

بخش ویژه

مشارکت شهری

تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر

ناصرالدین غراب

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

مقدمه

جامعه ما، خصوصاً بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، دستخوش تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بسیاری قرار گرفته است و در زمان حاضر نیز این تحولات که برخی از آنها عمیق و ژرف است، کماکان بر جامعه عارض می‌گردد. گرچه این تغییرات به قول ژورنالیست‌ها نشاط و شادابی به جامعه می‌بخشند و آن را از سکون باز می‌دارد اما کمتر مجال و فرصت اندیشیدن و تأمل و برنامه‌ریزی را برای اهل نظر و اهل عمل فراهم می‌آورد. درست است که با شروع این تحولات، اندیشه‌ها، آراء و افکار با یکدیگر مواجه می‌شوند و هر یک، دیگری را به مبارزه دعوت می‌کند، اما غالباً در چنین فضایی، این اندیشه‌ها که خاستگاه‌شان تا حدود زیادی همان تغییر و تحولات نیز بوده است، به صورت خام و نارس عرضه می‌شوند. بنابراین ضروری است که اندیشمندان و متفکران و برنامه‌ریزان و مدیران جامعه به دور از تأثیرات حاصل از آن تغییرات و با رعایت اصول و موازین اندیشیدن صحیح و منطقی درخصوص تغییر و تحولات، به تفکر و تأمل بپردازند تا ابعاد پیامدها و عوامل آنها بیشتر و بهتر شکافته شود و در نتیجه راه برای اتخاذ اقدامات و تصمیم‌های شایسته هموار گردد. شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از نقاط آغازین تحولات و دگرگونی‌ها در جامعه بوده است، چرا که

در جامعه ما نظام سیاسی بر سایر خرده نظام های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیطره دارد. این نظام ها به تبع نظام سیاسی، دستخوش چرخش می گردند

سرمایه ها، منابع، انرژی ها و پتانسیل های این نظام ها در راستای هدف ها و مقاصد نظام سیاسی مسلط به کار گرفته می شوند. در چنین جامعه ای امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی به سرعت رنگ سیاسی به خود می گیرند و با جهت گیری های سیاسی ساخت و نظام می یابند

شوراهای در بردارنده پیامدهای مثبتی برای حرکت رو به جلو جامعه اند. رشد و توسعه مفاهیمی همچون شهروندی، حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و در نهایت جامعه مدنی در شکل عینی و ملموس خود با تشکیل شوراهای اسلامی قوت بیشتری به خود گرفته است.

با آغاز کار و فعالیت شوراهای اسلامی در سطح مدیریت کلان کشور بسیاری از مفروضات، روابط و معادلات برهم خورد و یا حداقل در معرض تردید و چالش قرار گرفت. آثار تغییرات غالباً در سطوح تصمیم گیری و تصمیم سازی بیشتر آشکار می شوند تا سطوح پایین. یکی از این روابط که پیش از پیش باید به این تغییرات تن می داد، رابطه میان شهرداری ها و شوراهای اسلامی شهرها بود.

مقاله حاضر درصدد بررسی تحلیلی رابطه میان شهرداری ها و شوراهای اسلامی شهرها از زاویه مفاهیم سیاسی است، که در این تحلیل رابطه مبتنی بر قدرت میان این دو مدنظر است. بی شک رابطه میان شهرداری ها و شوراهای را نیز می توان از زوایای دیگر مورد مطالعه قرار داد، مثلاً می توان آن را با توجه به رویکردهای مدیریت شهری، برنامه ریزی شهری، اقتصاد، جامعه شناسی مدیریت دولتی و نظایر اینها مورد کنکاش قرار داد. اما چرا رویکرد و تحلیل سیاسی؟

امروزه منظور از تحلیل سیاسی، بررسی کلاسیک شیوه های حاکمیت دولت، ساختارهای دولت و روابط آنها با مردم و فرایندهایی که در این روابط روی می دهد، نیست، بلکه منظور شفاف ساختن روابط مبتنی بر مفاهیم اصلی سیاسی در عرصه های متفاوت اجتماعی همچون عرصه های خویشاوندی، گروه های اجتماعی، طبقات اجتماعی، سازمان های اجتماعی و جز اینهاست. در زمان حاضر با وارد شدن علم سیاست به این عرصه های تازه، واژه ها و مفاهیم اصلی این علم ماهیت و شکل دیگری پیدا کرده اند، به گونه ای که مفاهیمی همچون قدرت، اقتدار، مشروعیت و برخی دیگر همراه با مفاهیمی مانند اجتماعی شدن سیاسی، فرهنگ سیاسی، مشارکت سیاسی، ارتباطات سیاسی و افکار عمومی و نظایر اینها می توانند در بردارنده چارچوب های مفهومی پایدار و مستحکمی باشند. در این صورت است که واقعیات سیاسی و اجتماعی می توانند به این چارچوب ها تن دهند. از این رو کلیه رخدادهای، رویدادها، فرایندها و پدیده ها در جامعه می توانند در بستر تحلیل سیاسی قرار گیرند و نیز می توان روابط متقابل و تعامل های میان نهادها و سازمان های اجتماعی را براساس تحلیل سیاسی مورد بررسی و

شناسایی قرار داد. به قول کلمن «ساخت اجتماعی شامل سازمان‌ها و گروه‌هاست که مثل واحدهای مستقل، ملت‌ها، خانواده‌ها، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها به کنش می‌پردازند. اگر از بیرون به آنها بنگریم، ممکن است آنها را مانند افراد کنشگر در نظر بگیریم، اما از درون می‌توانیم آنها را به عنوان ساختارهای اقتدار مشخص سازیم» (کلمن، ۱۰۸).

گذشته از دلالت‌های معرفت‌شناسی پیش گفته، دلالت‌های هستی‌شناسی نیز این نوع پرداختن به موضوع را ضروری و منطقی جلوه می‌دهند. بسیاری از رسانه‌ها گفته‌اند که انتخابات شوراهای اسلامی براساس انگیزه‌های سیاسی برگزار شد، و یا اینکه شوراهای نهادی سیاسی‌اند. این مطالب گرچه در بدو امر چندان پخته و صحیح به نظر نمی‌رسند، اما به هر حال چندان هم دور از واقعیت نیستند.

اگر همچون پارسونز جامعه‌شناس آمریکایی، جامعه را مجموعه‌ای از فرد و نظام‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بدانیم و در صدد فهم و تبیین جامعه از این جهت باشیم که کدام یک از این نظام‌ها بر سایر نظام‌ها غلبه دارند. می‌توان با نگاهی گذرا و اجمالی به رویدادها و اتفاقات در جامعه ما پی برد که نظام سیاسی بر سایر خرده نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیطره دارد. همان گونه که مشاهده می‌شود، در جامعه ما این نظام‌ها به تبحر نظام سیاسی، دستخوش چرخش می‌گردند.

سرمایه‌ها، منابع، انرژی‌ها و پتانسیل‌های این نظام‌ها در راستای هدف‌ها و مقاصد نظام سیاسی مسلط به کار گرفته می‌شوند. در چنین جامعه‌ای که قدرت جاذبه نظام سیاسی بسیار بالاست، امور اقتصادی، فرهنگی (هنر - ورزش و مانند اینها) و اجتماعی (جنبش‌ها و فعالیت‌های اجتماعی) به سرعت رنگ سیاسی به خود می‌گیرند و با جهت‌گیری‌های سیاسی ساخت و نظام می‌یابند. رفتار این خرده نظام‌ها با قواعد نظام سیاسی - نه با قواعد مخصوص به خود - مطابقت دارد. در این جامعه، نظام سیاسی فعال است و سایر نظام‌ها منفعل‌اند؛ نظام سیاسی قوی و فربه است و نظام‌های دیگر ضعیف و کوچک‌اند. بدین ترتیب نظام‌های دیگر خودمختاری و استقلال چندان ندارند.

در جوامع غربی و سرمایه‌داری وضع به گونه دیگری است. در آن جوامع نظام اقتصادی بر سایر نظام‌ها سیطره دارد. عقلانیت اقتصادی ماهیت، ویژگی و وزن خود را بر سایر روابط در نظام‌های دیگر تحمیل می‌کند. به عنوان مثال، عناصر نظام اجتماعی و سیاسی با واژگان و ماهیت نظام اقتصادی شناسایی و به رسمیت شناخته می‌شوند. آدم، علم، قدرت و بسیاری چیزهای دیگر همچون نوعی «کالا» تعریف می‌شوند و در روابط مختلف از قوانین «مبادله» و «عرضه و تقاضا» تبعیت می‌کنند. نظریه‌ها و نظریه‌پردازان نیز تابع این عقلانیت اقتصادی‌اند. به عنوان نمونه در نزد پارسونز قدرت همچون «کالا» و به مثابه «پول» در نظام سیاسی مبادله می‌شود و یاد در نزد هومنز (G. Homans) رفتار کنشگران در روابط اجتماعی بر مبنای تئوری مبادله قابل فهم می‌گردد.

اما در جامعه‌ای که امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بر اساس گرایش‌ها و جهت‌گیری‌های سیاسی تنظیم می‌شود، برخلاف جامعه سرمایه‌داری، این عقلانیت سیاسی است که بر عقلانیت اقتصادی سلطه دارد. عقلانیت سیاسی در کلیه روابط اجتماعی، کنش‌ها و رفتارهای سیستم‌سنگینی می‌کند و در نظر گرفتن هدف‌ها و مقاصد سیاسی مقدم بر همه چیز است. از این جهت می‌توان گفت که یکی از عوامل مهم در توسعه نیافتگی این جوامع، فقدان عقلانیت اقتصادی و ریشه‌دار بودن عقلانیت سیاسی در تمام سطوح و عرصه‌های زندگی است.

البته حاکمیت عقلانیت سیاسی خود امری صرفاً حکومتی نیست، به این معنا که از سطوح بالای جامعه به سطوح پایین تحمیل شده باشد، بلکه خود امری فرهنگی و اجتماعی است که از سطوح پایین به سطوح بالا تسری یافته است و ریشه تاریخی دارد. ما حیات عقلانیت سیاسی را در میان روابط خویشاوندی، روابط گروهی و سازمانی نیز مشاهده می‌کنیم و حتی در روابط اجتماعی ساده و ابتدایی نیز احساس و عواطف در فضای عقلانیت سیاسی هزینه می‌شوند.

در جامعه‌ای که نظام سیاسی مقدم بر سایر نظام‌ها باشد، عقلانیت سیاسی است که رفتارها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها را به جلو می‌کشاند. هدف از برقراری ارتباط و کنش‌ها نیز در این میان کسب محبوبیت، حفظ موقعیت و ارتقاء آن، کسب شهرت، نفوذ و در نهایت کسب قدرت و اعمال آن و یا چیزهایی از این دست است. این

در جوامع با فراخی و گستردگی نظام
سیاسی، نهادها و سازمان‌های
اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، به
عرصه‌هایی برای نیروهای سیاسی
متعارض بدل می‌گردند که در آن
مجموعه هدف‌ها و انگیزه‌های
سیاسی پنهان خود را دنبال می‌کنند

خود بر خلاف عقلانیت اقتصادی است که هدف آن از کنش‌ها همانا سودجویی و کسب منافع مادی و افزایش آن است.

بنابراین در جوامعی با فراخی و گستردگی نظام سیاسی، نهادها و سازمان‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، به عرصه‌هایی برای نیروهای سیاسی متعارض بدل می‌گردند که در آن مجموعه عواملن و کارگزاران هدف‌ها و انگیزه‌های سیاسی پنهان خود را دنبال می‌کنند. سپس با وجود اینکه شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر هر دو حکم نهادهای اجتماعی و محلی را دارند، رابطه، تعاملات و کنش‌های متقابل آنها در چارچوب‌های سیاسی قابل فهم‌تر می‌گردند.

تعریف قدرت

قدرت (Power) همواره با مفاهیمی همچون اقتدار (Authority)، اجبار (Coercion) و نفوذ (Influence) همراه بوده است و نیز مبتنی بر شالوده‌هایی است همچون ثروت و دارایی، قانون، دانش، منزلت، موقعیت و کاریزما. تعریف ساده قدرت همانا «توانایی کنش یا عمل» است، به این معنا که داشتن قدرت، افراد یا گروه‌های افراد را قادر می‌سازد اراده‌شان را اعمال کنند (راش، ص ۴۶).

در نزد وبر قدرت عبارت است از احتمال اینکه کنشگر (یا کارگزار) در نوعی رابطه اجتماعی در موقعیتی قرار گیرد و اراده خود را به رغم مقاومت دیگران اعمال کند، صرف نظر از اینکه این احتمال بر چه مبنایی است (راش، ص ۴۸) در این تعریف واژه احتمال قدرت را به عنوان نیرویی بالقوه نشان می‌دهد. از این رو، قدرت به صورت مطلق و آشکار نیست، بلکه نسبی و گاه پنهانی است. همچنین قدرت بر طبق شرایط و مقتضیات و توزیع منابعی که خود بر آنها استوارست تغییر و توسعه می‌یابد (همان). بنابراین قدرت می‌تواند آشکار یا پنهان، آگاهانه یا ناآگاهانه باشد. در عین حال قدرت در رابطه‌ای دوسویه حضور می‌یابد و برای هر دو طرف معامله هزینه‌ها و منافع نیز دارد.

در نزد دال (R.A. Dahl) قدرت به معنای کنترل رفتار است و در واقع چنین تصور می‌شود که «ا» بر «ب» تا جایی قدرت دارد که بتواند «ب» را به کاری وا دارد که در غیر این صورت انجام نمی‌داد (تاجیک، ص ۱۱). راسل قدرت را «ایجاد آثار و نتایج موردنظر» تعریف می‌کند. از این نظر، چنانچه «ا» بتواند آثار موردنظر بیشتری از آنچه «ب» کسب کرده است به دست آورد، قدرت بیشتری نسبت به «ب» دارد (همان، ص ۱۲). دنیس رانگ (D. Wrong) قدرت را «ظرفیت تعدادی از افراد برای تولید تأثیرات موردنظر و پیش‌بینی شدنی بر روی دیگران تعریف می‌کند. بدین وسیله رانگ از این

شروع فعالیت شوراهای اسلامی
شهر، آن هم در فضای سیاسی،
اگرچه از جهت تقویت وجه
حکومتی شهرداری‌ها به عنوان یکی
از نهادهای حاکمیتی، پایه‌های آنها
را مستحکم‌تر کرد، اما تا حدود
زیادی منابع قدرت و اعمال قدرت
شهرداری‌ها را به مخاطره انداخت

منابع مالی برای شهرداری‌ها «منبع
قدرت» و قوانین «فرایند» قدرت را
برای آنها به ارمغان آورده بود که هر
دو نیز تکمیل‌کننده یکدیگرند. در
این شرایط شوراها از طریق
اختیارات قانونی و داشتن حق
کنترل بر کنش‌ها و رفتارهای
شهرداری‌ها وارد عمل می‌شوند. این
حرکت یعنی تحدید قدرت و اعمال
آن از سوی شهرداری‌ها

اینکه شهرداری‌ها و متولیان امر ابعاد اجتماعی و فرهنگی مشارکت را نادیده می‌انگارند، خود به معنای نادیده انگاشتن مفهوم شهروندی و عنصر شهروند در مدیریت شهری و پیش گرفتن همان رویه‌ها و شیوه‌های سنتی در رویارویی با شهروند است

فرمول ساده که «آ» و «ب» را وادار به انجام دادن کاری می‌کند که در غیر این صورت «ب» انجام نمی‌داد، فاصله می‌گیرد. وی علاوه بر شاخص نیت‌مداری بر معیار درجه تأثیرگذاری «و درجه» انطباق رفتار «ب» با نیت «آ» نیز اشاره دارد (همان، ص ۱۵). در نزد پچراچ و براتز (P. Bachrach & N. S. Buratz) قدرت زمانی اعمال می‌شود که «الف» در تصمیم‌گیری‌هایی شرکت کند که بتواند «ب» را تحت تأثیر قرار دهد. قدرت همچنین زمانی اعمال می‌شود که «الف» انرژی خود را صرف ایجاد یا تقویت ارزش‌های سیاسی و اجتماعی و رفتارهای ستادی شده‌ای کند که قلمرو فرایند سیاسی را به ملاحظه عمومی مسائلی محدود کنند که در مجموع برای «الف» بی‌ضرر باشد، به میزانی که «الف» در انجام این کار موفق شود «ب» از طرح

هر مسئله که حل آن برای مجموعه اولویت‌های «الف» زیان‌آور باشد منع شده است (لوکس، ۱۳۷۵، ص ۲۱). لوکس (S. Lukes) دیدگاه دال از قدرت را دیدگاه یک بعدی قدرت می‌نامد. به نظر او دیدگاه یک بعدی قدرت متضمن تمرکز بر رفتار در موقعیت‌های تصمیم‌گیری نسبت به مسائلی است که پیرامون آن ستیزی قابل مشاهده (ذهنی) وجود دارد - یعنی ستیزی که بیانگر اولویت‌های متفاوت در خط مشی است و از طریق مشارکت سیاسی آشکار می‌شود (همان، ۲۰).

او دیدگاه پچراچ و براتز را دیدگاه دو بعدی قدرت می‌نامد و معتقد است که قدرت متضمن نقدی محدود بر تمرکز رفتار گرایانه دیدگاه اول است و مسیر را برای بررسی راه‌هایی که مانع اتخاذ تصمیم در مورد مسائل بالقوه می‌شوند فراهم می‌کند؛ منظور مسائل بالقوه‌ای است که در مورد آنها ستیز قابل مشاهده منافع که در قالب اولویت‌های خط مشی و نارضایتی‌های سیاسی متجلی می‌شوند - وجود دارد (همان، ۲۷).

در نهایت لوکس دیدگاهی دیگر را جانشین دیدگاه‌های مذکور می‌سازد و آن را تحت عنوان دیدگاه سه بعدی قدرت توضیح می‌دهد. به نظر او دیدگاه سه بعدی قدرت در بردارنده نقد کاملی از موضع رفتار گرایانه و بیش از حد روان‌شناسانه دو دیدگاه قبلی است و امکان بررسی راه‌های گوناگونی را فراهم می‌کند که از طریق آنها، افراد خارج از سیاست نگه داشته می‌شوند. این امر در غیاب ستیز بالفعل و آشکار است، گرچه در اینجا نیز نوعی ارجاع ضمنی به ستیز بالقوه صورت گرفته است. در عین حال این حالت بالقوه ممکن است هیچ‌گاه فعلیت نیابد. در اینجا ستیزی پنهانی مشاهده می‌شود که در تضاد بین منافع کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند و منافع بالفعل کسانی که کنار زده شده‌اند، مستتر است. کارگزاران اخیر ممکن است منافع خود را اظهار نکنند و یا حتی نسبت به آن آگاه نباشند، اما شناخت این منافع در نهایت همواره بر فرضیات تحقیق‌پذیر و ابطال‌پذیر تجربی مبتنی است (همان، ۳۴).

آغاز چالش‌ها

شروع فعالیت شوراهای اسلامی شهر، آن هم در فضای سیاسی، اگرچه از جهت تقویت وجه حکومتی شهرداری‌ها به عنوان یکی از نهادهای حاکمیتی، پایه‌های آنها را مستحکم‌تر کرد، اما تا حدود زیادی منابع قدرت و اعمال قدرت شهرداری‌ها را به مخاطره انداخت.

اصولاً سازمان‌ها و نهادهایی که خود به طور مستقیم ریشه در نظام سیاسی و حاکمیت سیاسی دارند، در برابر تغییرات، نسبت به ستادهایی که ریشه در نظام اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارند مقاومت بیشتری از خود نشان می‌دهند. این مقاومت نیز در شرایطی قوت بیشتری می‌گیرد که نهاد رقیب (در اینجا شوراهای اسلامی شهرها) ایستاری منفی نسبت به آنها داشته باشند؛ ایستاری که ساختار شهرداری‌ها را سنتی و فاقد زمینه لازم برای حضور شورا و نظام مشارکتی (شهرداری‌ها، ش ۶ ص ۸) برمی‌شمرد و یا اساساً آن ساختار را بیمار تلقی می‌کند (شهرداری‌ها شماره ۱۸، ص ۹۵).

شهرداری‌ها که خود دارای شاخص‌های اعمال قدرت‌اند و قانون و وظایفی را همچون بستن و جریمه کردن - که خود از اشکال مرئی و آشکار اعمال قدرت است - برای آنها در نظر گرفته و از نظر حقوقی آنها را از ارکان حاکمیت ملی قلمداد می‌کرده (شهرداری‌ها، شماره ۱۵، ص ۳۱). حال که قانون استقلال کافی به آنها بخشیده است، به طوری که این استقلال موجب شده که خود آنها را سوا و شخصاً بتوانند به امر برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها اقدام کنند، اینها نمی‌توانند در برابر شکل‌گیری شوراهای سکوت اختیار کنند و از خود مقاومت نشان ندهند.

منابع مالی برای شهرداری‌ها «منبع قدرت» و قوانین «فرایند» قدرت را برای آنها به ارمغان آورده بود که هر

در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراهای در جست و جوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراهای جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به درستی و روشنی تعریف نشده است

اگر چه قانون حق کنترل بر رفتار و فعالیت‌های شهرداری‌ها را به شوراهای اعطا کرده است، اما در جامعه‌ای که مشروعیت قانونی - عقلانی حاکم نیست، راه‌های دیگری برای مشروعیت و اقتدار دنبال می‌شود. وارد شدن شوراهای اسلامی به عرصه فعالیت‌های اجرایی از همین قاعده پیروی می‌کند

دو نیز تکمیل کننده یکدیگرند. در این شرایط شوراهای از طریق اختیارات قانونی و داشتن حق کنترل بر کنش‌ها و رفتارهای شهرداری‌ها وارد عمل می‌شوند. این حرکت یعنی تجدید قدرت و اعمال آن از سوی شهرداری‌ها. شورا از طریق عزل و نصب شهرداران، سیاست‌گذاری، نظارت و تصویب بودجه مهم‌ترین ابزارهای قدرت و اعمال آن را در اختیار دارند.

در این میان هر یک دست به اقدامات و مجموعه فعالیت‌هایی می‌زنند که روابط میان آنها را به گونه‌ای شکل می‌دهد که می‌تواند براساس گفتمان قدرت مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. در این گفتمان انگیزه‌های دستیابی به قدرت و اعمال آن اشکال پنهانی، ریشه‌دار، ناآگاهانه و بسیار منطقی دارد، پنهانی است چون کمتر در گفت‌وگوها، نشست‌ها، بیانیه‌ها و کنش‌های متقابل دو طرف آشکار می‌گردد، ریشه‌دار هست چون ریشه در فرهنگ و ساختارهای جامعه دارد و نیز در وجدان گروه‌ها و سازمان نهفته است، ناآگاهانه است چون هر یک از کارگزاران نسبت به انگیزه‌های واقعی خود یا معنای کنش خود و پیامدهای آن و نیز از تفسیر دیگران نسبت به کنش خود ناآگاه هستند و بالاخره بسیار منطقی است چون از طریق سیاست‌ها، هدف‌ها و خواسته‌های بسیار معقول و موجه ابراز می‌گردد.

اشکال کسب منابع جدید قدرت

۱- وظایف جدید و افزایش اختیارات

با روی کار آمدن شوراهای اسلامی شهر، موضوع تعریف وظایف جدید برای شهرداری‌ها بیش از پیش قوت گرفت. دست‌اندرکاران و کارشناسان اجرایی و نیز صاحب‌نظران دانشگاهی، همگی بر این امر اتفاق نظر دارند و وارد شدن شهرداری‌ها در امور جدید و کسب وظایف جدید را امری منطقی و عقلانی می‌دانند.

در تحقیقی که در خصوص امکان سنجی وظایف جدید به شهرداری‌ها انجام گرفته، از شهرداران خواسته شده است در این مورد اظهار نظر کنند که تا چه حدود موافقتند که شهرداری‌ها در ایران تمام امور شهر را برعهده بگیرند و سازمان‌های دیگر تابع آنها باشند. ۵۷ درصد با این دیدگاه موافق، ۲۲ درصد مشروط موافق (همراه با آمار قبلی ۷۹ درصد بطور کل موافق) و تنها ۵ درصد مخالف بوده‌اند (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری. ص ۷۶)، در جای دیگری از همین تحقیق آمده است که ۸۶/۵ درصد از شهرداری‌های مورد بررسی، خواستار اعطای وظایف جدید، در اداره امور شهر، و ۸ درصد از آنها معتقد به تثبیت و عدم تغییر وظایف شهرداری‌ها بوده‌اند (همان، ۷۸).

تمرکز محلی مدیریت شهری، مدیریت شهری یکپارچه، جلوگیری از عدم هماهنگی میان سازمان‌های دست‌اندر کار فعالیت‌های شهری، کم کردن از فعالیت‌های بخش دولتی، استقلال شهرداری‌ها و نظایر اینها از جمله دلایل توجیهی موضوع است که خود مبتنی بر استدلال‌ها و دلالت‌های عقلی و منطقی است.

این موضوع در حالی است که به موجب قانون شهرداری‌ها برای شهرداری‌ها ۵۳ وظیفه تعریف شده که طبق بررسی‌های به عمل آمده اکنون کمتر از نیمی از آنها (۳۹/۶ درصد) به دست خود شهرداری‌ها انجام می‌پذیرد، هفت وظیفه دیگر (۱۳/۲ درصد) به طور مشترک به شهرداری و ادارات دیگر اختصاص دارد و بیست و یک وظیفه (۳۹/۶ درصد) نیز به ادارات یا بخش خصوصی محول شده است (شهرداری‌ها. ش ۲. ص ۹).

بدین ترتیب به نظر می‌رسد واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها با توجه به اینکه آنها در تحقق و به ثمر رساندن وظایف کنونی خود دچار مشکل هستند، چندان پشتوانه عینی نداشته باشد. اگرچه، همان گونه که گفته شد، دستیابی به مدیریت واحد شهری، کم کردن بار مسئولیت از دوش دولت، رشد شتابان شهرها و مسایل ناشی از آن، ظاهراً موضوع را قابل دفاع می‌گرداند.



از سوی دیگر این موضوع در حالی مطرح می‌شود که بنا بر گفته کارشناسان ذی‌ربط، شهرداری‌ها پتانسیل و امکانات لازم را - به ویژه از نظر نیروی انسانی متخصص - برای انجام وظایف کنونی ندارند. از برآوردهای اولیه مشخص شده است که تقریباً چیزی حدود ۵/۵ درصد نیروی انسانی شاغل در مجموعه سازمان شهرداری‌ها دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر، ۶۲ درصد دارای تحصیلات ابتدایی، و نزدیک به ۱۹ درصد بی‌سواد هستند (شهرداری‌ها، ش ۳، ص ۷).

بدین ترتیب نمی‌توان گفت که تعریف وظایف جدید بر اساس شناخت واقعی از شرایط موجود و با در نظر گرفتن زمینه‌ها و امکانات است. در همین زمینه، موضوع آموزش و به کارگیری نیروهای متخصص فنی به عنوان راه‌حل‌های عملی برای تحقق صحیح وظایف کنونی مطرح شده است.

پس می‌توان این پرسش را بیان کرد که صرف نظر از دلایل توجیهی: «چرا اینقدر بر موضوع اعطای وظایف جدید به شهرداری‌ها پافشاری می‌شود». بی‌شک گرفتن وظایف جدید به معنی افزایش اختیارات و افزایش منابع مالی است که این دو از منابع اصلی قدرت و اعمال قدرت محسوب می‌شود. اختیار و کنترل بر منابعی که ویژگی‌شان انتقال‌پذیری و ذخیره‌سازی است، برای حفظ و تقویت موقعیت قبلی شهرداری‌هاست؛ موقعیتی که با آغاز کار ستاد رقیب یعنی شوراهای به خطر افتاده است. دلایل توجیهی از جمله مدیریت یکپارچه شهری و وحدت میان فعالیت‌های شهری مبتنی بر براهینی است که انجام وظایف و فعالیت‌های شهری را تقسیم‌ناپذیر جلوه می‌دهد. این تفکیک ناپذیری فعالیت‌ها و وظایف در حقیقت راه را برای انتقال یک جانبه کنترل بر منابعی که مورد علاقه شهرداری‌هاست هموار می‌کند.

افزایش وظایف شهرداری‌ها در حقیقت استقلال عملی شهرداری‌ها را در کنار سایر سازمان‌ها و نهادها از جمله شوراهای به دنبال دارد. این استقلال عملی، گذشته از اینکه مبانی حقوقی و قانونی بسیار قوی دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۵ و ۱۶) با ترویج و رویکرد جدید نسبت به شهرداری‌ها که در آن شهرداری به عنوان نوعی نهاد حاکمیتی محلی تلقی می‌شود، سازگاری دارد. این رویکرد نیز خود از طریق مفروضات الگوهای دموکراسی غربی، کامل و منطقی جلوه می‌کند. تلقی کردن شهرداری در حکم نهادی محلی، بیانگر موقعیت استقلال طلبانه

شهرداری هاست.

نکته اینجاست که، در حالی که از شهرداری‌ها به عنوان نهادی محلی و نهادی برخاسته از بطن مردم و برای مردم یاد می‌شود، خود شهرداری‌ها چندان تمایلی به این امر ندارند. آنها در رویارویی با مردم همان شیوه‌های سنتی را در پیش می‌گیرند. شهرداری‌ها تنها در یک زمان نقش و حضور مردم را در سازمان خود به طور جدی مشاهده می‌کنند که آن نیز از طریق انتخاب شهردار و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت شوراهای منتخب شهروندان است که این حضور و این رابطه نیز - به گفته یکی از اعضای شورای شهر - در حال سست شدن است. به گفته ایشان، شوراها صرفاً آهرم‌هایی برای اعمال نفوذ در شهرداری‌ها در اختیار داشتند که با بخشنامه اخیر وزارت کشور، نسبت جدیدی بین شهرداری‌ها و معاونان عمرانی استانداری‌ها تعریف شده که در این صورت نظارت مع‌الواسطه مردم از طریق شورا سلب می‌گردد (شهرداری‌ها، ش ۱۸، ص ۹۴).

این دیدگاه مشارکتی در خصوص شهرداری‌ها نیز از طریق دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که حافظ منافع شهرداری‌ها هستند، دیده نمی‌شود. به عنوان مثال در دوره‌های آموزشی در نظر گرفته شده برای شهرداران و کارکنان شهرداری، هیچ گونه درسی که با موضوع «مشارکت»، «شیوه‌های مشارکت» و... شهروندی و نقش آن در مدیریت شهری، «افکار عمومی» و نظایر اینها مرتبط باشد دیده نمی‌شود («طرح جامع آموزش اعضای شوراهای اسلامی شهر، شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها» از حوزه معاونت امور عمرانی وزارت کشور).

بدین ترتیب مشاهده می‌شود که امر مشارکت و دخالت دادن شهروندان در اداره امور مربوط به شهر، به رغم تشکیل شوراهای اسلامی شهر در نزد دست‌اندرکاران امور مدیریت شهری به طور جدی دنبال نمی‌شود. شاید امر مشارکت در نزد ایشان، امری تفننی و ذوقی است، و نه ضروری و حیاتی. در میان مسئولان امر تنها برداشت محدودی از مشارکت به چشم می‌خورد که شامل مشارکت مالی بخش خصوصی یا بخش غیردولتی (NGO)‌ها است. اینکه شهرداری‌ها و متولیان امر ابعاد اجتماعی و فرهنگی مشارکت را نادیده می‌انگارند، خود به معنای نادیده انگاشتن مفهوم شهروندی و عنصر شهروند در مدیریت شهری و پیش گرفتن همان رویه‌ها و شیوه‌های سنتی در رویارویی با شهروند است.

شوراها در قبال افزایش وظایف و اختیارات شهرداری‌ها از این طریق به گونه‌ای دیگر برخورد کرده‌اند. آن‌ها این موضوع را معمولاً مسکوت گذاشته‌اند و به نظر می‌رسد چندان برای شان اهمیت ندارد و در حالی که مشاهده می‌شود دستگاه‌های حامی شهرداری‌ها در صدد تبیین و توجیه منطقی و عقلانی موضوع هستند، کمتر می‌بینیم که شوراها در قبال آن واکنشی مثبت نشان دهند.

شوراها به گونه‌ای دیگر در جست و جوی افزایش اختیارات هستند. تقریباً می‌توان گفت که اکثریت اعضای شوراهای اسلامی صحبت از محدودیت اختیارات شوراها دارند. به عنوان نمونه یکی از اعضای شورای اسلامی شهر... بیان می‌دارد: «اگر شوراها مجاز به تصویب قوانین محلی به اقتضای مشکلات پیش آمده باشند، بسیاری از مشکلات شهر حل خواهد شد (شهرداری‌ها، ش ۶ ص ۴۵). یکی از دلایل موجود برای افزایش اختیارات، ترکیب وظایف تعیین شده برای شوراهای اسلامی شهر در عرصه روابط بین سازمانی در مدیریت شهری و محدود بودن آن به نهاد شهرداری و امور مربوط به آن بوده است (شهرداری‌ها، ش ۱۳، ص ۱۵). از این رو به نظر می‌رسد جایگاه قانونی شورای شهر، جایگاهی نیست که ناظر به فعالیت‌های امور شهری باشد (شهرداری‌ها، ش ۱۸، ص ۹۴).

با وجود مبارزه و رقابت شهرداری‌ها و شوراهای شهر برای کسب اختیارات بیشتر، هر دو در اینکه آموزش و فراگیری حدود اختیارات و وظایف امری حیاتی و ضروری است، اتفاق نظر دارند. بی تردید آموزش موجب افزایش مهارت‌ها می‌گردد و این خود در اعمال کنترل و نظارت که بیانگر تلاش و جست و جوی هر دو نهاد و سازمان رقیب برای حفظ بیشتر قدرت و اعمال آن است، تأثیر فراوان دارد.

در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراها در جست و جوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراها جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به درستی و روشنی تعریف نشده است. برخی از شهرداران معتقدند که عدم تفکیک مرز بین سیاستگذاری، نظارت و اجرا و آشنا نبودن اعضای شورای شهر به این مرزبندی، باعث شده است که شأن شهرداری‌ها شکسته شود، آنها معتقدند که شهرداری سازمانی است که در بسیاری از اقدامات روزمره خود نیاز به اقتدار دارد. شوراها باید مردم‌داری کنند، اما مردم‌داری را نباید با تضعیف شهرداری یکی گرفت (شهرداری‌ها، ش ۶، ص ۸).

به نظر عده‌ای از کارشناسان، قانون اساسی به روشنی مشخص نکرده که هدف ایجاد شوراهای نظارت است یا اجرا، در قانون تشکیلات شوراهای عمده وظایف اجرایی شوراهای مربوط به شهرداری هاست در حالی که قانون اساسی چنین قیدی ندارد (همان، ص ۷). با وجود این در شرایطی که شهرداری‌ها به ابهام قانون دچار شده‌اند و دست خود را بسته می‌یابند، شوراهای شهر از این وضعیت سود می‌برند، چرا که آنها خود را به مراکز تفسیر و تصمیم‌گیری نزدیک‌تر می‌یابند و پشتوانه مردمی شان این شرایط را به نفع آنها رقم می‌زند.

باری اگر چه قانون حق کنترل بر رفتار و فعالیت‌های شهرداری‌ها را به شوراهای اعطا کرده است، اما در جامعه‌ای که مشروعیت قانونی - عقلانی (یعنی اعتقاد به قانونی بودن الگوهای قواعد هنجاری و اعتقاد به حق کسانی که تحت چنین قواعدی برای صدور دستور و فرمان اقتدار یافته‌اند) حاکم نیست، راه‌های دیگری برای مشروعیت و اقتدار دنبال می‌شود. (راش. ص ۵۹) وارد شدن شوراهای اسلامی به عرصه فعالیت‌های اجرایی از همین قاعده پیروی می‌کند.

اگر چه عده‌ای معتقدند که اگر شوراهای وظایف قانونی خود آگاه باشند، بسیاری از مشکلات موجود در خصوص رابطه بین شهرداری‌ها و شوراهای حل می‌گردد. اما بایست خاطر نشان کرد که در جامعه‌ای که قانون در طول تاریخ دارای قدرت و توان لازم نبوده، و پشتوانه فرهنگی نداشته است، و از طریق دولتمردان معمولاً وسیله‌ای برای تحقق خواسته‌های خود بوده است، نوعی بی‌اعتمادی و عدم اعتقاد به حاکمیت قانون شکل می‌گیرد. در این شرایط افراد و سازمان‌ها به عرصه‌هایی کشیده می‌شوند که بتوانند با اقتدار و قدرت هدف‌های خود را محقق سازند. قدرت متکی بر قانون و ضوابط یا قدرت سازمانی قدرت مشروط است که اگر بر منابع مالی و (مادی) متکی نباشد پایه‌هایش سست خواهد گشت (لوکس. ص ۳۰۶).

در جامعه ما قانون گریزی و عدم کارایی قوانین، واقعیتی ملموس و انکارناپذیر است که تاحدودی موجب رفتارهای خودخواهانه و اقتدار گرایانه شده است (تحقیق مسعود چلبی در باب «شخصیت ایرانیان» و تحقیق منوچهر محسنی در خصوص بررسی «آگاهی‌ها» گرایش‌ها و رفتارهای اجتماعی و فرهنگی در ایران را ببینید). در جامعه ما نیروی قوانین و ضوابط تعریف شده رسمی پایین است. بنابراین کارگزاران در جست و جوی منابع عملی قدرت و نفوذ هستند. بدون شک رابطه بین شوراهای و شهرداری‌ها رابطه بین ستاد و صف است. با رابطه بین

ساختار سازمانی شهرداری‌ها، قواعد حاکم بر آن و فرهنگ ذهنی مسلط بر سازمان‌هایی که به شیوه سنتی عمل می‌کنند، کمتر به شیوه‌های جایگزین و تازه تن می‌دهند، که این خود در حقیقت تبعیت از شیوه‌های اعمال قدرت و حفظ موقعیت اقتدار به سبک گذشتگان است

سیاست (برنامه‌ریزی) و اجرا، ولی جامعه‌ای که از قاعده ۵ درصد برنامه‌ریزی و ۹۵ درصد کنترل تبعیت می‌کند، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شیوه‌های چندان توانمندی برای رسیدن به اهداف نیستند و تنها در سایه کنترل و بسط و تعمیق آن است که منافع و هدف‌ها تضمین می‌گردند.

بنابراین شوراهای به چیزی بیش از قوانین نیاز دارند، که آن نیروی فیزیکی و منابعی است که اختیارات آنها را گسترش دهد - یعنی در اختیار گرفتن وظایف و فعالیت‌های اجرایی. این امر با توجه به ابهام قانونی در وظایف شوراهای زمینه را بیش از پیش برای کسب منابع قدرت برای شوراهای فراهم می‌آورد. شوراهای بعد از شش ماه اول کار خود که بیشتر به انتخاب شهرداران گذشت و در آن تقریباً ۵۰ درصد از شهرداران تغییر کردند (شهرداری‌ها. ش ۶ ص ۶) کمتر توانستند به وظایف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی خود بپردازند و برای حفظ موقعیت اقتدار مآبانه خود قدم به عرصه اجرا نهند.

این موضوع به خصوص در شهرهای بزرگ که منابع مادی در آنجا شاید مهم‌ترین عامل قدرت و اقتدار باشد بیشتر به چشم می‌خورد و تعارض میان شوراهای و شهرداری‌ها بیش از سایر شهرها دیده می‌شود. یک عضو شورای شهر تهران معتقد است که شهرداری معاون اجرایی شورا تلقی می‌شود و شورای شهر فراتر از یک نهاد قانونگذار و نهادی مسئول در امر مدیریت شهر و نیز به نوعی مالک اموال عمومی شهر است (ویژه‌نامه سالگرد تأسیس شوراهای. ص ۱۴). شهردار تهران، برعکس بر این اعتقاد است که مدیریت شورایی محکوم به شکست است و اگر تصور کنیم که کارهای اجرایی شهر را شورای شهر و شهرداری مشترکاً انجام دهند، این نقطه آغاز شکستی محتوم است... اصلاً شورای شهر اجرایی نیست تا معاون اجرایی داشته باشد (همان. ص ۹۰). به نظر ایشان شورای شهر وظیفه‌اش برنامه‌ریزی، تصویب بودجه و نظارت بر کار اجرایی است و شهردار هم به عنوان شخصیت حقوقی مستقل، مسئولیت اجرایی را به طور در بست در اختیار دارد (همان).

بدین ترتیب همان گونه که مشاهده می‌شود، وارد شدن شوراهای در عرصه فعالیت‌های اجرایی به معنای محدود کردن عرصه فعالیت‌های شهرداری‌ها و تنگ کردن این عرصه بر آنهاست و نیز به معنای بسط کنترل و کسب منابع اختیار، قدرت و اعمال آن بر شهرداری‌هاست.

یکی دیگر از راه‌های کسب منابع بیشتر قدرت و اعمال آن، موضوع توزیع و تمرکز کنترل است. شوراهای در صدد راه‌اندازی دو طرح عمده‌اند: یکی تشکیل انجمن‌های شورا یاری و دیگری تشکیل اتحادیه شوراهای بر اساس نظریه ارائه شده به شورا یا تشکیل اتحادیه سراسری قادر به انتقال مطالبات از سطوح پایین به سطح عالی در جامعه می‌گردد. اتحادیه سازی یا در حقیقت ایجاد یک سازمان متمرکز برای تجمیع مطالبات گروه‌های مختلف اجتماعی، نظر بر قاعده‌ای است به اسم چانه‌زنی سازمانی و اینکه چگونه می‌توان در جمع سازمانی وارد گفت‌وگو یا دستگاه‌های تصمیم‌گیر شد (همان، ۲۱). با شکل‌گیری اتحادیه منطقه‌ای امکان تمرکز قدرت، کنترل و نظارت برای شوراهای میسر می‌شود که این امر خود به تراکم قدرت می‌انجامد، در حالی که با شکل‌گیری انجمن‌های شورا یاری حیطة و دامنه نفوذ و کنترل و در نتیجه توزیع قدرت و توزیع اعمال آن عملی می‌گردد. در این میان شهرداری‌ها و نهادهای حمایتی آنها نیز اقداماتی را در خصوص اتحادیه منطقه‌ای شهرداری‌ها به انجام رسانده‌اند، که شاید در نهایت این اقدامات با شکل‌گیری سازمان شهرداری کشور تحقق یابد. به این ترتیب مشاهده می‌کنیم رقابت میان دو نظریه که تقریباً هدف یکسانی را دنبال می‌کنند و رقابت میان دو نهاد برای کنترل و برنامه‌ریزی و مدیریت امور باعث شده است که این دو خود را از گرایش‌های محدود کننده قدرت و اقتدار دور سازند و تاجایی که امکان دارد چنگ در کسب منابع جدید قدرت و اقتدار زنند.

۲- منابع مالی

بی‌شک منابع مالی یکی از اهرم‌های بسیار قوی کسب قدرت یا حفظ آن و نیز وسیله‌ای برای اعمال قدرت است. کسب منابع مالی جدید و راه‌های جذب اعتبارات جدید از جمله خواسته‌های اصلی و دیرینه شهرداری است که با شکل‌گیری شوراهای اسلامی بیش از پیش مطرح می‌شود. عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی وصول عوارض، ثابت ماندن نرخ دریافت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بیش از اندازه در شهرها، بخشودگی و معافیت‌ها، عقب افتادن شهرداری‌ها از رشد شهرها و چیزهایی از این دست از جمله دلایلی است که باعث ضعف مالی شهرداری‌ها می‌شود. در حالی که بخش اعظمی از تلاش شهرداری کسب منابع جدید درآمدی است و بخش ستادی آن که نقش هماهنگی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهرداری‌ها در وزارت کشور را ایفا می‌کند، به مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌ها و حمایت از طرح‌های مشارکتی و نیز بر برنامه‌ریزی بودجه تأکید دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۵، ص ۶۰) و این در حالی است که شهرداری‌ها این موارد را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند. شهرداری‌ها تمایل دارند که مبتنی بر شیوه‌های سنتی خود بتوانند مستقیماً وارد عمل در حیطة فعالیت‌های شهری شوند. ساختار سازمانی شهرداری‌ها، قواعد حاکم بر آن و فرهنگ ذهنی مسلط بر سازمان‌هایی که به شیوه سنتی عمل می‌کنند، کمتر به شیوه‌های جایگزین و تازه تن می‌دهند، که این خود در حقیقت تبعیت از شیوه‌های اعمال قدرت و حفظ موقعیت اقتدار به سبک گذشتگان است.

بخش ستادی نیز با آغاز کار شوراهای اسلامی شهرها، تشکیل سازمان شهرداری‌های کشور را که سابقه چهار دهه‌ای دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۸، ص ۱۸) در دستور کار خود قرار داده است، با تشکیل این سازمان که بنابر ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها، به منظور راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین نظارت بر حسن اجرای وظایف شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است، می‌توان تا حدود زیادی از منافع شهرداری‌ها حمایت کرد.

چنین است که در شرایط و میدان رقابت برای حفظ و کسب قدرت، خط‌مشی‌ها و هدف‌هایی که چندی است به وادی فراموشی سپرده شده، دوباره جان تازه‌ای به خود می‌گیرند و در معادلات به حساب می‌آیند.

نتیجه‌گیری

در نشست‌ها و گفت‌وگو‌هایی که میان اعضای شوراهای اسلامی شهر و شهرداران و یا مسئولان و دست‌اندرکاران شهرداری‌ها برپا می‌شود، معمولاً نقش شوراهای به وسیله خود اعضای شورا طرح می‌گردد و مورد تأکید فراوان قرار می‌گیرد، و نه از زبان شهرداری‌ها؛ گویی شهرداری‌ها به ناگزیر این ارتباط را پذیرفته‌اند. این امر تا اندازه زیادی نشان دهنده عدم رغبت شهرداری‌ها به پذیرش شوراهای است. این موضوع با توجه به این نگرانی که در واقع مانع‌نابند به دنبال این باشیم که شوراهای در حوزه ما قرار بگیرند، بلکه باید سعی کنیم شهرداری‌ها در حوزه شوراهای فعالیت کنند. (شهرداری‌ها، ش ۱۵، ص ۵۹) قابل تأمل است. در عین حال زمانی که نظام روابط اجتماعی میان این دو سازمان و نهاد ساخت منطقی خود را بیابد، در آن صورت فشار روانی و فشار ذهنی اعمال قدرت و اقتدار و کنترل کمتر می‌گردد.

در واقع به نظر می‌رسد که اگر رابطه مبتنی بر قدرت و اقتدار میان شهرداری‌ها و شوراهای بر اساس چارچوب‌های قانونی به درستی تعریف نشود و به حوزه‌های جدیدی کشیده شود، این رابطه نه تنها کارکرد مثبت خود را از دست می‌دهد، بلکه موجب اختلال در تحقق هدف‌های مشترک می‌گردد. پس باید به گونه‌ای عمل شود که ساختاری منطقی و مثبت در چارچوب ضوابط حفظ گردد و به گونه‌ای عمل نشود که ساختاری غلط و تعریف نشده و مبهم تقویت گردد.

منابع

- ۱- نمونند، گابریل، و دیگران: «چارچوب نظری برای بررسی سیاست تطبیقی»، ترجمه علیرضا طیب، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران ۱۳۷۷.
- ۲- تاجیک، محمدرضا: مقدمه‌ای بر کتاب «چارچوب‌های قدرت»، الز استوارت، آر گلک، ترجمه مصطفی یوسی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹.
- ۳- راش، مایکل: «جامعه و سیاست: مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی»، ترجمه منوچهر صبوری، انتشارات سنت، تهران ۱۳۷۷.
- ۴- شهرداری‌ها: ماهنامه پژوهشی آموزشی و اطلاع‌رسانی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری سازمان شهرداری‌های کشور، شماره‌های ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۶۵، ۶۶، ۶۷، ۶۸، ۶۹، ۷۰، ۷۱، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۶، ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵، ۸۶، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۵، ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۴، ۱۱۵، ۱۱۶، ۱۱۷، ۱۱۸، ۱۱۹، ۱۲۰، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۸، ۱۲۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۴۲، ۱۴۳، ۱۴۴، ۱۴۵، ۱۴۶، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۱، ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴، ۱۵۵، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۶۰، ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۵، ۱۶۶، ۱۶۷، ۱۶۸، ۱۶۹، ۱۷۰، ۱۷۱، ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵، ۱۷۶، ۱۷۷، ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۰، ۱۸۱، ۱۸۲، ۱۸۳، ۱۸۴، ۱۸۵، ۱۸۶، ۱۸۷، ۱۸۸، ۱۸۹، ۱۹۰، ۱۹۱، ۱۹۲، ۱۹۳، ۱۹۴، ۱۹۵، ۱۹۶، ۱۹۷، ۱۹۸، ۱۹۹، ۲۰۰، ۲۰۱، ۲۰۲، ۲۰۳، ۲۰۴، ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۰۷، ۲۰۸، ۲۰۹، ۲۱۰، ۲۱۱، ۲۱۲، ۲۱۳، ۲۱۴، ۲۱۵، ۲۱۶، ۲۱۷، ۲۱۸، ۲۱۹، ۲۲۰، ۲۲۱، ۲۲۲، ۲۲۳، ۲۲۴، ۲۲۵، ۲۲۶، ۲۲۷، ۲۲۸، ۲۲۹، ۲۳۰، ۲۳۱، ۲۳۲، ۲۳۳، ۲۳۴، ۲۳۵، ۲۳۶، ۲۳۷، ۲۳۸، ۲۳۹، ۲۴۰، ۲۴۱، ۲۴۲، ۲۴۳، ۲۴۴، ۲۴۵، ۲۴۶، ۲۴۷، ۲۴۸، ۲۴۹، ۲۵۰، ۲۵۱، ۲۵۲، ۲۵۳، ۲۵۴، ۲۵۵، ۲۵۶، ۲۵۷، ۲۵۸، ۲۵۹، ۲۶۰، ۲۶۱، ۲۶۲، ۲۶۳، ۲۶۴، ۲۶۵، ۲۶۶، ۲۶۷، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۰، ۲۷۱، ۲۷۲، ۲۷۳، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۲۷۷، ۲۷۸، ۲۷۹، ۲۸۰، ۲۸۱، ۲۸۲، ۲۸۳، ۲۸۴، ۲۸۵، ۲۸۶، ۲۸۷، ۲۸۸، ۲۸۹، ۲۹۰، ۲۹۱، ۲۹۲، ۲۹۳، ۲۹۴، ۲۹۵، ۲۹۶، ۲۹۷، ۲۹۸، ۲۹۹، ۳۰۰، ۳۰۱، ۳۰۲، ۳۰۳، ۳۰۴، ۳۰۵، ۳۰۶، ۳۰۷، ۳۰۸، ۳۰۹، ۳۱۰، ۳۱۱، ۳۱۲، ۳۱۳، ۳۱۴، ۳۱۵، ۳۱۶، ۳۱۷، ۳۱۸، ۳۱۹، ۳۲۰، ۳۲۱، ۳۲۲، ۳۲۳، ۳۲۴، ۳۲۵، ۳۲۶، ۳۲۷، ۳۲۸، ۳۲۹، ۳۳۰، ۳۳۱، ۳۳۲، ۳۳۳، ۳۳۴، ۳۳۵، ۳۳۶، ۳۳۷، ۳۳۸، ۳۳۹، ۳۴۰، ۳۴۱، ۳۴۲، ۳۴۳، ۳۴۴، ۳۴۵، ۳۴۶، ۳۴۷، ۳۴۸، ۳۴۹، ۳۵۰، ۳۵۱، ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴، ۳۵۵، ۳۵۶، ۳۵۷، ۳۵۸، ۳۵۹، ۳۶۰، ۳۶۱، ۳۶۲، ۳۶۳، ۳۶۴، ۳۶۵، ۳۶۶، ۳۶۷، ۳۶۸، ۳۶۹، ۳۷۰، ۳۷۱، ۳۷۲، ۳۷۳، ۳۷۴، ۳۷۵، ۳۷۶، ۳۷۷، ۳۷۸، ۳۷۹، ۳۸۰، ۳۸۱، ۳۸۲، ۳۸۳، ۳۸۴، ۳۸۵، ۳۸۶، ۳۸۷، ۳۸۸، ۳۸۹، ۳۹۰، ۳۹۱، ۳۹۲، ۳۹۳، ۳۹۴، ۳۹۵، ۳۹۶، ۳۹۷، ۳۹۸، ۳۹۹، ۴۰۰، ۴۰۱، ۴۰۲، ۴۰۳، ۴۰۴، ۴۰۵، ۴۰۶، ۴۰۷، ۴۰۸، ۴۰۹، ۴۱۰، ۴۱۱، ۴۱۲، ۴۱۳، ۴۱۴، ۴۱۵، ۴۱۶، ۴۱۷، ۴۱۸، ۴۱۹، ۴۲۰، ۴۲۱، ۴۲۲، ۴۲۳، ۴۲۴، ۴۲۵، ۴۲۶، ۴۲۷، ۴۲۸، ۴۲۹، ۴۳۰، ۴۳۱، ۴۳۲، ۴۳۳، ۴۳۴، ۴۳۵، ۴۳۶، ۴۳۷، ۴۳۸، ۴۳۹، ۴۴۰، ۴۴۱، ۴۴۲، ۴۴۳، ۴۴۴، ۴۴۵، ۴۴۶، ۴۴۷، ۴۴۸، ۴۴۹، ۴۵۰، ۴۵۱، ۴۵۲، ۴۵۳، ۴۵۴، ۴۵۵، ۴۵۶، ۴۵۷، ۴۵۸، ۴۵۹، ۴۶۰، ۴۶۱، ۴۶۲، ۴۶۳، ۴۶۴، ۴۶۵، ۴۶۶، ۴۶۷، ۴۶۸، ۴۶۹، ۴۷۰، ۴۷۱، ۴۷۲، ۴۷۳، ۴۷۴، ۴۷۵، ۴۷۶، ۴۷۷، ۴۷۸، ۴۷۹، ۴۸۰، ۴۸۱، ۴۸۲، ۴۸۳، ۴۸۴، ۴۸۵، ۴۸۶، ۴۸۷، ۴۸۸، ۴۸۹، ۴۹۰، ۴۹۱، ۴۹۲، ۴۹۳، ۴۹۴، ۴۹۵، ۴۹۶، ۴۹۷، ۴۹۸، ۴۹۹، ۵۰۰، ۵۰۱، ۵۰۲، ۵۰۳، ۵۰۴، ۵۰۵، ۵۰۶، ۵۰۷، ۵۰۸، ۵۰۹، ۵۱۰، ۵۱۱، ۵۱۲، ۵۱۳، ۵۱۴، ۵۱۵، ۵۱۶، ۵۱۷، ۵۱۸، ۵۱۹، ۵۲۰، ۵۲۱، ۵۲۲، ۵۲۳، ۵۲۴، ۵۲۵، ۵۲۶، ۵۲۷، ۵۲۸، ۵۲۹، ۵۳۰، ۵۳۱، ۵۳۲، ۵۳۳، ۵۳۴، ۵۳۵، ۵۳۶، ۵۳۷، ۵۳۸، ۵۳۹، ۵۴۰، ۵۴۱، ۵۴۲، ۵۴۳، ۵۴۴، ۵۴۵، ۵۴۶، ۵۴۷، ۵۴۸، ۵۴۹، ۵۵۰، ۵۵۱، ۵۵۲، ۵۵۳، ۵۵۴، ۵۵۵، ۵۵۶، ۵۵۷، ۵۵۸، ۵۵۹، ۵۶۰، ۵۶۱، ۵۶۲، ۵۶۳، ۵۶۴، ۵۶۵، ۵۶۶، ۵۶۷، ۵۶۸، ۵۶۹، ۵۷۰، ۵۷۱، ۵۷۲، ۵۷۳، ۵۷۴، ۵۷۵، ۵۷۶، ۵۷۷، ۵۷۸، ۵۷۹، ۵۸۰، ۵۸۱، ۵۸۲، ۵۸۳، ۵۸۴، ۵۸۵، ۵۸۶، ۵۸۷، ۵۸۸، ۵۸۹، ۵۹۰، ۵۹۱، ۵۹۲، ۵۹۳، ۵۹۴، ۵۹۵، ۵۹۶، ۵۹۷، ۵۹۸، ۵۹۹، ۶۰۰، ۶۰۱، ۶۰۲، ۶۰۳، ۶۰۴، ۶۰۵، ۶۰۶، ۶۰۷، ۶۰۸، ۶۰۹، ۶۱۰، ۶۱۱، ۶۱۲، ۶۱۳، ۶۱۴، ۶۱۵، ۶۱۶، ۶۱۷، ۶۱۸، ۶۱۹، ۶۲۰، ۶۲۱، ۶۲۲، ۶۲۳، ۶۲۴، ۶۲۵، ۶۲۶، ۶۲۷، ۶۲۸، ۶۲۹، ۶۳۰، ۶۳۱، ۶۳۲، ۶۳۳، ۶۳۴، ۶۳۵، ۶۳۶، ۶۳۷، ۶۳۸، ۶۳۹، ۶۴۰، ۶۴۱، ۶۴۲، ۶۴۳، ۶۴۴، ۶۴۵، ۶۴۶، ۶۴۷، ۶۴۸، ۶۴۹، ۶۵۰، ۶۵۱، ۶۵۲، ۶۵۳، ۶۵۴، ۶۵۵، ۶۵۶، ۶۵۷، ۶۵۸، ۶۵۹، ۶۶۰، ۶۶۱، ۶۶۲، ۶۶۳، ۶۶۴، ۶۶۵، ۶۶۶، ۶۶۷، ۶۶۸، ۶۶۹، ۶۷۰، ۶۷۱، ۶۷۲، ۶۷۳، ۶۷۴، ۶۷۵، ۶۷۶، ۶۷۷، ۶۷۸، ۶۷۹، ۶۸۰، ۶۸۱، ۶۸۲، ۶۸۳، ۶۸۴، ۶۸۵، ۶۸۶، ۶۸۷، ۶۸۸، ۶۸۹، ۶۹۰، ۶۹۱، ۶۹۲، ۶۹۳، ۶۹۴، ۶۹۵، ۶۹۶، ۶۹۷، ۶۹۸، ۶۹۹، ۷۰۰، ۷۰۱، ۷۰۲، ۷۰۳، ۷۰۴، ۷۰۵، ۷۰۶، ۷۰۷، ۷۰۸، ۷۰۹، ۷۱۰، ۷۱۱، ۷۱۲، ۷۱۳، ۷۱۴، ۷۱۵، ۷۱۶، ۷۱۷، ۷۱۸، ۷۱۹، ۷۲۰، ۷۲۱، ۷۲۲، ۷۲۳، ۷۲۴، ۷۲۵، ۷۲۶، ۷۲۷، ۷۲۸، ۷۲۹، ۷۳۰، ۷۳۱، ۷۳۲، ۷۳۳، ۷۳۴، ۷۳۵، ۷۳۶، ۷۳۷، ۷۳۸، ۷۳۹، ۷۴۰، ۷۴۱، ۷۴۲، ۷۴۳، ۷۴۴، ۷۴۵، ۷۴۶، ۷۴۷، ۷۴۸، ۷۴۹، ۷۵۰، ۷۵۱، ۷۵۲، ۷۵۳، ۷۵۴، ۷۵۵، ۷۵۶، ۷۵۷، ۷۵۸، ۷۵۹، ۷۶۰، ۷۶۱، ۷۶۲، ۷۶۳، ۷۶۴، ۷۶۵، ۷۶۶، ۷۶۷، ۷۶۸، ۷۶۹، ۷۷۰، ۷۷۱، ۷۷۲، ۷۷۳، ۷۷۴، ۷۷۵، ۷۷۶، ۷۷۷، ۷۷۸، ۷۷۹، ۷۸۰، ۷۸۱، ۷۸۲، ۷۸۳، ۷۸۴، ۷۸۵، ۷۸۶، ۷۸۷، ۷۸۸، ۷۸۹، ۷۹۰، ۷۹۱، ۷۹۲، ۷۹۳، ۷۹۴، ۷۹۵، ۷۹۶، ۷۹۷، ۷۹۸، ۷۹۹، ۸۰۰، ۸۰۱، ۸۰۲، ۸۰۳، ۸۰۴، ۸۰۵، ۸۰۶، ۸۰۷، ۸۰۸، ۸۰۹، ۸۱۰، ۸۱۱، ۸۱۲، ۸۱۳، ۸۱۴، ۸۱۵، ۸۱۶، ۸۱۷، ۸۱۸، ۸۱۹، ۸۲۰، ۸۲۱، ۸۲۲، ۸۲۳، ۸۲۴، ۸۲۵، ۸۲۶، ۸۲۷، ۸۲۸، ۸۲۹، ۸۳۰، ۸۳۱، ۸۳۲، ۸۳۳، ۸۳۴، ۸۳۵، ۸۳۶، ۸۳۷، ۸۳۸، ۸۳۹، ۸۴۰، ۸۴۱، ۸۴۲، ۸۴۳، ۸۴۴، ۸۴۵، ۸۴۶، ۸۴۷، ۸۴۸، ۸۴۹، ۸۵۰، ۸۵۱، ۸۵۲، ۸۵۳، ۸۵۴، ۸۵۵، ۸۵۶، ۸۵۷، ۸۵۸، ۸۵۹، ۸۶۰، ۸۶۱، ۸۶۲، ۸۶۳، ۸۶۴، ۸۶۵، ۸۶۶، ۸۶۷، ۸۶۸، ۸۶۹، ۸۷۰، ۸۷۱، ۸۷۲، ۸۷۳، ۸۷۴، ۸۷۵، ۸۷۶، ۸۷۷، ۸۷۸، ۸۷۹، ۸۸۰، ۸۸۱، ۸۸۲، ۸۸۳، ۸۸۴، ۸۸۵، ۸۸۶، ۸۸۷، ۸۸۸، ۸۸۹، ۸۹۰، ۸۹۱، ۸۹۲، ۸۹۳، ۸۹۴، ۸۹۵، ۸۹۶، ۸۹۷، ۸۹۸، ۸۹۹، ۹۰۰، ۹۰۱، ۹۰۲، ۹۰۳، ۹۰۴، ۹۰۵، ۹۰۶، ۹۰۷، ۹۰۸، ۹۰۹، ۹۱۰، ۹۱۱، ۹۱۲، ۹۱۳، ۹۱۴، ۹۱۵، ۹۱۶، ۹۱۷، ۹۱۸، ۹۱۹، ۹۲۰، ۹۲۱، ۹۲۲، ۹۲۳، ۹۲۴، ۹۲۵، ۹۲۶، ۹۲۷، ۹۲۸، ۹۲۹، ۹۳۰، ۹۳۱، ۹۳۲، ۹۳۳، ۹۳۴، ۹۳۵، ۹۳۶، ۹۳۷، ۹۳۸، ۹۳۹، ۹۴۰، ۹۴۱، ۹۴۲، ۹۴۳، ۹۴۴، ۹۴۵، ۹۴۶، ۹۴۷، ۹۴۸، ۹۴۹، ۹۵۰، ۹۵۱، ۹۵۲، ۹۵۳، ۹۵۴، ۹۵۵، ۹۵۶، ۹۵۷، ۹۵۸، ۹۵۹، ۹۶۰، ۹۶۱، ۹۶۲، ۹۶۳، ۹۶۴، ۹۶۵، ۹۶۶، ۹۶۷، ۹۶۸، ۹۶۹، ۹۷۰، ۹۷۱، ۹۷۲، ۹۷۳، ۹۷۴، ۹۷۵، ۹۷۶، ۹۷۷، ۹۷۸، ۹۷۹، ۹۸۰، ۹۸۱، ۹۸۲، ۹۸۳، ۹۸۴، ۹۸۵، ۹۸۶، ۹۸۷، ۹۸۸، ۹۸۹، ۹۹۰، ۹۹۱، ۹۹۲، ۹۹۳، ۹۹۴، ۹۹۵، ۹۹۶، ۹۹۷، ۹۹۸، ۹۹۹، ۱۰۰۰.
- ۵- کامران، جیمز: «ویندهای نظریه اجتماعی»، ترجمه منوچهر صبوری، نشر نی، تهران ۱۳۷۷.
- ۶- لوکس، امستون: «قدرت: فرانسوی یا آمریکایی»، ترجمه فرهنگ رجائی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، تهران ۱۳۷۷.
- ۷- لوکس، استیون: «قدرت: دگرگونی و دیالکتیک»، ترجمه عماد افروغ، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، تهران ۱۳۷۵.
- ۸- جارش، دیوید و استونکر، جری: «روش نظریه فرمول سیاسی»، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، نشرات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران ۱۳۷۸.
- ۹- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، «امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها»، بخش دوم، ۱۳۷۹.