تحلیل جایگاه مدیریت محلی در نظام حاکمیتی ایران و نقش شوراهای اسلامی شهر

10.22067/pg.2024.85677.1277

پژوهشی

مهدی احمری (دانش آموخته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی شیروان، خراسان‌شمالی، ایران)

Mahdi.ahmari@gmail.com

چکیده

زیربنـای ایجـاد توسـعه پایـدار در جوامـع انسـانی وجـود سـاختار حـاکمیتی مناسـب در آنهـا می‌باشـد.هدف پـژوهش حاضـر بررسـی چالش‌هـای موجـود در سـاختار و کـارکرد شـوراهای اسـلامی شـهر بـرای کـارایی بهینـه نظـام حکـومتی می‌باشـد.روش پـژوهش کـارکردی توسـعه‌ای و از منـابع کتابخانـه‌ای و اینترنتـی می‌باشـد. یافتـه‌های پـژوهش نشـان می‌دهـد کـه جایگـاه شـوراهای اسـلامی شـهر در سـاختار حـاکمیتی ایـران بـه عنـوان مدیریت محلی تصویب و تاییـد شـده اسـت ولـی ایـن رده حـاکمیتی زمـانی بـالاترین سـطح انتفـاع بـرای سـاختار سیاسـی ایـران را خواهـد داشـت کـه امکـان تصـمیم‌گیری را بـر اسـاس مقتضـیات محلـی در امـور اجتمـاعی ، مالی و سیاسی داشـته باشـد و برنامـه ریـزی و مـدیریت مناسـبی روی نهادهـا و سـازمان‌های محلـی زیـر مجموعـه وزارتخانه‌های دولتی کـه بصـورت محلـی حضـور دارنـد، داشـته باشـد تـا وظیفـه حاکمیـت محلـی خـود را کامـل ایفـا نمایـد. بررسـی دوره‌هـای مختلـف شـوراهای اسـلامی نشـانه‌هایی از فـراز و نشـیب شـرایط تمرکززدایـی در نظـام حکـومتی بسـیط کشـور ایـران دارد کـه در روابـط مـدیریت‌های محلـی و سـازمان‌های زیـر مجموعـه دولتـی بـروز می‌کنـد و چالش‌هـایی را بـه دنبـال دارد. درمواقـع بـروز جریانـات سیاسـی متفـاوت بـین مرکـز حاکمیـت (دولـت) و پیرامـون (شـوراهای اسـلامی شـهر) ناهمـاهنگی کـارکردی قابـل مشـاهده اسـت. توجـه بـه مشـارکت محلـی زمینـه مردم‌سـالاری اسـت ونتـایج حـاکی اسـت کـه کـه در قـوانین و آیین‌نامـه‌های مصـوب ایـران لحـاظ شـده اسـت. اگـر امکـان تحقـق وعـده‌های مـدیریت‌های محلـی (شـوراهای اسـلامی) فـراهم باشـد و اقنـاع مـردم ازوضـعیت موجـود مشـاهده گـردد؛ مشـارکت در حاکمیـت، سـطح بهینـه خـود را خواهـد داشـت کـه در ایـن خصوص اعتماد حاکمیت مرکـزی بـه شـوراهای اسـلامی شـهر و افـزایش یـا واگـذاری اختیـارات قـانونی پیشـنهاد می‌گردد.

واژگان کلیدی : شوراهای اسلامی؛تمرکززدایی؛حاکمیت ایران

تاریخ دریافت : ۱٦ / ۱۲ / ۱٤۰۲ تاریخ پذیرش: ۰۳ / ۱۰ / ۱٤۰۳

مقدمه

زندگی انسان‌ها در فضا و مکان اختصاصی منجر به الگوی تعاملات چند جانبه و احساس همبستگی درونی می‌شود و تمایل به ارزش‌ها و منافع مشترک، به آرمان خودگردانی محلی در زندگی عمومی مردم منجر می‌شود. (Hafeznia,2018 : 8) با افزایش جمعیت و مساحت شهرها، اداره و مدیریت واحدهای حاکمیتی و سیاسی برای دستیابی به توسعه محلی، زمینه‌ی ساختارهای مدیریتی و مبانی فکری متنوعی از تمرکززدایی و تمرکزگرایی در خصوص مدیریت محلی شده است.

اداره شهر توسط واحدهای محلی و مردمی باعث پویایی و رضایت‌مندی مردم در امور اجرایی شده و یکی از از مزایای آن برای حاکمیت ملی این خواهد بود که محدودیت‌های محلی و نقصان منابع خدماتی و مالی در دسترس را به نهادهای بالادستی حاکمیتی ارتباط نخواهند داد و کاهش مشارکت در انتخاباتی و نارضایتی و تعارض با حکومت مرکزی بوجود نمی‌آید که این مهم نشان از قدرت ملی و ایجاد امنیت ملی در علوم ژئوپلیتیک خواهد بود.

ساماندهی اداره امور شهر با فرآیندهای سیاسی و اثرگذاری این فرایندهای سیاسی بر قدرت سیاسی در چارچوب اصول ژئوپلیتیک مورد توجه است. (Janparvar, 2014)

در خصوص تقویت و توانمندسازی مدیریت محلی بایستی اعتماد حکومت مرکزی به مشارکت و مدیریت محلی مورد توجه قرار گیرد؛ که جایگاه مدیریت محلی منجر به کوچک سازی و چابک سازی سازمانی در سلسله مراتب حاکمیتی و تمرکز دولت در وظایف ملی و فراملی خواهد شد.

تمرکززدایی و ایجاد دولت‌های محلی موجب تسهیل و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود و از عوامل تاثیر گذار بر سلامت اداری می‌باشد ، رقابت بین دولت‌های محلی، توسعه منطقه‌ای به همراه می‌آورد. این اقدام منجر به افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت می‌شود. (Kamali,2014 : 127)

در قوانین ایران شوراها در دو سطح عالی و محلی تعریف شده‌اند. اختیارات و مصوبات شوراهای عالی در سطح عالی حاکمیتی است که مورد نظر این پژوهش نیست. شوراهای شهر و روستا بر مبنای نیازهای هر منطقه شکل گرفته و مصوبات آنان در محدوده مناطق خود برای پیشرفت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اجرا می‌شود، نارسایی‌های موجود و ظرفیت‌های هر منطقه برای شوراهای اسلامی شهر و روستا که از سطوح پایین و میانی جامعه تشکیل می‌شود، در این مقاله محل توجه می‌باشد.

وجود ساختار شوراهای اسلامی شهر در حاکمیت کشور ایران، زمینه تاثیر شرایط جغرافیایی و قومیتی و فرهنگی در هر منطقه یا ناحیه کشوری بر مدیریت‌های اجرایی شهرها فراهم نموده است. مشارکت مردم در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و به تبع آن انتصابات مدیریتی و اجرایی محلی، نشانه‌ای بر تمایلات مردم در تمرکززدایی دولتی می‌باشد و باعث تایید مفاهیم حقوق شهروندی و قومیتی دولت مرکزی می‌شود که در این مقاله بررسی شده است.

در کشورهای در حال توسعه وجود سازمان‌های حجیم با ساختار متمرکز و همچنین وجود اجزای عوامل دولتی با وظایف و اهداف موازی و مشابه و پیچیده، موجب کندی توسعه می‌شود. در این حالت تجدیدنظر در نظام اداری و ادغام صحیح، اصولی و علمی برخی از دستگاه‌های اجرایی موجود، سبب بهبود اداره امور آنها، کیفیت بهتر در ارائه خدمات و در نتیجه کاهش هزینه‌ها خواهد شد. (kamali,2014 : 127-128)

ذات تمرکزگرای حکومت متمرکز ایران، اجازه دامنه عملکردی وسیع به دولت محلی...نداده است.بر این مبنا، نهادهای قدرتمند حکومت مرکزی بسیاری از امور محلی را در شهرها و کلانشهر ها به عهده گرفته اند....شوراهای اسلامی شهر قدرت مانور اندکی در حوزه خدمات شهری داشته و حق ورود برای تصمیم‌گیری ،نظارت و اجرا در اداره امور مسایل امنیتی، انتظامی، بهداشتی، آموزشی، بیمه،انرژی،شبکه ارتباطی و حمل و نقل،فاضلاب محیط زیست و سیاست کلانشهری ندارد.... از سوی دیگر حکومت مرکزی به دلیل ارزشهای دموکراسی و شهروند محور ... برای دولت محلی، عزت و احترام خوبی قائل است و آن را از لوازم مردم سالاری می‌داند،اما در مقام عمل نگاه پرتردید و عدم اطمینان نسبت به دولت محلی دارد. (veysi,2015:71)

چالش زدایی از حاکمیت منتخبین محلی(شوراهای اسلامی) در مدیریت اجرایی موضوع این مقاله است که در نبود همراهی و هماهنگی ساختار حاکمیتی با این جایگاه، توسعه محلی با سرعت پایینی رشد خواهد داشت.

ادبیات نظری تحقیق

کارکرد مناسب مدیریت محلی متاثر از ساختار تعیین شده حاکمیتی می‌باشد که با اصول جغرافیای سیاسی شهر مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

در ساختار حاکمیتی محلی، شهرها شکل می‌گیرند و وجود مردم سالاری در فرهنگ شهری به سلسله مراتب ملی و گاه منطقه‌ای منتقل خواهد شد.«شهر کانونی است که در دولت محلی یا لوکال گاورنمنت شکل می‌گیرد. ... از دموکراسی محلی است که شهروندان می‌توانند به دموکراسی

ملـی و دموکراسـی بین‌المللـی برسـند. پـس شـهر و دولـت محلـی کـانون تمـرین دموکراسـی بـرای شهروندان یا دموکراتیک اندیشیدن است.» (Hafeznia,2014)

در خصـوص نظریـه‌های مـدیریت امـور محلـی و طبقه‌بنـدی انـواع آن مطالـب متعـددی تـدوین شـده است. در نظـام سیاسـی متمرکـز، برنامـه‌ها و مقتضـیات توسـعه در مقیـاس خـرد و کـلان (محلـی و ملـی) از یـک مبـدا کـه می‌توانـد پایتخـت و یـا مرکـز سیاسـی کشـور باشـد مـدیریت می‌شـود. در شـیوه تمرکززدایـی، اختیـارات بـه سـازمان‌های سـطوح پـایین‌تر واگـذار شـده اسـت؛ کـه نتیجـه مطلـوب آن، منتفع نمـودن مـردم از توسـعه سیاسـی و محـدودیت دخالـت دولـت مرکـزی در حرکت‌هـای اجتمـاعی و اقتصادی مردم و تسهیل تصمیم‌گیری خواهد بود.

دراولـین گـام بررسـی پیشـینه پـژوهش، تجربـه سـایر دولتهـا و ملتهـا در خصـوص تولیـد و ایجـاد سـاختار مـدیریت محلـی جسـتجو شـد. فرشـته دسـتواره در سـال ۱۴۰۲ در گزارشـی راهبـردی بـا عنـوان "چگـونگی تفکیـک وظـایف محلـی از وظـایف ملـی در نظـام هـای بسـیط غیرمتمرکـز" نتـایج مطالعـات انجـام شـده در کشـورهای فرانسـه و ژاپـن را بررسـی مـی کنـد و نشـان می‌دهـد تفکیـک امـور محلـی از ملـی بـا توجـه ویـژه و دقیـق بـه مقتضـیات واحـدهای محلـی انجـام شـده اسـت و وظـایف هرکـدام از حوزه‌هـای مختلـف عمرانـی، اجتمـاعی، آموزشـی، فرهنگـی، بهداشـت و رفـاه و... بـه طـور تخصصـی و بـا تشـخیص و صـلاحدید هیئت‌هـا یـا شـوراهای قـانونی تفکیـک شـده‌اند. در ایـن خصـوص بایسـتی نقـش و جایگـاه نهـاد محلـی در اسـناد و قـوانین بالادسـتی و تنظـیم ارتبـاط مـالی و نظارتی(پسـینی یـا پیشینی) با حکومت مرکزی تعیین شود. (dastvareh,2023 : 25)

محمـد صـفار در سـال ۱۳۹۳ پژوهشـی پیرامـون مـدل‌های مختلـف حکمرانـی محلـی و روابـط حکومت‌هـای محلـی و مرکـزی انجـام داده انـد و ضـمن بررسـی ۵ مـدل سـازوکار اجرایـی حکومـت محلی، عناصر کلیـدی حکمرانـی شـهروند محـور بـا سـه اصـل بنیـادی اعتمـاد پـذیری، مسـئولیت پـذیری و پاسـخگویی عنـوان می‌شـود. در ادامـه بـه بررسـی و ارزیـابی تجربـه کشـورهای مختلـف صـنعتی پرداختـه اسـت و ۱۰ مـدل (اسـکاندیناوی، سویسـی، فرانسـوی، آلمـانی، بریتانیـایی، هنـدی،چینی، ژاپنـی، آمریکـای شـمالی و اسـترالیا) مطالعـه مـی گـردد. در ایـن پـژوهش چنـد شـاخص کلیـدی مبنـای مقایسـه قـرار مـی گیرنـد کـه عبارتنـد از وضـعیت حقـوقی، سـهم هزینـه‌ها از کـل، جمعیـت تحـت پوشـش، اسـتقلال درآمـدی. در انتهـا بـه ایـن نتیجـه می‌رسـند کـه تنـوع حکمرانی‌هـای محلـی در کشـور هـای صـنعتی بصـورت تـدریجی در تـاریخی طـولانی تکامـل یافتـه اسـت و مـدل واحـدی وجـود نـدارد و لیکن سه نتیجه مهم قابـل اسـتنباط اسـت اولـین نکتـه اینکـه تـامین مـالی حکومـت محلـی بایسـتی مبتنـی

بر عملکرد باشد دوم حاکمیت محلی برای تامین انتظارات محلی لازم است و سوم اینکه حکومت محلی بایستی پاسخگویی مناسبی در برابر مردم داشته باشد. (Saffar,2014 : 40-41)

درگام بعدی ، سابقه مدیریت محلی در ایران مورد توجه قرار می‌گیرد؛ از منظر جغرافیای سیاسی شهر، وجود شوراهای اسلامی نشانه بروکراسی شهری در پهنه اجتماعی و اقتصادی محلی می‌باشد که در بستر جریان‌های سیاسی به مرحله ظهور می‌رسد تا نسبت به ساماندهی فضاهای حاکمیتی محلی اقدام نماید.

سابقه شوراها و انجمن‌های شهری، در کشور ایران به انقلاب مشروطیت برمی‌گردد که به منظور مدیریت امور شهری و رفع نیازهای ساکنین شهر، قانون انجمن بلدیه (شهرداری) تصویب می‌شود و نحوه انتخاب و وظایف انجمن شهر را تشریح می‌کند.[1] در اصلاحیه قانون بلدیه، برای سازماندهی امور مالی، اخذ عوارض محلی به تصویب رسید و انتخاب رئیس بلدیه از طرف وزارت داخلی تعیین گردید.[2] این قانون مشکلات تأمین اعتبارات مالی برای اداره امور شهرداری را حل می‌کرد امّا تمرکزگرایی بیشتری را به نفع دولت مرکزی ایجاد نمود. وابستگی انجمن بلدیه به حکومت مرکزی در قانون شهرداری سال ١٣٣٤ هجری شمسی پایدارتر و بیشتر گردید[3]. اولین قانون در دوران انقلاب اسلامی در سال ١٣٦١ هجری شمسی مصوب شد و انجمن‌های شهر به صورت محلی، منطقه‌ای و شهری به منظور تمرکززدایی تعیین شدند[4] ؛ ولی اجرا نشد و وزیر کشور جانشین این انجمن‌ها در نظر گرفته شد. در سال ١٣٧٥ هجری شمسی شوراهای اسلامی فعال گردیدند.

در سومین گام بررسی ادبیات موضوع و مقالات و پژوهش‌ها، مصادیق آسیب ها و چالش‌های بین شوراهای اسلامی و حاکمیت سیاسی بسیط در ایران جستجو شده که مرتبط با موضوع اصلی و سوال پژوهش می‌باشد.

در سال ١٣٩٥ آقای کریمی‌فرد و اشتریان عملکرد شوراها را در ناکارآمدی درآمدی و سیستم رانتی نفت مطالعه و بررسی می‌کنند. در این پژوهش در یک جامعه آماری ٤٨٤ نفری عملکرد نه چندان مطلوب شوراهای اسلامی شهر نتیجه گیری می‌شود و سه پیشنهاد کارایی نظام مالی، اصلاح قوانین و تمرکزدایی حاکمیتی ارائه می‌گردد. (Ashtrian& Karimifard,2016 : 125)

[1] Acts of Islamic Parliament of Iran,1907
[2] Acts of Islamic Parliament of Iran,1930
[3] Municipalities Law,1955, Approvals of Islamic Parliament of Iran
[4] Law on the Organization of Islamic Councils,1982, Approvals of Islamic Parliament of Iran

در همین سال پژوهشی با عنوان تبیین نقش تمرکزگرایی در ایجاد چالش های مدیریت شهری در ایران توسط آقای ولیقلی‌زاده و خانم توران خیری صورت می‌گیرد که کارکرد وجود شوراهای اسلامی در حاکمیت ایران مطالعه و بررسی نشده است. نتیجه این پژوهش منجر به پیشنهاد جنبش افقی متشکل از دولت، شهروندان (در قالب مدیریت محلی و شوراهای اسلامی شهر) و سازمانهای خصوصی شده است تا در توسعه و برنامه‌ریزی حکومت محلی مشارکت داشته باشند. (Valigholizadeh & kheyri,2016 : 125)

آقای کرامت ا.. زیاری و همکاران در سال ۱۳۹۷ علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهر،بصورت موردی در زاهدان، را از طرق پرسشنامه و نظر سنجی پژوهش می‌کنند و فاکتور تخصص گرایی (آشنا به امور شهری و مدیریت شهری) برای اعضاء شورای اسلامی مورد توجه قرار می‌گیرد و در نتایج بدست آمده دلایل ناکارآمدی شورای اسلامی شهر را با شاخص های مفروض، در چهار عامل نارضایتی شهروندان، عدم تخصص گرایی، نبود جلب اعتماد مردم و نقصان توجه به مشارکت شهروندان و افراد نخبه تایید می‌نمایند. (zayari et al.2018 : 108)

در سال۱۴۰۱ آقای حیدری فرزنه‌یئ و همکاران ،در مقاله ای با عنوان شوراهای اسلامی شهر و روستا و تحقق حکمرانی خوب در ایران پس از انقلاب اسلامی(مورد مطالعه: شهر مشهد)، نقش شورای اسلامی در بهبود و تحقق پنج شاخص حکمرانی خوب مورد بررسی قرار داده است و وجود ارتقای مطلوب در حکمرانی را نتیجه‌گیری می‌نمایند. شاخص اول مشارکت بوده که پارامتر تعداد آرا ماخوذه به واجدین شرایط با وجود سیر کاهشی، مطلوب ارزیابی می‌نمایند.جهت شاخص عدالت علیرغم افزایش حاشیه‌نشینی اقدامات مدیریت شهری را در جهت بهبود حکمرانی تلقی نموده‌اند.شاخص شفافیت با بررسی تعداد گزارش های کشف فساد ارزیابی شده است و مقایسه تطبیقی میزان برگشت ریالی به تعداد گزارش های در دوره های مختلف صورت نگرفته است. کارآیی و اثر بخشی با پارامتر تعداد طرح پژوهشی و تدوین نرم‌افزار شهروندی تایید شده است و آخرین شاخص پاسخگویی می باشد که بدون لحاظ بازخورد شهروندان پارامتر تعداد تماس‌های اپراتور۱۳۷ و تعداد جلسات کمیته نظارتی مدنظر قرار گرفته است. (Heidari et al.2022 : 1217-1224)

آنچه از بررسی و جستجوی مقالات و سوابق علمی برمی‌آید مطالعه چالشهای پیش‌روی شوراهای اسلامی شهر در مدیریت محلی جهت ایجاد کارکرد مناسب حاکمیتی، کمتر مورد نوجه بوده و از داخل ساختار سازمانی و از منظر تقابل موجود بین شوراهای اسلامی شهر و رده های پایین خدمت‌رسانی حاکمیتی(مثل دفاتر و سازمانهای تابعه وزارت خانه ها) آسیب‌های موجود دیده نشده است.

در خصوص این پژوهش دو شاخص، وجود قوانین ساختاری مناسب و کارکرد مناسب عوامل اجرایی حاکمیتی و مدیریت محلی، مورد تحلیل قرار گرفته است. قوانین با معیارهای پایه‌ای و اساسی بودن و نافذ و موثر بودن اختیارات بررسی خواهد شد و فرض دوم تحقیق با معیارهای پذیرش جایگاه حاکمیت محلی و توانمند سازی و متخصص سازی مدیران محلی که در حاکمیت ایران شوراهای اسلامی نقش آن را ایفا میکنند، آسیب‌شناسی خواهد شد.

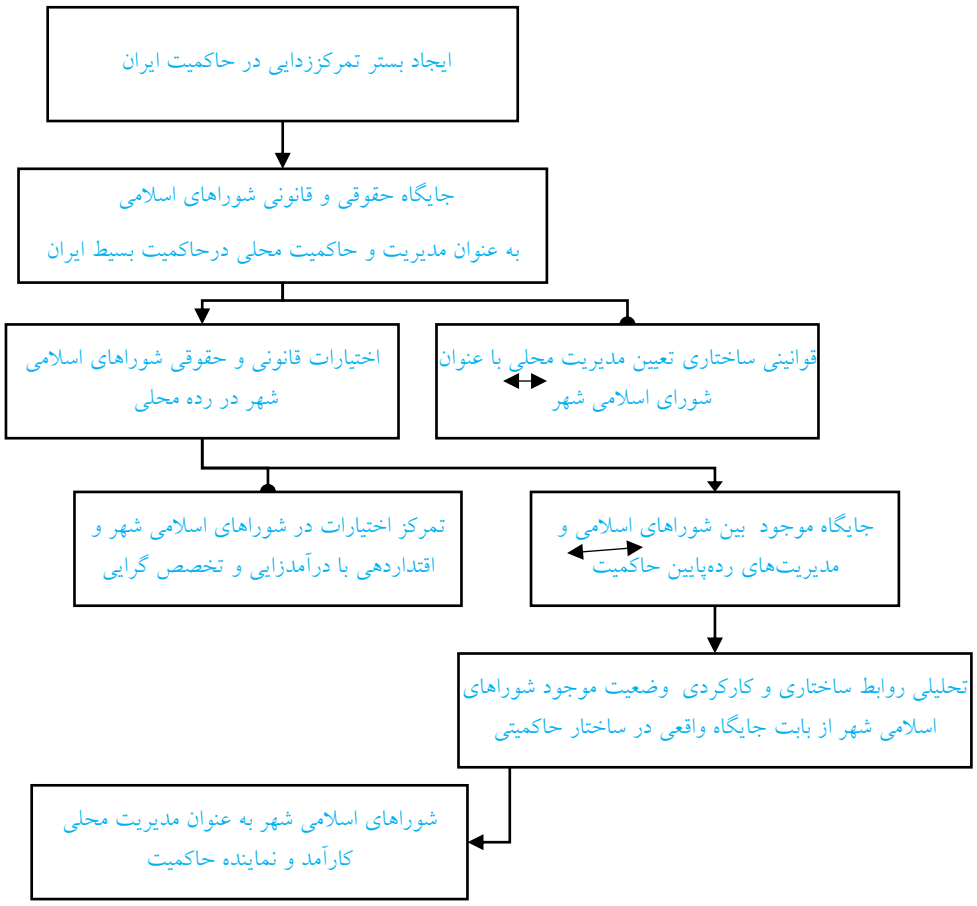
روش تحقیق

همگام با تخصصی شدن مباحث برنامه‌ریزی در ساختارهای محلی، لزوم اجرای درست سیاست تمرکززدایی در ساختار حاکمیتی احساس می‌شود. موضوعی که محور این پژوهش است کارکرد مشهود شوراهای اسلامی در سلسله مراتب حاکمیتی کشور ایران می‌باشد و با بررسی شرایط قانونی مناسبی برای شوراهای اسلامی به تحلیل ویژگی‌ها و عواملی موثر در کارایی آنها پرداخته می‌شود.

مساله بدین صورت مطرح می‌گردد: چرا با وجود ساختار حقوقی شوراها در سلسله مراتب حاکمیتی شاهد عدم کارایی مناسب آنها هستیم. آیا برای شوراهای اسلامی، قدرت سیاسی مناسب در مقابل رده‌های پایین حاکمیتی و دولتی وجود دارد.

روش پژوهش توصیفی_تحلیلی بوده و گرد آوری اطلاعات از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی می‌باشد و بر مبنای بررسی دو فرض اولیه پژوهش صورت گرفته است. فرض اول اینکه شوراهای اسلامی شهر به عنوان یک نهاد حاکمیتی در سطح محلی در قانون تعریف شده است تا ساختار قانونی مناسبی برای اقتضائات محلی باشد. و با تایید آن ، فرض دوم مطرح می‌شود که ، عدم ایجاد اختیارات متناسب برای شوراهای اسلامی باعث بروز ناسازگازی و ناهماهنگی در مدیریت های فضایی منطقه می‌گردد.

بر اساس این فرض‌ها ابتدا جایگاه شوراها و اختیارات آنها به عنوان یک نهاد حاکمیتی با استفاده از مفاد قانونی و مستندات پژوهشی مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در ادامه چالش‌های پیش روی این جایگاه در تقابل با سایر واحدهای حاکمیتی محلی، بررسی می‌شود و بستر تمرکززدایی در شرایط اجتماعی کشور ایران تحلیل خواهد شد. ساماندهی این فضای جغرافیایی در بستر یک نظام حکومتی بسیط و تمرکزدایی آن از مبانی این تحقیق خواهد بود.



مدل مفهومی پژوهش بر مبنای فرضیات–Autthors 2025

یافته‌های تحقیق

- **شوراهای اسلامی شهر و روستا یک نهاد حاکمیتی در قانون**

در بررسی فرض اول ساختار قانونی توزیع توان سیاسی در ساختار حکومتی ایران برای شوراها مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

اصل ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی به موضوع شوراها اختصاص دارد. «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 اعضاء آن

را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. ... 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.»[1]

در بند الف ماده ٦٨ و بند ٣ ماده ٧١ قانون شوراهای اسلامی ؛ نظارت بر حسن اجرای مصوبات، به خود شوراها سپرده شده، بنابراین شوراها مرجع‌تصمیم‌گیری برای مقررات محلی و نظارت بر اجرای امور است.[2]

پس دامنه‌ی تاثیر آنها بایستی به اندازه‌ای باشد که مسئولین دولتی و محلی موظف به رعایت تصمیمات آنها باشند؛ که در قانون اساسی به آن تاکید شده است: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»[3] لذا زمانی که مصوبه‌ای برای پیشبرد شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر اساس اختیارات نمایندگان مردم در شوراها، تصویب می‌شود، مسئولان دولتی برای پیشرفت امور محلی ملزم هستند ، آن را رعایت کنند.

لذا برای توزیع قدرت سیاسی و عدالت، نیاز به وجود شوراهای اسلامی است که در پژوهش ها مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است «شورای اسلامی سراسر کشور از مقیاس محلی تا مقیاس ملی بستر مشارکت مردم را فراهم می‌آورند و در عین حال به واسطه توزیع قدرت در ارکان مختلف و لایه‌های متعدد زمینهٔ اجرای عدالت اجتماع و سیاسی فراهم می‌شود. قدرت شورای عالی استان در ارائهٔ طرح و لوایح به دولت به نحوی نشان‌دهندهٔ توزیع قدرت سیاسی در کشور است.» (Sedigh,2021 : 389) «شوراهای اسلامی در ایران مهمترین نهاد محلی هستند که با رویکرد ترویج حکمرانی محلی و با هدف انجام امور محلی ایجاد شده‌اند.» (dastvareh,2023 : 9)

- **حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی**

مواد ٦٨ ،٧٠، ٧١ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، بر همکاری و هماهنگی شوراها با نهاد ها و دستگاه‌های وزارت خانه‌ها اذعان و تاکید دارد. در ماده ٨٠ ذکر شده است در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظائف و اختیارات قانونی آن‌ها ومغایر قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرایی مربوطه (کمیته تطبیق مصوبات

[1] Constitution of Iran,1979, Approvals of Islamic Parliament of Iran

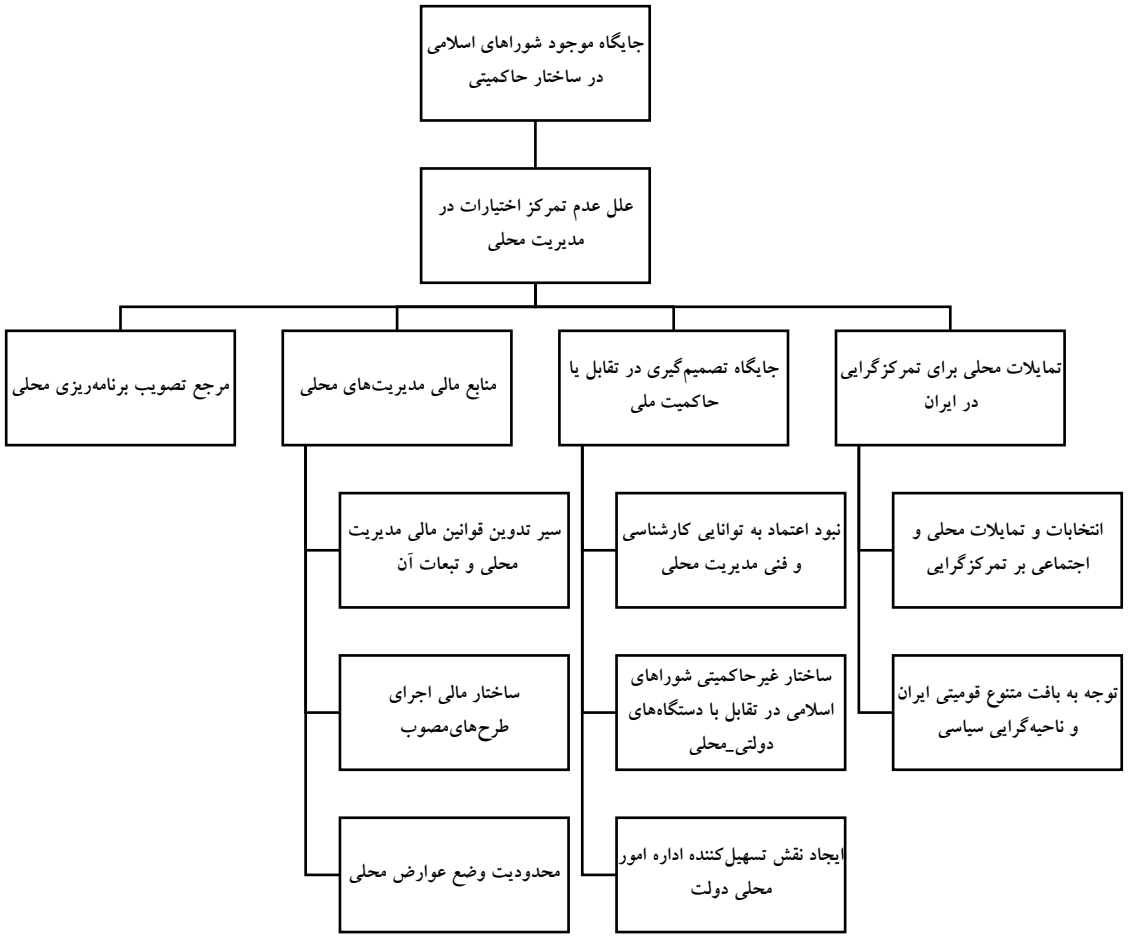
[2] Law on Organizations, Duties and Election of Islamic Councils of the Country and Election of Mayors, 1996, Approvals of Islamic Parliament of Iran

[3] Article 103 of the Constitution of Iran,1979, Approvals of Islamic Parliament of Iran

شورای اسلامی) اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده ودر صورتی که شورا دربررسی مجدد از رأی قبلی خود عدول ننماید، موضوع به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود. ترکیب این کمیته و هیات از سلسله مراتب حاکمیتی ابلاغ می‌شود.

بنابراین با وجود قوانین وآیین نامه‌های اجرایی، جایگاه حاکمیتی شوراهای اسلامی تصویب شده است و اساس تمرکززدایی مشاهده می‌شود. در قانون شوراهای اسلامی شهر مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی محلی لحاظ گردیده است و بر توزیع قدرت سیاسی به شوراها تاکید دارد، تا پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی فراهم گردد.

جهت بررسی فرض دوم بایستی دو موضوع تشریح گردد یکی جایگاه اجرایی و کارکردی شوراهای اسلامی و دیگری علل عدم تمرکز ارکان مدیریت فضایی منطقه.



مسیر بررسی فرض دوم تحقیق در خصوص جایگاه موجود شوراهای اسلامی – Autthors 2025

موضوع اول: کارکرد و جایگاه موجود شوراهای اسلامی در ساختار حاکمیتی

کارکرد موجود شوراها در یک طیف تمرکززدایی حاکمیتی قابل بررسی است و در پژوهشی که پیرامون تشریح این طیف صورت گرفته، توزیع فضایی قدرت سیاسی در چهار سطح مطالعه شده است. سطح اول:تسلط حکومت مرکزی بر تمام امور؛ سطح دوم: نقش مشاوره‌ای مردم در امور حکومتی که اختیاراتی جزیی به مردم می‌دهد، اما تصمیم‌گیری نهایی با حکومت مرکزی است؛ سطح سوم: مشارکت مردم در امور حکومتی که توزیع فضایی قدرت به دنبال دارد؛ سطح چهارم : تفویض اختیارات محلی از سوی حکومت مرکزی به مردم در تمام امور. «نقش دولت‌های محلی در ایران بین نقش مشاوره‌ای در امور حکومتی و مشارکت مردم قراردارد.» (Pishgami-Fard et al.2012 : 50-51)

شوراها در قوانین و مقررات موجود به ارکانی مشورتی بدل شده است که نقش آن به جای تمرکززدایی از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی نهادهای مرکزی، به گونه‌ای به تراکم زدایی از برخی اختیارات حاشیه‌ای نهادهای دولتی مرکزی و نمایندگان آنها در استان‌ها تبدیل شده‌است. (Saffar,1393 : 1)

به منظور ارتقا این موقعیت به انتهای طیف تمرکز زدایی بایستی مشکلات و چالش‌های بین شوراها و دولت مورد بررسی قرار گیرد.

موضوع دوم: علل عدم تمرکز اختیارات در مدیریت محلی

در ذیل بند ٥،٦و٧ ماده٧١ قانون شوراهای اسلامی، «برنامه‌ریزی و تشویق و ترغیب برای مشارکت مردم در خدمات مورد نیاز شهر و تشکیل انجمن‌های اجتماعی و تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف» را از وظایف شوراهای اسلامی برمی‌شمارد[1]؛ یعنی شوراهای اسلامی رابط مردم و سازمان‌های دولتی و عمومی می‌باشد. در حالیکه این وظیفه در مصوبات و اقدامات شوراهای اسلامی شهر دیده نمی‌شود.

از ابتدای شکل‌گیری و شروع شوراهای اسلامی در ایران، موضوع نبود تمرکز اختیارات و عدم تشکیل مدیریت واحد شهری مطرح بوده و در قالب کلید واژه «شورای شهرداری» مشاهده می‌گردد.

[1]. Law on Organizations, Duties and Election of Islamic Councils of the Country and Election of Mayors,1996, Approvals of Islamic Parliament of Iran

در سال ۱۳۸۵ یکی از مجریان طرح شوراهای اسلامی (معاون سیاسی وزارت کشور) چنین بیان می‌کند: «شوراهای شهر ما در واقع شوراهای شهرداری هستند. اختیارات قانونی شوراها نیز نشان دهنده همین واقعیت است و شوراها با شهرداری تعریف می‌شوند. ... در کل هر چقدر وابستگی شهردار به شورا کمتر شود، شورا یک گام به سمت ناکارآمدی و کاهش اختیارات پیش می‌رود.» (Bagheri,2006)

در نطق منتخبین شورای اسلامی شهر تهران هم به این نکته اشاره می‌شود. «انبوهی از مصوبات از دوره اول شورا و حتی نهادهای بالادستی داریم؛ بنابراین مشکل قانون‌گذاری یا سیاست‌گذاری نداریم،... به تدریج شوراهای شهر از دوره اول به بعد به شوراهای شهرداری تبدیل شدند ... شاهد کاهش وظایف[شورای اسلامی] هستیم ... برای انجام بسیاری از این وظایف دستور توقف گرفته شده است... در زمینه تعاونی‌ها، توزیع و مصرف به عنوان شورا نمی‌توانیم هیچ ایفای نقشی داشته باشیم چون سازمان‌های بالادستی و وزارتخانه‌ها تشکیل شده است.» (Amani,2023)

پژوهش‌هایی در این خصوص نیز انجام شده است. «... مجلس شورای اسلامی در مسیر انجام این تکلیف[تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها] تاکنون قوانین متعددی را به تصویب رسانده است. البته این قوانین نتوانسته اند شخصیت حقوقی شوراها را آنچنانکه مدنظر قانون اساسی بوده است، مشخص نمایند و این امر موجب شده است که حیطه وظایف و اختیارات شوراها و از طرفی جایگاه آنها نامشخص باشد.» (dastvareh,2023 : 10)

عدم تمرکز اختیارات در شوراهای اسلامی را در چهار مسیر مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهیم. چهار موضوع امکان مدیریت محلی بر فضای جغرافیایی را، فراهم می‌کند ؛ برنامه‌ریزی مستقل ، پیش بینی منابع مالی ، حاکمیت بر مدیریت محلی و استقبال اجتماع محلی از تصمیم‌گیری خود بر مقتضیات فضای جغرافیایی، در قالب نمودار فرض دوم تحقیق مطرح و تحلیل می‌شود.

۱. مرجع تصویب و برنامه‌ریزی توسعه محلی

در قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح‌های جامع و تفصیلی پس از بررسی در کمیسیون ماده ۵ جهت تصویب نهایی و ابلاغ به شورای عالی معماری و شهرسازی زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی کشور ارسال می‌شود.«ماده ۵ ـ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به‌وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار ... و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث

فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان(با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.»[1] وظیفه این شورا بر کلیه طرح‌های ساماندهی فضا، در ماده ۲،تعریف شده است. این موضوع هم از جهت تمرکززدایی مراتب حاکمیتی و هم از جهت عدم اشراف سطوح ملی بر مقتضیات سطوح محلی مورد توجه قرار می‌گیرد.

برنامه‌های توسعه تهیه شده توسط مراجع دولتی نسبت به برنامه‌های توسعه مورد نیاز سطوح محلی که مورد نیاز شوراها و شهرداری‌ها می‌باشد، نواقص و کاستی‌هایی دارد. این موضوع از دهه ۷۰ شمسی مورد توجه پژوهش‌ها قرار گرفته است. «مرور فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری نشان دهنده وجود برخورد متمرکز و آمرانه در تهیه آنهاست. ...طرحی که بر اساس اعتبار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تصمیم وزارت تهیه می‌شود بدون آنکه در بسیاری موارد شهرداری [مدیریت محلی] با آن ارتباط برقرار کند و یا مردمی که طرح درباره محیط زندگیشان تهیه شده از آن اطلاعی یابند، مشکلات زیادی در اجرا خواهد داشت.» (Tashakkor,2000 : 7)«تفاوت نگاه سطوح ملی و محلی به توسعه، موجب بروز آسیب‌های جدی در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری شده ...پیشنهادات اصلاحی ارائه شده توسط سطوح ملی (که در قالب مصوبات شورایعالی شهرسازی و معماری ارائه می‌شود) اجرای طرح‌های توسعه شهری در مقیاس محلی را با دشواری مواجه می‌سازد. همچنین ارائه پیشنهادات اصلاحی در مقیاس محلی (که نمونه بارز آن تهیه برنامه‌های راهبرد توسعه شهری است)به دلیل عدم ارتباط با ساختار گفتمانی و جهان‌های اجتماعی مقیاس ملی، زمینه‌ای برای قانونی شدن و به کارگیری توسط سازمان‌های مختلف درگیر در فرایند توسعه‌شهری نمی‌یابد.» (Daneshvar,2021 : 106)

نگارنده با سیر تغییرات طرح بهسازی بافت مرکزی مشهد(پیرامون حرم مطهر) از نزدیک آشنا می‌باشد، طرح مذکور در دوره‌های متعدد شورای شهر مشهد با تایید کمیسیون عالی معماری و شهرسازی با نواقص و کاستی‌هایی اجرا می‌شود و در آخرین مرحله بر اساس مصوبات شورای عالی شهر سازی و معماری[2] با تاکید بر ناموفق بودن طرح‌های سایر بافتهای پیرامونی (حرم تا حرم و شاهچراغ) طرح مصوب و در حال اجرا ، لغو شده و آخرین طرح در اسفند ماه ۹۹

[1] Law of Establishment of the Supreme Council of Iranian Urban Planning and Architecture, 1972, Approvals of Islamic Parliament of Iran

[2] Official Gazette of the Islamic Republic of Iran,2017, Approvals of the Supreme Council of Architecture and Urban Development , Decree of the Supreme Council of Architects and Urban Development on the Peripheral Texture of Imam Reza's Holy Shrine, , Vol. 73, No. 21143

تصویب می‌گردد و علیرغم عدم تکافوی تراز مالی در طرح مذکور، کماکان اعتبار دولتی برای تحقق آن طرح متصور نمی‌باشند. در تحقق هر طرح توسعه محلی به تامین منابع و ملاحظات و تبعات محلی آن باید توجه شود.

تمرکز و هدایت دولتی بر طرح‌های توسعه محلی باعث کندی توسعه محلی خواهد شد. با توجه به اینکه در سطوح محلی (حداقل در کلانشهرها) مراکز و قطب‌های علمی و دانشگاهی متعددی وجود دارد، برنامه‌ریزی محلی از سطح ملی منجر به عدم وجود رقابت بین مناطق و عدم انعطاف طرح‌های محلی می‌شود.

۲. منابع مالی مدیریت‌های محلی

نقش شهرداری‌ها و نهاد تصمیم‌گیری آن یعنی شوراهای اسلامی در مدیریت محلی، زمانی صورت کارکردی به خود می‌گیرد که منابع مالی مناسبی برای پهنه و عرصه تحت نظارت خود داشته باشند. بخش زیادی از منابع مالی و درآمدی از محل مالیات‌ها و عوارض محلی بایستی تامین شود که در کشور ما در اختیار دولت است.

دو مساله مورد بررسی قرار می گیرد؛ نخست، سیر تدوین قوانین مالی برای مدیریت محلی و ایجاد ساختار مالی اجرای طرح های مصوب و دومین نکته محدودیت وضع عوارض محلی.

در تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳٦۲ هجری شمسی ، دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها شد، سهم دولت در بودجه شهرداری‌های کشور کاسته شد[1]. در سال ۱۳۸۱ هجری شمسی در قانون تجمیع عوارض، (بند د ماده ٦)سهم شهرداری‌ها از عوارض وصولی در خارج از حریم شهرها و عوارض سوخت و حقوق گمرکی برای شهرداری‌ها افزایش یافت که می‌بایستی در قالب‌های برنامه‌ای کوتاه‌مدت (هزینه‌های جاری) و برنامه‌های بلندمدت تحت نظارت نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توزیع گردد[2]. در سال ۱۳۸۷ هجری شمسی در قانون مالیات بر ارزش افزوده، راهبرد و عملکرد شهرداری به جذب سرمایه‌گذار و برون سپاری وظایف تغییر یافت. این سیر تغییر در قانون هدفمندی یارانه‌ها سال ۱۳۸۹هجری شمسی[3]، باعث افزایش هزینه‌های خدمت‌رسانی محلی گردید و منجر به افزایش ناترازی مالی شهرداری‌ها شد. شهرداری‌ها به عنوان موسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند[4] و دستگاه‌های دولتی برابر قانون هدفمندی رایانه‌ها امکان جبران افزایش هزینه‌ها برای شهرداری‌ها را ندارند. عدم اختصاص

[1] Iran's Budget Law, 1983, Approvals of Islamic Parliament of Iran
[2] Iran Tolls Collection Law,2002, Approvals of the Islamic Consultative Assembly of Iran
[3] Law of Iran's Targeted Subsidies,2009, Approvals of Islamic Parliament of Iran
[4] Law of List of non-governmental public institutions,1994, Approvals of Islamic Parliament of Iran

منابع ملی بر نواحی و قطب‌های زیارتی و گردشگری(مانند مشهد، قم، شیراز) خدمت مستمر مدیریت محلی به اهالی و مسافرین، سنگین‌تر می‌کند. در ماده ۲ قانون در آمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهداری‌ها سال ۱۴۰۱ هجری شمسی مصوب شده است : «چنانچه اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی مصوب مراجع ذیصلاح مستلزم جابجایی تأسیسات از جمله برق، آب و گاز باشد، باید بدون دریافت وجه توسط دستگاه‌های اجرائی انجام پذیرد. شهرداریها و دهیاریها از پرداخت هزینه روشنایی معابر، میادین و بوستانها معاف می‌باشند.» [1]در این قانون شرایط خدمت رسانی محلی تعریف شده است؛ ولی به دلیل اینکه تامین هزینه‌های زیر ساختها را به عهده خود وزارت خانه‌ها و نهادهای دولتی سپرده است، باعث عدم وجود شرایط مناسب برای تمرکززدایی در ایران خواهد بود و با اصول موضوع تحقیق و فرض اول معارض است.

مساله دوم که در این موضوع به آن استناد می‌گردد موضوع محدودیت‌های وضع عوارض برای خدمات سطوح محلی در چارچوب حاکمیتی کشور می‌باشد.رسمیت امور محلی و تفکیک آن از امور ملی گام نخست در تحقق تمرکززدایی حاکمیتی و قدرت بخشی به نهادهای محلی است. «شوراهای اسلامی شهری صلاحیت وضع عوارض را ندارند؛ درحالیکه برای تحقق مدیریت مطلوب ضروری است. برخی ممنوعیتها در این خصوص برای شوراها عبارت است از عدم وضع عوارض در محدوده کشوری و عدم وضع عوارض برای خدمات تعیین تکلیف شده در قانون مالیات بر ارزش افزوده.» (Keshvardost,2020 : 187) با نظارت کارگروه تطبیق قوانین و مصوبات در فرمانداری‌ها محدودیت‌هایی برای تحقق منابع محلی ایجاد می‌شود و شوراها، امکان تعدیل در هزینه‌های خدمت رسانی امور محلی وجود نخواهند داشت و منجر به ناترازی منابع برای توسعه محلی و ناحیه‌ای می‌شود.

طبق مصوبه شورای شهر مشهد، از ۱۴ فرودین ۱۴۰۲ افزایش حدود ۴۰ تا ۵۰ درصدی بهای خدمات در حمل و نقل عمومی مصوب شد که اصلاح گردید[2].

بطور مشابه همین رویه در ۲۰ فرودین۱۴۰۲ برای کلان شهر تهران اتفاق افتاد و بعد از اعلام نظر هیات تطبیق فرمانداری کاهش نرخ تصمیم‌گیری می‌شود[3].

با این تصمیمات، مدیریت محلی مجبور به پیدا کردن منابع مالی جایگزین برای نگهداری خدمات و توسعه محلی می‌شود. «اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداریها از دولت و منابع رانتی

[1] Law on Sustainable Incomes and Municipal Expenditures,2022
[2] Approvals of the Islamic Council of Mashhad, 2023, Issue No. 864/1402/6
[3] Approvals of the Islamic Council of Tehran, 2023, Issue No: 160/3080/501

نفت، بدون تعریف منابع مالی جدید باعث گردید تا مسئولین این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه مورد نیاز خود جهت اداره شهر اقدام کنند... منابع مالی حکومت‌های محلی بیشتر بر اساس مالیات می‌باشد تا بتوانند آنرا آزادانه در چارچوب اختیاراتشان هزینه کنند.» (Ashtrian, Karimifard,2016 : 127)

۳. عدم تحقق جایگاه تصمیم‌گیری در تقابل با سایر دستگاه‌های دولتی

نبود اعتماد فنی و کارشناسی از طرف ساختار دولتی و ملی نسبت به سطوح محلی حاکمیتی اولین موضوعی است که مورد توجه قرار میگیرد. «اعتماد کم میان نهاد شورای اسلامی شهر و سازمان‌های دولتی... سبب می‌شود تا شوراهای مردمی به جای راهبرد چانه‌زنی و گفتگو، از راهبرد پیگیری امور از طریق مدیران و مسئولان دولتی استفاده کنند که با اساس نظریه سرمایه اجتماعی ، یعنی مشارکت مردمی در جامعه و اعتماد میان مردم و دولت در تعارض است.» (Pishgami Fard et al.,2012 : 57)

تشکیل دیوان عالی نظارت بر شوراهای اسلامی (زیر نظر قوه مقننه) در نظام حاکمیتی ایران مطرح گردیده است. مطابق قانون شوراهای اسلامی (مواد ۷۹ و۸٦ و ۸۷) از اختیارات شورای اسلامی بخش، نظارت بر شوراهای روستاها می‌باشد. شورای شهرستان، نظارت بر عملکرد شوراهای بخش و شهر دارد و شورای استان، ناظر بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها است. لذا جدا از اینکه وجود این دیوان در سلسله مراتب حاکمیتی مورد نقد قرار می‌گیرد، وجود عدم اعتماد باعث بروز این دیدگاه شده است. «در نظام‌های غیرمتمرکز، نهادهای محلی، دارای استقلال تصمیم‌گیری هستند و الزم است در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند. تشکیل دیوانعالی نظارت بر شوراهای اسلامی شهر زیرنظر مجلس شورای اسلامی... موجب می‌شود استقلال این نهاد مردمی[یعنی شورای اسلامی شهر] تحت الشعاع قرار گیرد.» (Karimifard,2021 : 17)

یکی از عللی بروز این عدم تحقق اعتماد سطوح بالا به پایین مراتب حاکمیتی را می توان در حضور نمایندگان فاقد تخصص فنی و حاکمیتی دانست. انتخابات شورای شهر و روستا مردمی‌ترین انتخابات است و در ماده ۳۲ قانون شوراهای اسلامی هیات اجرایی را برای تایید صلاحیت نمایندگان تعیین کرده است. اخذ سابقه مدیریت محلی و شهری و تجربه برنامه‌ریزی با ارزیابی در آزمون و یا بررسی در کمیته‌های مرتبط به منظور اعتمادسازی در مراتب حاکمیتی، قابل بهره برداری است و نقص این ساختار وجود دارد. «یکی از چالش‌های درون سازمانی شوراها، ساختار نامتعادل آنهاست که به علت عدم آموزش اعضای شوراهای اسلامی، عدم آمادگی کامل آن‌ها بر ایفای مسئولیت‌های ماموریت‌های خود می باشد.» (Masjedjamei,2010 : 148) تعیین و

انتخاب اعضا شورای اسلامی بدون ارزیابی منجر به عدم تحقق آرمان مناسب تمرکززدایی و ایجاد چالش در سلسه مراتب قانونی می‌شود که بایستی مد نظر قانون‌گذار قرار گیرد و جهت پیش بینی آن در قانون شورا های اسلامی اقدام لازم صورت پذیرد.

موضوع بعدی در خصوص لزوم تشکیل مدیریت واحد محلی می‌باشد. ساختار غیرحاکمیتی شوراها در تقابل با سایر نهادهای دولتی_محلی باعث شده است تا شرکتهای زیرمجموعه وزارت‌خانه‌ها ارتباط ساختاری با شوراهای اسلامی نداشته باشند. در این خصوص شرکتهای آب و فاضلاب طبق قانون سال ۱۳٥٤ تا سقف ٤۹ درصد سهام آنها به دلیل واگذاری املاک تاسیسات ، از شهرداری‌ها می‌باشد و می‌توان توقع تمکین از شورای اسلامی را داشت که آن هم به دلیل کنترل کمیته تطبیق مصوبات شوراها، در محدوده تحت نظارت خود نمی‌توانند برنامه ریزی داشته باشد لذا به لزوم تشکیل مدیریت شهری واحد بایستی توجه شود. تعدادی از نهاد های مدیریت محلی در ساختار حاکمیت ملی هستند. مدیریت واحد محلی به عنوان محور همگرایی نهادهای خدماتی می‌تواند باعث کاهش هزینه‌های اجرایی شود. شوراهای اسلامی اختیارات محدودی دارند. ارائه پیشنهاد به مجلس، حداکثر اختیار شورای عالی استان‌ها است.

اموری که در فضای جغرافیایی محلی مستقیم به سرنوشت ساکنان آن مربوط میشود حوزه عمل دولت محلی است که « مستلزم الگوی تعاملی مدیریت، مرکب از مجموعه‌ای از موسسات و نهادهای سطح محلی است که یکی از آنها نهاد تشخیص دهنده و تصمیم‌گیری است که مردم انتخاب می‌کنند و از آن به نهاد شورا ،انجمن ،هیئت امنا و نظایر آن تعبیر میشود.» این نهاد منتخب مردم، فرآیند تصمیم‌گیری و نظارت بر کیفیت عملکرد نهادها و سازمانهای محلی را بر عهده دارد. (Hafeznia,2019 : 43)

«شهرداری[در ساختار شورای اسلامی شهر] در قالب حکومت محلی، مرجع اصلی مدیریت یکپارچه شهری است و باید تمام واحدها و سازمان‌های مداخله‌گر در امور شهری در چارچوب مدیریتی آن قرار گیرند، تا بستر لازم برای شکل گیری حکمرانی محلی رقم بخورد.»(Keshvardost,2020 : 186)

شوراهای اسلامی به عنوان تسهیل‌کننده اداره امور محلی دولت، موضوع سومی است که در خصوص حدود اختیارات تصمیمی گیری شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته است تشکیل شوراهای اسلامی تفویض امور مدیریتی به مردم است و در واقع خدمت رسانی دولت به جوامع محلی را تسهیل می کند.

در این دیدگاه برای جایگاه دولت محلی (که در ساختار موجود ایران شورای اسلامی تلقی می کنیم) نقش تسهیل‌گر و کمک‌رسان به دولت مرکزی قلمداد شده است و تشریح شده که دولت محلی چالشی علیه قدرت دولت مرکزی نمی‌باشد. «بلکه مکمل ساختار دولت مرکزی و همکار آن در قلمروی محلی است. میزان اختیارات و قلمروی نقش‌آفرینی دولت محلی، تابعی است از نوع نظام حکومتی (بسیط، ناحیه‌ای و فدرال) و نیز فرهنگ سیاسی جامعه (دموکراتیک بودن یا نبودن) و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت و همچنین بینش سیاستمداران و زمامداران حاکم بر جامعه است.» (Zarghani & Ahmadi, 2019 : 134)

چنانچه نقش تسهیل گیری برای دولت محلی مدنظر باشد بایستی چارچوب‌های قانونی و حدود اختیارات لازم برای شوراهای اسلامی متصور شد تا حاکمیت لازم بر سازمان‌ها و نهادهای محلی داشته باشند.

۴. اقبال و تمایلات محلی و حاکمیتی برای تمرکززدایی در ایران

نبود کارکرد مورد انتظار شوراهای اسلامی برای جامعه محلی باعث کاهش تمایلات محلی بر تمرکززدایی می‌شود. در تارنمای وزارت کشور ایران، ۳۹میلیون نفر مشارکت کنندگان انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۹٦اعلام شده است و انتخابات ریاست جمهوری همزمان آن ٤۱میلیون بوده است و در شهر مشهد ۱.٦۲٦.۰۰۰ نفر برای ریاست جمهوری و ۱.۲۱۲.۵۰۰ نفر برای شورای شهر مشارکت داشته‌اند.(Election Office of the Ministry of Interior, 2017)توجه به تفاوت نتایج مشارکت در انتخابات محلی و ملی در سایر نقاط جغرافیایی کشور می‌تواند نشانی از عدم اقبال به تمرکززدایی در شرایط فعلی کشور می‌باشد. چند نکته برای پذیرش این موضوع در جامعه مورد توجه می‌باشد.نکته اول این است که در صورت رضایت جامعه، تمرکززدایی و قبول مسئولیت محقق خواهد شد.

«همبستگی آماری بالایی میان میزان مشارکت سیاسی و میزان آنچه به اثربخشی سیاسی معروف است وجود دارد؛ یعنی اثربخشی سیاسی فرد و این احساس که می‌توان در سیاسیتها و خط مشیها تاثیر گذاشت.»(Hafeznia,2018 : 219 quoted Rush 1998)

«در نظریه پارسونز می‌خوانیم هر چه فرد از خدمات و امکانات محیط زندگی رضایت داشته باشد مسئولیت پذیری او بیشتر است. نتایج مطالعات کمی ارتباط احساس مسئولیت شهروندی با پیامدهای محله‌محوری را تائید می‌کند.»(Karimizadeh,2017 : 108)

تنوع دیدگاه سیاسی در نهادهای مدیریت محلی و هم عرض بودن حاکمیتی آنها باعث می‌شود که در مشکلات محلی بین طیف‌های سیاسی شورای اسلامی، شهرداری، نهادها و سازمان‌ها اختلافات شکل بگیرد. ایجاد رضایت محلی برای تمایلات تمرکز زدایی زمانی محقق می‌شود که سرعت عمل و سرعت تصمیم‌گیری برای حل مشکلات محلی افزایش یابد.

نکته دومی این‌که بایستی بافت متنوع قومیتی ایران در خصوص تمایلات تمرکززدایی و بوجود آمدن تمایلات ناحیه گرایی سیاسی مورد توجه باشد. در پژوهشی با عنوان (نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران) با بررسی تاریخچه تمرکززدایی در ایران ، نتیجه گیری می‌کند که در شرایط کنونی، برای تقویت همگرایی ملی، ایجاد نظام معطوف به خودمختاری سیاسی برای برخی از خطه‌ها بهترین گزینه نیست و در ادامه یکی از اقدامات قابل انتقال به سطح محلی برای تمرکززدایی را استقلال شورای اسلامی در خدمات عمومی می داند: «...افزایش استقلال شهرداری‌ها و شوراهای شهر در برابر نمایندگان وزارت داخله(کشور) در سطح استان و همچنین در برابر برخی از اداره‌های کل، با هدف تحقق واقعی رویکرد تمرکززدایی خدمات عمومی....» (Shams,2016 : 52-53)

پیرو مباحث مطرح شده فرض دوم تحقسیق حول چهار موضوع اساسی برای مدیریت حاکمیتی بر یک فضای جغرافیایی تحلیل و بررسی گردید.شوراهای اسلامی با چالش ساختاری مواجه هستند که در هرکدام از موضوعات بایستی قانون‌گذار تمهیدات لازم را که شرح آن مطرح گردید، به تایید برساند تا در روند اجرای مناسب قرار گیرند.

نتیجه گیری

وجود شوراهای اسلامی در سلسله مراتب حاکمیتی نشان از توزیع قدرت سیاسی حاکمیت دارد.

در قوانین اساسی ایران ساختار شوراهای اسلامی شهر مصوب گردیده و آیین نامه‌های اجرایی ساختار آنها تهیه و اجرایی شده است و تا زمان انشائ این مقاله در شش دوره، اعضا منتخب و ایفای نقش داشته‌اند، قدرت قانونی مناسب هم به شوراهای اسلامی شهر داده شده تا مصوبات آنها برای رده‌های پایین حاکمیتی دولت مثل سازمانهای تابعه و دفاتر محلی وزارت خانه‌ها الزام‌آور باشد. ولی بر خلاف آنچه که در قوانین و مفاد حقوقی حکمرانی در ایران آمده است؛ مدیریت محلی با نقش شوراهای اسلامی شهر، در جایگاه ساختار اجرایی معضلات و چالشهایی پیش رو دارد.

هـدایت و استصـواب دولتـی بـر طرح‌هـای توسـعه محلـی یکـی از ایـن چالش‌هـا می‌باشـد. در ایـن هدایت و نظارت بالاسری، توجه بـه مقتضـیات محلـی الزامـی بـوده و گـاهی منجـر بـه تجدیـد چنـد بـاره طـرح هـای ناحیـه‌ای و محلـی و نقصـان و کنـدی در توسـعه محلـی می‌شـود؛ ایـن چـالش و آسـیب در حـالی اسـت کـه محـل تـامین منـابع آنهـا هـم از طـرف مـدیریت هـای محلـی و بـا وصـول درآمـدها و عوارض مردم محلی می‌باشد.

از طـرف دیگـر مـدیریت واحـد محلـی بـا محوریـت شـورای اسـلامی (حـداقل در ابعـاد اقتصـادی و درآمدزایی بـا مصـادیقی کـه ذکـر شـد)، بـه عنـوان یـک رده حـاکمیتی محلـی مسـتقل در مقابـل نهادهـا و سـازمانهای وزارت‌خانـه‌های دولتـی شـکل نگرفته‌اسـت. ایـن آسـیب، تـامین هزینـه هـای مـدیریت محلـی را با مشکل مواجـه خواهـد کـرد. ایـن محـدودیت اخـذ و تـامین منـابع مـالی، ناشـی از ناهمـاهنگی و هـم عرض بـودن رده‌هـای پـایین حـاکمیتی (دفـاتر و سـازمانهای تابعـه وزارت خانـه‌ها) بـا شـوراهای اسـلامی شهر می‌باشد.

نبـود اعتمـاد بـه مـدیریت محلـی از طـرف سلسـله مراتـب حـاکمیتی و عـدم تولیـد جایگـاه مسـتقل تصمیم گیـری آسـیب دیگـری اسـت کـه در روابـط فـی مـابین حاکمیـت و مـدیریت محلـی وجـود دارد؛ مصادیق آن پیگیـری موضـوع تشـکیل دیـوان عـالی نظـارت بـر شـوراهای اسـلامی شـهر در حاکمیـت کـه ناشـی از احسـاس عـدم وجـود تخصـص و ارزیـابی آن در انتخـاب اعضـائ شـوراهای اسـلامی می‌باشـد. در ایـن حالـت (دسـت‌کم در غیـر کلانشـهرها) نقـش شـورای اسـلامی شـهرها مـذاکره و چانـه‌زنی بـا عوامل حاکمیتی محلـی بـرای پاسـخگویی بـه نیازهـای محلـی می‌باشـد.این موضـوع‌ها، باعـث شـده نقـش تسهیل کننده برای مدیریت محلی در بعضی پژوهش‌ها تعریف شود.

کـاهش تمـایلات اهـالی تحـت مـدیریت محلـی بـه تمرکززدایـی حـاکمیتی، ناشـی از نـواقص کـارآیی شوراهای اسـلامی شـهر مـی باشـد کـه در مقایسـه همبسـتگی میـزان مشـارکت‌کنندگان انتخابـات ریاسـت جمهـوری(در نقـش حـاکمیتی) همزمـان بـا انتخابـات اعضـائ شـوراهای اسـلامی مـورد توجـه قـرار گرفت.

لـزوم تغییـر شـرایط و افـزایش اثربخشـی و کـارآیی شـوراهای اسـلامی شـهر منجـر بـه تقویـت مدیریت محلی به عنوان نماینده حاکمیت خواهد بود.

پیشنهادات

واگـذاری و افـزایش اختیـارات قانون‌گـذاری ودرآمدسـازی بـه شـوراهای اسـلامی می‌توانـد تسـهیل‌گر امـور محلـی بـرای دولـت باشـد ویـا مـدیریت محلـی از اسـتقلال مناسـبی برخـوردار شـود. در

این خصوص حداقل مجلس شورای اسلامی می‌تواند بخشی از اختیارات خودشان را به شوراهای کلانشهرها واگذار کنند تا تمرکززدایی حاکمیتی بیشتر گردد. توسعه سیاسی و حاکمیتی محلی در آمایش مدیریت کشوری منجر به بهره‌برداری از رده‌های مدیریتی و کارشناسی محلی و ممانعت از مهاجرت منابع ملی و انسانی به مراکز حاکمیتی خواهد بود. و از طرف دیگر اقتداردهی و تقویت شوراهای اسلامی شهر برای جلوگیری از تمایلات خودمختاری قومی در ایران گزینه مناسب می‌باشد.

کتابنامه

1. Amani, Nasser. (2023). Speech before the order of the members of the Islamic Council of Tehran. https://irna.ir/xjNN2q [in Persian]
2. Ashtrian, Kiumars, & Karimifard, Hassan. (2016). Analysis of Performance of the Islamic City Councils in Iran. Journal of State Studies, 2(7), 95-132 https://doi.org/10.22054/tssq.2016.6780 [in Persian]
3. Baqeri, Ali. (2006). From city council to municipal council. Journal of Aein , (5) [in Persian]
4. Daneshvar, Maryam (2021). Identifying the components of the process of preparing and approving urban development plans using multilevel situation analysis Case study: Mashhad urban development plans. Journal of Architecture and Urban Planning 14(32), 91-110 [in Persian]
5. Dastvareh, Fereshteh (2023). How to differentiate local tasks from national tasks in Unitary state decentralized systems. Expert reports of the Office of Political Studies of the Research Center of the Iran's Islamic Parliament No. 19215 [in Persian]
6. Election Office of the Ministry of Interior. (2017). The results of the elections of the Islamic councils of the city and the village. https://old.moi.ir/Files/MOI/Files [in Persian]
7. Hafeznia, Mohammad Reza (2014). Opening Speech of the 6th Congress of Iranian Geopolitical Society. http://hafeznia.ir [in Persian]
8. Hafeznia , Mohammad Reza , Kaviani Rad Morad (2019) New visions in Political Geography , SAMT Publication 6th edition 2018 [in Persian]
9. heidari ferezneii, R., Davoodi, A. A., & Javanshiri, A. (2022). Islamic Councils of Cities and Villages and the Realization of Good Governance in Iran After the Islamic Revolution (Case Study: Mashhad City). *Political Sociology of Iran*, *5*(9), 1207-1228. https://doi.org/10.30510/psi.2022.329025.3092 [in Persian]
10. Jonparvar, Mohsen (2014). Conceptualization and explanation of the aspects of the city's geopolitics. 7th Congress of Iranian Geopolitical Society, Shahr Political Geography, Tehran [in Persian]
11. Karimzadeh Ardakani, Somayeh. (2017). Sociological Survey of Neighborhood Oriented Consequences and Its Role in Management Flourishing in Metropolises. Journal of Geographical Researches, 32(3), 100-113 https://doi.org/ 10.29252/geores.32.3.100 [in Persian]
12. Karimifard Hassan, (2021) Establishment of Supreme Court for Supervision of Islamic Councils of the City, Expert Reports of the Office of Political Studies of the Research Center of the Iran's Islamic Parliament, 2(18011) [in Persian]

13. Keshvardost, Samaneh, Ahmadi Hossein(2020). Investigating the obstacles and challenges of decentralization within the framework of Islamic councils in the Islamic Republic of Iran . Journal of Public Policy, 7(1), 197-175 [in Persian]
14. Kamali, Yahya (2014). Study the role of administrative decentralization on administrative integrity, Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies, 2(5), 111-132 [in Persian]
15. Masjedjameei, Ahmed. (2010) Opportunities and Challenges for Councils and Council Assistances. The Quarterly Journal of Urban Management Studies, 2(1), 143-156. [in Persian]
16. Pishgahi Fard Zahra, Pourmousavi Seyed Mousa, Ansarizadeh Salman, Ahmadi Firouzjayi Meysam , Ramezani Nabi ... (2012). Explaining the Role of the City Council in the Spatial Distribution of Political Power in Iran with an Emphasis on Social Capital Theory. Quarterly Journal of Spatial Planning. 16(1), 43–61 (5) [in Persian]
17. Shams, Abdolhamid (2017). A Theory on Local Governance of Organizations in Iran. The quarterly journal of Interdisciplinary Studies in the Humanities, 9(2), 29-55 [in Persian] :https://doi.org/10.22631/isih.2017.24
18. Sedigh Mirebrahim, Shirzadi Reza, Rashedi, Asadollah (2021) An Analysis of the Role of Local Management in Strengthening the Islamic Republic of Iran, With an Emphasis on the Role of City Councils. The Journal of Town and Country Planning, 13(2), 365-393 -doi: 10.22059/JTCP.2021.320730.670210 [in Persian]
19. Saffar, Mohammad (2014). Local Governance: Adaptive Institutional Framework. Expert reports of the Office of Political Studies of the Research Center of the Iran's Islamic Parliament, 22 (4), 1-45 [in Persian]
20. Tashakkor, Zahra (2000). Urban Development Designers report inefficiency in implementation. Journal of Municipalities, (12), 5-10 [in Persian]
21. ziyari karamet-allah; hatemi ahmad; ashori hasan; poteh-rigi mohammad. (2018). Investigating the causes of the ineffectiveness of the city's Islamic councils in urban management (case study: Zahedan, Journal of Geographical New Studies Architecture and Urbanis, 2(13), 93-111 [in Persian]
22. Zarghani Seyed Hadi , Ahmadi Ebrahim (2019). Good Governance in Local States: Decentralization Approach, Quarterly Journal of State Studies, 5(19), 139-107 [in Persian]
23. Valigholizadeh, A., & kheyri, T. (2016). Clarifying the role of centralization to create Challenges of urban management in Iran. *Research Political Geography Quarterly*, *1*(1), 27-53. https://doi.org/10.22067/pg.v1i1.47785 [in Persian]
24. Veicy, D. H. (2015). Evaluating the Performance of Urban Local Government in Unitary Political Systems Case Study: Islamic Councils of Iran’s Cities. *Geography and Territorial Spatial Arrangement*, *5*(16), 55-74. https://doi.org/10.22111/gaij.2015.2163