



# بررسی چالش‌های پیش‌روی شورایاری‌ها؛ پیشنهاد تأسیس شورای محله





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشنایس همه بخشنایس

بنام



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی چالش‌های پیش‌روی شورایی‌ها؛  
پیشنهاد تأسیس شورای محله

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین کنندگان:

فرشته دستواره

اظهار نظر کنندگان:

محمد رضا شمس‌ا، محمد رضا عبدلی، محمد حسن باقری، علی فرنام

ناظران علمی:

فاطمه سادات میراحمدی، حسن کریمی فرد

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

طراح گرافیک:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. شورایی‌ها
۲. شورای محله
۳. شوراهای اسلامی
۴. شهرداری



## فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۱۰

مقدمه

۱۳

۱. آسیب‌شناسی وضعیت شورایاری‌ها

۲۰

۲. الگوی مطلوب شورای محله

۲۳

نتیجه‌گیری

۲۴

منابع و مآخذ

۱۸

پیوست



## بررسی چالش‌های پیش‌روی شورایاری‌ها؛ پیشنهاد تأسیس شورای محله

[ چکیده ]

در ادبیات توسعه اجتماع محور شهری، شورای محله فرصت‌گران‌بهایی در نهادینه کردن فرهنگ مشارکت با هدف استفاده از ظرفیت‌های محلی و تخصص شهروندان، ارتقای مسئولیت‌پذیری اجتماعی و از عوامل اثرگذار در کاهش هزینه‌های مدیریت شهری محسوب می‌شود. در ایران شورایاری‌ها فعالیت خود را از حوزه‌های مشورتی و نظارتی آغاز کردند و به تدریج در برنامه‌ریزی‌های محلی به مشارکت با مدیریت شهری پرداختند. اینک با گذشت چندین سال از فعالیت شورایاری‌ها که به‌عنوان پل ارتباطی نهاد محلی با مردم و تقویت‌کننده جریان مردم‌سالاری شناخته می‌شوند، بیش از آن‌که بازنمای سازوکار مشارکت مردم از پایین باشند، به شکلی از مشارکت از بالا و متمرکز تبدیل شده‌اند. گزارش پیش‌رو با فراترکیب منابع و مستندات مرتبط با فعالیت و تجارب شورایاری‌ها و رجوع به اسناد، قوانین و مقررات و انجام مصاحبه با شورایاران و نهادهای مرتبط، در پی آسیب‌شناسی حقوقی و عملکردی شورایاری‌ها است. شواهد موجود نشان می‌دهد مواردی مانند عدم آشنایی شهروندان و مدیران با جایگاه شورایاری‌ها، روشن نبودن نحوه ارتباط شورایاری‌ها با مردم و مدیریت شهری، مشارکت مردمی ضعیف در انتخابات شورایاری‌ها، ابطال مصوبات مربوط به شورایاری‌ها توسط دیوان عدالت اداری (به دلیل عدم پیش‌بینی شورایاری‌ها در قوانین کشور)، سوءاستفاده شخصی و سیاسی از جایگاه شورایاران، نادیده گرفتن شورایاران در تدوین برنامه و بودجه‌ریزی محله‌ها، وجود اختلافات میان اعضای نهاد مدیریت محله با شورایاری‌ها از آسیب‌های جدی این نهاد شهری هستند. پیشنهاد می‌گردد با توجه به ملاحظات قانونی و در راستای توسعه اجتماعات محلی، کاربست شورای محله به عنوان جایگزینی برای شورایاری‌ها ذیل ساختار مدیریت شهری در دستور کار قرار گیرد.

## [ خلاصه مدیریتی ]

شورایاری‌ها در زمان فعالیت خود به‌عنوان رسمی‌ترین و بزرگ‌ترین انجمن محله‌ای، پل ارتباطی شورای اسلامی شهر تهران با مردم و تقویت‌کننده مردم‌سالاری شناخته می‌شدند. گذشته از برخی کارکردهای مثبت شورایاری‌ها برای مدیریت شهری، محله و شهروندان، مهم‌ترین آسیب‌های شورایاری‌ها قابل دسته‌بندی در دو نوع است:

آسیب‌های نوع اول دارای ماهیتی قانونی و حقوقی هستند که عبارتند از:

- عدم پیش‌بینی صریح و به رسمیت شناختن نهاد شورایاری در قوانین و مقررات: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی و مشخصاً مفاد بند «۷» ماده (۷۱) و بند «۷» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، موضوع تأسیس شورایاری‌ها محل ابهام است.

- عدم پیش‌بینی ماهیت، نقش و کارکرد شورایاری‌ها در قانون‌ها و سایر قوانین مرتبط با آن.

- عدم پیش‌بینی انتخابات شورایاری‌ها و نحوه برگزاری آن در قوانین و مقررات: به موجب اصل ششم قانون اساسی موضوع برگزاری انتخابات، نحوه آن و شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را باید قانون پیش‌بینی کند. اصل یکصدم قانون اساسی نیز محدوده برگزاری انتخابات را پیش‌بینی کرده و تصریحی مبنی بر برگزاری انتخابات شورایاری‌ها ندارد.

- عدم پیش‌بینی سازوکار نظارتی حاکم بر شورایاری‌ها: سازوکارهای قانونی مشخصی برای نظارت بر اعضا و فعالیت شورایاری‌ها پیش‌بینی نشده است.

آسیب‌های نوع دوم، ماهیت عملکردی داشته و به دلایل عملکرد ناموفق شورایاری‌ها طی فعالیت آنها اشاره دارند که عبارتند از:

- عدم وجود تعریفی روشن از نحوه ارتباط شورایاری‌ها با مردم، شورای شهر و شهرداری: نوع و چگونگی ارتباط این نهاد با مردم و همچنین با نهادهای بالادست مانند شورای شهر و شهرداری تصریح و مشخص نشده است.

- ناآگاهی برخی مدیران شهری، مسئولان دولتی و مردم نسبت به نقش، قدرت و اثرگذاری شورایاران: شورایاری‌ها مهم‌ترین رکن تصمیم‌سازی در برنامه‌های توسعه محلی به حساب می‌آیند اما اجماع فراگیری میان مدیران و مردم در خصوص این موضوع شکل نگرفته است.

- تقلیل جایگاه شورایاری‌ها: به دلیل وجود رویکرد آمرانه نسبت به ماهیت مشارکت و شوراهای در سایه دولت متمرکز، جایگاه شورایاری‌ها تقلیل یافته است.



- تبدیل نقش مشورتی و نظارتی شورایی‌ها به نقش اجرایی: به‌علت اقدام شهرداری و شورای شهر در فراهم کردن زمینه مداخله شورایاران در مسائل اجرایی محله‌های شهری، شورایی‌ها از نقش نظارتی و مشورتی خود خارج شده‌اند.
  - ارتباط گسسته شورایی‌ها و شورای شهر به‌عنوان دو مقیاس برنامه‌ریزی کاملاً متفاوت و دور از هم: نبود شوراهای واسطه‌ای مانند شورای منطقه و ناحیه میان شورای شهر و شورایاران زمینه‌های بی‌توجهی مدیریت شهری به نقش و اثرگذاری شورایاران در برنامه‌های توسعه اجتماعات محلی را ایجاد کرده است.
  - تسلط شهرداری ناحیه و منطقه بر شورایی‌ها و همکاری‌های محدود آنها با یکدیگر: این شرایط وظایف شورایی‌ها را به اختیارات شهرداری‌ها محدود کرده و موجب کم‌رنگ شدن همکاری‌های آنها با یکدیگر شده است.
  - سوءاستفاده‌های شخصی - سیاسی از جایگاه شورایاران: نظارت‌ناپذیری حاکم بر ساختارهای اجتماعی و وارد شدن برخی شورایی‌ها از کانال سیاسی به فرایند خدمت اجتماعی موجب شده است که آنها بعضاً به ابزاری جهت انتقام‌گیری و رقابت جناح‌های سیاسی تبدیل شوند.
  - تقابل و اختلاف میان مدیر محله و شورایی‌ها: تشکیل سرای محله به‌مثابه یک جریان انتصابی ذیل مجموعه شهرداری و در انتهای جریان انتخابی و محلی (شورایی‌ها) با ساختار و وظایف متفاوت، زمینه‌های تضاد و اختلاف میان این دو نهاد را فراهم ساخته است.
  - مشارکت حداقلی مردم در انتخابات شورایی‌ها و عدم اعتماد به آنها: به‌دلیل عدم ظرفیت‌سازی در آموزش شورایاران و مردم و نیز نبود تبلیغات رسانه‌ای، نه انتخاب‌شوندگان از وظایف خود آگاه هستند و نه انتخاب‌کنندگان اصول و معیارهای انتخاب شورایاران را می‌دانند. به همین دلیل تاکنون در انتخابات برگزار شده مردم مشارکت بالایی نداشته‌اند.
- بنابراین می‌توان گفت تجربه شورایی‌ها در ایران به‌عنوان نهادی هم‌پيوند با مردم محلی و تسهیل‌گری مدیریت مطلوب شهر به‌دلیل عدم برخورداری از پشتوانه قانونی منسجم، عملکردهای غیرمرتبط و عدم تعیین دقیق وظایف و اختیارات آنها، چندان موفقیت‌آمیز نبوده و این نهادها با مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری فاصله داشته‌اند.

بدین لحاظ ضرورت دارد که در راستای توسعه اجتماع محور محله‌ای و مدیریت مشارکتی پیشنهادات زیر مدنظر قرار گیرد:

- ضروری است ایجاد شورای محله به منزله اقدامی هدفمند جهت پاسخگویی مؤثر به نیازها و مسائل شهروندان، ایجاد زمینه‌های مشارکت آنان در فرایند تصمیم‌سازی شهری، پیشنهاد اولویت‌های برنامه و سیاست‌های توسعه محله به مدیریت شهری و نهایتاً ارتقای کیفیت زندگی شهروندان در دستور کار قرار گیرد.

- شورای محله در پایین‌ترین سلسله‌مراتب مدیریت شورایی شهر، زمینه‌های اجتناب از قطبی شدن مشارکت شهروندان در مدیریت شهری را که در بسیاری از دوره‌های گذشته رایج بوده و گاه یک یا چند محله، قوم و یا طایفه بواسطه پیوند و همبستگی درونی تعیین‌کننده بودند، فراهم می‌کند.

- شورای محله تنها در صورتی کارکرد و عملکرد مناسبی خواهد داشت که از پشتوانه قانونی برخوردار باشد و در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، ذیل ساختار سلسله‌مراتبی شوراهای اسلامی تعریف شود.

- افزون بر این، ماهیت و اهداف شورای محله، نحوه فعالیت، جایگاه و وظایف قانونی آنها، تعداد اعضا به فراخور جمعیت هر محله، نوع و نحوه برگزاری انتخابات و نظارت بر آن، حوزه‌های انتخابیه، شرایط رأی‌دهندگان و کاندیداها، نهاد نظارتی و مرجع رسیدگی به تخلفات نیز تشریح و تعیین شود.



## [ مقدمه ]

برنامه‌ریزی برای توسعه شهرها بیش از هر چیزی به سیاست‌های مدیریتی و قانونی به کار گرفته شده در مقیاس دولت‌های ملی تا محلی بستگی دارد. پس از بروز ناکامی در سیاست‌ها و نظریه‌های مدیریت سنتی، سال‌های بسیاری است که روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به سمت وسوی گفتمان‌ها، اصطلاحات و مفاهیم نوینی مانند مدیریت غیرمتمرکز (از پایین به بالا)، مدیریت شورایی و مشارکت‌محور، توسعه اجتماعات محلی<sup>۱</sup>، برنامه‌ریزی باهمستان‌ها<sup>۲</sup>، حکمروایی خوب<sup>۳</sup> شهری، برنامه‌ریزی با مردم به جای برنامه‌ریزی برای مردم، حرکت کرده است.<sup>۴</sup> تجارب حاصل شده نشان می‌دهد که مهم‌ترین بخش اجرایی و عملیاتی شدن این گفتمان‌ها در مجموعه قوانین مصوب شده ذیل ساختار و وظایف حکومت‌های محلی و اجزای وابسته به آنهاست. حکومت‌های محلی شکلی از اداره امور عمومی<sup>۵</sup> و عرصه ترجمان قوانین و سیاست‌ها به واقعیتی هستند که تجربه زیسته شهروندان به شمار می‌آیند. در واقع حکومت‌های محلی، در راستای اهداف و سیاست‌های دولت مرکزی، مسئولیت مربوط به اجرای برنامه‌ها، قوانین و مقررات در سطح شهرها را برعهده دارند.<sup>۶</sup>

در این میان یکی از سطوح مهم تدوین قوانین و برنامه‌ریزی شهری در حکومت‌های محلی، محله‌ها هستند که در مقیاسی خرد، نزدیک‌ترین

### 1. Local Community Development

۲. Community: معادل دیگر این واژه باهمستان است که توسط داریوش آشوری پیشنهاد شده است. واژه‌ای است که به لحاظ بار مفهومی و معنایی معادل لاتین آن را در ذهن متبادر می‌کند. البته در بعضی از موارد هم از معادل‌هایی چون محله و اجتماع محله‌ای نیز به تناسب استفاده شده است.

### 3. Good Governance

4. Keping, Yu, (2018), Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences 11, No. 1, pp: 1-8 .

### 5. Public Administration

6. Grubbauer, Monika, and Nebojša Čamprag (2019), Urban Megaprojects, Nation-state Politics and Regulatory Capitalism in Central and Eastern Europe: The Belgrade Waterfront project, Urban Studies 56, No. 4, pp: 649-671.



واحد به شهروندان به حساب می‌آیند. به بیانی دیگر مقیاس محله و اجتماع محلی به‌عنوان مهم‌ترین بخش آشنایی و ارتباط شهروندان با نظام مدیریتی شهرها و یکی از بااهمیت‌ترین عرصه‌های برنامه‌ریزی و مداخله حکومت‌های محلی در سازمان فضایی شهرها هستند. ظرفیت‌های درونی محله‌ها به‌عنوان ساختارهای منسجم مکانی و اجتماعی به اندازه‌ای است که می‌توانند زمینه مشارکت شهروندان، تبلور مردم‌سالاری در سطح محلی، ارائه خدمات متنوع و نهایتاً اداره بهینه اجتماعات شهری را فراهم آورند. اکنون برهه‌ای از تاریخ است که رسیدن به پایداری از مقیاس پایین به بالا محسوس‌تر، سریع‌تر و موفقیت‌آمیزتر خواهد بود. برای مثال شهر آهسته که به سیتا اسلو<sup>۱</sup> شهرت دارد، جنبشی است که به عنوان نوش‌دارویی در برابر شیوه زندگی شهری ظهور یافته است. هدف شبکه سیتا اسلو دستیابی به پایداری از طریق تقویت مقیاس محله و تمرکز بر توسعه اجتماع محور در مقیاس محله در جهت نیل به رویکردهای مشارکتی است.<sup>۲</sup>

در نظام جمهوری اسلامی ایران در خردادماه سال ۱۳۷۸ شوراهای اسلامی شهر و روستا با رأی مستقیم مردم تشکیل شدند. بعد از آن، شورای شهر تهران در راستای افزایش مشارکت شهروندان در مدیریت شهری، در آبان‌ماه همان سال مصوبه تشکیل انجمن‌های شورایی‌ها را (که ماهیت آنها با شورای محله یکسان در نظر گرفته شده بود) بدین شرح تصویب کرد: «با تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، براساس اصول ششم، هفتم، یکصدم، یکصدویکم، یکصدوسوم، یکصدوپنجم و یکصدوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، گسترش فکر و عمل شورایی به ضرورتی تاریخی و اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است. به استناد ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و با عنایت به حجم عظیم و گسترده مسائل و مشکلات مختلف شهری در ابعاد کمی و کیفی خصوصاً در کلان‌شهر تهران، رفع این مشکلات و بهبود شرایط مستلزم تمرکززدایی و بهره‌گیری از نظرات و دیدگاه‌های آحاد مردم و مشارکت عام و همه‌جانبه شهروندان است و از جمله راه‌های مهم و بارز جلب و تقویت مشارکت واقعی، پایدار، دائمی و نهادینه، تشکیل انجمن‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مدنی داوطلبانه و مردمی است. در راستای تحقق اهداف فوق و خصوصاً اجرای بندهای ششم و هفتم ماده (۷۱) قانون فوق‌الذکر، شورای اسلامی شهر تهران به موجب این طرح اقدام به تأسیس انجمن‌های شورایی در محلات تهران می‌نماید».<sup>۳</sup>

#### 1. Cittaslow Movement

۲. صرافی، مظفر، توکلی‌نیا، جمیله و محمدیان مصمم، حسن (۱۳۹۳)، اندیشه‌های نو در برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، انتشارات شورای اسلامی شهر تهران.

۳. سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۷۸)، تشکیل انجمن‌های شورایی شهر تهران، دسترسی در: <http://laws.tehran.ir/Law/TreeText/39>



براساس این مصوبه، پس از برگزاری اولین انتخابات در محله جوانمرد قصاب در تهران، انجمن‌های شورایی‌ها وابسته به شورای شهر<sup>۱</sup> شکل گرفتند. از طرفی پیرو موارد مذکور، «طرح شورایی محلات» تصویب شد که بر مبنای آن شهرداری تهران به تعریف طرح مدیریت محله با هدف جلب حداکثری مشارکت شهروندان و توسعه اجتماع محور شهری اقدام کرد. این طرح در راستای تحکیم نقش انجمن شورایی‌ها به مثابه الگویی از مشارکت سازمان‌دهی شده در دست اجرا قرار گرفت که بعد از آن نیز سرای محله‌ها در شهر تهران از سال ۱۳۸۹ آغاز به فعالیت کردند. با اتکا به این رویکرد و با توجه به وجود حجم عظیم مسائل شهری در تهران، تصمیم گرفته شد که مشکلات درون محله و با کمک ساکنان آن رفع شود و نهادی داوطلبانه و مردمی مانند شورایی به عنوان یک اهرم پایدار به یاری مسئولان و مدیران شهری بیاید. در حقیقت ایده اولیه ایجاد شورایی‌ها، مدیریت و ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات و نیز پر کردن شکاف بین شهروندان و حاکمیت بود.

اینک بعد از گذشت بیش از دودهمه از برگزاری اولین انتخابات شورایی‌ها و فعالیت آنها، آسیب‌شناسی این نهاد منحل شده در راستای آغاز فعالیت و تقویت آن حائز اهمیت است. بدین لحاظ گزارش پیش‌رو با فراتر کیب<sup>۲</sup> منابع و مستندات مکتوب مرتبط با فعالیت‌ها و تجارب شورایی‌ها و رجوع به اسناد، آراء، قوانین، انجام مصاحبه و برگزاری نشست با جمعی از اساتید دانشگاهی متخصص، شوراییاران دوره‌های گذشته، اعضای کمیسیون اجتماعی و فرهنگی شورای شهر تهران، کارشناسان شورای عالی استان‌ها، کارشناسان دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستای وزارت کشور با هدف آسیب‌شناسی شورایی‌ها، در پی ارائه پیشنهادهایی جهت قانونمند شدن و کاربردی شدن آن در مجموعه مدیریت شهری در نظام جمهوری اسلامی ایران است.

۱. سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۷۸)، تشکیل انجمن‌های شورایی شهر تهران، ماده (۱) اساسنامه تشکیل انجمن‌های شورایی محلات (با آخرین اصلاحات)، دسترسی در: <http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/39>

۲. شایان ذکر است در این گزارش به دلیل عدم سهولت در دسترسی به اسناد و مدارک مورد نیاز، رعایت حجم مطالب و با توجه به تجربه طولانی مدت کلان‌شهر تهران در این زمینه، تنها به سابقه شورایی‌ها در تهران اشاره شده است. در حالی که تجارب تشکیل فعالیت شورایی‌ها در کشور محدود به شهر تهران نیست و در شهرهای دیگری مانند مشهد، همدان، اصفهان و ... شورایی‌ها یا شورای محله تشکیل شده‌اند.

۳. فراتر کیب نوعی استراتژی در روش کیفی است که مبتنی بر مرور سیستماتیک مطالعات کتابخانه‌ای برای ایجاد شناختی ژرف پیرامون پدیده مورد مطالعه انجام می‌شود. در فراتر کیب ابزار گردآوری داده‌ها مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی پیشینه پژوهش است. فراتر کیب فرصتی برای تحلیل یکپارچه‌گی داده‌ها از طیف گسترده‌ای از مطالعات کیفی را فراهم می‌کند که این امر به تولید معانی مهم‌تر و قوی‌تر از پدیده‌ها منجر می‌شود که در دیگر مطالعات کیفی به تنهایی محقق نمی‌شود. در مراحل انجام فراتر کیب، پس از انتخاب پدیده یا (موضوع) مطالعاتی، در مرحله دوم علاوه بر مصاحبه و برگزاری جلسات با برخی از شوراییاران، به انتخاب همه منابع، متون و مستندات مرتبط با فعالیت‌های شوراییاران پرداخته شده است. با بازخوانی و مطالعه دقیق اسناد موجود و مرتبط، جزئیات مفاهیم موکد، استعاره‌ها و پیام‌ها با تأکید بر آسیب‌ها و کارکردهای شورایی‌ها شناسایی و سپس ترکیب‌ها در دو دسته آسیب‌ها و کارکردها به تفکیک شرح داده خواهند شد (Carla and Luisa, 2018).

## [ ۱. آسیب‌شناسی وضعیت شورایی‌ها ]

بعد از برگزاری چندین دوره انتخابات و تشکیل شورایی‌ها، به دلیل آن که ابتدای آنها بر قوانین و مقررات محل ابهام بوده، نهاد شورایی در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۷ منحل شده و از منظر نهادهای اجرایی و نظارتی به رسمیت شناخته نشدند. از این رو بررسی و ارزیابی عملکرد و بستر قانونی نهاد شورایی می‌تواند کمک شایانی در آغاز دوباره و بهبود فعالیت آنها داشته باشد. لذا آسیب‌شناسی نهاد شورایی‌ها از دو منظر قانونی و عملکردی حائز اهمیت است:

### ۱-۱. آسیب‌شناسی قانونی شورایی‌ها

شورایی‌ها طی مصوبه‌ای توسط شورای شهر تهران در سال ۱۳۷۸ ایجاد و شروع به فعالیت کردند. این مصوبه به استناد شرح وظایف شورای شهر براساس بند «۷» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ که در آن صراحتاً به تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی ...» اشاره شده است به تصویب رسیده بود. اما تشکیل شورایی‌ها از همان ابتدا با خلأها و ابهام‌های قانونی به قرار زیر مواجه شد:

● در دوره اول شوراهای اسلامی (۱۳۸۱-۱۳۷۷)، وزارت کشور با اشاره به بند «۷» ماده (۸۰) اعلام کرد که این بند باید با موافقت و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط انجام و اجرایی شود و به دلیل عدم رعایت این شرط، تشکیل شورایی‌ها بدون پشتوانه قانونی صورت گرفته است.

● در دوره دوم شوراهای اسلامی (۱۳۸۵-۱۳۸۱)، جهت آغاز فعالیت شورایی‌ها، توافق‌نامه‌ای بین فرمانداری و شورای شهر تهران، بدون توجه به ابهام‌های قانونی موجود انجام و مقرر شد شورایی‌ها به مدت یک دوره در محله‌های شهر تهران فعالیت کنند.

● در دوره سوم شوراهای اسلامی (۱۳۹۲-۱۳۸۵)، با امضای توافق‌نامه‌ای بین استاندار تهران و رئیس وقت شورای شهر، شورایی‌ها به مدت یک دوره تشکیل و شروع به فعالیت کردند. این در حالی بود که بسیاری از نهادهای اجرایی و نظارتی مانند وزارت کشور، تکلیف قانونی برای تشکیل شورایی‌ها نداشتند. در حقیقت وزارت کشور با این استدلال که در اصل هفتم قانون



اساسی<sup>۱</sup> به موضوع شورای محل اشاره شده ولی در اصل یکصدم قانون اساسی<sup>۲</sup> و ماده اول و دوم قانون شوراها<sup>۳</sup> عنوان شورای محل به کار برده نشده است، با فعالیت شورایاری‌ها مخالفت کرد. همچنین شورای شهر تهران، طرح انجمن معتمدان محلات (شورایاری) را با در نظر گرفتن اعتبار مورد نیاز و مشخصی برای دوره بعدی (چهارم) تصویب کرد و به این دلیل که توافق بین استاندار وقت و رئیس شورای شهر تنها برای دوره قبل فعالیت شورایاری‌ها بود با مخالفت و اعتراض فرمانداری مواجه شد.

● در دوره چهارم شوراهای اسلامی (۱۳۹۶-۱۳۹۲)، شورای شهر تهران براساس مصوبه خود پیگیر برگزاری انتخابات شورایاری‌های محلات شد اما این مصوبه در هیئت مرکزی حل اختلاف شوراها و رسیدگی به شکایات مورد بررسی قرار گرفت. در این دوره، به علت عدم تعریف نحوه برگزاری انتخابات، شرح وظایف و اختیارات نهاد شورایاری، شرایط افراد رأی‌دهنده و کاندیداها، مشخص نبودن نهاد نظارتی و مرجع رسیدگی به تخلفات شورایاری‌ها، عدم تعیین تعداد شورایاران با توجه به جمعیت هر محله و به طور کلی به دلیل وجود خلأ قانونی در این موضوع، بار دیگر تشکیل و فعالیت شورایاری‌ها با مخالفت وزارت کشور روبه‌رو شد. به هر جهت با پیگیری شورای اسلامی شهر تهران و مصوبه هیئت وزیران<sup>۴</sup>، وزارت کشور ملزم به همکاری با انتخابات دوره چهارم شورایاری شهر تهران و شروع فعالیت آنان شد.

● در دوره پنجم شوراهای اسلامی (۱۴۰۰-۱۳۹۶) بر مبنای مصوبه هیئت وزیران، بار دیگر وزارت کشور ملزم به همکاری در برگزاری انتخابات، تشکیل و فعالیت شورایاری‌ها شد اما سازمان بازرسی کل کشور طی شکایتی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و در نامه‌ای به وزیر وقت کشور، انتخابات و فعالیت

۱. طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، شیوه تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

۲. اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: 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. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۳. ماده (۱) - به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک براساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود. ماده (۲) - مقصود از «شورا» در این قانون شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک می‌باشد.

۴. شماره مصوبه هیئت وزیران: ۵۱۵۳۶/۱۳۶۳۵۳ در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲: هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۲/۱۱/۸ موافقت کرد: وزارت کشور مجاز است در اجرای اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و افزایش مشارکت مردم در اداره امور شهرها و محلات با شورای شهر و شهرداری در امور اجرایی و نظارت انتخابات شورایاری‌ها همکاری نماید.

شورایاری‌ها را خلاف قانون دانست و مصوبه هیئت وزیران را تصرف غیرقانونی در اموال دولتی مطابق ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی<sup>۱</sup> اعلام کرد.<sup>۲</sup>

به طور کلی مهم‌ترین دلایل غیرقانونی بودن انتخابات شورایاری‌ها به قرار زیر است:  
نخست، انتخابات امری سیاسی است که به موجب اصول ششم و هفتم قانون اساسی باید در قانون پیش‌بینی شده باشد و شروط انتخاب‌کنندگان، انتخاب‌شوندگان، و شیوه برگزاری انتخابات را قانون باید تعیین کند. همچنین اصل یکدم قانون اساسی محدوده برگزاری انتخابات در روستا، بخش و شهر را پیش‌بینی کرده و تصریحی متضمن جواز برگزاری انتخابات تحت عنوان شورایاری پیش‌بینی نکرده است. دوم، وظایف شورای شهر در ماده (۸۰) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» تصریح شده که در هیچ‌کدام از آنها به واژه شورایاری اشاره نشده است.

سوم، در هیچ‌یک از بندهای ماده (۸۰) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، وظیفه و اختیاری به شوراها در برگزاری انتخابات شورایاری‌ها محول نشده و در قانون مذکور، انتخاباتی به نام شورایاری پیش‌بینی نشده است. چهارم، براساس مفاد بند «۷» ماده (۸۰) و بند «۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مبنی بر اقدام در خصوص «تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط»، اقدام شورای اسلامی شهر در راه‌اندازی سازمان‌های مردم‌نهاد مدنظر بوده و نه تأسیس شورایاری از طریق برگزاری انتخابات عمومی. ضمن اینکه تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی منوط به موافقت دستگاه

۱. ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده): هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱)، نشست تخصصی با اعضای شورای شهر تهران، نمایندگان شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور درباره آسیب‌شناسی شورایاری‌ها، مردادماه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹)، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۵۰ و ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۵۰، دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1597064>



دی‌ریبط است و این اوامر جواز قانونی برگزاری انتخابات تلقی نمی‌شود.<sup>۱</sup> در نهایت با توجه به اتمام زمان فعالیت قانونی شورایی در دوره پنجم، با نظر سازمان بازرسی کل کشور و توصیه وزارت کشور مقرر شد که شورای عالی استان‌ها پیشنهاد نحوه برگزاری انتخابات شورایی‌ها را تکمیل و پس از تأیید وزارت کشور به هیئت وزیران جهت تصویب نهایی ارائه کنند که در همین زمان جلسه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۷ مبنی بر رسیدگی به شکایت سازمان بازرسی کل کشور تشکیل شد و پس از بحث و بررسی، مصوبات شورای شهر تهران درباره برگزاری انتخابات و تشکیل شورایی‌ها را غیر قانونی دانست.<sup>۲</sup>

مطابق با رأی صادر شده «در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی و مشخصاً قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، نهادی با عنوان شورایی پیش‌بینی نشده و طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف آن نیز مورد تبیین قرار نگرفته است، لذا تصویب نامه‌های ۱۳۶۳۵۳/۱۳۶۳۶-۵۱۵۳۶-۵۱۱/۱۲/۱۳۹۳ و ۵۶۷۱۲/۳۸۵۹۴ مورخ ۱۳۹۸/۴/۳ هیئت وزیران و مصوبه سی و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۷۸/۸/۴ شورای اسلامی شهر تهران و مصوبات ۱۹۹۲-۱۳۹۳/۱۰/۱۴ و ۲۰۰۹-۱۳۹۳/۱۱/۸ و ۲۰۲۱-۱۳۹۳/۱۱/۲۸ و ۲۰۲۶-۱۳۹۳/۱۲/۱۰ و ۲۵۴۸-۱۳۹۸/۱۲/۱۴ و ۲۵۶۶-۱۳۹۸/۳/۲۱ و ۱۳۹۸/۳/۲۶ شورای اسلامی شهر تهران که متضمن ایجاد نهاد شورایی است که وجود آن در هیچ‌یک از قوانین عادی کشور پیش‌بینی نشده، خارج از حدود اختیارات مراجع وضع مصوبات مذکور است و مستند به بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».<sup>۳</sup>

بعد از صدور رأی مذکور، بسیاری از راهکارهای قانونی در راستای احیای شورایی‌ها مورد توجه قرار گرفت که به سرانجام نرسیدند. به‌عنوان مثال در استفساریه بند «۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>۴</sup> در مجلس شورای اسلامی طی طرحی پیشنهاد

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹)، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۵۰ و ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۴۹، دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1597064>

۲. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (۱۳۹۹)، رأی شماره‌های ۵۴۹ الی ۵۵۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. دسترسی در: <https://dotic.ir/print/7414>

۳. همان.

۴. مطابق استفسار صورت گرفته با عنایت به اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بند «۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی (با توجه به اصلاح شماره مواد قانون منظور ماده (۸۰) می‌باشد)، شامل تشکیل شوراهای محل نیز می‌شود. باین توضیح که مطابق صدر بند «۷» ماده (۷۱) قانون شوراهای اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی «به‌عنوان یکی از وظایف شورای اسلامی شهر شناخته شده و از سوی دیگر بر اساس اصل هفتم قانون اساسی، «شورای محل» در کنار سایر شوراهای (شورای استان، شهرستان، شهر، بخش، روستا) قرار گرفته است. لذا به موجب استفسار حاضر، با توجه به اینکه «شوراهای محل» در اصل هفتم پیش‌بینی شده است، عموم وظایف‌های که در خصوص تشکیل «انجمن‌ها» به شورای شهر داده شده است شامل تشکیل «شوراهای محل» نیز می‌گردد.

شد که انجمن‌های موضوع اصل هفتم قانون اساسی شامل شورایی‌ها یا شورای محل شود که با این طرح در مجلس موافقت نشد. از ظرفی معاونت حقوقی ریاست جمهوری از طریق حوزه اجتماعی، آیین‌نامه‌ای را تحت عنوان «تسهیل اجرای حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در محلات شهرها و روستاهای کشور» ارائه کرد که مورد مخالفت واقع شد.<sup>۱</sup> یکی دیگر از آسیب‌های قانونی شورایی‌ها، عنوان شورایی است که در تبصره یک اساس‌نامه شورایی‌ها<sup>۲</sup> به آن با عنوان انجمن شورایی اشاره شده است. کاربرد اصطلاح «شورایی‌ها» در اینجا بیشتر به معنای یار و همراه شورای شهر است و نه نمایندگان مردم در محله‌های شهری. محله مهم‌ترین مقیاس برنامه‌ریزی شهری است و لذا نیازمند یک جایگاه از نظام شورایی در ساختار تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی است. واژه شورایی به معنای یار و همراه شوراز اثر گذاری، اعتبار و جایگاه رسمی آن در سیستم مدیریت شورایی و مشارکتی می‌کاهد.

## ۲-۱. آسیب‌شناسی عملکرد نهاد شورایی‌ها

اگرچه مطابق رأی دیوان عدالت اداری، مصوبات هیئت وزیران ناظر بر همکاری وزارت کشور در امور اجرایی و نظارت بر انتخابات شورایی‌ها و همچنین مصوبات شورای اسلامی شهر تهران به دلیل عدم پیش‌بینی شورایی در هیچ‌یک از قوانین، ابطال شده است اما بررسی و ارزیابی تجربه آنها تا حدود زیادی می‌تواند در راستای ارائه پیشنهادی متقن جهت رفع مشکلات کمک‌کننده باشد.

مطابق اساسنامه تشکیل انجمن‌های شورایی محلات، ماهیت و وظایف شورایی صرفاً جنبه شناسایی، نظارتی، مشورتی و همکاری دارد که از جمله می‌توان به شناسایی مشکلات، ارائه طرح و پیشنهاد و تلاش در جهت ایجاد محیطی سالم از نظر اجتماعی و محیط زیستی و ارائه طرح و پیشنهاد برای بهبود وضعیت سفرهای درون شهری، ارائه طرح و پیشنهاد در جهت فراهم آوردن امکانات مورد نیاز محله، گذران اوقات فراغت جوانان و نوجوانان، ارائه طرح و پیشنهاد برای خودگردانی اماکن عمومی، تمهید و تدارک زیباسازی و بهینه‌سازی فضای زیست شهری، همکاری در جهت ساماندهی حمل و نقل شهری و ... اشاره داشت.<sup>۱</sup>

اگرچه اهم وظایف تعیین شده برای شورایی‌ها از جنس همکاری، بررسی و شناخت مسائل محله و ارائه پیشنهاد است اما بررسی عملکرد شورایی‌ها در دوره‌های گذشته بیانگر آن است که بنا به دلایل مختلف علاوه بر ناکامی در انجام وظایف تعیین شده، انحرافات نیز رخ داده است. دلایل این امر به قرار

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). نشست تخصصی با اعضای شورای شهر تهران، نمایندگان شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور درباره آسیب‌شناسی شورایی‌ها، مردادماه.

۲. سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۷۸)، تشکیل انجمن‌های شورایی شهر تهران، اساسنامه تشکیل انجمن‌های شورایی محلات (با آخرین اصلاحات)، دسترسی در: <http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/39>

۱. سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۷۸)، تشکیل انجمن‌های شورایی شهر تهران، اساسنامه تشکیل انجمن‌های شورایی محلات (با آخرین اصلاحات)، دسترسی در: <http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/39>



زیر بوده است:

● به دلیل سیاست‌های مشارکتی ضعیف، شورایاری‌ها به جای سرمایه اجتماعی پیوندی (در این نوع از سرمایه اجتماعی، گروه‌های همگن با ارتباطات اجتماعی، هویت مشترک، اعتماد، روابط نزدیک و حمایتی دیده می‌شود که پیوند قوی و درون گروهی با یکدیگر دارند) به سرمایه اجتماعی آوندی (این نوع سرمایه اجتماعی بین افرادی رواج دارد که روابط گروهی، دوستانه و ویژگی‌های مشترک و اعتماد کمتری بین آنها حاکم است<sup>۱</sup>) تبدیل شده‌اند.<sup>۲</sup>

● واگذاری اقدامات اجرایی از جانب شهرداری و شورای شهر به شورایاری‌ها با مأموریت آنها مغایرت داشت. به عبارتی با اقدام شورای شهر و شهرداری در درگیر کردن شورایاران در موضوعات اجرایی و در نتیجه پرداختن آنها به مسائل مالی-پروژه‌ای موجبات خروج شورایاران از نقش اجتماعی و پیگیری خواسته‌های مردم فراهم شد که این مسئله به بروز اختلاف‌هایی میان نهاد اجرایی مدیریت شهری، شورایاری‌ها و نیز مردم منجر شد و زمینه ایجاد و افزایش فساد در برخی دوره‌های شورایاری را پدید آورد.

● نهادها و سازمان‌های مختلف شورایاری‌ها را فاقد قدرت تصمیم‌سازی می‌دانند و به عنوان بخشی از ساختار مدیریت شهری به حساب نمی‌آورند و این شرایط موجب شده است که اختیارات شورایاری‌ها به اختیارات شهرداری‌ها محدود شود و اختیارات آنان تنها در حد انتخاب مدیر محله باشد.

● ارتباط گسسته شورایاری و شورای شهر به دلیل نبود شوراهای واسطه‌ای مانند شورای منطقه و ناحیه و عدم اعطای صلاحیت و اختیار به شورایاری‌ها، زمینه بی‌توجهی به نقش و نفوذ شورایاران از جانب شهرداری‌های ناحیه و مناطق را به وجود می‌آورد و موجب قطع ارتباط آنها با شورایاری‌ها می‌شود. این شرایط موجب می‌شود که در برنامه‌ریزی‌های سالیانه و پنج‌ساله به دیدگاه و نظر شورایاران که مستقیماً با مردم محلی در ارتباط هستند، توجهی نشود و شورای شهر برنامه‌ها را براساس صلاحدید خود طرح‌ریزی کنند.<sup>۳</sup>

۱. خادمی، زهرا. صفایی، صفی‌الله و مرادی شهباز، نسرین (۱۳۹۶)، بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و کیفیت زندگی (مورد مطالعه: زنان ۲۵ تا ۶۵ ساله شهر تهران)، جامعه‌شناسی کاربردی، شماره ۲۹، دوره دوم، ص ۱۶۸-۱۴۷.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱)، نشست تخصصی با جمعی از اساتید دانشگاه درباره آسیب‌ها و چالش‌های شورایاری‌ها، خردادماه.

۳. حیرانی، مصطفی و پورمحمد، رویا (۱۴۰۰)، مجموع گزارش‌های شورایاران در صحن علنی شورای شهر، ستاد هماهنگی شورایاری‌ها.

- وارد شدن برخی شورایی‌ها از کانال سیاسی به خدمت اجتماعی موجب شده شورایی‌ها بعضاً وسیله‌ای برای رقابت جناح‌های سیاسی بر سر قدرت و مطالبات شخصی شوند. بنابراین شورایی‌ها از متن وظیفه‌مشورتی و نظارتی خارج و به مسائل سیاسی و حاشیه‌ای پرداختند.
- تشکیل سرای محله ذیل شهرداری تهران نیز آغازی بر افول شورایی‌ها محسوب می‌شود. به بیانی دیگر قرارگیری سرای محله به مثابه یک جریان انتصابی در امتداد یک جریان انتخابی و محلی (شورایی‌ها)، به علت ساختارهای متفاوت هر دو نهاد و دخیل شدن آنها در برنامه‌های اجرایی و مسائل مالی، زمینه‌های تضاد و اختلاف آنها با یکدیگر را فراهم آورده است.<sup>۱</sup>

---

۱. علی‌پور، ابراهیم (۱۳۹۶). تحلیل قدرت و مقاومت در شورایی‌های کلانشهر تهران از منظر مطالعات فرهنگی و رسانه، مصاحبه با اعضای شورای اسلامی شهر تهران.



## [ ۲. الگوی مطلوب شورای محله ]

با توجه به اهمیت، جایگاه و قانونمندی توسعه اجتماع محور محله‌ای در مدیریت شهری، الگوی مطلوب «شورای محله» جایگزین پیشنهادی این گزارش است. استناد قانونی «شورای محله» اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در آن به درستی به واژه محل اشاره شده است. در اصل هفتم طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند. همچنین امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۵۸/۰۲/۰۷ در دیدار با دانشجویان و دانش‌آموزان، ضمن اشاره به اینکه کارهای هر منطقه باید محول به آن منطقه شود، بر ضرورت تشکیل شوراها در هر منطقه تأکید داشته‌اند. ایشان با بیان اینکه «شوراها باید در همه جا باشند» به این موضوع پرداخته‌اند که بهتر است امور هر منطقه به مردم آن منطقه سپرده شود، زیرا آنان بیش از هر کسی نسبت به خودشان دلسوزتر هستند و به احتیاجات و نیازهای خود آگاهی دارند.<sup>۱</sup> با این وصف به نظر می‌رسد کاربرد اصطلاح «شورایاری‌ها» به معنای یار و همراه شورای شهر، از اعتبار و جایگاه رسمی آنها در نظام شورایی می‌کاهد و لذا بهتر است به جای کاربرد واژه شورایاری‌ها، عنوان «شورای محله» به کار گرفته شود.

شورای محله به‌عنوان شکلی از جامعه مدنی در مقیاس محلی و دربرگیرنده افرادی منتخب از دل محلات و آشنا با مسائل مردم، می‌توانند در مدیریت محله‌محور و افزایش کارایی و بهره‌وری تشکیلات محلی نقشی اساسی و استراتژیک را ایفا کنند. شورای محله در پایین‌ترین و خردترین مقیاس شهری، به‌عنوان شاخه پارلمانی سیستم برنامهریزی غیرمتمرکز تلقی می‌شود. شورای محله در مقیاس محلی می‌تواند زمینه‌های بسط قدرت شهروندی، نظارت بر حسن اجرای قوانین، شناسایی بهتر مشکلات، مطالبات شهروندان و نارسایی‌های شهری و تطابق بیشتر تصمیمات مدیریت شهری با خواسته‌های شهروندان را فراهم کند.

علاوه بر این، نیاز به تعریف نظام سلسله‌مراتبی شوراها در مدیریت شهری در مقیاس‌های بالاتر از محله مانند شورای منطقه نیز وجود دارد. به‌طور کلی این ساختار اجزای کلیدی فرایند تمرکززدایی و برنامهریزی از پایین به بالا در مدیریت شهری محسوب می‌شوند.

۱. پرتال امام خمینی (ره) (۱۳۹۸). امام خمینی: شوراها باید همه جا باشد. کد مطلب: ۴۸۸۴۰، دسترسی در:

## ۲-۱. کارکرد شورای محله برای شهروندان محلی

شورای محله راهکاری برای نظارت شهروندان بر امور شهری و مهم‌تر از همه تحقق مردم‌سالاری به معنای واقعی و از مصادیق بارز عینیت یافتن آن است. با تشکیل شورای محله مشارکت‌دهی شهروندان در اداره امور شهر تا سطح محله گسترش می‌یابد و شورای محله به مثابه یک سازه اجتماعی با تقویت فرهنگ مشارکت در پی تحقق حقوق و مطالبات شهروندان در مقیاس محله و شهر است.<sup>۱</sup> این بدان معناست که از این طریق مطالبات و شکایات مهم مردم از مدیران شهری و راهکارهای اجرایی آن در اولویت تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد که این فرایند به پویایی و سرزندگی شهری کمک می‌کند و شهر را به سوی مدیریت پایدار هدایت می‌کند. همچنین شورای محله می‌تواند واکنش‌های مردم نسبت به اقدامات مدیریت شهری و سایر نهادهای مرتبط در محله را مورد سنجش قرار دهد و در موارد مثبت یا منفی راهکارهایی را با مشورت مردم اتخاذ کنند و آنها را به مسئولان مدیریت شهری پیشنهاد دهند.<sup>۲</sup> شورای محله به دلیل آشنایی دیرینه با محل مورد سکونت خود و پس از حصول شناخت دقیق از نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید محله، اقدام به تعریف برنامه‌های راهبردی و چشم‌اندازسازی برای محله می‌کنند و در نتیجه علاوه بر کارکردهای مثبت، می‌توانند از اقدامات آسیب‌زا در محله جلوگیری کنند. علاوه بر این با نظرخواهی از متخصصان، همراه کردن مردم محلی، افراد، نهادهای محلی، فرهنگ‌سازی و ایجاد رفتار تشکیلاتی و سازمانی در محله‌ها به تعریف و ارائه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه محلی می‌پردازند.<sup>۳</sup> جدول زیر نشان‌دهنده کارکردهای شورای محله برای شهروندان و محله است که حاصل فراترکیب متون و مستندات است.

۱. گزارش فعالیت یک‌ساله کارگروه تخصصی فرهنگی و اجتماعی منطقه ۱۱ در صحن شورای شهر تهران، شهریورماه ۱۳۹۹.  
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱)، نشست تخصصی با جمعی از دبیران شورایی‌ها و شوراییاران درباره بررسی جایگاه و چالش‌های شورایی‌ها، تیرماه.  
۳. علی‌پور، ابراهیم (۱۳۹۶). تحلیل قدرت و مقاومت در شورایی‌های کلانشهر تهران از منظر مطالعات فرهنگی و رسانه، مصاحبه با اعضای شورای اسلامی شهر تهران.



## کادر ۱. کارکردهای شورای محله برای شهروندان محلی

- افزایش تعاملات و مشارکت اجتماعی در برخی محله‌ها
- تولید محتوا جهت اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی شهروندان نسبت به موضوعات مختلف (ضوابط و مقررات شهری) و حق شهروندی آنان
- توجه ویژه نهاد شورای محله به قشر کم‌بضاعت و آسیب‌پذیر محله و گروه‌های بیماری‌های خاص یا افراد درگیر اعتیاد
- ایجاد تغییر در ذهنیت مردم محلی نسبت به مدیریت شهری، شهرداری و کارایی شورای محله
- شناسایی مسائل اولویت‌دار محلات مردم به‌عنوان یک حلقه ارتباطی پایین به بالا
- انجام اقدامات در محله‌ها بر مبنای درخواست مردم و پیگیری مطالبات مردمی
- تسهیل‌گری در اجرای اقدامات توسعه‌ای در محله مانند ایجاد خدمات مورد نیاز در محله‌ها
- کمک به مردم در مواقع حساس با روحیه مددکارانه و داوطلبانه (به‌عنوان مثال مقابله با همه‌گیری ویروس کرونا)
- مشورت و نظرسنجی از مردم محلی (ذی‌نفعان) در مراحل قبل و بعد از اجرای پروژه‌ها
- رسیدگی به شکایات مردمی
- ضرب‌گیری واکنش‌های محلی
- مشارکت در تدوین سند راهبردی توسعه برای محله (چشم‌اندازسازی) و ارائه طرح‌های کوچک مقیاس در راستای توسعه محله (همراه با تعیین دقیق اولویت‌های اجرایی و اقدام)

## ۲-۲. کارکردهای شورای محله در ارتباط با ساختار مدیریت شهری

پرواضح است که شورای محله نمایندگان مستقیم مردم هستند تا با توجه به مشکلات موجود، دقیق‌ترین و معتبرترین نظرات اهالی محله را به گوش مدیریت شهری برسانند، در راستای تحقق خواسته‌های واقعی مردم قدم بردارند و نهایتاً نحوه و نتیجه عملکرد خود را در برنامه‌ها و پروژه‌های محلی به مدیریت شهری ارائه دهند.<sup>۱</sup> در واقع شورای محله موجب ظهور و تداعی مفهوم شهروندی در شهر و مدیریت شهری پایدار می‌شود. جدول زیر نشان‌دهنده کارکردهای شورای محله در خصوص ساختار مدیریت شهری است که از فراتر کیب متون و مستندات استخراج شده‌اند.

۱. گزارش رابط هیئت رئیسه شورایی‌های منطقه ۲۲ در صحن شورای شهر تهران، شهریورماه ۱۳۹۹.

## کادر ۲. کارکردهای شورای محله در ارتباط با ساختار مدیریت شهری

- ارائه گزارش عملکرد در صحن شورا و شرح فعالیت‌ها، مسائل و مشکلات محلات و فعالیت‌های انجام گرفته به نهاد بالادست
- ارائه پیشنهاد و طرح‌های مختلف به اعضای شورای اسلامی شهر در راستای مسائل مهم شهری، منافع شهر و شهروندان
- تشکیل جلسات با حضور شهردار منطقه و نیز با هیئت‌رئیس و اعضای ستاد بحران منطقه
- ریزنی با مسئولان شهرداری و نهادهای مختلف محلی (ذی‌نفوذ و ذی‌مدخل) در راستای پیگیری و رفع نیازهای مردم محلی
- صرفه‌جویی در هزینه‌ها، اثربخشی، پاسخگویی و شفافیت بیشتر مدیریت و وجود نظارت مردمی

### نتیجه‌گیری

یافته‌ها حاکی از آن است که شورایی‌ها در ابعاد قانونی و عملکردی دارای آسیب‌هایی هستند که این مسئله تأثیر منفی بر کارکرد شورایی‌ها در مدیریت محلی و نظام شورایی بر جای گذاشته است. از دیدگاه حقوقی به‌طور مشخص به کلیدواژه شورایی‌ها در هیچ‌کدام از قوانین مرتبط اشاره نشده است، انتخابات شورایی‌ها بدون پشتوانه قانونی و تعریف نهاد نظارت بر انتخابات برگزار شده که در فرایند آن نه انتخاب‌شوندگان می‌دانستند چه وظیفه‌ای بر عهده خواهند گرفت و نه انتخاب‌کنندگان می‌دانستند که بر مبنای کدام اهداف، اصول و معیارها باید افراد را انتخاب کنند. از این رو با صدور رأی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به موضوع شکایت سازمان بازرسی کل کشور در این زمینه مبتنی بر اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی و مشخصاً «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵»، نهادی با عنوان شورایی پیش‌بینی نشده، تمامی مصوبات شورای شهر تهران که متضمن ایجاد نهاد شورایی بودند، ابطال شد. امروزه با توجه به بایستگی توسعه اجتماع محور در مدیریت شهری نوین و ترویج مدیریت شورایی و مشارکت محور، رفع ابهام‌ها و آسیب‌های موجود شورایی‌ها اهمیت بسزایی دارد. البته با توجه به قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران و ساختار سلسله‌مراتبی شوراها، به نظر می‌رسد می‌باید بر شوراهای محله تأکید شود. لذا شایسته است بررسی ماهیت شورای محله، جایگاه و وظایف قانونی، نحوه و هدف فعالیت، ویژگی‌های اعضای شورا، نوع و شیوه برگزاری انتخابات و نظارت بر آن، شرایط کاندیداها و



انتخاب کنندگان، حوزه‌های انتخابیه، تعداد اعضای شورای محلی به فراخور جمعیت هر محله، تعیین نهادهای نظارتی و مرجع رسیدگی به تخلفات شورای محله در دستور کار قرار گیرد. در حقیقت نیاز آن است که موارد مذکور در قالب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران یا آیین‌نامه‌های تدوین شوند. علاوه بر این ضرورت دارد نقش و کارکرد رکن شورای محله در ساختار مدیریت شهری و نظام شورایی، به‌عنوان اداره‌کننده امور محلی و نیز به‌عنوان یکی از ارکان ذی‌ربط تصمیم‌سازی، بر مبنای اصول قانون اساسی و با حفظ شخصیت حقوقی آنها تعریف شود.

## [ منابع و مأخذ ]

۱. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (۱۳۹۹). رأی شماره‌های ۵۴۹ الی ۵۵۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دسترسی در:

<https://dotic.ir/print/7414>

۲. توکلی، ساجده. نوریان، محمدحسین (۱۴۰۰). امکان‌سنجی راهکارهای تثبیت جایگاه و حقوق شورایی، دانش شهر ۶۴۸، معاونت مطالعات و برنامه‌ریزی امور مدیریت، اجتماعی و اقتصادی، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

۳. توکلی‌نیا، جمیله و استادی سیسی، منصور (۱۳۸۸). تحلیل پایداری محله‌های کلانشهر تهران با تأکید بر عملکرد شورایی‌ها، نمونه موردی: محله‌های اوین، در که و ولنجک، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۷۰.

۴. خادمی، زهرا، صفایی، صفی‌الله. مرادی، شهباز (۲۰۱۸). بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و کیفیت زندگی (مورد مطالعه: زنان ۲۵ تا ۶۵ ساله شهر تهران)، جامعه‌شناسی کاربردی، ش ۲۹، دوره دوم.

۵. سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۷۸). تشکیل انجمن‌های شورایی شهر تهران، اساسنامه تشکیل انجمن‌های شورایی محلات (با آخرین اصلاحات)، دسترسی در:

<http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/39>

۶. صرافی، مظفر. توکلی‌نیا، جمیله. محمدیان مصمص، حسن (۱۳۹۳). اندیشه‌های نو در برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، انتشارات شورای اسلامی شهر تهران.

۷. علاالدینی، پویا. پورمیرغفاری، مریم (۱۳۹۷). مدیریت محله و شورایی در تهران، ارزیابی حکمروایی خوب شهری در حسن‌آباد زرگنده، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره هفتم، ش ۱.

۸. قدردانی، محمدرضا. اسلامی، روح‌الله (۱۴۰۰). جایگاه مدیریت محله‌محور در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری، ش ۲۸، دوره نهم.

۹. کاظمیان، غلامرضا. میرعابدینی، زهرا (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری، هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۳، ش ۴۶.

۱۰. مختاری، بهاره. پور عزت، علی اصغر. قلی‌پور، آریین. ابویی اردکانی، محمد (۱۳۹۴). بررسی مراتب مشارکتی بودن نمایندگی شورایاران؛ مقایسه دیدگاه شورایاران، شوراییاری محله یوسف‌آباد تهران با ذی‌نفعان، دوره ۱، ش ۴. ۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح استفساریه بند «۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، شماره مسلسل: ۲۴۰۱۶۰۸۲.

۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۵۰ و ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۴۹، دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1597064>

۱۳. مصوبه تشکیل انجمن شوراییاری شهر تهران، مصوب ۱۳۷۸/۸/۴، شماره ۱۶۰/۶۹۵۳، دسترسی در:

<http://laws.tehran.ir/Law/TreeText/39>

۱۴. نشست تخصصی با اعضای شورای شهر تهران، نمایندگان شورای عالی استان‌ها و دفتر امور شوراهادر وزارت کشور (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی شوراییاری‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه.

۱۵. نشست تخصصی با جمعی از اساتید دانشگاه شهید بهشتی (۱۴۰۱). آسیب‌ها و چالش‌های انجمن شوراییاری محله‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خردادماه.

۱۶. نشست تخصصی با جمعی از دبیران شوراییاری‌ها و شورایاران (۱۴۰۱). بررسی جایگاه و چالش‌های شوراییاری‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تیرماه.

17. Grubbauer, Monika, and Nebojša Čamprag (2019). Urban Megaprojects, Nation-state Politics and Regulatory Capitalism in Central and Eastern Europe: The Belgrade Waterfront project, *Urban Studies* 56, No. 4.

18. Keping, Yu, (2018), Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 11, No. 1.

19. Li, Hui, Bo Wen, and Terry L. Cooper (2019). What Makes Neighborhood Associations Effective in Urban Governance? Evidence from Neighborhood Council Boards in Los Angeles, *The American Review of Public Administration* 49, No. 8.

20. Martin Minogue (1977). Documents on Contemporary British Government, Vol. 2, Local Government in Britain, Cambridge University Press.

21. Willig, Carla, Wirth, Luisa (2018). A Meta-synthesis of Studies of Patients' Experience of Living with Terminal Cancer, *Health Psychology*, 37(3), 228.



## پیوست

جدول - لیست منابع و مستندات بررسی شده

ردیف	مستندات	مجری	تاریخ
۱	گزارش رابط هیئت رئیسه شوراییاری منطقه ۲۲ تهران در شورای اسلامی شهر تهران	ستاد هماهنگی شوراییاریها، شورای اسلامی شهر تهران	شهریور ۱۳۹۹
۲	گزارش فعالیت یک ساله کارگروه فرهنگی و اجتماعی منطقه ۱۱ و ۲ در شورای اسلامی شهر تهران	کارگروه تخصصی فرهنگی و اجتماعی منطقه ۱۱	شهریور ۱۳۹۹
۳	مجموعه گزارش‌های شوراییاران در صحن علنی شورای شهر	ستاد هماهنگی شوراییاریها	تیر ۱۴۰۰
۴	آسیب‌شناسی طرح رصد با عنوان بررسی دلایل عدم تحقق اهداف و شاخص‌های پروژه‌های کوچک مقیاس و تطبیق آن با رویکردهای برنامه پنج ساله سوم توسعه شهر تهران	کمیسیون بودجه شورای شهر تهران	آذر ۱۴۰۰
۵	تاریخ شفاهی شوراییاریها	ستاد هماهنگی شوراییاریها	مرداد ۱۴۰۰
۶	گزارش شوراییاری منطقه ۱۱ در صحن شورای اسلامی شهر تهران	شوراییاری منطقه ۱۱	اردیبهشت ۱۴۰۰
۷	گزارش رسیدگی به درخواست‌های شهروندان محترم منطقه ۱۸ (رسیدگی به مصوبات نشست عمومی با فرماندار محترم تهران، اعضای محترم مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر تهران)	معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری شهرداری منطقه ۱۸	اسفند ۱۳۹۶

ردیف	مستندات	مجری	تاریخ
۸	پیشنهاد اولیه ایجاد مراکز رشد و نوآوری در سرای محلات	کارگروه نوآوری، فناوری و ایده‌پردازی منطقه ۱۱ تهران	مهر ۱۳۹۹
۹	پیشنهاد طرح رصد محله جمهوری	کارگروه نوآوری و ایده‌پردازی منطقه ۱۱	آبان ۱۳۹۸
۱۰	هماهنگی اجرایی طرح «کاپ» و حذف مخازن در محله‌های جمهوری و حشمت‌الدوله توسط کارگروه تخصصی خدمات شهری، محیط‌زیست و سلامت شورایاران منطقه ۱۱	کارگروه تخصصی خدمات شهری، محیط‌زیست و سلامت شورایاران منطقه ۱۱ (شهرداری منطقه ۱۱)	مهر ۱۳۹۹
۱۱	متن مصاحبه با اعضای شورای شهر تهران در دوره‌های مختلف فعالیت و با عنوان: تحلیل قدرت و مقاومت در شورایی‌های کلان‌شهر تهران از منظر مطالعات فرهنگی و رسانه	شورای اسلامی شهر تهران	۱۳۹۶-۱۳۹۵





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ (۳ خطه) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [mrc@majles.ir](http://mrc@majles.ir)