش‌های مذکور نشان می‌دهد که بررسی زمینه‌های فساد در شوراها و ابزارهای مقابله با فساد به مسئله نظارت پرداخته است. در ادامه آسیب‌شناسی‌ها و راهکارهای پیشنهادی ذکر خواهد شد.



جدول ۳۱. کدگذاری مؤلفه نظارت در گزارش‌های مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری

کدهای گزینشی-انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
نظارت	شفافیت	وجود بسترهای متعدد فساد در شوراها و شهرداری‌ها	۶
	ارتقای ابزار نظارتی	ابزار فناوری در راستای کاهش فساد	۲

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

چالش‌های نظارت در حکمرانی محلی ایران:

- ۱ فقدان پشتوانه حقوقی و قضایی لازم در صورت وقوع تخلف و شکل‌گیری جریان‌های فساد اداری [۴۳].
- ۲ ورود نکردن شورای نگهبان در انتخابات شورا، منجر به فساد و تخلفات شوراها شده است [۴۲ و ۴۳].
- ۳ حوزه اختیارات شوراها در قانون شفاف مشخص نشده است. انتخابات شوراها در کشور تنها انتخاباتی است که شورای نگهبان ورود پیدا نمی‌کند و این موجب می‌شود از همان ابتدا زمینه‌سازی برای تخلفات بسیاری فراهم آید [۴۲ و ۴۳].
- ۴ از آنجاکه شرح وظایف شوراها و میزان قدرت قانونی و اجرایی آنها شفاف مشخص نشده است، این ابهامات منجر به فساد در نهاد شوراها از جنبه عملکردی، مالی و غیره می‌شود [۴۲].
- ۵ استخدام‌ها و انتصاب‌های بی‌ضابطه، سیاسی، خانوادگی و قومیتی [۴۲ و ۴۳].
- ۶ تخلفات و سوءاستفاده‌های مالی بسیار و بازداشت‌های اعضای شوراها شهر در سطح کشور [۴۲].

پیشنهادها برای بهبود نظارت در حکمرانی محلی ایران:

- ۱ بهره‌گیری از فناوری‌ها و رسانه برای اطلاع‌رسانی مصوبات [۴۸].
- ۲ استفاده از شبکه‌های اطلاع‌رسانی تکنولوژیکی برای ارائه گزارش‌های عملکردی [۴۸].

۸. بحث و تحلیل نهایی

بررسی گزارش‌های مذکور به‌خوبی نشان داد که هرکدام از مراکز پژوهشی مذکور چه برداشت‌هایی نسبت به مقوله حکمرانی محلی دارند. در این بخش، سعی خواهد شد تا دیدگاه‌های مختلف بدون داوری با یکدیگر مقایسه شود. چهار ساحت به‌عنوان کدهای گزینشی و انتخابی درباره وجوه مختلف مرتبط با «حکمرانی محلی» وجود دارند که عبارت‌اند از: ساختار حکمرانی مرکزی-محلی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با دیوان‌سالاری و قوانین)، حکمرانی مشارکتی (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با انتخابات، مشارکت شهروندی)، برنامه‌ریزی و بودجه (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با مقوله برنامه‌ریزی توسعه و بودجه‌ریزی) و نظارت (شامل دسته‌بندی کدهای محوری مرتبط با شفافیت و سازوکارها). به‌منظور مقایسه نظر گزارش‌ها می‌توان همین چهار ساحت را ملاک مقایسه با یکدیگر قرار داد. برای این منظور، اشتراک و افتراق نظر هر یک را می‌توان بررسی کرد.

۸-۱. ساختار حکمرانی مرکزی-محلی

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، پژوهش‌کننده مجمع تشخیص مصلحت نظام و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران، ساختار حکمرانی مرکزی-محلی را شبیه به هم تحلیل کرده‌اند. هر سه مرکز با تأکید بر ایده مدیریت یکپارچه شهری به جایگاه والای شوراها در قانون اساسی و اولین قانون مصوب تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱/۹/۱ اشاره می‌کنند و اینکه در اصلاحات بعدی، یعنی در قوانین عادی، به تدریج جایگاه شوراها تضعیف شده است. کلیدواژه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس این است که شورای شهر تبدیل به شورای شهرداری شده است! یعنی شئون شورا در حد کل شهر و بسیاری از نهادهای خدمات‌دهنده در سطح شهر است، اما آن را محدود به شهرداری کرده‌اند.

جدول ۳۲. کدگذاری مؤلفه ساختار حکمرانی مرکزی - محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها

کدهای اصلی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
ساختار حکمرانی مرکزی - محلی	دیوان‌سالاری معیوب شوراهای محلی	کژکارکردهای ساختاری متعدد در شوراهای اسلامی	۷
		فقدان تخصص اعضای شوراها	۴
		تحمیل نادرست ساختار مدیریت شهری بر مدیریت روستایی	۸
	ناهماهنگی‌های ساختاری	فقدان هماهنگی نهادهای دولتی و حاکمیتی با شهرداری و شوراها	۲۱
		کج‌فهمی از اصل تفکیک قوا در ایران	۴
		ناهماهنگی‌های بخشی در ایران چه در سطح ملی چه محلی	۱۵
		فقدان زمینه‌های لازم برای مدیریت یکپارچه شهری	۱۰
		وجود شکاف در حاکمیت چندسطحی ایران	۸
	تضییع اختیارات شوراها توسط دستگاه‌های اجرایی	مقاومت دستگاه‌های اجرایی در برابر دادن اختیارات به شوراها	۸
		تمرکزگرایی از بالا به پایین، ریشه تحقق نیافتن مدیریت یکپارچه شهری	۱۴
		تداخل وظایف سازمان‌های خدمت‌رسان محلی با فعالیت‌های شهرداری‌ها	۱۸
	تمرکززدایی مطلوب	ایجاد سلسله‌مراتب قانونگذاری با رویکرد سه مجلس شورایی	۲
		مطلوبیت اداره فدرالی - اقتصادی کشور	۹
		لزوم اعطای اختیارات بیشتر به شوراها در مدیریت محلی	۴
		حفظ قدرت نظامی - امنیتی سیاسی مرکزی در عین تمرکززدایی اقتصادی - اداری	۷
		مطلوبیت اداره منطقه‌ای کشور	۶
		غلبه مزایا بر معایب تمرکززدایی	۱۴
		تمرکززدایی چندوجهی اداری، سیاسی و مالی	۲۲
		امکان هماهنگی چندسطحی با دولت الکترونیکی	۸
نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراهای محلی	تفسیر قوانین اساسی مربوط به شوراها به نفع دخالت وزارت کشور	۴	
	تعارض در اصول قانون اساسی مربوط به شوراها	۸	
	جایگاه والای شورا در قوانین بالادستی	۱۵	
	تعارض قوانین عادی شوراها با قوانین بالادستی	۱۴	
	تضعیف تدریجی جایگاه شورا در قوانین عادی	۷	
	جایگاه غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا در نظام حقوقی قوانین عادی ایران	۲۱	
ابهام در جایگاه و اختیارات شوراهای محلی	وجود امکان حقوقی مقررگذاری محلی در کشور	۲	
	لزوم اصلاحات قانون برای تقویت شوراها	۹	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



بنا به تفسیر این سه نهاد پژوهشی، اصول (۷) و (۱۰۰) قانون اساسی شوراهای را رکن تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌داند؛ چنانچه شورای انقلاب اسلامی ایران قائل به استقلال شوراهای از سایر قوا بوده است. مطابق اصول (۱۰۳) و (۱۰۵) قانون اساسی، همه استانداران، فرمانداران، بخشداران و غیره به رعایت تصمیمات شوراهای در حدود اختیارات قانونی ملزم شده‌اند. همچنین طبق ماده (۱۶) قانون مصوب تشکیل شوراهای در سال ۱۳۶۱، مرجع ذی‌صلاح برای انطباق مصوبات، شوراهای را خود شوراهای فرادست و نه وزارت کشور می‌دانست. نایب‌رئیس وقت مجلس خبرگان، شهید بهشتی، معتقد بوده است که شأن شوراهای هم برنامه‌ریزی، هم قانونگذاری و هم جنبه‌های اجرایی در سطح محلی است.

با وجود شباهت تحلیل سه نهاد مذکور، پژوهشکده مجمع تشخیص نظام یک تفاوت را ارائه می‌دهد. بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی نشان می‌دهد که چالش‌های امروز، از قبیل مستقل بودن یا نبودن شوراهای، تحت کدام قوه قرار گرفتن آن یا داشتن یا نداشتن اختیارات اجرایی و قانونگذاری، بین اعضای خبرگان وقت هم وجود داشته است؛ اما با دلایل کلی و صرفاً استناد به تجربه، سایر کشورها از کنار چالش‌های پیش‌روی این اصول مربوط به شوراهای در قانون اساسی ایران گذر کرده‌اند. در واقع اینجا ادعا می‌شود که اساساً قوانین اساسی درباره شوراهای از ابتدا دچار تعارضات جدی بوده و بعدها با قوانین عادی در مرحله اجرا، خود را بیشتر نشان داده است.

بنابر نظر سه مرکز پژوهشی یاد شده، دستگاه‌های اجرایی دولتی دچار تمامیت‌خواهی از یک طرف و تمرکزگرایی غیرضروری از بالا به پایین از طرف دیگر هستند. تمامیت‌خواهی از نظر این طیف از مراکز پژوهشی بدین معناست که نه فقط دولت اختیار برخی خدمات را در اجرا به شوراهای و شهرداری‌ها نمی‌دهد، بلکه می‌تواند مصوبات شوراهای را در هیئت‌های حل اختلاف باطل کند. این درحالی است که اعضای شورا در این هیئت‌ها هیچ حضوری ندارند و این یعنی شوراهای استقلال کافی ندارند.

به نظر این سه مرکز پژوهشی، فرایند زوال جایگاه شوراهای تا جایی ادامه یافته است که دستگاه‌های وزارت کشور در قوانین عادی به جای شوراهای نشست‌اند؛ برای مثال، حق انحلال شهرداری مطابق [تبصره «۱» ماده \(۱\) قانون شهرداری‌ها](#)، لزوم اخذ اجازه شهرداری از وزارت کشور برای انجام یک فعالیت در حوزه شهر مطابق [بند «۲» ماده \(۵۴\) قانون شهرداری‌ها](#)، صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور طبق [ماده \(۵۲\) قانون شهرداری‌ها](#)، استخدام کارکنان شهرداری براساس آیین‌نامه وزارت کشور طبق [ماده \(۵۸\) قانون شهرداری‌ها](#)، ارائه گزارش شهرداری درباره هزینه‌ها و اقدامات شهرداری به وزارت کشور مطابق [ماده \(۷۱\) قانون شهرداری \[۴۴\]](#).

در نهایت گزارش‌های مذکور استدلال می‌کنند که به دلیل تناقض قوانین عادی با قوانین بالادستی اولیه، در زمینه‌های مختلف ابهامات ساختاری پیش آمده است. قانون فعلی تشکیل شوراهای در سه مسئله قانونگذاری، اختیار خرید خدمات و مدیریت منابع انسانی ابهام دارد. همچنین تکنیک «راه بینداز، جا بینداز» در سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۷۸ برای راه‌اندازی شوراهای به کار گرفته شد که فقدان جایابی درست امور محلی و جایگاه ضعیف و نامناسب شوراهای با سایر دستگاه‌ها موجب بلامتکلیفی آن شده است.

باین‌حال، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور روایت متفاوتی در مقابل این نگاه دارد. براساس این روایت، [اصل \(۱۰۳\)](#) قانون اساسی لزوماً دلالت بر لزوم تبعیت مدیران استانی از طرح‌ها و نظرات شورا دلالت ندارد، بلکه ابهام دارد. به عبارت دیگر، تاجایی که مصوبات و نظرات شورا با مصالح ملی منافات نداشته باشد، شوراهای اختیار دارند. باین‌حال، ملاک خلاف منافع ملی بودن یا نبودن مبهم است. یکی از مهم‌ترین وظایف شورای شهر در ایران تصویب بودجه سالیانه اجرایی و جاری است. علاوه بر این، بنا به تفسیر گزارش پژوهشکده وزارت کشور، از [اصول \(۱۱۳\) تا \(۱۳۹\)](#) قانون اساسی حکایت از اختیار قوه مجریه برای دخالت در امور شوراهاست [۱۳].

کلیدواژه مهم مطالعات وزارت کشور این است که کدام ارزش‌ها قربانی کدام‌یک از دیگر ارزش‌ها می‌شوند. اصل در جمهوری اسلامی تقدم منافع ملی بر محلی است. براساس این مطالعات، ساختار اداری قدرت در ایران متمرکز است؛ اما مزایای تمرکزگرایی بر معایب آن غلبه دارد. از بین بردن نابرابری، یکنواختی و توزیع متوازن، وحدت ملی و غیره از جمله مزایای تمرکزگرایی است. باین‌حال، گزارش‌های مرکز مطالعات راهبردی وزارت کشور می‌پذیرد که ایران به رویکرد جدید در راستای تمرکززدایی و مدیریت یکپارچه شهری نیازمند است؛ اما پیاده‌سازی عجولانه آن ممکن است زیان‌بار باشد. تحقق مزایای تمرکززدایی نیازمند طرح تدریجی است

که اولاً بار مسئولیت دولت مرکزی را کاهش دهد و ثانیاً منجر به توسعه شود. الگوی مطلوب در روابط مرکزی- محلی دارای سه مؤلفه تمرکززدایی، امنیت‌زایی و توسعه به‌طور همزمان است. مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور و پژوهشکده مجمع تشخیص در راستای تمرکززدایی به‌ترتیب در قالب دو اصطلاح متفاوت، یعنی حکمرانی منطقه‌ای و فدرالیسم اقتصادی، ایده‌های نسبتاً مشابهی را مطرح می‌کنند. به همین ترتیب، مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران در راستای مدیریت یکپارچه شهری ایده‌های شبیه به هم را پیشنهاد می‌دهند.

۲-۸. حکمرانی مشارکتی

بحث لزوم مشارکت مردم در مدیریت محلی یکی از مواردی است که تقریباً تمام گزارش‌ها بر ضرورت آن تأکید می‌کردند. با این حال، گزارش‌های وزارت کشور چالش مشارکت کمتر مردم در مدیریت محلی را متوجه فرهنگ جامعه و ناکارآمدی ساختار خود شهرداری می‌داند؛ اما گزارش‌های سایر نهادهای پژوهشی در کنار آسیب‌شناسی ساختارهای شهرداری به رویکرد از بالا به پایین وزارت کشور انتقاداتی را وارد می‌کنند. به‌طور مثال، گزارش‌های وزارت کشور نشان می‌دهد که وجود ضعف‌های فرهنگی در مشارکت محلی از جمله فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی و مشارکت‌پذیری مردم در امور محلی، شکاف‌های قومی-مذهبی جدی است یا فقدان سازوکارهای آگاهی‌بخشی به شهروندان درباره حقوقشان از جمله کم‌کاری‌های شهرداری‌ها و شوراهاست. شبیه به این رویکرد در کدهای استخراج شده از مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری دیده می‌شود که در آن، جامعه قومی- قبیله‌ای ایران از موانع حاکمیت قانون و پایبندی به قراردادهای اجتماعی محسوب می‌شوند یا بی‌میلی به مشارکت آگاهانه و فعالانه ساکنان شهرها از جمله موانع مشارکت اجتماعی است.



جدول ۳۳. کدگذاری مؤلفه حکمرانی مشارکتی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۷	اصلاحات در انتخابات مرکزی و محلی در راستای مشارکت سیاسی	اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی	حکمرانی مشارکتی
۴	اصلاح انتخابات محلی بر مبنای قدرت مستقیم مردم در انتخاب شهردار		
۴	لزوم اصلاح انتخابات براساس تخصص‌گرایی		
۵	اصلاح انتخابات مرکزی- محلی بر مبنای ایده سه شورای اسلامی مجلس، منطقه و شهر		
۴	وجود موانع ساختاری- سیاسی مشارکت		
۲۰	وجود موانع اجتماعی- فرهنگی مشارکت سیاستی مردم در ایران	نهادمندی مشارکت سیاستی	
۶	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی		
۵	قابلیت مراکز علمی به‌عنوان بازوی پژوهشی شوراهای		
۴	خلأ نهادهای میانجی و مدنی محلی		
۱۷	لزوم اصلاح قوانین به نفع شکل‌گیری تشکلهای اجتماعی		
۸	توانمندسازی محلی از طریق مسئولیت اجتماعی شرکت‌های منطقه	توانمندسازی شهروندان	
۱۲	امکان افزایش مشارکت محلی از طریق فناوری‌های نوین (نظارت، اجرا، نظرسنجی و...)		
۴	ضرورت آگاهی‌بخشی به شهروندان در راستای مشارکت		
۶	لزوم حضور مردم در ابعاد مختلف اداره محله‌ها		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در مقابل، نهادهایی همچون مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نبود سازوکارهای مشخص برای جلب مشارکت مردم در مراحل تهیه تا اجرای طرح‌ها را چالش محوری می‌داند و از قضا تنوع قومی و فرهنگی و نقش شوراها در مدیریت محلی را فرصت می‌داند. البته مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و نهاد پژوهشی وزارت کشور نیز به نبود زمینه‌های مدنی همچون سمن‌ها و احزاب برای مشارکت مردم اشاره می‌کنند؛ اما نکته اینجاست که شکل‌گیری این نهادهای واسط با کسب اجازه از همین دستگاه‌های دولتی از جمله وزارت کشور است. این مسئله و گلايه تقريباً در تمام گزارش‌های مراکز پژوهش مطرح شده است. پژوهشکده مجمع تشخیص تصریح می‌کند که فقدان احزاب فعال، انجمن‌های علمی، صنفی، بنگاه‌ها، بنیادهای خیریه و گروه‌های غیردولتی یا اصرار شوراها بر استفاده از راهکارهای صرفاً بوروکراتیک موجب حذف مردم عادی از جریان تصمیم‌گیری در شوراها می‌شود. همچنین گاهی در دور دوم کاهش مشارکت صورت می‌گیرد؛ زیرا اعضای منتخب برخلاف دور اول لزومی برای حضور مردم در جلسات شورا و همکاری با آنان نمی‌بینند.

کدهای استخراج شده از وزارت کشور نشان می‌دهد که از جمله راهبردهای ضروری افزایش مشارکت، برجسته کردن هویت ایرانی در استان‌های دارای شکاف‌های قومی- مذهبی است. در این نگاه، سیاست فرهنگی پیش‌شرط حکمرانی مشارکتی و کاهش هزینه‌هاست. بنابراین، لزوم اتخاذ رویکرد فرهنگی در معاونت‌های سیاسی- امنیتی وزارت کشور احساس می‌شود. همچنین پیشنهادها گزارش‌های وزارت کشور و مرکز مطالعات شهرداری تهران نشان می‌دهد که آنها به نقش فناوری‌های نوظهور و الکترونیک برای افزایش مشارکت مردم توجه جدی دارند و معتقدند که توسعه شبکه‌های ارتباطی زیربنایی در اداره شهر لازم است. زیرساخت‌های الکترونیک به افزایش مشارکت شهروندان در ابعاد مختلف اجرا، نظرسنجی و غیره کمک می‌کند. آزمایشگاه‌های شهری می‌توانند با فراهم آوردن فرصت مشارکت مردم در پژوهش سیاست و اجرای آن به تولید سرمایه اجتماعی، و از همه مهم‌تر افزایش اعتماد عمومی به مدیریت شهری کمک کنند.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با ایده تأسیس خانه تشکل‌ها به بهبود وضعیت حلقه‌های میانجی کمک کرد. خانه تشکل‌ها می‌تواند با همکاری نهادهای دانشگاهی و سازمان‌های تخصصی، شاخص‌ها و فرایندهای رتبه‌بندی سمن‌ها را پیگیری و پس از تصویب در هیئت نظارت بر تشکل‌ها بر حسن اجرای آن هم نظارت کند. وزارت کشور ابتدا با همکاری سازمان‌های تخصصی مسئول تشکیل خانه تشکل باشد، سپس به خود تشکل‌ها واگذار کند. نظارت همه‌جانبه و مستمر بر تشکل‌ها توسط اداره مالیات و هیئت نظارت به‌منظور اطمینان خاطر حاکمیت از فعالیت‌های آنها صورت گیرد. سازمان امور مالیاتی نیز (براساس ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم) مسئول نظارت مالی بر عملکرد سمن‌ها شود.

یکی از دیگر موضوعات مهم و پرتطرف‌دار در میان نهادهای پژوهشی، از جمله مجلس و وزارت کشور، اصلاح نظام انتخابات محلی است. عزم مستقیم مدیران محلی توسط مردم روستا، انتخاب مستقیم شهردار- حداقل در کلان‌شهرها ممنوع شدن انتخاب افراد دارای پرونده زمین‌خواری و غیره از جمله مواردی است که در قالب مدل شورا- شهردار قوی پیشنهاد شده است. کارشناسان معتقدند که انتخاب شهردار توسط شورا از عوامل اختلاف شهردار و شورا و ایجاد رانت بوده است.

۳-۸. برنامه‌ریزی

کدهای استخراج شده از نهادهای پژوهشی و کارشناسی نشان می‌دهد که نبود سازوکار برنامه‌نویسی یا نظرخواهی از پایین به بالا و حاکمیت رویکرد از بالا به پایین از جمله آفت‌های نظام برنامه‌ریزی در ایران است. غفلت از اجتماع و حاکمیت رویکرد اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه در ایران و فقدان تعریف رویه و سازوکارهایی برای دریافت نیازهای ذی‌نفعان برنامه در سطح محلی باعث حاکم شدن تفکر برنامه‌ریزی دستوری و نگرفتن تقاضای سطوح محلی شده است. اساساً نهادهای محلی برای فعالیت، اعلام نیازها و ارائه به دستگاه‌های مرکزی بسیار ضعیف‌اند.

برای رفع این چالش‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس به ظرفیت‌هایی مثل اندیشکده‌های نوپای حکمرانی استانی، ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه، ظرفیت دفترهای نمایندگان مردم، ظرفیت مرکز ارتباطات مردمی، ظرفیت معاونت قوانین مجلس و غیره اشاره می‌کند.



اگرچه گزارش‌های نهاد پژوهشی وزارت کشور به ذکر مزایای تمرکزگرایی اشاره دارد، بخشی بودن و نقش کم‌رنگ مردم و سازمان‌های محلی را در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه شهری می‌پذیرد. مهم‌ترین چالش را هم در فقدان سند رسمی آمایش سرزمینی در ساختار فعلی برنامه‌ریزی کشور می‌داند. از این رو، لزوم ظرفیت‌سنجی محلی با تکیه بر تقویت هم‌گرایی درون منطقه‌ای را راهکار می‌داند.

پژوهشکده مجمع تشخیص نیز به طریقه مشابهی معتقد است که یکی از عوامل اساسی ناکامی برنامه‌های توسعه در ایران، داشتن نگاه و رفتار یکسان متمرکز برای کلیه مناطق کشور است. بیشتر کاندیداها بدون هدف روشن و برنامه مشخص در انتخابات شوراهای اسلامی شرکت می‌کنند. پیرو برنامه نداشتن کاندیداها، جریانات سیاسی بر تصمیمات اعضای شوراها و برنامه‌ریزی‌های احتمالی برای شهر و روستا تأثیر می‌گذارند. از این رو، این پژوهشکده استدلال می‌کند که وجود ساختار حزبی، به دنبال خود نامزدهای دارای صلاحیت و برنامه‌های مطالعه شده را به همراه دارد. همچنین به نکته‌ای اشاره می‌کند که کمتر پژوهشی بدان توجه داشته است. یعنی اینکه شهرداری‌ها در کنار خود به نهادی پژوهشی برای انجام کار کارشناسی نیاز دارند؛ اما متأسفانه غیر از چند شهر بزرگ همانند تهران، تبریز، کرج و غیره کمتر شهری دارای مراکز پژوهشی درخور است.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نگاه منحصر به فردی را به مسئله برنامه‌ریزی ارائه می‌دهد. کدهای حاصل از گزارش‌های این نهاد نشان می‌دهد که اساساً آمایش سرزمینی در ایران جا نیفتاده است و این دو علت اصلی دارد: نخست اینکه ترجمه نادرست و لفظ به لفظ از معادل فرانسوی «Aménagement du Territoire» بدون توجه به اقتضائات بوم ایران است و ثانیاً به طور کلی آمایش سرزمینی مبحثی میان‌رشته‌ای است. این مسئله باعث شده است که طی دهه‌های متعدد بر سر مسئولیت تدوین آن بین برخی وزارتخانه‌ها، نهادهای دولت و سازمان برنامه و بودجه درگیری وجود داشته باشد. همچنین در خود سازمان برنامه و بودجه نیز هر سال و هر دوره به یک نهاد با یک نام جدید واگذار شده است. دولت رانتیر نفتی اساساً نگاهی از بالا به پایین و بی‌نیاز از نظرهای پایین دارد. همچنین ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور از یک سو و ضعف نظام اداری-اجرایی دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده از سوی دیگر فضا را بغرنج‌تر کرده است. پیشنهاد‌های اصلاحی عبارت‌اند از: توسعه کاربرد مفهوم «برنامه‌ریزی توسعه ملی» به جای کاربرد واژه آمایش سرزمینی در مقیاس ملی، توسعه و استفاده از ظرفیت نهادهای غیردولتی و مردمی به منظور مشارکت در برنامه‌ها و فعالیت‌های سطح منطقه‌ای و محلی، ظرفیت‌سازی مدیریت محلی و سازمان‌های مدیریت خدمات عمومی برای برنامه‌ریزی واحدها از طریق آموزش، شبکه‌سازی و پیاده‌سازی نظام آمار و اطلاعاتی متناسب هر منطقه.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نیز با نگاه مدیریت شهری به مسئله برنامه‌ریزی پرداخته است. یکی از مهم‌ترین آفت‌ها را نبود ارتباط بین کارشناسان شهرداری و مراکز تحقیقاتی می‌داند که گویی نوعی نگاه علمی مغرورانه وجود دارد. در عین حال، کارشناسان و برنامه‌ریزان توانایی ارتباط با مردم را ندارند. بسته بودن تشکیلات اجرایی برای مشارکت مردم ناشی از بی‌اعتقادی برخی کارشناسان برنامه‌ریزی به اهمیت مشارکت مردمی است. در کنار این موارد، حاکم بودن برنامه‌ریزی بخشی و ناهماهنگی با سایر بخش‌ها از بحران‌های دیگر برنامه‌ریزی در کشور است. حتی رابطه بین تهیه‌کننده طرح و مجری طرح، که مثلاً شهرداری باشد، قطع است! لذا وجود ارتباط و هماهنگی بین بخشی افقی از یک سو و هماهنگی چندسطحی عمودی از سوی دیگر مهم‌ترین راهکار برای حل شکاف‌های سیستمی در برنامه‌ریزی است.

جدول ۳۴. کدگذاری مؤلفه برنامه‌ریزی محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی-انتخابی
۱۱	اهمیت آمایش سرزمینی در برنامه‌ریزی و فقدان آن در ایران	لزوم بازیابی آمایش سرزمینی	برنامه‌ریزی محلی
۹	وجود موانع شناختی و زمینه‌ای در تحقق آمایش سرزمینی		
۵	لزوم تقسیم کار ملی و منطقه‌ای در آمایش سرزمینی		
۸	لزوم اصلاحات در آمایش سرزمینی		
۴	فقدان کار کارشناسی در برنامه‌ریزی‌های شهرداری و شوراهای	ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران	
۸	برنامه‌ریزی در راستای توسعه ناموزون در سطح کشور		
۱۲	فقدان نگاه راهبردی در برنامه‌ریزی		
۱۵	برنامه‌ریزی از بالا به پایین		
۱۹	چالش‌آفرینی الگوی دستوری در برنامه‌ریزی		
۲۷	گسست بین برنامه‌ریزان و مجریان طرح‌ها	عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی	
۱۴	ناهماهنگی بین‌بخشی در برنامه‌ریزی		
۹	لزوم برنامه‌ریزی با رویکرد منطقه‌ای	بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی	
۵	لزوم اصلاح نظام برنامه‌ریزی به نفع رویکرد اجتماعی پایین به بالا		
۵	نقش مهم مراکز پژوهشی استانی در برنامه‌ریزی محلی		
۱۵	اهمیت نقش شورای برنامه‌ریزی استان و نهادهای دولتی در برنامه‌ریزی		
۶	لزوم برنامه‌ریزی مسئله محور- مأموریت‌گرا		
۱۷	برنامه‌ریزی مشارکتی اجتماع محور منطقه‌ای		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۸. بودجه

کدهای استخراج شده از نهادهای پژوهشی مختلف نشان می‌دهد که ساختارهایی همچون شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان، نظام درآمد- هزینه استان، ستاد درآمد و تجهیز منابع استانی و کمیته تخصیص و گذاری امور مالی به استان را نقطه عطف در نظام بودجه‌ریزی می‌دانند. با این حال، هنوز تا رسیدن به مرحله ایدئال فاصله زیادی هست؛ زیرا همین نهادهای استانی، از یک سو هنوز نگاه بخشی دارند و از سوی دیگر، طرح آمایش سرزمینی واقعی هنوز تهیه نشده است. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین مراکز مرتبط با بحث بودجه تأکید دارد که معمولاً نیازسنجی‌ها و آمایش‌ها صورتی است و بیشتر به‌صورت بخشی و دستوری از دستگاه‌ها اطلاعات و نیازها جمع‌آوری می‌شود. این مرکز پیشنهاد می‌دهد که بودجه‌ریزی با رویکرد مشارکتی- اجتماع پایه و شفاف با مشخص بودن ذی‌نفعان انجام گیرد.



جدول ۳۵. کدگذاری بودجه‌ریزی محلی در فراترکیب مجموع گزارش‌ها

کدهای گزینشی- انتخابی	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای محوری	فراوانی کدهای باز
اصول بودجه‌ریزی محلی	اصول بودجه‌ریزی محلی	الگوی دوگانه مرکزی- محلی اخذ مالیات با رویکردی فدرالیسم اقتصادی	۵
		بازتوزیع منابع از طریق مدیریت درآمدها و هزینه‌ها در فدرال‌های اقتصادی ۹ گانه	۱۱
		مطلوبیت مدیریت بودجه در ساختارهای چندسطحی (مرکزی، منطقه‌ای و استانی)	۷
		لزوم بودجه‌ریزی مشارکتی و آمایش سرزمینی	۱۲
		لزوم اصلاح ساختار و فرایند بودجه‌ریزی	۱۲
بودجه‌ریزی محلی	منابع ناپایدار شوراها	ناکارآمدی شهرداری در تأمین منبع پایدار باوجود داشتن اختیارات	۸
		چالش برانگیزی عدم استقلال مالی شوراها	۸
دست‌های نامرئی در بودجه‌ریزی	دست‌های نامرئی در بودجه‌ریزی	بحران تعارض قوانین بودجه‌ریزی در اثر فقدان شفافیت و اعمال قدرت گروه‌ها	۱۴
		چالش بودجه‌ریزی سیاسی	۳
عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی	عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی	چالش تمرکزگرایی نظام بودجه‌ریزی و کمیوهای بودجه محلی	۱۰
		ناهماهنگی بین‌بخشی در بودجه‌ریزی	۹

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیز به‌جد آسیب‌های بودجه‌ریزی را گوشزد می‌کند. از نظر این مرکز، تعدد قوانین و مقررات درخصوص بودجه، دخالت غیرشفاف نهادهای فرابودجه‌ای در فرایند بودجه‌ریزی و بودجه‌ریزی غیرکارشناسی ناشی از سیاسی‌کاری و لابی‌گری، تعدد ردیف‌های متفرقه و تبصره‌های بیش‌از اندازه در لوایح پیشنهادی بودجه، پاسخ‌گو نبودن تعاریف قانونی بودجه به نیازهای اجرایی و مدیریتی کشور، همراستا نبودن بین برنامه‌ها و اسناد بالادستی (بلندمدت: چشم‌انداز) با اسناد و برنامه‌های پایین‌دستی (میان‌مدت: برنامه‌های پنج‌ساله و کوتاه‌مدت: بودجه)، توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی، همگی، از جمله مهم‌ترین آسیب‌های بودجه‌ریزی محلی برشمرده‌اند. براساس کدهای استخراج شده مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، سرچشمه ناکارایی‌ها در ساختار برنامه‌ریزی شهری در ایران در سه نهاد خلاصه می‌شود: وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیز همانند مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری استدلال می‌کند که شناسایی و مدیریت ذی‌نفعان در فرایند بودجه‌ریزی، و حمایت و مشارکت دادن ذی‌نفعان براساس رویکرد اجتماع‌پایه از پایین به بالا به‌صورت شفاف کمک می‌کند که مشخص شود از چه کسی انتظار چه کاری، در چه زمانی و چگونه وجود دارد. ساده‌سازی سند بودجه از جمله اصول باز کردن عرصه عمومی به بودجه‌ریزی است. بودجه نباید به سیاستگذاران اجازه دهد تا هزینه‌هایی را پنهان یا در راستای اهدافی غیر از اهداف مصرح در قانون بودجه مصرف کنند. در نهایت، نحوه تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه درخصوص بودجه‌ریزی نیز یکی از مباحث بسیار مهم و کیفیت آن از مشخصه‌های بارز بودجه خوب از نظر مراکز پژوهشی یاد شده است.

یکی از دیگر نکات مطرح در مبحث بودجه‌ریزی، منابع ناپایدار شوراها در اثر نداشتن استقلال مالی است که موجب آسیب‌هایی همچون تراکم‌فروشی شهرها می‌شود. این مسئله به‌خصوص در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران بسیار مورد توجه قرار گرفته است. پژوهشکده مجمع تشخیص نیز به این مسئله پرداخته است که اساساً مشخص نیست شوراها براساس کدام منبع مالی مستقل عمل می‌کنند؛ از منابع مالی شهرداری‌ها یا منابع مالی وزارت کشور یا حمایت مردمی تغذیه می‌شوند؟ طبیعی است که نتیجه فقدان راه‌حل‌های منطقی اقتصادی در بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی سیاسی است و رویکرد سیاسی بودجه‌بندی، معاملات و مبادلات تصمیم‌گیران سیاسی در کانون توجه قرار دارد.

امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی است. لزوم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت، لزوم اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها و طراحی بودجه‌ریزی مشارکتی با اعطای نقش به شوراهای اسلامی از جمله مهم‌ترین پیشنهادها برای بهبود این فرایند است. علاوه بر این، ایده فدرالیسم اقتصادی پیشنهاد می‌کند که تخصیص درآمد ایجاد شده در هر رده دولتی به خود آن رده همراه با پرداختی‌های انتقالی بین دولتی برای برطرف کردن تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها در این سطوح واگذار شود. در فدرالیسم اقتصادی با جداسازی اختیارات پرداخت هزینه از اختیارات کسب درآمد، ارتباط بین منافع حاصل از هزینه‌ها و قیمت پرداخت شده بابت آنها (یعنی مالیات) از بین می‌رود.

۵-۸. نظارت

شاید به‌جرات بتوان گفت مهم‌ترین مسئله در تمرکززدایی و حکمرانی محلی، مسئله نظارت است. از قضا در پژوهش‌های مختلف نهادها به‌صورت مختصر بدان پرداخته شده است. بسیاری از این پژوهش‌ها در قالب نظارت مردم محلی به بحث نظارت پرداخته‌اند؛ اما از مدل‌های دیگر از جمله ساختارهای قضایی- نظارتی از قبیل دیوان محاسبات محلی، سازمان بازرسی کل کشور یا نسبت شوراها با شوراهای بالادستی حتی مجلس شورای اسلامی غفلت دارند. باین‌حال، عمده این پژوهش‌ها چند چالش اساسی برای نظارت مردم برشمرده‌اند.

جدول ۳۶. کدگذاری مؤلفه نظارت در فراترکیب مجموع گزارش‌ها

فرآوانی کدهای باز	کدهای محوری	کدهای سازمان‌دهنده	کدهای گزینشی- انتخابی
۷	وجود بسترهای متعدد فساد در شوراها و شهرداری‌ها	ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی مربوط به شوراها	نظارت
۳	نظارت ضعیف بر شوراها		
۳	چالش دخالت ندادن مردم در شوراها		
۲	پایبند نبودن شورا به قوانین نظارتی موجود		
۴	حجم قابل توجه فساد در شوراها و شهرداری‌ها در اثر نبود شفافیت	شفافیت	
۴	فقدان شفافیت اموال و انتصابات در شوراها و شهرداری‌ها		
۵	فقدان شفافیت در فرایند بودجه‌ریزی		
۶	فقدان شفافیت اطلاعات در شوراها و شهرداری‌ها		
۶	شفافیت شرط لاینفک نظارت مردمی	لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت	
۳	لزوم تقویت حضور مستقیم مردم در شوراها		
۱۰	ضعف نهادهای مدنی برای پاسخ‌گویی		
۵	ابزار فناوری در راستای کاهش فساد		
۳	لزوم تقویت نقش سمن‌های محلی در نظارت		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ورود نیافتن شورای نگهبان به انتخابات شوراها را از منشأ اصلی مشکلات می‌داند. همچنین فقدان پشتوانه حقوقی و قضایی لازم در صورت وقوع تخلف و شکل‌گیری جریان‌های فساد اداری، استخدام‌ها و انتصاب‌های بی‌ضابطه، سیاسی، خانوادگی و قومیتی از دیگر ریشه‌های فساد در شوراها محسوب می‌شوند. به استناد مصاحبه‌ای با قاضی شعبه رسیدگی به کارکنان دولت، ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی دچار ابهام در تعریف شخصیت حقوقی نهادهای وابسته به دولت است. از این رو، بسیاری از مسئولان نهادهایی مثل هلال احمر، فدراسیون‌های ورزشی، شرکت‌های شبه‌دولتی، شهرداری‌ها و شوراها جزو این ماده محسوب نمی‌شوند و در دادگاه‌ها می‌توانند با وجود تخلفات تبرئه شوند [۴۹]. این مسئله در کنار اینکه حوزه اختیارات شوراها در قانون شفاف مشخص نشده است و شورای نگهبان نیز در تایید صلاحیت نامزدهای انتخابات محلی ورود پیدا نمی‌کند، زمینه را برای تخلفات بسیار فراهم می‌کند. از نظر نگارنده، این مسئله به‌نوبه خود به این برمی‌گردد که معلوم نیست آیا شوراها نهادی مستقل از سایر قوا محسوب می‌شوند؟ آیا ذیل قوه مجریه‌اند؟ آیا ذیل قوه مقننه‌اند؟

عمده پیشنهادها مطرح شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور برای بهبود وضعیت نظارت در شوراها، با کلیدواژه شفافیت همراه است. لزوم شفافیت در عملکرد مدیران محلی، لزوم شفافیت روند جذب نیروی انسانی، لزوم افشای کمک‌ها و منابع روستاها، لزوم شفافیت املاک و معاملات شهرداری، لزوم شفافیت اطلاعات اعضای شورای شهر و شهردار از جمله این موارد است. ایجاد سازوکاری برای آگاه کردن شهروندان بخش دولتی و خصوصی از روند تهیه و تصویب طرح‌های شهری از طریق کاتالوگ، گردهمایی و غیره نیز از دیگر پیشنهادها پرتکرار از سوی مراکز پژوهشی است؛ اما یکی از پیشنهادها مشترک دو نهاد مذکور، لزوم حضور مردم در صحن علنی هنگام استیضاح شهردار یا تصویب طرح‌هاست؛ زیرا گاهی اعضای شورا به‌موجب داشتن ابزار فشار، شهردار را به امتیاز دادن‌های غیراصولی وادار می‌کنند. همچنین ایجاد سازوکارهای دولت الکترونیک و زیرساخت شبکه‌ها از جمله کلیدواژه‌های پرکاربرد از سوی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری و مرکز مطالعات و آموزش وزارت کشور است. در کنار این، وزارت کشور حضور پدربانانه خود را در هیئت‌های حل اختلاف از جمله ابزارهای لازم می‌داند. در حالی که مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، نداشتن حضور یا به‌عبارت بهتر نداشتن حق رأی اعضای شورا در هیئت حل اختلاف را نشانه پایمال کردن استقلال این نهاد می‌داند. با این حال، هر دو نهاد پژوهشی معتقدند که سازوکارهای داخلی شوراهای اسلامی تأسفاتر است؛ به‌گونه‌ای که اعضای شورا برای تعیین شهردار یا عضویت در کمیسیون‌های مهم دچار تنش می‌شوند؛ تاجایی که وزارت کشور باید ورود کند.

۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در پایان باید خاطر نشان کرد که حکمرانی یک کل به‌هم‌پیوسته است. اجرای مجزای پیشنهادها می‌تواند کژکارکرد هم داشته باشد. طرحی در خصوص تمرکززدایی از سوی حاکمیت قابل قبول است که به جنبه‌های مختلف توجه داشته باشد. پژوهش حاضر با فراترکیب گزارش‌های پژوهشی نهادهای حاکمیتی نشان داد که هر طرح تحولی باید حداقل در چهار ساحت ایده داشته باشد که عبارت‌اند از: ساختار حکمرانی مرکزی- محلی (شامل دیوان‌سالاری و قوانین)، مدل حکمرانی مشارکتی (الگوی انتخابات محلی و ملی، نحوه مشارکت مردم در سطوح مختلف)، برنامه‌ریزی و بودجه (مثل مدل مشارکتی و غیره) و در نهایت از همه مهم‌تر شیوه‌های نظارت بر سطوح مختلف به‌منظور اطمینان از کارکرد صحیح و بازخوردگیری برای اصلاح مجدد و اطمینان از حفظ وحدت ملی. این پژوهش نشان می‌دهد که هر ایده درباره حکمرانی محلی باید درباره چهار ساحت نظر روشن داشته باشد؛ از جمله: ساحت اداری و حقوقی روابط مرکزی- محلی، ساحت حکمرانی مشارکتی (مدل‌های مشارکتی و نوع انتخابات‌ها)، ساحت برنامه‌ریزی و بودجه و ساحت نظارت.

مهم‌ترین مسائل مربوط به این ساحت‌های چهارگانه عبارت‌اند از:

الف) ساحت روابط مرکزی- محلی: دیوان‌سالاری معیوب نهادهای محلی، ناهماهنگی‌های ساختاری بین‌بخشی، تضييع اختیارات شوراها توسط دستگاه‌های اجرایی، نبود مؤلفه‌های مختلف از تمرکززدایی مطلوب، فقدان اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراهای محلی و غیره.

ب) **ساحت حکمرانی مشارکتی:** ابهام در جایگاه و اختیارات شوراهای محلی، لزوم اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی، لزوم نهادمندی مشارکت سیاسی، لزوم توانمندسازی شهروندان و غیره.

پ) **ساحت برنامه‌ریزی و بودجه:** لزوم بازبینی آمایش سرزمینی، ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران، عملکرد غیرسیستمی در برنامه‌ریزی، وجود بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی، وجود اصول بودجه‌ریزی محلی، ناپایدار بودن منابع شوراها، دست‌های نامرئی در بودجه‌ریزی، عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی و غیره.

د) **ساحت نظارت:** ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی مربوط به شوراها، لزوم ایجاد شفافیت و لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت و غیره.

پیشنهاد راهکارهای سیاستی، نظارتی یا تقنینی:

مجموعه‌ای از راهکارهایی پیشنهادی مستخرج از تحلیل مضمون گزارش‌های مطالعه شده در خصوص حکمرانی محلی به این شرح ارائه می‌شود:

الف) ساحت روابط مرکزی-محلی:

۱ تقویت سازوکارهای حکمرانی محلی از طریق اصلاح قوانین عادی و بازگشت به قوانین بالادستی.

۲ افزایش اختیارات شوراها در سه زمینه: سیاستگذاری در امور محلی، کنترل فرایند تأمین خدمات، مدیریت منابع انسانی.

۳ بازطراحی نظام استقرار مدیریت محلی بر اساس رویکرد منعطف و پهنه‌ای.

۴ لزوم پیش‌بینی ساختار توانمندسازی مدیران محلی روستا و شهر.

۵ ایجاد انعطاف در ساختار تشکیلات محلی.

۶ الگوی مطلوب در روابط مرکز- محلی دارای سه مؤلفه تمرکززدایی، امنیت‌زایی و توسعه به‌طور هم‌زمان است.

۷ مطلوب‌ترین الگوی ارائه شده عبارت است از: الگوی حکمرانی منطقه‌ای بر مبنای ایجاد مناطق ۹ گانه برگرفته از سند آمایش سرزمینی مطلوب که در آن اداره امور مناطق به‌عهده وزیران منطقه‌ای اعطا شود، اما نظارت و نیروی نظامی- امنیتی و انتظامی با دولت مرکزی همراه باشد.

ب) ساحت حکمرانی مشارکتی:

۱ افزایش سازوکارهای پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم به‌جای دادن اختیارات بیشتر.

۲ ایجاد امکان قانونی عزل مستقیم مدیران محلی توسط مردم روستا.

۳ ایجاد امکان قانونی انتخاب شهردار توسط مردم در کلان‌شهرها.

۴ ایجاد سازوکارهایی برای نظرخواهی مردمی در سیاستگذاری‌ها و مصوبات شوراها.

پ) ساحت برنامه‌ریزی و بودجه:

۱ لزوم تقویت و استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های استانی در برنامه‌ریزی.

۲ لزوم استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و دوسویه.

۳ امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی.

۴ طراحی بودجه‌ریزی مشارکتی با اعطای نقش به شوراهای اسلامی.

۵ لزوم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت.

د) ساحت نظارت:

۱ افزایش پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم محلی.

۲ ضرورت حضور مردم و رسانه‌ها در زمان استیضاح شهردار.

۳ لزوم شفافیت در عملکرد مدیران محلی و روند جذب نیروی انسانی و روند انتصابات مدیران.

۴ لزوم ایجاد نهاد نظارتی مستقل همچون دیوان محاسبات برای بررسی تفریغ بودجه شورا و شهرداری.



جدول ۳۷. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
این اصلاح نیازمند اجماع سیاسی و غلبه بر مقاومت دیوان‌سالاری مرکزی است. بدون این اصلاح، سایر اقدامات اثربخشی محدودی خواهند داشت.	میان‌مدت	وزارت کشور، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، شورای عالی استان‌ها	مجلس شورای اسلامی (کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای)	نیازمند اجماع سیاسی و غلبه بر مقاومت دیوان‌سالاری مرکزی است. بدون این اصلاح، سایر اقدامات اثربخشی محدودی خواهند داشت.	اصلاح قوانین عادی برای انطباق با قوانین بالادستی؛ بازگرداندن اختیارات اصلی شوراهای (سیاستگذاری، کنترل خدمات، مدیریت منابع انسانی) که در قوانین عادی تضعیف شده است.	**=		۱
ابهام در شخصیت حقوقی شوراهای و شهرداری‌ها (ذیل کدام قوه قرار می‌گیرند) مانع حقوقی جدی است که باید ابتدا برطرف شود.	میان‌مدت	وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها	قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور)، مجلس شورای اسلامی (دیوان محاسبات کشور)	ابهام در شخصیت حقوقی شوراهای و شهرداری‌ها (ذیل کدام قوه قرار می‌گیرند) یک مانع حقوقی جدی است که باید ابتدا برطرف شود.	ایجاد سازوکار نظارتی مستقل بر شهرداری‌ها و شوراهای: تأسیس نهادی مشابه دیوان محاسبات برای بررسی تفریغ بودجه و عملکرد مالی نهادهای محلی.	**		۲

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
این یک تغییر ساختاری کلان است. اجرای آن نیازمند وفاق ملی، بازنگری در قوانین متعدد و طراحی دقیق مدل تفکیک وظایف (امنیت و سیاست خارجی متمرکز، اداره امور منطقه‌ای) است.	بلندمدت	وزارت کشور، وزارت راه و شهر سازی، مجلس شورای اسلامی	دولت (سازمان برنامه و بودجه)، مجمع تشخیص مصلحت نظام	نیازمند وفاق ملی، بازنگری در قوانین متعدد و طراحی دقیق مدل تفکیک وظایف (امنیت و سیاست خارجی متمرکز، اداره امور منطقه‌ای) است.	طراحی و اجرای الگوی حکمرانی منطقه‌ای: باز طراحی ساختار اداره کشور بر مبنای مناطق ۹ گانه برگرفته از سند آمایش سرزمین و اعطای اختیارات به وزیران منطقه‌ای.	**		۳
این اقدام با افزایش پاسخ‌گویی مستقیم مدیران به مردم، می‌تواند به کاهش تنش‌های داخلی شورا و شهردار کمک کند.	میان مدت	شورای نگهبان، شورای عالی استان‌ها	مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور	با افزایش پاسخ‌گویی مستقیم مدیران به مردم، می‌تواند به کاهش تنش‌های داخلی شورا و شهردار کمک کند.	اصلاح فرایند انتخابات محلی: فراهم کردن امکان قانونی برای انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم (در کلان‌شهرها) و ایجاد امکان عزل مستقیم مدیران محلی توسط مردم.	*		۴



ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
موفقیت این امر به کاهش بوروکراسی برای صدور مجوز و پذیرش نقش نهادهای مدنی توسط دستگاه‌های حاکمیتی وابسته است.	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	وزارت علوم (دانشگاه‌ها)، شهرداری‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد	وزارت کشور	موفقیت این امر به کاهش بوروکراسی برای صدور مجوز و پذیرش نقش نهادهای مدنی توسط دستگاه‌های حاکمیتی وابسته است.	تقویت نهادهای میانجی و مدنی؛ حمایت از تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها)، خانه‌های تشکلی و انجمن‌های تخصصی برای ایفای نقش نظارتی و مشورتی.	**		۵
نیازمند ساده‌سازی اسناد بودجه و استفاده از فناوری‌های نوین (دولت الکترونیک) برای اطلاع‌رسانی و دریافت نظرات شهروندان است.	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	مجلس شورای اسلامی (کمیسیون برنامه و بودجه)، وزارت اقتصاد	سازمان برنامه و بودجه، شهرداری‌ها و شوراهای	نیازمند ساده‌سازی اسناد بودجه و استفاده از فناوری‌های نوین (دولت الکترونیک) برای اطلاع‌رسانی و دریافت نظرات شهروندان است.	نهادینه‌سازی بودجه‌ریزی مشارکتی و شفاف؛ ایجاد سازوکارهای قانونی برای نظرخواهی از مردم و شوراهای در فرایند بودجه‌ریزی و الزام به شفافیت کامل منابع، درآمدها و هزینه‌ها.	**		۶

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



- [1] Sandelowski, M., & Barroso, J. (2007). *Handbook for Synthesizing Qualitative Research*. New York: Springer.
- [۲] کریمی فرد، ح. و خلیلی نژاد، م. (۱۳۹۶)، «آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳] صفاری، م. (۱۳۹۶)، «حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] کریمی فرد، ح. (۱۳۹۹)، «اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی، پیشنهادهای برای شوراها و شهرداری‌ها»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۵] میراحمدی، ف. س. (۱۳۹۷)، «تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی محلی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] کریمی فرد، ح. (۱۴۰۰)، «راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۷] بابایی، م. و همکاران. (۱۴۰۱)، «محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس‌آموخته‌هایی از حکمرانی محلی کشورهای منتخب»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۸] دستواره، ف. (۱۴۰۲)، «چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹] کیقبادی، م. (۱۴۰۳)، «مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۰] امیرحاجیلو، ا. (۱۴۰۳)، «ظرفیت‌ها و سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع‌محور» و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۱] بهارلو، م. و اسماعیلی، ا. (۱۴۰۲)، «نهادهای سازوکارهای حکمرانی در چین (۲): دپارتمان ویژه حزب کمونیست در تثبیت حکمرانی داخلی و بین‌المللی چین»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۲] بهارلو، م. و اسماعیلی، ا. (۱۴۰۲)، «نهادهای سازوکارهای حکمرانی در چین (۳): سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی سیاسی چین»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۳] عمادی، س. (۱۴۰۱)، «حکمرانی محلی: با تمرکز بر آسیب‌شناسی تعامل وزارت کشور و شوراها»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۴] آدینه‌وند، ع. ا. و همکاران. (۱۳۹۱)، «بررسی عملکرد شهرداری در چهارچوب حکمرانی خوب شهری»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۵] عمادی، س. (۱۴۰۱)، «رهنگاشتی بر تمرکززدایی در ایران با تأکید بر حکمرانی استانی»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۶] طحانی یزدلی، م. (۱۴۰۲)، «حکمرانی خوب شهری؛ ضرورت‌ها، الزامات و چالش‌های فراروی تحقق آن در ایران»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۷] طاهونی، م. و افسری، ر. (۱۴۰۲)، «گزارش دیده‌بانی: حکمرانی شهری و آینده‌پژوهی»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۸] زالی، ن. (۱۴۰۲)، «گزارش راهبردی: حکمرانی منطقه‌ای (ضرورت‌ها و پیشنهادهای)»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۱۹] حسینی، س. ر. (۱۴۰۲)، «گزارش نظری: تأمل نظری بر ارتباط علی سیاست فرهنگی و حکمرانی مشارکتی»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۲۰] رحیمی، م. و نظریان، ا. (۱۴۰۲)، «ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر»، تهران: مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.
- [۲۱] رضایی، م. (۱۳۹۰)، «فدرالیسم اقتصادی»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.



- [۲۲] ایمانی جاجرمی، ح. (۱۳۸۷)، «بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۳] مهاجری، ا. (۱۳۸۷)، «بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۴] مشفق، م. ع. (۱۳۸۷)، «شوراها در آینه قانون (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۵] وهاب، ک. (۱۳۸۷)، «هویت شوراهای محلی: مشکل الگویابی و جایگاه قانونی (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۶] بروجدی، ا. (۱۳۸۷)، «بررسی فرصت‌ها، آسیب‌ها، چالش‌ها و راه‌های توانمندسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۷] ناطق‌پور، م. ج. (۱۳۸۷)، «شورای اسلامی و چالش‌های پیش‌رو (گزارش پژوهشنامه)»، تهران: پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۸] ثامنی، ا. (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۲۹] استاد علی دهقی، ر. (۱۳۹۸)، «نقشه اولویت‌ها و فوریت‌های توسعه ایران»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۰] امیرحاجیلو، ا. (۱۴۰۰)، «بسته سیاستی برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور در ایران»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۱] ثامنی، ا. (۱۳۹۸)، «اجتماع‌محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب‌های پیشنهادی)»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۲] نیکو، م.، و همکاران. (۱۳۹۶)، «گزارش تحلیلی اعتبارات استانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۳] امیرحاجیلو، ا. (۱۴۰۱)، «بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۴] رضوان استادعلی، ر.، و کردونی، ر. (۱۴۰۱)، «مسئولیت اجتماعی شرکتی، توسعه منطقه‌ای و توانمندسازی محلی»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۵] نیکو، م. (۱۳۹۸)، «گزارش تحلیلی بودجه استانی در لایحه بودجه ۹۹»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۶] گرایبی‌نژاد، غ.، و وفايي، ا. (۱۴۰۱)، «مطالعات پشتیبان تدوین برنامه هفتم توسعه کشور: ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربست در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- [۳۷] فنی، ز.، و کاظمی، ل. (۱۳۹۵)، «آینده‌پژوهی و سناریونگری برای برنامه‌ریزی توسعه محله‌ای بر پایه تحلیل سیستمی با مطالعه محله سنگلج تهران»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی.
- [۳۸] ناظمی، غ.، و همکاران. (۱۳۹۹)، «بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع شهری)»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی.
- [۳۹] مقیمی، س. م.، و همکاران. (۱۳۹۵)، «تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاستگذاری نظام بودجه‌ریزی کشور»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی.
- [۴۰] میناوند، م. ق.، و جعفری. (۱۳۹۵)، «شبکه قدرت و ارتباطات سیاسی در سطوح محلی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی.
- [۴۱] آرایبی، و.، و همکاران. (۱۳۹۶)، «بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع شهری)»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی.
- [۴۲] کشور دوست، س. (۱۳۹۹)، «صدسال دموکراسی محلی: روند تمرکززدایی از مرکز و واگذار اختیارات به نهادهای محلی با تأکید بر انتخابات شوراهای»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۳] راشکی، ف. (۱۴۰۲)، «آسیب‌شناسی مدل ارزیابی عملکرد و مدیریت شهری شهرداری تهران»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۴] جمعی از نویسندگان. (۱۴۰۱)، «مطالعات تدوین پیش‌نویس قانون مدیریت یکپارچه شهر تهران»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

- [۴۵] حقی، م. (۱۴۰۱)، «مشارکت و مردمی‌سازی در مدیریت شهری، تعاریف، مفاهیم، چرایی و چگونگی؟»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۶] محمدزاده، ع. (۱۴۰۰)، «طراحی مدل بودجه‌ریزی مشارکتی با تأکید بر نقش شهروندان (مورد مطالعه: شهرداری تهران)»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۷] نوبری، ن.، و رحیمی، م. (۱۳۸۹)، «حکمرانی خوب شهری یک ضرورت تردیدناپذیر»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۸] رضا بیگی، ر.، و همکاران. (۱۴۰۲)، «برنامه ایجاد و توسعه آزمایشگاه سیاستگذاری و حکمرانی شهری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

گزیده سیاستی

فراترکیب مطالعات نهادهای پژوهشی حاکمیتی درباره حکمرانی محلی نشان می‌دهد، هر طرحی در این موضوع نیاز به ارائه بسته‌های هماهنگ در خصوص اصلاحات ساختاری و قانونی، تقویت مشارکت مردمی، بهبود فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir