



فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰، صفحات ۱۹۷-۱۷۵

### مقاله پژوهشی

## واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی\*

سمانه کشوردوست جوینه<sup>۱</sup>

استادیار انقلاب اسلامی دانشگاه تهران

حسین احمدی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۹/۱۰/۵ - تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۲/۲۵)

### چکیده

هدف پژوهش حاضر سنجش موانع و چالش‌های پیش روی تحقق تمرکززدایی در ایران است. در این راستا این مطالعه به شیوه توصیفی - تحلیلی متغیرهای موثر بر تحقق تمرکززدایی را براساس مصاحبه نیمه ساختارمند و مطالعات پیشین پژوهی شناسایی و بر مبنای پرسشنامه محقق ساخته و نظر سنجی از ۳۰ نفر متخصص در حوزه حکمرانی محلی، اطلاعات مورد نیاز را جمع‌آوری نموده است. شیوه تجزیه و تحلیل بر اساس روش تحلیل محتوای اسنادی و همچنین بهره‌گیری از روش‌های تحلیل تصمیم‌گیری چند معیاره بوده است. نتایج پژوهش حاضر نشان داد که مهمترین موانع تمرکززدایی عبارتند از: نبود مدیریت یکپارچه شهری، اقتصاد رانتی کشور، فقدان اختیارات لازم شوراهای و عدم مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های شوراهای، بهره‌گیری ناکافی از فناوری‌ها و عدم تعریف ضمانت برای اجرای مصوبات شوراهای.

**واژگان کلیدی:** تمرکززدایی، دموکراسی محلی، روش‌های تحلیل تصمیم‌گیری چند معیاره، شورای شهر.

\* - این مقاله برگرفته از نتایج طرح پژوهشی «صد سال دموکراسی محلی: روند تمرکززدایی از مرکز و واگذاری اختیارات به نهاد های محلی با تاکید بر انتخابات شوراهای» در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران می باشد.

## مقدمه

عدم تمرکز، روشی است که در آن دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی را به نهادهای محلی که متصدیقات آن بسته به توسعه سیاسی کشور توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌نماید (نبوی، ۱۳۵۶: ۵-۱). کارلسن، تمرکز زدایی را فرایندی می‌داند که معمولاً حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی درجه تمرکز و افزودن درجه عدم تمرکز می‌شود و البته این به معنای ایجاد عدم تمرکز مطلق نیست. ایوانز و اسکاکپول معتقدند که تمرکز زدایی از حکومت مرکزی باعث شکل‌دهی سرمایه انسانی گردیده و واگذاری اختیارات در سطوح افقی و عمودی جامعه، حکمرانی دموکراتیک را تقویت می‌کند و ضمن آنکه محیط مناسب‌تری را برای توسعه انسان محور فراهم می‌سازد، موجب تضمین بقای حکومت نیز خواهد گردید (Warner, 2001:191). از این رو برای نیل به توسعه، تنوع در ساختار حکومتی، تمرکز زدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین تر مطرح شده که به عنوان محملی برای پژوهش‌گران توسعه در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بیشتر مورد توجه قرار گرفته است و موجب شده که ایده تمرکز زدایی در کانون مطالعات مفهومی و عملی توسعه قرار گیرد (Conyers, 1986: 598). پیشینه تمرکز زدایی در ایران به سال‌های اولیه پس از انقلاب مشروطیت بر می‌گردد. در سال ۱۲۸۶ اولین بار در ایران، قانون انجمن بلدیة در راستای تفویض اختیارات و امور شهری حفظ منافع شهر و رفع نیازهای ساکنین شهر در نظر گرفته شده بود. انجمن بلدیة و اداره بلدیة (شهرداری) نهادی مستقل از دولت و مجلس برای اداره بهینه امور محلی مانند بهداشت، آبادانی، تنزیل و تسعیر نرخ اجناس و روی هم رفته برای آسایش مردم بنیانگذاری شد. این انجمن به دلیل مشارکت عمومی و نقش شهروند در امور محلی دارای ماهیت حقوقی و استقلال مالی بود (بیطرفان، ۱۳۹۰) با روی کار آمدن رضاشاه قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ لغو گردید و برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی شهرداری‌ها، قانون بلدیة دوم در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. این قانون اگر چه توانست مشکلاتی از جمله تأمین اعتبارات مالی و ضروری برای اداره امور شهرداری را تا اندازه‌ای حل کند اما با تضعیف نقش انجمن بلدیة، در عمل؛ آرمان‌های قانون بلدیة مصوب دوران مشروطیت را در زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور کم رنگ کرد و تمرکزگرایی بیشتری را به نفع دولت مرکزی با تشدید اختیارات اداره بلدیة در برابر انجمن بلدیة ایجاد نمود. سومین قانون مرتبط با انجمن شهر در سال ۱۳۲۸ و در دوران فضای باز سیاسی پس از اشغال کشور و سقوط رضا شاه و دوران بی‌ثباتی سیاسی حکومت پهلوی دوم شکل گرفت که اختیارات دولت مرکزی را تا حدی به انجمن‌های محلی واگذار می‌نمود. این قانون که درگیر و دار نهضت ملی شدن صنعت نفت تصویب شده بود اجرا نشد. دوره چهارم تحولات تمرکز زدایی در کشور پس از کودتای سال ۱۳۳۲ با قانون شهرداری ۱۳۳۴، قانون اصلاح پاره‌ای مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵ و قانون اصلاح قانون شهرداری ۱۳۵۵ به تصویب رسیدند. بررسی این قوانین نشان می‌دهد که استقلال

عمل نهادهای مردمی در امور شهرها روز به روز کم‌رنگ‌تر و وابستگی آن‌ها به قوه مجریه شدیدتر گردید. پس از پیروزی انقلاب با توجه به نقش گسترده مردم در تحولات انقلاب، اولین قانون در سال ۱۳۶۱، انتخاب انجمن‌های شهر را به صورت محلی، منطقه‌ای و شهری قرار داد که کاملاً متأثر از تمرکززدایی بود؛ با این وجود به دلیل آسیب‌های ناشی از جنگ و بی‌ثباتی سیاسی این قانون هرگز به مرحله اجرا در نیامد و وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای شهر در نظر گرفته شد. با وجود اصلاحیه‌ها و استفساریه‌های متعدد این قانون، در سال ۱۳۷۵ قانون جدیدی با لغو قانون پیشین و حذف انتخابات محله‌ای به تصویب رسید که بر اساس آن انتخابات به صورت یک مرحله‌ای برگزار می‌گردید و هیات مرکزی و استانی حل اختلاف به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای شهر متشکل از مقامات حکومت مرکزی بود. این در حالی است که نمایندگان شوراها و اعضای شورا در این هیات‌ها در نظر گرفته نشده بودند. بررسی قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های آن در سال‌های بعد و قانون ۱۳۸۲ نشان می‌دهد که مفاد آن‌ها نه تنها پاسخگوی تمام شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز محلی نبود، بلکه نقش و جایگاهی که آن‌ها برای شورای محلی قایل شده بود، در حد و اندازه ترتیبات مقرر قانون اساسی نیز نبود. در همین راستا پرسش کلیدی این مقاله این است که موانع و چالش‌های عدم تحقق تمرکززدایی در حیطه شوراهای چیست؟ به عبارت دیگر چه عواملی تحقق تمرکززدایی را با ضعف و آسیب مواجه می‌سازد؟

### پیشینه پژوهش

الهوریدی زاده و همکاران (۱۳۹۴)، در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکز زدایی اداری در دولت محلی)» بیان داشته‌اند که در پنج مؤلفه جایگاه قانونی شورای شهر در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور، انتخابات اعضا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر، شخصیت حقوقی شورای شهر، بودجه و منابع مالی شورای شهر-شهرداری، اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی دچار ضعف و آسیب است. دیگر یافته‌های این تحقیق نشان داده است که رویکرد مبهم قانون اساسی همراه با تفسیر به رای نهادهای بالادستی و آراء نهادهای حقوقی و قضایی بر اصول تمرکز زدایی شورای شهر تاثیر منفی گذاشته است. آبیاری و همکاران در مطالعه‌ای تحت عنوان «نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی (مطالعه موردی: ایران)»، بیان داشته‌اند که یکی از مهمترین مولفه‌های توسعه سیاسی، کارایی و کارآمدی دستگاه‌های حکومتی در سطوح ایالتی یا استانی دولت‌ها می‌باشد. نتایج حاصل از این مطالعه نشان داد که متأثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکز زدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراها)، وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکز زدایی، تمرکزگرایی بر تمرکز زدایی غلبه یافته است.

کوزه گر و رضایی در پژوهشی با عنوان «رهیافت توسعه، تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی» به این نتیجه دست یافته اند که در نیم قرن اخیر، تمرکز زدایی از دولت به عنوان یکی از کلیدی ترین ابزارهایی توسعه و به موازات آن یک فرایند دموکراتیک شناخته می شود. تمرکززدایی نیازمند پیش شرطهای قانونی و در عین حال اجرایی است که آثار آن در توانمندسازی دولت در ارائه خدمات عمومی، مشارکت و آموزش اجتماعی و توسعه اقتصاد محلی نمایان است. سالاری و صفوی سهی (۱۳۹۶)، در مطالعه‌ای با عنوان، نقش نهاد شورای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی (مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)، به این نتیجه دست یافته‌اند که امروزه شهر و هر محیط زندگی مدنی و اجتماعی، با شهروندان معنی پیدا می کند. نتایج این مطالعه نشان داده است که از میان ابعاد عملکرد شورای اسلامی شهر تهران، به ترتیب متغیرهای انتخاب شهردار، نظارت بر مدیریت شهری و تصویب امور شهرداری، پیش بینی کننده میزان تحقق حقوق شهروندی است. لذا فراهم آوردن سازوکارهای مناسب جهت تحقق بهتر معیارهای بیان شده در شورای اسلامی شهر تهران، کمک شایانی به ایفای نقش هر چه بهتر این نهاد در تحقق حقوق شهروندی در راستای افزایش کیفیت زندگی شهروندان تهرانی خواهد کرد.

### چارچوب مفهومی

عدم تمرکز روشی است که در آن دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی، که متصدیان آن بسته به توسعه سیاسی کشور توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می نماید (نبوی، ۱۳۵۶: ۱-۵). بسته به اهدافی که در کشورهای مختلف از تغییر ساختار دولت دنبال می شود، سیاست‌های تمرکز زدایی، اشکال گوناگونی به خود می گیرد. به طور کلی تمرکز زدایی «انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از سوی مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی است» (Rondinelli, 1981). فلسفه تمرکز زدایی در کشورهای دموکراتیک، مبتنی بر این فرض است که گذشته از تفکیک قوا که شرط بقای دموکراسی است، باید تجزیه دیگری از نیروی حکومت در نواحی مختلف کشور صورت گیرد، یعنی قدرت حکومت در مناطق مختلف، خصوصاً مناطق پیرامونی تقسیم شود تا هر چه بیشتر از میزان انحصار دولت مرکزی کاسته شود. بر اساس این فرض، اگر در هر قسمت از کشور قدرت‌های محلی صاحب اختیار باشند، همین اختیارات موجب خواهد شد که حکومت مرکزی نتواند حقوق مسلم مردم را غضب کند (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۱۹). از طریق تمرکززدایی هم مکانیسم‌های نظارتی حکومت بیشتر می شود و هم مردم مشارکت کم واسطه‌تری در سرنوشت خود پیدا خواهند کرد. کارنامه عدم تمرکز نشان داده است که اگر این الگو در دولت‌های اقتدار گرا با اقتصاد متمرکز و دولتی اجرا شود، صرفاً یک امر صوری

خواهد بود و نمى‌توانند در کاهش‌های تنش‌های مرکز - پیرامونى موفق باشند، ولى اگر عدم تمرکز همراه با اقتصاد غير دولتى و دموکراسى نهادينه باشد و مردم مناطق به طور مستقيم متصديان منطقه‌ای خود را انتخاب کنند، اين الگو مى‌تواند موفق باشد (همانند فرانسه) و اساساً نوعى شبه‌فدريالیسم خواهد بود. کارنامه تمرکززدایی نشان مى‌دهد که اين الگو اساساً یک سياست بوروکراتیک برای حکومت داری است (اجلالی، ۱۳۸۱: ۱۷۲). از جهت میزان قدرت واگذاری؛ تمرکززدایی را مى‌توان به طور کلی به سه دسته ادارى، اجرايى و تفينى تقسيم نمود. در تمرکز زدایی ادارى وظايف دولت به شیوه غيرمتمرکز انجام مى‌شوند، بدون اينکه صلاحیت‌های تصميم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. اين امر به طور مشخص‌تر به اين معناست که وظايف ادارى توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارت خانه‌ها که به صورت غير متمرکز در سطح مناطق تاسيس مى‌گردند، انجام مى‌گیرند. اين شکل از تمرکز زدایی همچنين تراکم زدایی نامیده مى‌شود (اطاعت، ۱۳۸۹: ۹۰-۸۹). تمرکززدایی اجرايى به مفهوم عدم تمرکز وظايف دولتى است. البته در اين گونه تمرکززدایی، بر خلاف تمرکززدایی ادارى، وظايف دولتى جهت انجام مستقلانه و خود مسئولانه آن‌ها به دستگاه ادارى مناطق تفويض مى‌گردند (همانند بریتانیای کبير و فرانسه). سومين نوع تمرکز زدایی، تنوع صلاحیت‌های قانونگذاری است و اين به مفهوم واگذاری صلاحیت قانونگذاری به پارلمان‌های مناطق است. به عبارت ديگر، دولت فقط سياست‌های کلی را وضع و اجرا نماید، ولى مناطق بر حسب مقتضيات منطقه‌ای خود، قوانين و سياست‌های لازم را وضع و اجرا نمایند (ایرانپور، ۱۳۸۹).

## روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر جهت‌گیری پژوهش، از نوع پژوهش‌های کاربردى، از نظر ماهيت مسأله از نوع پژوهش‌های كمى و اسنادى، از نظر زمانى، گذشته نگر و از لحاظ میزان و درجه کنترل متغيرها از نوع تحقيقات غيرآزمایشى و از نظر روش تحقيق از نوع توصيفى-تحليلی بوده است. جامعه آمارى اين مطالعه، تعداد ۳۰ نفر از متخصصين و اندیشمندان حوزه تمرکززدایی، حکمرانى محلى و دموکراسى مردمى به شرح جدول ۱ است. شیوه جمع‌آوری اطلاعات بر اساس اطلاعات به دست آمده از پرسشنامه محقق است. روايى پرسشنامه‌ها بر اساس نظر سنجى از اساتيد دانشگاه تهران سنجيده گرديد. پایايى آن نیز با آلفای کرونباخ با ضريب ۰,۹۰ تأييد گرديد. متغيرهای پژوهش به منظور شناسایی موانع تمرکززدایی با بررسى مطالعات پيشين پژوهشى و همچنين مصاحبه نيمه ساختارمند از طريق روش تحليل محتوا و خوانش متن پایه از منابع معتبر داخلى و خارجى گردآوری شده و در قالب سنجه‌های عملیاتی یا متغيرهای مفهومی به تعداد ۴۰ سنجه در طيف ليکرت تدوين گرديد. در مرحله بعد، با ارزیابی روايى محتوایی توسط اساتيد دانشگاه، تعدادی از آن‌ها حذف و ادغام شده و در مجموع ۳۱ سنجه نهایی آماده پرسش

و گردآوری داده‌ها گردید. شیوه تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده بر اساس بهره‌گیری از روش‌های تحلیل تصمیم‌گیری چند معیاره تاپسیس (TOPSIS)، است.

جدول ۱ - فهرست افراد مصاحبه‌شونده بر اساس سمت و تخصص

| ردیف | سمت                               | تخصص   |
|------|-----------------------------------|--|
| ۱    | شهردار سابق تهران                 | مهندسی راه و ترافیک                          |
| ۲    | عضو سابق شورای شهر تهران          | مهندسی راه و ساختمان                         |
| ۳    | عضو کنونی شورای شهر سمنان         | مهندسی راه و ساختمان                         |
| ۴    | عضو کنونی شورای شهر سمنان         | دکترای اقتصاد                                |
| ۵    | رئیس و عضو کنونی شورای شهر یزد    | مهندسی عمران                                 |
| ۶    | عضو کنونی شورای شهر یزد           | مهندسی استاد دانشگاه یزد دکترای              |
| ۷    | شهردار کنونی شهر دیواندره         | شهرسازی مهندسی                               |
| ۸    | عضو کنونی شورای شهر دیواندره      | برنامه ریزی شهری                             |
| ۹    | عضو کنونی شورای شهر دیواندره      | برنامه ریزی شهری                             |
| ۱۰   | عضو کنونی شورای شهر زارچ          | مهندسی معماری                                |
| ۱۱   | عضو سابق شورای شهر اصفهان         | مهندسی راه                                   |
| ۱۲   | عضو کنونی شورای شهر سبزوار        | مهندسی شهرسازی                               |
| ۱۳   | عضو سابق شورای شهر سبزوار         | برنامه ریزی شهری                             |
| ۱۴   | عضو سابق شورای شهر قم             | تحصیلات حوزوی                                |
| ۱۵   | عضو سابق شورای شهر شیراز          | فوق لیسانس محیط زیست                         |
| ۱۶   | معاونت اجرایی شورای عالی استان‌ها | از دانشگاه تهران MBA                         |
| ۱۷   | عضو سابق شورای عالی استان‌ها      | مهندسی برق                                   |
| ۱۸   | کارشناس شورای شهر                 | دکترای شهرسازی                               |
| ۱۹   | کارشناس شورای شهر                 | سابقه ۵ ساله در شوراها بدون تحصیلات دانشگاهی |
| ۲۰   | استاد دانشگاه تهران               | علوم سیاسی                                   |
| ۲۱   | استاد دانشگاه تهران               | علوم سیاسی                                   |
| ۲۲   | استاد دانشگاه شهید بهشتی          | علوم سیاسی                                   |
| ۲۳   | استاد دانشگاه خوارزمی             | جغرافیای سیاسی                               |
| ۲۴   | استاد دانشگاه خوارزمی             | جغرافیای سیاسی                               |
| ۲۵   | دانشجوی دکترای دانشگاه خوارزمی    | جغرافیای سیاسی                               |
| ۲۶   | دانشجوی دکترای دانشگاه خوارزمی    | جغرافیای سیاسی                               |
| ۲۷   | استاد دانشگاه پیام نور تهران      | علوم سیاسی                                   |

|                  |                              |    |
|------------------|------------------------------|----|
| علوم سیاسی       | استاد دانشگاه نیشابور        | ۲۸ |
| برنامه ریزی شهری | استاد دانشگاه نور تهران      | ۲۹ |
| برنامه ریزی شهری | استاد دانشگاه پیام نور تهران | ۳۰ |

جدول ۲ - مولفه‌ها و متغیرهای سنجش موانع تحقق تمرکززدایی در کشور

| متغیرها   | ایندکس متغیرها | مولفه          |
|---|----------------|----------------|
| تک ساختی بودن نظام سیاسی ایران  | V1             | سیاسی (بنیادی) |
| عدم تعریف استراتژی محلی گرایی و تمرکز زدایی در سند چشم انداز ایران ۱۴۰۴             | V2             |                |
| فائل نبودن رکن تصمیم گیری برای شوراهای و تسلط رویکرد نظارتی به شوراهای              | V3             |                |
| تسلط برنامه‌ریزی بخشی در ایران  | V4             |                |
| نبود مدیریت یکپارچه شهری در ایران   | V5             |                |
| ساختار برنامه‌ریزی از بالا به پایین   | V6             |                |
| تمرکز گرایی شدید در ساختار اداری - اجرایی کشور                                      | V7             |                |
| ترس از استقلال واحدهای سرزمینی پیرامونی در قالب تمرکز زدایی                         | V8             |                |
| تداخلات کارکردی و سازمانی و عدم هماهنگی شهرداری‌ها با سایر سازمان‌های دولتی         | V9             |                |
| وابستگی اقتصاد کشور به منابع درآمد نفتی   | V10            | اقتصادی        |
| اقتصاد رانته کشور   | V11            |                |
| فقدان منابع مالی پایدار در بدنه شهرداری و شوراهای                                   | V12            |                |
| فقدان استقلال عمل کافی شوراهای  | V13            | اجتماعی- اداری |
| فقدان اختیارات لازم شوراهای   | V14            |                |
| عدم مشارکت مردم در تصمیم گیری‌های شوراهای   | V15            |                |
| محدود بودن حدود اختیارات شوراهای به شهرداری‌ها                                      | V16            |                |
| نهادینه نشدن فرهنگ سیاسی مشارکتی در ایران   | V17            |                |
| عدم بهره‌مندی برخی شوراهای از تخصص و دانش متناسب با سیاستگذاری عمومی در مقیاس شهر   | V18            |                |
| تعارض منافع برخی شوراهای در برخی دوره‌ها  | V19            |                |
| تخلفات و سوء استفاده‌های مالی بسیار و بازداشت‌های اعضای شوراهای شهر در سطح کشور     | V20            |                |
| عدم تجربه کاری برخی منتخبان شوراهای در حوزه شهری                                    | V21            |                |
| انجام فرایند انتخابات نه بر اساس دانش و تجربه، بلکه بر اساس شکل‌گیری گروه‌های جناحی | V22            |                |
| استفاده ناکافی از شبکه‌های اطلاع رسانی تکنولوژیکی برای ارائه گزارش‌های عملکردی      | V23            |                |

| متغیرها   | ایندکس<br>متغیرها | مؤلفه                   |
|---|-------------------|-------------------------|
| بهره گیری ناکافی از فناوری‌ها، رسانه جهت اطلاع رسانی مصوبات شوراها                                      | V24               | تکنولوژیک و<br>زیرساختی |
| ظهور مسائل زیست محیطی متنوع در شهرهای بزرگ  | V25               | و زیست<br>محیطی         |
| عدم وجود شفافیت قانونی در تفویض اختیار شوراها   | V26               | قانونی                  |
| عدم تعریف قانونی حدود و اختیارات نظارت شوراها   | V27               |                         |
| عدم تعریف قانونی اختیارات و استقلال عمل<br>شوراها در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی                | V28               |                         |
| عدم تعریف صلاحیت وضع مقررات در قانون اساسی (اصل هفتم) برای شوراها                                       | V29               |                         |
| عدم تعریف ضمانت اجرایی برای اجرای مصوبات شوراها   | V30               |                         |
| عدم اطلاع رسانی بودجه و هزینه واحد شوراها<br>(عدم شفافیت مالی)، بر اساس بند ۳۱ ماده ۷۱ و بند ۱۰ ماده ۷۱ | V31               |                         |

## بحث و یافته‌ها

روش‌های تصمیم‌گیری چند معیاره که در این پژوهش استفاده شده است و به اختصار MCDM نیز گفته می‌شود، به عنوان رویکردی رسمی برای ایجاد اطلاعات و ارزیابی تصمیم‌گیری در مسائل متعدد و اهداف متناقض به شمار می‌رود و می‌تواند به کاربران در درک نتایج ارزیابی یکپارچه از جمله ارزیابی اهداف سیاستگذاری و دستیابی به نتایج کارا کمک کند (طاهرخانی، ۱۳۸۶: ۶۵). در این راستا در این پژوهش از تکنیک تاپسیس جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات فراهم آمده استفاده می‌شود که فرایند و الگوریتم این روش در هشت مرحله به شرح زیر صورت گرفته است:

۱- تشکیل ماتریس داده‌ها بر اساس  $n$  آلترناتیو و  $m$  گزینه. نکاتی که در این مرحله باید به آن‌ها توجه کرد، عبارتند از:

الف- معیارهای کمی و کیفی به طور همزمان می‌توانند در این مدل مورد استفاده قرار گیرند، به شرطی که معیارهای کیفی قابلیت تبدیل به معیارهای کمی را داشته باشند. بر این اساس، معیارهای کیفی باید امتیازدهی شده و برای انجام تحلیل در ماتریس داده‌ها قرار گیرند.  
ب- تمامی معیارها باید یک دست باشند؛ یعنی یا همه مثبت باشند و یا همه منفی باشند. چنانچه شاخصی منفی باشد، نمی‌تواند در کنار معیارهای مثبت مورد آزمون قرار گیرد.

$$n_{ij} = r_{ij} / \sqrt{\sum_{i=1}^m r_{ij}^2}$$



۲- تهیه ماتریس نرمالیزه شده (ماتریس R)

به دلیل آنکه احتمال قوی وجود دارد که مقادیر کمی تعلق گرفته به معیارها و شاخص های دارای یک واحد نباشند، باید دیمانسیون واحد آنها از بین برده شود و این مقادیر کمی را به ارقام بدون بعد تبدیل نمود، به همین علت همه مقادیر تعلق گرفته به درایه های ماتریس تصمیم گیری، باید بر اساس رابطه زیر به مقادیر بدون بعد تبدیل شود (جدول شماره ۲).

$$R_{ij} = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & \dots & r_{1n} \\ r_{21} & r_{22} & \dots & r_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ r_{m1} & r_{m2} & \dots & r_{mn} \end{bmatrix} \quad r_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\sum_{k=1}^m a_{kj}^2}}$$

۳- مسائل انتخابی و ارزیابی گزینه ها در حالتی که تصمیم گیرنده با چند گزینه و چند معیار روبرو است، از جمله مسائل کلیدی و استراتژیکی است که برای حل موفقیت آمیز آن از تکنیک های توسعه داده شده استفاده می گردد (همتی، ۱۳۸۷: ۷۲). در این مرحله وزن هر یک شاخص ها بر اساس روش آنتروپی محاسبه می شود. باید در نظر داشت که مجموع وزن معیارها برابر یک باشد. سپس مقدار هر معیار را در وزن همان معیار ضرب کرده و ماتریس استاندارد موزون پس از وزندهی مشخص می شود.

۴- تعیین فاصله آمین گزینه از گزینه ایده آل (بالاترین عملکرد هر شاخص) که آن را با  $(A^+)$  نشان می دهند.

$$A^+ = \{(\max_i v_{ij} | j \in J), (\max_{ij} v_{ij} | j \in J)\}$$

$$A^+ = \{V_1^+, V_2^+, \dots, V_n^+\}$$

۵. تعیین فاصله i امین آلترناتیو حداقل (پایین ترین عملکرد هر شاخص) که آن را با  $(A^-)$

$$A^- = \{(\min_i v_{ij} | j \in J), (\max_{ij} v_{ij} | j \in J)\}$$

$$A^- = \{V_1^-, V_2^-, \dots, V_n^-\}$$

۶- تعیین معیار فاصله ای برای گزینه ایده آل  $(S^+)$  و گزینه حداقل  $(S^-)$ .

۷- تعیین ضریبی که برابر است با فاصله گزینه حداقل  $(Si^-)$  تقسیم بر مجموع فاصله گزینه حداقل  $(Si^-)$  و فاصله آلترناتیو ایده آل  $(Si^+)$  که آن را با  $(Ci^+)$  نشان داده و از رابطه زیر محاسبه می شود جدول (۴).

$$C_i^* = \frac{S_i^-}{S_i^- + S_i^+}$$

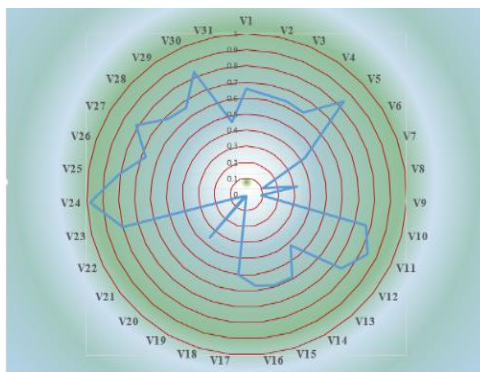
۸- رتبه‌بندی گزینه براساس میزان  $(Ci^+)$ ، میزان فوق بین صفر و یک در نوسان است.  $(Ci^+)$  برابر ۱ نشان‌دهنده بالاترین رتبه و  $(Ci^+)$  برابر صفر نیز نشان‌دهنده کمترین رتبه است (طاهرخانی، ۱۳۸۳: ۶۴-۶۶). در واقع هر چه میزان نزدیکی این گزینه‌ها (متغیرها) به راه حل ایده آل بیشتر باشد، نشان دهنده، بالاتر بودن رتبه گزینه‌های مورد نظر می‌باشد. یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که در مؤلفه سیاسی نهادی، متغیرهای «نبود مدیریت یکپارچه شهری، تک ساختی بودن نظام سیاسی ایران، قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری برای شوراهای و تسلط رویکرد نظارتی به شوراهای»، در مؤلفه اقتصادی، متغیرهای «وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی و اقتصاد رانتی کشور»، در مؤلفه اجتماعی - اداری، متغیرهای «فقدان اختیارات لازم شوراهای، عدم مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های شوراهای، محدود بودن حدود اختیارات شوراهای به شهرداری-ها، نهادینه نشدن فرهنگ سیاسی مشارکتی در ایران»، در مؤلفه تکنولوژیک و زیست محیطی، متغیرهای «بهره‌گیری ناکافی از فناوری‌ها، رسانه جهت اطلاع‌رسانی مصوبات شوراهای، استفاده ناکافی از شبکه‌های اطلاع‌رسانی تکنولوژیک برای ارائه گزارش‌های عملکردی»، در مؤلفه قانونی، متغیرهای «عدم وجود شفافیت قانونی در تفویض اختیار شوراهای، عدم تعریف ضمانت اجرایی برای اجرای مصوبات شوراهای، عدم تعریف قانونی حدود و اختیارات نظارت شوراهای»، مهمترین موانع موثر بر تمرکززدایی و شکل‌گیری دموکراسی محلی در ایران بوده‌اند (جدول ۳).

جدول ۳ - شناسایی مهمترین موانع تحقق تمرکززدایی در متغیرهای مورد بررسی بر اساس تکنیک

تاپسیس TOSIS

| رتبه | ضریب متغیرها | فاصله از ایده آل مثبت | فاصله از ایده آل منفی | متغیرها | مؤلفه‌ها      |
|------|--------------|-----------------------|-----------------------|---------|---------------|
| ۲    | ۰,۶۶         | ۰,۲۵                  | ۰,۱۳                  | V1      | سیاسی (نهادی) |
| ۳    | ۰,۶۳         | ۰,۵۸                  | ۰,۳۳                  | V2      |               |
| ۳    | ۰,۶۳         | ۰,۴۸                  | ۰,۲۸                  | V3      |               |
| ۴    | ۰,۶۲         | ۰,۶۱                  | ۰,۳۷                  | V4      |               |
| ۱    | ۰,۸۴         | ۰,۳۳                  | ۰,۰۶                  | V5      |               |
| ۵    | ۰,۴۳         | ۰,۱۹                  | ۰,۲۵                  | V6      |               |
| ۷    | ۰,۱۱         | ۰,۰۳                  | ۰,۳۵                  | V7      |               |
| ۶    | ۰,۳۲         | ۰,۱۳                  | ۰,۲۸                  | V8      |               |
| ۸    | ۰,۰۹         | ۰,۰۳                  | ۰,۲۸                  | V9      |               |
| ۲    | ۰,۷۷         | ۰,۲۹                  | ۰,۰۹                  | V10     | اقتصادی       |
| ۱    | ۰,۸۴         | ۱,۳۶                  | ۰,۲۶                  | V11     |               |
| ۳    | ۰,۷۵         | ۰,۷۱                  | ۰,۲۳                  | V12     |               |

| رتبه | ضریب متغیرها | فاصله از ایده آل مثبت | فاصله از ایده آل منفی | متغیرها | مولفه ها               |
|------|--------------|-----------------------|-----------------------|---------|------------------------|
| ۴    | ۰,۴۲         | ۰,۲۲                  | ۰,۳۱                  | V13     | اجتماعی - اداری        |
| ۱    | ۰,۵۹         | ۰,۵۵                  | ۰,۳۸                  | V14     |                        |
| ۱    | ۰,۵۹         | ۰,۴۳                  | ۰,۳۰                  | V15     |                        |
| ۲    | ۰,۵۷         | ۰,۵۷                  | ۰,۴۳                  | V16     |                        |
| ۳    | ۰,۵۰         | ۰,۳۰                  | ۰,۳۰                  | V17     |                        |
| ۷    | ۰,۰۱         | ۰,۰۱                  | ۰,۴۳                  | V18     |                        |
| ۶    | ۰,۰۲         | ۰,۰۰                  | ۰,۴۳                  | V19     |                        |
| ۵    | ۰,۳۵         | ۰,۱۶                  | ۰,۲۹                  | V20     |                        |
| ۶    | ۰,۰۲         | ۰,۰۱                  | ۰,۲۹                  | V21     |                        |
| ۶    | ۰,۰۲         | ۰,۰۱                  | ۰,۴۳                  | V22     |                        |
| ۲    | ۰,۸۰         | ۰,۲۳                  | ۰,۰۶                  | V23     | تکنولوژیک و زیست محیطی |
| ۱    | ۰,۹۸         | ۰,۹۷                  | ۰,۰۲                  | V24     |                        |
| ۳    | ۰,۸۱         | ۱,۰۲                  | ۰,۲۳                  | V25     |                        |
| ۴    | ۰,۶۷         | ۰,۲۵                  | ۰,۱۲                  | V26     | قانونی                 |
| ۲    | ۰,۸۱         | ۰,۹۴                  | ۰,۲۲                  | V27     |                        |
| ۳    | ۰,۶۸         | ۰,۵۴                  | ۰,۲۶                  | V28     |                        |
| ۵    | ۰,۶۶         | ۰,۷۲                  | ۰,۳۷                  | V29     |                        |
| ۱    | ۰,۸۳         | ۰,۳۳                  | ۰,۰۷                  | V30     |                        |
| ۶    | ۰,۴۶         | ۰,۲۰                  | ۰,۲۴                  | V31     |                        |



نمودار ۱ - موانع موثر بر تمرکززدایی محلی در کشور ایران.

در ادامه مهمترین چالش‌های پیش روی تمرکز زدایی و شکل‌گیری حکمرانی محلی بر اساس یافته‌های جدول (۲) و نمودار (۱)، مورد تحلیل محتوایی- اسنادی قرار می‌گیرند.

## ۱- چالش‌های سیاسی (نهادی)

### نبود مدیریت یکپارچه شهری

یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری، چند پارگی مدیریت شهری در عرصه سیاستگذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. شهر سیستمی باز است که ساختارهای این سیستم هر کدام دارای کارکردهای خاص خود هستند. این عملکردها و کارکردها در پیوستگی زمانی، مکانی و فضایی؛ در حال تغییر و تحول و همچنین در حال تولید مجدد هستند. ولی باید توجه شود کل سیستم شهر چیزی فراتر از تمام اجزاء، ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن است. مساله‌ای که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران به چشم می‌خورد، تعدد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تاثیر پذیری از قوانین موجود است. این قوانین، با ساختار و چارچوب کاری که بدون توجه به سایر نهادها برای خود تعریف می‌کنند، ضمن ایجاد ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، مشکلات مختلفی را ایجاد می‌کنند که با تشدید مسائل موجود در شهر در نهایت باعث نارضایتی عمومی (لطیفی، ۱۳۸۷) و عدم رفع نیازهای عمومی می‌شوند. در مجموع می‌توان گفت که مفاهیمی چون شهرداری، حکومت محلی و مدیریت یکپارچه و واحد شهری در کنار یکدیگر معنا پیدا می‌کنند (رضویان، ۱۳۸۱). بدین صورت شهرداری به عنوان نهاد برخاسته از اراده عمومی، 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 شکل‌گیری حکمرانی محلی رقم بخورد.

### تک ساختی بودن نظام سیاسی

نظام سیاسی ایران تک ساختی است و دولت در آن با هژمونی قوی که بر ساختاری سیاسی و قانونی دارد، نظام حکمرانی را دولتی نموده است. مرور قوانین جمهوری اسلامی ایران در زمینه شکل‌گیری حکومت محلی و شرح وظایف شوراها به عنوان نمایندگان تمرکز زدایی در ساختار حکمرانی کشور بیانگر آن است که شوراها از اختیارات تام و تفویض اختیار لازم برخوردار نمی‌باشند. در حالت موجود نقش بخش دولتی در حکمرانی محلی در مقایسه با سایر بخش‌ها، بسیار پر رنگ‌تر است. این بخش وظایف اختصاصی و ارتباطی خود را انجام می‌دهد. در واقع بخش دولتی صرفاً در امر مقررات‌گذاری و هماهنگی در قالب شوراهای محلی دخالت دارد. در این ساختار، بخش مردمی در عمل تنها با انتخابات شوراهای اسلامی شهر در فرایند

تمرکززدایی مشارکت دارد. بررسی وظایف و اختیارات و عملکردهای انجمن بلدیة و انجمن شهر به عنوان نماد دولت محلی در ایران قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی در بعد از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که متاثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکز زدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراهای)، وجود داشته است، اما پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکز زدایی، به دلایل عدم فرهنگ دموکراتیک و هژمونی قوی دولت و الگوی تک ساخت نظام سیاسی ایران، تمرکز گرایی بر تمرکز زدایی غلبه داشته است.

### قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری برای شوراهای و تسلط رویکرد نظارتی به شوراهای

در حوزه تمرکز زدایی در امور تقنینی، قانون اساسی صلاحیت‌های ذاتی شوراهای را احصا نکرده است و از طرف دیگر صلاحیت‌های عام تقنینی در تمام امور ملی و محلی را به مجلس واگذار نموده است. به این ترتیب شوراهای از صلاحیت‌های ذاتی خود در امور تقنینی برخوردار نیستند (عبدالله نژاد، ۱۳۹۷: ۱۴۷). در تمام فصل هفتم قانون اساسی که مرتبط با شوراهای می‌باشد در هیچ موردی حتی در امور محلی به موضوع صلاحیت وضع مقررات که صلاحیت ذاتی شوراهای می‌باشد، اشاره‌ای نشده است. در اصل صد و یکم نیز که هدف از تشکیل شوراهای را عنوان نموده، قانونگذار به واژه «نظارت» اکتفا کرده است و از آنجا که شوراهای ذاتاً تصمیم‌گیر هستند و صرفاً در کنار تصمیم‌گیری به امور نظارتی نیز می‌پردازند، استفاده از این واژه در عمل، حیطة اختیارات شوراهای را به نظارت کاهش داده است. همین امر منجر به استناد شورای نگهبان به این اصل شده است طوری که شورای نگهبان صلاحیت شوراهای را در مواردی از جمله انتخاب شهردار و تمام اختیارات تصویبی شوراهای، زائد بر وظایف نظارتی اصل صد و یکم قانون اساسی تلقی می‌نماید (الله‌وردیزاده و دیگران، ۱۳۹۴: ۳۲). بنابراین قانون اساسی، قانونگذاری را به عهده مجلس سپرده است و صرفاً نظارت بر اداره امور محلی را به شوراهای واگذار نموده است. جایگاهی را که قانون اساسی برای شوراهای در حوزه قانونگذاری تعیین نموده است بیشتر جنبه مشورتی دارد. در قانون اساسی (اصل هفتم)؛ به صلاحیت وضع مقررات اشاره‌ای نشده است. در واقع به رسمیت شناختن امور محلی و تفکیک آن از امور ملی گام نخست در تحقق تمرکززدایی است و این در چارچوب قدرت بخشی به نهادهای محلی امکان‌پذیر است. در این خصوص شوراهای شهری نه تنها صلاحیت وضع مقررات ندارند، بلکه صلاحیت وضع مقررات عوارض را نیز ندارند. شورای شهر از مصادیق نهاد شورا است که جایگاه و تاثیر بسیاری در اداره امور شهری ایفاء می‌نماید. بدین منظور، استقرار حق وضع عوارض برای این نهاد برای تحقق مدیریت مطلوب این شورا لازم و ضروری است. بر این اساس در قانون شوراهای، مقنن در بیان صلاحیت‌های شورای شهر در بند ۱۶ ماده ۷۱، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن را از اختیارات این شورا مقرر می‌نماید. در ماده ۷۷ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷،

نیز قانونگذار وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تامین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین نامه مصوب هیات وزیران توسط شورای شهر (ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) را از دیگر اختیارات شورای شهر دانسته است. نکته‌ای که در این باره باید بیان داشت که بنا بر مفاد مزبور، این موضوع به صورت لایحه تقدیم شورای شهر می‌گردد و به نظر می‌رسد شورا در این رابطه صرفاً صلاحیت تصویب و یا رد لایحه پیشنهادی شهرداری را بر عهده خواهد داشت. همچنین با عنایت به صراحت قانون در ارائه این امر به صورت لایحه، اعضای شورای شهر حق ابتکار قانونگذاری در این رابطه را نداشته و نمی‌توانند وضع عوارض را به صورت طرح در صحن شورا مطرح نمایند. همچنین برخی ممنوعیت‌ها در این خصوص برای شوراها لحاظ گردیده است که عبارت است از عدم وضع عوارض در محدوده کشوری و عدم وضع عوارض برای خدمات تعیین تکلیف شده در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷.

## ۲- چالش‌های اقتصادی

### اقتصاد نفتی

طبق ماده ۷۳ قانون شهرداری‌ها؛ شهرداری، مؤسسه‌ای عمومی و غیر دولتی است و با توجه به ماهیت عمومی آن، عملکرد غیر انتفاعی دارد و کلیه درآمدهای شهرداری منحصرأ باید به همان شهر برسد. آنچه تمامی شهرداری‌ها در حوزه درآمدی در پی آن هستند ایجاد ساختاری نظام یافته و منسجم است که منجر به درآمد پایدار برای شهرداری شود. ایران و کشورهایی که درآمد آن‌ها وابسته به منابع نفتی است با بیماری به نام بیماری هلندی مواجه هستند که از نشانه‌های این بیماری رانت و تورم رو به افزایش در ساختار اقتصادی است. این کشورها برای حل مسئله تورم، اقدام به واردات کالا و مصنوعات به داخل کشور می‌کنند اما بخش خدمات غیر مولد و مسکن در طول دوره‌های متوالی دارای تورم بوده و به عنوان محلی برای جذب سرمایه‌های سرگردان و ایجاد درآمد ناپایدار درآمده است. در حال حاضر در ایران، وابستگی بیش از حد شهرداری‌های کشور به درآمد ناشی از بخش مسکن، علاوه بر تاثیر آن در افزایش قیمت مسکن، شهرداری‌ها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران‌های مالی مقطعی، مواجه ساخته است.

### سیستم رانتی ساختار اقتصادی

اتکا به درآمدهای باد آورده حاصل از رانت موجب می شود تا دولت های صاحب این منابع، خود را نسبت به مردم و جامعه بی نیاز احساس کرده و درآمدهای حاصل از رانت را در راستای تثبیت موقعیت خود به کار گیرند. در واقع، استقلال مالی ناشی از درآمد نفت، جدایی بین نهاد دولت و جامعه را تشدید نموده و ارتباط متقابل بین نهاد دولت و نهادهای اجتماعی را تضعیف می کند. رانت نفتی به دولت ها اجازه می دهد از میزان تاثیرگذاری طبقات و اقشار اجتماعی بر سیاست های دولت بکاهند و برنامه های مورد نظر خود را پیش ببرند. بر همین اساس است که در کشورهایی با اقتصاد رانتیر، بخش دولتی همواره نقش محوری در اجرای برنامه ها و سیاستگذاری های کلان ایفا می کند و ابزار اصلی دولت برای ایجاد اشتغال، توزیع یارانه، اعطای امتیازات اقتصادی به حامیان خود می گردد، زیرا رانت نفت، بودجه لازم برای کارکرد این مکانیسم را تأمین می کند (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۵-۱۲۴). همچنین اتکای به درآمدهای نفتی طی سال های گذشته موجب شده است تا دولت در تأمین درآمدهای خود کمترین اتکا را به مالیات ها داشته باشد. این مسئله سبب شده است تا قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نگردد. از این رو در چنین ساختاری، شوراها که باید بر مبنای مالیات های محلی و توزیع قدرت شکل بگیرند، فضای زیادی برای فعالیت پیدا نکردند.

### ۳- چالش های اجتماعی- اداری

#### فقدان استقلال عمل و اختیارات شوراها

مهمترین وظیفه شوراها نصب و عزل شهردار است که مشروط بوده و باید به تأیید وزیر کشور (در مورد کلان شهرها) یا استاندار (سایر شهرها) برسد. این در حالی است که مرجع نهایی باید شورای عالی استان ها که بالاترین مرجع شوراها است، باشد. در قانون شوراها برای انتخاب شهردار از جانب شورای شهر، عبارت «نصب شهردار بنا به پیشنهاد شورای شهر و تأیید و حکم وزیر کشور»، قید شده که تصمیم گیری ناقص و مشروط را نشان می دهد. تصویب بودجه، تصحیح و تفریغ بودجه سالانه شهرداری، یکی دیگر از وظایف و اختیارات مهم شوراهای شهر است که هر ساله سازمان شهرداری ها به عنوان نهاد دولتی، شیوه نامه تصویب، اولویت های درآمدها و هزینه ها و به ویژه طرح های عمرانی را تعیین و به شوراها و شهرداری ها ابلاغ می کند. بنابراین شوراهای اسلامی شهری نمی توانند آن طوری که خواسته و اراده شان است، بودجه را تقسیم بندی و تصویب کنند. تصویب اساسنامه موسسات و شرکت های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور، از دیگر موارد تصمیم گیری مشروط شوراهای شهر است. برخی دیگر از تصمیم گیری ها شوراهای اسلامی شهر یا کلان شهر باید مطابق با آیین نامه ها و ابلاغیه های دولت (وزارت کشور) باشد. از این دیدگاه شوراها باید در حوزه سلاطین و دیدگاه های

دولت مرکزی (نه شورای عالی استان‌ها و یا مجلس) حرکت کنند. این رویکرد کاملاً با روح استقلال دولت محلی و عدم تحمیل دیدگاه‌های دولت مرکزی متضاد است. بنابراین علی‌رغم شکل‌گیری نهادهای محلی مردمی و دموکراتیک در کلان‌شهرهای ایران ما با نوعی برنامه ریزی از بالا به پایین، دولت محور و رابطه عمودی از بالا مواجه هستیم که منافی اصول تمرکززدایی است.

### عدم مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های شوراها

یکی از اهداف توجه قانون اساسی به شوراهای اسلامی واگذاری امور مردم به خودشان است. نخست باید اظهار داشت که این امر بدون آموزش لازم مردم و آماده ساختن آنان در مدیریت شهری امکانپذیر نیست. به عبارت دیگر، تا سازوکارهای واگذاری امور به مردم فراهم نشود، وارد کردن آنان در صحنه‌های مدیریت شهری نقض غرض و مخالف با هدف شوراها و روح قانون اساسی است. نکته دوم اینکه، با وجود مدیران متخصص در حوزه مدیریت شهری که امری تخصصی است، نیازی به مشارکت مستقیم مردم در امر مدیریت نیست. مهم‌ترین کاری که مردم می‌توانند انجام دهند؛ حمایت و نیز راهنمایی مدیران شهری و همکاری با آنان در خدمات و مدیریت شهری است. نکته سوم اینکه حضور مردم در صحنه و نیز مشارکت در مدیریت و خدمات شهری الزاماً با تشکیل شوراهای اسلامی با روش تصویبی و یا نظارتی تحقق نمی‌یابد. می‌توان شوراهای اسلامی را در مسیر مشورتی قرار داد تا تصویبی و حتی نظارتی. زیرا سازوکارهای نظارتی را قانون از طریق تشکیل سازمان‌ها و نهادهای مربوطه از جمله، سازمان بازرسی کل کشور، و نیز نهادهای مستقر در سازمان‌های شهری از جمله شهرداری‌ها پیش‌بینی و انجام می‌دهد (ناطق پور، ۱۳۸۷: ۱۶۷).

### محدود بودن حدود اختیارات شوراها به شهرداری‌ها

قانون، اختیارات شوراها و وظایف نظارتی آنها را منحصر به امور شهرداری‌ها کرده است که می‌توانیم از آن به شورای شهرداری یاد کنیم نه شورای شهر یا کلانشهر. از مجموعه وظایف دارای سنخ محلی تنها وظایف محدودی با تصمیم‌گیری شورا و اجرای شهرداری‌ها به شهروندان ارائه می‌شود. ارائه خدمات شهری محدودی نظیر نظافت شهری، فضای سبز و ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی و نظارت بر ساخت و ساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری توسط شهرداری‌ها عرضه می‌گردد. این در حالی است که شورای شهر و شهرداری تنها یکی از ده‌ها سازمانی هستند که در سطح کلان شهرها فعالیت می‌کنند. شعبه‌های محلی و استانی دولت مرکزی، اغلب وظایف دارای سنخ محلی را در کلان شهرها عهده دار هستند. به عبارت دیگر در سطح شهرها، قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلفی است که دولتی می‌باشند و شوراهای اسلامی به عنوان نهاد مردمی و دولت محلی دارای قدرت مانور اندکی هستند. در قانون شوراها



به ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری و یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی (آب، برق، گاز)، شبکه‌های ارتباطی و حمل و نقل، فاضلاب، محیط زیست و سیاست شهری یا کلان شهری مشاهده می‌شود. از طرفی با بررسی قانون تشکیل شوراهای، این شناخت به دست می‌آید که موارد متعددی از وظایف در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر در قانون شوراهای بیان شده است که عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی است و در مواردی نظیر نام‌گذاری معابر و اماکن شهری و آیین نامه‌ها، تابلوها و بنرهای تبلیغاتی در سطح شهر می‌توانند تصمیم‌گیری معنادار کنند. بدیهی است که از این واژه‌ها، قدرت تصمیم‌گیری و اختیارات برای کنترل و اداره امور عمومی محلی کلان شهری برداشت نمی‌شود (ویسی، ۱۳۹۴: ۶۹). حوزه فعالیت شوراهای از مجموعه امور اجتماعی و خدمات اجتماعی از جمله، تعلیم و تربیت، بهداشت و درمان، مسکن، راه و ترابری، حمل و نقل، تغذیه، امور فرهنگی، نیاز جوانان از حوزه شهرداری‌ها و خدمات شهری فراتر نرفته است. بنابراین بیراهه نگفته‌ایم، اگر بگوییم که شوراهای اسلامی عملاً شوراهای شهرداری‌ها هستند.

#### نهادینه نشدن فرهنگ سیاسی مشارکتی

در فرهنگ سیاسی مشارکتی، مردم به طور نسبی در نظام سیاسی، نهاده‌ها (درخواست‌ها و تقاضاها) و داده‌ها (استراتژی‌ها و قوانین) نقش دارند و در برابر رفتار مقامات و نخبگان سیاسی حساس هستند. در چنین فرهنگی مردم معتقدند می‌توانند به نظام سیاسی کمک کنند و بر تصمیمات موثر باشند. فرهنگ سیاسی مشارکتی برخلاف فرهنگ سیاسی محدود و تبعی بر اراده شهروندان و اعمال کامل حقوق و تکالیفشان در تصمیمات سیاسی مبتنی می‌باشد (رفیع و همکاران، ۱۳۹۷، صص ۳۲-۳۱). یکی از مهمترین موانع تمرکززدایی در این خصوص، نبود رویه مشارکت بین شهروندان است و نیاز است فرهنگ مشارکت‌پذیری بین مردم نهادینه گردد. در جامعه ما فرهنگ مشارکت در کلیه امور سیاسی به طور پایه‌ای شکل نگرفته است. برای رفع چنین خلأیی، بستر سازی لازم و آموزش مناسب در این حوزه برای فرهنگ سازی مردم، ضروری به نظر می‌رسد.

#### ۴- چالش‌های تکنولوژیک، زیرساختی و زیست محیطی

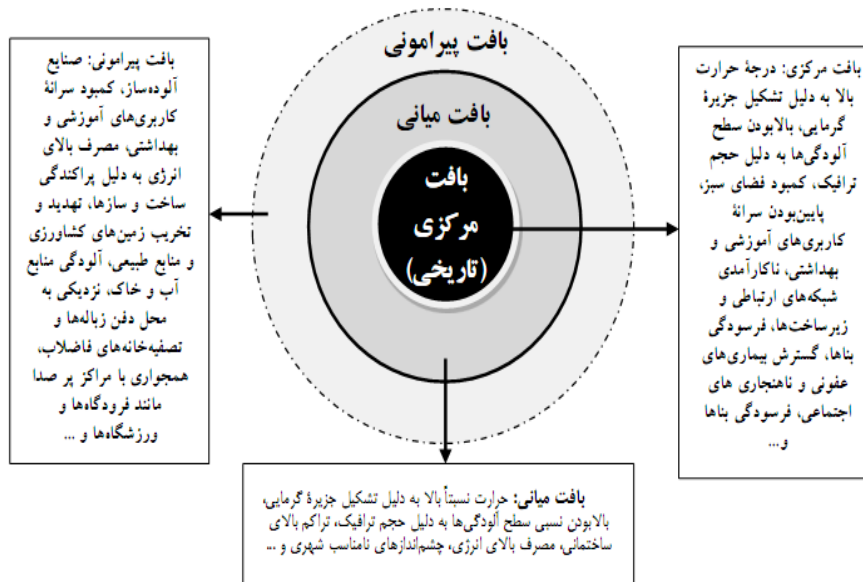
بهره‌گیری ناکافی از فناوری‌ها و رسانه جهت اطلاع رسانی مصوبات شوراهای و ارائه گزارش عملکرد

از مشخصه‌های جامعه دموکراتیک و مطابق با اصول تمرکززدایی، حقوق مردم در خصوص اطلاع رسانی عملکرد و گزارش‌های عملکردی سیستم حکمرانی شهری است. در این خصوص استفاده ناکافی شوراهای از شبکه‌های اطلاع رسانی تکنولوژیکی برای ارائه گزارش‌های عملکردی

و بهره‌گیری ناکافی از فناوری‌ها جهت اطلاع‌رسانی مصوبات شوراها از مسائل دیگر پیش روی تحقق حکمرانی محلی است. اگر چه در دوره اخیر شورای شهر در تهران این مسئله تا حدی پوشش داده شده است اما نیاز به تحقق سیستم اطلاع‌رسانی در تمام شهرها و سیستم یکپارچه در کل کشور وجود دارد.

### چالش‌های زیست محیطی

امروزه شهرها با رشد سرسام‌آوری در حال رشد و گسترش‌اند. با رشد روز افزون شهرنشینی، بحران‌های اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی تشدید می‌گردد. مشکلات زیست محیطی از اساسی‌ترین مسائل شهر امروزی و حاصل رشد نیازهای رو به فزون جامعه شهری است. آلودگی منابع آب، خاک و هوا در کلانشهرها، مدیریت شهری را با مسائل و چالش‌های مدیریتی بسیاری مواجه ساخته است. تشکیل جزیره گرمایی و افزایش درجه حرارت، آلودگی هوا، خاک و صدا به دلیل ترافیک و تراکم کاربری‌های تجاری و اداری و در نتیجه انبوهی جمعیت، فرسودگی زیرساخت‌ها و سیستم‌های فاضلاب و دفع آب‌های سطحی، فرسودگی بافت و ساختمان‌ها و ... از اهم چالش‌های زیست محیطی شهرها محسوب می‌شوند. با عنایت به اینکه بخش زیادی از مناطق پر خطر از جنبه آلودگی، پهنه زیست‌گروه‌های انسانی است و اغلب بر بخش مرکزی شهرها و نواحی پیرامونی و حاشیه‌ای شهرها منطبق است؛ در نتیجه این موضوع حل مشکل این نواحی را توسط نهاد شوراها به عنوان نمایندگان مردم در حوزه مدیریت شهری، با چالش مواجه خواهد کرد و موجبات نارضایتی، کم‌اعتمادی و عدم مشارکت مردم را فراهم خواهد کرد. از این رو بررسی چالش‌های زیست محیطی جامعه شهری یکی از ضروریات شناخت و حل مسائل شهری در وضع کنونی محسوب می‌شود تا با ادراکی عمیق از مسائل محیط زیست شهری، قدم‌های اساسی برای رفع چالش‌های زیست محیطی برای رسیدن به شهر با کیفیت زیست مطلوب برداشته شود.



شکل ۱ - چالش های زیست محیطی شهرها (اقتباس از حقیقت نایینی و ربیعی فر، ۱۳۹۳).

## ۵- چالش های قانونی

### عدم وجود شفافیت قانونی در تفویض اختیارات به شوراهای

از مهمترین موانع پیش روی تمرکززدایی عدم شفافیت در تفویض اختیار به شوراهای می باشد و از آنجایی که در چارچوب قانون، این موضوع شفاف مشخص نشده است و شوراهای در حوزه اجرایی نتوانسته اند ورود پیدا کنند، نهاد شوراهای در خصوص تفویض اختیارچندان مؤثر نیست. آسیب شناسی قوانین مربوط به شوراهای به خصوص کالبدشکافی قانون مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی مجلس شورای اسلامی نشانگر معضلات، تنگناها از جمله عدم شفافیت در قانون شوراهای می باشد. بررسی قوانین مربوط به شوراهای بخصوص مطالعه تطبیقی قانون اساسی و قانون مصوب سال ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، نشان می دهد که نه تنها قانون مصوب مجلس در راستای قانون اساسی و در جهت تکمیل پوشش و فراهم آوردن زمینه ها و بسترهای عینی تحقق آن نیست، بلکه بیانگر مبنای متعارض و عدم انسجام و از هم گسیختگی در قوانین شوراهای است. سکوت قانون در بسیاری از این موارد، شوراهای اسلامی را دچار بلاتکلیفی، ناکارآمدی و گاه تشتت و بی سامانی می کند. همچنین برخی از قوانین شوراهای اسلامی با سایر قوانین جاری کشور مانند قوانین و مصوبات شورای اقتصاد، برنامه های پنج ساله، سند چشم انداز و ... تعارض دارد. عامل و مبنای تعارض قوانین شوراهای اسلامی با سایر مصوبات و قوانین کشور به نگرش های چندگانه حاکم بر شوراهای اسلامی بر می گردد. تا زمانی که تعارض مبنایی

شوراها بر طرف نشود، شوراها از حیث قانون رنج خواهند برد. حتی تعارض قوانین موجب شده است برخی افراد، شوراها را زیر مجموعه قوه مقننه فرض کنند و برخی آنها را در دایره قوه مجریه ببینند و از این رو چانه زنی و تضاد بر سر این مسئله موجب شود تا عده‌ای جایگاه نظارتی و عده‌ای جایگاه اجرایی برای نهاد شورا قائل شوند. تعارض در قوانین شوراها چه تعارض درونی و چه تعارض بینابینی، نهادهای مشوق حکمرانی محلی و عامل تمرکززدایی را با چالش مواجه خواهد کرد (مهاجری، ۱۳۸۷: ۷۵-۷۲).

### عدم تعریف قانونی ضمانت اجرایی مصوبات شوراها

استیضاح و عزل شهردار از جانب شورا به عنوان مهمترین فاکتور در ضمانت اجرایی مصوبات شوراهای اسلامی شهر است. در مصوبات اخیر قانون شوراها، قانونگذاران سعی کرده‌اند تا حدودی نقیصه عدم ضمانت اجرایی مصوبات را که در دوره اول شوراها با آن روبرو بوده‌اند، برطرف کنند. بر همین اساسی در قانون مهر ماه ۱۳۸۲، برای ضمانت اجرای مصوبات شوراها، استانداران، فرمانداران، بخشداران و ... در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند، اما از سویی دیگر؛ هیئت‌های حل اختلاف مرکزی و استان که وظایف بررسی شکایات از شوراهای اسلامی شهر و کلان شهرها و مصوبات آنها را بر عهده دارند، دارای ترکیب اعضای نمایندگان دولت و کارگزاران حکومت مرکزی (یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون ذی ربط وزارت کشور، رییس یا یکی از معاونین دادستان کل کشور) هستند که می‌توانند در برابر رأی نمایندگان شوراها (سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها) و دو نفر از نمایندگان مجلس (که عمدتاً دیدگاه‌های ملی گرا دارند)، منافع محلی و کلان شهری شوراهای اسلامی را لغو و یا وتو کنند و از این طریق ضمانت اجرایی مصوبات را کاهش دهند. در حالی که این هیئت به ظاهر برای افزایش ضمانت اجرایی مصوبات می‌باشد. این هیئت در قانون سال ۱۳۷۵ شوراهای اسلامی، کاملاً حکومتی بوده و نماینده شوراها در آن حضور نداشته است که وضعیت به مراتب بدتری را نشان می‌دهد. این قانون برای شوراهای اول و دوم اجرا شده است. در هیئت‌های حل اختلاف استان نیز مانند هیئت حل اختلاف مرکزی، غلبه با نیروهای حکومتی و دولت مرکزی است. در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ اگر چه قانونگذار سعی کرده است ترکیب کاملاً حکومتی هیئت‌های حل اختلاف در قانون ۱۳۷۵ را اصلاح کنند، اما همچنان تسلط حکومت مرکزی بر آن سایه افکنده است. این مسئله ارتباط نزدیکی با ساختار و ایدئولوژی نظام سیاسی متمرکز ایران دارد که اجازه توزیع فضایی قدرت و قدرتمند شدن نهادهای خارج از حکومت را نمی‌دهد (ویسی، ۱۳۹۲: ۶۷).

### عدم تعریف قانونی حدود و اختیارات نظارت شوراها

بسیاری از وظایف شوراها در حیطه نظارتی تعریف شده است. با این وجود، حدود و اختیارات نظارت به درستی تبیین نشده و شورا صرفاً به عنوان ابزار نظارتی دولت در خصوص برخی موارد درآمده است و نقشی در تمرکززدایی ندارد. در خصوص این وظایف، نظارت شوراها در بسیاری از موارد بنابه درخواست نهادها و سازمانها صورت می‌گیرد و یا محدوده وظایف نظارتی شورا باید به گونه‌ای باشد که مخل جریان عادی امور نگردد. این محدودیتها نیز وظایف نظارتی شورا را به حداقل اثرگذاری در تمرکززدایی تقلیل می‌دهد.

### توصیه های سیاستی

در کشور ایران، تشکیل اولین نهاد مردمی و دولت محلی به دوره مشروطیت و قانون اساسی برآمده از آن بر می‌گردد. در آن دوره، انجمن‌های ایالتی - ولایتی و انجمن اداره بلدیة نمادی از دولت محلی به شمار می‌رفتند. در حال حاضر بعد از انقلاب اسلامی، مشخص‌ترین دولت‌های محلی در ایران را می‌توان در قالب شوراهای شهر، روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان نام برد. شوراهای نهادی مردمی هستند که طبق اصل هفتم قانون اساسی، وظیفه تصمیم‌گیری و اداره امور محلی را بر عهده دارند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۷: ۳۲). در سال‌های نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی با هدف اجرای سیاست عدم تمرکز، سپردن کارهای عمرانی، اقتصادی و رفاهی به خود مردم، سرعت بخشیدن به جریان امور، رفع تبعیض، نظارت اجتماعی، تکمیل کار دستگاه‌های دولتی، هدایت و رهبری برنامه‌های محلی، آگاه‌سازی مردم و بالا بردن توان دولت شکل یافته بود (علوی تبار، ۱۳۷۸: ۷۶). در این راستا، نتایج حاصل از پژوهش حاضر در باب شناسایی و تحلیل موانع و چالش‌های تمرکززدایی نشان می‌دهد که روند تمرکززدایی در ایران با چالش‌های متعددی مواجه است. اصلی‌ترین چالش‌ها در پنج حیطه سیاسی (نهادی) اقتصادی، اجتماعی - اداری، تکنولوژیک، زیر ساختی و زیست محیطی و در نهایت مولفه‌های قانونی، شناسایی و استخراج گردید. راهکارهای سیاستی برای برون رفت از وضع موجود در جهت تمرکززدایی در سه مجموعه راهکارهای کلان، میانی و راهکارهای سطح خرد قابل تفکیک است. اصلاح قانونی اساسی و شفاف‌سازی قانون شوراها و گسترش حیطه وظایف شوراها به وظایف اجرایی و تصدی‌گری؛ گسترش سنت دموکراسی و مشارکت‌پذیری در جامعه؛ بستر سازی حقوقی و قانونی برای تحقق مشارکت مردمی؛ تغییر نقش حاکمیتی دولت و سازمان‌های دولتی به نقش تسهیل‌گری و نظارتی در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری؛ اجرایی نمودن مدیریت یکپارچه شهری؛ ایجاد سازمان شوراها به عنوان نهاد مستقل از جمله مهمترین پیشنهادات می‌باشد.

در چارچوب راهکارهای سطح میانی، تلاش در راستای بسط و توسعه نهادهای جامعه مدنی (به عنوان نهادهای حایل مردم و حکومت)؛ ایجاد و توسعه شورا و انجمن‌های محلی در بدنه ساختار مدیریت شهری و حرکت خودجوش؛ تقویت عرصه‌های عمومی شهر به عنوان فضاهای شکل دهنده جامعه مدنی در جهت ایجاد کنش‌های متقابل، تعاملات اجتماعی، تقویت سرمایه اجتماعی و مناسبات شهروندی (خلق فضاهای مشارکتی)؛ برگزاری دوره‌های آموزشی برای مردم و شوراهای در راستای تقویت فرهنگ سیاسی مشارکتی از مهمترین راهکارهای سطح کلان می باشند. در همین راستا، تقویت روابط بین مدیریت شهری و شهروندان به ویژه از طریق فضاهای دوستانه، اطلاع رسانی و بازگویی مشکلات، اولویت‌ها و نیازهای شهروندان و همچنین استفاده از معتمد بومی در ایجاد بسترهای لازم مشارکت و همیاری در محلات شهری نیز از مهمترین راهکارهای تمرکززدایی در سطح خرد می باشد.

## منابع

- ۱ - اجلالی، پرویز (۱۳۸۱). الگوی مدیریت سرزمین ایرانی و تمرکززدایی، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۷۶.
- ۲ - اشتریان، کیومرث، کریمی فرد، حسن (۱۳۹۵). نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ فصلنامه دولت پژوهی، سال دوم، شماره ۷، ۱۳۲-۹۵.
- ۳ - اطاعات، جواد (۱۳۸۹). تمرکز زدایی و توسعه پایدار در ایران، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۱.
- ۴ - امیدی، علی (۱۳۹۲). امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۲۸، شماره پیاپی ۱۱۱
- ۵ - ایرانپور، ناصر (۱۳۸۵). پرسش و پاسخ مربوط به فدرالیسم در آلمان از: [http://www.if-id.edu/ifsites/FAQ/Iranpour/index\\_iran.php](http://www.if-id.edu/ifsites/FAQ/Iranpour/index_iran.php) (Accessed on 16 May 2011)
- ۶ - الهوردی زاده، رضا، ولیقلی زاده، علی، صانعی، مهدی (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی ایران (تبیین اصول تمرکز زدایی اداری در دولت محلی)، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۴، ۴۶-۲۵.
- ۷ - آبیاری، منصور، مسعودنیا، حسین، شهرام نیا، امیر مسعود، حاتمی، عباس (۱۳۹۶). نقش حکومت‌های محلی در فرایند توسعه سیاسی مطالعه موردی: ایران، فصلنامه سیاست جهانی، دوره ششم، شماره اول، ۱۹۳-۱۵۹.
- ۸ - بی‌طرفان، محمد (۱۳۹۰). شکل‌گیری و عملکرد انجمن بلدیة در دوره مجلس اول (۱۳۲۶-۱۳۲۴ ق)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه بین المللی امام خمینی (ره)، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، گروه تاریخ.
- ۹ - حقیقت نایینی، غلامرضا، ربیعی فر، ولی الله (۱۳۹۳). بررسی تطبیقی چالش‌های زیست محیطی در مناطق مرکزی، میانی و پیرامونی شهرها (مطالعه موردی: مناطق دو، یازده و بیست و دو تهران)، فصلنامه علمی - پژوهشی محیط شناسی، دوره ۴۱، شماره ۱.
- ۱۰ - طاهرخانی، مهدی (۱۳۸۶). کاربرد تکنیک TOPSIS در اولویت بندی مکانی استقرار صنایع تبدیلی کشاورزی در منطق روستایی، فصلنامه پژوهشهای اقتصادی، شماره سوم، صص ۷۳-۵۹.
- ۱۱ - رضویان، محمد تقی (۱۳۸۱). مدیریت عمران شهری، تهران، انتشارات پیوند نو.
- ۱۲ - رفیع، حسین، عباس زاده مرزبالی، مجید، قهرمان، میثم (۱۳۹۷). فرهنگ سیاسی، یک بررسی مفهومی و نظری، فصلنامه سیاست، سال پنجم، شماره ۱۷، صص ۴۱-۲۳.
- ۱۳ - سالاری، محمد، صفوی سهی، مریم (۱۳۹۶). نقش نهادهای شورای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی (مورد: شورای اسلامی شهر تهران)، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، ۳، ۵ (پیاپی ۱۹)، ۱۳۱-۱۱۳.

- ۱۴ - عبدالله نژاد، ا. سرین (۱۳۹۷)، بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکززدایی از دیدگاه حقوق عمومی، پژوهش ملل، دوره ۳، ش ۳۱، صص ۱۵۰-۱۳۷.
- ۱۵ - علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۸)، تدوین الگوی مشارکت شهروندان در امور شهرها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
- ۱۶ - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷)، (چاپ اول)، تهران: انتشارات کیومرث.
- ۱۷ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۲۸).
- ۱۸ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۳۴).
- ۱۹ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۴۴).
- ۲۰ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۵۲).
- ۲۱ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۵۵).
- ۲۲ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۵۶).
- ۲۳ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۷۲).
- ۲۴ - قانون تشکیل شهرداریها، انجمن شهرها و قصبات مصوب (۱۳۷۳).
- ۲۵ - قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و شهرداران، (۱۳۷۵).
- ۲۶ - قوانین فرادست مرتبط با شوراها - <http://www.shoratehran.ir/page/The+rules+above>
- ۲۷ - کوزه گر، لطفعلی، رضایی، مصطفی (۱۳۹۷)، رهیافت توسعه تمرکز زدایی از حکومت ملی به حکومت محلی، فصلنامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی، سال اول، شماره اول، ۹۲-۷۰.
- ۲۸ - لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت شهری، تهران، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریها.
- ۲۹ - مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، قانون بلدیة و سایر قوانین مربوط به شهرداری و شورای شهر و برنامه های مصوب مجلس (www.rc.majlis.ir/fa/law/show/90099)
- ۳۰ - مهاجری، اصغر (۱۳۸۷)، بررسی جامعه شناسی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- ۳۱ - ناطق پور، محمد جواد (۱۳۸۷)، شوراهای اسلامی و چالش های پیش رو، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- ۳۲ - نبوی، مصطفی (۱۳۵۶)، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران، سازمان چاپ و ناشر.
- ۳۳ - ویسی، هادی (۱۳۹۲)، بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیا و توسعه، شماره ۳۳.
- ۳۴ - همتی، محمد و سبحان آسیان (۱۳۸۷)، ارائه یک رویکرد نوین از کارت امتیازی متوازن با استفاده از تاپسیس فازی، مجله مدیریت صنعتی دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان، سال سوم، شماره ۵.

35- Conyers, D (1986), Future Direction in Development Studies: The Case of Decentralization, World Development, Vol, 14, Issue 5, Pp. 593\_603.

36- Rondinelli, D (1981), Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries International Review of Administrative Sciences, Vol. 47 (2).

37- Warner, M (2001), Building Social Capital: The Role of Local Government, Journal of Socio-Economics, Vol, 30, Issue 2, Pp. 187-192.