



Geographic Notion
 Vol.7. Spring 2010
 Zanjan University
 No. 48

اندیشه جغرافیایی
 سال چهارم، شماره هفتم، بهار ۱۳۸۹
 دانشگاه زنجان
 مقاله شماره ۴۸

تحلیلی بر جایگاه و ضعف های قانونی و اجرایی شوراهای اسلامی شهر در نظام مدیریت شهری کشور

مسعود تقوایی، مهدی احمدیان، رحیم غلامحسینی^۳

چکیده

ارزش و اهمیت روز افزون نقش مردم در اداره جوامع و رشد نظام های مردم سالار، موجب توجه به ایده مشارکت مردم در اداره امور شهر شده است. در این میان شوراهای به عنوان نهادهای سیاسی مدنی واسط بین دولت و شهروندان، می تواند به عنوان حلقه واسطه بین مردم و مدیران شهری تلقی شده و موجبات مشارکت همه جانبه شهروندان در امر مدیریت شهری را فراهم نماید. مطالعه حاضر با رویکرد توصیفی- تحلیلی، تلاش دارد تا جایگاه، ضعف ها و مشکلات قانونی و اجرایی شوراهای شهری کشور را با توجه به الگوهای مدیریت شهری، قوانین موجود و وضعیت اجرایی این قوانین مورد تحلیل قرار دهد. به دلیل ساختار نظام حکومتی تا پیش از انقلاب مشروطه، عموم مردم کشور در تعیین سرنوشت خویش از جمله در مدیریت شهرها دخالت چندانی نداشته اند و از این تاریخ به بعد، نظام حکومتی به سمت مدیریت نامتمرکز گرایش پیدا کرده و شکل گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکززدایی و ایجاد نظام های محلی اداره امور، بعد پیروزی انقلاب به شمار می رود. همچنین یافته های پژوهش حاکی از آن است که به صورت کلی شوراهای شهری کشور، جهت انجام وظایف خود با مشکلات درونی و بیرونی روبرو هستند. مشکلات درونی شوراهای به سطح دانش، تخصص و اطلاعات شهری اعضا، ضعف ساختاری، قانونی، تئوریک و مشکلات سازمانی شوراهای مربوط می شود. بخشی از مشکلات بیرونی شوراهای نیز ناشی از عدم به رسمیت شناخته شدن شوراهای توسط نهادهای دیگر

۱. استاد گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه اصفهان taghvaei@geo.ui.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه اصفهان

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه زنجان

است. دوگانگی مدیریت شهری با مدیریت شهرداری ها و عدم تحقق و عملیاتی شدن نظریه مدیریت یکپارچه شهری از جمله مواردی است که در عمل تضعیف جایگاه شوراها را به دنبال دارد.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، مشارکت مردمی، شورای شهر

مقدمه

مدیریت شهری از اواسط قرن بیستم به عنوان رویکرد علمی برای اداره جامعه، مورد توجه قرار گرفت و یکی از مهمترین محورهای آن استفاده از خرد جمعی برای هدایت و برنامه ریزی شهرها دارای اهمیت گردید. از این رو بسیاری از شهرهای بزرگ جهان، خیلی زود به استفاده از این روش روی آورده و با بهره مندی از تجارب شهروندان به اتخاذ روش های نوین در اداره شهرها پرداختند. توجه به نحوه مدیریتی شهرها، لزوم استفاده از تجارب و دستاوردهای دیگر شهرها اجتناب ناپذیر می نماید. از این رو تکیه بر بهره گیری از توانایی افراد مختلف و همچنین دخالت شهروندان در اداره شهرها، می تواند زمینه های جدیدی از همکاری را در میان مدیریت شهری و کسانی که در آن زندگی می کنند به وجود آورد. مدیریت شهری قدرتمند زمانی شکل می گیرد که مشروعیت مبتنی بر مشارکت مردم داشته باشد و زمانی قدرت چانه زنی به نمایندگی از شهروندان را دارد که خاستگاه و مقبولیت مردمی داشته باشد. بر این اساس مسأله محوری زمانه جامعه ما مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش است. مسلماً یکی از تازه ترین و مهم ترین نوآوری های اجتماعی جهان امروز مفهوم مشارکت همه جانبه مردم است. مشارکتی که به مردم امکان می دهد، با شرکت مستقیم در فرآیند تصمیم گیری یا تاثیرگذاری بر کسانی که قدرت تصمیم گیری دارند، عرصه انتخاب هایشان را گسترده تر کنند. در کشورهایی که به افکار و عقاید مردم احترام گذاشته می شود، سازمان های محلی به معنای واقعی کلمه وجود دارند. یعنی مردم محل، در مسائل مربوط به امور محل مشارکت دارند. بدون تردید، سیاست گذاری و مدیریت شهرها بدون مشارکت مردم و به کارگیری روش های نوین مدیریت امکان پذیر نیست. شورای

شهر یکی از نهادهایی است که با حضور نمایندگان شهروندان، مشارکت شهروندان را در سیاست گذاری و مدیریت شهری فراهم می کند (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۱۳). اگر چه مشارکت مردم در ابعاد مختلف فرهنگی و اجتماعی و ... به صورت غیر رسمی و از دیر باز به عنوان یک سنت حسنه در کشورمان وجود داشته و در دوره های مختلف تاریخی به اشکال مختلف ظهور می یافته است، اما به دلیل وجود ساختارهای سیاسی متمرکز و بعضاً حکومت های غیر مردمی در گذشته، بهای چندانی به سازمان های محلی داده نشده است. بنابراین مشارکت مردمی به صورت رسمی معنا نداشته است. با توجه به اهمیت مشارکت مردمی و شوراهای به عنوان نماد این مشارکت در نظام مدیریت شهری کشور، بدون شک از عمده مسائل اساسی جهت استفاده بهینه از ظرفیت ها و توانایی ها و رفع موانع قانونی و اجرایی این نهاد مردمی، مطالعه جایگاه و ضعف های قانونی و اجرایی شوراهای اسلامی شهر است.

ضرورت و اهمیت موضوع

امروزه مشارکت موضوعی نیست که در نظریه، بررسی و تحلیل شود. بلکه در عمل ثابت شده است که حل انبوه مسائل و مشکلات جامعه شهری و روستایی بدون مشارکت مردمی میسر نیست. (پاپلی یزدی و رجبی سناجردی، ۱۳۸۷: ۳۳۵). ناتوانی در درک و شناخت صحیح مسائل و نیازها و خواست های شهروندان، ریشه در پیچیدگی اجتماع و تنوع خواست ها و نیازهای اجتماعی دارد. در چنین وضعیتی تنها راه برای دست یابی به شناخت صحیح از خواست جامعه، مشارکت مردم خواهد بود. در این میان شوراهای به عنوان نمایندگان منتخب مردم، می توانند حلقه واسطه بین شهروندان و مدیران شهری شده و زمینه مشارکت همه جانبه مردم را فراهم نمایند. شوراهای به عنوان نهادهای سیاسی مدنی، واسطه بین دولت و شهروندان، محصول مهمترین پدیده عصر مدرنیته یعنی دموکراسی و مردم سالاری است (محمد میرزایی، ۱۳۸۱: ۹). این در حالی است که در ایران معاصر علیرغم وقوع نهضت ها و انقلاب های سیاسی، توأم با شعارهای

دموکراتیک، شوراهای محلی، به عنوان یکی از این خواسته‌ها، هنوز نتوانسته است جایگاه مناسبی برای خود پیدا کند (محمد میرزایی، ۱۳۸۱: ۹). بسط و توسعه نهادهای مدنی یکی از زیربنایی ترین بنیادهای جامعه مدنی است که طی سال های اخیر به آن اهتمام شده است. شوراهای اسلامی به عنوان مهم ترین نهاد جامعه مدنی هستند که در قانون اساسی در چهار چوب حاکمیت در عرصه اجتماعی، جزء ساختار توسعه ای و مشارکتی کشور محسوب می شوند. خلاء مدیریت محلی و منطقه ای، اقتضاء مدیریتی مناسب در عرصه اجتماعی را واداشت که همراه با مداخله محلی، تمهید امور شهر و روستا را بنماید (وزارت کشور، ۱۳۸۸: ۱). در اهمیت شوراها همین بس که مطابق اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمره ارکان نظام در اداره امور کشور محسوب می شوند و در کنار سازمان های غیر دولتی و مطبوعات به عنوان نهادهای ساختاری، حوزه اجتماعی را تشکیل می دهند. حوزه اجتماعی در میان حوزه قدرت و حوزه خصوصی، حوزه عمومی را شکل می دهد.

اهداف تحقیق

هدف اصلی از انجام این تحقیق پاسخگویی به سوالات ذیل است.

۱) مدیریت شهری و شوراهای شهری کشور با کدام یک از نظام های مدیریت شهری رایج در جهان مطابقت دارد؟ (۲) آیا قوانین موجود مدیریت شهری و شوراهای شهر پاسخگوی تمام نیازهای مدیریت مطلوب شهری است؟ (۳) آیا تمام قوانین مصوب کشور در مورد مدیریت شهری و شوراها اجرایی شده است؟

مروری بر مطالعات پیشین

بعد از شکل گیری اولین دوره شوراهای اسلامی، این موضوع توسط محققین و متخصصین رشته های مختلف از جنبه های گوناگون مورد توجه قرار گرفت و مطالعاتی انجام و نظرات متفاوتی ارائه شد که به برخی از آنها اشاره می شود. کریمی (۱۳۸۱)، در پژوهشی با عنوان «بررسی الگوهای شناخته شده شوراهای محلی در جهان» به مبانی

نظری شوراها در کشورهای مختلف جهان و به صورت تفصیلی به ساختار و نحوه فعالیت شوراها در بیش از ۳۰ کشور از ۴ قاره پرداخته است. رحیمی نژاد (۱۳۸۱)، در پایان نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «رابطه شوراهای اسلامی با قوای مجریه، مقننه و قضائیه» ضمن اذعان به عدم توفیق این نهاد در دوره اول فعالیت خود، نتیجه می‌گیرد در صورت رفع محدودیت‌های پیش رو، شوراها می‌توانند در فرآیند توسعه کشور و تمرکز زدایی از قدرت موثر واقع شوند. حبیبی (۱۳۸۱) در تحقیقی با عنوان «بررسی عملکرد نخستین شورای اسلامی شهر تهران»، پس از اشاره به اهمیت شهر تهران به عنوان الگویی برای سایر شهرهای کشور، بر این نظر است که مهم‌ترین عامل موثر در ورود اعضای شورای اسلامی شهر تهران، گرایش‌ها و تعلقات سیاسی نامزدها بوده تا تجربه، تخصص و کارآمدی اجرایی آنان. دلجویی و شهبازی (۱۳۸۶) نیز در مقاله «بررسی میزان اثر بخشی عملکرد شوراهای اسلامی کلان شهرهای کشور؛ مقایسه موردی اصفهان و مشهد» به این نتیجه رسیده‌اند که بر اثر ناکارآمدی شوراهای شهری این دو کلان شهر، میزان مشارکت مردم و نهادهای عمومی غیر دولتی در فعالیت‌های امور محلی و شهری کم شده است. اکثر مطالعات انجام پذیرفته بیانگر وجود ناکامی‌هایی در دستیابی به اهداف شوراهای اسلامی هستند، با آگاهی از این موضوع، در این مطالعه سعی خواهد شد ریشه‌ها و عوامل قانونی و اجرایی موثر در بروز این ناکامی‌ها شناسایی شود.

روش تحقیق

روش انجام این تحقیق به شکل توصیفی-تحلیلی می‌باشد. به این ترتیب که اطلاعات و داده‌های آن از طریق مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی شوراهای شهری برخی از شهرهای کشور جمع‌آوری شده است. جامعه آماری تحقیق کلیه شوراهای شهرهای کشور و نمونه آماری، شوراهای شهری، شهرهای تهران،

اصفهان، مشهد، شیراز، قم، همدان، کرمان و بابل است. به منظور تحلیل اطلاعات جمع آوری شده از روش تجزیه و تحلیل کیفی استفاده شده است.

تاریخچه شکل گیری شوراها در جهان و ایران

شورا تاریخچه ای به قدمت انسان دارد. از زمانی که انسان خود را شناخت و به زندگی خانوادگی و اجتماعی روی آورد، برای حل مسائل و مشکلات خویش به شور و مشورت با دیگران پرداخته است. اما مفهوم شورا با شکل گیری حکومت در جوامع انسانی اهمیت بیشتری می یابد و به عنوان جزئی از مفهوم دموکراسی، جای خود را در فرهنگ سیاسی باز می کند (طالبی، ۱۳۸۷: ۳۵). اولین شوراهای سازمان یافته و مدون به قوم یهود تعلق دارد که با مفهوم «سن هدرین» معرفی شده است. پس از این تجربه باید از شکل گیری جامعه مدنی، شهروندی و پولیس در سومر یاد کرد. در اکثر شهرهای یونانی، امور شهری را شورا سامان می بخشید (پیران، ۱۳۸۱: ۷۵). قدمت شورا در ایران را به قرن ها پیش نسبت می دهند. عده ای معتقدند که اولین شوراها در بین النهرین به وجود آمدند. برخی دیگر آن را به اشکانیان نسبت می دهند و جمعی از محققین، توجه به شورا را ناشی از تأثیرپذیری ایران از یونان می دانند (طالبی، ۱۳۸۷: ۴۴). براساس این دیدگاه پس از حمله اسکندر به ایران و تشکیل حکومت سلوکیان، سنن زندگی یونانیان وارد جامعه ایران شد، شهرهای این دوره دارای سازمان «پولیس» بودند (حکمت نیا و موسوی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). در زمان حکومت اشکانیان شورا شکلی رسمی به خود گرفت (علوی، ۱۳۸۰: ۳۶). با روی کار آمدن ساسانیان، شیوه اداره شهرها به وضعیت دوران ماد و هخامنشیان باز می گردد که توده مردم نقش چندانی در اداره امور شهرها نداشتند. در دوره بعد از اسلام نیز از مشارکت مردمی در اداره امور شهر اثر چندانی دیده نمی شود، چرا که اداره امور در این دوره به صورت دیوانی و ملوک الطوائفی بوده است (حکمت نیا و موسوی، ۱۳۸۵). مفهوم شورا به معنای امروزی در آستانه انقلاب مشروطه و تحت عنوان «انجمن ها» وارد فرهنگ سیاسی ایران شد. در جریان مبارزات مشروطه، آزادی

خواهان، هفت درخواست از شاه نمودند که درخواست چهارم این بود که در هر ولایت و ایالت با اطلاع مجلس شورای ملی، انجمن محلی برقرار باشد (چوپانی، ۱۳۸۵۲، ۴۹). درست یک سال پس از پیروزی انقلاب مشروطه بعد از تشکیل مجلس اول، اندیشه شوراها با هدف اداره بهتر و کیفی تر شهرها بر پایه مشارکت عمومی در قانونی که مجلس اول در ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری تصویب کرد، شکل قانونی و اجرایی به خود گرفت (طالبی، ۱۳۸۷: ۴۵) و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس رسید. تشکیل این انجمن ها به مثابه قوانین مصوب، در عمل نیز تحقق یافت و نخستین انجمن از این نوع در تبریز و سپس در پایتخت تشکیل شد (مدیر شانه چی، ۱۳۷۹: ۷۰). اما این رویداد در طول دوران مشروطه، حکومت پهلوی و پس از انقلاب همواره با افت و خیز هایی رو به رو بوده است. به صورت کلی علیرغم توجه خوب قانون اساسی مشروطه به تشکیل انجمن ها، شاهد هستیم که جز در مقاطعی کوتاه، هیچگاه نهاد شورا در ایران قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) شکل نگرفت.

- مروری بر الگوهای رایج مدیریت شهری در ساخت های مختلف حکومتی

الگوی شهردار- شورا: در این الگو، کارگزاران شهر با رأی مستقیم مردم به سمت های خود برگزیده می شوند و کارگزاران سازمان های مختلف شهرداری نیز از جانب شهردار یا شورای شهر منصوب می شوند. در صورتی که قدرت شورا کاهش یابد شهردار اختیارات و قدرت بیشتری پیدا می کند. (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۴۰).

الگوی مدیر شهر (شورا- مدیر شهر): در این الگو مردم اعضای شورای شهر را انتخاب می کنند و اعضای شورای شهر مدیری را برای اداره امور شهر به استخدام شهر در می آورند و قدرت اصلی در اختیار اعضای انجمن شهر است.

الگوی کمیسونی هیئت ها و کمیسیونرها: در این الگو، مردم مستقیماً اعضای هیئت ها و کمیسیون های مختلف شهر را انتخاب می کنند و اینان تمام امور مدیریت شهری را خود به عهده می گیرند.

الگوی شهردار قوی: در این مدل به صورت آشکار بر اصل رهبری سیاسی تاکید می شود که در قالب شهردار تبلور می یابد. این مدل بیشتر در کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا قابل مشاهده است (مارگر و برترانا، ۲۰۰۴: ۴).

الگوی رهبری جمعی: در این مدل مرجع تصمیم گیری، کمیته اجرایی است. این کمیته که مسئول اکثریت وظایف اجرایی است، از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی تشکیل و توسط شهردار سرپرستی می شود. هریک از الگوهای مذکور و مزایا و معایب دارند، در جدول (۱) مزایا و معایب سه شکل اصلی از الگوهای مدیریت شهری به اختصار ذکر شده است.

جدول(۱): مزایا و معایب عمده ترین اشکال مدیریت شهری

مدل مدیریت شهری	مزایا	معایب
شهردار و شورا (Mayor and Council)	شهردار ضعیف (Weak Mayor)	<ul style="list-style-type: none"> - قدرت و مسئولیت پراکنده است - فقدان رهبری قوی - خلاء قدرت سیاسی قوی ممکن است منجر به ارباب گرایی و سیاست ماشین بینجامد
	شهردار قوی (Strong Mayor)	<ul style="list-style-type: none"> - سابقه طولانی - شورای نمایندگی منتخب به دنبال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود. - کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به خوبی پاسخ داده است.
شورا-مدیرشهر (Council-Manager)	<ul style="list-style-type: none"> - رهبری قوی با مسئولیت پذیری متمرکز - سیاست سازی و اجرا را تسهیل می کند. 	<ul style="list-style-type: none"> - حجم زیادی از وظایف برای یک نفر - شهردار یک مدیر حرفه ای (متخصص) نخواهد بود.
	<ul style="list-style-type: none"> - مدیر متخصص (حرفه ای) مسئول مدیریت شهر است. - شورا کنترل خط مشی را در دست خود نگاه می دارد. - شهر مانند یک بنگاه تجاری اداره خواهد شد. 	<ul style="list-style-type: none"> - فقدان رهبری قوی و موثر - عدم تمایل مدیر به انجام وظایف سیاست سازی - مدیر در شهر به عنوان غریبه ای محسوب می شود که تنها به دنبال پیشرفت در زندگی و کسب و کار است.
کمیسیون (Commission)	<ul style="list-style-type: none"> - در شرایط اضطراری بسیار موفق عمل کرده است. - ساختار سازمانی ساده - اجرای سریع و مستقیم سیاست ها 	<ul style="list-style-type: none"> - وظایف سیاسی و قانون گذاری توسط یک بدنه انجام می گیرد. - فقدان نظارت و تعادل بخشی - نبود یک فرد با وظیفه اداره کل مجموعه - پیچیدگی انتخاب قانون گذاران دارای توانایی های اداره و مدیریت

منبع: احمد آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷

بررسی جایگاه شوراها در ساخت های مختلف سیاسی

حکومت های تک ساخت: در حکومت تک ساخت، یک دولت مرکزی با اقتدار کامل وجود دارد که ممکن است از واحدهای مختلف استانی و منطقه ای تشکیل شده باشد، اما موجودیت و اختیارات آنها به اراده و خواست مرکز وابسته است (عالم، ۱۳۷۷: ۳۳۵). فرانسه از جمله کشورهایی است که به شیوه تک ساختی، اما به طریق عدم تمرکز اداره می گردد. سازمان های محلی در فرانسه عهده دار اجرای برنامه های ملی و سراسری و برنامه های محلی مورد نیاز که توسط انجمن شهر تصویب می شوند، هستند. سیستم حکومتی در سوئد نیز از نوع تک ساخت است که به صورت عدم تمرکز اداره می شود. در شهرداری های سوئد عالی ترین نهاد تصمیم گیری، شورای شهر است. در کشور ژاپن نیز بر مشارکت مردمی تاکید زیادی می شود. در زمینه تصمیم گیری شهری در این کشور، شورای شهر ابزار مشارکت مردمی به شمار می رود (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۰۹).

حکومت های فدرال: حکومتی که در آن بر طبق قانون اساسی، اقتدار بین مرکز و چند واحد جغرافیایی تقسیم شده باشد، فدرال خوانده می شود (محمد میرزایی، ۱۳۸۱: ۳۵). ایالات متحده از جمله کشورهایی است که به صورت فدرال اداره می شود. مطابق قانون اساسی این کشور، هر ایالت دارای قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه مخصوص به خود است. سوئیس یکی دیگر از کشورها است که با سیستم فدرال اداره می شود. این کشور دارای کانتون هایی است که هر یک دارای قوای مقننه و مجریه می باشند (خوب روی پاک، ۱۳۷۷: ۳۳).

وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر در قانون اساسی

امور مشورتی: از جمله وظایف شوراها بررسی و شور در مورد مسائل حوزه انتخابی اعضای شورا می باشد. امور نظارتی: نظارت بر عملکرد سازمانها و موسسات محلی که از

طرف دولت اداره می شوند، از خصوصیات مهم یک سازمان محلی است. امور برنامه ریزی، برنامه ریزی برای جلب مشارکت مردم در اجرای برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و ... با هماهنگی مراجع مربوط. امور اجرایی: از ویژگی های قانون تشکیلات شورا های اسلامی این است که برای این شوراها وظایف اجرایی نیز در نظر گرفته است. این وظایف معمولاً با توجه به شرایط محیطی و نیازهای منطقه ای تعیین می شود (حسینی، ۱۳۸۵: ۱۰۵).

بحث و نتیجه گیری

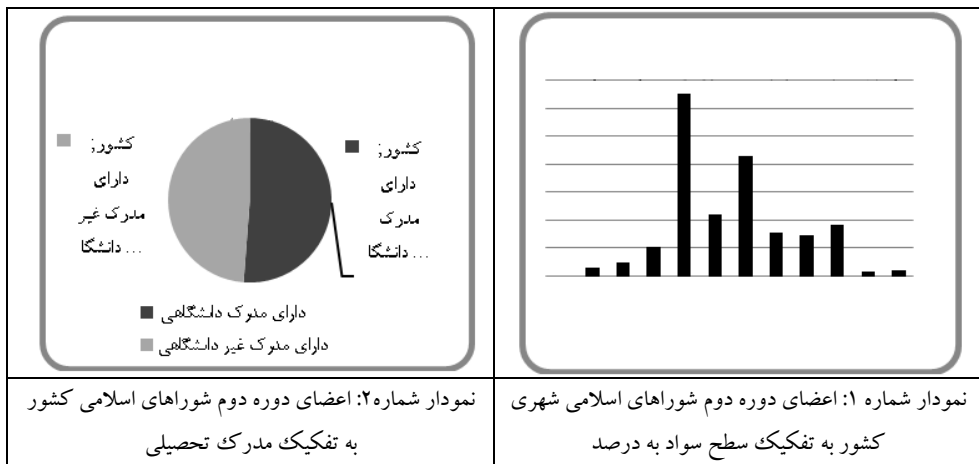
تاریخ ایران نشان می دهد که تا پیش از انقلاب مشروطه، عموم مردم در تعیین سرنوشت خویش دخالت چندانی نداشته و ساختار سیاسی کشور به شدت متمرکز بوده است. در چنین شرایطی، روشن است که در مدیریت شهری نیز جایی برای مشارکت مردمی وجود نداشته است. نخستین بار در دوره اول مجلس شورای ملی، به سال ۱۲۸۶ خورشیدی از مدیریت شهری به شکل نو سخن به میان آمد و قانون تشکیل بلدیة مشتمل بر ۱۰۸ ماده به تصویب رسید. اگر چه سابقه تمرکز زدایی و شکل گیری حکومت های محلی به این سال باز می گردد، اما هیچ گاه نهادهای مذکور از توان و استقلال کافی برای ایفای نقش خود برخوردار نبوده اند. تنها بعد پیروزی انقلاب اسلامی است که گام های عملی در این خصوص برداشته شده است. شکل گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکز زدایی و ایجاد نظام های محلی اداره امور به شمار می رود. پس از تصویب قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصبات، تا به امروز، مدل کلی اداره امور شهر، «مدل شورا - مدیر» شهر بوده است (احمد آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۵۲). همانگونه که ذکر شد، در این مدل، شوراها با رأی مستقیم مردم انتخاب می شوند و در مرحله بعد نمایندگان منتخب مردم شخصی را به عنوان مدیر امور اجرایی انتخاب می کنند. در ایران نیز اگر چه این روند حاکم است.

ولی به اشتباه همواره شاهد کاربرد واژه شهردار به جای مدیر شهر هستیم. با بررسی قوانین مربوط به مدیریت شهری، شوراها و شهرداری ها که از دوره مشروطیت و تاکنون تصویب شده اند، چنین به نظر می رسد که هنوز مواردی است که جای آنها در قوانین مربوط به مدیریت شهری کشور خالی است. یکی از این موارد عدم توجه به تخصص اعضای شوراهای اسلامی است. در هیچ یک از این قوانین به تخصص های مورد نیاز اعضای شوراهای اسلامی اشاره ای نشده است. نتیجه این بی توجهی موجب شده، افرادی که به عنوان شورا انتخاب می شوند، نه تنها اشخاصی غیر متخصص در زمینه های مختلف مدیریت شهری باشند، بلکه بسیاری از آنها اصلاً مدرک دانشگاهی ندارند. به عنوان مثال نزدیک به ۵۰٪ اعضای شوراهای اسلامی شهری دوره دوم کشور اصلاً مدرک دانشگاهی نداشتند. حتی نزدیک به ۲۳٪ آنان مدرک دیپلم نیز نداشتند (پاپلی یزدی و رجبی سناجردی، ۱۳۸۷: ۳).

جدول شماره (۲): اعضای دوره دوم شوراهای اسلامی شهری کشور به تفکیک سطح سواد به درصد

سطح سواد	غیر رسمی	سواد آموزی	ابتدایی	راهنمایی	متوسطه	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتری	حوزوی	کل
کل کشور	۱/۰۷	۰/۶۹	۹/۰۸	۷/۲۲	۷/۷۱	۲۱/۴۷	۱۱/۰۳	۳۲/۶۳	۵/۲۶	۲/۳۰	۱/۵۴	۱۰۰

منبع: وزارت کشور، ۱۳۸۳: ۳۸



هرچند براساس اصلاحیه مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ قانون شوراهای اسلامی، داشتن حداقل سواد خواندن و نوشتن برای شوراهای روستاها و داشتن حداقل مدرک دیپلم برای شورای شهرهای تا یک میلیون نفر جمعیت، اجباری شد، اما آیا واقعا داشتن مدرک دیپلم یا حتی داشتن مدارک دانشگاهی بالاتر اما غیرمرتبط با جنبه های متفاوت مدیریت شهری، جهت برنامه ریزی، سیاست گذاری، مدیریت، نظارت و... یک شهر کافی است؟ همانگونه که پیش تر نیز ذکر شد، عدم توجه قوانین شوراها به تخصص های مورد نیاز مدیریت شهری موجب شده اشخاصی به شوراهای شهر راه یافته و به تبع آن مسئولیت هایی را در شورا بر عهده گیرند که هیچگونه رابطه ای با تخصص های دانشگاهی آنها ندارد. به عنوان نمونه شورای شهرهای تهران، اصفهان، مشهد، شیراز، قم، همدان، کرمان و بابل مورد بررسی قرار گرفت. نمونه هایی از این عدم هماهنگی در بین شوراهای این شهرها در جدول شماره (۳) قابل مشاهده است.

جدول (۳): نمونه هایی از عدم هماهنگی مابین سمت و تخصص شوراهای اسلامی شهر در چند شهر کشور

شهر	سمت در کمیسیون	تخصص
بابل	رئیس شورا	دکترای عرفان اسلامی، فقه و مبانی حقوق اسلامی
	رئیس کمیسیون فرهنگی و اجتماعی	کارشناس راه و ترابری و راه سازی
	رئیس کمیسیون برنامه و بودجه	کارشناس ارشد شیمی
اصفهان	رئیس کمیسیون فرهنگی اجتماعی	کارشناس ارشد مدیریت نظامی
	خزانه دار و عضو هیئت رئیسه	کارشناس ارشد مهندسی متالوژی
	عضو کمیسیون فرهنگی	فوق دیپلم مکانیک
شیراز	خزانه دار شورا	کارشناس مهندسی مکانیک
	ناظر و نماینده شورا در کمیسیون ماده صد شهرداری	دکترای عمومی، رزیدنت بیهوشی و مراقبت های ویژه
مشهد	رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و امور اداری	کارشناس عمران و فوق لیسانس مهندسی سازه
	رئیس کمیسیون فنی و عمرانی و طرح ریزی شهری	مهندسی شیمی صنایع گاز
	رئیس کمیسیون حمل و نقل و ترافیک	خارج فقه حوزه، کارشناسی فقه و مبانی حقوق
	رئیس کمیسیون خدمات شهری و زیست محیطی شورا	کارشناس الهیات
قم	عضو هیئت رئیسه و نایب رئیس کمیسیون فرهنگی	لیسانس زبان و ادبیات عرب
	عضو هیئت رئیسه و نایب رئیس کمیسیون خدمات شهری	کارشناس ارشد در رشته میکرو بیولوژی
	رئیس شورا	تحصیلات خارج علوم حوزوی
	رئیس کمیته تشکیلات و روشهای کمیسیون بودجه	کارشناس ارشد فلسفه اسلامی
کرمان	نایب ریس شورا	کارشناس ارشد مهندسی کشاورزی

مهندس عمران	ریس کمیسیون برنامه و بودجه و امور حقوقی	
دیپلم ساختمان، دانشجوی رشته حقوق	ریس کمیسیون خدمات شهری و بهداشت و خزانه دار	
کارشناس ارشد ادبیات فارسی	ریس کمیسیون بانوان و جوانان و مشارکت های مردمی	
فوق دیپلم علوم آزمایشگاهی	رئیس کمیسیون خدمات شهری	همدان
کارشناسی زبان انگلیسی	عضو شورا	

منبع: پایگاه اطلاع رسانی شوراهای اسلامی شهرهای اصفهان، بابل، شیراز، مشهد، قم، تهران، کرمان و همدان

جدول شماره (۴): کمیته ها و تخصص مسئولین این کمیته ها در شورای اسلامی شهر تهران

تخصص	مسئول کمیته	کمیسیون
لیسانس جغرافیای انسانی	رئیس کمیته: فرهنگی	کمیسیون فرهنگی، اجتماعی و زیست شهری
لیسانس علوم سیاسی	رئیس کمیته: اجتماعی	
دانشجوی دکتری مدیریت دولتی	رئیس کمیته: ورزش	
دکتری پزشکی	رئیس کمیته: سلامت و زیست شهری	کمیسیون اقتصادی، برنامه و بودجه و حقوقی
لیسانس حقوق	رئیس کمیته: حقوقی قوانین و مقررات	
دکتری ریاضی	رئیس کمیته: امور اقتصادی و سرمایه گذاری	
کارشنای ارشد جامعه شناسی	رئیس کمیته: بودجه	
کارشناس ارشد صنایع	رئیس کمیته: برنامه ریزی	کمیسیون توسعه و عمران
کارشناس ارشد فلسفه اسلامی	رئیس کمیته: تشکیلات و روش ها	
دکتری ایمنولوژی	رئیس کمیته: محیط زیست	
دکتری عمران	رئیس کمیته: ایمن سازی و نظارت بر پروژه های	
دکتری معماری و شهرسازی	رئیس کمیته: معماری و شهرسازی	
دکتری ریاضی	رئیس کمیته: فن آوری اطلاعات	

منبع: پایگاه اصلاص رسانی شورای اسلامی شهر تهران

از جمله مشکلات مدیریت در اغلب شهرهای ایران، فقدان نیروی انسانی متخصص است. تخصص، مسئله ای است که به ویژه در عصر حاضر، مطمئناً بسیار مهم و ضروری خواهد بود. بعد از تشکیل شوراهای اسلامی به احتمال زیاد یکی از دلایلی که منجر به برخی ناکامی ها در بین شوراها شد، همین مسئله غیر متخصص بودن اعضای شوراها باشد. لذا قانون گذار می تواند به عنوان مثال با توجه به کمیسیون های گنجانده شده در چارت سازمانی شوراهای اسلامی، داشتن تخصص های مرتبط با این کمیسیونها را برای کاندیداهای شوراهای اسلامی ضروری نماید. در این صورت کاندیداها نیز با توجه به تخصص های مورد نیاز می توانند با افراد همفکر خود از هر تخصص مورد نیاز، شخصی را انتخاب و ائتلاف تشکیل دهند. مردم نیز می توانند به جای شخص به ائتلاف

متخصص رای دهند. در این صورت احتمال بروز اختلاف نظرهای شدید بعد از انتخابات بین شوراها نیز کاهش خواهد یافت. درست است که مدیریت حکومت محلی باید در دست نمایندگان مردم باشد، ولی نمایندگان مردم نیز در عین حال باید متخصص نیز باشند تا بتوان انتظار مدیریتی صحیح را از آنها داشت. در میان چند مورد از شوراهایی که مورد مطالعه قرار گرفت، در شورای اسلامی شهر تهران، هماهنگی نسبتاً بیشتری بین تخصص اعضای شورا با مسئولیت و ریاست کمیته ای که در اختیار دارند مشاهده می شود که در جدول شماره ۴ قابل مشاهده است.

اما مسئله بعدی توجه به لزوم ایجاد مدیریت یکپارچه در شهرهاست، امروزه در اکثر کشورهای جهان، مدیریت شهری به صورت یکپارچه است و اکثر نهادها و سازمان های موجود در شهر زیر نظر شهردار و شوراها شهر اداره می شوند. اما متأسفانه هنوز در کشور ما اکثر سازمان های حاضر در شهرها به صورت جداگانه و بدون هیچ رابطه با شهرداری و دیگر نهادها و تنها در راستای سیاست های سازمان بالا دستی خود اداره شده و طرحها و برنامه هایی را تهیه و اجرا می نمایند. در نتیجه یکی از مشکلات مدیریت شهری در کشور فقدان هماهنگی سازمان های متعدد مؤثر در مدیریت شهری است. در قالب انواع طرح ها و برنامه ها، تصمیماتی برای شهرها گرفته می شود و به مرحله اجرا در می آید که شهرداری ها و شوراها شهری به عنوان نمایندگان قاطبه اهالی شهر نقش چندانی در آن ها ندارند و نمایندگان ادارات و نهادهای مختلف در مرحله تصویب طرح ها و برنامه ها فقط ارتباط طرحها و برنامه ها را در حوزه مدیریتی خود دنبال می کنند. فقدان ارتباط میان بخشی نهادها با یکدیگر و عدم ارتباط منسجم با شهرداریها و شوراها شهری نتایجی نه چندان رضایت بخش برای شهرها به دنبال داشته است (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۳-۵۲). اما در بخش اجرا نیز می توان گفت که قوانین تصویب شده در زمینه شوراها و مدیریت شهری به طور کامل اجرایی نشده است و بخش عمده ای از معضلات کنونی شهرهای کشور نیز در زمینه های مختلف محصول این موضوع است. علیرغم آنکه شوراها در قانون اساسی جزو ارکان اداره امور کشور تلقی شده اند،

اما آنچه بعد از سه دهه از انقلاب رخ داده اجرای ناقص و نامتعادل قانون شوراهای در سطوح مختلف بوده است. عدم تشکیل شوراهای پایین دستی و گاه بالا دستی شوراهای شهر و ادغام شوراهای از جمله این موارد است. هنوز به استثنای شوراهای اسلامی شهر، شوراهای دیگر مرتبط با آن در سطح شهرهای ما پای نگرفته است. هنوز هم تشکیل شورای اسلامی منتخب منطقه ای، ناحیه ای و محله ای و شوراهای منتخب استان که می توانند بر حسب وظایف و حیطه اختیارات خود، نقش مهمی در رفع مشکلات داشته باشند و به عنوان نمایندگان حوزه منتخب خود، بهبود شرایط آن ها را در عرصه های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به پیش برند، تحقق نیافته است (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۱). شکی نیست شکل گیری شوراهای محله ای و شورایارها می تواند، نقش بسیار مثبتی در افزایش مشارکت های مردمی و به دنبال آن موفقیت شوراهای و مدیریت مطلوب شهری داشته باشند. با توجه به اینکه شوراهای امکان مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها و روستاها را فراهم می آورند، می توانند زمینه گسترش مدیریت های محلی را که نتیجه مشارکت های جمعی است، فراهم آورند. قانون اساسی ایران نیز با تاکید بر این مساله در اصل هفتم، شوراهای را در کنار سه رکن مقننه، مجریه و قضائیه به عنوان رکن چهارم از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور برشمرده است. چرا که شوراهای به علت نزدیک بودن به مردم و آگاهی از مشکلات آنها، بهتر می توانند راه حل متناسب با نیازهای مردم را ارائه دهند. اما در عمل شوراهای نه تنها در تصمیم گیری ها شرکت داده نمی شوند، بلکه گاه از آنها خواسته می شود تابعی از ساختار دولت بوده و تحت نظر آن عمل کنند؛ چرا که اساساً دولت ها تمایل دارند تمام امور ملی و محلی را تحت کنترل خود داشته باشند. همین امر باعث می شود دولت ها در مراحل مختلف به دنبال حذف اختیارات شوراهای باشند. ادغام روزافزون شوراهای در جهت تمرکز قدرت نیز از دیگر اقدامات دولت ها در جهت محدود کردن حوزه اختیارات شوراهای است. در نهایت می توان اینگونه نتیجه گرفت که شوراهای برای انجام وظایف خود با مشکلات درونی و بیرونی روبرو هستند. مشکلات درونی به سطح دانش، تخصص و اطلاعات شهری

اعضا، ضعف ساختاری، قانونی، تئوریک و مشکلات سازمانی شوراها و رویکرد دولت مربوط می شود. بخشی از مشکلات بیرونی شوراها نیز ناشی از عدم به رسمیت شناخته شدن شوراها توسط نهادهای دیگر است که البته این مساله ناشی از کم اهمیت بودن شوراها در برنامه های دولت ها می باشد. مشکلات مالی که وابستگی شوراها به نهادهای تحت امرشان را به همراه دارد، از موارد دیگری است در عمل تضعیف جایگاه شورا و عدم کارائی و اثر بخشی آن را به دنبال دارد. عدم تفکیک و تمایز امور ملی و محلی در قوانین موضوعه، دوگانگی مدیریت شهری با مدیریت شهرداری ها و عدم تحقق و عملیاتی شدن نظریه مدیریت یکپارچه شهری از جمله دوگانگی هایی است که در عمل، تضعیف جایگاه و ضعف عملکردی شوراها را به دنبال دارد.

منابع و مآخذ:

- ۱- آذربایجانی، کریم و دریایی، جواد (۱۳۸۶)؛ بررسی عملکرد شوراهای شهر بر اثر بخشی شهرداری ها (نمونه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباده)، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی «مدیریت»، شماره ۲۵.
- ۲- احمدآخوندی عباس، برک پور ناصر، اسدی ایرج، بصیرت میثم و طاهرخانی حبیب الله (۱۳۸۷)؛ آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، پژوهش های جغرافیایی، شماره ۶۳، صص ۱۵۶-۱۳۵.
- ۳- پاپلی یزدی، محمدحسین، رجبی سناجردی، حسین (۱۳۸۷)؛ نظریات شهر و پیرامون، تهران، انتشارات سمت، چاپ سوم.
- ۴- پیران، پرویز (۱۳۸۱)؛ شوراها در ایران، نگاه آسیب شناسانه، فصل نامه رفاه اجتماعی، سال دوم، شماره ۵، دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی.
- ۵- چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۲)؛ جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- ۶- حبیبی، الله بخش (۱۳۸۱)؛ بررسی عملکرد نخستین شورای اسلامی شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۷- حسینی، سیدعلی (۱۳۸۵)؛ مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقه ای در ایران، رشت، انتشارات حق شناس، چاپ اول.
- ۸- حکمت نیا، حسن - موسوی، میرنجف (۱۳۸۵)؛ تحلیلی تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۰، صص ۱۲۱-۱۳۶.
- ۹- خوب روی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)؛ نقدی بر فدرالیسم، موسسه نشر و پژوهش شیرازه، تهران، چاپ اول
- ۱۰- دلجویی، غلامحسین و شهبازی، مهدی (تابستان ۱۳۸۶)؛ بررسی میزان اثر بخشی عملکرد شوراهای اسلامی کلان شهرهای کشور (مقایسه موردی؛ اصفهان و مشهد)، فصل نامه سیاست داخلی، سال اول، شماره سوم، صص ۱۰۹ تا ۱۶۱.
- ۱۱- رحیمی نژاد، محمد (۱۳۸۱)؛ رابطه شوراهای اسلامی محلی با قوای مجریه، مقننه و قضائیه، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۱۲- شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲)؛ لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره پیاپی ۱، صص ۶۲-۳۷.
- ۱۳- طالبی، محمدعلی (۱۳۸۷)؛ شوراها و مشارکت سیاسی در ایران (۱۳۸۶-۱۳۷۷)، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی، دانشگاه اصفهان.
- ۱۴- عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۷)؛ بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، چاپ چهارم.
- ۱۵- علوی لنگرودی، سید کاظم (۱۳۸۰)؛ بررسی راهکارها و روشهای تعمیق ارتباط شوراها اسلامی با مردم از نگرش دانشگاهیان، (نمونه موردی: دانشگاهیان دانشگاه یزد)، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته جامعه شناسی، دانشگاه یزد.

۱۶- علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۹)؛ بررسی الگوهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران)، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، جلد اول.

۱۷- کریمی، وهاب (۱۳۸۱)؛ بررسی الگوهای شناخته شده شوراهای محلی در جهان، تهران، وزارت کشور، چاپ اول.

۱۸- محمد میرزایی، مرتضی (۱۳۸۱)؛ تراژدی شوراها، تهران، انتشارات روزنه، چاپ اول.

۱۹- مدیرشانه چی، محسن (۱۳۷۹)؛ تمرکز گرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر، تهران، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.

20- Margre, jaume & Bertrana, Xavier (2004); Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries, <http://www.cstil.org>.

منابع اینترنتی

- پایگاه اطلاع رسانی شورای اسلامی شهر بابل (<http://www.babolshora.ir>).
- پایگاه اطلاع رسانی شورای اسلامی شهر تهران (<http://www.shora-tehran.ir>).
- پایگاه اطلاع رسانی شورای اسلامی شهر اصفهان (<http://www.council.isfahan.ir>).
- پایگاه اطلاع رسانی شورای اسلامی شهر شیراز (<http://www.council.shiraz.ir>).