



نکاتی چند درباره «شوراهای اداری»

# شورا و مدیریت در ایران و اسلام

از: غلام ابوالفتحی

شورا از ریشه دارترین اصول عرفی و مقررات سنتی و از بارزترین شیوه‌های عقلانی در زندگی جمعی است. قدیمی‌ترین شیوه‌ها و روش‌های مدیریت در تکاپوی اجتماعی نوع بشر، نمودها و نشانه‌هایی از نظام شورائی را به همراه دارد. حتی حکومت‌های استبدادی گاهی سعی بر آن داشته‌اند که با استفاده از شورا و نظام شورائی در مقاطع خاصی از یک سو مردم را قانع و آرام سازند و از سوی دیگر نوعی تحدید قدرت مطلقه و پرهیز از خودکامگی‌ها و خودمحوریها را اعمال نمایند.

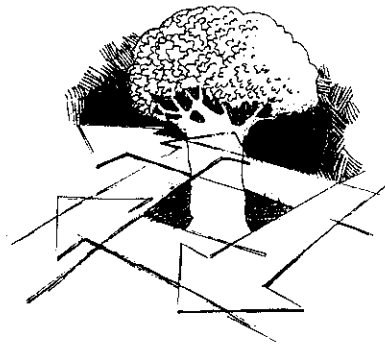
باتوجه به شیوه اسلام در امضای سنتهای منبعث و سازنده اقوام و ملل و تاکید بر حفظ مقررات و ضوابط عرفی مفید و خلاق که در احکام امضائی اسلام به وضوح دیده می‌شود جای تعجب نیست که این آئین فطری در مورد اصل شورا نیز شیوه عقلا و آئین عرف را پذیرفته و بر آن صحنه نهاده است.

باتوجه به ماهیت حکومت اسلامی، قوانین و موازین این حکومت تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی بوده و در جهت گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند و نظر به مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه، باید زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیریهای سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم آورد. به‌طور کلی چون رشد و حرکت تکاملی و رسیدن به عدل و قسط در جامعه اسلامی جز از طریق مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه سیاسی نمی‌تواند تحقق یابد، اصل شورا برای

حکومت اسلامی، نهادی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

اصل شورا به‌عنوان شیوه‌ای در مدیریت جامعه اسلامی بر پایه مبانی قرآن و سنت استوار است و با توجه به آیات قرآن که در زمینه خصایص و شیوه عملکرد مومنان (امرهم شوری بینهم) و نیز به‌صورت دستوری بر پیامبر (ص) «وشاورهم فی الامر» آمده و نیز با بررسی نمونه‌های عملی در سیره پیامبر اسلام (ص) که در جنگ بدر واحد و خندق و همچنین در جریان عهدنامه پیامبر با مردم طائف دیده می‌شود باید غیرقابل انکار و تردید تلقی گردد.

\* به‌طور کلی چون رشد و حرکت تکاملی و رسیدن به عدل و قسط در جامعه اسلامی جز از طریق مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه سیاسی نمی‌تواند تحقق یابد اصل شورا برای حکومت اسلامی، نهادی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.



به‌طور کلی مشروعیت اصل شورا را می‌توان به‌گونه‌ای از اجماع و سیره مسلمین که از ادله معتبر و منابع فقه بشمار می‌رود، به‌دست آورد. همچنین دلیل عقل نیز به‌خاطر نزدیکتر بودن به واقع، نتیجه شور و تبادل نظر بر لزوم رعایت شورا در امور مربوط به مصالح عمومی حکم می‌کند و اصل شورا از مستقلات عقلیه بشمار می‌رود.

اصل شورا در اسلام اختصاص به مسائل فردی و شخصی ندارد و قابل تعمیم به همه امور و شئون اجتماعی و سیاسی و اقتصادی و مسائل حکومتی است زیرا ملاک و معیاری که در مورد شور در روایات آمده همه امور و شئون زندگی اجتماعی را شامل می‌گردد.

از آنجا که هر شوری مستلزم نوعی آزادی و اختیار است و اسلام در پاره‌ای از موارد قلمرو آزادی و اختیار را محدود کرده است. ناگزیر اصل شورا نیز محکوم این اصل است و از این رو قلمرو شورا در دو مورد زیر محدود می‌گردد.

- ۱ - در مورد الزامات شرعی و احکام ثابت الهی که با شور قابل تغییر نیست و اصل شورا می‌تواند، تنها راه اجرا و برنامه‌ریزی آن را مشخص کند.
- ۲ - الزامات و فرامینی که بر اثر تصمیم‌گیری پیامبر (ص) و امام (ع) و ولی فقیه در حوزه عناوین ثانوی و احکام متغیر و اوامر حاکم شرع صادر می‌گردد.

به‌طور کلی مساله مهم، کیفیت اجرای این اصل اسلامی است که به دو صورت قابل تصور است:

- ۱ - شورا به‌عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل و نظارت بر مدیریت. چنین شورائی از مسئولیت‌های مدیریت مبرا است و تصمیم‌گیری نهائی با مدیریت بوده و شورا نمی‌تواند مانع جریان عملی مدیریت باشد. البته در صورت مشاهده خلاف می‌تواند از طریق مراجع قانونی مدیریت را بازخواست نماید. به‌عبارت دیگر می‌تواند در صورت مشاهده خلاف، اخطار کند و یا از طریق مراجع قانونی مدیریت را مورد سوال و یا مواخذه قرار دهد.
- ۲ - شورا به‌عنوان مقام تصمیم‌گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده‌دار کلیه مسئولیتها و وظائف مدیریت سازمان، که در این صورت مدیریت به‌طور گروهی بوده و اداره امور تشکیلات منوط به نظر شورا خواهد بود.

کاربرد دوگونه شورا متفاوت و در مسائل حاد فوری و فوری و فوری معمولاً نوع اول و در موارد بنیادی

و درازمدت و غیرفوتنی نوع دوم به کار گرفته می‌شود. بدیهی است در مسائلی مانند امور نظامی که به فرامین آنی احتیاج دارد اعمال نوع دوم شورا می‌تواند ضایعات جبران‌ناپذیری را به دنبال داشته باشد و بدین ترتیب فرصتهای ذیقیمی از دست برود.

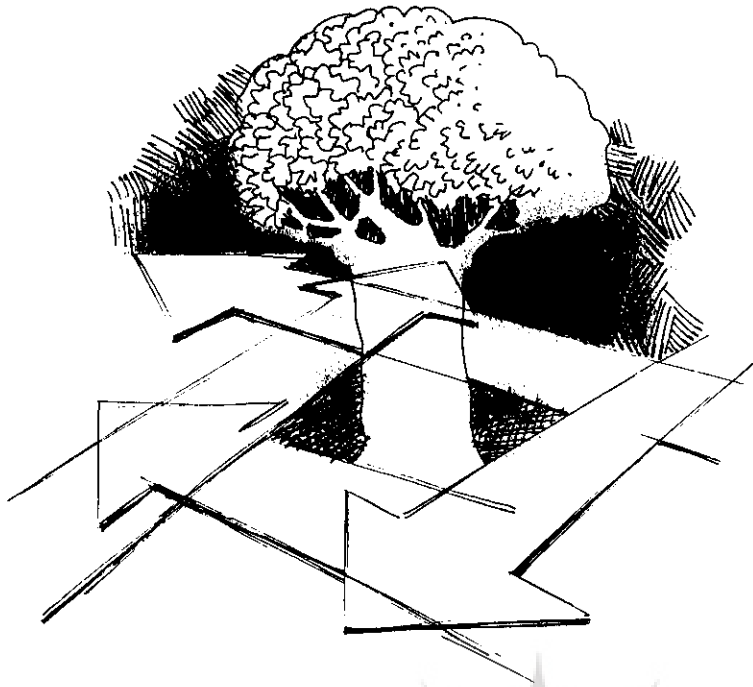
### اصل شورا در قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر دو نوع شورا پیش‌بینی شده و بنابه ضرورت از هر دو نظام بهره‌گیری شده است. به این ترتیب که نظام شورائی در شورای نگهبان، خبرگان رهبری، مجلس شورای اسلامی، شوریاعالی امنیت ملی و شورای وزیران (هیئت وزیران)، در اموری که به تصویب هیات وزیران می‌رسد و هر وزیر مسئول اعمال دیگر وزیران نیز هست «اصل ۱۳۷ قانون اساسی» از نوع دوم بوده و شوراهاى روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی پیش‌بینی شده از نوع اول است، زیرا این شوراها در کنار مسئولان دولتی و طبق ضوابط و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و تحت شرایط خاصی عمل می‌کنند.

کلیه شوراهاى اسلامی که در کنار مدیریت‌های نظامی، صنعتی، کشاورزی و سازمانهای اداری کشور تشکیل می‌گردد از نوع اول بوده و جنبه هدایت و ارشاد و فکردهی دارند. شوراهاى محلی که قانون آن در تاریخ ۱۴ تیرماه سال ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید و نیز شوراهاى شهر که لایحه قانونی آن در تاریخ ۲۴ مهرماه سال ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید و قانون تشکیل شوراهاى اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی و قانون اصلاح این قانون مصوب ۱۳۶۵ به دلیل محدودیتهایی که از نظر اختیارات و صلاحیتهای قانونی دارد و علاوه بر آنکه صلاحیت و حدود آن را مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد، مجبور به رعایت اصول کلی و شالوده‌های اساسی که از طرف دولت مرکزی و یا هر وزارتخانه تعیین می‌شود هستند، از نوع اول «شورا» به‌شمار می‌آیند.

### ماهیت تشکیلاتی شورا

در حکومتهای استبدادی، دولت با مفهوم وسیعی که در حکومتهای امروز وجود دارد هیچگاه تحقق نیافته بود. وزیران اعظم در دوران استبداد که در همه دوره‌های تاریخ سیاسی از طرف شاه انتخاب می‌شدند وظایف سیاسی خود



\* در قانون اساسی جمهوری اسلامی و نیز قانون اساسی قبلی به‌طور صریح یا حتی ضمنی به شوراهاى اداری که هم‌عرض و موازی با وزارتخانه‌ها و در ارتباط با وظایف خاصی تشکیل گردیده‌اند اشاره نشده است.

قدرت و نفوذی نداشته‌اند. پادشاهان صفوی در موارد لزوم با صدراعظم و رجال کارآزموده مشورت می‌کردند و درباره مسائل مختلف تصمیم می‌گرفته‌اند. در مورد دوران شاه‌عباس گفته شده است که با آن‌که وی قادر مطلق بوده ولی همه‌روزه مجلس مشاوره در کشیک‌خانه تشکیل می‌شد و امور جاری مورد مطالعه قرار می‌گرفت و نتیجه به اطلاع شاه می‌رسید و اگر شاه تصویب می‌کرد به اجراء گذاشته می‌شد.

در عهدشاه عباس اول، شورای مملکتی با عنوان مجلس اعلا از هفت تن به شرح زیر ترکیب می‌یافت: «صدراعظم، مجلس نویس، دیوان بیگی، قورجی‌باشی، توللر آقاسی، تفنگچی آقاسی و ایشیک آقاسی»، ولی بعدها سه مقام دیگر از جمله مستوفی‌الممالک، ناظر بیتوات و میرشکارباشی نیز به عضویت مجلس اعلا درآمدند.

در عهد صفویان سمت وزیر اعظم یا به‌دیگر سخن، وزیر دیوان عالی یا وزیر دیوان‌الممالک با لقب اعتمادالدوله، مشاور در عمده مقام سلطنت، مامور اجرای اوامر و دستورهای شاه در کلیه امور عمومی مملکت و همچنین ریاست شورای مملکت باعنوان مجلس اعلاء (که در بالا بدان اشاره شد) می‌باشد.

توضیح اینکه اصطلاح «جانقی» (به سکون نون) «برای» شورای مملکتی» نیز به کار رفته است که اصولاً لغتی است معمولی و نام سازمانی در

را با معاونت و کمک متصدیان سازمانهای اداری مرکزی باعنوان دیوان انجام می‌دادند. هر چند که دیوانهای عصر استبداد را از نظر تشکیلات اداری و کیفیت اجرای وظایف نمی‌توان همانند وزارتخانه‌های عصر حاضر دانست. به‌علت قلت مدارک و اسناد تاریخی دوران ایران باستان، هرگونه بحث و فحسی درباره حقوق اداری این عصر بی‌شبهه با قاطعیت و تعیین همراه نبوده و این نقص طبعاً در مورد سازمانها و تشکیلات اداری آن عصر نیز صادق است ولی از عصر حکومت صفوی به‌بعد می‌توان مواردی را سراغ گرفت.

اصولاً روش حکومت در زمان صفویه، حکومت مطلقه و شاه قادر مطلق بوده و امور مملکت را با رعایت قوانین مذهبی انجام می‌داده و هیچیک از وزیران و درباریان در مقابل شاه



دوران مغولی و تیموری بوده است.

به نقل از مورخان دوره قاجار، هیات دولت مرکزی و یا مقامات مهم دولتی در دوران اول سلطنت سلسله قاجاریه عبارت بودند از: صدراعظم، وزیر استیفاء، وزیر لشکر، رئیس دفتر مخصوص، صاحب دیوان. از نگرش به تشکیلات و سازمانهای مرکزی این اعصار چنین بر می آید که تغییر و دگرگونی قابل توجهی در سازمانهای اداری به علت محدودیت دامنه وظایف حکومت و مداخله آنان در امور عمومی جامعه ایران به وجود نیامده است. در دوران ناصرالدین شاه، انتقال نهضت عظیم صنعت جدید به ایران و تحولات و تغییرات اجتماعی ناشی از آن، دولت را با مسائل تازه و افزایش کمی و کیفی وظایف سازمانهای دولتی مواجه ساخت.

دگرگونی تشکیلاتی در دوره ناصرالدین شاه با صدارت میرزا حسین خان سپهسالار آغاز می گردد. در دوره صدارت سپهسالار، با سه نوع تاسیس اداری نوین روبرو می شویم:

- ۱ - شورای دولت
  - ۲ - مجلس مصلحت خانه عامه (مجلس کنکاش هم نامیده می شد)
  - ۳ - مجلس فراموشخانه (در برخی منابع مجمع آدمیت نیز نامیده شده و به سبک و شیوه فراماسونری اداره می شد)
- شورای دولت در واقع شباهتی به کابینه امروزی داشت و به سه منظور تاسیس گردید:
- ۱ - پرداختن یا نفی تمرکز قدرت در دست صدراعظم.
  - ۲ - تقسیم وظایف در میان وزراء و ایجاد زمینه مشورت و هماهنگی در بین متصدیان امور.
  - ۳ - ترقی آئین سلطنت و قواعد تازه گذاردن.
- شوراهای دولت در امور دولتی تصمیم گیری نموده و تنها در برابر پادشاه مسئول بود.
- در سال ۱۲۸۹ طرح تاسیس دارالشورای کبری (دربار اعظم) تنظیم شد. به موجب این طرح اداره امور مملکت از وظایف مجلس شورای وزراء مرکب از صدراعظم و ۹ وزیر متصدی وزارتخانه های نه گانه به شرح زیر قرار گرفت:

- ۱ - وزارت داخله
- ۲ - وزارت خارجه
- ۳ - وزارت جنگ
- ۴ - وزارت مالیه
- ۵ - وزارت عدلیه
- ۶ - وزارت علوم
- ۷ - وزارت فواید عامه

۸ - وزارت تجارت و زراعت

۹ - وزارت دربار

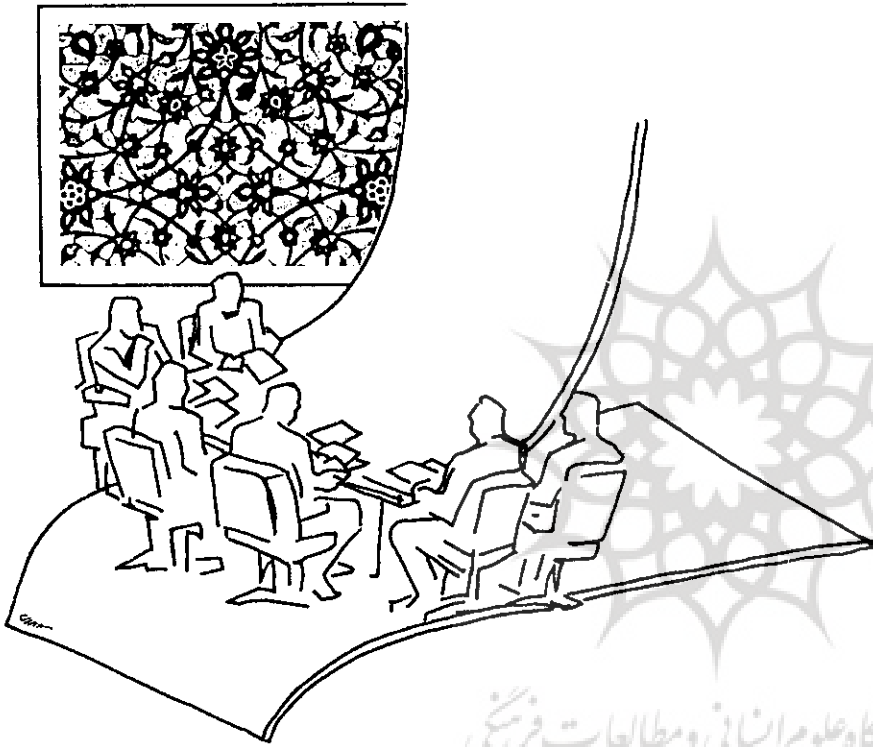
به موجب نخستین اساسنامه تشکیلات دربار اعظم برای اولین بار در تاریخ اداره حکومت ایران، به شیوه ممالک غربی مبنای هیئت دولت بر مشورت فی مابین با مسئولیت مشترک گذاشته شد و نحوه سازمان و اداره وزارتخانه ها تابع اصول و مقررات معین و مشخص که خارج از اراده شخصی باشد قرار گرفت.

جلسات شورای دربار در اوقات معین به ریاست صدراعظم و با حضور کلیه وزراء باید تشکیل می شد.

اعضای دارالشورای کبری را هیات وزراء و شاهزادگان و رجال و اعیان و حکمرانان تشکیل می دادند.

### مشروطیت و تحول نظام سیاسی

اعطای فرمان مشروطیت، آغاز دوران جدید



روشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

\* شورا به دو صورت می تواند عمل کند: ۱ - به عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشاد کننده و اهرمی برای کنترل و نظارت بر مدیریت. ۲ - به عنوان مقام تصمیم گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده دار کلیه مسئولیتها و وظایف مدیریت سازمان.

\* اعطای فرمان مشروطیت، آغاز دوران جدید و تحولی در نظام سیاسی مملکت به شمار می آید.

و تحولی در نظام سیاسی مملکت به شمار می آید که فصل نوینی را در تاریخ حکومتها پدید آورد. از مشخصات بارز مشروطیت و اثرات وضعی آن در اداره امور عمومی منسوخ شدن اصل تمرکز اقتدار و اداره امور سیاسی و اداری کشور در شخص واحد و صورت قانونی بخشیدن به تقسیم و تفکیک وظایف دولت در اداره امور بین اعضای هیات دولت به صورت مشورت فی مابین همراه با مسئولیت مشترک می باشد.

یکی دیگر از مشخصات بارز این دوره، روش نوین دولت در اداره مشترک سازمانهای وزارت به صورت مشورت فی مابین و قبول مسئولیت تضامنی است. تشکیل شورای وزیران تحت عنوان هیات دولت به منظور هماهنگی در شیوه

اداره امور عمومی جامعه و تعیین خط مشی سیاست کلی دولت هر چند به صورت ناقص و ابتدائی و به تقلید از کشورهای اروپائی برای اولین بار در زمان ناصرالدین شاه در سال ۱۲۷۵ هـ ق آغاز شد. ولی باید دانست که هیچگاه در عمل این هدف تحقق نیافت و تنها پس از استقرار مشروطیت است که براساس اصولی چند از متمم قانون اساسی، شورای وزیران به ریاست نخست وزیر هیاتی را در سازمان حکومتی کشور با اختیاراتی محدود به قوانین و مسئولان مشترک در مقابل هیات قانونگذاری تشکیل می دهند.

اصل ۶۱ متمم قانون اساسی سابق تصریح این نکته است که به منظور جلوگیری از خودمختاری متصدیان و مدیران وزارتخانه ها، هر یک از وزراء هر چند اختیارات وسیعی به موجب قانون در حوزه عمل و وزارتخانه خود دارند ولی در اتخاذ خط مشی سیاست کلی مملکت در رابطه با قوه مقننه منفرد نیستند بلکه مجتمعاً قوه ای را تشکیل می دهند که یکی از ارکان سه گانه حکومت است و به اتفاق آراء باید مسائل اساسی و مربوط به برنامه دولت و تهیه لوایح قانونی راجع به اداره امور عمومی و سیاست داخلی و خارجی و روابط دولت با مجلس را حل و فصل کند.

در سالهای اول مشروطیت، نخستین قوانینی که جنبه تشکیلاتی داشتند عبارت بودند از: قانون «تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» و «قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی» که در سال ۱۳۲۵ هجری قمری به تصویب رسیدند و از نظر موضوع بحث با قانون تاسیس وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه که در شعبان ۱۳۲۸ از مجلس ایران گذشت مشابهت داشت. موضوع جالب اینکه نه تنها قوه مقننه اجازه تاسیس یک سازمان دولتی با نام وزارتخانه با وظایف خاصی را اعطاء کرده است، بلکه سازمان تفصیلی این وزارتخانه را که «هیئت شورای معارف» نیز در ردیف ۹ سازمان تفصیلی آن قرار گرفته است تعیین نموده است. در اینجا «هیئت شورای معارف» به عنوان یکی از عناصر سازمان تفصیلی مورد تصویب قرار گرفته است و حتی می توان از آن به عنوان واحدی درون سازمانی نام برد. یعنی شورای مزبور موازی با سازمان وزارت معارف قرار نگرفته است، بلکه به عنوان یک واحد سازمانی است که به اتفاق سایر واحدهای سازمانی مجموعه تشکیلاتی وزارت معارف را تشکیل داده است. نمونه دیگر چنین شورائی در قانون تاسیس وزارت مالیه مصوب ۱۳۳۳ هجری

**\* اصل شورا به عنوان شیوه ای در مدیریت جامعه اسلامی بر پایه مبانی قرآن و سنت استوار است، باید غیر قابل انکار و تردید تلقی گردد.**

**\* اصل شورا در اسلام اختصاص به مسائلی فردی و شخصی ندارد و قابل تعمیم به همه امور و شئون اجتماعی و سیاسی و اقتصادی و مسائل حکومتی است.**

قمری ملاحظه می شود که در این قانون نیز همانند قانون تاسیس وزارت معارف و صنایع مستظرفه، سازمان تفصیلی وزارت معارف تعیین شده است و در ردیف ۹ این سازمان تفصیلی به «مجلس مشاوره عالی برای محاکمات اداری» اشاره شده است و همانطور که در قبل گفته شد علیرغم کیفیت نام این واحد صرفاً می توان از آن به عنوان یک واحد درون سازمانی که خدمات مشورتی را در زمینه های خاصی ارائه می کند، نام برد. «مجلس مشاوره عالی محاکمات اداری» مانند «هیئت شورای معارف» به عنوان یک تشکیلات موازی قلمداد نمی شود.

### تحلیل کلی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همین طور در قانون اساسی قبلی به طور صریح و یا حتی ضمنی به شوراهای اداری که هم عرض و موازی با وزارتخانه ها و در ارتباط با وظایف خاصی تشکیل گردیده اند، اشاره نشده است و حتی به نظر می رسد که از مفاهیم اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز قانون اساسی قبلی نمی توان به حکمی در مورد تشکیل چنین شوراهائی رسید.

همانطور که در قبل گفته شد طرز تلقی قانون اساسی جمهوری اسلامی از شورا به دو صورت ذیل می باشد:

۱ - شورا به عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل مدیریت.

۲ - شورا به عنوان مقام تصمیم گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده دار مسئولیت ها و وظائف مدیریت سازمان.

هر دو نوع شورای یاد شده در فوق در قانون اساسی پیش بینی شده است. که شورای نگهبان، شورای عالی قضائی و... از موارد و مصادیق شورا به معنای دوم بوده و کلیه شوراهائی که در کنار مدیریتهای صنعتی و کشاورزی و سازمانها تشکیل می شود از نوع اول بوده و جنبه هدایت و ارشاد و فکری دارند.

لیکن نگرشی ولو سطحی به مقوله ذکر شده در فوق و نیز عنایت به کمیت و کیفیت و محتوای وظایف و عملکرد شوراهای اداری مبنای این شوراهای را با نقطه نظر مذکور در فوق نشان می دهد. زیرا عملکرد این شوراهای از جنبه ارشاد و فکری خارج بوده و رأساً به اموری می پردازند که سلب این صفات از آنها می شود (در مورد وظایف و عملکرد شوراهای به فصول بعدی مراجعه شود).

نکته دیگری که ذکر آن در این بحث ضروری می نماید این است که به تبع قانون اساسی قبلی، قوانینی که جنبه تشکیلاتی داشتند ضمن تعیین مشخص کردن سازمان تفصیلی موسسات به «شورا» و «تشکیلات شوراهای اداری» به صورت درون سازمانی نگریسته و قصد برخورد با آن به عنوان یک سازمان و تشکیلات هم عرض و موازی در کار نبوده است.

نمونه آن را در بحثهای قبلی ارائه نموده ایم که عبارتند از «هیئت شورای معارف» و «مجلس مشاوره عالی برای محاکمات اداری». طبیعی است که چنین واحدهائی تحت نام «شورا» هرگز نمی تواند با مفاهیم اصلی که شوراهای اداری بر آن استوار است هم سو و هم وزن باشد. به عبارت دیگر شوراهای اداری در تشکیلات دولتی در زمینه های سیاستگذاری و وضع خط مشی، هماهنگی و نظارت، پیگیری، ارزشیابی و مقوله های مشابه دیگری دارای صلاحیت و تکالیفی هستند که قابل انطباق با وظائف و صلاحیتهای دو شورای پیش گفته نیست.

این امر نشان می دهد که به مرور نارسائیها و تنگناهای موجود در ساختار تشکیلاتی دولت، تشکیلات شوراهای را به عنوان یکی از سازوکارهای رفع این تنگناها در سازمان دولت تعبیه نموده است که البته بنظر نمی رسد این امر مناسب و منطقی بوده باشد. چرا که این سازوکار جدید خود موجد نابسامانیها و تعارضهائی گردیده است که باید در فرصتی دیگر بدان پرداخت. □