



# آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

تهیه و تنظیم:

معاونت آموزشی

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

نویسنده:

حسین ایمانی جاجرمی



استاداری کرمان  
معاونت امور عمرانی  
دفتر امور شهری و شوراهای



شهرداری کرج

وزارت کشور



سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور  
پرونده مدیریت شهری و روستایی

سری منابع آموزشی شهرداریها

سرشناسه: ایمانی جاجرمی، حسین، ۱۳۴۶ -

عنوان و نام پدیدآور: آشنایی با شوراهای اسلامی شهر / نویسنده حسین ایمانی جاجرمی؛ تهیه و تنظیم معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی؛ مجری دفتر امور شهری و شوراهای استانداری کرمان، پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی، شهرداری رفسنجان

مشخصات نشر: تهران: راه‌دان: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، انتشارات، ۱۳۹۱

مشخصات ظاهری: د، ۲۰۴ص:، جدول، نمودار

فروست: سری منابع آموزش شهرداری‌ها

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۹۵۰-۹۹-۱

وضعیت فهرست نویسی: فیپا

یادداشت: کتابنامه

موضوع: شوراهای شهر -- ایران -- مدیریت

موضوع: شوراهای شهر -- ایران

شناسه افزوده: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی. معاونت آموزشی

شناسه افزوده: استانداری کرمانشاه. دفتر امور شهری و شوراهای

شناسه افزوده: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. انتشارات

شناسه افزوده: شهرداری رفسنجان

رده بندی دیویی: ۳۵۱/۵۵۰۳۵۳

رده بندی کنگره: JS۷۴۶۵ ۱۳۹۱ الف ۱۹۲۵

شماره کتابشناسی ملی: ۲۸۳۴۱۳۱

---

### عنوان: آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

ناشر: راه‌دان، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

تهیه و تنظیم: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

مجری: دفتر امور شهری و شوراهای استانداری کرمان، شهرداری رفسنجان

مدیر پروژه: محمد جواد کامیاب، حسین رجب‌صالحی

ناظر پروژه: سید مجتبی‌ت‌همره هاشمی، جواد نیک‌نام، مجید سعیدی

نویسنده: حسین ایمانی جاجرمی

نوبت چاپ: اول

شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال

تاریخ چاپ: تابستان ۱۳۹۱

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۹۵۰-۹۹-۱

نظارت چاپ: عقیق ۴-۳۲۴۰۳-۸۸۹۳

## پیشگفتار

گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردهای سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را لازم ساخته است. در میان عوامل تاثیرگذار در شهرها مانند محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تاثیر فزاینده و تعیین کننده ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است. هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیتها را هماهنگ سازد از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهرها نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند بدون وجود نظام مدیریت شهری که ضمن انجام برنامه ریزی های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آنها بپردازد بی سامان می گردند.

در نظریه های جدید مدیریت، به بالاترین سازمان از نظر کیفیت، سازمان متعالی می گویند. یک سازمان زمانی متعالی است که تمام اعضا به ماهیت ذاتی و درونی روابط خود اهمیت دهند، بدین معنا که هر فردی برای کارآیی بیشتر از هیچ کوششی دریغ نرزد. بر خلاف یک رابطه متقابل خشک و رسمی که در آن طرفین به چگونگی تقسیم منافع علاقمندی نشان می دهند، اعضاء یک سازمان متعالی و برتر بیشتر مایل اند بدانند چگونه هر یک از آنان می توانند نفع بیشتری به سازمان ارائه دهند، افزون بر این، تمامی اعضاء سازمان به این موضوع علاقمندند که چگونه می توانند برای افراد خارج از سازمان نیز مثر ثمر باشند.

نظام مدیریت شهری نیز می باید به جایگاه متعالی خود برای خدمات رسانی بهتر به منظور رضایتمندی هر چه بیشتر شهروندان کشور دست یابد. مهمترین راه برای رسیدن به این هدف برای نظام مدیریت شهری دست یابی به جریان دانش و اطلاعات بهتر در جهت اخذ تصمیم مناسب و کاهش خطاها در تصمیم گیری و اجرا می باشد. داشتن دانش و اطلاعات از عدم قطعیت در روند تصمیم گیری ها می کاهد. مهمترین ابزار دست یابی به اطلاعات در جهان امروز متون نوشتاری یا الکترونیک می باشد که اگر حاصل تلفیق علم و عمل باشند تاثیر گذاری آن به مراتب بر مخاطبین بیشتر خواهد بود. به منظور انتشار دست آوردهای جدید علمی و عملی در زمینه های مختلف مدیریت شهری پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور با همکاری دفتر امور شهری و شوراهای استانداری کرمان اقدام به انتشار کتب آموزشی ای با عناوین زیر نموده است تاگامی هر چند

کوچک در ارتقاء سطح علمی شهرداری ها کشور برداشته شده باشد.

۱- برنامه ریزی شهری در قرن ۲۱

۲- کاربرد GIS در مدیریت بحران

۳- آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

کتاب حاضر با عنوان آشنایی با شوراهای اسلامی شهر در چهار فصل تهیه شده است. فصول این کتاب عبارتند از: فصل اول: مفاهیم نظری، فصل دوم: تحولات تاریخی شوراهای ایران، فصل سوم: جایگاه شوراهای اسلامی شهر در ساختار قانونی و اداری کشور و فصل چهارم: چالش های شوراهای اسلامی شهر.

در پایان از همکاری صمیمانه آقایان محمد جواد کامیاب معاون امور عمرانی استانداری کرمان، حسین رجب صلاحی معاون آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی؛ سید مجتبی ثمره هاشمی مدیرکل دفتر امور شهری و شوراهای استانداری کرمان و آقای علی اکبر پور محمدی شهردار رفسنجان که در تهیه، تدوین و نشر این کتاب تلاش فراوانی نمودند نهایت تقدیر و تشکر به عمل می آید.

اسماعیل نجار

استاندار کرمان

محمد رضا بمانیان

رئیس پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

و دانشیار دانشگاه تربیت مدرس

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	پیشگفتار.....
۱	فصل اول: مفاهیم نظری.....
۲	اهداف.....
۳	مقدمه.....
۴	۱-۱. نظام‌های اداره امور.....
۶	۲-۱. حکومت محلی.....
۶	۱-۲-۱. تعریف حکومت محلی.....
۷	۲-۲-۱. عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی.....
۹	۳-۲-۱. وظایف حکومت‌های محلی.....
۱۱	۳-۱. امور محلی.....
۱۴	۱-۳-۱. ساختار حکومت محلی.....
۱۶	۲-۳-۱. رابطه میان حکومت محلی با حکومت مرکزی.....
۱۸	۴-۱. مدیریت شهری.....
۲۲	۱-۴-۱. شورای اسلامی شهر.....
۲۹	خلاصه.....
۳۰	آزمون.....
۲۹	فصل دوم: تحولات تاریخی شوراها در ایران.....
۳۳	اهداف.....
۳۴	مقدمه.....
۳۵	۱-۲. دوره پیش از اسلام.....
۳۷	۲-۲. دوره پس از اسلام.....
۴۷	۳-۲. مدیریت شهری در عصر مشروطه.....
۵۲	۱-۳-۲. قانون بلدیه و وظایف انجمن بلدیه.....



۵۷	۲-۳-۲. مدیریت شهری در دوران رضاشاه.....
۶۱	۳-۳-۲. مدیریت شهری در دوران آشفته‌گی سیاسی پس از اشغال ایران تا کودتای ۲۸ مرداد.....
۷۲	۴-۲. مدیریت شهری پس از انقلاب اسلامی.....
۷۵	خلاصه.....
۷۷	آزمون.....
۷۳	<b>فصل سوم: جایگاه شوراهای اسلامی شهر در ساختار قانونی و اداری کشور.....</b>
۸۰	اهداف.....
۸۱	۱-۳. جایگاه شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....
۸۲	۲-۳. شوراهای اسلامی شهر در قوانین عادی.....
۸۷	۱-۲-۳. تعداد اعضای شوراها.....
۸۸	۲-۲-۳. نظام شورایی کشور.....
۹۱	۳-۲-۳. مقامات و حضور در جلسات شوراها.....
۹۴	۴-۲-۳. مقامات کشوری و لزوم رعایت تصمیمات شوراها.....
۹۴	۵-۲-۳. انتخابات شوراهای شهر.....
۹۸	۳-۳. تشکیلات شوراهای شهر.....
۱۰۹	۱-۳-۳. شوراها و ضرورت اطلاع رسانی به شهروندان.....
۱۱۰	۲-۳-۳. شوراها و وضع عوارض.....
۱۱۰	۳-۳-۳. شوراها و ارسال مصوبات برای مقامات اجرایی.....
۱۱۱	۴-۳-۳. شورای شهر و شهردار.....
۱۱۳	۵-۳-۳. شکایات از شوراها و نحوه رسیدگی به آن.....
۱۱۷	۴-۳. وظایف شوراهای شهر.....
۱۲۳	خلاصه.....
۱۲۴	آزمون.....
۱۱۵	<b>فصل چهارم: چالش‌های شوراهای اسلامی شهر.....</b>
۱۲۸	اهداف.....
۱۲۹	مقدمه.....

۱۲۹	۱-۴. تمرکز گرایی و اختیارات محدود شوراهای
۱۳۵	۲-۴. ابهام در قوانین
۱۳۶	۳-۴. چالش های اجتماعی و فرهنگی
۱۳۷	۴-۴. انتظارات مردم از شوراهای
۱۳۸	۵-۴. نظام آموزشی شوراهای شهر
۱۴۵	۶-۴. شوراهای و شهرداری ها
۱۵۲	خلاصه
۱۵۴	آزمون
۱۵۵	فهرست منابع و مراجع
۱۶۲	پیوست ها

## فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱-۱: توضیح عناصر حکومت های محلی.....	۸
جدول ۱-۲: وظایف حکومت های محلی با توجه به نوع حکومت.....	۹
جدول ۱-۳: روابط حکومت محلی با حکومت مرکزی.....	۱۶
جدول ۲-۱: حوزه های زندگی شهری در دوره اسلامی.....	۳۷
جدول ۲-۲: نحوه مدیریت محله ای در شهرهای دوره اسلامی.....	۴۵
جدول ۳-۱: قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای اسلامی از ۱۳۶۱ تا کنون.....	۸۳
جدول ۳-۲: تعداد اعضای شوراهای کشور.....	۸۸
جدول ۳-۳: نظام شورایی در ایران.....	۹۰
جدول ۳-۴: تعداد اعضای منتخب شوراهای شهر برای عضویت در شورای شهرستان.....	۹۰
جدول ۳-۵: تعداد اعضای منتخب شوراهای شهر برای عضویت در شورای شهرستان.....	۹۱
جدول ۳-۶: مقامات اجرایی که برای شرکت در جلسات شوراها دعوت می شوند.....	۹۳

## فهرست اشکال

عنوان	صفحه
شکل ۱-۱: نظام های اداره امور.....	۵
شکل ۱-۲: وجوه حکومت محلی.....	۱۶
شکل ۴-۱: گونه های اداره حکومت محلی حسب رابطه شورا و شهرداری.....	۱۵۱



## فصل اول

مفاهیم نظری

## اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. مفاهیم اداره امور
۲. نظام‌های متمرکز و نامتمرکز
۳. حکومت محلی
۴. امور محلی
۵. مدیریت شهری
۶. شورا و انجمن

## مقدمه

در هر کشوری، ساختار نظام سیاسی، تعیین کننده ماهیت «مدیریت محلی»<sup>۱</sup> و سازمان‌های آن نظیر شهرداری و شورای شهر و تعریف آنهاست. در نظام‌های سیاسی «متمرکز»<sup>۲</sup>، مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌ها اعم از ملی و محلی در مرکز سیاسی کشور یا پایتخت تعیین می‌شود. مجریان سیاست‌ها و برنامه‌های مذکور نیز به طور عمده سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری دولتی هستند که بخش عمده‌ای از خدمات محلی را به مردم ارائه می‌دهند. در چنین شرایطی، سازمان‌های محلی مانند شهرداری‌ها و شوراها، نقش و تاثیر اندکی در جریان اداره امور محلی دارند. آنها بیشتر «ادارات محلی»<sup>۳</sup> به شمار می‌روند که موظفند بر اساس سیاست‌های ابلاغ شده از مرکز عمل کنند. اما در نظام‌های سیاسی «نامتمرکز»<sup>۴</sup> مانند نظام فدرال، تقسیم کار میان سازمان‌های مرکزی و سازمان‌های محلی انجام پذیرفته است. متولی امور محلی در چنین نظام‌هایی، سازمان‌هایی منطقه‌ای و محلی هستند که به آنها «حکومت محلی»<sup>۵</sup> گفته می‌شود. شوراها و شهرداری‌ها در این نظام‌ها وظایف زیاد و متعددی دارند، به گونه‌ای که می‌توان آنها را قوی‌ترین سازمان‌های اداری و اجرایی در سطوح محلی دانست. از این رو لازم است تا در ابتدا با انواع نظام‌های اداره امور، حکومت محلی و مباحث مرتبط با آن آشنا شد.

---

<sup>1</sup>. Local Management

<sup>2</sup>. Centralized

<sup>3</sup>. Local Administration

<sup>4</sup>. Decentralized

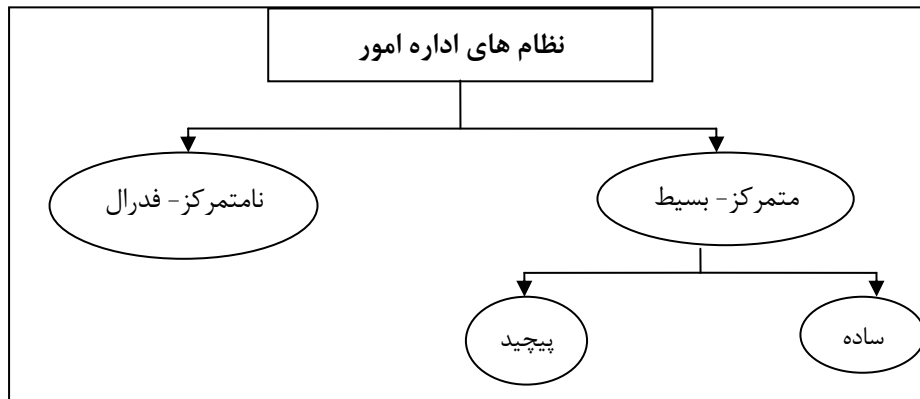
<sup>5</sup>. Local Government

## ۱-۱. نظام‌های اداره امور

نظام‌های اداره امور به دو دسته نظام‌های «متمرکز» یا «بسیط» و نظام‌های «نامتمرکز» یا «مرکب» تقسیم می‌شوند. در نظام‌های متمرکز یک «دولت-کشور» وجود دارد که بر تمامی سرزمین اعمال قدرت می‌کند. دیوید رابرتسون در تعریف تمرکز گرایی می‌نویسد: «تمرکز گرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی، در برابر توزیع قدرت‌ها و مسئولیت‌ها میان مراجع ملی، منطقه‌ای و محلی است» (مدیر شانه چپی، ۱۳۷۹: ۳۶). این تعریف، نشان می‌دهد که در نظام‌های متمرکز، تمرکز اداره امور هم ناظر بر «تجمع قدرت سیاسی» و هم بیانگر «تمرکز جغرافیایی» آن است. کشورهایی که در این دسته قرار می‌گیرند «خودگردانی محلی» را به صورت مستقل یا غیر مستقل می‌پذیرند، اما این استقلال تنها از بعد «اداری و اجرایی» است. در این کشورها استقلال سیاسی و حقوقی به حکومت‌های محلی داده نمی‌شود. نظام‌های متمرکز به این ترتیب به دو گروه «ساده» و «پیچیده» تقسیم می‌شوند. در گروه نظام‌های پیچیده، سازمان‌های اداری محلی با استقلال نسبی اداری و اجرایی فعالیت دارند. کشور فرانسه یک نمونه از کشورهای دارای نظام اداره امور متمرکز پیچیده است.

در دسته دوم، نظام‌هایی قرار می‌گیرند که نامتمرکز یا مرکب نامیده می‌شوند. نظام نامتمرکز وضعیتی را بیان می‌کند که در آن قدرت‌ها و مسئولیت‌ها میان یک «مرجع مرکزی» و «مراجع محلی» تقسیم شده است. این مراجع محلی، ماهیتی دموکراتیک دارند. معمولاً نظام‌های مذکور را «نظام‌های فدرال» می‌نامند. در این نظام دولت-کشور مرکب از دولت‌های کوچکی است که هم می‌خواهند مستقل بمانند و هم بخش مهمی از حاکمیت خود مانند برقراری روابط خارجی و داشتن ارتش را به دولت مرکزی بسپارند. اگرچه در

قوانین اساسی این کشورها، حدود وظایف و اختیارات دولت‌های محلی و دولت مرکزی مشخص شده است، اما برتری دولت مرکزی نسبت به دولت‌های محلی پذیرفته شده است. کشورهای آمریکا، سوئیس و آلمان از نظام اداره امور به صورت فدرال برخوردارند.



نمودار شماره ۱-۱: نظام‌های اداره امور

تفکیک روشن امور محلی از امور ملی و داشتن استقلال و اختیار در سیاست گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در نظام‌های فدرال و تا اندازه ای در نظام‌های متمرکز پیچیده وجود دارد. از این رو توانمندی حکومت‌های محلی بستگی زیادی به نظام غالب اداره امور دارد. در عموم کشورهای در حال توسعه که نظام متمرکز دارند، حکومت‌های محلی ضعیف و فاقد اختیار کافی هستند. آنها وظایف محدودی دارند و بخش عمده امور عمرانی و خدماتی بر عهده وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است. حکومت‌های محلی موجود در این نظام‌ها با توجه به فقدان اختیار و وابستگی زیاد به دولت مرکزی بیشتر به یک «سازمان محلی» شباهت دارند تا یک «حکومت محلی». ضعف جایگاه و محدودیت نقش حکومت‌های محلی موجب می‌شود تا عموم آنها دچار منابع مالی ناکافی و نیروی انسانی ناکارآمد باشند. دخالت



دولت مرکزی در اداره امور این نهادها تا جایی است که مدیران و کارکنان عالی آنها از سوی دولت منصوب می‌شوند. در مقابل، در نظام‌های فدرال یا نظام‌های متمرکز پیچیده، حکومت‌های محلی همانند شرکای محلی دولت مرکزی عمل کرده و از استقلال اداری و سیاسی مناسبی برخوردار هستند. مدیران عالی این حکومت‌ها از طریق انتخابات محلی برگزیده می‌شوند و دولت مرکزی در اداره امور آنها نقش ناظر دارد. از این رو می‌توان این قاعده نسبی را وضع کرد که هر چه میزان تمرکز اداره امور در نزد دولت مرکزی بیشتر باشد، حکومت‌های محلی جایگاه و نقش محدودتری در اداره امور دارند.

## ۲-۱. حکومت محلی

### ۱-۲-۱. تعریف حکومت محلی

در باره حکومت محلی، تعاریف متعددی وجود دارد که همه آنها به عناصری مشترک اشاره دارند. در یک تعریف حکومت محلی به معنای «یک واحد سیاسی یا در نظام‌های فدرال یک ایالت است که به موجب قانون تشکیل شده و بر امور محلی نظارت دارد و اختیار وضع مالیات و عوارض برای مقاصد معینی را دارد. هیئت حاکمهٔ چنین واحدی را معمولاً مردم محلی انتخاب می‌کنند» (صبوری کاشانی، ۱۳۸۰: ۲۲۱). سه عنصر اساسی تعریف مذکور عبارتند از:

یک) حکومت محلی به وسیله قانون تشکیل می‌شود؛

دو) بر امور محلی کنترل و نظارت دارد؛

سه) مقامات اداره کننده آن را مردم محل انتخاب می‌کنند.

واژه نامه سیاسی آکسفورد، حکومت محلی را چنین تعریف می کند: «نهادهای حاکمیتی<sup>۱</sup> که بر یک ناحیه تعریف شده قلمرو فروملی و در نظام های فدرال بر یک ناحیه تعریف شده فرو ایالتی، اقتدار دارد... منشاء اقتدار حکومت محلی پایه انتخابی آن است» (مک لین و مک میلان، ۲۰۰۳: ۳۱۴). در این تعریف نیز به دو عنصر «حاکمیت» و «اقتدار» بر «یک ناحیه مشخص در قلمرو فرو ملی یا فروایالتی» و «بنیان انتخابی» حکومت محلی تاکید شده است.

حکومت محلی در جهان همواره رو به گسترش بوده اند که برخی از مهم ترین عوامل آن عبارتند از:

۱. توسعه بوروکراسی و ناتوانی دولت های ملی و مرکزی در رفع نیازهای حیاتی محلی؛
۲. پیدایش مقتضیات جدید و دیدگاه های محلی، رشد آگاهی ها و مطالبات مردم از دولت؛
۳. شکستن سطح اقتدار دولت ها در برابر فشار تقاضای ملت ها و کاهش میزان اطاعت پذیری و انقیاد مردم از حکومت ها (دانش خوشبو، ۱۳۷۹).

## ۲-۲-۱. عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی

عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی از نظر اندرسون عبارتند از:

۱. قلمرو؛
۲. جمعیت؛
۳. سازمان دائمی؛
۴. هویت قانونی مجزا؛
۵. مستقل از سایر حکومت های محلی؛

---

<sup>1</sup>. Governing Institution

۶. وظایف و قدرت حکومتی<sup>۱</sup>؛

۷. قدرت جذب درآمد (آلدفرفر، ۱۹۵۶: ۳ به نقل از مقیمی، ۱۳۸۲: ۴۱).

توضیح هریک از این عناصر در جدول زیر بیان شده است:

جدول شماره ۱-۱: توضیح عناصر حکومت های محلی

عناصر	توضیح
قلمرو	اولین عنصر تشکیل دهنده حکومت محلی / حد بهینه قلمرو با مولفه هایی مانند وضعیت اقلیمی یا جغرافیایی، آداب و رسوم، مشاغل، زبان محلی، و مذهب تعیین می‌شود.
جمعیت	مهم‌ترین عنصر تشکیل دهنده حکومت محلی/ بی معنا بودن حکومت محلی بدون جمعیت/ هدف ایجاد حکومت محلی، ارائه خدمات محلی به مردم محل است/ نیاز حکومت محلی به جمعیت برای تامین کارکنان، درآمدهای مالیاتی و عوارض/ اهمیت کیفیت جمعیت از نظر سطح تحصیلات، فرهنگ، وضعیت اقتصادی.
سازمان دائمی	نیاز کارگزاران محلی به تشکیلات و سازمان برای انجام وظایف.
هویت قانونی مجزا	وجود شخصیت حقوقی برای تضمین استقلال/ توانایی عقد قرارداد با ادارات دولتی و غیر دولتی، حضور در دادگاه و اقامه دعوی یا قرار گیری در طرف دعوی/ خودگردانی.
مستقل از سایر حکومت های محلی	نداشتن وابستگی مالی یا اداری به سایر حکومت های محلی در کنار استقلال در ارتباط با حکومت ملی.
وظایف و قدرت حکومتی	حکومت های محلی خود یک حکومتند منتهی در گستره محدودتر/ دارای آزادی‌های خاص/ انتخاب هیئت اجرایی و قانونگذاری به شیوه های دموکراتیک/ مرزبندی و محدودیت اقتدار و آزادی حکومت های محلی بر خلاف سایر سطوح حکومت/ پاسخ‌گویی در برابر مردم.

<sup>1</sup>. Governmental Power and Functions

حکومت محلی دارایی مخصوص خود را دارد/ اختیار هزینه کردن آن را به نحو دلخواه خود دارد/ دارای سیستم مالیاتی و درآمدی منحصر به فرد است/ ارتباط کسب درآمد و حفظ استقلال.	قدرت جذب درآمد
---	----------------

### ۱-۲-۳. وظایف حکومت‌های محلی

میزان اختیارات و قلمرو نقش آفرینی حکومت محلی تابعی است از نوع نظام حکومتی (فدرال یا بسیط) و نیز فرهنگ سیاسی جامعه (دمکراتیک بودن یا نبودن) و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت و بینش سیاسی سیاستمداران و زمامداران حاکم بر جامعه. این موارد در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارند از این رو وظایف حکومت محلی نیز در کشورهای گوناگون با یکدیگر تفاوت می‌یابند. قلمروهای کارکردی و وظایف حکومت‌های محلی در طیفی از امور سیاسی، امنیتی و قضایی تا امور سطحی خدماتی یا وظایف صرف نظارتی و دستیابی نهادهای حکومت مرکزی قرار می‌گیرد که در جدول زیر تشریح شده‌اند:

جدول شماره ۱-۲: وظایف حکومت‌های محلی با توجه به نوع حکومت

نوع نظام حکومتی	نظام‌های حکومتی مرکب	نظام‌های حکومتی بسیط و متمرکز
نوع حکومت محلی	حکومت محلی قدرتمند	حکومت محلی ضعیف
انواع وظایف	وظایف خدماتی وظایف اقتصادی وظایف اجتماعی وظایف سیاسی وظایف امنیتی وظایف قضایی	وظایف خدماتی وظایف عمرانی

<p>تشخیص و پیشنهاد به حکومت مرکزی</p> <p>تصمیم گیری مشروط</p> <p>نظارت بر پروژه ها با هماهنگی حکومت مرکزی</p>	<p>تشخیص و تصمیم گیری</p> <p>اجرا</p> <p>نظارت</p> <p>بازخورد</p>	<p>فرایند اعمال قدرت</p>
---	---	--------------------------

قلمروهای کارکردی حکومت محلی را در کشورهای مختلف جهان نیز می توان به شرح

ذیل نام برد:

- آموزش و پرورش؛
  - مسکن و کاربری زمین؛
  - برنامه ریزی، توسعه و عمران محلی؛
  - حمل و نقل عمومی؛
  - بهداشت و درمان نظیر بیمارستان ها و درمانگاه ها؛
  - اماکن تفریحی و اوقات فراغت، نظیر پارک ها و گردشگاه ها؛
  - اماکن ورزشی؛
  - رفاه و تامین اجتماعی و کمک به گروه های نیازمند؛
  - خدمات شهری؛
  - خدمات عمومی نظیر برق، آب، فاضلاب، محیط زیست، گورستان و بهداشت محیط؛
  - امنیت عمومی و امور انتظامی؛
  - داوری و مبارزه با جرایم (قالیباف، ۱۳۸۶: ۷۸).
- حکومت محلی در دو سطح کارکرد دارد: اول سطح افقی یا سطح محلی که در آن به تنظیم روابط میان سازمان های محلی و نظارت بر آنها و روابط میان آنها و خواسته های

مردم محلی می پردازد. دوم، سطح عمودی که در آن حکومت محلی به عنوان نماینده یا واسطه مردم و منافع محلی به تعامل با سازمان‌های هم سطح خود یعنی حکومت محلی دیگر و حکومت مرکزی می‌پردازد. در سطح نخست، حکومت محلی بازیگر «تنظیم‌کننده» است در حالی که در سطح دو، بازیگری است که با بازیگر تنظیم‌کننده اصلی یعنی حکومت مرکزی «تعامل» دارد.

### ۱-۳. امور محلی

برای فهم بهتر جایگاه شوراها به عنوان بخش انتخابی حکومت محلی، در آغاز باید به تعریف «امور محلی»<sup>۱</sup> پرداخت و وجوه تمایز یا تداخل آن را با «امور ملی»<sup>۲</sup> مشخص کرد. امور محلی به سادگی و به دقت قابل تعریف نیست. اموری مانند سیاست خارجی یا دفاع به تمامی کشور مربوط می‌شوند و نمی‌توان آنها را به سازمان‌های محلی واگذار کرد. اما اموری نیز هستند که کاملاً جنبه محلی دارند و رسیدگی به آنها باید در اختیار سازمان‌های محلی باشد، اموری مانند توسعه خیابان‌های شهر، تاسیس خطوط اتوبوسرانی، مدیریت ترافیک شهری، ایجاد شبکه برق، تلفن، لوله کشی آب و مجاری فاضلاب، ساختن راه‌های فرعی بین مناطق روستایی، حفظ بناهای تاریخی شهر، تامین بهداشت و خواروبار اهالی، نگهداری کودکان و مستمندان و مانند آنها (صبوری کاشانی، ۱۳۸۰: ۲۲۱). انجام امور محلی از سوی حکومت ملی یا مرکزی با توجه به اهمیت و حساسیت امور ملی منطقی و پذیرفتنی نیست، هر چند در عمل شاهد آن هستیم که در ایران بسیاری از امور محلی از سوی ادارات

---

<sup>1</sup> Local Affairs

<sup>2</sup> National Affairs

دولت مرکزی انجام می‌شود. با این وجود، این اصل به معنای بی توجهی و نبود مسئولیت از سوی دولت مرکزی نسبت به امور محلی و رافع کمک‌های فنی و مالی آن نیست.

حکومت محلی به عنوان جزئی از ساختار حکومت بر شناسایی واقعیتی به نام «امور محلی» تاکید دارد. بدین معنی که فضاهای جغرافیایی در مقیاس خود ویژگی‌ها و اموری دارند که حوزه اثر گذاری و نفوذ آنها محدود و انحصاری است. واحدهای محلی عبارتند از:

۱. واحد روستا یا منظومه روستایی که از سطح انطباق چنین مفهومی در تقسیمات کشوری به ده یا دهستان تعبیر می‌شود و روستا رکن اساسی کار است.

۲. شهر که بر اساس گستردگی فضا، جمعیت و کارکردها مقیاس‌های مختلفی دارد و در سطح کلان به واحدهای تقسیماتی درون شهری تفکیک می‌شود.

۳. ناحیه جغرافیایی که حاوی منظومه‌های شهری و روستایی منسجم است و از یک شهر مرکزی با مجموعه‌ای از روستاهای تابع و احتمالاً شهرک‌های کوچک وابسته، به همراه فضاهای جغرافیایی فی مابین تشکیل شده است و می‌توان از آن در تقسیمات کشوری به بخش یا شهرستان تعبیر کرد.

در هر واحد جغرافیایی شهری، روستایی و ناحیه‌ای عناصر و امور چند سطحی وجود دارند که عبارتند از:

۱. امور ذاتا محلی که به طور مستقیم به سرنوشت و منافع مردم محلی مربوط می‌شود و حوزه نفوذ کارکردی آن‌ها از حریم و محدوده زیستگاه و واحد جغرافیایی فراتر نمی‌رود، نظیر مدارس، حمل و نقل شهری، قنات روستا، آتش نشانی و بهداشت محلی؛

۲. امور ذاتاً فرامحلی (منطقه‌ای) که حوزه نفوذ آنها گسترده است و چندین ناحیه و زیستگاه محلی را متاثر می‌کنند، نظیر بیمارستان تخصصی، دانشکده و مرکز انتظامی؛

۳. امور ذاتا ملی که به منافع و مصالح تمام شهروندان یک کشور و دولت ملی مربوط

می‌شود و نظیر دانشگاه‌های بزرگ، گمرکات، منابع انرژی و معدنی و مرکز نظامی؛

۴. امور ذاتا بین‌المللی که به منافع جمعی ابنای بشر یا ملت‌ها و یا بخشی از انسان‌های

کره زمین مربوط می‌شود، نظیر سازمان ملل متحد در نیویورک، اماکن زیارتی و نهادهای

مربوط به ادیان بزرگ (قالیباف، پیشین: ۷۰).

امور هر سطح در حوزه صلاحیت و مدیریت نظام سیاسی- اداری مربوط قرار می‌گیرد.

امور بین‌المللی در صلاحیت نهادهای فراملی و جهانی، امور ملی در صلاحیت دولت ملی،

امور فرامحلی در صلاحیت نهادهای استانی یا ایالتی و امور محلی در صلاحیت حکومت

محلی است. آنچه موضوع کارکرد و حوزه عمل حکومت محلی است، امور ذاتا محلی در

فضای جغرافیایی است که به طور مستقیم، به سرنوشت مردم و ساکنان آن مربوط می‌شود.

امور محلی، اموری فرایندی است و شامل مراحل «تشخیص، بررسی، تصمیم‌گیری،

اجرا، نظارت و بازخورد» می‌شود. مدیریت مراحل فرایندی مزبور، مستلزم الگوی تعاملی

مدیریت، مرکب از مجموعه‌ای از موسسات و نهادهای سطح محلی است که یکی از آنها

«**نهاد تشخیص دهنده و تصمیم‌گیری**» است که مردم محل انتخاب می‌کنند و از آن به

نهاد شورا، انجمن، هیئت امناء و نظایر آن تعبیر می‌شود. این نهاد منتخب مردم محلی بوده و

به نیابت از آنها فرایند تشخیص و تصمیم‌گیری در باره امور ذاتا محلی را که مستقیما به

سرنوشت مردم مربوط می‌شود و نیز نظارت بر کیفیت عملکرد نهادها و حکومت‌های محلی

را بر عهده دارد.



### ۱-۳-۱. ساختار حکومت محلی

حکومت محلی، ساختاری سه وجهی دارد که از ترکیب آن‌ها ویژگی‌هایی به ترتیب زیر شکل می‌گیرد:

الف. وجه مردمی حکومت محلی: ریشه این وجه در فلسفه دموکراسی و حق طبیعی مردم برای تعیین سرنوشت خود است. «وجه مردمی حکومت محلی در قالب شوراها، انجمن‌ها، مجالس محلی، هیئت‌های امانا و نظایر آن پدید می‌آید. این نهادها مهم‌ترین بخش مفهوم حکومت محلی را که متضمن سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در امور محلی است، تشکیل می‌دهد و آن‌ها منعکس‌کننده دیدگاه‌ها، آمال، آرزوها و خواست‌های بیشتر ساکنان و مردم محل و زیست‌گاه جغرافیایی هستند و می‌توانند چنین خواست‌هایی را از طریق تصمیم‌گیری، مقررات‌گذاری و نهاد‌گذاری برآورده ساخته، رضایت مردم محل را جلب کنند. جلب رضایت مردم، سطح وفاداری آنان نسبت به حکومت مرکزی، و نیز مشروعیت حکومت مرکزی را نزد مردم افزایش می‌دهد» (قالیباف، پیشین: ۷۵). مشارکت مردم در توسعه جایگاه مهمی دارد و یکی از عوامل موفقیت برنامه‌های توسعه محلی را مشارکت مردم محلی در آنها دانسته‌اند. حکومت‌های محلی می‌توانند سازوکاری باشند که زمینه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی را فراهم می‌کنند. برای نمونه تشکیل شورای شهر می‌تواند ساکنان شهر را در تشخیص امور مهم سکونت‌گاه‌شان و اتخاذ تصمیم‌گیری‌های خردمندانه برای آن یاری رساند.

ب. وجه حکومتی حکومت محلی: «این وجه در واقع تا اندازه زیادی همان حکومت محلی است که شامل مجموعه سازمان‌ها و ادارات وابسته به حکومت مرکزی است که در محل مستقرند تا ضمن تامین خدمات مورد نیاز مردم که به عهده حکومت مرکزی است، مجری

و تعیین کننده سیاست‌ها و برنامه‌های حکومت مرکزی در سطح محلی باشند. مانند فرمانداری، بخشداری، اداره‌های آموزش و پرورش، کشاورزی، بهداشت و دستگاه انتظامی. این سازمان‌ها از یک سو با سازمان‌ها و نهادهای مرکزی خود که مجری سیاست‌های آن‌ها هستند در ارتباط بوده و امور را هماهنگ می‌کنند و از سوی دیگر باید ملاحظات محلی و دیدگاه‌های نهادهای مردمی (نظیر شورا، انجمن و مجلس محلی) را مد نظر قرار دهند. بنابراین، آنان ضمن این که مجری سیاست‌ها، دیدگاه‌ها و برنامه‌های حکومت مرکزی در سطح محلی هستند، به عنوان واسطه و سطح تماس مردم با حکومت عمل کرده و تعامل ملت و حکومت را برقرار می‌سازند» (پیشین: ۷۵).

ج. وجه سازمان‌های اجرایی محلی: این وجه شامل آن دسته از نهادها، موسسات و سازمان‌هایی می‌شود که قلمرو کارکردی آن محدوده محل مربوطه باشد. این نوع سازمان‌ها به تشخیص بعد مردمی حکومت محلی (شورا، مجلس و غیره) تاسیس شده و زیر نظر آن‌ها انجام وظیفه می‌کنند، نظیر شهرداری‌ها، سازمان‌های حمل و نقل شهری، سازمان‌های عام‌المنفعه، سازمان‌های عمران محلی، صندوق عمران روستا و امور ایمنی. این گونه سازمان‌ها در برابر نهاد مردمی شورا، انجمن و مجلس محلی مسئولیت داشته و باید پاسخ‌گو باشند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۴۳۰).



نمودار شماره ۱-۲: وجوه حکومت محلی

### ۱-۳-۲. رابطه میان حکومت محلی با حکومت مرکزی

در کشورهای مختلف با توجه به نوع نظام سیاسی و اداری و فرهنگ سیاسی حاکم روابط مختلفی از همکاری تا رقابت میان حکومت مرکزی و حکومت محل برقرار است. عام‌ترین روابط میان این دو در جدول زیر تشریح شده است:

جدول شماره ۱-۳: روابط حکومت محلی با حکومت مرکزی

حکومت محلی	حکومت مرکزی
مکمل ساختار دولت ملی و همکار آن در قلمرو محلی، توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح محلی از طریق کنش متقابل و همکاری مشترک حکومت محلی با دولت مرکزی.	نیازمند به حکومت محلی برای تسریع در امور محوله خود در سطح محلی، کاهش بوروکراسی، کاهش هزینه‌های عمومی.
گونه‌ای از سیاست عدم تمرکز در دولت محلی.	افزایش و کاهش اختیارات حکومت محلی در دست دولت ملی است کنترل حکومت محلی از طریق اهرم‌های قانون‌گذاری،

حکومت محلی	حکومت مرکزی
	بودجه، توجیه امنیتی، بازرسی و انحلال
به طور طبیعی خواستار آزادی عمل بیشتر است.	خواستار کنترل و مراقبت بیشتر بر حکومت محلی، تعارض میان مقامات حکومت ملی و محلی بر سر تعیین حدود اختیارات و دخالت در امور محلی
توجه به منافع و نیازهای شهروندان ساکن در محل	توجه به نیازها و منافع سطح ملی و فدا کردن حقوق مردم محل برای منافع ملی
نیازمند کمک‌های مادی، بودجه و مشاوره فنی حکومت مرکزی	نیازمند کمک حکومت محلی در اداره نهادها و تاسیسات ملی مستقر در محل، برقراری آرامش و امنیت محلی و اجرای سیاست های سطح ملی خود در سطح ملی
نقش و اختیارات آن مرهون حکومت مرکزی است و وظایف آن از سوی قانون مشخص می‌شود.	قائم به ذات است و قدرت آن تابع صلاحدید حکومت دیگری نیست.

با این حال باید توجه داشت که از سویی توسعه نابرابر، دولت مرکزی را وادار می‌کند تا عوامل محلی را برای مدیریت تفاوت های سرزمین آنها سازمان دهد. در اینجا تقابل بین سیاست های سطح ملی و سیاست های سطح محلی بروز می‌کند. سطح ملی سعی بر اعمال علائق خود دارد، در حالی که گروه‌های محلی از طریق سازوکار حکومت محلی می‌توانند سیاست ها و تصمیمات خود را در برابر سیاست های مشابه سطح ملی ارتقا بخشند. با وجود این، برای برخورد با چالش توسعه نابرابر، دولت مرکزی ناچار است برای کنترل بر سرزمین خود نوعی خودگردانی محلی را سازماندهی کند و هرگز منسوخ کردن حکومت محلی راه حل تنش در روابط دولت های مرکزی و محلی نیست. حکومت محلی برای حکومت مرکزی اهمیت دارد، زیرا در شرایط بروز بحران در سطح محلی، دولت مرکزی فاقد حلقه ارتباطی با جامعه محلی خواهد بود. بنابراین حکومت‌های محلی در سطح واسطه و تماس

بین مردم محلی و دولت مرکزی قرار گرفته و به نقش آفرینی می‌پردازند. آن‌ها نه عامل دولت مرکزی‌اند و نه عامل تقابل با دولت مرکزی، بلکه به طور همزمان نقش دوگانه خود را در طیف بین دولت مرکزی و مردم محلی ایفا می‌کنند (تایلور، ۱۹۹۳: ۳۰۹-۳۲۵ به نقل از قالیباف، ۱۳۸۶: ۶۸).

حکومت محلی درگیر یک اختلاف میان دو خواسته است که ایجاد موازنه بین آنها مشکل است. از یک سو هدف‌های کنترل دولت مرکزی و از سوی دیگر گرایش‌های خودمختاری که در محل وجود دارد. از این رو در تجربه کشورهای در حال توسعه گونه‌ای بی‌ثباتی در تشکیلات حکومت محلی دیده می‌شود. در کشور ایران قلمرو حکومت‌های محلی، جغرافیایی است و بر اساس قانون تقسیمات کشوری نقاطی که دارای جمعیت معینی بوده و به عناوین روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان معروف هستند، قلمرو جغرافیایی سازمان‌های محلی مربوط به خود را تشکیل می‌دهند.

#### ۴-۱. مدیریت شهری

شهر به مانند بخشی از سلسله مراتب سیستم قضایی و تقسیمات سیاسی - جغرافیایی هر کشور براساس شاخصه‌های مختلفی مانند تاریخ سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، نوع حکومت، مدیریت، سطح آگاهی، علاقه‌مندی اجتماعی و مشارکت مردم در نظام تصمیم‌گیری و... شکل می‌گیرد. نظام مدیریت شهری با هدف اداره مطلوب امور شهر، سعی دارد روابط میان عناصر شهری را هماهنگ سازد. به دلیل گستردگی و میان رشته‌ای بودن سیستم مدیریت شهری به‌مثابه یک سیستم باز، عوامل مختلفی در آن دخالت دارد و بدون شناخت این سیستم نمی‌توان عناصر و روابط را در جهت اهداف آن تغییر شکل داد زیرا هنر برنامه‌ریزی،

شناخت عناصر سیستم و ایجاد روابط بین آن عناصر است، به نحوی که این مجموعه عناصر در جهت هدف سیستم عمل کنند. بی توجهی به اجزا، همچنین عدم کشف روابط و میزان تاثیر هر یک از عناصر در نظام تصمیم گیری هرگز به یک نظام تصمیم گیری منسجم، مؤثر و معطوف به اهداف مطلوب منجر نخواهد شد (زاهدی فر، ۱۳۷۳). شوراهای شهر یکی از بازیگران اصلی مدیریت شهری محسوب می شوند از همین رو برای درک و فهم بهتر آنها باید با مفهوم مدیریت شهری نیز آشنا شد.

شهر، مرکز فرصت و محیطی برای ارائه توانایی های بالقوه انسانی است. تمرکز روز افزون افراد در نواحی شهری و رشد سریع شهرنشینی ناشی از مهاجرت و همچنین افزایش طبیعی جمعیت شهر، مشکلاتی را در ارائه خدمات متناسب با میزان افزایش جمعیت شهری به وجود می آورد که خود به عنوان یکی از موانع اصلی اجرای وظایف و ارائه خدمات شهری کافی به شهروندان می گردد. این امر توأم با عدم رغبت مردم برای مشارکت در فعالیت های عمران شهری، که تا حد زیادی ریشه در شیوه نظام اداری متمرکز دارد، از عواملی هستند که توانایی مسئولان را در تامین نیازهای ساکنان شهری با مشکل مواجه می سازد. بنابراین، کارکرد مدیریت شهری کارآمد به عنوان یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعها و پدیده های بسیار گسترده و متنوع شهر و شهرنشینی ضروری است تا نهایتاً دستیابی به توسعه انسانی پایدار در شهر میسر گردد.

در منابع گوناگون تعاریف مختلفی برای مدیریت شهری ارائه شده است که در اینجا مهم ترین آنها ذکر می شوند:

مدیریت یعنی کار کردن با افراد و گروه ها برای رسیدن به مقاصد سازمان. وظایف مدیریت عبارتند از برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و انگیزش. تمامی این وظایف برای مدیریت شهری نیز متصور است. مدیریت شهری باید برای شهر برنامه ریزی کند،

فعالیت‌های شهر را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند، حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید. معمولاً مدیریت شهری به عنوان زیر مجموعه‌ای از حکومت محلی تعریف شده و شهرداری خوانده می‌شود. همچنین مدیریت شهری به مثابه نظامی است که دارای ورودی‌ها و خروجی‌های مشخصی باشد.

استرن<sup>۱</sup> بیان می‌کند که اصول کلی برای فهم مدیریت شهری وجود ندارد و مفهوم اصلی این واژه بسیار گیج کننده است. مدیریت شهری با توجه به سلیقه‌ها، ادراک افراد و همچنین اقتضای سیاسی - اجتماعی زمان‌های مختلف معانی متفاوت داشته است. چنانچه ما در زمان کنونی نیز این اختلاف معانی و مفهوم را کاملاً شاهد هستیم.

از نظر بانک جهانی، مدیریت شهری یک فعالیت شبه تجاری برای دولت هاست؛ به عبارت دیگر مدیریت شهری اداره امور شهری و کارایی بیشتر برای استفاده از وام‌های بانک جهانی می‌باشد. بعضی اوقات مدیریت شهری به عنوان ابزاری برای اجرای سیاست‌گذاری‌های شهری در نظر گرفته می‌شود که به مفهوم علم اداره جامعه می‌باشد.

مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقای مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با در نظر داشتن، و تبعیت از اهداف سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور.

مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی مؤثر و ذریبط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه.

---

<sup>۱</sup>. Steren

مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها و عملیاتی اطلاق می‌شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با دسترسی به زیرساخت‌های اساسی مسکن و اشتغال هستند. بر این اساس، کارآیی مدیریت شهری وابستگی مشخصی به عوامل زمینه‌ای از قبیل ثبات سیاسی، یکپارچگی اجتماعی و رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت و انگیزه‌های سیاست‌مداران و اشخاص استفاده‌کننده از این سیاست‌ها دارد. تحت این شرایط چارچوب و ویژگی‌های سازمانی حکومت و مدیریت شهری به ویژه نقش اجرایی بخش‌دولتی و عمومی در آن، تاثیر بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت آن ایفا می‌کند.

نکته‌ای که در اینجا مطرح می‌شود این است که شهرهای امروز پدیده‌هایی هستند که در ۲۰۰ سال گذشته با مشخصات جدید و ماهیتی متفاوت از گذشته به عنوان یکی از پیامدهای تمدن مدرن بشری خود را مطرح کرده‌اند. شهرهایی که جمعیت آنها به چندین میلیون می‌رسد، مسلماً ماهیت متفاوتی با شهرهای چندین ده هزار نفری گذشته دارند. این در حالی است که در قرن بیستم کلان‌شهرها با جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر پا به عرصه وجود گذاشته‌اند. انبوه‌های جمعیتی ۱۰ میلیون نفر و یا بیشتر از آن را می‌توان پدیده‌هایی خواند که خواص و مشخصات ویژه‌ای دارند و همچون یک موجود زنده رفتار می‌کنند. زندگی انسان امروزی با وضعیت شهر گره خورده است و بسیاری از شئون حیات آدمی آگاهانه یا ناآگاهانه متأثر از وضعیت شهر است. بنابراین یکی از ملزومات بهبود زندگی انسان‌ها، بهبود و مدیریت مناسب شهر می‌باشد. از طرفی برای بهبود هر پدیده‌ای ابتدا باید مشخصات و وضعیت کنونی و گذشته آن را مورد بررسی قرار داد. با شناخت حاصل از این بررسی است که می‌توان نقاط قوت و ضعف را شناسایی کرده و در تقویت مزیت‌ها و کاهش کاستی‌ها گام برداشت. در این میان عواملی مانند حق افراد برای مشارکت، کمبود منابع



مالی و تخصصی در بخش‌های دولتی و عمومی و پیچیدگی امور ایجاب می‌کند که شهروندان در اداره امور شهرها و مدیریت شهری جایگاه مهم و متناسب را داشته باشند. این جایگاه در عموم شهرها در قالب انجمن و شورای شهر تعریف شده است. پس از آشنایی با مفاهیم اصلی اداره امور اکنون به تعریف شورای اسلامی شهر می‌پردازیم.

#### ۱-۴-۱. شورای اسلامی شهر

##### معنای شورا، انجمن و کانسئل

در لغت نامه دهخدا در تعریف مدخل «شور» که واژه ای است عربی چنین آمده است: «مشورت و کنکاج و کنکاش. رای زدن با...سگالیدن با یکدیگر. رای زدن باهم» (دهخدا). البته معانی دیگری هم برای «شور» مانند بیرون آوردن عسل و چیدن آن از لانه زنبور عسل هم ذکر شده که از بحث ما دور است. مشورت کردن و رای زدن با هم در فرهنگ گذشته امری مطلوب و پسندیده به شمار می‌رفته است. دهخدا در توضیح بیشتر واژه مشورت چند پاره از نثر و نظم فارسی را ذکر می‌کند. برای نمونه در تاریخ بیهقی آمده است: «اما اینجا مسئلتی است و چون سخن در مشورت افکنده آمد، بنده آنچه داند بگوید». یا از کلیله و دمنه چنین نقل شده است که: «خردمند در مشورت اگرچه دشمن بود چیزی پرسند شرط نصیحت فرو نگذارد» یا در مرزبان نامه می‌خوانیم که: «مشورت برانداختن رایهاست». در تاریخ گزیده هم آمده است: «هر که با دانا مشورت کند از رسوایی ایمن باشد». همچنین مولوی در کتاب مثنوی خود چنین می‌سراید:

عقل‌ها مر عقل را یاری دهد

مشورت اداراک و هشیاری دهد

ذکری هم از سعدی شود که گفته است:

هر که بی مشورت کند تدبیر  
غالبش بر هدف نیاید تیر

معانی و مثال‌هایی که از ادبیات کهن پارسی ذکر شد، نشان از توجه خردمندان این سرزمین بر مشورت کردن، صلاح‌پرسی و رای‌زدن می‌کند. آدمیان روزگار کنونی این ملک نیز اگر به خرد و هشیار باشند در کارها و تدابیر خویش از مشورت کردن با دیگران بویژه خردمندان غفلت نمی‌ورزند. از این رو می‌توان مشورت کردن را یک هنجار اجتماعی مثبت برای تنظیم رفتار فردی در نظام اجتماعی دانست.

اما موضوع مورد بررسی ما گروهی است که شورای شهر نام دارد. از این رو از سطح رفتار فردی باید فاصله گرفت و به سطحی بالاتر از فرد یعنی سطح روابط میان افراد یا سطح گروهی پا گذارد. اگرچه در ادبیات گذشته، شورا هیچ‌گاه به معنای گروهی برای مشورت کردن به کار نرفته؛ اما امروزه شورا معنای کنونی خود را یافته است. برای نمونه در فرهنگ فارسی معین شورا به معنای «هیاتی که برای مشورت کردن جمع می‌شوند» ذکر شده است (معین). اما به جای شورا واژه‌های دیگری به این معنا اشاره داشته‌اند، واژه‌هایی مانند انجمن، مجلس و مجمع. در لغت نامه دهخدا در معنای انجمن چنین می‌خوانیم: «گردآمدنگاه مردم در کنکاش و مشورت (ناظم الاطباء). جای گردآمدن گروهی برای مشورت در امری بطور موقت یا دایم». در فرهنگ فارسی معین نیز انجمن برابر با مجمع و مجلس دانسته شده و به معنای گروه افرادی که برای هدفی مشترک گرد هم جمع شوند. مثال‌هایی که برای انجمن ذکر شده عبارتند از:

انجمن خیریه: انجمنی از افراد نیکوکار برای کمک به افراد ناچیز و فقیر

انجمن اولیا و مربیان: انجمن متشکل از اولیای دانش‌آموزان و مدرسه برای همکاری در

جهت پیشرفت و حل مشکلات آموزشی و پرورشی دانش‌آموزان

انجمن شهر: انجمنی که نظارت بر کارهای مربوط به شهر و انتخاب شهردار را بر عهده دارد (معین).

از آن جایی که شورای اسلامی شهر جانشین انجمن شهر پیشین شده است، نگاهی به معنا و مفهوم انجمن شهر و واژه‌های مشابه با آن یعنی انجمن بلدی و انجمن شهرداری ضروری به نظر می‌رسد. در لغت نامه دهخدا، انجمن شهر چنین توصیف شده است: «هیاتی است که از طرف مردم هر شهر برای اداره امور شهر انتخاب می‌شوند. انتخاب نمایندگان انجمن شهر با رای مخفی و با اکثریت نسبی و مدت نمایندگی آنان چهار سال است. اهم وظایف انجمن شهر عبارت است از:

۱. نظارت در حسن اداره و حفظ اموال عمومی متعلق به شهر؛
  ۲. تصویب و اصلاح بودجه شهرداری و بنگاه‌های وابسته بدان و وضع عوارض؛
  ۳. تصویب معاملات مربوط به شهر و نظارت در آنها؛
  ۴. مراقبت در اجرای وظایف شهرداری در امور مربوط به بهداشت و تفریح و رفت و آمد و تغذیه و آموزش و پرورش مردم شهر» (دهخدا).
- از این رو شورا را می‌توان به دو معنا دانست. نخست گروه یا هیاتی که برای مشورت کردن گرد آمده‌اند و دوم جایی که این افراد گرد یکدیگر می‌آیند. برای کامل شدن تصریح مفهوم شورای شهر لازم است که برابر انگلیسی آن یعنی سیتی کانسِل<sup>۱</sup> را هم مورد بررسی قرار دهیم. در واژه نامه آکسفورد چهار معنا برای کانسِل یا انجمن ذکر شده است که به شرح زیر می‌باشند:

---

<sup>۱</sup>. City Council

۱. گروهی از مردم که برای حکم‌راندن بر یک ناحیه مانند یک شهر یا یک بخش انتخاب شده‌اند (یک انجمن شهر/ بخش/ ناحیه، عضو انجمن).
  ۲. سازمانی که خدماتی مانند آموزش، مسکن، کتابخانه و غیره در یک شهر یا بخش ارائه می‌کند.
  ۳. یک گروه از مردم که برای راهنمایی کردن، تدوین مقررات، یا پژوهش، تدارک پول، و غیره انتخاب شده‌اند (انجمن پژوهش پزشکی).
  ۴. معنای که بویژه در گذشته داشته، یعنی گردهم آیی رسمی برای بحث درباره آن که چه اقدامی باید در یک وضعیت خاص انجام داد (واژه نامه آکسفورد).
- معنای دیگری که در بخش فرهنگی واژه نامه مذکور ذکر شده به بحث ما نزدیک‌تر است. در آن بخش، کنسل یا انجمن چنین تعریف شده است: «در انگلستان گروهی از مردم که برای تشکیل حکومت محلی یک ناحیه انتخاب شده‌اند. انجمن‌ها نماینده بخش‌ها، شهرک‌ها، یا بخش‌هایی از یک شهر بزرگ هستند. آنها قوانین محلی را تدوین می‌کنند و مسئول جاده‌ها، پارک‌ها، خدمات فرهنگی، خانه‌های انجمن<sup>۱</sup> و مانند اینها هستند».

### ماهیت دینی شوراها

تا پیش از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، سازمان محلی منتخب مردم شهر نام «انجمن شهر» را بر خود داشت. اما با پیروزی انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، نام این نهاد به «شورای اسلامی شهر» تغییر یافت. این تغییر نام ساده نبود و حکایت از تحولی بنیادین

---

<sup>۱</sup> Council house، خانه‌هایی در تملک انجمن شهر یا بخش در انگلستان است که به قیمت پایین به خانواده‌های کم درآمد اجاره داده می‌شود.

می کرد زیرا نهاد عرفی انجمن شهر تبدیل به نهادی با ماهیتی دینی به نام شورای اسلامی شهر شده بود. از همین رو در هنگام طرح بحث مفهوم و ماهیت شورا لازم است تا بنیادهای دینی آن نیز بررسی شود. (شادکام ۱۳۸۲) بر این نظر است که اصل شورا حسب آیات ۳۷ و ۳۸ سوره مبارکه شوری، مبنای اصلی سلوک و رفتار متقابل مردم است. در این آیات شریفه، اصل شورا به عنوان یکی از صفات برجسته مومنان و خصیصه جوشیده از ایمان جامعه اسلامی و در ردیف اطاعت از امر خدا و برپا داشتن نماز معرفی می شود: «الذین استجابوا لربهم و اقاموا اصولوا و امرهم سوری بینهم و ممارزقناهم ینفقون» (افراد با ایمان کسانی هستند که ندای پروردگارشان را اجابت نموده و پرستش خدای را به پا داشته و امورشان را بین خود به شور می گذارند و با شورا حل و فصل می کنند)» (شادکام، ۱۳۸۲:۱۱). همچنین در آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران، خداوند متعال به پیامبر اسلام (ص) می فرماید: «و شاورهم فی الامر فاذا عزمت فتوکل علی الله...» (ای پیامبر در کارها با آنان مشورت نما و مسائل را با آنان در میان بگذار. هرگاه تصمیم گرفتی توکل به خدا کن که خداوند متوکلین را دوست دارد) (پیشین). از نظر شادکام در این آیه شریفه، خداوند به صورت یک فرمان و دستور الهی، التزام به نظام شورا را بر پیامبر مقرر می دارد. پیامبر گرامی اسلام (ص) در تصمیم گیری های اجتماعی، علاوه بر احکام قطعی شریعت و مقام وحی، با مشورت و نظر اکثر مومنین عمل می نمودند. علاوه بر این در روایات اسلامی نیز موارد زیادی وجود دارد که به تعبیر گوناگون بر اصل شورا تاکید ورزیده شده و از خود محوری و خودسری نهی شده است. اما شادکام حکمت نهفته تکلیف الهی شور و مشاوره را حسب نظر علما و مفسرین بزرگ اسلامی به این شرح می داند:

۱. شخصیت دادن به امت

۲. رشد فکری مردم

۳. استفاده از مشارکت فکری مردم و پرهیز از تحمیل

۴. آگاه کردن مردم به امور حکومت

۵. جلوگیری از استبداد رای

۶. ایجاد انتقاد منطقی و احترام به نظرات مردم

۷. دلبستگی مردم به امور اجتماعی

۸. ارشاد زمامداران و مسئولان سیاسی در مشورت با مردم

۹. القا فضیلت نظرخواهی به مردم

۱۰. پشتیبانی مردم از مدیران جامعه (پیشین: ۱۲).

بر اساس اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران، جمهوری اسلامی است. اصل چهارم همین قانون تصریح کرده است که کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. در راس جمهوری اسلامی ایران، فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبری قرار دارد که با عنوان رهبر طبق اصل یکصد و هفتم از سوی مجلس خبرگان رهبری انتخاب می‌شود. بر اساس اصل ششم قانون جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکا به آرا عمومی و از راه انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از طریق همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون، معین می‌گردد. بر طبق اصل هفتم و براساس دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شوراها یعنی مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. شوراها در تحقق تمرکز زدایی و افزایش اختیارات محلی اهمیت دارند.

## آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

شورا که بنا به تعریف «هیئتی {است} که برای مشورت کردن گرد هم می آیند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴) در نظام جمهوری اسلامی ایران به سه شکل «شورای ملی» یعنی مجلس شورای اسلامی، «شورای حکومتی یا دولتی» مانند شورای نگهبان، شورای رهبری، شورای عالی امنیت ملی و «شورای محلی» وجود دارد. شورای محلی، در سطح روستا تا استان بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شود. شورای شهر به عنوان یکی از مصادیق شوراهای محلی، هیئتی است که بر مبنای آرای ماخوذه در حوزه انتخابیه تشکیل می‌گردد تا در حدود قوانین و مقررات به اداره امور شهر بپردازد. این نهاد «سازمانی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم گیرنده به عهده دارد» (قاسمی حامد، ۱۳۸۲: ۳۱).

## خلاصه

نظام‌های اداره امور به دو دسته نظام‌های «متمرکز» یا «بسیط» و نظام‌های «نامتمرکز» یا «مرکب» تقسیم می‌شوند. در نظام‌های متمرکز یک «دولت-کشور» وجود دارد که بر تمامی سرزمین اعمال قدرت می‌کند. در نظام نامتمرکز وضعیتی را بیان می‌کند که در آن قدرت‌ها و مسئولیت‌ها میان یک «مرجع مرکزی» و «مراجع محلی» تقسیم شده است. شوراها و شهرداری‌ها در این نظام‌ها وظایف زیاد و متعددی دارند؛ به گونه‌ای که می‌توان آنها را قوی‌ترین سازمان‌های اداری و اجرایی در سطوح محلی دانست. شوراها را می‌توان در زمره حکومت‌های محلی قلمداد کرد که صاحب این ویژه گی هاست:

(۱) بوسیله قانون تشکیل می‌شود؛

(۲) بر امور محلی کنترل و نظارت دارد؛

(۳) مقامات اداره کننده آن را مردم محل انتخاب می‌کنند.

آشنایی با عناصر تشکیل‌دهنده حکومت محلی نیز برای فهم آن ضروری است که عبارتند از: قلمرو، جمعیت، سازمان دائمی، هویت قانونی مجزا، مستقل از سایر حکومت‌های محلی، وظایف و قدرت حکومتی و قدرت جذب درآمد. میزان اختیارات و قلمرو نقش آفرینی حکومت محلی تابعی است از نوع نظام حکومتی (فدرال یا بسیط) و نیز فرهنگ سیاسی جامعه (دمکراتیک بودن یا نبودن) و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت و بینش سیاسی سیاست‌مداران و زمامداران حاکم بر جامعه. این موارد در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارند. از این رو وظایف حکومت محلی نیز در کشورهای گوناگون با یکدیگر تفاوت می‌یابند. باید توجه داشت که حکومت محلی در دو سطح کارکرد دارد: اول سطح افقی یا سطح محلی که در آن به تنظیم روابط میان سازمان‌های محلی و نظارت بر آنها و



روابط میان آنها و خواسته های مردم محلی می پردازد. دوم، سطح عمودی که در آن حکومت محلی به عنوان نماینده یا واسطه مردم و منافع محلی به تعامل با سازمان های هم سطح خود یعنی دیگر حکومت محلی و حکومت مرکزی می پردازد. در سطح نخست، حکومت محلی بازیگر «تنظیم کننده» است، در حالی که در سطح دوم، بازیگری است که با بازیگر تنظیم کننده اصلی یعنی حکومت مرکزی «تعامل» دارد. شوراها به امور محلی که اموری فرایندی هستند می پردازند. این امور شامل مراحل «تشخیص، بررسی، تصمیم گیری، اجرا، نظارت و بازخورد» می شود. مدیریت مراحل فرایندی مزبور، مستلزم الگوی تعاملی مدیریت، مرکب از مجموعه ای از موسسات و نهادهای سطح محلی است که یکی از آنها «نهاد تشخیص دهنده و تصمیم گیری» است که مردم محل انتخاب می کنند و از آن به نهاد شورا، انجمن، هیئت امانا و نظایر آن تعبیر می شود. سه وجه ساختاری حکومت محلی نیز عبارتند از وجه مردمی، وجه حکومتی و وجه سازمان های اجرایی آن. روابط میان حکومت مرکزی و حکومت محلی نیز بحث مهمی است که در این فصل ذکر شده است. تعاریف شورا، انجمن و کانسل مبحث نهایی این فصل است.

## آزمون

۱. نظام های اداره امور به چند دسته تقسیم می شوند؟ آنها را توضیح دهید؟
۲. نظام اداری ایران را جزو کدام دسته می توان قرار داد؟ دلایل خود را ذکر کنید؟
۳. عناصر مشترک در تعاریف حکومت محلی چیست؟ آنها را تشریح کنید؟
۴. علل گسترش حکومت محلی در جهان کدامند؟
۵. عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی را بنویسید؟

۶. امور محلی را تعریف کنید و تفاوت آنها را با امور ملی توضیح دهید؟
۷. وجوه ساختاری حکومت محلی را تشریح و جایگاه شوراها را در آن تبیین کنید؟
۸. ماهیت دینی شوراهای شهر در ایران را تشریح کنید؟



## فصل دوم

تحولات تاریخی شوراهای ایران

## اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. پیشینه مدیریت شهری و شورای شهر
۲. تحولات نهادهای جمعی اداره کننده شهر در ایران
۳. مهم‌ترین بازیگران سنتی مدیریت شهری
۴. علل ناکارآمدی انجمن‌های بلدیة و انجمن‌های شهر
۵. شوراهای شهر پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷

## مقدمه

شهر، مکانی است که انسان‌ها در آن با رهایی از ضرورت کار تمام وقت برای تامین معاش می‌توانند به فعالیت‌هایی چون هنرورزی، عبادت، تولید کالاهای صنعتی، بازرگانی، معماری و آموزش بپردازند. تجمع انسان‌ها در شهر نیازهای عمومی را چون امنیت، بهداشت، نظم، قوانین و مقررات و داوری را پدید می‌آورد. برآورده ساختن نیازهای مذکور نیازمند نظام مدیریت شهری است. این نظام در طول تاریخ اشکال مختلفی به خود دیده و شهرها مدل‌های گوناگونی را از آن تجربه کرده‌اند. در یک گونه بندی کلی می‌توان مدیریت شهری دارای دو گونه «انتخابی» و «انتصابی» دانست. شکل‌گیری هر یک از این گونه‌ها در یک جامعه شهری بستگی زیادی به شرایط اقتصادی-اجتماعی جامعه، جایگاه شهروندان در مفهوم صاحبان حق، نگرش حکومت و صاحبان قدرت به حقوق شهروندی و چگونگی تعامل میان شهروندان و حاکمان دارد. در ایران، مدیریت شهری به شکل سنتی، ماهیتی انتصابی داشته است. عمده دلایل برای این وضعیت را می‌توان عدم شکل‌گیری شهروندی در شهر ایرانی، اهمیت مسئله امنیت برای شهر و لزوم وجود قدرت متمرکز برای تامین آن و تحت سلطه قرار داشتن اصناف شهری از سوی حکومت دانست. اما برخورد ایران با تمدن اروپایی بویژه در قرن نوزدهم میلادی موجب شد تا اندیشه‌ها و عناصر مدرنی چون «حق رأی همگانی»، «انتخابات عمومی» و «قانون مداری» به معنای انطباق رفتارهای کارکنان سازمان‌های عمومی با «قانون» وارد نظام سنتی مدیریت شهری شود. در این فصل، تحول مدیریت شهری بر اساس اسناد و مدارک موجود از زمان پیش از اسلام تا عصر مشروطه هنگام تصویب نخستین قانون شهرداری در ایران و پس از آن تا زمان حاضر یعنی تاسیس

شوراهای اسلامی شهر، مرور می‌شود. این فصل، دو بخش دارد. نخست، «مدیریت شهری در دوران سنتی» شامل دوره‌های «پیش از اسلام» و «پس از اسلام» و دوم، «مدیریت شهری در دوران معاصر» که به زمان مشروطه و پس از آن تا زمان حاضر می‌پردازد. این فصل می‌کوشد تا تصویری از تحول مدیریت شهری در ایران با تاکید بر نهاد جمعی اداره کننده شهر، یعنی انجمن و شورای شهر را نشان دهد.

تاریخ شهرنشینی در ایران به دوره پیش از اسلام و پس از اسلام قابل تقسیم است. هر یک از این دوره‌ها ویژگی‌های دارند که آنها را از یکدیگر از منظر ساختار شهر و نحوه مدیریت شهری متمایز می‌کند. نکته مهم آن است که شهرنشینی در دوره‌های پیش از اسلام و اسلامی خصلتی درون‌زا داشت و تاثیر پذیری آن از جوامع بیرونی با ساختارهای فرهنگی و اجتماعی متفاوت، اندک بود. در آن دوره‌ها حیات شهری برخاسته از سنت‌های جامعه بود.

## ۲-۱. دوره پیش از اسلام

دوره پیش از اسلام یا دوره باستان زمانی را در بر می‌گیرد که شهرها در پهنه سرزمین ایران پدیدار شده و رشد آرام خود را در زمان حکومت‌های ماد و هخامنشی آغاز نمودند. در همین دوره در قرن چهارم پیش از میلاد در عهد سلوکیان شهرهای «خود فرمان» به سبک شهرهای یونانی پایه گذاری شد و سیاست شهر سازی به دست فرمانروایان در دوران پارتیان ادامه داشت. اگرچه از این زمان، فروپاشی شهرهای خود فرمان شده بود اما در روزگار حکومت ساسانیان این شیوه از اداره امور شهرها کاملاً از میان رفت. در زمان ساسانیان شهرنشینی گسترش یافت و شهرهای بسیاری ساخته شدند. دلیل عمده این اتفاق

رونق بازرگانی و صنعت بود که توسعه راه‌های داد و ستد را نیز به همراه داشت. با این وجود دخالت دستگاه اداری دولت در زندگی شهری و امور اصناف و بازرگانان افزایش یافت و شهرها به زیر سلطه دولت مرکزی در آمدند. از آن جایی که بخش عمده‌ای از درآمد خزانه شاهی از محل فعالیت‌های اقتصادی شهری تامین می‌شد، سرنوشت شهرها و نحوه اداره آنها برای دولت‌های ساسانی اهمیت زیادی داشت.

عناصر اصلی ساختار شهر در این دوره عبارت بودند از:

الف. **کهن دژ** که بخش نظامی شهر را در بر می‌گرفت و با باروهای بلند خود از دیگر بخش‌های شهر متمایز می‌شد؛

ب. **شهرستان** که بخش اصلی و مسکونی شهر بود که در کنار کهن دژ قرار داشت. محله‌ها نیز در این بخش قرار داشتند.

پ. **بازارها** که در درون دیوارهای شهرستان و گاهی بیرون از آن قرار داشت. این بخش در دوره اسلامی «**ربض**» خوانده می‌شد.

ت. **کشتزارها** که در حاشیه شهرها قرار داشتند (اشرف، ۱۳۵۳، ۱۰).

اطلاعات چندانی درباره زندگی شهری و نحوه مدیریت شهر در دوران باستان در دست نیست و تنها می‌دانیم که طبقه خراج‌گزار ساکن در شهرها بر اساس اصالت خانوادگی و پیشه در محله‌های شهر استقرار می‌یافتند و «کوی‌ها و خیابان‌ها به نام حرفه‌ها و پیشه‌های معین نامیده می‌شدند» (پیگولوسکایا، ۱۳۷۷، ۶۳). با توجه به تمرکزگرایی شدید حکومت ساسانی، از میان رفتن شهرهای یونانی وار و به زیر سلطه‌ی حکومت در آمدن شهرها، به نظر نمی‌رسد مدیریت شهری در این دوران از حوزه عمل و استقلال کافی برخوردار بوده باشد. با این وجود برخی از شواهد بیانگر وجود نوعی تشکیلات مدیریت

شهری در گذشته هستند. شهرهای ایلام، هگمتانه، شوش و پاسارگاد که از شهرهای بزرگ و پر رونق روزگار خود بوده‌اند، نمی‌توانسته‌اند بدون وجود سازمانی اداری توسعه یابند.

## ۲-۲. دوره پس از اسلام

پذیرش اسلام در ایران در قرن ششم میلادی به همراه خود تغییرات گسترده‌ای را در شئون مختلف زندگی اجتماعی-اقتصادی و از جمله در نحوه شهرنشینی پدید آورد. احمد اشرف زندگی شهری را در این دوره به چهار حوزه حکومت، مذهب، انجمن‌های صنفی و محلات شهر تقسیم می‌کند (اشرف، پیشین، ۲۴). در هر یک از این حوزه‌ها افراد مختلفی، نقش‌ها و وظایفی را بر عهده داشتند که در جدول شماره ۲-۱ نمایش داده شده است:

جدول شماره ۲-۱: حوزه‌های زندگی شهری در دوره اسلامی

وظایف	بازیگران	حوزه زندگی شهری
حاکمیت بر زندگی شهری رسیدگی به امور اجتماعی-اقتصادی انجام امور انتظامی و امنیتی رسیدگی به امور اصناف و حرف انجام امور قضایی	حاکم شهر کلانتر داروغه محتسب قضات	حکومت
انجام امور مذهبی و آموزشی	روحانیون	مذهب
سازماندهی فعالیت‌های صنفی و حرفه‌ای	روسا و اعضای اصناف	اصناف
رسیدگی به امور اجتماعی و اقتصادی محله میانجی مردم محله با حوزه حکومت	کدخدای محله	محلات



تعیین و وصول مالیات از محله		
تقسیم کارهای عمومی میان اعضای محله		

در این دوره مهم‌ترین تحول نسبت به دوره پیشین، اهمیت یافت نقش دین و سازمان‌های دینی در جامعه شهری بود. مسجد به عنوان مکان عبادت و زندگی اجتماعی مسلمانان تبدیل به یکی از عناصر اصلی ساختار اجتماعی شهرها شد. مساجد شهرهای اسلامی که در مناسب‌ترین مکان‌های شهر همجوار با ساختمان‌های اصلی دولتی و بازارها ساخته می شدند، کارکردهایی را مانند تولید و نشر دانش مذهبی، اطلاع رسانی و کسب خبر انجام می دادند.

حوزه «حکومت شهری» به سه بخش امور اجتماعی و اقتصادی، امور قضایی و امور انتظامی تقسیم می شد که مسئولیت هر یک به ترتیب بر عهده «رئیس و کلانتر شهر»، «قاضی» و «محتسب و داروغه» بود.

پیدایش «انجمن‌های صنفی» در حیات شهری از ویژگی‌های اساسی شهرهای اسلامی بود. آنها در مقایسه با انجمن‌های صنفی شهرهای اروپایی که «گیلد»<sup>۱</sup> نامیده می شدند، وظایف و کارکردهای اجتماعی وسیع‌تری داشتند اما قدرت اقتصادی گیلدها و قدرت نظارت آنها بر امور حرفه ای بیشتر از اصناف اسلامی بود. تفاوت مهم دیگر آن بود که روسای گیلدها را اعضای انجمن انتخاب می کردند اما روسای اصناف را حاکم شهر با توافق اعضای صنف منصوب می کرد. کارکردهای عمده اصناف شهرهای اسلامی گردآوری مالیات و تثبیت قیمت‌ها بود و به نمایندگی از طرف حاکم شهر وظایف اداری و مالی داشتند.

<sup>۱</sup>. Guild

اما چهارمین حوزه زندگی شهری در دوره اسلامی «محله» بود. در این دوره، زندگی در شهرها «اساساً در قالب محلات مسکونی سامان یافته بود و شهر در قالب نظام محله‌ای عمل می‌کرد» (شیخی، ۱۳۸۲، ۴۱). محلات، سکونت‌گاه‌های گروه‌های قومی، نژادی، مذهبی و صاحبان پیشه‌ها بودند. در شهرهای بزرگ گاهی هر محله برای خود شهری بود نیمه مستقل که مساجد، نانوايي‌ها، بازارچه‌ها، آب‌انبارها و گرمابه‌های خاص خود را داشت. به این ترتیب بسیاری از ساکنان محله نیازی به خروج از محیط کالبدی محله خود نداشتند. هم قومی، هم کیشی، هم صنفی و خودبسندگی محلات به تشدید درون‌گرایی محله‌ای کمک می‌کرد. هر محله برای اعضای خود گروه خودی و بسته و محلات دیگر برای آنان «گروه بیگانه» به شمار می‌رفتند. همبستگی درونی شدید میان ساکنان محله و افتراق و اختلاف میان محله‌ها سبب شده بود تا آنها جلوه‌گاه تضادها و پراکندگی‌ها در شهرها شوند؛ همان عاملی که شهرهای ایرانی را با شهرهای اروپایی متفاوت می‌ساخت. از نظر ماکس وبر برای تشکیل شهر به عنوان یک اجتماع کامل، یک سکونت‌گاه باید دارای تسلط نسبی روابط تجاری-بازرگانی بوده و خصائص زیر را داشته باشد:

- قلعه و حصار؛
- بازار؛
- دادگاه و قانون نسبتاً مستقل؛
- یک نوع انجمن و همکاری نسبی؛
- استقلال نسبی و خودفرمانی سیاسی (وبر، ۱۳۶۹، ۸۷).

خودفرمانی سیاسی و اجتماع شهروندان از مهم‌ترین وجوه تمایز شهرهای اروپایی از شهرهای آسیایی است. شهر اروپایی از نظر وبر یک «سازمان سیاسی» است اما شهر

آسیایی یک «سازمان قبیله‌ای» را تشکیل می‌دهد. حیات محله‌ای که بر افتراق میان گروه‌های قومی، مذهبی و اجتماعی استوار بود، کمتر اجازه می‌داد تا «هویت اجتماعی مبتنی بر شهر» بر ساکنان آن حکم‌فرما شود. همبستگی درونی شدید نظام‌های دینی، قومی یا قبیله‌ای مانع تشکیل نظام سیاسی شهروندی می‌شد و اجازه شکل‌گیری پیوندهای اجتماعی فرا گروهی یا «سرمایه اجتماعی اتصالی»<sup>۱</sup> را نمی‌داد.

در این میان حاکمان شهری نیز با استفاده از این ویژگی شهرها با دامن زدن به اختلافات میان محله‌ها، استمرار حاکمیت خود را برای داوری و برقراری تعادل میان گروه‌های ستیزه‌جو تضمین می‌کردند. حاکمیت شهری، دخالت در امور داخلی محله‌ها نمی‌کرد و خواسته اصلی او از محلات، تامین مالیاتی بود که برای هر محله مشخص شده بود.

بسته بودن محلات کارکردهایی را برای ساکنان داشت که مهم‌ترین آن «تامین امنیت محله» بود. ورود و خروج غریبه‌ها محدودیت داشت و هرگونه عمل خارج از روال معمول مشهود بود. با وجود تفاوت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی میان قشرها و مراتب اجتماعی، به علل سادگی زندگی، هماهنگی ارزش‌های فرهنگی و اعتقادی و نزدیکی مکانی، «همگونی و تجانس اجتماعی نسبی» میان شهر نشینان وجود داشت. از آن جایی که «جدایی مکانی یا جدایی میان محلات اعیان نشین و فقیر نشین بسیار کم بود و تقریباً در همه محلات شهر از غنی و متوسط و فقیر و عالم و عامل و تاجر و کاسب پراکنده بودند» (اشرف، ۱۳۶۱، ۸۴) محلات شهر به تجانس اجتماعی کمک می‌کردند.

---

<sup>۱</sup> Bridging Social Capital این نوع سرمایه اجتماعی اشاره به پیوندهایی می‌کند که اعضای یک گروه می‌توانند با اعضای گروه‌های دیگر برقرار کنند. سرمایه اجتماعی اتصالی یا پیوند زنده سبب می‌شود تا همکاری‌ها میان افراد در سطح بالاتری از گروه اصلی که به آن تعلق دارند، صورت گیرد و نفع مشترک، تولید شود.

شهرهای اسلامی، خودمختاری سیاسی نداشتند و تابع نماینده شهری شاه یعنی حاکم بودند. شاه، حاکم شهر را منصوب می‌کرد. در ایران، حاکم برای ارتباط با مردم شهر از نهادی میانجی سود می‌جست که «کلانتر» نام داشت. کلانتر از مقامات محلی شهر بود که نقش واسطه میان مردم و دستگاه حکومت را داشت و تحت فرمان حکومت فعالیت می‌کرد. از این رو او را نمی‌توان نماینده منافع مستقل کسبه و پیشه‌وران و مردم محلات شهر دانست. در مواقعی که قدرت حکومت کاهش می‌یافت، یعنی در دوران هرج و مرج، قدرت کلانتران زیاد می‌شد و گاهی خود حکومت شهر را در دست می‌گرفته‌اند. در مواردی نیز کلانتران قدرتمند، اعلام استقلال می‌کردند (اشرف، ۱۳۵۳، ۲۶).

مقام کلانتر معمولاً موروثی بود و به اعضای خانواده‌های سرشناس شهر واگذار می‌شد. در شهرهای بزرگ چند کلانتر برای رسیدگی به امور عمومی شهر وجود داشت. کلانتر می‌بایست مشروعیت و مقبولیت اجتماعی می‌داشت و مورد وثوق اهالی شهر قرار می‌گرفت. در غیر این صورت انجام وظایف کلانتری مشکل و ناممکن می‌شد.

مهم‌ترین وظیفه کلانتر «تعیین سهم مالیاتی» هر صنف با کمک ریش سفیدان و نحوه گردآوری آن بود. کمپفر که در قرن ۱۷ میلادی از ایران دیدن کرده است در سفرنامه‌اش در باره وظایف کلانتر می‌نویسد: «او می‌کوشد که زحمات و کارهای مشکل به صورت یکنواخت بین همه مالیات‌دهندگان تقسیم شود و به بعضی‌ها اجحاف نشود. از آن گذشته کلانتر می‌کوشد که عوارض و مالیات‌ها را وصول کند» (کمپفر، ۱۳۶۵، ۱۶۴). کلانتر گواهینامه‌های استاد کاری و فرمان‌های گمارش ریش سفیدان اصناف و کدخدایان محلات را نیز صادر می‌کرد.

کدخدایان محلات کسانی بودند که در شهرهای دوران اسلامی وظیفه مدیریت محله را بر عهده داشتند. صدور فرمان انتصاب آنها از سوی کلانتر شهر نشان می‌دهد که مدیریت محله انتخابی نبوده و مردم محله، نقشی در انتخاب مدیر محله خود نداشتند. با این وجود کدخدا بطور معمول از خانواده‌های محترم محله انتخاب می‌شد. حاکم و کلانتر در خصوص امور مالیاتی محلات با کدخدا به سبب آشنایی او با اهالی محله مشورت می‌کردند. کدخدا تلاش می‌کرد تا مالیات‌های متعلقه به محله و یا هزینه‌های دیگر بین اهالی سرشکن و وصول شود. او کارهای عمومی را میان افراد محله تقسیم می‌کرد. کدخدا میانجی بین مردم و مقامات اداری بود. «با وجود آنکه بیشتر اوقات منصب کدخدا، از سوی مقامات اداری شهر به رسمیت شناخته می‌شد، اما او حقوقی دریافت نمی‌کرد و به صورت افتخاری، انجام وظیفه می‌کرد. این منصب اغلب موروثی بود و گاهی در طی مدت زمان زیادی در یک خانواده باقی می‌ماند» (سلطان زاده، ۱۳۶۷، ۲۱۲).

کدخدا نقشی دوگانه بر عهده داشت. از سویی به امور عمومی محله رسیدگی می‌کرد و از سوی دیگر عهده‌دار نقش «نماینده حاکمیت شهر» نسبت به اهالی محله بود. این نقش‌های دوگانه در مواردی با یکدیگر بویژه در هنگام وظیفه پاسداری از حقوق اهالی و مراقبت در وصول مالیات مورد ادعای حاکم؛ با یکدیگر تعارض پیدا می‌کردند. از این رو انجام وظیفه کدخدایی کار ساده‌ای نبود و به تجربه، دانش و مقبولیت اجتماعی در میان مردم و نزد حاکمان نیاز داشت.

به نظر می‌رسد در آن زمان عموم شهرها سرزمین‌های اسلامی از ساز و کار کدخدای محلات برای تمشیت امور محله‌ها استفاده می‌کردند. شیخی (۱۳۸۲) در مقاله خود درباره ساختار محله‌ای شهر در دوره اسلامی، نمونه‌هایی از این پدیده را در شهرهای مختلف ذکر می‌کند که خلاصه آن در جدول شماره ۲.۲ بیان شده است.

تامین نیازهای مشترک هر محله مانند بناها و فضاهای عمومی (مسجد، آب انبار، حمام، بازار و...) به دو صورت انجام می شد: در صورت نخست همکاری گروهی ساکنان محله در تامین هزینه و نیروی کار شرایط ساخت فضاهای عمومی را فراهم می آورد. صورت دوم، اقدامات فردی بزرگان و اعیان محله برای تامین هزینه های احداث و ساخت بناهای عمومی بود. «در این حالت، شخص احداث کننده بنا یا مجموعه، در صورت امکان، برای تامین هزینه های مجموعه ساخته شده، موقوفاتی نیز برای آن قرار می داد که درآمد آنها صرف مجموعه می شد» (سلطان زاده، همان، ۲۴۹).

اقتدار کدخدا در امور محله مطلقه نبود و تحت تاثیر افراد دیگری همچون والیان دولتی، ائمه جمعه، شیخ الاسلام ها، کلانتران، میراب ها، مباشران، داروغه ها، محتسبین، روسای عشایر، تجار ثروتمند و مجتهدان برجسته قرار داشت. «لوطی» ها را نیز باید از زمره افرادی قرار داد که بر زندگی محله ای و امور آن تاثیر داشتند. آنها زورخانه ها را اداره کرده یا «در بازار دلالی می کردند، مراسم عزاداری های محرم را سازمان می دادند، در خیابانها گشتزنی می کردند و نگهبان حریم محله بودند» (آبراهامیان، همان، ۳۰). با این وجود برخی از آنها با اعمالی چون اخاذی، کشتن افراد و دستبرد به محله های همجوار، تهدیدی برای محله خود و محله های پیرامون در می آمدند.

از مهم ترین اتفاقات این دوران یورش مغولها در قرن ششم هجری بود که کشور را دچار خرابی و رکود کرد. این اتفاقات، تأثیرات خود را بر زندگی شهری و نحوه مدیریت آن گذاشت. با کاهش فعالیت های کشاورزی و تجارت، زمینه های رونق و اقتدار شهرها و نظام حمایت کننده مالی، این اقتدار هم از بین رفت و قدرت نهادهای مدیریتی شهر با رکود مواجه شد.

## آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

پس از زمانی طولانی با به قدرت رسیدن صفویه با توجه به ثبات نسبی پدیده آمده بار دیگر شهر نشینی رونق گرفت. امکان تولید و داد و ستد گسترده در کشور موجب به وجود آمدن شهرهای آباد و ثروتمند، با جمعیتی فراوان و ساخت و ساز بناها و عمارت های با شکوه شد. با این وجود زندگی شهری تا پایان دوران قاجار دوره‌هایی از فترت و رونق را سپری کرد. تا پایان قرن نوزدهم همچون سایر نقاط خاورمیانه، رئیس اجرایی شهر یک شاهزاده یا غالباً "یک نظامی برگزیده از جانب او به عنوان حکمران با وظایف و امتیازات نامحدود (به استثنای تکیه زدن بر مسند قضا در محاکم شرع) بود. البته قسمت اعظم امور شهر به عهده دو دستیار او یعنی «قاضی» و «محتسب» بود که انتصاب آنان در اختیار حکمران بود.

جدول شماره ۲-۲: نحوه مدیریت محله ای در شهرهای دوره اسلامی

نام شهر/کشور	نام مدیر محله	نحوه انتخاب	وظایف	نقش
فاس/مراکش	مهتر محله <sup>۱</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>پیشنهاد از سوی متنفذان محله</li> <li>تعیین و نصب از سوی حکومت</li> <li>توافق عام ریش سفیدان محله</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ارتباط با حاکمان شهر برای آگاهی از نظر آنها</li> <li>اطلاع رسانی به حاکمان در مورد واکنش ها و آرای محله</li> <li>هماهنگی روال اداری امور</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>واسط تقاضاهای حکومت و نیازهای مردم محلات</li> <li>فاقد تشکیلات اداری و سیاسی</li> </ul>
سوریه	شیخ/عریف <sup>۲</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نماینده محله</li> <li>کارگزار حکومت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مذاکره در خصوص نحوه تقسیم و جمع آوری مالیات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>واسط تقاضاهای حکومت و نیازهای مردم محلات</li> </ul>
صنعا/یمن	عقیل <sup>۳</sup> /ابوا <sup>۴</sup> (پدر) -	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>حل و فصل اختلافات کوچک محله ای</li> <li>جمع آوری پول برای امور ضروری محله</li> <li>انجام دادن امور فوری محله مانند مراقبت از خطر سیل، طوفان</li> <li>مراقبت از ورود غریبه ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>واسط تقاضاهای حکومت و نیازهای مردم محلات</li> </ul>

منابع: Le Tourneau, Hourani, Serjeant به نقل از شیخی، ۶۳-۶۴.

<sup>۱</sup>. Quarter Chief

<sup>۲</sup>. Arif

<sup>۳</sup>. Aqil

<sup>۴</sup>. Abwa



پاره‌ای از اختیارات قضایی حکمران به محتسب تفویض می‌شد. او مهم‌ترین نقش را در اداره امور شهر داشت و می‌توانست بلادرنگ به مجازات متخلفان اقدام کند. اما اجازه مجازات‌های مقرر در قانون شریعت را نداشت. از جمله وظایف محتسب نوعی نظارت بر امر توسعه شهر نظیر رسیدگی به شکایات مربوط به تجاوز به حدود ملک همسایه یا پیشرفتگی تیرها از دیوارهای خارجی و نیز تامین آب و مرمت حصار شهر بود.

محتسب از هر صنف یا حرفه دستیارانی به عنوان ناظر بر می‌گزید که عمال حکومتی در اخذ مالیات بودند. اینان در بررسی اوضاع کسب و کار بازار، مشاوران محتسب به شمار می‌رفتند و مسئول نظارت بر پیشه‌وران بودند تا وظایفی را که دولت به آنان محول می‌کرد، نظیر تامین خدمات نظام و مناسبت‌های آیینی، به درستی انجام دهند. اختیارات محتسب در ایران تا قرن هفدهم بدون تغییر باقی ماند و در این زمان بعضی از وظایف محتسب به «داروغه» سپرده شد (مدنی پور، ۱۳۸۱). داروغه از زمان صفویه با همان اختیارات و وظایف محتسب تحت فرمان حاکم مشغول کار شد. داروغه تحت نظر حکومت و کلانتر شهر مشغول انجام کارهای بلدیه و مجازات امور خلافی ساکنین شهرها بود. اموری که داروغه انجام می‌داد در عهد ناصری «احتسابیه» نامیده شد و کارکنان آن «عمله احتساب» نام گرفتند. آنان عهده دار پاکیزگی و تنظیف کوچه و خیابان و مجرای آبها گردیدند (نجمی، ۱۳۶۹).

به طور خلاصه مهم‌ترین ویژگی‌های مدیریت شهری در دوران اسلامی به شرح زیر است:

- عدم دخالت حکومت در امور داخلی محلات؛
- انتصاب مدیریت محله از سوی حاکم؛
- فاقد مشروعیت دمکراتیک؛
- دارای مشروعیت اجتماعی مبتنی بر توافق؛

- اهمیت منزلت خانوادگی کلانتر و کدخدا؛
- ایفای نقش میانجی حکومت شهری و مردم محله؛
- رسیدگی به امور عمومی محله؛
- فاقد سازوکارهای رسمی برای اعمال مدیریت؛
- افتخاری بودن مسئولیت.

در زندگی شهری و سنتی در نبود نهادهای منتخب شهروندان برای اداره امور و نبود یا ضعف روحیه برادری شهری، مدیریت محله‌ای، سازوکاری برای رفع نیازهای عمومی اهالی محله و حلقه ارتباط آنها با حکومت شهری بود. همان‌گونه که این بررسی کوتاه نشان می‌دهد، نشانی از نهاد دمکراتیک اداره امور شهری نظیر آن چه که برای مثال در شهرهای اروپایی با عنوان انجمن شهر وجود داشت، در شهرهای ایران به چشم نمی‌خورد.

## ۲-۳. مدیریت شهری در عصر مشروطه

پیشینه نهادهای رسمی برای اداره امور شهر به چند دهه پیش از مشروطیت (۱۲۸۵ خورشیدی برابر با ۱۹۰۶ میلادی) به دوران سلطنت ناصرالدین شاه قاجار باز می‌گردد. در آن دوران، برای اولین بار سازمانی رسمی تحت عنوان «احتسابیه» به ظاهر تحت تاثیر مشاهدات نخستین سفر اروپایی ناصرالدین شاه تشکیل شد.

وظایف عمده این سازمان سامان دادن به امور اصناف، رسیدگی به امور عمومی شهر و نظارت بر حسن رفتار شهروندان و تابعیت از حکام محلی از طریق این نهاد، یعنی احتسابیه بود. در احتسابیه اداره امور روزمره و اجرایی شهر از سوی حاکم به عهده کلانتر، که در واقع

مدیر احتسابیه بود، سپرده می‌شد تا در چارچوب این نهاد به هدایت و سازماندهی امور اجرایی شهر پردازد.

احتسابیه در تهران دارای دو شعبه «احتساب» و «تنظیف» بود. هر یک از این ادارات عده‌ای مامور و فراش در اختیار داشتند. پس از زمانی یک اداره دیگر به نام اداره «روشنایی» نیز ضمیمه اداره تنظیف شد. شعبه نظافت نیز عده‌ای «سقا» برای آب پاشی و در حدود یکصد راس الاغ و قاطر برای خاکروبه کشی در اختیار داشت که در مواقع ضروری خیابان‌های پیرامون عمارت سلطنتی را با مشک، آب پاشی کرده و زباله حرم‌خانه و ادارات دولتی را به وسیله این الاغ‌ها به خارج شهر می‌بردند.

احتسابیه نهادی کاملاً حکومتی محسوب می‌شد و منابع مالی خود را از دولت دریافت می‌کرد. از این رو در اداره آن منابع محلی یعنی عوارضی که هر شهروند برای تامین هزینه‌های اداره امور باید پردازد، جایی نداشت. مقامات احتسابیه نیز از ناحیه شاه منصوب می‌شدند و تابع او بودند. در نتیجه مدیریت شهری از ویژگی انتخابی بودن مدیریت محلی و اتکالی آن به آرای مردم بی بهره بود.

احتسابیه در سال‌های بعد در تشکیلات جدید «پلیس» ادغام شد و مدیریت محلی با قدرت انتظامی پیوند خورد و «اداره جلیله پلیس دارالخلافة و احتسابیه» تشکیل شد. پلیس علاوه بر پیشگیری از جرم جنایت و ظایف دیگری، از جمله کمک رسانی هنگام سانحه، منع و تنبیه الواطی، مستی، قمار و فحشا و همچنین رسیدگی به نظافت شهر را برعهده داشت. پلیس وظیفه داشت راه آب‌های شهر را سرپرستی کند تا از آلودگی محفوظ بماند. قوانینی هم برای عبور و مرور وجود داشت. در وهله اول اطفال از انداختن سنگ یا چیز دیگری به تراموا یا دشنام دادن به مسافران قَدغن شدند. دوم به چارواداران دستور داده شد که

چارپایان خود را به جای اینکه گله وار رها کنند در یک خط به دنبال هم حرکت دهند. برای عبور پیادگان به دکاکین دستور داده شد که بساط خود را از رهگذر پیادگان فرا ببرند. به طوافان یا فروشندگان دوره گرد نیز دستور داده شد که از فروش کالا در بازار خودداری کنند، زیرا مانع عبور و مرور می شوند (فلور، ۱۳۶۶). پلیس هنگام بروز نزاع و زد و خورد که زیاد بود و بیشتر اوقات در کوچه و خیابان روی می داد، طرفین دعوا را صلح می داد. این نقش پلیس بسیار قابل توجه و مؤثر بود (اتحادیه، ۱۳۷۶).

پیدایش مدیریت محلی مدرن به معنی سازمانی با پشتوانه قانونی و حقوقی و بهره‌مندی از عناصر دمکراتیک، با تشکیل نخستین نهاد قانون‌گذاری ایران یعنی «مجلس شورای ملی» همزمان است. تا پیش از فرمان مشروطیت، قانون به عنوان «قاعده رفتاری که توسط مرجعی سیاسی برقرار گردیده و به وسیله قدرت دولت حمایت می‌شود» (گیدنز، ۱۳۷۴، ۸۰۳) در نظام سیاسی و اداری ایران وجود نداشت. آنچه در این نظام اهمیت داشت فرمان‌های صادره از سوی شاه بود که همگان موظف به انجام آن بودند. «وجود قانون... مستلزم برپایی یک دستگاه تخصصی است که آن را تهیه و تنظیم کند» (لوی برول، ۱۳۷۰، ۶۰). از این رو تا زمانی که مجلس شورای ملی تشکیل نشده بود، جامعه ایران صاحب دستگاه تخصصی قانون‌گذاری نبود.

اهمیت قانون در این است که مانع از تصمیم‌گیری‌های خود سرانه شده و همگان بویژه «مقامات اداری مکلف اند در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌هند (این تصمیمات و اعمال خواه ناظر به شخص یا اشخاص معین باشد، مانند تصمیمات انفرادی و احکام و.. و خواه ناظر به عموم، مانند آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری) قوانین و مقررات را رعایت کنند» (طباطبائی موتمنی، ۱۳۷۳، ۴۲۵). به این ترتیب پذیرش قانون به عنوان قاعده رفتارهای رسمی می‌تواند یکی از گام‌های اساسی برای محدودیت قدرت حکام

خودکامه باشد. وضعیتی که می‌توان آن را به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه سیاسی در نظر گرفت. قانون حدود حقوق و مسوولیت‌های دولت و مردم را بیان کرده و قواعد تعامل میان بخش‌های مختلف جامعه را در قالب مقررات و آیین نامه مشخص می‌سازد.

پس از صدور فرمان مشروطیت و تصویب قانون اساسی، برای نخستین بار در طول تاریخ سیاسی ایران به موضوع «حقوق مردم» توجه شد؛ امری که در چارچوب «گفتمان شاه و رعیت» جایگاهی نداشت. نخستین قانون اساسی به اموری چون «حقوق سیاسی مردم» پرداخت که یکی از نمودهای بارز آن «حق شرکت در انتخابات و انتخاب شدن» بود. این حق در سطح محلی نیز به رسمیت شناخته شد و «قانون بلدیه» آن را از منظر حقوقی تبیین کرد.

نخستین شوراهای کشور را می‌توان «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» دانست که بر اساس اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطه تشکیل می‌شدند. در نخستین دوره مجلس شورای ملی برای اداره امور ایالات و ولایات قوانین زیر به تصویب رسیدند:

ا. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۱۲۲ ماده

ب. قانون بلدیه مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۱۰۸ ماده

ت. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی‌عقده ۱۳۲۵ در ۴۳۲ ماده

با این وجود، انجمن‌های ایالتی و ولایتی بیشتر در روی کاغذ حیات داشتند و در تمامی نقاط کشور تاسیس نشدند. در مناطقی هم که این انجمن‌ها تشکیل شدند عملکرد خوبی نداشتند و کارشان به انحلال رسید. سنجایی، دلایل این مسئله را شامل این موارد می‌داند: «اقتباس قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی از قوانین کشورهای خارجی، عدم تطابق این قوانین با احتیاجات و مقتضایات کشور، عادت نکردن مردم به اداره امور محلی به وسیله

نمایندگان خود و در نهایت عدم آشنایی و اعتقاد مامورین دولت به مقررات و سبک جدید» (سنجایی، ۱۳۳۴: ۷۵).

نخستین قانون مدیریت محلی شهری با عنوان «قانون بلدییه» در سال ۱۲۸۶ خورشیدی (۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری) به تصویب رسید. این قانون ریاست امور بلدییه (شهرداری) را بر عهده کلانتر گذاشت. او رئیس انجمن بلدی (شهر) منتخب اهالی بود. کلانتر برابر فارسی مفهوم مایور<sup>۱</sup> انگلیسی و معادل فرانسوی آن<sup>۲</sup> بود که در برخی شهرداری‌ها بویژه در اروپا، ریاست عالی شهرداری را برعهده دارد. نخستین قانون‌گذاران ایران، قانون اساسی و قانون بلدییه را از تجربه فرانسوی و بلژیکی گرفته برداری کردند و این گونه بود که کلانتر فارسی برابر «میور» لاتین شد. این برابر گزینی بی‌پایه هم نبود، چرا که واژه‌های انگلیسی و فرانسوی هر دو مشتق از «میجر<sup>۳</sup>» به معنای بزرگ‌تر، برتر، والاتر، ارشد، مافوق، بزرگ، کلان و عمده هستند (آریان پور، ۱۳۷۸، ۵۰۳). کلانتر هم در زبان فارسی معنی بزرگ‌تر را می‌دهد (عمید، ۱۳۶۳، ۹۸۰). از منظر تاریخی نیز کلانتر مقامی در مدیریت شهری سنتی ایران بود که تا حدودی وظایف شهردار امروزی را بر عهده داشت. در دوران قاجار که آغاز هنگامه چالش‌های سنت و مدرنیته در ایران است، مقام کلانتر باقی بود، اما رفته رفته از اهمیت آن کاسته شد تا آنکه با نوسازی اداری در اوایل قرن خورشیدی حاضر از میان رفت. نخستین قانون بلدییه ایران بار دیگر مقام کلانتر را احیا کرد، اما در ظرف و محتوایی جدید که با گذشته تاریخی آن فاصله داشت. کلانتر جدید، رئیس «انجمن بلدییه» منتخب مردم شهر بود و دستگاه حکومت، نقشی در انتخاب او نداشت؛ انجمنی که

---

<sup>۱</sup> Mayor

<sup>۲</sup> Maire

<sup>۳</sup> Major

قانون بلدیه عصر مشروطه، قدرت‌های فراوان برای اداره امور شهر به آن بخشیده بود و هیچ نهادی قدرت انحلال آن را نداشت.

## ۲-۳-۱. قانون بلدیه و وظایف انجمن بلدیه

قانون بلدیه ۵ فصل و ۱۰۸ ماده داشت. عناوین فصل پنجگانه آن عبارت بودند از:

فصل اول: قواعد کلیه؛

فصل دوم: در تشکل انجمن بلدیه؛

فصل سوم، ترتیب و وظایف انجمن بلدیه؛

فصل چهارم: اداره بلدیه؛

فصل پنجم: در باب مستخدمین بلدیه.

اختصاص دو فصل از پنج فصل قانون به انجمن بلدیه نشان دهنده اهمیت محوری انجمن در ساختار بلدیه بود. قانون مذکور سازمان مدیریت محلی شهری را ترکیبی از انجمن بلدیه و شعب جزو آن می‌دانست. این قانون به تفصیل به بیان موضوعاتی مانند چگونگی انتخاب اعضا و تعداد آنان، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان، محرومان از انتخاب، ترتیب انتخاب اعضای انجمن نظارت و تعداد آنان و چگونگی اداره آن، پرداخته بود. نکته قابل توجه در زمینه شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان این است که قانون واجدان شرایط را محدود به تمکن مالی کرده بود. بر اساس ماده ۱۲ قانون، آنها باید شرایط زیر را می‌داشتند:

حداقل سن ۲۱ سال، دادن مالیات یا داشتن خانه و مستغلات یا اراضی در محدوده شهر

که در شهرهای بزرگ هزار و در شهرهای کوچک سیصد تومان ارزش داشته باشد.

قانون بلدیة «جهت گیری جنسیتی» به نفع مردان داشت و بر اساس ماده ۱۵ خود، زنان را در کنار اشخاص معروف به ارتکاب قتل و سرقت، مجازات دیدگان قانونی به سبب جنحه و جنایت، ورشکستگان و اشخاص خارج از رشد در زمره محرومان از انتخاب قرار داده بود. محدودیت حق رای به مردان دارا البته اختصاص به ایران نداشت و در بیشتر کشورهای اروپایی نیز حق رای محدود به اقلیتی ثروتمند بود و نه تنها زنان، بلکه اکثریت جمعیت مردان نیز از حق رای محروم بودند؛ مساله‌ای که شدت آن با پیشرفت تدریجی آگاهی و مساوات طلبی اجتماعی و با گسترش حق رای همگانی کاسته شد.

ماده ۶۰ فصل سوم قانون، زمان تشکیل انجمن بلدیة را یک هفته پس از انجام انتخاب اعضای انجمن بلدیة تعیین کرده بود. بر اساس مواد ۶۲ و ۶۴ زمان عضویت چهار سال و فعالیت در انجمن افتخاری بود. رئیس انجمن با شیوه‌ای دمکراتیک از میان اعضا و با اکثریت آرا انتخاب می شد. ماده ۶۹ صدور حکم رئیس انجمن پایتخت و کرسی‌های ایالت (مراکز استان) را از طرف شاه و روسای انجمن‌های بلدیة شهرهای دیگر را از طرف وزیر داخله (کشور) تعیین کرده بود.

ماده ۷۰ قانون، ۲۱ وظیفه برای انجمن تعیین کرده بود. انجمن بلدیة وظایف متعددی در حوزه‌های مختلف داشت. در حوزه اداری و مالی شهرداری، «انتخاب اجزای بلدیة و مستخدمین»، «تعیین مقرری برای مستخدمین بلدیة» و «مداقه عمل در بودجه بلدیة» برعهده انجمن بود. انجمن به وظایفی مانند «تبدیل عوارض جنسی به نقدی»، «تعیین و تعدیل نرخ گوشت و نان و سایر ارزاق و میزان اجرت کالسکه‌های کرایه و تراموا و سایر اسباب حمل و نقل» و «تعیین محلی برای سپردن و نگاهداری اطفال و مجانین» نیز می‌پرداخت که در حوزه خدمات شهری قرار داشتند.



ارتباط میان انجمن بلدیه و حکومت در مواد ۸۵ تا ۸۸ بیان شده بود. برخی از قراردادهای انجمن مانند «تعیین قیمت اراضی شهر که یا فروخته یا ابتیاع شود»، «تعدیل و تسهیل نرخ نان و گوشت و سایر ارزاق»، «تغییر در نقشه شهر و ترتیب نقشه های جدید»، و «تمامی دستور العمل هایی که انجمن بلدیه برای ادارات بلدیه و ادارات خیریه- که در اداره شهر است- ترتیب می دهد» باید به امضای حاکم می رسید. برخی دیگر که اهمیت بیشتری داشت مانند «تسخیر عوارض جنسی شهر»، «به خرج شهر، کوچه ها و پیاده روها را پاک کردن و نگاه داشتن مستحفظین حریق و تنظیفات بلدیه و ترتیب زیر آب سازی ها»، «استقرضات و ضمانت هایی که از طرف شهر می شود...» و «ترتیب دستورالعمل هایی راجعه به ادارات خیریه و حفظ اموال غیر منقول شهر در پایتخت و کرسی های ایالات و ولایات» امضای وزیر داخله را نیاز داشت. این بخش از قانون نشان می دهد که انجمن، نهادی کاملاً مستقل به شمار نمی رفت و مقامات حکومتی می توانستند با تصمیمات مهم انجمن مخالفت کرده و آنها را وتو نمایند.

ماده ۹۰ این قانون وظیفه وضع قواعد و مقررات در باره موضوعاتی مانند بهداشت و نظافت و ایمنی شهری را بر عهده انجمن گذارده بود. بر اساس این ماده «انجمن بلدیه می تواند که قواعد لازم را در باب تنظیفات کوچه ها و دستورالعمل هایی در مورد ساختن پشت بامها و ناودانها و پاکیزگی مجاری و اقدامات حفظ الصحه و ضد عفونت و تمیزی میدانها و اقدامات ضد حریق و حفظ و حراست اهالی از مواد محترقه و غیره ترتیب نماید». ماده ۳ قانون بلدیه مقرر نموده بود که اداره بلدیه تحت ریاست رئیس انجمن بلدیه «کلانتر» باشد. بنابراین، قانون مذکور رئیس انجمن بلدیه را به عنوان رئیس بلدیه یا کلانتر می شناخت. قانون همچنین مقرر کرده بود که کلانتر یک نفر از اعضای اداره بلدیه را به انتخاب انجمن بلدیه به عنوان معاون خود انتخاب کند. معاون- که به حکم وزیر داخله

استقرار می‌یافت- در هنگام غیبت یا بیماری کلانتر قائم مقام او می‌شد و اما حق بازرسی و رسیدگی به اداره بلدییه و ادارات مربوط به آن در اختیار حاکم بود. او می‌توانست هرگاه در اعمال اداره بلدییه مواردی خلاف قاعده و دستورالعمل‌ها می‌بیند به اداره بلدییه اخطار دهد. در صورت بی‌توجهی بلدییه، حاکم موارد را به اطلاع بلدییه می‌رساند. قانون این موضوع را هم پیش بینی کرده بود که در صورت هم رای شدن انجمن بلدییه با اداره بلدییه، حاکم می‌توانست مسئله را به وزیر داخله تقدیم کند. اگرچه حکم وزیر داخله برای اداره بلدییه لازم الاجرا بود، ولی انجمن بلدییه می‌توانست مادامی که «دیوانخانه ادارات» تشکیل نشده، به کمیسیون مرکب از اعضای مجالس شورای ملی و سنا، با تعداد مساوی شکایت نماید.

مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون بلدییه این حق را به انجمن بلدییه می‌داد تا برای اداره بهتر امور شهری کمیسیون‌های اجرایی تشکیل دهد. تمامی این کمیسیون‌ها باید زیر نظر بلدییه و موافق دستورالعمل‌های بلدییه رفتار می‌کردند. البته ریاست کمیسیون‌ها با اعضای اداره بلدییه بود، اما در صورت نیاز، امکان انتخاب رئیس از خارج بلدییه در قانون فراهم شده بود. همچنین ماده ۱۰۴ قانون، کلانتر، معاون کلانتر، اعضای اداره بلدییه و منشی این اداره را جزو مستخدمان دولت محسوب کرده و در ترفیع رتبه و سایر حقوق، حکم مستخدمان دولتی را برای‌شان می‌شناخت. مدت خدمت این افراد ۴ سال بود و در صورت استعفا، انفصال کلانترها در پایتخت و کرسی‌های ایالات منوط به اجازه شاه و در شهرهای متوسط و کوچک و همچنین معاونین کلانترها بطور کلی به اجازه وزیر داخله بود.

نکته قابل توجه و جالب دیگر در این قانون آن بود که کلانتر و کارکنان بلدییه باید نشان و لباس ویژه‌ای می‌داشتند. ماده ۱۰۶ مقرر می‌کرد: «کلانتر و معاون او و اعضای اداره بلدییه و اجزای دوائر و انجمن‌ها جزو آن، علامتی موافق نقشه و نمونه که به امضای همایونی رسیده خواهند داشت و ملبوس معینی به ترتیب مخصوص به آنها داده می‌شود».

در مجموع به نظر می‌رسد با وجود نقدهایی که امروز می‌توان بر این قانون مانند جهت‌گیری جنسیتی مردسالارانه و... داشت، اما با در نظر گرفتن شرایط آن روز جامعه ایران، این قانون مترقی و نوآور بود. ضمن آنکه هیچ نهادی نمی‌توانست انجمن بلدیه را منحل کند. قدرتی که شورای اسلامی شهر در زمان حاضر از آن بهره‌مند نیست. برای داشتن درکی بهتر از شرایط آن روز ایران، تنها کافی است اشاره شود که بنا به احتساب باری‌یر «در آن دوره، جمعیت کشور ۹/۸۶ میلیون نفر و امید به زندگی کمتر از ۳۰ سال و میانگین سنی جمعیت در حدود ۲۵ سال بود. ۹۰ درصد جمعیت شاغل، به کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن اشتغال داشت و بقیه به خرده‌فروشی و خدمات عمومی و خصوصی مشغول بودند. بیش از ۹۵ درصد جمعیت بی‌سواد و به غیر از تعداد قابل ملاحظه‌ای مکتب‌خانه و معدودی کلاس که از سوی مبلغان مسیحی اداره می‌شد، تنها ۲۱ مدرسه ابتدایی جدید و یک دبیرستان در کشور وجود داشت» (باری‌یر، ۱۳۶۳، ۳۰۴).

تحقق مناسب یک قانون و دستیابی به اهدافی که منظور قانون‌گذار بوده، هنگامی میسر خواهد بود که بستر اقتصادی-اجتماعی لازم فراهم باشد. قانون بلدیه سال ۱۲۸۶ خورشیدی با وجود نوآوری به سبب شرایط جامعه ایران هیچ‌گاه تحقق کامل نیافت و تشکیل انجمن به تهران و چند شهر بزرگ کشور محدود گردید. شرایط ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران پس از جنگ جهانی اول و بازماندن انقلاب مشروطه از رسیدن به اهدافش، اوضاع نامساعدی به وجود آورده بود. «خرابی‌های ناشی از جنگ و قطع روابط بازرگانی، ضعف دولت مرکزی و سایر معضلات باعث خرابی وضع اقتصادی کشور گردید. خزانه کشور تهی بود و تجارت خارجی و داخلی یا شدیداً محدود و یا بطور کلی قطع شده بود. زمین‌های زیر کشت و تعداد دامها به مقدار زیاد کاهش یافت. قیمت نان و سایر کالاهای مصرفی چند برابر گران شد و بازار احتکار رواج پیدا کرد، گرسنگی بیداد می‌کرد و

بیماری تیفوس و سایر امراض شیوع یافت. جمعیت ایران کم شد و بعضی از نواحی ایران به نقاط غیر مسکونی مبدل گردید» (ایوانف، ۱۳۵۶، ۲۸).

از نظر سیاسی، به واسطه ضعف دولت مرکزی در ایالات، نیروهای گریز از مرکز قومی و منطقه‌ای کشور را با خطر تجزیه مواجه کرد. استقرار و حضور نیروهای نظامی انگلیس در مناطق مختلف کشور، استقلال و حاکمیت ایران را از بین برد. «اوضاع از فقدان وحدت ملی، تضاد سیاسی، آشفتگی و فقر اقتصادی، ناامنی و فساد و بی‌لیاقتی اداری حکایت می‌کرد (کاتوزیان، ۱۳۶۶، ۱۰۷).

### ۲-۳-۲. مدیریت شهری در دوران رضاشاه

اواخر دوران سلطنت قاجار آشفتگی و هرج و مرج بر کشور حاکم بود. ضعف قدرت دولت مرکزی، دخالت‌های خارجی‌ان در اداره امور کشور به همراه گردن‌کشی و نافرمانی قدرتمندان محلی اوضاع نابسامانی را پدید آورده بود. در چنین شرایطی رضاخان در پی کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ برای تصاحب قدرت گام‌های پرشتابی برداشت. او از هنگام کودتا که به وزارت جنگ دست یافت تا سال ۱۳۰۲ که به رئیس‌الوزاری رسید، در فاصله پنج کابینه تشکیل شده در این دوره، موقعیت خود را در عرصه‌های گوناگون به سرعت تحکیم نمود و تمامی ارتش را به زیر فرمان خود درآورد و با رسیدگی به افسران و سربازان در میان آنان محبوبیت ویژه‌ای بدست آورد. سرکوب شورش‌های عشیره‌ای و منطقه‌ای و برقراری امنیت در راه‌ها موقعیت او را تحکیم کرد. او در سال ۱۳۰۴ در پی تصویب مجلس مؤسسان مبنی بر تغییر سلطنت از خاندان قاجار به پهلوی، شاه ایران شد. در دوره او در پرتو

برنامه‌های «نوسازی»<sup>۱</sup> با اقداماتی از جمله بازسازی و تشکیل ارتش نوین، ساخت کارخانه‌های صنعتی، ایجاد راه‌های جدید و راه‌آهن سراسری، تأسیس دانشگاه تهران، رواج آموزش نوین و تأسیس ادارات جدید، چهره مناطقی از کشور تا اندازه زیادی از نظر کالبدی تغییر کرد. در زمینه مسائل شهری، عمده توجه دولت رضاشاه به تغییر ظاهر شهرها بویژه تهران بود. برای نوسازی شهرها نخست نهادهای اداری مناسب با قوانین مختلف از جمله قوانین شهرداری، شهرسازی و ثبت املاک بوجود آمد، این فرایندی بود که در این دوره ۱۷ ساله به تدریج صورت گرفت. برای آغاز اصلاحات «در اکتبر ۱۲۹۹، تهران، یک مشاور آمریکایی در زمینه حکومت شهری و یک مهندس آمریکایی برنامه ریزی شهری را به خدمت گرفت» (بنانی، ۱۹۶۱: ۶۱). قانون بلدیه مصوب ۱۲۸۶ لغو گردید و برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تامین اعتبار مالی شهرداری‌ها، قانون بلدیه دیگری در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. «این قانون انتخاب شهردار و سایر اعضای شهرداری را در اختیار وزارت داخله قرار داد» (رشدیه، ۱۳۴۳: ۱۶۲).

قانون جدید ۸ ماده و ۳ تبصره داشت و اگر چه توانست مشکلاتی از جمله تامین اعتبارات مالی ضروری برای اداره امور شهرداری را تا اندازه ای حل کند، اما با تضعیف نقش انجمن بلدیه، آرمان‌های قانون بلدیه مصوب مجلس شورای ملی عصر مشروطه را در زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور کم‌رنگ کرد.

ماده چهارم مقرر می داشت: «رئیس اداره بلدیه که از طرف وزارت داخله معین می‌شود مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدی تصویب شده باشد». ماده ۵ قانون به وضعیت نمایندگان و وظایف انجمن پرداخته بود: «انجمن بلدی هر

---

<sup>1</sup>. Modernization

محل از نمایندگان طبقات تجار و اصناف و مالکان اعم از مالکان مستغلات و مالکان املاک آن شهر و یا قصبه تشکیل خواهد شد. عده اعضای انجمن بلدی در پایتخت و سایر شهرها و قصبات بر حسب مقتضیات محلی از ۶ تا ۱۲ نفر خواهد بود. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و طرز انتخاب و مدت تصدی اعضای انجمن و سایر وظایف آنها مطابق نظام نامه ای که به تصویب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی خواهد رسید، معین گردید».

تنها موضوع روشن این قانون در مورد انجمن های بلدی، اجازه وضع «عوارض محلی» به آنها بود. بر اساس ماده ۶ این قانون «مجلس شورای ملی به انجمن‌های بلدی اجازه می‌دهد که برای تامین مصارف بلدی هر محل راجع به تنظیفات و روشنایی و تعمیرات و احتیاجات صحی و معارف بلدی و امثال آن عوارض محلی وضع نماید. طرز وضع عوارض مزبوره به این نحو خواهد بود که انجمن بلدی هر محل، عوارضی را که برای تامین مقاصد مذکوره در فوق لازم می‌داند توسط رئیس بلدی محلی به وزیر داخله پیشنهاد خواهد نمود که پس از موافقت هیئت دولت به موقع اجرا گذارده خواهد شد».

اقدامات دولت در زمینه مسائل شهری سبب شد کالبد شهرها تغییرات فراوانی بیابند. «مهم‌ترین تغییر کالبدی شهری در این دوره پیدایش خیابان‌ها و میادین جدید و تعریض خیابان‌های قدیمی بود، تحولی که اساسی‌ترین نقش را در دگرگونی سیمای شهر اجرا کرد» (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۱: ۲۸). دخالت دولت در مدیریت شهری و اجرای برنامه‌های توسعه شهری با استفاده از قدرت مالی و نظامی دولت بدون توجه به ساختارهای سنتی اداره امور موجب شد تا «کلانتران شهری، کدخداها و دیگر مسئولان نظام قدیمی محلیه» (آبراهامیان، ۱۷۸) از میان بروند.

از منظر توسعه سیاسی، حکومت رضاشاه ساز و کارهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها محصول عصر مشروطه را از میان برد و با ایجاد نظام سانسور و خفقان، آزادی را سرکوب کرد. با این وجود در دوران حکومت ۱۶ ساله او، ۱۳۶ شهرداری در ایران تاسیس شد. در این فاصله زمانی به طور متوسط در هر سال، ۸ شهرداری تاسیس شد. این رقم به خوبی نمایشگر رشد شهرنشینی و توجه دولت به تاسیس شهرداری، حتی در مناطقی که شباهت چندانی به شهر نداشتند، است. نبود نهادهای مشارکتی سبب شد تا پیوند میان مردم و مدیریت محلی که شرط لازم موفقیت نهادهای دموکراتیک جمعی است، پدید نیاید. برای نمونه می‌توان به نکته‌ای که بولارد در خاطرات خدمت خود به عنوان وزیر مختار انگلیس در نخستین سال‌های دهه ۱۳۲۰ خورشیدی در مورد مدیریت محلی در ایران ذکر می‌کند، اشاره کرد. او می‌نویسد: «من هر موقع فرصتی بدست می‌آمد سری به کنسول‌گری‌های انگلیس در شهرستان‌های مختلف ایران می‌زدم. در این نقاط یکی از مسائل قابل توجه، مواجهه با مردمی بود که نسبت به شهر محل سکونت خود مباحثات می‌کردند و اغلب اعتقاد داشتند که هیچ شهری در دنیا به پای، مثلا، مشهد یا تبریز یا شیراز و یا اصفهان نمی‌رسد. ولی در عین حال، همان مردم ضمن اینکه فقط به کارهای خودشان از قبیل ملک داری، تجارت و یا ندرتا تولیدات صنعتی اشتغال داشتند، هرگز هیچ وظیفه‌ای نسبت به شهر خود و مردمش برای خویش قائل نبودند. یک دلیل این امر، می‌تواند فقدان هر گونه تشکیلاتی برای جذب فعالیت‌های افراد علاقه‌مند به خدمت برای شهر و مردم باشد. همین مسئله نیز به نوبه خود باعث شده در ایران هر کاری که در گذشته صورت گرفته یا در آینده انجام شود، به عهده دولت باشد و مردم از وزارت خانه‌های مسئول در امور داخلی مثل وزارت کشور، فرهنگ، بهداشتی، و یا مدیران کل در شهرستان‌ها، توقع رسیدگی به همه امور را داشته باشند. بدیهی است نتیجه این نوع طرز فکر، جز به زایل

شدن رغبت مردم به شرکت در خدمات عمومی و انباشتگی کارها و سردرگمی وزارتخانه‌ها در تهران منجر نخواهد شد» (بولارد، ۱۳۶۳: ۱۰۵-۱۰۴). فاصله مردم از مدیریت شهری سبب شده بود که تا تاثیرگذاری این نهاد تازه تاسیس در مسائل شهری اندک باشد.

## ۲-۳-۳. مدیریت شهری در دوران آشفتگی سیاسی پس از اشغال ایران تا کودتای

### ۲۸ مرداد

حمله متفقین به ایران در شهریور ۱۳۲۰ سبب شد، رضاشاه از سریر قدرت به زیر آید و به تبعیدی ناخواسته از کشور تن دردهد. متفقین ایران را اشغال کرده بودند و شاه جدید که بر اثر تلاش‌های محمد علی فروغی، تاج و تخت پدر را تصاحب کرده بود، به علت بی‌تجربگی و جوانی بیشتر به مقامی تشریفاتی شبیه بود تا پادشاهی به سان پدر. تمایلات، خواسته‌ها و نیازهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که در دوره ۱۶ ساله حاکمیت رضاشاه سرکوب شده بود و اجازه بروز نیافته بودند، به ناگاه میدان را خالی یافته و چندپارگی سیاسی کشور را سبب شدند. «در ۱۶ سال گذشته، قدرت کاملاً در دست‌های یک مرد متمرکز شده بود. اما در ۱۳ سال بعد- یعنی از سقوط سلطنت نظامی رضاشاه در شهریور ۱۳۲۰ تا آغاز سلطنت نظامی محمد رضا شاه در مرداد سال ۱۳۳۲- قدرت در بین پنج قطب جداگانه دست به دست می‌شد، دربار، مجلس، کابینه، سفارتخانه‌های خارجی و مردم... این مراکز قدرت، بیشتر درگیری‌های خود را به درون کابینه کشاندند که نتیجه آن بی‌ثباتی دائمی این نهاد بود. به طور میانگین، نخست وزیران ۸ ماه و کابینه‌ها کمتر از ۵ ماه بر سر کار بودند» (آبراهامیان، پیشین: ۲۰۸).



روشن است در چنین اوضاع و احوالی که نخبگان اجتماعی و سیاسی درگیر نبرد قدرت هستند، چندان جایی برای توجه به مسائل اساسی اجتماعی از جمله موضوع مهم مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها و شوراها یا انجمن‌های شهر نبود. اما در همین دوره یعنی در ۴ مرداد سال ۱۳۲۸، سومین قانون شهرداری کشور با عنوان «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات» در ۷ فصل و ۵۰ ماده به تصویب رسید و جایگزین قوانین پیشین شد. اگرچه این قانون نسبت به قانون قبلی که در دوره رضاشاه به تصویب رسیده بود، مترقیانه به نظر می‌رسید، اما قدرت تصمیم‌گیری و انتخاب شهردار را به طور کامل به انجمن شهر نداد. ماده ۴ این قانون مقرر می‌داشت: «هر شهرداری، انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رای مخفی و با اکثریت نسبی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. عده آنها در مرکز شهرستان و قصباتی که عده نفوس آن از ۱۰ هزار نفر تجاوز نکند، ۶ نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از ۲۵ نفر تجاوز نمی‌کند، مگر در شهرستان تهران که ۳۰ نفر نماینده خواهد داشت. نمایندگان هر شهر به تناسب جمعیت از ۳۰ نفر به بالا به محلات مختلف تقسیم و هر محل، نماینده خود را تعیین و برای تشکیل انجمن شهر اعلام می‌دارد. وزارت کشور تعداد نمایندگان هر شهر را با توجه به جمعیت تعیین و همچنین نقشه محلات شهر را ترسیم و نواحی را اعلام می‌دارد». اهمیت ماده ۴ قانون سال ۱۳۲۸ برقراری پیوند میان انجمن شهر و زندگی محله ای است. هر چه آشنایی و نزدیکی نماینده با کسانی که او را انتخاب کرده‌اند، بیشتر باشد، پاسخ‌گویی و انگیزه برای تامین نیازهای آنان نیز بیشتر خواهد بود. این همان نکته‌ای است که در قانون مذکور وجود داشت و در قوانین آتی نادیده گرفته شد.

نقطه ضعف قانون مذکور عدم اعطای کامل قدرت انتخاب شهردار به انجمن بود. طبق ماده ۲۹ این قانون، انجمن شهر ۳ نفر را با رای مخفی برای ریاست شهرداری به وسیله

فرماندار به وزارت کشور پیشنهاد می‌کرد. این وزارتخانه برای یکی از آنها که انتخاب می‌کرد حکم ریاست شهرداری را صادر می‌کرد. چنین اختیاری به وزارت کشور در عمل استقلال و اختیار انجمن شهر را نقض می‌کرد و از سوی دیگر بر تمرکز هر چه بیشتر قدرت و پیامدهای نامطلوب آن مانند ناتوانی قدرت مرکزی از درک و فهم مسائل و مشکلات محلی می‌افزود.

در ۱۶ اسفند ۱۳۲۹ در حالی که کشور در تب و تاب اختلافات ایران و انگلستان بر سر مسئله نفت بود، فداییان اسلام سپهد رزم آرا نخست وزیر وقت را ترور کردند. بر اثر استمرار درگیری‌ها و اختلافات، مجلس، محمد مصدق را ۷ اردیبهشت ۱۳۳۰ به نخست وزیری انتخاب کرد. برای دولت مصدق، اولویت اول با مسئله نفت بود. از این رو بیشترین وقت دولت او بر سر درگیری در این مسئله و همچنین کشمکش با نیروهای مخالف بویژه سلطنت‌طلبان صرف شد. پس از قیام ۳۰ تیر ۱۳۳۱ و عقب نشینی شاه و دربار، «مصدق اختیارات فوق العاده ۶ ماهه ای از مجلس گرفت تا بر اساس آن هر قانونی را که برای حل مشکلات مالی، اصلاحات انتخاباتی، قضایی و آموزشی ضروری بداند، وضع کند» (آبراهامیان، پیشین: ۳۳۸).

قانون شهرداری از موضوعاتی بود که مورد توجه قرار گرفت و مجلس هفدهم - که در ۷ اردیبهشت ۱۳۳۱ گشایش یافته بود - در یازدهم آبان همان سال قانون جدید شهرداری را به تصویب رساند. این قانون که چهارمین قانون شهرداری کشور به شمار می‌رفت ۹۰ ماده و ۱۴ تبصره داشت. ماده ۳ قانون مقرر می‌داشت: «هر شهر و قصبه انجمنی خواهد داشت به نام انجمن شهر یا انجمن قصبه که اعضای آن از طرف اهالی مستقیماً با انتخاب جمعی و رای مخفی با اکثریت نسبی برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند و هر شهر یا قصبه برای

انتخاب نمایندگان انجمن به نسبت تقریبی جمعیت به حوزه‌ها تقسیم می‌شود و ساکنان هر حوزه ۳ نفر نماینده برای تشکیل انجمن شهر انتخاب می‌کنند».

فصل پنجم قانون به وظایف انجمن شهر اختصاص داشت و ۲۱ وظیفه از جمله نظارت در حسن اداره و حفظ سرمایه، تصویب بودجه شهرداری، تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و نظارت در امور تماشاخانه و سینما را برای انجمن برشمرده بود. انجمن همچنین وظیفه داشت با جلب نظر شهربانی نرخ کرایه وسایط نقلیه شهر را تصویب کند. نکته قابل توجه در این قانون ماده ۳۲ آن بود که بر اساس آن عضویت در انجمن شهر، انتخابی و بدون حقوق بود. هر گاه عضوی بدون عذر موجه دو جلسه متوالی یا سه جلسه متناوب در سه ماه غیبت می‌نمود، مستعفی محسوب می‌شد. به نظر می‌رسد این ویژگی سبب می‌شد اعضای انجمن به شغل خود به عنوان وظیفه اجتماعی نگاه کنند و آن را به عنوان حرفه در نظر نگیرند. نظری که می‌توانست توقع پرداخت دستمزد را در قبال خدمات به همراه داشته باشد. تلقی عضویت در انجمن شهر به عنوان افتخاری شهروندی برای اعضای این انجمن‌ها بسیار مهم می‌نمود. زیرا وظیفه اصلی آنها نظارت بر کار شهرداری و هدایت آن در جهت رفع مسائل و مشکلات شهر با مشارکت تمامی شهروندان بود.

قانون مصوب ۱۳۳۱ در مقایسه با قانون بلدیه مشروطه، این اجازه را به دولت داده بود تا انجمن را منحل کند. ماده ۵۵ این قانون مقرر می‌داشت: «در صورتی که وزارت کشور به جهاتی بقای انجمنی را مقتضی نداند، مراتب را در هیئت وزیران مطرح و در صورت تصویب، دستور انحلال انجمن را صادر و مطابق ماده ۱۱ در تجدید انتخاب اعضای انجمن اقدام خواهد نمود». این اجازه به قوه مجریه سبب می‌شد انجمن‌ها هر لحظه خطر انحلال را در صورت مخالفت یا بی‌توجهی به سیاست‌ها و برنامه‌های دولت همراه خود داشته باشند. مسئله‌ای که ممکن بود منجر به افزایش روحیه محافظه‌کاری و اجتناب از نوآوری و ابتکار

شود. برای مشخص نمودن چگونگی ارتباط شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر با وزارت کشور، ماده ۷۵ قانون بیان می‌کند: «وزارت کشور برای راهنمایی شهرداری‌ها نقشه‌های ساختمانی و آیین‌نامه‌های لازم را در هر قسمت تهیه و شهرداری‌ها را آگاه خواهد ساخت. وظایف انجمن شهر و چگونگی ارتباط با وزارت کشور و جزئیات دیگر، ضمن آیین‌نامه‌ای از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

موضوع قابل توجه دیگر این قانون، پیش‌بینی برگزاری مجمعی با حضور نمایندگان انجمن شهر و وزارت کشور برای مذاکره و تصمیم‌گیری در باره موضوعات و مسائل انجمن‌ها و شهرها (ماده ۷۷) بود. این موضوع در قوانین بعدی به فراموشی سپرده شد در حالی که به نظر می‌رسید در بردارنده کارکردهای سودمند در انعکاس مشکلات و ابهامات انجمن‌ها به وزارت کشور داشت. ماده ۷۷ قانون مقرر می‌داشت: «وزارت کشور می‌تواند در صورت لزوم مجمع عمومی با حضور نمایندگان انجمن‌های شهر کشور تشکیل دهد که در مورد کارهای عمومی شهر و ارتباطات لازمه آنها مذاکره و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند. دوره اجلاس این مجمع یک هفته و هزینه مسافرت نماینده هر انجمن به عهده انجمن مربوطه خواهد بود».

دولت مصدق فرصت چندانی برای پیاده کردن لایحه قانون شهرداری سال ۱۳۳۱ نیافت. اختلافات میان اعضای جبهه ملی، اقدامات افسران سلطنت طلب و تغییر سیاست آمریکا در پشتیبانی از انگلستان به کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سرنگونی دولت او انجامید. پس از سرنگونی دولت دکتر مصدق، شاه به سرعت به تحکیم پایه‌های قدرت خود پرداخت. عوامل کودتا مناصب مهمی را در حکومت دریافت کردند. کمک مالی آمریکا به ارزش ۱۴۵ میلیون دلار به یاری شاه آمد و دولت را از ورشکستگی نجات داد. «شاه در دهه ۱۳۳۰ بر بیشتر بخش‌های جامعه بویژه طبقه روشنفکر و کارگر کاملاً مسلط بود. استانداران

با استفاده از ژاندارمری و شهربانی، به شدت بر انتخابات نظارت می‌کردند و بدین ترتیب عنان اختیار هر دو مجلس شورای ملی و سنا را در دست داشت» (همان، ۵۱۵).

اگرچه شاه پایه‌های حکومت خود را تثبیت کرد، اما شکست نهضت دموکراسی در ایران ضربه‌های سهمگینی بر آرمان‌های مدنی وارد آورد. در چنین شرایطی قانون جدید شهرداری در یازدهم تیرماه ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید. قانون جدید همان لایحه قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱ بود که در آن اصلاحاتی انجام شده بود. قانون سال ۱۳۳۴ از ۹۵ ماده تشکیل شده بود و فصول دوم تا چهارم آن مختص به انجمن شهر بود. بر اساس ماده ۴ هر حوزه شهرداری انجمنی داشت به نام انجمن شهر که اعضای آن از طرف اهالی به طور مستقیم و با رای مخفی و اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شدند.

وظایف انجمن شهر در ماده ۴۵ بیان شده بود که شامل ۱۹ بند از جمله «نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقدی و جنسی و اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهر و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها»، «تصویب بودجه سالیانه» و «تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه در شهر» می‌شد. بر اساس ماده ۳۷ اصلاحی، اعضای انجمن برای شرکت در جلسات انجمن، حق حضور دریافت می‌کردند. میزان حق جلسه طبق آیین نامه ای بود که باید از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت دولت می‌رسید. پیش از این همان گونه که اشاره شد عضویت در انجمن افتخاری بود. اگرچه به تصریح ماده ۴۱، انجمن غیر قابل انحلال بود اما با تمهیداتی این اجازه به وزارت کشور و دولت داده شده بود تا به بهانه محل مصالح عمومی بودن، انجمن‌های شهر را منحل کنند. بر خلاف قوانین قبلی شهرداری، اجازه انتخاب شهردار از میان اعضای انجمن شهر به انجمن داده نشده بود زیرا «از سال ۱۳۲۸ به بعد تجربه نشان داده بود که بعضی از اعضای انجمن شهر به قصد احراز

سمت شهردار علاوه بر این که با شهردار و انجمن شهر در پیشرفت امور شهرداری همکاری نمی‌نمودند با استفاده از موقعیت خود به امید این که با برکناری شهردار، امکان انتخاب خود را فراهم نمایند از هرگونه کارشکنی و ایجاد اختلال در مسائل شهر و شهرداری فروگذار نمی‌کردند» (نیامی، ۱۳۴۹: ۵۸).

اگرچه موارد متعددی از قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مورد تجدید نظر قرار گرفت اما کلیات آن تا امروز به قوت خود باقی مانده است. بر اساس این قانون مقرر شده بود که سازمان مدیریت شهری یعنی شهرداری از دو قسمت تشکیل شود: قسمت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری که انجام وظایف آن به عهده انجمن شهر بود و قسمت اجرا که وظیفه اش بر دوش شهردار و کارکنان شهرداری بود.

با وجود افزایش تعداد شهرها و گسترش جمعیت شهری به سبب توسعه نیافتگی سیاسی انجمن‌های شهر در دستیابی به اهداف خود ناکام ماندند و بنا به عوامل مختلف کارایی لازم را نداشتند. این وضعیت سبب شد تا در عالی‌ترین سطح نظام سیاسی یعنی شخص شاه در اواخر دهه ۱۳۳۰ از وزیر کشور بخواهد تا علل این مسئله را بررسی و نتیجه را به او گزارش دهد. وزیر کشور انجام این وظیفه را از «سازمان اتحادیه شهرداریهای ایران» که مسئولیت مدیریت و نظارت بر شهرداری‌ها را داشت، خواست. گزارش هیئت مدیره این سازمان به وزارت کشور که در مجله شهرداری‌ها سال ۱۳۳۹ درج شده نشان می‌دهد دو عامل به عنوان عوامل اصلی شکست انجمن‌های شهر شناخته شدند: «نخست ضعف مردم، در این گزارش آمده که عدم رشد سیاسی و اجتماعی مردم سبب شکست انجمن‌های شهر شده است. چون مردم شهرستان‌ها فاقد رشد کافی برای استفاده صحیح از حق قانونی خود هستند، تحت تاثیر اشخاصی ناباب قرار گرفته کسانی را به عضویت انجمن انتخاب می‌کنند که صلاحیت و حسن نیت لازم را ندارند و انجمن‌های شهر به همین دلیل تا کنون مرکز

بند و بست‌های کثیف بوده است. در این گزارش، دخالت و اعمال نفوذ ماموران دولت در کار انتخاب شهر، دومین و بزرگ‌ترین علل شکست انجمن‌ها معرفی شده است» (مجله شهرداری‌ها، ۱۳۳۹: ۳۱).

اگرچه گزارش رسمی اتحادیه شهرداری‌ها عدم آمادگی مردم و دخالت عوامل دولتی را مهم‌ترین علل شکست انجمن‌های شهر می‌دانست، اما به نظر می‌رسد علت اصلی شکست انجمن‌های شهر در عدم تحقق جایگاه و وظایف قانونی خود در دوره پهلوی در سطح کلان توسعه نیافتگی ساختار سیاسی جامعه بوده است. «شاه هر چند ساختار اجتماعی و اقتصادی را نوسازی کرد، برای توسعه نظام سیاسی اجازه شکل‌گیری گروه‌های فشار، ایجاد پیوند میان رژیم و طبقات جدید، حفظ حلقه‌های ارتباطی موجود میان رژیم و طبقات قدیمی و گسترش پایگاه اجتماعی سلطنت که عمدتاً به علت کودتای نظامی سال ۱۳۳۲ همچنان پابرجا مانده بود، تلاش چندانی نکرد. او به جای نوسازی نظام سیاسی، قدرتش را همانند پدرش بر روی سه ستون نیروهای مسلح، شبکه حمایتی دربار و دیوان سالاری گسترده دولتی قرار داد» (آبراهامیان، ۵۳۵).

منوچهر صبوری کاشانی یکی از پژوهش‌گران «موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی»<sup>۱</sup> در سال ۱۳۵۴ دو گزارش تحقیقاتی را به نام‌های «تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز» و «گروه‌های اجتماعی-شغلی در انجمن‌های شهر و منشا اجتماعی اعضای آن» منتشر ساخت. گزارش دوم بخشی از گزارش اول است

---

<sup>۱</sup> موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی را می‌توان نخستین سازمان تحقیقاتی در ایران دانست که شهر و مسائل مختلف آن را مورد بررسی قرار داده است. بر اساس «فهرست گزارش‌های تحقیقاتی و انتشارات چاپی بخش جامعه‌شناسی (مطالعات شهری) موسسه» (۱۳۵۷) از سال ۱۳۳۷ تا ۱۳۵۶، ۷۹ عنوان تحقیق و مطالعه شهری انجام شده بود. در مورد مسئله مورد توجه ما یعنی سازمان‌های محلی شهری، تنها دو مطالعه از سوی صبوری کاشانی انجام شده که در بالا مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

که به شکل مستقل منتشر شد. مطالعه صبوری را می‌توان یکی از نخستین مطالعاتی دانست که در حوزه تحقیقات اجتماعی ایران به سازمان‌های محلی توجه کرد. مطالعه مذکور به سفارش سازمان برنامه و بودجه با هدف «شناخت فرایند تصمیم‌گیری و مشارکت محلی و ارزیابی کارکرد و نقش انجمن شهر به عنوان یک سازمان شهری» در ۷ شهر رشت، بندرپهلوی، لاهیجان، آستانه، فومن، صومعه سرا و رودبار انجام شد. در مطالعه مذکور فرضیه اصلی تحقیق به این شرح بیان شده بود: «فرآیند واقعی تصمیم‌گیری و مشارکت محلی با آنچه در سازمان رسمی عدم تمرکز اداری مشاهده می‌شود، تفاوت دارد و این امر ناشی از رابطه فعلی بین مرکز و سازمان‌های محلی است که عملاً مجالی برای تصمیم‌گیری و مشارکت محلی باقی نمی‌گذارد» (صبوری کاشانی، ۱۳۵۴، ۴). دو نوع پرسشنامه یکی برای انجمن‌ها و دیگری برای نظر خواهی و سنجش افکار مردم نسبت به انجمن‌ها و میزان مشارکت آنان در برنامه‌ریزی و اداره امور محلی مورد استفاده قرار گرفت. ۳۲۸ نفر از روسای خانوارهای شهری با روش نمونه‌گیری در منطقه به عنوان جامعه مورد بررسی انتخاب شدند. با روسای انجمن‌های شهر نیز بر اساس سوالات از پیش تعیین شده، مصاحبه صورت گرفت. همچنین اسناد و مدارک موجود انجمن‌ها بررسی شد و تعدادی از صورت‌جلسات در بعضی انجمن‌ها به شکل تصادفی انتخاب شد. یافته‌های این تحقیق بسیار جالب توجه هستند و ماهیت متمرکز نظام سیاسی پیش از انقلاب را با وجود تلاش نظام برای صورت دمکراتیک بخشیدن به حکمرانی به خوبی نشان می‌دهد. مهم‌ترین این یافته‌ها به شرح زیر هستند:

**جایگاه انجمن شهر در نظام اداری شهر:** «بررسی ما نشان داد که انجمن‌های شهر معمولاً با موسسات و سازمان‌های دولتی در محل ارتباطی ندارند، مگر با فرمانداری که باید



مصوبات آنها را تایید کند تا قابل اجرا باشد. بدین ترتیب رئیس انجمن شهر در واقع هیچ نقش مهمی به عنوان نماینده مردم شهر ندارد و اگر نقشی بتوان لاقلاً از لحاظ تشریفاتی به عنوان نماینده مردم شهر برای فردی قائل بود، این نقش را شهردار به عهده دارد و نه رئیس انجمن شهر» (همان، ۵۴-۵۳).

**اختیارات و قدرت محلی انجمن شهر:** «ملاحظه می‌شود که انجمن‌های شهر نمی‌توانند پارلمان‌های محلی بوده و در سطح شهر اختیارات قانون‌گذاری خود را اعمال نمایند. در واقع انجمن‌های شهر عملاً فاقد قدرت قانون‌گذاری هستند. مطالعات ما در شهرهای بررسی شده نیز نشان می‌دهد که انجمن‌های شهر در تهیه و تنظیم سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به محل و تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های عمرانی عملاً نقشی ندارند» (همان، ۸۱-۸۰).

**شناخت مردم از انجمن‌های شهر:** «شناسایی اندکی که مردم نسبت به اعضای انجمن شهر دارند ناشی از عدم آگاهی آنها نسبت به خود این انجمن هاست. به عبارت دیگر مردم کمتر می‌دانند که انجمن شهر چیست و چه می‌کند» (همان، ۱۰۱).

**عملکرد انجمن شهر:** «نتایج بررسی ما نشان می‌دهد که ایجاد انجمن‌های شهر نتوانسته است مشکلی از مشکلات مردم بکاهد و یا موجب عدم تمرکز کارها در اداره امور محلی گردد و همچنان مانند گذشته سازمان‌های متمرکز یعنی وزارتخانه‌ها و ادارات آنها در سطح منطقه و محل مرجع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به امور محلی می‌باشد و کارها از مجاری سلسله مراتب آنها می‌گذرد و انجمن‌های شهر در کنار آنها هیچ‌گونه قدرتی و نقشی ندارند و ایجاد آنها هیچ‌گونه تغییری در ساخت اداری و سیاسی و شیوه اداره امور محلی بوجود نیاورده است» (همان، ۱۰۸).

**علل ناکارآمدی انجمن‌های شهر:** صبوری کاشانی در پایان مطالعه خود درباره این که چرا انجمن نمی‌تواند در حل مسائل محلی نقش داشته باشد، به دو دسته عامل اشاره می‌کند. عامل اول «تمرکز تصمیم‌گیری و بی‌توجهی دستگاه اداری که مانع حل این مسئله در محل می‌باشد» و «در اختیار نداشتن منابع مادی و انسانی که این خود، ناشی از وضعیت اولی است» (همان، ۱۱۸).

توسعه نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی سبب شد که ساختارهای کلان و خرد مشارکت سیاسی یعنی مجلس شورای ملی و انجمن‌های شهر هیچ‌گاه نتوانند کارایی لازم را داشته باشند. آنها به آسانی تسلیم قدرت دولتیان شده و فاقد استقلال و آزادی عمل بودند. اهمیت نظام سیاسی و درجه توسعه یافتگی آن تا حدی است که وینسنت فرانسویس کاستلو در تحلیلی از مسائل و مشکلات شهرنشینی در چند کشور خاورمیانه از جمله ایران می‌نویسد: «برنامه‌ریزی شهری و کشوری صرفاً ساختن جاده و طراحی پارک‌ها و اطمینان یافتن از این که سیستم‌های فاضلاب وضع مساعدی دارند، نیست، بلکه جزئی از فرایند سیاسی است. برنامه‌ریزی شهری موثر، تنها در جامعه‌ای ممکن است که اهداف روشنی داشته باشد، که از یک نظریه اجتماعی خاص برگرفته شده است و میل و اراده برنامه‌ریزی و قدرت انجام این کار نیز در آن موجود باشد» (کاستلو، ۱۷۰).

اگرچه درآمدهای نفتی سرشار اجازه گسترش شهرها و فراهم آوردن خدماتی مانند آب و برق را به رژیم شاه داد، اما تمرکز شدید امور و دخالت‌های غیر قانونی و فرا قانونی شاه و نخبگان سیاسی حاکمیت و تغییر و تفسیر قانون اساسی و سایر قوانین به نفع خود موجب شد مشارکت‌های مردمی در سطوح خرد و کلان پانگیرد و تشکل‌های قانونی مانند انجمن‌های شهر یا مجلس شورای ملی صرفاً تاییدکننده نظرات شاه و عوامل دولت باشند.

نگاهی کلان به تحولات مدیریت محلی شهری از ۱۲۸۶ تا ۱۳۵۷ نشان می‌دهد در ابتدای تاسیس شهرداری یا بلدیة در ایران، سازمان اداری شهرداری به گونه ای طراحی شده بود که در آن انجمن شهر جدا از شهرداری نبود و رئیس انجمن به عنوان کلانتر یا شهردار که مستخدم دولت محسوب می‌گردید، انجام وظیفه می نمود. هریک از اعضای انجمن نیز ریاست کمیسیون‌هایی را برای اداره امور بلدیة بر عهده داشتند. این ترکیب مدیریتی متفاوت از ترکیبی است که بعد از آن صورت گرفت. از دیگر ویژگی‌های متمایز انجمن‌های شهر در دوران آغازین این بود که هیچ نهاد حکومتی قدرت انحلال انجمن را نداشت. با قدرت یافتن حکومت مرکزی در دوران رضاشاه شهرداری به اداره خدماتی وابسته به دولت تبدیل شد و از ریشه دمکراتیک و محلی خود فاصله گرفت.

## ۲-۴. مدیریت شهری پس از انقلاب اسلامی

مسیر تحولات مدیریت محلی شهری پس از انقلاب اسلامی تا زمان حاضر با توجه به فراز و نشیب‌های قانون شوراها قابل توجه است. این قانون از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۸۲ یعنی در یک دوره بیست ساله، پنج بار مورد تجدید نظر قرار گرفت. قانون مصوب سال ۱۳۶۱ چهار بار مورد اصلاح واقع شد در حالی که اصلا به اجرا در نیامده بود. با این وجود تشکیل شوراهای محلی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب مورد توجه نخبگان سیاسی جدید قرار گرفت. از مهم‌ترین این افراد باید به آیت الله سید محمود طالقانی اشاره کرد که در مقام رئیس شورای انقلاب نقش مهمی در ورود ایده محلی اداره کردن امور به ساختارهای حقوقی و اداری نظام جدید داشت. او شورا را یک اصل مترقی می‌دانست و بر این اعتقاد بود که «از

نظر قرآن و از نظر اسلام هر خانه‌ای باید مرکز شورایی باشد. هر دهکده و هر گروهی باید در کارشان شورا داشته باشند» (میر ابوالقاسمی، ۱۹۱).

با حمایت امام خمینی (ره) از ایده شوراهای، تشکیل این نهادهای محلی با جدیت بیشتری دنبال شد. در جمع گروهی از دانش آموزان و دانشجویان شهر سنندج در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۲۷ در زمینه اهمیت و تأیید تشکیل شوراهای، رهبری انقلاب چنین بیان داشت: «نه تنها شما، در هر جا، در هر استانی، در هر جایی که هست باید همان طور که از اول قانون هم همین معنا بوده است که باید شوراهای ولایتی باشد، اینها باید بشود و می‌شود و در صدد هستند. دولت نمی‌تواند همه جا را خودش زیر نظر بگیرد، وقتی محول کرد کار را به خود مردم، همه مردم در هر منطقه‌ای که هستند برای خودشان دلسوزتر هستند، بهتر اطلاع دارند به احتیاجات خودشان» (صحیفه نور، جلد ششم، ۹۹).

دفتر آیت الله طالقانی با درج اطلاعیه‌ای در روزنامه اطلاعات مورخ اردیبهشت ۱۳۵۸ متن طرح شوراهای محلی را منتشر کرد و از صاحب نظران خواستار ارائه نظرات در مورد طرح مزبور شد. بر اساس این طرح، شوراهای به مدت دو سال انتخاب می‌شدند و تجدید انتخاب اعضای آن مانعی نداشت. از نظر سلسله مراتب شورایی، در پایین ترین رده شورای ده قرار داشت که به ترتیب پس از آن می‌باید شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان تشکیل می‌شد. ماده ۵ طرح طالقانی، مدیر روستایی را با عنوان سنتی کدخدا قلمداد کرده بود و شورای ده او را انتخاب می‌کرد و مقرر بود به عنوان مشاور و ناظر او را در انجام وظایف یاری دهد. شورای ده قدرت عزل کدخدا را نیز داشت. انتخاب بخشدار بر عهده شورای بخش سپرده شده بود و این شورا می‌توانست سه نفر را به فرماندار برای انتخاب یک نفر از آنان به عنوان بخشدار معرفی کند. شورای هر شهر شهردار را انتخاب می‌کرد و انتخاب فرماندار با شورای شهرستان بود. این شورا سه نفر را که می‌توانستند از اعضای شورا

یا خارج از آن باشند به وزارت کشور پیشنهاد می‌کردند. حتی استاندار بر اساس این طرح به پیشنهاد شورای استان و تصویب وزارت کشور تعیین می‌شد.

طرح طالقانی با اعطای قدرت‌های اجرایی و قانون گذاری بسیار به شوراهای محلی با توجه به پیشینه اداره متمرکز امور بلند پروازانه می‌نمود. طرح مذکور در سوم تیرماه ۱۳۵۸ با اصلاحاتی در ۱۷ ماده به تصویب رسید و برای اجرا به دولت ابلاغ شد. اصول مربوط به شوراها نیز که در پیش نویس قانون اساسی گنجانده شده بود به تصویب مجلس خبرگان رسید.

اصل هفتم قانون اساسی صراحت دارد که شوراهای اسلامی کشور یکی از ارکان‌های تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. اهمیت آنها بر اساس این قانون به اندازه ای است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند. با وجود این تأکیدات، قانون شوراها در کشور تا سال ۱۳۷۷ هیچ‌گاه به طور کامل اجرا نشد. در نخستین دوره تشکیل شوراها آنها در روستاهای کشور به نحو گسترده‌ای با حمایت جهادسازندگی که از نهادهای برآمده از انقلاب بود، پا گرفتند و اما در شهرها درگیری‌ها و رقابت‌های سیاسی به عنوان نخستین عامل و پس از آن وقوع جنگ، اندیشه تشکیل شوراهای شهری را تا زمانی تقریباً بیست ساله به محاق فراموشی سپرد.

مرتضی محمدمیرزایی (۱۳۸۱) در کتاب «تراژدی شوراها» این پرسش را مطرح می‌کند که چرا با وجود اهمیت موضوع شوراها در نزد رهبران طراز اول انقلاب و تدوین کنندگان قانون اساسی و پرداخت آرمانی آن از نظریه پردازان انقلاب اسلامی، اجرای قانون شوراها به مدت بیست سال معوق ماند؟ او در پاسخ به پرسش خود سه مانع عمده فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را در این زمینه دخیل می‌داند. در خصوص موانع فرهنگی او به عوامل «فرهنگ اقتدار گرایی» و «شکاف‌های قومی - طبقاتی» می‌پردازد و دومی را مکمل و مقوم عامل

نخست می‌داند. موانع سیاسی تحقق شوراهای از نظر محمد میرزایی «درگیری‌های مرزی و جنگ تحمیلی» هستند. در بحث از موانع اقتصادی نیز او اجرای برنامه‌های نظارت و کنترل اقتصادی و تعدیل اقتصادی را در ممانعت از اجرای قانون شوراهای مؤثر می‌داند. در حال حاضر بر اساس قانون شوراهای، سه دوره انتخابات برگزار شده است و بیش از ۹۰۰ شورای شهر در شهرها به فعالیت مشغول هستند. تشکیل شوراهای شهر در سال ۱۳۷۷ را می‌توان یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی-اجتماعی کشور به شمار آورد. تا پیش از تشکیل این شوراهای، سازوکار اداره امور شهرها شکلی ساده، متمرکز و غیردمکراتیک داشت. شهردار از سوی استاندار یعنی یک مقام انتصابی دولت مرکزی، انتخاب شده و زیر نظر او به فعالیت می‌پرداخت. تشکیل شوراهای شهر سبب شد تا سازوکاری غیر متمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرد.

## خلاصه

در این فصل تلاش شد تا با استفاده از اطلاعات موجود، مهم‌ترین تحولات مدیریت شهری در مقاطع مختلف تاریخی مرور شود. تا پیش از عصر مشروطه آنچه شهرهای کشور را اداره می‌کرد، نهادی برآمده از سنت‌های جامعه بود. این نهاد با داشتن نقش‌هایی مانند کلانتر، کدخدا، داروغه و محتسب عمدتاً کارکردهای امنیتی و انتظامی داشت و هزینه‌های خود را از طریق دریافت مالیات تامین می‌کرد. در مدیریت شهری سنتی آرا و نظرات مردم شهرنشین، فاقد اثر بخشی مستقیم بود. با این حال در انتصاب برخی مقامات شهری مانند کلانتر و کدخدای محلات به مشروعیت اجتماعی آنان توجه می‌شد. وجود محله‌های متعدد در شهرها و مرزبندی‌های اجتماعی و اقتصادی میان آنان از پیدایش روحیه برادری

شهری که وبر آن را از ویژگی‌های شهرهای اروپایی می‌داند، جلوگیری می‌کرد و مانع از تشکیل ائتلاف‌های فرامحله‌ای می‌شد. این وضعیت پیدایش نهادهای دمکراتیک محلی مانند انجمن شهر را ناممکن می‌کرد. زیرا اختلافات میان محله‌ها بیش از زمینه‌هایی بود که می‌توانست مبنای عمل جمعی آنها قرار بگیرد. با تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ برای نخستین با گفتمان جدید شهروندی که تکیه بر حقوق مردم داشت، پدید آمد. گفتمان جدید با گفتمان‌های سنتی که مبتنی بر تلقی رعیت نیازمند نظارت و سرپرستی بود، تفاوت بنیادی داشت. در گفتمان شهروندی، مردم حق داشتند تا به انتخاب مسئولان امور عمومی از جمله مدیران شهری بپردازند. با این وجود عواملی مانند بیسوادی بخش عمده‌ای از جمعیت و سکونت آنها در روستاها سبب شد تا قانون بلدیة نتواند در عمل پیاده شود. تحولات بعدی بویژه به قدرت رسیدن دولت شبه مدرن و خودکامه پهلوی موجب به عقب راندن، ایده‌های دمکراتیک در مدیریت شهری شد و بیشتر به جنبه‌های عملکردی توجه داشت. در این دوران در عرصه مدیریت شهری نیز تحولاتی اتفاق افتاد و سازمان‌های اداری مدرن برای اداره امور شهرها در قالب شهرداری‌ها تشکیل شد. با این وجود این سازمان‌ها با توجه به ماهیت مطلقه حاکمیت در دوران پهلوی و سیاست «نوسازی از بالا» به شدت وابسته به دولت مرکزی بویژه وزارت کشور بودند. توسعه نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی سبب شد که ساختارهای کلان و خرد مشارکت سیاسی یعنی مجلس شورای ملی و انجمن‌های شهر هیچ‌گاه نتوانند کارایی لازم را داشته باشند. آنها به آسانی تسلیم قدرت دولت شده و فاقد استقلال و آزادی عمل بودند. اگرچه درآمدهای نفتی اجازه گسترش شهرها و فراهم آوردن خدماتی مانند آب و برق را داد، اما تمرکز شدید امور موجب شد مشارکت‌های مردمی در سطوح خرد و کلان پا نگیرد و سازمان‌های دمکراتیک قانونی، انجمن‌های شهر و مجلس شورای ملی صرفاً تایید کننده نظرات مقامات دولتی باشند.

دخالته مقامات حکومت مرکزی در انتخابات محلی و محدود بودن اختیارات انجمن‌های شهر موجب شد تا این سازمان‌ها بی بهره از ماهیتی دمکراتیک در عرصه توسعه شهری نیز فاقد اثر گذاری لازم باشند. پس از انقلاب اسلامی نیز با وجود تأکیدات قانون اساسی بر اهمیت اداره امور شهرها از سوی مردم، تأخیر زمانی نزدیک به بیست سال برای تاسیس این نهادها پیش آمد. شوراهای در حال حاضر در شهرها نقش مهمی در مدیریت شهری دارند و تجربه‌ای دوازده ساله را در اداره امور شهرها اندوخته‌اند.

## آزمون

۱. مهم‌ترین بازیگران حکومت شهری و وظایف آنها را در دوران شهرنشینی اسلامی در ایران تشریح کنید؟
۲. ماکس وبر چه ویژگی‌هایی را برای تشکیل شهر به عنوان یک اجتماع کامل ضروری می‌داند؟
۳. مهم‌ترین وجه تمایز میان شهرهای اروپایی و شهرهای آسیایی در دوران گذشته چه بود؟
۴. روابط میان حاکمیت شهری و محله‌ها را در دوران اسلامی در شهرهای ایران تشریح کنید؟
۵. کلانتر و کدخدای محله در مدیریت شهری سنتی چه وظایفی بر عهده داشتند؟
۶. مهم‌ترین ویژگی‌های مدیریت شهری در دوران اسلامی چه بودند؟
۷. چرا احتسابیه تشکیل شده در دوره قاجار را نمی‌توان یک سازمان مردمی دانست؟
۸. انجمن بلدیة به عنوان نخستین سازمان جمعی اداره کننده شهر در ایران چه وظایفی را بر عهده داشت؟



۹. چه عواملی سبب شدند تا انجمن بلدیه نتواند نقش مهمی در اداره امور شهرها داشته باشند؟

۱۰. چرا در دوران رضاشاه انجمن بلدیه رو به ضعف گذاشت؟

۱۱. مهم‌ترین نقطه ضعف قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۲۸ چه بود؟

۱۲. چه عواملی سبب ناکارآمدی انجمن‌های شهر پیش از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ شدند؟

۱۳. چه عواملی موجب شد تا تشکیل شوراهای اسلامی شهر به مدتی طولانی به تأخیر بیفتد؟



## **فصل سوم**

**جایگاه شوراهای اسلامی  
شهر در ساختار قانونی و  
اداری کشور**

## اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. جایگاه شوراها در قانون اساسی و قوانین عادی

۲. مقامات و شورای شهر

۳. انتخابات شوراهای شهر

۴. تشکیلات شوراهای شهر

۵. شورای شهر و شهردار

۶. شکایات از شوراها و نحوه رسیدگی به آن

۷. وظایف شورای شهر

۸. انتخابات شوراها

### ۳-۱. جایگاه شوراهای اسلامی جمهوری ایران

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «اداره امور کشور» باید به اتکای «آرای عمومی» انجام شود. یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌های تحقق این امر شوراهای محلی است. اصول مربوط به شوراهای در این قانون عبارتند از:

۱. اصل هفتم: طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم»، «و مشاورهم فی الامر» مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. طرز تشکیل و حدود اختیارات وظایف شوراهای را این قانون معین می‌کند.

۲. اصل یکصدم: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.

۳. اصل یکصد و یکم: به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.

۴. اصل یکصد و دوم: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

۵. اصل یکصد و سوم: استانداران، فرمانداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند (تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد).

۶. اصل یکصد و ششم: انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست و مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.

اصل هفتم قانون اساسی صراحت دارد که شوراهای اسلامی کشور یکی از ارکان‌های تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. اهمیت آنها بر اساس این قانون به اندازه ای است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیارشان هستند.

## ۲-۲. شوراهای اسلامی شهر در قوانین عادی

تاریخچه قوانین شوراها پس از تشکیل جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که قوانین مذکور بارها مورد تغییر و اصلاح قرار گرفته‌اند. قوانین شوراها، تاریخ تصویب و مهم‌ترین نکات آنها در جدول شماره ۳-۱، به نمایش گذاشته شده‌اند:

جدول شماره ۳-۱: قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای اسلامی از ۱۳۶۱ تا کنون

ردیف	نام قانون	تاریخ تصویب	نکات مهم
۱	قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری	۱۳۶۱/۹/۱	انجام انتخابات شوراهای روستایی از سوی جهادسازندگی با نظارت وزارت کشور، تشکیل شورای محله و منطقه در شهرها، ترسیم نظام هرمی شوراهای با قرار دادن مجلس شورای اسلامی در راس آن، حضور امام جمعه هر محل به عنوان ناظر در شورا، مدت اعتبار دو ساله شوراهای
۲	قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری	۱۳۶۴/۷/۲۸	جانمایی وزیر کشور به جای شوراهای شهر تشکیل نشده در موارد مربوط به شهرداریها
۳	قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای	۱۳۶۵/۴/۲۹	افزایش مدت اعتبار شوراهای به چهار سال، اعطای کامل مسئولیت انتخابات شوراهای به وزارت کشور، پرداختن به جزییات برگزاری انتخابات
۴	قانون اصلاح پاره ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای	۱۳۶۹/۴/۲۹	
۵	قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور	۱۳۷۰/۲/۳	
۶	قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران	۱۳۷۵/۳/۱	بی توجهی به هرم شورایی و تمرکز بر شوراهای شهر و روستا
۷	قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵	۱۳۸۲/۷/۶	
۸	قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اصلاحی ۱۳۸۶	۱۳۸۶/۸/۲۷	

نکات مهم قوانین جدید مصوب سال ۱۳۸۲ و سال ۱۳۸۶ به شرح زیر است:

**حذف شهرک:** واحدهای تقسیمات کشوری شامل روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان هستند. در این تقسیم‌بندی اشاره‌ای به شهرک نشده است و این کلمه در سایر متون قانونی اشاره به سکونت‌گاه‌های احداث شده از طرف وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرک‌های صنعتی دارد. از این رو به نظر می‌رسد با توجه به فقدان مشروعیت قانونی و سیاسی شهرک برای اعمال مدیریت محلی، این واژه در قانون حذف شده و شورایی به نام شورای اسلامی شهرک از این پس وجود نخواهد داشت.

**توجه به بعد جمعیت و نظام انتخاباتی اداره امور:** در قوانین قبلی در تشکیل شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها هویت حقوقی هر واحد متشکله این شوراها مدنظر بود و توجهی به جمعیت تحت پوشش این هویت‌ها نشده بود. برای نمونه در تشکیل شورای شهرستان هر شهر می‌توانست یک نماینده داشته باشد در حالی که شهرها به لحاظ جمعیت با یکدیگر تفاوت زیادی داشتند. نمونه روشن این مسئله در تشکیل شورای شهرستان تهران بود که شهر تهران با جمعیت بیش از ده میلیون نفری خود می‌توانست تنها یک نماینده به اندازه مثلا نسیم شهر با جمعیت چند ده هزار نفری داشته باشد. در حالی که قاعده تناسب تعداد نماینده با جمعیت در تمام کشورها پذیرفته شده و در انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز رعایت می‌شود. در قانون به این قاعده توجه شده و شهرهای با جمعیت بیشتر می‌توانند تعداد بیشتری نماینده در تشکیل شورای شهرستان داشته باشند. بدین ترتیب در شورای شهرستان از شورای هر بخش یک نفر، از شورای هر

یک از شهرهای تا پانصد هزار نفر جمعیت یک نفر و بیش از پانصد هزار نفر جمعیت دو نفر و شهر تهران سه نفر عضویت خواهند داشت. این قاعده در تشکیل شورای استان رعایت نشده است اما در تشکیل شورای عالی استان‌ها مورد توجه قرار گرفته است. بدین ترتیب از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت دو نماینده، استان‌های بیش از دو میلیون نفر جمعیت سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استان‌ها عضویت دارند.

**تصریح بر عضویت شوراهای به عنوان یک امر افتخاری:** آیا افرادی که به عنوان منتخب مردم در شوراهای برای چهار سال مسئولیت می‌پذیرند، به استخدام شورا درآمده‌اند؟ و باید به آنها حقوق، دستمزد و مزایا مانند دیگر کارکنان دستگاه‌ها پرداخت؟ یا آنکه منتخب مردم به وظیفه شهروندی خود برای قبول مسئولیت عمل کرده و هدفش توسعه محلی با تکیه بر مشارکت مردم است؟ اینها پرسش‌هایی بودند که قوانین قبلی پاسخی روشن برای‌شان نداشتند. در قانون جدید به صراحت بیان شده که عضویت در کلیه شوراهای موضوع این قانون، افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود.

**تعیین شرط مدرک برای نامزدی عوضیت در شورا:** اگر داوطلب شدن برای پذیرش مسوولیتی دموکراتیک نظیر عضویت در شورا را به عنوان حقی مدنی تلقی کنیم، آنگاه نباید شرطی نظیر مدرک در برخورداری از این حق مانع ایجاد کند. در طول فعالیت شوراهای از سال ۱۳۷۸ به این سو همواره دیدگاهی اعتراض آمیز علیه سطح پایین سواد اعضای شوراهای مطرح بود. داعیان این اعتراضات ضرورت تعیین شرط مدرک را برای عضویت در شوراهای بیان می‌کردند. این دیدگاه که می‌توان آن را سرمایه انسانی‌گرا نامید، توانسته در تدوین قانون جدید ایده‌های خود را وارد کند. بدین ترتیب برای نامزدی در انتخابات شوراهای روستایی شرط دارا بودن سواد خواندن و نوشتن، داشتن حداقل دیپلم یا معادل آن برای شوراهای شهرهای تا یک میلیون نفر جمعیت و مدرک فوق دیپلم یا معادل آن



برای شورای شهرهای با بیش از یک میلیون نفر جمعیت تعیین شده است. اما پرسش اینجاست که چرا دیدگاه سرمایه انسانی گرا، هیچ‌گاه در طول این سال‌ها سندی برای اثبات مدعای خود یعنی این فرض که سواد پایین اعضا منجر به ناکارآمدی شوراهای می‌شود، ارائه نکرده است؟ از سوی دیگر حقوق شهروندی را نمی‌توان با شرایطی مانند تحصیلات یا تخصص محدود کرد، چراکه در سازوکار دموکراتیک انتخاب مسئولان امور عمومی، داوران نهایی مردم هستند که با آرای‌شان ترجیح خود در مورد افراد شایسته برای پذیرش مسئولیت بیان می‌کنند.

**تایید صلاحیت و مشروط ساختن رد صلاحیت داوطلبان:** کارآمدی دموکراسی بستگی به اعتماد میان شهروندان و اعتماد میان حکومت و شهروندان دارد. در قانون جدید نظر هیئت‌های اجرایی مبنی بر تایید صلاحیت داوطلبان قطعی است و رد صلاحیت مشروط به تایید هیئت‌های نظارت شده است.

**چگونگی تبدیل شورای اسلامی روستا به شورای اسلامی شهر:** در صورت تبدیل روستا به شهر، شورای شهر همان شورای روستا خواهد بود. چنانچه دو یا چند روستا به شهر تبدیل شود، شورای شهر از میان اعضای شوراهای آن روستاها به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌شود. از این رو در صورتی که روستایی یا چند روستا با یکدیگر تبدیل به شهر شدند، نیازی به انتخابات جدید برای شورای اسلامی شهر نخواهد بود.

### ۳-۲-۱. تعداد اعضای شوراها

تعداد اعضای شوراها برحسب اعضای اصلی و اعضای علی البدل در شوراهای مختلف در جدول شماره ۳-۲ نشان داده شده است.

جدول شماره ۳-۲: تعداد اعضای شوراهای کشور

نام شورا	تعداد اعضای اصلی	تعداد اعضای علی البدل	ماده یا مواد قانون شوراها
روستا تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت	۳	؟	۴
روستا بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت	۵	؟	۴
بخش	۵	؟	۴
شهر تا ۲۰ هزار نفر جمعیت	۵	۲	۷
شهر از ۲۰ هزار نفر جمعیت تا ۵۰ هزار نفر	۷	۳	۷
شهر از ۵۰ هزار نفر جمعیت تا ۱۰۰ هزار نفر	۹	۴	۷
شهر از ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت	۱۱	۵	۷
شهر از ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار نفر جمعیت	۱۳	۶	۷
شهر از ۵۰۰ تا ۱ میلیون نفر	۱۵	۷	۷
شهر بیشتر از ۱ تا ۲ میلیون نفر جمعیت	۲۱	۸	۷
بیشتر از ۲ میلیون نفر	۲۱	۸	۷
تهران	۳۱	۱۲	۷
شهرستان	حداقل ۵ نفر	؟	۷
استان	حداقل ۵ نفر	؟	۷
عالی استانها	؟	؟	۷

### ۳-۲-۲. نظام شورایی کشور

حسب قانون اساسی و قانون شوراها می توان گفت که کشور دارای یک «نظام شورایی» است که از شوراهای پایه تا بالاترین مراتب مشخص شده اند. جدول شماره ۳-۳ این نظام و نحوه انتخاب اعضای شوراهای را بیان می کند:



جدول شماره ۳-۳: نظام شورایی در ایران

نام شورا	نحوه انتخاب اعضا
اسلامی روستا	به انتخاب اهالی روستا
اسلامی بخش	از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستا واقع در محدوده بخش
اسلامی شهر	به انتخاب اهالی شهر
اسلامی شهرستان	از نمایندگان شوراهای شهر و بخش های واقع در محدوده شهرستان
اسلامی استان	از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی شهرستان
اسلامی عالی استانها	از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استانها

در نظام شورایی کشور تنها اعضای شوراهای روستا و شهر هستند که با «رای مستقیم مردم» انتخاب می‌شوند و سایر شوراها بر پایه این دو شورای اصلی قرار دارند. نحوه انتخاب اعضای شورای شهرستان که از نمایندگان شوراهای شهر و بخش های واقع در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود، به این ترتیب است که از شورای هر بخش یک نفر و از شهرها حسب تعداد جمعیت از یک تا سه نفر انتخاب می‌شوند. جدول شماره ۳-۴ تعداد اعضای منتخب شوراهای شهرها با جمعیت‌های مختلف بیان شده است.

جدول شماره ۳-۴: تعداد اعضای منتخب شوراهای شهر برای عضویت در شورای شهرستان

تعداد اعضای منتخب برای عضویت در شورای شهرستان	رده جمعیتی شهرها
یک نفر	شهرها تا ۵۰۰ هزار نفر جمعیت
دو نفر	شهرهای بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت
سه نفر	شهر تهران

نحوه انتخاب اعضای شورای عالی استانها که از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استانها تشکیل می‌شود با توجه به جمعیت استانها تفاوت می‌یابد. در جدول شماره

۳-۵ تعداد اعضای منتخب شوراهای استانها با جمعیت‌های مختلف بیان شده است:

جدول شماره ۳-۵: تعداد اعضای منتخب شوراهای شهر برای عضویت در شورای شهرستان

تعداد اعضای منتخب برای عضویت در شورای عالی استانها	رده جمعیتی استانها
دو نماینده	استان‌های ۲ تا ۲ میلیون نفر جمعیت
سه نماینده	استان‌های بیش از ۲ میلیون نفر جمعیت
چهار نماینده	استان تهران

### ۳-۲-۳. مقامات و حضور در جلسات شوراها

بر اساس ماده ۱۰ قانون شوراها «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و روسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رای شرکت کنند». از همین رو شهردار می‌تواند در جلسه شورای شهر شرکت کند اما حق رای دادن ندارد.

تبصره همین ماده مقرر داشته است که: «شوراها در صورت ضرورت و بنا به دعوت بخشدار و فرماندار ذربط موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد». بنابراین فرماندار می‌تواند با رعایت شرایطی که در این تبصره مشخص شده یعنی دعوت کتبی، با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه، شورای شهر را دعوت به جلسه فوق العاده کند. شورای شهر نیز موظف به اجابت این دعوت می‌باشد.

آن دسته از مقامات اجرایی که در جلسات شوراها که با دعوت کتبی، تعیین وقت و ذکر دستور جلسه انجام شده، شرکت می‌کنند، در جدول شماره ۳-۶ بیان شده است:



جدول شماره ۳-۶: مقامات اجرایی که برای شرکت در جلسات شوراها دعوت می‌شوند

شورای مربوطه	نام مقام
شورای بخش و شورای شهر	بخشدار
شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان	بخشدار یا فرماندار
استان	استاندار یا سایر مسوولین اجرایی هم سطح
عالی استان‌ها	وزیران، روسای موسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی

بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۴، هریک از اعضای شوراها زمانی می‌توانند از سمت خود استعفا کنند که پذیرش استعفای آنها به تصویب شورای مربوطه رسیده باشد. شوراها موظفند بر اساس ماده ۱۵ جلسات خود را «علنی» یعنی با حضور مردم برگزار نمایند. جلسات با حضور دو سوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است. شورا زمانی می‌تواند جلسات غیر علنی تشکیل دهد که دو سوم اعضای حاضر در جلسه این موضوع را تصویب کرده باشند.

اولین جلسه شوراها به دعوت مسوولین واحدهای تقسیمات کشوری مربوطه و با هیئت رئیسه سنی تشکیل می‌شود. هیئت رئیسه شورا سه نفر عضو دارد که عبارتند از رئیس، نایب رئیس و حداقل یک منشی. اولین جلسه شوراهای شهر باید با حضور فرماندار تشکیل شود.



### ۳-۲-۴. مقامات کشوری و لزوم رعایت تصمیمات شوراها

بر اساس ماده ۹۵ قانون شوراها، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود.

### ۳-۲-۵. انتخابات شوراهای شهر

در فصل انتخابات قانون بر سکونت اعضای شوراها در محدوده حوزه انتخابیه تاکید شده است. بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۶ اعضای شوراها باید در محدوده حوزه انتخابیه خود سکونت داشته باشند. تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن موجب سلب عضویت می‌شود.

قانون محرومین از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها را به دو دسته تقسیم کرده است. دسته نخست کسانی هستند که بواسطه شغل و مقام محروم شده اند. اینها عبارتند از:

۱. رئیس جمهور و مشاورین و معاونین وی، نمایندگان خبرگان رهبری، وزراء، معاونین و مشاورین آنان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رییس قوه قضاییه و معاونین و مشاورین وی، رییس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رییس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات کشور و معاونین وی، دادستان دیوان محاسبات، رییس سازمان بازرسی کل کشور و معاونین وی، شاغلین نیروهای مسلح، روسای سازمانها و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح، رییس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، دبیر هیئت دولت، روسای دفاتر سران سه قوه،

روسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی، روسای دانشگاه‌ها (دولتی و غیر دولتی)، رییس دانشگاه آزاد اسلامی، روسای کل و مدیران عامل بانک‌ها، رییس جمعیت هلال احمر و معاونین وی، رییس بنیاد مستضعفان و جانبازان، سرپرست بنیاد شهید، سرپرست بنیاد مسکن، سرپرست کمیته امداد امام، روسای سازمان‌ها، مدیران عامل شرکت‌های دولتی (مانند شرکت مخابرات، دخانیات...)، سرپرست نهضت سواد آموزی، رییس سازمان نظام پزشکی ایران، مدیران کل تشکیلات ستادی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات دولتی و سایر رؤسا، مدیران و سرپرستانی که حوزه مسئولیت آنان به کل کشور تسری دارد از عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲. استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، شهرداران و معاونین آنان، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستان‌ها، دادیارها، باز پرس‌ها، قضات، روسای دانشگاه‌ها، روسای بانک‌ها، روسا، سرپرستان و معاونین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات دولتی و یا وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند و سایر روسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش به ترتیب از عضویت در شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند، مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۳. شهرداران، مدیران مناطق شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن و همچنین دهیاران و شاغلین در دهیاری از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محرومند، مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

نکته مهمی که در آخرین اصلاحات قانون شوراهای در سال ۱۳۸۶ افزوده شده این است که اعضای شوراهای اسلامی در طول مدت عضویت نمی‌توانند در سمت‌های مذکور در بالا مشغول به کار شوند.

دسته دوم کسانی هستند که به واسطه همکاری با رژیم سابق یا ارتکاب جرم از داوطلب شدن برای عضویت در شوراهای محروم شده‌اند. اینها عبارتند از:

الف- کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند، به تشخیص مراجع ذیصلاح.

ب- کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند.

ج - وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد؛

د - کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند؛

هـ - محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی؛

و - محکومین به حدود شرعی؛

ز - محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی؛

ح - مشهوران به فساد و متجاهران به فسق؛

ط - قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد؛

ی - مجبوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل (۴۹) قانون اساسی باشند؛

ک- وابستگان به رژیم گذشته از قبیل اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، رؤسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته.

برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود. برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، فرماندار سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از کلیه شهرهای محدوده شهرستان را انتخاب و پس از تایید هیئت نظارت از آنان دعوت می‌کند. نکته مهم این است که اعضای هیئت اجرایی شهرستان و معتمدان دعوت شده از سوی فرماندار نباید داوطلب عضویت در شورای شهر باشند.

نظارت بر امر انتخابات شوراها بر اساس مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۸۲ و انتخابات شوراها مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ انجام می‌شود. بر این اساس هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراها از سه نفر عضو کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر اعضای کمیسیون اصل نود به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود. در هر استان نیز هیئت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیئت مرکزی نظارت تشکیل می‌شود. هیئت عالی نظارت استان در هر شهرستان، هیئت نظارت شهرستان را مرکب از ۵ نفر معتمدین محلی آن شهرستان تشکیل می‌دهد. این هیئت می‌تواند برای حوزه‌های انتخابیه شهرستان، هیئت‌های فرعی مرکب از سه نفر ناظر ثابت یا سیار تعیین نماید. این ناظرین در تمام مراحل انتخابات بر صحت جریان انتخابات نظارت می‌کنند اما حق دخالت در امور اجرایی انتخابات را ندارند.

### ۳-۳. تشکیلات شوراهای شهر

قانون شوراها تهیه آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها را بر عهده شورای عالی استان‌ها نهاده است که باید آن را به تصویب هیئت وزیران برساند.

به استناد همین ماده شورای عالی استان‌ها آیین نامه‌های داخلی کلیه شوراها از بالاترین سطح یعنی شورای عالی استان گرفته تا شورای روستا تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسیده است. «آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر» مصوب ۲۴ فروردین ۱۳۸۴ هیئت وزیران، چگونگی گردش امور را در درون شورای شهر تشریح کرده است. نکات مهم این آیین نامه به شرح زیر هستند:

## الف. زمان تشکیل شورای شهر

بر اساس ماده ۱ آیین نامه مذکور، اولین جلسه هردوره شورای اسلامی شهر بعد از قطعی شدن نتایج انتخابات، در تاریخ نهم اردیبهشت ماه به دعوت فرماندار یا سرپرست فرمانداری و با حضور دعوت کننده یا نماینده وی تشکیل و با حضور دو سوم اعضا رسمیت می یابد.

## ب. تشکیل هیئت رئیسه سنی

در اولین جلسه شورا مسن ترین فرد از اعضای حاضر به عنوان «رییس سنی» و دو نفر از جوان ترین اعضای حاضر به سمت «منشی» تعیین می شوند و در جایگاه «هیئت ریسه» قرار می گیرند (ماده ۲ آیین نامه).

## پ. وظایف هیئت ریسه سنی

وظایف هیئت رئیسه سنی اداره اولین جلسه اعم از «انجام مراسم تحلیف» و «اجرای انتخابات هیئت ریسه دائم شورا» است (ماده ۳). تبصره ماده ۳ می گوید که مراسم تحلیف باید براساس دستورالعملی انجام شود که به تصویب شورای عالی استان ها رسیده است.

## ت. هیئت رئیسه دائم

هیئت رئیسه دائم شورای شهر شامل «رییس»، «نایب رییس» و حداقل یک «منشی» و همچنین یک نفر به عنوان «سخن گو» است. آنها باید برای مدت ۲ سال در اولین جلسه شورا از میان اعضای شورا از سوی اعضای شورا انتخاب شوند. همچنین در این جلسه

اعضای شورا «نماینده» یا «نمایندگان شورا» را در «شورای اسلامی شهرستان» از میان خود تا پایان همان دوره انتخاب می نمایند (ماده ۴).

بنابراین اعضای شورای شهر در نخستین جلسه خود که در نهم اردیبهشت برگزار می شود، چهار وظیفه مهم دارند:

۱. تشکیل هیئت رئیسه سنی
۲. انجام مراسم تحلیف
۳. تشکیل هیئت رئیسه دائم
۴. انتخاب نماینده یا نمایندگان شورای شهر در شورای اسلامی شهرستان.

### ث. وظایف رئیس شورای شهر

رئیس شورای شهر براساس ماده ۶ آیین نامه وظایف زیر را بر عهده دارد:

۱. مسئولیت امور اداری و مالی شورا
۲. اداره جلسات شورا و برقراری نظم در جلسات
۳. دعوت از اشخاصی خاص (که حضور آنها در جلسات شورا ضرورت داشته باشد)
۴. دعوت از اعضا و تقسیم کار بین اعضا و کمیسیون های شورا
۵. ابلاغ و نظارت بر پیگیری مصوبات شورا
۶. معرفی نماینده و یا نمایندگان شورا که از بین اعضای شورا انتخاب می شوند به مسئولان اجرایی، نهادها و سازمان های دولتی در صورت درخواست آنها
۷. امضای احکام مسئول و اعضای دبیرخانه و سایر کارکنان شورا براساس تشکیلات تفصیلی شورا

۸. ارسال نسخه‌ای از بودجه مصوب و هزینه شورا در پایان هر سال مالی به شوراهای اسلامی شهرستان و استان مربوط و نیز انتشار آن جهت اطلاع عموم
۹. ابلاغ کتبی موارد اعتراض و ایراد اعضا که به صورت روشن به رییس شورا تقدیم شده است به عنوان تذکر به شهردار و دریافت پاسخ کتبی یا شفاهی شهردار در خصوص تذکر ابلاغی آن در جلسه شورا
۱۰. امضای کلیه مکاتبات رسمی شورا
۱۱. اعلام روز و ساعت تشکیل جلسه بعد، قبل از ختم هر جلسه

### ج. وظایف نائب رئیس شورای شهر

نایب رئیس شورا در غیاب رییس شورا وظایف او را انجام می‌دهد و در مقابل شورا مسئول است (ماده ۷).

### چ. وظایف هیئت رئیسه و سخن‌گو

ماده ۸ آیین نامه بیان داشته که وظایف هیئت رئیسه و سخن‌گو به موجب دستورالعملی تعیین می‌شود که به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.

### ه. نکات مهم آیین نامه داخلی شورای شهر

قائم به شخص بودن عضویت در شورا

**ماده ۵-** عضویت در شورا قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. هیچ یک از اعضای شورا حق تفویض اختیارات خود را به غیر، اعم از عضو یا غیر عضو ندارد.



## تشکیل کمیسیون‌ها و کارگروه‌های تخصصی شورا

**ماده ۹-** به منظور بررسی، اصلاح و تکمیل پیشنهادات و نیز تهیه طرح‌های لازم و انجام وظایف قانونی که شورا بر عهده دارد، کمیسیون‌ها و کارگروه‌های تخصصی تشکیل می‌شود. تبصره- ترکیب، چگونگی اداره و وظایف این کمیسیون‌ها به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.

**ماده ۱۰-** پیشنهادات واصله شده به کمیسیون در صورتی که مرتبط با شهرداری باشد با حضور شهردار یا نماینده وی که بدون حق رأی و برای ادای توضیحات در جلسات شرکت می‌کند، رسیدگی خواهد شد.

به عنوان یک نمونه کمیسیون‌های شورای شهر شیراز و وظایف آنها به شرح زیر هستند:

## وظایف کمیسیون فرهنگی اجتماعی

الف) نظارت بر واحدهای شهرداری به شرح ذیل:

حوزه معاونت فرهنگی و امور اجتماعی، سازمان‌ها و ادارات شهرداری در مجموعه معاونت فرهنگی- اجتماعی شهرداری، حوزه معاونت اجرایی، سازمان پارک‌ها و فضای سبز، سازمان نظیف و بازیافت مواد، سازمان ساماندهی میداين و مشاغل، سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، حوزه مدیریت زیباسازی و تأسیسات میداين میوه و تره بار، اداره ساماندهی

- معابر، مجتمع اردوگاهی هدایت، نظارت بر عملکرد بخش فرهنگی اجتماعی کلیه سازمان‌ها و ادارات شهرداری، میادین ورزشی، امور فرهنگی، آموزش عمومی و سازمان بهشت احمدی.
- (ب) امور تفریحی و رفاهی، ورزشی و بهداشتی و عبادی، تعاونی‌ها، خیریه‌ها، تشکله‌ها و احزاب، اشاعه فرهنگ مشارکت، نمایشگاه‌ها، تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی
- (ج) تهیه طرح‌ها و بررسی لوایح و اساسنامه سازمان‌های ذیربط
- (د) بررسی بودجه و تفریغ بودجه و نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و ادارات
- (ز) پیشگیری مصوبات شورا در حوزه فعالیت مذکور

### وظایف کمیسیون عمران و حمل و نقل

نظارت بر عملکرد واحد‌های شهرداری به شرح ذیل:

حوزه معاونت حمل و نقل و ترافیک، حوزه معاونت فنی-عمرانی، سازمان ترافیک، سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی، سازمان اتوبوسرانی شیراز و حومه، سازمان عمران، سازمان قطار شهری، سازمان خدمت موتوری، سازمان پایانه‌های مسافربری، اداره دفع آب‌های سطحی، کارخانه قطعات بتونی، حفاری، آسفالت، امور مربوط به پل سازی و زیرگذر، پارکینگ خیابان‌ها، پارکومتر و در کل فعالیت‌های اجرایی در بخش عمرانی به این کمیسیون مربوط می‌گردد.

### وظایف کمیسیون برنامه و بودجه

الف نظارت بر عملکرد واحدهای شهرداری به شرح ذیل:

حوزه معاونت برنامه‌ریزی، حوزه معاونت اداری-مالی، نظارت بر محور شمال غرب و ستاد

آبادگری باغات قصرالدشت

- ب) تهیه طرح‌ها و بررسی لوایح بودجه و اساسنامه سازمان‌های حوزه فعالیت مرتبط
- ج) معرفی نماینده به شورا جهت عضویت در سازمان‌های مربوطه
- د) پیگیری برحسب اجرای فعالیت‌های بودجه و مصوبات شورا در حوزه فعالیت مربوطه

### وظایف کمیسیون تلفیق و هماهنگی دستگاه‌ها

بررسی امور مربوط به بودجه و هماهنگی دستگاه‌هایی که در امور شهری فعالیت می‌نمایند و پیگیری مطالبات مردمی در سایر دستگاه‌ها و اجرای بند ۲۲ قانون الحاقی شوراها

### وظایف کمیسیون شهرسازی - معماری

نظارت بر عملکرد واحدهای شهرداری از منظر معماری و شهرسازی در امور:  
حوزه معاونت شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده ۵، طرح‌های جامع و تفصیلی، حفاظت و بهسازی بافت قدیم (میراث فرهنگی)، سازمان بافت‌های فرسوده، ستاد باغات قصرالدشت، ستاد طرح شمال غرب، حریم شهر، اداره کنترل و نظارت ساختمانی: ضمناً کلیه طرح‌ها و مطالعات مربوط به فعالیت‌های عمرانی در ابتدا به این کمیسیون ارجاع می‌شود تا با هماهنگی کمیسیون عمران و حمل و نقل تصمیم نهایی اعلام گردد.

### استعفای اعضای شورا

**ماده ۱۱-** هر عضو شورا می تواند از مقام خود استعفا دهد. پذیرش استعفا با تصویب اکثریت مطلق آرای حاضران در جلسه امکان پذیر است.

**ماده ۱۲-** عضو متقاضی استعفا باید تقاضای خود را با ذکر دلایل به رییس تقدیم نماید و رییس آن را در نخستین جلسه علنی بعدی شورا در دستور کار قرار دهد و در این فاصله عضو متقاضی می تواند در صورت تمایل اعلام انصراف نماید.

**ماده ۱۳-** برای بررسی تقاضای استعفا ابتدا تقاضا قرائت می شود، سپس شخص متقاضی یا عضو دیگری به تعیین او حداکثر نیم ساعت دلایل استعفا را بیان می نماید و مخالف یا مخالفان نیز به همان مدت می توانند صحبت کنند و پس از آن رأی گیری می شود.

**ماده ۱۴-** هرگاه تقاضای استعفای تعدادی از اعضا به نحوی باشد که مانع از رسمیت جلسه گردد: قابل طرح در شورا نیست.

### تعیین جانشین برای عضو خارج شده از شورا

**ماده ۱۵-** رییس شورا موظف است بلافاصله پس از قطعیت یافتن خروج عضوی از شورا به دلایلی نظیر استعفا، فوت، جنون و سلب عضویت، مراتب را برای تعیین جانشین او به فرمانداری مربوط به طور کتبی اعلام نماید.

### غیبت اعضای شورا

**ماده ۱۶-** غیبت از جلسات شورا با اطلاع رییس شورا و از جلسات کمیسیون ها با اطلاع رییس کمیسیون مربوط امکان پذیر است.

**تبصره ۱-** تشخیص موجه بودن غیبت و تأخیر و تعجیل در جلسات شورا برعهده شورا و در جلسات کمیسیون‌ها با تصویب کمیسیون می‌باشد و در هر صورت اعلان رسمی غیبت و تأخیر با رییس شورا خواهد بود.

**تبصره ۲-** رسیدگی به موجه یا غیرموجه بودن تأخیر در پایان همان جلسه و غیبت در اولین جلسه بعدی به عمل می‌آید و عضو غایب می‌تواند در این فاصله دلایل خود را مبنی بر موجه بودن غیبت به رییس شورا ارائه دهد.

### انتخاب نمایندگان شورا در سایر مجامع و شوراهای

**ماده ۱۷-** در مواردی که براساس قوانین و مقررات نماینده یا نمایندگانی از شورا به عنوان عضو سایر مجامع و شوراهای انتخاب می‌شوند، نماینده یا نمایندگان یادشده با تصویب شورا انتخاب و توسط رییس شورا معرفی می‌شوند.

**تبصره -** نمایندگان منتخب موظفند گزارش کار خود را در اولین جلسه به استحضار اعضا برسانند و به صورت کتبی نیز به رییس شورا ارائه نمایند.

### تهیه دستور جلسات شورا

**ماده ۱۸-** دستور جلسات شورا باید به ترتیب وصول پیشنهادات و با توجه به اولویت‌ها از طرف هیئت رییس تهیه شده و حداقل یک هفته قبل از تشکیل جلسه در اختیار اعضا قرارگیرد.

**تبصره ۱-** در صورت تعدد تقاضاها در یک زمان، تشخیص اولویت با هیئت ریسه خواهد بود.

**تبصره ۲-** با تصویب اکثریت مطلق اعضای حاضر می‌توان موضوع دستور جلسه را برای مدت معینی به تعویق انداخت یا مسکوت گذاشت.

### نطق قبل از دستور

**ماده ۱۹-** در هر جلسه حداکثر سه نفر از اعضا که تا (۴۸) ساعت قبل از شروع جلسه رسمی تقاضای نطق قبل از دستور نموده‌اند، در حدود وظایف شورا طبق فهرست تنظیمی حداکثر به مدت ده دقیقه برای هر نفر نطق قبل از دستور خواهند داشت.

**تبصره ۱-** در صورت تعدد متقاضیان با توجه به اولویت ثبت نام ناطقان قبل از دستور تعیین می‌گردند.

**تبصره ۲-** هر عضوی که حق نطق قبل از دستور را بیابد، می‌تواند تمام یا قسمتی از وقت خود را به عضو دیگری واگذار کند.

### نطق قبل از ورود در دستور جلسه از سوی رئیس شورا

**ماده ۲۰-** رئیس شورا می‌تواند قبل از ورود در دستور جلسه به مدت حداکثر ده دقیقه در مورد مسایل مهم روز شوراها مطالبی را که آگاهی اعضا از آن ضروری باشد، به اطلاع آنها برساند.

### نطق موافقان و مخالفان دستور جلسه

**ماده ۲۱-** اعضای شورا نسبت به موضوعاتی که طبق دستور در شورا مطرح می‌شود، می‌توانند قبل از جلسه به عنوان موافق یا مخالف ثبت نام نمایند. در صورتی که موافق یا مخالف ثبت نام نکرده باشد؛ اعضا در جلسه شورا می‌توانند نوبت بگیرند و به ترتیب تقدم ثبت نام یا گرفتن نوبت نطق خواهند کرد. اگر هیچ موافقی وجود نداشته باشد، یک مخالف صحبت می‌کند و اگر مخالفی وجود نداشت، تنها یک موافق می‌تواند صحبت کند.

**تبصره -** در صورت صحبت خارج از موضوع، رییس جلسه به آنها تذکر خواهد داد و در صورت دو نوبت تذکر در نوبت سوم ناطق از ادامه نطق منع خواهد شد.

### تقاضای کفایت مذاکرات، افزایش مدت شور یا مسکوت ماندن یک پیشنهاد

**ماده ۲۲-** تقاضای کفایت مذاکرات یا افزایش مدت شور یا مسکوت ماندن یک پیشنهاد، به پیشنهاد رییس شورا یا حداقل سه نفر از اعضا قابل رسیدگی است. یک مخالف و یک موافق هر کدام تا ۵ دقیقه صحبت می نمایند و سپس رأی گیری می شود و تصمیم اتخاذ شده بلافاصله توسط رییس جلسه اجرا می شود.

### تقدم اخطار درباره منافی بودن طرح ها و پیشنهادها با قانون اساسی و مقررات

**ماده ۲۳-** اخطار راجع به منافی بودن طرح ها و پیشنهادها با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقررات جاری و یا آیین نامه داخلی شورا بر اظهارات دیگر مقدم است.

### دفاع از خود اشخاص حقیقی و حقوقی که مورد توهین قرار گرفته اند

**ماده ۲۴-** در صورت توهین به اشخاص حقیقی و یا حقوقی، در همان جلسه یا در جلسه بعد، با تشخیص هیئت ریسه به آنها تا ۱۵ دقیقه اجازه نطق در دفاع از خود داده خواهد شد.

### ۳-۳-۱. شوراهای و ضرورت اطلاع رسانی به شهروندان

بر اساس ماده ۷۶ قانون مذکور، شورای شهر و شهرداری و شرکتها و سازمان های وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه اندازی پایگاه رایانه ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و در آمد خود فراهم نمایند. از این رو شورای اسلامی شهر وظیفه دارد تا به شکلی شفاف و قابل دسترس



اطلاعات مربوط به خود را بویژه آنهایی که به مصوبات و مسائل مالی مربوط هستند با استفاده از آخرین فناوری‌ها به اطلاع عموم مردم برساند. به عبارت دیگر این حق شهروندان است که از اطلاعات نهادها و سازمان‌های عمومی مطلع باشند.

### ۳-۳-۲. شوراهای و وضع عوارض

ماده ۷۷ بیان داشته که شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نماید. اما در تبصره قید شده که عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است و وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید. مشروط کردن این اجازه به تصویب یک مقام دولتی، نشان دهنده عدم استقلال کامل شورا در تأمین منابع مالی و سیاست‌گذاری اقتصادی برای شهر است.

### ۳-۳-۳. شوراهای و ارسال مصوبات برای مقامات اجرایی

قانون، کلیه شوراهای را مکلف کرده است که حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذی ربط و عالی‌ترین مقام اجرایی و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند. استانداران، فرمانداران و بخش‌داران موظف هستند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظائف شوراهای (به جز کمیته برنامه ریزی شهرستان) که در سطح منطقه

تشکیل می‌دهند، از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

### ۳-۳-۴. شورای شهر و شهردار

با وجود آنکه شهردار و شورای شهر همکاران یکدیگر هستند و تعامل مثبت و مکمل میان آنها به سود شهر و شهروندان است، اما مانند هر فعالیت انسانی دیگر ممکن است اختلافاتی میان آنها بروز کند. پژوهشگران عرصه مدیریت شهری مسائل مورد اختلاف میان شهردار و شورای شهر را به دو نوع تقسیم کرده اند:

۱. زمانی که شورای شهر یا برخی از اعضای آن از شهردار یا کارمندان شهرداری انجام کاری را بخواهند که با هدف و سیاست کلی شهرداری ارتباطی نداشته باشد. برای مثال انتصاب شخص معینی در سازمان اداری شهرداری یا خرید لوازم مورد نیاز از فروشنده‌ای خاص. در این قبیل موارد، عذر شهردار در رد این گونه تقاضاها موجه است و «حتی اگر نپذیرفتن تقاضایی، شغل او را دچار مخاطره کند، پیروی از اصول و منطق ایجاب می‌کند که در رد تقاضا تردید به خود راه ندهد، زیرا در صورت قبول این رویه دیر یا زود تعداد این قبیل تقاضاها به جایی خواهد رسید که ناچار از زیرپا گذاشتن کلیه اصول مربوط به کار خود بوده یا مجبور به ترک مقام خود شود» (نیامی، ۱۳۴۴ به نقل از طاهری، ۱۳۷۷: ۲۰۰).

۲. «نوع دوم اشکالات وقتی پیش می‌آید که {شورای} شهر بدون داشتن نظری خاص در اخذ تصمیمات خود به قدری وارد جزییات شود که شهردار در اجرای آن تصمیمات دچار اشکال شود. گاه نیز ممکن است {شورای} شهر نسبت به موضوعی تصمیم کلی بگیرد و بعداً بخواهد با اقدام رسمی خود نسبت به افرادی استثنا قائل شده و در نتیجه شهردار را در

مقابل سایر اهالی دچار مشکل کند. اتخاذ این رویه از طرف {شورای} شهر ممکن است در اثر عدم آگاهی از نتایج سویی باشد که از این قبیل اقدامات به بار خواهد آورد یا در اثر آشنا نبودن به اصول اداری و لزوم تفویض اختیار کافی برای اجرای دستورات و مصوبات {شورا} به شهردار باشد» (پیشین).

در مواردی هم ممکن است که شهردار دست به اقداماتی بزند که نظر شورای شهر را نسبت به خود عوض کند. برای مثال لازم است که شهردار، اعضای شورای شهر در جریان تمامی تصمیماتی که در شهرداری گرفته شده قرار دهد. اگر شهرداری قصد اجرای برنامه جدیدی دارد و آن را به اطلاع اعضای شورای شهر نرسانده و آنها از طریق منابع دیگری غیر از خود شهردار از برنامه مطلع شده‌اند، به طور قطع باید منتظر شروع کدورت و سوء تفاهم بود.

در هر صورت ماده ۷۳ قانون شوراها مقرر کرده چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند، ابتدا توسط رییس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد.

در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سوال مطرح می شود که در این صورت رییس شورا سوال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سوال می باشد.

چنانچه شهردار از حضور استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع کننده تشخیص داده نشود، طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می شود. فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رییس شورا تعیین خواهد شد، حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سوال یا سوالات و جواب

شهردار، رای موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضا رای مخالف دهد، شهردار از کار بر کنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد. تبصره این ماده بیان داشته است که در فاصله بین صدور رای عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد، یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود.

### ۳-۳-۵. شکایات از شوراهای و نحوه رسیدگی به آن

بر اساس ماده ۷۹ قانون شوراهای برای رسیدگی به شکایات مبنی بر انحرافات شوراهای از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام «هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات» به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

۱ - هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون ذی ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی کشور و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می شود.

۳- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می شود.

دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود و هستند و معاون ذی ربط وزارت کشور دبیر هیئت مرکزی خواهد بود.

همچنین وزارت کشور می‌تواند بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراها، موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع دهد.

مصوبات کلیه شوراها در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجرا می باشد و در صورتی که مسئولین ذی ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظائف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی

به هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرائی ذی ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی ربط صورت می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت دار نخواهد بود.

لازم به ذکر است که براساس تبصره ۲ ماده ۸۰ قطعی شدن مصوبات شورا، مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد.

همچنین تبصره ۳ ماده مذکور نیز تصریح کرده که کلیه شوراهای موظفند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده اند، بلافاصله به دستگاه مربوط ابلاغ نمایند.

هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد، انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع، جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند.

هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رای به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید.

بر اساس ماده ۸۲ اصلاحی قانون شوراهای، چنانچه هریک از اعضای شوراهای شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراهای گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد به موارد زیر محکوم می‌گردد:

۱. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی
۲. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی
۳. کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق جلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال
۴. محرومیت از عضویت در هیئت ریسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال
۵. سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال
۶. سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا
۷. ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای برای مدت حداقل یک دوره
۸. سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای غیبت غیر موجه اعضای شورا در طول یک سال با تشخیص و تصویب شورا به شرح زیر منجر به سلب عضویت می‌شود:

۱- شورای روستا و شهر دوازده جلسه غیر متوالی و یا شش جلسه متوالی

هرگاه انتخابات هر یک از شوراهای روستا و شهر بنا به دلایل ذکر شده در قانون متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود، تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استانداران جانشین آن شورا خواهد بود. جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور است. جانشین شورای روستا نیز شورای بخش می باشد.

### ۳-۴. وظایف شوراهای شهر

بر اساس ماده ۷۱ قانون وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱. انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

تبصره ۱- شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲- شهردار نمی تواند همزمان عضو هیچ یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد.

تبصره ۳- نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می گیرد. شورای شهر بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین نامه مصوب این قانون شهردار مورد نظر خود را انتخاب می کند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند.

در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می نماید، در صورت اصرار



شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع خواهد شد.

هیئت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم الاجرا می باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجراء نماید.

تبصره ۴- دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می پذیرد:

الف - استعفای کتبی با تصویب شورا

ب - برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی

ج - تعلیق طبق مقررات قانونی

د - فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر

۲. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی ربط.

۳. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

۴. همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان های مملکتی در زمینه های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.

۵. برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه های ذی ربط.

۶. تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۷. اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۸. نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
  ۹. تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
  ۱۰. تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
  ۱۱. همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.
  ۱۲. تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.
- تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.

۱۳. تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
۱۴. تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره- به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
۱۵. تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.
۱۶. تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
۱۷. نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
۱۸. نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
۱۹. نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظارت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.
۲۰. تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

۲۱. نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و هیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
۲۲. وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
۲۳. نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
۲۴. تصویب نام‌گذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها با رعایت مقررات مربوطه.
۲۵. تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
۲۶. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات قانونی مربوط.
۲۷. تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون شهری.
۲۸. وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
۲۹. وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.
۳۰. نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، موسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پی‌گیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی.

تبصره- کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبته و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می‌آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی حساب یا قایم مقام آنان که مورد تایید شورای شهر باشند، برسد.

تبصره ۲. شورای شهر موظف است که یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرسی رسمی را جهت بررسی و هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.

۳۱. شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.

۳۲. واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و موسسات دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند، موظفند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

۳۳. همکاری با شورای تامین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.

۳۴. بررسی و تایید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذیربط قانونی جهت تصویب نهایی.

شوراهای شهرحق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و موسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند و واگذاری مسئولیت اجرایی، عضویت هیئت مدیره و مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه ممنوع می‌باشد. اعضا شوراها و بستگان درجه یک آنها به هیچ وجه حق انجام معامله با شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن را نخواهند داشت و انعقاد

هر نوع قرار داد با آنها ممنوع می باشد. در غیر این صورت ضمن لغو قرارداد و سلب عضوی دائم از شورا، پرونده به مراجع ذی صلاح ارسال می شود. هرگونه استفاده شخصی از اموال، دارایی ها و امکانات شوراها، شهرداری، موسسات و شرکت های وابسته توسط اعضا شورا ممنوع شده است.

## خلاصه

بر اساس قانون اساسی «اداره امور کشور» باید به اتکای «آراء عمومی» انجام شود. یکی از مهمترین ظرفیت های تحقق این امر شوراهای محلی است. اصل هفتم قانون اساسی صراحت دارد که شوراهای اسلامی کشور یکی از ارکان های تصمیم گیری و اداره امور کشور هستند. اهمیت آنها بر اساس این قانون به اندازه ای است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند. مهم ترین تغییراتی که در قانون شوراها از سال ۱۳۶۱ تا کنون صورت گرفته مانند افزایش مدت اعتبار شوراها، در سال ۱۳۶۵، حذف شهرک در سال ۱۳۸۲ و چگونگی تبدیل شورای اسلامی روستا به شورای اسلامی شهر در سال ۱۳۸۶ صورت گرفته اند. در نظام شورایی کشور تنها اعضای شوراهای روستا و شهر هستند که با «رای مستقیم مردم» انتخاب می شوند و سایر شوراها بر پایه این دو شورای اصلی قرار دارند. نحوه انتخاب اعضای شورای شهرستان که از نمایندگان شوراهای شهر و بخش های واقع در محدوده شهرستان تشکیل می شود. بر اساس ماده ۱۰ قانون شوراها نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران بخشداران، دهیاران و مدیران کل و روسای ادارات می توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رای شرکت کنند شوراها نیز می توانند با دعوت کتبی، تعیین وقت و ذکر دستور جلسه از مقامات اداری حوزه مسئولیت خود دعوت کنند.

اولین جلسه شوراها در روز نهم اردیبهشت به دعوت مسوولین واحدهای تقسیمات کشوری مربوطه و با هیئت رئیسه سنی تشکیل می‌شود. هیئت رئیسه شورا سه نفر عضو دارد که عبارتند از رئیس، نائب رئیس و حداقل یک منشی. اولین جلسه شوراهای شهر باید با حضور فرماندار تشکیل شود. در این جلسه با رای اعضای شورا، هیئت رئیسه دائم شورای شهر برای مدت دو سال انتخاب می‌شود.

در فصل انتخابات قانون بر سکونت اعضای شوراها در محدوده حوزه انتخابیه تاکید شده است. بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۶ اعضای شوراها باید در محدوده حوزه انتخابیه خود سکونت داشته باشند. تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن موجب سلب عضویت می‌شود. برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود. قانون شوراها تهیه آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها را بر عهده شورای عالی استان‌ها نهاده است که باید آن را به تصویب هیئت وزیران برساند. شورای اسلامی شهر وظیفه دارد تا به شکلی شفاف و قابل دسترس اطلاعات مربوط به خود بویژه آنهایی را که به مصوبات و مسائل مالی مربوط هستند با استفاده از آخرین فناوری‌ها به اطلاع عموم مردم برساند. به عبارت دیگر این حق شهروندان است که از اطلاعات نهادها و سازمان‌های عمومی مطلع باشند. در پایان فصل، مهم‌ترین وظایف شورای اسلامی شهر بر اساس قانون شوراها بیان شده اند.

۱. کدام اصول قانون اساسی مربوط به شوراهای محلی هستند؟
۲. قانون اساسی چه نقش و جایگاهی برای شوراهای محلی قائل است؟ در این زمینه با همکلاسان خود بحث کنید؟
۳. آیا خدمت در شورای اسلامی شهر به عنوان عضو شورا، شغل محسوب می‌شود؟ توضیح دهید؟
۴. نظام شورایی کشور را تشریح کنید؟ کدام شوراها با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند؟
۵. نحوه تعامل میان مقامات اداری و شورای اسلامی شهر را بر اساس قانون شوراها تشریح کنید؟
۶. چه افرادی از داوطلب شدن برای عضویت در شورای اسلامی شهر محروم هستند؟
۷. نحوه نظارت بر انتخابات شوراها را تشریح کنید؟
۸. منظور از هیئت رئیسه سنی و هیئت رئیسه دائم در شورای اسلامی شهر چیست؟
۹. وظایف رئیس شورای اسلامی شهر را تشریح کنید؟
۱۰. مهم‌ترین وظایف شورای اسلامی شهر کدامند؟







## فصل چهارم

چالش‌های شوراهای اسلامی

شهر

## اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. مهم‌ترین چالش‌های شوراهای اسلامی شهر در اداره شهرها
۲. شوراها و نظام اداری متمرکز
۳. چالش‌های اجتماعی و فرهنگی
۴. شوراها و شهرداری‌ها

## مقدمه

شورای اسلامی شهر در ایران را می‌توان علی‌رغم قدمت تاریخی سازمان‌های پیشین مانند انجمن بلدیه و انجمن شهر، نهاد نوپایی محسوب کرد. هر نهاد تازه متولد شده‌ای در جریان رشد و تحول خود با مسائل و چالش‌هایی مواجه می‌شود. نحو تعامل و مدیریت این چالش‌ها ماهیت نهاد مورد نظر را تعریف و معین خواهند کرد. از همین رو در کتابی که برای آشنایی با شوراهای شهر تهیه شده است، به فصلی نیاز است که مهم‌ترین چالش‌های شوراهای شهر در ایران را طرح کرده و باب اندیشه در باره آنها را گشاید. این چالش‌ها عبارتند از:

### ۴-۱. تمرکزگرایی و اختیارات محدود شوراها

شورا یک نهاد محلی است و می‌توان آن را نزدیک‌ترین سازمان به مردم دانست. از این رو هر گونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای امور محلی از فاصله دور و در سطوح بالاتر از سطح محلی برای امور محلی می‌تواند یک چالش اساسی برای شوراها باشد. در حال حاضر **نظام اداری متمرکز و بخشی** کشور سبب شده است تا قدرت‌تأثیر گذاری شوراها در امور محلی اندک باشد. نظام اداری ایران متمرکز است و در آن نهادهای محلی دمکراتیک عناصری جدید به شمار می‌روند. حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغول هستند، دولتی هستند. دولت‌تأمین‌کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. اتکای به درآمدهای نفتی طی ده‌های گذشته

موجب شده است تا دولت در تامین درآمدهای خود کمترین وابستگی را به مالیات‌ها داشته باشد. این مسئله سبب شده تا قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نشود. از این رو در چنین ساختاری، شوراها که متکی به مالیات‌های محلی هستند فضایی زیادی برای فعالیت ندارند. آنها به عنوان نمایندگان مردم در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند.

قوانین مربوط به شوراها بر خلاف جایگاه رفیع این نهادها در قانون اساسی، آنها را به عنوان نهادهای ناظر در نظر گرفته است. این تلقی سبب می‌شود تا اختیارات شوراها در حد نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی محدود شود. دستگاه‌هایی که سیاست‌ها و برنامه‌های آنها از مرکز بدون اطلاع و هماهنگی با شوراها که سازمان‌های محلی هستند، تعیین می‌شود. در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری‌ها هستند. از همین رو تلقی اعضای شوراها این است که آنها شورای شهرداری هستند نه شورای شهر.

اما شهرداری تنها یکی از ده‌ها سازمان اجرایی محسوب می‌شود که در سطح شهر فعالیت دارند. نیروی انسانی و درآمد شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های قدرتمندی مانند شرکت‌های آب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می‌شود تا اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی نمایند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آن تحمیل شده است. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی یا سخنان رهبران عالی جامعه، شوراها نهادهایی مهم و مؤثر در نظر گرفته شده‌اند، در حالی که در واقعیت قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند. با وجود آنکه آنها در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، اما در حال حاضر در سطح شهرها قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که

هریک از وزارتخانه متفاوتی دستور کار دریافت می‌دارند. این مسئله سبب پراکندگی مدیریت در سطح شهرها شده است. با وجود آنکه در برنامه‌های توسعه کشور مانند برنامه‌های سوم و چهارم در قالب ماده ۱۳۶ و مواد مشابه دولت ملزم به واگذاری اختیارات محلی خود به شهرداری‌ها و شوراهای شده بود اما اقدام اساسی و جدی در این خصوص نشد. به نظر می‌رسد محدود کردن شوراهای به عنوان نمایندگان مردم در سطح محلی ریشه‌ای تاریخی داشته باشد. برای نمونه در یک مقایسه تاریخی محمدمیرزایی با بررسی اصول متمم قانون اساسی مشروطیت در خصوص انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی در خصوص شوراهای به این نتیجه می‌رسد که این قوانین در زمینه اختیارات محدود برای شوراهای شباهت زیادی به یکدیگر دارند. او در این زمینه می‌نویسد: «همان‌طور که از این اصول بر می‌آید اختیارات شوراهای بیشتر در حد اظهار نظر، پیشنهاد و در نهایت نظارت بر امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی است و مقامات اجرایی استان، شهرستان و بخش تنها ملزم به رعایت تصمیمات آنها (شوراهای) هستند. به نظر می‌رسد تنها وظیفه نمادین شوراهای انتخاب شهردار {در شهر} و دهیار {در ده} باشد» (محمدمیرزایی، ۱۳۸۱: ۴۲).

به عنوان یک مثال از شورای شهر قدرتمند و تاثیر گذار، شورای شهر نیویورک را به اختصار توضیح می‌دهیم:

## نقش شورای شهر

شورای شهر نیویورک دستگاه قانون گذاری شهر نیویورک است. شورا از ۵۱ عضو تشکیل شده که از ۵۱ شورای منطقه‌ای<sup>۱</sup> از ۵ باروی<sup>۲</sup> شهر هستند. شورا بر عملیات و عملکرد سازمان‌های شهر نظارت می‌کند، تصمیمات مربوط به کاربری زمین را می‌گیرد و مسئولیت منحصر بفرد تصویب بودجه شهر را دارد. همچنین در باره دامنه گسترده‌ای از سایر موضوعات به تدوین مقررات اقدام می‌کند. شورا شریک مساوی با شهردار در حکومت کردن بر شهر نیویورک است.

## بودجه

بودجه کانون سیاست گذاری در حکومت است. شورا از طریق بودجه اولویت‌ها را تعیین می‌کند، منابع را تخصیص می‌دهد و دستور کار راهبردی سالیانه را مشخص می‌کند. بودجه مهم‌ترین سند شهرداری است که بر زندگی نیویورکی‌ها تاثیر گذار است. اگرچه شهردار اولویت‌های هزینه‌ای برای سال آینده را پیشنهاد می‌کند، اما شورا قدرت نهایی تصویب بودجه را دارد. در جریان بودجه ریزی، شورا ممکن است اولویت‌های بودجه را تغییر دهد و «ضوابط و شرایط»<sup>۳</sup> خاصی را بیفزاید که سازمان‌های شهر را به گزارش کردن به شورا در باره این که چگونه پول‌های خاصی در سراسر شهر خرج شده‌اند، ملزم کند.

---

<sup>۱</sup>. District

<sup>۲</sup>. Borough به معنای بخشی از یک شهر بزرگ که حکومت محلی خاص خود را دارد. شاید بتوان منطقه شهرداری در شهرهای بزرگ ایران اما با اختیارات و منابع مستقل را معادل آن دانست. از نظر تاریخی بارو شهر دارای قلعه و استحکامات دفاعی است از این رو می‌توان واژه بارو را که در فارسی به معنای دیوار، قلعه و حصار است معادل دقیقی برای آن دانست.

<sup>۳</sup>. Terms and Conditions

## کاربری زمین

شورا بر اساس بازنگری سال ۱۹۹۰ منشور یا اساسنامه<sup>۱</sup> شهر، قدرت تجدیدنظر موضوعات کاربری زمین و تصویب تغییرات ناحیه بندی<sup>۲</sup>، طرح‌های نوسازی مسکن و شهری، طرح‌های توسعه محلی و اختیار اموال تحت تملک شهر را کسب کرد. این قدرت به شورا مهم‌ترین رای در رشد و توسعه شهر نیویورک داده است.

## نظارت<sup>۳</sup>

شورا جلسات نظارت منظمی را در مورد سازمان‌های شهر برگزار می‌کند تا تعیین کند چگونه برنامه‌های سازمان اجرا می‌شود و آیا بودجه به خوبی صرف شده است یا خیر؟

## قانون‌گذاری

به عنوان دستگاه قانون‌گذاری شورا قوانین حاکم بر شهر را تدوین و تصویب می‌کند. شورا قوانین مهمی را در باره محدوده‌های معین تدخین در مکان‌های عمومی، امور مالی رقابت انتخاباتی، ضد تبعیض نژادی، بازیافت مواد زائد جامد و محدودیت‌های در مورد سلاح‌های تهاجمی تصویب کرده است. زمانی که طرح مصوب شورا را که شماره‌ای دارد، شهردار امضا کند، بدل به یک قانون محلی شده و یک شماره جدید دریافت می‌کند.

---

<sup>1</sup>. Charter

<sup>2</sup>. Zoning

<sup>3</sup>. Oversight



## نظام کمیته‌ای

بیشترین کار قانون‌گذاری شورا در کمیته انجام می‌شود. در آنجا طرح قانونی پیشنهادی در ابتدا مورد بحث قرار گرفته و اعضای سایر دستگاه‌های حکومتی و عامه مردم این شانس را دارند تا نظرشان را بیان کنند.

هر عضو شورا در حداقل سه کمیته دائمی، کمیته‌های فرعی یا انتخابی و پانل‌های شورا خدمت می‌کند. کمیته‌های دائمی باید حداقل ماهی یک جلسه داشته باشند، مگر آن که اساسنامه (منشور) شهر ترتیب دیگری را تعیین کرده باشد. وظایف کمیته‌ها از سوی کمیته مربوط به مقررات، امتیازات و انتخابات<sup>۱</sup> تدوین شده و همه اعضای شورا به آن رای داده‌اند.

بیشتر جلسات شورا در اتاق‌های شور یا در اتاق‌های کمیته‌های مجاور در تالار شهر<sup>۲</sup> برگزار می‌شود. جلسات همچنین در اتاق جلسات در طبقه ۱۶ شماره ۲۵۰ برادوی برگزار می‌شود. جلسات با حضور کل اعضای شورا که با عنوان جلسات رسمی<sup>۳</sup> نامیده می‌شود، دو بار در ماه در تالار شهر برگزار می‌شود. برنامه هفتگی جلسات شور در اداره ارتباطات در تالار شهر قابل یافت است. مسئول جلسات شورا<sup>۴</sup>، رهبر اکثریت، رهبر اقلیت، و وکیل مدافع عامه<sup>۵</sup> اعضای غیر رسمی تمامی کمیته‌ها هستند.

---

<sup>۱</sup>. The Committee on Rules, Privileges and Elections

<sup>۲</sup>. City Hall ساختمان حکومت محلی یک شهر

<sup>۳</sup>. The Stated Meetings

<sup>۴</sup>. The Council Speaker اگرچه ترجمه ظاهری آن سخنگوی شورا است اما با توجه به وظایفی که برای چنین سمتی وجود دارد، مسئول جلسات برابر دقیق و بهتر است.

<sup>۵</sup>. Public Advocate

## مسئول جلسات شورا

مسئول جلسات شورا از سوی اعضای شورا انتخاب می‌شود و به طور عمده مسئول کسب اجماع در باره موضوعات مهم است. نماینده سمت رهبر اقلیت از میان حزبی که بیشترین تعداد رای دهنده را پس از حزب با اکثریت داشته انتخاب می‌شود.

### ۴-۲. ابهام در قوانین

ابهامات قانون شوراها و تغییرات مکرری که در آن اتفاق افتاده است، موجب شده تا نهادینگی شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی پدید آورنده تفاسیر مختلف از قوانین می‌شود و ماموران اجرای آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می‌سازد. این پدیده بویژه در دوره اول شوراها که دولت و اعضای شورا با ابهام بیشتری در مورد جایگاه و وظایف این سازمان جدید مواجه بوده اند، گسترده‌تری داشت. در نبود مقررات دولتی، شوراها کوشیده بودند تا با بهره‌گیری از همکاری متخصصان علاقمند و همکاری میان خود به تدوین مقررات داخلی و چارچوب‌های عمل اقدام کنند. این پدیده دو نکته را بیان می‌کند. نکته نخست آنکه علاقه‌مندی افراد به شورا موجب می‌شود تا آنها برای موفقیت آن تلاش کنند. این تلاش می‌تواند بدون اتکای به دولت نیز انجام شود. این امر نشان دهنده توان نهفته سازمان‌های محلی برای کارآمدی است. نکته دوم این است که دولت می‌تواند از توان مذکور برای نهادمندی شوراها و پایداری آنها در نظام اداری و سیاسی استفاده کند.

یکی دیگر از مسائل مربوط به قانون آن چنان که یک محقق شورا مطرح می‌کند، تضعیف آن است. قانون شوراها از نظر پیران «از روزی که شورای انقلاب به آن پرداخته تا روزی که انتخابات شوراها تمام شده است، انواع ماده و تبصره به آن افزوده شده و دائماً تضعیف شده است. در نهایت ما یک شورای اجتماعی تشکیل داده ایم که فقط ناظر بر

شهرداری و دهیاری است» (پیران، ۱۳۸۲: ۷۹). مساله، شکاف میان انتظارات مردم از شوراهای حتی برای مسائلی مانند حل مشکلات خانوادگی و توان و ساختار شورا است. به نظر می‌رسد قانون شوراهای متناسب با اهداف و وظایفی که شوراهای دارند، به سبب تغییرات مکرری که به خود دیده مسئولیت‌ها و حوزه اختیار لازم را به تدریج کاسته است.

### ۳-۴. چالش‌های اجتماعی و فرهنگی

نبود یا ضعف سنت‌های دموکراتیک که مشوق عمل جمعی و تصمیم‌گیری مشترک باشند از دیگر عواملی است که فقدان نهادینگی شورا را موجب می‌شود. ضعف تجربه عمل جمعی دموکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و مناقشات میان اعضا شود. این مباحث عموماً فاقد ماهیت فنی و برنامه‌ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تأثیر منفی می‌گذارند. یکی از مهم‌ترین عوامل سرمایه اجتماعی است. این سرمایه در دو شکل درونی و بیرونی بر شوراهای مؤثر است. در شکل درونی، وجود سرمایه اجتماعی خود را در قالب اعتماد میان اعضای شورا نشان می‌دهد. وجود این اعتماد موجب می‌شود تا جریان تصمیم‌گیری و اجماع با هزینه و زمان کمتری صورت گیرد. در شوراهایی که اعتماد درون‌گروهی زیادی دارند، می‌توان انتظار کمترین تنش‌های درون‌گروهی را داشت. در مقابل، آن دسته از شوراهای که با مسئله بی‌اعتمادی و بدبینی اعضا با یکدیگر مواجه هستند، با مسئله تنش درون‌گروهی و وجود فضای بدگمانی مواجه خواهند بود.

سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا به تشکیل این گروه یاری می‌رساند و در نتیجه کارایی شورا را افزایش می‌دهد. سرمایه اجتماعی برون‌گروهی مؤثر بر عملکرد شورا در دو حوزه سازمان‌های دولتی و جامعه قابل تبیین است. این سرمایه، اشاره به میزان اعتمادی

دارد که میان شورا با سازمان‌ها و جامعه وجود دارد. میزان بالای این اعتماد موجب می‌شود تا اعضای شورا در تعامل با سازمان‌های دولتی، به جریان گفتگو و چانه زنی خوشبین بوده و سعی کنند تا تقاضای خود را از طریق پی‌گیری‌های محلی بر طرف نمایند. همچنین این اعتماد موجب ایجاد روحیه امیدواری در اعضای شورا شده و آنها را به ادامه کار تشویق می‌کند اما میزان کم اعتماد میان اعضای شورا و مدیران سازمان‌های دولتی موجب می‌شود تا به جای راهبرد چانه زنی و گفتگو از راهبرد پیگیری امور از طریق مدیران و مسئولان ستادی استفاده شود. در صورت اتخاذ این راهبرد، مدیران محلی و اعضای شوراها در فضای از بی اعتمادی و سوءظن به سر می‌برند؛ مسئله‌ای که ادامه آن موجبات کاهش انگیزه‌ها در اعضای شورا را فراهم می‌کند.

سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا و جامعه از سوی دیگر موجب می‌شود تا احساس تعلق اعضای شورا به اهداف خود افزایش یافته و در پیشگیری تقاضاهای محلی تلاش بیشتری نمایند. همچنین این سرمایه بر نیاز اعضای شورا به همکاری با مردم و کوشش برای جلب مشارکت آنها در برنامه‌های شورا مؤثر است.

#### ۴-۴. انتظارات مردم از شوراها

در تحقیقی که سه نفر از اساتید دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران در باره تبلیغات سومین دوره انتخابات شورای اسلامی شهر تهران انجام دادند، پژوهشگران به این نتیجه رسیدند که از میان مدل‌های حکمرانی شهری «مدیریتی»، «شراکت‌گرا»، «طرفدار رشد» و «خدماتی» که هر یک الزامات و شرایط را بر مدیریت محلی تحمیل می‌کنند، ترجیح بیشتر کاندیداهای پیروز و مردم مدل حکمرانی شهری رفاهی است. آنها در این زمینه می‌نویسند: «مقایسه میان شکل‌های پیروز در انتخابات نیز نشان از اهمیت موضوعات

رفاهی - خدماتی برای آنها نسبت به سایر موضوعات و همگرایی قابل توجه در شعارهای مطرح شده از سوی آنها بود. مجموع این یافته ها نشان می دهد که تصور عموم کاندیداها از مدیریت شهری، فراهم کردن خدمات رفاهی و اجتماعی برای شهروندان است. اگرچه این موضوع، تصویر درستی از مدیریت شهری است اما آن چنان که بحث تحقیق از مدل های نظری حکمرانی شهری نشان داد، تصویری کامل نیست. انتظار خدمات رفاهی از مدیریت شهری بدون توجه به منابع تامین مالی آن، ساختارهای موجود رانتهی و وابستگی به دولت را در حوزه مدیریت شهر، تقویت می کند. از این رو بر اساس مدل نظری حکمرانی رفاهی می توان گفت که در چنین شرایطی، بازیگران مهم مقامات دولتی و ساختارهای رانتهی خواهند بود که در نتیجه آن قدرت تاثیر گذاری مقامات انتخابی و مردم بر سیاست های شهری کاهش خواهد یافت. با توجه به این نکته که عموم منتخبان نیز چنین اهداف و شعارهایی را مطرح و در انتخابات پیروز شده اند، می توان گفت که تصور عموم مردم نیز از مدیریت شهری مطلوب، مدل رفاهی و خدماتی است» (صدیق سروستانی و همکاران، ۱۳۸۶: ۳۰).

#### ۴-۵. نظام آموزشی شوراهای شهر

یکی از چالش های شوراهای آموزش اعضای شورا برای انجام مؤثر وظایف و دستیابی به اهداف شوراهاست. یک نکته مورد پذیرش همگان این است که با آموزش برخی دانش ها، نگرش ها و مهارت های خاص به اعضای شورای شهر می توان عملکرد شورا را افزایش داد. سعیدی رضوانی و سعیدی رضوانی (۱۳۸۸) پژوهشی را با هدف «تدوین نظام آموزشی متناسب با نیازهای اعضای شوراهای شهر» انجام دادند که به سبب اهمیت موضوع در اینجا

مهم‌ترین یافته‌های آن نقل می‌شود. از آن جایی که آنها امکان انتخاب همه شوراهای را برای بررسی نداشتند، شورای اسلامی کلان شهر مشهد را به عنوان نمونه انتخاب کردند. در فرایند «نیازسنجی آموزشی» روش‌های «تجزیه و تحلیل شغل»، «مشکل»، «سازمان» و «نظرسنجی» استفاده کردند. پرسش‌های مهم آنها عبارت بودند از:

۱. اولویت‌های آموزشی برای اعضای شورای شهر کدام است؟
۲. بهترین زمان ارائه آموزش‌ها برای اعضای شورای شهر چه هنگامی است؟
۳. نظام آموزشی متناسب با نیازهای اعضای شورای شهر چیست؟

این دو برای پاسخ به این پرسش‌ها در مرحله اول به بررسی اسناد قانونی مرتبط با عضویت در شورای شهر یعنی قانون اساسی و قانون شوراها و آیین‌نامه کمیسیون‌های مختلف شورای شهر مشهد پرداختند و برخی نیازهای آموزشی (دانش‌ها، مهارت‌ها و نگرش‌های مورد نیاز برای انجام وظایف شغلی) را استنباط کردند. در مرحله دوم برای تشخیص واقع‌گرایانه نیازهای آموزشی شرایط عملی کار اعضای شورا را مورد تجزیه و تحلیل قرار دادند. آنها در این مرحله از تکنیک «مصاحبه»، «مشاهده» و «تحلیل محتوای مصوبات شورا» در طی دو سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ استفاده کردند. این دو جلسات صحن علنی و کمیسیون‌های چهارگانه شورای شهر مشهد را هر کدام یک نوبت مورد مشاهده قرار دادند و نکات مرتبط با نحوه اداره جلسات و فرایند تصمیم‌گیری در شورا را ثبت کردند. در مصاحبه‌ها مواردی چون زمان اختصاص داده شده به امور شورا توسط اعضا، مهم‌ترین مشکلات و موانع پیشبرد امور در شوراها و تفاوت بین تصور اولیه اعضا از شورا با تصور آنها بعد از شروع به کار، مورد سنجش قرار گرفت. همچنین در قالب یک سؤال مستقیم در مصاحبه‌ها، نیازهای آموزشی احساس شده، سنجیده شد. آنها در مرحله سوم با طی فرایند تجزیه و تحلیل سازمان و مشکل تلاش کردند نیازهای آموزشی مرتبط با ساختار سازمانی و

مشکلات عمده شهر مشهد را شناسایی کنند. به این منظور «سند چشم انداز شهر مشهد» را بررسی کردند و نیازهای مرتبط با اهداف و استراتژی های آن را با تحلیل کارشناسی تدوین نمودند. برای تجزیه و تحلیل مشکل نیز از روش تحلیل محتوای عناوین خبری روزنامه ها استفاده کردند. در مرحله چهارم با پیمایش نظر متخصصین مرتبط با امور شهری، برخی دیگر از نیازهای آموزشی شناسایی شد. در این مرحله با ۱۷ نفر از کارشناسان حوزه ای شهری مصاحبه ای ساختارمند انجام دادند. در پایان این مراحل آنها در مجموع ۲۵۸ نیاز آموزشی را شناسایی کردند.

نیازهای آموزشی شناسایی شده از طریق مقایسه و مقوله بندی، ادغام موارد مشابه و درج موارد جزئی در موارد کلی، در قالب ۹۶ دوره آموزشی تلفیق و تدوین شد. محققین برای کسب اطمینان بیشتر از اعتبار آموزش ها و تشخیص اولویت آنها، در قالب پرسشنامه اعتبار بخشی از اعضای شورای شهر مشهد در دوره اول و دوم و نیز متخصصین امور شهری (۷ نفر از اعضای شوراهای دوره اول و دوره دوم و ۲۵ نفر از کارشناسان ارشد امور شهری) نظرسنجی کردند. آنها بر اساس نتایج این اقدام، دوره های آموزشی را اولویت بندی (۱۲ دوره بسیار ضروری و ۷۴ دوره ضروری) کردند. بر اساس این تحقیق دوره های آموزشی با اولویت بسیار ضروری برای اعضای شوراهای شهر عبارتند از:

۱. حقوق و قوانین شهری؛
۲. سازمان و تشکیلات شهرداری؛
۳. ارتباط با مراجع فرادست؛
۴. چشم انداز و سیاست های اصلی شورا در آینده؛
۵. ضوابط و مقررات شهرسازی؛
۶. مدیریت شهری؛

## چالش‌های شوراهای اسلامی شهر

۷. شورایاری و توسعه محلی؛
۸. مدیریت هزینه و درآمد شهر؛
۹. طرح‌های توسعه کالبدی؛
۱۰. اسکان غیررسمی؛
۱۱. بحث گروهی و تصمیم‌گیری؛
۱۲. مصوبات عمده دوره‌های قبلی شور؛

در نهایت نظام آموزشی پیشنهادی آنها برای اعضای شوراهای شهر از عناصر زیر تشکیل شده است:

### ۱. آموزش‌های پایه

شامل آن دسته از آموزش‌هایی است که برای همه‌ی اعضا ضروری است و مبنایی برای شروع به کار هر عضو شورای شهر می‌باشد. این آموزش‌ها در دسته آموزش‌های بدو خدمت جای می‌گیرد که باید از هنگام انتخاب اعضای شورا تا شروع به کار رسمی شورای دوره جدید اجرا شود. مدت اجرا این مرحله آموزشی ۶ هفته، هفته‌ای ۸ ساعت و یک هفته ۱۰ ساعت، جمعاً ۵۰ ساعت آموزشی است. دوره‌هایی که در آموزش‌های پایه باید گذرانده شود عبارتند از:

- دوره اول) حقوق و قوانین شهری
- دوره دوم) سازمان و تشکیلات شورا و شهرداری
- دوره سوم) کمیسیون‌ها و مراجع فرادست
- دوره چهارم) اصول و مبانی مدیریت شهری
- دوره پنجم) روش‌های مدیریت هزینه و درآمد شهرداری



دوره ششم) طرح های توسعه کالبدی

دوره هفتم) مصوبات عمده دوره های قبلی شورا و چشم‌انداز آینده شهر

دوره هشتم) مهارت‌های بحث گروهی و تصمیم‌گیری

## ۲. آموزش‌های عمومی

شامل آموزش‌هایی است که می‌تواند برای همه اعضای شورای شهر مفید باشد. این آموزش‌ها را می‌توان در دسته آموزش‌های ضمن خدمت جای داد. زیرا تا هنگامی که اعضای شورا در عمل وارد عرصه مدیریت و سیاست‌گذاری شهر نشده‌اند، ضرورت برخی آموزش‌ها را حس نخواهند کرد. زمان اجرا این مرحله از نظر محققان ۳ ماه نخست شروع به کار شورای شهر است که باید به مدت ۸ هفته، هفته‌ای ۴ ساعت، و در مجموع ۳۲ ساعت اجرا شود. دوره‌هایی که برای آموزش‌های عمومی در نظر گرفته شده اند عبارتند از:

دوره اول) آشنایی با دستگاه‌های مؤثر بر اداره شهر

دوره دوم) حمل و نقل شهری و مدیریت ترافیک

دوره سوم) مهارت‌های ارتباطی مؤثر

دوره چهارم) شوراییاری و توسعه محلی

دوره پنجم) تجربیات موفق شهرسازی و مدیریت شهری

## ۳. آموزش‌های تخصصی

این مرحله شامل آموزش‌های پیشرفته‌تر و موضوعی با توجه به وظایف اعضای کمیسیون‌های شورای شهر است. در مجموع تعداد ۲۰ دوره آموزشی تخصصی به تفکیک برای ۴ کمیسیون شورای شهر پیش بینی شده است که به طور متوسط برای هر کمیسیون ۵ دوره منظور شده است. این آموزش‌ها باید در ماه پنجم تا هفتم فعالیت شورا به مدت ۸ هفته، هفته ای ۴ ساعت، و در مجموع ۳۲ ساعت اجرا شوند. دوره های آموزش های تخصصی عبارتند از:

### کمیسیون فنی، عمران و طرح ریزی شهری

- دوره اول) ضوابط و مقررات شهرسازی
- دوره دوم) ساخت و سازهای غیرمجاز
- دوره سوم) روش‌های بهسازی بافت های فرسوده شهری
- دوره چهارم) طراحی شهری و طرح جامع سیمای شهری
- دوره پنجم) حفظ محیط زیست و بهینه سازی مصرف انرژی
- دوره ششم) آسیب شناسی معابر شهری و روش‌های ترمیم و بازسازی

### کمیسیون برنامه، بودجه و امور اداری

- دوره اول) دوره پیشرفته مدیریت هزینه و درآمد
- دوره دوم) بودجه‌ریزی عملیاتی
- دوره سوم) اقتصاد شهری
- دوره چهارم) برنامه‌ریزی نیروی انسانی
- دوره پنجم) قوانین و مقررات مالی شهرداری

### کمیسیون حمل و نقل و خدمات شهری

دوره اول) دوره پیشرفته حمل و نقل شهری و مدیریت ترافیک

دوره دوم) خدمات شهری (بهداشت، ایمنی، بازیافت و...)

دوره سوم) مدیریت بحران با تأکید بر زلزله

دوره چهارم) مدیریت فضای سبز شهری

### کمیسیون فرهنگی و اجتماعی

دوره اول) مدیریت فرهنگی و اجتماعی

دوره دوم) دوره پیشرفته شورایی و توسعه محلی

دوره سوم) مسائل خاص سکونت‌گاه‌های غیررسمی

دوره چهارم) فرهنگ شهروندی و حقوق شهروندان

دوره پنجم) گردشگری شهری

### ۴. آموزش‌های پیوسته

سعیدی رضوانی و سعیدی رضوانی این دسته آموزش‌ها را برای پاسخ‌گویی به نیازهای پیش‌بینی نشده آتی و تامین خصوصیت انعطاف‌پذیری نظام آموزشی پیشنهاد کرده‌اند که نوع و روش اجرای این آموزش‌ها بسته به نیازهای مربوطه می‌تواند بسیار متنوع باشد.

#### ۴-۶. شوراهای و شهرداری‌ها

شهرداری‌ها از زمان تاسیس در سال ۱۲۸۶ خورشیدی وظایف زیادی را عهده‌دار بوده‌اند که به تدریج با افزایش قدرت و توان دولت مرکزی و تکیه آن بر درآمدهای نفتی از وظایف شهرداری‌ها با تاسیس سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی کاسته شده است. نتایج یک تحقیق در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱) نشان داده که شهرداری‌ها دارای ۵۳ وظیفه بوده‌اند که اکنون کمتر از نیمی از این وظایف (مانند ایجاد خیابان و کوچه‌ها، میدان‌ها و باغ‌های عمومی) را انجام می‌دهند. هفت وظیفه دیگر (مانند نظیف و نگهداری فاضلاب و انبارهای عمومی) به طور مشترک از سوی شهرداری‌ها و سازمان‌های دیگر انجام می‌پذیرد و ۲۱ وظیفه دیگر (مانند تامین روشنایی و توزیع آب) را کاملاً سازمان‌های دولتی یا خصوصی انجام می‌دهند. شهرداری‌ها وظایف خدماتی خود را از طریق معاونت خدمات شهری انجام می‌دهند. وظایف این معاونت به طور معمول عبارت است از:

مدیریت، برنامه‌ریزی و سازماندهی و نظارت بر حسن اجرای انجام فعالیت کمیسیون‌های ذیربط در امور اجرائی و فعالیت‌های زیباسازی، امور نهرها و مسیل‌های شهری، رفع سد معبر، مقابله باحوادث غیر مترقبه، برف روبی و آب‌گرفتگی، تشکیل ستادهای تسهیلاتی مسافری در شهرهای گردشگری، صدور مجوز تابلوهای تبلیغاتی در محل‌های کسب و امور مربوطه، ایمنی اماکن عمومی و اطفای حریق، جمع‌آوری و بازیافت زباله و مواد زائد، دفع حیوانات موذی، تامین و نگهداری فضای سبز و میادین میوه و تره بار.

- عموم شهرداری های بزرگ برای انجام وظایف خدماتی خود سازمان‌های وابسته‌ای را تاسیس کرده اند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:
۱. **سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی:** برای رسیدگی به امور مربوط به حریق و اطفای آن و نجات مصدومین نجات و غریق، جمع آوری حیوانات وحشی و مزاحم و خزندگان و مشاوره و کمک و امداد رسانی در هنگام بروز حالات غیر عادی و خطرناک.
  ۲. **سازمان مربوط به امور متوفیات:** با نام‌هایی مانند سازمان باغ رضوان در اصفهان یا سازمان بهشت زهرا در تهران، برای رسیدگی به امور مربوط به متوفیات (اجاره آمبولانس، هماهنگی امور تدفین و غیره).
  ۳. **سازمان میادین میوه و تره بار:** برای رسیدگی به امور مربوط به توزیع میوه و تره بار.
  ۴. **سازمان رفاهی تفریحی شهرداری:** برای رسیدگی به امور فرهنگی و هنری و ورزشی، تشکیل خانه‌های فرهنگ، کتابخانه و موزه‌ها.
  ۵. **سازمان خدمات موتوری:** برای رسیدگی به امور ماشین آلات شهرداری و تعمیر و نگهداری آنها.
  ۶. **سازمان پارک ها و فضای سبز:** با هدف ایجاد و توسعه فضای سبز پایدار و متنوع در شهرها و با وظیفه رسیدگی به فضای سبز متعلق به شهرداری.
  ۷. **سازمان بازیافت و تبدیل مواد زائد:** به منظور بازیافت مواد و بهره برداری بهینه از ضایعات شهری.
  ۸. **سازمان ساماندهی به صنایع و مشاغل:** برای رسیدگی به امور صنایع و مشاغل مزاحم شهری.

نگاهی به وظایف و ساختار اداری شهرداری نشان می‌دهد که این سازمان نسبت به ابعاد اجتماعی شهر تا اندازه زیادی بی تفاوت و خنثی است و عمده وظایف آن پرداختن به امور عمرانی و خدماتی مانند احداث خیابان و جمع آوری زباله است. تشکیل سازمان‌هایی برای خدمات اجتماعی و فرهنگی اقداماتی است که در سال‌های اخیر بویژه از دهه هفتاد خورشیدی به این سو و عمدتاً در تهران و کلان‌شهرهایی نظیر مشهد، اصفهان و شیراز انجام پذیرفته است. این نکته روشن است که شهرداری در ایران به شکل سنتی رویکرد عمرانی - خدماتی و نه اجتماعی دارد. مهم‌ترین وظایف شهرداری که می‌توان آنها را اجتماعی تلقی کرد بر اساس ماده ۵۵ قانون شهرداری که به وظایف آن می‌پردازد، به شرح زیر هستند:

- ۵- جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره.
- ۶- اجرای تبصره ۱ ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بیسوادی و کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و همچنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار شهرداری. در این قبیل موارد و همچنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت به رایگان و یا با شرایط معین به منظور ساختمان و استفاده به اختیار مؤسسات مربوط خواهد گذاشت.
- ۲۲- تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره.

این در حالی است که به لحاظ نظری و تجربه جهانی بویژه در کشورهای توسعه یافته شهرداری‌ها در قالب حکومت محلی شهری<sup>۱</sup> مهم‌ترین نهاد مدیریت شهری به شمار می‌روند. آنها به عنوان یک موسسه عمومی غیر دولتی، رسمیت خود را از قانون گرفته و مشروعیت اقتدار خود را بواسطه شوراها از رای مردم کسب می‌کنند. آنها مهم‌ترین نهاد خدمات رسان شهری هستند که در سطح شهر فعالیت دارند. با این وجود شهرداری‌های ایران هیچ‌گاه جایگاه و نقش هم‌تایان خود در کشورهای توسعه یافته را پیدا نکرده‌اند. «آنها به طور کامل از استقلال قانونی برخوردار نبوده و همیشه به درجات مختلف تحت نفوذ و سیطره حکومت مرکزی قرار داشته‌اند». شهرداری‌ها در حال حاضر از مشکلاتی رنج می‌برند که مهم‌ترین آنها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱. «ابهام و مشکلات ناشی از همزیستی شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی، افقی و فرابخشی با نظام اداری مرکزی، عمودی و بخشی و نحوه هماهنگی و تقسیم وظایف بین آنها. به عبارت دیگر ابهام در جایگاه شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری؛
۲. مشکلات ناشی از عدم تطابق وظایف شهرداری‌ها با مجموعه امکانات و اختیارات آنها به لحاظ قانونی، سازمانی، مالی و...؛
۳. مشکلات ناشی از در نظر گرفتن شرح وظایف ثابت و یکسان برای کلیه شهرداری‌ها بدون عنایت به تنوع و تفاوت جوامع شهری از دیدگاه‌های گوناگون؛
۴. مشکلات ناشی از عدم تطابق ساختار سازمانی و شرح وظایف شهرداری‌ها با پدیده‌ها و نیازهای شهرنشینی جدید و مدیریت نوین در چهار دهه گذشته» (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱، ۱۵).

---

<sup>1</sup>. Urban Government/ Local Government

این مشکلات در حالی شهرداری های کشور را رنج می‌دهد که در سطح جهانی، مدیریت در شهرداری ها از «اداره کردن»<sup>۱</sup> به «مدیریت کردن»<sup>۲</sup> تغییر یافته است (کرلی، ۱۹۹۴: ۱۱). در این دیدگاه جدید هدف شهرداری تنها ارائه خدمات سنتی مانند جمع‌آوری زباله نیست، بلکه در عوض شهرداری تلاش می‌کند تا در اموری چون توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال برای جامعه محلی که تا چندی پیش در زمره وظایف دولت مرکزی بود، وارد شده و نقش موثری داشته باشد. از تغییرات دیگر در نحوه نگرش به مدیریت شهری، تشویق شهرداری ها برای حرکت به سمت تحقق حکمرانی شهری خوب است که بخش قابل توجهی از محورهای آن موضوعات اجتماعی مانند مشارکت و توانمند سازی گروه‌های ناتوان را در بر می‌گیرد.

شهرداری‌های تا پیش از سال ۱۳۷۷ بدون شوراهای اسلامی شهرها به فعالیت می‌پرداختند. از زمان تشکیل شوراهای شهر یک پرسش مهم این بوده که آیا تشکیل شوراها بر شهرداری‌ها اثر مثبت داشته و موجبات کارایی آنها را فراهم ساخته است یا خیر؟ پاسخ ها به این پرسش می‌تواند حسب جایگاه و موقعیت فرد مثلاً شاغل بودن او در شهرداری یا سازمان‌های وابسته یا عضویتش در شورای شهر متفاوت باشد. با این حال پاسخ به نسبت صحیح را باید بر اساس پژوهش‌های علمی به دست آورد.

از میان محدود پژوهش‌های انجام شده در این خصوص باید به تحقیق آذربایجانی و دریایی (۱۳۸۶) اشاره کرد. آنها به دنبال بررسی این موضوع بودند که آیا تفاوت معناداری بین اثر بخشی شهرداری پیش و پس از تشکیل شورای شهر وجود دارد یا خیر؟ این دو برای گردآوری اطلاعات پرسشنامه را با چهل پرسش بسته طراحی کردند و میان کارکنان

---

<sup>1</sup>. Administration

<sup>2</sup>. Managing



شهرداری و سازمان‌های وابسته و نمونه‌ای از شهروندان در شهر آبادیه قرار دادند. نتایج تحقیق آنها نشان داد که از دید کارکنان شهرداری بین اثر بخشی شورا پیش و پس از تشکیل شورا تفاوت معناداری وجود ندارد. حتی از نظر آنان شهرداران انتخابی شورا ضعیف‌تر بوده‌اند. با این وجود، کارکنان شهرداری بر این نظر بوده‌اند که در زمینه تصویب برخی از امور شهرداری بین پیش و پس از تشکیل شورا تفاوت معناداری وجود دارد. «از دید کارشناسان تهیه بیان و ارائه آن به مردم، برگزاری جلسات پرسش و پاسخ با حضور مردم و مسئولین، جلب و جذب منابع جدید درآمدی با اعمال سیاست‌های جدید مشارکتی، جلب همکاری مردم در امور مختلف، برقراری عوارض عادلانه با توجه به قدرت مالی شهروندان از عوامل تاثیر گذار در این زمینه بوده است» (آذربایجانی و دریایی، ۱۳۸۶: ۲۵).

اما از نگاه شهروندان بین اثر بخشی شهرداری پیش و پس از تشکیل شورا تفاوت معناداری به معنای افزایش اثر بخشی وجود دارد. از نظر شهروندان نیز تفاوتی میان شهرداران انتخابی شورا و شهرداران پیشین نیست.

برای درک بهتر رابطه میان شهرداری و شورا لازم است تا گونه بندی ساختار اداره حکومت محلی در جهان و جایگاه این دو سازمان در آن بهره گرفت. ساختار مذکور از منظر رابطه شورا و شهرداری در سه گونه زیر قابل طبقه بندی است:

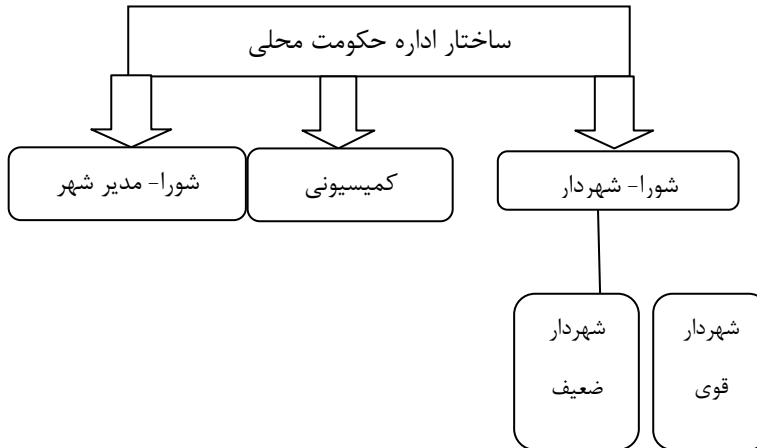
الف) گونه شورا- شهردار که دو زیر گونه «شورا- شهردار قوی» و «شورا- شهردار ضعیف» دارد.

ب) گونه کمیسیونی

پ) گونه شورا- مدیر شهر<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup>. City Manager



نمودار شماره ۴-۱: گونه‌های اداره حکومت محلی حسب رابطه شورا و شهرداری

در گونه نخست یا گونه شورا- شهردار، اعضای شورا و شهردار به طور مستقیم از سوی رأی دهندگان انتخاب می‌شوند و اگر هریک از این دو سازمان را به عنوان قوای مقننه و قوای مجریه در نظر آوریم، تفکیک قوا به طور کامل برقرار است. در زیر گونه شهرداری قوی، شهردار بالاترین اختیارات و وظایف را دارد و معمولاً می‌تواند مصوبات شورا را وتو کند. اما در زیر گونه شهردار ضعیف، شهردار با وجود آنکه مستقیم از سوی مردم انتخاب شده، نقشی تشریفاتی را داشته و وظایف ریش سفیدی و کدخدا منشی را بر عهده می‌گیرد. در گونه «کمیسیونی، شهردار به طور غیر مستقیم به وسیله مردم انتخاب می‌شود، به این ترتیب که یکی از اعضای شورا هم سمت ریاست شورا را بر عهده دارد و هم شهردار محسوب می‌شود. در این نوع سازماندهی، هر یک از اعضای شورا، اداره یک واحد شهرداری را برعهده دارند» (متوسلی، ۱۳۸۶: ۲۰). این گونه، بیشتر تناسب با شهرهای کوچک دارد.

## آشنایی با شوراهای اسلامی شهر

در گونه سوم یا گونه شورا- مدیر شهر، شورا همانند هیئت مدیره یک شرکت سهامی، شهردار یا به عبارت بهتر مدیر شهرداری را خارج از بدنه خود برمی‌گزیند.

در تطبیق وضعیت ساختار حکومت محلی در ایران با گونه های فوق به نظر می‌رسد با گونه سوم یا گونه شورا - مدیر شهر یا مدیر شهرداری انطباق دارد. زیرا «بر اساس قانون شوراها (ماده ۷۱) انتخاب شهردار در حیطه اختیارات شورای شهر است و شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد و شورا می‌تواند هر زمانی که بخواهد با رعایت مقررات، شهردار را برکنار کند. شهرداران کشور ما بر اساس وظایف قانونی محول شده به شهرداری‌ها- برخلاف بسیاری از کشورها- وظایف و اختیارات محدودتری دارند. این مسئله را می‌توان ناشی از ساختار اداره کشور، تمرکزگرایی شدید و عدم واگذاری امور محلی به حکومت های محلی دانست» (پیشین).

## خلاصه

شورا یک نهاد محلی است و می‌توان آن را نزدیک ترین سازمان به مردم دانست. از این رو هر گونه سیاست گذاری و برنامه‌ریزی برای امور محلی از فاصله دور و در سطوح بالاتر از سطح محلی برای امور محلی می‌تواند یک چالش اساسی برای شوراها باشد. در حال حاضر نظام اداری متمرکز و بخشی کشور سبب شده است تا قدرت تاثیر گذاری شوراها در امور محلی اندک باشد. قوانین مربوط به شوراها بر خلاف جایگاه رفیع این نهادها در قانون اساسی، آنها را به عنوان نهادهای ناظر در نظر گرفته است. این تلقی سبب می‌شود تا

اختیارات شوراها در حد نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی محدود شود؛ دستگاه‌هایی که سیاست‌ها و برنامه‌های آنها از مرکز بدون اطلاع و هماهنگی با شوراها که سازمان‌های محلی هستند، تعیین می‌شود. ابهامات قانون شوراها و تغییرات مکرری که در آن اتفاق افتاده است، موجب شده تا نهادینگی شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی پدیدآورنده تفاسیر مختلف از قوانین می‌شود و ماموران اجرای آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می‌سازد. ضعف تجربه عمل جمعی دمکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و مناقشات میان اعضا شود. این مباحث عموماً فاقد ماهیت فنی و برنامه‌ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تاثیر منفی می‌گذارند. یکی از مهم‌ترین عوامل سرمایه اجتماعی است. این سرمایه در دو شکل درونی و بیرونی بر شوراها مؤثر است. در شکل درونی، وجود سرمایه اجتماعی خود را در قالب اعتماد میان اعضای شورا نشان می‌دهد. وجود این اعتماد موجب می‌شود تا جریان تصمیم‌گیری و اجماع با هزینه و زمان کمتری صورت گیرد. در شوراهایی که اعتماد درون گروهی زیادی دارند، می‌توان انتظار کمترین تنش‌های درون گروهی را داشت. در مقابل آن دسته از شوراها که با مسئله بی اعتمادی و بدبینی اعضا با یکدیگر مواجه هستند، با مسئله تنش درون گروهی و وجود فضای بدگمانی مواجه خواهند بود. یکی از چالش‌های شوراها، آموزش اعضای شورا برای انجام مؤثر وظایف و دستیابی به اهداف شوراهاست. یک نکته مورد پذیرش همگان این است که با آموزش برخی دانش‌ها، نگرش‌ها و مهارت‌های خاص به اعضای شورای شهر می‌توان عملکرد شورا را افزایش داد. شورای اسلامی شهر در حال حاضر تنها شهرداری را به عنوان عامل اجرایی خود در اختیار دارد و با وجود آنکه محدوده مسئولیت و پاسخ‌گویی شورا تمامی شهر و مسائل آن را شامل می‌شود، اما شورا اختیار و قدرت زیادی برای

سیاست گذاری و مدیریت سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های قدرتمند دولتی در سطح شهر ندارد.

## آزمون

۱. تمرکزگرایی اداری چگونه می‌تواند بر کارکرد شوراهای شهر اثر بگذارد؟
۲. آیا پرداخت مالیات و عوارض محلی از سوی شهروندان به مدیریت شهری می‌تواند تقویت کننده شوراهای شهر باشد؟ در این زمینه بحث کنید؟
۳. آیا تغییرات مکرر قانون شوراها در سال‌های اخیر منجر به تضعیف شوراهای شهر شده است؟ توضیح دهید.
۴. سرمایه اجتماعی چه رابطه‌ای با شوراهای شهر دارد؟
۵. شما در این فصل با نتایج یک تحقیق درباره نیازهای آموزشی شوراهای شهر آشنا شدید، به نظر شما چه نیازهای آموزشی دیگری وجود دارد که در تحقیق مذکور مورد توجه قرار نگرفته است؟
۶. گونه‌های اداره امور محلی را توضیح دهید و در مورد وضعیت مدیریت شهری در ایران با توجه به چالش‌ها و مسائل موجود، راهبردهای ممکن برای کاهش چالش‌ها را مورد بحث قرار دهید؟

## فهرست منابع و مراجع

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۸)/ *ایران بین دو انقلاب*. ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
۲. آذربایجانی، کریم و دریایی، جواد (۱۳۸۶) بررسی تاثیر عملکرد شوراهای شهر بر اثر بخشی شهرداری ها (مطالعه موردی: شورای اسلامی شهر و شهرداری آباده). *پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی «مدیریت»*. سال هفتم. شماره ۲۵. تابستان: ۱۳-۲۸.
۳. آریان پور کاشانی منوچهر (۱۳۷۸). *فرهنگ همراه پیشرو آریان پور (انگلیسی-فارسی)*. تهران: جهان رایانه.
۴. اتحادیه منصوره (نظام مافی) (۱۳۷۶) *جنایات و مکافات در تهران عهد ناصری*. کتاب تهران؛ جلد ۵ و ۶. تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان.
۵. ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴) بررسی جامعه شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، *نامه علوم اجتماعی*، شماره ۲۶: ۳۳-۶۴.
۶. اشرف، احمد (۱۳۵۳)، «ویژگی‌های تاریخی شهر نشینی در ایران - دوره اسلامی»، *نامه علوم اجتماعی*، دوره ۱، شماره ۴: ۷-۴۹.
۷. " " (۱۳۶۱) *مراتب اجتماعی در دوران قاجاریه. کتاب آگاه*، مسائل ایران و خاورمیانه- جلد ۱. تهران: انتشارات آگاه.
۸. ایمانی جاجرمی، حسین؛ و دیگران (۱۳۸۲)، *مدیریت شهری پایدار: بررسی تجارب مشارکتی شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای ایران*، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۹. ایوانف؛ م س (۱۳۵۶) *تاریخ نوین ایران*. ترجمه هوشنگ تیزابی و حسن قائم پناه. بی جا، بی نا.

۱۰. باری یر جولین (۱۳۶۳) / اقتصاد ایران: ۱۹۷۰-۱۹۰۰. ترجمه تقوی و دیگران. تهران: مرکز تحقیقات حسابداری و حسابرسی.
۱۱. بولارد، سر ریدر بولارد و اسکراین، سر کلارمونت (۱۳۶۳) شترها باید بروند. ترجمه حسین ابوترابیان. تهران: نشر نو.
۱۲. پیگولوسکیان (۱۳۷۷) شهرهای ایران در روزگار پارتیان و ساسانیان. ترجمه عنایت الله رضا. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۱۳. پیران، پرویز (۱۳۸۲) فقدان بلوغ سیاسی مهم‌ترین مشکل شوراها در ایران. مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی (رویکردها، کارکردها، راه کارها). وزارت کشور، بهمن ۱۳۸۱ / {برگزار کننده} معاونت امور اجتماعی و شوراها، دفتر هماهنگی و پیگیری امور شوراهای وزارت کشور. تهران: پژوهاک جامعه.
۱۴. تکمیل همایون ناصر (۱۳۷۹) تاریخ اجتماعی و فرهنگی تهران؛ تهران عهد ناصری، جلد ۳، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی؛ شهرداری تهران.
۱۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۴) ترمینولوژی حقوق. چ هفتم. تهران: انتشارات گنج دانش.
۱۶. حافظ نیا، محمد رضا (۱۳۸۱) جغرافیای سیاسی ایران. تهران: سمت.
۱۷. حسامیان، فرخ؛ اعتماد، گیتی؛ وحائری محمد رضا (۱۳۷۵) شهر و شهرنشینی در ایران. تهران: انتشارات آگاه.
۱۸. {امام} خمینی {ره}، روح الله (۱۳۶۱). صحیفه نور. جلد ششم. تهران: مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
۱۹. دانش خوشبو، یوسف (۱۳۷۹) / اداره امور حکومت‌های محلی. تهران: دانشگاه تهران.
۲۰. دهخدا، علی اکبر (بی تا) لوح فشرده لغت نامه دهخدا. تهران: دانشگاه تهران.

۲۱. رشدیه سعدالدین (۱۳۴۳) شهر سازی و طرح ریزی شهری در ایران. تهران: انتشارات اتحادیه شهرداری‌های ایران.
۲۲. سلطان زاده حسین (۱۳۶۷) مقدمه ای بر تاریخ شهر و شهر نشینی در ایران. تهران: امیرکبیر.
۲۳. سنجابی، کریم (۱۳۳۴) حقوق اداری ایران. تهران: بنگاه مطبوعاتی هدایت.
۲۴. سعیدی رضوانی، محمود و سعیدی رضوانی، هادی (۱۳۸۸) در جستجوی نظام آموزشی اعضای شورای شهر، نمونه موردی مشهد. نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۲، بهار: ۶۱-۷۴.
۲۵. شادکام، احمد (۱۳۸۲) در نگاهی به قرآن و روایات، شوراها نماد مشارکت اجتماعی. ماهنامه شوراها و مشارکت. شماره ۱. آبان: ۱۱-۱۲.
۲۶. شیخی محمد (۱۳۸۲) ساختار محله ای شهر در سرزمین های اسلامی. فصلنامه علوم اجتماعی (ویژه نامه برنامه ریزی شهری)، شماره ۲۲ (تابستان).
۲۷. صبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۵۴) تصمیم گیری و مشارکت: بررسی انجمن های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
۲۸. صبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۸۰) جامعه شناسی سازمان ها: بوروکراسی مدرن ایران. تهران: سخن.
۲۹. صدیق سروسستانی، رحمت اله؛ ایمانی جاجرمی، حسین و فیروزآبادی، سید احمد (۱۳۸۶) تحلیل مدل های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی. شماره ۲۶.
۳۰. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۷) اداره امور شهرداری ها. تهران: نشر قومس.



۳۱. طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۷۳) *حقوق اداری*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۳۲. عمید، حسن (۱۳۶۳) *فرهنگ فارسی عمید*. تهران: موسسه انتشارات امیر کبیر.
۳۳. فلور، ویلم (۱۳۶۶) *جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار*. ترجمه ابوالقاسم سری. جلد اول. تهران: انتشارات طوس.
۳۴. قاسمی، حامد عباس (۱۳۸۲) *نظارت پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری*. مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی (رویکردها، کارکردها، راه کارها). وزارت کشور. تهران: انتشارات پژوهاک جامعه.
۳۵. قالیباف، محمد باقر (۱۳۸۶) *حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران*. تهران: امیرکبیر.
۳۶. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۱) *امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد دوم: مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران*. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۳۷. مدنی پورعلی (۱۳۸۱) *تهران؛ ظهور یک کلان‌شهر*. ترجمه حمید زر آزونند. تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۳۸. کاستلو، وینسنت فرانسیس (۱۳۶۸) *شهرنشینی در خاورمیانه*. ترجمه پرویز پیران و عبدالعلی رضایی. تهران: نشر نی.
۳۹. کمپفر، انگلبرت (۱۳۶۵) *سفرنامه کمپفر به ایران*. ترجمه کیکاووس جهانداری. تهران: انتشارات خوارزمی.
۴۰. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۴) *جامعه‌شناسی*. ترجمه منوچهر رصوری. تهران: نشر نی.

۴۱. لوی برول، هانری (۱۳۷۰) *جامعه شناسی حقوقی*. ترجمه ابولفضل قاضی. تهران: موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۴۲. متوسلی، محمد مهدی (۱۳۸۶) *مهارت های لازم برای شهردار. ماهنامه شوراها*. سال دوم. شماره ۱۲. تیر: ۲۰-۲۳.
۴۳. مدیر شانه چی، محسن (۱۳۷۹) *تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر*. تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
۴۴. محمد میرزایی، مرتضی (۱۳۸۱) *تراژدی شوراها*. تهران: انتشارات روزنه.
۴۵. مجله شهرداری ها (۱۳۳۹) سازمان اتحادیه شهرداری های ایران. شماره هشتم، سال چهارم، اردیبهشت.
۴۶. مدنی پور، علی (۱۳۸۱) *تهران؛ ظهور یک کلانشهر*. ترجمه حمید زر آزونند. تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۴۷. مرکز آمار ایران. *بخش نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵* به نشانی اینترنتی:  
48. <http://www.sci.org.ir/portal/faces/public/census85/census85.natayej>  
October
۴۹. معین، محمد (بی تا) *لوح فشرده فرهنگ معین*. تهران: فرهنگ معاصر.
۵۰. مقیمی، محمد (۱۳۸۲) *اداره امور حکومت های محلی: مدیریت شوراها و شهرداری ها*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت)؛ دانشگاه تهران: دانشکده مدیریت.
۵۱. میر ابوالقاسمی، محمد حسین (۱۳۸۲) *طالقانی فریادی در سکوت: سیری کوتاه در زندگی و اندیشه های بلند آبت الله طالقانی*. تهران: شرکت سهامی انتشار.

۵۲. نجمی، ناصر (۱۳۶۹) *دارالخلافة تهران*. تهران: انتشارات امیرکبیر.
۵۳. نیامی، علی (۱۳۴۹) *مدیریت شهرداری*. جلد سوم. تهران: انتشارات اتحادیه شهرداری‌های ایران.
۵۴. وبر، ماکس (۱۳۶۹) *شهر در گذر زمان*. ترجمه شیوا (منصوره) کاویانی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- منابع اینترنتی و لاتین:

1. <http://www.eshiraz.ir/citycouncil/fa/index>
2. <http://council.nyc.gov/html/about/about.shtml>
3. Banani Amin (1961) *The Modernization of Iran; 1921-1941*, Stanford: Stanford University Press.
4. Mclean, Iain and Mcmillan, Alistair (2003) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Ney York: Oxford University Press.
5. Kerley Richard. (1994) *Managing in local government*. Macmillan.
6. Taylor, Peter (1993) *Political Geography*. New York: Longman.



## پیوست‌ها

### پیوست شماره ۱: قانون شوراها

قانون تشکیلات، وظایف و انتخاباتات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با آخرین اصلاحات ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ و ۱۳۸۶/۸/۲۷ و الحاقات ۱۳۸۲/۵/۵، ۱۳۸۲/۸/۱۰/۷/۶

### فصل اول - تشکیلات

**ماده ۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۵/۵ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر و شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای (روستا)، بخش، شهر و شهرستان یا استان صورت می‌گیرد و به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن، شورای عالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود.

**ماده ۱ مکرر (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) -** در کلیه مواد و تبصره‌ها و بندهای قانون تشکیلات، وظایف و انتخاباتات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، کلمه «شهرک» و موضوعات مربوط به آن حذف می‌گردد.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> اصلاحات مذکور در این ماده در متن قانون اعمال شده است.

**ماده ۲(اصلاحی ۱۳۸۲/۵/۵)** - مقصود از شورا در این قانون و سایر قوانین معتبر در خصوص شوراهای اسلامی کشوری شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استانها می باشد.

**ماده ۳(اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - دوره فعالیت شوراهای روستا و شهر از تاریخ تشکیل چهار سال می باشد که از نهم اردیبهشت ماه، سالروز فرمان تاریخی حضرت امام خمینی (ره) مبنی بر تشکیل شوراها شروع و در هشتم اردیبهشت ماه چهار سال بعد خاتمه می یابد.

**تبصره(الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - انتخابات شوراهای روستا و شهر باید به صورتی برگزار شود که حداقل پانزده روز قبل از نهم اردیبهشت ماه اعضای شوراها مشخص شده باشند.

**ماده ۴** - تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش پنج نفر خواهد بود.

**ماده ۵(اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در هر بخش شورای بخش که اعضای آن ۵ نفر می باشد با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می شود و در صورتی که عضو معرفی شده از شورای روستا به عضویت اصلی و علی البدل شورای بخش انتخاب شود از عضویت شورای روستا خارج نخواهد شد.

**تبصره(الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش حضور داشته باشد و در صورتی که تعداد روستاهای بخش کمتر از پنج روستا باشد اعضاء شورای بخش از میان مجموع اعضای شوراهای روستاها انتخاب خواهند شد و در نهایت حداقل باید از هر روستا یک نفر انتخاب گردد.

**ماده ۶** - بموجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ حذف می گردد.

**تبصره:** به موجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ این تبصره بعنوان تبصره ذیل ماده ۵ منتقل گردید.

**ماده ۷-** (اصلاحی ۱۳۸۲/۵/۵): تعداد اعضای اصلی و علی البدل شورای اسلامی شهر به شرح زیر می باشد:<sup>۱</sup>

- الف- شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، پنج نفر عضو اصلی و دونفر عضو علی البدل.
- ب- شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت، هفت نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی البدل.
- ج- شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزارنفر جمعیت، نه نفر عضو اصلی و چهار نفر عضو علی البدل.
- د- شهرهای از یکصدهزار نفر تا دویست هزارنفر جمعیت، یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر عضو علی البدل.
- ه- شهرهای ازدویست هزارنفر تا پانصدهزارنفر جمعیت، سیزده نفر عضو اصلی و شش نفر عضو علی البدل.

---

۱. طبق ماده واحده مصوب ۱۳۸۲/۵/۵ مجلس شورای اسلامی تعداد اعضای شوراهای اسلامی در دوره سوم مطابق مصوبه سال ۱۳۷۵ به شرح زیر تعیین می گردد و در دوره بعد طبق ماده اصلاحی فوق انجام می پذیرد.

- الف- شهرکها از دویست خانوار تا هزار خانوار، سه نفر و از هزار خانوار به بالا، ۵ نفر.
- ب- شهرهای تا ۵۰ هزارنفر جمعیت، ۵ نفر.
- ج- شهرهای بیش از ۵۰ هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت، ۷ نفر.
- د- شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، ۹ نفر.
- ه- شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت، ۱۱ نفر.
- و- شهر تهران، ۱۵ نفر.

و- شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، پانزده نفر عضو اصلی و هفت نفر عضو علی البدل.

ز- شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت، بیست و یک نفر عضو اصلی و هشت نفر عضو علی البدل.

ح- شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، بیست و پنج نفر عضو اصلی و ده نفر عضو علی البدل.

ط- شهر تهران سی و یک نفر عضو اصلی و دوازده نفر عضو علی البدل.

**تبصره (اصلاحی ۱۳۸۲/۵/۵)** - ملاک تشخیص جمعیت هر شهر و روستا، آخرین سر شماری عمومی نفوس و مسکن با اعلام رسمی مرکز آمار ایران خواهد بود.

**ماده ۸ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در صورت استعفا، فوت یا سلب عضویت هر یک از اعضای شورای روستا و شهر، عضو علی البدل به ترتیب آرا جایگزین می‌شود.

**تبصره (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - هر گاه عضوی به هر دلیلی تا دوماه در جلسه شورا شرکت ننماید، تا تعیین تکلیف نهایی که نباید بیش از شش ماه به طول بیانجامد از عضو علی البدل به عنوان جانشین در جلسات دعوت به عمل می‌آید.

**ماده ۹ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در صورت تبدیل روستا به شهر، شورای شهر همان شورای روستا خواهد بود. چنانچه دو یا چند روستا به شهر تبدیل شود، شورای شهر از میان اعضای شوراهای آن روستاها به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌شود.



**تبصره (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - چنانچه دو یا چند روستا ادغام و به یک روستا تبدیل شوند، شورای روستای جدید از میان اعضای شوراهای روستاها به ترتیب آراء در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌شود.

**ماده ۱۰ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و روسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رای شرکت کنند.

**تبصره (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - شوراها در صورت ضرورت و بنا به دعوت بخشدار و فرماندار ذیربط موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد.

**ماده ۱۰ مکرر (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده آن شهرستان که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی هر یک از شوراهای مزبور انتخاب و معرفی شده‌اند، تشکیل می‌گردد.

**تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - در شورای شهرستان، از شورای هر بخش یک نفر و از شورای هر یک از شهرهای تا پانصد هزار نفر جمعیت یک نفر و بیش از پانصد هزار نفر جمعیت دو نفر و شهر تهران سه نفر عضویت خواهند داشت.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - تعداد اعضای شورای شهرستان حداقل پنج نفر می‌باشد. چنانچه تعداد شهرها و بخش‌های یک شهرستان کمتر از پنج باشد، کسری تعداد اعضای شورای شهرستان تا پنج نفر به نسبت جمعیت هر بخش یا شهر، از شورای بخش یا شهر مربوط تأمین می‌شود. در هر صورت هر بخش یا شهر نباید

بیش از دو نفر نماینده در شورای شهرستان داشته باشد. شهرستان‌هایی که فقط یک بخش و یک شهر داشته باشند از محدودیت داشتن دو نفر نماینده در شورا، مستثنی می‌باشند.

**تبصره ۳ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - بموجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ حذف گردید.

**ماده ۱۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان های تابعه که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی از بین اعضای شورای شهرستان انتخاب و معرفی شده اند تشکیل می‌شود.

**تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - تعداد اعضای شورای استان حداقل پنج نفر است چنانچه یک استان کمتر از پنج شهرستان داشته باشد کسری تعداد اعضای شورای استان تا پنج نفر به نسبت جمعیت از شوراهای شهرستان های ذی ربط تأمین می‌شود در هر صورت هر شهرستان نباید بیش از دو نماینده در شورای استان داشته باشد و در صورتی که استان فقط یک شهرستان داشته باشد اعضای شورای استان همان اعضای شورای شهرستان خواهند بود.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - به موجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ حذف گردید.

**ماده ۱۲ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - شورای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که طبق قوانین و مقررات مربوط، به نام ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان و استان شناخته شده باشد.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲:

ماده ۲- روستا، واحد مبدا تقسیمات کشوری است که از لحاظ محیط زیستی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) همگن بوده که با حوزه و قلمرو معین ثبتی یا عرفی مستقل که حداقل تعداد ۲۰ خانوار یا ۱۰۰ نفر اعم از متمرکز یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت ساکنان دائمی آن به طور مستقیم یا غیرمستقیم به یکی از

**ماده ۱۳ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در صورت دعوت شورای بخش و شهر از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار یا فرماندار، شورای استان از استاندار، یا سایر مسئولین اجرایی سطوح فوق الذکر، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد.

**ماده ۱۴ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - شورای عالی استان ها، از نمایندگان منتخب شوراهای استان ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می شوند، تشکیل می گردد.

**تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - از استان های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استان ها عضویت دارند.

---

فعالتهای کشاورزی، دامداری، باغداری به طور اعم و صنایع روستایی و صید و یا ترکیبی از این فعالیتها اشتغال داشته باشند و در عرف به عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده می شده است.

ماده ۳- دهستان، کوچکترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از بهم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات رسانی و برنامه ریزی در سیستم و شبکه واحدی را فراهم می نماید.

ماده ۶- بخش، واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از بهم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را بوجود می آورد بنحوی که با در نظر گرفتن تناسب، وسعت، جمعیت، ارتباطات و دسترسی و سایر موقعیتها، نیل به اهداف و برنامه ریزیهای دولت در جهت احیاء امکانات طبیعی و استعدادهای اجتماعی و توسعه امور رفاهی و اقتصادی آن تسهیل گردد.

---

تبصره ۲ (الحاقی) ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ - شورای عالی استان ها با

درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می باشد.

تبصره ۳ (الحاقی) ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ - وزیران، رؤسای مؤسسات و

سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی با درخواست شورای عالی استانها که باید به صورت کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد، در جلسات آن شرکت می نمایند.

ماده ۱۴ مکرر (الحاقی) ۱۳۸۲/۷/۶ - عضویت در کلیه شوراهای موضوع این قانون

افتخاری است و شغل محسوب نمی شود.

تبصره ۱ (اصلاحی) ۱۳۸۶/۸/۲۷ - هر فرد می تواند فقط عضو شورای یک روستا یا

یک شهر باشد.

تبصره ۲ - پذیرش استعفای هر یک از اعضای شورا منوط به تصویب شورا است.

تبصره ۳ (الحاقی) ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ - نامزد شدن اعضای

شوراهای اسلامی روستا و شهر در انتخابات مجلس شورای اسلامی منوط به پذیرش استعفای آنها از سوی شورا قبل از پایان مهلت قانونی می باشد.

ماده ۱۵ (اصلاحی) ۱۳۸۲/۷/۶ - جلسات شوراها علنی و با حضور دو سوم اعضای اصلی

رسمیت می یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است و تشکیل جلسات غیر علنی منوط به تصویب دو سوم اعضای حاضر در جلسه می باشد.<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup> نظریه ۷/۲۸۴۱ - ۱۳۷۸/۵/۳ ح.ق: سؤال - با عنایت به ماده (۱۵) قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مبنی بر این که جلسات شوراها با حضور دو سوم اعضاء اصلی رسمیت می یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرا معتبر است حال اگر در یک شهر، مجموعه اعضای شورای اسلامی پنج نفر بوده و جلسه با

**ماده ۱۵ مکرر (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - اولین جلسه شوراهای روستا به دعوت بخشدار و شورای شهر به دعوت فرماندار در تاریخ مقرر در ماده (۳) قانون تشکیل می‌شود. همچنین شوراهای فرادست به ترتیب، شورای بخش به فاصله یک ماه پس از تشکیل سه چهارم شوراهای روستاهای تابع بخش به دعوت بخشدار، شورای شهرستان به فاصله یک ماه پس از تشکیل دوسوم شوراهای شهر و بخش در محدوده آن شهرستان به دعوت فرماندار، شورای استان به فاصله یک ماه پس از تشکیل دو سوم شوراهای شهرستان‌های واقع در محدوده آن استان به دعوت استاندار و شورای عالی استان‌ها به فاصله یک ماه پس از تشکیل دوسوم شوراهای استان‌ها به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌شود.

**ماده ۱۶ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - اولین جلسه شوراهای موضوع این قانون (وفق ماده ۱۵ مکرر) به دعوت مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری مربوط و با هیئت رئیسه سنی تشکیل می‌شود تا هیئت رئیسه شورا شامل یک رئیس و یک نایب رئیس و حداقل یک منشی برای مدت یکسال انتخاب شوند.

**ماده ۱۶ مکرر (الحاقی ۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در صورت استعفا، فوت یا سلب عضویت هر یک از اعضای شوراهای بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها، عضو جدید حداکثر ظرف مدت یک ماه باید جایگزین شود.

---

حضور همگی تشکیل شود چنانچه سه نفر از پنج نفر موافق تصمیمی بوده و دو نفر باقیمانده مخالف آن باشند آیا تصمیم اکثریت مناط اعتبار است یا خیر؟

نظریه - مجموع آراء بیش از نصف حاضر در جلسه، رأی اکثریت مطلق محسوب می‌شود. بنابراین چنانچه سه نفر از پنج نفر عضو شورای اسلامی شهر در خصوص موضوعی رأی مثبت یا منفی بدهند رأی سه نفر، رأی اکثریت مطلق محسوب می‌شود.

---

## فصل دوم - انتخابات<sup>۱</sup>

۱. الف- در مورد انتخابات شوراهای اسلامی شهرستان، استان و شورای عالی استانها به آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ مندرج در همین مجموعه مراجعه شود.

ب- قانون اصلاح ماده واحده الحاقی به قانون انتخابات (مصوب ۱۳۷۰/۵/۶) مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۷:

ماده واحده- قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات (مصوب ۱۳۷۰/۵/۶)\* به شرح ذیل اصلاح م گردد: \*\*

استفاده از هرگونه پلاکارد (جز در محل ستاد انتخاباتی)، دیوارنویسی و کاروان های تبلیغاتی و استفاده از بلندگوهای سیار در خارج از محیط سخنرانی و امثال اینها به استثنای عکس حداکثر در دو فرم و جزوه و تراکت یا عکس و سخنرانی و پرسش و پاسخ از طرف نامزدهای انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و شوراهای اسلامی و طرفداران آنان ممنوع می‌باشد. متخلفین از این قانون از سه تا سی روز زندان محکوم می گردند.

تبصره ۱- اعلام نظر شخصیت ها در تأیید کاندیداها به شرطی مجاز است که بدون ذکر عنوان و مسئولیت آنها باشد و مدرک کتبی مربوط به امضای آنان تسلیم هیئت اجرایی انتخابات شده باشد.

تبصره ۲- این قانون از تاریخ تصویب لازم الاجرا است.

تبصره ۳- کلیه قوانین و مقررات مغایر این قانون لغو می گردد.

قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات مصوب ۱۳۷۰/۵/۶

ماده واحده- استفاده از هرگونه پلاکارد، تراکت، دیوارنویسی و کاروان های تبلیغاتی و استفاده از بلندگوهای سیار در خارج از محیط سخنرانی و امثال اینها به استثنای عکس حداکثر در دو فرم و جزوه و سخنرانی و پرسش و پاسخ از طرف نامزدهای انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و شوراهای اسلامی و طرفداران آنان ممنوع می باشد.

نظر به اینکه قانون تفسیر قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۴ در ارتباط با موضوعاتی تصویب شده که مشابه آنها در قانون اصلاحی آن نیز پیش بینی شده ذیلاً به درج تفسیر قانونی مزبور مبادرت می‌شود:

قانون تفسیر قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۰/۵/۶) مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۴:

موضوع استفسار:

۱- اقداماتی که گروه ها، مجامع و تشکیلات جمعی نظیر جامعه روحانیت مبارز و مجمع روحانیون تهران یا روزنامه ها و مجلات هفتگی و ویژه نامه ها با چاپ عکس یا بدون عکس، به عنوان تبلیغ یا توصیف کاندیداها انجام دهند مشمول ممنوعیت ماده واحده خواهد بود یا خیر؟

۲- مقصود از عکس در دو فرم چیست؟ آیا اگر در صدر و ذیل هر عکس مطالب تبلیغاتی با نام‌ها و عناوین متنوع در ایام تبلیغات پخش گردد خلاف ماده واحده است یا خیر؟

۳- تعریف دقیقی از پلاکارد ارائه نشده، در این خصوص ملاک تشخیص و تعریف کدام مرجع است؟ آیا سیلک در محدوده معنای پلاکارد و تراکت است؟

## الف - کیفیت انتخابات

ماده ۱۷ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) - انتخاب اعضای شورای روستا و شهر به صورت مستقیم، عمومی،

با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود.

تبصره - در صورتی که آرای دو یا چند نفر از داوطلبان مساوی باشد اولویت با ایثارگران می باشد و در صورت نبودن افراد مذکور اولویت با فرد یا افرادی است که دارای مدرک تحصیلی بالاتر هستند و در صورت یکسان بودن مدرک تحصیلی ملاک انتخاب قرعه است.

---

۴- مسئولیت تخلف از مفاد ماده مذکور متوجه نامزد انتخاباتی است؟ و اگر به همین منوال یک یا دو و یا تعدادی از کاندیداها بازداشت شدند، آیا انتخابات متوقف می شود یا خیر؟

۵- آیین نامه اجرایی قانون توسط چه مرجعی تهیه و به تصویب باید برسد؟  
نظر مجلس؟

ماده واحده- قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات مصوب ۱۳۷۰/۵/۶ مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل تفسیر می گردد:

۱- مجامع و گروه های هر حوزه انتخابیه می توانند حمایت خود را از کاندیداهای مورد نظر کتباً به نامزد مورد نظر اعلام و نامزد مزبور می تواند حمایت اقشار و گروه های مختلفی را در ذیل دو نوع پوستر مجاز و یا زندگی نامه منتشر نماید.

۲- مقصود از دو فرم همان دو نوع پوستر کاغذی می باشد و نوشتن مطالب تبلیغاتی در صدر یا ذیل آنها بلاشکال است و مشمول ممنوعیت ماده واحده فوق نمی گردد.

۳- مقصود از پلاکارد و تراکت عبارت از هرگونه تبلیغات پارچه ای، کاغذی، مقوایی و فلزی است و سیلک نیز از جمله مصادیق و امثال اینها می باشد و لیکن نصب هر نوع تابلو که مشخص کننده محل ستاد انتخاباتی می باشد بلاشکال است.

۴- مسئولیت تخلف متوجه فرد یا افراد یا گروه ها و تشکیلاتی که اقدام به تبلیغات ممنوعه نموده اند، می باشد و در هر صورت تبصره ذیل ماده (۲۸) قانون انتخابات به قوت خود باقی است و کاندیدا را نمی شود و در طول برگزاری انتخابات احضار یا بازداشت نمود.

۵- آیین نامه اجرایی توسط وزیر کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

در مورد نامزدهای انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به ماده ۵۷ اصلاحی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۷۸/۱۰/۱۳ مراجعه شود.

**ماده ۱۷ مکرر (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - وزارت کشور می تواند با هماهنگی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات، قرائت و شمارش آرا را در تمام یا تعدادی از حوزه های انتخابیه با استفاده از رایانه انجام دهد.

**ماده ۱۸** - در هر نوبت انتخابات هر شخص واجد شرایط حق دارد فقط یک بار در یک شعبه اخذ رای با ارائه شناسنامه رای دهد.

**تبصره (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - در انتخابات میان دوره ای، در هر حوزه کسانی حق رأی دارند که در انتخابات قبلی آن دوره در همان حوزه رأی داده باشند یا در هیچ حوزه ای رأی نداده باشند.

**ماده ۱۹** - در موارد زیر برگ های رای باطل می شود ولی جزو آرای مأخوذه محسوب میگردد و مراتب در صورتجلسه قید و برگ های رای مذکور ضمیمه صورتجلسه خواهد شد:  
**الف** - آرا ناخوانا باشد.

**ب** - آرای که از طریق خرید و فروش به دست آمده باشد.

**ج** - آرای که دارای نام رای دهنده یا امضاء یا اثر انگشت وی باشد.

**د** - آرای که کلاً حاوی اسامی غیر از نامزدهای تایید شده باشد.

**ه** - آرای که سفید به صندوق ریخته شده باشد.

**تبصره** - چنانچه برگ رای مشتمل براسامی خوانا و ناخوانا باشد فقط اسامی ناخوانا باطل خواهد بود.

**ماده ۲۰** - در موارد زیر برگ های رای باطل می شود و جزو آرای مأخوذه محسوب نمی گردد و مراتب در صورتجلسه قید و برگ های رای مذکور ضمیمه صورتجلسه خواهد شد:



**الف (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** کل آرای صندوقی که فاقد لاک و مهر یا پلمپ انتخاباتی باشد.

**ب -** کل آرای مندرج در صورتجلسه ای که صندوق اخذ رای آن فاقد اوراق رای یا برگ‌های تعرفه باشد.

**ج -** آرای که زائد بر تعداد تعرفه باشد.

**د -** آرای که فاقد مهر انتخاباتی باشد.

**ه -** آرای که روی ورقه ای غیر از برگ رای انتخاباتی نوشته شده باشد.

**و -** آرای کسانی که به سن قانونی رای دادن نرسیده باشند.

**ز -** آرای که با شناسنامه افراد فوت شده یا غیر ایرانی اخذ شده باشد.

**ح -** آرای که با شناسنامه غیر یا جعلی اخذ شده باشد.

**ط -** آرای که با شناسنامه کسانی که حضور ندارند اخذ شده باشد.

**ی -** آرای که از طریق تهدید به دست آمده باشد.

**ک -** آرای که با تقلب و تزویر « در تعرفه ها، آرا، صورتجلسه ها و شمارش » به دست آمده باشد.

**تبصره ۱ -** آرای زاید مذکور در بند «ج» به قید قرعه از کل برگ های رأی کسر می شود.

**تبصره ۲ -** چنانچه احراز شود که رای دهنده بیش از یک برگ رای به صندوق ریخته باشد، همه اوراق وی باطل است و جزو آرای مأخوذه محسوب نخواهد شد.

**ماده ۲۱ -** در صورتی که در برگ رای علاوه بر اسامی نامزدهای تایید شده اسامی دیگر نوشته شده باشد، برگ رای باطل نیست و فقط اسامی اضافه خوانده نمی شود.

**ماده ۲۲ -** در صورتی که اسامی نوشته شده در برگ رای بیش از تعداد لازم باشد، اسامی اضافه از آخر خوانده نمی شود.

**ماده ۲۳ -** در صورتی که در برگ رای نام یک داوطلب چند بار نوشته باشد فقط یک رأی برای او محسوب می شود.

**ماده ۲۴ -** در حوزه های انتخابیه ای که تا ده نفر نامزد انتخاباتی داشته باشد نامزدها می توانند به تنهایی یا اشتراک برای هر یک از شعبه های ثبت نام و اخذ رای و در حوزه های انتخابیه ای که بیش از ده نفر نامزد داشته باشد، برای هر پنج شعبه ثبت نام و اخذ رای یک نفر نماینده جهت حضور در محل شعب اخذ رای به هیئت اجرایی معرفی نمایند.

**تبصره -** چنانچه نمایندگان کاندیداها تخلفی در شعب اخذ رای مشاهده نمایند بدون دخالت مراتب رابه هیئت اجرایی و نظارت کتباً اعلام خواهند نمود.

### **ب - شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان**

**ماده ۲۵ -** انتخاب کنندگان باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.

۲- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - حداقل سن ۱۸ سال تمام در روز اخذ رای.

۳- سکونت حداقل یک سال در محل اخذ رای به استثنای شهرهای بالای یک صد هزار نفر جمعیت.

**تبصره -** کسانی که محل کار آنان خارج از محدوده حوزه انتخابیه باشد ولی افراد تحت تکفل آنان مانند همسر و فرزندان حداقل یک سال قبل از انتخابات در حوزه انتخابیه سکونت داشته باشند می توانند در همان حوزه رای دهند.

**ماده ۲۶ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** انتخاب شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای

شرایط زیر باشند:

**الف -** تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.

**ب -** حداقل سن ۲۵ سال تمام.

**ج -** (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه.

**د -** (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

**ه -** (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای تا دویست خانوار و داشتن مدرک دیپلم برای شورای روستاهای بالای دویست خانوار، داشتن حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن برای شورای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای شورای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت.

**و -** (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) دارا بودن کارت پایان خدمت نظام وظیفه یا کارت معافیت دائم از خدمت برای مردان.

**تبصره ۱ -** اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند.

**تبصره ۲ -** اعضای شوراها باید در محدوده حوزه انتخابیه خود سکونت اختیار نمایند. تغییر محل سکونت هریک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن موجب سلب عضویت خواهد شد.

**ماده ۲۷ -** اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت انتخابات شوراها از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه تحت مسئولیت خود محرومند.

ماده ۲۸- (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)- اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل

خود از داوطلب شدن برای شوراهای اسلامی به ترتیب ذیل محرومند:

۱- (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) رییس جمهور و مشاورین و معاونین وی، نمایندگان خبرگان رهبری، وزرا، معاونین و مشاورین آنان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رییس قوه قضاییه و معاونین و مشاورین وی، رییس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رییس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات کشور و معاونین وی، دادستان دیوان محاسبات، رییس سازمان بازرسی کل کشور و معاونین وی، شاغلین نیروهای مسلح، روسای سازمان‌ها و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح، رییس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، دبیر هیئت دولت، روسای دفاتر سران سه قوه، روسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی، رؤسای دانشگاه‌ها (دولتی و غیردولتی)، رییس دانشگاه آزاد اسلامی، روسای کل و مدیران عامل بانک‌ها، رییس جمعیت هلال احمر و معاونین وی، رییس بنیاد مستضعفان و جانبازان، سرپرست بنیاد شهید، سرپرست بنیاد مسکن، سرپرست کمیته امداد امام، روسای سازمان‌ها، مدیران عامل شرکت‌های دولتی (مانند شرکت مخابرات، دخانیات...) سرپرست نهضت سواد آموزی، رییس سازمان نظام پزشکی ایران، مدیران کل تشکیلات ستادی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات دولتی و سایر رؤسا، مدیران و سرپرستانی که حوزه مسئولیت آنان به کل کشور تشری دارد از عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲- (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، شهرداران و معاونین آنان، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستان‌ها، دادیارها، باز پرس‌ها، قضات،

روسای دانشگاه‌ها، روسای بانک‌ها، روسا، سرپرستان و معاونین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات دولتی و یا وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند و سایر روسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش به ترتیب از عضویت در شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند، مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۳- (اصلاحی ۸/۲۷/۸۶) شهرداران، مدیران مناطق شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن و همچنین دهیاران و شاغلین در دهیاری از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محرومند، مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۴- (الحاقی ۸/۲۷/۱۳۸۶) اعضاء شوراهای اسلامی موضوع این قانون در طول مدت عضویت نمی‌توانند در سمتهای مذکور در این ماده مشغول به کار شوند.

**ماده ۲۹ -** اشخاص زیر از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها محرومند:

**الف -** کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذیصلاح.

**ب -** کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند.

**ج -** وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌هایی که غیر قانونی بودن آنها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد.

**د -** کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند.

**ه -** محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی.

**و -** محکومین به حدود شرعی.

ز- محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی.

ح- مشهوران به فساد و متجاهران به فسق.

ط- قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد.

ی- محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی باشند.<sup>۱</sup>

ک- وابستگان به رژیم گذشته از قبیل (اعضای انجمن‌های ده‌شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، روسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته).

ماده ۳۰- (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)- هیچ یک از داوطلبان عضویت در شوراهای نمی‌توانند همزمان در بیش از یک حوزه انتخابیه به عنوان داوطلب عضویت در شورا ثبت نام نمایند. در غیر این صورت اسم آنان از فهرست داوطلبان حذف و از آن تاریخ تا پایان همان دوره از داوطلب شدن در انتخابات شوراهای محروم می‌گردند.

ماده ۳۱ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)- در صورتی که هر یک از شوراهای به علت فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل، فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد. انتخابات میان دوره‌ای همزمان با اولین انتخابات سراسری در موعد مقرر برگزار می‌شود.

### ج- هیئت اجرایی و وظایف آنها

---

<sup>۱</sup> اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸:

دولت موظف است ثروتهای ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاریها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

**ماده ۳۲ - (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان، به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان محدوده شهرستان تشکیل می شود.

**تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، فرماندار سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از کلیه شهرهای محدوده شهرستان را انتخاب و پس از تأیید هیئت نظارت از آنان دعوت به عمل می آورد.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - اعضاء هیئت اجرایی شهرستان و معتمدان دعوت شده از سوی فرماندار نباید داوطلب عضویت در شورای شهر باشند.

**ماده ۳۳ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستا، هیئت اجرایی بخش به ریاست بخشدار و عضویت نمایندگان دستگاه‌های مذکور در ماده (۳۲) و مسئول جهاد کشاورزی بخش و یا معاون وی و هفت نفر از معتمدان محدوده بخش تشکیل می شود.

**تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - برای تعیین هفت نفر از معتمدان هیئت اجرائی، بخشدار سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از روستاهای محدوده بخش را انتخاب و پس از تأیید هیئت نظارت از آنان دعوت به عمل می آورد.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - اعضاء هیئت اجرائی بخش و معتمدان دعوت شده از سوی بخشدار نباید داوطلب عضویت در شورای روستا باشند.

**ماده ۳۴ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)** - معتمدان منتخب موضوع مواد ۳۲ و ۳۳ به دعوت فرماندار و بخشدار (یا نماینده وی) ظرف دو روز پس از انتخاب تشکیل جلسه داده، پس از حضور دو سوم مدعوین (حداقل ۲۰ نفر) از بین خود به ترتیب هشت و هفت نفر را

به عنوان معتمدان اصلی و ۵ نفر را به عنوان معتمدان علی البدل هیئت اجرایی شهرستان و بخش با رای مخفی و اکثریت نسبی آرا انتخاب می نمایند.

**ماده ۳۵ - (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** فرماندار و بخشدار (یا نماینده وی) مکلف است به ترتیب هشت و هفت نفر از معتمدان اصلی را برای شرکت در جلسات هیئت اجرایی انتخابات دعوت نماید.

**ماده ۳۶ -** جلسات هیئت اجرایی با حضور دو سوم اعضا رسمیت یافته و در صورت استعفا یا غیبت غیر موجه هر یک از معتمدین هیئت اجرایی در سه جلسه که به منزله استعفا تلقی می گردد، فرماندار یا بخشدار (یا نماینده وی) از اعضای علی البدل به ترتیب آرا به جای آنان دعوت خواهد نمود.

**تبصره ۱ -** غیرموجه بودن غیبت با تصویب دو سوم اعضای هیئت اجرایی خواهد بود.

**تبصره ۲ -** تصمیمات هیئت اجرایی با اکثریت آرای اعضای حاضر معتبر خواهد بود.

**تبصره ۳ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** در صورتی که با دعوت از اعضای اصلی و علی البدل، اکثریت حاصل نگردید، اعضای اداری هیئت اجرایی بقیه معتمدان (تا سی نفر) را دعوت نموده تا کسری اعضا را از میان خود انتخاب نمایند.

**ماده ۳۷ -** عضویت هر فرد در بیش از یک هیئت اجرایی به طور همزمان ممنوع است.

**ماده ۳۸ -** اعضای اداری هیئت اجرایی تا زمانی که از سمت اداری خود مستعفی یا برکنار نشده اند، شخصاً مکلف به شرکت در جلسات هیئت اجرایی می باشند و غیبت غیر موجه آنان در جلسات هیئت اجرایی تمرد از وظایف قانونی محسوب می گردد و فرماندار یا بخشدار (یا نماینده



وی ( موظف است بلافاصله پس از غیبت اعضای اداری هیئت اجرایی مراتب را با ذکر علت غیبت به مقام مافوق وی اعلام دارد.

**تبصره (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** در صورتی که فرماندار بدون عذر موجه در جلسات شرکت ننماید بقیه اعضا هیئت اجرایی موظفند، موضوع را صورتجلسه کرده و مراتب را به مقام مافوق گزارش نمایند.

**ماده ۳۹ -** هیئت‌های اجرایی در اسرع وقت تشکیل جلسه داده و پس از تعیین محل استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی، تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی را صورتجلسه نموده و یک هفته قبل از روز اخذ رأی مبادرت به انتشار آگهی انتخابات حاوی تاریخ برگزاری انتخابات و اوقات اخذ رأی و شرایط انتخاب کنندگان ومقررات جزایی و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی در حوزه انتخابیه می نمایند.

**ماده ۴۰ -** هیئت‌های اجرایی برای هر شعبه ثبت نام و اخذ رأی ۵ نفر از معتمدین محل را که دارای سواد خواندن و نوشتن باشند انتخاب و جهت صدور حکم به فرماندار و بخشدار حوزه انتخابیه معرفی می نمایند.

**تبصره ۱ -** در صورتی که در محل استقرار شعبه ثبت نام و اخذ رأی به تعداد کافی معتمد باسواد نباشد هیئت اجرایی می تواند افرادی را از خارج (حتی الامکان از محدوده همان بخش) برای آن شعبه انتخاب و به حکم فرماندار یا بخشدار اعزام نماید.

**تبصره ۲ -** اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی از بین خود یک رییس و یک نایب رییس و سه نفر منشی انتخاب می نمایند.

**ماده ۴۱ -** ماموران انتظامی در حدود قانون موظف به ایجاد نظم و جلوگیری از هر گونه بی نظمی در جریان انتخابات و حفاظت صندوق های رای می باشند نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت در انتخابات را ندارند.

**ماده ۴۲ -** هیئت‌های اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی مسئول صحت برگزاری انتخابات حوزه انتخابیه خود می باشند.

**ماده ۴۳ -** هیئت‌های اجرایی می توانند برای بعضی از مناطق که لازم باشد شعب سیار ثبت نام و اخذ رای با ذکر مسیر حرکت و محل توقف تعیین نمایند.

**ماده ۴۴ -** هیئت‌های اجرایی باید ترتیبی اتخاذ نمایند که یک روز قبل از اخذ رای، محل ثبت نام و اخذ رای آماده باشد.

**ماده ۴۵ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** فرماندار و بخشدار هر حوزه انتخابیه مکلف است پس از وصول دستور وزارت کشور مبنی بر شروع انتخابات و همزمان با تشکیل هیئت اجرایی، تاریخ مراجعه داوطلبان عضویت در شوراهای اسلامی را ضمن انتشار آگهی به اطلاع کلیه اهالی حوزه انتخابیه برساند.

**تبصره ۱ -** مهلت مراجعه داوطلبان به فرمانداری، بخشداری جهت اعلام داوطلبی هفت روز از تاریخ مقرر در آگهی ثبت نام می باشد.

**تبصره ۲ -** شرایط انتخاب شوندگان و تاریخ شروع و خاتمه قبول برگ اعلام داوطلبی از طرف فرماندار، بخشدار در آگهی اعلام داوطلبی قید خواهد شد.

**ماده ۴۶ -** هیئت اجرایی موظف است به منظور احراز شرایط مذکور در مواد ۲۶ و ۲۹ درباره هر یک از داوطلبان عضویت در شورای اسلامی شهر حسب مورد از مراجع ذیربط از قبیل اداره اطلاعات، نیروی انتظامی، دادگستری، ثبت احوال استعلام نماید.

**تبصره ۱ -** چنانچه داوطلبان شرکت در انتخابات شوراهای اسلامی روستا مظنون به داشتن یکی از موارد مذکور در ماده ۲۹ باشند هیئت اجرایی مربوط موظف است حسب مورد از مراجع ذیربط در ماده فوق استعلام نماید.

**تبصره ۲ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** مراجع مذکور در ماده فوق موظف هستند ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول استعلام، نسبت به موارد استعلام کتباً پاسخ دهند.

**ماده ۴۷ -** هیئت‌های اجرایی پس از دریافت نتیجه رسیدگی به سوابق داوطلبان موظفند ظرف مدت هفت روز به صلاحیت داوطلبان رسیدگی و نتیجه را اعلام نمایند.

**ماده ۴۸ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** نظر هیئت‌های اجرایی بخش و شهرستان مبنی بر تأیید صلاحیت داوطلبان با تأیید هیئت‌های نظارت شهرستان و بخش معتبر است و چنانچه ظرف هفت روز از تاریخ دریافت نتیجه رسیدگی صلاحیت داوطلبان، هیئت نظارت مربوط درباره داوطلب یا داوطلبان نظر خود را اعلام نکند، نظر هیئت اجرایی ملاک عمل خواهد بود.

**ماده ۴۹ -** بررسی سوابق داوطلبان باید محرمانه انجام گیرد به طوری که موجب هتک حیثیت و آبروی افراد نشود و بررسی‌ها از محدوده موارد مذکور در مواد ۲۶ و ۲۷ و ۲۸ و ۲۹ و ۳۰ این قانون خارج نگردد و افشای هر گونه اطلاعات دریافت شده توسط اعضای هیئت‌های اجرایی و یا هر شخص دیگر ممنوع است.

**ماده ۵۰ -** هیئت‌های اجرایی مکلف اند در انجام وظایف خود بی طرفی کامل را رعایت نمایند و در صورت تخلف، فرماندار یا بخشدار موظف است با رای اکثریت اعضای هیئت اجرایی نسبت به تعویض هر یک از معتمدین هیئت اجرایی و در مواردی که انحلال هیئت اجرایی ضروری باشد با تأیید استاندار و هیئت نظارت استان اقدام نماید. تشکیل مجدد هیئت اجرایی با رعایت مقررات مندرج در این قانون انجام می‌گیرد و تصمیمات متخذه

هیئت اجرایی منحلہ عنداللزوم وسیله هیئت اجرایی جدید قبل از انقضای مهلت قانونی رسیدگی به صلاحیت داوطلبان قابل تجدید نظر خواهد بود.

**تبصره ۱-** داوطلبان شرکت در انتخاب شوراهای اسلامی روستا و شهر که صلاحیت آنان در هیئت اجرایی رد شده است می توانند ظرف مدت ۴ روز از تاریخ اعلام اسامی نامزدهای انتخاباتی شکایت خود را به ترتیب داوطلبان شورای اسلامی روستا به هیئت نظارت شهرستان و داوطلبان شورای اسلامی شهر به هیئت نظارت استان تسلیم نمایند.

**تبصره ۲-** شاکیان می توانند شکایت خود را ظرف مهلت مقرر به هیئت اجرایی مربوط نیز تسلیم نمایند. هیئت اجرایی موظف است بلافاصله شکایات دریافتی را به هیئت نظارت ذیربط ارسال نماید.

**تبصره ۳-** هیئت نظارت موظف است ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ دریافت شکایات به آنها رسیدگی و نتیجه را به هیئت اجرایی مربوط اعلام نماید. نظر هیئت نظارت در این خصوص قطعی و لازم الاجرا است.

**تبصره ۴ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - فرماندار یا بخشدار به عنوان رئیس هیئت اجرایی موظف است پس از وصول نظریه هیئت نظارت، اسامی آن تعداد از داوطلبانی را نیز که صلاحیت آنان مورد تایید هیئت نظارت قرار گرفته است از طریق انتشار آگهی به اطلاع اهالی برساند.

**ماده ۵۱-** فرماندار یا بخشدار یا نمایندگان آنان مکلف اند فهرست اسامی نامزدهای تایید شده انتخابات را ظرف مدت ۳ روز از طریق انتشار آگهی به اطلاع اهالی حوزه انتخابیه برسانند.

**ماده ۵۲-** هیئت‌های اجرایی موظفند از تاریخ اعلام نهایی صلاحیت داوطلبان تا دو روز پس از اعلام نتیجه اخذ رای انتخابات شکایت واصله را بپذیرند و از تاریخ دریافت

شکایات ظرف مدت پنج روز در جلسه مشترک هیئت اجرایی و هیئت نظارت به آنها رسیدگی و اخذ تصمیم نمایند.

#### د - هیئت های نظارت و وظایف آنها

**ماده ۵۳ -** کیفیت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور طبق مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود.<sup>۱</sup>

**ماده ۵۴ -** اعلام نتیجه اخذ رای انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش به عهده بخشدار و انتخابات شوراهای اسلامی شهر به عهده فرماندار خواهد بود.

**ماده ۵۵ -** تایید صحت انتخابات شوراهای روستا و بخش با هیئت نظارت بخش و اعلام آن توسط بخشدار انجام می گیرد. در این خصوص چنانچه کسی شکایت داشته باشد ظرف

---

<sup>۱</sup> از قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹:

فصل نهم: هیئت های نظارت

ماده ۷۳- به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراها هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور متشکل از سه نفر از اعضا کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضا کمیسیون اصل نود، به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می گردد.

تبصره- در صورتی که به تعداد لازم از کمیسیون های مذکور داوطلب نباشد مجلس از میان سایر نمایندگان داوطلب پنج نفر را انتخاب می نماید.

ماده ۷۴- به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری در هر استان هیأت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیئت مرکزی نظارت تشکیل می گردد.

تبصره- در هر استانی که تعداد نمایندگان آن از سه نفر کمتر باشد و یا به حد نصاب از آن استان داوطلب نباشد تعیین بقیه اعضا از بین نمایندگان استان های مجاور با هیئت مرکزی نظارت می باشد.

مدت دو روز به هیئت نظارت شهرستان ارسال و هیئت مذکور ظرف مدت ۱۵ روز نظر نهایی خود را اعلام خواهد نمود.

**ماده ۵۶ -** تایید صحت انتخابات شوراهای شهر با هیئت نظارت شهرستان است و اعلام آن توسط فرماندار انجام می‌گیرد. در این خصوص چنانچه کسی شکایتی داشته باشد ظرف مدت دو روز به هیئت نظارت استان ارسال و هیئت مذکور ظرف مدت ۱۵ روز نظر نهایی خود را اعلام خواهد نمود.

**ماده ۵۷ -** توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاها به پیشنهاد هیئت نظارت شهرستان و تأیید هیئت نظارت استان خواهد بود.

**ماده ۵۸ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سر نوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیئت نظارت استان و تأیید هیئت مرکزی نظارت خواهد بود.

**تبصره (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) -** ابطال آرا باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد در غیر این صورت ابطال آرا جرم تلقی شده و مرتکب یا مرتکبین و نیز کسانی که گزارش یا شهادت کذب داده باشند، طبق قانون مجازات می‌شوند.<sup>۱</sup>

**ماده ۵۹ -** این ماده به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به عنوان ماده ۶۳ مکرر به بعد از ماده ۶۳ منتقل شد.

---

<sup>۱</sup> مجازات شهادت کذب به موجب ماده ۶۵۰ ق.ا.ق.م. ۱۳۷۵ به شرح زیر تعیین شده است:

ماده ۶۵۰- هر کس در دادگاه نزد مقامات رسمی شهادت دروغ بدهد به سه ماه و یک روز تا دو سال حبس و یا به یک میلیون و پانصد هزار تا دوازده میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.

یادآور می‌شود مورد دیگری در خصوص شهادت کذب در قانون مجازات اسلامی ملاحظه نشد و با توجه به تبصره ماده ۵۸ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به نظر می‌رسد ماده ۶۵۰ قانون مجازات اسلامی به تبصره ماده ۵۸ یادشده تسری دارد.

**ماده ۶۰ -** جلسات هیئت مرکزی نظارت و هیئت نظارت شهرستان ها با حضور ۴ نفر از اعضا و جلسات هیئت‌های نظارت استان و بخش با حضور کلیه اعضا تشکیل و مصوبات آنان با رای اکثریت اعضا معتبر خواهد بود.

**تبصره ۱-** در صورت تساوی آرا در تصمیم گیری ها، تصمیمی را که رییس جلسه با آن موافقت دارد، معتبر است.

**تبصره ۲-** اعضای هیئت های نظارت بخش و شهرستان و استان و ناظرین در شعب ثبت نام و اخذ رای باید در انجام وظایف خود بی طرفی کامل را رعایت نمایند. در صورت تخلف، فرد متخلف توسط هیئت نظارت ما فوق برکنار می شود و چنانچه اکثر اعضای هیئت نظارت بی طرفی کامل را رعایت نکنند، هیئت متخلف توسط هیئت مرکزی نظارت منحل خواهد شد.

**ماده ۶۱ -** هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، به طرق زیر نظارت خود را اعمال می نمایند :

**الف -** گزارش‌های وزارت کشور و بازرسی های آن.

**ب-** اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیئت های اجرایی و مباشرین وزارت کشور.

**ج -** رسیدگی نهایی شکایات و پرونده ها و مدارک انتخابات.

**د -** تعیین ناظر در تمام هیئت‌های مربوط به انتخابات.

**تبصره -** هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی می توانند از کارمندان دولت در جهت نظارت بر انتخابات کمک بگیرند.

**ماده ۶۲ -** هیئت‌های اجرایی موظفند هیئت‌های نظارت مربوط را در جریان کلیه مراحل و امور انتخابات قرار دهند.

**ماده ۶۳ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** در تمام مدتی که انتخابات برگزار می شود هیئت مرکزی نظارت در سراسر کشور و هیئت نظارت استان و شهرستان و هیئت های بخش در حوزه های انتخابیه خود بر کیفیت انتخابات نظارت کامل خواهند داشت و در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی مشاهده کنند آن را به بخشداران و فرمانداران اعلام و آنان موظفند بنا به نظر هیئت‌های مذکور طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام کنند و هیئت های نظارت استان‌ها مکلف اند مسایل مورد اختلاف را در همان استان حل نمایند و در صورتی که روسای هیئت‌های اجرایی نظرات آنان را لحاظ ننمایند مراتب را جهت رسیدگی نهایی به هیئت مرکزی نظارت گزارش خواهند کرد.

**ماده ۶۳ مکرر (این ماده ۵۹ اصلاحی سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است.) -** اقدامات هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان جز در مورد تأیید صلاحیت کاندیداها و تأیید صحت انتخابات نافی اختیارات هیئت مرکزی نظارت نبوده و تصمیم هیئت مرکزی نظارت قطعی و لازم الاجراست.

**ماده ۶۴ -** وزارت کشور موظف است حداقل یک ماه قبل از صدور دستور شروع انتخابات در هریک از حوزه های انتخابیه مراتب را به اطلاع و تأیید هیئت مرکزی نظارت برساند.

**ماده ۶۵ -** هیئت‌های اجرایی موظفند یک نسخه از صورت جلسه اقدامات خود را به ناظرین تسلیم نمایند. در هر مورد که وجود امضای هیئت های اجرایی در قانون انتخابات پیش‌بینی شده است، امضای ناظرین نیز لازم است.



**ماده ۶۶ -** وزارت کشور به منظور حسن انجام انتخابات می تواند مامورینی جهت بازرسی و کنترل جریان انتخابات به طور ثابت یا سیار به حوزه های انتخابیه اعزام نماید.

## ه - تخلفات

**ماده ۶۷ -** ارتکاب هر گونه تقلب و تزویر در انتخابات و اعمال خلاف این قانون و آئین نامه اجرایی آن از قبیل امور ذیل جرم محسوب می شود :

**الف -** خرید و فروش رای.

**ب -** تقلب و تزویر در اوراق تعرفه یا برگ رای یا صور تجلسات.

**ج -** تهدید یا تطمیع در امر انتخابات.

**د -** رای دادن باشناسنامه جعلی.

**ه -** رای دادن با شناسنامه دیگری.

**و -** رای دادن بیش از یک بار.

**ز -** اخلال در امر انتخابات.

**ح -** کم و زیاد کردن آرا و یا تعرفه ها.

**ط -** تقلب در رای گیری یا شمارش آرا.

**ی -** رای گرفتن با شناسنامه کسی که حضور ندارد.

**ک -** توصیه به نوشتن اسم نامزد معین در ورقه از طرف اعضای شعبه اخذ رای یا هر فرد دیگری در محل صندوق رای.

ل - تغییر و تبدیل یا جعل و یا ربودن و یا معدوم نمودن اوراق و اسناد انتخاباتی از قبیل تعرفه و برگ رای، صورت جلسات، تلکس‌ها، تلفن گرام‌ها و تلگراف‌ها.

م (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷) - بازکردن و یا شکستن قفل محل نگهداری و لاک و مهر یا پلمپ صندوق‌های رای بدون مجوز.

ن - جابجایی، دخل و تصرف و یا معدوم نمودن اسناد انتخاباتی بدون مجوز قانونی.

س - دخالت در امر انتخابات با سند مجعول.

ع - ایجاد رعب و وحشت برای رای دهندگان یا اعضای شعبه ثبت نام و اخذ رای با سلاح یا بدون سلاح در امر انتخابات.

ف - دخالت در امر انتخابات با سمت مجعول یا به هر نحو غیر قانونی.

ص - ممانعت از حضور نمایندگان نامزدها در شعب ثبت نام و اخذ رای.

ق - عدم رعایت بی‌طرفی و جانبداری از نامزد انتخاباتی توسط مجریان انتخابات و اعضای هیئت‌های نظارت استان، شهرستان و بخش و ناظران شعب ثبت نام و اخذ رای.

تبصره - چنانچه وقوع جرایم مندرج در ماده فوق موجب گردد تا جریان انتخابات در یک یا چند شعبه ثبت نام و اخذ رای از مسیر قانونی خود خارج شود و در نتیجه انتخابات مؤثر باشد مراتب جهت اخذ تصمیم به هیئت نظارت استان به اعلام می‌گردد.

#### و(الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - سایر مقررات انتخابات

ماده ۶۷ مکرر ۱ (این ماده ۸۶ قانون سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) - کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، ادارات دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظفند حسب در خواست وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران، کارکنان و سایر امکانات

خود را تا خاتمه انتخابات در اختیار آنان قرار دهند. مدت همکاری کارکنان مذکور جزو مأموریت نامبردگان محسوب خواهد شد.

**ماده ۶۷ مکرر ۲ (این ماده ۸۷ قانون سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) -** هزینه برگزاری انتخابات شوراها از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی است.

**ماده ۶۷ مکرر ۳ (این ماده ۸۸ قانون سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) -** سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مکلف است برنامه‌های آموزشی انتخاباتی را که وزارت کشور و شوراهای نظارت انتخابات ضروری تشخیص می‌دهد، همچنین کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط به انتخابات را از شبکه سراسری یا محلی استانی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران پخش نماید.

**تبصره -** کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات دولتی موظفند به منظور توجیه و آگاه‌سازی مردم از چگونگی انتخابات شوراها، با وزارت کشور همکاری نمایند.

**ماده ۶۷ مکرر ۴ (این ماده ۸۹ قانون سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) -** رسیدگی به تخلفات مأمورین نظامی و انتظامی از مفاد این قانون حسب مورد بر عهده هیئت رسیدگی به تخلفات مأمورین مزبور مندرج در قوانین مربوط خواهد بود.

**ماده ۶۷ مکرر ۵ (این ماده ۹۰ قانون سابق است که مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) -** نحوه فعالیت‌های تبلیغاتی انتخابات، مدت زمان تبلیغات، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و سایر شرایط و مقررات مربوط را آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد نمود.

## فصل سوم - وظایف و اختیارات شوراها<sup>۱</sup>

ماده ۶۸- وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا عبارت است از :

- الف (اصلاحی ۸۶/۸/۲۷)- نظارت و پیگیری بر حسن اجرای مصوبات شورای اسلامی روستا.
- ب(اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)- ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی ها و نیازها به مقامات ذی ربط، مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند، در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر، مراتب برای پیگیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می رسد.
- ج (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)- تشکیل گردهمایی عمومی جهت ارائه گزارش کار و دریافت پیشنهادها و پاسخ به سوالات و جلب مشارکت و خودیاری مردم برای پیشبرد امور روستا حداقل دو بار در سال و با پانزده روز اعلام قبلی.
- د - تبیین و توجیه سیاست های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست های مذکور.
- ه - نظارت و پیگیری اجرای طرح ها و پروژه های عمرانی اختصاص یافته به روستا و - همکاری با مسئولان ذی ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره برداری از تاسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.

<sup>۱</sup>. عنوان فصل سوم به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ اصلاح شده است.

ز- کمک رسانی و امداد در مواقع بحرانی واضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده های بی سرپرست با استفاده از خودیاری های محلی.

ح- تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها.

ط (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)- پیگیری شکایات اهالی روستا از ادارات حوزه مربوط از طریق مقامات مسئول.

ی (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)- همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی حسب درخواست بخشدار.

ک- ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیتهای تولیدی وزارت خانه ها و سازمانهای دولتی.

ل (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)- فراهم نمودن زمینه مشارکت و جلب همکاری مردم در جهت ایجاد و توسعه نهادهای مدنی، کتابخانه، مراکز فرهنگی، بهبود و ارتقای فرهنگی اقشار مختلف بویژه جوانان و بانوان و برنامه ریزی در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، سوادآموزی و سایر امور با موافقت و هماهنگی مراجع ذی ربط.

م- انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.

تبصره- عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین نامه مربوط انجام می شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می گردد.

ن (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)- ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکت های عمومی در جهت گسترش فعالیت های تولیدی.

س (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - مشارکت در تهیه طرح های هادی روستا و بهسازی بافت های فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت و ساز.

ع (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره برداری از منابع طبیعی و جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران، مزارع، باغ ها، مراتع، جنگل ها، محدوده های زیست محیطی، احیاء و لایروبی قنوات و نهرهای متروکه و ارائه طرح و پیشنهاد در این زمینه‌ها به شورای بخش.

ف (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان های اجرایی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی ربط.

ص (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی های روستا.

ماده ۶۸ مکرر (الحاقی ۸۲/۷/۶) - هر تیره از عشایر کوچ رو کشور با حداقل بیست خانوار در حکم روستا (ده) بوده و شورای عشایری با وظایف و اختیارات شورای روستا در آن تیره تشکیل می گردد، شورای عشایری مذکور در زمان تشکیل شورای بخش محل استقرار خود همانند شورای روستا مشارکت خواهد داشت. همکاری در امور مربوط به دام، مرتع و کوچ جزو وظایف شورای عشایری خواهد بود.

ماده ۶۹ (اصلاحی ۸۲/۷/۶) - دهیار به مدت چهار سال انتخاب و وظایف زیر را به عهده دارد:

۱- اجرای مصوبات شورای روستا.

- ۲- همکاری با نیروی انتظامی در خصوص اعلام وقوع جرایم، اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی.
  - ۳- اعلان فرامین و قوانین و مقررات عمومی
  - ۴- همکاری در حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا.
  - ۵- همکاری با سازمان‌ها و نهادهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم در جهت ایفای وظایف آنان.
  - ۶- مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت محیط.
  - ۷- همکاری با سازمان‌های ثبت احوال و اسناد در جهت ثبت وقایع چهارگانه سجلی و اسناد و املاک.
  - ۸- همکاری با مسئولین ذی ربط در جهت حفظ، نگهداری و بهره برداری منابع طبیعی و میراث فرهنگی واقع در روستا.
  - ۹- اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی در محدوده روستا در صورت آمادگی با تأیید کمیته برنامه ریزی شهرستان.
  - ۱۰- تشکیل پرونده برای ایجاد بناها، تأسیسات و تفکیک اراضی در محدوده قانونی روستا و ارجاع به بخشدار جهت صدور مجوز.
- تبصره(الحاقی ۸۲/۷/۶)** - درآمد حاصل از وصول عوارض مربوط به اجرای این بند در امور عمومی روستا و زیر نظر شورای روستا هزینه می شود.

۱۱(الحاقی ۸/۲۷/۸۶)- تشکیل پرونده و صدور پروانه ساختمان برای ایجاد بناها و تأسیسات واقع در محدوده قانونی روستا پس از هماهنگی با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و اخذ نظرات فنی نهاد مذکور در چارچوب ضوابط و مقررات طرح های هادی مصوب روستا.

**ماده ۷۰-** وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش عبارت است از <sup>۱</sup>:

۱- ارائه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولین اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش.  
تبصره(اصلاحی ۸/۲۷/۱۳۸۶)- مقامات اجرایی ذی ربط موظف به بررسی طرح ها و پیشنهادهای مذکور و ارائه پاسخ حداکثر ظرف مدت دو ماه به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر مراتب جهت انجام اقدامات قانونی به اطلاع مقامات مافوق خواهد رسید.

۲- به موجب اصلاحی ۸/۲۷/۱۳۸۶ حذف شد.

۳- ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای اسلامی روستاهای واقع در محدوده بخش.

۴- نظارت بر شوراهای روستاها به منظور رعایت وظایف قانونی.

---

<sup>۱</sup>. رأی ۲۱۳-۱۳۸۲/۶/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

به صراحت ماده ۵۶ قانون نظام صنفی تنظیم امور اصناف و پیشه وران و نظارت بر مقررات صنفی منحصرأ در خارج از محدوده حفاظتی شهرها مادام که شورای شهرستان یا بخش وجود ندارد به عهده بخشداری مربوط محول شده است. بنابراین مفاد ماده (۱۵) آیین نامه اجرایی ماده ۵۶ قانون نظام صنفی که وظایف مندرج در ماده ۵۶ قانون فوق الذکر را علی الاطلاق و در خارج از محدوده قانونی شهرها با عنایت به افتراق و تمایز آن با محدوده خارج از حوزه استحفاظی شهرها به عهده بخشداری محول نموده است، مغایر هدف و حکم مقنن تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.



۵- حل و فصل مشکلات و اختلافات میان دو یا چند روستا یا شوراهای روستایی واقع در محدوده بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.

۶- رسیدگی به امور عمرانی بخش که خارج از حیطه اختیارات و وظایف شورای روستا است.

۷- ایفای وظایف شورای روستا در مزارع مستقل، مکان ها و آبادی ها و روستاهایی که به هر دلیل فاقد شورای روستا می باشند.

۸- تشویق مردم به همکاری و سرمایه گذاری در امور و برنامه‌های عمرانی کشاورزی، حمل و نقل، بهداشت، صنایع روستایی و دستی، امور فرهنگی و مذهبی بخش.

۹- بررسی و تایید طرح‌های هادی روستاهای واقع در محدوده بخش و ارسال به مراجع ذی‌ربط جهت تصویب نهایی.

۱۰- (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای اسلامی بخش.

۱۱- (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - نظارت و پیگیری اجراء طرح ها پروژه های عمرانی بخش.

ماده ۷۱ - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup> نظریه ۷/۳۱۲۷-۱۳۸۲/۴/۲۹-ح.ق: نظر به اینکه شورای اسلامی شهر با توجه به محدوده اختیارات خود یک تأسیس قانونی است و دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت می باشد لذا جزء موارد مندرج در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری \*محسوب نمی شود. بنابراین در امور مربوط به خود می تواند نسبت به نقض و ابطال آراء کمیسیون ها و توافق نامه‌های دولتی از قبیل استانداری و فرمانداری و غیره به دیوان عدالت اداری شکایت نماید.

\* ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از :

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب- تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

## ۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال<sup>۱</sup>.

پ- آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه های اداری هیأت های بازرسی و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها، کمیسیون ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و منابع طبیعی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمین مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشگری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

تبصره ۱- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.

تبصره ۲- تصمیمات و آرای دادگاه ها و سایر مراج قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه های انتظامی قضات دادگستری و ارتش قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.

تبصره ۳- پرونده هایی که برای رسیدگی به شکایات مربوط به این بند در دادگاه های عمومی یا دیوان عالی کشور مطرح است و تا تاریخ تشکیل دیوان منتهی به صدور حکم نگردیده است به دیوان عدالت اداری احاله خواهد شد.

<sup>۱</sup> - قانون استفساریه ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵- مصوب ۱۳۸۲/۳/۶:

موضوع استفسار:

ماده واحده- منظور مقنن از عبارت انتخاب شهردار برای مدت چهارسال در بند (۱) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با توجه به حکم تبصره (۱) آن که می گوید شوراهای اسلامی شهر موظفند بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نمایند، این است که حداکثر مدت دوره تصدی شهردار چهار سال است و شوراهای دوره بعد پس از رسمیت یافتن یا قبل از پایان یافتن مدت چهارساله باید نسبت به انتخاب شهردار اقدام نمایند، یا باید تأمل نمایند تا مدت چهارساله شهردار قبلی پایان پذیرد؟

نظر مجلس:

منظور مقنن از تبصره (۱) بند (۱) ماده (۷۱) قانون مذکور این است که شوراهای اسلامی کشور در هر دوره باید پس از رسمیت یافتن اعم از این که دوره چهارساله شهردار قبلی پایان یافته باشد یا خیر نسبت به انتخاب شهردار اقدام نمایند.

**تبصره ۱-** شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

**تبصره ۲ (اصلاحی ۱۳۸۳/۱۰/۲۷)** - شهردار نمی تواند همزمان عضو هیچیک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد.

**تبصره ۳ (اصلاحی ۱۳۸۲/۸/۴)** - نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می گیرد. شورای شهر بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین نامه مصوب این قانون شهردار مورد نظر خود را انتخاب می کند. " وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند.

در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع خواهد شد.

هیئت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین ( وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم الاجرا می باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید."

تبصره ۴- دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می پذیرد:

الف- استعفا کتبی با تصویب شورا.

ب- برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج- تعلیق طبق مقررات قانونی.

د- فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.

۲- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی،

بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه

حل های کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط.

۳- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان های

خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

۴- همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمانهای مملکتی در زمینه های مختلف

اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.

۵- برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی،

فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاههای ذیربط.

۶ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری

و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاههای ذیربط.

۷- حمایت از انجمن ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی های تولید و

توزیع و مصرف و همکاری در انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با

رعایت مقررات مربوطه.

۸- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب در آمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.

۹- تصویب آیین نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.

۱۰- تایید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.

۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۲- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.

تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تایید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.

۱۳- تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.

۱۴- تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین نامه مالی و معاملات شهرداری

تبصره - به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.

۱۵- تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تایید و موافقت وزارت کشور.

۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

۱۷- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.

۱۸- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.

۱۹- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات برطبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش سوزی و مانند آن.

۲۰- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

۲۱- نظارت بر ایجاد گورستان، غسل‌خانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.

- ۲۲- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تاسیسات شهری.
- ۲۳- نظارت بر اجرای طرح های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان ها، میداين و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
- ۲۴ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - تصویب نامگذاری معابر، میداين، خیابان ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها با رعایت مقررات مربوطه.
- ۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
- ۲۶ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملات شهرداری ها با رعایت مقررات قانونی مربوط.
- ۲۷ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون شهری.
- ۲۸- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
- ۲۹ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - وضع مقررات لازم درمورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.
- ۳۰ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان ها، مؤسسات، شرکت های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی ها، اموال عمومی و

اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی.

**تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب

با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می‌آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی حساب یا قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند، برسد.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - شورای شهر موظف است یک نسخه از نتیجه

گزارش حسابرس رسمی را جهت بررسی و هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.

**۳۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بودجه و

هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.

**۳۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - واحد‌های شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و

مؤسسات عمومی غیر دولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند. موظفند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

**۳۳ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.

**۳۴ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهر سازی و

تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهایی.

**تبصره ۱-** به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ حذف شد.



## تبصره ۲- به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ حذف شد.

**ماده ۷۲ -** شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین نامه ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.<sup>۱</sup>

**ماده ۷۳ -** چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رییس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سوال مطرح می شود که در این صورت رییس شورا سوال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سوال می باشد.

چنانچه شهردار از حضور استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع کننده تشخیص داده نشود طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می شود. فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رییس شورا تعیین خواهد شد حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سوال یا سوالات و جواب شهردار رای موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضا رأی مخالف دهد شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد.

---

<sup>۱</sup> این آیین نامه در تاریخ ۱۳۷۷/۶/۱۱ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

<sup>۲</sup> آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک در تاریخ ۱۳۷۸/۷/۷ به تصویب هیئت وزیران رسیده و بخشی از آیین نامه مزبور به وسیله رأی شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لغو شده است.

**تبصره -** در فاصله بین صدور رای عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود.

**ماده ۷۴ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** این ماده و تباصر آن به موجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ اصلاح و بعنوان ماده ۸۲ مکرر ۳ به فصل چهارم (ترتیب رسیدگی به تخلفات) منتقل گردید.

**ماده ۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** این ماده به موجب قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به عنوان بند ۹ به ماده ۷۸ مکرر ۲ منتقل گردید.

**ماده ۷۶ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) -** شورای شهر و شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و در آمد خود فراهم نمایند.

**ماده ۷۷ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** شورای اسلامی شهر می تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تامین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نماید.<sup>۱</sup>

**تبصره (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آئین نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو اقدام نماید.

**ماده ۷۸ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - وظایف و اختیارات شورای شهرستان عبارت**

است از:

۱- ارائه پیشنهادات لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کمیته برنامه ریزی شهرستان و شورای استان.

۲- نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای شهرستان.

۳ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای شهرستان و شوراهای شهر در شهرستان به استثنای شورای شهر مرکز استان.

۴- هماهنگی و رسیدگی به مسائل و حل و فصل مشکلات فی ما بین شوراهای شهر و بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.

۵- نظارت بر عملکرد و فعالیت های شوراهای بخش و شهر.

**ماده ۷۸ مکرر (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - وظایف و اختیارات شورای استان عبارت**

است از:

۱- بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادهای لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان ها.

تبصره- به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ حذف گردید.

۲- نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان ها در محدوده استان

۳- ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف و حل و فصل اختلافات شوراهای سطح استان، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.

۴- همکاری با شورای برنامه ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه ریزی و شورای عالی استان ها و دستگاه های ذی ربط.

۵- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای استان.

۶- نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان.

۷- (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) عضویت رییس شورای استان در جلسات شورای برنامه ریزی و توسعه استان بدون حق رأی.

۸ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - نظارت بر حساب درآمد و هزینه های مشترک شهرداری های استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذی ربط و انجام پیگیری های لازم براساس مقررات قانونی، یک نسخه از حسابرسی مذکور جهت هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال می گردد.

۹ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداری ها با انتخاب حسابرس رسمی که هزینه آن توسط سازمان همیاری شهرداری ها تأمین می شود.

تبصره (الحاقی ۱۳۸۶/۸/ ۲۷) - شورای استان موظف است یک نسخه از گزارش حسابرسی رسمی را جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.

ماده ۷۸ مکرر ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - وظایف و اختیارات شورای عالی استان ها

عبارت است از:

۱- بررسی پیشنهادات واصله از طرف شوراهای استان ها و تعیین اولویت هر یک و ارجاع به مقامات اجرایی ذی ربط.

۲- اعلام نارسایی ها و اشکالات نهادها و سازمان های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراها به مسئولین مربوطه و پیگیری آنها.

۳- بررسی پیشنهادهای و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت.

۴- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استان ها.

۵- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش نویس لوایح برنامه های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان ها قرار دهد. شورای عالی استان ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اعلام خواهد کرد.

۶- تهیه آیین نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیئت وزیران به شوراها.

۷ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - برنامه ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضای شوراها با وظایف

خویش از طریق برگزاری دوره های کوتاه مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور با همکاری

وزارت کشور و سایر وزارتخانه ها و سازمان های اجرایی ذی ربط.

۸- جلسات عادی شورای عالی استان ها هر دو ماه یکبار و حداکثر به مدت سه روز تشکیل

می گردد. در موارد ضروری شورا می تواند جلسات فوق العاده تشکیل دهد.

۹ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد. بکارگیری کارکنان و هر گونه پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع می باشد.

۱۰ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه ها و سازمان‌های دولتی انجام می شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری ها می باشد طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

ماده ۷۸ مکرر ۳- این ماده که الحاقی ۸۲/۷/۶ می باشد مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به بند ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۲ منتقل شد.

ماده ۷۸ مکرر ۴- این ماده که الحاقی ۸۲/۷/۶ می باشد مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به ماده ۹۳ منتقل شد.

ماده ۷۸ مکرر ۵- این ماده که الحاقی ۸۲/۷/۶ می باشد مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به ماده ۹۴ منتقل شد.

ماده ۷۸ مکرر ۶- این ماده که الحاقی ۸۲/۷/۶ می باشد مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به ماده ۹۵ منتقل شد.

## فصل چهارم - ترتیب رسیدگی به تخلفات<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> نظریه ۷/۳۲۷۲ - ۱۳۸۳/۵/۲۰.ح.ق: اولاً- دلیلی بر اینکه اعضای شوراهای اسلامی کارمند دولت تلقی شوند در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران دیده نمی شود.

ثانیاً- مستفاد از ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷\* مجمع تشخیص مصلحت نظام و عبارات... شوراهای... و مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی... مذکور در آن پرداخت رشوه جرم است و منوط به رابطه استخدامی اعضای شوراهای اسلامی با دولت نمی باشد و از طرفی چون اعضای شورای شهرستان (غیرمرکز استان) رئیس اداره دولتی و یا وابسته به دولت موضوع بند ۱ ماده ۲ قانون اصلاح قانون تشکیل دیوان کیفر\* محسوب نمی شوند در مورد جرایم آنها دادگاه محل وقوع جرم صالح به رسیدگی است.

\* ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷:

هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراهای یا شهرداری ها یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت های دولتی یا سازمان های دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمان های مزبور می باشد وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیرمستقیماً قبول نماید در حکم مرتشی است اعم از اینکه امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده و یا آنکه مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن بر طبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد و یا آنکه در انجام یا عدم انجام آن مؤثر بوده یا نبوده باشد به ترتیب زیر مجازات می شود:

در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از بیست هزار ریال نباشد به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال و چنانچه مرتکب در مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیر کل یا بالاتر باشد به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد شد و بیش از این مبلغ تا دویست هزار ریال از یک سال تا سه سال حبس و جزاء نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد و چنانچه مرتکب در مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیر کل یا بالاتر باشد به جای انفصال موقت به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد شد.

در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از دویست هزار ریال تا یک میلیون ریال باشد مجازات مرتکب دو تا پنج سال حبس به علاوه جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا هفتادوچهار ضربه شلاق

**ماده ۷۹ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

۱ - هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون ذی ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای

---

خواهد بود و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین تر از مدیر کل یا همتراز آن باشد به جای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از یک میلیون ریال باشد مجازات مرتکب پنج تا ده سال حبس به علاوه جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق خواهد بود و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین تر از مدیر کل یا همتراز آن باشد بجای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

\*\* بند ۱ ماده ۲ قانون اصلاح قانون تشکیل دیوان کیفر... مصوب ۱۳۵۵/۲/۲۲: ماده ۲ - دیوان کیفر کارکنان دولت به جرائم زیر رسیدگی می‌کند:

۱ - کلیه جرایم معاونان و مدیران کل وزارتخانه‌ها و معاونان نخست وزیر و مدیران کل نخست وزیری و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولتی و سفرا و رؤسای دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی علمی دیگر که از طرف دولت یا با کمک مستمر دولت اداره می‌شود و استانداران و فرمانداران و رؤسای ادارات استان‌ها و شهرستان‌ها و شهرداران مراکز شهرستانها و رؤسا و مدیران و اعضاء هیئت مدیره و هیئت عامل شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و رؤسا و مدیران سازمان‌ها و مؤسسات مملکتی و رؤسا و مدیران سازمان‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و کفیل یا قائم مقام هریک از مقامات مذکور و رؤسا و مستشاران و دادستان دیوان محاسبات و دارندگان پایه‌های قضایی که به سبب شغل و وظیفه مرتکب شوند.



شهر تهران تشکیل می شود. هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می شود.

۳ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می شود.

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) - دبیرخانه هیئت های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می شود، معاون ذی ربط وزارت کشور دبیر هیئت مرکزی خواهد بود.

تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - وزارت کشور براساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراها می تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید.

ماده ۸۰ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) - مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجرا می باشد و در صورتی که مسئولین ذی ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا

موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید، در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود، هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.<sup>۱</sup>

**تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی ربط صورت می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نخواهد بود.

**تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - قطعی شدن مصوبات شورا، مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد.

---

<sup>۱</sup>. \* نظریه ۷/۵۹۶۸ - ۱۳۸۱/۸/۱۴. ح.ق: منظور از مسئولان اجرایی، مسئولان دستگاه‌های اجرایی از قبیل وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی و شهرداری است که به نحوی مصوبات شورای شهر با وظایف آنها ارتباط داشته باشد در بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۰\* دستگاه اجرایی تعریف شده است. بنابراین شهردار نیز از جمله مسئولان اجرایی مذکور در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

\* بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰: دستگاه اجرایی، منظور وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابع ارتش، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه بشود.

**تبصره ۳ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - کلیه شوراهای موظفند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده اند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.

**ماده ۸۱-** هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد، انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند.

**تبصره (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید.

**ماده ۸۲ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - چنانچه هر یک از اعضای شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضاء شورا انجام دهد به موارد زیر محکوم می‌گردد:

- ۱- اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی.
- ۲- اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی.
- ۳- کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق جلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال.

۴- محرومیت از عضویت در هیئت ریسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال.

۵- سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال.

۶- سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا.

۷- ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره.

**تبصره ۱-** هیئت‌های حل اختلاف پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به عضو شورا در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های این قانون را اعمال خواهند نمود و تنها بند (۸) قابل جمع با بندهای (۴) تا (۶) این ماده می باشد.

**تبصره ۲-** چنانچه عضوی به یکی از مجازات‌های بندهای (۴) تا (۸) این ماده محکوم شود می تواند ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیئت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. هیئت مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

**تبصره ۳-** فرد یا افرادی که سلب عضویت می گردند، می توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می کند و رأی آن قطعی و لازم الاجرا خواهد بود.

۸- سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها.

**ماده ۸۲ مکرراً (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷)**- هیئت‌های حل اختلاف ضمن رسیدگی به شکایات از اعضای شوراها در مورد اتهامات موضوع ماده (۸۲) به ترتیب زیر اقدام می نمایند:

۱- در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب هیئت حل اختلاف استان.

- ۲- در مورد اعضاء شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی.
- ۳- در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی.

تبصره- سلب عضویت اعضای شورای مافوق موجب سلب عضویت از شورای مادون نمی‌گردد مگر به تشخیص هیئت حل اختلاف ذی ربط.

### ماده ۸۲ مکرر ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - غیبت غیرموجه اعضای شورا در طول یک

سال با تشخیص و تصویب شورا به شرح زیر منجر به سلب عضویت می‌شود:

- ۱- شورای روستا و شهر دوازده جلسه غیرمتوالی و یا شش جلسه متوالی
- ۲- شورای بخش هشت جلسه غیرمتوالی و یا چهار جلسه متوالی
- ۳- شورای شهرستان شش جلسه غیرمتوالی و یا سه جلسه متوالی
- ۴- شورای استان چهارجلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی
- ۵- شورای عالی استان‌ها سه جلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی

### ماده ۸۲ مکرر ۳ (این همان ماده ۷۴ قانون سابق با اصلاحات آن است که

مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ به اینجا منتقل شده است) - شوراهای موضوع این قانون یا هر یک از اعضای آنها حق ندارند در نصب و عزل کارکنان دهیاری‌ها، شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و موسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند و واگذاری مسئولیت اجرایی، عضویت هیئت مدیره و مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در دهیاری‌ها، شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه ممنوع می‌باشد.

**تبصره ۱ (الحاقی ۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - اعضای شوراهای مذکور و بستگان درجه یک آنها به هیچ وجه حق انجام معامله با دهیاری، شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن را نخواهند داشت و انعقاد هر نوع قرارداد با آنها ممنوع می‌باشد. در غیر این صورت ضمن لغو قرارداد و سلب عضویت دائم از شورا، پرونده به مراجع ذی صلاح ارسال می‌گردد.<sup>۱</sup>

**تبصره ۲ (الحاقی ۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)** - هرگونه استفاده شخصی از اموال، دارایی‌ها و امکانات شوراها، دهیاری، شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته توسط اعضای شوراها ممنوع می‌باشد. در صورت ارتکاب نسبت به بررسی آن در هیئت حل اختلاف استان اقدام خواهد شد.

**ماده ۸۲ مکرر ۴ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دبیرخانه شوراها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و آیین‌نامه اجرایی آن صورت می‌گیرد.

**تبصره ۱ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - هیئت بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان شوراها در مرکز هراستان تشکیل و اعضای آن با حکم رئیس شورای استان منصوب می‌شوند. رسیدگی به تخلفات کارکنان شورای عالی استان‌ها در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شورای استان تهران صورت می‌گیرد.

---

<sup>۱</sup> نظریه ۷/۲۹۶۳-۱۳۸۳/۵/۴. ح.ق: چون در تبصره ۱ ماده ۷۴ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ فقط به ذکر عبارت «بستگان درجه یک» اکتفا شده است و از طبقه ذکری نشده است. مراد از آن پدر و مادر و اولاد و همسر و پدر و مادر و اولاد همسر است. یعنی اقارب درجه یک نسبی و سببی و نباید آن را ناظر به طبقات وراثت که در قانون مدنی آمده است، دانست. معذک بهتر است در این خصوص از مجلس شورای اسلامی استفسار گردد.

تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) - رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور انجام می شود.

### فصل پنجم : سایر مقررات

**ماده ۸۳ -** در حوزه‌هایی که انتخابات آنها بر اساس ماده ۸۴ متوقف یا طبق مواد (۵۷) و (۵۸) باطل یا بر اساس ماده (۸۱) این قانون، شورای آن منحل شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود.

**ماده ۸۴ -** در حوزه های انتخابیه ای که به علت بروز حوادث غیر مترقبه و مسایل سیاسی و امنیتی برگزاری انتخابات امکان پذیر نباشد انتخابات آن حوزه ها تا رفع موانع متوقف می شود. تشخیص این موانع با وزیر کشور می باشد.

**ماده ۸۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) -** هرگاه انتخابات هر یک از شوراهای روستا و شهر بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود.

**تبصره ۱ -** جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

**تبصره ۲ -** جانشین شورای روستا، شورای بخش می باشد.

**ماده ۸۶ -** مطابق قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به ماده ۶۷ مکرر ۱ منتقل شد.

**ماده ۸۷ -** مطابق قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به ماده ۶۷ مکرر ۲ منتقل شد.

**ماده ۸۸ -** مطابق قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به ماده ۶۷ مکرر ۳ منتقل شد.

**ماده ۸۹ -** مطابق قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به ماده ۶۷ مکرر ۴ منتقل شد.

ماده ۹۰- مطابق قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ به ماده ۶۷ مکرر ۵ منتقل شد.

ماده ۹۱- حداکثر ظرف یک سال پس از تصویب این قانون، کلیه شوراهای در سراسر کشور باید تشکیل شده باشد.

ماده ۹۲ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با همکاری وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها در راستای ارتقای سطح فرهنگ شوراهای و مشارکت، برنامه‌های مختلف فرهنگی و آموزشی را تهیه و پخش نماید.

ماده ۹۳ (به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ ماده ۷۸ مکرر ۴ به اینجا منتقل شده است.) - کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذی ربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند.

ماده ۹۴ (به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ ماده ۷۸ مکرر ۵ اصلاح و به اینجا منتقل شده است.) - استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

ماده ۹۵ (به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ و الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ ماده ۷۸ مکرر ۶ به اینجا منتقل شده است.) - استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت



تصمیمات آنها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق، اعلام و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود.

**ماده ۹۶ (مطابق قانون اصلاحی ۸۶/۸/۲۷، ماده ۹۲ قانون سابق به اینجا منتقل**

**شده است.)** - کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو می‌گردد.

**ماده ۹۷-** (ماده ۹۴ سابق) وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و موظف است ظرف

دو ماه آیین‌نامه‌های اجرای مورد نیاز را تهیه و هیئت وزیران موظف است ظرف مدت سه ماه پس

از تصویب این قانون خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید.

**ماده ۹۸ (ماده ۹۵ الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶)** - هر گونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای

اسلامی کشور توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.



سازمان بهداشت و درمان های کشور  
پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

# دانشنامه مدیریت شهری

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی  
تهران - بلوار کشاورز  
استدای خیابان نادری  
پلاک ۱۷

تلفن: ۸۸۹۸۶۳۹۸

نمبر: ۸۸۹۷۷۹۱۸

[www.imo.org.ir](http://www.imo.org.ir)

ISBN: 978-600-5950-99-1



9 786005 950991

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال