



Exploring the Challenges of Local Governance in the Experience of Islamic City Council Members

Ardeshir Entezari¹ | Ahmad Ghiasvand² | Hossein Imani Jajarmi³ | Masoud Saremi⁴

1. Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: entezari@atu.ac.ir

2. Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: ah.ghyasvand@gmail.com

3. Department of Social Development, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: imanijajarmi@ut.ac.ir

4. Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: saremi14@gmail.com

Article Info	ABSTRACT
Article type: Research Article Article history: Received: 09 May 2024 Received in revised form: 18 January 2025 Accepted: 03 February 2025 Published online: 15 March 2025 Keywords: Institutional Alienation, Institutionalization, Islamic Councils, Local Governance.	The objective of the current study is to comprehend the local governance, contexts, and challenges experienced by the members of Islamic city councils in Iran. The research approach is qualitative and based on data-based theory. "All the members of the Islamic Councils of the cities of the country" comprise the participants of this investigation. Interviews were conducted with 50 members of Islamic councils in accordance with the logic of purposive sampling. Data were collected until theoretical saturation was achieved through the use of the theoretical sampling method. The results indicate that the local governance institution is grappling with fundamental issues and challenges. A portion of these issues are related to the internal mechanisms of the councils, while the other portion is related to the relations and interactions of this institution with government institutions and organizations. Consequently, the members' experiences of attending the city's Islamic Council are associated with a sense of powerlessness, abandonment, and abnormality, which is conceptualized in the theme of "institutional alienation in the local governance mechanism." The mechanism of comprehending this alienation is effective in the manner in which council members confront their position, responsibilities, and efficiency. This has the following repercussions: a gradual deterioration and delimitation of the role of councils, a deterioration of local democracy, and a withdrawal from candidacy.
Cite this article: Entezari, A.; Ghiasvand, A.; Imani Jajarmi, H. & Saremi, M. (2025). Exploring the Challenges of Local Governance in the Experience of Islamic City Council Members. <i>Community Development (Rural-Urban)</i>, 16 (2):363-384. https://doi.org/10.22059/jrd.2025.367960.668827	



© The Author(s). Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.367960.668827>

واکاوی چالش‌های حکمروایی محلی در تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر

اردشیر انتظاری^۱ | احمد غیاثوند^۲ | حسین ایمانی جاجرمی^۳ | مسعود صارمی^۴

۱. گروه آموزشی جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: entezari@atu.ac.ir
۲. گروه آموزشی جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: ah.ghyasvand@gmail.com
۳. گروه آموزشی توسعه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: imanijajarmi@ut.ac.ir
۴. نویسنده مسئول، گروه آموزشی جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: saremi14@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۲/۲۰ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۰/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۱۵ تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۵ کلیدواژه‌ها: بیگانگی نهادی، حکمرانی محلی، شوراهای اسلامی، نهادینه‌شدن..	مطالعه حاضر با هدف واکاوی فهم تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر در ایران از حکمروایی محلی، زمینه‌ها و چالش‌های آن انجام گرفته است. رویکرد پژوهش کیفی و به روش نظریه داده‌منا است. مشارکت‌کنندگان این پژوهش را کلیه اعضای شوراهای اسلامی شهرهای کشور تشکیل می‌دهند. براساس منطق نمونه‌گیری هدفمند، با ۵۰ عضو شوراهای اسلامی مصاحبه به عمل آمد و با کمک گرفتن از روش نمونه‌گیری نظری به گردآوری داده‌ها پرداخته شد تا بتوان به اشباع نظری دست یافت. نتایج بیانگر آن است که تحولات حکمروایی محلی با چالش‌های اساسی همراه است. بخشی از این چالش‌ها متأثر از سازوکار جایگاه و نقش داخلی شوراهای است و بخش دیگر در مناسبات و تعاملات این نهاد با نهادها و دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی است. براین اساس، تجارب اعضا از حضور در شورای اسلامی شهر با نوعی احساس بی‌قدرتی، رهاشدگی و بی‌هنجاری همراه است که در قالب هسته اصلی «بیگانگی نهادی در سازوکار حکمرانی محلی» مفهوم‌پردازی شده است. سازوکار فهم این بیگانگی، در نحوه مواجهه اعضای شوراهای محلی، وظایف و کارآمدی آن‌ها مؤثر است که به‌نوبه خود پیامدهایی از قبیل تضعیف سرمایه اجتماعی نهادی، تضعیف و تحدید تدریجی نقش شوراهای، تضعیف دموکراسی محلی و کناره‌گیری از کاندیداتوری را به دنبال دارد.

استناد: انتظاری، اردشیر؛ غیاثوند، احمد؛ ایمانی جاجرمی، حسین و صارمی، مسعود (۱۴۰۳). واکاوی چالش‌های حکمروایی محلی در تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر. *توسعه محلی (روستایی-شهری)*، ۱۶(۲): ۳۶۳-۳۸۴. <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.367960.668827>



© نویسندگان.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.367960.668827>

۱. مقدمه و بیان مسئله

امروزه افزایش شهرنشینی و توزیع نامتوازن جمعیتی در شهرها سبب هرچه پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی، فرهنگی و افزایش مسائل و مشکلات اداره امور جوامع شده است. براین اساس کشورهای مختلف به دنبال کاهش تمرکز و تقویت مشارکت مردم در اداره امور جوامع محلی و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به واحدهای محلی بوده‌اند. این تحول در متون مرتبط با تجدید سازمان سیاسی شهرها، اغلب با عنوان حرکت از حکومت به حکمروایی تعریف می‌شود. «اصل اساسی در حکمروایی، توزیع قدرت، صلاحیت و مسئولیت‌ها بین ذی‌نفعان متعدد جامعه شهری است» (لاله‌پور، ۱۳۹۸: ۱۲۹). درواقع توسعه حکومت‌های محلی، نشانه تغییر نگرش دولت‌ها از مدیریت متمرکز به الگوی مدیریت محلی و گسترش دموکراسی محلی محسوب می‌شود که تحت تأثیر سه روند جهانی یعنی شهرنشینی، تمرکززدایی و دموکراتیزاسیون به‌طور فزاینده‌ای در سراسر جهان گسترش یافته است. کرافورد معتقد است بیش از ۸۰ درصد از کشورهای درحال توسعه، با هدف دستیابی به برخی از مزایا و منافع، نوعی از تمرکززدایی را آغاز کرده‌اند. بیشتر کشورهای درحال توسعه که تمرکززدایی را اجرا کردند، انتظار داشتند این امر به کاهش عملکرد مرکزی دولت، بازتوزیع مسئولیت‌های سیاسی و اداری، افزایش کارایی، تقویت مسئولیت‌پذیری و تغییر ارزش‌ها و نگرش‌ها، و بهره‌برداری از فناوری‌های جدید کمک کند (کرافورد، ۲۰۰۹).

در ایران نیز از سال‌ها پیش، بحث توسعه مدیریت‌های محلی در قالب تشکیل انجمن‌ها و شوراهای پیگیری شده و زمینه‌های شکل‌گیری مدیریت محلی در اسناد رسمی از جمله قانون اساسی و برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته است. در دو دهه اخیر، با ورود شوراهای اسلامی شهر، به‌عنوان مصداق حکمروایی محلی، شاهد تجربه نوینی در ساختار حکمرانی در ایران بوده‌ایم. امروزه پس از گذشت دو دهه از فعالیت شوراهای فرصت‌ها و چالش‌های مختلفی در عرصه حکمروایی محلی وجود دارد. «تأخیر در تشکیل نهاد شورایی و قانون مبهم و فاقد صراحت در فصل هفتم قانون اساسی و سپس قانون ۱۳۶۱ و چرخه ناقص تکامل بعدی آن در ادوار پس از انقلاب موجب شده است که در سال ۱۳۷۸، پس از گذشت بیست سال از انقلاب اسلامی، نهادی با نواقص مختلف و کارآمدی پایین با وظایف حداقلی-به‌ویژه در امر تمرکززدایی-تأسیس شود (ابوالحسنی و ابراهیم‌آبادی، ۱۳۹۷: ۱۸). «فرهنگ سیاسی و نظام سیاسی موجب تحدید اختیارات شوراهای محلی نبود استقلال مالی و نبود ضمانت اجرایی مصوبات شوراهای اسلامی شهر شده است» (ویسی، احمدی‌پور و قالیباف، ۱۳۹۱: ۶۳). طبق برخی مطالعات، ابهام در جایگاه حقوقی نیز یکی از مهم‌ترین مشکلات شوراهای شهر معرفی شده است؛ به‌طوری‌که عملکرد شوراهای رابطه مستقیمی با جایگاه آن‌ها در ساختار حقوقی کشور دارد. به بیان دیگر، جایگاه نامشخص و نامعتبر شوراهای اسلامی شهر در ساختار حقوقی کشور، عملکرد ضعیف آن‌ها را به دنبال خواهد داشت. «نهاد شورایی در کشور با فقدان نهادینگی روبه‌رو است» (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴: ۳۷). از سوی دیگر تخصص‌ناداشتن اعضا و ناتوانی مدیریت شهری در جلب اعتماد عمومی و بی‌توجهی به نیازهای شهروندان، عملاً احساس ناکارآمدی شورا در نزد شهروندان تشدید کرده و سبب نارضایتی آن‌ها از عملکرد شورا شده است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۴). سرانجام طبق ارزیابی‌های به‌عمل آمده، علی‌رغم گذشت شش دوره از فعالیت شوراها، رضایت‌چندانی از عملکرد این نهاد محلی وجود ندارد و در این شش دوره اعتماد مردم به آن‌ها کاهش یافته است. نتایج گزارش کشوری طرح سنجش سرمایه اجتماعی درخصوص اعتماد سازمانی به شوراهای نشان می‌دهد شوراهای اسلامی شهر که منتخب خود مردم محلی بوده‌اند، در میان ۲۳ سازمان رتبه ۱۶ را کسب کرده است (پیمایش ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۵).

درواقع پس از گذشت دو دهه از اجرای قانون شوراهای محلی، هنوز نهاد شوراهای محلی، هنوز برای تحقق پیشرفت مورد انتظار، یا دستیابی به اثربخشی و کارایی ساختاری و رویه‌ای پیش‌بینی‌شده موفق نبوده‌اند و نتایج و پیامدهای مورد انتظار، به‌خصوص در حوزه کاهش تمرکزگرایی و تقویت حکمرانی محلی در ایران رضایت‌بخش نیست. براین اساس تجربه دو دهه

اخیر شوراهای شهر در کشور نشان داده است چالش‌های پیش‌روی نظام مدیریت محلی و دموکراسی محلی جدی است؛ بنابراین ایده اساسی این تحقیق، واکاوی چالش‌ها و میزان نهادمندی این حکمروایی محلی است. به‌طور صریح‌تر هدف کلی این پژوهش فهم تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر در ایران از حکمروایی محلی، زمینه‌ها و چالش‌های آن‌ها است تا بتوان به روش نظریه مبنایی در این باره نظریه‌پردازی کرد؛ بنابراین، سؤالات اصلی پژوهش متأثر از روش نظریه مبنایی عبارت‌اند از: اعضای شوراهای اسلامی شهر چه تجربه‌ای از حکمروایی محلی دارند؟ چالش‌های آن‌ها در ایفای نقش به‌عنوان شورای اسلامی شهر کدام‌اند؟ شرایط و بسترهای علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر مؤثر بر تجربه اعضای شورای اسلامی شهر در قالب چه مضامینی مفهوم‌پردازی می‌شود؟ و درنهایت چه پیامدی برای حکمرانی محلی به همراه خواهد داشت؟

۲. پیشینه و مبانی نظری

در بحث از مرور تحقیقات تجربی گذشته، سیلوا و همکاران (۲۰۲۳) در مطالعه‌ای به دنبال توصیف شبکه‌های حکمروایی محلی با توجه به عملکرد درونی و ارتباطات متقابل آن‌ها، برآورد تنوع، شدت و هماهنگی بین آن‌ها و همچنین برآورد اثرات حکومت مرکزی بر چنین ابعادی بودند. جین آیکو (۲۰۱۴) نیز استدلال کرد ماهیت پیچیده تمرکززدایی ایجاد مراکز قدرتی را تسهیل کرده است که بعداً به‌عنوان راه‌های تسلط عمل کرده‌اند. دالری و جانسون (۲۰۰۵) معتقدند مناسبات پیچیده‌ای بین اجرا، نمایندگی و مشارکت وجود دارد که به‌طور قطع بر دموکراسی محلی و کارایی شورا تأثیر می‌گذارد. آندرو سلی (۲۰۰۶) نشان داد عدم تمرکز به میزان زیادی اقتدار و خودمختاری شهرداری‌های مکزیک را افزایش داده است، اما این تغییرات لزوماً سبب نشده دولت‌های محلی در برابر شهروندان پاسخگوتر شوند یا زمینه مشارکت شهروندان در امور عمومی را فراهم کنند. همچنین ایمانی جاجرمی در مطالعه جامع‌شناختی کارایی شوراهای اسلامی شهر (۱۳۸۴) به این نتیجه رسید که پدیده نبود نهادینگی به میزان و شدت‌های متفاوت میان اعضای شورا وجود دارد. تقریباً تمامی اعضای شورا از نبود قدرت اجرایی و بی‌توجهی سایر سازمان‌ها به درخواست‌ها و نظرات آن‌ها شکایت داشته‌اند. فقیه لاریجانی در بحث از آسیب‌شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران (۱۴۰۱) بیان می‌کند که پس از انقلاب اسلامی برخلاف پیشینه تقنینی کشور، شوراها دارای شخصیت حقوقی مستقل شدند و از نظر حقوقی، شکافی ساختاری میان رکن اجرایی (شهرداری و دهیاری) با رکن نظارتی (شورای اسلامی شهر و روستا) ایجاد شده که افزون بر ناهماهنگی و نبود انسجام ساختاری، آثار و پیامدهای تنش‌آفرینی به‌وجود آورده است. درویشی و همکاران (۱۳۹۹) تأثیر مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی را بر عملکرد مدیریت محلی مطالعه کردند و دریافتند متغیر روابط اجتماعی متقابل بیشترین تأثیر را بر عملکرد مدیریت‌های محلی دارند و متغیرهای مشارکت اجتماعی و اعتماد اجتماعی در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند. شاه‌محمودی (۱۳۸۹) در بحث از الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در ایران معتقد است در حالت موجود، شکل ساختاری سطح محلی به‌صورت مجزا و چندپاره دیده شده که از ویژگی‌های بارز آن می‌توان به تمرکزگرایی، رسمیت محدودکننده و تفکیک عمودی و افقی بالا اشاره کرد که امکان ارائه خدمات کارا و اثربخش به شهروندان را سلب کرده است. اسدی و محمودی (۱۳۸۹) در مقایسه شورای شهر لوینگستون با شوراهای شهر در ایران بر این باورند که در دموکراسی نابالغ ایرانی، امکان نفوذ فردی و جمعی شهروندان بر تصمیم‌گیری‌های شوراها تقریباً بسته است و مکانیسم مشخصی برای ابراز اولویت‌های شهروندان درباره تصمیمات و خود حکمرانان وجود ندارد. زیاری و همکاران (۱۳۹۷) در تبیین علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی نشان دادند مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر ناکارآمدی شورای شهر زاهدان، نداشتن تخصص لازم برای اعضای شورا، جلب‌نکردن اعتماد مردم از سوی مدیران شهری و بی‌توجهی به مشارکت فعال شهروندان و نخبگان در اداره امور شهر است. شیرعلی و شهبازی (۱۳۹۲) نشان دادند نبود نهادینگی شورایی‌ها در شهر تهران متأثر از محدودیت‌های نهادی خود شورایی‌ها، عدم

نظارت، ابهام در قوانین و نبود تعامل متقابل برون گروهی است و این نبود نهادینگی شورایاری نتیجه عدم تعامل بین شورایاری و نهادهای دولتی است. تقوایی و همکاران (۱۳۸۹) به این نتیجه رسیدند که شوراهای برای انجام وظایف خود با دو چالش اصلی مواجه اند: نخست مسائل داخلی که عمدتاً به سطح دانش و تخصص اعضای شوراهای ساختاری، قانونی، تئوریک نهاد شورا مربوط می شود و نیز مسائل بیرونی که ناشی از به رسمیت شناخته نشدن شوراهای توسط نهادهای دیگر است. از منظر مشتریان و کریمی فرد (۱۳۹۵) سه عامل جایگاه شوراها در ساختار حقوقی کشور، نظام اداری متمرکز و اقتصاد رانتی از مهم ترین عوامل ضعف عملکرد شوراهای هستند. نتایج تحقیق ویسی، احمدی پور و قالیباف (۱۳۹۱) نشان داد عوامل اصلی تولید آسیب های دولت محلی در نظام های متمرکز، ریشه در فرهنگ سیاسی، نظام سیاسی، اساسنامه دولت محلی و نوپا بودن شوراهای دارد.

با مرور مهم ترین یافته های تحقیقات گذشته درباره وضعیت شوراهای در ایران و با توجه به مسائلی از قبیل نبود نهادینگی شوراهای، ضعف سرمایه اجتماعی، عملکرد نامناسب شوراهای، ضعف استقلال شوراهای، تمرکزگرایی شدید دولتی، منفعت جویی شخصی، ابهامات قانونی شوراهای، عدم تفکیک وظایف و نبود ارتباط تعریف شده بین سطوح حاکمیت در سطح ملی و محلی می توان نتایج را در قالب سه رویکرد آسیب شناسی نهاد شورا، ارزیابی عملکرد نهاد شورا و بررسی جایگاه قانونی شورا در نظام مدیریتی کشور تحلیل و جمع بندی کرد. در این میان واکاوی چالش های نهادینگی شورای اسلامی شهر، در مقایسه با نتایج تحقیقات گذشته و نیز سرنوشت آن در این مدت، ضرورت انجام این مطالعه را فراهم آورده است.

حکمرانی چندسطحی در بیشتر کشورها به ویژه در کشورهای با رشد اقتصادی بیشتر مورد استفاده قرار می گیرد. این امر تا حد زیادی به مزایای فرض شده تمرکززدایی از نظر ارائه خدمات عمومی برمی گردد. بخشی از آن نیز به دلیل تمایل به پراکندگی قدرت سیاسی و کاهش تصدی گری های دولت است.

جامعه ایرانی از زمان مشروطه تاکنون برای برپایی نهادهای دموکراتیک تلاش کرده است و توجه به ایجاد حکومت های محلی با عملکرد مؤثر و به طور دموکراتیک به عنوان بخشی از روند تلاش برای نهادینه کردن حاکمیت دموکراتیک در دهه های گذشته بوده است. اساس این تلاش ها بر این فرض بود که دموکراسی محلی، بنیادی مهم برای ایجاد نهادهای دموکراتیک در کشور فراهم می کند. اما به دلایل مختلف از جمله فراهم نبودن زمینه های مناسب فرهنگی، سیاسی و عدم تطبیق نهادهای دموکراتیک با ساختار سیاسی-اجتماعی ایران این تلاش ها با موفقیت همراه نبوده است (الله وردی زاده و همکاران، ۱۳۹۴: ۴۲).

حکمرانی^۱ فرایند قاعده گذاری، اجرای قواعد، بررسی، نظارت و کاربست بازخوردها با اعمال قدرت مشروع و به منظور دستیابی به هدف مشترکی برای همه کنشگران و ذی نفعان در چارچوب ارزش ها و هنجارها در محیط یک سازمان یا یک کشور است (فرازمند، ۲۰۰۴: ۱۲). علاوه بر این، اصطلاح «حکمرانی» برای توصیف طیف گسترده تری از ترتیبات برای تبادلات افقی و عمودی بین ذی نفعان در سطوح مختلف دولت استفاده می شود (استوکر، ۲۰۱۱: ۲۰۴)؛ بنابراین حکمرانی عموماً در ارتباط با فرایند تصمیم گیری و سیاست گذاری تعریف شده است که براساس آن تصمیم گیری ها باید به صورت جمعی، با مشارکت ذی نفعان چندگانه و به صورت فرایندی شفاف و پاسخگو، صورت بگیرد. حکمرانی در مورد فرایندهایی است که توسط آن تصمیمات سیاست های عمومی اتخاذ و اجرا می شود و نتیجه تعاملات، روابط و شبکه های بین بخش های مختلف است (دولت، بخش عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) که شامل تصمیم گیری، مذاکره و روابط مختلف قدرت، بین ذی نفعان برای تعیین نحوه انجام کارها و نحوه ارائه خدمات

می‌شود. پس حکمرانی بسیار فراتر از دولت یا «حکمرایی خوب»^۱ است و نحوه برنامه‌ریزی، مدیریت و تنظیم یک خدمت یا مجموعه خدمات را در مجموعه‌ای از نظام‌های سیاسی اجتماعی و اقتصادی شکل می‌دهد (ابراهیم‌زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۳۱). براساس این تعریف، تنظیم قوانین و فرایندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و نحوه نقش‌آفرینی کنشگران و ذی‌نفعان در فرایند سیاست‌گذاری و اعمال قدرت تأثیر می‌گذارد، بخشی از وظایف حکمرانی است. به‌علاوه موفقیت حکمرانی معمولاً با مشخصه‌هایی از جمله دستیابی به ارزش‌ها، رضایتمندی، عدالت‌گستری، مهار فساد، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی، یکپارچگی و امثال آن سنجیده می‌شود. چگونگی میدان‌دادن به نظام ارزشی ذی‌نفعان در یک روی حکمرانی موجب می‌شود که مدل‌های مختلفی از شیوه‌های پیاده‌سازی حکمرانی در جهان معاصر مطرح باشد، از جمله حکمرانی خوب، حکمرانی متعالی، حکمرانی ناب و دیگر شیوه‌های حکمرانی.

در حوزه حکمرایی محلی غالباً در سه دیدگاه مکتب مشارکت دموکراتیک، مکتب خدمات کارآمد و مکتب توسعه بیان شده است. استدلال مکتب مشارکت دموکراتیک این است که حکومت محلی برای ایجاد دموکراسی در سطح محلی و تضمین مشارکت سیاسی وجود دارد. از این منظر، دولت محلی بستر آموزشی برای مشارکت دولت ایالتی و ملی را تشکیل می‌دهد (بشیریه، ۱۳۷۶: ۱۱۷). همچنین ساختار دموکراتیک حکومت محلی با ایجاد توزیع قدرت در جامعه از طریق فرایند تصمیم‌گیری، همان‌طور که از دیدگاه کثرت‌گرایان درک می‌شود، نمایندگی محلی را تضمین می‌کند. مدافعان اصلی مکتب خدمات کارآمد، ویلیام مکنزی و شارپ هستند. از نظر محققان این مکتب فکری، اهداف حکومت محلی ارائه خدماتی است که به‌صورت محلی برای مردم مشخص می‌شود. همچنین کارویژه‌های تأمین خدمات و ساخت جاده‌های محلی، حفظ نظم و قانون، تأمین آب، ساخت مرکز بهداشتی-اجتماعی و... را برای مردم برعهده دارد. از منظر این مکتب، از آنجا که حکومت محلی نزدیک‌ترین حکومت به مردم است، باید با مسئولیت‌های خود آشنا باشد. کافل و کرکی (۲۰۰۳) نیز بر این باورند که بحث اصلی این مکتب این است که کارکرد دولت محلی، ایجاد ارائه خدمات کارآمد به ساکنان محلی است. درنهایت، دیدگاه مکتب توسعه این است که دولت محلی باید به‌عنوان عامل توسعه عمل کند. این تئوری‌ها از کشورهای درحال توسعه سرچشمه می‌گیرند تا دولت محلی را عامل توسعه‌ای قرار دهند. در فرایند تصمیم‌گیری، مشارکت شهروندان و فرایند دموکراسی‌سازی دو جنبه اساسی هستند که از موجودیت حکومت محلی دفاع می‌کنند و بدون سیستم حکومت محلی نمی‌توان هیچ نظام سیاسی‌ای را کامل و دموکراتیک محسوب کرد.

پیترز تلاش کرد تا یک هسته مشترک را تعریف کند که همه رویکردها را به هم پیوند دهد. به گفته پیترز، مهم‌ترین عنصر نهادگرایی این است که نهادها ویژگی ساختاری یک جامعه یا سیاست هستند. این ساختار ممکن است مانند یک قوه مقننه، یک سازمان در بوروکراسی عمومی یا یک چارچوب قانونی رسمی باشد، یا ممکن است مانند مجموعه‌ای غیررسمی باشد. ویژگی دوم وجود ثبات در طول زمان است. ویژگی سوم این است که باید بر رفتار فردی تأثیر بگذارد یا به‌نوعی رفتار اعضای خود را محدود کند. در میان اعضای نهادها باید میزانی از ارزش‌ها و معانی مشترک وجود داشته باشد. این محدودیت‌ها ممکن است رسمی یا غیررسمی باشند، اما اگر قرار است نهادی وجود داشته باشد، باید محدودیت‌هایی نیز پیش‌بینی شده باشد (پیترز، ۱۹۹۸). همچنین دامنه نهادها را می‌توان با استفاده از تمایزی که اخیراً در بحث علوم اجتماعی بین دولت و حکومت مطرح شده گسترش داد. دولت شامل نهادهای رسمی سیاسی و اداری است. در مقابل، حکمرانی به شبکه‌های بازیگری اطلاق می‌شود که خارج از ساختارهای رسمی دولتی درحال توسعه بوده‌اند و مجموعه‌ای از سازمان‌ها و بازیگران مهم را در عرصه محلی تشکیل می‌دهند (رودز، ۱۹۹۷).

استفاده از نهادگرایی جدید به عنوان یک چارچوب مفهومی به معنای تمرکز بر دو موضوع است: نخست، قوانین در سازمان ها و پیوندهای غیررسمی، دوم، تغییر از مفهوم رسمی به غیررسمی از نهادها که به معنای تمرکز بر فشارهای غیررسمی است که تصمیم گیری را شکل می دهد، نه ساختارهای رسمی. همچنین در پرداختن به موضوع سیاست محلی، معمولاً بر سه بعد نهادی باید متمرکز شد و آن ها را مشخص کرد که دوام و حیات سیاست محلی به طور اساسی به آن بستگی دارد. اول، عدم تمرکز: موقعیت حکومت محلی در سیستم حکومتی چندسطحی یک کشور اساساً به این بستگی دارد که آیا و تا چه اندازه قدرت ها، صلاحیت ها و مسئولیت های مربوط از سطوح بالا به سطوح پایین (دولت محلی) منتقل می شوند («غیرمتمرکز»). دوم، قلمروی محلی، سوم، دموکراسی سازی. کیفیت دموکراتیک سیاست محلی اساساً به انتخاب نهادها، قوانین و رویه های دموکراسی نمایندگی یا مستقیم و اشکال رهبری سیاسی-اداری در حکومت محلی بستگی دارد.

فرض دیدگاه نهادی جدید این است که برای درک علل و پیامدهای اشکال مختلف حکمروایی باید بررسی شود که آیا نهاد تأثیرات محدودکننده یا توانمندی بر رفتار اعضا (از نظر قوانین رسمی و غیررسمی) دارد و میزان اثربخشی آن ها و همچنین میزان فعالیت آن ها را قضاوت شود. براین اساس، اعضای شورا بسته به محیط خود، به موقعیت های مشابه واکنش متفاوتی نشان می دهند. این محیط شامل عوامل ساختاری مانند قوانین و مقررات قانونی، تعاملات درون سازمانی و بین سازمانی است؛ بنابراین، افراد مشروط به بافت محل از جمله اندازه اقتدار محلی، وضعیت اجتماعی-اقتصادی، روابط مرکزی-محلی و همچنین موقعیت ساختاری در شبکه های مختلف رفتار می کنند. علاوه بر این، هویت فرهنگی و هنجارها عوامل مهمی هستند که بر عملکرد آن ها در تصمیم گیری ها و سیاست گذاری های محلی تأثیر می گذارند.

یکی از مهم ترین معیارهای سنجش نهادمندی، مجموعه شاخص هایی است که ساموئل هانتینگتون ارائه کرده است. هانتینگتون معتقد است از طریق چهار مؤلفه می توان به میزان نهادینه شدن هر ساختاری پرداخت. این ابعاد عبارت اند از: استقلال، سازگاری، پیچیدگی و انسجام. وی استدلال می کند که این چهار بعد برای انواع مختلفی از ترتیبات نهادی کاربرد دارند. همچنین شیوه های برای درک تحولاتی هستند که ساختارها باید برای بقا آن ها فراهم کنند و بتوانند بر اعضا و محیطشان تأثیرگذار باشند. این چهار بعد را به طور خلاصه می توان به این شرح بیان کرد: ۱. استقلال نشان دهنده نگرانی از ظرفیت نهادها برای تصمیم سازی و اجرای تصمیمات خودشان است؛ از این منظر تا آنجا که به سازمان یا نهاد دیگری وابسته نباشند، می توان گفت که آن ها نهادینه شده اند. این مفهوم از نظر بودجه و منابع درآمد مستقل می تواند عملیاتی شود؛ ۲. سازگاری که به میزان انطباق یک نهاد با تغییرات محیط اشاره دارد. نهاد باید بتواند علی رغم تغییر در محیط، به واردات منابع مورد نیاز ادامه دهد؛ ۳. پیچیدگی که ظرفیت یک نهاد را در ایجاد ساختارهای داخلی برای تحقق اهداف خود و کنارآمدن با محیط نشان می دهد؛ ۴. انسجام که بیانگر ظرفیت نهاد برای مدیریت حجم کاری خود و توسعه روش هایی برای پردازش وظایف به موقع و به صورت معقول است. این بعد همچنین بیانگر ظرفیت یک نهاد برای تصمیم گیری درباره وظایف اصلی خود و جلوگیری از انحراف از وظایف اصلی است. از میان ابعاد ذکر شده ابعاد پیچیدگی و انسجام که بیانگر ظرفیت مدیریت داخلی یک نهاد هستند، ممکن است بهتر بتوانند نهادمندی را نشان بدهند و ابعادی مانند استقلال از مظاهر نهادمندی هستند؛ یعنی یک سازمان یا نهاد به دلیل نهادینگی مستقل می شود.

جمع بندی ادبیات نظری تحقیق نشان می دهد مطالعه نظری مطرح شده در زمینه حکومت های محلی بیشتر درباره نهادمندی حکومت های محلی، آسیب شناسی نهاد شورا، تمرکززدایی، توسعه دموکراسی و کارایی حکومت های محلی در ارائه خدمات مطلوب به شهروندان است. در این میان، لنز نظری فهم تجارب اعضای شوراهای اسلامی شهر در زمینه حکمروایی محلی، از منظر رویکردی نهادگرایانه است تا بتوان به بررسی تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر از حکمروایی محلی، روند نهادینگی، موانع و چالش ها پرداخت.

۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع مطالعات کیفی و با استفاده از روش نظریه مبنایی انجام شده است. این روش با قابلیت دوگانه در امکان تحلیل داده‌های کیفی و نظریه‌سازی رویکرد جامع‌تری نسبت به دیگر روش‌ها ارائه می‌کند. مشارکت‌کنندگان این پژوهش را «کلیه اعضای شوراهای اسلامی شهرهای مختلف کشور» تشکیل می‌دهند. براساس منطق نمونه‌گیری هدفمند، ابتدا مصاحبه با نمونه‌ای از اعضای شوراهای اسلامی شروع شد و پس از گردآوری اولیه داده‌ها و تحلیل تدریجی هم‌زمان آن‌ها، با کمک گرفتن از روش نمونه‌گیری نظری به گردآوری داده‌ها پرداخته شد تا بتوان به اشباع نظری دست یافت. در نمونه‌گیری هدفمند، افراد به دلیل اطلاعات و تجربه بیشتری که درباره پدیده حکمروائی محلی و شورای اسلامی شهر داشتند، عمدتاً انتخاب شدند. برای جمع‌آوری داده‌ها، با ۵۰ عضو شوراهای اسلامی شهرهای مختلف تهران، شهریار، کاشان، ساوه، شاهین‌شهر، فرخ‌شهر، تالش، نورآباد، خرم‌آباد، زاهدان، سنندج، لالی، اراک، زابل، سقز، میناب، سفیدشهر، بابل، مشهد، گرگان، کرمانشاه، بروجرد، اهواز و برخی از اعضای شورای عالی استان‌ها مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به عمل آمد.

در روش مبنایی، فرایند گردآوری داده‌ها و تحلیل آن‌ها هم‌زمان انجام می‌شود؛ به‌طوری‌که به موازات جمع‌آوری داده‌ها تحلیل هم انجام می‌شود. این کار با خردکردن داده‌ها، مفهوم‌سازی، مقوله‌سازی و یکپارچه‌سازی داده‌ها شکل می‌گرفت و در ادامه با فرایند مقایسه و آفرینش پرسش‌های تازه به شکل‌گیری ایده‌های پژوهشگر می‌انجامید. درمجموع تحلیل داده‌ها در غالب سه سطح از تحلیل که شامل کدگذاری باز، کدگذاری محوری و گزینشی صورت گرفت و درنهایت مقوله‌های مختلف استخراج‌شده در قالب یک نمودار که الگوی کدگذاری یا مدل پارادایمی نامیده می‌شود، ترسیم و تفسیر شد. همچنین برای ثبت مطالب به ضبط مصاحبه پرداخته شد (متوسط زمان ۴۵ تا ۶۰ دقیقه) و نیز یادداشت‌هایی تهیه شد.

این مطالعه برای تأمین اعتبارپذیری، مبنی بر اینکه محقق همان چیزی را می‌بیند که با واقعیت تجربی منطبق و برای دیگران آشکار است (فلیک، ۱۳۹۵). با راهبرد «کنترل توسط مشارکت‌کنندگان» بعد از رسیدن به مرحله کدگذاری نهایی، نتایج با اعضای شوراها در میان گذاشته شد تا وجه اطمینان‌پذیری اعتبار کیفی مشخص شود. همچنین در راستای معیار باورپذیری اعتبارپذیری پژوهش‌های کیفی از راهبرد «گفتگو با همتایان» استفاده شد؛ به‌نحوی‌که از افراد صاحب‌نظر و علاقه‌مند بهره گرفته شد و نیز به روش حداقل مداخله در توصیف^۱ سعی شد با استفاده از نقل‌قول‌های مختلف، یافته‌ها برگرفته از فهم و تجارب مشارکت‌کنندگان باشد. در بحث از پایایی، در این مطالعه علاوه بر دقت در یادداشت‌برداری به ثبات پاسخ‌های کدگذاران دیگر تکیه شده است. درواقع مصاحبه‌های ضبط‌شده به‌طور دقیق به‌لحاظ کلامی و غیرکلامی مکتوب شد و درنهایت طی جلسات مختلف، توافق مشترکی بین واحدهایی معنایی و مضامین حاصل به‌عمل آمد.

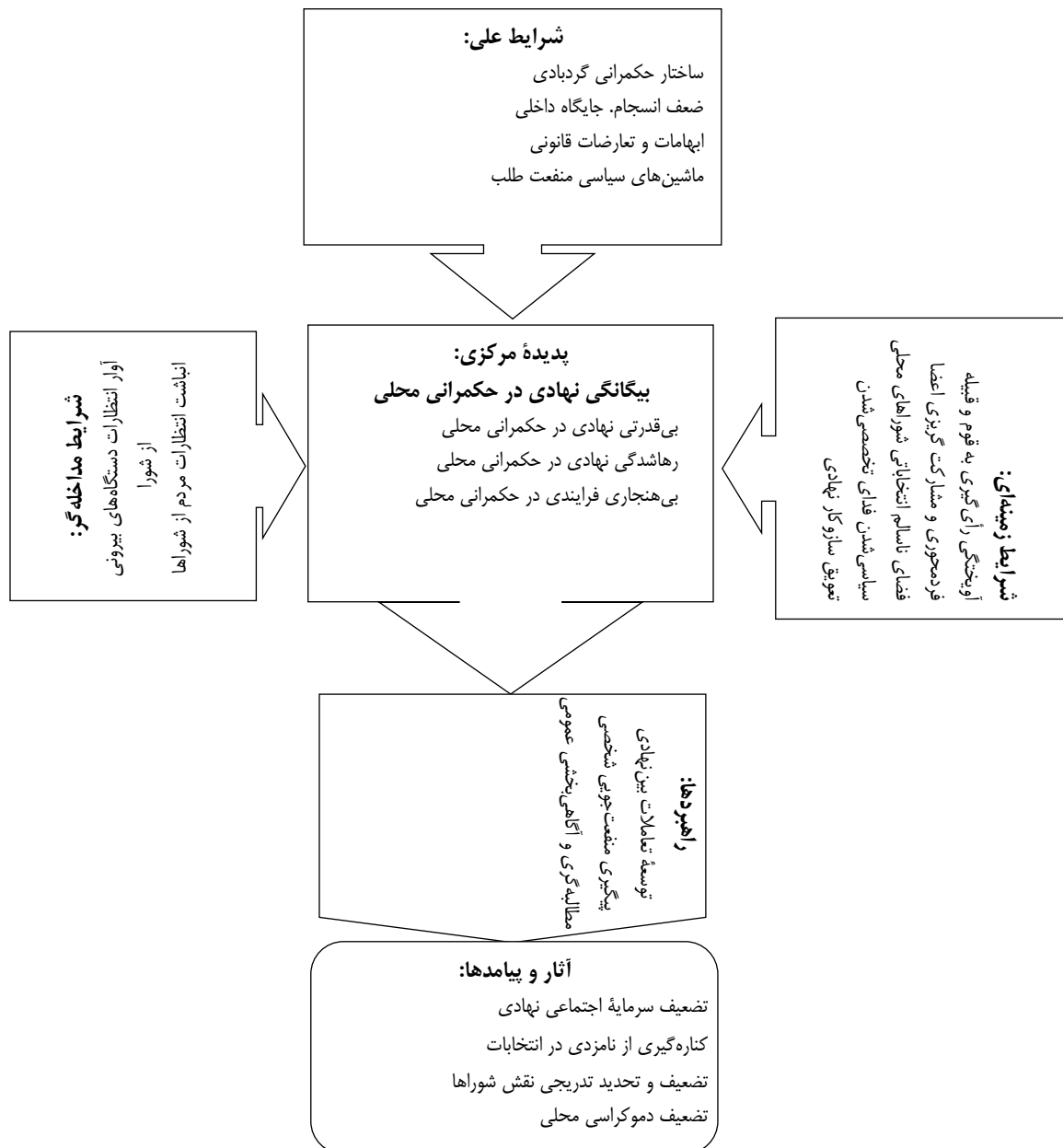
جدول ۱. مشخصات مشارکت‌کنندگان در پژوهش

ردیف	سمت	نام استان / شهرستان	تحصیلات	سن
۱	عضو شورای شهر	چهارمحال و بختیاری / فرخ شهر	کارشناسی ارشد	۵۰
۲	عضو شورای شهر	اصفهان / شاهین‌شهر	دکتری	۴۸
۳	عضو شورای شهر	اصفهان / کاشان	کارشناسی	۶۱
۴	عضو شورای شهر	اصفهان / کاشان	دکتری	۴۲
۵	عضو شورای شهر	اصفهان / کاشان	دکتری	۵۱
۶	عضو شورای شهر	اصفهان / کاشان	فوق لیسانس	۵۷
۷	عضو شورای شهر	تهران / شهریار	لیسانس	۵۴

ردیف	سمت	نام استان / شهرستان	تحصیلات	سن
۸	عضو شورای شهر	تهران/ شهریار	دکتری	۳۴
۹	عضو شورای شهر	تهران/ شهریار	فوق لیسانس	۳۸
۱۰	عضو شورای شهر و نماینده شورای عالی استان ها	گیلان/ تالش	فوق لیسانس	۵۵
۱۱	عضو شورای شهر و نماینده شورای عالی استان ها	لرستان/ نورآباد	دکتری	
۱۲	عضو شورای شهر	لرستان/ خرم آباد	دکتری	۳۹
۱۳	عضو شورای عالی استان ها	تهران	دکتری	۴۸
۱۴	عضو شورای شهر	سیستان و بلوچستان/ زاهدان	دکتری	۵۶
۱۵	عضو شورای شهر	خراسان رضوی/ مشهد	دکتری	۴۷
۱۶	عضو شورای شهر	کردستان/ سنندج	دکتری	۴۰
۱۷	محقق شوراها	تهران	دکتری	۴۰
۱۸	عضو شورای شهر	خوزستان/ لالی	لیسانس	۳۸
۱۹	شهردار	خراسان جنوبی/ قائنات	دکتری	۴۴
۲۰	عضو شورای شهر	خراسان جنوبی/ بشرویه	لیسانس	۶۵
۲۱	عضو شورای شهر	مرکزی/ اراک	دکتری	۵۷
۲۲	عضو شورای شهر	لرستان/ بروجرد	دکتری	۵۴
۲۳	عضو شورای شهر	سیستان و بلوچستان/ زابل	دکتری	۴۲
۲۴	عضو شورای شهر	سیستان و بلوچستان/ زابل	لیسانس	۵۳
۲۵	عضو شورای شهر	مرکزی/ اساه	لیسانس	۳۸
۲۶	عضو شورای شهر	آذربایجان شرقی/ تبریز	دکتری	۴۶
۲۷	عضو شورای شهر	تهران	دکتری	۶۱
۲۸	عضو شورای شهر	تهران	دکتری	۴۴
۲۹	عضو شورای شهر	تهران/ شهریار	لیسانس	۵۰
۳۰	عضو شورای شهر	خوزستان/ لالی	کارشناسی	۴۵
۳۱	عضو شورای شهر	هرمزگان/ میناب	کارشناسی ارشد	۴۱
۳۲	عضو شورای شهر	اصفهان/ سفید شهر	لیسانس	۳۸
۳۳	عضو شورای شهر	چهارمحال و بختیاری/ فرخ شهر	دکتری	۵۲
۳۴	عضو شورای شهر	کردستان/ سقز	دکتری	۵۳
۳۵	عضو شورای شهر	تهران	کارشناسی ارشد	۶۵
۳۶	عضو شورای شهر	مرکزی/ اراک	لیسانس	۵۸
۳۷	عضو شورای شهر	تهران	کارشناسی ارشد	۴۹
۳۸	عضو شورای شهر	مازندران/ بابل	دکتری	۳۸
۳۹	عضو شورای شهر	مرکزی/ اراک	کارشناسی ارشد	۴۵
۴۰	عضو شورای شهر	گلستان/ گرگان	کارشناسی ارشد	۵۱
۴۱	عضو شورای شهر	کرمانشاه	کارشناسی	۵۵
۴۲	عضو شورای شهر	خوزستان/ اهواز	کارشناس ارشد	۵۴
۴۳	عضو شورای شهر	تهران	کارشناسی ارشد	۶۵
۴۴	عضو شورای شهر	لرستان/ بروجرد	کارشناسی	۶۲
۴۵	عضو شورای شهر	لرستان/ بروجرد	کارشناسی	۴۸
۴۶	عضو شورای شهر	خراسان جنوبی/ بیرجند	کارشناسی	۶۸
۴۷	عضو شورای شهر	تهران/ دماوند	کارشناسی	۳۸
۴۸	عضو شورای شهر	کردستان/ سقز	کارشناسی ارشد	۴۵
۴۹	عضو شورای شهر	همدان/ ملایر	کارشناسی ارشد	۴۹
۵۰	عضو شورای شهر	لرستان/ الیگودرز	کارشناسی	۵۲

۴. یافته‌های پژوهش

در این بخش از مطالعه، نتایج کدگذاری محوری ارائه می‌شود تا در ادامه بتوان محورها، مقوله‌های اصلی و فرعی حاصل را تحلیل کرد.



شکل ۱. مدل پارادایمی فهم تجربه حکمروایی محلی از منظر اعضای شوراهای اسلامی شهر

۱-۴. پدیده مرکزی: بیگانگی نهادی در سازوکار حکمرانی محلی

در پاسخ به سؤال اساسی پژوهش، کانونی‌ترین پدیده‌ای که از تجارب زیسته اعضای شورای شهر درباره چالش حکمروایی محلی با استفاده از تحلیل داده‌های باز، محوری و گزینشی استخراج شد مقوله هسته‌ای «بیگانگی نهادی در سازوکار حکمرانی محلی» است. موضوع از خودبیگانگی برای اولین بار در ادبیات کارل مارکس فیلسوف آلمانی ظاهر شد که ناشی از ناهماهنگی بین ماهیت شغل و ماهیت انسان بود و به حالتی اشاره دارد که فرد شاغل، کنترل خود را بر رویدادهای اطراف از دست داده است. مارکس به تبعیت از هگل از خودبیگانگی را نتیجه اختلال اجتماعی می‌دانست (مارکس، ۱۹۷۶). بیگانگی اصولاً زمانی اتفاق می‌افتد که افراد نگرش منفی به یک موقعیت داشته باشند و احساسی را تجربه کنند که خوشایند آن‌ها نیست. در اینجا منظور از بیگانگی نهادی در سازوکار حکمرانی محلی، احساسی است که اعضای شورا به جایگاه شورا از یک سو و از سوی دیگر در تعامل با دستگاه‌ها و نهادهای دولتی مختلف دارند؛ بنابراین، زمانی که اعضای شوراها هم در تعاملات بیرونی با سایر نهادها و هم در مناسبات موقعیت داخلی با تعارض و پارادوکس مواجه باشند، پدیده بیگانگی نهادی حکمرانی اتفاق می‌افتد. این بیگانگی نهادی در قالب مقوله‌های فرعی زیر بیشتر قابل تحلیل است.

۱-۱-۴. بی‌قدرتی نهادی در حکمرانی محلی

بی‌قدرتی وضعیتی است که در آن افراد قادر به انجام فعالیت‌های سازمانی و نیز تصمیم‌گیری مناسب نیستند. چنین تجربه‌ای حاکی از احساسی است که اعضا به جایگاه خود در مناسبات و تعاملات با سایر دستگاه‌های دولتی و نهادها دارند. به‌طور مشخص‌تر به بیان یکی از اعضای شورای شهر: «شوراها فاقد استقلال کامل هستند و از اختیارات حداقلی برخوردارند و نیز نهادهای دیگر در امور اجرایی آن‌ها مداخله می‌کنند. دستگاه‌های بالادستی، فرمانداری، استانداری، دادستانی، نیروی انتظامی و... فشارهایی روی شما می‌آورند که شما را از عملکرد واقعی‌تان دور می‌کند. شما می‌خواهید کاری را به نفع مردم و شهر انجام دهید، ولی بالادستی‌ها مقاومت می‌کنند. این امر موجب شده است که شوراها آن‌طور که باید نتوانند خدمات‌رسانی کنند» (عضو شورای شهر شهر شیراز). در مواجهه دیگری از بی‌قدرتی، برخی از اعضای شوراها اذعان کردند که بسیاری از نمایندگان مردم در شوراهای اسلامی شهر بدون شناخت و آگاهی از ظرفیت‌ها و جایگاه شوراها وارد این نهاد شده‌اند و همین عدم آگاهی به جایگاه نهادی حکمرانی محلی شوراها آسیب وارد کرده است: «مشکل این است که وقتی من عضو شورا می‌شوم، نمی‌دانم برای چه به شورا آمده‌ام. معمولاً سرشت شوراها به شکلی ریخته شده که اعضای شورا در حقیقت به‌جای نظارتی که تعریف خاص خودش را دارد، حالت مداخله در بحث اجرایی شهرداری پیدا می‌کند و اینجاست که اختلاف و مناقشه پیدا می‌کنند» (عضو شورای شهر تبریز).

۲-۱-۴. رهاشدگی نهادی در حکمرانی محلی

اعضای شوراها بر این باور بودند که با تداوم نهادی شوراها در دوره‌های مختلف، به‌تدریج کارآمدی و مشروعیت شوراها کاهش یافته است. این عدم اقبال به شورا از یک سو از منظر عملکرد منفعت‌جویانه و شخصی اعضای شوراها و از سوی دیگر، نظام سیاسی توجه کمتری به این نهاد کرده که بیانگر رهاشدن نهادی در حکمرانی محلی شوراها است: «این بی‌توجهی حتی از سوی شهرداران که خود از سوی شورا انتخاب شده‌اند دیده می‌شود، به‌طوری‌که شهردار، به‌دلیل اختلافات و تعارضات داخلی اعضا، فرصت را برای خود مغتنم شمرده و پاسخگویی لازم را نسبت به شوراها ندارند» (عضو شورای اسلامی شهر کاشان).

۳-۱-۴. بی‌هنجاری فرایندی در حکمرانی محلی

فرایندها برای ایجاد هماهنگی، انگیزه و کارایی در یک سازمان ضروری است و سازمان‌ها نیاز دارند دانش و تجربه تولیدشده در طول فعالیت خود را حفظ و آن‌ها را به فرایندهای جاری سازمان تبدیل کنند. در هر دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر، تغییرات گسترده در میان افراد منتخب، مانع تثبیت قواعد و رویه‌های داخلی و تبدیل آن‌ها به روال‌ها و رویه‌های جاری می‌شود. چنین امری سبب نبود هنجارمندی قواعد شده و در برخی موارد به‌جای ضوابط قانونی، سلايق شخصی و منافع گروهی در اولویت قرار گرفته است. پیامد چنین آسیبی مانع شایسته‌سالاری در انتخاب اعضای هیئت‌رئیس و سایر کمیسیون‌ها و توجه به ظرفیت‌های اعضا است که به‌نوبه خود به پدیده بیگانگی نهادی دامن زده است: «در شورای شهر ما فردی بود که از همه نظر شرایط ریاست شورا را داشت، ولی چون قاعده خاصی برای تعیین ریاست شورا وجود ندارد، اعضا نفر دیگری را که کارایی و تجربه پایینی داشت به‌عنوان رئیس انتخاب کردند» (عضو شورای شهر ساوه).

حتی در بحث مهم‌ترین اقدام شوراهای اسلامی شهر که همان انتخاب شهردار برای اداره امور شهر است، هنوز چارچوب معینی وجود ندارد و از بدو تشکیل شوراهای یکی از مواردی که موجب اختلاف و عدم توافق بین اعضا می‌شود، انتخاب شهردار است. یکی از مشکلات مدیریت شهری، اختلافات شورا و شهردار یا اختلافات داخلی شورا درخصوص عملکرد شهردار است و این قضیه عامل عدم ثبات مدیریت شهری و کوتاه‌شدن عمر مدیریتی شهردار است؛ به‌طوری‌که شاهد تغییر مداوم شهرداران از سوی شوراهای هستیم. چالش دیگر شوراهای نبود برنامه منسجم برای اداره شهر در مدت چهار سال است که شوراهای را با روزمرگی مواجه کرده است و به‌جای تمرکز بر تصمیمات کارشناسی و آینده‌نگرانه برای شهر، شوراهای به‌سمت اقدامات جزئی و سطحی می‌روند. براین‌اساس بیگانگی نهادی، تجلی فاصله‌گیری از نقش و کارکرد عملکرد شوراهای است.

۲-۴. شرایط علی

در سطح عاملیتی متأثر از عملکرد شوراهای، ساختار حکمرانی گردبادی، ابهامات قانونی و انسجام داخلی شوراهای، ماشین‌های سیاسی منفعت‌طلب و تعویق سازوکار نهادی مهم‌ترین شرایط علی هستند که سبب پیدایش پدیده بیگانگی نهادی اعضای شوراهای اسلامی شهر شده‌اند.

۱-۲-۴. ساختار حکمرانی گردبادی

گردباد^۱ سیستم بادی پیچشی‌ای است که در حکمرانی گردبادی، برخی تصمیمات متمرکز نظام سیاسی و نهادهای بالادستی بر وظایف شوراهای اثر می‌گذارد و به‌یک‌باره سبب به‌هم‌ریختگی اوضاع می‌شود. در این ساختار حکمرانی، تمرکزگرایی در قالب تصمیم‌گیری به شیوه عمودی (از بالا به پایین) و نیز سیاست‌گذاری موقعیتی به معنای عدم ثبات در تعیین سیاست‌ها و متغیر بودن تصمیم‌سازی‌ها به بیگانگی نهادی دامن می‌زند: «من خودم هم شهردار بودم. دوره قبل عضو شورا بودم. در این دوره صلاحیت من رد شد. کسی هم جوابگو نیست. کاملاً مشخص است که دارند برخورد سیاسی با شورا می‌کنند که نباید از این کارها بشود» (عضو شورای شهر کاشان).

1. Whirlwind

۲-۲-۴. ضعف انسجام و جایگاه داخلی

برداشت محقق از مصاحبه های انجام شده این است که بیشتر اعضای شوراهای اختلافات داخلی و عدم اجماع بر منافع عمومی را از آسیب های کنونی این نهاد برمی شمردند؛ بنابراین نهادی که هنوز در تنظیم روابط بین اعضای خود با چالش مواجه است و نتوانسته به عنوان یک جمع همگرا جایگاه خود را تثبیت کند و در مناسبات و تعاملات بین نهادها نیز به حساب آورده نمی شود، از ضعف انسجام و جایگاه داخلی رنج می برد: «در دوره قبل شورای ما تبدیل به دو ائتلاف چهار و پنج نفره شده بود. ما جزو ائتلاف پنج نفره بودیم و به شهردار رأی نداده بودیم؛ بنابراین مدام شهردار را با طرح سؤال به شورا می کشاندیم و با طرح های آن ها مخالفت می کردیم و همه کارها قفل شده بود» (عضو شورای شهر کاشان).

۳-۲-۴. ابهامات و تعارضات قانونی

در تحلیل بیشتر قوانین مرتبط با شوراهای، شاهد استفاده از کلمات و مفاهیم غیرصریح از قبیل همکاری، نظارت، پیگیری و... هستیم. تغییر و اصلاح مداوم در مواد قانون شوراهای و آیین نامه ها و دستورالعمل ها نشان می دهد هنوز تا ثبات در این حوزه راه طولانی در پیش است. حتی یکی از مهم ترین اسناد بالادستی کشور چشم انداز بیست ساله و برنامه های پنج ساله توسعه است که می توان گفت حکمروایی محلی در آن سهواً یا عمداً مورد غفلت قرار گرفته است: «بندی در قانون وجود دارد که دستگاه های خدمات رسان مثل اداره برق، آب و گاز ارائه گزارش به شوراهای بدهند، ولی عملاً چون انتخاب رؤسای آن دستگاه ها و نظارت بر عملکرد آن ها زیر نظر شورا نیست، عملاً نمی شود کار نظارتی روی آن ها انجام داد» (عضو شورای شهر شهریار).

۴-۲-۴. ماشین های سیاسی منفعت طلب

ماشین های سیاسی منفعت طلب به معنای گروه ها و جریاناتی اند که با برنامه مشخص و استفاده از پول و توزیع امکانات، نماینده هایی را به شورا می فرستند و با استفاده از حضور در کانون قدرت محلی، به دنبال منافع شخصی یا گروهی خود هستند. براین اساس، مقامات محلی که با حمایت ماشین های سیاسی انتخاب می شوند، از موقعیت های خود برای دادن امتیازات و پاداش ها به هواداران خود استفاده می کنند. رؤسای ماشین های سیاسی غیرمنتخب معمولاً با اعمال نفوذ درصدد عقد قراردادهای پرسود، برای پروژه های بزرگ در شهرهای خود هستند که آن ها و طرفدارانشان را ثروتمند می کند.

۳-۴. شرایط زمینه ای

در مدل پارادایمی نظریه مبنایی، شرایط زمینه ای متکی به بسترهای مرتبط با زمان و مکان پدیده محوری است. در ادامه به تحلیل مقوله ها و مضامین استخراج شده پرداخته می شود.

۱-۳-۴. آویختن رأی گیری به قوم و قبیله

بررسی ها نشان می دهد رقابت های انتخاباتی در سطح مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر، مبتنی بر هویت های قومی و تعلقات خانوادگی و طایفه ای است و تأثیر مستقیمی بر نحوه مشارکت آن ها در انتخابات دارد. در بسیاری از شهرهای کوچک و متوسط، این نوع حرکت های انتخاباتی مشهود است و خیلی از مصاحبه کنندگان نسبت به این وضعیت گله داشتند: «در مناطق ما بیشتر مسائل قومی، ریش سفیدی و مسائل اجتماعی وجود دارد. این مسائل موجب شکست عملکرد شورا است» (عضو شورای شهر زاهدان).

۲-۳-۴. فردمحوری و مشارکت‌گریزی اعضا

هدف از تشکیل شوراها، افزایش مشارکت و همگرایی در بین تصمیم‌سازان است. بیشتر مصاحبه‌کنندگان از عدم اجماع و اصرار برخی اعضا بر اعمال نظرات خود، در جلسات شورا ناراضی بودند؛ بنابراین، هرچه همگرایی اعضا کمتر باشد، کارایی و بهره‌وری این نهاد کاهش می‌یابد:

«بعضی از اعضا اعتقاد دارند که همه چیز باید توسط آن‌ها رقم بخورد و نباید نظری خلاف نظر آن‌ها اجرا شود. کلاً تفکر شورایی ندارند و وقتی وارد شورا می‌شوند، بیش از همه به کار لطمه می‌زنند» (عضو شورای شهر کاشان).

۳-۳-۴. فضای ناسالم انتخاباتی شوراهای محلی

برخی شرایط ناسالم حاکم بر انتخابات شوراهای محلی سبب یأس و سرخوردگی شده و موجب دلزدگی اعضای شوراهای به کلیت شورا شده است. به‌طور عینی‌تر، افراد برای ورود به شوراها برخلاف قواعد انتخاباتی به شیوه‌های مختلفی از جمله برگزاری مهمانی، توزیع بسته‌های معیشتی در بین نیازمندان، گرفتن بیعت از بزرگان طوایف و حتی خرید رأی متوسل می‌شوند و با شعارهای فریبنده و وعده‌های غیرممکن، فرصت انتخاب اصلح و حضور افراد شایسته در شورا را از شهروندان می‌گیرند: «شورایی که با خرید رأی یا قومیتی به کشور وارد شده است، خودش را به این افراد مدیون می‌داند. فردی که مردم را با اتوبوس و مینی‌بوس برای رأی آوردن به پای صندوق آورده است، حالا باید به فکر خواسته‌های آن‌ها باشد» (عضو شورای شهر خرم‌آباد).

سیاسی‌شدن فدای تخصصی‌شدن؛ نبود تخصص‌گرایی یکی از پرتکرارترین مواردی بود که از اعضای شورا شنیده شد. اعضای شوراها معتقدند شورا جای افراد غیرمتخصص نیست. نبود تخصص‌گرایی بستر ناکارآمدی و دورشدن از وظایف ذاتی آن را فراهم ساخته است. ورود افراد غیرمتخصص در شوراها از طریق ارائه لیست از سوی گروه‌ها و احزاب، همسویی لیست‌ها با قوه مجریه، شهرت افراد (ورزشی، هنری، سیاسی و اجرایی) و شهرت خانوادگی صورت می‌گیرد: «شوراها به‌جای اینکه تخصصی باشند، به‌سمت سیاسی‌شدن و رقابت‌های جناحی رفتند. به‌جای اینکه به سراغ افراد متخصص، افراد عالم و وارد به مدیریت شهری بروند، رفتند به سراغ افرادی که رأی‌آوری بیشتری در محیط داشتند» (عضو شورای شهر شاهین‌شهر).

۴-۳-۴. تعویق سازوکار نهادی در حکمرانی محلی

نهاد شورا با وجود پیشینه یک‌صدساله در حوزه قانون‌گذاری، در عمل نتوانسته است جایگاه مناسبی در اداره امور کشور داشته باشد؛ به‌نحوی که با توجه به تشکیل بیشتر نهادهای رسمی و بنیادهای انقلابی پس از پیروزی انقلاب، بسیاری از وظایف شوراها در بین سایر دستگاه‌ها تقسیم شده بود و تشکیل با تأخیر شوراها، به چالشی در بین این نهاد با سایر دستگاه‌های دولتی تبدیل شده است. این تعویق نهادی نیز از جمله شرایط علی است که به تقویت بیگانگی نهادی منجر شده است: «الان وجود شورا خیلی محسوس نیست. ولی نظر فردی من باید این رویه باشد تا خودش را اصلاح کند. نقاط ضعف و قوت شورا شناسایی شود. چه از نظر قانونی و چه اجرایی. بیست سال برای یک نهاد که با مردم سروکار دارد زمان زیادی نیست، در مقایسه با یک اداره. بیست سال طول کشیده است تا قانون شورا اجرایی شود. قطعاً در این مدت هم به نتیجه نخواهد رسید. باید به شورا خیلی فرصت داد» (عضو شورای شهر گرگان).

۴-۴. شرایط مداخله گر

در بحث از مدل پارادایمی یافته های پژوهش، چنین شرایطی سایر عوامل را تسهیل یا محدود کرده و راهبردها از آنها نیز می تواند متأثر باشد.

۴-۴-۱. آوار انتظارات دستگاه های بیرونی از شورا

در مصاحبه با اعضای شوراها، بیشتر آنها به توقعات و انتظارات بیش از حد دستگاه های اجرایی اشاره دارند و معتقدند این انتظارات موجب شده توان و ظرفیت شورا دچار پیچیدگی شود. این امر در کنار اختیارات حداقلی و منابع مالی ناپایدار شورا و شهرداری سبب می شود شوراها از رسالت اصلی خود یعنی خدمت به شهروندان بازمانند: «ادارات و سازمان های دیگر ما را به عنوان کیف پول نگاه می کنند و فقط وقتی که به پول و اعتبار شهرداری نیاز دارند، سراغ ما می آیند» (عضو شورای شهر ساوه).

۴-۴-۲. انباشت انتظارات مردم از شوراها

به لحاظ عملکردی، شورا از یک سو با انتظارات سایر دستگاه ها و نهادها مواجه اند و از سوی دیگر با خواسته های فردی و انتظارات جمعی رأی دهندگان روبه رو هستند؛ گرچه در این میان، برخی وعده های انتخاباتی در شکل گیری خواسته های شهروندان نقش دارند و به چنین انباشتی از انتظارات دامن می زنند: «وقتی وارد شورا شدم، هر وقت کسی مرا می دید می گفت: من برای شما خیلی کار کردم و رأی جمع کردم، حالا انتظار دارم تا بچه مرا که بیکار است، دستش را در شهرداری بند کنی» (عضو شورای شهر اراک).

۴-۵. راهبردها

با توجه به پدیده بیگانگی نهادی و شرایط علی، زمینه ای و مداخله گر مؤثر بر آن، راهبردهایی که اعضای شوراها را در شهر در مواجهه با پدیده بیگانگی نهادی مدنظر قرار دارند، به شرح زیر است.

۴-۵-۱. توسعه تعاملات بین نهادی

عده ای از اعضا به دنبال تعامل با دستگاه های ذی ربط و ریزنی برای پیشبرد امور هستند. این گروه در درجه نخست، موفقیت شوراها را در گرو ارتباط مناسب با شهرداری و سپس با سایر نهادهای حاکمیتی می دانند. همچنین توسعه تعامل مناسب با اداراتی مانند وزارت کشور، استانداری، ائمه جمعه و سایر نهادهای نظامی و امنیتی بیشتر به پیشبرد امور شهر کمک می کند: «ارتباطی که از طریق استاندار و نماینده برقرار کردیم و بنیاد مسکن پای کار آمد، دولت بودجه گذاشت، بنیاد مسکن استان های دیگر پای کار آمدند. در بحث گاز هم اعتبارات خوبی از وزارت نفت گرفتیم. شش هفت محله حاشیه ای داشتیم که گازرسانی کردیم» (عضو شورای شهر زاهدان).

۴-۵-۲. پیگیری منفعت جویی شخصی

فرصت حضور در شورا برای کسب منافع یا ارتقای فردی مناسب و مغتنم است. در مواردی نیز افراد خود را درگیر منافع شهر نمی کنند. همچنین برخی از اعضا با تقویت ارتباطات خود با نهادها و دستگاه های دیگر برای دستیابی به پست های دولتی یا نامزدی مجلس استفاده می کنند: «عده ای که در کار ساخت و سازند، در کار املاک هستند یا افراد بنگاهی که وارد شورا می شوند، سعی می کنند

سمت‌وسوی مباحثی مثل کاربری زمین‌ها، طرح جامع و تفصیلی شهر را به سمت منافع خودشان جلو ببرند. آن‌ها در شورا یک تیم می‌شوند و منافع خودشان را پیگیری می‌کنند» (عضو شورای شهر شهریار).

۳-۵-۴. مطالبه‌گری و آگاهی‌بخشی عمومی

آگاهی شهروندان و مشارکت در امور شهرداری مکانیسم‌های مهمی برای همسویی اقدامات مدیریت شهری با نیازها و خواسته‌های جوامع محلی است و ادراک مثبت شهروندان از عملکرد مدیریت محلی، حمایت آن‌ها را از برنامه‌ها و اقدامات شهرداری به دنبال خواهد داشت. به نظر برخی از اعضای شوراهای اسلامی شهر، بخش زیادی از مردم هنوز به اهمیت و ضرورت مشارکت در مدیریت شهر واقف نیستند؛ بنابراین می‌بایست آگاهی‌بخشی را در دستور کار قرار دهند. به نظر برخی اعضای شورا، اگر شهروندان مشارکت فعالانه‌ای هم در انتخابات و هم در برنامه‌ریزی‌های شورای شهر داشته باشند، عملکرد شورا بهتر خواهد شد. آگاهی شهروندان از فعالیت‌ها و اقدامات مدیریت شهری، از طریق فعالیت‌های رسانه‌ای، ایجاد کمپین‌ها و تربیون‌های عمومی می‌تواند ظرفیت شهروندان را برای مشارکت بیشتر و دفاع از منافع عمومی ارتقا دهد و مقامات محلی را در قبال تصمیمات و فعالیت‌های خود پاسخگو کند: «ما شهروندانی آگاه به حقوق خودشان نداریم. ما به عنوان یک شهروند براساس قانون چه حقوق و اختیاراتی داریم. لذا باید در این زمینه به مردم آموزش بدهیم» (عضو شورای شهر آمل).

۶-۴. آثار و پیامدها

در فرایند فهم تجارب حکمرانی محلی و پیچیدگی راهبردهای اتخاذشده، پیامدهایی می‌توان همراه داشت که در قالب مقوله‌های زیر قابل تحلیل است.

۱-۶-۴. تضعیف سرمایه اجتماعی نهادی

شوراها مظهر مشارکت مردم در اداره امور محلی هستند. مهم‌ترین سرمایه شوراها اعتماد شهروندان به آن‌ها است. مردم از شوراها انتظار دارند نقش خود را در چارچوب قوانین و ضوابط موجود ایفا کنند و خدمات مؤثر و مطلوبی را به آن‌ها ارائه کنند. تجربه حکمرانی مبتنی بر بیگانگی سبب کاهش انگیزه اعضا و ناامیدی آن‌ها از تحقق اهدافشان و نیز کاهش مشارکت مردم در انتخابات شوراهای محلی خواهد شد و در آینده به ناکارآمدی نهاد شورا خواهد انجامید. از این منظر، شوراهای شهر که با هدف افزایش مشارکت اجتماعی و به طبع افزایش سرمایه اجتماعی وارد عرصه حکمروایی محلی شده‌اند، به کاهش آن در سطح محلی دامن می‌زنند: «عملکرد شوراها خیلی ضعیف‌تر شده است؛ مثلاً درمورد افزایش فسادها -ممکن است دوره‌های قبل هم بوده باشد- ولی وسیله انتشار آن زیاد شده است. مشروعیت شوراها به نظر من خیلی افت کرده و الان در شهرهای بزرگ با جمعیت میلیونی، کاندیداها با ۳۰-۴۰ هزار رأی وارد شورا می‌شوند. این نشان می‌دهد که مردم دیگر اعتقادی به شوراها ندارند» (عضو شورای شهر تهران).

۲-۶-۴. کناره‌گیری از نامزدی در انتخابات

بسیاری از افرادی که وارد جایگاه شورا شده‌اند، با هدف بهبود امور شهر و رفع مشکلات مدیریت شهری وارد عرصه انتخابات شده‌اند، اما پس از مدتی متوجه شکاف بین ذهنیت قبلی و واقعیت‌های عینی موجود می‌شوند و انگیزه‌شان از دست می‌رود. درواقع به دلایلی از قبیل نداشتن تصور صحیح از وظایف و اختیارات شورا، ناآگاهی از مسائل مدیریت شهری، ناآشنایی با حقوق و قوانین شوراها و

چالش‌های ناشی از تداخل وظایف با سایر دستگاه‌ها، عدم استقلال شوراهای، از حضور در شورا انصراف می‌دهند. این امر موجب عدم تمایل به استمرار مشارکت اعضا خواهد شد و بسیاری ترجیح می‌دهند در دوره‌های بعدی نامزد انتخابات نشوند: «در یک کلمه من پشیمانم. کاش فقط کسانی می‌توانستند وارد شورا شوند که سابقه وزارت کشور و استانداری داشته باشند تا شاهد مشکلات کمتری باشیم» (عضو شورای شهر دماوند). همچنین «من اگر می‌دانستم سطح شورا این قدر ضعیف است، وارد نمی‌شدم. من اولین دوره است که وارد شورا شدم و منتظرم این دو سال تمام شود و دیگر هم نامزد شورا نمی‌شوم» (عضو شورای شهر میناب).

۳-۶-۴. تضعیف و تحدید تدریجی نقش شوراها

در پنداشتی توسعه‌محور، امید این بود که بخشی از تصدی‌های دولتی در سطح محلی به شوراهای واگذار شود و به همین خاطر در قانون برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی به دولت اجازه داده می‌شد که با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند (ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم). علی‌رغم تصریح این موضوع در قانون، در عمل هیچ اقدام خاصی انجام نشد. در برنامه‌های بعدی نیز به این موضوع توجه نشد و حتی با توجه به عملکرد نامناسب برخی از شوراهای، تلاش‌هایی برای کاهش اختیارات شوراهای از سوی برخی نمایندگان مجلس صورت می‌گرفت. همچنین سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی از واگذاری تصدی‌های خود به شوراهای امتناع خواهند کرد و از سوی دیگر این امر فرصتی برای اقتدارگرایان به وجود خواهد آورد که محدودیت‌های بیشتری بر این نهاد اعمال کنند: «من معتقدم هر بار که قانون شوراهای اصلاح شده، قدرت شوراهای کمتر شده. الان هم عده‌ای دنبال این هستند که اختیار انتخاب شهردار را از شورا بگیرند» (عضو شورای شهر کاشان). به علاوه «ببینید شورای عالی استان‌ها از نظر قانونی جایگاهی هم شأن سایر قوا را دارد و می‌تواند هم از طریق دولت و هم رأساً طرح و لایحه تقدیم مجلس کند، ولی تا حالا هیچ نماینده‌ای از این شورا در شوراهای کلان کشور دعوت نمی‌شوند و مورد مشورت قرار نمی‌گیرند» (عضو شورای عالی استان‌ها).

۴-۶-۴. تضعیف دموکراسی محلی

با توجه به تنوع قومی، فرهنگی و مذهبی در شهرها، حکمروایی دموکراتیک یکی از بهترین راه‌های مدیریت این چالش‌ها است که زمینه را برای افزایش مشارکت همه شهروندان در اداره امور شهر مهیا می‌کند؛ بنابراین یکی از مهم‌ترین اهداف تشکیل شوراهای افزایش اعتماد عمومی و توسعه دموکراسی محلی و کاهش تمرکز است، اما عملکرد ضعیف این نهاد سبب می‌شود جایگاه خود را در بین سایر ارکان حکمرانی از دست دهد و حکمرانی محلی از دستیابی به اهداف اصلی خود بازماند و از آنجا که شوراهای به عنوان آخرین حلقه دموکراسی در سطح محل معرفی می‌شوند، کاهش مشروعیت این نهاد موجب عدم تحقق کامل دموکراسی می‌شود. در مقابل، عملکرد موفق شوراهای می‌تواند به افزایش مشروعیت این نهاد منجر شود و ضمن تثبیت جایگاه خود به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیر در سطح محلی می‌تواند سطح اختیارات بیشتری را نیز از دولت درخواست کند: «شوراهای به عنوان بخشی از حاکمیت که در ارتباط مستقیم با مردم هستند، نقش مهمی در افزایش اعتماد و مشروعیت سیاسی کشور دارند. چنانچه مردم از عملکرد شوراهای رضایت داشته باشند، طبعاً در رضایتمندی آن‌ها از حاکمیت نیز تأثیرگذار خواهد بود» (عضو شورای عالی استان‌ها).

۵. بحث و نتیجه‌گیری

در پاسخ به ایده‌آسازی این تحقیق، مبنی بر واکاوی چالش‌ها و وضعیت نهادمندی حکمرانی محلی، مضمون «بیگانگی نهادی در سازوکار حکمرانی محلی» به‌عنوان هسته مرکزی از تجربه اعضای شوراهای اسلامی شهر استخراج شده است. تحلیل چنین تجربه‌ای، بیانگر آن است که اعضای شوراهای اسلامی شهرها به انجام فعالیت‌هایشان احساس خوشایندی ندارند و در بیشتر مصاحبه‌ها بر وجوه منفی و مسائل و آسیب‌های نهاد شورا تأکید دارند. سازوکار فهم این بیگانگی، در نحوه مواجهه اعضای شوراها در موقعیت، وظایف و کارآمدی آن‌ها است؛ بخش دیگر ظرفیت‌بخشی و توسعه مناسبات و تعاملات این نهاد با سازمان‌های دولتی است. درواقع مقایسه نتایج مطالعه حاضر با تحقیق ایمانی جاجرمی که در دوره اول شوراها انجام گرفته (۱۸ سال بعد) و نیز پس از شش دوره از فعالیت شوراها انجام گرفته، بیانگر آن است که با توجه به حضور بیش از دو دهه از آغاز شوراهای اسلامی، به‌نظر می‌رسد مسئله کنونی شوراها نهادمندی نیست، بلکه چالش این نهاد تنظیم روابط آن با سایر دستگاه‌ها و نهادهای حاکمیتی و همچنین انسجام داخلی شوراها است. همچنین شوراهای فعلی نسبت به ادوار پیشین خود راهبردهای متفاوتی را در قبال پدیده بیگانگی نهادی اتخاذ کرده‌اند. «پدیده نبود نهادینگی به میزان و شدت‌های متفاوت میان اعضای شورا وجود دارد. تقریباً تمامی اعضای شورا از نبود قدرت اجرایی و بی‌توجهی سایر سازمان‌ها به درخواست‌ها و نظرات آن‌ها شکایت داشته‌اند» (ایمانی جاجرمی، ۱۳۹۴). یکی دیگر از مهم‌ترین مسائلی که از دوره اول تشکیل شوراها، در مطالعات حوزه حکمروایی محلی خود را نشان داده است، اختلافات داخلی شوراها است. پیامد این اختلافات در درجه اول، ثبات مدیریت شهری را تهدید می‌کند؛ به‌طوری‌که شاهد تغییرات مداوم شهرداران در سطح شهرهای مختلف بوده‌ایم. گزارشی که در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه شده نشان می‌دهد میانگین زمان مدیریتی شهرداران در شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت، دو سال و نیم بوده است. این عدم ثبات مدیریت در شهرها مانع برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و حتی میان‌مدت در شهرداری‌ها شده و با توجه به افزایش روبه‌رشد مشکلات شهری مانند تغییرات اقلیمی، مسائل زیست‌محیطی، آسیب‌های اجتماعی، مشکل منابع درآمد پایدار و... سبب آشفتگی بیش از پیش در اداره امور شهرها شده است. پیامد دیگر این اختلافات، کاهش کارایی و اثربخشی شوراها بوده است که بعد از گذشت دو دهه از فعالیت شوراها، تصویر مناسبی از این نهاد در نزد شهروندان وجود ندارد. چالش دیگری که شوراها از بدو تشکیل با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند، ابهامات قانونی است که موجب تفسیرهای مختلف در حوزه استقلال و قلمرو اختیارات این نهاد شده است؛ درحالی‌که در قانون اساسی، شوراهای محلی به‌عنوان یکی از ارکان حاکمیت نام برده شده‌اند، اما در سایر قوانین بیشتر نقش نظارتی برای آن‌ها تعریف شده است. همچنین در روابط بین نهاد حکمروایی محلی و حکومت مرکزی، ارتباط تعریف‌شده و مشخصی وجود ندارد. در مطالعه‌ای نیز که درخصوص تبیین الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در ایران انجام شده، به این موضوع اشاره شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد در ساختار حاکمیتی به‌ویژه در حکمروایی محلی، بین دو سطح ملی و محلی ارتباط تعریف‌شده‌ای وجود ندارد و ساختار منسجمی بین این دو سطح دیده نمی‌شود. همچنین در نقش کنشگران هردو سطح ملی و محلی ابهاماتی وجود دارد (شاه‌محمدی، ۱۳۹۸). به همین خاطر موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌ها و نهادهای دولتی با نهاد مدیریت شهری و عدم تفکیک وظایف در برخی از حوزه‌ها سبب تشدید بحران‌ها و مسائلی مانند معضل مدیریت پسماندها، حمل‌ونقل و ترافیک و آلودگی هوا در شهرها و... شده است. در صورتی‌که اگر مدیریت واحد شهری در ایران حاکم بود و حکمروایی محلی استقلال و اختیارات لازم را داشت، می‌توانست از مزمن‌شدن چالش‌های مدیریت شهری جلوگیری کند. همچنین وضعیت ساختار اداری کشور و قوانین مربوط به شوراها موجب شده است که اعضای شورا، شوراها را نهادهایی در نظر آورند که حدود اختیارات و قدرت مشخص ندارند. با آنکه آن‌ها

در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، در حال حاضر در سطح شهرها قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که تحت فرمان وزارتخانه متبوع خود در پایتخت هستند و این مسئله سبب پراکندگی مدیریت در سطح شهرها شده است. اگرچه تمرکززدایی مشارکت شهروندان را در سطح محلی افزایش می‌دهد و زمینه را برای نمایندگی سیاسی هموار می‌کند، اما این به معنای مشارکت واقعی جامعه در تصمیم‌گیری سیاست درباره موضوعاتی نیست که زندگی روزمره مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از یافته‌های تحقیق این است که حکومت محلی غیرمتمرکز زمینه‌ای ایجاد کرده است که برخی کانون‌های قدرت که در زمان حکمرانی متمرکز جایگاهی در اداره امور شهرها نداشتند، بتوانند با تأثیرگذاری در انتخابات، نمایندگان وابسته به خود را روانه شوراهای کنند. برخی گروه‌های سیاسی، افراد ذی‌نفوذ محلی، محافل مختلف قومی و... معمولاً برای حفظ منافع خود در شهر تلاش می‌کنند تا در جایگاه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری محلی تأثیرگذار باشند. به‌طور کلی می‌توان گفت رأی‌دادن در اجتماعات محلی بیش از هر چیز تابعی از فرهنگ و هویت‌های اجتماعی محلی-قومی حاکم بر آن‌ها است و گزینش‌های سیاسی افراد در اجتماع محلی مبتنی بر مشخصه‌های قومی-طایفه‌ای یا همان کنش سنتی بوده است (عنبری و قلی‌زاده، ۱۳۹۶). مجموع شرایط پیش‌گفته وضعیتی را برای شوراهای پدید آورده است که در این تحقیق از مفهوم «بیگانگی نهادی» برای بیان آن استفاده شد. درواقع بیگانگی نهادی به موقعیتی اشاره می‌کند که در آن هنوز رویه‌ها، قواعد و فرایندهای تثبیت‌شده‌ای برای انجام وظایف و مأموریت‌ها وجود ندارد. همچنین مرزبندی مشخص و شفاف بین قواعد و الگوهای رفتار اصولی و غیراصولی وجود ندارد و پیامد این وضعیت شکل‌گیری رفتارهای انحرافی و نهایتاً بروز بحران در سازمان یا نهاد اجتماعی است؛ بنابراین ابهام در جایگاه حقوقی نیز یکی از مهم‌ترین مشکلات شوراهای شهر معرفی شده است؛ به‌طور کلی عملکرد شوراهای رابطه مستقیمی با جایگاه آن‌ها در ساختار حقوقی کشور دارد. به بیان دیگر، جایگاه نامشخص و نامعتبر شوراهای اسلامی شهر در ساختار حقوقی کشور، عملکرد ضعیف آن‌ها را به دنبال خواهد داشت.

درمجموع یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد پیدایش احساس بیگانگی نهادی، هم‌زمان در دو سطح داخلی و بیرونی قابل‌تحلیل است. این پدیده اهمیتی حیاتی در فعالیت شوراهای و عملکرد نهاد حکمروایی محلی دارد. به این ترتیب لازم است برای بهبود این وضعیت در دو سطح، هم در سطح داخلی خود شوراهای و شوراهای فرادست و هم در سطح بیرونی یعنی نهادهای حاکمیتی برای رفع شرایط علی و زمینه‌های بیگانگی نهادی، اقدامات مؤثر و پیوسته‌ای انجام گیرد. برخی از مهم‌ترین پیشنهادها بدین شرح است:

۱. توجه به حکمروایی محلی در اسناد و قوانین بالادستی از جمله سند سیاست‌های کلی نظام، سند الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و سایر قوانین موضوعه می‌تواند به تعمیق نهادمندی شوراهای کمک کند؛
۲. با توجه به وجود برخی احکام مناسب درخصوص واگذاری تصدی‌های دولتی به نهادهای مدیریت محلی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه سوم و چهارم (ماده ۱۳۶ برنامه سوم و ماده ۱۳۷ برنامه چهارم) ضرورت دارد نهادهای ذی‌ربط در تدوین برنامه‌های جدید، نسبت به پیگیری مصوبات پیشین در خصوص واگذاری اختیارات و وظایف تصدی‌گرایانه دولت به شهرداری‌ها و شوراهای اقدام کنند؛
۳. تسهیل شرایط حضور نخبگان و متخصصان در انتخابات شوراهای و پرهیز از سیاست‌های محدودسازی می‌تواند به شکل‌گیری شوراهای توانمند و کارآمد کمک کند؛
۴. در راستای ارزیابی عملکرد و اطلاع‌رسانی به شهروندان لازم است وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) نسبت به سنجش رضایتمندی شهروندان به‌صورت سالانه اقدام کند و نتایج آن را به‌طور عمومی منتشر سازد تا تصویری از چگونگی عملکرد نیروهای سیاسی مختلف بر توسعه شهری و اثرگذاری سیاست‌های شهری مختلف ارائه شود؛
۵. شوراهای برای جلب مشارکت مردم لازم است درخصوص موضوعات مهمی مانند سامانه‌های حمل‌ونقل، مسکن‌سازی، فقرزدایی، توسعه طرح‌های توسعه شهری و انجام پروژه‌های عمرانی نسبت به انجام ارزیابی تأثیرات اجتماعی و نظرسنجی عمومی اقدام کنند؛

۶. در سطح داخلی شوراهای تدوین قواعد و شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز و قاعده‌مند کردن فرایندهای داخلی شوراهای می‌تواند به کاهش احساس بیگانگی نهادی کمک کند؛
۷. شکل‌گیری شوراهای فرادست قوی از اقدامات کلیدی‌ای است که می‌تواند تصویر مطلوب‌تری از شوراهای ایجاد کند. شوراهای فرادست به‌ویژه شورای عالی استان‌ها نقش محوری برای ارتقای جایگاه شوراهای دارند؛ بنابراین برای تعمیق نهادمندی شوراهای اسلامی شهر لازم است شرایط و شاخص‌های مناسبی برای حضور منتخبان شایسته در این نهاد فرادست تدوین شود تا افراد متخصص و کارآمد شوراهای فرصت مشارکت در این نهاد را پیدا کنند؛
۸. با توجه به ضعف دانش مدیریت شهری اعضای شوراهای لازم است هم وزارت کشور و هم شورای عالی استان‌ها، نسبت به توسعه منابع انسانی و افزایش مهارت و ظرفیت مقامات و کارکنان شورا اهتمام ویژه‌ای داشته باشند و برنامه‌های آموزشی اثربخشی را اجرا کنند؛
۹. تشکیل شوراهای پایه (شورایاری‌ها) از ضرورت‌های تکمیل مردمی سازی حکمروایی در کشور است که به مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور محلی منجر می‌شود و افزایش سرمایه اجتماعی را به همراه دارد؛
۱۰. برای توسعه مشارکت محلی و افزایش حضور شهروندان در اداره امور محلی باید دوره‌ها و برنامه‌های آموزشی مناسب برای آشنایی دانش‌آموزان و دانشجویان تدوین و برگزار شود تا در آینده با احساس مسئولیت و انگیزه بیشتری در اداره امور شهرها مشارکت کنند.

مأخذ مقاله: مستخرج از رساله دکتری نویسنده چهارم با عنوان «فهم تجربه حکمروایی محلی از منظر اعضای شوراهای اسلامی شهر کشور»، گروه آموزشی جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی. در این مقاله تعارض منافی وجود ندارد.

منابع

- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴). بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر. رساله دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه تهران.
- الله‌وردی‌زاد، رضا؛ ولیقلی‌زاده، علی و صانعی، مهدی (۱۳۹۴). آسیب شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی). *جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای*، ۵(۱۴)، ۲۵-۴۶. <https://doi.org/10.22111/gaij.2015.1912>
- ابراهیم‌زاده، عیسی و اسدیان، مرتضی (۱۳۹۲). تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری در ایران؛ موردشناسی: شهر کاشمر. *جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای*، ۳(۶)، ۱۷-۳۰. <https://doi.org/10.22111/gaij.2013.1075>
- ابراهیم‌آبادی، غلامرضا و ابوالحسنی، سید عبدالرحیم (۱۳۹۷). شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران. *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۱۴(۱)، ۷-۳۴. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.1735790.1397.14.1.1.6>
- بشیری، حسین (۱۳۸۲). *آموزش دانش سیاسی*. تهران: نگاه معاصر.
- پیمایش ملی سرمایه اجتماعی (۱۳۹۵). وزارت کشور با همکاری پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- زیاری، کرامت‌الله، حاتمی، احمد، عاشوری، حسن و پوته‌ریگی، محمد (۱۳۹۷). بررسی علل ناکارآمدی شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر زاهدان). *پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی*، ۲(۱۳)، ۹۳-۱۱۲.

عنبری، موسی و قلی‌زاده میرزایی، حامد (۱۳۹۶). مطالعه رابطه هویت‌گرایی محلی با کنش‌های انتخاباتی: بررسی انتخابات مجلس شورای اسلامی در لرستان. *توسعه محلی (روستایی-شهری)*، ۹(۲)، ۲۶۱-۲۸۲. <https://doi.org/10.22059/jrd.2000.67453>

کاظمیان، غلامرضا؛ قربانی‌زاده، وجه‌اله؛ واعظی، رضا و شاه‌محمدی، مرضیه (۱۳۹۸). الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۱(۲)، ۱۷۹-۲۰۲. <https://doi.org/10.22059/jipa.2019.278535.2521>

ویسی، هادی؛ احمدی‌پور، زهرا و قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی دولت محلی؛ مطالعه موردی: شورای اسلامی کلان‌شهرها. *دانشگاه تربیت مدرس*، ۱۶(۲)، ۱۸-۳۶. <https://hsmasp.modares.ac.ir/article-21-6691-fa.html>

ویسی، هادی (۱۳۹۲). بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران. *جغرافیا و توسعه*، ۱۱(۳۳)، ۱۳۹-۱۵۸. <https://doi.org/10.22111/gdij.2013.1328>

هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۵). *سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی*. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: علم.

- Selee, A. D. (2006). *The paradox of local empowerment: Decentralization and democratic governance in Mexico*. University of Maryland, College Park.
- Crawford, G. (2008). Decentralization and the limits to poverty reduction: Findings from Ghana. *Oxford Development Studies*, 36(2), 235-258. <https://doi.org/10.1080/13600810701702002>
- Farazmand, A. (2004). *Sound governance: Policy and administrative innovations*. Bloomsbury Publishing USA.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters. *Finance Dev*, 37(2), 10. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568
- Kafle, S., & Karke, K. (2003). *Towards ideal local government: Strengthening participatory development*. Unpublished Memoir.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: where are we, where should we be going?. *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.
- Marx, K. (1976). The notion of alienation. In L. A. Coser & B. Rosenberg (Ed.) *Sociological theory* (pp. 397-401). New York: MacMillan.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional change and Economic performance*. Cambridge: cambridge University Press.
- Peters, B. G. (1998). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*, Sage Publications. Inc USA.
- Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations* (Vol. 2). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political studies*, 18(2), 153-174.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public administration*, 89(1), 15-31.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Imani Jajermi, H. (2004). Sociological investigation of efficiency factors of Islamic city councils, doctoral thesis of sociology, University of Tehran. (In Persian)
- Allahverdizad, R., Valigholizadeh, A., & Saneei, M. (2014). Pathology of the relationship between the city council and the political system in Iran (explaining the principles of administrative decentralization in local government). *Geography and Urban-Regional Planning*, 5(14), 25-46. <https://doi.org/10.22111/gaij.2015.1912> (In Persian)
- Ebrahimzadeh, E., & Assadian, M. (2012). Analysis and evaluation of the feasibility of good urban governance in Iran, case study: Kashmar city. *Geography and Territorial Spatial Arrangement*, 3(6), 17-30. <https://doi.org/10.22111/gaij.2013.1075> (In Persian)
- Ebrahim Abadi, Gh. R., & Abolhassani, S. A. (2017). Town and Village Islamic Councils and Decentralization in the Islamic Republic of Iran. *Research Letter of Political Science*, 14(1), 7-34. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.1735790.1397.14.1.1.6> (In Persian)

- Bashirieh, H. (2003) Teaching Political Knowledge. Tehran: Negah Moaser. (In Persian)
- National Survey of Social Capital (2015). *The Ministry of Interior in collaboration with the Research Institute of Culture, Art and Communication*. (In Persian)
- Zeyari, K., Hatami, A., Ashuri, H., & Potehrigi, M. (2017). Investigating the causes of inefficiency of Islamic city councils in urban management (case study: Zahedan city). *New Researches of Geographical Sciences, Architecture and Urban Planning*, 2(13), 93-112. (In Persian)
- Kazemian, Gh. R., Qorbanizadeh, V., Vaezi, R., & Shah Mohammadi, M. (2018). Role model and structure of local governance in Iran's management system. *Government Management Quarterly*, 11(2), 179-202. (In Persian)
- Veisi, H., Ahmadipour, Z., & Ghalibaf, M. B. (2008). Pathology of local government: Islamic Council of Metropolitans. *Journal of Tarbiat Modares University*, 16(2), 18-36. (In Persian)
- Veisi, H. (2012). Study of local government models and its adaptation to Iranian cities. *Geography and Development*, 11(33), 139-158. (In Persian)
- Huntington, S. P. (1996). The political system in a society undergoing transformation. Translated by: M. Solasi. Tehran: Elm publication. (In Persian)