

صلاحیت‌های شوراهای محلی و اصول حاکم بر ارتقای کارکرد آنها در جمهوری اسلامی ایران مطالعه موردی شوراهای اسلامی شهر و روستا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۰۱

غلامعباس دارابی*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۱۷

علی گرجی ازندرانی**

چکیده

در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک نظام مردم‌سالاری دینی توجه قابل ملاحظه‌ای به نهادهای محلی و نقش‌آفرینی آنها در نظام تصمیم‌گیری کشور شده است. یکی از این نهادها، شوراهای اسلامی است که در تمامی سطوح حکمرانی فروعی از روستا گرفته تا شورای عالی استانها بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شوند. در این مقاله با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد و روند اجرای آنها طی بیست سال اخیر، در پی پاسخ به این پرسش مهم هستیم که چه اصولی را می‌توان از محتوای صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌عنوان شوراهای محلی در جمهوری اسلامی ایران استخراج و استنباط کرد، به گونه‌ای که به ارتقای کارکرد آنها بیانجامد؟ در پاسخ به این پرسش، استدلال می‌شود که صلاحیت شوراهای محلی مجال شناسایی اصول راهبر برای ارتقای کارکرد این نهادها را که وجه مشترک آنها را می‌توان در اصل تمرکززدایی خلاصه کرد فراهم می‌سازد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد شناسایی اصول مستخرج از صلاحیت شوراهای محلی از حیث پژوهشی سرمنشأ دستورکار جدید پژوهشی در مورد یافتن راهکارهای اجرایی برای تحقق آنهاست و از سوی دیگر، از این اصول می‌توان برای ترمیم کاستی‌ها و خلاءهای قوانین موجود و رفع نارسایی احتمالی سیاست‌گذاری‌های مرتبط با آنها بهره جست.

واژگان کلیدی: شوراهای محلی، صلاحیت، شوراهای اسلامی شهر و روستا، جمهوری اسلامی ایران.

* دانشجوی دکتری

حقوق عمومی،

دانشگاه آزاد اسلامی،

واحد تهران شمال.

darab77@gmail.

com

** دانشیار گروه حقوق

عمومی و حقوق

اقتصادی، دانشگاه

شهید بهشتی (نویسنده

مسئول).

gorji110@yahoo.

com

مقدمه

در هر نظام مردم‌سالار موجودیت‌هایی جمعی در سطح فروملی بنیان نهاده می‌شوند که از جانب مردم یا از سوی حاکمان منتخب مردم ماموریت می‌یابند با بهره‌گیری از خرد جمعی در قالبی نهادین و به نمایندگی از افراد، تصمیمات راهگشا برای تدبیر امور جامعه اتخاذ نمایند. یکی از این موجودیت‌ها، شوراهای محلی هستند. در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک نظام مردم‌سالاری دینی نهاد «شورا» به شکل‌های متعددی رخ نمایانده، به گونه‌ای که یکی از مصادیق آن شوراهای اسلامی است که در تمامی سطوح حکمرانی فروملی از روستا گرفته تا شورای عالی استانها بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شوند. این نهادها رفته‌رفته در زمره مهمترین ارکان اداره امور کشور قرار گرفته‌اند و از همین رو، از شخصیت سیاسی و حقوقی مستقلی در تشکیلات اداری حکومت ملی برخوردار گردیده‌اند.

به طور کلی، شوراهای اسلامی در ایران از دو سطح تشکیل می‌شوند. سطح نخست، شوراهای پایه است که شامل شورای عشایر، روستاها و شهر است. اعضای این شوراهای با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. سطح دوم، شوراهای فرادست یا مافوق است که شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها است که به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب نمی‌شوند بلکه متشکل از نمایندگان شوراهای محدوده هر یک از این تقسیمات می‌باشند (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۶). اسناد و رویه‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌عنوان شوراهای محلی در جمهوری اسلامی ایران صلاحیتهای قابل ملاحظه آنها در عرصه حکمرانی را بازتاب می‌دهد. در این چارچوب، آنچه اهمیت می‌یابد بازشناسی اصول زیربنایی تکوین‌دهنده صلاحیتهای این نهادهاست.

بر همین اساس، در این مقاله، با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد و رویه‌هایی که طی بیست سال اخیر در عملکرد شوراهای اسلامی مشهود بوده، در پی پاسخ به این پرسش هستیم که چه اصول بنیادینی را می‌توان از محتوای صلاحیتهای شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌عنوان

شوراهای محلی در جمهوری اسلامی ایران استخراج و استنباط کرد، به گونه‌ای که به ارتقای کارکرد آنها بیانجامد؟ برای پاسخ به این پرسش، در ابتدا مروری بر مهمترین آثاری که در ارتباط با این موضوع نگاشته شده‌اند می‌پردازیم. سپس، صلاحیت شوراهای محلی را به مثابه چارچوب مفهومی مورد بررسی قرار می‌دهیم. در قسمت چهارم، شوراهای اسلامی شهر و روستا را بر حسب چارچوب مفهومی که ارائه می‌شود در نظام تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران جایگاه‌یابی خواهیم کرد. قسمت پنجم به بیان اصول برآمده از صلاحیت شوراهای محلی که تحقق آنها ارتقای کارکرد این نهادها را ارتقا خواهد بخشید اختصاص می‌یابد. در پایان نیز، ضمن جمع‌بندی این نوشتار، استدلال خواهد شد که نتایج این پژوهش چه افق‌های سیاستگذارانه و دانش‌پژوهانه‌ای را به روی خوانندگان می‌گشاید.

پیشینه پژوهش

از زمان برگزاری نخستین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، آثار پرشماری در مورد این نهاد زیربنایی حکمرانی به رشته تحریر درآمده، به گونه‌ای که اکثر پژوهشها در این زمینه به صورت پیمایشی بوده‌اند و هر یک از آنها از زاویه‌ای خاص به بررسی عملکرد این نهاد پرداخته‌اند. در این مجال، برخی از مهم‌ترین پژوهش‌هایی که در این خصوص انجام شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند. قلم‌فرسایی‌هایی که در زمینه شوراهای شهر و روستا انجام گرفته‌اند، در سه مقوله در خور ارزیابی هستند:

الف) نگاه سیاستگذارانه به شوراهای محلی: در نگاه سیاستگذارانه به شوراهای محلی، و به طور خاص شوراهای شهر و روستا، عمدتاً بر موضوعات مرتبط با حکمرانی تمرکز می‌شود و استدلال می‌شود که وجود این شوراهای چه پیامدهایی برای زندگی اجتماعی دارد. برای مثال، عباس نصر (۱۳۸۹) در کتابی با عنوان «شوراها و توسعه پایدار» ضمن بررسی تاریخچه شوراهای ایران و کشورهای مختلف، کارکرد شوراهای توسعه پایدار را مورد توجه قرار داده است. اما موضوعی که به طور ویژه مورد توجه قرار گرفته است، حکمرانی شهری و به بیان دقیق‌تر مدیریت شهری و نقش شوراهای محلی در پیشبرد آن بوده است.

در این چارچوب، پیری و بختیاری (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «ارزیابی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری: دوره چهارم شوراهای اسلامی ابهر» با استفاده از روش پیمایشی-توصیفی عنوان می‌کنند که عملکرد شوراهای اسلامی شهر در مدیریت شهری را بر حسب تمرکززدایی و حکومت محلی بررسی کرده‌اند و بی‌آنکه به موضوع اساسی صلاحیت شوراهای محلی پردازند، استدلال آورده‌اند که مدیریت شهری تنها هنگامی می‌تواند در اجرای برنامه‌ها و طرح‌های شهری موفق باشد که از حمایت مردمی و پشتیبانی شهروندان برخوردار باشد.

اما الهویردی زاده، ولی قلی زاد، و صانعی (۱۳۹۶: ۲۵-۴۶) در مقاله‌ای با عنوان «آسیب شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران: تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی» رویکرد صریح تری در بررسی نقش آفرینی صلاحیت در کارکرد شوراهای محلی اتخاذ می‌کنند. استدلال آنها این است که به علت ابهامات قانون اساسی و پژواک آن در نظام سیاستگذاری نهادهای محلی، شوراهای شهر و روستا از ایران در پنج بعد «جایگاه قانونی در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور؛ انتخابات اعضای شورا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر؛ شخصیت حقوقی شوراها؛ بودجه و منابع مالی شورای شهر؛ و اختیارات و استقلال عمل شوراها در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی» دچار ضعف و آسیب هستند. راهکاری که نویسندگان ارائه می‌دهند این است که با گسترش حوزه اختیارات شوراهای شهری بر تمامی امور ذاتاً محلی و اصلاح قوانین مربوطه، شاهد شکل‌گیری تمرکززدایی اصولی و بهینه در قالب شوراهای شهر و روستا می‌توان بود.

مقاله «طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران» (علی مرادی و دیگران، ۱۳۹۶) نیز نگاهی سیاستگذارانه به موضوع شوراهای محلی در ایران دارد. در این مقاله استدلال شده است که اگرچه عواملی مانند قوم‌گرایی و موازنه‌گری بودن کشور، تمایل مقامات برای حفظ قدرت و توسعه نامتوازن استا

نها از سرعت تمرکززدایی در کشور می‌کاهد، ولی اگر نخبگان بتوانند با تأثیر بر شهروندان باعث نهادینه شدن مردم‌سالاری در استان‌ها شوند و با تأثیر بر رهبران

سیاسی، هویت قانونی استانی نه‌های خودگردان را به شکلی مطلوب تعریف نمایند، می‌توان امیدوار بود که بنا به شرایط مطلوب قومی، مذهبی و اقتصادی منطقه، خودگردان شدن استانی منجر به افزایش نشاط عمومی، پایداری درآمد، تقویت شراکت‌گرایی، بهبود شرایط اقتصادی، قانونگرایی و کارایی در ارائه خدمات گردد. در مجموع، به نظر می‌رسد که نگاه پژوهشگران سیاست‌گذاری عمومی به مقوله صلاحیت شوراهای محلی عمدتاً صبغه هنجاری داشته است چراکه عملاً نوعی تمرکززدایی اداری را در استدلال‌های خود تجویز می‌کنند.

ب) نگاه حقوقی به شوراهای محلی: برخی از آثاری که با رویکردی حقوقی به شوراهای محلی پرداخته‌اند نگاه حاکمیت‌بنیان داشته‌اند به گونه‌ای که کوشیده‌اند جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی را بررسی کنند. برای مثال، علی دشتی (۱۳۸۸) در مقاله‌ای با عنوان «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران» و همچنین ولی رستمی و مجتبی حسینی‌پور اردکانی (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی» به جایگاه حقوقی شوراهای محلی در ساختار قدرت جمهوری اسلامی ایران می‌پردازند.

البته برخی دیگر نیز به مطالعه تطبیقی در این زمینه روی آورده‌اند؛ در این چارچوب، محمدرضا نجفی‌الموتی (۱۳۹۰) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «نظارت اداری و قضایی بر شوراهای محلی در ایران و فرانسه» در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نظارت اداری و قضایی بر شوراهای ایران و فرانسه را مقایسه کرده است. در این پایان‌نامه کمتر به دیگر ابعاد مربوط به عملکرد شوراهای محلی و به خصوص اصول بهبود عملکرد این نهاد محلی پرداخته شده است. سرانجام، آثاری نیز بوده‌اند که صلاحیت حقوقی شوراهای محلی را مورد توجه قرار داده‌اند. برای مثال، بررسی صلاحیت تقنینی شوراهای محلی موضوع مقاله بیژن عباسی و علی سهرابلو (۱۳۹۶) با عنوان «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری» است. به زعم نویسندگان، هرچند قانون‌گذاری در معنای خاص، کارکردی است که در انحصار قوه مقننه قرار می‌گیرد، اما با این حال نهادهای متعددی

می‌توانند قانون‌گذاری به معنای عام آن را انجام دهند. در واقع، اگرچه این مقاله به صلاحیت قانون‌گذاری شوراهای محلی پرداخته است، ولی از یک سو پارا از تفسیر صلاحیت فراتر نهاده و از سوی دیگر نگاهی تک بعدی به صلاحیت شوراهای محلی در پیش گرفته است و سایر ابعاد صلاحیت این نهادها را نادیده انگاشته است.

آثاری که با رویکردی حقوقی به شوراهای محلی پرداخته‌اند به غیر از نگاه حاکمیت بنیان، نگاه شهروندمحور نیز داشته‌اند و در این راستا، به دنبال بازشناسی نقش این نهادها در پیشبرد حقوق شهروندی بوده‌اند. در این راستا، محمد سالاری و مریم صفوی سهی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان «نقش نهاد شورای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی: مطالعه موردی شورای اسلامی شهر تهران» با استفاده از روش پیمایشی و تحلیلی بیان می‌کنند که شهروندان شهر تهران میزان عملکرد شورای شهر را به دلیل نداشتن سازوکار مناسبی جهت نظارت بر امور شهری و تحقق حقوق شهروندی، کمتر از حد متوسط می‌دانند. در این مقاله، هرچند شوراها به عنوان نهادهایی در راستای تعمیق حقوق شهروندی به تصویر کشیده شده‌اند، ولی با این حال، نویسندگان تلاش چندانی برای واشکافی بنیانهای صلاحیتی حقوق شهروندی که با برپایی و تقویت شوراهای محلی تجلی می‌یابد انجام نداده‌اند.

ج) نگاه سیاستگذارانه - حقوقی به شوراهای محلی: در این میان، برخی آثار بوده‌اند که از هر دو نگاه بهره گرفته‌اند. در این مثال، می‌توان دو اثر را نام برد: صفاری‌راد و تحول‌داری (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «تحلیلی بر مدیریت شهری و نقش آن در آگاهی از حقوق شهروندی و شهروندسازی مطالعه موردی شهرستان لنگرود» با پیش فرض قراردادن تاثیرگذاری سیاستگذاری عمومی بر حقوق، بیان کردند که حقوق شهروندی جزء لاینفک جامعه مدنی و مبنای تشکیل آن به شمار می‌رود زیرا امکان مشارکت داوطلبانه همه افراد را در تمامی عرصه‌های اجتماعی فراهم می‌کند. در این پژوهش ضمن تأکید بر تخصصی کردن مدیریت شهری و نقش آن در شهروندسازی، به تغییرات و تحولات در قوانین و مقررات مدیریت شهری به منظور بهبود رابطه بین مدیریت و شهروندسازی از لحاظ اجتماعی و

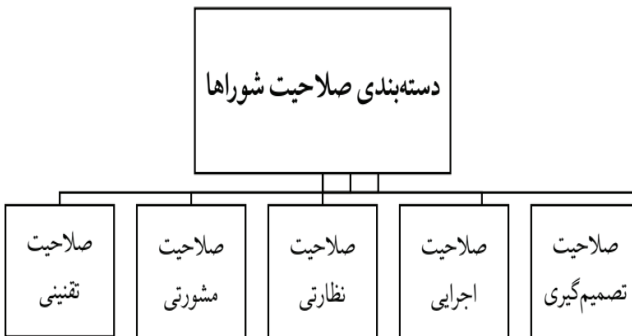
اقتصادی پرداخته شده است. از سوی دیگر، «اسرین عبدالله‌نژاد» (۱۳۹۱) با پیش فرض قراردادن تأثیرگذاری اصول حقوقی بر سیاستگذاری عمومی، در مقاله‌ای با عنوان «بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکززدایی از دیدگاه حقوق عمومی» ضمن تعریف مفهوم دولت محلی، فواید حکومت محلی و شرایط تحقق تمرکززدایی بررسی شده است. با این حال، در این مقاله، به صلاحیت شوراهای محلی و همچنین اصول مربوط به بهبود عملکرد شوراهای محلی پرداخته نشده است.

در مجموع، به نظر می‌رسد آثاری که در این مجال بررسی شده اند از این کاستی مهم رنج می‌برند که بحثی جامع در مورد زیربنای صلاحیتی ارتقای کارکرد شوراهای محلی ارائه نداده‌اند؛ و علاوه بر این، این نارسایی را در خود دارند که در بررسی کارکرد شوراهای محلی نتوانسته‌اند ادبیات مرتبط با دو حوزه دانش پژوهی یعنی سیاستگذاری عمومی و حقوق عمومی را با یکدیگر تلفیق نمایند و به مطالعه‌ای بینارشته‌ای دست بزنند. برای رفع این دو نارسایی، در این پژوهش تلاش می‌شود که اصول حاکم بر ارتقای کارکرد نهادهای محلی در جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر بنیان‌های صلاحیتی آن مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

چارچوب مفهومی

برای رفع نارسایی اصلی استنباط‌شده در ارزیابی پیشینه پژوهش، در این قسمت تلاش می‌شود که از مفهوم حاکمیت قانون به‌عنوان حلقه پیونددهنده دو حوزه حقوق عمومی و سیاستگذاری عمومی در بررسی صلاحیت شوراهای شهر و روستا بهره‌گرفته شود. حاکمیت قانون یکی از ارزشهای بنیادین سیاسی است که به موجب آن امور عمومی بر اساس قواعد کلی آشکار و معطوف به آینده اداره می‌شود. ادعا این است که این شیوه در اداره امور عمومی از نخستین گام‌های ضروری برای دستیابی به عدالت به منزله قلب و مرکز ارزشهای سیاسی است (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۲). این مقررات عام و معتبر نیز باید آشکار باشند؛ مفهوم نسبتاروشنی داشته باشند؛ در مدت زمان معقولی قابل اجرا باشند؛ عطف به ماسبق نشوند بلکه به منظور اجرا در آینده باشند؛ با بی‌طرفی اعمال شوند به گونه‌ای که مفهوم آن‌ها هماهنگ باشد؛ قابل پیروی باشند؛ و مطابق با مقررات قانونی موجود وضع شوند (آلتمن، ۱۳۸۵: ۶۵)

در همین راستا، باید خاطر نشان ساخت که قواعد و مقرراتی که در نظام حاکمیت قانون بر اعمال و تصمیمات مقامات اداری حاکم است و سبب محدودیت قدرت و اختیارات آنها می‌شود، تنها شامل قانون به معنی اخص کلمه نیست، بلکه شامل تمام قواعد و مقرراتی است که لازم الاجرا شناخته می‌شوند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵:۴۰۳). حاکمیت قانون اقتضا می‌کند که قدرت سیاسی باید بین بخش‌ها و قسمت‌های گوناگون دولت تقسیم شود. هر بخش از حکومت ملی و محلی باید اختیاراتی داشته باشد که به موجب آن بتواند کنترل کند که دیگر بخش‌ها، از حدود اختیار قانونی خود فراتر نروند. تحقق حاکمیت قانون در عملکرد شوراهای محلی در پرتوی صلاحیتی که دارند معنا می‌یابد. به بیان بهتر، صلاحیت در هسته حاکمیت قانون به‌عنوان بستر اقدام شوراهای محلی به‌عنوان موجودیت‌هایی سیاستی عمل می‌کند؛ از این جهت، صلاحیت می‌تواند در مقام چارچوب مفهومی برای توجیه کارایی و اثربخشی شوراهای محلی به کار آید. در این راستا، اهمیت شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌عنوان نهادهای محلی در جمهوری اسلامی ایران در این است که ضمن جلوگیری از تمرکز قدرت، بر مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش و بهبود امور در سطح محلی نیز تمرکز دارد (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۰۶) در این میان، به‌طور کلی، می‌توان صلاحیت شوراهای محلی را در پنج نوع جای داد که در شکل زیر آمده است:



الف) صلاحیت تصمیم‌گیری: یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های شوراهای محلی، صلاحیت تصمیم‌گیری است. تصمیم عبارت است از یک اقدامات مدیریتی است که مقام‌های اجرایی با کاربست آن مناسبات قدرت موجود را تغییر می‌دهند (مستنبط از گرجی ازبدرانی، ۱۳۹۳: ۱۰۲). در تصمیم‌گیری فرآیند منتج به نتیجه و راه حلی از بین راه‌حل‌های موجود انتخاب می‌شود (اصلائی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۱۲). این صلاحیت برای شوراهای در اصول متعدد قانون اساسی در نظر گرفته شده است. در اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صریحاً از شوراهای به‌عنوان یک رکن تصمیم‌ساز یاد شده است.^۱ در این اصل قانون اساسی صراحتاً برای شوراهای و نهادهای محلی صلاحیت تصمیم‌سازی در سطح محلی در نظر گرفته شده و شورا در کنار مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری معرفی شده است. در اصل یکصد و سوم قانون اساسی نیز به صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای اشاره و حتی تأکید شده است که مقام‌های کشوری ملزم به رعایت تصمیم‌های شوراهای هستند.^۲ در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی نیز برای شوراهای صلاحیت «تصمیم‌گیری» در نظر گرفته شده است.^۳

ب) صلاحیت اجرایی: یکی از اصلی‌ترین صلاحیت‌های شوراهای صلاحیت اجرایی است. شوراهای پیش از همه به‌عنوان نهادی اجرایی در نظر گرفته شده اند به گونه‌ای که یکی از مصادیق پذیرش «دولت‌های محلی»^۴ و بیانگر اصل «عدم تمرکز» قدرت در کشورها هستند. در واقع، همان‌گونه که دولت به‌عنوان یک نهاد اجرایی با گستره فعالیت «ملی» به شمار می‌آید، شوراهای محلی نیز نهادهایی اجرایی هستند که گستره فعالیت آنها، «محلی» است. تقویت و نهادینه کردن مدیریت‌های محلی مقتدر و توانمند راهبرد کلیدی توسعه ملی است به طوری که در اجلاس جهانی توسعه پایدار ۲۰۰۲ در ژوهانسبورگ، استراتژی رسیدن

۱. در اصل هفتم قانون اساسی آمده است که: «طبق دستور قرآن کریم: "وامرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...»

۲. در اصل یکصد و سوم قانون اساسی آمده است که: «مقام‌های کشوری در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیم‌های آنها هستند.»

۳. در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی آمده است که: «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین باشد.»

به توسعه پایدار ملی و همچنین ریشه‌کنی فقر، بهره‌برداری پایدار از منابع آب، خاک و هوا، پیشگیری از بلایای طبیعی و تولید پایدار در سایه اقتداربخشی و مقتدرسازی مدیریت‌های محلی عنوان شد (دهقان، ۱۳۸۷: ۲). در اصل هفتم قانون اساسی در کنار صلاحیت تصمیم‌گیری، شوراها به‌عنوان یکی از ارکان «اداره امور کشور» نیز معرفی شده‌اند. در همین حال، در اصل یکصدم قانون اساسی نیز برای شوراها صلاحیت «اداره امور محلی» در نظر گرفته شده است.^۱

ج) صلاحیت نظارتی: یکی از صلاحیت‌هایی که برای شوراهای محلی در نظر گرفته شد، صلاحیت نظارتی است. مفهوم نظارت در حقوق اساسی به معنای کنترل و بررسی اقدام‌های یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدام‌های یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۰) مفهوم نظارت فارغ از امر دخالت است و ناظر فقط امور را تحت نظر دارد و در امور دخالتی نمی‌کند (اصلائی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۱۲). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش نظارت را نقش اصلی شوراها در نظر گرفته است. در اصل یکصدم قانون اساسی صراحتاً از صلاحیت نظارتی شوراها نام برده شده است. در اصل یکصد و یکم قانون اساسی نیز صراحتاً بر صلاحیت «نظارتی» شوراها تأکید شده است^۲ که مورد توجه شورای نگهبان قانون اساسی نیز بوده است. در تاریخ ۱۴ تیر ماه ۱۳۸۲ در پاسخ شورای نگهبان به اصلاح ماده یک قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و الحاقات و اضافات بعدی آن و مواد دیگری از این قانون که در تاریخ ۲۴ اردیبهشت ۱۳۸۲ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود، شورای نگهبان به صراحت اعلام می‌کند که «شوراهای موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، وظیفه نظارتی دارند» (شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۳۰۹).

۱. در اصل یکصد قانون اساسی آمده است که: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان انجام می‌گیرد که اعضاء آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...»

۲. در اصل یکصد و یکم قانون اساسی آمده است که: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود...»

د) **صلاحیت مشورتی:** یکی از صلاحیت‌هایی که برای شوراهای محلی عنوان می‌شود، صلاحیت مشورتی است. «مشورت» در ذات و جوهره کلمه «شورا» قرار دارد. صلاحیت مشورتی در هیچ کدام از مواد قانون اساسی برای شوراهای تصریح نشده است بلکه می‌توان از مواردی که در قانون اساسی مطرح شده، چنین صلاحیتی را برای شوراهای در نظر گرفت. برای مثال، در اصل یکصد و یکم قانون اساسی از «جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها» به‌عنوان یکی از وظایف شورای عالی استان‌ها یاد شده است.

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ به وفور درباره صلاحیت مشورتی شوراهای آمده است. برای مثال، در بند ۲ ماده ۷۶ این قانون ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقام‌های ذی‌ربط، در زمره صلاحیت شورای روستا آمده است. در بند ۱ ماده ۷۹ این قانون نیز ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولان اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، آموزشی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش به‌عنوان صلاحیت شورای بخش یاد شده است. در بند ۲ ماده ۸۰ نیز بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها در جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقام‌های مسئول ذی‌ربط به‌عنوان صلاحیت‌های مشورتی شوراهای شهر آمده است.

ه) **صلاحیت تقنینی:** یکی از موارد مهمی که در حوزه صلاحیت برای شوراهای محلی مطرح می‌شود، صلاحیت قانون‌گذاری یا تقنینی است. در این خصوص دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. برخی بر این باورند که وضع قانون به معنای خاص آن که عبارت است از قواعد لازم‌الاجرای که به تصویب مجلس مقننه رسیده باشد، (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۷۰) تنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و صلاحیت شوراهای محلی را منحصرأً نظارتی و مشورتی می‌دانند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۷۵) و منتقدان در این خصوص به نظر شورای نگهبان استناد می‌کنند که وظیفه اصلی شوراهای محلی را «نظارت» می‌داند.

دیدگاه دیگر این است که وضع قوانین به معنای عام وضع و تصویب قواعد و مقررات عام و کلی که از قدرت ضمانت اجرا برخوردار هستند، (فلاحزاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۶) در نهادهایی دیگر نیز مدخلیت می‌یابند. این دیدگاه به اصل ۱۲ قانون اساسی اشاره می‌کند. در این اصل قانون اساسی تصریح شده است که «... در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». در واقع، در این اصل از قانون اساسی تلویحاً به صلاحیت شوراها در تدوین مقررات و قوانین در سطوح محلی اشاره شده است. برخی نیز به اصل یکصد و دوم قانون اساسی برای در نظر گرفتن صلاحیت تقنینی برای شوراها استناد می‌کنند، اما در این اصل هیچ اشاره‌ای به قوانین و مقررات نشده، بلکه صلاحیت «تهیه طرح‌هایی» برای شوراهای عالی استان‌ها قائل شده است که نمی‌توان از آن به صلاحیت قانون‌گذاری تعبیر کرد.

برخی نیز صلاحیت قانون‌گذاری شوراها را در زمره صلاحیت تصمیم‌گیری این نهاد محلی می‌دانند (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۶) و معتقدند اختیارات و صلاحیت‌هایی که برای شوراها در نظر گرفته شد، در موارد متعددی به وضع قواعد عام اشاره دارد. برای نمونه، آنها به اختیار وضع آئین‌نامه پیشنهادی شهرداری و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر اشاره می‌کنند که در حوزه صلاحیت تصمیم‌گیری نیست بلکه در حوزه وضع قواعد است (سهرابلو، ۱۳۹۴: ۱۶۱). حامیان این دیدگاه بر این باور هستند که حتی شورای نگهبان نیز وظیفه شوراها را محدود به نظارت نکرده است و محدود کردن این شوراها، حیات این نهاد را متزلزل می‌سازد، زیرا این شوراها در اداره امور محلی ناتوان خواهند بود. بر این اساس، شورای نگهبان با عنایت به رویکرد موسع، صلاحیت‌های شوراهای محلی به ویژه صلاحیت وضع قواعد عام‌الشمول را در کنار صلاحیت نظارتی مورد تأیید قرار می‌دهد.

از جمله این اختیارات و وظایف می‌توان به مواردی از قبیل «تصویب

آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر، تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور، وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری و... ذیل اشاره کرد (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۵: ۲۱). این صلاحیت‌های پنجگانه فوق راهنمای مفهومی مناسبی می‌تواند از طریق شناسایی جایگاه شوراهای محلی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران، ما را به اصول حاکم بر ارتقای کارکرد نهادهای محلی در جمهوری اسلامی ایران هدایت نماید.

شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در خصوص شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود دارد، نقشی است که این نهادهای محلی می‌توانند در نظام تصمیم‌گیری کشور ایفا کنند. در این قسمت، استدلال می‌شود که از طریق بازشناسی ارتباط این نهادها با قوای مجریه و مقننه، می‌توان به جایگاه حقوقی آنها در ساختار قدرت جمهوری اسلامی ایران پی برد. در این راستا، از آنجا که قانون اساسی برای شوراهای صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره در نظر گرفته و تصمیم‌گیری و اداره نیز دو جنبه اصلی سازوکار حکومت به شمار می‌آیند، می‌توان گفت که شوراهای محلی از ارکان حکومت‌داری هستند و سهمی قابل توجه در اعمال حاکمیت مردمی در چارچوب جمهوری اسلامی دارند (امیر ارجمند و جلالی، ۱۳۸۷: ۷۷). با این حال، ارتباط شوراهای محلی با نهادهای قدرت از جمله قوای مجریه و مقننه موضوع مهمی است که به نظر می‌رسد در قانون اساسی و قوانین موضوعه، مبهم مانده است.

الف) شوراهای محلی و قوه مجریه: تعاملات گسترده‌ای بین شوراهای محلی به ویژه شورای عالی استان‌ها از یک سو و قوه مجریه و به خصوص وزارت

کشور از سوی دیگر برقرار است. همواره وزارت کشور به عنوان ناظر مستقیم بر شوراها به شمار می آید، به گونه ای که اعضای شوراها در سطوح مختلف تحت نظارت وزارت کشور، استانداری یا فرمانداری قرار می گیرند و اگر هر یک از اعضای شورای استان شرایط عضویت را از دست بدهند و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اختلال در انجام وظایف شوراها است، مرتکب گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد به پیشنهاد شورای عالی استانها و یا استاندار و در مورد شورای عالی استانها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی، به صورت موقت یا برای مدت باقی مانده شورا سلب عضویت می گردد. از سوی دیگر، شورای عالی استانها مکلف است ظرف ده روز مصوبات خود را به مجلس و وزارت کشور ارسال کند (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۴: ۴۰).

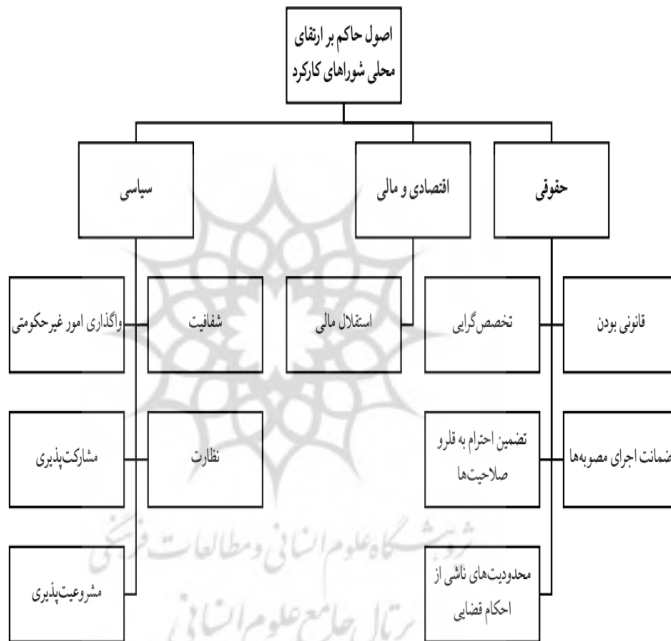
در همین حال، بودجه شورای عالی استانها و شوراهای دیگر تاکنون در قالب بودجه وزارت کشور (معاونت اجتماعی و امور شوراهای وزارت کشور) بوده است؛ این واقعیت موجب شکل گرفتن این ذهنیت شده است که نظام شورایی جزئی از قوه مجریه است. اما به طور کلی، به نظر می رسد آنچه مدنظر قانون گذار در خصوص رابطه شوراهای با وزارت کشور است، نقش «پشتیبانی کننده» در جهت اجرای بهتر وظایف محوله است و نه اینکه شوراهای محلی زیرمجموعه وزارت کشور قرار داشته باشند.

ب) شوراهای محلی و قوه مقننه: در خصوص رابطه شوراهای محلی و قوه مقننه نیز ذکر دو نکته حایز اهمیت است: نخست اینکه، مطابق اصل یکصد و دوم قانون اساسی، «شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». دوم اینکه، از آنجا که مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استانها است و وفق ماده ۲۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری با اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ شوراهای در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئول هستند^۱، شورای عالی استانها نیز در مقابل مافوق خود یعنی مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد.

۱. ماده ۲۱ قانون سال ۱۳۶۱ عنوان می کند که: «شوراهای در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئول هستند.»

اصول حاکم بر ارتقای کارکرد شوراهای محلی

ارزیابی عملکرد شوراهای محلی در دودهه گذشته گویای این است که این نهاد در اجرا با چالش‌های متعددی مواجه شده که بر عملکرد آن تأثیر گذاشته است. به نظر می‌رسد بهبود عملکرد شوراهای مستلزم در نظر گرفتن برخی اصول در خصوص این نهاد مردمی در سه حوزه قانونی، مالی و سیاسی است که برخی از مهم‌ترین این اصول در شکل زیر آمده است:



- اصل قانونی بودن و مشخص شدن جایگاه و شخصیت حقوقی شوراهای محلی در رابطه با نهادهای محلی یا شوراهای منابع زیر در قوانین موجود است که عبارتند از:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول سوم، ششم، هفتم، دوازدهم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم سیاست‌های کلی نظام اداری: بند ۱۱- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.

سند چشم‌انداز بیست‌ساله‌ی جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی؛

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱): ماده ۶۹ این قانون که بر مشارکت شوراهای روستا در حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری، از منابع طبیعی تجدید شونده تأکید دارد و نیز تکلیف دولت در ماده ۹۸ این قانون که به منظور حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی، ارتقای رضایتمندی عمومی و گسترش نهادهای مدنی، طی سال اول برنامه چهارم موظف به تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمانها، نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور و فراهم کردن امکان گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی، با اعمال سیاستهای تشویقی گردیده است.

۵- در بخش تدابیر الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت ابلاغی مقام معظم رهبری:

بند ۳۱. تمرکززدایی در ساختار اقتصادی- مالی کشور با واگذاری برنامه ریزی و تصمیم‌گیری به استان‌ها و شهرستان‌ها در چارچوب سیاست‌های ملی بند ۴۵. حفظ و تقویت مردم‌سالاری دینی، مشارکت مردمی، عدالت و ثبات سیاسی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

بند ۴۶. گسترش و تقویت تشکلهای مردمی به منظور افزایش سرمایه اجتماعی و تحکیم ساختار درونی نظام

۶- سایر قوانین و مقررات (از جمله قانون شوراهای محلی (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۳) و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری با اصلاحات بعدی مصوب (۱۳۶۱/۰۹/۰۱) و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور با اصلاحات و الحاقات بعدی (مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱) و الحاقات و اضافات بعدی و دیگر قوانین و آیین‌نامه‌های موجود)

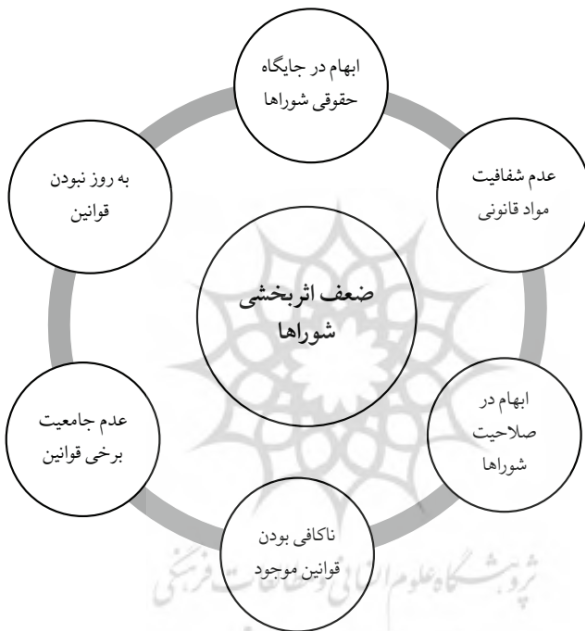
با وجود این قوانین، یکی از مهم‌ترین مسایل در رابطه با شوراهای محلی

این است که اگرچه در قانون اساسی به طور مستقل به شوراهای پرداخته شد، اما ابهام‌های حقوقی در خصوص این نهادها وجود دارد. مراجع و نهادهای مختلف در کشور هر یک تفاسیر و نظرهای مختلفی راجع به ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراهای اسلامی دارند. هر یک از نهادهای حکومتی به فراخور دیدگاه خود، بر خوردهای متفاوت و بعضاً متضادی با شوراهای دارند که عامل اصلی آن، ابهام قانون اساسی در خصوص شوراهای محلی است (اشتریان و کریمی‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۱۷). قانون‌گذار در تنظیم مقررات مربوط به شوراهای و در قانون شوراهای از جمله در قانون اصلاحی ۱۳۸۲ دقت لازم را نداشته است تا جایگاه حقوقی این نهاد همچنان مبهم باشد. برای مثال ماده ۹۲ قانون مذکور اصلاحی سال ۱۳۸۲ به گونه‌ای تنظیم شد که با تفاسیر و تعبیر موسع در عمل دست وزارت کشور را برای اعمال فشار به اعضای شوراهای باز گذاشته است. تعبیری از جمله قصور و تقصیر یا انجام اعمال خلاف شئون اعضای شورا از جمله مفاهیمی است که به سادگی می‌تواند دست‌آویز مقامات دولت مرکزی برای اعمال فشار مستقیم یا غیرمستقیم بر اعضای شوراهای قرار گیرد (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۳۰).

علاوه بر این، صلاحیت هر نهاد یا مقامی در عرصه حقوق عمومی باید ناشی از قوانین باشد. قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های نهادهای سیاسی (از جمله شوراهای محلی) باید تابع قواعد حقوقی باشد. این صلاحیت‌ها و حدود آن از پیش تعیین شده است. گرچه ترسیم قلمرو صلاحیت‌های نهادهای سیاسی و اداری نخستین گام ضروری برای صیانت از حقوق شهروندان در مقابل دولت به شمار می‌رود، اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود ساز و کارهای دقیق و کارآمد ناممکن است (گرچی ازندرانی، ۱۳۹۰: ۲۱۷).

قوانین جمهوری اسلامی ایران در خصوص شوراهای محلی با ابهام در صلاحیت این نهاد، عدم شفافیت قانونی، ناکافی بودن مواد قانون، عدم جامعیت برخی قوانین و تضادها و تعارض‌های قانونی (چمران، ۱۳۸۷: ۳۵) و همچنین به روز نبودن قوانین مواجه است. ابهام در صلاحیت شوراهای محلی در قانون اساسی و قانون شوراهای سبب شد که این نهاد مهم محلی به نوعی به

نهادی «تابع» شهرداری‌ها تبدیل شده است. حکومت مرکزی ایران به دلیل ارزش‌های دموکراسی و شهروندمحور در ادبیات سیاسی جهان، با رویکردی تبلیغی و شعارگونه برای دولت محلی، عزت و احترام خوبی قائل است و آن را از لوازم مردم‌سالاری حکومت می‌داند، اما در مقام عمل در نگاه کلان کشور، یک نگاه پر تردید و عدم اطمینان نسبت به دولت محلی وجود دارد و بدنه اجرایی کشور نیز در برابر تقویت اختیارات و نقش مدیریت محلی مقاومت می‌کند.



این در حالی است که در جوامع پیشرفته، صلاحیت شوراهای محلی و حوزه وظیفه آنها بدون ابهام قانونی و دارای شفافیت است. برای مثال، بر اساس اصل ۷۲ قانون اساسی جمهوری فرانسه در نظام سیاسی این کشور، شوراهای محلی اداره‌کننده یکی از تشکیلات اصلی کشور به حساب می‌آیند. در این کشور شوراهای شهر و روستا از طریق جلسات شور و مشورت و با در اختیار قرار داشتن نهادهایی مانند شهرداری یا دهیاری، امور مربوط به شهر یا روستا را اداره و رتق و فتق می‌کنند و بر اساس قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲، درباره همه موضوعات مربوط به مناقع محلی می‌توانند اظهار نظر کنند (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۸۴-۲۸۳).

- اصل تخصص‌گرایی: یکی از اصولی که از مبانی فعالیت نهاد شورا در مدیریت عمومی محسوب می‌شود، اصل تخصص‌گرایی است. تخصص‌گرایی همراه با دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی جوامع و به طور کلی با پیچیدگی‌های فرهنگی جوامع ارتباط مستقیم دارد و حتی از آن به‌عنوان عامل اساسی در اقتصاد سیاسی کشورهای پیشرفته یاد می‌شود. این در حالی است که شوراها در ایران با معضل فقدان تخصص‌گرایی مواجه است و عدم وجود نیروهای متخصص در زمینه‌های برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و مدیریت خدمات شهری سبب کاهش اثربخشی این نهادها شده است. همین موضوع سبب شد که اعضای شوراها در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی شوند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷: ۵۹).

در واقع حاکم بودن فرهنگ گروهی و جناحی در ورود افراد غیرمتخصص به ساختاری کاملاً تخصصی بستر ناکارآمدی این نهاد را فراهم می‌کند و سیستم دموکراسی ناقص بر پایدار بودن چنین روندی تأثیر عمیقی بر جای می‌گذارد (رومینا، ۱۳۹۵: ۱۲۲). علاوه بر این، جایگاه تنزلی شوراهای اسلامی شهر باعث شده است تا افراد مجرب و طراز اول کمتر برای نامزدی در انتخابات شوراها راغب باشند. اهتمام کمتر نخبگان و متخصصین نسبت به شوراها و حضور نیافتن خبرگان و نخبگان در عرصه شوراها، بسترآفت‌های جدی را برای این نهاد ایجاد کرده است (نصر، ۱۳۸۹: ۱۹۴).

- اصل ضمانت اجرایی موثر مصوبه‌ها: هر قاعده حقوقی در قالب قانون‌گذاری ضمانت اجرایی موثری می‌طلبد زیرا مهم‌ترین تمایز قاعده حقوقی با قواعد اخلاقی، داشتن ضمانت اجرا است. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های شوراهای محلی در ایران، نبود ضمانت اجرایی برای مصوبه‌ها است. (ویسی، احمدی‌پور و قالیباف، ۱۳۹۱: ۳۴) از آنجا که نهادهای محلی برای مدیریت امور محلی نیازمند وضع مقررات محلی هستند باید این مقررات، با ضمانت اجرایی موثر همراه باشند، در غیر این صورت عدم انجام آنها بدون کیفر خواهند ماند و در عمل انجام یا عدم انجام مصوبات

نهادهای محلی یکسان خواهد بود. مصوبه‌ها و حتی تصمیم‌های نهادهای محلی باید با تضمین‌های کافی همراه باشد تا اجرایی شدن آنها قطعی گردد. این موضوع به منزله حاکمیت قانون است. مفهوم حاکمیت قانون در سودای مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های اربابان قدرت به قواعد و حقوق از پیش تعیین شده است (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۰: ۲۱۷).

- اصل تضمین احترام به قلمرو صلاحیت‌ها (اصل رعایت عدم تداخل وظایف و صلاحیت‌های نهادی): هر شخصیت حقوقی (از آن جمله شوراهای محلی) دارای صلاحیت یعنی دارای شایستگی و توانایی قانونی لازم برای انجام عملی است. صلاحیت‌ها کم و بیش وسیع و الزام‌آور هستند. تجاوز از صلاحیت را می‌توان در دو حالت مورد مطالعه قرار داد: ۱- عدم صلاحیت منفی: خودداری از اعمال صلاحیت‌های اعطایی. ۲- عدم صلاحیت مثبت: تجاوز از قلمرو صلاحیت‌ها. نظریه تفکیک قوا به سازماندهی هماهنگ صلاحیت‌های قوای عمومی می‌پردازد. این نظریه از یک سو به تبیین حدود اختیارات هر یک از قوا و نهادهای سیاسی و اداری پرداخته و از سوی دیگر به بررسی ابزارهای تاثیر متقابل آنها بر همدیگر می‌پردازد. در این روابط تاکید حقوق اداری بر مفاهیمی مانند تراکم‌زدایی (انتقال برخی صلاحیت‌های دولت مرکزی به ادارات و ماموران زیر مجموعه حوزه مانند استانداران و فرمانداران) و تمرکززدایی (واگذاری برخی از صلاحیت‌های دولت مرکزی به نهادهای محلی مانند شوراهای اسلامی) موید همین امر است.

- اصل استقلال نسبی مالی: از آنجا که یکی از مهم‌ترین مباحث هر نهادی، بحث مالی آن است، نهادهای محلی از این امر مستثنی نبوده و باید استقلال آنها در امور مالی به رسمیت شناخته شود. نهادهای محلی در حوزه اقتصادی و مالی با چالش‌های مهمی نظیر ناکافی و ناپایدار بودن منابع مالی مواجه هستند که هم با رشد روزافزون هزینه‌های شهری همخوانی ندارد و هم اینکه سبب وابستگی شدید این نهادها به دولت شده است (چمران، ۱۳۸۷: ۳۶). وابستگی شدید شوراهای محلی به بودجه دولت مرکزی قطعاً تأثیرات نامطلوبی بر عملکرد این نهادها خواهد گذاشت. اصل استقلال نسبی مالی، از جمله الزامات تمرکززدایی نیز است و در صورت فقدان این استقلال عملاً تمرکززدایی امکان‌پذیر نخواهد بود.

- اصل شفافیت: برگزاری جلسات علنی نهادهای محلی و انتشار مصوبه‌های این نهادها و همچنین وجود مواد شفاف و صریح در مصوبه‌ها گویای رعایت اصل شفافیت است. اینکه کلیه تصمیمات و اقدام‌های نهادهای محلی بدون هیچ ابهامی در معرض دید و نظر شهروندان باشد، به اصل شفافیت باز می‌گردد. وجود یک رسانه محلی برای رعایت اصل شفافیت در انعکاس جلسات شوراها و نیز انتشار به موقع و موثر مصوبه‌ها ضروری است.

- اصل واگذاری امور غیرحاکمیتی: یکی از مهم‌ترین اصول در بهبود عملکرد و کارایی شوراها، پذیرش واگذاری امور غیرحاکمیتی به نهادهای محلی است. در واقع یکی از شروط اصلی تمرکززدایی در قدرت، تمایز میان امور ملی و امور محلی است. امور ملی، اموری هستند که در سطح کل کشور مطرح است، اما امور محلی به اموری اطلاق می‌شود که مورد علاقه‌مندی خاصی جمعیت معینی از اتباع کشور است که در محدوده جغرافیایی معینی در پی برآوردن نیازهای خود هستند (امیرارجمند و جلالی، ۱۳۸۷: ۷۱). در نظام عدم تمرکز با رعایت احتیاط سیاسی لازم، در واقع قسمتی از حاکمیت خود را به اشخاص حقوقی متمایز از شخصیت حقوقی واحد دولت می‌سپارد و این به معنای «مردمی کردن امور محلی» است. نهادهای محلی که به روش انتخابی و دموکراتیک برگزیده شده‌اند با اصل تمرکززدایی قاطعیت تصمیم‌گیری در خصوص امور محلی را می‌یابند و از آنجا که تثبیت امور نیازمند تصمیم‌گیری و تنظیم‌گری است، بدین ترتیب ضرورتاً حق مقررگذاری پیدا می‌کنند که این حق صرفاً به امور محلی محدود می‌شود که نباید با صلاحیت‌های دولتی مستقر در محل تداخل یابد و به همین علت است که مصوبه‌های نهادهای محلی نیازمند نظارت هستند. با وجود این مزیت‌ها، اما، مبهم بودن حدود تمرکز و عدم تمرکز در شیوه اداره امور محلی و ملی از عواملی است که تاثیر مستقیمی در تفوق نهادهای محلی و در نهایت شکل‌گیری دولت‌های محلی خواهد داشت (عبدالله‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۵۰). دولت در ایران، مدیریت شهری و روستایی را خودش یا با واسطه فنودال‌ها بر عهده داشته است. لذا واگذاری بخشی از این مدیریت همیشه انحصاری به حاکمیت‌های محلی به منزله قطع پیوند اعضا دولت محسوب می‌شود که با واکنش پیکره دولت همراه خواهد شد (نصر، ۱۳۸۹: ۱۹۲).

- اصل نظارت: از جمله اصول مهم نهادهای محلی نظارت این نهادها بر عملکرد مقامات و نهادهای دیگر مسئول در امور محلی است. در صورت خروج هر یک از مقامات شهری از حدود وظایف قانونی خود، شوراها حق تذکر دارند. این نهادها در هر یک از امور شهری حق تحقیق و تفحص دارند. موضوع سوال از مقامات شهری از یکی دیگر از ابزارهای نظارتی نهادهای محلی است که باید به صورت گسترده‌ای به آن نگرسته و اعمال شود. مقامات شهری منصوب نهادهای محلی از جمله شهردار با ابزار نظارتی استیضاح همواره باید پاسخگوی عملکرد خود در مقابل شوراها باشند.

- اصل مشارکت‌پذیری: در هر طرح مصوبی، در صورتی که مشارکت مردم به‌عنوان یک اولویت در نظر گرفته شود، زمینه‌های حضور افراد خلاق و موثر در امر مدیریت شهری به نحو مقتضی و مطلوب فراهم می‌شود. اطلاع شهروندان از مصوبه‌ها و تصمیم‌های نهادهای محلی به نحوی گسترش یابد که اثربخشی این اطلاع‌رسانی و مصوبه‌های آن و یا تصمیم‌گیری‌ها مشهود باشد، زمینه‌های لازم برای مشارکت عموم مردم در تصمیم‌سازی و حتی تصمیم‌گیری به وجود می‌آید. در صورتی که مکانیسمی برای دریافت طرح‌ها و پیشنهادها از شهروندان در امور شهری وجود داشته باشد، زمینه‌های همکاری با نهادهای غیر دولتی در عملکرد امور شهری پیش‌بینی می‌شود. مشارکت‌پذیری در نهادهای محلی از حضور مردم در انتخابات و گزینش اعضای این نهادها آغاز و تا تصمیم‌گیری در این نهادها ادامه یافته و نهایتاً با حضور فعال نهادهای مردمی در اجرای مصوبه‌های شوراها به پایان می‌رسد (احمد میدری، جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب بنیان توسعه، ۱۳۸۳). پرسش‌گر نبودن مردم از شوراها از یک سو و اینکه دولت خود را جانشین مردم کرده و شوراها به جای آنکه پاسخگوی مردم باشند، درصدد پاسخگویی به دولت هستند، از سوی دیگر سبب در هم ریختگی نظام شورایی می‌شود (نصر، ۱۳۸۹: ۱۹۳).

- اصل مسئولیت‌پذیری: هر فعل و ترک فعلی در حقوق، مسئولیتی را برای شخص یا اشخاص فاعل ایجاد می‌کند. در حقوق عمومی دایره مسئولیت اشخاص گسترده‌تر می‌شود زیرا علاوه بر مسئولیت مدنی و کیفری که برای اشخاص حقیقی ایجاد شده، مسئولیت‌های اداری و سیاسی نیز افزوده می‌شود. در واقع مسئولیت، تعهد و تکلیفی است که در اثر اعمال و فعالیت و پیامدهای آن برای اشخاص ایجاد می‌شود. هرچه نهادهای سیاسی مسئولیت‌پذیرتر و پاسخگوتر نسبت به اعمال و رفتارشان باشند گویای حرکت به سمت نظام مردمسالار و حاکمیت قانون دارد. از آنجا که نهادهای محلی بر اساس اصل انتخاب‌پذیری باید با اعضای انتخابی تشکیل شوند، لذا این نهادها در مقابل انتخاب‌شان باید مسئولیت‌پذیر بوده و به انتخاب‌کنندگان پاسخگو باشند. بدین ترتیب این نهادها در زمره نهادهای سیاسی قرار می‌گیرند. از سوی دیگر نهادهای سیاسی به دلیل ذات تنظیم‌گرانه و مقررگذار خود مسئولیت اداری و سیاسی خواهند داشت. تصمیم‌ها و مصوبه‌های این نهادها می‌تواند مورد شکایت قرار گرفته و خلاف قوانین بودن آن زمینه‌های مسئولیت‌پذیری آنها را ایجاد می‌کند. اینکه این نهادها در انجام وظایف و در حیطه صلاحیت خود هیچ خطایی نمی‌کنند، غیرواقع بینانه است. لذا باید به پذیرش اصل مسئولیت درباره این مقامات و نهادها و عدم مصونیت آنها تن داد. مفهوم مسئولیت سیاسی بیشتر به حوزه حقوق اساسی تعلق دارد، در حالی که در قلمرو حقوق اداری مفاهیم مسئولیت اداری و مسئولیت مدنی از وجهه پررنگ‌تر برخوردار است.

به طو کلی، مشترک اصول فوق را می‌توان در یک اَبَراصل مهم که به رویه متعارف در نظامهای سیاسی مبدل شده است خلاصه کرد: تمرکززدایی. به بیان دقیق‌تر، تمرکززدایی «مسئولیت‌پذیری، مشارکت‌پذیری، تخصص‌گرایی، شفافیت، و نظارت را ارتقا می‌بخشد؛ نهادهای ملی حاکمیتی را درگیر امور غیرحاکمیتی در سطح فروملی نمی‌سازد؛ احترام به قلمرو صلاحیتها را تضمین می‌کند؛ و استقلال مالی

نسبی نهادهای محلی از حکومت ملی را به بار می آورد. تمرکز زدایی اقتضا می کند که تقسیم اثربخش مسئولیت‌ها میان سطوح مختلف حکومت (ملی و محلی) صورت پذیرد؛ نظام مالیات‌ها و عوارض محلی چابک‌تر گردد؛ دسترسی به اطلاعات عملکردی حکومت افزایش یابد؛ و حکومت‌های محلی از نیازهای شهروندان مطلع گردند (علی مرادی و دیگران، ۱۳۹۶). در این حالت، فضای مانور حکومت ملی برای تامین منافع عامه افزایش می یابد، به گونه ای که ما شاهد بهبود حکمرانی در سطح ملی خواهیم بود.

نتیجه‌گیری

شوراهای محلی از گسترده‌ترین نهادهای مردمی هستند که واسط میان مردم و دولت محسوب می‌شوند و با ایجاد مشارکت مردمی و احساس مسئولیت همگانی باعث نضج و پیشرفت جامعه مدنی می‌شوند. شوراهای از ارکان اصلی دولت محلی در ایران هستند و اصل هفتم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «... شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند»، جایگاه شوراهای در نظام حقوقی کشور را مشخص می‌کند. در این میان، به نظر می‌رسد که بهبود اثربخشی شوراهای محلی مستلزم در نظر گرفتن اصولی در سه حوزه قانونی، مالی و سیاسی است که این اصول در نهایت به تحقق واقعی تمرکززدایی از قدرت و کارآمدی نهادهای محلی خواهد انجامید.

شناسایی اصول مستخرج از صلاحیت شوراهای محلی که در این نوشتار احصا گردیدند از دو جهت دستاوردی مهم به شمار می‌آید: از حیث پژوهشی می‌تواند سرمنشأ دستورکار جدید پژوهشی در مورد یافتن راهکارهای اجرایی برای تحقق آنها باشد و از سوی دیگر، از این اصول می‌توان برای ترمیم کاستیها و سستی‌های قوانین موجود و رفع نارسایی احتمالی سیاستگذاران ریهای مرتبط با آنها بهره جست.

منابع

- اشتریان کیومرث و کریمی فرد حسن، (۱۳۹۵)، نقد و بررسی شوراهای اسلامی شهر در ایران، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال دوم، شماره ۷.
- اصلانی فیروز و سهرابلو علی، (۱۳۹۴)، کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳.
- آلتمن، اندرو (۱۳۸۵)، درآمدی بر فلسفه حقوق، مترجم بهروز جندقی، قم، انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۵.
- امیرارجمند اردشیر و جلالی محمد، (۱۳۸۷)، نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراهای امور مدیران محلی، در؛ مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ایمانی جاجرمی حسین، (۱۳۸۷)، چالش‌های شوراهای محلی در مدیریت محلی، در؛ مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- چمران مهدی، (۱۳۸۷)، سخنرانی در همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران، در؛ مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- دشتی علی، (۱۳۸۸) جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹.
- دهقان حسین، (۱۳۸۷)، مقدمه کتاب مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- راسخ محمد، (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران، انتشارات دراک.
- رستمی ولی و حسینی‌پور اردکانی مجتبی، (۱۳۹۲)، جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۵.
- رومینا ابراهیم، (۱۳۹۵)، تأثیر تخصص‌گرایی بر کارکرد دولت محلی: نمونه شورای اسلامی شهر تهران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۳۱، شماره ۱۲۲.
- سهرابلو علی، (۱۳۹۴)، درآمدی بر صلاحیت شوراهای محلی در وضع عوارض و تحدیدات وارده بر آن، مجموعه مقالات نهمین همایش سیاست‌های مالی و مالیاتی ایران.

عباسی بیژن و سهراب‌لو علی، (۱۳۹۵)، شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام الشمول؛ بررسی نظریه‌های شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، شماره ۷.

عبدالله‌نژاد اسرین، (۱۳۹۱)، بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکززدایی از دیدگاه حقوق عمومی، فصلنامه پژوهش ملل، دوره سوم، شماره ۳۱.

عمیدزنجانی عباسعلی، (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات امجد.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

کاتوزیان ناصر، (۱۳۷۸)، مقدمه علم حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار.

گرجی ازندریانی علی اکبر، (۱۳۹۰)، ده فرمان حقوق عمومی: تاملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، شماره ۲.

گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۳ الف)، در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل.

گرجی علی اکبر، (۱۳۹۳ ب)، مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل.

فلاح‌زاده علی محمد و همکاران، (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تیح و انتشارات قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. میرزاده کوهشاهی نادر، (۱۳۹۳)، رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، شماره ۶.

میدری احمد، خیرخواهان جعفر، (۱۳۸۳) حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نصر عباس، (۱۳۸۹)، شوراها و توسعه پایدار، تهران، انتشارات ناظر، چاپ اول.

ویسی هادی، احمدی پور زهرا و قالیباف محمدباقر، (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی دولت محلی مطالعه موردی شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)، دوره شانزدهم، شماره ۲.

الهوردی زاده، رضا، ولی قلی زاده، علی، و صناعی، مهدی (۱۳۹۶)، آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی) (جغرافیا و آمایش شهری - منطقه ای، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۴، ۲۵-۴۶.