

# انتخابات دوره چهارم شوراهای اسلامی شهر و روستا و چالش‌های پیش‌رو

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	اهمیت شوراهای اسلامی شهر و روستا
۸	آسیب شناسی عملکردی شوراهای اسلامی شهر و روستا
۱۷	نتیجه گیری
۱۸	منابع و مأخذ



## انتخابات دوره چهارم شوراهای اسلامی شهر و روستا و چالش‌های پیش‌رو

### چکیده

شورای اسلامی شهر و روستا نهادی است که وجود آن برای تحقق برخی از آرمان‌های جمهوری اسلامی، از جمله سپردن زمام امور به دست خود مردم، ضروری است. از آنجا که برگزاری انتخابات شوراهای براساس قانون تجمیع، با انتخابات ریاست‌جمهوری، همزمان شده است، لازم است به انتخابات شوراهای اهمیت داده شود و از انتخابات شوراهای اسلامی در سایه انتخابات ریاست‌جمهوری غفلت نشود. در این گزارش به اهمیت و ضرورت وجود شوراهای اسلامی شهر و روستا و کارکردهای اساسی آن در توسعه کشور پرداخته می‌شود و مروری بر آسیب‌ها و موانع ایفای نقش‌های آن خواهد شد.

### مقدمه

شوراهای اسلامی شهر و روستا، از تجلیات مردم‌سالاری دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. اعضای شوراهای اسلامی با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. از آنجا که برگزاری هر انتخابات سراسری در کشوری مثل ایران با وسعت و جمعیت نسبتاً زیاد، مستلزم صرف هزینه‌های بالایی است، برگزاری انتخابات

چهارمین دوره شوراها با انتخابات ریاست‌جمهوری (دوره یازدهم) تجمیع شده است. همزمان شدن انتخابات ریاست‌جمهوری با انتخابات شوراهای شهر و روستا این نگرانی را به همراه داشته است که انتخابات ریاست‌جمهوری، انتخابات شوراهای اسلامی را تحت‌الشعاع خود قرار داده و انتخابات شوراها از رونق دوره‌های گذشته برخوردار نباشد. با توجه به اهمیتی که شوراها به لحاظ کارکردی می‌توانند در نظام جمهوری اسلامی داشته باشند، از رونق افتادن انتخابات آن می‌تواند آسیب جدی دیگری بر پیکره نهاد شوراهای اسلامی وارد آورد. هرگونه بی‌توجهی به انتخابات این نهاد انتخابی، در واقع غفلت از جایگاه مهم آن نهاد در توسعه و پیشرفت کشور است. شوراهای اسلامی شهر و روستا که علیرغم گذشت سه دوره از عمر آنها با آسیب‌های عمده فراوانی دست‌وپنجه نرم می‌کنند و هنوز جایگاه واقعی خود را در نظام مدیریتی و تصمیم‌گیری کشور پیدا نکرده‌اند، تاب تحمل ضربه سنگین دیگری را ندارند. به همین دلیل است که رهبر معظم انقلاب در دیدار کارگزاران برگزاری انتخابات شوراها و ریاست‌جمهوری، تشکیل شوراها را در همه روستاها و شهرهای کشور، تجلی حضور عینی و مستمر مردم در تصمیم‌گیری‌ها و کارها خواندند و به مسئولان، مردم و نخبگان توصیه کردند: «توجه به انتخابات ریاست‌جمهوری، اهمیت انتخابات شوراها را از چشم آنها دور نکند».<sup>۱</sup>

آنچه در این رابطه مهم است، این است که انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نباید در حاشیه قرار گیرند. شاید اولین تجربه برگزاری همزمان انتخابات دو

۱. بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار با دست‌اندرکاران برگزاری انتخابات، ۱۳۹۲/۲/۱۶.



نهاد مهم، اما متفاوت، تجربه گرانبهایی باشد، با این حال سنجیدن پیامدهای احتمالی چنین امری و سعی کردن برای حذف یا حداقل کاهش آسیب‌های آن بر هر کدام از این دو نهاد، ضروری است.

### اهمیت شوراهای اسلامی شهر و روستا

اهمیت شوراهای اسلامی شهر و روستا به جهت کارکردهای مهمی است که آنها در زمینه تقویت پایه‌های نظام جمهوری اسلامی برعهده دارند. در اینجا اهمیت شوراهای اسلامی شهر و روستا براساس این کارکردهای مهمی که در نظام مدیریتی کشور می‌توانند داشته باشند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۱. تمرکززدایی

نظام‌های سیاسی را به لحاظ ساختار اداری و مدیریتی در کل به دو نوع متمرکز (یا تمرکزگرا) و غیرمتمرکز تقسیم می‌کنند. در نظام‌های سیاسی متمرکز تمامی تصمیمات در مرکز گرفته می‌شود، اما در نظام عدم تمرکز، دولت مرکزی با رعایت مراتب احتیاط سیاسی لازم، در واقع قسمتی از حاکمیت خود را به اشخاص حقوقی متمایز از شخصیت حقوقی دولت می‌سپارد؛ یعنی مردمی کردن امور محلی.<sup>۱</sup> البته در عمل، تمرکزگرایی و عدم تمرکز مطلق هرگز تحقق پیدا نمی‌کند و بیشتر

۱. سیداحمد حبیب‌نژاد، بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۲۰، بهار ۱۳۸۸، صص ۱۱۱-۱۳۱.

تلفیقی از این دو، صورت عمل به خود می‌گیرد؛ هر زمان که بُعد تمرکزگرایی نظام سیاسی - به لحاظ ساختاری و عملی - بر جنبه عدم تمرکز غلبه داشته باشد، آن نظام را نظام تمرکزگرا و در غیر این صورت، غیرمتمرکز می‌نامند.

باید توجه داشت که تمرکزگرایی از آفات مدیریتی در نظام‌های سیاسی است و اغلب، بد کارکردی‌ها و سوءمدیریت‌ها پیامد تمرکزگرایی در مدیریت است. به همین دلیل نیز، بیشتر نظام‌های سیاسی در صدند تا روز به روز سیستم مدیریتی خود را هرچه بیشتر به سمت تمرکززدایی سوق دهند.

با توجه به ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از بهترین راه‌های تمرکززدایی، تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا و تفویض برخی از اختیارات به این نهاد مردمی است. تشکیل این نهاد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده بود ولی تا سال ۱۳۷۷ شرایط سیاسی و اقتصادی و همین‌طور وضعیت فرهنگی جامعه، امکان تشکیل آن را فراهم نمی‌کرد. با این‌حال، تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در این سال سبب شد تا سازوکاری غیرمتمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، برای اداره امور شهرها و روستاها ایجاد شود.

اهمیت و نقش شوراهای اسلامی در تمرکززدایی و در واقع نقش تمرکززدایی در ارتقای توان مدیریتی کشور از چند جنبه قابل توجه است: اول اینکه با تمرکززدایی از ساختار، امکان نهادینه‌سازی مردم‌سالاری فراهم می‌آید و مردم بیش از پیش می‌توانند از حق خود برای تعیین سرنوشت، استفاده کنند. همچنین با تمرکززدایی به راحتی می‌توان از استعدادها و مدیریتی و نیروهای انسانی با کیفیت در نقاط



مختلف کشور، در جهت مدیریت منابع و اداره امور محلی استفاده کرد و بالاخره اینکه دولت با تمرکززدایی و تفویض پاره‌ای از اختیارات و وظایف اداری و اجرایی خود به نهادی مثل شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند بخش زیادی از وقت و انرژی خود را از هدر رفتن نجات داده و آن را در جهت طراحی و اجرای طرح‌های کلان کشوری به کار گیرد.

## ۲. شوراهای اسلامی شهر و روستا ابزار مردم‌سالاری

امروزه تشکیل شوراهای اسلامی شهرها و روستا نشانگر سیاست اداره دمکراتیک شهرها از ناحیه دولت مرکزی است. انتظار می‌رود با برخورداری از سازمان‌های دمکراتیک محلی، بتوان توسعه‌نیافتگی شهری موجود را تا حد زیادی جبران کرد. شوراهای از زمره سازوکارهایی هستند که در صورت نهادینگی می‌توانند در سطح محلی به ایجاد دمکراسی، ارائه خدمات و انسجام شهری یاری رسانند. توسعه شوراهای می‌تواند موجبات گسترش نهادهای غیردولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخگو ساختن نهاد مدیریت شهری شود.<sup>۱</sup>

## ۳. کشف نیازهای محلی در تعامل دوسویه دولت و مردم

شوراهای اسلامی شهر و روستا مکانیسم مناسبی برای تعامل دوسویه دولت و مردم

---

۱. مصطفی ازکیا، بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارآیی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶،

هستند. در شهرها و روستاها، مردم با انتخاب اعضای شورا از طریق رأی‌گیری مخفی، نمایندگان خود را به نمایندگان دولت - بخشداران، فرمانداران و استانداران - معرفی می‌کنند. اعضای شورا در کنار مردم با مشکلات و معضلات اداری، کمبودها و نواقص خدماتی و نیز با کمبودها و نواقص انواع زیرساخت‌های توسعه مثل راه، آب، برق، گاز، خدمات درمانی، خدمات فرهنگی و آموزشی دست‌وپنجه نرم می‌کنند و در واقع از نزدیک با خواسته‌های مردم آشنا هستند. به همین دلیل انعکاس خواسته‌های مردم از ریزترین و کم‌اهمیت‌ترین خواسته‌ها تا تقاضاهای حیاتی، فوری و کلان، از مجرای شوراهای اسلامی شهر و روستا به مسئولین تصمیم‌گیر و برنامه‌ساز، در عین حال که آسان‌تر و سریع‌تر خواهد بود، واقعی‌تر و مطمئن‌تر نیز خواهد بود.

#### ۴. افزایش مشروعیت و مشارکت با پاسخ به تقاضاها

با کشف سریع و مطمئن تقاضاهای مردم و انعکاس فوری این تقاضاها به مراجع تصمیم‌گیری، جلوگیری از بحران‌های مشروعیت و مشارکت - که عمدتاً در مواقع ناتوانی نظام‌های سیاسی در برآوردن انتظارات، بروز می‌کنند - امکانپذیر می‌شود. یکی از عوامل مهم بروز بحران‌هایی نظیر مشروعیت و مشارکت، ناتوانی سیستم از پاسخگویی به تقاضاهاست. تقاضاهای عمده مردم در دو مقوله کلی دسته‌بندی می‌شوند:

۱. ارائه انواع خدمات در شأن ملت،

۲. دادن اجازه ورود به مردم جهت مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای

برنامه‌ها.



کاملاً روشن است که در صورت تحقق کامل اهداف شوراهای اسلامی شهر و روستا و با توجه به اینکه از جمله کارکردهای این نهاد، ایجاد بستری برای تعامل دولت و مردم و کشف و انعکاس تقاضاهاست، بالا بردن مشروعیت و مشارکت آسان‌تر شده و ثبات و امنیت فیزیکی و روانی کشور به سهولت تأمین خواهد شد.

## ۵. کشف و گردش نخبگان

از جمله ملزومات پاسخگویی به تقاضای مشارکت در هر نظام سیاسی، تعیین مکانیسم‌هایی برای گردش نخبگان و ورود نیروهای نخبه جدید به چرخه تصمیم‌گیری و اجراست. گردش نخبگان نه تنها به تقاضای مشارکت پاسخ می‌دهد، بلکه باعث کشف استعدادهای مدیریتی و هدایت آنها به در دست گرفتن اداره امور می‌شود. ناگفته پیداست که شوراهای اسلامی شهر و روستا - به‌ویژه در کشور ما در نبود احزاب پایدار و سازمان‌یافته - از ظرفیت بالایی برای کشف و گزینش نخبگان و استفاده از توان مدیریتی آنان در اداره امور کشور برخوردارند. از آنجا که انتخاب اعضای شوراها به‌صورت مستقیم و با آرای مخفی مردم صورت می‌گیرد، در صورت حذف عوامل آسیب‌زای انتخابات شوراها - مثل امکان خرید آرا، دادن رأی برمبنای عصبیت‌های قومی، طایفه‌ای و ... - می‌توان امیدوار بود که در بیشتر حوزه‌های انتخابیه، نخبگان توانمند و افراد شایسته و متعهد، به عضویت شوراها درآیند و با نشان دادن توانایی‌ها و خلاقیت‌ها به سمت‌های اجرایی بالاتر برگزیده یا منصوب شوند. این فرآیند، بی‌تردید انتظارات نخبگان را برای مشارکت و حضور در

مناصب تصمیم‌گیری برآورده می‌کند و از طرف دیگر به کارآمدتر شدن نظام اداری کمک می‌کند.

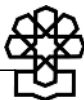
در هر حال شوراهای به لحاظ دارا بودن ظرفیت‌های زیادی در پیشبرد توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از اهمیت به‌سزایی برخوردارند. در ادامه سعی می‌شود تحت عنوان آسیب‌شناسی شوراهای، موانع عدم تحقق کامل اهداف و کارکردهای آن مورد بررسی قرار گیرد.

### آسیب‌شناسی عملکردی شوراهای اسلامی شهر و روستا

با توجه به کارکردهای شوراهای اسلامی شهر و روستا، اهمیت این نهاد مردمی کاملاً آشکار است، اما در اینجا بهتر است و برخی از علل ناموفق بودن شوراهای اسلامی شهر و روستا در برخی از زمینه‌ها، مورد بررسی و توجه قرار گیرد:

#### ۱. تمرکزگرایی (ساختار متمرکز نظام اداری)

هنوز تفکر مدیریت متمرکز یافته و از بالا به پایین در ساختار سیاسی و نظام اداری جمهوری اسلامی استمرار دارد و چنین تفکری باعث شده است تا به شوراهای به‌عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود. نبود تعریف دقیق از ارتباط نهاد شورای شهر و روستا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام نیز به این تفکر قوت می‌بخشد. در هر حال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور دارد باعث شده تا هم‌اکنون بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به‌نحوی



رفتار کنند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولتند و لذا تنها در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور، به آنها مراجعه می‌کنند.<sup>۱</sup> آسیب چنین نگاه و طرز تفکری این است که شأن شوراهای اسلامی را تا سطح اجراکنندگان صرف پاره‌ای از امور بی‌اهمیت پایین می‌آورد.

## ۲. فقدان استقلال عمل کافی

نظارتی که به موجب قوانین جاری کشور بر شوراهای اسلامی اعمال می‌شود، نسبتاً وسیع و شدید بوده و آنان را از استقلال عمل نسبی در اداره امور مربوطه محروم می‌سازد. نظارت بر شوراها از دو جنبه قابل بررسی است:

### ۲-۱. نظارت بر اعمال شوراهای شهر

ضرورت تأیید و تصویب صریح مصوبات مهم شوراهای شهر به وسیله مقامات دولتی و لزوم تأیید ضمنی کلیه مصوبات آنها و حتی امکان ابطال آن مصوبات، استقلال کارکردی شوراهای مزبور را به چالش کشیده است.

اولاً اجرای برخی از مصوبات یا تصمیمات شوراهای شهر منوط به تأیید یا موافقت مقامات دولتی شده است به طوری که عدم موافقت آنان در حکم وتو، یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور تلقی می‌شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است، این‌گونه تصمیمات قانوناً قابل اجرا نیستند.

ثانیاً مصوبات شوراهای شهر باید به تأیید ضمنی مقامات دولتی برسند و در

---

۱. اسفندیار محمدی، آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجله پژوهش، صص ۲۸۹-۳۰۸.

برخی موارد قابل ابطال هستند. به موجب ماده (۸۳) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» کلیه مصوبات شوراهای در صورتی که پس از انقضای دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرند، لازم‌الاجرا هستند. در صورت اعتراض فرماندار و اصرار شورا بر مصوبه قبلی خود، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف زیربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور اگر اعتراض فرماندار را موجه تشخیص دهد، رأی به ابطال مصوبه شورا خواهد داد و با توجه به تصریح ماده قانونی مذکور، این رأی نهایی است. به علاوه، مصوبات شوراهای شهر در خصوص وضع عوارض موضوع ماده (۸۰) قانون مذکور، به موجب تبصره ذیل همان ماده در هر مقطعی به وسیله وزیر کشور، بدون نیاز به هیچ توجیه یا استدلالی قابل اصلاح یا لغو است.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که اعمال شوراهای شهر تحت نظارت و کنترل دولت مرکزی قرار دارد که در برخی موارد با عدم تأیید مصوبات و اقدامات شوراهای از اجرایی شدن آنها جلوگیری می‌کند و در شرایطی، امکان ابطال مصوبات آنها نیز وجود دارد.<sup>۱</sup>

## ۲-۲. نظارت بر اعضای شوراهای شهر

دولت مرکزی علاوه بر اینکه از طریق هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت، بر انتخاب افراد برای عضویت در شوراهای شهر نظارت می‌کند، بعد از انتخابات نیز از این امکان برخوردار است که از یک یا چند نفر از اعضا سلب عضویت و یا کلیت شورا را منحل کند.

۱. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸، بهار ۱۳۸۹، صص ۳۰۳-۳۲۵.



به موجب ماده (۸۵) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، چنانچه هریک از اعضای شوراهای شهر شرایط عضویت را از دست داده یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اختلال در انجام وظایف شورا گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد ممکن است به مجازات‌های مختلف و از جمله سلب عضویت از یک ماه تا یک سال، سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا، ممنوعیت ثبت‌نام در انتخابات شوراهای حداقل برای یک دوره و یا سلب عضویت دائم از عضویت در شوراهای و ممنوعیت ثبت‌نام در انتخابات محکوم گردد.

در خصوص انحلال شوراهای محله از جمله شوراهای شهر، طبق اصل یکصد و ششم قانون اساسی، انحلال آنها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. هرچند که اصل مزبور امکان انحلال شوراهای را پیش‌بینی کرده است، لکن اصل بر عدم انحلال آنهاست، اما «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» به نحو قابل توجهی امکان انحلال شوراهای را گسترش داده است. برخلاف قانون اساسی که انحلال را به‌عنوان یک استثنا و آن هم صرفاً در صورت انحراف شوراهای از وظایف قانونی خود پیش‌بینی کرده است، «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، در ماده (۸۴) خود، مورد را به اقدامات برخلاف وظایف مقرر، مخالف مصالح عمومی کشور، حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به‌نحوی برعهده دارد، تسری داده و انحلال شوراهای را در چنین حالاتی با پیشنهاد فرماندار به هیئت حل اختلاف استان و از آن طریق به

هیئت حل اختلاف مرکزی و با تصویب هیئت اخیر امکان‌پذیر ساخته است. در این خصوص نیز، به دلیل قابل تعبیر و تفسیر بودن موارد و به‌ویژه مورد اقدامات مخالف مصالح عمومی کشور، دست مقامات دولت مرکزی نسبتاً باز بوده، در نتیجه آنان اهرمی قوی و مؤثر جهت کنترل شوراهای شهر در اختیار دارند.<sup>۱</sup>

### ۳. محدودیت اختیارات لازم

وضعیت ساختار اداری کشور و قوانین مربوط به شوراها موجب شده است که اعضای آن، شوراها را نهادهایی در نظر آورند که فاقد حدود اختیارات و قدرت مشخص هستند. با وجود آنکه آنها در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، اما در حال حاضر در سطح شهرها قدرت و منابع، در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که هر یک از وزارتخانه متفاوتی دستور کار دریافت می‌دارند. این مسئله سبب پراکندگی مدیریت در سطح شهرها شده است. با وجود آنکه در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده (۱۳۶)، دولت ملزم به واگذاری اختیارات محلی خود به شهرداری‌ها شده بود، اما اقدام جدی و اساسی در این خصوص نشد.

پاسخگو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان بالاتر خود در مراکز استان یا مرکز شهر موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخگویی به تقاضاهای شوراها



هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مشخصی وجود ندارد. از این رو اعضای شورا احساس می‌کنند که در وضعیت کنونی، هیچ نهاد یا سازمان رسمی از آنها حمایت نمی‌کند و آنها رها شده هستند.<sup>۱</sup>

بررسی موقعیت کنونی شوراهای ایران امروز و تطبیق و مقایسه آن با جایگاه مقرر برای آنها در قانون اساسی و در قوانینی که در دهه اول بعد از انقلاب و حتی قبل از انقلاب در این خصوص به تصویب رسیده بودند، نشان می‌دهد که مسیر حرکت قانونگذار به سوی محدود کردن اختیارات شوراهای و از جمله شورای شهر بوده است. در واقع امروزه اغلب مسائل و امور شهری خارج از حوزه صلاحیت شوراهای و شهرداری بوده و تصمیم‌گیری و اقدام در خصوص آنها بر عهده ارگان‌های مختلف دولتی نهاده شده است. در برخی امور شهری نیز برای شوراهای شهر صرفاً نقشی تشریفاتی منظور شده است.

نقش شوراهای شهر در حد بررسی، شناخت، همکاری، برنامه‌ریزی، تشویق و ترغیب، آن هم بنا به درخواست یا با هماهنگی یا توافق دستگاه‌های زیربط، محدود گردیده است. در این وضعیت نه تنها شوراهای شهر و شهرداری‌ها با اغلب مسائل شهری بیگانه هستند، بلکه در خصوص صلاحیت‌ها و اختیارات شناخته شده برای آنها نیز به دلیل ناهماهنگی یا حتی تداخل وظایف با ارگان‌های دولتی با مشکلات عملی فراوان روبرو می‌شوند.<sup>۲</sup>

---

۱. مصطفی ازکیا، پیشین.

۲. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، پیشین.

#### ۴. محدودیت منابع مالی

نهادهای غیرمتمرکز، بدون استقلال مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. بنابراین استقلال نسبی مالی شوراها - به‌عنوان یک نهاد غیرمتمرکز - از دولت مرکزی بسیار حیاتی است.

درخصوص عدم استقلال مالی شوراها دو نکته اساسی قابل توجه است:

الف) شوراهای شهر اموال مستقل ندارند، بلکه اموال شهرداری به‌طور امانت در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

«نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از راه درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد».<sup>۱</sup> «همه اموال شورا اعم از منقول و غیرمنقول که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری مربوط است و باید طی صورت‌مجلسی توسط ذی‌مسئولان شهرداری تحویل رئیس و خزانه‌دار شورا شود».<sup>۲</sup>

ب) هرچند شورای شهر طبق ماده (۸۰) قانون شوراها اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد و طبق این ماده «می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی، به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کند»، ولی این اختیار با مشکلات و محدودیت‌هایی روبرو است:

اولاً، مطابق تبصره همان ماده «وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول

۱. تبصره «۲» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.

۲. ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.



هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید». بدین ترتیب این اختیار شورا با توجه به این تبصره تقریباً گسترده و عام، با مشکلات زیادی روبرو است.

ثانیاً، در آرای متعددی ازسوی دیوان عدالت اداری، وضع و اخذ عوارض ازسوی شورای شهر ممنوع و یا محدود شده است؛ در این باره می‌توان به ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالیانه ارضی و املاک بلااستفاده، خالی و متروکه و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران درباره دریافت عوارض اماکن فرهنگی، ورزشی، استخرهای روباز و سرپوشیده اشاره کرد.

بنابراین، مشخص می‌شود که استقلال نسبی شوراها در جذب درآمد و خوداتکایی مالی تحت تأثیر مقررات قانونی و تفاسیر تحدیدکننده از آنها، فرآیند نامطمئن تصویب، رویه نامناسب قضایی و حتی مسائل جناحی و سیاسی قرار گیرد و این درحالی است که وجود منافع مشترک برای تأمین نیازهای شهری برای دولت مرکزی و شوراها باید این فضا را تعدیل کند و اختیارات شوراها در این زمینه توسعه کمی و کیفی یابد.<sup>۱</sup>

## ۵. ضعف‌های تشکیلاتی

ازجمله ضعف‌های شوراها، اسلامی شهر و روستا، ضعف‌های تشکیلاتی، اجرایی و اداری است. این ضعف‌ها را به‌طور خلاصه می‌توان به‌شرح زیر نام برد:

---

۱. سیداحمد حبیب‌نژاد، پیشین.

- خودمحموری برخی از اعضای شوراهای که خود باعث عدم حضور اعضا در شورا و در نتیجه عدم تشکیل جلسات آن می‌شود،
- سیاست‌زدگی عامل دیگر ضعف تشکیلاتی شوراهاست که باعث می‌شود تا تصمیم‌گیری به جای عقلی بودن براساس منافع باشد،
- فقدان تجربه کار اجرایی و مملکت‌داری نیز از عوامل ضعف شوراهاست،
- دوشغله بودن برخی از اعضای شوراهای که موجب می‌شود تا عضو شورا غالباً در شورای محل خدمت خود حاضر نباشد،
- مشکل کم‌سوادی اعضای شوراهای اسلامی در روستاها و کمبود نیروهای متخصص مسائل شهری در شوراهای اسلامی شهرها،
- حیف‌ومیل امکانات توسط اعضای شوراهای در برخی از شهرها و روستاهای کشور، به این‌صورت که اعضای شوراهای امکانات شهری را به محله‌هایی که خود و وابستگان‌شان در آنجاها زندگی می‌کنند، سوق می‌دهند و به مناطق دیگر بی‌توجه هستند،
- ارتباط ناکافی بین شوراهای مختلف کشور؛ وجود ارتباط قوی از طرفی می‌تواند رویه‌ها را بهم نزدیک و هماهنگ کند و از طرف دیگر به انتقال و انباشت تجربه‌ها کمک کند،
- ناهماهنگی و گاه تضاد بین شوراهای و شهرداری‌ها. به‌طور کلی تفکر و تجربه شورایی در جامعه ما بسیار ابتدایی است. شهرداری‌ها و شهرداران هم از این قاعده مستثنا نیستند، چراکه شهرداران طی سالیان متمادی منصوب می‌شدند و شهرداری‌ها یک اداره دولتی بودند. بنابراین شهرداران نه‌تنها تجربه کار شورایی را ندارند، بلکه



باور این امر برای آنها مشکل است که تابع یک نهاد مردمی باشند.<sup>۱</sup> آنچه که از کارکردها و نقش مهم شوراهای اسلامی شهر و روستا برشمرده شدند، نشان می‌دهند که وجود این نهاد و تقویت آن و حذف موانع آن برای تحقق توسعه کشور ضروری و حیاتی است. نقش این نهاد مردمی در تمرکززدایی، نهادینه کردن مردم‌سالاری، فراهم کردن امکانات پاسخگویی به نیازها، حل بحران‌های گوناگونی که هر نظام سیاسی ممکن است در دوره‌های مختلف حیات خود، با آنها روبرو شود قابل انکار نیست.

### نتیجه‌گیری

شوراهای اسلامی شهر و روستا همچنان که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است، به لحاظ داشتن کارکردهای مهم از اهمیت بسزایی برخوردارند.

هرچند که انتخابات دوره چهارم شوراهای اسلامی شهر و روستا با انتخابات دوره یازدهم ریاست‌جمهوری همزمان شده است، با این وصف انتخابات شوراها نباید در سایه و حاشیه انتخابات ریاست‌جمهوری قرار گیرد. سخنان مقام معظم رهبری در آستانه برگزاری انتخابات در جمع کارگزاران انتخابات نیز به همین امر اشاره دارد. سرد بودن فضای انتخاباتی شوراها، گذشته از اینکه به تضعیف جایگاه این نهاد نزد افکار عمومی و نیز در نظر اعضای آن منجر می‌شود، باعث می‌شود تا

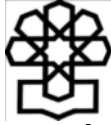
۱. اسفندیار محمدی، پیشین.

مردم در انتخاب اعضای شوراهای دقت کافی را نداشته باشند. این عدم دقت، ممکن است از ناآگاهی نسبت به وضعیت کاندیداها و یا از مشغول شدن بیش از اندازه به انتخابات ریاست‌جمهوری، ناشی شود. در هر حال نتیجه امر، عدم ورود اعضای شایسته به شوراهای اسلامی شهر و روستا و تضعیف آن خواهد بود.

بنابراین اگر که شوراهای، نهادی مهم و اساسی در نظام جمهوری اسلامی تلقی می‌شوند و اگر که شوراهای کارکردهایی را که برشمردیم دارند و یا می‌توانند داشته باشند باید نه تنها در جهت رفع موانع و آسیب‌های آن اقدام شود، بلکه در جهت برگزاری انتخاب پرشور برای انتخابات اعضای آنها نیز اقدام جدی به عمل آید.

### منابع و مأخذ

۱. ازکیا، مصطفی و حسین ایمانی جاجرمی. بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارآیی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۴.
۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد. بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۲۰، بهار ۱۳۸۸.
۳. محمدی، اسفندیار. آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجله پژوهش.
۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین. سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸، بهار ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۰۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: انتخابات دوره چهارم شوراهای اسلامی شهر و روستا و چالش‌های پیش‌رو

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: خیراله خیری‌اصل

ناظر علمی: ابوذری گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. شوراهای اسلامی شهر و روستا

۲. اهمیت و جایگاه

۳. آسیب‌شناسی عملکردی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۲۱