



Redesigning Institutional Arrangements for Combating Corruption in the Process of Decentralization: A Focus on Islamic City Councils in Iran

Hasan Karimifard¹ 

1. Office of Political Studies, Islamic Parliament Research Center, Tehran, Iran. E-mail: hasan.karimifard@mrc.ir

Article Info	ABSTRACT
Article type: Research Article Article history: Received: 09 August 2025 Received in revised form: 27 September 2025 Accepted: 24 November 2025 Published online: 29 December 2025 Keywords: Decentralization, Corruption, Islamic Councils, Transparency, supervision.	This study seeks to identify and articulate effective strategies for combating corruption within the decentralization process and to develop an institutional framework for establishing transparent, accountable, and efficient Islamic city councils. In Iran, Islamic city councils serve as the principal interface between citizens and the governance framework, playing a pivotal role in fostering political trust, reinforcing institutional legitimacy, and enhancing the quality of public services. The research is of an applied nature and utilizes a qualitative, descriptive-exploratory methodology. Data were gathered through library research and documentary methodologies, supplemented by thematic analysis. Semi-structured interviews were conducted with 15 purposively selected participants, including former members of Islamic city councils and subject-matter experts, in accordance with the principle of theoretical saturation. Findings indicate that without coherent and well-integrated institutional structures, the risk of corruption at the local level may surpass the anticipated benefits of decentralization, thus jeopardizing its intended purpose of fostering democratic governance and administrative effectiveness. Achieving efficient and corruption-resistant Islamic councils necessitates a fundamental revision of the legislation governing the organization, responsibilities, and elections of Islamic councils in Iran, as well as the procedures for selecting mayors and village administrators. These reforms must be founded upon the development of comprehensive institutional frameworks that incorporate essential principles such as effective supervision, transparency, accountability, civic engagement, ongoing education, institutional responsibility, and the rule of law. Aligning these principles with national anti-corruption policies can mitigate institutional fragmentation and the proliferation of corrupt practices across governance levels, thereby strengthening structural coherence and integrity within local administration.

Cite this article: Karimifard, H. (2025). Redesigning Institutional Arrangements for Combating Corruption in the Process of Decentralization: A Focus on Islamic City Councils in Iran. *Community Development (Rural-Urban)*, 17 (2), 301-321. <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.403379.668950>



©Author(s) retain the copyright.

Publisher: University of Tehran.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.403379.668950>

بازطراحی ترتیبات نهادی مقابله با فساد در فرایند تمرکززدایی با تأکید بر شوراهای اسلامی شهر در ایران

حسن کریمی فرد^۱

۱. دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، ایران. رایانامه: hasan.karimifard@mrc.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۵/۱۸ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۷/۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۹/۳ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۸ کلیدواژه‌ها: تمرکززدایی، شفافیت، شوراهای اسلامی، فساد، نظارت.	این پژوهش با هدف شناسایی و تبیین راهبردهای مؤثر مقابله با فساد در فرایند تمرکززدایی و طراحی چارچوبی نهادی برای شکل‌گیری شوراهای اسلامی شفاف و پاسخگو انجام شده است. شوراهای اسلامی شهر در ایران، به‌عنوان نخستین نقطه تماس میان شهروندان و ساختار حکمرانی، نقشی کلیدی در ارتقای اعتماد سیاسی و بهبود کیفیت خدمات عمومی ایفا می‌کنند. پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی و از نظر نحوه گردآوری اطلاعات، توصیفی-اکتشافی و از نوع کیفی است که با استفاده از روش‌های کتابخانه‌ای-اسنادی و تحلیل مضمون نگاشته شده است. روش جمع‌آوری اطلاعات مصاحبه نیمه‌ساختاریافته است. براین اساس با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند و براساس اصل کفایت نظری، ۱۵ نفر از اعضای سابق شوراهای اسلامی و کارشناسان به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد در صورت نبود ترتیبات نهادی، احتمال بروز فساد در سطوح محلی می‌تواند از منافع بالقوه ناشی از فرایند تمرکززدایی فراتر رود و اهداف مورد انتظار در زمینه ارتقای کیفیت حکمرانی دموکراتیک را تضعیف کند. دستیابی به شوراهای اسلامی کارآمد و مقاوم در برابر فساد، مستلزم بازنگری بنیادین در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران است. این اصلاحات باید مبتنی بر طراحی ترتیبات نهادی منسجم و چندلایه‌ای باشد که اصول کلیدی از جمله نظارت مؤثر، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت شهروندی، کسب شایستگی، مسئولیت‌پذیری نهادی و حاکمیت قانون را در ساختار شوراها نهادینه سازد. هم‌راستایی این اصول با سیاست‌های ضدفساد در سطح ملی می‌تواند از انتقال فساد از یک سطح به سطح دیگر جلوگیری و انسجام حکمرانی را تقویت کند.

استناد: کریمی فرد، حسن (۱۴۰۴). بازطراحی ترتیبات نهادی مقابله با فساد در فرایند تمرکززدایی با تأکید بر شوراهای اسلامی شهر در ایران. توسعه محلی (روستایی-شهری). ۱۷ (۲)، ۳۰۱-۳۲۱. <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.403379.668950>



© نویسنده(گان) حق نشر را حفظ می‌کنند.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.403379.668950>

۱. مقدمه و بیان مسئله

یکی از موضوعات محوری در عرصه حکمرانی، چگونگی سامان‌دهی و اعمال قدرت در گستره سرزمینی است. این موضوع که از دیرباز در کانون توجه اندیشمندان علوم اجتماعی قرار داشته، به چارچوب‌ها و اصول سامان‌دهی قدرت در راستای تحقق اهداف کلان ملی و محلی می‌پردازد. دولت‌ها، به‌عنوان نهادهای برخوردار از انحصار کاربرد زور مشروع و قانونی در قلمروی معین، برای نیل به کارایی و مشروعیت در اداره امور، ناگزیر از توزیع قدرت در دو سطح افقی و عمودی‌اند.

تفکیک افقی قدرت به ایجاد قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه معطوف است که هریک وظایف متمایزی را در راستای حفظ نظم و انسجام اجتماعی برعهده دارند (بخشایش اردستانی، ۱۳۷۶: ۷۰-۷۱). تفکیک عمودی قدرت به تقسیم‌بندی سرزمینی برای اعمال حاکمیت اشاره دارد. در یک نظام حکمرانی کارآمد، توزیع قدرت در هردو سطح افقی و عمودی باید به تقویت مردم‌سالاری، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و جغرافیایی و پاسخگویی دقیق به مطالبات عمومی منجر شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۶۵؛ چیمبا و روندینلی، ۲۰۰۷: ۵).

یکی از راهبردهای مهم در این راستا، تأسیس نهادهای محلی خودگردان است. در نظام‌های متمرکز که با محدودیت‌های ساختاری در انجام هم‌زمان وظایف ملی و محلی مواجه‌اند، واگذاری برخی مسئولیت‌های معطوف به تأمین نیازهای معیشتی و روزمره شهروندان به دولت‌های محلی، امری اجتناب‌ناپذیر است. تجربه جهانی نشان می‌دهد نبود نهادهای محلی خودگردان، دولت مرکزی را در مدیریت اثربخش امور و برقراری ارتباط پویا با لایه‌های مختلف جامعه دچار ناکارآمدی و سردرگمی می‌کند. در این راستا، نظریه‌های نوین حکمرانی با تأکید بر تمرکززدایی، رویکردی تحول‌یافته را پیشنهاد می‌کنند که از نگاه‌های تجویزی و آمرانه به‌سوی الگوهای مشارکتی، از تأکید صرف بر نتایج به تمرکز بر فرایندهای تصمیم‌گیری، از وابستگی به منابع موجود به ظرفیت‌سازی پایدار، از راه‌حل‌های دولت‌محور به ابتکارات جامعه‌محور، و از مساعدت‌های محدود به مشارکت‌های واقعی و ساختاریافته حرکت می‌کند (مرادی و واعظی، ۱۳۹۲: ۱۵-۱۶). این تحول پارادایمی نه‌تنها به تعمیق مردم‌سالاری کمک می‌کند، بلکه ظرفیت‌های نهفته در جوامع محلی را برای پاسخگویی به چالش‌های پیچیده امروزی فعال می‌سازد.

فرایند فزاینده انتقال قدرت و مسئولیت از دولت مرکزی به سطوح زیرملی، اگرچه به‌عنوان راهبردی برای تقویت کارایی و مردم‌سالاری در نظام‌های حکمرانی مورد توجه قرار گرفته، با چالش‌ها و پیچیدگی‌هایی همراه بوده است. از این‌رو، فهم دقیق و جامع از محدودیت‌ها و معایب این فرایند برای طراحی اقدامات پیشگیرانه و ترتیبات نهادی کارآمد، ضرورتی انکارناپذیر دارد. یکی از چالش‌های کلیدی در فرایند تمرکززدایی، احتمال گسترش فساد در سطوح سرزمینی است. از این‌رو، طراحی ترتیبات نهادی برای پیشگیری و مقابله با فساد، هم‌زمان با اجرای تمرکززدایی، امری حیاتی است.

در ایران، مانند بسیاری از کشورهای جهان، سوءاستفاده از جایگاه و مقام سازمانی به نفع منافع شخصی یا گروهی، گاه مشاهده می‌شود. به همین منظور، قوانین و برنامه‌های متعددی برای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت و شفافیت اداری تدوین و اجرا شده است (شهیدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۷: ۴). از اواخر دهه ۱۳۷۰، با تأسیس شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادی محلی، توجه به پدیده فساد در سطوح زیرملی نیز در کنار مسائل ملی مورد تأکید قرار گرفت.

هرچند فساد به‌دلیل ماهیت غیرقانونی و غیراخلاقی خود، اغلب پنهان باقی می‌ماند، می‌توان از طریق بررسی گزارش‌های رسانه‌ای، مانند اخبار بازداشت اعضای شوراهای یا سنجش ادراک عمومی از اعتماد به این نهادها، به درک دقیق‌تری از ابعاد این چالش

دست یافت. در این راستا، حجم اخبار منتشرشده در رسانه‌های کشور دربارهٔ بازداشت و دستگیری اعضای شوراهای اسلامی، به تدریج این تصور عمومی را شکل داده که این نهاد، با وجود گسترهٔ تشکیل آن، با چالش‌هایی در حفظ اعتماد عمومی مواجه شده است.^۱

بررسی میزان اعتماد نهادی به شوراهای اسلامی از طریق تحلیل داده‌های پیمایش‌های ملی، ابزاری اساسی برای درک ادراک عمومی از این نهاد محلی است. اعتماد نهادی، به عنوان مفهومی انتزاعی، به احساس اطمینان و باور شهروندان نسبت به نهادهای اجتماعی و دولتی اشاره دارد. اعتماد نهادی ریشه‌ای عقلانی دارد و به ارزیابی شهروندان از کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی نهادها وابسته است. نهادهایی که عملکرد رضایت‌بخشی از خود نشان دهند یا ادراکی مثبت در این زمینه ایجاد کنند، اعتماد عمومی را جلب می‌کنند؛ درحالی‌که ناکارآمدی یا تخلف می‌تواند به فرسایش این اعتماد منجر شود (خرمشاد و سوری، ۱۳۹۸: ۷-۸).

در این زمینه رجوع به پیمایش‌های ملی انجام‌شده در سال‌های مختلف، داده‌های ارزشمندی را برای تحلیل روند اعتماد نهادی به شوراهای اسلامی ارائه می‌دهد. بررسی‌های انجام‌شده در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۹۳، ۱۳۹۷ و ۱۴۰۰ نشان‌دهندهٔ سیر نزولی اعتماد عمومی به این نهاد است (جدول ۱). این داده‌ها حاکی از آن است که ادراک عمومی از کارآمدی و مقبولیت شوراهای اسلامی در طول زمان دچار خدشه شده است.

جدول ۱. سیر تحول اعتماد عمومی به شوراهای اسلامی در بازهٔ زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰

ردیف	نهاد	سال	میزان اعتماد	
			کم و خیلی کم	زیاد و خیلی زیاد
۱	شورای شهر	۱۳۸۴	۳۷/۳	۳۰/۴
		۱۳۹۴	۳۲/۸	۴۱/۱
		۱۳۹۷	۴۱/۱	۳۸/۳
		۱۴۰۰	۴۹/۹	۳۳/۶

منبع: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۴: ۱۸۴؛ وزارت کشور، ۱۳۹۷: ۱۷۶؛ یوسفوند، ۱۴۰۳: ۴۵۱

نکتهٔ واجد اهمیت آن است که شوراهای اسلامی، به عنوان اولین حلقهٔ ارتباطی میان مردم و نظام حکمرانی، نقشی محوری در شکل‌دهی به ادراک عمومی از مردم‌سالاری ایفا می‌کنند. از این رو، برداشت و تصور جامعه از عملکرد این نهادها تأثیر عمیقی بر اعتماد نهادی به دیگر سازمان‌ها، ادارات و کلیت ساختار حکمرانی کشور دارد. این پژوهش با هدف فهم ریشه‌های بروز فساد در فرایند تمرکززدایی، چشم‌اندازی تحلیلی و مبتنی بر شواهد از سازوکارهای تولید و بازتولید فساد در سطح محلی ارائه می‌دهد. مطالعهٔ حاضر، با اتکا بر رویکردی نظام‌مند، فرایندهایی را که زمینه‌ساز انحراف، ناکارآمدی و سوءاستفاده از اختیارات محلی هستند، بازشناسی و راهبردهایی عملی برای پیشگیری از فساد پیشنهاد می‌کند. انتظار می‌رود یافته‌های این تحقیق، از رهگذر تقویت ظرفیت حکمرانی محلی، ارتقای کارآمدی و مشروعیت شوراهای اسلامی و افزایش سطح سرمایهٔ اجتماعی، به بهبود کیفیت حکمرانی و تحکیم اعتماد عمومی در بستر نظام سیاسی کشور یاری رساند.

۱. بررسی آمارهای منتشرشده در رسانه‌های رسمی نشان می‌دهد در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، حداقل ۴۳۰ نفر از اعضای شوراهای شهر و شهرداران شهرداری‌های کشور به دلیل تخلفات و فساد مالی بازداشت شده‌اند. این رقم در حالی ثبت شده که تعداد کل بازداشت‌شدگان در حوزه شوراهای شهر و روستا، شهرداران، دهیاران و کارمندان شهرداری‌ها در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ تعداد ۴۳۳ نفر بوده است. به عبارت دیگر، طی ۳/۵ سال اخیر و بدون احتساب کارمندان شهرداری‌ها، دهیاران و اعضای شوراهای روستا، تعداد بازداشت‌ها تقریباً با مجموع بازداشت‌شدگان سه سال پیش از آن برابری می‌کند (مرتضوی، ۱۴۰۳: ۱۴).

۲. پیشینه پژوهش

در ایران، بخش عمده‌ای از پژوهش‌های صورت گرفته در حوزه فساد، معطوف به سطح ملی و با تمرکز بر علت‌یابی و راهکارهای مقابله با فساد در ساختارهای کلان حکمرانی بوده‌اند. در مقابل، مطالعات مرتبط با فساد در سطح محلی کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند و این خلأ پژوهشی، مانع از شناخت دقیق سازوکارهای فساد در نهادهای محلی شده است. با این حال، در ادامه به پژوهش‌هایی پرداخته می‌شود که ارتباط تحلیلی با موضوع مقاله حاضر دارند و در فهم دقیق‌تر آن مؤثرند.

کریمی و همکاران (۱۴۰۲) در مقاله «تحلیل زمینه‌های شکل‌گیری بسترهای فسادزا در شهرداری تهران»، به روش تحلیل مضمون ده زمینه ارتباطات شبکه‌ای و روابط زنجیره‌ای فسادزا در شهرداری، ناکارآمدی، ضعف و انحراف در سیستم‌های نظارتی، نظام اداری ناکارآمد و مستأصل شهرداری، نارسایی قوانین، نبود اراده علمی و عملی در مبارزه با فساد، فرهنگ سازمانی فسادزده، نظام اطلاعاتی ناقص، نظام معیشتی آسیب‌پذیر، فساد عادی‌سازی شده و نظام مالی مستعد فساد، از زمینه‌های خاص رخداد فساد اداری در شهرداری تهران شناسایی کرده‌اند. آنان نتیجه‌گیری کرده‌اند که مضامین و زمینه‌های شناسایی شده در بروز فساد حول یک محور کلی‌تر یعنی «ساختار سازمانی فسادزا» گرد هم می‌آیند که سبب ایجاد فرهنگ فساد در سازمان شهرداری تهران شده است که نتیجه آن بازتولید فساد در بستر سازمانی شهرداری تهران است.

اصغری زمانی و همکاران (۱۴۰۲) در «تبیین عوامل و پیامدهای رانت بر فضاهای شهری» نشان دادند سیاست خودکفایی شهرداری‌ها، در نبود سازوکارهای جایگزین تأمین مالی دولتی، وابستگی آن‌ها به رانت زمین را تشدید کرده است. این وضعیت با کاهش پاسخگویی مدیران شهری و تضعیف نقش شهروندان در تصمیم‌سازی، تولید فضاهای شهری را در جهت منافع سرمایه‌داران هدایت کرده و زمینه تبدیل ذی‌نفعان رانتی به بازیگران اثرگذار اقتصادی-سیاسی را فراهم آورده است. در این چارچوب، نفوذ در نهادهای تصمیم‌ساز شهری و حمایت‌های انتخاباتی برای کسب مناصب مدیریتی، به عنوان سازوکارهای تداوم چرخه رانت و تسهیل اعطای امتیازات و مجوزهای رانتی عمل می‌کند.

موسوی طارسی و همکاران (۱۴۰۳) دریافتند شوراها و شهرداری‌ها به دلیل نزدیکی به شهروندان، بیش از سایر نهادها در معرض سازوکارهای رانتی قرار دارند. این وضعیت با تضعیف شفافیت و پاسخگویی، نابرابری، ناکارآمدی و کاهش اعتماد عمومی را تشدید می‌کند و کیفیت زندگی شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو، بهبود عملکرد شوراهای محلی مستلزم بازنگری قوانین، تنظیم اختیارات و بازتعریف رسالت آن‌ها در چارچوب حقوق شهری است.

در حالی که پژوهش‌های داخلی محدودی به موضوع پژوهش پرداخته‌اند، مطالعات بین‌المللی حکومت‌های محلی به طور گسترده به بررسی مقابله با فساد در چارچوب تمرکززدایی می‌پردازند و نشان می‌دهند کاهش فساد در این فرایند، به کارآمدی نهادهای مقررات‌گذار، سازوکارهای پاسخگویی و ظرفیت‌های نظارتی و نیز طراحی و اجرای مؤثر چارچوب‌های نهادی در حکمرانی محلی وابسته است.

مطابق دیدگاه کجسا کارلستروم^۱ در مقاله «تمرکززدایی، فساد و نقش دموکراسی»^۲، تأثیرات مثبت تمرکززدایی در کاهش فساد، مشروط به وجود نهادهای رسمی و دموکراتیک است که بتوانند اطلاعات دقیق و قابل اعتماد درباره رفتار دولت در اختیار شهروندان قرار دهند و ظرفیت اقدام مبتنی بر آگاهی را فراهم سازند. این نهادها -از جمله انتخابات آزاد و منصفانه، رسانه‌های مستقل و قدرتمند،

1. Kajsa Karlstrom

2. Decentralization, Corruption, and the Role of Democracy

جریان شفاف اطلاعات، و گروه‌های اجتماعی فعال - فقط در نظام‌های دموکراتیک نهادینه شده‌اند و بدون آن‌ها، تمرکززدایی نه تنها ناکارآمد خواهد بود، بلکه ممکن است زمینه‌ساز گسترش فساد شود (کارلستروم، ۲۰۱۵: ۱۲).

شلیفر و ویشنی^۱ تأکید می‌کنند در کشورهایی که رقابت سیاسی از طریق قانون، انتخابات و فشار افکار عمومی نهادینه شده است، توانایی بیشتری برای مقابله مؤثر با فساد وجود دارد. مطابق این یافته‌ها، تمرکززدایی به‌تنهایی کافی نیست، بلکه موفقیت آن در کاهش فساد، به‌شدت وابسته به کیفیت نهادهای دموکراتیک و ظرفیت‌های نظارتی موجود در هر کشور است (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۳: ۶۱۰).

اد هلگ فلدستاد^۲ در گزارش تحلیلی خود با عنوان «تمرکززدایی و فساد: بررسی ادبیات موضوع»^۳ تأکید می‌کند که تمرکززدایی به‌تنهایی نمی‌تواند به‌عنوان راهکاری قطعی برای مقابله با فساد تلقی شود. موفقیت این رویکرد، منوط به اجرای اصلاحاتی است که به گسترش دموکراسی محلی، افزایش مشارکت شهروندان و کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی بینجامد (فلدستاد، ۲۰۰۴: ۵-۱۳).

گونزالس دی‌آسیس^۴ در چارچوبی مفهومی، به تبیین انگیزه‌های اصلی بروز فساد در بخش عمومی پرداخت و سه عامل کلیدی را در این زمینه شناسایی کرد: نخست، انگیزه‌های نهادی نظیر رویه‌های پیچیده، پارتی‌بازی و درآمدهای کم دولتی؛ دوم، نبود شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات؛ و سوم، ضعف در پاسخگویی مقامات دولتی. برای مقابله مؤثر بر ضرورت وجود اراده سیاسی قوی، مشارکت فعال جامعه، پشتیبانی فنی مناسب و طراحی راهبرد اجرایی بلندمدت و واقع‌گرایانه تأکید می‌شود. او معتقد است تحقق نتایج قابل‌توجه در زمینه مبارزه با فساد، مستلزم وجود سه عنصر کلیدی است: دانش و آگاهی عمومی، ایجاد ائتلاف‌های اجتماعی منتهی به اقدام جمعی و مدیریت سیاسی شفاف در سطح محلی (گونزالس دی‌آسیس، ۲۰۰۱: چهار).

رابرت کلیتگارد^۵ و همکاران در گزارشی با عنوان «شهرهای فاسد: راهنمای عملی برای درمان و پیشگیری»^۶ براساس مطالعه سه شهر نیویورک، هنگ‌کنگ و لاپاز، راهبردی پنج‌بخشی ارائه کردند: ۱. تشخیص و کشف فساد شهری؛ ۲. مشارکت شهروندان و کارکنان دولتی در کشف و اجرای راهکارهایی که مؤثر و کارآمدند؛ ۳. مبارزه با فساد از منظر اقتصادی با در نظر گرفتن آن به‌عنوان جرم و عملکرد سیستم‌های فاسد و نه افراد فاسد؛ ۴. حذف و جلوگیری از فساد با استفاده از روش‌های مشخص؛ ۵. پرهیز از تله‌های رایج در اصلاحات ضدفساد (کلیتگارد، ۲۰۰۰: ۱۷-۲۴).

تجویز رویکردها، ابزارها و سیاست‌های یکسان برای مقابله با فساد در کشورهایی با سطوح متفاوتی از کیفیت حکمرانی، نه تنها فاقد اثربخشی لازم است، بلکه در بسیاری موارد می‌تواند به ناکامی مداخلات اصلاحی و تشدید چالش‌های نهادی منجر شود. در این چارچوب، تدوین راهبردهای ضدفساد در سطح محلی مستلزم توجه دقیق به ویژگی‌های زمینه‌ای، ظرفیت‌های نهادی و الگوهای رفتاری خاص هر منطقه است. این راهبردها باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که ضمن پاسخگویی به اقتضائات محلی، با سیاست‌های ضدفساد در سطح ملی هم‌راستا و مکمل باشند؛ به‌نحوی که از بروز شکاف‌های نهادی، تداخل وظایف و انتقال فساد از یک حوزه به حوزه دیگر جلوگیری شود و انسجام ساختاری در حکمرانی ضدفساد تقویت شود (گونزالس دی‌آسیس، ۲۰۰۱: ۵).

با وجود حجم گسترده‌ای از مطالعات و پژوهش‌ها درباره فساد در سطح محلی، تمرکز عمده تحقیقات تاکنون بیشتر بر رکن اجرایی مدیریت شهری، یعنی شهرداری‌ها، معطوف بوده است؛ درحالی که سازوکارهای شکل‌گیری فساد در رکن مقررات‌گذار مدیریت محلی،

1. Andrei Shleifer and Robert Vishny

2. Odd-Helge Fjeldstad

3. Decentralisation and Corruption: a Review of the Literature

4. Maria Gonzalez de Asis

5. Robert Klitgaard

6. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention

یعنی شوراهای اسلامی، کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. از این‌رو، تقویت ظرفیت شوراهای اسلامی و ایجاد سازوکارهای نهادی مناسب برای پیشگیری و مقابله با فساد، به‌عنوان یکی از حلقه‌های کلیدی در مدیریت شهری، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. پژوهش حاضر با تمرکز بر این بعد کمتر بررسی‌شده، به تحلیل عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری فساد در شوراهای اسلامی می‌پردازد و راهکارها و توصیه‌های سیاستی مشخصی را برای ارتقای سلامت، شفافیت و کارآمدی حکمرانی محلی ارائه می‌دهد.

۳. چارچوب مفهومی

۳-۱. فساد

فساد، مفهومی پیچیده و سیال است که به‌دلیل داشتن ابعاد اخلاقی و فرهنگی از تعریفی یکسان و جامع برخوردار نیست. این پدیده به‌عنوان رفتاری ذهنی و چندوجهی، هرچه بیشتر مورد کاوش قرار می‌گیرد، پیچیدگی و ابهام آن افزون‌تر می‌شود؛ به‌گونه‌ای که تمایز آن از دیگر اشکال تعاملات اجتماعی دشوار می‌شود. صاحب‌نظران، با توجه به دیدگاه‌های متفاوت، تعاریف گوناگونی از فساد ارائه داده‌اند (تئوبالد، ۱۹۹۰: ۱).

در تعاریف موجود، تأکید اصلی بر مفاهیمی مانند «مقام و منصب عمومی» (شغل یا موقعیت دولتی که مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد) (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۳۰-۳۱)، «منافع عمومی» (اقدامی که از سوی متصدیان مناصب عمومی به زیان منافع جمعی انجام می‌شود) (خداپناه، ۱۳۹۴: ۴)، «نفع شخصی» (سوءاستفاده برای کسب سود فردی) و «افکار عمومی» (رفتاری که از منظر جامعه غیراخلاقی یا زیان‌بار تلقی می‌شود) است (آلبرشت، ۱۳۸۸: ۱۹۷؛ بوگره، ۲۰۱۳: ۱۰). برخی محققان فساد را نداشتن صداقت یا اخلال در فرایند تصمیم‌گیری تعریف کرده‌اند. در این معنا، فساد زمانی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیرنده (چه در بخش عمومی و چه در مشارکت‌های خصوصی) در ازای پاداش یا تعهد، از معیارها و ضوابط قانونی یا اخلاقی منحرف می‌شود و تصمیماتی اتخاذ می‌کند که با اهداف قانون‌گذار همخوانی ندارد (باقرزاده، ۱۳۸۳: ۱۳۹). در تعریفی محدودتر، فساد به اخلال در انجام صحیح وظایف کارمند دولت از طریق دریافت رشوه نیز اطلاق شده است (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۲۶). فساد به اشکال گوناگونی نظیر رشوه^۱، تعارض منافع^۲، اخاذی^۳، کلاهبرداری^۴، حامی‌پروری^۵ و خویشاوندگرایی^۶ رخ می‌دهد (شورای اروپا، ۲۰۲۱: ۵۲-۶۷).

فساد در جهان امروز به پدیده‌ای فراگیر بدل شده و پیامدهای منفی گسترده‌ای برای اقتصاد و جامعه دارد؛ از جمله کاهش تولید ناخالص داخلی، افت کیفیت آموزش، زیرساخت‌ها و خدمات بهداشتی، اختلال در انباشت سرمایه و تشدید فقر و نابرابری. این پدیده با تضعیف اعتبار دولت و اعتماد عمومی، دسترسی گروه‌های محروم به خدمات دولتی را محدود می‌کند و در برخی موارد به بی‌ثباتی سیاسی، ناآرامی و خشونت اجتماعی منجر می‌شود (شاه، ۲۰۰۶: ۱؛ ادونگا، ۲۰۰۱: ۵۵).

۳-۲. تمرکززدایی

در عصر حاضر، دولت محلی به‌عنوان یکی از الزامات توسعه پایدار و مدیریت کارآمد فضای سیاسی شناخته می‌شود و دولت مرکزی با به‌رسمیت‌شناختن آن در قالب نهادهای رسمی و قانونی، جایگاهش را در ساختار حکمرانی تثبیت می‌کند. دولت محلی نهادی سیاسی-

1. Bribery
2. Conflict of Interest
3. Extortion
4. Fraud
5. Clientelism
6. Nepotism

اداری است که بخشی از اعضای آن از طریق انتخابات برگزیده می‌شوند و تحت نظارت دولت مرکزی، مسئولیت اداره امور عمومی در محدوده‌ای جغرافیایی مشخص را برعهده دارند. مشروعیت این نهاد نیز عمدتاً از قانون اساسی سرچشمه می‌گیرد (انور شاه، سناشاه، ۲۰۰۶: ۲-۱).

ایجاد دولت‌های محلی راهبردی مؤثر برای توزیع عقلانی قدرت و ارتقای کیفیت حکمرانی محسوب می‌شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۶۰). این نهادها از استقلال نسبی در اداره امور برخوردارند، اما این استقلال نباید با قانون اساسی یا سایر مقررات لازم‌الاتباع مغایرت داشته باشد و تأمین منابع مالی عمدتاً بر ظرفیت‌های درآمدی محلی مبتنی باشد تا وابستگی به منابع ملی حداقل شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۸-۱۱۹؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۵۱-۵۹). تفویض قدرت و مسئولیت به سطوح زیرملی در چارچوب تمرکززدایی با هدف افزایش کارآمدی، تقویت مشارکت شهروندان و بهبود کیفیت خدمات عمومی انجام می‌گیرد.

۳-۳. حکمرانی محلی خوب

در دولت‌های مدرن، پیچیدگی اداره واحدهای سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان، ساختارهای اداری را به سمت الگوی نوین مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی، پاسخگویی و توسعه اجتماعی هدایت کرده است. این تحولات موجب بازطراحی بنیادین دستگاه اداری و گسترش دامنه مسئولیت‌ها و پیچیدگی وظایف دولت شده است (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۱۰۴-۱۰۸).

در پرتو این تحولات، از اواخر قرن بیستم، مفاهیمی مانند «حکمرانی خوب» و «اداره امور عمومی مبتنی بر مشارکت مردمی» همراه با توسعه دولت‌های محلی به عنوان پاسخی به ناکامی ساختارهای متمرکز مورد توجه نظریه‌پردازان و سیاست‌گذاران قرار گرفته است (ترابی‌پور و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۵۶). حکمرانی خوب بر اصولی مانند مشارکت مؤثر، تمرکززدایی، برابری، همگرایی نهادی، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، کارایی و پایداری استوار است و چارچوبی برای ارتقای کیفیت اداره امور عمومی و تقویت ظرفیت نهادی دولت‌ها فراهم می‌آورد (تیلور، ۲۰۰۰: ۸۹). این اصول، چارچوبی برای ارتقای کیفیت اداره امور عمومی و تقویت ظرفیت نهادی دولت‌ها فراهم می‌آورند.

ویژگی‌هایی مانند دموکراتیک بودن، تصمیم‌گیری پایین به بالا، محلی‌گرایی، شهروندمداری، مشارکت‌پذیری، استقلال مالی و خودگردانی، دولت محلی را به الگویی از دولت توانمند و همکار بدل کرده است که در تعامل افقی با دولت مرکزی، نقش راهبردی در تمرکززدایی ایفا می‌کند (ویسی، ۱۳۹۲: ۳). حکمرانی محلی از طریق شبکه‌ای چندبازگویی شامل نهادهای محلی، بخش خصوصی، سازمان‌های غیردولتی، جامعه مدنی و نمایندگان دولت مرکزی عمل کرده و با شناسایی مسائل و اولویت‌های محلی، پاسخی مؤثر به مطالبات جامعه ارائه می‌دهد. هدف نهایی، تحقق حکمرانی خوب و ارتقای کیفیت اداره امور عمومی در مقیاس محلی است (زاهدی، ۱۳۸۷: ۱۸۳).

شورای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۸ دوازده اصل بنیادین را در قالب راهبرد نوآوری و حکمرانی خوب محلی ارائه کرد که شامل انتخابات آزاد و منصفانه، پاسخگویی، کارایی، شفافیت، مدیریت مالی سالم و مسئولیت‌پذیری است (جدول ۲). این اصول علاوه بر معیارسنجی عملکرد و نظارت بر سیاست‌های محلی، سازوکاری برای ارتقای استانداردهای حکمرانی و تمرکززدایی فراهم می‌کنند و در طراحی اصلاحات قانونی و نهادی، به‌ویژه تخصیص عادلانه منابع ملی برای تقویت ظرفیت‌های محلی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند.

جدول ۲. اصول بنیادین اتحادیه اروپا برای حکمرانی خوب در سطح محلی

ردیف	أصول	توضیحات
۱	انتخابات عادلانه و مشارکت فراگیر	انتخابات محلی باید آزاد، منصفانه و مطابق قوانین ملی و استانداردهای بین‌المللی باشد. مشارکت شهروندان در سطح محلی روشن و تضمین شده است. همه افراد حق اظهارنظر مستقیم یا از طریق نمایندگان مشروع را دارند. صدای اقشار محروم در تخصیص منابع لحاظ می‌شود. تصمیم‌گیری با میانجی‌گری میان منافع مختلف و اجماع اکثریت انجام می‌گیرد. حقوق اقلیت رعایت می‌شود.
۲	پاسخگویی	اهداف و قوانین با انتظارات مشروع شهروندان همسو هستند. خدمات عمومی به‌موقع ارائه و به درخواست‌ها و شکایات پاسخ داده می‌شود.
۳	کارایی و اثربخشی	خروجی‌ها با اهداف توافق شده مطابقت دارند و قابل‌ارزیابی‌اند. منابع موجود بهینه استفاده می‌شوند و بیشترین ارزش عمومی ایجاد می‌شود. نظام‌های مدیریت عملکرد امکان ارزیابی مستمر و ارتقای کیفیت خدمات را فراهم می‌کنند. حساسی‌های منظم به بهبود عملکرد و افزایش اعتماد عمومی کمک می‌کنند.
۴	شفافیت	تصمیمات در چارچوب قوانین اتخاذ و اجرا می‌شوند. دسترسی عمومی به اطلاعات غیرمحرمانه تضمین شده و برای همه فراهم است. اطلاعات تصمیمات و نتایج به‌گونه‌ای منتشر می‌شوند که مشارکت مؤثر شهروندان ممکن شود.
۵	حاکمیت قانون	نهادهای محلی ملزم به پایبندی کامل به قانون هستند. ضوابط و مقررات بی‌طرفانه و عادلانه اجرا می‌شوند.
۶	رفتار اخلاقی	منافع عمومی بر منافع فردی اولویت دارد. سازوکارهای مؤثر برای پیشگیری و مقابله با فساد برقرار هستند. تعارض منافع به‌موقع اعلام و افراد ذی‌نفع از تصمیم‌گیری کنار گذاشته می‌شوند.
۷	شایستگی و ظرفیت	مهارت‌های حرفه‌ای مسئولان حکمرانی به‌طور مستمر ارتقا می‌یابند. کارگزاران عمومی انگیزه لازم برای بهبود عملکرد و کیفیت خدمات دارند. روش‌های کارآمد برای تبدیل مهارت‌ها به ظرفیت نهادی و نتایج بهتر اجرا می‌شوند.
۸	نوآوری و آمادگی برای تغییر	راه‌حل‌های نوآورانه و کارآمد برای حل مشکلات شناسایی و به‌کار گرفته می‌شوند. آمادگی اجرای آزمایشی برنامه‌های جدید و بهره‌گیری از تجارب دیگران وجود دارد. فضایی مساعد برای پذیرش تغییر و تحول فراهم است.
۹	پایداری و نگاه بلندمدت	نیازهای نسل‌های آینده در سیاست‌ها لحاظ می‌شوند. پایداری اجتماعی به‌عنوان اصل راهبردی مدنظر قرار می‌گیرد. تصمیمات اتخاذ شده مانع انتقال مشکلات به نسل‌های آینده می‌شوند. چشم‌اندازی بلندمدت برای توسعه پایدار جامعه ترسیم شده است. پیچیدگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی به‌درستی در سیاست‌ها منعکس می‌شوند.
۱۰	مدیریت مالی سالم	هزینه‌ها در چارچوب بهای خدمات کنترل می‌شود. اصل احتیاط در مدیریت مالی رعایت و تصمیمات با مسئولیت‌پذیری اتخاذ می‌شوند. برنامه‌های بودجه با مشارکت عمومی تدوین می‌شوند. ریسک‌های مالی و اجرایی شناسایی و مدیریت می‌شوند.
۱۱	حقوق بشر، تنوع فرهنگی و انسجام اجتماعی	رعایت حقوق بشر و مقابله با تبعیض تضمین می‌شود. تنوع فرهنگی پاس داشته می‌شود. انسجام اجتماعی تقویت و ادغام مناطق محروم ترویج می‌شود. دسترسی اقشار محروم به خدمات اساسی حفظ می‌شود.
۱۲	مسئولیت	تصمیم‌گیرندگان مسئولیت تصمیمات خود را برعهده دارند. تصمیمات به‌طور شفاف گزارش می‌شوند و قابل‌پیگیری و نظارت هستند. سازوکارهای مؤثر برای مقابله با سوءمدیریت و محافظت از حقوق مدنی پیش‌بینی شده‌اند.

چارچوب مفهومی پژوهش به‌طور ویژه بر حساسیت‌های نظری چندلایه مرتبط با حکمرانی محلی و فساد تمرکز دارد. نخست، فساد به‌عنوان پدیده‌ای پیچیده، چندبعدی و فراتر از تخلفات فردی تحلیل شده است. این پدیده از طریق سوءاستفاده از مقام و منصب عمومی، تضاد با منافع جمعی و کسب منافع شخصی، پیامدهای گسترده‌ای بر اقتصاد، عدالت اجتماعی، اعتماد عمومی و ثبات سیاسی برجای می‌گذارد. دوم، تمرکززدایی واقعی به‌عنوان سازوکاری برای تفویض اختیار به نهادهای محلی، ضمن ارتقای کارآمدی و مشارکت شهروندان، نیازمند ایجاد تعادل دقیق میان استقلال نسبی این نهادها و نظارت قانونی دولت مرکزی است تا از ایجاد وابستگی کامل و زمینه‌های بروز فساد پیشگیری شود. سوم، حکمرانی محلی خوب به‌عنوان چارچوب نظری و عملی، اصولی مانند مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، شایستگی و ظرفیت را برجسته می‌سازد و تعامل میان نهادهای محلی، بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت مرکزی را محور عمل خود قرار می‌دهد. درنهایت، پیوند این رویکردها با استانداردهای بین‌المللی، از جمله اصول شورای اتحادیه اروپا، نشان می‌دهد تقویت ظرفیت نهادی، مدیریت مالی شفاف و پایدار، شفافیت و پاسخگویی مؤثر، مشارکت فعال شهروندان و اجرای بی‌طرفانه قوانین، مجموعه‌ای از حلقه‌های مکمل برای کاهش فساد و ارتقای کیفیت حکمرانی محلی هستند که تحقق آن‌ها پیش‌شرط اداره کارآمد و پایدار امور عمومی در سطح محلی محسوب می‌شود.

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر در زمره تحقیقات کاربردی قرار می‌گیرد و گردآوری داده‌ها به‌صورت توصیفی-اکتشافی و در قالب رویکرد کیفی انجام شده است. برای دستیابی به داده‌های مورد نیاز، از روش‌های کتابخانه‌ای و اسنادی بهره گرفته شده و تحلیل داده‌ها به روش تحلیل مضمون صورت پذیرفته است. تحلیل مضمون^۱ به‌عنوان رویکردی نظام‌مند در مطالعه داده‌های متنی، امکان سازمان‌دهی و بازآرایی اطلاعات پراکنده و متنوع را فراهم می‌آورد و آن‌ها را به مجموعه‌ای غنی، منسجم و تفصیلی تبدیل می‌کند. بدین ترتیب، داده‌های خام به مضامین کلیدی ارتقا می‌یابند و بستری برای استخراج الگوها و تبیین‌های نظری فراهم می‌شود.

جامعه آماری پژوهش متشکل از سه گروه اصلی از خبرگان و صاحب‌نظران در حوزه مدیریت شهری و نهادهای محلی است. گروه نخست متشکل از اعضای پیشین شوراهای اسلامی شهر است که علاوه بر تجربه عملی و مستقیم، سابقه حداقل یک دوره عضویت در شورای عالی استان‌ها (به‌عنوان عالی‌ترین نهاد شورایی کشور) را نیز در کارنامه دارند. این موقعیت دوگانه سبب شده آنان نه تنها با سازوکارهای اجرایی و نظارتی در مقیاس شهری آشنا باشند، بلکه از منظر کلان نیز به درکی عمیق، نظام‌مند و واقع‌بینانه از چالش‌ها، خلأها و آسیب‌های ساختاری نظام شورایی دست یابند. چنین تجربه‌ای آنان را قادر ساخته است تا ابعاد مختلف زمینه‌های بروز فساد و نحوه مقابله با آن را با نگاهی جامع‌تر و تحلیلی‌تر ارزیابی کنند و دیدگاه‌های ارزشمندی را در اختیار پژوهش قرار دهند.

گروه دوم، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها هستند که سابقه همکاری با شوراهای اسلامی دارند یا در زمینه حکمرانی محلی، فساد و تمرکززدایی، آثار علمی نظیر مقاله یا کتاب منتشر کرده‌اند. گروه سوم نیز کارشناسان خبره وزارت کشور، به‌ویژه متخصصان فعال در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور را دربرمی‌گیرد که با ساختارهای اجرایی و سیاست‌گذاری در حوزه مدیریت شهری آشنایی عمیق دارند. انتخاب این ترکیب از مشارکت‌کنندگان، با هدف بهره‌گیری از دیدگاه‌های متنوع و تلفیق تجربه عملی، دانش نظری و شناخت نهادی صورت گرفته است تا تحلیل جامعی از چالش‌ها و راهکارهای مقابله با فساد در شوراهای اسلامی فراهم شود.

ابزار گردآوری داده‌ها مصاحبه نیمه‌ساختاریافته است که در سه قالب حضوری، تلفنی و مکتوب صورت گرفته است. تعداد مشارکت‌کنندگان در پژوهش‌های کیفی از این نوع، تابعی از ماهیت موضوع تحقیق و میزان غنای اطلاعات گردآوری شده است. در این چارچوب، فرایند مصاحبه تا زمانی ادامه می‌یابد که پژوهشگر به نقطه اشباع نظری دست یابد؛ نقطه‌ای که در آن داده‌های حاصل از مصاحبه‌های جدید، فاقد ارزش افزوده تحلیلی هستند و اطلاعات تازه‌ای به یافته‌های پیشین نمی‌افزایند. در چنین شرایطی، توقف گردآوری داده‌ها مبتنی بر تشخیص علمی و قضاوت پژوهشگر درباره کفایت اطلاعات موجود صورت می‌گیرد. با توجه به ماهیت کیفی پژوهش و مقتضیات موضوع مورد بررسی، حجم نمونه به صورت انعطاف‌پذیر و براساس اصل اشباع نظری تعیین شد. در مطالعاتی از این دست، تعداد مشارکت‌کنندگان می‌تواند بین ۵ و ۲۵ نفر متغیر باشد. در این مطالعه، پس از انجام ۱۵ مصاحبه، داده‌ها به حالت اشباع رسیدند و اطلاعات جدیدی از مصاحبه‌های تکمیلی به دست نیامد.

۴-۱. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی

مشخصات جمعیت‌شناختی نمونه پژوهش در جدول ۳ ارائه شده که شامل اطلاعاتی نظیر سن، تحصیلات، سابقه فعالیت در شوراهای اسلامی یا نهادهای مرتبط و نوع ارتباط با موضوع پژوهش است.^۱

جدول ۳. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی شرکت‌کنندگان

مصاحبه‌شونده	سن	سطح تحصیلات	سابقه / شغل	رشته تحصیلی	سابقه فعالیت/دوره نمایندگی
۱	۵۲	دکتری	استاد دانشگاه	حقوق	۲۱ سال
۲	۴۱	دکتری	استاد دانشگاه	مدیریت	۹ سال
۳	۳۸	دکتری	استاد دانشگاه	شهرسازی	۸ سال
۴	۵۵	دکتری	استاد دانشگاه	حقوق	۲۲ سال
۵	۳۹	دکتری	استاد دانشگاه	مدیریت	۱۰ سال
۶	۴۵	کارشناسی ارشد	عضو سابق شورای شهر	مهندسی عمران	۲ دوره
۷	۵۶	دکتری	عضو سابق شورای شهر	حقوق	۳ دوره
۸	۵۵	دکتری	عضو سابق شورای شهر	علوم سیاسی	۱ دوره
۹	۴۲	کارشناسی ارشد	عضو سابق شورای شهر	اقتصاد	۱ دوره
۱۰	۵۳	دکتری	عضو سابق شورای شهر	مدیریت	۲ دوره
۱۱	۴۷	دکتری	کارشناس خبره	جامعه‌شناسی	۱۵ سال
۱۲	۵۱	کارشناسی ارشد	کارشناس خبره	جغرافیا	۱۸ سال
۱۳	۴۴	دکتری	کارشناس خبره	سیاست‌گذاری عمومی	۱۳ سال
۱۴	۴۳	دکتری	کارشناس خبره	اقتصاد	۱۱ سال
۱۵	۶۲	کارشناسی ارشد	کارشناس خبره	معماری	۲۷ سال

۱. به دلیل حساسیت موضوع، بسیاری از مصاحبه‌شوندگان، به‌ویژه کارشناسان و اعضای شوراهای اسلامی، بر حفظ محرمانگی و عدم افشای هویت تأکید داشتند. اعضای فعلی شورا نیز از مشارکت خودداری کردند؛ بنابراین مصاحبه‌ها با اعضای دوره‌های پیشین انجام شد.

۴-۲. فرایند کدگذاری

بعد از مصاحبه، کلیه مصاحبه‌ها مکتوب شدند و بعد از چندین بار مطالعه، فرایند کدگذاری انجام گرفت. سپس کدهای مشابه دسته‌بندی شدند تا مضامین شکل بگیرند. در این مرحله تلاش شد تا هر مضمون به صورت دقیق تعریف شود و عنوانی گویا و متناسب با محتوای کدها برای آن انتخاب شود. در فرایند کدگذاری ۵۱ کد اولیه و ۶ مضمون و در نهایت نیز یک مقوله نهایی با عنوان «عدم پیش‌بینی ترتیبات نهادی صحیح و منسجم برای تشکیل شوراهای در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران» استخراج شد. به منظور ارتقای سطح ادراک تحلیلی نسبت به مضامین کلیدی و تبیین ارتباط آن‌ها با مقوله‌های بنیادین شناسایی شده در فرایند پژوهش، کدهای استخراج شده مرتبط با هر یک از مضامین اصلی در جدول ۴ ارائه شده‌اند. این جدول، نمایی ساختاریافته از مسیر تحلیل داده‌های کیفی را فراهم می‌آورد و نحوه تکوین مفاهیم و الگوهای نظری تحقیق را در قالبی منسجم و قابل ردیابی به تصویر می‌کشد.

جدول ۴. کدها، مضامین و مقوله استخراج شده از مصاحبه‌ها

ردیف	کد اولیه	مضامین	مقوله/مفهوم
۱	پیش‌بینی قانونی امکان برگزاری جلسات غیرعلنی شوراهای اسلامی شهر، اجرای سازوکار رأی‌گیری مخفی در تصمیم‌گیری‌های شورایی، تلقی محرمانه بودن جلسات شورا و محدودسازی دسترسی عمومی به محتوای مذاکرات، فقدان حضور مستقیم شهروندان در جلسات شورا، عدم الزام اعضای شورا به اظهار و ثبت موارد تعارض منافع، نبود بستر قانونی برای ارائه طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی از سوی شهروندان، نبود فرایندهای رسمی برای نظرخواهی عمومی در موضوعات مهم محلی، عدم الزام قانونی به پخش زنده جلسات شورا از طریق رسانه‌های استانی یا بسترهای اینترنتی	عدم نقش‌آفرینی مردم در تمرکززدایی	
۲	وابستگی مالی شوراهای اسلامی شهر به منابع بودجه‌ای شهرداری، وابستگی اداری شورا به ساختار اجرایی و تشکیلاتی شهرداری، بهره‌گیری از نیروی انسانی شهرداری در دبیرخانه شورا و دفاتر اعضای شورا، مداخله مستقیم شورا در فرایندهای مرتبط با مدیریت منابع انسانی شهرداری، ارتباط مستقیم میان بودجه جاری شهرداری و اعتبارات مالی شورای اسلامی شهر، تضعیف کارکرد نظارتی شوراهای در نتیجه وابستگی‌های مالی و اداری، افزایش احتمال اعمال نفوذ و فشار از سوی شهرداری بر شورا به واسطه وابستگی مالی، تقدم منافع سازمانی شهرداری بر وظیفه نمایندگی توسط اعضای شورا، وابستگی تشکیلاتی شورا به کارکنان و ساختار اداری شهرداری، هم‌پوشانی و وابستگی نهادی میان نهاد قانون‌گذار و نهاد اجرایی در سطح محلی	عدم کارایی و اثربخشی	عدم پیش‌بینی ترتیبات نهادی صحیح و منسجم برای تشکیل و فعالیت شوراهای در قانون شوراهای اسلامی
۳	وابستگی آرای اعضای هیئت‌های نظارت به نفوذ و گرایش‌های متنفذان محلی و تأثیرگذاری آن بر فرایند احراز صلاحیت‌ها، تأثیرپذیری نظارت از مناسبات سیاسی و اجتماعی نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه، تلقی نظارت به عنوان فرایندی استصوابی توسط برخی اعضای هیئت‌های نظارت، ناکارآمدی ساختار و فرایندهای اجرایی هیئت‌های نظارت استانی و مرکزی، بروز تعارض منافع در میان اعضای هیئت‌های نظارت و تضعیف بی‌طرفی نهادی، فقدان انباشت دانش تخصصی و تجربه نهادی در ترکیب هیئت‌های نظارت، غلبه گرایش‌های سیاسی بر ترکیب اعضای هیئت‌های نظارت و کاهش استقلال عملکرد، وابستگی سیاسی، قومی و قبیله‌ای اعضای هیئت‌های نظارت و تأثیر آن بر تصمیم‌گیری‌ها، فقدان بی‌طرفی و حرفه‌گرایی در عملکرد هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای، نبود الگوی نهادی منسجم و کارآمد برای نظارت بر فرایند انتخابات شوراهای اسلامی، سیاسی‌کاری در ترکیب و عملکرد هیئت‌های نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهای، عدم تشکیل منظم جلسات هیئت‌های نظارت بر عملکرد شوراهای به دلیل اشتغال فردی اعضا	ترتیبات نظارتی ناکافی	

ردیف	کد اولیه	مضامین	مقوله/مفهوم
۴		بی‌اعتنایی به ضوابط مصوب در طرح‌های جامع و تفصیلی شهری در فرایندهای اجرایی و تصمیم‌گیری، افزایش تراکم ساختمانی غیرمجاز از طریق صدور آرای جریمه‌ای در کمیسیون ماده ۱۰۰ و نادیده‌گرفتن اصول شهرسازی، اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از فروش تراکم و تغییر کاربری به‌عنوان منبع مالی اصلی، رسمیت‌یافتن اقدامات غیرمجاز ساخت‌وساز از طریق پرداخت جریمه و صدور مجوزهای قانونی پس از تخلف، کسب درآمد از امضاهای طلایی و صدور مجوزهای خاص با دورزدن ضوابط قانونی و مقررات شهرسازی، وابستگی ساختاری بودجه اداره شهر به منابع مالی ناپایدار، غیرقانونی و فاقد پشتوانه توسعه‌ای، تحقق درآمدهای غیرشفاف توسط شهرداری‌ها بدون وجود سازوکارهای نظارتی مؤثر و پاسخگو	عدم پیش‌بینی منابع درآمدی سالم و پایدار
۵		ضعف شورا در اعمال نظارت مؤثر بر عملکرد شهرداری، قصور اعضای شورا در انجام وظایف قانونی و نمایندگی عمومی، آسیب‌پذیری اعضای شورا در برابر نفوذ اشخاص یا گروه‌های ذی‌نفع در فرایندهای فسادزا، ناتوانی شورا در اصلاح قوانین تسهیل‌گر فساد و ناکارآمدی، نبود ظرفیت بهره‌برداری مؤثر از قوانین مطلوب در جهت ارتقای حکمرانی شهری، احتمال فریب اعضای شورا توسط مجریان حرفه‌ای و ذی‌تجربه در ساختار اجرایی، تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر ناآگاهی حقوقی و فقدان مبنای قانونی در فرایندهای شورایی	فقدان شایستگی و ظرفیت
۶		سیاسی‌شدن فرایند انتخاب شهردار و تأثیرگذاری گرایش‌های جناحی بر تصمیم‌گیری‌های شورایی، شکل‌گیری روابط ناسالم مبتنی بر بده‌وبستان میان شهردار و اعضای شورا در فرایندهای اجرایی و نظارتی، مداخلات مؤثر و فراتر از حدود قانونی شورا در امور اجرایی شهرداری و تضعیف استقلال مدیریتی، تلاش شهرداران برای یارگیری از میان اعضای شورا با هدف حفظ موقعیت و جلوگیری از استیضاح، بهره‌برداری ابزاری از فرایند استیضاح به‌منظور کسب امتیازات شخصی یا گروهی توسط اعضای شورا، اعمال فشار بر شهردار از طریق استفاده سیاسی از ابزار تحقیق و تفحص	عدم حاکمیت قانون در تعامل اعضای شورا و شهردار/شهرداری

۵. یافته‌های تحقیق

براساس تحلیل روشمند داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه با صاحب‌نظران، مجموعه‌ای از مضامین بنیادین به‌عنوان عوامل مؤثر در شکل‌گیری فساد احتمالی در شوراهای اسلامی شهر شناسایی شدند. این مضامین، از منظر مشارکت‌کنندگان، واجد نقش محوری در تبیین و فهم زمینه‌های نهادی، ساختاری و رفتاری فساد در سطوح محلی‌اند و به‌عنوان عناصر کلیدی در تحلیل آسیب‌شناسانه عملکرد شوراهای قابل‌طرح هستند.

۵-۱. عدم نقش‌آفرینی مردم در تمرکززدایی

تحقق تمرکززدایی واقعی در مدیریت شهری مستلزم انتقال اختیارات به نهادهای محلی منتخب و همکاری مؤثر شوراهای، جامعه مدنی و نهادهای دولتی است. این همکاری فقط در صورتی عملی می‌شود که سازوکارهای شفافیت، پاسخگویی و مشارکت عمومی در قوانین، به‌ویژه قانون شوراهای، پیش‌بینی شوند. در چنین شرایطی فعالیت شوراهای شفاف و قابل‌نظارت می‌شود و احتمال تخلف کاهش می‌یابد. بااین‌حال، یافته‌ها نشان می‌دهد پس از انتخابات شوراهای، نقش شهروندان در مدیریت محلی محدود شده و مشارکت عمومی به حاشیه می‌رود.

الف) ضعف در شفافیت: یکی از مصادیق بارز این ضعف، ماده ۱۶ قانون شوراهای اسلامی است که تشکیل جلسات غیرعلنی را صرفاً منوط به تصویب دوسوم اعضای حاضر می‌داند و هیچ‌گونه شرط ماهوی یا موضوعی برای آن در نظر نگرفته است. این خلأ قانونی موجب شکل‌گیری این برداشت میان شوراهای شده است که می‌توانند درباره هر موضوعی، صرفاً با کسب دوسوم آراء، جلسات را

به صورت غیرعلنی برگزار کنند (شمشیری و همکاران، ۱۴۰۲: ۲۳-۲۵). افزایش تعداد جلسات غیرعلنی، به ویژه در موضوعات کلیدی، زمینه ساز پنهان کاری نهادی و افزایش احتمال فساد است. در چنین شرایطی، امکان ارزیابی عملکرد اعضای شورا در قبال وظایف قانونی و موضع گیری های آنان از سوی شهروندان سلب می شود (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۲۳۳). این وضعیت، مغایر با اصل شفافیت و حق بنیادین شهروندان در آگاهی از تصمیمات نمایندگان منتخب خود بوده و مانع از تحقق نظارت عمومی به عنوان یکی از ارکان حکمرانی کارآمد در سطح محلی است. مصاحبه شونده ۲ درباره جلسات غیرعلنی شوراهای اسلامی اظهار می دارد: «با توجه به اینکه وظایف شوراهای اسلامی درباره تصمیم گیری مسائل محلی است، ضرورتی ندارد جلسات شوراها غیرعلنی باشد و از سوی دیگر مهم است زمینه حضور مردم در جلسات شوراهای اسلامی پیش بینی شود».

از سوی دیگر، یکی از خلأهای اساسی در قانون شوراهای اسلامی کشور، نبود توجه نظام مند و صریح به مقوله تعارض منافع است؛ موضوعی که می تواند زمینه ساز بروز فساد ساختاری و تضعیف اعتماد عمومی شود. عدم پیش بینی سازوکارهای شفاف برای شناسایی، اعلام و مدیریت تعارض منافع اعضای شورا موجب می شود تا امکان سوءاستفاده از موقعیت نمایندگی و ترجیح منافع شخصی یا گروهی بر مصالح عمومی فراهم شود.

ب) پاسخگویی و گزارش دهی: مطابق با دیدگاه مصاحبه شوندگان، نظام گزارش دهی شوراهای اسلامی در حوزه های مختلف از جمله مالی، خدمات شهری، امور اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و شهرسازی، ساختار منسجم ندارد و در قوانین موجود، صرفاً به صورت پراکنده و غیرنظام مند به آن اشاره شده است؛ به عنوان نمونه، ماده ۱۰۷ قانون شوراهای اسلامی صرفاً به جنبه هایی از گزارش دهی مالی پرداخته و سایر ابعاد عملکردی شوراها را نادیده گرفته است.^۱ این خلأ قانونی موجب کاهش شفافیت نهادی، تضعیف پاسخگویی عمومی و محدود شدن امکان ارزیابی عملکرد شوراها از سوی شهروندان و نهادهای نظارتی شده است.

پ) مشارکت: در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر به صورت مکرر و مداوم اقدام به مقررات گذاری در حوزه مسائل شهری می کنند و تصمیمات لازم الاجرای فراوانی برای مدیریت شهر اتخاذ می کنند، اما این اقدام یک سو به و بدون مشارکت مردم و اخذ نظرات و خواسته های آنهاست. از دیدگاه مصاحبه شونده ۳: «در قانون شوراهای اسلامی امکان پیشنهاد طرح و برنامه از سوی مردم وجود ندارد و این امر ضروری است تا مردم محل بتوانند برای اداره امور عمومی طرح و برنامه ارائه کنند. حتی امکان نظرخواهی از مردم به صورت رسمی در قانون پیش بینی نشده است».

۵-۲. وابستگی شوراها و تضعیف کارایی و اثربخشی

یافته های مصاحبه ها نشان می دهد وابستگی مالی و تدارکاتی شوراهای اسلامی (که ریشه در عدم تفویض واقعی اختیارات، محدودیت دسترسی به منابع درآمدی پایدار و غلبه الگوهای سلسله مراتبی بر ساختار حکمرانی محلی دارد) موجب تضعیف کارایی و اثربخشی عملکرد این نهاد شده است. همچنین محدودیت در استقلال نهادی، بستر شکل گیری روابط رانتی، مداخلات غیرقاعده مند و تعارض منافع را فراهم کرده و در برخی موارد به بروز رفتارهای فسادزا در شوراهای اسلامی و نهاد اجرایی مدیریت شهری، یعنی شهرداری ها منجر می شود.

۱. بند ۳۱ ماده ۱۰۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران: شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بوده و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید.

بند ۱۲ ماده ۱۰۷ قانون شوراهای اسلامی بین بودجه شهرداری و شورا تفکیک قائل شده است و شورای شهر تصویب بودجه شهرداری و خود را برعهده دارد. طبق تبصره ۲ ماده ۶ آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از طریق درآمدهای بودجه شهرداری پیش بینی می شود. همچنین مطابق ماده ۲۰ همین قانون، کلیه اموال شورا متعلق به شهرداری است.

براساس دیدگاه مشارکت کنندگان ۱۱، ۱۲ و ۱۵، پیش بینی چنین سازوکاری می تواند زمینه ساز افزایش احتمال سوءاستفاده شوراهای اسلامی شهر از اختیارات قانونی باشد. شوراها ممکن است از ابزارهایی نظیر امتناع از تصویب بودجه شهرداری یا بهره گیری از سایر ظرفیت های نظارتی به عنوان اهرم فشار جهت کسب امتیازات مالی استفاده کنند. این وضعیت، به ویژه در شرایطی که شوراها فاقد منابع درآمدی مستقل هستند، موجب وابستگی آنها به شهرداری می شود؛ درحالی که انتظار می رود شوراها نقش ناظر را ایفا کنند، نه اینکه تابع مالی شهرداری باشند. این ساختار زمینه روابط ناسالم و بده وستان میان شورا و شهردار را فراهم و استقلال نهادی شورا و سلامت مدیریت شهری را تهدید می کند.

به کارگیری نیروهای شهرداری در شوراهای اسلامی نیز می تواند موجب مداخله اعضای شورا در فرایندهای اداری شهرداری شود. دراین زمینه مصاحبه شونده ۱۳ عنوان می کند: «نبود چارچوب قانونی مشخص برای تأمین مالی و پشتیبانی شوراهای اسلامی شهر، موجب وابستگی ساختاری آنها به شهرداری ها شده است؛ وابستگی ای که با توجه به نقش شوراها در انتخاب و عزل شهرداران، زمینه ساز مطالبات فزاینده و مداخلات غیرقانونی در امور پرسنلی شهرداری ها شده و چالش هایی در انطباق با ماده ۱۲۳ قانون شوراها^۱ ایجاد کرده است.»

۵-۳. ترتیبات نظارتی ناکافی

پیش بینی سازوکارهای نظارت، یکی از ارکان بنیادین مقابله با فساد است. بااین حال، نظارت کارآمد بر انتخابات و عملکرد شوراها و اعضای آن به طور مؤثر اعمال نمی شود. نظارت پیشینی شامل بررسی و اعمال دستورات ناظر پیش از اجرای عمل است؛ درحالی که نظارت پسینی، بررسی اقدامات پس از اجرا را دربرمی گیرد (شفیعی سردشت و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۷-۶۸؛ فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲: ۱۲۳). در این پژوهش، نهاد مسئول مدیریت انتخابات شوراها (هیئت نظارت بر انتخابات) در قالب نظارت پیشینی و نهادهای ناظر بر عملکرد شوراها (هیئت های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات) در قالب نظارت پسینی از اهمیت کلیدی برخوردارند.

براساس دیدگاه اکثریت مشارکت کنندگان، ورود افراد فاقد صلاحیت های لازم به شوراهای اسلامی شهر یکی از عوامل مؤثر در شکل گیری فساد در این نهاد است. فرایند احراز صلاحیت نامزدها در مواردی تحت تأثیر گرایش های سیاسی اعضای هیئت های نظارت قرار گرفته و از اصل بی طرفی فاصله گرفته است. علاوه براین، تعلقات محلی و قومی اعضای هیئت های نظارت به عنوان عاملی اثرگذار، زمینه بروز تعاملات غیررسمی و تساهل در ارزیابی صلاحیت ها را فراهم کرده است. همچنان که مصاحبه شونده ۱۰ بر این باور است: «برخی از اعضای هیئت های نظارت ممکن است در حوزه انتخابیه خود دنبال کسب آرا برای دوره های بعدی انتخابات باشند؛ لذا معمولاً برای تأیید صلاحیت داوطلبان فاقد صلاحیت تحت فشار قرار دارند و از این طریق افراد فاقد صلاحیت می توانند وارد شوراهای اسلامی شوند که زمینه فسادهای آتی را فراهم می کنند.»

۱. شوراها یا هریک از اعضای آنها حق ندارند در نصب و عزل کارکنان دهیاری ها، شهرداری ها یا شرکت ها و مؤسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند و واگذاری مسئولیت اجرائی، عضویت هیئت مدیره و مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در دهیاری ها، شهرداری ها، شرکت ها و سازمان های تابعه ممنوع است.

یکی از سازوکارهای نهادی پیش‌بینی‌شده برای نظارت بر شوراهای اسلامی، هیئت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهاست که وظیفه رسیدگی به اختلافات میان نهادهای محلی و مقامات حکومت مرکزی و نیز بررسی تخلفات و اتهامات اعضای شورا را برعهده دارد. بااین‌حال، غلبه اشخاص و مقامات سیاسی در ترکیب این هیئت‌ها، کیفیت و کارآمدی نظارت را تضعیف کرده است؛ زیرا نظارت مؤثر مستلزم بی‌طرفی و عدالت است (خانجانی موقر، ۱۳۸۲: ۴۴-۴۷). حضور استانداران، فرمانداران، نمایندگان و مقامات اجرایی موجب می‌شود رسیدگی‌ها کمتر مبتنی بر ملاحظات حقوقی و بیشتر متأثر از ملاحظات سیاسی، اجتماعی یا صنفی باشد. درنتیجه چنین ساختاری می‌تواند به تضعیف ماهیت حقوقی نظارت و کاهش سخت‌گیری در برخورد با تخلفات و فساد در شوراهای بینجامد.

درمجموع از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، ترتیبات نهادی پیش‌بینی‌شده در قانون شوراهای اسلامی زمینه مقابله با فساد را فراهم نکرده است. در این زمینه مشارکت‌کننده ۷ عنوان می‌کند: «یکی از معیارهای سنجش کارآمدی ابزارهای نظارتی، نتایج حاصله است. نظارت‌های مقرر در قانون شوراهای چنانچه واجد کارآمدی بودند، میزان فساد در حوزه شوراهای شهر بسیار کمتر بود.»

۵-۴. عدم پیش‌بینی منابع درآمدی سالم و پایدار

طراحی سازوکارهای پایدار تأمین مالی، از ارکان شکل‌گیری نهادهای محلی مستقل و توانمند است، اما این اصل در نظام مدیریت شهری ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. پس از اجرای سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در اواخر دهه ۱۳۶۰ و حذف حمایت‌های بودجه‌ای دولتی، شهرداری‌ها بدون برخورداری از منابع درآمدی پایدار با چالش جدی تأمین مالی مواجه شدند. درنتیجه، اتکای فزاینده به منابع ناپایدار مانند عوارض ساخت‌وساز، تغییر کاربری اراضی و فروش املاک عمومی، نه تنها بی‌ثباتی مالی ایجاد کرده، بلکه به شکل‌گیری پدیده «شهرفروشی» انجامیده است (کریم‌نیا، ۱۴۰۱: ۵۲۰).

اگرچه قوانین مرتبط با مالیات بر ارزش افزوده و درآمدهای پایدار تا حدودی به بهبود منابع مالی کمک کرده‌اند، اما همچنان نبود منابع کافی، شهرداری‌ها را به استفاده از ابزارهای مخرب مالی سوق داده است. پیامد این وضعیت، شکل‌گیری نظام مالیّه شهری ناپایدار، غیرشفاف و بی‌هدف است که اعتبار ضوابط شهرسازی را تضعیف کرده و به نابسامانی در مدیریت فضاهای شهری انجامیده است (لاله‌پور، ۱۳۹۳: ۱۸). این روند در تعارض آشکار با بند ۴ سیاست‌های کلی شهرسازی مبنی بر تأمین منابع پایدار در چارچوب نظام درآمد-هزینه‌ای قرار دارد و نشان‌دهنده خلأهای ساختاری در نظام مالی مدیریت شهری و ضرورت بازنگری در شیوه‌های تأمین و تخصیص منابع است. در این زمینه مصاحبه‌شونده ۴ عنوان می‌کند: «نبود درآمدهای پایدار شهری موجب می‌شود شورای شهر و شهرداری از هر فرصتی برای کسب درآمد استفاده کنند. کسب درآمد از محل فروش تراکم و تغییر کاربری و... در سال‌های اخیر سهم قابل‌توجهی در بودجه سالیانه شهرها داشته است... اما اگر درآمدی پایدار برای شهر تعریف شود، شهرداری نیازی به درآمدهای ناسالم نخواهد داشت و زمینه فسادهای بعدی جمع خواهد شد.»

مشارکت‌کننده ۳ نیز در این زمینه اظهار می‌دارد: «ماهیت ناپایدار درآمدهای شهری، به دلیل فقدان استمرار، موجب عدم شکل‌گیری چارچوب‌ها و سازوکارهای جامع و منسجم برای اعمال نظارت‌های مؤثر، مستمر و فراگیر شده است؛ امری که نقش بسزایی در تسهیل بروز فساد در میان نهادهای اداره امور محلی، از جمله شوراهای اسلامی ایفا می‌کند.»

۵-۵. نبود شایستگی و ظرفیت

یافته‌های مصاحبه‌ها نشان می‌دهد کمبود شایستگی فردی، توان حرفه‌ای و تسلط بر قوانین مدیریت شهری در میان برخی اعضای شوراهای اسلامی، فراتر از ایجاد ناکارآمدی، به بستری برای شکل‌گیری فساد ساختاری، تعارض منافع و تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی تبدیل شده است. این ناآگاهی، ظرفیت نظارتی شورا را تضعیف می‌کند و امکان بهره‌برداری از خلأهای قانونی و اداری را افزایش می‌دهد. در نتیجه، هم‌زمانی ضعف شایستگی فردی و کاستی‌های نهادی به‌عنوان عاملی بنیادین در تداوم و تقویت فساد در ساختار شوراهای اسلامی عمل می‌کند.

از دیدگاه مصاحبه‌شونده ۱۱، نبود شایستگی و شناخت از قوانین و حدود وظایف قانونی، موجب اختلال در فرایند قانون‌گذاری و نظارت نهادی می‌شود. این ناآگاهی به تصویب مقرراتی می‌انجامد که علی‌رغم ظاهر قانونی، فاقد کارآمدی هستند و بسترهای ساختاری فساد را تقویت می‌کنند. همچنین ناتوانی در اصلاح قوانین فسادزا و بهره‌گیری مؤثر از قوانین مطلوب به تداوم ناکارآمدی، تضعیف نظارت و افزایش آسیب‌پذیری شوراها در برابر سوءاستفاده مجریان حرفه‌ای منجر می‌شود. از دیدگاه مصاحبه‌شونده ۵: «مطالعه منجر به مطالبه می‌شود. ممکن است حتی بیشتر متهمان و متخلفان که عضو شوراهای شهر در اقصی نقاط کشور هستند قصد و سوءنیت نداشته باشند و صرفاً ناآشنایی آن‌ها با قوانین موجب شود که درگیر پرونده‌های فساد در مدیریت شهری شوند.» مصاحبه‌شونده ۱۱ نیز بر این باور است: «ناآشنا بودن با قوانین و وظایف باعث وضع قانون بد، عدم نظارت دقیق، فریب‌خوردن از مجریان حرفه‌ای، وضع قوانینی که فساد را تسهیل می‌کند (به عبارتی قوانین با ظاهری فریب‌دهنده اما فسادزا)، عدم توانایی در اصلاح قوانین فسادزا، عدم توان بهره‌برداری از قانون خوب و... می‌شود.»

۵-۶. عدم حاکمیت قانون در تعامل اعضای شورا و شهردار

یافته‌های مصاحبه نشان می‌دهد اگرچه قانون شوراهای اسلامی در مواد ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۰ چارچوبی نسبتاً جامع برای تنظیم رابطه شورا و شهرداری پیش‌بینی کرده است، اما فقدان استقرار مؤثر حاکمیت قانون موجب شده این ابزارها نه در جهت تقویت نظارت و پاسخگویی، بلکه در مواردی به بستری برای تعاملات غیرقاعده‌مند، روابط رانتی و توافقات غیررسمی میان شورا و شهرداری تبدیل شوند. در نبود سازوکارهای الزام‌آور برای اجرای شفاف و بی‌طرفانه قانون، اختیارات نظارتی شوراها به ابزار چانه‌زنی سیاسی و منافع گروهی تقلیل یافته و ضمن تضعیف نقش قانونی شورا، آسیب‌پذیری نهادی و رفتارهای فسادزا در مدیریت شهری را تشدید کرده است.

از سوی دیگر، تغییرات مکرر در مدیریت شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلان‌شهرها، موجب بی‌ثباتی سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های شهری شده و در برخی موارد زمینه ورود اعضای شورا به چرخه‌های غیررسمی و مالی را فراهم کرده است. غلبه رویکردهای کوتاه‌مدت بر مدیریت شهری، پیامدهایی مانند ناپایداری برنامه‌ها، اتلاف منابع و جابه‌جایی گسترده نیروی انسانی را به دنبال داشته و در نهایت کارآمدی ساختار مدیریت شهری را با چالش مواجه ساخته است.

مصاحبه‌شونده ۱۴ بر این باور است که نبود درک صحیح از اصل تقدم منافع عمومی بر منافع شخصی، زمینه‌ساز شکل‌گیری روابط ناسالم میان شهرداران و اعضای شورا خارج از چارچوب قانونی شده است. مطابق نظر او، برخی شهرداران برای حفظ موقعیت خود، اقدام به یارگیری از میان اعضای شورا می‌کنند تا از ابزارهای نظارتی نظیر سؤال و استیضاح در امان بمانند.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

فساد، به‌عنوان یکی از چالش‌های بنیادین در مسیر تحقق مردم‌سالاری و استقرار حاکمیت قانون در سطوح ملی و محلی، آثار مخربی بر فرایند تصمیم‌گیری عمومی، تخصیص منابع، مشروعیت نهادهای عمومی و اعتماد شهروندان می‌گذارد. این پدیده نه‌تنها ظرفیت دولت در اداره امور را تضعیف می‌کند، بلکه مسیر توسعه پایدار را نیز دچار انحراف می‌سازد. در این میان، رابطه میان تمرکززدایی و فساد ماهیتی پیچیده، چندلایه و گاه متناقض دارد و فرض رایج کاهش فساد از طریق ایجاد نهادهای محلی، نیازمند بازنگری است. تجربه‌های جهانی و شواهد داخلی نشان می‌دهد در غیاب ترتیبات نهادی منسجم، سازوکارهای شفافیت و نظارت مؤثر، خطر بروز فساد در سطح محلی می‌تواند بر مزایای بالقوه تمرکززدایی غلبه کند. از این‌رو، تمرکززدایی مؤثر مستلزم وجود نهادهای محلی توانمند، شفاف و پاسخگو است.

در ایران، شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان جلوه نهادی تمرکززدایی و مشارکت محلی، با چالش‌های ساختاری و رفتاری در حوزه فساد مواجه‌اند که کارآمدی نهادی و اعتماد عمومی را تضعیف کرده است. از این‌رو، بازاندیشی در الگوی حکمرانی شوراها با الهام از چارچوب مفهومی پژوهش و یافته‌های مصاحبه‌های کیفی، مستلزم بازطراحی سازوکارها و پیش‌بینی ترتیبات نهادی منسجم است. تحقق حکمرانی محلی سالم مستلزم ارتقای کیفیت نهاد مدیریت انتخابات بر پایه استقلال نهادی، بی‌طرفی، شفافیت و پاسخگویی است که سلامت فرایند انتخابات و ورود افراد شایسته به نهاد محلی را تأمین می‌کند (شورای اتحادیه اروپا، ۲۰۱۷؛ کارلستروم، ۲۰۱۵). تقویت شفافیت در ساختارها و فرایندهای حکمرانی محلی، تعمیق مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مقامات و تضمین مدیریت مالی سالم و پایدار، نقش تعیین‌کننده‌ای در محدودسازی فساد و افزایش مشروعیت نهادی ایفا می‌کند (کارلستروم، ۲۰۱۵؛ شورای اتحادیه اروپا، ۲۰۱۷؛ گونزالس دی‌آسیس، ۲۰۰۱). افزون بر این، قراردادن شهروندان در مرکز فرایندهای تصمیم‌گیری، اجرای بی‌طرفانه و مؤثر قوانین و توسعه مستمر مهارت‌های حرفه‌ای و تبدیل آن‌ها به ظرفیت نهادی پایدار، چارچوبی جامع برای ارتقای کیفیت حکمرانی، تقویت اعتماد عمومی و تضمین پاسخگویی مؤثر نهادهای محلی فراهم می‌آورد (فلدستاد، ۲۰۰۴؛ گونزالس دی‌آسیس، ۲۰۰۱؛ شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۳؛ شورای اتحادیه اروپا، ۲۰۱۷).

در ایران، مقابله با فساد در شوراهای اسلامی مستلزم بازنگری بنیادین در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها و انتخاب شهرداران و دهیاران است؛ این اصلاحات باید بر پایه موارد زیر استوار باشند: ۱. ایجاد نهادی مستقل و بی‌طرف برای نظارت بر انتخابات شوراها؛ ۲. تقویت شفافیت از طریق علنی‌سازی جلسات شورا، محدودسازی جلسات غیرعلنی، دسترسی عمومی به مشروح مذاکرات و آرای اعضا، بازتعریف و پایش مستمر تعارض منافع و فراهم‌سازی امکان نظارت رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد؛ ۳. مسئولیت‌پذیری اعضا با اختصاص بخشی مستقل در قانون به حقوق و الزامات رفتاری؛ ۴. مدیریت مالی سالم بر پایه استقرار چارچوب‌های مالی شفاف، تفکیک بودجه شورا از شهرداری، ایجاد دیوان محاسبات شهری و حسابرسی مستقل، نظارت سخت‌گیرانه بر عملکرد مالی و اتکا به منابع پایدار مانند عوارض و مالیات‌های محلی؛ ۵. مشارکت فعال شهروندان در اداره امور محل؛ ۶. ارائه گزارش‌های منظم و مستند از عملکرد شورا و انتشار مستندات و مطالعات پشتیبان مصوبات مهم شورا؛ ۷. آموزش هفتمند اعضای شورا توسط وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها و ۸. حاکمیت قانون در انتخاب شهردار با معیارهای تخصصی، فرایند شفاف و محدودیت تغییر مکرر؛ بنابراین اقدامات ضروری برای ارتقای سلامت نهادی و کاهش فساد در حکمرانی محلی محسوب می‌شوند.

مأخذ مقاله: تألیف مستقل. در این مقاله تعارض منافی وجود ندارد.

منابع

- آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۸). *حقوق اداری (۱)*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- آلبرشت، هانس (۱۳۸۸). فساد و کنترل فساد: نگاهی به پدیده فساد با رویکردی با اسناد بین المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد. ترجمه مجید قورچی بیگی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، ۶(۱۷-۱۸)، ۲۰۲-۱۶۹.
- اصغری زمانی، اکبر، محمدی ترکمانی، حجت و روستایی، شهرپور (۱۴۰۲). تبیین عوامل و پیامدهای رانت بر فضاها شهری (مطالعه موردی: شهر تبریز). *شهر پایدار*، ۶(۲)، ۷۷-۵۹. [doi:10.22034/jsc.2022.299273.1526](https://doi.org/10.22034/jsc.2022.299273.1526)
- باقرزاده، احد (۱۳۸۳). *جرائم اقتصادی و پولشویی در پیش‌نویس کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد مالی و سایر اسناد بین‌المللی*. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- بخشایشی اردستانی، احمد (۱۳۷۶). *اصول علم سیاست*. تهران: آوای نور.
- تربابی‌پور، سیدمحمد رضا، تقوایی، رضا و حمیدی، کامبیز (۱۴۰۱). طراحی الگوی مدیریت انفصال کارکنان در سازمان‌های دولتی ایران (مطالعه موردی: نهاد ریاست جمهوری). *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۱۰(۲)، ۱۷۴-۱۵۵. [doi: 10.30473/ipom.2022.61169.4469](https://doi.org/10.30473/ipom.2022.61169.4469)
- حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۸). بررسی حقوقی شوراها و شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی. *حقوق اسلامی*، ۶(۲۰)، ۱۱۱-۱۳۱.
- خانجانی موقر، حسن (۱۳۸۵). نقش دستگاه قضایی در امور شوراها و نقش شوراها در امور قضایی. *ماهنامه دادرسی*، ۵۶، ۴۷-۴۲.
- خداپناه، مسعود (۱۳۹۴). برآورد شاخص فساد اقتصادی در ایران به روش فازی و بررسی رابطه آن با اقتصاد زیرزمینی با استفاده از آزمون علیت هشیائو. *اقتصاد مقداری*، ۱۲(۳)، ۲۵-۱. [doi:10.22055/jqe.2015.11891](https://doi.org/10.22055/jqe.2015.11891)
- خرمشاد، محمدباقر و سوری، فرزاد (۱۳۹۸). اعتماد نهادی، دانشگاه‌های دولتی و جامعه‌پذیری سیاسی در جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*، ۱۱(۲)، ۳۰-۱. [doi:10.22035/isih.2019.3190.3473](https://doi.org/10.22035/isih.2019.3190.3473)
- دادخدایی، لایلا (۱۳۹۰). *فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن*، با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با آن. تهران: میزان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰). حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی. *حقوق تطبیقی*، ۱۰(۱)، ۶۸-۵۱.
- زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۸۷). *توسعه پایدار*، تهران: سمت.
- شفیعی سردشت، جعفر، گرجی ازندریانی، علی اکبر و فاضلی نژاد، جواد (۱۳۹۷). کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران. *حقوق اداری*، ۱۳۹۷، ۶(۱۶)، ۸۸-۶۳.
- شمشیری، فاطمه، رستمی، ولی و عباسی، بیژن (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری شوراها و شوراهای اسلامی در پرتو اصل شفافیت. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۵(۱۷)، ۳۶-۱۳. [doi: 10.22034/mral.2022.551522.1295](https://doi.org/10.22034/mral.2022.551522.1295)
- شهیدی‌پور، روح‌الله، کرمی، علیرضا، محمدی، کاوه، عفتی، فاطمه، سروری، اکرم و گل‌بابایی، امین (۱۳۹۷). *سند راهبردی مبارزه با فساد در شهرداری تهران*. شهرداری تهران، تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۲). *حقوق روابط شورا و شهرداری*. تهران: انتشارات مجد.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۳). تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت. *فصلنامه دانش مدیریت*، ۱۷(۵)، ۸۵-۱۱۱.
- کریم‌نیا، سحر (۱۴۰۱). نظام مدیریت مالی شهرداری تهران: آسیب‌شناسی و راهکارها در پرتو مطالعه تطبیقی ۱۰ شهر لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دبی و استانبول. *پژوهش‌های حقوقی*، ۲۱(۵۱)، ۵۴۴-۵۱۳. <https://doi.org/10.48300/jlr.2022.163707>
- کریمی، علی‌رضا، قادری، صلاح الدین و همتی، بهزاد (۱۴۰۲). تحلیل زمینه‌های شکل‌گیری بسترهای فساد در شهرداری تهران. *مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، ۱۲(۱)، ۱۸۷-۲۰۲. [JISR.2023.336431.1269/۱۰,۲۲۰۵۹](https://doi.org/10.22034/jlr.2022.163707)

- لاله‌پور، منیژه (۱۳۹۳). تبیین رابطه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران با سازمان‌یابی کالبدی- فضایی آن. *مطالعات مدیریت شهری*، ۱۷-۲۹، (۱۹)۶.
- مرادی، علیرضا و واعظی، هاشم (۱۳۹۲). *اجتماع محلی و حکومت محلی*، تهران: تیسرا.
- مرتضوی، فاطمه‌سادات (۱۴۰۳). بازداشت ۸۶۳ عضو شورا و شهردار در ۶ سال. روزنامه فرهیختگان، شماره ۴۲۵۷.
- موسوی طارسی، سیدمهدی، بابائی مهر، علی و قنبرپور، بهنام (۱۴۰۳). واکاوی عملکرد شورای محلی در چارچوب حقوق شهری (مطالعه موردی مبارزه با فساد و رانت). *رهیافت/تغیلات اسلامی*، ۱۸(۶۷)، ۱۷۷-۲۰۲.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۹۴). *ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان: گزارش کشوری-موج سوم*. تهران: دفتر انتشارات طرح پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها.
- وزارت کشور (۱۳۹۷). *سنجش سرمایه اجتماعی کشور: پیمایش ملی*. تهران: شورای اجتماعی و دفتر طرح‌های ملی پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- وزارت کشور (۱۴۰۰). *سنجش سرمایه اجتماعی کشور: پیمایش ملی*. تهران: شورای اجتماعی و دفتر طرح‌های ملی پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- ویسی، هادی (۱۳۹۴). *مفاهیم و نظریه‌های جغرافیای سیاسی*. تهران: انتشارات سمت.
- یوسفوند، سامان (۱۴۰۳). زمینه‌های کاهش اعتماد نهادی به حکمرانی شهری در دو دهه اخیر (مورد مطالعه: شهر تهران). *تداوم و تغییر اجتماعی*، ۴۳۳-۴۶۷، (۲)۳
[doi: 10.22034/jssc.2025.22044.1154](https://doi.org/10.22034/jssc.2025.22044.1154)

References

- Albrecht, H. (2009). Corruption and Corruption Control: An Overview of the Phenomenon of Corruption with Reference to International Documents on Prevention and Prohibition of Corruption (M. Qurchi-Beygi, Trans.). *Legal Information Quarterly*, 6(17-18), 169-202. (In Persian).
- Asghari Zamani, A., Mohammadi Torkamani, H., & Roustayi, S. (2023). Explaining the Factors and Consequences of Rent-seeking in Urban Spaces: A Case Study of Tabriz. *Sustainable City Journal*, 6(2), 59-77. <https://doi.org/10.22034/jsc.2022.299273.1526>. (In Persian).
- Bogere, g. (2013). Financing Service Delivery under Decentralization in Uganda, in *A Synthesis of the Regional Budget Advocacy Meetings 2012*. ACODE Policy Dialogue Series, Kampala.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (Eds.). (2007). *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1261v1>.
- Council of Europe. (2017). *Stage 1 – Leadership for organisations, Module 1: Good local governance*. In Leadership Academy for Local Government. Strasbourg: Centre of Expertise for Local Government Reform. Retrieved from <https://rm.coe.int/16806f3627>.
- Council of Europe. (2021). *Handbook on Open Local Government and Public Ethics in Armenia*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg.
- Fjeldstad, O. (2004). *Decentralisation and corruption: A review of the literature*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Gholipour, R. (2004). Analysis and Feasibility of the Good Governance Model in Iran with Emphasis on the Role of Government. *Management Knowledge*, 5(567-568), 85-111. (In Persian).
- Gonzalez de Asis, M. (2001). *Reducing Corruption at the Local Level*, World Bank Institute, Washington, D.C.
- Habibnejad, S. (2009). A Legal Analysis of Islamic City Councils in Light of Decentralization Principles. *Islamic Law*, 6(20), 111-131. (In Persian).

- Karimi, A., Ghaderi, S., & Hemmati, B. (2023). (2014). Analysis of the contexts of the formation of corruption-causing environments in Tehran Municipality. *Social Studies and Research in Iran*, 12(1), 187-202. [10.22059/JISR.2023.336431.1269](https://doi.org/10.22059/JISR.2023.336431.1269) (In Persian).
- Karimnia, S. (2022). Financial Management System of Tehran Municipality: Pathology and Solutions in Light of a Comparative Study of Ten Cities—London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Tokyo, Dubai, and Istanbul. *Journal of Legal Research*, 21(51), 513–544. [10.48300/jlr.2022.163707](https://doi.org/10.48300/jlr.2022.163707). (In Persian).
- Karlstrom, K. (2015). *Decentralization, Corruption and the Role of Democracy*, University of Gothenburg, Gothenburg.
- Khanjani Mogharr, H. (2006). The Role of the Judiciary in Council Affairs and the Role of Councils in Judicial Matters. *Monthly Journal of Litigation*, No. 56, 42–47. (In Persian).
- Khodapanah, M. (2015). Estimation of the economic Corruption Index in Iran Using the Fuzzy Method and Examination of its Relationship with the Underground Economy Through the Hsiao Causality Test. *Quantitative Economics Research Quarterly*, 12(3), 1–25. <https://doi.org/10.22055/qje.2015.11891>. (In Persian).
- Khorramshad, M. B., & Soori, F. (2019). Institutional Trust, Public Universities, and Political Socialization in the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 11(42), 1–30. <https://doi.org/10.22035/isih.2019.3190.3473> (In Persian).
- Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., & Parris, L. (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Washington, D.C: World Bank Group.
- Lalehpour, M. (2014). Explaining the Relationship Between the Financial Resource Provision System of Tehran's Urban Management and Its Spatial-Physical Organization. *Urban Management Studies*, 6(19), 18–29.
- Mousavi Tarsi, S., Babaei Mehr, A., & Qanbarpour, B. (2024). Analyzing the Performance of the Local Council in the Framework of Urban Law (Case study of fight against corruption and rent), *The Islamic Revolution Approach Quarterly*, 17(67), 3-18. (In Persian).
- Odunuga, S. (2001). The Impact of Corruption and Organized Crime on Nigeria's Economy and Economic Developmen, in *Fighting Corruption and Organized Crime in Nigeria: Challenges for the New Millennium*, Ibadan, Spectrum Books, 53-70.
- Shafiei Sardasht, J., Gorji Azandaryani, A., & Fazelinejad, J. (2018). Lexical Ambiguity of Supervision in the Iranian Legal System. *Administrative Law Quarterly*, 6(16), 63–88.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In Shah, A. (eds). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Shah, A. (2006). *Corruption and Decentralized Public Governance*, World Bank, Washington, D.C..
- Shamshiri, F., Rostami, V., & Abbasi, B. (2023). Pathology of the Decision-Making System of Islamic Councils in Light of the Principle of Transparency. *Modern Research on Administrative Law*, 5(17), 13–36. [10.22034/mral.2022.551522.1295](https://doi.org/10.22034/mral.2022.551522.1295). (In Persian).
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-618.
- Taylor, P., & Flint, C. (2000). *Political Geography : World-Economy, Nation-State and Locality*. Harlow: Prentice Hall.
- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development and Underdevelopment*, London: Macmillan.
- Torabipour, S. M., Taghvaei, R., & Hamidi, K. (2022). Employee Separation Management (ESM) Model For Iranian Public Organizations. *Public Organizations Management*, 10(2), 155-174. doi: [10.30473/ipom.2022.61169.4469](https://doi.org/10.30473/ipom.2022.61169.4469). (In Persian).
- Yousefvand, S. (2025). Factors Contributing to the Decline of Institutional Trust in Urban Governance Over the Past Two Decades (Case Study: Tehran). *Journal of Social Continuity and Change*, 3(2), 433–467. [10.22034/jscc.2025.22044.1154](https://doi.org/10.22034/jscc.2025.22044.1154). (In Persian).
- Zarei, M. (2001). The Rule of Law in Political and Legal Thought. *Journal of Comparative Law*, 26, 51–68. (In Persian).