

## چشم‌انداز عدم تمرکز اداری

### در بستر نهادهای محلی ایران

محمد رضا جویانی بزدلی<sup>##</sup>

#### مقدمه

ایجاد نهادهای محلی از مصادیق بارز عدم تمرکز اداری محسوب می‌شود. در ایران انجمن‌ها و شوراهای محلی، در قالب مشارکت مردمی قابل بررسی است. نظر به تشکیل شوراهای محلی در سال ۱۳۷۷ پرداختن به ابعاد مختلف شوراهای محلی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این مقاله جایگاه انجمن‌های محلی از دو منظر مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است:

از لحاظ پیشینه تاریخی در جهان و ایران و از نظر موانعی که فراروی تشکیل انجمن‌های مذکور بوده است.

#### فصل اول: پیشینه تاریخی در جهان

در این فصل به بررسی و مطالعه سیر تاریخی و عملکرد شوراهای محلی و نهادهای مشابه آن در کشورهای دیگر خواهیم پرداخت.

«ارزش و اهمیت روزافزون نقش مردم در اداره جوامع و رشد نظام‌های مردم سالار، سبب توجه به ایده مشارکت مردم شده است. در دهه‌های اخیر، جنبش‌های طرفدار

<sup>##</sup> عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی تراق.

مردم‌سالاری و شیوه‌های ادارهٔ جوامع به روش‌های دموکراتیک، تقریباً در تمام مناطق جهان روبه رشد و گسترش بوده است. حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش، مقبولیت عام یافته و این امر که مردم حق دارند در اموری که به زندگی آنها مربوط می‌شود دخالت کنند مورد توجه همگان است... تجربیات حاصل شده از برنامه‌های انجام شده و توسعه‌های صورت گرفته در دهه‌های گذشته نشان داده است که عدم مشارکت مردم در این فرایندها، سبب به وجود آمدن زیان‌های فراوان شده است، لذا جوامع را به سمت توجه به امر مشارکت عمومی سوق داده است.<sup>۱</sup>

پیچیدگی و فراوانی امور در سطوح ملی و محلی باعث ایجاد مشکلات در ادارهٔ امور شده است، به طوری که دولت‌ها توان انجام وظایف در سطح محلی را ندارند. این امر در کشورهای با وسعت زیاد و پرجمعیت، به وضوح دیده می‌شود؛ «دریک کشور کوچک که ادارهٔ امور آن حتی امور محلی می‌تواند توسط دولت مرکزی انجام شود، تشکیل نهادهای محلی لزومی ندارد، نیاز دولت مرکزی به کمک نهادهای محلی موقعی است که جمعیت و وسعت آن کشور زیاد باشد.»<sup>۲</sup>

برای مثال دربارهٔ بهداشت روستایی هند (نمونهٔ کشوری پرجمعیت)، به اندازهٔ کافی امکان دسترسی به جمعیت روستایی وجود نداشت، در نتیجه تصمیم به استفاده از کسانی گرفته شد که در سطح دهکده عمل می‌کردند.<sup>۳</sup>

از طرف دیگر، ازدیاد وظایف دولت‌ها باعث عدم توانایی در انجام آن وظایف و در نتیجه سپردن ادارهٔ قسمتی از آنها به سازمان‌ها و نهادهای محلی شده است. به عبارت بهتر «ازدیاد وظایف دولت مرکزی باعث افزایش وظایف اداری آن می‌گردد، همانند شرکت‌های بزرگ که ادارهٔ امور را از صورت متمرکز خارج می‌سازند، دولت مرکزی نیز بسیاری از اختیارات خویش را به سطوح مختلف نهادهای محلی اعطا می‌نماید.»<sup>۴</sup>

بعد از تجربه‌های به دست آمده در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم در جهان، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، مشارکت دادن مردم محلی<sup>۵</sup> در ادارهٔ امور محلی

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۲۵-۲۶.

۲. W. Eric, Jackson, Local Government in England and Wales, 1951, P.11.

۳. فصلنامهٔ پژوهش، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، پیش‌شماره دوم، ۱۳۷۷، ص ۲۹.

۴. J. Owens and G. Panella, Local Government, 1991, P.59.

۵. فصلنامهٔ پژوهش، ۱۳۷۷، ص ۱۱۲، برای آگاهی بیشتر رک به: مصطفی نبوی، تمرکز و عدم اداری و سیاسی در ایران، انتشارات خواجه، ۱۳۵۲، ص ۱۴۰.

خود، اهمیت روزافزونی پیدا کرده و روز به روز پذیرش عمومی یافته است (به نحوی که) تقریباً در همه کشورهای، امور در سطح محلی از طریق شوراهای و روستاها و توسط مردم اداره می‌شود.<sup>۱</sup>

در اینجا ابتدا به بررسی شوراهای محلی و نهادهای مشابه آن در کشورهایی که دارای مسابقه طولانی در این خصوص می‌باشند، می‌پردازیم؛ سپس به طور فراگیر و کلی سیستم‌های اداره امور محلی در قاره اروپا و ایالات متحده آمریکا را مطالعه خواهیم کرد.

### بند اول - کشورهای پیشرو و باسابقه

اول: فرانسه

«شاید بتوان گفت فرانسه در حرکت‌های جمعی ملی و تصمیم‌گیری‌هایی که در قالب مشورت و شورا انجام می‌گیرد، در بین کشورهای اروپایی یکی از پیشروترین (کشورها) باشد.

شوراها در کشور فرانسه براساس کوچک‌ترین واحد اجتماعی تقسیم می‌شوند: شورای محلی روستا، شهر و...

درآمد و بودجه شوراهای از دو طریق تأمین می‌شود: یکی هزینه‌های مردمی و دیگر بودجه‌ای که شهرداری‌ها به آنها اختصاص می‌دهند.

شوراهای منطقه‌ای معمولاً سالی یک بار به رأی مردم گذارده می‌شوند و افراد جدید هیئت ریسه انتخاب می‌شوند. شورای شهر نیز هر سال یک بار انتخاب می‌شوند.

دخالت احزاب مختلف سیاسی در شوراهای و مجموعه‌های ملی برخلاف آمریکا و کانادا در فرانسه بسیار است؛ چنانچه ژاک شیراک از شورا و شهرداری به ریاست جمهوری رسید.<sup>۲</sup>

در حال حاضر قانون دوم مارس ۱۹۸۲ فرانسه، پایه اصلی سیاست عدم تمرکز فعلی آن کشور را تشکیل می‌دهد.<sup>۳</sup>

۱. خلاصه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، انتشارات پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی، جهاد دانشگاهی، ص ۷۱.

۲. شوراهای شهر در فرانسه، وزارت کشور، سناد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشوری، مجموعه قوانین و کتب خارجی مربوط به شوراهای، ص ۱ و ۲.

۳. ابرالفضل قاضی، گفتارهایی در حقوق عمومی، ص ۶۰.

## دوم: کانادا

«شورای شهر و روستا قریب پنجاه سال است که کشور کانادا فعالیت خود را به شکل رسمی آغاز کرده‌اند. برآورد و اختصاص بودجه و حدود هزینه‌های این مجموعه‌های غیر دولتی هم اکنون به شکل رسمی و قانونی از طریق شهرداری‌ها صورت می‌گیرد. شهردارها عموماً توسط شوراهای شهر انتخاب و معرفی می‌شوند، اما شهردار با وجود شوراهای، در واقع تنها نقش یک مجری توانا و قانونمند را دارد.

برای هر شورا دو قانون مکمل وجود دارد: یکی قانون همه‌مشمولی که به عنوان قوانین پایه شوراهای در کشور کانادا توسط پارلمان تعیین و تصریح شده است و دیگر قوانین قابل‌تغییری که هر ایالت براساس شرایط اجتماعی و حتی جغرافیایی خود وضع می‌کند.»<sup>۱</sup>

## سوم: سوئد

«فدراسیون سوئد دارای ۲۳ شورا در سطح شهرستان می‌باشد. دولت سه وظیفه مهم در برابر شوراهای مذکور برعهده دارد: ۱. آگاه کردن شوراهای شهرستان به نقش و وظیفه آنها به عنوان نهادهای دولتی محلی ۲. ارائه اطلاعات تخصصی و حمایت از شوراهای در مقابل مردم برای ارائه خدمات توسط شورای شهرستان ۳. ارائه خدمات به شورای شهرستان.

در سوئد مؤسسه‌ای تحت عنوان مؤسسه مقامات محلی وجود دارد. این مؤسسه در سال ۱۹۰۸ تأسیس شد. وظایف این مؤسسه عبارتند از: ۱. ترویج و توسعه خودگردانی محلی ۲. حمایت از مقامات محلی ۳. ترویج مشارکت بین مقامات محلی.»<sup>۲</sup>

## چهارم: هند

اداره امور محل با نظر مردم آن در واحدهای کوچک ارضی، دارای سوابق ممتد و طولانی در شرق می‌باشد. در روستاهای هندوستان از دوران باستان تاکنون هیئت‌های انتخابی مرکب از معتمدترین و ریش سفیدان وجود داشته‌اند که اداره امور هر روستا را

۱. شوراهای شهر و روستا در کشور کانادا، وزارت کشور، سناد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشوری، ص ۱ و ۲.

2. Global Forum on Local Governance, Sweden, 1996, No.5.

به عهده داشته‌اند و چون معمولاً تعدادشان پنج نفر بود آنها را «پنجایات» می‌نامیدند.<sup>۱</sup> «ادارهٔ کشوری با چند صد میلیون جمعیت و یزگی‌های اقلیمی گوناگون و متفاوت، وجود نژادهای مختلف گستردگی ادیان و مذاهب و فرق عدیده، قومیت‌های فراوان، صدها زبان محلی و آداب و رسوم متنوع و... بدون بهره برداری از مشارکت مردم و استفاده از خلاقیت‌ها و استعدادهای مردم ایالات و شهرها و روستاها در امور کشور، تقریباً امری محال است. به همین دلیل است که هند از دیرباز برای امر خطیر اداره و تمثیت امور کشور از شوراهای مردمی یاری جسته است.

بسیاری از متفکرین هندی بر این باورند که حکومت مردمی و محلی در روستاهای هند از ازمنهٔ بسیار قدیم در کشور هند رایج بوده است. یکی از متفکرین اجتماعی هند موسوم به «جایا پارکاش نادایان» معتقد است که در هزاران سال قبال از میلاد مسیح، یعنی زمانی که شاه «پرتیو» نخستین آبادی‌های هند را در بستر رودخانهٔ گنگ تأسیس کرد، خمیر مایهٔ اولیهٔ تفکر نظام شوراهای مردمی را به منظور ایجاد تسهیلاتی در امور روزمرهٔ مردم عرضه کرد.

پس از استقلال هند و به دنبال رهایی از سلطهٔ انگلیس، تفکر مذکور (شوراهای مردمی) به عنوان تجربه‌ای مفید باقی ماند و رهبران استقلال‌یالاًخص مهاتما گاندی و نهرو به آن اعتبار بیشتری داده، در جهت تعمیم و غنا بخشیدن به آن تلاش کردند. شوراهای مردمی (در کشور هند) براساس تقسیمات کشور چهار نوع می‌باشد:

۱. شوراهای روستایی اصناف؛

۲. شوراهای شهرستان؛

۳. کمیتهٔ عمران محلات؛

۴. شورای بخش.<sup>۲</sup>

همان‌طور که قبلاً گفته شد، شوراهای محلی دارای سوابق طولانی در شرق و به خصوص در کشورهای نظیر ژاپن، مالزی و تایوان می‌باشد، به نحوی که یکی از عوامل توسعه و پیشرفت این کشورها وجود شوراهای محلی و نقش مستقیم آنها در این فرآیند شناخته شده است. در این‌جابه لحاظ اهمیت موضوع، سیستم اداری محلی ژاپن را بررسی می‌کنیم:

۱. ابوالناسم طاهری. حکومتهای محلی و عدم تمرکز، ص ۲۰۴.

۲. نظام شورایی در هند، وزارت کشور، سناد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشوری، ص ۹۰۲.

### پنجم: ژاپن

«سیستم اداری محلی ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم دست‌خوش یک سلسله تغییرات گردید، سیستم‌های ملی متمرکز اداری که تحت قوانین کهن «می‌جی» ایجاد شده بود، به دنبال این تغییرات جای خود را به یک سیستم حکومت محلی متمرکز زدا بر پایه و اصول دموکراسی داد.

کشور ژاپن با ۴۷ استانداری و ۳۱۵۵ شهر، شهرستاو و روستا دارای سیستم مدیریتی است که براساس آن هر کدام از این تقسیمات شامل مجلس، واحدهای اجرایی و منابع مستقل محلی است.

شهر توکیو دارای یک تشکیلات مستقل محلی است که مانند سایر شهرهای بزرگ ژاپن اختیار وضع تصویب‌نامه و صدور احکام را به عهده دارد.

ارگان قانون‌گذاری که اصطلاحاً «انجمن شهر» نامیده می‌شود مرکب از ۱۲۷ نماینده است که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. اهدافی که توسط این هیئت مستقل محلی تعیین می‌گردد به وسیله ارگان اجرایی به مورد اجرا گذارده می‌شود، رئیس انجمن شهر از بین اعضای انجمن شهر انتخاب می‌شود. ارگان اجرایی دارای یک شهردار است که از طریق انتخابات عمومی و با رأی مستقیم مردم انتخاب و به مدت چهار سال مسئولیت کنترل عمومی و اجرایی را به عهده دارد.<sup>۱</sup>

### بند دوم - قاره اروپا

در نموداری کلی، اداره امور محلی شامل دو بخش اساسی است:

- یک نهاد مشورتی (شورای دهستان، شهر، استان، منطقه)؛

- یک مدیر اجرایی (شهردار).

در برخی از شهرهای فرانسه، شهردار به تنهایی مسئول امور اجرایی شهر یا روستا است، در سایر شهرهای فرانسه و شهرهای آلمان، بلژیک، سوئیس، هلند و حتی به نوعی در ایتالیا، شهردار در رأس یک کمیسیون کوچک اجرایی، مسئولیت تحقق تصمیمات و سیاست‌ها را بر عهده گرفته است.

۱. فصلنامه پژوهش، ص ۳۶ و ۲۷. برای توضیح بیشتر ر.ک: شهرداری‌ها در ایران و جهان، معاونت هماهنگی و عمرانی وزارت کشور، ۱۳۷۱، ص ۸۹.

در انگلستان شوراهای ناحیه شهری و روستایی (که چون شوراهای بلوک نقشی ضعیف ایفا می‌کنند، قدرت واقعی را در دست گرفته‌اند) درست مثل شوراهای دهات، ارگانیک‌های شورایی هستند که رئیس آنها (که عموماً فقط برای یک سال انتخاب می‌شود) نقشی مگر به صورت افتخاری ندارد و اداره شوراهای عملاً بر عهده چند کمیته است.<sup>۱</sup>

### بند سوم - ایالات متحده آمریکا

سه طرح اساسی از سازماندهی محلی وجود دارد:

- سیستم «شهردار - شورای شهر» که بیش از همه متداول است و به صورت محسوسی به سیستم کشورهای قاره اروپا شباهت می‌یابد با این تفاوت که شهردار در آن، درست همانند اعضای شورای شهر با رأی مستقیم عموم مردم انتخاب می‌شود.

- سیستم «کمیسیون» که در آن پنج نفر کمیسر منتخب مردم، هم قدرت تصمیم‌گیری و هم قدرت اجرایی را در دست گرفته‌اند و هر کدام یک بخش از اداره محلی را مدیریت می‌کنند.

- سیستم «مدیریت شهرداری» که در آن شورای انتخابی شهر، مدیریت اداره‌های محلی را به یک مدیر حرفه‌ای حقوق‌بگیر سپرده است. این سیستم در حال حاضر در بیش از یک سوم از شهرهای ایالات متحده آمریکا که جمعیتشان بیش از ۵۰۰۰ نفر است متداول شده است، موفقیتی چشم‌گیر داشته است.<sup>۲</sup>

با توجه به مطالب پیش، در خصوص شوراهای محلی کشورهای دیگر، بایستی اذعان داشت که «به منظور تقویت نقش شوراهای اسلامی، ضمن حفظ و رواج همیاری و تعاون سنتی، از تکنیک‌ها و شیوه‌های جدید مشارکت و همیاری نیز می‌توان بهره جست. به عبارت دیگر ضمن پایه و اساس قرار دادن زمینه‌های فرهنگی تعاون سنتی، می‌توان از تجربیات مشارکت مدنی در بعضی از کشورها مثل سوئد، فنلاند، اتریش، هلند، دانمارک و تا حدی کانادا و ژاپن و خصوصاً تجربیات تعاون و مشارکت روستایی در هند و تانزانیا استفاده مثبت و بهینه نمود».<sup>۳</sup>

۱. علی‌رضا آیت‌اللهی، شوراهای شهری و آمایش شهر و روستا، ص ۱۵.

۲. همان، ص ۱۴-۱۳.

۳. همان، ص ۱۶-۱۵.

## فصل دوم: سابقه تاریخی انجمن‌های محلی در ایران

### اول: بررسی نهادهای محلی قبل از انقلاب اسلامی

در این قسمت به مطالعه و بررسی پیشینه تاریخی شوراهای قبل از انقلاب اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

بررسی سیر تاریخی شوراهای و نهادهای مشابه قبل از انقلاب نشان می‌دهد که همواره اداره امور کشور بر مبنای سیستم تمرکز استوار بوده و حکومت سلطنتی با پشتوانه خارجی‌ها و سلطه خویش، اداره امور را در اختیار داشته است؛ حتی مأموران و صاحبان امور محلی نیز گماشتگانی از ناحیه حکومت مرکزی بوده‌اند، بنابراین، در تاریخ حقوق ایران، شاهد سیستم عدم تمرکز و اداره امور محلی توسط مردم و مشارکت آنها در امور محلی نیستیم.

این مبحث را در دو قسمت جداگانه از نظر حقوقی و سیاسی پی می‌گیریم؛ به عبارت دیگر ابتدا به بررسی قوانین قبل از انقلاب می‌پردازیم و سپس از نظر سیاسی، موانع تشکیل شوراهای در قبل از انقلاب را بازگو خواهیم کرد.

#### الف) بررسی حقوقی

اگر انقلاب مشروطیت را به عنوان نقطه عطف تاریخ ایران مدنظر قرار دهیم، در می‌یابیم که قوانین و مقرراتی که نشان از سپردن اختیارات محلی به مردم و مشارکت آنها در اداره امور باشد تا قبل از انقلاب مشروطیت وجود نداشت. شکل حکومت، سلطنت استبدادی بوده به نحوی که مقام سلطنت، خود را بالاترین فرد و نظر مستشاران خارجی و خود را بهترین نظر می‌دانسته است، بنابراین در این نظام، جایی برای مشارکت مردم در اداره امور باقی نمی‌ماند تا به دنبال آن قوانین و مقرراتی در خصوص مشارکت آنان در اداره امور محلی وضع، تصویب و اجرا شود. به همین خاطر قبل از انقلاب مشروطیت، قوانین و مقرراتی در خصوص شوراهای محلی وجود نداشت، تا این که مبارزات آزادی خواهان و مخالفت آنان با استبداد قاجار، منجر به پیروزی جنبش مشروطیت شد و به دنبال آن، فکر ایجاد نهادهای مردمی برای اداره امور محلی قوت گرفت.

«بررسی سیر تاریخی انقلاب مشروطیت حاکی از آن است که جنبش مشروطه در تهران پدیدار گشت و در تبریز مبارزات آزادیخواهان ادامه یافت، به نحوی که سنگینی



بیشتر بار را در جهت تحقق واقعی مشروطیت به گردن گرفتند.

در جریان این مبارزات، آزادی خواهان، هفت در خواست از شاه نمودند تا به انجام برسد که درخواست چهارم این بود که در هر ولایت و ایالت با اطلاع مجلس شورای ملی، انجمن محلی برقرار باشد. مردم می خواستند که دولت، این درخواست را بپذیرد و در قانون اساسی آورده شود. هدف مردم از این درخواست، جلوگیری از خود سری حکمرانان بود و می خواستند که در همه شهرها رشته کار در دست خود مردم باشد تا حکمرانان نتوانند کارشکنی کنند. سرانجام در نتیجه مبارزات مشروطه خواهان در ممتد قانون اساسی مشروطه، اصولی درباره تشکیل انجمن های محلی که «انجمن های ایالتی و ولایتی» نامیده شد گنجانده شد.<sup>۱</sup>

پس از برقراری مشروطیت همان طور که برای اداره حکومت، اصول و تشکیلات تازه ای مقرر گردید و حقوق افراد ملت به موجب قانون اساسی معین و اداره کشور از صورت استبدادی به حکومت سلطنتی مشروطه تغییر یافت؛ برای اداره امور (محلی) نیز ترتیب عدم تمرکز نسبی برقرار شد که صرفاً اقتباس از وضع اداری کشورهای خارجی مخصوصاً فرانسه بود.<sup>۲</sup>

با توجه به آنچه تاکنون آمد «انقلاب مشروطیت سرآغاز تصویب قوانینی در خصوص نهادهای محلی بود، بنابراین، شروع اندیشه ایجاد نهادهای رسمی برای مشارکت مردم در امور اجرایی محل سکونت آنان در ایران، همچون سایر نهادهای جدید سیاسی و حکومتی به جریان هایی که منتهی به انقلاب مشروطه شد، بازگشت می نماید. طرح تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی در قوانین و مقررات در این زمینه شکل گرفت که به تفصیل، وظایف و نحوه فعالیت آن انجمن ها را بیان می کرد.

فراز مهم دیگر در ایجاد نهادهای مشارکتی مشابه شوراها در ایران، به سال های ملی شدن نفت در دهه بیست باز می گردد که طی آن با جایگزینی «قانون شهرداری» در سال ۱۳۲۸ و قانون اصلاحی بعدی آن با نام «قانون شهرداری» مصوب ۱۳۳۱ به جای «قانون بلدیه» مصوب سال ۱۲۸۶ و پیش بینی انجمن شهر در جایگزینی انجمن بلدیه می باشد که طی آن موجبات تشکیل انجمن شهر و نظارت و هدایت امور مربوط

۱. احمد کسروی، تاریخ مشروطه ایران، ج ۱، ص ۲۱۶-۲۱۷.

۲. کریم سنجابی، حقوق اداری ایران، ص ۷۲.

به شهرداری‌ها در سال‌های بعد فراهم شد.

حذف خان و در پی آن کدخدایان و سایر عوامل سنتی اعمال قدرت سیاسی و اجتماعی از حیات سیاسی، اجتماعی روستا در اوایل دههٔ چهل، موجب تقسیم قدرت و اختیارات آنان در میان چندین نهاد جدید از جمله تعاونی‌های روستایی، انجمن‌های ده و به فاصلهٔ چندین سال خانه‌های انصاف و دهیان در روستا شد و به این ترتیب قدرت مدیریت سیاسی و اجتماعی روستا به انجمن ده با «قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» مصوب ۷ شهریور ۱۳۴۲ تفویض شد.

این قانون در اسفندماه سال ۱۳۵۳ با تصویب قانون «تشکیل انجمن ده و دهیانی» تغییر بنیادی یافت و با ترکیب جدید علی‌رغم اصلاحات دوباره تا پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ به فعالیت خود ادامه داد؛ در راستای انجام رفرم‌ها و بازنگری‌های لازم برای مشارکت صوری مردم در امور کشور، رژیم گذشته برای کاستن از فشارهای بین‌المللی و ترسیم چهره‌ای قانون‌گرا و دموکرات از خود، قانون «تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان» را در ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ به تصویب رسانید تا به گونه‌ای نیم بند، اصول قانون اساسی مشروطه در زمینهٔ تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی را به اجرا گذارد؛ با این تفاوت که براساس مصوبات فرهنگستان زبان فارسی در سال ۱۳۱۴ از نام استان به جای ایالت و شهرستان به جای ولایت در این قانون استفاده شد.

در زمان وقوع حرکت توفندهٔ مردمی در سال ۱۳۵۷ کلیهٔ نهادهای مذکور، در حیات جامعهٔ ایران فعالیت داشتند، اما هر یک به گونه‌ای مسخ شده در خدمت تأمین منافع نظام ستم شاهی قرار داشتند، لذا با پیروزی انقلاب اسلامی، کلیهٔ نهادها، همراه سایر مظاهر رژیم گذشته از سوی مردم طرد شد و انقلاب در پی ایجاد جایگزینی برای هر یک از آن‌ها بود.<sup>۱</sup>

بررسی سیر تاریخی سازمان‌های محلی (انجمن‌ها و شوراهای) قبل از انقلاب گویای این واقعیت است که انجمن‌های ایالتی و ولایتی از مرحلهٔ نظر به مرحلهٔ عمل نرسیدند و در نقاطی هم که تشکیل شدند، به مرحلهٔ اجرا نرسیده و منحل شدند. در این جابه‌بررسی اهم قوانینی که در راستای تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی پس از وضع قانون اساسی مشروطیت تصویب شدند می‌پردازیم:

۱. حسین کوچیان‌فرد، سیر تاریخی و بررسی شوراهای اسلامی شهر و روستا، ص ۳۰۱.

### ۱. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (مصوب ۱۳۲۵ق)

«طبق این قانون، کشور ایران به ایالات و ولایات، بلوکات و نواحی تقسیم شده بود. فقط ۴ ایالت در کشور وجود داشت: آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان. همه مقامات ایالتی و ولایتی، بلوکات و نواحی از طرف شاه یا نمایندگان او (والی، حاکم، نایب‌الحکومه و غیره) انتخاب می‌شدند و مردم در انتخاب آنها نقشی نداشتند»<sup>۱</sup>.

### ۲. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی (مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ق)

«طبق قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، در مرکز هر ایالت انجمنی به نام انجمن ایالتی و در مرکز هر ولایت انجمنی به نام انجمن ولایتی به ترتیبی که قانون تعیین می‌کرد، باید تشکیل می‌شد. در بلوکات، انجمن وجود نداشت».

وظایف انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبق این قانون عبارت بود از: نظارت بر اجرای قوانین، رسیدگی به امور خاصه ایالت و ولایت و صلاح اندیشی در اموری مانند امنیت و آبادی محل.

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی پس از تصویب تا سال ۱۳۱۶ به سبب شرایط خاص اجتماعی و سیاسی کشور به مرحله اجرا در نیامد. تا این که در این سال (۱۳۱۶) قانونی به نام قانون «تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و استانداران» به تصویب رسید و قانون «تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» را لغو کرد و جانشین آن گردید.

قانون ۱۳۱۶، تقسیمات جدیدی در کشور ایجاد کرد که قابل انطباق با قانون تقسیمات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام نبود. از این رو اجرای قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در چارچوب تقسیمات جدید مشکل بود. به همین جهت هیئت وزیران در زمان فترت (زمان تعطیل مجلس قانون‌گذاری) لایحه قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را تصویب کرد.

هدف اصلی از این لایحه این بود که انجمن‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی، قابل انطباق با تقسیمات جدید کشور مانند استان و شهرستان و... گردد؛ ولی این لایحه قانونی اشاره‌ای به قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی نکرد و تکلیف آن را روشن نساخت.

۱. محمد (ایرج) شکبیا مقدم، اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری، ص ۲۰۶.

این لایحه قانونی هیچ‌گاه به مجلس برده نشد و هیئت وزیران نیز پس از دو ماه آن را لغو کرد و مجدداً موضوع تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی به دست فراموشی سپرده شد.

بعد از چهار سال، دولت لایحه‌ای جدید برای تشکیل انجمن‌های مذکور به مجلس تقدیم کرد. این لایحه در حدود چهار سال بعد پس از اصلاحاتی با عنوان «قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان» به تصویب رسید. قانون اخیر، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را لغو نکرد، فقط طبق این قانون، آن قسمت از قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که با قانون جدید مغایر بود لغو گردید.<sup>۱</sup>

### ۳. قانون بلدیہ (مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ق)

«این قانون برای اداره هر شهر دو سازمان پیش‌بینی کرده بود: انجمن بلدی و اداره بلدی.

حاکم یا والی (نماینده دولت در محل) حق نظارت و بازرسی بر فعالیت اداره بلدیہ را داشت و توجه می‌کرد تا اقدامی خلاف قانون صورت نگیرد. در صورت تخلف، حق داشتند تا به اداره بلدیہ اخطار کرده و اصلاح آن را خواستار شوند.

قوانین اداری صدر مشروطیت قبل از آنکه رسماً و قانوناً لغو گردد، عملاً متروک شده بودند، به همین جهت قبل از آنکه این قانون لغو شود اجرا نمی‌شد و امور شهرداری‌ها براساس رسوم و عرف اداری قبل از مشروطیت اجرا می‌گردید.

قانون بلدیہ ۱۳۲۵.ه.ق، طبق قانون بلدیہ ۱۳۰۹.ه.ش لغو شد. طبق این قانون به بلدیہ‌ها شخصیت حقوقی اعطا گردید. این قانون نیز به موجب قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ لغو گردید.

طبق این قانون، تصمیم‌گیری دربارهٔ اداره امور شهر با انجمن شهر و اجرای تصمیمات با شهردار بود. هدف این که تعیین خط مشی و سیاست کلی شهرداری در دست انجمن شهر و اجرای آن‌ها به عهده یک نفر مدیر حرفه‌ای کاردان به نام شهردار باشد.<sup>۲</sup>

با مطالعه قوانین مربوط به شوراها (انجمن‌ها) که به تدریج از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی به تصویب رسیدند، به چهار دوره مختلف تقسیم می‌شوند:

### ۱. دوره عدم تمرکز (۱۲۸۷ - ۱۲۹۹ ش)

هر چند که عملاً قوانین مربوط به انجمن‌ها (قانون بلدیة و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، هر دو ۱۳۲۵ق) مدت زیادی اجرا نشدند، اولاً: با به رسمیت شناختن حوزه وسیع‌تر از امور، به عنوان امور محلی که باید اداره آن‌ها به انجمن‌ها سپرده می‌شد، ثانیاً: با مقرر داشتن انتخاب اعضای انجمن‌ها از طریق انتخابات مستقیم و به دور از دخالت دولت مرکزی و بالاخره با محدود و مشخص ساختن موارد اعمال «قیمومیت اداری» در حد وسیعی پاسخ‌گویی شرایط تحقق عدم تمرکز اداری از نظر حقوقی بوده‌اند.<sup>۱</sup>

### ۲. دوره بازگشت به تمرکز اداری (۱۲۹۹ - ۱۳۲۰ ش)

«این دوره در واقع بازگشت به سیستم تمرکز اداری است که قبل از انقلاب مشروطیت وجود داشت.

در این دوره، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلااجرا می‌ماند. قانون بلدیة ۱۳۲۵ قمری منسوخ و قانون بلدیة ۱۳۰۹ جایگزین آن می‌شود. طبق قانون اخیر، امور محلی به شدت محدود می‌گردد. شهرداران مستقیماً منصوب دولت مرکزی و اعضای انجمن‌های بلدیة نیمه انتصابی هستند و دولت مرکزی نه تنها حق اعمال قیمومت اداری شدیدی را پیدا می‌کند، بلکه اصل سلسله مراتب اداری که از ویژگی‌های تمرکز است استقرار می‌یابد و به این ترتیب هیچ کدام از شرایط تحقق عدم تمرکز اداری محقق نمی‌شود».<sup>۲</sup>

### ۳. دوره استقرار مجدد عدم تمرکز اداری با گام‌های لرزان (۱۳۲۰ - ۱۳۳۲ ش)

در این دوره نیز، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی هم چنان بلااجرا می‌ماند، تصویب «قانون تأسیس انجمن شهر و شهرداری ۱۳۲۸» و «لایحه قانونی انجمن شهر و شهرداری ۱۳۳۱» گام‌های مهمی در جهت حرکت به سوی عدم تمرکز اداری محسوب می‌شوند و مقررات این قوانین تا حدی پاسخ‌گویی شرایط عدم تمرکز است.<sup>۳</sup>

### ۴. دوره عدم تمرکز ظاهری (۱۳۳۲ - ۱۳۵۷ ش)

«علی‌رغم این که در این دوره، قوانین متعددی درباره انجمن‌های و شهرداری به تصویب می‌رسد، تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی که حدود شش دهه، بر خلاف نص صریح قانون اساسی، مسکوت مانده بود با تصویب قوانین مربوط به انجمن‌های

۱. خلاصه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، همان، ص ۱۱۸.

۲. همان، ص ۱۱۹.

۳. همان.

شهرستان و استان (در سال‌های ۱۳۴۸ و ۱۳۵۴) مجدداً در دستور کار قرار می‌گیرد و بالاخره انجمن‌های ده نیز با تصویب قوانین مربوطه بر انجمن‌های قبلی افزوده می‌شوند، اما مطالعه قوانین مربوطه و بالاخص نحوه اجرای آن‌ها نشان می‌دهد که عدم تمرکز اداری صرفاً بر روی کاغذ بوده و نمادی بیش نبوده است.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که عدم تمرکز اداری (از طریق شوراهای محلی) در ایران (قبل از انقلاب اسلامی) از تجربه موفق‌تری برخوردار نبوده است.<sup>۱</sup>

#### ب) بررسی سیاسی

عمده‌ترین موانع فرا راه تشکیل و ایجاد شوراهای محلی قبل از انقلاب، ریشه در شکل حکومت و شرایط اجتماعی حاکم بر جامعه دارد. در این‌جا موانع سیاسی و اجتماعی تشکیل شوراهای محلی قبل از انقلاب را بررسی می‌کنیم:

#### ۱. موانع سیاسی

قبل از انقلاب، موانع سیاسی، چیرگی سلطنت استبدادی، خودکامگی و خود محوری پادشاهان و قبضه کردن کلیه امور توسط آن‌ها جایی را برای مشارکت مردم در اداره امور باقی نمی‌گذاشت. از حیث تاریخی این امر عمدتاً در دوران قبل از انقلاب مشروطیت به وضوح مشاهده می‌شود.

در این دوران، رأی و تصمیم، رأی و تصمیم سلطنت و مأموران منصوب از طرف وی بوده، به نحوی که صالح‌ترین فرد، مقام سلطنت و صلاح‌ترین نظر، رأی و نظری بوده است و هرگونه مخالفت با تصمیمات او، سرکوب و خفقان را به دنبال داشته است.

از نقطه نظر تاریخی، دوره ساسانیان باشکوه‌ترین دوره به لحاظ تمرکز اداری (و اقتدار سلطنت استبدادی در کلیه امور ملی و محلی) در ایران محسوب می‌شود،<sup>۲</sup> ولی هیچ‌گاه مردم در امور کشور به بازی گرفته نمی‌شدند.

برای توضیح و تبیین موانع سیاسی فرا راه تشکیل شوراهای محلی قبل از انقلاب، می‌توان قائل به این مطلب بود که در این دوران هیئت فائده حاکم بر کشور از حاکمیت مردم و اداره امور توسط مردم واهمه داشت؛ به عبارت بهتر «اندیشه تشکیل شوراهای

۱. همان.

۲. ابوالقاسم طاهری، همان، ص ۱۳۱.

محلّی و مردمی هرگز تحقق عینی نیافت؛ زیرا (حکومت سلطنتی) از تجلی آزادانه ارادهٔ مردم هراس داشت.<sup>۱</sup>

## ۲. موانع اجتماعی

قبل از انقلاب اسلامی، عدم آگاهی مردم از کم و کیف امور و قوانین مربوطه، بی‌سوادی غالب مردم، وجود طبقات اجتماعی و اختلاف طبقاتی ناشی از آن و خو نگرین مردم با نهادهای پدید آمدهٔ منتخب محلّی از جمله موانع اجتماعی فرا راه تشکیل شوراهای محلّی بوده است.

در ایران قبل از انقلاب، معمولاً رژیم استبدادی نمی‌گذاشت مردم به حقوق و تکالیف ملی خود آگاهی داشته باشند و خطر تجزیهٔ کشور همواره وجود داشته است. هم‌چنین مردم دارای رشد سیاسی و اجتماعی لازم برای به دست گرفتن امور محلّی نبوده‌اند، طبعاً با توجه به این عوامل، سیاست مبتنی بر تمرکز بوده است و جایگاهی برای تشکیل نهادهای محلّی (انجمن‌ها و شوراها) وجود نداشته است.

با توجه به مطالبی که گفته شد می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که ادارهٔ امور توسط مردم و نهادهای منتخب محلّی قبل از انقلاب، بیشتر شکل نمادی داشته و تشکیل شوراها و انجمن‌ها در یک دورهٔ زمانی کوتاه، برای ارائهٔ چهرهٔ دموکراتیک و توجیه سیاست‌های استبدادی حکام و پادشاهان فاسد وقت بوده است. اساساً از دیدگاه حقوقی و سیاسی، ایجاد شوراهای محلّی با حکومت سلطنت استبدادی مغایرت دارد، چون در حکومت سلطنتی استبدادی جایگاهی برای نهادهای برخاسته از آرای مردم وجود ندارند.

## دوم: نهادهای محلّی بعد از انقلاب اسلامی

بررسی سیر تاریخی شوراها بعد از انقلاب گویای این واقعیت است که از همان اوایل انقلاب، اندیشهٔ تشکیل شوراها (حتی قبل از تدوین قانون اساسی) مورد توجه مسئولان نظام بوده است. پس از آن نیز در راستای مشارکت عامهٔ مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی خویش<sup>۲</sup> در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ اصولی به شوراهای

۱. روزنامه ایران، سال پنجم، شماره ۱۱۷۱، ۱۳۷۷/۲۸۱۱، ص ۸.

۲. بند هشت اصل سوم قانون اساسی.

اسلامی در سطوح مختلف اختصاص داده شد که این اصول در ردیف اصول کلی و تعیین‌کننده مقرر شده بود. در جهت اجرای قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی قوانین متعددی را تصویب کرد. اصول مقرر در قانون اساسی ۵۸ پس از بازنگری، مجدداً بدون هیچ تغییری در قانون اساسی ۱۳۶۸ گنجانده شد. پس از این تاریخ (۱۳۶۸) نیز در جهت تشکیل شوراهای اسلامی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای کشوری ۱۳۷۵، توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد که همه این‌ها نشان از اهمیت موضوع شوراهای محلی و توجه به مشارکت مردم در اداره امور دارد.

تشکیل شوراهای اسلامی به دلایل عدیده سیاسی و اجتماعی، با موانعی برخورد کرد که البته پس از رفع این موانع و تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، شوراهای اسلامی که همواره خواست مردم انقلابی برای مشارکت در امور بوده و هست، با انتخابات هفتم اسفند ۱۳۷۷ تحقق یافت.

برای توضیح و تشریح شوراها پس از انقلاب اسلامی، ابتدا به تعیین شوراها پس از انقلاب می‌پردازیم؛ به عبارت بهتر، تأثیر انقلاب اسلامی بر شورایی کردن امور را مطالعه می‌کنیم و سپس از دیدگاه حقوقی، قوانین مربوط به شوراهای پس از انقلاب را بررسی کرده، در پایان این قسمت از دیدگاه سیاسی، موانع اجرای شوراها را بازگو خواهیم کرد.

#### الف) تأثیر انقلاب اسلامی بر شورایی کردن امور

نظام جمهوری اسلامی ایران، نظامی مقدس و پایه‌گذاری آن بر اساس ایمان به خدا و اتکا به مردم و مشارکت تک تک افراد بوده است. در واقع پس از عنایات خداوند متعال و رهبری و ارشادهای بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره)، نقش مردم در ایجاد و تداوم انقلاب اسلامی ایران غیر قابل انکار است. این امر از ثمرات انقلاب اسلامی می‌باشد که از زمان شروع نهضت بر مشارکت آحاد مردم و نقش آن‌ها در جریان‌های انقلاب تأکید شده است؛ بنابراین با تبیین این مسئله که پیروزی انقلاب اسلامی مرهون مشارکت و رشادت‌های بی‌شائبه مردم بوده؛ به تبع آن، اتکا به آرای عمومی و مشارکت مردم در اداره امور، امری مبرهن و بدیهی است.

تأکید حضرت امام خمینی (ره) بر «میزان بودن رأی ملت» حکایت از اهمیت آرای



مردم در تعیین سرنوشت خویش و در امور مختلف دیگر می‌باشد. انقلاب اسلامی باعث ورود مردم به صحنه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و... شد که این امر در دوران نظام ستم‌شاهی پهلوی و قبل از آن محلی از اعراب نداشت.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی با الهام از آیات، روایات، احادیث، سنت و سیره معصومین(ع)،<sup>۱</sup> بر نقش مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور کشور اهمیت داده شده؛ چنان‌که اندیشه تشکیل شوراهای حتی از تدوین قانون اساسی مورد توجه مسئولان نظام<sup>۲</sup> و قانون‌گذاران بود. در این خصوص تدوین و تصویب قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۴/۱ شورای انقلاب، مؤید این ادعا است.

«یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی، ایجاد شوراهای اسلامی است که یکی از مظاهر دموکراسی و حاکمیت مردم به شمار می‌رود. شوراهای اداری و کارگری در بحبوحه انقلاب و در زمانی که پیکار بین انقلابیون و رژیم گذشته ادامه داشت، در سازمان‌ها و مؤسسات، کارخانجات و مراکز آموزشی و محلات شهرها، شوراهای کمیته‌ها و هیئت‌ها به وجود آمدند و نقش آن‌ها در ابتدا، سازمان دادن و رهبری تظاهرات، راهپیمایی‌ها، اعتصاب‌ها و به طور کلی مبارزه با رژیم گذشته بود. در آن ایام که همه چیز از هم پاشیده شده بود این شوراهای شبکه عظیمی از نیروی فعال و متحرک را تشکیل می‌دادند و به طور موقت، مدیریت دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوطه را بر عهده گرفتند تا آن که دولت موقت توانست رشته امور را به دست بگیرد.»<sup>۳</sup> بنابراین، انقلاب اسلامی از همان اوایل به صورت مشارکت مردم در قالب شوراهای برای اداره امور در دستگاه‌های مختلف جلوه نمود و این یکی از ارمغان‌های انقلاب اسلامی است که بر سهیم شدن مردم در امور مختلف و در واقع شورایی کردن امور از همان اوایل نهضت، مهر و امضای تأیید زد. با گذر زمان و تثبیت و پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸، قانون اساسی به مسئله شوراهای و نقش آن‌ها در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تأکید

۱. در سوره آل عمران: ۱۵۹، شوری: ۳۸، بقره: ۲۳۳ آیاتی از قرآن مجید است که مسئله شورا را بیان کرده است. در زمینه سنت و سیره معصومین و احادیث و روایات ر.ک: تفسیر الجلالین، ص ۸۲ هم‌چنین، سنن بیهقی، ج ۷، ص ۴۵؛ تحف العقول، ص ۲۶ و نهج البلاغه (کلمات قصار).

۲. هنگام اقامت امام خمینی در پاریس، ایشان بر لزوم تشکیل شوراهای و تسریع این امر به محض سقوط رژیم شاه تأکید کرده بودند. برای آگاهی بیشتر ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی،

جلسه ۲۷، ص ۹۹۱. ۳. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۱۰۷.

کرد<sup>۱</sup> که این مهم در قالب شوراهایی چون مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و شورای نگهبان نمود عینی یافت.

علی‌رغم تأکیدهای فراوان مسئولان نظام و اختصاص چند اصل از اصول قانون اساسی به موضوع شوراهای اسلامی در سطوح مختلف، متأسفانه به دلایل متعدد تشکیل شوراهای اسلامی شهر، بخش، شهرستان و استان محقق نگردید.<sup>۲</sup> بررسی قوانین تصویب شده در خصوص شوراهای اسلامی فوق‌الذکر در راستای اجرای قانون اساسی نشان از اهمیت موضوع و علاقه به ایجاد شوراهای مذکور دارد؛ لیکن هم‌چنان که گفتیم، دلایل مختلفی که در واقع سد راه تشکیل شوراهای مذکور شد، امر تشکیل شوراهای اسلامی را با تأخیر و کندی مواجه ساخت که کوشش این قلم در فرازهای آینده، بررسی موانع تشکیل شوراهای اسلامی خواهد بود.

#### ب) مروری بر قوانین راجع به شوراها

پیش از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تیرماه ۱۳۵۸، شورای انقلاب «قانون شوراهای محلی» را تصویب کرد. براساس این قانون و قوانین موضوعه قبلی برای اولین بار پس از انقلاب، انتخابات شوراهای شهر برگزار شد. در مهرماه همین سال (۱۳۵۸) لایحه قانونی انتخابات شوراهای شهر و طریقه اداره توسط دولت موقت تصویب می‌شود.

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اختصاص فصلی مستقل به امر شوراها، علاوه بر شوراهای کارگری و کارمندی، تشکیل حداقل هشت رده شورایی در کنار کلیه رده‌های اجرایی کشور پیش‌بینی شد.<sup>۳</sup>

«قانون شوراهای محلی، نخستین قانون مصوب در خصوص شوراها است که در جلسه مورخ ۱۳۵۸/۴/۳ در شورای انقلاب به تصویب رسیده و در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۱۱ از سوی دولت موقت برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. قانون مزبور در ۱۷ ماده

۱. اصل هشتم قانون اساسی.

۲. یادآور می‌شویم که در ابتدای انقلاب، در بعضی از مناطق کشور، شوراهایی تشکیل شدند. ولی ایجاد آنها در تمام مناطق صورت نگرفته بود که این امر به صورت موقتی بود و شوراهای مذکور منحل شدند.

۳. حسین کوچکیان فرد، همان، ص ۳.

تنظیم شده بود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل هفتم را به امر شوراهای اختصاص داد.

در سال ۱۳۶۱، قانون جدیدی (قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور) براساس اجازه قانون اساسی در ۵۳ ماده از تصویب مجلس می‌گذرد که نحوه تشکیل شوراهای را می‌سازد، ولی تا سال‌ها بعد آیین نامه اجرایی این قانون تهیه نمی‌گردد.<sup>۱</sup>

در تاریخ ۱۳۶۵/۴/۲۹، قانون اصلاح تشکیل شوراهای کشوری و انتخابات شوراهای مذکور به تصویب رسید با این تفاوت که در قانون ۱۳۶۱ به انتخابات و کیفیت آن، هیئت‌های اجرایی و نظارت و شوراهای دهستان، بخش و شوراهای عشایری اشاره‌ای نشده است، در حالی که قانون ۱۳۶۵ موارد مذکور را در خود گنجانده است.

«سرانجام در سال ۱۳۷۵ قانون جامع کنونی، در ۹۴ ماده و ۵۱ تبصره در جلسه علنی اول خرداد سال ۱۳۷۵ تصویب و در بیست و سوم همان ماه به تأیید شورای نگهبان رسید و آیین نامه‌های مربوط به آن نیز در دی ماه همان سال تصویب و ابلاغ گردید. از ویژگی‌های چشم‌گیر این قانون، تأکید قطعی بر اجرای آن است که در ماده ۹۱ آن آمده و تصریح نموده که حداکثر ظرف یک سال پس از تصویب این قانون، کلیه شوراهای سراسر کشور باید تشکیل شده باشند.

مقایسه محتوایی سه قانون تهیه شده در سه مقطع سال‌های ۱۳۵۸، ۱۳۶۱ و ۱۳۷۵ نشان از آن دارد که گرچه شوراهای محلی از آغاز کار به طور عملی پا نگرفتند و به اجرا در نیامدند، ولی اصل آن، طی این ۲۰ سال، مرتباً دستخوش تحوّل و تکامل گردیده است به طوری که می‌بینیم فرضاً در قانون سال ۱۳۵۸ تعداد اعضای شورای دهات را به طور عام و کلی ۵ نفر در نظر گرفته بودند که در قانون سال ۱۳۶۱ دارای اندکی انعطاف شد، و این تعداد را بین ۵ تا ۷ نفر گرفته‌اند، ولی در قانون سال ۱۳۷۵ برای این امر معیار دقیق و روشنی وضع نموده و گفته‌اند در روستاهایی که کمتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت دارند تعداد اعضای شورای ده، ۳ نفر و در دهات بیش از ۱۵۰۰ نفر ۵ نفر خواهند بود.

در مورد مدت فعالیت هر شورا، در قوانین سال‌های ۱۳۵۸، ۱۳۶۱ برای هر دوره، اعتباری به مدت ۲ سال در نظر گرفته‌اند که در قانون سال ۱۳۷۵ این مدت به ۴ سال افزایش یافته است. راجع به وظایف شوراهای در قانون سال ۱۳۵۸ برای شورای ده، تنها

۱. رک: فصلنامه پژوهش، ص ۷۰.

انتخاب کدخدا آمده، ولی در مورد وظایف شورای بخش، قید شده بود که می‌تواند برای حفظ و عمران مزارع، باغ‌ها، مراتع، اماکن عمومی و راه‌های فرعی روستایی و نیز شیوه عادلانه و تقسیم آب‌های مباح، مقرراتی وضع نماید و بر کار شورای ده نظارت داشته باشد. در قانون سال ۱۳۶۱ وظایف شورای (روستا) را پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور هر روستا قید کرده و ضمناً انتخاب، به کارگیری و عزل و تغییر کدخدا نیز با شورای روستا می‌باشد. در قانون سال ۱۳۷۵ وظایف کلی شورای (روستا) همان است که در سال ۱۳۶۱ قید شده، اما در تشریح آن‌ها آمده که کشف استعدادها و کمبودهای هر روستا، تهیه و طرح‌های ضروری و نیز هم‌کاری با مجربان طرح‌های عمرانی در سطح روستا، با مسئولان شورا می‌باشد. ضمناً به جای کدخدا عنوان دهیار را برگزیده‌اند.<sup>۱</sup>

هر چند که در مطالب فوق در خصوص وظایف شوراها، بر شورای روستا تأکید شد و مقایسه قوانین بر این مبنا انجام گرفته است، همان‌طور که بیان کردیم قوانین مصوب از آغاز تاکنون به تدریج کامل‌تر شده‌اند به طوری که در این خصوص، وظایف و اختیارات شوراها در کلیه سطوح در قانون سال ۱۳۷۵ کامل‌تر و زیادتر شده است.

«قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵، دارای جنبه‌های مثبت فراوانی است که می‌تواند اجرای آن، موجبات استقرار و تحکیم دموکراسی و تعمیق مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مربوط به زندگی اجتماعی را فراهم سازد. در عین حال قانون مذکور دارای اشکالات و نقایصی است که باید تدریجاً اصلاح و تکمیل گردد. از جمله نقایص آن، پیچیدگی روش برگزاری انتخابات و مبهم بودن پاره‌ای از شرایط در مورد انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، ابهام و نارسایی در وظایف و اختیارات شوراهای روستا و بخش و نامشخص بودن رابطه شورای بخش با بخشداری، ابهام در مورد ادامه امور روستا و شغل دهیار به عنوان (مقام) اجرایی (شورای) روستا و آسان بودن انحلال شوراها که موجب تضعیف می‌شود، می‌توان ذکر کرد».<sup>۲</sup>

۱. فصلنامه پژوهش، ص ۷۰ و ۷۱.

۲. خلاصه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارک مردمی. همان، ص ۱۱۷.

از سوی دیگر در قانون سال ۱۳۷۵ به مواردی می‌توان اشاره کرد که دست‌کم اگر تعارضی با قانون اساسی و قوانین عادی نداشته باشد، بی‌اعتنایی و مسکوت‌گذاردن آنها محسوب می‌شود؛ مواردی همچون عدم پابندی به اصول تقسیمات کشوری مندرج در قانون اساسی و قانون تقسیمات کشوری، عدم اشاره به شورای عالی (اسلامی) استانها و جایگاه عدم اشاره عمدی یا سهوی به شخصیت حقوقی شوراهای<sup>۱</sup>.

با توجه به مراتب فوق بایستی اذعان داشت که قوانین شوراهای دارای نقایص و اشکالات عدیده‌ای است که امید است این نقایص و اشکالات با گذر زمان و تجربه شوراهای در طی سال‌های آتی در عمل و با تصویب قوانین و مقررات اصلاحی برطرف شود.

### ج) بررسی موانع تحقق شوراهای پس از انقلاب اسلامی

همان‌گونه که قبلاً بیان کردیم مسئولان نظام از همان اوایل انقلاب به موضوع تشکیل شوراهای توجه داشتند، لیکن علی‌رغم وضع و تصویب قوانین و مقررات متعدد در خصوص شوراهای، متأسفانه به دلایل مختلف، شوراهای اسلامی تقریباً تا ۲۰ سال پس از انقلاب تشکیل نشدند.

در این قسمت موانع تشکیل شوراهای را در دو بند بررسی می‌کنیم: مبحث اول مربوط به موانع حکومتی یا موانع مربوط به حاکمیت است و مبحث دوم به موانع اجتماعی تشکیل شوراهای اختصاص دارد.

#### روشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. فصلنامه پژوهش، پورقی ص ۱۰۱، گفتنی است که نویسنده مطالب فوق در این فصلنامه، بر این عقیده است که اعطای تشخص و تعین حقوقی به شوراهای در قانون سال ۱۳۷۵ به سکوت برگزار شده و این امر یک نوع بی‌اعتنایی و مسکوت‌گذاردن قانون اساسی و قوانین عادی است. در حالی که برخلاف این قول بایستی اذعان کرد که با مطالعه و بررسی قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵، به این نکته می‌توان پی برد که شوراهای اسلامی دارای شخصیت حقوقی هستند و عدم اشاره صریح قانون اخیر التصویب شوراهای به این موضوع، دلالت بر بی‌اعتنایی به قانون اساسی و قوانین عادی ندارد. توضیح این که دارا بودن حق شکایت شوراهای نسبت به انحلال خویش، پیش‌بینی شده در تبصره ماده ۸۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵، مستلزم داشتن شخصیت حقوقی شوراهای مذکور می‌باشد. به عبارت بهتر، از دیدگاه حقوقی، یکی از تبعات دارا بودن شخصیت حقوقی اقامه دعوی یا شکایت در دادگاه صالح است. بنابراین شوراهای اسلامی قبل از آنکه از حق شکایت در دادگاه صالح برخوردار باشند، از شخصیت حقوقی برخوردارند، لذا شخصیت حقوقی شوراهای در قانون ۱۳۷۵ به صورت ضمنی آمده است و عدم اشاره قانون مذکور به این موضوع، نوعی بی‌اعتنایی به قانون اساسی و قوانین عادی و مسکوت‌گذاردن آنها محسوب نمی‌شود.

## اول - موانع مربوط به حاکمیت

### ۱. بی‌ثباتی کشور پس از انقلاب

در اوایل انقلاب، وجود شرایط انقلابی حاکم بر کشور، فقدان وحدت و امنیت ملی، خطر تجزیه کشور از جمله جدایی بعضی از نواحی مانند آذربایجان و کردستان و به دنبال آن شروع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران که بحران‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را به دنبال داشت، از مهم‌ترین موانع تشکیل شوراهای در کشور بود.

ترورها، سوءقصد، بلواها و آشوب‌های اوایل انقلاب، زمینه و بستر سبزه‌های داخلی و آشوب سیاسی و نهایتاً بی‌ثباتی را فراهم آورده بودند، در چنین شرایطی طبیعتاً نمی‌توان انتظاری از دولت برای اجرای قوانین ابتکاری همچون قانون شوراهای داشت.<sup>۱</sup> به همین خاطر دولت موقت در همان اوایل تشکیل طی نامه مورخ ۱۳۵۸/۵/۱۶، به شورای انقلاب نوشت «اصولاً به نظر می‌آید که انتقال یکباره ایران از حالت گذشته که تسلط مطلق شاه و تمرکز اداره مملکت در پایتخت با دولت و مجلس شورای ملی واحد بوده؛ به حالت شورایی گسترده تا شهرها و دهات، یک روش غیرعملی و غیرمعمول بوده باشد، بهتر است به عوض آن یک روش اعتدالی واسط انتخاب گردد...»<sup>۲</sup>

پس از گذشت حدود دو سال از انقلاب اسلامی، جنگ تحمیلی عراق علیه ایران شروع شد که این مسئله نیز یکی از موانع فرا راه تشکیل شوراهای بود و مشکلات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی زیادی را برای کشور به وجود آورد. بدین ترتیب از داخل و خارج، بحران‌های مختلف بر دولت فشار وارد می‌کرد.

با توجه به مطالب پیش گفته، دهه اول انقلاب را باید دهه بحران‌ها و مدیریت آن قلمداد کنیم، در شرایطی که بحران‌های مختلف از همه طرف بر کشور فشار وارد می‌کند، کمال مطلوب در اداره امور کشور، سیستم تمرکز است. بنابراین، کشور ما در دهه اول انقلاب که ناآرامی‌ها و بحران‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و فشار زیادی را بر آن وارد کرده بودند نمی‌توانست بر اساس عدم تمرکز در امور اداره شود. به همین خاطر «با وجود همه توقعات موجود در کشور و جدیتی که برای استقرار عدم تمرکز از

۱. صلاح قاسمیانی، بررسی موانع اجرای قانون شوراهای اسلامی، مجموعه مقالات همایش شوراهای اسلامی

۲. فصلنامه پژوهش، ص ۷۲.

و مشارکت مردمی، ج ۲، ص ۹.

آغاز استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران به عمل آمد و علی رغم تصویب قانون اجرایی تشکیلات شوراها، جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های بعدی بنا به دلایل عدیده (تحریک و تشدید تجزیه طلبی قومی، جنگ ایران و عراق و عدم آمادگی دولت) اصول مربوط به شوراها تحقق عینی و عملی نیافت.<sup>۱</sup>

## ۲. آثار مخرب جنگ تحمیلی و اولویت‌های مربوط به شرایط پس از جنگ

دهه دوم انقلاب اسلامی دوره سازندگی نامیده شده است. در این دوره پس از وقوع جنگ تحمیلی، کشورمان با خرابه‌های ناشی از آن مواجه شد و دولت برای ترمیم خسارات ناشی از جنگ، کشور مجبور بود که تمام امکانات و وسایل لازم را در اختیار بگیرد.

خسارات وارده، بحران‌های عظیم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در کشور ایجاد کرده بود. در کنار خسارات مادی و اقتصادی، وضعیت کشور از لحاظ سیاسی و اجتماعی به گونه‌ای بود که راهی جز متمرکز کردن امور سیاسی و اداری و در نتیجه تمرکز امکانات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره پیش روی دولت نبود تا به این وسیله بتواند امور کشور را - در شرایط پس از جنگ - اداره کند.<sup>۲</sup>

کاهش نفوذ دولت در امور و عدم تمرکز در قالب نهادهای مدنی چون شوراهای محلی وقتی ممکن است که یک کشور را نظر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با مشکل مواجه نباشد و برای اداره امور، ثبات لازم داشته باشد؛ این مسئله در شرایط بحران‌های سیاسی و اجتماعی موجود در کشور امکان‌پذیر نیست و در این وضعیت چاره‌ای جز تمرکز امور در دست دولت برای ساماندهی اوضاع بحرانی وجود ندارد.

با توجه به این مسائل، عدم تشکیل شوراهای اسلامی در دهه دوم انقلاب اسلامی نیز قابل تحلیل و تفسیر است. از سوی دیگر عملکرد دولت در دهه دوم است که زمینه‌های تشکیل شوراها را در دهه سوم به وجود می‌آورد و در واقع دهه سوم، محصول اقدامات دهه دوم انقلاب اسلامی است.

۱. سیدمحمد هاشمی. همان، ص ۵۸۳.

۲. پدایش این وضعیت امری طبیعی است چنان که در یک نظاره تطبیقی - تاریخی می‌توان اوضاع کشورهای مختلف را بعد از جنگ جهانی در نظر گرفت. به گونه‌ای که دولت‌ها مجبور شدند برای بهبود اوضاع اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و غیره تمام امور را در دست بگیرند.

## دوم - موانع مربوط به جامعه

موانع مربوط به جامعه را در دو قسمت «مشکلات فرهنگی و اجتماعی» و «عدم وجود احزاب و نهادهای مدنی» بررسی خواهیم کرد:

### ۱. مشکلات فرهنگی و اجتماعی

در زمینه مشکلات فرهنگی و اجتماعی می‌توان به عدم رشد سیاسی و اجتماعی مردم و خونگرفتن مردم با شوراها اشاره کرد. در جامعه‌ای که مردم دارای رشد و آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی هستند تبعاً در اداره امور مشارکت دارند. عدم رشد شاخص‌های فرهنگی و اجتماعی در جامعه، مشکلات متعددی را برای اداره امور محلی توسط مردم پدید می‌آورد؛ به همین خاطر «در کشورهایی که افراد به حقوق و تکالیف ملی و اجتماعی خود آگاه نشده‌اند، سیاست دولت نوعاً سیاست تمرکز است. برعکس هر قدر رشد و قابلیت و استعداد افراد بیشتر باشد، بیشتر در اداره امور محلی خود شرکت می‌کنند و از شدت تمرکز کاسته می‌شود»<sup>۱</sup>.

عدم رشد و آگاهی مردم در خصوص مسائل اجتماعی و فرهنگی به عنوان مانعی فرا راه تشکیل شوراهای اسلامی محسوب می‌شود، به نحوی که زمینه‌های مشارکت مردم از طریق تشکیل شوراها به علل فوق فراهم نبوده است.

از جمله موانع فرهنگی و اجتماعی، توجه نکردن مردم به قانون و در نتیجه عدم آگاهی آنان به حقوق و تکالیف خویش می‌باشد. عدم اطلاع از قوانین و مقررات، مانعی عمده جهت رشد آگاهی و شعور اجتماعی و سیاسی مردم شده است و همان طور که قبلاً بیان کردیم هر قدر آگاهی‌های عمومی جامعه از نظر آشنایی به حقوق و تکالیف کمتر باشد، به همان نسبت از مشارکت مردم در اداره امور کاسته می‌شود و تبعاً نظام شورایی اداره امور که بر پایه این مشارکت استوار است، با عدم پذیرش و استقبال عمومی جامعه مواجه می‌شود.

پدیده عدم آشنایی با قوانین و مقررات که باعث عدم آگاهی مردم از نظر اجتماعی و سیاسی و بالتبع عدم و مشارکت در اداره امور و نهایتاً عدم تشکیل شوراها در کشور ما شده است، عمدتاً ریشه در «بی توجهی عمومی افراد نسبت به قانون و عدم اهتمام جدی دولت در آموزش حقوق جامعه و شهروندان»<sup>۲</sup> دارد.

۱. صلاح قاسمیانی، همان، ص ۱۷ و ۱۸.

۲. کریم سنجایی، حقوق اداری ایران، ص ۶۶.



## ۲. عدم وجود احزاب و نهادهای مدنی

احزاب به منزله عمده‌ترین ابزار نهادی سامان دهنده اشتراک سیاسی با پیوند دادن گروه‌های اجتماعی با یک دیگر، فراهم آوردن مبانی مشروعیت و جذب گروه‌های نوپدید به درون نظام سیاسی، مبنای استواری سیاسی جامعه را فراهم می‌کنند.

پیدایش تشکیلات و احزاب سیاسی خودجوش نیازمند پیدایش شرایط خاصی است. مسلم است که پیدایش احزاب سیاسی (و نهادهای مدنی)، به عنوان کانال‌های مشارکت (مردم در امور) مستلزم جدید اجتماعی، نوسازی اجتماعی و رشد افکار عمومی و پیدایش فرهنگ سیاسی مناسب است.

طبعاً پیدایش گروه‌های متعدد و متنوع اجتماعی موجب افزایش تقاضای مشارکت می‌شود و عمده‌ترین وسیله سازمان دادن مشارکت (مردم)، همان احزاب سیاسی و نظام حزبی‌اند.<sup>۱</sup>

عملکرد اولیه هر حزب شکل دادن به افکار عمومی است. بدون چنین اجتماعی (جذب) هیچ‌گاه امکان ندارد افکار و عقاید پراکنده در جامعه را بتوان بررسی کرد<sup>۲</sup> (و آن افکار و عقاید را به صورت مجموعه‌ای منظم و سازمان یافته درآورد).

نظام حزبی بن مایه سیستم‌های سیاسی امروزی را تشکیل می‌دهد که کاربرد و حوزه عملکرد آن در جامعه به مراتب از نفوذ دیگر ساختارهای سیاسی فراتر می‌رود.<sup>۳</sup>

در کشورهایی که مخالف ایجاد احزاب و نهادهای مدنی هستند معمولاً انتقاداتی بر ضد احزاب می‌شود که عبارتند از:

الف) احزاب به فساد و عدم کارایی دستگاه دولتی دامن می‌زنند.

ب) آن‌ها جامعه را دچار تفرقه می‌سازند و کشمکش‌های گروهی را می‌افزایند.

ج) کشور را بی‌ثبات و آن را آماده برای نفوذ بیگانگان می‌سازند.<sup>۴</sup>

۱. اکران رحیمی، نانوانی‌های موجود در ساختار سیاسی - اجتماعی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم

سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۱. مفده پایانه‌نامه و ص ۱.

۲. احمد نقیب‌زاده، عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، ش هشتم، مرداد و شهریور ۱۳۶۸، ص ۹.

۳. همان، احزاب سیاسی و نظام دموکراسی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی - سال چهارم، ش اول، مهر ۱۳۶۸، ص ۹.

۴. رک: سامونل هانتینگتون، سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی،

البته نمی‌توان عملکرد ناپسند احزاب در ایجاد تشنج در ایران و یا نپیمودن فرآیند تاریخی حزب در ایران را نادیده گرفت، اما با همه این احوال می‌توان به نقش احزاب و نهادهای مدنی برای ایجاد مشارکت مردم در انجام امور مختلف پی برد. احزاب و نهادهای مدنی باعث افزایش رشد و آگاهی عمومی جامعه از نظر اجتماعی و سیاسی می‌شوند و استعدادها و قابلیت‌های افراد جامعه را برای مشارکت در اداره امور کشور بالا می‌برند. با افزایش آگاهی‌های اجتماعی و فرهنگی مردم، از شدت تمرکز امور در مرکز کاسته و اداره امور کشور به طرف عدم تمرکز از طریق مشارکت مردم در اداره امور مختلف سوق داده می‌شود و در نهایت برای نظم و سازماندهی مشارکت مردم در امور، نهادهای منتخب مردمی (محلی) تشکیل می‌شود.

متأسفانه احزاب و نهادهای مدنی در ایران تجربه موفقی نداشته‌اند. برخی احزاب (مثل حزب توده) به قدرت‌های خارجی وابسته بوده و بعضی دیگر وابسته به دولت بوده‌اند که این امر یکی از آثار تمامیت‌خواهی دولت محسوب می‌شود، به همین خاطر مردم در سطح پایین آگاهی‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فرار داشته‌اند و به تبع آن زمینه‌های مشارکت آحاد مردم در اداره امور فراهم نبوده است. در این حالت، نمی‌توان توقع ایجاد شوراهای محلی را داشت تا در سایه آن مشارکت نهادمند مردم تحقق عینی و عملی پیدا کند.

در پایان این مبحث، بایستی اذعان داشت که مواعینی که در خصوص تشکیل شوراهای پس از انقلاب اسلامی بر شمردیم، اکنون کم‌رنگ‌تر شده و زمینه‌های مشارکت مردم در اداره امور فراهم شده است؛ تشکیل شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ مؤید این ادعا می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

۱. در خصوص مسئله شوراهای قبل و بعد از انقلاب اسلامی قوانین متعددی وضع و تصویب شده‌اند. از مهم‌ترین قوانین قبل از انقلاب می‌توان به قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی اشاره کرد که در راستای این قانون در مرکز هر ایالت، انجمنی به نام انجمن ایالتی و ولایتی باید تشکیل می‌شد.

از قوانین دیگر قبل از انقلاب بایستی از قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل

حکام و قانون بلدیہ نام برد که هر سه قانون فوق‌الذکر در سال ۱۳۲۵ تصویب شده‌اند. بعد از انقلاب اسلامی نیز قوانین زیادی به تصویب رسیده است که در این خصوص می‌توان از مهم‌ترین آنها به قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۵ و قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ اشاره کرد.

۲. کشور ما قبل از انقلاب اسلامی، به واسطه شرایط اجتماعی و سیاسی حاکم بر کشور از جمله عدم آگاهی و بی‌سوادی غالب مردم و شکل استبدادی حکومت، شاهد ایجاد انجمن‌ها و شوراهای محلی به معنای واقعی آن نبوده است. پس از انقلاب اسلامی نیز به علت وجود موانعی همچون بی‌ثبات کشور در اوایل انقلاب، جنگ تحمیلی عراق و نیز عدم رشد و آگاهی کافی مردم و سازندگی کشور پس از گذشت یک دهه از انقلاب اسلامی، شوراها تا سال ۱۳۷۷ تشکیل نگردیدند، تا این که در این سال با برطرف شدن و کم‌رنگ گردیدن موانع، نهادهای مذکور در چهار رده روستا، بخش، شهر و شهرک تأسیس شدند.

۳. با گذشت مدتی از تشکیل شوراهای بایستی اقرار کرد که عدم وجود قوانین و مقررات کامل و منسجم از یک سو و عدم تجربه کافی شوراها، نداشتن اختیارات لازم اجرایی و ایستایی اختیارات تفویض شده به روستاها در محدوده مواد قانونی از سوی دیگر و نیز عدم اجرای وظایف و اختیارات شوراها به علت وجود موانعی نظیر عدم هماهنگی با ارگان‌های دولتی و عدم رعایت تصمیمات شوراها توسط ارگان‌های مذکور، شوراهای اسلامی را با مشکلاتی مواجه ساخته است.

### در این زمینه پیشنهاد می‌شود:

الف) با اصلاح و وضع قوانین، اختیارات لازم به شوراها داده شود، به نحوی که شوراهای اسلامی از حصار محدود وظایفی همچون پی‌گیری، همکاری و بررسی امور خارج شوند و به اجرا و اداره امور محلی مبادرت ورزند.

ب) نقش، جایگاه وظایف و اختیارات شوراها برای ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی تبیین شود و در این راستا تدابیری اتخاذ شود تا سازمان‌های دولتی موظف به اجرای مصوبات و تصمیمات شوراها شوند.

ج) از تجربیات کشورهای اسلامی که در امور شوراها و انجمن‌های محلی پیشرو و دارای سابقه هستند جهت بهینه کردن ساختار، تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی استفاده شود.

۴. همان‌طور که در خصوص آثار تحقق شوراها گفته شد، شوراهای اسلامی موجب استقرار سیستم عدم تمرکز می‌شوند، ولی این امر محتاج اسباب و وسایلی است که بدون آنها عدم تمرکز واقعی عینیت نمی‌یابد.

پیگیری، بررسی و همکاری در امور محلی - که در قوانین مربوط به شوراها در زمره وظایف و اختیارات آنها مقرر شده است - سازمان عدم تمرکز را بنیان نمی‌نهد، بلکه برای ایجاد عدم تمرکز، اداره و اجرای امور نیز لازم است؛ لذا اصلاح قوانین شوراها در این خصوص ضروری است.



### فهرست منابع و مآخذ

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲.
۲. فصلنامه پژوهش، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، پیش شماره دوم، ۱۳۷۷.
۳. نبوی، مصطفی، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، انتشارات خواجه، ۱۳۵۲.
۴. خلاصه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، انتشارات پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
۵. شوراهای شهر در فرانسه، وزارت کشور، ستاد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشور، مجموعه قوانین و کتب خارجی مربوط به شوراها.
۶. قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۷. شوراهای شهر و روستا در کشور کانادا، وزارت کشور، ستاد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشور.
۸. طاهری ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز.
۹. نظام شورایی در هند، وزارت کشور، ستاد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی کشور.
۱۰. آیت‌اللهی، علی‌رضا، شوراهای کشوری و آمایش شهر و روستا، مؤلف، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۷.
۱۱. کسروی، احمد، تاریخ مشروطه ایران، ج ۱، چاپ چهاردهم، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۷.
۱۲. سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، انتشارات زهره، ۱۳۴۲.
۱۳. کوچیان‌فرد، حسین، سیرتاریخی و بررسی اجمالی شوراهای اسلامی شهر و روستا، انتشارات دبیرخانه ستاد اجرایی تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا (وزارت کشور)، ۱۳۷۷.

۱۴. محمد (ایرج)، اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری، نشر هور، ۱۳۷۴.
۱۵. روزنامه ایران، سال پنجم، شماره ۱۱۷۱.
۱۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲.
۱۸. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۶.
۱۹. رحیمی، اکرم، ناتوانی‌های موجود در ساختار سیاسی - اجتماعی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۱.
۲۰. نقیب‌زاده، احمد، عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، ش هشتم، مرداد و شهریور ۱۳۶۸.
۲۱. هانتینگتون، ساموئل، سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، نشر علم، چاپ اول، ۱۳۷۰.
- 22 - W. Eric, Jackson, Local Government in England and Wales, 1951.
- 23 - J. Owens and G. Panella, Local Government, 1991.
- 24 - Global Forum on Local Governmance, Sweden, 1996.