

# Pathology of the Organizations, Duties, and Elections of the Country's Islamic Councils and the Election of Mayors' Law from The Lens of Efficiency and Effectiveness of Local Management and Providing Legal Reforms and Policy Recommendations\*

## Viewpoint

**Mousa Pazhuhan<sup>1</sup>**

*1- Ph.D. in geography and urban planning, Tehran University, Tehran, Iran*

### ARTICLE INFO

#### Article History

Received: 2023-08-07

Accepted: 2023-10-16

#### Keywords

Decision-Making Power

Law of Councils

Law Research

Legal Placement

Tehran Islamic City Council

Urban Management

### ABSTRACT

#### Introduction

Since its formation, urban management in Iran, which has been backed for more than a hundred years, has always faced fluctuations both in its concept and position. Moreover, the ambiguity in its structure and the way of communication with its internal and external environment has always been a problem for the urban management system of the country. Therefore, a large body of today's urban management problems, including its inefficiency and low effectiveness, are caused by these historical fluctuations. Meanwhile, one of the important foundations of the urban management system, the city Islamic councils, is one of the best hopes for creating citizen participation capacities in the urban management system and strengthening local self-governance. This basic principle of urban management has played an important role in the transition from non-participatory and authoritarian urban management to good urban governance and has appropriate legal capacities to make the urban management system transparent, accountable, and reliable. However, although city councils have been added to Iran's urban management system as an important principle and advisory and supervisory layer in the last 20 years, the result of their performance in terms of efficiency and effectiveness on the quality of the urban management system and its improvement has not been positive and significant. The main purpose of this study is the pathology of the organizations, duties, and elections of the country's Islamic councils and the election of mayors' law (approved in 1996 and its subsequent amendments).

#### Materials and Methods

The legal research approach has been deployed as the main methodology of the current article to identify the critical bottlenecks in this law, its inefficiencies, and inadequacies from the perspective of the efficiency and effectiveness of the Islamic city of Tehran (placement and duties). Moreover, using this semi-structural method (in-person interview) the role of the council in Tehran's urban management system has been recognized and analyzed, and then required legal reforms and policy recommendations are proposed.

#### Findings

The results of the article show that, regarding the law, the majority of Tehran city councils' authority is in the removal and installation of the mayor and supervision of municipal affairs, and the lowest

\* This article has been extracted from an original research project entitled "Pathology of the Organizations, Duties and Selection of Islamic Councils and Election of Mayors Law and Providing Policy Recommendations and Legal Reforms" which was conducted in the Research and Planning Center of Tehran.

\*\* Corresponding author: pajoohan82@gmail.com

area of its authority is in connection with the supervision and cooperation of urban branches of the central government who are service providers at the city level. As a result, one of the main reasons for the council's low efficiency is the determination of the limits for the council's supervisory powers to the extent of cooperation, which is done based on discretion and upon the request of government organizations. Also, the mechanism of legal treatment for the conditions of non-cooperation of government agencies with the council is not provided in the law. This drawback particularly in Tehran where all of the central government ministries and branches are established has exacerbated the inefficiency and inability of the city council for supervision and effectiveness for the whole city not only for the municipal affairs.

### Conclusion

The results also indicate that there are three possible solutions for enhancing the role of the city council in Tehran's urban management. These are 1) Amendment of the current law, 2) Developing a new law based on the local management independence, and 3) Amendment of the current law

regarding the separation of Tehran city council as the capital council from another city council in the country and law amendment based on this separation. By examining the strengths and weaknesses of each of the possible options for amending the law, option 3 is the most likely solution with a higher ability to be realized in the current legal environment and legal structure of the country. Moreover, the general favor of urban management experts regarding the separation of Tehran's problems as the capital of the country has increased the chance of solution number 3. Indeed, considering the vast amendments required to change the current law of councils to expand the decision-making powers and competencies of the council over the whole urban organizations, and not just the municipality, this ability and relative capacity exists in the current conditions in Tehran. Finally, supporting the main results of previous studies on the issue of drafting new laws for Tehran's urban management system for separating and amending existing laws to strengthen the position of the local management in the national and regional management structure of the country indicates that the option number 3 is a shortcut for reaching the good result.

#### COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



#### HOW TO CITE THIS ARTICLE

Pazhuhan M. Pathology of the Organizations, Duties, and Elections of the Country's Islamic Councils and the Election of Mayors' Law from The Lens of Efficiency and Effectiveness of Local Management and Providing Legal Reforms and Policy Recommendations . Urban Economics and Planning Vol 4(3):108-116. [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2023.408985.1392



# آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران از منظر تأثیر گذاری بر کارایی و اثربخشی مدیریت محلی؛ ارائه اصلاحات قانونی و توصیه‌های سیاستی\*

## نقطه نظر

موسی پژوهان<sup>۱</sup>

۱- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

### چکیده

#### مقدمه

مدیریت شهری در ایران از زمان شکل‌گیری تا کنون، که بیش از یکصد سال از استقرار آن می‌گذرد، همواره با نوسان‌هایی هم در مفهوم و جایگاه و هم در ساختار و نحوه ارتباط با محیط داخل و خارج از خود مواجه بوده است و می‌توان گفت که بخش بزرگی از مشکلات امروز مدیریت شهری از جمله ناکارآمدی و اثربخشی پایین آن ناشی از همین نوسان‌ها باشد. یکی از ارکان مهم نظام مدیریت شهری یعنی شوراهای اسلامی شهر از بهترین امیدهای ایجاد ظرفیت‌های مشارکت شهروندی در نظام مدیریت شهری و تقویت خودگردانی محلی هستند. این رکن اساسی مدیریت شهری نقش مهمی در گذار از مدیریت شهری غیرمشارکتی و آمرانه به حکمروایی شهری خوب داشته و ظرفیت‌های قانونی مناسبی برای شفاف‌کردن، پاسخ‌گو کردن و قابل اعتماد کردن سیستم مدیریت شهری دارند. با این حال، گرچه شوراهای شهر طی ۲۰ سال اخیر به عنوان رکن مهم و لایه مشورتی و نظارتی به نظام مدیریت شهری ایران اضافه شده‌اند، برآیند عملکرد آن‌ها از منظر کارآمدی و اثربخشی بر کیفیت نظام مدیریت شهری و ارتقای آن برآیند مثبت و قابل توجهی نبوده است. هدف اصلی این مطالعه، آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن) با رویکردی قانون‌پژوهی است تا با شناخت گلوگاه‌های بحرانی در این قانون، ناکارآمدی‌ها و نارسایی‌های آن از منظر کارآمدی و اثربخشی شوراهای اسلامی شهر تهران (جایگاه و وظایف) و نقش‌آفرینی آن در نظام مدیریت شهری تهران بازنشاسی و تحلیل شده و اصلاحات حقوقی مورد نیاز پیشنهاد شود.

### مواد و روش‌ها

به منظور شناسایی گلوگاه‌های بحرانی قانون شوراهای ناکارآمدی‌ها و نارسایی‌های آن از منظر کارایی و اثربخشی شورای اسلامی شهر تهران (جایگاه و وظایف) رویکرد قانون‌پژوهی به عنوان روش شناسی اصلی مقاله حاضر به کار گرفته شده است. همچنین با استفاده از روش مصاحبه نیمه‌ساختاری (مصاحبه حضوری) نقش شورا در نظام مدیریت شهری شهر تهران شناسایی، تحلیل و سپس اصلاحات قانونی و توصیه‌های سیاستی مورد نیاز ارائه شده است.

### یافته‌ها

نتایج مطالعه حاضر نشان می‌دهد از نظر قانون شوراهای عمده اختیارات شورای اسلامی شهر تهران در عزل و نصب شهردار و نظارت بر امور شهرداری است و کمترین حیطه اختیارات آن در ارتباط با نظارت

### اطلاعات مقاله

#### تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۴

### کلمات کلیدی

مدیریت شهری  
جایگاه قانونی  
اختیارات تصمیم‌گیری  
قانون‌پژوهی  
قانون شوراها  
شورای اسلامی شهر تهران

\* این مقاله مستخرج از طرحی پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران و ارائه توصیه‌های سیاستی و اصلاحات قانونی» است که در معاونت

سیاست‌گذاری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام یافته است.  
\*\* نویسنده مسئول: pajooohan82@gmail.com

شهرهای کشور و اصلاح قانون. بر اساس این تفکیک با بررسی قوت‌ها و ضعف‌های هر یک از گزینه‌های ممکن برای اصلاح قانون، گزینه ۳ محتمل‌ترین راه حل با قابلیت بالاتر برای تحقق در فضای حقوقی و ساختار حقوقی فعلی کشور است.

علاوه بر این، اقبال عمومی کارشناسان مدیریت شهری در خصوص تفکیک مشکلات شهر تهران به عنوان پایتخت کشور، شانس حل شماره ۳ را افزایش داده است. در واقع با توجه به اصلاحات گسترده مورد نیاز برای تغییر قانون فعلی شوراها به منظور گسترش تصمیم‌گیری، اختیارات و صلاحیت‌های شورا بر کل سازمان‌های شهری و نه فقط شهرداری، این توانایی و ظرفیت نسبی در شرایط فعلی تهران وجود دارد. در نهایت، همان‌گونه که نتایج مطالعات قبلی در موضوع تدوین قوانین جدید نظام مدیریت شهری تهران برای تفکیک و اصلاح قوانین موجود به منظور تقویت جایگاه مدیریت محلی در ساختار مدیریت ملی و منطقه‌ای کشور نشان می‌دهند، گزینه ۳ کم‌هزینه‌ترین و اجرایی‌ترین گزینه برای رسیدن به نتیجه مطلوب به نظر می‌رسد.

و همکاری با نمایندگی‌های شهرستانی دولت مرکزی، که ارائه‌دهنده خدمات در سطح شهر هستند، است. در نتیجه یکی از دلایل اصلی اثربخشی پایین عملکرد شورای شهر، تعیین حدود اختیارات نظارتی شورا در حد همکاری با نهادهای دولتی است که آن نیز بنا به صلاح‌دید و بنا به درخواست سازمان‌های دولتی انجام می‌شود. در چنین محیط قانونی حتی سازوکار برخورد قانونی با شرایط عدم همکاری دستگاه‌های دولتی با شورا در قانون پیش‌بینی نشده است. این خلأ قانونی به‌ویژه در تهران که تمامی وزارتخانه‌ها و شعبه‌های دولت مرکزی در آن مستقر هستند، کارآمدی و اثربخشی شورای شهر را در نظارت مؤثر بر کل جریان توسعه شهر تشدید کرده است.

### نتیجه‌گیری

نتایج مقاله نشان می‌دهد سه گزینه سیاستی برای ارتقای نقش شورای شهر در مدیریت شهری تهران وجود دارد. (۱) اصلاح قانون فعلی، (۲) تدوین قانون جدید مبتنی بر استقلال مدیریت محلی و (۳) اصلاح قانون فعلی مبنی بر جدایی شورای شهر تهران به عنوان شورای شهر پایتخت از سایر شورای

### ۱. مقدمه و بیان دغدغه

نظام شهری کشور به‌ویژه طی نیم قرن اخیر به تدریج دچار دگرگونی‌های بزرگی هم در افزایش چشمگیر تعداد شهرها و هم در رشد سریع جمعیت شهرنشین شده است و حجم غیر قابل‌تصور از مشکلات، چالش‌ها و مسائل اجتماعی، اقتصادی و کالبدی فراروی مدیران شهری به‌ویژه در مناطق کلان‌شهری از جمله تهران قرار گرفته است. این تحولات نقش تقویت حکمروایی محلی، مشارکت شهروندان، بهبود عملکرد خدماتی و مالی نظام مدیریت شهری را از طریق نهادهای محلی بیش از پیش راهبردی و حیاتی ساخته است (۱ و ۲). با تصویب قانون شوراهای امید ایجاد شد که با تقویت نظام مدیریت محلی، مشارکت شهروندی و نقش‌آفرینی کارگزاران محلی در نظام مدیریت شهری توسعه یابد. به‌ویژه اینکه شوراهای از پشتوانه قانون اساسی و قانونی ویژه (قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای کشور و انتخاب شهرداران) برخوردار هستند و می‌توانند با اختیارات و وظایفی که برای آن‌ها پیش‌بینی شده است به تقویت نظام خودگردانی محلی، کارایی مدیریت شهری و افزایش رضایتمندی شهروندان دست یابند (۳). با این حال نتایج عمومی و قابل مشاهده نشان از چنین توسعه‌ای ندارد و بسیاری معتقدند یکی از دلایل این موضوع عدم تناسب قانون با شرایط و اقتضای شهر و ماهیت عملکردی شورا است (۴). این موضوع در مورد شهری مانند تهران که هم بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین کلان‌شهر کشور است و هم با پیچیده‌ترین و شدیدترین معضلات شهری مواجه است، اهمیتی اساسی دارد.

بیشتر تحقیقاتی که تا کنون در حوزه ارزیابی کارآمدی و اثربخشی نظام مدیریت شهری تهران انجام شده بر ارزیابی عملکرد شهرداری یا شورا و یا روابط این دو متمرکز بوده و تحقیقات بسیار کمی روی ارزیابی قوانین مدیریت شهری به‌ویژه قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای کشور و انتخاب شهرداران با نگاهی تحلیلی و آسیب‌شناسانه شده است. این مطالعه کوتاه قصد دارد تا با آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران به مهم‌ترین گلوگاه‌های بحرانی این قانون از منظر تأثیرگذاری بر کارایی و اثربخشی بر نظام مدیریت محلی (نهاد شورا) به شناخت دقیق‌تری یافته و پیشنهادهای حقوقی و سیاستی برای اصلاح و تکمیل این قانون را ارائه کند.

### ۲. مبانی نظام شورایی در نظام مدیریت شهری ایران و آسیب‌های موجود از منظر قانون فعلی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تعیین شوراهای به عنوان یکی از ارکان اداره کشور، مدیریت محلی را پذیرفته و ساختار آن را در چیدمان اداره امور عمومی کشور به قوانین موضوعه واگذار کرده است. به بیان دیگر، با آنکه نظام جمهوری اسلامی ایران جزء نظام‌های بسیط و تک‌ساخت به حساب می‌آید، ولی نوعی حرکت از سمت تمرکز به سوی عدم تراکم و در نهایت عدم تمرکز تا مرز عدم تمرکز سیاسی را اجازه می‌دهد که قانون شوراهای موجود نتوانسته است به‌خوبی از فرصت و ظرفیت یادشده استفاده کند (۲). به دنبال همین اصل و در سال ۱۳۷۵ (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران) به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۳۷۵/۴/۱۱ برای اجرا از طرف رئیس‌جمهور به وزارت کشور ابلاغ شد. ماده ۸۰ این قانون وظایف و اختیاراتی را برای شورای اسلامی شهر تعیین کرده است که به نظر می‌آید با توجه به مشکلات کنونی نظام شهرنشینی و مدیریت شهری کشور نمی‌تواند نگاه کارا و اثربخشی به مدیریت مشارکتی شهر که از اهداف اصلی آن بیان شده است، داشته باشد. با آنکه چندین بار این قانون دچار تغییراتی شده و در قالب اصلاحات متعدد موادی به آن الحاق شده است، اما باز هم نتوانسته عملکرد شورا بر نظام مدیریت شهری را ارتقا بخشد.

هدف اصلی استقرار شوراهای محلی در نظام‌های مدیریت شهری پیشرفته در دنیا، تقویت رویکرد خودگردانی محلی به عنوان یک استراتژی با هدف تفویض قدرت و منابع به مدیران محلی و به دور از کنترل مرکزی است که

موجب می‌شود ساختارها و جوامع محله‌ای دموکراتیک ایجاد شده تا در چهارچوب توافق شده میان حکومت مرکزی و محلی، حداقلی از استانداردهای ملی و اولویت‌های سیاسی محقق شود و شهرها کم‌هزینه‌تر، مطلوب‌تر و مشارکتی اداره شوند (۵). در ایران همانند بسیاری از کشورهای جهان، نهادهای محلی در راستای تحقق عدم تمرکز اداری بنیان شده‌اند. شوراهای شهری یکی از انواع مهم نهادهای یادشده است که به همراه ارگان اجرایی شهری (شهرداری‌ها) عهده‌دار مدیریت امور شهر هستند. با این حال، مطالعه نظام شورایی در ایران و مقایسه آن با برخی کشورهای (به عنوان مثال فرانسه) نشان می‌دهد با آنکه دو شورای شهر و روستا در ایران به طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می‌شود، اما به دلیل اینکه میان امور ملی و امور محلی تمایزی وجود ندارد و تفکیک در این زمینه صورت نگرفته است، نهادهای محلی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی را ندارند و این دولت است که نیازهای محلی را در تمامی شهرها شناسایی و برای آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کند (۴ و ۶). به همین سبب، به نظر می‌رسد شوراهای اسلامی جلوه‌ای از اصل مشورت در اسلام هستند نه عدم تمرکز محلی؛ آن‌گونه که در حقوق اداری فرانسه برای مجتمع‌های سرزمینی از جمله استان، شهرستان و کمون (شهر و روستا) وجود دارد (۴، ۷ و ۸). بنابراین می‌تواند در همین جا یکی از دلایل اصلی تعریف شورا و تحدید وظایف و اختیارات آن، به صرفاً انتخاب شهردار و نظارت بر نحوه اداره شهرداری، را در قانون فعلی شوراهای شناسایی کرد. به بیان دیگر، شوراهای اسلامی شهر فاقد اصل بنیادین عدم تمرکز محلی یعنی شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی خود هستند (۳).

این موضوع مورد ایراد جدی حقوق‌دانان قانون اساسی نیز قرار گرفته است به گونه‌ای که استدلال می‌کنند با دقت در اصل هفتم قانون اساسی این مسئله عقلانی به نظر می‌رسد که طبق متن این قانون، شورای شهر از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده که به‌طبع در حوزه جغرافیایی تشکیل و فعالیت خود یعنی شهر این صلاحیت (رکن تصمیم‌گیری و اداره امور) را داراست. این در حالی است که در قانون فعلی شوراها که قانون عادی محسوب می‌شود منزلت شوراهای به نظارت بر برخی امور شهر و بیشتر حول محور یک نهاد مدیریت شهری، شهرداری، تنزل یافته است که می‌تواند به خلاف روح قانون اساسی تعبیر شود (۹).

### ۳. مروری بر مهم‌ترین آسیب‌های موجود در قانون شوراهای ۱.۳. آسیب‌شناسی از منظر روابط دولت مرکزی با نهادهای مدیریت محلی (نظارت دولت بر شوراها)

بر اساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی، می‌توان نظارت بر شوراها را در سه عنوان تقسیم‌بندی کرد: ۱) نظارت بر مصوبات شوراهای با ضمانت اجرای ابطال مصوبات؛ ۲) نظارت بر عملکرد اعضا با ضمانت اجرای مختلف از جمله سلب عضویت؛ ۳) نظارت بر عملکرد شوراهای با ضمانت اجرای انحلال. در خصوص نظارت بر مصوبات برخی از حقوق‌دانان با تأکید بر آسیب‌های موجود در این زمینه از جمله ابهامات فراوان و عدم اراده قانون‌گذار برای شفاف‌سازی این نظارت چنین استدلال می‌کنند که گرچه نظارت دولت بر شوراها یکی از ابزار تقدم و ترجیح منافع ملی بر منافع محلی و اولویت دادن به وحدت نظام حقوقی است، اما این نظارت باید با در نظر گرفتن اصل آزادی اداری واحدهای محلی اعمال شود و به شکل افراطی به آن آسیب وارد نکند (۱۰). برای تحقق این اصل، رعایت برخی حدود در حوزه نظارت بر عملکرد واحدهای محلی توسط قانون‌گذار اجتناب‌ناپذیر است (۹). با این وجود، هیچ‌گاه این حدود در حوزه نظارت تعیین نشده است و بسیاری از کمیته‌های انطباق مصوبات شورا در شهرستان‌ها که در فرمانداری‌ها تشکیل می‌شود دست به ابطال مصوبات شوراها می‌زنند<sup>۱۱</sup>.

در خصوص نظارت بر عملکرد اعضا با ضمانت اجرای مختلف از جمله سلب عضویت نیز آسیب‌های فراوانی وجود دارد که یکی از خاستگاه‌های اصلی آن‌ها می‌تواند در خلأهای قانون فعلی شوراهای و مهم‌تر از آن ابطال قانون

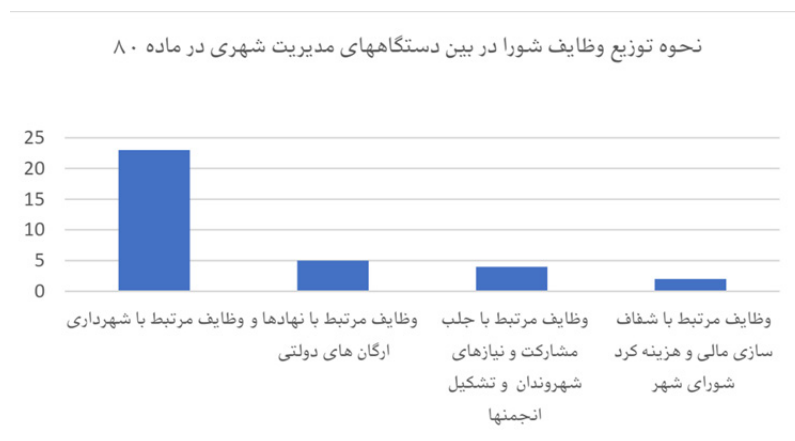
درج اصطلاحات مبهم دایره انحلال پذیری این شورا را گسترش داده است [۱۰] و ۱۴. حقوق دانان چنین استدلال می‌کنند که گنجاندن عناوینی همچون «اقداماتی به خلاف وظایف مقرر» یا «مُخالف مصالح عمومی کشور» و یا «حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد» در ماده ۸۱ قانون فعلی شوراها ضمن اینکه فاقد معیارهای عینی هستند، راه را برای انواع تفاسیر موسع همراه با سلايق شخصی و حزبی باز می‌گذارند و می‌تواند دستاویزی برای تهدید و تحدید شوراهاى محلی محسوب شود [۱۵]. نمونه بارز این تهدید و تحدید در شورای اسلامی شهر تهران (دوره اول) اتفاق افتاد که به دلیل اختلاف بین اعضای شورای شهر موفق به انتخاب شهردار نشده بود و در نهایت، با حکم هیئت مرکزی حل اختلاف، این شورا منحل شد. این تصمیم سیاسی در پی یک تفسیر نسبتاً سلیقه‌ای اتخاذ شد به گونه‌ای که از منظر هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایتهای زمانی که شورای شهر به دلیل تعلل یا اختلاف بین اعضا در موعد مقرر قانونی شهردار واجد شرایط را برای پایتخت انتخاب نکرد، عدم انتخاب شهردار از مصادیق انحراف از وظایف قانونی تشخیص داده شد و در نتیجه، تصمیم به انحلال نهادی گرفته شد که در کنار تبلور اراده تصمیم جمعی شهروندان تهران بود، به موجب قانون اساسی رکن چهارم اداره کشور در سطح محل نیز محسوب می‌شد که باید با تحمل خسارتهای اجتماعی از جمله بی‌اعتمادی عمومی جامعه به استقلال و پایداری این نهاد، مجدد شهروندان را پای صندوق‌های رأی آورده می‌شد.

### ۲.۳. آسیب‌شناسی از منظر وظایف پیش‌بینی شده برای شورا و تأثیر آن‌ها بر میزان اثربخشی و کارآمدی آن

تحلیل آماری قانون فعلی شوراها نشان می‌دهد از میان ۳۴ وظیفه‌ای که قانون در ماده ۸۰ به شوراها داده است ۲۳ وظیفه به طور مستقیم در خصوص شهرداری و وظایف این سازمان است، ۵ وظیفه در خصوص همکاری با نهادها و ارگان‌های دولتی، ۴ وظیفه در خصوص برنامه‌ریزی برای جلب مشارکت و نیازهای شهروندان و تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و در نهایت ۲ وظیفه نیز در خصوص شفاف‌سازی مالی و هزینه‌کرد شورای شهر است (شکل ۱).

قبلی مصوب مجلس جست‌وجو کرد که در آن موضوع سلب عضویت از طریق سه چهارم اعضا صورت می‌گرفت. بر اساس مفاد تبصره ۶ ذیل ماده ۲۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی) سلب عضویت هر یک از اعضای شوراها مبنی بر تخلف از وظایف قانونی، به پیشنهاد سه چهارم مجموع اعضا و با رأی دادگاه صالحه بود. این در حالی است که در قوانین بعدی مصوب مجلس در سال ۱۳۷۵، ۱۳۶۵، ۱۳۸۲، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۶ تخلفات اعضای شوراها توسط نمایندگان دولت در شهرها و روستاها به هیئت‌های حل اختلاف پیشنهاد می‌شود و در عمل این مقامات دولتی هستند که به جای شوراها، پیشنهاد می‌دهند [۱۱]. به بیان دیگر، در نخستین قانون مصوب مجلس موضوع سلب عضویت فرایندی مشابه فرایند سلب عضویت در مجلس داشت، اما در قوانین بعدی این موضوع در اختیار دولت قرار گرفته است. همچنین به عقیده برخی حقوق دانان این شیوه سلب عضویت منجر به نظارت و تا حدودی حتی مداخله وزارت کشور در سلب عضویت اعضای نهادی محلی شده است که توسط مردم انتخاب شده‌اند [۱۲] و ۱۳. علاوه بر این‌ها، عدم اراده قانون‌گذار عادی در قرار دادن نماینده شورای محلی در ترکیب اعضای هیئت تطبیق شهرستان نیز منجر به ایرادهایی در این زمینه شده است؛ تبصره ۴ ماده ۹۰ قانون فعلی، ترکیب هیئت تطبیق شهرستان را مرکب از نمایندگان دولتی و قوه قضائیه و همچنین شورای اسلامی استان تعیین کرده است، در حالی که نماینده شورای شهر برای دفاع از مصوبات نهاد خود و رفع پاره‌ای از ابهامات احتمالی در ترکیب این هیئت قرار ندارد. با وجود عضویت نماینده شورای اسلامی استان، به دلیل غیرمستقیم بودن این عضویت، شورای شهر نماینده مستقیمی در این هیئت ندارد و اعتراض به تصمیمات اخذ شده و یا عدم موافقت با مصوبات شورا نیز زمان‌بر شده و در نتیجه نیازهای شهر که در مصوبات شورا متبلور شده و تنها پس از تأیید هیئت تطبیق قابلیت اجرایی برای شهرداری دارد، ممکن است مشمول بوروکراسی اداری شده و فقدان عضویت مستقیم اعضای شورا در هیئت تطبیق به عملکرد ذاتی آن که تأمین منافع محلی است لطمه خواهد زد.

در خصوص آسیب سوم یعنی نظارت بر عملکرد شوراها با ضمانت اجرای انحلال، بسیاری از حقوق‌دانان بر این موضوع توافق نظر دارند که قانون‌گذار اساسی صرفاً انحراف از وظایف قانونی را سبب انحلال شورای محلی (شهر) اعلام کرده است (اصل ششم ۱۰۶ اساسی) در حالی که قانون‌گذار عادی با



شکل ۱. تحلیل توزیع وظایف شورای شهر در بین دستگاه‌های خدمات‌رسان شهری بر اساس مفاد ماده ۸۰ قانون شوراها

است. یکی از دلایل اصلی قدرت تأثیرگذاری پایین شورا نیز تعیین حدود صلاحیت‌های نظارتی شورا در حد همکاری است که بر اساس صلاح‌دید و بنا به درخواست نهادها و سازمان‌ها صورت می‌گیرد. ضمن اینکه بر اساس قانون شوراها، محدوده این نظارت نیز به گونه‌ای باید باشد که مُخل جریان عادی

بر اساس نمودار بالا، تحلیل میزان قدرت و اثرگذاری شورا از طریق این وظایف نیز نشان می‌دهد بیشترین حوزه اختیار شورای اسلامی شهر در عزل و نصب شهردار و نظارت بر امور شهرداری و کمترین حوزه اختیار آن در ارتباط با نظارت و جلب همکاری دستگاه‌های خدمات‌رسان دولتی در سطح شهر



امور نشود [۱۶]. همچنین سازوکار برخورد قانونی برای شرایط عدم همکاری دستگاه‌های دولتی با شورا در قانون پیش‌بینی نشده است. این مسئله به‌ویژه در شهر تهران که تمامی ساختارهای دولت مرکزی اعم از نهاد ریاست جمهوری، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی و... در کنار نمایندگی‌های استانی و شهرستانی این وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی را در خود دارد، با توجه به میزان قدرت بیشتر و در نتیجه، میل به همکاری کمتری که با شورا شهر دارند، مسئله صلاحیت‌های محدود شورا را بیشتر برجسته می‌کند.<sup>۱۱</sup> به همین دلیل یکی از ایده‌های مطرح در خصوص رویکرد و نحوه اصلاح قانون شوراها، نگاه به شورای اسلامی شهر تهران به عنوان شورای شهر پایتخت با تمامی مسائل و پیچیدگی‌هایی است که بر آن مترتب است.

### ■ بررسی و تحلیل گزینه‌های مختلف اصلاح قانونی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن و ضعفها و قوت‌های هر یک از گزینه‌ها

گزینه‌های پیش رو و ممکن برای اصلاح قانون شوراها را در ۳ مورد می‌توان طبقه‌بندی و به شرح زیر بیان کرد:

گزینه ۱: اصلاح قانون فعلی: در این گزینه بر مبنای یک رویکرد کلی، اصلاح قانون شوراها برای تمام شوراهای شهر و روستا در راستای تقویت جایگاه تصمیم‌گیری، نظارت و نمایندگی شهروندان در تمامی حوزه‌های مدیریت شهری انجام می‌شود.

گزینه ۲: تدوین قانون جدید بر مبنای استقلال مدیریت محلی: این گزینه که محصول دیدگاه‌های رادیکال در خصوص نقش نظام مدیریت محلی و از جمله شوراها به عنوان پارلمان‌های محلی است، رویکردی ریشه‌ای برای حل موضوع پیشنهاد می‌دهد که همانا تدوین قانونی جدید بر مبنای خودگردانی محلی و تفکیک کامل وظایف محلی از ملی و محدود کردن اختیارات دولت در تصمیم‌گیری‌های محلی است. این گزینه نیازمند تغییر برخی قوانین دیگر در زمینه‌های مدیریت شهری و روستایی است.

گزینه ۳: اصلاح قانون فعلی بر اساس تفکیک شورای شهر تهران به عنوان شورای شهر پایتخت و اصلاح قانون شوراها بر مبنای این تفکیک: این گزینه بر تفکیک مسئله نظام مدیریت شهری تهران به عنوان مدیریت شهری پایتخت از سایر شهرها و کلان‌شهرها تأکید دارد و معتقد است که تهران نه به عنوان یکی از کلان‌شهرهای کشور و نه حتی به عنوان بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین آن‌ها، بلکه به عنوان پایتخت سیاسی کشور نیازمند قانون جداگانه برای نظام مدیریت محلی خود است.

### ■ ارائه گزینه مطلوب و ملاحظات قانونی و اجرایی مرتبط با آن

با بررسی قوت‌ها و ضعف‌های هر یک از گزینه‌های ممکن برای اصلاح قانون شوراها، گزینه ۳ محتمل‌ترین گزینه با قابلیت تحقق بالاتر در شرایط فعلی و در چارچوب قوانین جاری کشور است. گزینه ۱ گرچه در ظاهر گزینه کامل و مانعی به نظر می‌رسد، اما به دو دلیل شانس کمتری برای تحقق دارد: نخست اینکه به‌تازگی و طی دو سه سال اخیر نسخه اصلاح‌شده قانون شوراها از تصویب مجلس گذشته و حتی طرح اصلاح دیگری در حال حاضر در مجلس در جریان رسیدگی است. گرچه آنچه از جهت‌گیری و محتوای هر دو طرح برمی‌آید، تأثیر مورد انتظار بر ارتقای جایگاه تصمیم‌گیری و نقش‌آفرینی شورای شهر در نظام مدیریت شهری نخواهد داشت، اما پیشنهاد لایحه جدید یا حتی طرح جدید از سوی خود نمایندگان با مقاومت احتمالی سایر نمایندگان و هیئت‌مدیره مجلس روبه‌رو خواهد شد و به دلیل در اولویت توجه نبودن ممکن است سال‌ها این موضوع به درازا بکشد. دلیل دوم مربوط به موانع تحقق قانون اصلاح‌شده در قالب این گزینه است؛ تجربه ۵ دوره گذشته شوراهای شهر و روستا که ترکیبی از افراد متفاوت با سطوح تحصیلات، تجربه و دانش مدیریت بسیار متفاوت، از بی‌تجربگی کامل تا تجارب نسبی مفید در مدیریت شهری، بوده است نشان می‌دهد با وجود تجارب گذشته و درس‌هایی برای آموختن هنوز شوراها به‌ویژه در شهرهای کوچک و روستاها از بلوغ

سیاسی، اجتماعی و دانشی لازم برای به عهده گرفتن نقش‌هایی بزرگ‌تر و صلاحیت‌هایی نظیر مقررگذاری برای تمامی گستره شهر برخوردار نیستند و در برخورد با مسائل پیچیده و نوظهور شهری آمادگی مورد نیاز را ندارند. نکته نماند که از دلایل اصلی عدم اعتماد دولت‌ها به شوراها نیز همین موضوع و نگرانی آن‌ها از عدم پاسخ‌گویی مناسب به شهروندان و در نتیجه، ایجاد بحران‌های اجتماعی و سیاسی بوده است. گرچه در شرایط فعلی نیز عملکرد دولت‌ها در مدیریت شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها به‌هیچ‌وجه مطلوب نیست، اما با توجه به بودجه و گستردگی امکانات و اختیار تصمیم‌گیری و همچنین قدرت بسیج امکانات از سایر شهرهای همجوار در صورت بروز بحران‌های طبیعی تا حد زیادی توجه‌کننده عدم اعتماد و در نتیجه عدم تمایل برای واگذاری قدرت تصمیم‌گیری و نظارت بر امور محلی به شوراهای شهر به‌خصوص در شهرهای کوچک است.

اما در خصوص گزینه سوم توجهات و دلایل منطقی برای انتخاب آن به عنوان گزینه برتر وجود دارد که عبارت‌اند از:

۱- کارشناسی بودن و اقبال عموم کارشناسان مدیریت شهری نسبت به تفکیک مسائل تهران، نه به عنوان یک کلان‌شهر، بلکه به عنوان پایتخت کشور، از سایر کلان‌شهرها در نظام قانون‌گذاری مدیریت شهری به دلیل پیچیده‌تر بودن و اهمیت راهبردی ملی و بین‌المللی داشتن مسائل پایتخت

۲- با توجه به حجم مورد نیاز برای اصلاح قانون فعلی شوراها و گسترش اختیارات و صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و نظارت بر اداره حوزه شهر و نه بخش شهرداری آن، این قابلیت و ظرفیت نسبی در شرایط فعلی در تهران وجود داشته و در سایر شهرها و کلان‌شهرها با توجه به تجربه تاریخی و غیرپایتخت بودن آن‌ها کمتر قابل توجه است.

۳- تفکیک تهران از سایر شهرها در فرایند اصلاح قانون شوراها فرصتی برای آزمون این رویکرد قانون‌گذاری و اصلاح قوانین در نظام حقوقی کشور است که در صورت موفقیت می‌توان برای پایتخت در سایر امورات نیز این رویکرد را دنبال کرد.

۴- تجربه این تفکیک در سایر کشورهای با شرایط فرهنگی و اجتماعی مشابه موفق عمل کرده است. بهترین نمونه در این زمینه ترکیه است که در قوانین مدیریت شهری آن استانبول به عنوان پایتخت اقتصادی و فرهنگی دارای قوانین جداگانه و مختص به خود است که نتیجه آن را در توسعه و پیشرفت نسبتاً چشمگیر این شهر در دهه‌های اخیر شاهد هستیم.<sup>۱۲</sup>

۵- پشتیبانی نتایج عمده مطالعات قبلی (با موضوع تدوین قوانین جدید برای نظام مدیریت شهری تهران) از تفکیک و اصلاح قوانین موجود برای تقویت جایگاه نظام مدیریت محلی در ساختار مدیریت ملی و منطقه‌ای تهران

### ■ توصیه‌های سیاستی

مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی در راستای پشتیبانی از گزینه ۳، در صورت تحقق آن می‌توان در حوزه‌های مختلف به شکل زیر دسته‌بندی کرد. شایان یادآوری است که هر یک از این توصیه‌های سیاستی ممکن است نیازمند تدوین دستورالعمل‌ها و یا حتی اصلاحیه‌هایی بر قوانین مرتبط باشد تا بستر اجرایی شدن آن‌ها فراهم شود. با این حال، این توصیه‌ها در راستای بسترسازی برای عملکرد مطلوب‌تر و پایدارتر شورای شهر تهران ارائه می‌شوند و عدم تحقق آن‌ها به معنای عدم تحقق نتایج این تحقیق، یعنی تدوین لایحه اصلاح قانون شوراها بر اساس گزینه منتخب، نیست.

- تشکیل یک کمیته مشورتی مشترک با هدف ارتباط مستمر و نظام‌مند و مناظر اعضای شورای شهر تهران با نمایندگان تهران برای مدیریت یکپارچه و منسجم نظارت بر نظام مدیریت شهری با هدف یکپارچگی شورای (پارلمان) محلی با پارلمان ملی در خصوص پایتخت

- عضویت رئیس شورای شهر پایتخت در شوراهای عالی دولت به عنوان نماینده محلی تهران در موضوعات مربوط به پایتخت

- تأیید حکم رؤسا و مسئولان ادارات دولتی در سطح شهر و شهرستان توسط شورای شهر تهران پس از پیشنهاد توسط نهادهای مربوطه و قبل از ارسال

بالادستی برای رعایت مصالح و اولویت‌های محلی در بودجه‌بندی بخشی خود در وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های مربوطه (تکمیل بند ۳۲ ماده ۸۰)  
- تعیین و تعریف امور محلی و تفکیک آن از امور ملی توسط یک کمیته مشترک بین دولت، شورا و شهرداری و ارائه به مجلس توسط شورای عالی استان‌ها در راستای تبیین حدود صلاحیت‌های محلی شورای شهر پایتخت (اجرایی‌سازی قوانین قبلی به‌ویژه برنامه‌های توسعه سوم تا ششم توسعه و مصوبات شورای عالی اداری در خصوص واگذاری وظایف تصدی‌گرایانه دولت به نهادهای محلی).

برای تأیید در مراجع ذی‌صلاح ملی و استانی در راستای تقویت جایگاه نظارتی شورا بر دستگاه‌ها و پاسخ‌گو کردن آن‌ها  
- پیش‌بینی سازوکار الزام تمامی دستگاه‌های خدمات‌رسان عمومی و دولتی به تبعیت از سیاست‌ها و مصوبات شورا در کنار سیاست‌های بخشی خود  
- افزودن دیوان محاسبات شهر به ساختار شورا برای حسابرسی عملکرد دستگاه‌های خدمات‌رسان شهری و گزارش به مجلس و نهادی ذی‌صلاح  
- تشکیل کمیته‌های مشترک بین شورا، شهرداری و سایر دستگاه‌های خدمات‌رسان دولتی به منظور یکپارچه‌سازی برنامه و بودجه به‌ویژه دستگاه‌های دولتی برای هماهنگ کردن نتایج این کمیته با ارگان‌های



## منابع

- [1] Pazhuhan, M. (2016). Challenges of the establishment of a unified urban management system. *Shahrdariha Monthly Reporting*, 4(123), 16–20. [magiran.com/p2010846](http://magiran.com/p2010846) [In Persian]
- [2] Laws and Regulations Research Center of Iran. *Studies on Comprehensive Urban Management of Tehran (Volume One)*. 2019. RPC. <http://bit.ly/3M9dV4N> [In Persian]
- [3] Imani Jajarmi, H. The ideal model of local governance in Iran is Commission for Housing and Land Development, Expediency Council. 2010 Unpublished report. [In Persian]
- [4] AghayiTough M. A comparative perspective on lack of local concentration in Iran. *Knowledge Quarterly of Public Law*, 2016, No. 6 (18). [https://mag.shora-rc.ir/article\\_117.html](https://mag.shora-rc.ir/article_117.html) [In Persian].
- [5] Pishgahi Fard Z and Vaezi M. Challenges of City Council in Tehran's Urban Management, 7th Congress of Geopolitical Society of Iran (Political Geography of the City). 2013 Tehran. <https://civilica.com/5983/> [In Persian]
- [6] Barakpour, N and Asadi I. (2021). Areas of transition to integrated urban management in Iran with an emphasis on the duties, functions, and powers of the city council and municipality, *Urban Economics and Planning Quarterly*, No. 3 2021 [In Persian]. DOI: [10.22034/UEP.2022.319517.1151](https://doi.org/10.22034/UEP.2022.319517.1151)
- [7] Abbasi B. Examining the duties and powers of city and village councils in France, *Law Quarterly*, Volume 38(4)2009. [https://ijq.ut.ac.ir/article\\_27620.html](https://ijq.ut.ac.ir/article_27620.html) [In Persian].
- [8] Rostami V. Ameri M. Municipality in Iran and France legal system, *Journal of Comparative Law*, Volume 7(1) 2016. DOI: [10.22059/JCL.2016.58605](https://doi.org/10.22059/JCL.2016.58605). [In Persian]
- [9] Sadiq Sarvestani R. Imani Jajarmi H. Firouzabadi A. Analysis of urban governance models in the third elections of the Tehran Islamic Council, *social welfare scientific-research quarterly*. Number 26. 2016 [In Persian]. URL: <http://refahj.uswr.ac.ir/article-۱-۲-fa.html>
- [10] Taghizadeh J. Najabatkhah M. Amoli Jolodar K. Reasons for the dissolution of Local Councils in Iranian Law, *Legal Research Quarterly* No. 77. 2016. [https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article\\_56507.html](https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56507.html) [In Persian].
- [11] Mushfeq, MA. Councils in the mirror of the law, collection of council articles; Challenges and Functions, Institute of Strategic Research of Expediency Discernment Assembly. 2009. [In Persian]
- [12] Alelshaq P. Atrian F. Ghamami MM. Challenges of the independence of local councils in Iran's legal system, *New Researches Journal of Administrative Law*, Year 5(15), 2021. DOI: [10.22034/MRAL2.532586.1158](https://doi.org/10.22034/MRAL2.532586.1158). [In Persian]
- [13] Dashti A. Legal status and legal interactions of local Islamic councils in Iran's legal and political system, *Legal Research Journal*, No. 49. 2008 [https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article\\_56415.html](https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56415.html). [In Persian]
- [14] Choupani Yazdali, MR. The Legal-Political Position of Councils in the Islamic Republic of Iran, Tehran, Islamic Revolution Documents Center. 2003. [In Persian]
- [15] Gurji Azandriani, AA. In searching for fundamental rights, *Jungle Publications*, Tehran. 2009. [In Persian]
- [16] Keshvardoost Jobneh S. Ahmadi H. Analysis of the obstacles and challenges of realizing decentralization within the framework of Islamic Councils in the Islamic Republic, *Public Policy Quarterly*, Volume 7 (1). 2019. DOI: [10.22059/JPPOLICY.2021.81994](https://doi.org/10.22059/JPPOLICY.2021.81994). [In Persian]

## مشارکت نویسندگان

۱۰۰ درصد مقاله توسط نویسنده اول انجام شده است.

## تشکر و قدردانی

این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران و ارائه توصیه‌های سیاستی و اصلاحات قانونی» به شماره قرارداد ۱۳۷/۱۰۳۹۵۹۰ مورخ ۱۳۷۰/۰۹/۲۹ است که در معاونت سیاست‌گذاری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام یافته است. به این وسیله از همه دست‌اندرکاران این قرارداد به‌ویژه مدیران و کارشناسان معاونت سیاست‌گذاری مرکز مطالعات تقدیر و تشکر می‌شود.

## تعارض منافع

این مقاله دارای تعارض منافع نیست.

## یادداشت

i. تحقیقاتی که نویسنده مقاله در خصوص پیشینه موضوع در ایران داشته منتج به این واقعیت شده که در زمینه آسیب‌شناسی قانون فعلی شوراهای از منظر جایگاه و وظایف این نهاد محلی تحقیق مشخصی انجام نیافته و عمده تحقیقاتی که در قالب مقاله منتشر شده حول موضوعات کلانی همچون جایگاه و تعاملات شوراها در نظام سیاسی و حقوقی ایران، مسئله انحلال شوراهای در نظام حقوقی ایران و استقلال شوراهای محلی و ... بوده است. بر مبنای همین ضعف متون علمی مرتبط بوده که پروژه تحقیقاتی که این دیدگاه از آن استخراج شده در معاونت سیاست‌گذاری شهری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تعریف شده است.

ii. در این زمینه می‌توان به اعتراضات شوراهای اسلامی کلان‌شهرها در خصوص ابطال مصوبات آنان در خصوص عوارض محلی اشاره کرد. برای نمونه ر.ک. اعتراض شورای شهر مشهد به ابطال مصوبه افزایش نرخ کرایه تاکسی؛ <https://irna.ir/xjzCYJ>

iii. وجود بیش از ۷۰۰ آنتن BTS با امواج مضر برای ساکنان، وجود ۵۰۰ رشته قنات در حال خشک شدن بدون متولی قانونی مشخص، اغتشاش بصری فراوان در منظر شهر تهران که ناشی از عدم تمکین دستگاه‌های خدمات‌رسان دولتی از ضوابط منظر شهری محلی است و دهها مسئله و چالش دیگر بخشی از پیامدهای منفی ناشی از عدم هماهنگی دستگاه‌های مدیریت شهری با شورای شهر است. برای مطالعه بیشتر ر.ک به پیش‌نویس لایحه مدیریت یکپارچه شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۴۰۰

iv. برای مطالعه بیشتر ر.ک مطالعات بخش مدیریت شهری طرح تدوین پیش‌نویس لایحه مدیریت یکپارچه شهر تهران (بخش تجارب جهانی) مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۴۰۰

