

# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **ریافت**

سال شانزدهم، شماره ۵۹، تابستان ۱۴۰۱  
صفحه ۳۳۷ تا ۳۶۲

## جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب اسلامی

حسین صابری تهرانی / دانشجوی دکتری رشته سیاستگذاری عمومی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

محمدرضا یزدانی زازرانی / استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول).  
yazdani.mrz@khuisf.ac.ir

### چکیده

موضوع این تحقیق بررسی جایگاه قانونی شوراهای شهر و روستا در حکومت محلی و تمرکززدایی از دولت است. لذا سئوالی که مطرح می شود این است جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب چه بوده است؟. روش پژوهش کیفی از نوع توصیفی-تحلیلی بوده و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام گرفته است. یافته‌ها حاکی از آن است که شوراهای شهر و روستا در ایران به دلیل مشکلات حقوقی و تشکیلاتی فاقد تاثیرگذاری کافی در روند حکمرانی بوده و ایفای نقش بیشتر در تمرکززدایی از دولت و در نتیجه ایجاد حکومت محلی هستند که این امر مستلزم گسترش حوزه اختیارات آنها به جهت قانونی، صلاحیتی و حقوقی می‌باشد. همچنین در کنار ضعف‌های حقوقی و قانونی، ضعف‌های تشکیلاتی، اداری و اجرایی و اختیارات ناکافی کنونی شوراهای شهر و روستا، ضرورت اصلی تاثیرگذاری شوراهای شهر و روستا بر تمرکززدایی است که حوزه اختیارات شوراهای شهری بر تمامی امور محلی و اصلاح قوانین مربوطه گسترش یافته، تمرکززدایی قاعده‌مند صورت گرفته و در پرتو مشارکت شهروندان در شوراهای شهر و روستا، مدیریت نهادهای محلی بر امور محلی حکم‌فرما شود.

**کلیدواژه:** حکومت محلی، سیاست‌گذاری در امور عمومی، تمرکززدایی از دولت، شورای شهر، شورای روستا، جایگاه قانونی

تاریخ تأیید ۱۴۰۱/۰۶/۰۲

تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۰۲/۲۳

## مقدمه

اساساً یکی از ویژگی‌های توسعه سیاسی و دموکراسی در دنیای امروز تمرکززدایی از ساختار متمرکز دولت‌های مرکزی و واگذاری امور عمومی محلی به شهروندان بومی و منتخبان آنها است؛ این امر موجب ارتقای رضایت مندی عمومی و افزایش مقبولیت حکومت و گسترش آموزه‌های دموکراتیک در یک نظام سیاسی می‌شود. در ادبیات متاخر اداره امور عامه و سیاست‌گذاری عمومی، موضوع حکومت محلی و تمرکززدایی از اهمیت بسزایی برخوردار است. فلسفه وجودی این موضوع از سرشت انسان آزاد، تعلق مکانی و حق اداره قلمرو محل زندگی توسط ساکنان می‌گیرد، در قالب «دولت محلی» ظاهر شده است و موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت درباره امور محلی در چارچوب سیاست‌های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمانهای مردمی (نظیر شوراها، شهرداری‌ها و نهادهای مدنی) و نیز مقامات و نهادهای دولتی محلی (نظیر فرمانداری، شهرداری، بخشداری و ادارات دولتی) واگذار شود. نقش آفرینی و کارکردهای دولت محلی تابع صلاح دید دولت مرکزی است که قبض و بسط قدرت دولت محلی را در کنترل خود دارد. دولت محلی به صورت واقعی انکارناپذیر و ضرورتی رو به گسترش در جهان در آمده است تا جایی که دولت مرکزی بدون دولت محلی از نظر ارتباط با شهروندان دچار خلأ می‌شود (زمانی، ۱۳۹۴: ۱۳-۱۴). توسعه بوروکراسی و ناتوانی دولت‌های ملی در رفع نیازهای حیاتی امور محلی؛ پیدایش مقتضیات جدید و دیدگاه‌های محلی، رشد آگاهی‌ها و مطالبات مردم از دولت و در نهایت کاهش سطح اقتدار دولتها در برابر فشار تقاضای ملتها و کاهش میزان اطاعتپذیری و انقیاد مردم از حکومت‌ها را می‌توان عوامل مهم گسترش حکومت محلی و تمرکززدایی در نظام‌های سیاسی امروز دانست.

این موضوع در نظام سیاسی ج.ا. ایران با توجه به تحولات صورت گرفته در دهه اخیر و اجرای قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا زمینه شکل‌گیری و توسعه نوعی از دولت محلی در ایران شکل گرفته است، به گونه‌ای که امروزه می‌توان از شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان نماد اصلی دولت محلی در ایران نام برد. در این زمینه به دلیل ماهیت مردمی‌بودن و نیز پلی ارتباطی بودن دولت محلی که بین مردم و حکومت مرکزی نقش ایفا می‌کند، مطالعه و بررسی آنها به دلیل شناسایی نقاط ضعف و قوت و

افزایش کارایی آنها برای توسعه نقش مردم در مدیریت محلی ضرورتی اجتناب ناپذیر می باشد.

مهم ترین تجلی دولت محلی در دوره قبل از انقلاب اسلامی را در انجمن های ایالتی ولایتی ، و مهمترین تجلی دولت محلی در دوره بعد از انقلاب اسلامی را در شوراهای اسلامی شهر و روستا و نیز شورایی ها دید. تشکیل شوراهای اسلامی می تواند بخش قابل توجهی از تصمیم گیری و برنامه ریزی را از لایه های بالای مدیریتی به لایه های میانی و حتی پایین جامعه منتقل نماید و این گامی بسیار بزرگ در حرکت به سوی یک جامعه مردم سالار و با نشاط باشد. اما تجربه شوراهای اسلامی شهر و روستا که پنج دوره را از سر گذرانده است و اکنون در ششمین تجربه عملی و عینی خود به سر می برد نشان داده است که این نهاد به عنوان مهم ترین تجلی حکومت محلی در ایران، به طور کامل و مناسب به اهداف و انتظارات اولیه ای که به منظور آن خلق و ایجاد شده است نرسد. در این مسیر تحولات سیاسی و اجتماعی به ویژه در ساخت سیاسی دولت و حاکمیت باعث شده است تا این روند رو به جلوی تمرکززدایی با پیشرانی این نهاد به روندی ضدخود مبدل گردد و امروزه شوراهای به مثابه اداره یا شعبه ای از دولت مرکزی در مدیریت شهری عمل می نمایند. با توجه به مقدمه ذکر شده در این مقاله تلاش می شود تا جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. لذا سؤال اصلی این مقاله بدین ترتیب است که : جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب چه بوده است؟. این مقاله با اتخاذ روش توصیفی و تحلیلی و با بهره گیری از منابع و داده های اسنادی و کتابخانه ای متکفل پاسخگویی به این سؤال پژوهشی خواهد شد.

### پیشینه پژوهش

آثار متعددی به موضوع نسبت دو نهاد دولت ( نظام سیاسی) و شوراهای اسلامی شهر و روستا از جنبه های مختلفی پرداخته اند. در ادامه به مهمترین این آثار که بیشترین قرابت محتوایی و مفهومی را با پژوهش حاضر داشته اند می پردازیم. پیشگاهی فرد و همکاران (۱۳۹۱) در مقاله ای تحت عنوان «تبیین نقش شورای اسلامی شهر در توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران با تاکید بر نظریه سرمایه اجتماعی» نتیجه می گیرند تحلیل داده های

تحقیق نشان می‌دهد با وجود تاکید سرمایه اجتماعی به همکاری، مشارکت و اعتماد میان نهادهای مردمی و مردم محلی که سبب پویایی بیشتر جامعه می‌شود و مردم خود امور محلی را انجام می‌دهند، وجود قوانین مبهم و نظام اداری متمرکز به عدم کارایی مناسب شوراهای اسلامی منجر می‌شود و حوزه عمل و اختیارات آن‌ها را محدود می‌کند. در این شرایط، به جای توزیع قدرت در دست نهادهای مردمی مانند شوراهای، شورایاری‌ها و شهرداری‌ها، قدرت در دست حکومت مرکزی متمرکز خواهد بود و این نهادهای مردمی به جای تمرکززدایی به حمایت خواهی از دولت و تمرکزگرایی شدیدتر قدرت در دست دولت مرکزی دامن می‌زنند. از این رو در اوضاع کنونی، هماهنگی سیاستی برای تدوین توسعه راهبردی شهرها باید از راه مکانیزم‌های هماهنگی و همکاری با استفاده از موارد زیر صورت گیرد. الهویردی و همکاران (۱۳۹۴) در مقاله خود با عنوان «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)» نتیجه گرفته‌اند که در پنج مولفه جایگاه قانونی شورای شهر در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور، انتخابات اعضا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر، شخصیت حقوقی شورای شهر، بودجه و منابع مالی شورای شهر- شهرداری، اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی دچار ضعف است.

میرزاده کوهشاهی (۱۳۹۳) در مقاله خود تحت عنوان «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران» نتیجه می‌گیرد به رغم وجود ظرفیت در قانون اساسی، در سطح قوانین عادی، شوراها تاثیر نه چندان قابل توجهی بر دولت مرکزی و مقامات آن دارند و نظارت ضعیفی هم که برای آنها مقرر شده است از ضمانت اجرای مناسبی برخوردار نیست. آبیاری و همکاران (۱۳۹۶) در مطالعه‌ای با عنوان «نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی (مطالعه موردی: ایران)»، نشان داده‌اند که متاثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراهای)، وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه یافته است. ویسی و همکاران (۱۳۹۱) در مقاله خود با عنوان «آسیب‌شناسی دولت محلی، مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران»، اذعان می‌دارند نتایج تحقیق نشان می‌دهد

عوامل اصلی آسیب های شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران در فرهنگ سیاسی، نظام سیاسی، اساسنامه دولت محلی و نوپا بودن آن ها ریشه دارد و نوع آسیب های شوراهای اسلامی به صورت آسیب های درون نهادی و برون نهادی بوده و باعث ناکارآمدی این نهاد محلی شده است. کوزه گر و رضایی در پژوهشی با عنوان «رهیافت توسعه، تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی» به این نتیجه دست یافته‌اند که در نیم قرن اخیر، تمرکززدایی از دولت به عنوان یکی از کلیدی‌ترین ابزارهای توسعه و به موازات آن یک فرایند دموکراتیک شناخته می‌شود. تمرکززدایی نیازمند پیش شرط‌های قانونی و در عین حال اجرایی است که آثار آن در توانمندسازی دولت در ارائه خدمات عمومی، مشارکت و آموزش اجتماعی و توسعه اقتصاد محلی نمایان است.

ویسی (۱۳۹۴) در مقاله خود تحت عنوان «ارزیابی عملکرد دولت محلی شهری در نظام های سیاسی متمرکز (مورد شناسی: شوراهای اسلامی شهرهای ایران)» اذعان کرده است: شوراهای اسلامی شهر به عنوان نماد دولت محلی در قانون اساسی [ایران] تعریف شده است؛ اما این شوراها در مرحله عمل دچار مشکلات زیادی بوده‌اند و حوزه عملکردی آنها تابع ساخت قدرت و نظام سیاسی ایران بوده است؛ نتایج تحقیق نشان می‌دهد که نظام سیاسی بر اساسنامه، حدود اختیارات، میزان استقلال و تصمیم گیری دولت محلی تاثیر گذاشته و باعث کارآمدی اندک دولت محلی شده است.

اشتریان و کریمی فرد (۱۳۹۵) در مقاله خود تحت عنوان «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران» معتقدند یکی از مهم‌ترین نهادهای ایران در زمینه تمرکززدایی و توسعه متوازن مبتنی بر ویژگی‌های فضایی جغرافیایی، شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌باشند؛ اما نتایج تحقیق نشان می‌دهد که تمرکزگرایی، رانتی بودن سیستم و مبهم بودن جایگاه حقوقی موجب عملکرد نامطلوب شوراها در ایران شده است. ابراهیم آبادی و ابوالحسنی (۱۳۹۷) در مقاله خود با عنوان «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران» نتیجه گرفته‌اند اما مطالعه سیر تکوین تا تحول و نهایتاً میراث برجای مانده از شوراها حکایت‌گر چرخه معیوب نهادی آن به سمت تمرکزگرایی هرچه بیشتر، مصادره اختیارات و استحاله خصلت حکمرانی محلی است به طوری که با هر اصلاحاتی بخشی از هاله اقتدار و حاکمیتی که به این نهاد حکمرانی محلی اعطاء شده بود، زدوده شده تا نهایتاً شورا را به نهادی قابل هضم و ناکارآمد در

پیکره نظام اجرایی موجود تبدیل کند. این میراث نهادی ناکارآمد باعث شده تلاش برای اصلاحات بعدی نیز صرفاً بازتولید و پیکره بندی مجددی از همان مسیری باشد که قوانین قبلی مشخص و معین کرده بودند. و در نتیجه ناکارآمدی شوراها در امر تمرکززدایی به پدیده ای مزمن و وابسته به مسیر از پیش تعیین شده تبدیل گردد.

### چارچوب نظری: حکومت محلی و تمرکززدایی

حکومت محلی در ساده ترین معنا، حکومتی است که به محل خاصی مانند روستا، بخش، شهر، شهرستان یا هر محل وسیع تر دیگری اختصاص دارد. در معنای ویژه، شکلی از حکومت است که در حاکمیت شریک نیست؛ و از این رو به طور کلی تابع اقتدار مرکزی، یا در نظام فدرالی، اقتدار ایالتی یا اقتدار منطقه ای است. این سطح از حکومت در واقع در همه جا هست و در نظام های فدرالی و کنفدرالی و نیز در نظام های تک ساخت دیده می شود (هیوود، ۱۳۸۹: ۲۴۴). واقعیت فراگیر بودن حکومت محلی نشان می دهد که هم از لحاظ مدیریتی ضروری است و هم به دلیل نزدیک بودن آن به مردم، به راحتی قابل درک است. علاوه بر این، سیاست گذاران و مسئولان انتخاب شده ی محلی، تا حدی از مشروعیت دموکراتیک برخوردارند که آنها را قادر می سازد اختیارات و مسئولیت های رسمی خود را گسترش دهند. این مشروعیت اغلب بدان معناست که روابط مرکزی-محلی با روندی از چانه زنی و مذاکرات پیش می روند نه صدور حکم و دستور از بالا. حکومت محلی در یک ربط مستقیم مفهومی با مساله تمرکززدایی<sup>۱</sup> و تفویض اختیار<sup>۲</sup> قرار دارد. تفویض اختیارات دست کم به صورت قانونی، بیشترین اندازه ممکن تمرکززدایی را در نظام حکومتی تک ساخت به وجود می آورد، که به طور خلاصه یعنی، تغییر دادن آن به نظام فدرالی. مجلس های خودگردان که محصول اجتناب ناپذیر تفویض اختیار بر اثر اجبار بوده اند، معمولاً در پاسخ به تنش های روزافزون مرکز گریز درون دولت به وجود آمده اند تا کوششی باشند به ویژه، برای فرونشاندن فشارهای رو به رشد منطقه ای و گاه ملی (shah, 2006: 69-70). از سوی دیگر حکومت محلی محصول فرایند دیگری است که آن فرایند «تمرکز زدایی» است. این مفهوم پرسابقه در ادبیات

<sup>۱</sup> . Decentralization

<sup>۲</sup> . Devolution

اقتصادی و سیاسی و حقوق عمومی، شش دهه پیش مورد عنایت محافل آکادمیک سیاست‌گذاری و سازمان‌های بین‌المللی است. نخستین بار در سال ۱۹۶۱ کنفرانسی در دانشگاه کمبریج برای بررسی این مفهوم برگزار شد و همزمان در سازمان ملل متحد نیز برای بررسی آن یک کارگروه تشکیل شد. تمرکززدایی شیوه و راهکارهایی است که در آن دولت مرکزی تصمیم می‌گیرد حق و اختیار سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و بعضاً امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی که متصدیان آن بسته به توسعه سیاسی کشور توسط مردم بومی انتخاب شده‌اند، واگذار نماید (نبوی، ۱۳۵۶: ۱-۵ به نقل از کشور دوست و احمدی، ۱۴۰۰: ۱۷۸). با توجه به اهداف و انتظارات نظام‌های سیاسی مختلف از تغییر نظام تدبیر و ساخت دولت، سیاست‌های تمرکززدایی اشکال متعددی به خود می‌گیرد. در شکل کلی تمرکززدایی «انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از سوی مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی است» (Rondinelli, 1981). کالینز و گرین (۱۹۹۴) تمرکززدایی را به صورت انتقال اختیار تصمیم‌گیری، انجام وظایف و مسئولیت‌های مدیریتی و استفاده از منابع در بخش دولتی به واحدهای محیطی نظیر حکومت‌های محلی، واحدهای اجرایی محلی، ارگان‌های تخصصی و سازمان‌های محلی تعریف می‌کند. میلر تمرکززدایی را تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی جهت نزدیک‌تر کردن‌شان به شهروندان توصیف کرده است (Miller, 2002: 3).

ماهیت تمرکززدایی در کشورهای دموکراتیک، بر این پیش فرض مبتنا دارد که فارغ از مساله تفکیک قوا که برای بقای دموکراسی حیاتی است، باید تجزیه دیگری از نیروی حکومت در نواحی مختلف کشور صورت گیرد؛ یعنی قدرت حکومت در مناطق مختلف، خصوصاً مناطق پیرامونی تقسیم شود تا هر چه بیشتر از میزان انحصار دولت مرکزی کاسته شود. براساس این فرض، اگر در هر قسمت از کشور قدرتهای محلی صاحب اختیار باشند، همین اختیارات موجب خواهد شد که حکومت مرکزی نتواند حقوق مسلم مردم را غصب کند (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۱۹). سویه دیگری که تمرکززدایی را واجد اهمیت بیشتری می‌نماید مشارکت بیشتر مردم و شنیده شدن صداهای مختلف آنها در فرایندهای تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری است؛ این موضوع به طور طبیعی می‌تواند موجب بهینه‌تر شدن سیاست‌گذاری و تسهیل نظارت عمومی بر سیاست‌های عمومی نظام

سیاسی شود. از منظر تفویض اختیار، تمرکززدایی را می‌توان در سه مدل اداری، اجرایی و تقنینی جای داد. در مدل اداری وظایف دولت به شیوه‌ی غیرمتمرکز انجام می‌شوند، بدون اینکه صلاحیت‌های تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. تمرکززدایی اجرایی به مفهوم عدم تمرکز وظایف دولتی است. البته در اینگونه تمرکززدایی، برخلاف تمرکززدایی اداری، وظایف دولتی جهت انجام مستقلانه و خود مسئولانه آنها به دستگاه اداری مناطق تفویض می‌گردند؛ به مانند تجربه برتانیای کبیر و فرانسه. سومین مدل تمرکززدایی، تنوع صلاحیت‌های قانون‌گذاری است و این به مفهوم واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری به پارلمان‌های مناطق است. به عبارت دیگر، دولت فقط سیاست‌های کلی را وضع و اجرا نماید، ولی مناطق برحسب مقتضیات منطقه‌ای خود، قوانین و سیاست‌های لازم را وضع و اجرا نمایند (ایران‌پور، ۱۳۸۹ به نقل از کشوردوست و احمدی، ۱۴۰۰: ۱۷۹).

### تجربه شوراهای شهر و روستا در پس از انقلاب اسلامی ایران

فرآیند تمرکز زدایی و عدم تمرکزگرایی و شکل‌گیری دولت‌های محلی در بعد از انقلاب اسلامی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر و روستا آغاز شد؛ و به عبارتی نماد دولت محلی و حضور مردم در مدیریت امور محلی در بعد از انقلاب اسلامی را می‌توان با ایجاد شوراهای اسلامی شهر و روستا و نمود آن را به شکل شوراهای اسلامی شهر و روستا دانست. با برگزاری انتخابات شوراهای شهر و روستا در اسفند ۱۳۷۷ و آغاز به کار شوراها در اردیبهشت ۱۳۷۸ یکی از اصول قانون اساسی به منصفه ظهور رسید علیرغم تاکید بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران امام خمینی و فرمان ایشان در سال ۱۳۵۸ مبنی بر تشکیل شوراهای اسلامی تشکیل شوراها پس از بیست سال تاخیر عملی شد و انتخاب ۱۱۰۰۰۰ نفر در این عرصه نوید بخش حضور جدی مردم در حکومتی مردسالار در حکومت‌های محلی بوده و هست (زمانی، ۱۳۹۴: ۱۳۸). امروزه پس از گذشت ۲۳ سال از تشکیل شورا در کشور، شوراهای اسلامی به آرامی و با فراز و نشیب بسیار جایگاه خود را در اداره امور شهر و روستا پیدا کرده و در راستای تحقق مدیریت واحد شهری از دو جنبه‌ی نظارتی و تقنینی خود می‌کوشند. شوراهای شهر و روستا نیز در چنین متن و بستری و با چنین اهدافی طراح و اجرا شده‌اند که از بار تصمیم‌گیری بر مرکز کاسته شود. در حقیقت این امر در متن دموکراسی و مردم‌سالاری معنا پیدا می‌کند (پابلی



یزدی، ۱۳۸۲: ۳۴). اتحادیه بین المللی حکومت‌های محلی نیز معتقد است همکاری میان حکومت و بخش‌های مختلف مانند اشخاص و نهادهای مدنی و بخش خصوصی با حمایت حکومت‌های محلی تسهیل می‌گردد. از دید این اتحادیه مردم سالاری در تمرکززدای ریشه داشته و انتقال قدرت و منابع به سطوح محلی و شهرداری‌ها و روستاها، به حکومت‌ها کمک می‌کند تا مسائل جامعه را بهتر مدیریت و حل کند. از دید این سازمان، حصول مسئولیت‌پذیری، کارآمدی و برابری در سطح محلی از طریق تمرکززدایی و توسعه مشارکت مردم در حکومت صورت می‌پذیرد. متعاقب این امر، مشارکت شهروندان، پاسخگویی و شفافیت عملکرد دستگاه دولتی را به دنبال دارد که همگی مولفه‌های دموکراسی و مردم سالاری می‌باشند (شفیعی، ۱۳۷۸: ۴۵). با چنین پشتوانه نظری است که شوراهای اسلامی شهر و روستا در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران و نظام تصمیم‌گیری وارد شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ششم، هفتم، دوازدهم و فصل هفتم خود نحوه اعمال نقش شوراها را در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران ترسیم نموده است. پُر کردن خلا مدیریتی در روستاها، سپرده شدن کار مردم به مردم و ارتقای مشارکت، سرعت بخشیدن به جریان کارها و امور مردم، رفع تبعیض، اجرای سیاست عدم تمرکز، نظارت اجتماعی در کلیه نقاط کشور، همکاری و هماهنگی با دولت و دستگاه‌های دولتی، هدایت و کنترل و رهبری برنامه‌های محلی، رشد سیاسی و اجتماعی مردم در امور عمومی، بالابردن قابلیت اجرایی کشور از مهم‌ترین اهداف شوراها در نظام ج.ا. ایران هستند.

از سوی دیگر در اصل پنجاه و هفتم با تقسیم قوای کشور به مقننه، مجریه و قضاییه و قرار دادن آن‌ها زیر نظر ولایت امر، اداره کشور را از طریق این سه قوه مقرر نموده است و از آن‌جا که با ملاحظه نقش شوراها در قانون اساسی و مقررات این قانون این نهاد را در فصلی مستقل و خارج از قوای مجریه، مقننه و قضاییه ذکر نموده است. با اینحال اعمال چنین سیستمی به صورت ناقص اجرا شده که در اینجا تلاش می‌شود تا نواقص و معضلات آن مورد بررسی قرار گیرد.

#### ۴- نواقص قانونی جایگاه شوراهای شهر و روستا

در این مبحث به تجزیه و تحلیل قوانین موثر در جایگاه کنونی شوراهای شهر و روستا پرداخته می‌شود که تعیین کننده ظرفیت و نقش آفرینی آنها در سیاست گذاری عمومی هستند.

#### ۱-۴- صلاحیت محدود شوراهای شهر و روستا

شوراها به عنوان یکی از نهادهای اساسی خاص (هاشمی، ۱۳۹۱: ۵۸۹). در اعمال حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار می‌گیرند. لیکن با وجود این صراحت در قانون اساسی ابهامات متعدد و جدی وجود دارد که سرآخر شوراهای را زیر چتر حمایتی یکی از قوای سه گانه کشور قرار می‌دهد. (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۴) در مواردی هم ملاحظه شده که در اظهارنظرهای نه چندان کارشناسی شده شوراهای را به عنوان زیرمجموعه وزارت کشور دانسته‌اند، (نامه شماره ۲۸۵/۴/۱۴-۸۲ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). یا آن را به عنوان زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی لحاظ نموده‌اند. اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی محلی را در ردیف مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است و در اصل ششم نیز قانون‌گذار اساسی اداره امور کشور را از طریق آرای عمومی مقرر نموده است. یکی از این موارد انتخاب اعضای شوراهاست.

قالب مقررات قانونی که هم‌اکنون لازم الاجرا است شوراهای را به عنوان نهادی که صرفاً جنبه مشورتی و همکاری داشته و فاقد کم‌ترین اهرم نظارتی قوی یا تصمیم‌گیری و اداره امور باشد تلقی نموده‌اند. با ملاحظه مقررات مربوط به شورای اسلامی شهر نیز درمی‌یابیم که از سی و چهار بند وظیفه مقرر برای این شورا غالب موارد مرتبط با شهرداری است و تصمیم‌گیری در رابطه با شهر در این مقررات کم‌رنگ است. از سوی دیگر در بیشتر موارد به همکاری شورا با سایر ادارات دولتی اشاره شده است. (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۵)

در کل تفکر تمرکز محور اداری باعث شده و می‌شود تا به شوراهای به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد و عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت می‌بخشد. به‌رحال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور دارد که باعث شده تا هم‌اکنون نیز بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به صورتی

رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولت‌اند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌کنند. این امر البته در روستاها نمود بیشتری دارد. (اشتریان و کریمی، ۱۳۹۵)

بایستی اذعان نمود که مانع عمده و اصلی فراروی شوراهای اسلامی از حیث صلاحیتی را باید ابتدا در قانون اساسی جستجو کرد. با مطالعه و بررسی اصول قانون اساسی، به تناقض در خصوص صلاحیت شوراهای اسلامی در قانون اساسی پی می‌بریم. در حالی که اصل ششم قانون اساسی یکی از راه‌های اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی را شوراهای اسلامی دانسته است و در کنار آن، اصل هفتم برای شوراهای صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور قائل گردیده و همچنین اصل دوازدهم اختیار مقررگذاشته برای شوراهای محلی را در چارچوب مقررات مذهبی در نظر گرفته است، اصل یکصدم صلاحیت شوراهای محلی را نظارت بر اداره امور قلمداد کرده است. یکی از مبانی چالش برانگیز شوراهای محلی صلاحیتی را می‌توان عدم تفکیک امور ملی و محلی و تبعات ناشی از آن دانست. عدم انجام این امر، ما را در تعیین حوزه صلاحیت شوراهای محلی دولت دچار سردرگمی ساخته، حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی را ناقص و ابتر می‌سازد. این امر زمانی آشکارتر می‌شود که اصل را بر ملی بودن امور بدانیم؛ توضیح اینکه «با دقت در نظام حقوقی ج.ا. ایران می‌توان استنباط نمود که در قوانین ما اصل بر ملی بودن امور است مگر آنکه خلاف آن ذکر شود. لذا در مواقع شک و تردید در خصوص آنکه امری در صلاحیت کدام یک از مقامات یا نهادهای ملی یا محلی است، باید اصل را بر ملی بودن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام یا نهاد ملی دانست. (طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۰) از جمله موانع صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای شهر، انتخاب مهم‌ترین مقام محلی یعنی شهردار است که می‌توان این انتخاب را مهم‌ترین وظیفه شورای شهر دانست. حال با توجه به تبصره ۳ ماده (۷۱) قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ مشاهده می‌شود که در صورت اختلاف نظر بین مقامات دولتی در محل و شورای شهر در خصوص شهردار انتخابی، صلاحیت رفع اختلاف و تصمیم‌گیری در مورد شهردار مورد نظر بر عهده هیئت حل اختلاف استان با ترکیب اعضای اکثر دولتی می‌باشد. یعنی در صورت اعتراض مقامات دولتی در خصوص نظر شورا راجع به شهردار منتخب و عدم عدول شورای شهر از تصمیم خود در انتخاب شهردار، هیئتی تقریباً دولتی

بر اساس قانون، صالح به رسیدگی بوده که اصولاً مصالح و منافع حکومت مرکزی را در این خصوص رعایت نموده که این امر دور از شأن انتخابی بودن اعضای نهاد محلی شورای شهر می‌باشد. (طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۱)

اصول ششم و هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به بیان شوراهای پرداخته‌اند، در ترسیم شمایی از چگونگی روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای اسلامی چندان شفاف نیستند. برای مثال، در دو اصل ششم و هفتم، شوراهای را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، هم سطح ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده در حالی که در اصول بعدی قانون اساسی، شوراهای هم‌شأن نهادهای مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. اختصاص یک فصل به شوراهای نیز هیچ‌گاه نمی‌تواند این عدم توجه را جبران کند، زیرا در این فصل جایگاه شوراهای به روشنی بیان نشده است.

این ابهام باعث شده است تا اهمیت شوراهای هم در نظریه حقوق اساسی ج. ا. ایران و هم در مقام عمل، تا حدود زیادی از میان برود. از مهم‌ترین دلایل ملموس و غیر قابل انکار که می‌توان در اثبات این ادعا به آن توجه کرد، این است که پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراهای در سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷- که شوراهای عملاً تأسیس شدند- در امور اداری کل کشور هیچ وقفه‌ای پدید نیامد و تنها پس از به روی کار آمدن دولت هفتم (۱۳۸۰-۱۳۷۶) نیاز به شوراهای احساس شد. این به معنای آن است که تأسیس شوراهای بر اساس یک نیاز سیاسی بود نه یک نیاز حقوقی. به این ترتیب، می‌توان ادعا کرد که از نظر حقوقی بود یا نبود شوراهای برای نظام اداری کشور مشکلی به وجود نمی‌آورد. در حقیقت، به دلیل اینکه در قانون اساسی به صلاحیت‌های ذاتی شوراهای اشاره‌ای نشده است، به نظر می‌رسد، آنها بر خلاف آنچه در اصل هفتم قانون اساسی آمده است، از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» به شمار نمی‌آیند. با عدم بیان اینکه شوراهای در نظام اداری کشور در چه جایگاهی قرار دارند و چه نسبتی با نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل دارند، شوراهای بیش از آنکه نهادی حقوقی باشند که نبودشان در امور روزمره کشور خلل وارد کند، به نهادهایی تبدیل شدند که بود و نبودشان به سیاست‌های دولت و دولتمردان وابسته است؛ تجربه‌ای که از دوران مشروطیت تاکنون ادامه یافته است.

قوانین شوراها با الگوبرداری از روی قانون اساسی در ارتباط با این نهاد، یعنی با تأسی از اصل یکصدم قانون اساسی، برای شوراها صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» قائل نیستند. به موجب ماده ۶۸ قانون ۱۳۷۵ شوراها در قسمت وظایف و اختیارات شوراهای روستا، وظایف و اختیارات زیادی مبنی بر نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، بررسی، مشارکت، تشویق و ترغیب و توجیه سیاست‌های دولت و غیره مشاهده و از اختیارات مبتنی بر تصمیم‌گیری و اداره امور بسیار کم دیده می‌شود. تنها یک مورد از این دسته از اختیارات انتخاب دهیار می‌باشد که در این باره نیز صدور حکم اجرایی شدن این تنها اختیار تصویبی شوراهای روستا به بخشدار واگذار شده است (بند م ماده ۶۸)، لذا قانونگذار به نهادی که منتخب محل و آشنا تر به محل بوده صلاحیت غیرتصمیم‌گیری اعطا نموده است. در نظر گرفتن این گونه اختیارات برای شوراها فاصله زیادی با جایگاهشان در قانون اساسی که در این قانون مقرر شده اداره امور با تکیه بر شوراها باشد - دارد. (طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۰)

## ۲-۴- عدم استقلال شوراها

با بررسی قوانین شوراها شاهد تغییرات و تحولاتی در خصوص اختیارات و استقلال عمل شوراها در ارتباط با دولت و سازمان‌های دولتی بوده‌ایم که حکایت از ضعف اختیارات و فقدان استقلال لازم در عملکرد شوراها در ارتباط با دولت دارد. طبق ماده ۱۵ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری دارای حق شرکت در جلسات شوراهای حوزه مسئولیت خود بوده و در صورت لازم دانستن شوراها، مکلف به حضور هستند. این تکلیف برای مقامات ذیربط در قانون ۱۳۷۵ حذف شده است. مطابق مفاد قانون شوراها (۱۳۷۵)، شوراهای ذی‌ربط موظف به شرکت در جلسات نهادهای دولتی بنا به درخواست مقامات دولتی هستند، لیکن این وظیفه برای حضور مقامات دولتی در جلسات شوراها در نظر گرفته نشده است (ماده ۱۰ و تبصره آن و ماده ۱۳).

اجرای مصوبات و تصمیمات شوراها منوط به تأیید و موافقت ارگان‌های دولتی است. مثلاً با توجه به ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند ۱۶) و بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی

و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها (بند ۳۴) مواردی هستند که اجرایی شدن آنها منوط به تأیید نهادهای دولتی است. (طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۲)

در مقابل اختیارات محدود شوراهای باید به این نکته مهم اشاره کرد که در شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هیچ قانونی مبنی بر پیروی از مصوبات شوراهای وجود ندارد. حتی در بیشتر موارد، شوراهای در سازمان‌هایی که به لحاظ کارکردی با شورا در ارتباط هستند فاقد عضو می‌باشد و یا عضویتشان جنبه تشریفاتی دارد. مثلاً شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان. در این راستا، همان‌طور که قبلاً بیان گردید، رئیس شورای اسلامی استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان عضویت ندارد. همچنین به موجب ماده ۹۴ قانون شوراهای الحاقی ۶ / ۷ / ۱۳۸۲ و اصلاحی ۲۷ / ۸ / ۱۳۸۶، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند در تمام شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند، از نماینده شورای بخش، شهر، شهرستان و استان در مقام عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

(طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۳) وجود استقلال برای نهادی که از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» است، ضرورت دارد. هرچند این استقلال را می‌توان از مناظر مختلف و در برابر نهادهای گوناگون مورد توجه قرار داد، اما با وجود این، مهم‌ترین مسئله‌ای که در این‌باره باید مورد بررسی قرار گیرد، مفاد اصل یک صد و چهارم قانون اساسی است. با بررسی این اصل می‌توان به مسئله دولتی بودن شوراهای و در نتیجه یکی از دلایل وجود تمرکزگرایی در ایران پرداخت. بر اساس اصل یک صد و چهارم قانون اساسی، «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». آنچه از این اصل برداشت می‌شود، این است که شوراهای در حیطه وظایف خود، از قوه مجریه مستقل بوده و نهادهای قوه مزبور، مکلف به رعایت تصمیمات آنها هستند. حال اگر منطوق این اصل را با برخی از مواد قانونی، از جمله با بخشی از مفاد ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵) - که در آن به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره شده

است مقایسه کنیم، به انحرافی پی می‌بریم که در قانون عادی از قانون اساسی-خواستہ یا ناخواستہ-برای ایجاد محدودیت بر صلاحیت شوراها رخ داده است. چنان که گفتیم، در قانون اساسی فقط به عدم مغایرت مصوبات شوراها با احکام شرع و قوانین تأکید شده، در حالی که در قانون عادی به عدم مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است. عموماً لفظ مقررات در معنای مصوبات قوه مجریه به کار می‌رود. به نظر می‌رسد، وجود چنین موادی در قانون مصوب ۱۳۷۵ که شوراها را موظف به رعایت مقررات مصوب دولت می‌کنند، شوراها را به ادارات قوه مجریه تبدیل کرده است.

علاوه بر این، مسئله‌ای که عموماً در مورد استقلال شوراها به آن اشاره شده و مورد نقد واقع می‌شود، مسئله امکان انحلال آنهاست. شوراها بر اساس اصل یک صد و چهارم قانون اساسی، مکلف به رعایت شرع و قوانین کشور هستند و همچنین بر اساس اصل یک صد و ششم «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند». قانونگذار در اجرای این اصل از سال ۱۳۶۱ به بعد به دو شیوه متوسل شده است: شیوه اول- که البته عقیم ماند- رسیدگی به انحرافات شوراها را امری درون ساختاری می‌دانست. در ماده (۲۱) اولین مصوبه مجلس در مورد شوراها (مورخ ۱۳۶۱/۶/۱۰)، انحلال شوراها به دلیل خروج از وظایف قانونی، به تصویب سه چهارم مجموع اعضای شورای مافوق محول شده است. این مصوبه در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱ از سوی شورای نگهبان، با اصل یکصد و یکم قانون اساسی مغایر شناخته شد. استدلال شورا این بود که ماده (۲۱) مزبور، صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراها شناخته است، به آنها اعطا می‌کند. به این منظور، مجلس در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱، این ماده را اصلاح کرد و شیوه دوم را برگزید. این شیوه تا به امروز یکی از انتقادآمیزترین مسائل درباره شوراها بوده است. بر اساس اصلاحیه مجلس، برای رسیدگی به انحرافات شوراها، کمیسیونی متشکل از نماینده شورای عالی قضایی، نماینده وزارت کشور و

<sup>۱</sup> - بر اساس صدر ماده مزبور «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون... لازم الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولین ذی ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور... تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل... اعتراض خود را به اطلاع شورا برسانند...».

نماینده شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود. این کمیسیون تا سال ۱۳۶۵ که به هیئت نظارت تبدیل شد، مرجع صالح رسیدگی به انحرافات شوراهای از وظایف قانونی بود. در قانون مصوب ۱۳۷۵ نیز همین ترتیب در پیش گرفته شده است. فصل چهارم این قانون به هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان اشاره می‌کند. رسیدگی به انحرافات شوراهای و انحلال آنها به وسیله هیئت‌های مزبور با ترکیبی کاملاً دولتی، چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

### ۳-۴- عدم هماهنگی و انسجام میان قانون اساسی و سایر قوانین در خصوص جایگاه و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا

یکی از انتقادات وارد بر جایگاه شوراهای، ابهام و نبودن انسجام و هماهنگی در برخی از اصول قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراهای با قوانین تقسیمات کشوری است. به عنوان نمونه در اصل یکصد و یکم قانون اساسی راجع به شوراهای آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان و یا استان بصورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند» (دستی، ۱۳۸۸: ۸۹ به نقل از محمدی، ۱۳۸۲، ص ۳۰۰). شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

از سوی دیگر قانون تقسیمات کشوری مصوب ۵۱/۴/۲۶ «محل» را کوچک‌ترین واحد شهری معرفی می‌کند که از بهم پیوستن چند محله یک منطقه شهری تشکیل می‌شود. همچنین گنجانیدن جمله‌هایی مانند «قانون معین می‌کند» در اصل قانونی به این معناست که قانون مورد بحث نیاز به توضیح و تفسیر بیشتری دارد که به موجب اصل هفتاد و یکم قانون اساسی این توضیح و تفسیر بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. با این حال در قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی هیچ توضیحی درباره چگونگی برگزاری انتخابات و یا وظایف شوراهای محله وجود ندارد و لذا این جزء



از تقسیم کشوری عملاً نادیده گرفته شده است. گاه گفته می‌شود که در قانون تشکیلات و... شوراها و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ شورای اسلامی شهرک به جای شورای محله و منطقه تلقی شده است. در پاسخ می‌توان گفت که نه تنها در قانون تقسیمات کشوری مصوب ۵۱/۴/۲۶ از شهرک به عنوان یکی از اجزاء تقسیمات کشوری نام برده نشده، بلکه تعریفی که از شهرک در ماده ۳۱ قانون شورا مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ ارائه شده با تعاریف محله و منطقه تفاوت دارد. (محمدی، ۱۳۸۲: ۳۰۱)

علاوه بر این، اصل یکصد و پنجم قانون اساسی به عنوان مرجع تشخیص مخالفت یا عدم مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشوری ابهام وجود دارد. گرچه در ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ این تشخیص به عهده هیأت حل اختلاف استان و تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف گذاشته شده با این حال عده‌ای استدلال می‌کنند که مطابق اصل چهارم قانون اساسی شورای نگهبان وظیفه دارد تا همه قوانین و مقررات را در همه زمینه‌ها از جهت مغایر بودن یا نبودن آنها با موازین اسلام و قوانین کشوری بررسی و راجع به آنها اظهار نظر نماید. در مقابل عده‌ای دیگر با استناد به سه اصل هفتاد و دوم، نود و سوم و نود و چهارم قانون اساسی استدلال می‌کنند که شورای نگهبان تنها موظف است به مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت آنها با احکام اسلامی و قانون اساسی رسیدگی کند (اصغری، ۱۳۷۸: ۱۲۱).

#### ۴- نبود ضمانت اجرایی برای تصمیمات شوراها

با نظری اجمالی به قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ به آسانی می‌توان پی برد که ضمانت اجرایی کافی برای تصمیمات و مصوبات شوراها وجود ندارد. در اینجا برای جلوگیری از اطاله کلام تنها یک مورد از آیین‌نامه اجرایی شوراهای اسلامی شهرها را در این ارتباط ذکر می‌شود: در ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور آمده است: «شورا می‌تواند در ارتباط با وظایف خود اطلاعات مورد نیاز را از دستگاه‌ها، ادارات و سازمان‌های دولتی درخواست نماید و آنان همکاری لازم را به عمل خواهند آورد.» در این ماده قانونی و مواد مرتبط با آن نه تنها ضمانت اجرا مشخص نشده است، بلکه ماده مذکور از صراحت و وضوح لازم نیز برخوردار نیست. جنبه دیگر از این مسئله این است که برای دستگاه‌های دولتی اجرایی شوراها تنها ماهیت مشورتی دارند. یعنی در مواردی که یک دستگاه دولتی نمی‌خواهد راساً تصمیم بگیرد و

اجرا کند با شورا مشورت می‌کند و به توافقاتی دست پیدا می‌کند تا بتواند یک پشتوانه مردمی برای تصمیمات و اجرای آنها پیدا کند به علاوه دستگاه‌های دولتی از طریق مشورت با شوراها و جلب نظر آنان می‌توانند همیاری مردمی را جلب کرد و از بودجه و امکانات بیشتری بهره‌مند شوند. نبود ضمانت اجرایی کافی در قانون شوراها حداقل دو پیامد نامطلوب را در پی خواهد داشت: اول اینکه در صورت نبودن ضمانت اجرایی کافی و عدم همراهی و همکاری متقابل دستگاه‌های اجرایی با شوراها آنها نخواهد توانست برنامه دو یا چهار ساله‌ای را برای روستا یا شهر خود در نظر بگیرند در نتیجه دچار روزمرگی خواهند شد. آن‌چنان‌که برخی از اعضای شوراهای کلان شهرها به این امر اعتراف می‌کنند. دوم اینکه در صورت نبودن ضمانت اجرا اعضای شوراها پس از گذشت مدت زمانی احساس خستگی و دلسردی کرده و نهایتاً دست از فعالیت خواهند کشید. (طیسی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۴)

## ۵- نحوه اقتداربخشی به شوراهای شهرو و روستا و تاثیر آن بر کوچک‌سازی دولت

۵-۱- گسترده کردن دامنه صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا  
به منظور بررسی راهکارهای اقتداربخشی به شوراهای اسلامی شهر و روستا به منظور تمرکززدایی از دولت، لازم به ذکر است که مانع اصلی و عمده از حیث صلاحیتی پیش‌روی شوراها، تناقض در اصول قانون اساسی راجع به صلاحیت شوراهای اسلامی است. لذا قبل از ارائه هرگونه پیشنهاد و راه‌حلی، بایستی چاره اصلی مشکل را در قانون اساسی دید.

با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می‌شود که شورای بازنگری قانون اساسی، اصل یکصدم قانون اساسی را - که در آن بر «نظارت بر اداره امور» توسط شوراها تأکید شده است - با اصول کلی و تعیین‌کننده همخوان و سازگار نماید این موضوع زمانی آشکارتر می‌شود که همان‌طور که قبلاً در بحث موانع قانون اساسی بیان شد- در مذاکرات اصل ۱۰۰ قانون اساسی، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی عمدتاً راجع به «اداره امور و افزایش اختیارات شوراها» بحث کرده و در مورد «نظارت» هیچ گفتگویی نشده باشد. سوای بازنگری قانون اساسی، در وضعیت موجود، شورای نگهبان می‌تواند در مقام تفسیر اصول قانون اساسی، بر صلاحیت شوراها در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تأکید

نماید. توضیح اینکه با توجه به مقتضیات و شرایط کنونی کشور (گسترده‌گی وظایف و اختیارات دولت، ازدیاد مشکلات مردم، کاهش التهاب اوایل انقلاب و دو دهه پس از آن و ...) پیشنهاد می‌شود تا در راستای کاهش حجم وظایف دولت و رفع مشکلات و نیازهای مردم، شورای نگهبان در تفسیری نو، تصمیم‌گیری و اداره امور محلی را به شوراهای اسلامی واگذار نماید. از لحاظ تطبیقی نیز در کشورهای پیشرفته و با سابقه، صلاحیت نهادهای محلی در قالب وضع مقررات و اداره امور محلی شکل گرفته است (گودرزی، ۱۳۹۲). در مورد اصل یکصد و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد با توجه به شباهت و «تناسب سنخیتی» که میان جایگاه و شأن شورای عالی استان‌ها و مجلس شورای اسلامی وجود دارد، منطقی است که تصمیم‌گیری در باب امور محلی جزو صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها لحاظ گردد (طیبی، عمادزاده و معین فرد، ۱۳۹۷: ۱۸۵). با توجه به اینکه موانع و چالش‌های صلاحیتی پیش روی شوراهای محلی از منظر حقوقی در ابتدا از قانون اساسی سرچشمه می‌گیرد، لذا قانون‌گذار عادی نیز نتوانسته است در این راستا گام صحیح و استواری بردارد. بنابراین، با عدم اتخاذ بینشی متفاوت از اصول قانون اساسی راجع به شوراهای اسلامی نمی‌توان به قوانین عادی متعدد شوراهای محلی دست زد.

## ۲-۵- قائل شدن نقش بیشتر شوراهای شهر و روستا در قدرت مرکزی

در جمهوری اسلامی ایران، اصل بر مرکزیت امور اداری است. به عبارت بهتر نظام اداری، مبتنی بر تمرکز امور بوده، همه نهادها، دستگاه‌ها و تقسیمات کشوری تحت ضوابط و مقررات واحد اداری انجام وظیفه می‌کنند. بدین خاطر اطاعت و پیروی از قوانین و مقررات یکسان و مشابه، ضامن وحدت حقوقی و اداری<sup>۱</sup> است. وانگهی جمهوری اسلامی ایران با توجه به حدود جغرافیایی، خصایص محلی و مشخصات فرهنگی، نژادی، قومی و مذهبی به شیوه عدم تراکم (قاضی، ۱۳۹۳: ۴۴۲). نیز اداره می‌شود. در این سیستم مأموران دولت مرکزی در استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و... اوامر دولت را اجرا می‌نمایند. با توجه به مطالب پیش گفته، تشکیل شوراهای اسلامی چه

<sup>۱</sup> - منظور از وحدت حقوقی تبعیت همه افراد اعم از حقیقی یا حقوقی از قوانین و مقررات واحد جزایی، مدنی، مالی، اداری و... است. وحدت اداری نیز گونه‌ای وحدت حقوقی است که در قالب تبعیت از قوانین و مقررات واحد اداری در کل کشور نمودار می‌شود.

<sup>۲</sup> - تراکم زدایی یعنی تقسیم اختیارات اجرایی میان اندام‌های تشکیلاتی مرکز و واحدهای محلی. در این نظام هر گامی که از سوی واحدهای تقسیم شده برداشته می‌شود، زیر نظر سازمان‌های مرکزی است.

تأثیری در نظام اداری کشور به جای می‌گذارد؟ شوراهای در قالب سیستم تمرکز و عدم تراکم اداری قابل بررسی نیستند، چرا که در سیستم تمرکز، مأموران و مقامات مرکزی برطبق اصل سلسله مراتب اداری عمل نموده و نصب و عزل آنها از طرف دولت مرکزی است و در روش عدم تراکم اداری امور نیز، مأموران منصوب از طرف دولت مرکزی، عهده‌دار اجرای تصمیمات دولت مرکزی در محل می‌باشند، حال آنکه شوراهای اسلامی یک نهاد خاص<sup>۱</sup> محسوب می‌شوند که اعضای آن منتخب مردم محل هستند و تابع دولت مرکزی به مفهومی که در سیستم تراکم و تمرکز مطرح است-نیستند. در کشور بسیط،<sup>۲</sup> شبکه‌های اداره امور غیر از دو سیستم تمرکز و عدم تراکم-که به آنها اشاره شد-شامل عدم تمرکز نیز هست که هر کشوری فراخور مقتضیات و شرایط ممکن است به یکی از شیوه‌های فوق‌الذکر یا ترکیبی از آنها اداره شود.

از جمله مواردی که سبب تأثیرگذاری شوراهای بر مقامات قدرت مرکزی می‌شود، طرح‌ها و پیشنهادهایی است که از سوی شوراهای به مراجع و مقامات قدرت مرکزی ارائه می‌شود. بارزترین مورد در این خصوص در بند (ب) ماده ۶۸ قانون شوراهای بیان شده است. به موجب بند (ب) ماده ۶۸ قانون شوراهای، یکی از وظایف شورای روستا، «ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذیربط» است و مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر، مراتب برای پیگیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می‌رسد. در بند ۱ ماده ۷۰ قانون یاد شده، همین وظیفه برای شورای بخش مقرر شده است. در ماده ۷۱ قانون شوراهای نیز وظیفه مزبور برای شورای شهر نیز پیش بینی شده است. برابر بند ۱ ماده ۷۸ قانون مذکور، اولین وظیفه شورای شهرستان ارائه پیشنهادها لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذیربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان است. در نهایت، برابر بند ۴ ماده ۷۸ مکرر

<sup>۱</sup> - برطبق این اصل مأموران مادون، مطیع اوامر مقام مافوق هستند.

<sup>۲</sup> - نهادهای اساسی خاص در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: سازمان صدا و سیما، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شوراهای اسلامی شهر و روستا. این نهادها از آن جهت «خاص» محسوب می‌شوند که زیر نظر هیچ کدام از قوای سه گانه نبوده و مستقل هستند

<sup>۳</sup> - کشور بسیط (unitary government) به کشوری اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی است. قدرت سیاسی در کلیت و مجموع اختیارات و وظایف خویش توسط یک شخصیت واحد حقوقی اعمال می‌شود.

قانون شوراهای، ارائه پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط از وظایف شورای استان است.

یکی از راه‌های تأثیرگذاری شوراهای بر دولت مرکزی و مقامات آن، شرکت اعضای شوراهای محلی در شوراهای تخصصی است که از سوی واحدها و مقامات قدرت مرکزی تشکیل می‌شوند. بر اساس ماده ۹۴ قانون شوراهای: «استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (بجز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند، از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند». برابر بند ۷ ماده ۷۸ مکرر قانون شوراهای، عضویت رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی، مقرر شده است.

قبلاً گفته شد که قانون اساسی نقش نظارتی وسیعی را برای شوراهای محلی مقرر نموده است که مقامات و واحدهای قدرت مرکزی هم از شمول این نظارت مستثنی نیستند. اما قانون اساسی بیان جزئیات را به قانون عادی محول نموده است. نکته این است که در قانون عادی چه ضمانت اجرایی برای نظارت شوراهای محلی بر واحدها و مقامات قدرت مرکزی مقرر شده است؛ مثلاً در خصوص شرکت اعضای شوراهای در شوراهای تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای که از سوی مقامات قدرت مرکزی تشکیل می‌شوند، در صورتی که نماینده شوراهای محلی به تصمیمات شورای تخصصی که شرکت نموده معترض باشد چه باید بکند؟ چه ساز و کار و تضمینی برای توجه به نظر نماینده شورا پیش‌بینی شده است؟ متأسفانه قانون عادی در این خصوص تعیین تکلیف ننموده است و ناقص است و نیاز به اصلاح و تکمیل دارد.

در قانون شوراهای، امکان دعوت مقامات دولت مرکزی مستقر محل برای شرکت در جلسات شوراهای پیش‌بینی شده است. برابر تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون یادشده، وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با درخواست شورای عالی استان‌ها که باید به صورت کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد، در جلسات آن شرکت می‌نمایند. به موجب ماده ۱۳ قانون مزبور، «در صورت دعوت شورای بخش و شهر از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار با فرماندار، شورای استان از استاندار، یا سایر مسئولین اجرایی سطوح فوق‌الذکر، مقامات

مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد». شوراها از این طریق می‌توانند بر دیدگاه‌های مقامات مزبور تأثیر بگذارند.

### ۳-۵- نگرش به شوراها به عنوان سازوکار تقویت جامعه مدنی و مشارکت سیاسی

از منظر اجتماعی شوراها به عنوان نهادهای مشارکتی وسیله‌ای برای مشارکت مردم در امور جامعه بوده و هم‌چنین به عنوان یکی از نهادهای جامعه مدنی در رشد و پیشرفت آن نقش مؤثری دارند. اگر عوامل و راهکار توسعه و پیشرفت جامعه مدنی را رعایت نظم و قانون، گسترش تنوع و تکثر در جامعه، تصحیح نگرش و فرهنگ سیاسی، توجه به گروه‌های اجتماعی و ایجاد روحیه تحمل و تسامح بدانیم، می‌توانیم قائل به این مطلب باشیم که شوراها با انجام و رعایت پارامترهای مذکور در پیشرفت و نضج جامعه مدنی نقش مؤثری ایفا می‌کنند. با بررسی راهکارهای توسعه جامعه مدنی و ارتباط شوراها به آنها از جهت عینیت بخشیدن به راهکارهای مذکور، نقش شوراها در نضج جامعه مدنی به عنوان نتیجه بحث مفید خواهد بود (مهاجر، ۱۳۸۵: ۱۵)، به نقل از چوپانی یزدلی، ۱۳۸۳: ۶۱).

شوراها از لحاظ کارکرد و چگونگی وظایف و اختیارات نهادهایی هستند که به عنوان «واسطه» میان مردم و دولت در پیشبرد امور و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سایر امور رفاهی فعالیت می‌کنند. از طرف دیگر خصلت و ذات شوراها دربرگیرنده مفهومی است که از آن مشارکت قانونمند مردمی، استقلال، عضویت داوطلبانه افراد و... استنباط می‌شود. شوراها به جهت دارا بودن این ویژگی‌ها در زمره نهادهای مدنی قرار می‌گیرند. «جامعه مدنی» پاسخ به یک پرسش است: اینکه چگونه می‌توان در دوره‌های گذار از نظام سلطنتی مطلقه به حکومت مشروطه و قانون و مردم‌سالاری رسید. یکی از اثرات شوراها بر فرهنگ سیاسی کشور، ایجاد روحیه مشارکت و همکاری عمومی در افراد جامعه است که این امر از طریق تشویق و ترغیب مردم به شرکت در کارها و مسئولیت‌پذیری صورت می‌گیرد. در توسعه جامعه مدنی نه تنها ساختار اجتماعی، بلکه تحولات مؤثر در پیدایش گروه‌ها و طبقات جامعه را باید در نظر گرفت. گاهی تحولات مقطعی موجب پیدایش گروه‌بندی‌های اجتماعی می‌شود و

در شرایطی دیگر ترکیب خاص افراد یک جامعه سبب پیدایش احزاب، گروه‌بندی‌ها و طرز تفکرهای متفاوت می‌گردد. بنابراین، یکی از راه‌های توسعه جامعه مدنی، تقویت گروه‌ها و طبقات اجتماعی و جلوگیری از استحاله آنها در دولت است. شوراها می‌توانند در راستای «توجه به ساختار طبقاتی در جامعه» برای تقویت و رشد گروه‌های اجتماعی گام بردارند. «اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف» ( بند ۷ از ماده ۱۷ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵). یکی از وظایف شوراها است که در سایه انجام آن، گروه‌های اجتماعی در قالب انجمن‌ها، اتحادیه‌ها و نهادهای اجتماعی بالندگی و رشد می‌یابند (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۳: ۶۳).

### نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر به بررسی این پرسش مهم پرداخته شد که جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب چه بوده است؟. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان یکی از مصادیق بارز مشارکت افراد انسانی است، به نحوی که مردم یک محل با گزینش نمایندگان از طرف خود، نهاد مذکور را ایجاد می‌کنند تا با مشارکت همدیگر (شورا و مردم) نیازها و مشکلات جامعه را برطرف کنند. نتایج نشان داد با تشکیل شوراها قسمتی از اختیارات اداری و اجرایی دولت به شوراها سپرده می‌شود. این امر ناشی از پیچیدگی و فراوانی امور در سطوح ملی و محلی است که باعث ازدیاد مشکلات دولت در اداره امور شده است. به این ترتیب و در راستای نقش تمرکززدایی توسط شوراها، دولت انجام وظیفه محلی را به شوراها واگذار می‌کند. از منظر اجتماعی، شوراهای اسلامی به عنوان نهادهای داوطلب، خودجوش و مستقل از ارکان جامعه مدنی محسوب می‌شوند که با ارتقای ظرفیت‌های سیاسی شهروندان زمینه‌ساز رشد جامعه مدنی و ارتقای سیاست‌گذاری عمومی را فراهم می‌سازند. ضعف‌های حقوقی و قانونی، ضعف‌های تشکیلاتی، اداری و اجرایی شوراها، سیاست‌زدگی شوراها، مقاومت در برابر ورود شوراها به عرصه مدیریت امور محلی از سوی برخی از نهادها مهمترین موانع فراوی و واگذار اقتدار حقوق عمومی به شوراهای شهر و روستا (مقامات محلی) است. اختیارات کنونی شوراهای شهر و روستا برای تاثیرگذاری بر فرایند تمرکززدایی دولت

کافی نیست و برای اینکه شوراهای شهر و روستا بر روند مذکور تاثیرگذار باشد، لازم است با گسترش حوزه اختیارات شوراهای شهری بر تمامی امور ذاتاً محلی و اصلاح قوانین مربوطه، شاهد شکل‌گیری تمرکززدایی اصولی و بهینه در قالب شوراهای شهر و روستا باشیم و مدیریت یکپارچه شهری بر امور محلی حکم فرما شود.



## منابع و مأخذ:

دشتی، علی (۱۳۸۸). «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، **مجله تحقیقات حقوقی**، شماره ۴۹، بهار و تابستان.

شفیعی، حسن (۱۳۷۸). «حکومتهای محلی، چشم انداز جهانی، ماهنامه شهرداری‌ها»، **ماهنامه پژوهشی و آموزشی، اطلاع رسانی، برنامه ریزی و مدیریت شهری**، سال اول، شماره ۲۰.

طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۴). **حقوق اساسی**، چاپ هفتم، تهران: انتشارات میزان

طیبی، مرتضی؛ عمادزاده، محمد کاظم؛ معین فرد، (۱۳۹۷). محمد رضا آسیب شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران، **تعاون و کشاورزی**، سال هفتم، شماره ۲۷.

قاضی ابوالفضل (۱۳۹۳). **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: انتشارات میزان.

کریمی فرد، حسن (۱۳۹۵). «تحلیل کیفی موانع حقوقی عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران»، **پایان نامه دکتری**، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

کشوردوست، سمانه؛ احمدی، حسین (۱۴۰۰). «واکاوای موانع و چالشهای تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی»، **فصلنامه سیاست گذاری عمومی**، دوره ۷، شماره ۱، صص ۱۹۷-۱۷۵.

کوزه گر، لطفعلی، رضایی، مصطفی (۱۳۹۷). «رهیافت توسعه: تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی»، **فصلنامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی**، سال اول، شماره اول، صص ۹۲-۷۰.

گودرز، ع. جایگاه شوراها در نظام حقوقی ایران. ۱۳۹۲. [www.goodarzi lawyer.ir](http://www.goodarzi lawyer.ir), The date of usage: 23/5/2015

محمدی، اسفندیار، آسیب شناسی شوراهای اسلامی شهر و روستا، **راهبرد**، شماره ۲۸، ۱۳۸۲.

مهاجر، محسن، جامعه مدنی و جمهوری اسلامی ایران، **کتاب نقد**، سال سوم، شماره ۹ و ۱۰، ۱۳۸۵.

نبوی، مصطفی (۱۳۵۶). **تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران**، تهران: سازمان چاپ خواجه.

ویسی، هادی (۱۳۹۲). «بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران»، **فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا و توسعه**، دوره ۱۱، شماره ۳۳، صص ۱۵۸-۱۳۹.

ویسی، هادی، قالیباف، محمدباقر، احمدی پور، زهرا (۱۳۹۱). «آسیب شناسی دولت محلی مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران»، **فصلنامه برنامه ریزی و آمایش فضا**، دوره ۱۶، شماره ۲، صص ۳۶-۱۸.

هاشمی، سید محمد (۱۳۹۱). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج ۲-۱، تهران: دادگستر.

ابوالحسنی، سیدرحیم؛ ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۹۷). «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران»، **پژوهشنامه علوم سیاسی**، سال سیزدهم، شماره ۴، صص ۳۴-۷.

استوارت میل، جان (۱۳۸۹). **حکومت انتخابی**، ج ۲، ترجمه علی رامین، تهران: نشر نی

اشتریان، کیومرث و کریمی فرد، حسن (۱۳۹۵). «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، **فصلنامه دولت پژوهی**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۷، صص

اصغری، سیدمحمد (۱۳۷۸). **مسئولیت همگانی در پرتو امر به معروف و نهی از منکر به همراه مقاله شوراها و مشارکت مردم**، چاپ اول، تهران: انتشارات اطلاعات

اطاعت، جواد (۱۳۸۹). «تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران»، **فصلنامه پژوهش های جغرافیای انسانی**، دوره ۴۲، شماره ۷۱، صص ۱۰۶-۸۹.

امامی، محمد، استوارتگر، کوروش (۱۳۹۳). **حقوق اداری**، ج ۱، تهران: نشر میزان

امیدی، علی (۱۳۹۲). «امنیّت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومتهای محلی در ایران»، **فصلنامه تحقیقات جغرافیایی**، شماره ۲۸، صص ۱۳۶-۱۱۳.

امیریان، سهراب (۱۳۸۵). تحلیل نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران (با تأکید بر دولت مدرن)، **رساله دکتری رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری**، استاد راهنما: محمدتقی رهنمایی، دانشگاه تهران.

آبیار، منصور، مسعودنیا، حسین، شش پیرام نیا، امیرمسعود، حاتمی، عباس (۱۳۹۶). «نقش حکومتهای محلی در فرایند توسعه سیاسی مطالعه موردی: ایران»، **فصلنامه سیاست جهانی**، دوره ششم، شماره اول، صص ۱۹۳-۱۵۹.

باقرزاده، محمدرضا؛ بالوئی جامخانسه، عزت الله؛ معافی مدنی، سیدرضا (۱۳۸۹). «بررسی وضعیت قابلیت های چابکی در سازمان های دولتی (مطالعه موردی اداره کل پست مازندران)»، **فصلنامه مدیریت**، سال هفتم، ش ۱۸.

پابلی یزدی، محمدحسین (۱۳۸۲). **نظریه های شهر و پیرامون**، تهران: انتشارات سمت

پابلی یزدی، محمدحسین (۱۳۷۲). «تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و اثرات آن، نمونه مسائل اداری»، **فصلنامه تحقیقات جغرافیایی**، شماره ۲۹.

چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۳). پیامدهای اجتماعی و اداری تشکیل شوراهای اسلامی، **بصیرت دانشگاه آزاد سال یازدهم**، شماره ۳۲ و ۳۳.

## منابع لاتین

Reorientation Practices in Belgian Companies,  
**European journal of management**,24.  
Shah, Anwar (2006). **Local Government in  
developing countries**, Washington D.C. :  
World Bank.

Appelbaum.H Steven, Everard Andrea and  
Hung T.SLorella (1999) Strategic Down sizing:  
Critical Success Factors, **Management  
Decision**, Vol.37, No.7.  
Koen, Dewettinck, and Buyens, Dirk. (2002),  
Downsizing: Employee Threat or Opportunity?  
An Empirical Study on External and Internal