



# آسیب‌شناسی وظایف، اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی در ایران از منظر اجتماعی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۱۰۵  
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۴/۱۳

عنوان گزارش:

آسیب‌شناسی وظایف، اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی در ایران از منظر اجتماعی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین:

محمدتقی ضرغام‌افشار

مدیر مطالعه:

سینا شیخی

اظهار نظرکنندگان:

حمزه خسروی، محمد صالحی، فرشته دستواره، مریم جانقربان

ناظران علمی:

صابر جعفری کافی‌آباد، کمیل قیدرلو، سبجان یحیایی، محمدرضا مالکی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. شوراهای اسلامی

۲. شوراییاری

۳. آسیب‌شناسی

۴. مشارکت



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۶	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۱۰	طرح مسئله
۱۰	۱. بستریهای چالش برانگیز در حوزه شوراهای اسلامی
۱۹	۲. بستریهای چالش برانگیز در حوزه شورایاریها
۲۰	جمع بندی و پیشنهادها
۲۱	پیوست
۲۳	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۷	جدول ۱. مهم ترین آسیب های شوراهای اسلامی و پیشنهادهای ناظر به رفع آنها
۲۱	جدول ۲. مهم ترین پیشنهادات اصلاحی در حوزه شوراهای اسلام

## فهرست نمودار و اشکال

۱۲	نمودار ۱. آسیب های مربوط به ساز و کارهای حقوقی
۱۴	نمودار ۲. آسیب های مربوط به ساز و کارهای نظارتی
۱۶	نمودار ۳. آسیب های مربوط به فقدان پشتیبانی نظری از شوراها
۱۷	نمودار ۴. آسیب های مربوط به مشارکت پذیری شوراها
۱۸	شکل ۱. آسیب های مربوط به فقدان ارتباط نهادی در شوراها



## آسیب‌شناسی وظایف، اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی در ایران از منظر اجتماعی

### چکیده



شوراهای، ضمن بررسی تطبیقی تجربه‌های موفق حکومت‌های محلی در جهان و مقایسه آنها با حیطه وظایف و اختیارات شوراهای ایران و همچنین با استفاده از برخی پژوهش‌های مرتبط، به تحلیل مهم‌ترین آسیب‌های موجود در شوراهای اسلامی از منظر اجتماعی در هفت محور پرداخته شده است که عبارتند از: «ساز و کارهای حقوقی ناقص برای ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی»، «ضعف در ساز و کارهای نظارت عمومی»، «پشتیبانی نظری ضعیف از شوراهای»، «ضعف شوراهای در شفافیت و پاسخ‌گویی به‌عنوان یک نهاد اجتماعی»، «ضعف در ارتباط نهادمند با سایر نهادهای اجتماعی و سیاسی» و «مشارکت‌پذیری اندک اجتماعی».

تجربه جهانی و سنت‌های تاریخی موجود در جامعه ایران نشان می‌دهند تمرکززدایی و واگذاری امور تقنین و اجرایی مربوط به امور محلی به تشکلهای مختلف منطقه‌ای، روستایی و شهری، گامی مهم در راستای احیای روابط اجتماعی، چابک‌سازی دولت‌ها، ارائه خدمات عمومی با کیفیت‌تر و مشارکت‌پذیری نظام‌های حکمرانی است. اما در ایران، اتخاذ رویکردها و قواعد نه‌چندان مناسب در مدیریت‌های محلی، به‌ویژه شوراهای اسلامی شهر و روستا، زمینه به محاق رفتن کارکردهای فوق و تبدیل آنها به کج کارکردهای مختلف را فراهم کرده است. در این گزارش با استفاده از روش مرور نظام‌مند و مطالعات اسنادی و همچنین گفتگوهای میدانی و مصاحبه با برخی از متخصصان حوزه

### خلاصه مدیریتی



جایگاه این نهاد، به بررسی مهم‌ترین آسیب‌های اجتماعی موجود در شوراهای اسلامی و پیشنهاد‌های سیاستی متناظر با آنها به شرح زیر پرداخته می‌شود:

■ **سازوکارهای حقوقی ناقص برای ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی:** طبق رویه رسمی شورای نگهبان در مواجهه با اصل یکصدم قانون اساسی، دایره وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی محدود به نقش «نظارتی» بوده و شأنی در حوزه «تصمیم‌گیری» برای این نهادها در نظر

شوراهای اسلامی در ایران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای اجتماعی مندرج در اصول متعدد قانون اساسی (ششم، هفتم، دوازدهم، یکصدم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم)، از مهم‌ترین بسترهای نهادی لازم به‌منظور افزایش مشارکت‌پذیری نظام حکمرانی، تنظیم روابط اجتماعی در مقیاس محلی، پاسخ به مطالبات رفاهی و اجتماعی مردم و افزایش سرمایه اجتماعی است. به همین منظور و با هدف ارتقای

عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا و نهادهای زیر مجموعه آنها از عوامل اصلی شیوع بی‌اعتمادی و افول سرمایه اجتماعی نسبت به این نهادهاست. ابهام در «قراردادها و معاملات»، «املاک و دارایی‌ها»، «بدهی‌ها و مطالبات»، «مراحل مختلف بودجه از لایحه بودجه تا ردیف‌ها و تبصره‌های آن و درآمدها و هزینه‌های ماهانه»، «عملکرد واحدهای تابعه»، «حوزه شهرسازی» و... از جمله مهم‌ترین موضوعاتی هستند که نیاز به اقدام سریع برای شفاف‌سازی دارند.

**■ ضعف در ارتباط نظام‌مند با سایر نهادهای اجتماعی و سیاسی:** یکی از عوامل مهم به‌منظور رشد مشارکت اجتماعی از خلال تنقیح و بسط حیطه اختیارات، ارتباط با سایر نهادهای مرتبط است؛ اما با وجود این، از ظرفیت ارتباطی شورا با نهادهای گوناگون به‌ویژه مجلس شورای اسلامی به‌منظور تحقق این هدف به‌خوبی استفاده نشده است. تداوم این روند باعث شده است شوراهای، نه به‌عنوان نهادی مستقل، بلکه ذیل دستگاه‌های دولتی تعریف شوند، امری که به ناکارآمدی این نهاد و در پی آن، اقبال کم مردم جهت مشارکت از خلال شورا می‌انجامد.

**■ مشارکت‌پذیری اندک:** امروزه مشارکت‌پذیری نهادها و ساختارها به‌منظور اداره امور محلی، یکی از اصول مهم توسعه پایدار تلقی می‌شود؛ اما پیمایش‌های میدانی در ایران نشان می‌دهد میزان تمایل شهروندان به مشارکت در امور شهر (به‌لحاظ تصمیم‌گیری، تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی و...) رو به افول است.

در جدول ۱ با استفاده از یافته‌های به‌دست آمده از مطالعات اسنادی، گفتگوهای میدانی و مصاحبه با برخی از متخصصان حوزه شوراهای به‌مهم‌ترین حوزه‌های مسئله‌برانگیز در شوراهای اسلامی، برجسته‌ترین آسیب‌های هر حوزه و پیشنهادهایی برای رفع آنها اشاره شده است.

گرفته نشده است؛ همین چالش، مهم‌ترین رکن در محدودیت مشارکت‌های اجتماعی به‌خصوص در مقیاس محلی و منطقه‌ای است. ضمن اینکه در همین اختیارات محدود نیز گاهی میان شوراها و سایر نهادهای دولتی هم‌پوشانی وجود دارد و چنین وضعیتی بستری را فراهم می‌آورد که بسیاری از مصوبات شوراها، ضمانت اجرایی نداشته باشند؛ امری که به تضعیف جایگاه شوراها به‌عنوان یک نهاد اجتماعی می‌انجامد.

**■ ضعف در ساز و کارهای نظارت عمومی:** از مهم‌ترین مؤلفه‌های ارتقای جایگاه یک نهاد اجتماعی، نظارت عمومی مناسب بر عملکرد آن نهاد از سویی و توان پایشی نهاد مزبور در حیطه وظایف و اختیاراتش از سوی دیگر است. تشکلیابی ناقص جامعه و فقدان نظام‌های صنفی و حزبی ریشه‌دار در ایران، نظارت عمومی سامانمند بر عملکرد شوراها را ناکارآمد کرده است؛ امری که از علل اصلی مستعد شدن شوراهای اسلامی و نهادهای زیرمجموعه آن برای شکل‌گیری فساد است. از سوی دیگر شوراهای نیز به‌علت نداشتن بازوهای اجرایی لازم، از توان پایشی و نظارتی مناسب، محرومند.

**■ پشتیبانی نظری ضعیف از شوراها:** ناآشنایی بسیاری از اعضای شوراها با حیطه مسئولیت‌های اجتماعی شوراها و حیطه قوانین و اختیارات آن و همچنین نبود نهادهای تخصصی به‌منظور پشتیبانی نظری از مصوبات و تصمیمات تقنین و نظارتی شوراها، موجب شده مدیریت محلی، روستایی و شهری که موضوعی تخصصی است، در بسیاری از حیطه‌ها به ناکارآمدی در «تعیین منافع» (سنجش و فهم مطالبات اجتماعی و خواسته‌های مردم) و «تألیف منابع» (ارائه راهکار برای رفع آن نیازها و تدوین این راهکارها به‌صورت قوانین عملیاتی) بینجامد.

**■ ضعف شوراها در شفافیت و پاسخگویی:** ضعف در شفافیت فعالیت‌ها و

جدول ۱. مهم‌ترین آسیب‌های شوراهای اسلامی و پیشنهادها ناظر به رفع آنها

ردیف	حوزه	آسیب‌های موجود	پیشنهادها
۱	وظایف و اختیارات	۱. ابهام در حیطه وظایف و اختیارات که به محدودیت بسترهای مشارکت عمومی می‌انجامد. ۲. هم‌پوشانی وظایف شوراها با سایر نهادهای دولتی.	۱. تعریف و اصلاح دقیق حیطه اختیارات و وظایف شوراها. ۲. تعریف سازوکارهای دقیق به‌منظور تأمین ضمانت اجرایی مصوبات شورا.
۲	نظارت	۱. ناکارآمدی سازوکارهای «نظارت» عمومی بر شوراها. ۲. فقدان بازوهای پایشی و نظارتی مناسب در شوراها.	نظارت با سازوکار «قیومت اداری» که طبق آن صرفاً نظارت‌های قانونی و شکلی اعمال می‌شود.
۳	شفافیت در حوزه‌های عملکردی و مالی	فقدان شفافیت و پاسخگویی در حوزه‌های عملکردی و مالی که به افول سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی می‌انجامد.	نظارت سامانه‌ای و قرار دادن اطلاعات و فعالیت‌های شورا به‌صورت برخط در سامانه.
۴	پشتیبانی نظری	فقدان پشتیبانی نظری مناسب از شوراها در حیطه مسئولیت‌های اجتماعی و اختیارات مرتبط.	۱. تعریف سازوکارهایی به‌منظور آشنایی اعضای شورا با قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری. ۲. پشتیبانی نهادهای تخصصی از شوراها.
۵	ارتباط با سایر نهادها	فقدان ارتباط نظام‌مند با سایر نهادها.	۱. تعریف دقیق حیطه اختیارات و وظایف شوراها و تمییز آنها از حیطه وظایف نهادهایی که با شوراها هم‌پوشانی دارند. ۲. تعریف سازوکارهای دقیق ارتباطی، نظارتی، کارگروهی و... با نهادهای مرتبط.
۶	مشارکت‌پذیری	مشارکت‌پذیری اندک به‌لحاظ شرکت در انتخابات، تصمیم‌گیری، تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی و...	۱. اختصاص سهمیه‌های هوشمند به قشرهای مختلف. ۲. سودآور کردن برخی از فعالیت‌های مشارکتی.



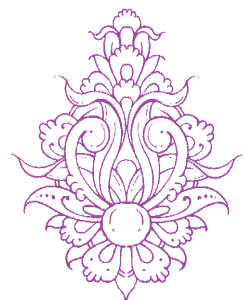
## مقدمه

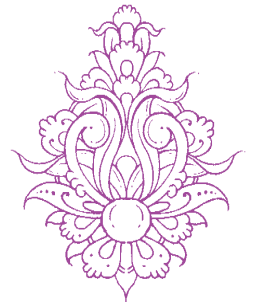
اندازه دولت و حیطه وظایف و اختیارات آن همواره محل مناقشات گوناگون بوده است. به صورت کلی، نقش دولت‌ها را در فرایند توسعه کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه از نظر دوره زمانی، می‌توان به سه بازه تقسیم کرد: دوره اول به دوران اقتدار «دولت بزرگ» مشهور است. طبق این انگاره، تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی بیشتر نظریه پردازان توسعه برای حل بحران‌های مختلف موجود در کشورهای در حال توسعه، بار اصلی را به دوش دولت می‌گذاشتند. در حقیقت، دولت‌ها بازیگران اصلی توسعه شمرده می‌شدند و ملزم بودند ابزار و منابع لازم برای توسعه را فراهم آورند، اما همزمان با کارایی اندک، زیان‌دهی برخی شرکت‌های دولتی، تورم نیروی کار، فقدان انعطاف‌پذیری لازم در شرکت‌های دولتی و فشارهای سیاسی در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی، دیدگاه‌های طرفداران اقتصاد بازار آزاد، غالب شده و ایده «کوچک‌سازی دولت» مطرح شد. این ایده، «خصوصی‌سازی» را به عنوان غایت مطلوب معرفی کرد و خواهان کاهش نقش دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بود. در ابتدای دهه ۱۹۹۰، این ایده با عنوان «اجماع واشنگتن» به شدت گسترش یافت و به این ترتیب، هرگونه دخالت دولت در آنچه بازارها به وجود می‌آورند، ضد تولید تلقی شده و نگاه به دولت از «عامل توسعه»، به مهم‌ترین «مانع توسعه» تغییر کرد. از اواخر دهه ۱۹۹۰، موج تازه‌ای از نظریه‌های توسعه رواج یافت که با عنوان «اجماع پس‌واشنگتن» از آن یاد می‌شود. [۱] در این نگرش جدید، با ایجاد تحول بنیادین در تعریف و ماهیت توسعه، این مفهوم از موضوعی محدود به رشد اقتصادی، به موضوعی همه‌جانبه با ابعاد انسانی، اجتماعی، محیط‌زیستی و... گسترش یافت و بر مفاهیم شمول‌پذیری مانند «توسعه پایدار» و «حکمرانی مطلوب» تأکید شد. [۲] در این دیدگاه، فریبی دولت تلازم با توسعه‌نایافتگی نداشت و تأکید اصلی بر «عدم تمرکز» در منابع، قانونگذاری و اجرا بود. به عبارت دیگر، گسترش حق شهروندی در جوامع جدید، نیازمند تدارک و عرضه بیشتر کالاهای عمومی و افزایش مخارج عمومی است. این موضوع به تأمین زیرساخت‌ها، برنامه‌های تأمین اجتماعی، تحصیلات عمومی و... نیاز دارد که دولتی بزرگ، اما غیرمتمرکز می‌طلبد. [۳]

به این ترتیب، از سویی شاهد پررنگ شدن نقش مردم در نظام‌های حکمرانی هستیم و از سوی دیگر، شکل‌گیری «حکومت‌های محلی و غیرمتمرکز» را می‌بینیم که باز یگر اصلی در آنها، گروه‌های مختلف مردمی هستند. در رویکرد جدید به توسعه، هدف، مشارکت بیشتر شهروندان به منظور تصمیم‌گیری در زمینه‌هایی است که بر زندگی‌شان تأثیر می‌گذارد. [۴] در حقیقت، حکومت‌های محلی به این دلیل که از ظرفیت‌های دانشی، مالی و ابزاری شهروندان در مسائلی که بی‌واسطه مربوط به آنان می‌شود، استفاده می‌کنند، از عوامل اصلی ایجاد «حکمرانی مطلوب»، به حساب می‌آیند؛ به طوری که حتی استدلال می‌شود بدون حکومت محلی، نمی‌توان یک نظام سیاسی جامع و کاملی را در نظر گرفت [۵] و [۶]. به این ترتیب، حکومت محلی به عنوان نهادی بالقوه و اهرمی مهم برای کمک به دولت مرکزی در فرایند توسعه، به ویژه در کشورهای در حال توسعه بر شمرده شد. [۷]

در ادامه با اشاره به برخی آموزه‌های دینی و بیان تاریخچه‌ای کوتاه از اداره امور محلی توسط گروه‌های مردمی در ایران، نشان خواهیم داد که چطور آنچه در اهمیت حکومت‌های محلی در سطح جهان و اهمیت روزافزون مشارکت‌پذیری در نظام‌های حکمرانی ذکر شد، با اقتضائات جامعه ایران سازگار است.

بر اساس آموزه‌های دینی، فرهنگ سیاسی اسلام، فرهنگی مشارکتی است. خداوند در آیه ۱۵۹ سوره آل عمران خطاب به پیامبر اکرم (ص) می‌فرماید: «فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظًا لَفَقَضْنَا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ». علامه طباطبایی (ره) در تفسیر این آیه می‌نویسد: «زمانی که مسلمانان در جنگ احداث کفار شکست خوردند و تعداد زیادی از آنان کشته شدند مسلمانان به رسول خدا اعتراض کردند و کشته شدن دوستانشان را به آن حضرت نسبت دادند؛ با این حال خداوند به پیامبرش امر فرمود که از قصور و تقصیر آنان در گذرد، برایشان طلب آمرزش کند و پس از اتخاذ تصمیم برآمده از مشورت با آنان بر خدا توکل کند» [۸] (طباطبایی، ج ۴: ۸۲ تا ۸۷). چنین آیاتی به روشنی روح اجتماعی حاکم بر احکام و دستورات دینی را نشان می‌دهد.





پیامبر گرامی اسلام نیز درباره مشورت می‌فرماید: «هیچ‌کسی در کارهای خود مشورت نمی‌کند، مگر اینکه به راه راست و مطلوب هدایت می‌شود»<sup>۱</sup> [۹] (مکارم‌شیرازی، ۱۳۸۷: ۴۶۲). حضرت علی (ع) نیز بارها و به روش‌های گوناگون مشورت کردن با افراد صالح را توصیه فرموده‌اند: «هر که بر چیزی دست یافت، خودرأی می‌شود و هر کس به فکر و رأی خود استبداد ورزید، هلاک شد و هر کسی با دیگران مشورت کرد در عقلشان شریک می‌شود»<sup>۲</sup> [۱۰] در جایی دیگر نیز می‌فرماید: «برترین مردم در رأی و اندیشه کسی است که از رأی و اندیشه طرف مشورت خود، خویشتن را بی‌نیاز نداند»<sup>۳</sup> [۱۱]

نمونه‌هایی که از نظر گذرانندیم، فقط بخش اندکی از آیات و روایاتی است که اهمیت مشورت در ساحت فردی و نهادی را در آموزه‌های اسلامی به صورت مطلق و بی‌آنکه آن را محدود به حوزه خاصی کند، نشان می‌دهد. چنین وضعیتی نمایانگر جایگاه رفیع مشارکت‌پذیری در امور مختلف از جمله حکمرانی، حتی در زمان حضور معصومین علیهم‌السلام است. با بررسی تاریخ کهن ایران نیز مشاهده می‌کنیم با وجود تلاش حکومت‌های استبدادی به منظور خلع ید از مردم در اداره امور، در زیر پوست شهرها و روستاها همواره تشکلهای مختلف مردمی، امور جاری‌شان را از خلال مشارکت‌های گوناگون مدیریت می‌کردند. برای نمونه می‌توان از صنوف نام برد که سابقه‌های طولانی در کالبد جامعه ایران دارند و اغلب برای اشاره به تشکلهای مربوط به پیشه‌وران و کسبه و تجار استفاده شده است. در حقیقت، صنوف در ایران محملی بوده‌اند که علاوه بر پیشبرد منافع جمعی در حرفه‌ای خاص و کمک به دولت در امر مالیات‌گیری، به دلیل ارتباطات مختلف، تأمین‌کننده بسیاری از مصالح اجتماعی همچون حفاظت از ارزش‌های اخلاقی و سنت‌های ریشه‌دار جامعه ایرانی، تحکیم روابط و پیوندهای انسانی و ایجاد حلقه‌ای واسط میان دولت‌ها و مردم بوده‌اند. [۱۲] با این حال، اولین بار پس از مشروطه بود که شوراهای به شکلی رسمی و قانونی پذیرفته شدند. در واقع، یکی از اقدام‌های مجلس شورای ملی اول در دوره مشروطیت، کاهش تمرکزگرایی و تقویت حکومت‌های محلی بوده است. به این منظور، در سال ۱۲۸۶ ه.ش پس از لغو تیول‌داری، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایاتی تصویب شد. [۱۳]

در ادامه و در دوره پهلوی اول و دوم، اقدامات دیگری مانند تصویب قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهرها و قصابات در سال ۱۳۲۸، تشکیل شورای ده در روستاها در سال ۱۳۳۱، تصویب قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان در سال ۱۳۴۹ صورت گرفت؛ اما اینها اغلب ابزارهایی بودند برای اجرای قوانین حکومتی، نه مشارکت واقعی مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور. به قول میلر ماهیت قدرت سیاسی موجود، مبتنی بر جذب و حل نیروهای سیاسی بود، نه پذیرش و پرورش آنها. [۱۴]

با پیروزی انقلاب اسلامی و جایگزینی نظام مردم‌سالاری دینی اراده‌ای محکم برای تغییر در تمام سطوح مدیریتی کشور از جمله مدیریت شهرها و روستاها شکل گرفت. به بیان دیگر، مدیریت شورایی در قالب شوراهای اسلامی شهر و روستا انتقال قدرت از مدیریت متمرکز دولتی به مدیریتی غیرمتمرکز و مشارکتی بود. بر همین اساس، امام خمینی (ره) ۹ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۸ در حکمی به شورای انقلاب اسلامی دستور تهیه آیین‌نامه شوراهای اسلامی شهر و روستا و اجرای آن را ابلاغ کردند. در همان ایام و در دیدار با دانشجویان و دانش‌آموزان سنج، امام به صراحت فرمودند: «قضیه اینکه امور هر جایی باید به خودش واگذار شود، جزو برنامه‌های اسلام است... شوراهای باید همه جا باشند و هر جایی، خود، منطقه خود را اداره کند؛ این، هم برای ملت خوب است و هم برای دولت. دولت نمی‌تواند همه جا را خودش تحت نظر بگیرد و باید کارها را به مردم منطقه واگذار کند. آنها، هم برای خود دلسوزتر هستند و هم به احتیاجات خود بهتر اطلاع دارند» [۱۵]. بر همین اساس، در متن قانون اساسی ۸ اصل به موضوع شوراهای اختصاص پیدا کرده است. این اصول عبارتند از: هفتم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم. همچنین در سال ۱۳۷۵ قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» تصویب شد که در آن به نحوه تشکیل، اداره، انتخابات، وظایف و اختیارات، رسیدگی به تخلفات و سایر موضوعات مربوط به شوراهای اسلامی پرداخته شد. با این حال، این نهاد پُر برکت مردمی در سیر تکوین و رشد خود دچار آسیب‌هایی شده است که در ادامه به شماری از مهم‌ترین آنها اشاره می‌کنیم.

۱. انه ما من رَجُلٍ يَشَاوُرُ أَحَدًا إِلَّا هَدَىٰ إِلَى الرَّشَدِ.  
۲. «مِنْ مَلِكٍ اسْتَأْذَرَ وَمَنْ اسْتَبَدَّ بِرَأْيِهِ هَلَكَ، وَمَنْ شَاوَرَ الرَّجَالَ شَارَكَهُمْ فِي عُقُولِهِا».  
۳. «أَفْضَلُ النَّاسِ رَأْيًا مَنْ لَا يَسْتَعْنِي عَنْ رَأْيِ مُشِيرٍ».



## طرح مسئله



اجتماعی موجود در شوراهای اسلامی و ارائه راه کارهایی برای برون رفت از آنها و نیز برای تحقق اهداف بر شمرده شده در متن قانون اساسی درباره شوراهای اسلامی ضرورت پیدا می کند. تنظیم و تقویت روابط اجتماعی، چابک سازی، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری، تمرکززدایی از نظام حکمرانی، تصمیم گیری و واگذاری امور محلی، منطقه ای، روستایی و شهری به خود مردم، بر طرف کردن ابهامات قانونی درباره حیطه وظایف و اختیارات شوراها، افزایش مشارکت پذیری نظام حکمرانی در سطح محلی، افزایش ظرفیت های بینشی و نظری در اداره و مدیریت شوراها با اهداف اجتماعی، بهینه کردن هزینه های مربوط به اداره شوراها و بهره بردن از توانایی ها و ظرفیت های موجود در بخش های محلی نیز از دیگر ضرورت های انجام چنین پژوهشی است.

شایان ذکر است پژوهش های انجام شده در حوزه مدیریت شهری را می توان به سه دسته مجزا تقسیم کرد. دسته اول، به بررسی نقش عوامل مؤثر در مدیریت بهینه شهری و بسترهای مورد نیاز به منظور شکل گیری چنین مدیریتی پرداخته اند. [۱۶] و [۱۷] و [۱۸] و [۱۹] و [۲۰] و [۲۱] و [۲۲] و [۲۳] این تحقیقات به تأثیر شاخص های مختلف سیاستی بر روی تحقق حکمرانی شایسته پرداخته اند. دسته دوم، از پژوهش ها شامل تحقیقاتی می شوند که به تحلیل مدیریت های شهری و مهم ترین موانع و ظرفیت هایی که در این زمینه در ایران وجود دارد، می پردازند. [۲۴] دسته سوم از این پژوهش ها نیز به صورت خاص به آسیب شناسی شوراهای شهر [۲۵] و مدیریت های محلی و شورایی ها می پردازند. [۲۶] در این گزارش ضمن بررسی شوراهای شهر و شورایی ها به مهم ترین آسیب های موجود در هر یک از این نهادها و موانع و ظرفیت های موجود در هر یک به تفصیل پرداخته می شود.

یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی، ایجاد شوراهای اسلامی است؛ شوراهایی که طبق اصل هفتم قانون اساسی جزو ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور هستند. اهداف مترتب بر تشکیل این شوراها نیز آن طور که در اصل یکصدم قانون اساسی آمده، به این شرح است: «برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و 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 می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند». به این ترتیب، شوراهای اسلامی در ایران تجلی مردم سالاری، مشارکت های اجتماعی و اداره امور توسط مردم بوده اند، وظیفه ای که در دیگر کشورهای دنیا، حکومت های محلی و مجموعه های ذیل آن بر عهده دارند. بنابر آنچه ذکر شد، کارآمدی و نشاط چنین شوراهایی همواره از مهم ترین ارکان تنظیم روابط اجتماعی، کارآمدی دولت ها و منابع مشروعیت بخش برای کشورها به حساب می آید.

با وجود شأن بالایی که در قانون اساسی برای شوراهای اسلامی در نظر گرفته شده است، این شوراها در دهه های اخیر دچار آسیب های اجتماعی بسیاری شده اند. برخی سازو کارهای حقوقی مبهم که حیطه وظایف و اختیارات را مبهم و تفسیر پذیر گردانده، ناکارآمدی نظارت عمومی بر شوراها، فقدان پشتیبانی نظری مناسب از شوراها، عدم وجود ارتباطات تعریف شده با سایر نهادها و مؤسسات اجتماعی دولتی و غیردولتی، نظام درآمدی نامناسب که استقلال شوراها را خدشه دار کرده و... از مهم ترین آسیب هایی هستند که عملکرد شوراها را کاملاً متأثر کرده است. به این ترتیب انجام چنین پژوهشی به منظور فهم مهم ترین آسیب های

## ۱. بسترهای چالش برانگیز در حوزه شوراهای اسلامی



ششم و هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی در کنار ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی از ارکان «تصمیم گیری» و اداره امور کشور به حساب می آیند؛ امری که علی القاعده باید موجب شود تا نوعی شأن تصمیم گیرندگان و به بیانی، شأن قاعده گذاری برای شوراها در نظر گرفته شود؛ همچنین اصل یکصدم با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی (به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان) صورت می گیرد، به این نهادها، شأن «نظارت» بر اداره امور مربوط به قلمرو خود بخشیده است، اما رویه شورای نگهبان در مواجهه با این دو اصل این گونه بوده که با وجود اصولی مانند اصل هفتم و یکصد و سوم قانون اساسی و مشروع مذاکرات

### ۱-۱. سازو کارهای حقوقی ناقص برای ساماندهی مشارکت های اجتماعی

#### ۱-۱-۱. ابهام قانونی در حیطه اختیارات و وظایف

یکی از مهم ترین عوامل به منظور تسهیل مشارکت های اجتماعی در اداره امور کشور، تدارک بسترهای حقوقی و قانونی مساعد برای آن است. نوع و سطح مشارکت های مردمی از خلال شوراهای اسلامی در ایران، در سال های اخیر مسئله برانگیز شده است. مراجع و نهادهای مختلف در کشور هر یک تفاسیر و نظرهای گوناگونی درباره ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراهای اسلامی دارند. به موجب اصول

آنچه گفته شد اولاً ضرورت رفع ابهام از قوانین در حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی را در راستای زمینه‌سازی برای مشارکت اجتماعی هر چه بیشتر مردم مشخص می‌سازد و ثانیاً احیای شأن تصمیم‌گیری در امور محلی به شوراها (طبق اصل هفتم و یکصد و سوم قانون اساسی) و حرکت در مسیر استقلال مالی و عملکردی آنها را ایجاب می‌کند. بسیاری از کارشناسان حوزه شوراهای اسلامی در گفتگو با پژوهشگران مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بیان کردند که این نوع اصلاحات، مهم‌ترین گام در مسیر تنظیم روابط اجتماعی، تمرکززدایی از نظام حکمرانی، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری، افزایش کیفیت اداره امور محلی و منطقه‌ای و افزایش مشارکت‌پذیری در نظام حکمرانی است.

## ۱-۱-۲. هم‌پوشانی مسئولیت‌ها و وظایف شوراهای سایر نهاد‌های دولتی

در امتداد آسیب ذکر شده در قسمت قبل، یکی از مشکلات رایج بعد از ایجاد سازمان‌های محلی، روابط پیچیده و دشوار آنها با عناصر دولت مرکزی است. اختلاف میان دولت محلی و مرکزی در فرایند تمرکززدایی موضوعی طبیعی و عادی است؛ اما باید توجه کرد که مهم‌شویه حل کردن این اختلاف‌هاست. در حقیقت، نباید وضع به گونه‌ای باشد که همواره شوراهای محلی به دلیل اینکه از قدرت و سطح تأثیرگذاری محدودتری برخوردار هستند از امتیازات خود صرف‌نظر کنند، به عبارت دیگر دولت نباید جای جامعه را بگیرد. در این راستا، روابط شوراهای اسلامی با عناصر دولت مرکزی از جمله وزارت کشور همیشه جای بحث داشته است و دلیل آن نیز تعیین‌نشدن حدود مرز عمل شوراهای اسلامی و عناصر دولت مرکزی در محل، توسط قانونگذار است. قانونگذار باید حیطه عملکرد شوراهای اسلامی را به صورت دقیق مشخص کند. اگر قرار است قانونگذار در مدیریت امور محلی، موجودیت سازمان‌های محلی را به رسمیت بشناسد؛ ولی اختیار لازم را برای مدیریت این امور به آنها واگذار نکند و اگر قدرت تصمیم‌گیری این سازمان‌ها به واسطه دخالت‌های جزئی و کلی عناصر دولت مرکزی در هم شکسته شود، نه تنها هیچ فایده‌ای برای شناسایی و ایجاد چنین سازمان‌هایی وجود ندارد، بلکه اساساً موجب تحمیل هزینه‌های اجرایی مضاعف و هنگفتی بر دولت خواهد شد. [۳۱]

در اینجا نخستین اصل بنیادینی که باید مدنظر قرار گیرد، این است که شوراهای نهاد‌های حقوقی مستقل و از ارکان تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در عرض قوه مجریه هستند، نه در طول آن، یعنی شوراها در انجام وظایف و اعمال اختیارات و صلاحیت‌های خود تابع هیچ کدام از دستگاه‌های اجرایی نیستند. بنابراین، تازمانی که مجلس، «امور محلی» را از «امور ملی» به شکلی صحیح و اصولی در سطح محل تفکیک نکند، تقابل و خودنمایی این دو امر در برابر همدیگر انباشتی از ناهماهنگی را بین شوراهای اسلامی، یعنی مدیریت محلی، از یکسو و عناصر منطقه‌ای دولت مرکزی، یعنی مدیریت ملی، از سوی دیگر ایجاد می‌کند. در

مجلس خبرگان قانون اساسی، شأن شوراها را تنها به حوزه «نظارت»، فرو کاسته است و اختیاری در مورد «تصمیم‌گیری» برای این نهاد قائل نشده است [۲۷].

در این راستا، قانونگذار در مقام تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور، یکسری وظایف و صلاحیت‌ها را برای شوراها در نظر گرفته است. درباره فصل سوم قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» که به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور می‌پردازد نیز باید گفت به جز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن برای شوراها به رسمیت شناخته است. در اینجا، این پرسش مطرح می‌شود که آیا با این صلاحیت‌های محدود که حتی نمی‌توان آن را تأمین‌کننده وظایف نظارتی شوراها به نحو احسن دانست، می‌توان به اهداف مقرر در اصل یکصد و سوم قانون اساسی دست یافت؟ این مسئله هنگامی دشوارتر می‌شود که راهکارهای مشخص، مناسب و قانونمند برای اعمال همین صلاحیت‌های محدود نیز در قانون وجود ندارد. بر این اساس با توجه به جایگاه بالایی که برای شوراها در اصولی چون اصل هفتم و یکصد و سوم قانون اساسی (و همچنین در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی) تعیین شده است، به کار بردن مفاهیم کلی مانند نظارت، همکاری، ارائه پیشنهاد و... نمی‌تواند تأمین‌کننده نظر قانونگذار درباره شوراهای به عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی کشور باشد. از این رو، لازم است نهاد‌های محلی، به عنوان نهاد‌های خودگردان و دارای استقلال مالی و تصمیم‌گیری در سلسله مراتب قدرت حکومت مرکزی قرار بگیرند. [۲۸]. به عبارت دیگر، شوراهای اسلامی نباید برای مثال توانایی وضع مقررات و به کارگیری آنها در حکومت‌های محلی در بسیاری از کشورهای اروپایی، بسیار زیاد و در شوراهای اسلامی در ایران به صورت نسبی کم است. [۲۹]. در استرالیا نیز هر ایالتی چارچوب قانونی خاص خود را برای اداره امور در نظر گرفته است. این موضوع تا جایی است که دولت‌های محلی به لحاظ شکل، ساختار، حیطه اختیارات قانونی، صلاحیت بسیار متفاوتی با یکدیگر دارند. [۳۰] شایان ذکر است توانایی وضع مقررات در حکومت‌های محلی تا حد زیادی به نوع نظام سیاسی حاکم در کشورها بستگی دارد. به صورت طبیعی در کشورهایی مثل استرالیا که یک سیستم حکومتی فدرال بر آنها حاکم است، شاهد توزیع قدرت بیشتری بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی خواهیم بود؛ توزیع قدرتی که امکان وضع مقررات مستقل بیشتری را به دولت‌های محلی می‌دهد. این وضعیت طبیعتاً در حکومت‌هایی که به صورت متمرکز اداره می‌شوند دایره محدودتری خواهد داشت، هر چند که می‌توان اصل مشارکت مردم را در چارچوب‌هایی متناسب با این نوع از نظام‌های سیاسی نیز پی گرفت.



آنجا که شوراهای اسلامی در برابر اقتدار وسیع عناصر دولتی، قدرت لازم را ندارند، مجبور به عقب‌نشینی می‌شوند. کارشناسان حوزه شوراهای اسلامی نیز در گفتگو با پژوهشگران مرکز پژوهش‌های مجلس بیان کردند که علاوه بر آنکه حیطه اختیارات شوراهای اسلامی در ایران بسیار کمتر از نمونه‌های مشابه در کشورهای دیگر است، در همان حیطه محدود نیز به دلیل هم‌پوشانی‌های ذکر شده، تأثیرگذاری این نهادها، به کمترین حالت ممکن رسیده است.

بنابر آنچه ذکر شد شوراهای اسلامی به لحاظ حقوقی، از چند آسیب عمده رنج می‌برند: <sup>۱</sup> ابهام در حیطه وظایف و اختیارات شورا، اختیارات حداقلی در اداره امور محلی، هم‌پوشانی وظایف و اختیارات با سایر نهادها، فقدان ضمانت اجرایی برای مصوبات شورا. ناظر به آسیب‌های برشمرده شده و به منظور حل آنها، پیشنهادهایی بیان می‌کنیم که عبارتند از:

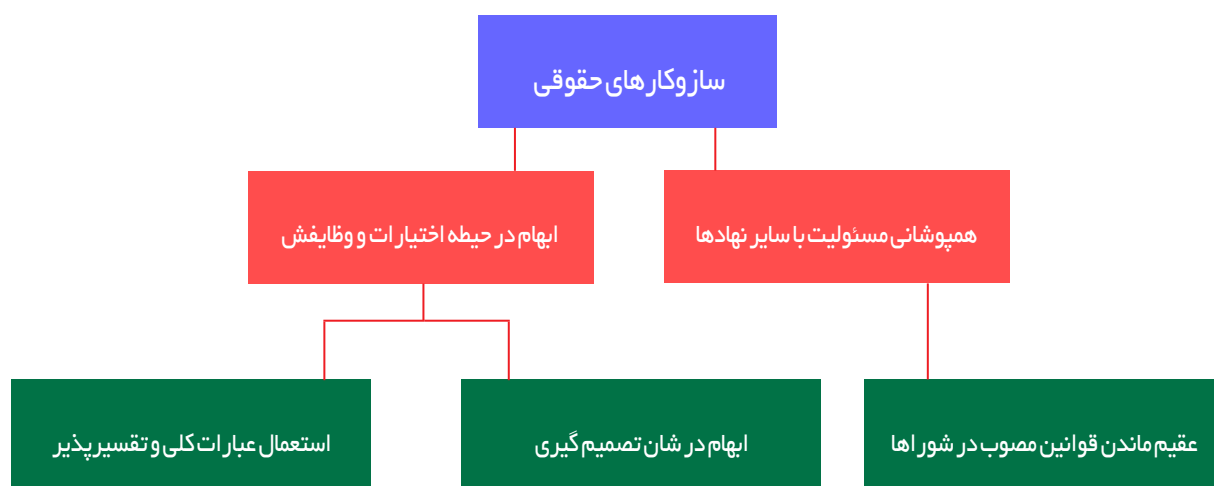
**۱** تعریف و اصلاح دقیق حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی به منظور تمرکززدایی از نظام حکمرانی و احیای شأن تصمیم‌گیری شوراها در سطوح محلی؛ (لازم به ذکر است با توجه به آسیب‌های برشمرده شده در شوراهای اسلامی، احیای شأن تصمیم‌گیری برای شوراها باید فرایندی تدریجی و همراه با اصلاح ساز و کارهای معیوب موجود در شوراها باشد).

**۲** تنقیح و تمییز حقوقی عرصه‌هایی که بین وظایف و اختیارات شورا با سایر نهادها هم‌پوشانی وجود دارد؛

چارچوب این روابط پیچیده و نامتعیین، شوراهای اسلامی به دلیل بی‌تجربگی، ناچار به اغماض و چشم‌پوشی از انجام وظایف و اختیارات خود می‌شوند. شوراهای اسلامی در انجام وظایف و اختیارات خود در سطح محل، خواه‌ناخواه ناگزیرند با دیگر نهادهای حکومتی که احتمالاً وابسته به دو قوه مجریه و قضائیه است، وارد تعامل شوند. به نظر می‌رسد در این روابط تازمانی که اعتقاد و اعتماد به مدیریت محلی امور توسط شوراهای اسلامی ملکه اذهان عناصر دولت مرکزی قرار نگیرد و برای این موضوع، همکاری مشفقانه با این شوراها نکنند، قوانین مصوب مجلس در مقام اجرا عقیم خواهد ماند. قانونگذاری درباره شوراهای اسلامی تاکنون بدون تعریف و تشخیص این روابط ناهمگون محلی و ملی صورت گرفته است و یکی از مهم‌ترین علل کامیاب نشدن شوراهای اسلامی دقیقاً مربوط به این شیوه قانونگذاری است. [۳۲]

قوه مجریه به صورت جسته‌گریخته و از باب مسئولیتش در برابر مجلس، در قانونگذاری و اجرای انتخابات شوراهای اسلامی مشارکت می‌کند؛ ولی به دلیل وجود نداشتن رابطه تعریف شده بین نمایندگان عالی دولت در سطح منطقه مانند استانداری، فرمانداری، بخشداری، ادارات تابعه وزارتخانه، مؤسسات زیر نظر قوه مجریه و شوراهای اسلامی، میدان وسیعی از تعارض‌های ناشی از بده‌بستان‌های محلی ملی ایجاد می‌شود که به طرز صحیح و اصولی حل و فصل نشده است. همین موضوع باعث بروز ناهماهنگی و اصطکاک بین شوراها و نهادهای دولتی می‌شود و از

### نمودار ۱. آسیب‌های مربوط به ساز و کارهای حقوقی



۱. شایان ذکر است در این گزارش بنابه ماهیت آنکه بررسی وضعیت شوراهای اسلامی از منظر اجتماعی است، تنها به آن دسته از سویه‌های حقوقی اشاره شده است که پیامدهای اجتماعی داشته‌اند، به صورت خاص خوانش‌هایی از قواعد حقوقی که به محدود کردن مشارکت اجتماعی به سطح نظارت می‌انجامد.

## ۲-۱. سازوکارهای نظارت

### ۲-۱-۱. ناکارآمدی سازوکار نظارت بر شوراها

مسئله دیگری که در سال‌های اخیر زمینه‌ساز ناکارآمدی و فساد در شوراهای شهر شده است، ناکارآمدی سازوکارهای نظارت بر این نهادهاست. در این خصوص چند مسئله مطرح می‌شود؛ اول آنکه ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و فرایند سلب عضویت اعضا و انحلال شوراها به گونه‌ای است که نمی‌تواند با استقلال این نهادها سازگار باشد. به بیان دیگر، سابقه عملکرد جانبدارانه برخی از هیئت‌های حل اختلاف گویای این مطلب است که سازوکار نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی فرایند کارآمدی نیست. هر چند مطابق با تبصره «۳» بند «۷» ماده (۹۲) قانون شوراها، امکان اعتراض پسینی در دیوان عدالت اداری برای افرادی که سلب عضویت شده‌اند فراهم است، اما این امکان، موجب نادیده گرفتن سازوکارهای قابل نقد هیئت‌های حل اختلاف نمی‌شود. تدقیق در اصول متعدد قانون اساسی در زمینه قضاوت و رسیدگی به شکایات و نظارت و تفکیک وظایف و اختیارات قوا، می‌تواند راهگشای مناسبی برای تقویت موضوع نظارت بر شوراها باشد. ترکیب هیئت‌های حل اختلاف به گونه‌ای است که اعضای آن از هر سه قوه هستند و بیشتر نگاه مدیریتی به تصمیم‌گیری‌های آنها حاکم است. همچنین نظارت در این گونه هیئت‌ها به دلیل ماهیت چندقوه‌ای بودن، دشوار است. افزون بر این، به تجربه ثابت شده است که جلسات این هیئت‌ها نیز به موقع و به صورت مداوم تشکیل نمی‌شود. [۳۳]

مسئله دیگر، تعریف شدن سازوکارهای نظارت مردمی بر این نهادهاست که در کشورهای مختلف به دلیل وجود نظام‌های حزبی و صنفی ریشه‌دار، جزو دقیق‌ترین و بازدارنده‌ترین انواع نظارت به‌شمار می‌رود. برای مثال، براساس قانون نهادهای محلی ژاپن، ساکنان هر منطقه علاوه بر اینکه می‌توانند با جمع‌آوری امضا، خواهان برکناری شهردار و انحلال مجلس محلی شوند، با همین سازوکار توانایی ابطال یا تغییر دستورالعمل‌های صادر شده توسط شهردار یا مجلس محلی را نیز دارند. [۳۴]

اما شاید مهم‌تر از شوراهای حل اختلاف یا سایر سازوکارهایی که مربوط به رسیدگی به تخلفات، پس از شکایت افراد حقوقی یا حقیقی است، نبودن نهادها و سازوکارهایی است که پیش از شکایت افراد، وظیفه نظارت بر عملکرد شورا را برعهده داشته باشند. در برخی کشورها مانند انگلستان کمیته‌هایی با عنوان «کمیته نظارت و بازرسی» وجود دارند که بر تصمیمات و اقدامات شوراها نظارت می‌کنند. همچنین، مقامات اجرایی شوراها موظفند طرح‌های آتی خود را نیز در این کمیته‌ها توجیه کنند. این کمیته می‌تواند در خصوص وظایفی که در حیطه مسئولیت مقام اجرایی نیست، به مقامات محلی یا اجرایی گزارش و پیشنهاد دهد.

ضمن اینکه کمیته‌های مذکور قادرند از مقام تصمیم‌گیرنده بخواهند در آن دسته از تصمیمات خود که هنوز اجرایی نشده‌اند، تجدیدنظر کنند. ارائه گزارش و پیشنهاد به مقامات محلی یا قوه مجریه درباره موضوعاتی که حوزه مقامات محلی یا ساکنان آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، از دیگر وظایف این کمیته است. این کمیته‌ها همچنین از آن میزان اقتدار برخوردار هستند که از مقام اجرایی در شوراها درخواست کنند که برای پاسخ‌گویی به پرسش‌های آنها در صحن کمیته حاضر شوند. فقدان چنین سازوکارها و نهادهای مرتبط با شوراهای اسلامی در ایران، باعث شده است گاهی شاهد انباشتن فساد و ناکارآمدی در این مجموعه‌ها باشیم. [۳۵]

در نهایت باید یادآور شد که نظارت جدی بر عملکرد شوراها به معنای تحدید اختیارات و نقض استقلال در عملکرد آنها نیست. در بسیاری از کشورهای دنیا نهادهای محلی، «دولت محلی» نامیده می‌شوند که نشان از اختیارات گسترده آنها در اداره امور شهرها و روستاهاست. هنگامی که از نظارت بر این نهادهای محلی می‌گوییم نیز، منظور فقط نظارت شکلی بر تصمیمات حکومت محلی است؛ به عبارت دیگر نظارت صرفاً به صورت فرجامی اعمال می‌شود و حق تأسیس مواد قانونی و تغییر ماهوی مصوبات وجود ندارد. اگر احیاناً حکومت محلی تصمیماتی بگیرد که برخلاف قانون اساسی باشد، دادگاه قانون اساسی حق نقض تصمیم یادشده را دارد. [۳۶] به عبارت دیگر در اعمال سازوکارهای نظارتی باید از افراط و تفریط جلوگیری شود. برای نیل به این مقصود، سازوکاری همچون قیومت‌داری شناسایی شده است. با این فرایند، مقامات محلی تحت نظارت یا قیومت‌مرکز انجام وظیفه می‌کنند و در حالتی متعادل نه از آن حد از اختیار برخوردارند که مطلقاً خارج از نظارت حکومت مرکزی باشند و نه به قدری وابسته‌اند که تحت سلطه مرکز واقع شوند. [۳۷] بنابراین، قیومت‌داری و نظارت بر نهادهای منتخب مردم در سیستمی غیرمتمرکز، ابزار مناسبی است تا از تخلفات و تجاوزات نهادهای مذکور ممانعت به عمل آورد. [۳۸] شایان ذکر است که در نظارت قیومتی، آزادی مقامات و واحدهای محلی، اصل و اعمال نظارت از سوی قدرت مرکزی استثناست و در مواقع تردید در وجود یا عدم کنترل، باید به اصل عدم رجوع شود. [۳۹]

به این ترتیب، پیشنهاد می‌شود به منظور سامان دادن به سازوکارهای آشفته نظارتی در شوراهای اسلامی در ایران، با در دستور کار قرار دادن فرایندهایی همچون قیومت‌داری که طبق آن صرفاً نظارت شکلی و فرجامی اعمال می‌شود و حق جعل مستقیم مواد قانونی و تغییر جزئیات ماهوی مصوبات وجود ندارد، ضمن اتخاذ تدابیر دقیق نظارتی و تأیید عدم مغایرت مصوبات با قوانین بالادستی و احکام شرع، از وابسته کردن شوراها به نهادهای مرکزی و کوچک شمردن آنها پرهیز شود.

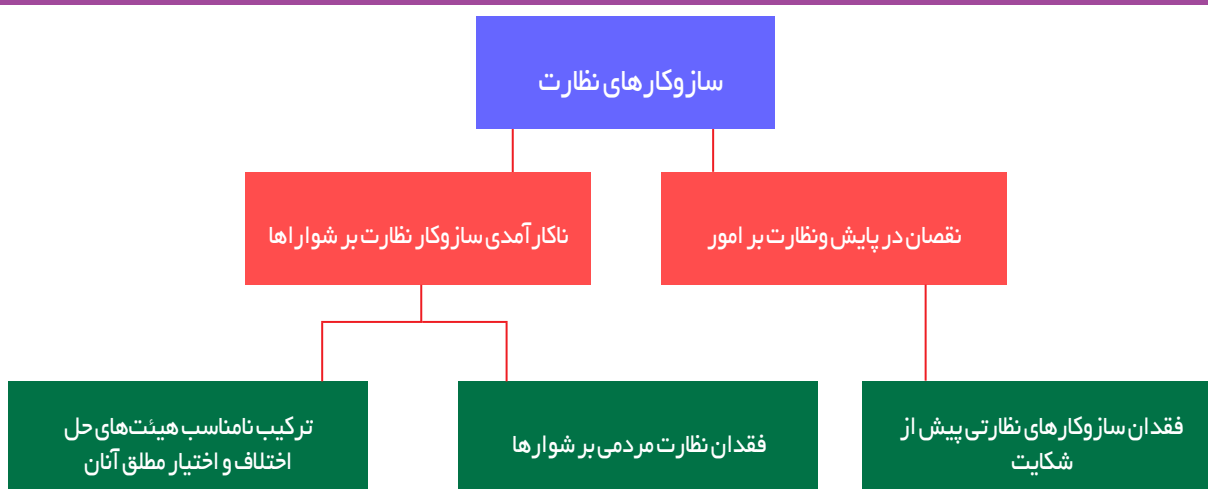


## ۲-۱. نقصان در پایش و نظارت بر امور

حاکمیت‌های محلی در بسیاری از کشورهای جهان، افزون بر اختیارات گسترده در عرصه اجرایی و تقنین، در مقام نظارت و پایش امور اجتماعی در سطوح محلی نیز از اختیارات بسیار زیادی برخوردارند. برای مثال، در آلمان، حکومت‌های محلی از قدرت پایش و نظارت رسمی بر حسن اداره بسیاری از امور بهره‌مند هستند؛ از جمله تأمین مسکن اجتماعی، کمک‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی، امور مربوط به امنیت، تدوین برنامه‌های عمرانی، اداره تئاترها، اپراها، ارکسترها، کمک به جوانان،

نوسازی و نظارت بر ساختمان‌ها، اداره جنگل‌ها و پارک‌ها. این در حالی است که بیشترین توجه به وظایف پایش و نظارتی در وظایف شوراهای اسلامی، تأکید بر آن دسته از نظارت‌های مالی است که شوراهای بر نهادهای مثل شهرداری اعمال می‌کنند و اگر موضوعی زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی برای شوراهای ایجاد شود از طرف شورای نگهبان مغایر اصل یکصدم قانون اساسی شناخته می‌شود. این وضعیت در شرایطی است که نظارت در بسیاری از کشورها، از آلمان گرفته تا ترکیه، شامل طیف وسیعی از امور می‌شود. [۴۰]

## نمودار ۲. آسیب‌های مربوط به ساز و کارهای نظارتی



## ۳-۱. شفافیت در حوزه‌های عملکردی و مالی

به منظور تأمین کارآمدی و بازدارندگی از فساد در شوراهای اسلامی، وجود اهرم‌هایی قدرتمند جهت نظارت و پایش عملکرد این نهادها، ضروری است، اما هیچ‌کدام از اینها جای شفافیت در برابر افکار عمومی را نمی‌گیرد. به عبارت دیگر اعضای شوراهای اسلامی علاوه بر اینکه در قبال عملکردشان، باید تحت نظارت نهادهای مافوق قرار گیرند، همچنین لازم است در برابر رسانه‌ها، افکار عمومی و شهروندان به عنوان موکلان اعضا نیز، پاسخگو باشند. هر شهروند حق دارد از جزئی‌ترین اطلاعات مربوطه به اداره محله، روستا یا شهرش آگاهی یابد و مدیران این مجموعه‌ها نیز وظیفه دارند تا گزارش عملکرد در غیر این صورت، شاهد افول تدریجی سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی به نهادها خواهیم بود. در دنیای امروز، بر آگاهی شهروندان از مراحل مختلف مدیریت شهری، مانند مصوبات، قراردادها و نحوه اجرا تأکید می‌شود؛ تا آنجا که اگر یک برنامه مدیریتی محرمانه در سطحی قابل قبول از هزینه‌ها به اهداف دست یابد، مثبت و مطلوب

تلقی نمی‌شود. در واقع، شهروندان باید از نحوه هزینه‌کرد بودجه‌های شهری، روستایی، محلی و... که در اختیار شهرداری‌هاست، ساز و کار تصمیم‌گیری و تصویب قوانین، ساز و کار عقد قراردادهای کاری، میزان املاک و دارایی‌های شهرداری‌ها و... آگاهی یافته و به این طریق به ارزیابی عملکرد مدیران و اعضای شوراهای اسلامی اقدام کنند. [۴۱] چنین رویکردی علاوه بر چابک‌شدن و بهینه‌سازی ساختارهای مدیریت شهری و روستایی، به جلوگیری از شکل‌گیری فساد و در ادامه به افزایش مشارکت‌پذیری و تعلق خاطر شهروندان به اداره امور محلی می‌انجامد. از این رو، لازم است شوراهای در فواصل زمانی مناسب، گزارش‌های عملکردی مربوط به فعالیت‌های خود و مجموعه‌های زیر نظرشان مانند شهرداری‌ها را منتشر کنند؛ گزارش‌هایی که باید از ویژگی‌هایی همچون جامعیت، وضوح و اختصار برخوردار باشند.

به همین منظور، پیشنهاد می‌شود با تهیه تارنمایی جامع و شفاف، کلیه مصوبات شورا و گزارش‌های عملکردی و مالی آن، به صورت برخط در آن قرار گیرد، [۴۲] امری که در برخی شهرها از جمله تهران تحت عنوان «سامانه شفافیت شهرداری» راه‌اندازی شده است. با این روش، ضمن

۱. برای نمونه می‌توان به نظر شماره ۵۵۱۱ مورخ ۱۳۶۱/۷/۱ شورای نگهبان در رابطه با طرح تشکیل شوراهای اسلامی، نظر شماره ۸۱۳۰/۱۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۵ شورای نگهبان، نظر شماره ۱/۳۰/۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۳۸۲، نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای نگهبان در رابطه با لایحه اصلاح قانون شوراهای و... اشاره کرد.

2. <http://cmpt.shafaf.tehran.ir>

اسلامی در ایران، آشنایی اعضای شورا (و همچنین بدنه اجتماع) با مسئولیت اجتماعی این نهاد و حیطه اختیارات و وظایف آن است. به همین منظور یکی از راهکارهای لازم برای تقویت نهاد شوراهای آشنا کردن اعضا با مسئولیت‌های اجتماعی این نهاد و همچنین قوانین شوراها و شهرداری‌هاست. در حال حاضر، اعضای شوراها به صورت تجربی و موردی این مسئولیت‌ها را شناسایی می‌کنند و معمولاً فقط در مواقع ابتلا و آن هم به صورتی ناقص به شناخت قوانین مبادرت می‌ورزند. ناآگاهی نسبی اعضای شورا به مسئولیت‌های اجتماعی و قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری، مشکلات زیادی را برای شورا و شهردار و مردم ایجاد کرده است. به نظر می‌رسد آموزش اعضای شوراهای شهر بعد از انتخاب شدن آنان ضرورتی است که باید توسط نهادهای ذی‌ربط مانند شورای عالی استان‌ها انجام بگیرد. آموزش اعضای جدید شورا می‌تواند بخش عمده‌ای از مشکلات ساختاری و مرتبط با حوزه مسئولیت‌های اجتماعی، قوانین و حدود اختیارات و وظایف را برطرف کند. [۴۳]

ورود افراد با پیشینه و تحصیلات غیرمرتبط با مدیریت شهری و روستایی در دوره‌های قبل به شوراهای اسلامی و همچنین فقدان سازوکارهایی که به انباشت تجربه در شوراها بینجامد، ضرورت ارائه چنین آموزش‌هایی را ایجاب می‌کند.

#### ۲-۴-۱. ضرورت پشتیبانی نهادهای تخصصی از شوراها

در جهان امروز، طرح پرسش‌های نو و مسائل پیچیده و چندوجهی در حوزه‌های مختلف، نهادهای سیاستگذار را ناگزیر از تأسیس مراکز علمی و پژوهشی ساخته است. از طرفی تحقیقات در دنیای امروز پایه و اساس مدیریت بوده، به طوری که مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بدون انجام فعالیت‌های پژوهشی و مطالعاتی اگر نه به کاری محال، اما دست کم به کاری سخت و دشوار تبدیل شده است. سازمان‌ها بدون داشتن دانش و آگاهی لازم نمی‌توانند به طور مؤثر امور مربوط به شهر را اداره کنند. مدیران شهری باید به این باور برسند که با نگرش‌ها و رویکردهای سنتی نمی‌توان شهرها را مدیریت و اداره کرد. [۴۴] بند «۲» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، کالبدی، بهداشتی، اقتصادی، رفاهی و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی برای برنامه‌ریزی و ارائه آن به مسئولان ذی‌ربط را جزء وظایف شوراهای اسلامی شهر قرار داده است. همین تأکید برای شوراهای اسلامی بخش (بند «۱» ماده (۷۹))، شوراهای اسلامی شهرستان (بند «۱» ماده (۸۶)) و شوراهای اسلامی استان (بند «۱» ماده (۸۷)) مطرح شده است. برای آگاهی‌یابی از مسائل و مشکلات شهر، وجود چنین نهادهایی ضروری می‌نماید. با توجه به اینکه مراکز علمی و پژوهشی متعددی در حوزه مدیریت شهری به بررسی مسائل آن می‌پردازند ساماندهی مراکز پژوهشی شوراها، به گونه‌ای که این مراکز را در ارتباط شبکه‌ای با هم و نیز دیگر مراکز علمی مشابه قرار دهد، امکان

ایجاد شفافیت در سازوکارهای تصمیم‌گیری شورا و فراهم شدن بستر پاسخ‌گویی اعضای شورا، بازدارندگی مهمی در شکل‌گیری زمینه‌های فساد، ایجاد خواهد شد. شورای شهر تهران در دوره پنجم با شفاف‌سازی در قراردادهای مختلف شهری، گامی بلند در این زمینه برداشت؛ اما هنوز تا تکمیل فرایند شفافیت برای تمام قراردادهای و همچنین شفافیت در دریافتی مدیران، املاک و دارایی‌های شهرداری و... گام‌هایی مهم باقی مانده است. شایان ذکر است با توجه به ماده (۸۴) قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، الزام قانونی در این زمینه تا حدی وجود دارد، اما با نادیده گرفتن قانون، در اکثر موارد، ایجاد چنین پایگاه‌های رایانه‌ای مغفول مانده است.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود سامانه مذکور ابتدا در کلان‌شهرها و به تدریج در شهرهای کوچک‌تر و روستاها راه‌اندازی و اقدام به شفافیت در محور زیر نماید:

شفافیت قراردادهای و معاملات (انتشار قراردادها، حواله‌ها و هولوگرام‌ها و...) شفافیت در املاک و دارایی‌ها (انتشار املاک، معاملات بانکی و...) شفافیت در بدهی‌ها و مطالبات، شفافیت در مرحله مختلف بودجه‌بندی (انتشار لایحه و مصوبه بودجه، تفریح بودجه، درآمد و هزینه ماهیانه و...) شفافیت در عملکرد واحدهای تابعه (انتشار ترازنامه واحدها، صورت‌های مالی، اساسنامه‌ها و...) شفافیت در حوزه شهرسازی (ضوابط و دستورالعمل‌ها، پروانه‌های صادر شده و...).

در پیوست شماره ۱ به صورت مبسوط، به واکاوی محورهای ۶ گانه مذکور پرداخته شده است.

۱ شفافیت قراردادهای و معاملات (انتشار قراردادها، حواله‌ها و هولوگرام‌ها و...)

۲ شفافیت در املاک و دارایی‌ها (انتشار املاک، معاملات بانکی و...)

۳ شفافیت در بدهی‌ها و مطالبات،

۴ شفافیت در مرحله مختلف بودجه‌بندی (انتشار لایحه و مصوبه بودجه، تفریح بودجه، درآمد و هزینه ماهیانه و...)

۵ شفافیت در عملکرد واحدهای تابعه (انتشار ترازنامه واحدها، صورت‌های مالی، اساسنامه‌ها و...)

۶ شفافیت در حوزه شهرسازی (ضوابط و دستورالعمل‌ها، پروانه‌های صادر شده و...).

در پیوست شماره ۱ به صورت مبسوط، به واکاوی محورهای ۶ گانه مذکور پرداخته شده است.

#### ۲-۴-۱. پشتیبانی نظری

##### ۱-۴-۱-۱. ضرورت آموزش اعضا

از مهم‌ترین و ابتدایی‌ترین گام‌های لازم به منظور سامان یافتن شوراهای



ایران به دلیل ضعف در پشتیبانی نظری مطلوب، ناآشنایی با حیطه مسئولیت‌های اجتماعی، ابهام قانونی در حیطه اختیارات و وظایف، محدودیت در قانونگذاری و اجرا، هم‌پوشانی مسئولیت‌ها و وظایف شوراهای با سایر نهادهای دولتی و محدودیت ارتباط مستمر و نظام‌مند با مردم، در احصای نیازها و مطالبات مردم و ارائه و تدوین راه کارهای عملیاتی ناظر بر آنها موفقیت کمتری نسبت به بسیاری از حکومت‌های محلی در کشورهای موفق و مشارکتی داشته است. [۴۶]

اهمیت مسئله آنجاست که از مهم‌ترین عوامل مشروعیت بخش به شوراهای محلی در تمام کشورهای جهان، همین فهم دقیق مطالبات مردمی (تبیین منابع) و ایجاد بسترهای قانونی برای اجابت آن مطالبات (تألیف منابع) است. به دلیل سازوکارهای ناکارآمد ذکر شده، این رکن مهم مشروعیت‌بخش در شوراهای اسلامی در سال‌های اخیر دچار آسیب جدی شده است که نشانه‌های آن در کاهش محسوس میزان مشارکت در دوره ششم انتخابات شورای شهر مشهود بود.

در چنین وضعیتی، پیشنهاد می‌شود سازوکارهای تبیین منابع و تألیف منابع در شوراهای اسلامی بازبینی جدی شود. اموری همچون تأسیس مراکز تخصصی به منظور پشتیبانی نظری از تصمیمات شورا و افزایش حیطه وظایف و اختیارات و ایجاد سازوکارهای بهینه به منظور شفافیت و پاسخ‌گویی اعضای شورا باید در رأس این اصلاحات قرار گیرد.

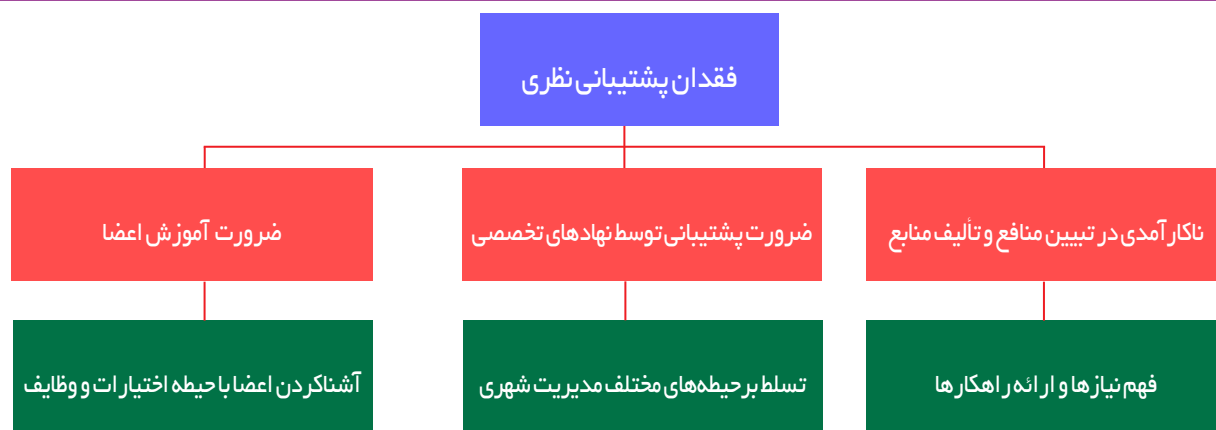
هم‌افزایی یافته‌های علمی و پشتیبانی نظری از شوراهای اسلامی را فراهم می‌آورد. فعالیت این مراکز پژوهشی می‌تواند عمده‌تأ در سطح استان‌ها باشد و برای هریک از شهرهای تابعه استان، کارگروه یا کمیته‌ای خاص به منظور بررسی مسائل آنها تشکیل شود و نتایج تحقیقات در اختیار شهرها نیز قرار گیرد. [۴۵]

به این ترتیب و با توجه به اهمیت روزافزون نهادهای محلی در نظام‌های حکمرانی و نقشی که این نهادها در بهره‌بردن از ظرفیت‌های دانشی، مالی و ابزاری شهروندان در مسائلی که بی‌واسطه مربوط به آنان می‌شود، ایفا می‌کنند، استفاده از مراکز تخصصی با سازوکارهای مذکور، به منظور پشتیبانی نظری از شوراهای مدیریت شهری و اداره امور آن، موضوعی ضروری به نظر می‌رسد.

### ۳-۴-۱. ناکارآمدی در تبیین منابع و تألیف منابع

برای تحلیل انواع نظام‌های اجتماعی از جمله شوراهای اسلامی، می‌توان از الگوی وظیفه‌گرایی آلموند استفاده کرد. دو مرحله مهم ارزیابی هر سیستم اجتماعی مطابق این الگو عبارتند از: «تبیین منابع» یعنی سنجش و فهم خواسته‌ها و نیازهای مردم و «تألیف منابع» یعنی ارائه راهکار برای رفع آن نیازها و تدوین این راهکارها به صورت قانون‌های عملیاتی. تحقیقات تطبیقی نشان می‌دهد شوراهای اسلامی در

## نمودار ۳. آسیب‌های مربوط به فقدان پشتیبانی نظری از شوراهای



که سازوکارهایی پدید آمده و ابزارهایی واقعی برای تسهیل این مشارکت طراحی شود. در حقیقت از آنجایی که در ایران تشکیلات مرکزی بسیار فره و نیرومند هستند، عموماً مردم معتقدند مسائل مربوط به هر سازمان عمومی را تنها تشکیلات مرکزی حل خواهد کرد. به این ترتیب، اعتقاد و تمایل به خود اثر بخشی و خود راهبری در بخش عمومی میان مردم کم می‌شود. پیمایش‌های میدانی نیز نشان می‌دهد که میزان تمایل شهروندان به مشارکت در امور شهر به لحاظ تصمیم‌گیری، تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی و... در رده متوسط به پایین قرار می‌گیرد. [۴۷]

مشارکت مردمی در پارلمان‌های محلی در سراسر جهان در ۶ مرحله

### ۱-۵. مشارکت‌پذیری

#### ۱-۵-۱. مشارکت‌پذیری عمومی پایین

امروزه مشارکت نه موضوعی پیش پا افتاده، بلکه یکی از مفاهیم اصلی توسعه پایدار به‌شمار می‌آید. بر این اساس، مدیران و برنامه‌ریزان شهری در سراسر جهان سعی کرده‌اند تا با جلب مشارکت‌های مردمی به اهداف خود در زمینه اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها به بهترین نحو نائل آیند؛ اما از آنجایی که تحقیقات و تجارب بشری نشان می‌دهد افکار عمومی در ایران به اموری مثل مشارکت در سطوح محلی حساس نیست، ضروری است

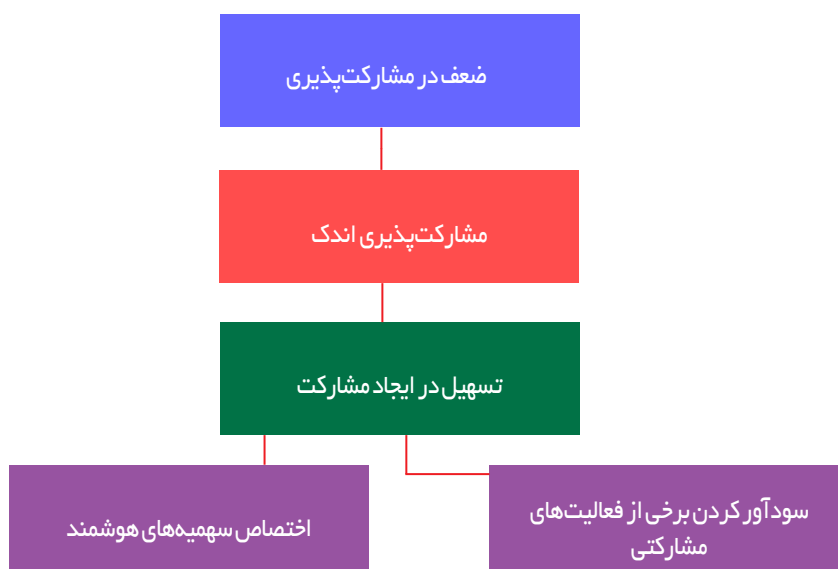
فعالیت‌های مشارکتی از مهم‌ترین عوامل افزایش مشارکت شهروندان در فعالیت‌های شهری است. [۴۹] همین پیمایش نشان می‌دهد که شهروندان، بالا رفتن سرمایه اجتماعی و افزایش اعتماد اجتماعی بین خود را در مشارکتشان در فعالیت‌های شهری مؤثر می‌دانند. به عبارت دیگر، شهروندان در صورتی که به اطرافیان خود و همچنین مسئولان شهری، اطمینان و اعتماد کافی داشته باشند، تمایل بیشتری به مشارکت در امور مختلف خواهند داشت. [۵۰]

حسین ایمانی جاجرمی با نگاهی جامعه‌شناسانه به شوراها و عملکرد و جایگاه آن در جامعه، در پژوهشی با عنوان «بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر» شوراهای اسلامی را با استفاده از رهیافت کیفی نظریه بنیادی با هدف شناخت عوامل مؤثر بر عملکرد آنها و ارزیابی نظریه سرمایه اجتماعی بررسی کرده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد فقدان سنت‌های دموکراتیک و نظام اداری متمرکز و قوانین مبهم منجر به پدیده فقدان نهادینگی در شوراها می‌شود و حوزه عمل و اختیارات آنها را محدود می‌کند. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که با وجود تأیید تأثیر سرمایه اجتماعی بر کارایی سازمان‌های دموکراتیک، آنچه در تجربه ایران باید به آن توجه کرد، موضوع نهادینگی سازمان‌های مذکور به معنای ساختارهای حقوقی اداری کارآمد و تجربه‌های عمل جمعی دموکراتیک است [۵۱] (ایمانی جاجرمی و فیروزآبادی، ۱۳۸۵).

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود با اقدامات نظیر اختصاص سهمیه‌های هوشمند به قشرهای مختلف، سودآور کردن برخی از فعالیت‌های مشارکتی، تعریف پروژه‌هایی در حیطه نیازها و علائق مردم که بر مشارکت مردم بنا شده باشد، بسترهای لازم برای مشارکت‌پذیری نظام تصمیم‌گیری در حوزه محلی و منطقه‌ای فراهم آید.

صورت می‌گیرد: مشارکت در انتخاب اعضا، مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت، مشارکت در تأمین مالی پروژه‌ها، مشارکت در اجرای پروژه‌ها، مشارکت در نظارت بر عملکرد آنها و مشارکت در تأمین نیروی انسانی؛ اما همان‌طور که در بند پیشین اشاره شد مشارکت مردمی در شوراهای اسلامی ایران، حداقلی بوده و معمولاً محدود به نوع اول یعنی انتخاب اعضا می‌شود. چنین وضعیتی اساساً با فلسفه ایجاد شوراها که برای مشارکت حداکثری مردم به منظور اداره روان‌تر، بهینه‌تر و کم‌هزینه‌تر امور محلی است، در تعارض قرار می‌گیرد. کارشناسان حوزه شوراها در گفتگو با پژوهشگران مرکز پژوهش‌ها عواملی چون فقدان مهارت‌های مشارکتی، سودآور نبودن مشارکت و محدود بودن رابطه اعضای شورا با مردم را به عنوان مجموعه عواملی بیان کردند که می‌تواند عدم مشارکت را تا حدی تبیین کند. در هر صورت، چنین وضعیتی ایجاب می‌کند تا با طراحی تدابیری ویژه، زمینه برای مشارکت پُررنگ و متنوع مردم در سطوح گانه آن، فراهم آید. به این منظور و در راستای افزایش مشارکت مردم در امور محلی، روستایی و شهری، تجارب موفق کشورهای مختلف و پیمایش‌های انجام گرفته در داخل، نتایج ارزشمندی در اختیار ما قرار می‌دهند. اختصاص سهمیه‌های هوشمند به قشرهایی که مشارکت اندکی در امور شهر داشته‌اند، یکی از این راهکارهاست. برای مثال در هند آمار مشارکت زنان در امور شهری بسیار پایین بود؛ اما با تخصیص سهمیه‌هایی خاص به زنان تا حد زیادی این معضل برطرف شد. مطابق با تجدیدنظری که در قانون اساسی هندوستان شکل گرفت یک‌سوم کل کرسی‌های نهاد‌های محلی و نیز یک‌سوم پست‌های ریاست در نهاد‌های محلی به زنان اختصاص یافت. این راهکار سبب افزایش چشمگیر میزان حضور زنان در عرصه‌های مختلف محلی و شهری شد. [۴۸]

#### نمودار ۴. آسیب‌های مربوط به مشارکت‌پذیری شوراها



## ۶-۱. ارتباط با نهادها

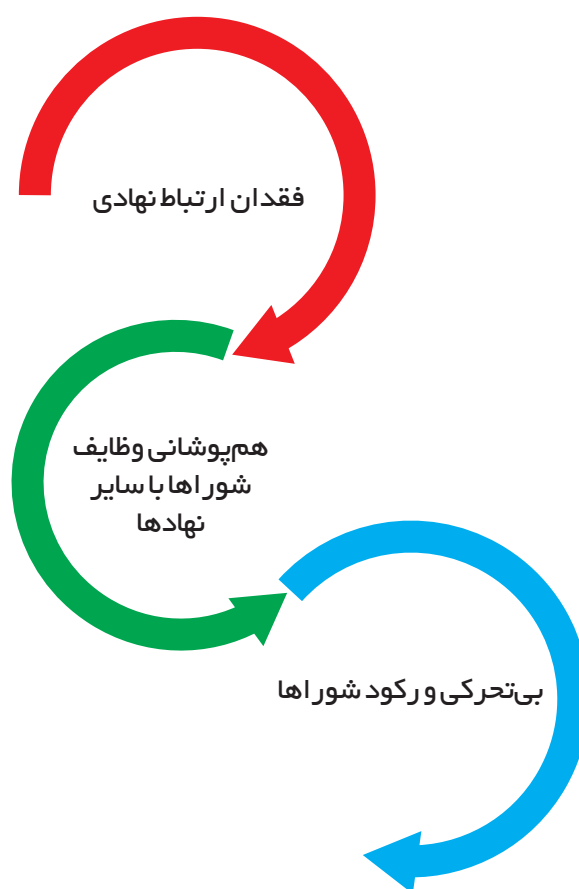
یکی از مهم‌ترین عوامل به‌منظور تسهیل مشارکت‌های اجتماعی در اداره امور کشور، تدارک بسترهای حقوقی و قانونی مساعد برای آن است، به‌طوری که با بسط حیطه وظایف و اختیارات برای شوراهای امکان مشارکت بیشتر در حوزه تصمیم‌گیری و نظارت در امور محلی فراهم آید. در کشورهای مختلف جهان یکی از سازوکارهای رایج برای تحقق این امر آن است که به نهادهای محلی همچون شوراهای، صلاحیت وضع اختیارات خاص و ارائه آنها به پارلمان به‌منظور تصویب داده شده است. [۵۲]

در ایران به‌جز مجلس شورای اسلامی، فقط قوه مجریه (هیئت دولت) و شورای عالی استان‌ها می‌توانند به نمایندگان مجلس طرح و لایحه ارائه کنند؛ اما از این ظرفیت به‌طور مناسب استفاده نشده است. در موقعیتی که ابهام‌های قانونی درباره وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی وجود دارد و بسیاری از وظایف شوراهای با دستگاه‌های دولتی مختلف هم‌پوشانی دارد و همین موضوع باعث بی‌حرکی و رکود شوراهای اسلامی می‌شود، از ظرفیت ارتباط با نهادهای مختلف به‌خصوص مجلس شورای اسلامی نیز برای برطرف کردن این نقصان‌ها به‌خوبی استفاده نشده است، البته

باید توجه کرد که بوروکراسی انتقال طرح از شورا به مجلس و بررسی و تصویب نهایی آن، پروسه‌ای طولانی است و می‌توان آن را از جمله عوامل ضعف در ارتباط مجلس با شوراهای برشمرد. کارشناسان حوزه شوراهای نیز در گفتگو با پژوهشگران مرکز پژوهش‌ها، بیان کرده‌اند که فقدان ارتباط مستمر و تعریف شده با سایر نهادها، آن‌هم در وضعیتی که قسمت مهمی از حیطه وظایف و اختیارات شوراهای همچنان مبهم است و در خیلی از عرصه‌ها با نهادهای دولتی هم‌پوشانی قابل توجهی وجود دارد، حجم زیادی از ناهماهنگی و موازی‌کاری به‌وجود می‌آید که باعث افزایش هزینه‌های زائد و کاهش بهره‌وری در این نهادها می‌شود؛ امری که به ناکارآمدی این نهادها و در پی آن، اقبال کم مردم جهت مشارکت از خلال این نهاد می‌انجامد.

به این منظور، پیشنهاد می‌شود اولاً، تعریفی دقیق از حیطه اختیارات و وظایف شوراهای و تمییز آنها از حیطه وظایف نهادهایی که با شوراهای هم‌پوشانی دارند، صورت گیرد. ثانیاً، می‌توان با تعریف سازوکارهای منظم ارتباطی (نظارتی، کارگروهی و...) با نهادهای مرتبط، به‌خصوص مجلس شورای اسلامی، به پیشبرد سریع‌تر و روان‌تر فرایند فوق‌یاری رساند.

شکل ۱. آسیب‌های مربوط به فقدان ارتباط نهادی در شوراهای



## ۲. بسترهای چالش برانگیز در حوزه شورایی‌ها



«شناسایی مسائل و چالش‌های در اولویت محله»، «تلاش به منظور مشارکت و هم‌افزایی با سایر نهادها در مدیریت محله‌ها، شناسایی ظرفیت‌ها و توانمندی‌های مردمی، ایجاد بسترهای مناسب به منظور جلب مشارکت مردم محلی و...» [۵۸]

اما شورایی‌ها علی‌رغم فلسفه وجودی بسیار الهام‌بخشی که دارند در عمل با نقصان‌ها و کاستی‌های مهمی در ایران مواجه بوده‌اند. پژوهش‌های متعدد حاکی از وجود آسیب‌ها و چالش‌هایی مهم در زمینه تمرکززدایی و جلب مشارکت مردم در اداره امور محلی و بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی برای این منظور است. [۵۹] در ادامه به شماری از این آسیب‌ها اشاره می‌شود:

### ❖ فقدان پشتوانه قانونی: در تیرماه سال ۱۳۹۹ دیوان عدالت

اداری به ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر تهران درباره اساسنامه شورایی‌ها، آیین‌نامه انتخابات و برخی دیگر از مصوبات مربوط به این نهاد محلی حکم داد که عملاً به ممنوعیت فعالیت این نهادها انجامید. آنچه مبنای قانونی مصوبه شورای شهر جهت تشکیل شورایی‌ها بوده، بند «۷» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب سال ۱۳۷۵ بوده است. بند «۷» تصریح می‌کند که یکی از وظایف شوراهای اسلامی، «اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و...» است، اما تشخیص قانونگذار این است که این بند نمی‌تواند از تشکیل شورایی‌ها پشتیبانی کند و لذا به ممنوعیت فعالیت این مجموعه‌ها حکم داد. به این ترتیب عدم پشتوانه قانونی برای تشکیل این نهاد مهم‌ترین مشکل برای فعالیت این نهاد محسوب می‌شود. در این شرایط و با توجه به آنچه از اهمیت و ضرورت شکل‌گیری شورایی‌ها گفته خواهد شد، می‌توان در قالب یک طرح اصلاحی در مجلس یا در قالب یک لایحه از طرف دولت به شورای عالی استان و بعد به مجلس، به تشکیل شورایی‌ها و سازوکارهای مربوط به آن تصریح کرد. این کار می‌تواند در قالب اصلاح بند «۷» ماده (۸۰) و یا گنجانیدن یک ماده تکمیلی در قانون فوق انجام گیرد.

### ❖ ضعف در اطلاع‌رسانی و مشارکت‌پذیری پایین: شناخت

مردم از حیطه فعالیت‌ها، وظایف و اختیارات شورایی‌ها بسیار کم است. عوامل مختلفی در این زمینه مؤثرند که برخی از آنها عبارتند از: کوتاهی در اطلاع‌رسانی، عدم بهره‌مندی از شیوه‌های نوین ارتباطی و عدم آشنایی با شیوه‌های نوین مدیریت مشارکتی. در این میان انتشار نشریه محلی با استفاده از فناوری‌های نوین ارتباطی، ضمن افزایش حس

در «پویش جهانی حکمروایی شهری»<sup>۱</sup> (برنامه اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۰۲: ۱)، حکمرانی شایسته، فرایند پیوسته و مستمری معرفی شده است که تنها محدود به نهادها و سازمان‌های رسمی نمی‌شود، بلکه شامل مؤلفه‌هایی مانند فعالیت تشکل‌های مردمی و میزان سرمایه اجتماعی نیز می‌شود. این مؤلفه‌ها علاوه بر امکان‌بخشی به افراد به منظور تعقیب منافع فردی و افزایش رضایت آنان، به تأمین خیر عمومی نیز کمکی شایان می‌کنند. به عبارت دیگر افراد از گروه‌ها و اقشار مختلف اجتماعی، به واسطه مشارکت در امور محلی و در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا، به ارتقای منافع فردی و جمعی یاری می‌رسانند. پویش فوق به منظور ارزیابی مفهوم حکمرانی شایسته شهری، شاخص‌های مختلف را معرفی کرده است که برخی از آنها عبارتند از: «پایداری در همه ابعاد توسعه شهری»، «تفویض اختیارات به پایین»، «برابری در دسترسی به فرایند تصمیم‌گیری و ملزومات زندگی شهری»، «قرارگرفتن در بطن مسائل شهری و شهروندی» [۵۳]

همه این موارد ضرورت تفویض مدیریت به محله‌ها و بسترسازی قانونی مناسب برای جلب مشارکت مردم در امور محلی را آشکار می‌کند. شمار زیادی از صاحب‌نظران در حوزه مدیریت شهری، الگوهای رایج در اداره شهرهای کشور را الگوهایی ناکارآمد معرفی می‌کنند. یکی از تبیین‌های مشترک در ریشه‌یابی این وضعیت، فقدان مشارکت‌پذیری در اداره شهرهاست. [۵۴] و [۵۵] و [۵۶]. در حقیقت مدیریت شهرها در ایران از بسیاری ظرفیت‌های مردمی که به توانمندی و ارتقای سطح مدیریت می‌انجامد محروم بوده‌اند.

نهاد شورایی در ایران، براساس استنباطی که از بند «۷» ماده (۸۰) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» (مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ به همراه اصلاحات بعدی) صورت گرفت و براساس ضرورت مشارکت‌پذیری، ارتقای سطح توانمندی در مدیریت شهرها و بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی بنا نهاده شد. براساس اساسنامه این نهاد (شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۹۴)، شورایی‌ها «انجمن‌های غیردولتی، غیرمتمرکز، غیرسیاسی، داوطلبانه، مشارکتی، خودگردان و اعضای آن افتخاری هستند». بر این اساس مدیریت‌های محله با اهداف مختلفی از جمله «افزایش مشارکت مردمی در اداره امور شهر» و «ایجاد رکنی اجرایی در سطح محله متناسب با رکن مشورتی و نظارتی شورایی» به منظور سامان‌دهی مشارکت‌های اجتماعی در سطح محلات تأسیس شده‌اند. [۵۷]

به این شکل شورایی‌ها به همراه هیئت امنای محله، نقش‌ها و اختیارات مهمی در مدیریت محله‌ها دارند که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از:

1. Global Campaign On Urban Governance



**۴** **ناآشنایی اعضا با قوانین و حیطه مسئولیت‌ها:** بسیاری از اعضای شورایی‌ها با حیطه مسئولیت‌ها و اختیارات خود آشنایی کافی ندارند. علاوه بر اینها پژوهش‌های مختلف حاکی از سطح پایین آگاهی اعضا از برنامه‌های توسعه‌ی بالادستی و کم‌توجهی به آنها در فرایند تصمیم‌گیری است. به این ترتیب طراحی سازوکارهایی به‌منظور آشنایی اعضا و حتی کاندیدهای ورود به شورایی‌ها با حیطه وظایف و اختیاراتشان و همچنین ارزیابی میزان تحقق برنامه‌های سالیانه و فصلی سرای محله با توجه به اهداف و چشم‌اندازهای اسناد مرتبط توسط شوراییاران و مسئولان سرای محله، می‌تواند به افزایش آگاهی و آشنایی شوراییاران با حیطه وظایفشان بینجامد.

**۵** **فقدان بانک اطلاعاتی از افراد آسیب‌پذیر:** از مهم‌ترین ویژگی‌های مثبت نهادی مانند شورایی، استقرار در محل و حک شدن در بطن مناسبات و روابط اجتماعی محله است. در واقع شورایی می‌تواند امتداد روابط و پیوندهایی باشد که به‌صورت پیشینی در محلات وجود دارد و محملی شود برای ارتقای کیفی و کمی این مناسبات. چنین رسالتی منوط به بهره‌مندی از امکاناتی است که یکی از مهم‌ترین آنها، داشتن بانک اطلاعاتی از افراد آسیب‌پذیر در آن محله است که برای باز توزیع عادلانه منابع و هدایت حمایت‌های مادی و معنوی از آنان به‌شدت لازم است؛ امری که جای خالی آن در زمان فعالیت شورایی‌ها، کاملاً محسوس بود. [۶۰]

تعلق به محله، می‌تواند مقدمات مشارکت و نظارت شهروندان در امور محلی را تا حد خوبی فراهم آورد. همچنین برگزاری جلسات گفتگو و هم‌اندیشی پیرامون مسائل مبتلا به مردم محله، به افزایش حس تعلق و همبستگی مردم و متعاقباً میل به مشارکت در مدیریت محله می‌انجامد. همچنین تعریف خطوط ارتباطی بین شورایی‌ها با سایر نهادهای مستقر در محلات مانند مساجد و مدارس به ارتقای کیفی هر کدام از آنها و هم‌افزایی بین آنها در مدیریت هر چه بهتر و با کیفیت‌تر امور محله یاری می‌رساند.

**۳** **شفافیت پایین در نظام مالی و درآمدی:** یکی از علت‌های بی‌اعتمادی و جلب مشارکت پایین به شورایی‌ها، فقدان شفافیت در نظام مالی و درآمدی آنهاست. به عبارت دیگر ابهام در «قراردادها و معاملات»، «املاک و دارایی‌ها» و «بدهی‌ها و مطالبات» در مدیریت‌های محلی موجب شکل‌گیری سوءاستفاده‌های شخصی و شائبه‌های گوناگون در مورد این نهادها شده است. به همین منظور و در راستای ایجاد اعتماد ساختاری به نهادهای محلی، باید عملکرد مالی و صورت‌های درآمدی و هزینه‌ای این نهادها به‌صورت پیوسته و برخط در معرض داوری و قضاوت افکار عمومی قرار گیرد. به این ترتیب علاوه بر الزام درونی شورایی‌ها به بهینه‌سازی نظام هزینه‌ها و درآمدهای خود، بسترهای مساعدی برای اعتماد مردمی به این نهادها و جلب مشارکت برای آنها فراهم می‌شود.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



مشارکت‌پذیری در نظام حکمرانی، افزایش ظرفیت‌های بینشی و نظری در اداره و مدیریت شوراهای، ارتقای سرمایه اجتماعی نهادی در مقیاس محلی، بهینه‌کردن هزینه‌های مربوط به اداره شوراهای و بهره‌بردن از توانایی‌ها و ظرفیت‌های موجود در بخش‌های محلی، برخی از این اهداف هستند.

در این گزارش به تحلیل مهم‌ترین آسیب‌های موجود در شوراهای اسلامی از منظر اجتماعی در هفت محور «وظایف و اختیارات»، «نظارت»، «پشتیبانی نظری»، «شفافیت و پاسخگویی»، «ارتباط با سایر نهادها» و «مشارکت‌پذیری» پرداختیم. بر این اساس و بر مبنای یافته‌های حاصل از این پژوهش به مهم‌ترین پیشنهادها ناظر به بهبود این وضعیت در جدول شماره ۲ اشاره می‌شود

شوراهای اسلامی در ایران طبق اصل هفتم قانون اساسی جزو ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند؛ اما در قیاس با حکومت‌های محلی در سایر نقاط جهان، از حیطه اختیارات و مسئولیت‌های بسیار محدودتری برخوردارند و طبق رویه شورای نگهبان از اصل یکصدم قانون اساسی، اساساً شأن تصمیم‌گیری و قانونگذاری ندارند و صرفاً از حق نظارت برخوردار هستند؛ ضمن اینکه این شوراهای دچار نقصان‌های جدی حقوقی هستند. این وضعیت موجب شده شوراهای اسلامی، از بسیاری از اهدافی که براساس آن شکل گرفته دور بماند. تنظیم روابط اجتماعی در مقیاس محلی، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری، تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و واگذاری امور محلی، منطقه‌ای، روستایی و شهری به خود مردم، افزایش

## جدول ۲. مهم‌ترین پیشنهادات اصلاحی در حوزه شوراهای اسلامی

پیشنهادها	حوزه	ردیف
تعریف دقیق و اصلاح حقوقی حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی به‌منظور تحقق تمرکززدایی در اداره امور کشور و رفع ابهام از حوزه اختیارات، به‌خصوص در حیطه‌هایی که با سایر نهادها هم‌پوشانی وجود دارد، ناظر به فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مواد (۷۶) تا (۸۸))	وظایف و اختیارات	۱
ایجاد سازوکارهای دقیق نظارتی با الگوی «قیمومت اداری» که طبق آن صرفاً نظارت‌های قانونی و شکلی اعمال می‌شود. اصلاحاتی که باید در فصل چهارم قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران گنجانده شود (مواد (۸۹) تا (۹۶))	نظارت	۲
تعریف سازوکارهایی به‌منظور آشنایی اعضای شورا با قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری.	پشتیبانی نظری	۳
ایجاد نهادهای تخصصی به‌منظور پشتیبانی نظری از شوراها در امور مدیریت شهری بر مبنای بند «۲» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.	پشتیبانی نظری	۴
ایجاد نظارت سامانه‌ای و قرار دادن اطلاعات و فعالیت‌های شوراهای اسلامی به‌صورت برخط در سامانه.	شفافیت در حوزه‌های عملکردی و مالی	۵
اختصاص سهمیه‌های هوشمند به قشرهای مختلف به‌منظور تشویق برای افزایش مشارکت در مدیریت شهری به‌منظور تحقق بند «۵» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مبنی بر ضرورت برنامه‌ریزی درخصوص افزایش مشارکت مردم.	مشارکت‌پذیری	۶
سودآور کردن برخی از فعالیت‌های مشارکتی به‌منظور تشویق برای افزایش مشارکت در مدیریت شهری.	مشارکت‌پذیری	۷
تعریف سازوکارهای دقیق ارتباطی (نظارتی، کارگروهی و...) با نهادهای مرتبط با شوراهای اسلامی.	ارتباط با نهادهای مرتبط	۸

## پیوست



است که برخی از مهم‌ترین رؤس آن عبارتند از:  
انتشار برخط قراردادهای متوسط و کلان (هزینه‌ای، درآمدی، مشارکتی) در گام اول؛  
انتشار برخط قراردادهای خرد و معاملات فاکتوری و غیرقراردادی در گام دوم؛

شفافیت در حوزه عملکردی و مالی در حیطه مدیریت‌های شهری و روستایی باید به‌صورت برخط و در شش محور در دستور کار قرار گیرد:<sup>۱</sup>  
**۱- شفافیت قراردادها و معاملات**  
با توجه به حجم زیاد سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری، اصلی‌ترین گام برای شفاف‌سازی در شوراها، اقدام در مسیر انتشار قراردادهای شهرداری

1. <https://twitter.com/ArvinBahare?t=kHD3Qppq460F8VeUsfK3IMg&s=09>.



انتشار برخط قراردادهای همه واحدهای تابعه؛

انتشار برخط حواله‌ها و هولوگرام‌ها؛

انتشار برخط اطلاعات معاملات ملکی، مانند خرید، فروش، اجاره و استیجاره، تهاتر؛  
انتشار آگهی مناقصه، مزایده و حراج همه واحدهای تابعه از درگاه اینترنتی واحد.<sup>۱</sup>

## ۲ شفافیت در املاک و دارایی‌ها

پس از شفافیت در قراردادهای مهم‌ترین گام برای شفاف‌سازی، اقدام برای ثبت و انتشار املاک مربوط به شهرداری‌هاست که برخی از مهم‌ترین رؤس آن عبارتند از:

ثبت و انتشار املاک شهرداری‌ها در سامانه‌ای مجزا؛

انتشار برخط معاملات ملکی، مانند خرید، فروش، تهاتر، اجاره و استیجاره؛

انتشار اقلام اطلاعات بیشتر از هر معامله ملکی؛

شفافیت و سیستماتیک‌شدن ارزیابی و قیمت‌گذاری املاک (همان).

## ۳ شفافیت در بدهی‌ها و مطالبات

افزون بر قراردادهای و املاک، شفافیت در بدهی‌ها و مطالبات مربوط به شوراهای و مجموعه‌های تحت نظارت آن نیز از گام‌های مؤثر برای ایجاد شفافیت است که برخی از مهم‌ترین رؤس آن عبارتند از:

ثبت و انتشار سیستماتیک بدهی‌ها و مطالبات در سطح مناطق؛

ثبت و انتشار سیستماتیک بدهی‌ها و مطالبات در سطح واحدهای تابعه؛  
ثبت و انتشار سیستماتیک اوراق مشارکت و احکام و آرا قضائی مرتبط با مصادره املاک؛

انتشار دستورالعمل‌های مرتبط با اولویت‌بندی پرداخت بدهی‌ها (همان).

## ۴ شفافیت در بودجه

بودجه مجموعه‌های تحت نظارت شوراهای اسلامی نیز از مهم‌ترین مقاصد شفاف‌سازی است که باید در لایه‌های مختلف صورت گیرد؛

از جمله:

انتشار لایحه بودجه؛

انتشار مصوبه بودجه؛

انتشار عملکرد بودجه (ردیف‌ها و تبصره‌ها)؛

انتشار متمم و اصلاحیه بودجه؛

انتشار تفریغ بودجه؛

انتشار درآمد و هزینه ماهیانه؛

انتشار تلفیق بودجه؛

انتشار اطلاعات پرداخت روی ردیف‌های بودجه (همان).

## ۵ شفافیت در عملکرد واحدهای تابعه

افزون بر مجموعه‌های تحت نظارت شوراهای و واحدهای تابعه این مجموعه‌ها نیز از جمله قسمت‌هایی هستند که در صورت فقدان شفافیت می‌توانند در معرض فسادهای گسترده قرار گیرند. به همین منظور، لازم

است اقدام‌هایی به شرح ذیل در آنها صورت پذیرد:

انتشار همه معاملات قراردادی و غیرقراردادی واحدهای تابعه؛

انتشار ترازنامه و سود و زیان واحدها؛

انتشار صورت‌های مالی؛

انتشار اساسنامه؛

انتشار آیین‌نامه مالی و معاملاتی؛

انتشار اطلاعات پرداخت روی کد بودجه اختصاصی؛

انتشار صورت‌جلسات مجمع سازمان‌ها و شرکت‌ها؛

انتشار جزییات عملکرد بودجه عمومی و اختصاصی (همان).

## ۶ شفافیت در حوزه شهرسازی

در حوزه شهرسازی نیز باید برای شفاف‌سازی اقداماتی صورت گیرد که عبارتند از:

انتشار برخط ضوابط و دستورالعمل‌های شهرسازی؛

انتشار اطلاعات پروانه‌های صادرشده؛

انتشار سابقه طرح تفصیلی؛

انتشار اطلاعات پایان کارهای ساختمان.<sup>۲</sup>

1. <https://twitter.com/ArvinBahare?t=kHD3Qppq460F8VeUsfK3IMg&s=09>

2. <https://twitter.com/ArvinBahare?t=kHD3Qppq460F8VeUsfK3IMg&s=09>

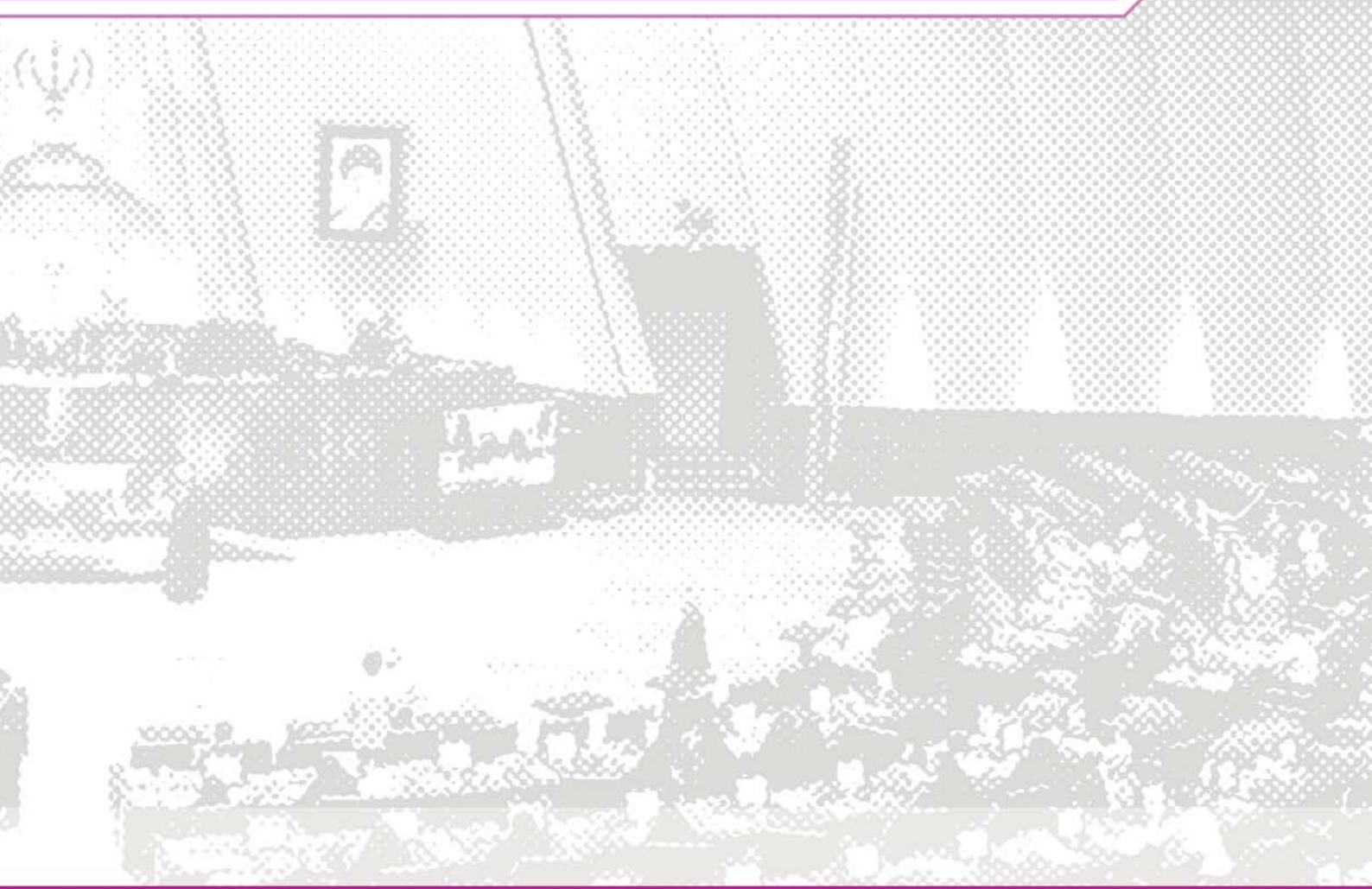


- تیسا، ۱۳۹۱، صص ۵۶-۲۱.
۱۷. پیری، عیسی. حکمروایی مطلوب شهری بر بنیان سرمایه اجتماعی، مطالعات جغرافیایی مناطق خشک، ش ۳۵، ۱۳۸۹.
۱۸. غفاری، غلامرضا. نقش مردم و مشارکت‌های مردمی در تحقق حکمروایی خوب شهری در شهر تهران، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۹۶-۱۲۳.
۱۹. رجایی، محمدعلی و حمید، بحیرایی و حمیدرضا، شاعری. تعیین و کاربست شاخص‌ها و مؤلفه‌های اجتماعی حکمروایی خوب شهری در تحقق مردم‌سالاری، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد اول، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۴۶۷-۴۱۵.
۲۰. شفیع‌زاده، حمید. نقش آموزش‌های شهروندی در حکمروایی خوب شهری، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۵۴۲-۵۱۹.
۲۱. منتظری، رسول. نقش حکومت‌های محلی در جهت نیل به حکمروایی خوب شهری در ایران، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۲۱۵-۱۸۰.
۲۲. پوررضا کریم‌سرا، ناصر و محمد، عبداللهی. بررسی نقش اعتماد نهادی در حکمرانی خوب شهری، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۶۶۳-۶۳۳.
۲۳. هاشمی، شهناز و شهروند، امیرانتخابی. چالش‌های فرهنگی شهرداری تهران در تحقق حکمروایی خوب شهری، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران: انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۳۸۴-۳۴۹.
۲۴. کاظمیان، غلامرضا و اسماعیلی، علی. بررسی وضعیت شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در کلام شهر تبریز، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد اول، تهران، انتشارات تیسا، ۱۳۹۱، صص ۵۲۷-۴۹۹.
۲۵. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۶؛ ۱۳۹۶.
۲۶. علاءالدینی، پویا و پورمیرغفاری، مریم‌سادات. مدیریت محله و شورایاری در تهران: ارزیابی حکمروایی خوب شهری در حسن‌آباد زرگنده، نشریه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۷، ش ۱، ۱۳۹۶، صص ۵۲-۲۵.
۲۷. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۶؛ ۱۳۹۶، صص ۶۹.
۱. آبیبار، منصور و همکاران. نقش حکومت‌های محلی در فرایند توسعه سیاسی؛ مطالعه موردی ایران، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست جهانی، ۶، ش ۱، ۱۳۹۶، صص ۱۶۰ و ۱۶۱.
2. Roy, K.C. and Tisdell, C.A. 1998, Good Governance in Sustainable Development: The Impact of Institutions, International journal of social economics, vol. 25, 6-8.
۳. نورث، داگلاس. خشونت و نظم‌های اجتماعی، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران، روزنه، ۱۳۹۵، صص ۲۰ و ۵۳.
4. Lyon, P, 2000, Partnership of Good Governance in the 21st Century, Australian Journal of Public Administration, vol 59, 30.
5. Wraith, R, 1972, Local Administration in West Africa. George & Unwin, London, 64.
6. Mawhood, P.N, 1983, Local Government in the third world Countries, Wiley and Sons, New York, 66.
7. Amosa, D.U 2010. Local government and good governance: The case of Samoa, Commonwealth Journal of Local Governance, 7, 7-21.
۸. طباطبایی، سیدمحمدحسین. تفسیرالمیزان، ترجمه سیدمحمدباقر موسوی همدانی، ج ۴، قم، دفتر انتشارات اسلامی، صص ۸۷-۸۲.
۹. طباطبایی، سیدمحمدحسین. تفسیرالمیزان، ترجمه سیدمحمدباقر موسوی همدانی، ج ۴ و ۸، قم، دفتر انتشارات اسلامی، صص ۴۶۲.
۱۰. نهج‌البلاغه، ترجمه فیض الاسلام، تهران، مؤسسه چاپ و نشر تألیفات فیض الاسلام، ج ۱۵۹، ۱۳۷۹.
۱۱. غررالکلم و دررالکلم، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۲، صص ۵۸۵.
۱۲. اشرف، احمد و علی بنوعزیزی. ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران، نشر نیلوفر، ۱۳۸۶، صص ۵۲-۵۱.
۱۳. پیران، پرویز. شورا و انجمن‌های شورایاری، ضرورت ملی و بسترهای جهانی، مجله ایران شورا، ش ۱، ۱۳۸۱، صص ۸۳-۸۷.
14. Miller, W.G, 1969, Political Organization in Iran, Middle East Journal, Vol 23, 363.
۱۵. خمینی، روح‌... صحیفه امام، ج ۷، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره)، صص ۱۵۱-۱۴۶.
۱۶. نوبخت، محمدباقر و رضا، معصومی‌راد. بسترها و الزامات سیاستی و تقنینی و تحقق حکمروایی خوب شهری در ایران، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، تهران، انتشارات



۲۸. پیشین، ۷۰.
۲۹. خشنود، منصور. مقایسه تطبیقی عملکرد شوراهای اسلامی ایران با حکومت‌های محلی فرانسه و انگلستان در الگوی وظیفه‌گرایی آلموند، ویژه‌نامه مدیریت یکپارچه شهری و نقش آن در توسعه پایدار شهری، ۱۳۹۲، ص ۲.
۳۰. عامری، فائزه و همکاران. بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی؛ انگلستان و استرالیا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۵.
۳۱. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۶، ۱۵۷۵۶، صص ۷۱ - ۷۰.
۳۲. پیشین.
۳۳. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۳۹۶، ۱۵۷۵۶، صص ۴۶ - ۴۵.
۳۴. رفیعی، ابودر. مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف، شوراهای و شهرداری‌ها؛ ترکیه، ایتالیا، سوئیس، فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۴.
۳۵. عامری، فائزه و همکاران. بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی؛ انگلستان و استرالیا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۰.
۳۶. اسماعیل‌زاده، حسن و ولی‌ا، چراغی. مطالعه تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری حکومت‌های محلی، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ش ۲۱، ۱۳۹۴، ص ۵۲.
۳۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین. قیوموت اداری در حقوق ایران؛ مورد شوراهای اسلامی شهر، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی تبریز، ۱۳۸۱، ش ۱۸۲، به‌نقل از کریمی فرد، ۱۴۰۱: ۴.
۳۸. چوپانی یزدلی، محمدرضا. جایگاه حقوقی سیاسی شوراهادر جمهوری اسلامی ایران، چ ۱، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲. به‌نقل از کریمی فرد، ۱۴۰۱: ۴.
۳۹. انصاری، ولی‌ا. کلیات حقوق اداری، چ ۳، تهران، میزان، ۱۳۷۷. به‌نقل از کریمی فرد، ۱۴۰۱: ۴.
۴۰. ملکی، ابراهیم و احمدعلی، مقتدرزاده. بررسی تطبیقی عملکرد شوراهای اسلامی شهر با شوراهای کشورهای اروپایی، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت در قرن ۲۱، ۱۳۹۴، صص ۶ - ۵.
۴۱. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۶، ۱۵۷۵۶، صص ۷۴ - ۷۳.
۴۲. شیخی، سینا و حسام، عزت‌آبادی پور. ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، صص ۱۶ - ۱۵.
۴۳. کریمی فرد، حسن و مهدی، نژادخلیلی. آسیب‌شناسی وظایف و
- عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۶، ۱۳۹۶، صص ۷۷.
۴۴. پیشین، ص ۷۷.
۴۵. پیشین، ص ۷۸.
۴۶. خشنود، منصور. مقایسه تطبیقی عملکرد شوراهای اسلامی ایران با حکومت‌های محلی فرانسه و انگلستان در الگوی وظیفه‌گرایی آلموند، ویژه‌نامه مدیریت یکپارچه شهری و نقش آن در توسعه پایدار شهری، ۱۳۹۲، ص ۱۷.
۴۷. عبدالپور، جمال و حسن، مختارپور. مشارکت‌پذیری شهروندان تهرانی در حوزه وظایف شهرداری، دوفصلنامه مدیریت شهری، ۱۳۹۲، ص ۱۷۰.
۴۸. رفیعی، ابودر. مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف، شوراهای و شهرداری‌ها؛ ترکیه، ایتالیا، سوئیس، فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۲۵.
۴۹. شریف‌زاده، فتاح و جواد، صدقی. عوامل موثر بر مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش ۵۹، ۱۳۸۸، ص ۶۵.
۵۰. پیشین، ص ۵۹.
۵۱. ایمانی جاجرمی، حسین و سیداحمد، فیروز‌آبادی. بررسی مدل جامعه‌شناختی سنجش عملکرد شوراهای اسلامی شهر، نامه صادق، ۱۳۸۵، ش ۳۰.
۵۲. عامری، فائزه و همکاران. بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی؛ انگلستان و استرالیا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۹.
۵۳. علاء‌الدینی، پویا و مریم‌سادات، پورمیرغفاری. مدیریت محله و شوراییاری در تهران: ارزیابی حکمروایی خوب شهری در حسن‌آباد زرگنده، نشریه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۷، ش ۱، ۱۳۹۶، صص ۵۲ - ۲۵.
۵۴. پیران، پرویز. شهر شهروندمدار، نشریه اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ش ۱۱۹ و ۱۲۰، ۱۳۷۶، صص ۵۱ - ۴۶.
۵۵. کمانرودی کجوری، موسی. موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران، نشریه جستارهای شهرسازی، ش ۱۳، ۱۳۸۴، صص ۶۱ - ۵۲.
۵۶. برک پور، ناصر. گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران: مطالعه موردی همدان - اسلام‌شهر، رساله دکتری شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران؛ ۱۳۸۱.
۵۷. ذاکری، هادی. مدیریت محله: مجموعه دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های ساماندهی مشارکت‌های اجتماعی در محلات شهر تهران، تهران، انتشارات مدبران، ۱۳۹۰، صص ۸ - ۹.
۵۸. پیشین، صص ۹ - ۸.
۵۹. علاء‌الدینی، پویا و مریم‌سادات، پورمیرغفاری. مدیریت محله و شوراییاری در تهران: ارزیابی حکمروایی خوب شهری در حسن‌آباد زرگنده، نشریه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۷، ش ۱، ۱۳۹۶، صص ۳۰ - ۲۵.
۶۰. پیشین، صص ۳۰ - ۲۹.





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](mailto:mrc@majles.ir)

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