

مجمع مقررات مربوط به خود را تصویب می‌کند. در عمل این نهاد نیز گاه به تصویب قوانین می‌پردازد.

مطابق قانون اساسی، بالاترین مقام اجرایی کشور رئیس جمهور است که پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور محسوب می‌شود و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد (اصل یکصد و سیزدهم) و در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است (اصل یکصد و بیست و دوم). مسئولیت اجرای قانون اساسی نیز با اوست (هر چند که اختیار خاصی برای تحقق این هدف جز دادن تذکر ندارد). پس از رئیس جمهور هیئت وزیران قرار دارد. هیئت وزیران به عنوان يك نهاد سیاسی دارای شخصیت حقوقی مستقل از اعضای خود است. این نهاد به موجب قوانین کشور دارای صلاحیت‌های معینی همچون تصویب لوایح قانونی برای ارائه به مجلس، صدور تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های اجرایی برای قوانین و تهیه بودجه سالانه کشور است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های فرعی وابسته به هیئت وزیران نمی‌بایست برخلاف قوانین جاری کشور باشد. از همین رو این تصویب‌نامه‌ها به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که برخلاف قوانین باشد، با ذکر دلیل از هیئت دولت بخواهد تا در آنها تجدید نظر کند (اصل یکصد و سی و هشتم). رئیس جمهوری ریاست هیئت وزیران را بر عهده دارد، بر کار وزیران نظارت می‌کند، و در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران نیز می‌باشد. مجلس می‌تواند هیئت وزیران یا هر يك از وزرا را استیضاح کند. پس از شنیدن سخنان مقامات استیضاح شده، اگر وزیر یا وزیران رأی نیاورند عزل خواهند شد و هیئت وزیران جدیدی تشکیل می‌شود که وزرای استیضاح شده قبلی نمی‌توانند در هیئت وزیران جدید عضویت داشته باشند. اعضای مجلس شورای اسلامی همچنین می‌توانند پس از استیضاح رئیس جمهور به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دهند (اصل هشتاد و نهم). عزل ریاست جمهور پس از رأی عدم کفایت بر عهده مقام رهبری است (بند ۱۰، اصل یکصد و دهم).

نظام اداره امور هر کشور را می‌توان با توجه به دو عامل به خوبی توضیح داد: یکی مبانی نظام، و دیگری رفتار عملی نظام. از آنجا که همواره در هر جامعه واقعی و اجرایی‌هایی از اصول قانونی مشاهده می‌شود و نیز به این دلیل که هیچ قانونی نمی‌تواند همه شرایط و اقتضات عملی و جزئی را پیش‌بینی نماید، توجه به هر دو جنبه مسأله برای ارائه توصیف و تحلیلی واقع‌بینانه از عملکرد هر نظامی ضروری است. اما این دو جنبه چنان در هم آمیخته است که تشریح جداگانه آنها عملاً سودمند نخواهد بود. از همین رو، در سطور زیر می‌کوشیم هر دو جنبه را همزمان مورد توجه قرار دهیم.

مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی استقلال سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به عنوان قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران تضمین شده است. این سه قوه زیر نظر ولایت فقیه، بر طبق اصول قانون اساسی به انجام وظیفه مشغولند. از این میان قانون‌گذاری بر عهده مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود (اصل پنجاه و هشتم). اعمال قوه مقننه در موارد خاص، با تصویب دوسوم نمایندگان مجلس از طریق همه‌پرسی نیز امکان‌پذیر است (اصل پنجاه و نهم). با وجود این دو نهاد دیگر نیز در کنار قوه مقننه در کار قانون‌گذاری مشارکت دارند یکی نهاد شورای نگهبان است که مطابق اصل نود و یکم قانون اساسی به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها تشکیل می‌شود و دارای ۱۲ عضو است که منصوب مقام رهبری و رئیس قوه قضائیه می‌باشند. کلیه مصوبات مجلس فقط پس از تصویب شورای نگهبان قابل اجراست (اصل نود و چهارم). نهاد دوم، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در صورت بروز اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی نقش حکم‌را دارد و بر اساس مصلحت جامعه می‌تواند قوانین رد شده از سوی شورای نگهبان را تأیید کند و به مرحله اجرا گذارد. این مجمع نقش مشاور رهبری را نیز بر عهده دارد و اعضای آن منصوب رهبری هستند. مطابق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی این

الگوی مدیریت سرزمین ایرانی و تمرکززدایی*

دکتر پرویز اجلائی

* منظور از مدیریت سرزمین، نظام اداره امور (Governance) کشور است. لحاظ میزان تمرکز یا عدم تمرکز تصمیم‌گیری در سطح ملی یا سطح پایین‌تر منطقه‌ای و محلی است.

داده است که شکل حقوقی تأثیر چندانی ندارد و با تفکیک وظایف می توان نظام اداره و برنامه ریزی غیر متمرکز را پی ریزی کرد. در این صورت اختیارات نهادهای حکومتی محلی به موجب قوانین عادی و «تفویض اختیار»^۱ از حکومت مرکزی خواهد بود و نه واگذاری اختیار.^۲

نهادهای اجرایی محلی

مطابق تقسیمات کشوری در ایران سطح میانی از ۲۸ استان تشکیل شده است. در هر استان استاندار در رأس نهاد حکومتی که استانداری نامیده می شود قرار دارد. استاندار انتصابی است و به پیشنهاد وزیر کشور، توسط ریاست جمهوری به حکومت استان منصوب می شود. وظایف و اختیارات استانداران مطابق قانون در جدول (۱) آمده است.

اگر بطور انتزاعی به شرح وظایف مذکور در قانون توجه شود به نظر می رسد که با یک حاکم واقعی منطقه ای سرو کار داریم که جز اختیار مالی همه اختیارات دیگر را دارد (زیرا در شرح وظایف هیچ اشاره ای به منابع تأمین اعتبار برای انجام این فعالیت ها نشده است). اما اگر به رفتار واقعی نظام اداری نگاه کنیم متوجه می شویم که همانطور که منطق نظام اداری حکم می کند، استاندار در عمل نمی تواند اقتدار زیادی داشته باشد. برای نمونه اگر چه در بند اول شرح وظایف استاندار به ریاست تام نسبت به سازمانهای دولتی استانی و محلی، اشاره شده است اما چنین چیزی در عمل غیر ممکن است زیرا ادارات دولتی موجود در استان شعب وزارتهای آنها و سازمانهای دولتی سطح ملی هستند. رئیس آنها از مرکز انتخاب و به منطقه یا محل گسیل می شود. اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز آنها (حتی اعتبارات استانی) عمدتاً از مرکز تأمین می شود و شعبه استانی وزارتهای آنها (که معمولاً اداره کل خوانده می شود) بطور کامل در مقابل وزارتهای متبوع خویش مسئول و پاسخگو است. با توجه به تخصصی بودن کار اداره کل و نیاز وافر به انجام وظیفه تخصصی او که لوازمش (اعتبار، نیروی انسانی و مهارت و حق تصمیم گیری در زمینه مسائل تخصصی بخش) همه در اختیار وزارتهای آنهاست، تابعیت اداره کل از استاندار بیشتر تشریفاتی و غیر رسمی است و در

تشکیلات اداری هیأت وزیران عبارت است از چند کمیسیون فرعی و یک دفتر هیئت دولت در نهاد ریاست جمهوری. پس از هیئت وزیران وزرا قرار دارند که سرپرستی وزارتهای مختلف، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و شعبات استانی و شهرستانی آنها را بر عهده دارند. جز وزرای کشور و خارجه که وظایف آنها را نمی توان در قالب بخش خاصی گنجانید، بقیه وزرا هر کدام مدیریت یک یا چند بخش اقتصادی را در کل کشور بر عهده دارند و در مورد مسائل آن بخش در مقابل رئیس جمهور و مجلس مسئولند. هر وزیر در مورد اموری که به تصویب هیئت وزیران می رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست (اصل یکصد و سی و هفتم). نامزدهای وزارت فقط در صورتی که رأی اعتماد مجلس را داشته باشند می توانند وزیر شوند و هر گاه توسط مجلس استیضاح شوند مجدداً باید رأی اعتماد بگیرند و در صورتی که موفق به این کار نشوند عزل می شوند. گذشته از مجلس، خود رئیس جمهور نیز می تواند وزیر را عزل کند.

مجموعه قوای سه گانه و مقام رهبری و تشکیلات وابسته به او حکومت جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می دهند. حکومت مساز نوع حکومتی واحد یا یکپارچه است. حکومتی یکپارچه فقط شامل یک حکومت مرکزی هستند و حکومت محلی یا ایالتی به معنای دقیق و حقوقی کلمه در این نوع نظامها وجود ندارد. اما معنی این حرف این نیست که در جمهوری اسلامی ایران در سطوح میانی یا محلی نهادهای حکومتی وجود ندارد. در ایران قانون تقسیمات کشوری وجود دارد که بارها مورد تجدیدنظر قرار گرفته و هم اکنون نیز در دست مطالعه است، اما این نهادهای حکومتی محلی در واقع شعبه های حکومت مرکزی محسوب می شوند و نه حکومتهای مستقل. این ویژگی حکومتهای یکپارچه (یعنی بیشتر حکومتهای جهان به ویژه اکثریت کشورهای در حال توسعه) به هیچ عنوان مانع تمرکززدایی نیست، زیرا برای تمرکززدایی از وظایف دولت، طبقه بندی وظایف دولت و سیردن امور محلی و منطقه ای به سطوح پایین تر از ملی حکومت کافی است و وجود نهادهای حکومتی که از نظر حقوقی مستقل باشند ضرورتی ندارد. تجربه جهانی نشان

○ نویسندگان قانون

اساسی مشروطیت هم ناخود آگاه تحت تأثیر ذهنیت تاریخی ایرانی بودند که تمرکز را معادل نظم و پیشرفت، و عدم تمرکز را مساوی با هرج و مرج می دانند و از آن به شدت می هراسند.

صورت بروز هر نوع اختلاف جدی، اداره کل بطور طبیعی از مقررات و سیاستهای وزارخانه تبعیت خواهد کرد و نه از استاندار، و قانون نیز از او حمایت خواهد کرد.^۲ پس مداخله و نظارت استاندار تنها تا آن حد که همسو با تصمیمهای وزارخانه باشد باعث پیشبرد امور اجرایی خواهد شد و در غیر این صورت برعکس موجب اختلال در نظام اداره امور خواهد شد و به نتیجه نیز نخواهد رسید.

شعب وزارخانهها در استان معمولاً اداره کل به شمار می آیند و در رأس آنها مدیر کل قرار دارد. با وجود این، به خاطر تفاوتی که در کیفیت و کمیت وظایف وزارخانهها و مؤسسات دولتی مستقل وجود دارد، تشکیلات همه آنها در استانها یا در همه استانها یکسان نیست و ممکن است بعضی مؤسسات اساساً شعب استانی نداشته باشند. برخی نیز شعب منطقه‌ای دارند. این مناطق به شکل خاص خود تعریف می شوند.

پایین تر از سطح استان و بالاتر از سطح شهر و روستا سه لایه دیگر در نظام اداره و تقسیمات کشوری ایران وجود دارد که شهرستان و بخش و دهستان نامیده می شود. مدیران اجرایی این سطوح (فرماندار و بخشدار) از بالا منصوب می شوند، و هر چند از نظر قانونی پیش بینی تشکیل شوراهای شهرستان و بخش شده است، اما هنوز این شوراها ایجاد نشده اند و در صورت تشکیل نیز نقش و وظیفه آنها در نظام اداره امور به خوبی روشن نیست.

اداره امور شهرستان به عهده یک مأمور کشوری است که فرماندار نامیده می شود. فرماندار از بین مستخدمین رسمی دولت یا غیر آن و به پیشنهاد استاندار به وزارت کشور و با فرمان رئیس جمهور منصوب می شود و تحت نظارت استاندار انجام وظیفه می کند. فرماندار در حوزه مأموریت خود مانند استاندار نماینده سیاسی دولت و مجری سیاست عمومی است. اهم وظایف فرماندار مطابق

○ نظام اداره پیش بینی شده در قانون اساسی مشروطیت نظام متمرکز فرانسوی بود و اگر مشروطه خواهان تبریزی فشار نمی آوردند قطعاً آن چند اصل مربوط به انجمن های ایالتی و ولایتی هم وارد متمم قانون اساسی نمی شد.

- ۱ نماینده عالی دولت در حوزه مأموریت و یاست عالی و نامه نسبت به ادارات و سازمانهای دولتی به استثنای محاکم قضایی
- ۲ مسئول برقراری امنیت و آسایش عمومی در استان
- ۳ مجری سیاست های عمومی دولت در منطقه
- ۴ رسیدگی به شکایات مردم از ادارات دولتی به استثنای موضوعاتی که جنبه کیفری و حقوقی دارد
- ۵ مسئول تأمین ارزاق و حوائج عمومی مردم
- ۶ مراقبت در تردد و اقامت اتباع بیگانه
- ۷ برقراری ارتباط با مأمورین کنسولی و سیاسی خارجی در استان
- ۸ مراقبت در رفتار و اعمال کلیه مأمورین دولتی
- ۹ مراقبت کامل در پیشرفت آموزش و پرورش، ورزش همگانی، بهداشت عمومی
- ۱۰ تلاش برای پیشرفت امور کشاورزی، صنعت، تجارت و امثال آنها
- ۱۱ نظارت بر امور جمعیت ها و احزاب و جلوگیری از فعالیتهای منحصره آنها
- ۱۲ انجام تشریفات و برگزاری مراسم رسمی
- ۱۳ نظارت بر امور شهر داریها و مؤسسات وابسته به آنها
- ۱۴ مراقبت و نظارت بر امور انتخابات
- ۱۵ تشویق کارهای عام المنفعه و ترغیب مردم به شرکت در آنها
- ۱۶ مسئولیت هماهنگی و حفظ نظم و جلوگیری در هنگام بروز حوادث طبیعی و غیر مترقبه
- ۱۷ هماهنگ سازی از گانه های اداری و اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی
- ۱۸ حق بازرسی از ادارات و سازمانهای دولتی
- ۱۹ نظارت و مراقبت در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه ها و طرح های عمومی و عمرانی
- ۲۰ برگزاری جلسات مشترک با مدیران و رؤسا و متصدیان به منظور هماهنگ ساختن اقدامات ادارات و سازمانهای دولتی و نهادهای
- انقلاب اسلامی یا سیاستهای عمومی
- ۲۱ نظارت و مراقبت بر برنامه های رادیو و تلویزیون از طریق گماردن نماینده به عنوان نماینده دولت

بخش به پیشنهاد بخشدار و با حکم فرماندار تعیین می‌شود. همچنین ممکن است دهدار از میان مستخدمان وزارت کشور انتخاب شود. در حال حاضر بسیاری از دهستانهای کشور دهدار ندارند. در جاهایی هم که دهدار وجود دارد اهمیت آن یکسان نیست و بستگی زیادی به ویژگی‌های تخصصی و تمایلات او، برای دخالت در امور دارد. در واقع دهدار آخرین مرتبه از سلسله مراتب طویل حاکمیت متمرکز در کشور است و از دهدار پایین‌تر مقام انتصابی دیگری برای اداره امور وجود ندارد (اما تا قبل از تصویب قانون انجمن ده و دهیانی در ۱۳۵۴ مقامی به نام کدخد در روستا وجود داشت که توسط مالکان به دولت معرفی می‌شد و از دولت حکم می‌گرفت و امور اجرای قوانین در ده بود).

نهادهای تصمیم‌گیر انتخابی محلی

اگر سلسله مراتب اداره امور کشور به همین جا ختم می‌شد می‌توانستیم از یک نظام کاملاً متمرکز سخن بگوییم که در آن از بالاترین سطح تا سطح دهستان (مجموعه‌ای از چند روستا) را مأموران منصوب حکومت مرکزی اداره می‌کردند، اما حتی اگر مقامات محلی غیر انتخابی در جامعه سنتی (کلانتر، رئیس، نقیب و...) را کنار بگذاریم از انقلاب مشروطه به بعد ما با یک عنصر غیر متمرکز یعنی انجمن‌ها یا سازمانهای محلی روبرو بوده‌ایم که همچون عنصر غریبه‌ای کوشیده است تا در میان این نهادهای انتصابی جایی برای خود بیابد و بر کل نظام سیاسی-اداری تأثیر بگذارد. اما همواره با مقاومت کلیت ساختار سیاسی-اداری که متمرکز طراحی شده روبرو بوده است. این داستان قدیمی از سال ۱۲۸۶ یعنی سال تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تا هم‌اکنون ادامه داشته است. در واقع نویسندگان قانون اساسی مشروطه نیز ناخودآگاه تحت تأثیر ذهنیت تاریخی ایرانی بودند که شاید از تجارب تاریخی و شرایط حساس ژئوپولیتیک ایران ناشی می‌شود. این ذهنیت متمرکز را معادل نظم و پیشرفت و عدم تمرکز را مساوی با هرج و مرج می‌دانند و از آن به شدت می‌ترسند. نظام اداره پیش‌بینی شده در قانون اساسی مشروطه نیز نظام متمرکز فرانسوی بود و اگر مشروطه خواهان تیریزی فشار نمی‌آوردند قطعاً آن چند اصل مربوط

قانون تقسیمات کشوری در جدول ۲ آمده است. «فرماندار نظارت عالی در کلیه ادارات کشوری شهرستان داشته و برای انجام وظایف قانونی آنها کمکهای لازم را انجام می‌دهد و رؤسای ادارات شهرستان نیز مکلفند در حدود قوانین، تذکرات قانونی فرماندار را رعایت کنند و در مسائلی که با سیاست عمومی و منافع مردم بستگی دارد فرماندار را مطلع کنند.» سازمان اداری شهرستان گذشته از فرماندار شامل ادارات و واحدهای تابعه و زارخانه‌ها و مؤسسات مستقل دولتی می‌گردد که عهده‌دار وظایف سازمان مرکزی خود در سطح شهرستان می‌باشند. واحدهای تابعه و زارخانه‌ها در شهرستان غالباً در سطح اداره می‌باشند. رؤسای واحدهای شهرستانها از نظر سلسله مراتب اداری تحت نظر مدیر کل یا رئیس واحد سازمانی متبوع خود در استان می‌باشند مگر آنکه ترتیب خاص دیگری پیش‌بینی شده باشد. افزون بر ادارات شهرستانی، در قانون تقسیمات کشوری شورای اداری نیز پیش‌بینی شده است تا این دشواری را بر طرف سازد و فرماندار را که عالی‌ترین مقام در سطح شهرستان است در اجرای وظایف یاری نماید. این شور از رئیس ادارات لشگری و کشوری هر شهرستان تشکیل می‌گردد و ریاست آن بر عهده فرماندار است. این شور باید دستکم هر ماه یک بار تشکیل جلسه دهد.

اداره امور هر بخش بر عهده مأموری است که بخشدار نامیده می‌شود و از طرف وزارت کشور به پیشنهاد فرماندار و موافقت استاندار منصوب می‌شود. بخشدار تحت نظر فرماندار انجام وظیفه می‌کند. وظیفه بخشدار همان وظایف فرماندار در محدوده بخش است. گذشته از بخشداری که از واحدهای تابعه وزارت کشور است بعضی از سازمانهای اداری دیگر نیز بر حسب وظایف خود در سطح بخش نمایندگی‌هایی دارند که دایره خوانده می‌شود. رابطه بخشدار با دوائر دولتی مانند فرماندار است. بخش شامل چندین روستا، چند دهستان و احياناً يك يا چند شهر است.

واحد کوچکتر دهستان است که از چند روستا و قصبه و مکان همجوار تشکیل می‌شود. در دهستان شهر وجود ندارد. به موجب قانون تقسیمات کشوری امور دهستان بر عهده یک مأمور کشوری انتصابی به نام دهدار است. دهدار از میان ساکنان

○ نظام نامتمرکز پیچیده‌تر

از نظام متمرکز است و به امنیت و ثبات بیشتری برای تحقق و استمرار آن نیاز است.

به انجمن‌های ایالتی و ولایتی نیز وارد متمم قانون اساسی نمی‌شود و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی نیز در سال بعد به تصویب مجلس اول نمی‌رسید. جالب توجه اینکه ۷۱ سال بعد هنگام نوشتن قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز با وجود تمایل و سعی که در میان روشنفکران و انقلابیون به شورابه عنوان یک اصل اساسی اسلامی نشان داده می‌شد، باز هم این

ذهنیت تاریخی بر گرایش شورایی غلبه کرد. هر چند در قانون اساسی جمهوری اسلامی هفت اصل بر شوراها تأکید اساسی داشت، اما نظام اداره فرانسوی باز هم غالب شد، به هنگام نوشتن قانون شوراها نیز همین ذهنیت باعث شد که ابهام در نقش شوراها باقی بماند و از تراکم زدایی گامی به پیش برداشته نشود.

○ قرار گرفتن ایران بر سر یک چهارراه تاریخی حساس با همسایه‌هایی که همواره ممکن بود به فلات هجوم بی‌اورند و می‌آوردند، امنیت و ثبات کافی را برای ظهور و تطور نظام نامتمرکز اداره امور فراهم نمی‌ساخت.

جدول ۱- وظایف فرمانداران مطابق قانون

- ۱ حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریت خود و مراقبت در بهبود اوضاع اجتماعی محل
- ۲ مراقبت در پیشرفت امور اقتصادی و صنعت محل
- ۳ جدیت در پیشرفت امور فلاحی و عمرانی و وادار کردن اهالی و ملائکین به اجرای برنامه‌های فلاحی
- ۴ مراقبت و جدیت در اجرای مقررات بازرسی بهداشت، نیات و حیوانات و سایر مسائل مربوط به پیشرفت فلاحی
- ۵ مراقبت در توسعه تربیت بدنی و پیشرفت امور تعاونی و تربیت اکابر
- ۶ مراقبت و نظارت بر امور شهرداری‌ها
- ۷ انجام انتخابات نمایندگان مجلس
- ۸ انجام انتخابات شهرداری‌ها و اتاقهای تجارت
- ۹ ریاست شورای اداری شهرستان
- ۱۰ ریاست مجلس سرپازگیری
- ۱۱ ریاست کمیسیون مالیات بر درآمد
- ۱۲ کلیه امور دیگر که مطابق قوانین به عهده فرماندار و اگدر می‌شود

مأخذ: قانون تقسیمات کشور، وظایف فرمانداران و بخشداران، ۱۳۱۶

جدول ۲- وظایف و اختیارات انجمن‌های ایالتی و ولایتی

- ۱ انجمن در امور سیاسی حق مذاکره ندارد
- ۲ آمار کلیه امور معاشی و اداری می‌تواند اظهار نظر کند
- ۳ ایجاد قانون از وظایف انجمن‌ها خارج است
- ۴ وظیفه نظارت بر اجرای قانون و رسیدگی و مداخله در انعقاد قراردادها در امور خاصه ایالت
- ۵ اخطار و صلاح اندیشی در صرفه و امنیت و آبادی ایالت
- ۶ رسیدگی به شکایات از ادارات و اخطار در مورد نقض قوانین
- ۷ درخواست تجدید نظر در احکام عدلیه
- ۸ اظهار نظر در وصول و ایصال مالیاتها که تصمیم‌گیری آن مربوط به وزارت مالیه است
- ۹ تعیین عوارض برای مصارف محلی از قبیل راهسازی و تأسیس مدارس و پل‌سازی
- ۱۰ استقرار برای احداث تأسیسات محلی در برابر عایدات معمولی یا فوق العاده همان ایالت با تصویب مجلس و امضای شاه
- ۱۱ اخذ مالیات فوق العاده بنا بر قانون اساسی با تصویب مجلس
- ۱۲ انجمن‌ها دارای بودجه و حسابداری مستقل هستند
- ۱۳ منابع مالی انجمن‌ها عبارت است از سهمی از بودجه و درآمدهای محلی
- ۱۴ بودجه سالانه ابتدا توسط حاکم تهیه و تنظیم، و بعد توسط انجمن اصلاح و تصویب می‌شود. بودجه مصوب انجمن باید به تصویب وزارت مالیه نیز برسد تا قابل اجرا باشد
- ۱۵ درآمدها به وسیله مأمور عدلیه و وصول می‌شود و طبق حواله حاکم هم او مخارج را می‌پردازد

مأخذ: قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، ۱۲۸۶

البته، این ذهنیت تاریخی صرفاً یک هراس بی‌پایه نیست و همانطور که گفته شد از تجربیات تاریخی ناشی می‌شود. میان تمرکز و شرایط محیطی رابطه‌ای هست. نظام نامتمرکز پیچیده‌تر از نظام متمرکز است و به امنیت و ثبات بیشتری برای تحقق و استمرار آن نیاز است. قرار داشتن بر سر یک چهارراه تاریخی حساس با همسایه‌هایی که همواره ممکن بود به فلات هجوم بیاورند و می‌آوردند، امنیت و ثبات کافی را برای ظهور و ظهور یک نظام نامتمرکز اداره امور فراهم نمی‌ساخت. با وجود این، اگر صرفاً تهاجم خارجی در کار بود، شاید امید برای شکل‌گیری ساختارهای نامتمرکز نهادی باقی می‌ماند اما وجود عشایر مسلح در داخل کشور که تا همین اواخر بخش قابل توجهی از جمعیت را تشکیل می‌دادند و همواره باهم می‌جنگیدند (و سلسله‌هایی که بر سر کار می‌آمدند در واقع صرفاً محصول توازن قوا میان این ارتش‌های دائمی در حال حرکت بودند) مانع چنین استقرار و ثباتی بود. به همین جهت برای جامعه شهری و روستایی، تسلط یکی از این عشایر مسلح بر دیگران و استقرار یک پادشاه قدرتمند مستبد به معنای امنیت و رونق تجارت و صنعت بود. پس شهروندان و مالکان همواره امنیت را بر آزادی، و حکومت متمرکز و مستبد را بر ملوک الطوائفی ترجیح می‌دادند. این عوامل عینی بنیاد گرایش ذهنی ترس از عدم تمرکز را می‌ساخت و در دوران جدید هم این ذهنیت مؤثر بوده است. زیرا در دوره معاصر هم، در هر دو جنگ جهانی، تمامیت ارضی ما نقض شد و ارتش‌های بیگانه وارد کشور شدند. در دهه گذشته نیز درگیر جنگ با یکی از همسایگان غربی خود بودیم و هم اکنون در بعضی مناطق مرزی (مرز افغانستان و عراق) نیازمند مراقبت دائمی هستیم و در آبهای جنوب هم مهمان ناخوانده داریم. افزون بر این، عدم تمرکز نهادی و مدرن نیامند یک حکومت مرکزی قدرتمند است و پیدایش یک حکومت مرکزی توانا و قوی خود مستلزم رشد ارتباطات، تکنولوژی، نیروی متخصص کافی، آگاهی و توانایی‌های دستگاه حکومتی است که از سالهای مشروطه تاکنون کم‌کم ابزار آن در حال فراهم شدن است، و شاید تا زمانی که شرایط خارجی و داخلی و

توانایی‌های حکمرانی در داخل به حد معینی از پیشرفت نرسد ترس از تمرکززدایی هنوز برجا باشد. البته سرانجام روزی باید بر این ترس غلبه کرد و کار اصلاح نظام متمرکز را از جایی آغاز نمود.

نخستین گام برای اداره نامتمرکز، تأسیس یا تقویت نهادهای نامتمرکز پایین‌تر از سطح ملی (سازمانهای محلی) اعم از تصمیم‌گیر یا اجرایی است. اما تجربه نشان می‌دهد که نهادهای تأسیس شده بدین منظور از زمان صدور فرمان مشروطه تاکنون هیچگاه نتوانسته‌اند درون نظام متمرکز جایی برای خود باز کنند و در تمام این دوره موجوداتی مبهم، مزاحم و دردسرساز تلقی می‌شده‌اند که روی دست نظام دیوان‌سالاری خو گرفته به تصمیم‌گیری بخشنامه‌ای از بالا به پایین، مانده‌اند. به همین دلیل است که می‌بینیم این سازمانها اغلب موارد با وجود تصویبات قانونی تشکیل نمی‌شوند یا مدتی پس از تشکیل چون نمی‌توانند تقاضاهای جوامع محلی را بر آورند از پادها می‌روند. در جدول ۴ صورت مهم‌ترین قوانین، لوایح، تصویب‌نامه‌ها یا طرح‌هایی را که از صدر مشروطه تاکنون و پیش و پس از انقلاب، در مورد نهادهای حکومتی نامتمرکز تصویب شده است به ترتیب زمانی نشان می‌دهد. در جدول ۵ تا ۱۰ مهم‌ترین ویژگی‌های همه نهادهای انتخاب غیرمتمرکز بر اساس قوانین موضوعه از صدر مشروطه تاکنون خلاصه شده است.

جداول به نحوی طراحی شده است که خواننده را از توضیح مفصل بی‌نیاز کند. ۶ این جدول بر اساس قوانین طراحی شده، اما در ستون آخر هر یک توضیح داده شده است که آیا اساساً این نهادها در عمل تأسیس شده‌اند یا روی کاغذ مانده‌اند. منظور ما از تأسیس شدن و تحقق پیدا کردن، تأسیس در سطحی وسیع و بطور مستمر است و گرنه ممکن است برخی از این سازمانهای محلی منتخب بطور استثنایی در جایی مدتی فعال بوده باشند اما چون بطور مؤثر به اجرا در نیامده‌اند، از آنها به عنوان به اجرا در نیامده یاد شده است. در جدول نهادهای سطح میانی و محلی را از یکدیگر جدا کرده‌ایم.

نهادهای سطح محلی را نیز به تفکیک شهر و

○ نخستین گام برای اداره نامتمرکز امور، تأسیس یا تقویت نهادهای نامتمرکز پایین‌تر از سطح ملی (سازمانهای محلی) اعم از تصمیم‌گیر یا اجرایی است.

روستادر جداول جداگانه آورده ایم. ترتیب تاریخی تصویب و تأسیس این نهادها را نیز مراعات کرده ایم، ابتدا اطلاعات مربوط به نهادهای هر دو سطح پیش از انقلاب و سپس در دوره پس از انقلاب را آورده ایم.

نهادهای نامتمرکز انتخاباتی پیش از انقلاب اسلامی: شکل گیری و ساختار

در سطح میانی نخستین نهادها انجمن های ایالتی و

ولایتی بودند که بطور رسمی و در سطح وسیعی نتوانستند تأسیس شوند و تأثیر بگذارند. کسانی می توانستند در انتخابات این انجمن ها شرکت کنند که زمین کشاورزی یا خانه داشته باشند. شیوه انتخاب نمایندگان پیچیده بود و شرایط بحرانی بعد از انقلاب مشروطه، اشغال خارجی در اثر جنگ جهانی اول فرصت فعالیت را برای این انجمن ها که آرمان مقدس مبارزان مشروطه بودند، فراهم نیاورد. کوشش دوم

○ در سطح میانی، نخستین نهاد های نامتمرکز، انجمن های ایالتی و ولایتی بودند که بطور رسمی و در سطح وسیعی نتوانستند تأسیس شوند و تأثیر بگذارند زیرا شیوه انتخاب نمایندگان پیچیده بود و شرایط بحرانی بعد از انقلاب مشروطه و اشغال خسار جی در اثر جنگ جهانی اول فرصت فعالیت را برای آنها فراهم نیاورد.

اصول متمم قانون اساسی مشروطه مربوط به انجمن ها اصل ۲۴ و ۹۰ تا ۹۳

۱۲۸۶	قانون انجمن های ایالتی و ولایتی
۱۲۸۶	قانون بلدیة
۱۲۸۶	قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستور العمل حکام
۱۳۰۸	قانون امور بلدیة
۱۳۰۹	قانون و نظامنامه بلدیة
۱۳۱۴	قانون کدخدایی
۱۳۱۶	قانون عمران روستایی
۱۳۱۶	قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران
۱۳۱۶	اصلاحیه قانون تقسیمات کشوری ...
۱۳۱۸	آئین نامه قانون کدخدایی
۱۳۲۵	قانون صندوق های تعاون روستایی
۱۳۲۸	قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر ها و تصیبات
۱۳۳۱	قانون استقلال شهرداری ها
۱۳۳۴	قانون شهرداری ها و تصویب نامه هیئت دولت
۱۳۳۵	قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات
۱۳۳۹	قانون وظایف و اختیارات استانداران
۱۳۴۱	آئین نامه اجرایی اختیارات استانداران و فرمانداران کل
۱۳۴۲	قانون تشکیل انجمن های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات
۱۳۴۵	اصلاحیه قانون شهرداری ها
۱۳۴۷	آئین نامه وظایف انجمن های ده در امور آبادانی و عمران روستاها
۱۳۴۹	قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان
۱۳۵۱	اصلاح پاره ای از مواد قوانین مربوط به شهرداری و نوسازی و عمران شهری
۱۳۵۱	اصلاح بعضی از مواد قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان
۱۳۵۴	قانون انجمن ده و دهیانی
۱۳۵۸	لایحه قانونی شوراهای محلی مصوب شورای انقلاب
۱۳۵۸	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل هفتم و اصول یکصد و یکصد و ششم
۱۳۵۹	لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران
۱۳۶۱	قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری
۱۳۶۲	اصلاحیه قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری
۱۳۶۵	قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری
	طرح خانه همیار روستایی- جهاد سازندگی
	آئین نامه طرح تشکیل دفتر عمران روستا- جهاد سازندگی
۱۳۷۵	قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

قانون	نام نهاد	تعداد و ویژگی های اعضا	نوع انتخاب	مدت اجتناب	شرایط خاص انتخاب کننده و انتخاب شونده*	شیوه انحلال	آیا به اجرا درآمده است؟
قانون های انجمن های ایالتی و ولایتی (۱۲۸۶)	انجمن ایالتی	۱۲ نفر نماینده انجمن مرکزی ایالت ۱ نفر نماینده از هر ولایت ۱ نفر نماینده عشایر ایالت	مستقیم و غیر مستقیم	۴ سال	داشتن ملك یا خانه در ایالت یا پرداخت مالیات مستقیم	تصویب وزیر داخله و فرمان شاه	خیر
	انجمن ولایتی	یک نفر از هر بلوک به اضافه نماینده مرکز ولایت نماینده بلوک از میان نمایندگان قراء یک بلوک انتخاب می شود	مستقیم و غیر مستقیم	۴ سال	داشتن زراعت یا پرداخت مالیات		خیر
قانون تشکیل انجمن های استان و شهرستان (۱۳۴۹) و اصلاحیه همین قانون (۱۳۵۱)	انجمن استان	۲ نفر از هر انجمن شهرستان	غیر مستقیم	۴ سال		به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب شورای دولتی یا هیئت وزیران	بلی
	انجمن شهرستان	منتخبین مرکز شهرستان و منتخبین بخش های تابعه هر بخش ۲ نفر	مستقیم و غیر مستقیم	۴ سال	ارائه معرفی نامه یا امضای ۳۰ تا ۱۵۰ نفر از اهالی به نسبت جمعیت تأیید صلاحیت در کمیسیون مربوطه		بلی

* شرایط معمولی عبارت است از تابعیت ایرانی، داشتن دستکم ۲۰ سال سن برای انتخاب کننده و ۲۵ سال برای انتخاب شونده، سکونت در محل از ۶ ماه پیش از انتخابات یا توطن در محل برای انتخاب کننده و ۲ سال سکونت پیوسته یا توطن در محل برای انتخاب شونده. شرط حداقل سواد، و رشکسته به تفسیر نبودن و عدم ارتکاب خیانت یا جنحه عمدی و نداشتن سوء شهرت از دیگر شرایط انتخاب شندگان بود

در تاریخ معاصر برای تأسیس نهادهای انتخابی در سطح میانی، قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان بود که در سال ۱۳۴۹ از تصویب مجلسین گذشت. این انجمن ها در عمل تأسیس شدند و تا سال ۱۳۵۷ نیز فعالیت می کردند. اعضای انجمن شهرستان بطور مستقیم انتخاب می شدند، اما از آنجا که قرار بود منتخبین مرکز شهرستان جداگانه تعیین، و از هر بخش دو نفر انتخاب شوند. گزارش شده است که در عمل نمایندگان شهرها انتخابی بودند، اما نمایندگان بخش های بیشتر افرادی بودند که به بخشدارها از آنها خواسته بودند که این منصب را بپذیرند. در این قانون دیگر شرط داشتن زمین و خانه مطرح نبود اما در عوض نامزد همامی بایست همزمان با اعلام داوطلبی معرفی نامه ای به امضای ۳۰ تا ۱۵۰ هزار نفر از اهالی (بر حسب جمعیت شهرستان) به فرمانداری ارائه کنند. به صلاحیت داوطلبان نیز کمیسیونی به ریاست فرماندار و با عضویت رؤسای دادگستری، بهداری، آموزش و پرورش و یک نفر معتمد محلی رسیدگی می کرد پس از بررسی صلاحیت اسامی واجدین شرایط توسط این کمیسیون اعلام و انتخابات برگزار می شد. احسن در این باره چنین اظهار نظر کرده است: «بر این اساس، داوطلب عضویت باید در تأیید شایستگی خود نخست طوماری به امضای اهالی ارائه کند و باز هم یک بار دیگر صلاحیتش در کمیسیونی ارزیابی شود... در نهایت افرادی برای انتخاب تأیید و تعیین می شدند که با رؤسای ادارات دولتی سرسازگاری داشته باشند. کسانی هم که اکثریت آراء را کسب می کنند از این

بابت شبیه یکدیگرند. این دخالت قیم منشانه، که افراد جامعه را به گزینش افراد خاصی محدود و مجبور می کرد، با اهدافی که در ماده ۱۶ قانون ذکر شده بود، هماهنگی نداشت. ضوابط این صلاحیت محرمانه بود و فقط در اختیار کمیسیون قرار داشت، پایه قانونی و مشخصی نداشت و معلوم نبود که فرماندار یا رئیس بهداری در شهرستان که از تباط و سیمی هم با اهالی محل نداشتند، از کدام مسیر، جز منابع اطلاعاتی و امنیتی، می توانند در این باره داوری کنند» (احسن، ۱۳۷۲، ص ۵۳).

انجمن استان از برگزیدگان انجمن های شهرستانهای استان (هر انجمن شهرستان ۲ نفر) تشکیل می شد و هر سه ماه یکبار تشکیل جلسه عادی می داد و کمیسیونی مرکب از ۳ تا ۵ نفر از اعضای انجمن عملاً کار انجمن را مطابق ماده ۳۶ قانون انجام می داد و پیشنهادهای خود را برای تصویب به جلسات می آورد. در سطح محلی، شهرها همواره بستر مناسب تری برای فعالیت نهادهای انتخابی نامتمرکز بوده اند. زیرا هم از پیش در جامعه سنتی کلاترور رئیس شهر وجود داشت.

قانون	نام نهاد	تعداد و ویژگی های اعضا	نوع انتخاب	مدت اعتبار	رابطه با مقام اجرایی	شیوه رفع اختلاف یا الحلال	آیا به اجرا در آمدست؟
قانون بلدیہ (۱۲۸۶)	انجمن بلدیہ	شهرهای بزرگ ۳۰ نفر شهرهای متوسط ۲۰ نفر شهرهای کوچک ۱۶ نفر	مستقیم در سطح محله	۴ سال	رئیس انجمن بلدیہ کلاتر شهر (شهر دار) می باشد. تصمیمات با تصویب حاکم یا وزیر داخله	حکم وزیر داخله با حفظ حق انجمن برای شکایت به مجلس	اطلاعی در دست نیست
قانون و نظام نامه بلدیہ (۱۳۰۹)	انجمن بلدیہ	۱۲ تا ۶ نفر قطعا از طبقات تجار، اصناف و مالکین ۵ برابر تعداد لازم انتخاب می شود. حاکم صورت منتخبین را برای هیئت دولت می فرستند هیئت دولت از میان صورت عده ای را منصوب می کند	مستقیم در مرحله اول سیس انتصاب توسط هیئت دولت		شهر دار را وزیر داخله تعیین می کند. حق برکناری شهر دار نیز با وزیر داخله است		بلی
قانون تشکیل شهر دارها و انجمن شهرها و قصابات (۱۳۲۸)	انجمن شهر داری (انجمن شهر)	شهرهای کمتر از ده هزار نفر ۶ نفر شهرهای بزرگتر از ده هزار نفر ۲۵ نفر شهر تهران ۳۰ نفر	مستقیم برای شهرهای بزرگتر از ۳۰ هزار نفر در سطح محله	۴ سال	انجمن شهر ۲ نفر را بواسطه فرماندار به وزیر کشور معرفی می کند. وزیر یکی را انتخاب می کند حق برکناری شهر دار با انجمن است	رأی انجمن ولایتی و در غیاب آن رأی وزارت کشور	خیر
قانون شهر داری ها (۱۳۳۴)	انجمن شهر	تهران ۳۰ نفر سایر شهرها هر حوزه ۳ نفر*	مستقیم در سطح حوزه	۴ سال	شهر دار را انجمن شهر انتخاب می کند و مجری تصمیمات انجمن است	فرماندار کل یا استاندار یا موافقت شورای اداری شهرستان به وزیر کشور پیشنهاد می کند در هیئت دولت مطرح و به تصویب می رسد	بلی
اصلاحیه (۱۳۴۵) و اصلاحیه (۱۳۵۱) قانون شهر داری ها	انجمن شهر	شهرهای تا ۵۰ هزار نفر ۵ نفر ۵۰ هزار تا ۱۰۰ هزار نفر ۹ نفر ۱۰۰ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر ۱۲ نفر ۲۵۰ هزار نفر به بالا ۱۵ نفر تهران ۳۰ نفر	مستقیم در سطح شهر				

* تقسیم بندی شهرها به حوزه ها در کمیسیونی مرکب از فرماندار، شهر دار، رؤسای شهری، اداره آمار و ثبت اسناد انجام می گرفت.

حاکم و وزیر داخله (در پایتخت) ضمانت اجرایی پیدا کند و وزیر داخله حق انحلال انجمن را داشته باشد، هر چند حق انجمن برای شکایت بردن به مجلس شورا نیز پیش بینی شده بود. شرایط روزگار مانع شد که انجمن های بلدی به طور مؤثر و گسترده به فعالیت بپردازند (اطلاعی از فعالیت گسترده آن در دست نیست). اما در این دوران هنوز ساختار سنتی اداره شهر به صورت اداره سنتی و غیر رسمی محلات توسط بزرگان محله یا کدخدا عمل می کرد. در دوره رضاشاه اداره شهرها کاملاً شکل متمرکز یافت. تشکیلات اجرایی شهرداری گسترش یافت اما تصمیم گیری در دست دولت مرکزی ماند. مطابق قانون و نظام نامه بلدی (۱۳۰۹) اعضای انجمن از میان طبقات تجار، اصناف و مالکین ۵ برابر تعداد لازم انتخاب

که جزو اهالی بود و از طرف سلطان تعیین نمی شد (در بسیاری موارد مقام کلاتری موروثی بود) برای اطلاعات بیشتر در این مورد نگاه کنید به اشرف، ۱۳ ص) و هم در دوره جدید بحث بلدی به مطرح شد و حاکم (بعدها استاندار و فرماندار انتصابی) در امور شهر تنها مرجع قانونی نبود. در اولین قانون بلدی مصوب ۱۲۸۶، بلدی (شهرداری) از آغاز با انجمن بلدی (انجمن شهر) همراه بود. مطابق این قانون رئیس انجمن بلدی کلاتر شهر (شهر دار) نیز محسوب می شد و کارکنان شهرداری (طبق قانون ۴ نفر) نیز توسط او استخدام می شدند. قرار بود اعضای انجمن، محله به محله انتخاب شوند و بین ۱۶ تا ۲۰ نفر باشند. با وجود این، همان ترس از بروز هرج و مرج باعث شد که در قانون بلدی اجرای تصمیمات انجمن بلدی با تصویب

قانون	نام نهاد	تعداد و ویژگی های اعضا	نوع انتخاب	مدت اعتبار	رابطه با مقام اجرایی	شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان	آیا به اجرا در آمده است؟
لایحه قانونی تشکیل انجمن های دمواسلام امور اجتماعی و عمران دهات (۱۳۴۲) بر آئین نامشروط (۱۳۴۷)	انجمن ده*	۵ نفر	مستقیم	۳ سال	مجری تصمیمات انجمن، کدخدا یا نماینده وزارت تعاون و امور روستاها می باشد	انتخاب کنندگان: ۱۸ سال سن و تابعیت ایران ۶ ماه سکونت یا اهل محل فاقد سابقه جنایی انتخاب شوندگان: ۲۵ تا ۶۵ سال سن و تابعیت ایران ۲۰ سال سکونت متوالی فاقد سابقه جنایی و سیاسی	بلی
قانون تشکیل انجمن دمو دهایی (۱۳۵۴)	انجمن ده*	۱۱ تا ۱۵ نفر روستاهای تا هزار نفر جمعیت ۵ نفر برای هر ۵۰۰ نفر جمعیت اضافی دو نفر به تعداد اعضا افزوده می شود	مستقیم	۴ سال	انجمن ده «دهیان» را انتخاب می کند. وی با تأیید بخشدار و صدور حکم از جانب فرماندار رسماً مسئول امور اجرایی ده می شود	انتخاب کنندگان: ۱۸ سال سن و تابعیت ایران ۶ ماه سکونت یا اهل محل عدم محرومیت از حقوق اجتماعی انتخاب شوندگان: ۲۰ سال سن و تابعیت ایران یک سال سکونت یا اهل محل عدم محرومیت از حقوق اجتماعی سواد خواندن و نوشتن معافیت یا اتمام خدمت نظام وظیفه	بلی

* در این قانون ده به عنوان مرکز جمعیتی با جمعیت بیش از ۲۵۰ نفر معادل ۵۰ خانوار با فعالیت اصلی کشاورزی تعریف شده بود. سایر آبادی ها، تابع انجمن دهات مجاور می شدند.
* در این قانون ده به عنوان کوچکترین واحد تقسیمات کشوری که اکثریت ساکنان دائمی آن به کشاورزی، دامداری، باغداری، صنایع روستایی یا نظایر آن اشتغال داشته باشند. تعریف شده بود.

می‌شدند. صورت منتخبین توسط حاکم (فرماندار) به هیئت دولت ارسال می‌شد و هیئت وزیران از میان صورت ارسال شده عده‌ای را به این کار منصوب می‌کرد. شهردار را نیز وزیر داخله منصوب یا معزول می‌کرد. در واقع در این دوران نهاد انتخابی محلی در شهرها مطرح نبود و اداره امور شهری به شکل کاملاً متمرکز توسط دولت مرکزی اداره می‌شد. اما در این دوران درآمدهای مشخصی برای شهرداری پیش بینی شد و خدمات شهری نظم و

انتظام پیدا کرد و سنت شهرداری به عنوان یک اداره دولتی و شعبه وزارت کشور با درآمدهای خاص محلی و بدون نظارت مردمی یا گرفت. این قانون برخلاف قانون بلدییه برای دوره ای طولانی (تا اوایل دهه ۱۳۳۰) اجرا شد زیرا با نظام متمرکز اداری سازگار بود. در این دوران کنترل شهرداری بر معابر و ساخت و سازها نیز تحقق یافت. دولت های دهه اول پس از جنگ جهانی دوم کوشیدند تا اداره شهرها را متحول کنند. نتیجه این

قانون	نام نهاد	تعداد و ویژگی های اعضا	نوع انتخاب	مدت اعتبار	شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان	رابطه با مقام اجرایی	آیا اجرا در آمدن است؟
قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۱)	شورای اسلامی شهرستان	حداقل ۵ نفر هر شهر تا ۳۰۰ هزار نفر جمعیت یک نماینده از میان نمایندگان شورای شهر به ازای هر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت شهری اضافی یک نماینده هر بخش یک نماینده از میان نمایندگان شورای بخش	غیر مستقیم	۲ سال	انتخاب کنندگان: حداقل سن ۱۵ سال تمام، سکونت در محل حداقل یک سال انتخاب شوندهگان: حداقل سن ۲۲ سال، سکونت در محل حداقل یک سال، اعتقاد و تعهد عملی به اسلام و قانون اساسی، عدم عضویت در گروه های غیر قانونی، عدم وابستگی به رژیم سابق، عدم اشتغال به فساد اخلاق، و در صورت تساوی سایر شرایط داشتن سواد مرتفع است	۱- کمیسیونی مرکب از نماینده شورای عالی قضایی، نماینده وزارت کشور و نماینده شورای عالی استان ها به تخلفات شوراها رسیدگی و آن را منحل می کند. شورا حق شکایت به مراجع قضایی صالح را دارد (ماده ۲۱ قانون ۱۳۶۱)	خیر
	شورای اسلامی استان	حداقل ۳ نفر هر شهرستان یک نماینده از میان نمایندگان شورای شهرستان	غیر مستقیم	۲ سال	غیر قانونی، عدم وابستگی به رژیم سابق، عدم اشتغال به فساد اخلاق، و در صورت تساوی سایر شرایط داشتن سواد مرتفع است	۲- در صورتی که استانداران و فرمانداران نسبت به تصمیمات شورا	خیر
قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۵)	شورای اسلامی شهرستان	مانند قانون ۱۳۶۱	غیر مستقیم	۴ سال	عطابق تبصره ماده ۳۳ علاوه بر شرایط عمومی مندرج در قانون ۱۳۶۱ صلاحیت نامزدها می بایست به تأیید مراجع زیر برسد وزارت اطلاعات دادگستری	اعتراض داشته باشند ظرف یک هفته به شورا اعلام می کنند و تقاضای تجدید نظر می نمایند. در صورتی که شورا حاضر به تجدید نظر تشد معترض می تواند به شورای مافوق رجوع کند. رأی آن شورا اقطمی و لازم الاجراست (ماده ۱۶ قانون ۱۳۶۱)	خیر
	شورای اسلامی استان	مانند قانون ۱۳۶۱	غیر مستقیم	۴ سال	سازمان ثبت احوال اداره تشخیص هویت پلیس بین الملل		خیر

اداره ای به وجود آمد که به شهرداری‌ها خدمات فنی ارائه دهد.

برعکس شهرها، روستاها به طور سنتی همواره حوزه نفوذ مالکین محسوب می‌شدند و حکومت‌های مرکزی همیشه از طریق مالکین با روستاها طرف می‌شدند. در جامعه سنتی فرق چندانی میان مالک و حاکم وجود نداشت. زیرا حاکمان اغلب تیولدارانی بودند که زمین‌های دولتی را در اختیار می‌گرفتند. در دوران پس از مشروطه تیولداری از میان رفت اما مالک وجود داشت و تا اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۲، اساس نظامات روستایی به هم نخورده بود. در این نظام سنتی، در هر روستا مقامی به نام کدخدا وجود داشت که هم نماینده مالک بود و هم نماینده زارعین اعم از نسق‌دار و خوش‌نشین، و هم نماینده دولت. در واقع کدخدا مفصل میان «اجتماع زارعین» با کل جامعه بود و ارتباط با کل جامعه از طریق مالک انجام می‌گرفت که معمولاً ساکن شهر بود. در دوره جدید حکومت کوشید با کدخدا مستقیماً مرتبط شود و از او به عنوان عامل اجرایی خود استفاده کند. قانون کدخدایی که در سال ۱۳۱۴ به تصویب مجلس رسیده است، باز تاب چنین گرایشی از سوی حکومت مرکزی است که در حین حفظ ساختار سنتی خواران اتصال نظام حکومتی به روستا به واسطه کدخداست. مطابق این قانون کدخدای ده نماینده مالک و مسئول اجرای قوانین و نظام‌نامه‌هایی است که از طرف دولت به او ارجاع می‌شود. شرط کدخدایی، داشتن رعیتی (نسق) در یکی از دهات محل مأموریت خود است. در ماده (۸) این قانون آمده بود که در موقع فوت یا تغییر کدخدا معرفی نامه کدخدای جدید را به حکومت محلی بفرستند. در واقع کدخدا توسط مالک (به شیوه سنتی) تعیین می‌شد اما در ماده (۵) انفصال کدخدا توسط حکومت نیز پیش‌بینی شده بود. با وجود این، دولت مایل به دخالت در رابطه مالک و کدخدا نبود و عملاً همان سلسله مراتب دولت، مالک و کدخدا برقرار بود. در آن دوران دولت چندان دخالتی در امور روستاها نداشت.

پس از جنگ جهانی دوم نیز کوشش‌هایی انجام شد. از جمله در سال ۱۳۲۵ در شرایطی که هنوز نظام ارباب و رعیتی بر روستاها حاکم بود، قانون

کوشش‌ها تصویب چند قانون بود. در این میان، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات (مصوب سال ۱۳۲۸) قانونی قابل قبول بود که انتخابات مستقیم در سطح شهر برای شهرهای کوچک و در سطح محلات برای شهرهای بزرگ را پیش‌بینی نموده بود و همه شهروندان حق شرکت در آن را داشتند. تعداد اعضای انجمن از ۶ تا ۳۰ نفر (در تهران) متغیر بود. انحلال انجمن شهر منوط به رأی انجمن ولایتی شده بود (که وجود نداشت). در غیاب انجمن، وزارت کشور حق انحلال انجمن شهر را داشت. این قانون و قوانین دیگری مانند قانون استقلال شهرداری‌ها به اجرا در نیامد، اما زمینه ساز تصویب قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) شد که تا سال ۱۳۴۵ به طور آزمایشی اجرا می‌شد و در سال ۱۳۴۵ با اصلاحاتی به تصویب مجلسین رسید و تاکنون هم با اصلاحات بعدی (اولین اصلاح ۱۳۵۱) در کنار قوانین تصویب شده بعدی یکی از مبانی قانونی عملکرد شهرداری‌ها بوده است. مطابق قانون فوق، شهردار را انجمن شهر انتخاب می‌کند و مجری تصمیمات انجمن است و عزل شهردار نیز با انجمن است.

این قانون همچنین انجمن را غیر قابل انحلال می‌داند مگر اینکه استاندار یا فرماندار کل بقای انجمن را مخل مصالح عمومی تشخیص دهد. در این صورت مطلب در شورای شهرستان مطرح می‌شود و اگر نظر شورا مبنی بر انحلال باشد و استاندار هم تأیید کند، مراتب به وزیر کشور پیشنهاد می‌شود و در هیئت وزیران مطرح می‌گردد و به تصویب می‌رسد. پس انحلال انجمن شهر تنها با رأی هیئت دولت ممکن بود آن هم در صورتی که می‌توانستند ثابت کنند که انجمن خلاف مصالح عمومی عمل کرده است. تعداد اعضای انجمن شهر بر حسب جمعیت شهرها از ۵ تا ۳۰ نفر متغیر بود. انتخابات مطابق قانون ۱۳۳۴ در سطح حوزه‌های شهری (که توسط کمیسیونی از مقامات شهر تعیین شده بودند) انجام می‌گرفت ولی پس از اصلاحیه سال ۱۳۴۵ انتخابات در کل شهر برگزار می‌شد که عملی‌تر بود. در این دوران وظایف و حقوق شهرداری‌ها نیز افزایش یافت و اصناف و پیشه‌وران و کارگاه‌های صنعتی داخل شهر تحت نظر شهرداری قرار گرفتند. در وزارت کشور نیز

○ دومین کوششی که در تاریخ معاصر ایران برای تأسیس نهادهای انتخابی در سطح میانی صورت گرفت قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان بود که در سال ۱۳۴۹ از تصویب مجلسین گذشت. این انجمنها عملاً تشکیل شدند و تا سال ۱۳۵۷ نیز فعالیت می‌کردند.

قانون	نام نهاد	تعداد و ویژگی های اعضا	نوع انتخاب	مدت اعتبار	شرایط تشکیل شورا به ترتیب مذکور	رابطه با مقام اجرایی	آیا به اجرا در آمده است؟
قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۱)	شورای اسلامی بخش	۷ نفر از میان نمایندگان منتخب شورای مرکز بخش و نمایندگان منتخب شوراهای پروستاهاى حوزه بخش	غیر مستقیم	۲ سال	ندارد		خیر
	شورای اسلامی شهر (شهرهای بزرگتر)	۷ نفر از میان نمایندگان منتخب شوراهای منطقه	غیر مستقیم	۲ سال	در صورتی که شهر دستکم ۷ محله داشته باشد	شهر دلاور اشورای شهر انتخاب می کند*	خیر
	شورای اسلامی شهر (شهرهای کوچکتر)	۷ نفر با انتخاب مستقیم اهالی	مستقیم	۲ سال	در صورتی که تعداد محلات شهر از ۷ تا کمتر باشد	شهر دلاور اشورای شهر انتخاب می کند	خیر
	شورای اسلامی منطقه	۷ نفر از میان نمایندگان منتخب شوراهای محله های هر منطقه	غیر مستقیم	۲ سال	در صورتی که شهر دستکم ۷ منطقه داشته باشد	-	خیر
	شورای اسلامی محله	۷ نفر با انتخاب مستقیم اهل محل	مستقیم	۲ سال	در صورتی که شهر دستکم ۷ محل داشته باشد	-	خیر
قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور (۱۳۶۵)	شورای اسلامی بخش	۵ نفر از میان نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی شهرها و شوراهای اسلامی دهستان های حوزه بخش	غیر مستقیم	۴ سال	-	-	خیر
	شورای اسلامی شهر (شهرهای بزرگتر)	مانند قانون ۱۳۶۱	غیر مستقیم	۴ سال	شهر دستکم دارای ۷ محله	شهر دلاور به انتخاب	خیر
	شورای اسلامی شهر (شهرهای کوچکتر)	مانند قانون ۱۳۶۱	مستقیم	۴ سال	شهر دارای کمتر از ۷ محله	شورای شهر	خیر
	شورای اسلامی منطقه	مانند قانون ۱۳۶۱	غیر مستقیم	۴ سال	شهر دارای دستکم ۷ منطقه	-	خیر
	شورای اسلامی محله	مانند قانون ۱۳۶۱	مستقیم	۴ سال	شهر دارای دستکم ۷ محله	-	خیر
	شورای اسلامی بخش	۵ نفر از میان نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش	غیر مستقیم	۴ سال	-	-	خیر
	قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵)	شورای اسلامی شهر	تا ۵۰ هزار نفر	مستقیم	۴ سال	-	شهر دلاور به انتخاب شورای شهر و با حکم وزیر کشور یا استاندار عزل شهر دلاور شورای شهر
۵۰ تا ۲۰۰ هزار نفر							
۲۰۰ هزار تا یک میلیون نفر							
بیش از یک میلیون نفر		شهر تهران ۱۵ نفر	۱۱ نفر				
شورای اسلامی شهرک**	۲۰۰ تا ۱۰۰۰ خانوار	۳ نفر	مستقیم	۴ سال	-	-	خیر
	بیش از ۱۰۰۰ خانوار	۵ نفر					

* طبق ماده مواعده مصوب ۱۳۶۴ تشکیل شوراهای اسلامی در هر شهر وزیر کشور به عنوان جانشین شورای شهر در امور شهرداری ها تعیین شده بود. تا قبل از انتخابات شورای شهر در سال ۱۳۷۷.

** مطابق ماده (۹) قانون ۱۳۶۵، شهرک هایی که در محدوده قانونی شهرها قرار داشتند در حکم محله یا منطقه محسوب می شدند و شهرک هایی که در خارج از محدوده قانونی شهرها قرار داشتند روستاهای حساب می آمدند. اما مطابق قانون ۱۳۷۵، شهرک ها به عنوان واحدهای مستقل پذیرفته شدند و اندک تا بعداً به شورای شهر خواهند شد.

○ در دوره رضاشاه اداره شهرها کاملاً شکل متمرکز یافت. تشکیلات اجرایی شهرداری گسترش پیدا کرد اما تصمیم‌گیری در دست دولت مرکزی ماند.

آبادانی مسکن بود که از سال ۱۳۴۶ این وظیفه را برعهده گرفت و از سال ۱۳۴۷ به بعد به تدریج انجمن‌ها را راه انداخت. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان کسی را حذف نمی‌کرد و تقریباً همه روستاییان را شامل می‌شد (سواد جزو شرایط انتخاب‌شوندگان نبود). مجری تصمیمات انجمن، کدخدای بود (جدول ۷).

از آغاز سال ۱۳۵۱ وظایف عمرانی روستایی به وزارت تعاونی و امور روستاها واگذار شد. این وزارتخانه پیش نویس قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی را در سال ۱۳۵۴ به تصویب مجلسین رساند. این قانون تا انقلاب اسلامی اجرا می‌شد. قانون، وظایف متنوع و متعددی را به انجمن ده واگذار کرده بود که در قانون قبلی وجود نداشت و نکته جدیدی که در این قانون وجود داشت تعریف مقامی به نام دهبان بود که مجری تصمیمات انجمن ده بود. دهبان را انجمن انتخاب می‌کرد و با تأیید به‌خشدار و صدور حکم از سوی فرماندار رسماً مسئول امور اجرایی ده می‌شد و جای کدخدا را می‌گرفت (جدول ۷). وظایف دهبان در جدول ۱۵

مربوط به صندوق‌های تعاون به تصویب رسید. قانون دیگر، قانون ازدیاد سهم کشاورزان بود که کسر ۲۰ درصد از بهره مالکانه را پیش‌بینی کرده بود که ۱۰ درصد از آن به سهم زارعان افزوده می‌شد و ۱۰ درصد دیگر در اختیار صندوق تعاون قرار می‌گرفت تا به مصرف عمران و آبادی ده برسد. قانون بنگاه عمران پس از کودتای مرداد (۱۳۳۴) ۲۰ درصد را به ۱۰ درصد تقلیل داد و آن هم عملاً از طرف مالکان پرداخت نشد. در قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات (۱۳۳۵) همان ۲۰ درصد به پنج درصد تقلیل یافت.

پس از اصلاحات ارضی مدیریت روستایی دگرگون شد و دولت جای مالکان را در روستاها گرفت. مطابق لایحه قانونی تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات (۱۳۴۲) و آئین‌نامه اجرایی آن، انجمن ده در روستاهای ۵۰ خانواری و بالاتر تشکیل می‌شد و اعضای آن به‌طور مستقیم انتخاب می‌شدند. اعضای انجمن ده پنج نفر بودند که برای مدت ۳ سال انتخاب می‌شدند. متوکی تشکیل این انجمن‌ها و وزارت

قانون	نام نهاد	تعداد ویژگی‌های اعضا	نوع انتخاب	مدت اعتبار	رابطه با مقام اجرایی	آیا به اجرا درآمده است؟
قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۱)	شورای اسلامی ده	۷ تا ۵ نفر	مستقیم	۲ سال		بلی
قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۵)	شورای اسلامی ده	۱۰ تا ۲۵ نفر (۵۰ خانوار) ۳ نفر	غیر مستقیم	۴ سال	رابطه با به‌خشدار روشن نیست	خیر
		۲۵۰ تا ۷۵۰ نفر (۱۵۰ خانوار) ۵ نفر	مستقیم	۴ سال		بلی
		بالاتر از ۷۵۰ نفر (بالاتر از ۱۵۰ خانوار) ۷ نفر				
قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای انتخاب شهرداران (۱۳۷۵)	شورای اسلامی روستا	تا ۱۵۰ نفر ۳ نفر	مستقیم	۴ سال	دهیار توسط شورای اسلامی روستا برای مدت ۴ سال انتخاب و به‌خشدار برای صدور حکم معرفی می‌شود عزل دهیار نیز با شوراست	بلی
		بیش از ۱۵۰ خانوار ۵ نفر				

آمده است.

و میزان موفقیت آنها در جلب مشارکت مردم و اداره امور از پایین، برخی مطالعات و بررسی‌ها انجام شده است. از میان نهادهای منتخب سطح میانی انجمن‌های شهرستان و استان عملاً تشکیل شدند و انجام وظیفه کردند. در مورد این انجمن‌ها باید

ب- نهادهای نامتمرکز انتخاباتی پیش از انقلاب اسلامی: عملکرد در مورد تأثیر و نقش این نهادها در تمرکززدایی

ردیف	وظایف و اختیارات مطابق ماده ۲۷	نوع وظیفه	نقش انجمن
۱	بررسی و اخذ تصمیم در کلیه طرح‌های عمرانی که در سطح ده‌ها محل عواید و عوارض انجمن انجام می‌شود.	تصمیم‌گیری و نظارت	مدیریت محلی
۲	تنظیم برنامه‌های عمرانی در پیشه‌ها و نظارت بر اجرای آنها	تصمیم‌گیری و نظارت	مدیریت محلی
۳	اتخاذ تدابیر لازم برای تشویق و حمایت از صنایع روستایی	تصمیم‌گیری و نظارت	مدیریت محلی
۴	اتخاذ تدابیر لازم برای تسهیل تأمین وسایل روستایی و ارتباطی محل	تصمیم‌گیری و نظارت	مدیریت محلی
۵	اتخاذ تدابیر لازم به منظور تأمین آذوقه و فور و مرغوبیت و ارزانی خواربار و مراقبت در بسته‌بندی و رعایت بهداشت و تعیین نرخ مناسب برای آنها	تصمیم‌گیری و نظارت	مدیریت محلی
۶	اهتمام در از دیاد سطح زیر کشت	اجرایی	مدیریت محلی
۷	تشویق ساکنان ده به تشکیل شرکت‌های تعاونی و شرکت‌های سهامی زراعی	اجرایی	کارگزار بالا
۸	تشویق ساکنان ده به امر دامداری و مبارزه با آفات با همکاری مروجین، سپاهیان دانش و مأمورین محیط زیست	اجرایی	کارگزار بالا
۹	تشویق ساکنان ده به همکاری با مأمورانی که برای مایه کوبی و مبارزه با امراض به دهات می‌روند	اجرایی	کارگزار بالا
۱۰	همکاری در حفظ جنگل‌ها و مراتع و جلوگیری از فرسایش خاک بارعبات قوانین و مقررات	اجرایی	کارگزار بالا
۱۱	همکاری با سپاهیان دانش، مدیر دبستان، خانه فرهنگ روستایی و ترتیب دادن مسابقات، تأسیس کتابخانه و اعزام محصل به شهر	اجرایی	کارگزار بالا
۱۲	همکاری با سپاهیان بهداشت و ترویج، سازمان آبیاری، مأموران ثبت نام برای صدور کارت انتخابات، مأموران تنظیم خانواده	اجرایی	کارگزار بالا
۱۳	نظارت در حفظ آثار باستانی و رقیات موقوفات	نظارت	مدیریت محلی
۱۴	نظارت در بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات ایجاد شده توسط طرح‌های عمرانی	نظارت	مدیریت محلی
۱۵	مراقبت و نظارت در اعلام صحیح و جامع ولادت و فوت و سرشماری	نظارت	مدیریت محلی
۱۶	تأمین آب آشامیدنی و روشنایی ده	اجرایی	مدیریت محلی
۱۷	ایجاد جاده‌های روستایی و نگهداری آنها و تنظیم امر حمل و نقل بار و مسافر	اجرایی	مدیریت محلی
۱۸	ساختن حمام، رختشوی‌خانه، کشتارگاه، آبریزگاه عمومی، گورستان، غسل‌خانه، مسجد و نگهداری آنها	اجرایی	مدیریت محلی
	در صد نوع و ماهیت وظیفه	تصمیم‌گیری و نظارت ۴۴/۵ درصد اجرایی ۵۵/۵ درصد	مدیریت محلی ۶۶/۵ درصد کارگزار بالا ۳۳/۵ درصد

وزارخانه ها و سایر مؤسسات دولتی بود که با توجه به قدرت و امکانات وزارتخانه‌ها نقش انجمن در این موارد بی‌معنا می‌شد.

۵- عملاً تصویب نهایی بودجه و برنامه‌های ساختمانی شهرداری در مرکز صورت می‌گرفت و همچنین نظارت در امور مالی و حساب هزینه و درآمد شهرداری توسط مرکز انجام می‌شد.

۶- عملاً منابع مالی مستقل شهرداری‌ها محدود بود و به مصرف پرداخت هزینه‌های جاری اداری و پرسنلی و خدماتی آنها می‌رسید و عملاً صرف تأمین هزینه طرح‌های عمرانی شهری نمی‌شد.

۷- انجمن شهر نمی‌توانست عوارض مورد نیاز خود را از مردم وصول نماید. به خصوص شهرداری‌های نواحی کم‌درآمد و فقیر از عهده انجام وظایف خود بر نمی‌آمدند.

۸- ارتباط منظم بین اعضای انجمن‌های شهر و مردم وجود نداشت و هیچگونه اقدامی برای برقراری این ارتباط مانند ایجاد محل معینی (تالار شهر) برای اجتماع مردم محل و تعیین اوقات معینی که اهالی در آن اوقات بتوانند نمایندگان خود را در انجمن شهر ملاقات نمایند و مسائل و احتیاجات و پیشنهادهای خود را با آنها در میان بگذارند به عمل نیامده بود.

۹- شکل معمولی تماس مردم با اعضای انجمن شهر مراجعه بعضی گروه‌ها یا افراد به دفتر انجمن در شهرداری بود و ارتباط بین آنان و اعضای انجمن شهر رابطه بین موکلین و نمایندگان نبود بلکه رابطه بین ارباب رجوع و اداره بود (نقل به معنی از صبوری کاشانی، ۱۳۵۴، صص ۹۷-۶۶).

برخی از مشکلاتی که مطرح شده هنوز هم باقی است (دخالت بیش از حد نهادهای مرکزی در امور محلی) و بعضی دیگر از بی‌انگیزگی مردم و فضای سیاسی حاکم در آن دوران ناشی می‌شده است.

دکتر مهدی طالب صاحب‌نظر توسعه‌روستایی نیز در کتاب خود مدیریت روستایی در ایران انجمن‌های ده را در جلب مشارکت مردم روستایی و سازماندهی مؤثر این مشارکت ناموفق ارزیابی کرده است. نامبرده علل این عدم موفقیت را چنین توضیح داده است:

«۱- سازمان‌های «دولتی عملاً خود به میدان

گفت که اصلی‌ترین وظیفه آنها در واقع هدایت نوعی برنامه‌ریزی نامتمرکز بود (ماده ۱۳۴۹). (در مورد وظایف و اختیارات انجمن شهرستان ر. ک. جدول ۱۲). اما در همان سالها در مورد انجمن‌های شهر مطالعه‌جالبی توسط مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران انجام شده است (صبوری کاشانی، ۱۳۵۴) که می‌تواند مبنای خوبی برای قضاوت در مورد عملکرد آنها باشد. در این تحقیق نکات متعددی مطرح شده که به بعضی از آنها در اینجا اشاره می‌شود:

۱- چون بخش مهمی از بودجه شهرداری‌ها را دولت می‌پرداخت که معمولاً به صورت سهمیه وزارت کشور در بودجه آنها منعکس می‌شد و با توجه به اینکه تصویب نهایی بودجه شهرداری‌ها نیز با وزارت کشور بود مرکز می‌توانست نظارت و کنترل زیادی بر تصمیمات انجمن‌های شهر داشته باشد.

۲- چون مطابق ماده ۴۱ اصلاحیه قانون شهرداری‌ها (۱۳۴۵) در صورتی که اقدامات انجمن شهر خلاف مصالح عمومی یا وظایف مقرر شده تشخیص داده می‌شد، امکان انحلال انجمن‌ها وجود داشت. در عمل معمولاً انجمن مصوبات خود را برای استاندار یا فرماندار ارسال می‌کرد و تا هنگامی که این مصوبات از سوی استاندار یا فرماندار تأیید نمی‌شد، شهردار در جهت اجرای آنها اقدامی نمی‌کرد (با توجه به جو سیاسی آن سال‌ها قابل درک است که اعضای انجمن کاملاً ملاحظه مقامات اداری استان را می‌کرد). افزون بر این، مدیران کل یا رؤسای ادارات محلی نیز نظرات خود را از طریق استاندار یا فرماندار یا شهردار به اعضای انجمن تحمیل می‌کردند.

۳- با وجود اینکه وضع عوارض شهری از اختیارات انجمن‌های شهر بود، دولت مرکزی نیز عوارض شهری وضع و رأسأ وصول می‌کرد یا اینکه شهرداری‌ها را مکلف به وصول آنها می‌ساخت.

۴- بسیاری از اختیارات قانونی که در زمینه وضع مقررات شهری در مورد بهداشت شهر، وضع خواربار و مواد غذایی و همچنین آب و برق و اراضی و ساختمان‌ها به انجمن‌های شهر داده شده بود به موجب قوانین دیگر جزو اختیارات

○ در سطح محلی، همواره شهرها بستر مناسب‌تری برای فعالیت نهادهای انتخابی نامتمرکز بوده‌اند زیرا هم از پیش در جامعه سنتی کلانتر و رئیس شهر وجود داشت و هم در دوره جدید بحث بلدیة مطرح شد و حاکم، یگانه مرجع قانونی در امور شهر نبود.

در جمع آوری عوارض و... دست روستاییان را هم که می خواستند در این زمینه منشأ اثری باشند بسته بود.

۶- بسیاری از وظایف و مسئولیت‌هایی که برای انجمن‌های ده... در نظر گرفته شده بود، خارج از توان عملی آنها به لحاظ داشتن آگاهی‌ها و تجربیات و نیز به لحاظ امکانات مالی و اداری بود» (طالب، ۱۳۷۱، صص ۴۸-۴۶).

ج- نهادهای نامتمرکز انتخابی پس از انقلاب اسلامی: شکل‌گیری و ساختار

یکی از شعارهایی که در طول انقلاب مرتباً مطرح می‌شد شور و نقش آن در حکومت اسلامی بود. هر چند شورابه معانی گوناگون مطرح می‌شد اما یکی از مصادیق آن نیز سازمان‌های محلی منتخب و تصمیم‌گیر در اداره امور مملکت بود. حتی پیش از تصویب قانون اساسی، لایحه قانونی شوراهای محلی در تیرماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید. بر طبق این لایحه شوراهای محلی عبارت بودند از شورای ده، شورای بخش، شورای شهر، شورای شهرستان و شورای استان. هر یک از این شوراهای جز شورای ده می‌توانست در محدوده قوانین و مقررات مملکتی و آیین‌نامه‌های شورای بالاتر آیین‌نامه تنظیم کند. تشخیص

می‌آمدند و در فعالیت‌های خود مشارکت جدی روستاییان را نمی‌طلیدند یا مشارکت را مترادف اطاعت از مسئولان و حضور فیزیکی به هنگام درخواست سازمان دولتی می‌دانستند.

۲- تمرکز مدیریت روستایی از بین رفته و هر یک از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی نقشی در روستا یافته بود. این سازمان‌ها بدون هماهنگی با یکدیگر هر یک در صحنه روستا به انجام فعالیت‌های متفاوت و بعضاً مشابه می‌پرداختند.

۳- سوی انجمن ده و تعاونی، شوراهای دیگر از جمله خانه‌اصناف، شورای کشاورزی، خانه فرهنگ و... نیز در روستاها فعالیت می‌کردند که برخی از وظایف آنها مشابه یکدیگر بود.

۴- کدخدا که طبق قوانین قبلی منتخب مالک بود هنوز به فعالیت خود ادامه می‌داد.

۵- سابقه اداره متمرکز به ویژه در مناطق روستایی از طریق حکام یا مالکان بزرگ امری است ریشه‌دار و سیاست‌های متخذه پس از اصلاحات ارضی این مسئله را از ریشه اصلاح نکرده بود، بلکه به لحاظ سیاسی، دولت را جایگزین مالک کرده بود. نبود زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی مشارکت مردم در اداره امور مختلف روستا از یک سو، و ندادن فرصت و امکانات از سوی دیگر و عدم حمایت مسئولان از انجمن‌های محلی

○ برای تمرکززدایی از وظایف دولت، طبقه‌بندی وظایف دولت و سپردن امور محلی و منطقه‌ای به سطوح پایین‌تر از ملی حکومت کسافی است و وجود نهادهای حکومتی که از نظر حقوقی مستقل باشند ضرورتی ندارد.

ردیف	توضیح
۱	تصویب طرح‌های عمرانی و اجتماعی حوزه شهرستان در حدود بودجه و اعتبارات مصوب
۲	مراقبت در امور مربوط به انجمن‌های عمران بخش
۳	حفظ و اداره کلیه اموال انجمن
۴	تصویب قراردادهای لازم
۵	اتخاذ تصمیم و نظارت بر مصرف و جوهی که به منظور انجام وظایف خود لازم می‌داند
۶	تصویب بودجه و متنم بودجه و اصلاح بودجه انجمن و انتشار تفریح بودجه
۷	مراقبت در امور بهداشتی و بهداشت
۸	مراقبت در امور خیریه و تعاون عمومی
۹	مراقبت در امور آموزشی و تربیتی و کمک به بیکار بایی سواد
۱۰	اهدای قبول هدایا
۱۱	اتخاذ تصمیم در مورد اختلافات بین شهرداری‌ها و انجمن‌های دهات حوزه شهرستان
۱۲	اظهار نظر در موارد مربوط به درخواست سازمان‌های دیصلاح یا آسا

مأخذ: ماده ۵۱ قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان ۱۳۴۹

مغایرت و لغو آیین نامه‌های مغایر از وظایف دادگاه استان به شمار می‌رفت. تصویب این لایحه در آن مرحله خیلی زود بود و تنظیم کنندگان از چارچوب قانونی نظام جدید اطلاعی نداشتند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از شوراهای در کنار مجلس شورای اسلامی به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور یاد شده است. در قانون اساسی مشخصاً از شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا (اصل هفتم) و همینطور شورای عالی استان‌ها (اصل صد و یکم) نام برده شده، و بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنویشت خویش تأکید شده است. با وجود این، همانطور که احسن می‌نویسد «در نخستین سال‌های استقرار نظام جمهوری اسلامی، به علت شرایط خاص حاکم بر فضای سیاسی و اجتماعی کشور و بروز بحران در برخی استان‌ها، با وجود زمینه گسترده‌ای که قانون اساسی فراهم آورده بود نه تنها ترتیب تفویض اختیار به مقام‌های محلی مورد توجه قرار نگرفت بلکه اختیارات پیشین نیز کاهش یافت و دخالت و نظارت مستمر کمر سازمان‌های مرکزی فزونی یافت. نظام نوپا در مواجهه با میراث گذشته به اعمال مدیریت متمرکز در بخش‌هایی از امور جامعه پرداخت که در گذشته از حوزه امور عمومی خارج بود و اداره آنها در بخش خصوصی انجام می‌شد. برای جبران نابرابری‌های مناطق کشور در زمینه رشد و توسعه و برخورداری از تسهیلات و امکانات بیشتر، شیوه‌هایی از اداره امور تحت عنوان «شورایی، جهادی و...» ابداع شد. اینگونه اقدامات به ناگزیر بار تعهدات دولت را سنگین تر و شمار مزدو حقوق‌بگیران دولتی را افزون تر، ابعاد سازمان‌های مرکزی را گسترده تر، تمرکز تصمیم‌گیری و اجرا در کشور را بیشتر و اختیارات مقام‌های محلی را هر چه بیشتر سلب کرد» (احسن، ۱۳۷۲، ص ۹۳). در واقع اتفاق جالبی افتاده بود. از سویی از پایین تقاضا برای تغییر در عرصه‌های مختلف فعالیت‌های اجتماعی نظم موجود مدیریت آن عرصه را بی اعتبار می‌کرد و از سویی دیگر، دولت انقلابی اداره آن را بر عهده می‌گرفت و به طور متمرکز و از پایتخت با ساختن نهادی می‌کوشید نظم و سامان جدیدی در آن عرصه ایجاد کند یا

دستکم تا طراحی جدید در آینده صرفاً منابع یا حق تصمیم‌گیری راجع به منابع را نزد خود نگه دارد. افزون بر این، ضرورت تأشیرایط جنگی نیز آرمان‌خواهی را تقویت می‌کرد و همه و همه نهایتاً بر دولتی شدن و تمرکز بیشتر امور در دست حکومت مرکزی می‌انجامید.

در سال ۱۳۶۱، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور به تصویب مجلس رسید و در سال ۱۳۶۵ همین قانون به این قصد که قابل اجرائتر شود اصلاح شد و تحت عنوان «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور» به تصویب مجلس رسید، اما هیچ یک از این قوانین، جز در مورد شوراهای ده، به اجرا در نیامد. هر چند شرایط جنگی را می‌توان دلیلی برای عدم اجرای این قوانین تا سال ۱۳۶۷ به شمار آورد اما عدم اجرای قوانین شوراهای دو علت اساسی تر داشت: یکی دشواری برگزاری انتخابات مربوط به سلسله مراتبی از شوراهای که از سطح محله شروع می‌شد و به سطح کشور (شورای عالی استان‌ها) می‌انجامید. (تغییرات جزئی که در قانون ۱۳۶۵ داده شده بود به هیچ‌وجه از دشواری کار نمی‌کاست)، و دوم مخالفت با نهادهای منتخب محلی که در جمهوری جدید نیز مانند دوران گذشته در نظام سیاسی و اداری وجود داشت اما صراحتاً ابراز نمی‌شد. از یک دید کلی تر، این دو علت در واقع چیزی نبودند جز بازتاب همان ذهنیت تاریخی ترسان از عدم تمرکز که هنوز هم می‌توانست آنقدر مؤثر باشد که یک بار دیگر دست در دست دیوان سالاری محافظه کار و نفع‌پرست، مانع هر نوع کوششی در این زمینه شود.

قانون شوراهای ۱۳۶۱، برخلاف قوانین قبلی قانونی مربوط به تأسیس چند شوران بود، بلکه در واقع سلسله مراتبی از شوراهای از پایین ترین سطح (سطح محله) تا سطح ملی (شورای عالی استان‌ها) در بر می‌گرفت. شورای پایه همان شورای اسلامی محله بود که در شهرهایی که بیش از هفت محله داشتند تشکیل می‌شد. تعداد اعضای این شورا که به طور مستقیم توسط مردم محله انتخاب می‌شدند ۷ نفر بود. مدت اعتبار همه شوراهای در قانون ۱۳۶۱ دو سال بود که در اصلاحیه سال ۱۳۶۵ به ۴ سال افزایش یافت. در سطح

○ یکی از شعارهایی که در طول انقلاب پیوسته مطرح می‌شد شورا و نقش آن در حکومت اسلامی بود. هر چند شورا به معانی گوناگونی مطرح می‌شد اما یکی از مصادیق آن، سازمان‌های محلی منتخب و تصمیم‌گیر در اداره امور مملکت بود.

○ حتی پیش از تصویب قانون اساسی، لایحه قانونی شوراهای محلی در تیرماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید. برطبق این لایحه، شوراهای محلی عبارت بودند از شوراهای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان.

بالا تر، شورای اسلامی منطقه قرار داشت. این شوراهادر شهرهایی تشکیل می شد که دارای دستکم هفت منطقه باشند. نمایندگان شورای منطقه از میان شوراهای محلات با اکثریت نسبی انتخاب می شدند. به عبارت دیگر، انتخاب ۷ عضو شورای منطقه به شکل غیر مستقیم صورت می گرفت. شورای بالاتر در شهرها شورای اسلامی شهر بود. در شهرهای کوچک که کمتر از ۷ محله داشتند، انتخاب نمایندگان شورای شهر مستقیم بود. در واقع در این شهرها شورای محله و منطقه تشکیل نمی شد. اما در شهرهای بزرگ تر، اگر دستکم ۷ منطقه در شهر وجود داشت نمایندگان شورای شهر به طور غیر مستقیم از میان نمایندگان شورای منطقه و اگر شورای منطقه در کار نبود از میان نمایندگان شوراهای محلات انتخاب می شدند. شورای شهر در قانون ۱۳۶۱، هفت عضو داشت، اما مطابق اصلاحیه سال ۱۳۶۵ برحسب جمعیت، اعضای آن از ۵ نفر تا ۱۵ نفر تغییر می کرد (برای شهرهای ۵۰۰ هزار نفری و پرجمعیت تر ۱۵ عضو) شورای شهر، شهردار را منصوب و در صورت لزوم عزل می کرد. رسیدگی به تخلفات شورا و صدور دستور انحلال آن حق کمیسیونی بود که در آن يك نماینده از شورای عالی قضایی، يك نماینده از وزارت کشور و يك نماینده از شورای عالی استان ها شرکت داشتند.

گذشته از شوراهای فوق، در سطح محلی مطابق قانون ۱۳۶۱، شوراهای اسلامی ده نیز پیش بینی شده بود. اما این شوراهادر واقع سرنوشتی جدا داشتند. درست است که در قانون ۱۳۶۱ یکی از سطوح سلسله مراتب شوراهادر شورای ده بود. اما در عمل شوراهای روستایی یکی از ثمرات خودجوش انقلاب بودند. با انقلاب، شیرازه ارتباط دولت باروستاها از هم گسیخت و جوانان انقلابی روستایی در بعضی مناطق کمیته های انقلاب تشکیل دادند و تا مدت ها در روستاها گروه های مختلف سیاسی فعالیت می کردند. جهادسازندگی در تابستان سال ۱۳۵۸ به عنوان نهاد انقلابی وارد روستاها شد. هیئت های هفت نفره نیز به جهادگران پیوستند. جهادگران برای ایجاد رابطه ای منظم با مردم و سازماندهی مشارکت آنان در جهت اقدامات رفاهی و مبارزه با گروه های

مخالف، شوراهای اسلامی را پیش از تصویب قانون ۱۳۶۱ تشکیل دادند. قانون مزبور به این شوراهادر رسمیت بخشید و تشکیل آنها را بر عهده جهادسازندگی گذاشت. جهادگران نقش اصلی را در تشکیل این شوراهادر انتخاب اعضای آنها داشتند و حتی پس از اصلاحیه سال ۱۳۶۵ هم که انجام انتخابات شوراهای اسلامی روستایی را به وزارت کشور واگذار کرد بسیاری از شوراهای تشکیل شده توسط جهاد باقی ماندند و نفوذ جهاد در آنها هنوز هم باقی است. اعضای شورای اسلامی ده برحسب جمعیت روستا از ۳ تا ۷ نفر متغیر بود و اعضای آن به طور مستقیم مطابق قانون ۱۳۶۱ برای دو سال و مطابق اصلاحیه ۱۳۶۵ برای چهار سال انتخاب می شدند. رابطه این شوراهادر واقع با دواير جهادسازندگی در بخش یا شهر بود. از همین رو در این قانون هیچ مقام اجرایی که مجری تصمیمات شورا باشد پیش بینی نشده بود و رابطه شورا با مقام اجرایی انتصابی (بخشدار) نیز معلوم نبود. در هر صورت شوراهای اسلامی ده برخلاف سایر شوراهای پیش بینی شده در قانون ۱۳۶۱ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۶۵ عملاً تشکیل شدند و باقی ماندند. هر چه از تأسیس این شوراهادر می گذشت از اهمیت و نفوذشان کاسته می شد اما به هر حال تا انتخابات جدید شوراهادر سال ۱۳۷۷ در بیشتر نقاط کشور باقی ماندند و در این سال جای خود را به شوراهای جدید دادند.

مطابق قانون ۱۳۶۱، آخرین لایه از سلسله مراتب شوراهادر می توان آن را جزو سطح محلی دانست، «شورای اسلامی بخش» بود که اعضای آن به طور غیر مستقیم از میان نمایندگان منتخب شورای مرکز بخش (اعم از شورای اسلامی ده یا شورای شهر) و نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای حوزه بخش برای مدت دو سال انتخاب می شدند. مطابق قانون تعداد اعضای شورا ۷ نفر پیش بینی شده بود اما از آنجا که انتخاب ۶ نفر از میان روستاها بدون توجه به تعداد آنها کار دشواری به نظر می آمد، در اصلاحیه سال ۱۳۶۵ پیش بینی شده بود که نمایندگان شورای بخش از نماینده منتخب شورای مرکز بخش و نمایندگان منتخب شوراهای دهستان های بخش تشکیل شوند. زیرا در قانون ۱۳۶۵ افزون بر شورای اسلامی بخش،

○ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از شوراها در کنار مجلس شورای اسلامی به عنوان ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور یاد شده است.

است و از این حق برخوردار است که طرح هایی تهیه و از طریق دولت برای تصویب به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. در واقع طرح هایی که از آنها سخن گفته می شود می تواند از طرف شوراهای پایین دست به شورای عالی ارسال شده باشد. شورای عالی اسلامی استان ها در رأس سلسله مراتب شوراها قرار دارد و نقش رابط همه شوراها با دولت مرکزی و قوه مقننه را بر عهده دارد. این شورا از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استان بر اساس هر استان يك نماینده تشکیل می شود و گذشته از ارائه طرح های پیشنهادی به دولت و مجلس وظایف دیگری در زمینه برنامه ریزی و بودجه ریزی بر عهده دارد که جلو تر به آنها اشاره خواهیم کرد.

هر چند قانون ۱۳۶۱ جز در مورد شوراهای ده به اجرا در نیامد، اما از لحاظ طراحی نظامی از نهادهای متمرکز پایین تر از سطح ملی که مرتبط با یکدیگر بودند کامل ترین نمونه موجود در تاریخ کشور ماست. این قانون از لحاظ رابطه میان نهادهای انتخابی محلی و مقامات اجرایی محلی اجرایی محلی يك گام به پیش محسوب می شود، زیرا مطابق آن در صورتی که استانداران و فرمانداران نسبت به تصمیمات شورا اعتراض داشته باشند می بایست ظرف يك هفته به شورا اعلام، و تقاضای تجدیدنظر کنند. در صورتی که شورا حاضر به تجدیدنظر نشود، معترض می تواند به شورای مافوق مراجعه کند و رأی آن شورا قطعی و لازم الاجراست (ماده ۱۶، قانون ۱۳۶۱). همانطور که ملاحظه می شود تصمیم نهایی در دست نهاد انتخابی نامتمرکز باقی مانده و به مقامات اجرایی دولت مرکزی واگذار نشده است و این به معنای نهاد حاکمیت و تصمیم گیر بودن شورا است. در مورد انحلال شورا در صورت تخلف نیز قانون ۱۳۶۱ و اصلاحیه آن به نسبت قوانین قبلی رویه مناسب تری اتخاذ می کند و به جای سپردن این اختیار به وزیر کشور یا هیئت دولت، آن را به کمیسیونی می سپارد که در آن قوه قضائیه، دولت مرکزی و نماینده ای از سازمان های محلی تصمیم گیرنده (شورای عالی استان ها) وجود دارد. در مقابل به نظر می رسد نقطه ضعف قانون از لحاظ اداره امور محلی با مشارکت مردم شرایط سختی

شورایی به نام شورای اسلامی دهستان نیز پیش بینی شده بود که اعضای آن از میان اعضای شوراهای روستاهای داخل دهستان با اکثریت نسبی برای مدت ۴ سال انتخاب می شدند. البته در این قانون هم تعداد اعضای شورای بخش ۷ نفر پیش بینی شده بود. ظاهرأ تعداد دهستان های هر بخش می بایست به نحوی یا قانون شوراها تطبیق می یافت و نه اینکه قانون شوراها با تعداد دهستان ها مطابقت یابد.

در سطح میانی، مطابق قانون ۱۳۶۱ و اصلاحیه سال ۱۳۶۵ آن، دوتیوع شورا پیش بینی شده بود که در عمل هیچ يك در هیچ نقطه از کشور تشکیل نشد. نخستین آنها «شورای اسلامی شهرستان» بود که اعضای آن به طور غیر مستقیم از میان نمایندگان شوراهای اسلامی شهر (شهرها) و بخش های آن شهرستان به طور غیر مستقیم انتخاب می شدند، به این ترتیب که هر شهر تا ۳۰۰ هزار نفر جمعیت يك نماینده و به ازای هر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت شهری بیشتر يك نماینده و هر بخش نیز يك نماینده به شورای شهرستان می فرستاد. در هر صورت، تعداد اعضای شورای شهرستان نمی بایست از ۵ نفر کمتر می شد. مدت اعتبار شورا در قانون ۱۳۶۱ دوسال و مطابق قانون سال ۱۳۶۵ چهار سال بود. نحوه انحلال شورای شهرستان نیز همانند شرایط انحلال شورای شهر پیش بینی شده بود. «شورای اسلامی استان» دومین شورای پیش بینی شده بود که در واقع نهاد نامتمرکز انتخابی متعلق به لایه بالایی سطح میانی (منطقه ای) به شمار می آمد. اعضای این شورا به طور غیر مستقیم از میان نمایندگان شوراهای اسلامی شهرستان های همان استان بر اساس هر شهرستان يك نماینده انتخاب می شدند. کمترین تعداد اعضای شورای استان می بایست ۳ نفر باشد. مدت اعتبار آن نیز مانند سایر شوراها بود و مطابق همان ضوابط منحل می شد.

در قانون شوراهای ۱۳۶۱ و اصلاحیه ۱۳۶۵ از يك شورای سطح ملی نیز به نام «شورای عالی اسلامی استان ها» سخن به میان آمده است. البته این شورا ابتکار قانون پیش گفته نیست بلکه ظاهرأ همان شورایی است که در اصل یکصد و یکم قانون اساسی تحت عنوان «شورای عالی استان ها» آمده

است که برای انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان در قانن پیش بینی شده است. نتیجه این شرایط در مورد انجمن های ده این بود که از افرادی که در اداره امور روستا تجربه اندوخته بودند استفاده نشد و به نظر بعضی از صاحب نظران این موضوع تأثیر منفی در عملکرد شوراهای داشت (طالب، ۱۳۷۱).

آخرین قانونی که به تصویب مجلس رسید است و در حال حاضر در جمهوری اسلامی ایران مبنای رسمی عملکرد شوراهای به شمار می آید، قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵) است. مطابق ماده ۲ این قانون، شوراهای عیار تندر از شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک. در واقع این قانون فقط به نهادهای نامتمرکز سطح ملی پرداخته و سازمان های محلی سطح میانی را که در قانون اساسی از آنها نام برده شده است و در قوانین قبلی به تفصیل به آنها پرداخته شده، مورد غفلت قرار داده است. به نظر می آید انگیزه قانون گذار از چنین اقدامی محدود کردن دامنه کار به منظور قابل تحقق ساختن نتیجه کار بوه باشد و نه مخالفت با نهادهای انتخابی در سطح میانی، و در هر حال قوانین قبلی برای تأسیس آن نهادها کافی است. در این قانون دوره فعالیت شوراهای ۴ سال است. شورای روستا بین ۳ تا ۵ نفر عضو دارد (برای روستاهای با بیشتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت پنج نفر) و اعضای شورای بارای مستقیم انتخاب می شوند. یکی از ابتکارات این قانون تعریف یک مقام اجرایی به نام دهیار است که نه منصوب بخشدار بلکه منتخب شورای روستاست و وظیفه اجرای مصوبات شورا را به عهده دارد. وظایف دهیار همان وظایفی است که از قانون کدخدایی (۱۳۱۴) تا قانون دهبانی (۱۳۵۴) و طرح همیار روستای جهاد سازندگی همواره به آنها اشاره شده و به طور معمول هر مقامی که مدیریت اجرایی یک روستا را بر عهده گیرد باید انجام دهد (در جدول ۱۵ وظایف دهیار با وظایف دهیان مقایسه شده است). شورای روستا، دهیار را برای مدت ۴ سال انتخاب می کند و او را به بخشدار برای صدور حکم معرفی می نماید (جدول ۱۰).

گذشته از شورای روستایی، در قانون سال ۱۳۷۵ شورای اسلامی بخش نیز پیش بینی شده است. این شورا ۵ عضو دارد که از میان نمایندگان

منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش به طور غیر مستقیم انتخاب می شوند. نوآوری که در اینجا به کار گرفته شده، جدا کردن شهر و روستا در بخش و حذف شورای دهستان قانون ۱۳۶۵ است. شورای بخش نماینده جامعه روستایی و شورای شهر نماینده جامعه شهری است و ترکیب این دو با یکدیگر در شوراهای سطح بالاتر (شهرستان) انجام خواهد گرفت. این نوآوری در واقع راه را برای آسان کردن تقسیمات کشوری و حذف سطح دهستان باز می کند. مدت اعتبار این شورا ۴ سال است.

شورای اسلامی شهر، نهاد غیر متمرکز است که مردم شهر را نمایندگی می کند و امکان اداره شهرها با مشارکت خود مردم را فراهم می آورد. تعداد اعضای شورای اسلامی شهر بر حسب جمعیت شهر از ۵ نفر تا ۱۵ نفر متغیر است. تنها شورای شهر تهران ۱۵ عضو دارد. سایر شهرهای بالاتر از یک میلیون نفر ۱۱ نماینده در شورای شهر خود دارند. انتخابات شورای شهر مانند انتخابات شورای روستایی مستقیم است. اولین وظیفه شورای شهر، انتخاب شهردار است. شهردار مجری تصمیمات شورای شهر است. شورای شهر بر فعالیت شهرداری نظارت دارد و مراقب حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی های نقدی و جنسی آن است و حساب در آمد و هزینه شهرداری را تحت نظارت خود دارد. شهردار برای ۴ سال انتخاب می شود (جدول ۹).

نوآوری دیگری که در قانون شوراهای ۱۳۷۵ مشاهده می شود، تعریف «شورای اسلامی شهرک» به عنوان یک نهاد نامتمرکز مستقل است. مطابق ماده (۹) قانون ۱۳۶۵، شهرک هایی که در محدوده قانونی شهرها قرار داشتند در حکم محله یا منطقه محسوب می شدند و شهرک هایی که خارج از محدوده قانونی شهرها قرار داشتند روستا به حساب می آمدند، اما در این قانون، شهرک سکونتگاه مستقلی است که می تواند شورا داشته باشد. شورای شهرک بر حسب جمعیت شهرک از ۳ تا ۵ نماینده تشکیل می شود که به طور مستقیم توسط اهالی شهرک برای یک دوره ۴ ساله انتخاب می شوند. با توجه به افزایش تعداد شهرک ها و مسائل خاص آنها و نبود شهرداری مستقل در آنها،

○ عدم اجرای قوانین شوراهای دو علت اساسی داشت: یکی دشواری برگزاری انتخابات مربوط به سلسله مراتبی از شوراهای که از سطح محله شروع می شد و به سطح کشور (شورای عالی استانها) می انجامید، و دوم، مخالفت با نهادهای منتخب محلی که در جمهوری جدید هم مانند دوران گذشته در نظام سیاسی و اداری وجود داشت اما صراحتاً ابراز نمی شد.

ردیف	وظایف و اختیارات مطابق ماده ۶	نوع وظیفه	نقش شورا
۱	ارائه طرح و پیشنهاد در زمینه جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ مزارع و عمران و اماکن عمومی به شورای بخش	مشورتی	کار گزار بالا
۲	همکاری با مسئولین اجرایی در امور اجتماعی، فرهنگی، عمرانی و اقتصادی	اجرایی	کار گزار بالا
۳	کوشش در جهت احیاء و لایروبی قنوات و نهرها	اجرایی	مدیریت محلی
۴	همکاری و هماهنگی در امور مربوط به جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران	اجرایی	کار گزار بالا
۵	کمک به امر سواد آموزی با تشکیل کلاس برای اهالی	اجرایی	مدیریت محلی
۶	پیگیری در جهت اجرای پروژه‌های اختصاص یافته عمرانی	نظارتی	مدیریت محلی
۷	ایجاد تعاونی‌ها	اجرایی	مدیریت محلی
۸	همکاری با وزارت کشاورزی و دیگر ارگان‌هایی که در رابطه با روستا فعالیت دارند	اجرایی	کار گزار بالا
۹	نظارت بر مسئولین اجرایی و نهادهای انقلابی در امور اجتماعی، فرهنگی، عمرانی و اقتصادی	نظارتی	کار گزار بالا
۱۰	مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت ده	نظارتی	مدیر محلی
۱۱	نظارت در جهت اجرای پروژه‌های اختصاص یافته عمرانی	نظارتی	مدیر محلی
۱۲	نظارت بر تعاونی‌ها	نظارتی	مدیر محلی
۱۳	ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت	اجرایی	مدیر محلی
۱۴	تشویق اهالی ده به ایجاد کارهای دستی و توسعه صنایع روستایی	اجرایی	کار گزار بالا
۱۵	تشویق مردم به نگهداری و تأسیس مساجد و تکابا و یقاع متبرکه و حفظ آثار باستانی	اجرایی	کار گزار بالا
	نوع و ماهیت وظایف	اجرایی ۶۰ درصد	کار گزار بالا ۴۶/۵ درصد
		مشورتی و نظارتی ۴۰ درصد	مدیر محلی ۵۳/۵ درصد

○ هر چند قانون ۱۳۶۱ شوراها جز در مورد شوراها ده به اجرا در نیامد اما از لحاظ طراحی نظامی از نهادهای متمرکز پایین تر از سطح ملی که مرتبط با یکدیگر بودند کاملترین نمونه موجود در تاریخ ماست.

آغاز در تأسیس این نهاد وظیفه عمرانی بر وظیفه مدیریتی و حاکمیتی غلبه داشت. با وجود این، از آنجا که همه فعالیت‌های شورا و جهادگران در قالب فعالیت‌های انقلابی و نه صرفاً انجام وظیفه اداری صورت می‌گرفت هر جا لازم بود وظیفه مبارزه با مخالفان انقلاب و حکومت را نیز بر عهده گرفتند. در آیین نامه داخلی شوراهای اسلامی روستا که کمی پس از تصویب قانون توسط مرکز هماهنگی شوراهای اسلامی روستا تهیه شد و در اختیار کلیه جهادگران قرار گرفت وظیفه پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی از طریق مبارزه با کلیه گروه‌های ضد اسلام و ضد ملت مسلمان بر طبق قوانین جمهوری اسلامی و ایجاد روحیه همکاری

تأسیس شورای شهرک گامی اساسی در اداره صحیح امور آنهاست. در مجموع می‌توان گفت قانون ۱۳۷۵ قانونی است که برای اجرا نوشته شده است و واضعین آن کوشیده‌اند تا کمترین ابهام را بیافرینند.

د. نهادهای نامتمرکز انتخابی پس از انقلاب اسلامی: عملکرد

از میان نهادهای محلی انتخابی که در این دوره در قانون پیش‌بینی شده بود، تنها شوراهای اسلامی روستا در عمل تشکیل شدند و به فعالیت پرداختند. این شوراهای توسط جهاد سازندگی تشکیل شدند. از همین نکته می‌توان فهمید که از

ردیف	وظایف و اختیارات مطابق ماده ۶۸	نوع وظیفه	نقش شورا
۱	نظارت بر حسن اجرای تصمیمات خود	نظارتی	مدیریت محلی
۲	بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط	مشاوره‌ای	کارگزار بالا
۳	جلب مشارکت و خودداری مردم و همکاری با مسئولان اجرایی و زار تخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا کار می‌کنند	اجرایی	مدیریت محلی
۴	توجیه سیاست‌های دولت و تشویق روستاییان به اجرای آنها	اجرایی	کارگزار بالا
۵	نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی روستایی	نظارتی	کارگزار بالا
۶	همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث و اداره تأسیسات عمومی	اجرایی	کارگزار بالا
۷	کمک رسانی و امداد در مواقع اضطراری و کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودداری‌های محلی	اجرایی	مدیریت محلی
۸	تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها	اجرایی	مدیریت محلی
۹	ایجاد زمینه مناسب برای اجرای مقررات بهداشتی و بهداشت محیط	اجرایی	مدیریت محلی
۱۰	همکاری و نابریوی انتظامی برای برقراری نظم و امنیت عمومی	اجرایی	کارگزار بالا
۱۱	ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی برای فعالیت‌های تولیدی و زار تخانه‌ها و سازمان‌های دولتی	اجرایی	کارگزار بالا
۱۲	جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی	اجرایی	مدیریت محلی
۱۳	انتخاب و عزل دهیار برای ۴ سال و معرفی لوبه بخشدار برای صدور حکم	تصمیم‌گیری	مدیریت محلی
	در صد نوع و ماهیت وظیفه	اجرایی ۶۹ درصد	عامل حکومت مرکزی ۴۶ درصد
		نظارتی و مشاوره‌ای و تصمیم‌گیری ۳۱ درصد	مقام محلی ۵۴ درصد

○ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ تنها به نهادهای نامتمرکز سطح ملی پرداخته و سازمان‌های محلی سطح میانی را که قانون اساسی از آنها نام برده مورد غفلت قرار داده است.

مردم با مسئولان کشوری برای حفظ تدلوم انقلاب اسلامی پیش بینی شده بود. جهادگران به روستاها آمدند و ظرف کمتر از دو سال بیش از ده هزار شورای اسلامی به وجود آوردند. در شوراهای اسلامی تأسیس شده با کمک جهاد سازندگی، اعضای انجمن‌های ده که انتخابات آنها پیش از انقلاب صورت گرفته بود، اعضای خانه‌های اصناف، کدخداها و اعضای سایر نهادهای روستایی سابق مطابق قانون شوراهای کناره گذاشته شدند و اعضای شورا از هر نوع همکاری با ایشان منع شدند. اما همه رهبران سابق جامعه روستایی جزو عوامل رژیم نبودند بلکه بسیاری از آنها جزو ریش سفیدان روستا بودند که رهبران طبیعی و سنتی روستا محسوب می‌شدند و نفوذ کلام و تجربه کافی در محیط روستایی داشتند. کنار ماندن این گروه، توانایی‌های مدیریت غیرمتمرکز روستایی را کاهش می‌داد، به ویژه آنکه بعضی جوانان انقلابی عضو شورا خواهان ایجاد تغییرات ریشه‌ای در زندگی روستایی بودند و بیش از آنکه به افکار عمومی روستا توجه کنند و نماینده آنها باشند، دل به شهر داشتند و به توصیه‌های جهادگران و اعضای هیئت‌های هفت نفره و انقلابیون جوان شهری عمل می‌کردند.

با آغاز جنگ، شوراهای روستایی فعال به حمایت از رزمندگان پرداختند و از طریق جمع‌آوری کمک‌های مردمی و تهیه و ارسال مواد غذایی و تشویق و اعزام داوطلبان به جبهه نقش خود را در جنگ تحمیلی ایفا کردند. البته در این

مردم با مسئولان کشوری برای حفظ تدلوم انقلاب اسلامی پیش بینی شده بود. جهادگران به روستاها آمدند و ظرف کمتر از دو سال بیش از ده هزار شورای اسلامی به وجود آوردند. در شوراهای اسلامی تأسیس شده با کمک جهاد سازندگی، اعضای انجمن‌های ده که انتخابات آنها پیش از انقلاب صورت گرفته بود، اعضای خانه‌های اصناف، کدخداها و اعضای سایر نهادهای روستایی سابق مطابق قانون شوراهای کناره گذاشته شدند و اعضای شورا از هر نوع همکاری با ایشان منع شدند. اما همه رهبران سابق جامعه روستایی جزو عوامل رژیم نبودند بلکه بسیاری از آنها جزو ریش سفیدان روستا بودند که رهبران طبیعی و سنتی روستا محسوب می‌شدند و نفوذ کلام و

وظایف دهیان	وظایف دهیار
مطابق قانون تشکیل انجمن ده و دهیانی (۱۳۵۴)	مطابق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵)
<p>اجرای کلیه مصوبات انجمن ده</p> <p>حفظ نظم و اطلاع به نزدیکترین پاسگاه ژاندارمری</p> <p>اعلام فرامین و قوانین و تصمیمات و مقررات عمومی دولت</p> <p>مراقبت در حفظ آثار باستانی و تأسیسات عمومی</p> <p>همکاری با مأمورین دولتی (مأموران اجرای مقررات خدمت و وظیفه عمومی، سازمان‌های دولتی که در ده انجام وظیفه می‌کنند، کمک به پیشرفت امور شرکت‌های تعاونی روستایی و همکاری با سپاهیان دانش، بهداشت و ترویج و آبادانی)</p> <p>حل اختلاف بین اهالی ده باره محل‌های کدخدانشانه</p> <p>به هنگام بروز حوادث و سوانح فوق‌العاده مراتب را به بخشدار گزارش کند</p> <p>مراقبت کامل در نگهداری و بهره‌برداری از تأسیساتی که بر اثر اجرای طرح‌های عمرانی ایجاد گردیده است</p> <p>حفظ و اداره اموال و دارایی‌های ده</p> <p>اجرای دستور العمل‌های بخشدار و اعلان فرامین و مقررات عمومی که توسط بخشدار ابلاغ می‌شود</p> <p>ثبت اسامی ساکنان ده و ذکر تغییرات آن برای ارائه به مأمورین ثبت احوال و مرکز آمار ایران</p>	<p>اجرای تمام مصوبات شورای روستا</p> <p>همکاری با نیروی انتظامی، ارسال گزارش جرائم، اجرای مقررات و وظیفه عمومی، حفظ نظم، حل اختلافات</p> <p>اعلام فرامین و قوانین دولتی</p> <p>مراقبت و حفظ نگهداری تأسیسات عمومی</p> <p>همکاری با سازمان‌ها و نهادهای دولتی</p> <p>مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی</p> <p>همکاری با سازمان ثبت احوال</p> <p>همکاری با مسئولین در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی</p>

دوره پایگاه‌های مقاومت مسلح بسیج نیز در روستاها تشکیل شدند و برای فعالیت خود از نفوذ شورا کمک گرفتند و در کنار شورا بودند و اغلب اعضای مشترک داشتند. این فعالیت‌ها تا پایان جنگ ادامه داشت.

شرایط عمومی جامعه دولت را و ادار به سهمیه‌بندی کالاهای اساسی کرد. کار توزیع کالاهای کوپنی مصرفی خانوارهای روستایی، صدور معرفی‌نامه‌های مختلف برای دریافت مصالح ساختمانی، کود، سم، بنر و سایر کالاهای کمیاب به قیمت دولتی به واسطه تعاونی‌های روستایی انجام می‌شد یا اینکه مستقیماً بر عهده شوراهای اسلامی روستایی بود. جهاد سازندگی، وزارت کشاورزی، ستاد بسیج اقتصادی و وزارت بازرگانی در کار توزیع کالاهای شوراهای کمک می‌کردند. این وظیفه بسیاری از فعالیت‌های شوراهای تحت تأثیر قرار داد و عمده وقت شوراهای

را برای سالها گرفت. توزیع کالاها و امکانات توسط شورا باعث می‌شد که روستاییان بر اساس نیازهایشان رابطه خود را با شورا تنظیم کنند و به نیت دسترسی بهتر به امکانات دولتی بکوشند تا به اعضای شورا نزدیکتر شوند. بنابراین کسی با شورا مخالفت نمی‌کرد؛ نه ریش سفیدان کنار مانده و نه جوانان. اما شوراهایی که نتوانسته بودند پیوندهای خوبی با مردم روستا و به ویژه با اشخاص بانفوذ و برجسته اجتماع روستایی (ریش سفیدان، بزرگان طوایف، معلمان) برقرار کنند اندک تیدیل به نهادی شدند که صرفاً امکاناتی را که از شهر در اختیارشان قرار می‌گرفت در میان روستاییان توزیع می‌کردند. بنابراین بیشتر نماینده دولت و شهر می‌نمودند تا نماینده مردم روستا.

از اواسط جنگ و به ویژه پس از آن، شوراهای روستایی به سرعت رو به ضعف گذارند. علل این ضعف متعدد بود از جمله:

۱- محدودیت بودجه و امکانات جهاد سازندگی یا تخصیص آنها به فعالیت های دیگر و دیوانسالارانه شدن ساختار جهاد باعث شد که امکاناتی که از سوی جهاد به سوی شوراهای جریان می یافت به شدت کاهش یابد.

۲- دستگاه های دولتی کماکان برای پیشبرد مقاصد خود نهادهای دیگری تأسیس می کردند و حاضر به هماهنگ کردن امور خود با سازمان های محلی مثل شوراهای نبودند. مراکز خدمات کشاورزی، شورای عمران روستا و دیگر نهادهای نظام اداری متمرکز بنا به سنت مألوف خود نهاد انتخابی محلی را جدی نمی گرفتند و هر وزار تخانه مستقلاً و بدون هماهنگی با دیگران به روستا مراجعه می کرد.

۳- تقویت نظام قانونی و فعالیت قوه قضاییه در حفظ حقوق مالکیت مالکان و خرده مالکان و مخالفت مقامات سیاسی با اقدامات به نظر ایشان «تندروانه» اعضای شورا.

۴- پایان جنگ و آزاد شدن توزیع بسیاری از کالاها و کم اهمیت شدن نقش کالاهای کوبنی در زندگی مردم نیز بخش بزرگی از وظایف شوراهای را از دوش آنها برداشت و رابطه منفعت جویانه میان شورا و مردم را کم رنگ کرد.

در شرایط جدید، شوراهایی که ارتباط عمیقی با مردم نداشتند و بیشتر برون گرا بودند از فعالیت افتادند. اعضای جوان آنها نیز در این فاصله در اثر ارتباط با شهر و تحصیل یا خدمت در جبهه ها از روستاها رفتند و در شهرها ساکن و جذب نظام اداری شدند. انتخابات جدید در آنها برگزار نشد و در سال ۱۳۷۷ که مجدداً انتخابات شوراهای برگزار شد، جز پوسته ای از آنها باقی نمانده بود. اما مشاهداتی که نگارنده در سال ۱۳۷۷ در مازندران و خوزستان به هنگام مطالعه نظام اجرایی روستایی در طرح مطالعات روستایی و فقرزدایی بانک جهانی داشت، نشان می داد که شوراهایی که توانسته بودند با مردم پیوند خوبی برقرار کنند هنوز هم علیرغم رهاشدگی ناشی از مخالفت مقامات اداری با نهادهای محلی و فقدان حمایت از طرف شوراهای بالاتر، فعال بودند و نقشی مناسب در اداره روستا ایفا می کردند.

در تمام طول دوران بعد از انقلاب تا پایان سال

۱۳۷۷ اداره امور شهرداری ها و شهرها مطابق ماده واحده ای به وزیر کشور به عنوان قائم مقام شورای شهر سپرده شده بود. شهرداری ها کم و بیش شبیه یک اداره کل زیر نظر فرماندار و استاندار و با حمایت های ادارات تخصصی در وزارت کشور اداره می شدند. پاسخگویی به جامعه محلی در کار نبود، فقط گاه و بیگاه شهرداران مجبور می شدند به پرسشهای نمایندگان مجلس شورای اسلامی پاسخ دهند. در این فاصله می توان دو دوره در مدیریت شهرها تشخیص داد: یکی مدیریت غیرفعال متکی به بودجه دولت تا سالهای اولیه پس از پایان جنگ، و دوره دوم دوره فعال تر شدن مدیریت شهری و تلاش شهرداری ها برای خودکفا شدن و اداره امور شهرها در سطح محلی. رشد سریع شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ و پیدایی بحران های ناشی از عقب ماندن امکانات شهری از جمعیت، و همینطور مشکلات عظیم زیست محیطی، شهرسازی و اجتماعی- فرهنگی که هر لحظه افزایش می یافت و ارتباط مستقیم با تمرکز جمعیت و فعالیت در شهرها و به ویژه شهرهای بزرگ داشت، مقامات کشور را وادار می کرد که به هر حال به این مسائل توجه نشان دهند و به کارایی شهرداری ها بپردازند. اما ساختار اداری مناسب برای این کار در دست نبود. نظام اداری متمرکز غیرمترکم و بخشی ما، فقدان وجود قوانین دقیق تخصصی شهری که امروزه شرط لازم زندگی شهری مطلوب ساخته می شود، فقدان تخصص و مهارت مدیریت شهری مانع از آن بود که نظام مدیریت و برنامه ریزی بتواند گرهی از مشکلات کور مسائل شهری باز کند و بارقه امید را برافروزد.

اختلاف میان مناطق و استانها نیز یکی دیگر از مشکلات مملکت بود. در فاصله دو دهه پس از انقلاب، اعتبارات قابل توجهی صرف مناطق محروم شده است، اما ضعف مدیریت محلی و نظام اداری متمرکز و بخشی مانع طراحی و برنامه ریزی منطقه ای موفق بوده است. ادارات کل بخشی موجود هر یک راه خود را می رفتند و هماهنگی میان بخشی در سطح استان و شهرستان به نحو مؤثری انجام نمی شد و سطح ملی نیز برای هماهنگی در تصمیمات در سطوح پایین تر خیلی دور بود.

○ در فاصله دو دهه پس از انقلاب، اعتبارات قابل توجهی صرف مناطق محروم شده اما ضعف مدیریت محلی و نظام اداری متمرکز و بخشی مانع طراحی و برنامه ریزی منطقه ای موفق بوده است.

منتشر شده در این مورد به تفصیل بحث شده است و خواننده می‌تواند برای بحث مفصل تاریخی به آنها مراجعه کند. از جمله احسن (۱۳۷۲) و سازمان برنامه (۱۳۷۳)

منابع و مأخذ

احسن، مجید (۱۳۷۲) تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن. تهران، وزارت و مسکن و شهرسازی.
تصدیقی، بهروز، (۱۳۶۵) بودجه‌بندی غیر متمرکز، تهران، وزارت برنامه و بودجه.
صوبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۶۵) تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمنهای شهر در نظام کنونی عدم تمرکز، تهران، وزارت برنامه و بودجه.
طالب، مهدی (۱۳۷۱) مدیریت روستایی در ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۶۶). اقتصاد سیاسی ایران: استبداد و شبه‌ملرنیسم (۱۳۵۷-۱۳۰۹)، مترجم محمدرضا نفیسی و کامیاب عزیزی، تهران، پایروس (دو جلد).

وزیرنیا، مهدی (۱۳۵۳) سازمان‌های اداری در ایران، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت، دانشگاه تهران.

Bill, James A. (1972) *The Politics of Iran: Groups, Classes, and Modernization*, Columbus, Ohio, Charles Merrill, Sills, D.L. (ed). (1972) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan Company, Free Press

قوانین:

اصول متمم قانون اساسی مشروطه مربوط به انجمن‌ها اصل ۲۴ و ۹۰ تا ۹۳.

قانون بلدی (۱۲۸۶)

قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران (۱۳۱۶)

قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان (۱۳۴۹)
اصلاح بعضی از مواد قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان (۱۳۵۱)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل هفتم و اصول یکصد تا یکصد و هشتم (۱۳۵۸)

لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۹)

قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۱)
قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری (۱۳۶۵)

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۵۷).

در پاسخ به مسائل فوق و مسائل دیگر سرانجام در اسفندماه سال ۱۳۷۷، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در کل کشور برگزار شد و عمده شهرها و روستاهای کشور دارای شوراهای شهرداران و دهیاران انتخابی شدند. شور و شوق عمومی برای شرکت در انتخابات این شوراهای شور و شوق نمایندگان انتخاب شده برای خدمت به شهر و روستای خود قابل وصف نبود. اما تجربه تاریخی نشان می‌دهد تا نظام اداره امور کشور متحول نشود و از الگوی متمرکز غیر مترکم فعلی گامی به پیش نگذارد، شوراهای اسلامی شهر و روستا (و بعدها بخش و شهرستان و استان) قادر نخواهند بود کاری از پیش ببرند.

یادداشتها

1. unitary state
2. delegation
3. devolution

۴. در لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران بر اختیارات استانداران تأکید شده است. هم‌اکنون نیز تمایل به افزایش اختیارات این مقام وجود دارد. قانون فوق به استانداران حق بلزسی سازمانها و ادارات دولتی را می‌دهد. نظرات استاندار بارنیس واحد مربوطه مطرح می‌شود اگر با کمک وی مشکل حل نشد، استاندار با وزیر متبوع واحد مذاکره خواهد کرد و اگر به این ترتیب هم مشکل برطرف نشد، استانداران موضوع را به اطلاع وزیر کشور می‌رسانند نامبرده نیز موضوع را در هیئت وزیران مطرح می‌کند و هیئت وزیران تصمیم‌گیری و نتیجه را به استاندار اعلام می‌کند. اما باید توجه داشت که همواره وزرا با این استدلال که آنان مسئول و پاسخگوی مسائل بخش هستند و مجلس می‌تواند ایشان را استیضاح کند از موضع قوی‌تری نسبت به استانداران برخوردارند و از آن گذشته، تمرکز فعالیت‌های تخصصی و طراحی‌ها در وزارتخانه در تهران همواره پشتوانه‌ای برای دفاع وزیرتخانه از مواضع خود و مدیر کل خود می‌باشد.

۵. از جانب شمال هیطالیان و سکاها در دوران باستان تا ترکان آسیای مرکزی (مغول و ترکمن و ازبک و تاتار و...) و بعدها ارتش ترلر. از سمت غرب از بابل و آشور عهد ماد تا امپراتوری روم و بیزانس از عهد اشکانی به بعد و اعراب و بعدها عثمانی و انگلستان و از سمت جنوب نیروی دریایی پرتغال و انگلیس و از شرق باز تورانیان و بعدها قبایل افغان.

۶. در گزارش‌هایی که پیش از این توسط صاحب‌نظران

○ تا نظام اداره امور کشور متحول نشود و از الگوی متمرکز غیر مترکم فعلی گامی به پیش نگذارد شوراهای اسلامی شهر و روستا (و بعدها شوراهای بخش و شهرستان و استان) قادر نخواهند بود کاری از پیش ببرند.