

## جایگاه حقوقی شوراهای ایران و پیشبرد منافع ملی کشور در هزاره سوم

مصطفی سعیدی سیرائی<sup>۱</sup>

رضا شیرزادی<sup>۲</sup>

### چکیده:

در هزاره سوم بسیاری از امور مدیریتی و حکمرانی به خود مردم واگذار شده است. به عبارت دیگر در عصر جهانی شدن به غیر از موضوعات خاص همانند سیاست خارجی به مردم و نهادهای مدنی همچون شوراهای واگذار شود. چرا که از یک طرف مسئولیت پذیری شهروندان افزایش می‌یابد و از طرف دیگر هزینه‌های مدیریت کشور کاهش یافته و همچنین دولت در امور شهروندان دخالت حداقلی می‌کند. در این راستا شوراهای شهر و روستا به عنوان نماد حکمرانی غیر دولتی در اکثر کشورها از جمله ایران شکل عینی یافت. هدف و سوال اصلی این مقاله جایگاه حقوقی-سیاسی شوراهای ایران است. در پاسخ به موضوعات مختلف نهادی، جایگاه شوراهای در قانون اساسی، مصوبات شوراهای، رابطه شوراهای و مجلس شورای اسلامی، نقش نظارتی و چگونگی عملیاتی شدن مصوبات شوراهای و نگرش مدیران به شوراهای مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین به این موضوع پرداخته شده است که وجود ابهام و چالش‌های حقوقی و سیاسی شوراهای باعث شده است که مصوبات شوراهای حداقل در سطح کلان مدیریت کشور و جامعه با چالش‌هایی مواجه شود.

واژگان کلیدی: شوراهای، مدیریت شهری، مصوبات، حکمرانی، ایران

---

<sup>۱</sup> - کارشناسی ارشد، علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، البرز، ایران

m.saeidi@yahoo.com

<sup>۲</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، البرز، ایران:

نویسنده مسئول

r.shairzadi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۴/۳۱

شوراهای اسلامی یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی- اجتماعی کشور و از مهمترین دستاوردهای انقلاب اسلامی و بارزترین نماد مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها در امور جامعه است. مدیریت شهر به عنوان رویکردی نوین در حل معضلات و مشکلات به وجود آمده در جامعه، نقش مهمی به عنوان یک حکومت محلی در عرصه زندگی شهری ایفا می‌کند. به عبارتی مدیریت شهری، سازمانی گسترده متشکل از تمام عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی ذیربط و مؤثر در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهر با هدف اداره، هدایت، کنترل و توسعه همه جانبه و پایدار شهر است که از بخش‌ها و نهادهای مختلفی تشکیل می‌شود و یکی از مهمترین ارکان این نظام، شوراهای شهر هستند که نهادهایی کاملاً مردمی محسوب شده و عهده دار بحث، بررسی و تصمیم‌گیری درباره مسائل روزمره و امور شهروندان می‌باشند. مطابق قانون اساسی و قانون مصوب شوراهای اسلامی وظیفه اصلی مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر است که نمایندگان از طرف مردم انتخاب می‌شوند. (نوروزی، ۱۳۹۵: ۶۰) در ایران، شوراها به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکرد بخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا کرده‌اند شوراهای اسلامی شهر به عنوان هدایت‌کننده اصلی فعالیت‌های شهری برای تحقق مدیریت واحد شهری تعریف می‌شوند. بر اساس اصل هفتم قانون اساسی شوراها، وظایف آنها، جلب مشارکت مردم در اداره شهر، جلوگیری از تبعیض، صیانت از حقوق شهروندی، وضع مقررات محلی، انتخاب مدیران محلی و نظارت بر اجرای اثربخش امور مربوط به شهر و شهروندان می‌باشد. لذا شوراهای شهر می‌توانند هم در اداره شهر، هم وضع مقررات محلی، هم در اجرای مقررات محلی در مدیریت شهری مؤثر باشند.

### سابقه تحقیق

فنی و نورمحمدی (۱۳۹۶)، پژوهشی با عنوان نقش آفرینی شورای شهر در مدیریت شهری انجام دادند. تحلیل داده‌های مطالعه نشان می‌دهد که محدودیت اختیارات، کمبود منابع مالی، ابهام در ارتباط شورا با ارگان‌های دولتی محلی (به ویژه سازمان میراث فرهنگی) عوامل بیرونی و فقدان دانش توسعه شهری و دید راهبردی اعضای شورا عوامل درونی‌ای هستند که منجر به ناکارآمدی شوراها شده است. هر چند مدت زمان زیادی از عمر شورا در ایران نمی‌گذرد و این نهاد برای نهادینه شدن نیاز به زمان دارد، باید توجه داشت تجربه اندوزی با این اختیارات محدود و تصمیم‌گیری بدون تمرکز زدایی واقعی، نتیجه‌ای جز سلب اعتماد روزافزون مردم نسبت به

شورای شهر در پی نخواهد داشت.

کرمی و بشارتی فر (۱۳۹۵)، پژوهشی با عنوان بررسی تاثیر نقش شورای اسلامی شهر در مشارکت و بهبود مدیریت شهری در شهر یاسوج انجام دادند. نتایج تحقیق نشان داد که کارکرد شوراهای اسلامی شهر یاسوج در نهادینه کردن مشارکت مردم این شهر در ساختارهای تصمیم‌گیری و بهبود مدیریت شهری یاسوج نقش بسزایی داشته باشند.

قنبری، یشکار و افراز (۱۳۹۴)، پژوهشی با عنوان نقش شورا در مدیریت شهری (مطالعه موردی شهر چابهار) انجام دادند و به این نتیجه رسیدند که شوراهای اسلامی شهر به عنوان بازوی نظارتی و اجرایی نظام مدیریت شهری، نقش مؤثر و اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کند. با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهرها، کارآمدترین ابزار حکومت محلی برای مدیریت شهری و در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم‌گیری محلی هستند، توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری و شهرداری ضرورت دارد. با این حال جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر، جایگاهی نیست که ناظر بر تمامی فعالیت‌های امور شهری باشد. در بستر دگرگونی‌های اجتماعی - سیاسی و فرهنگی ایجاد شده در ایران طی یک دهه اخیر، اهمیت و جایگاه شوراهای اسلامی شهر به چالش جدی فراخوانده شده‌اند، در این فراخوانی نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در ایران در معرض یک چالش نه قرار گرفته است.

محمودی، جهان بین و زینلی (۱۳۹۳)، پژوهشی با عنوان بررسی تطبیقی عملکرد نظام شورایی در مدیریت شهری ایران و کشورهای توسعه یافته و ارائه الگوی مناسب عملکرد شورای شهر در ایران انجام دادند. این پژوهش تلاش می‌کند تا با بررسی ساختار شورای شهر در چند کشور توسعه یافته و تطبیق ساختار و کارکردهای آن، نهایتاً به یک ساختار مناسب برای ایران دست یابد. روش مورد استفاده از نوع تطبیقی بوده و با استفاده از منابع مکتوب کتابخانه‌ای به جمع‌آوری مطالب پرداخته و در انتها نیز با استفاده از روش تجزیه و تحلیل کمی و کیفی اطلاعات، الگوی مناسبی را برای نظام شورایی در ایران ارائه می‌نماید.

احدنژاد و همکاران (۱۳۹۱)، پژوهشی با عنوان ارزیابی مصوبات دوره‌های شوراهای شهری از بعد نقش شورا در مدیریت شهری مورد مطالعه: مصوبات دوره‌های ۹۰-۸۹ شورای شهر کرج انجام دادند. نتایج نشان می‌دهد که شورای شهر کرج در دو سال مورد بررسی نقش و تاثیر متفاوتی از لحاظ مدیریت شهری داشته و علاوه بر تصویب مصوبات که راه را برای فعالیت شهرداری و اداره شهر باز کرده خود نیز نقش بسزایی در اداره شهر داشته است و با تمرکززدایی از تصمیمات کلان

و افزایش اختیارات به شوراهای شهر می‌توان شاهد تاثیرات مثبت فراوانی برای شهر و شهروندان در مدیریت شهری موثر و مطلوب‌تر بود.

### چارچوب مفهومی

مفهوم شورا عبارت است از: استفاده از آرا و نظریات دیگران به منظور پی بردن به نظریات آنها و یاری جستن از نظریات در دستیابی هرچه بهتر و بیشتر به حقیقت و رفع شک و تردید و یا تشریک همکاری جمعی در موردی که رعایت نظریات جمع به نحوی مطلوب است. (قاضی، ۱۳۷۵: ۴) شورا در بعد حقوقی به معنای عدم تمرکز اداری اطلاق می‌شود، عدم تمرکز اداری از طریق شورای محلی محسوب می‌شود این حق برخاسته از حاکمیت انسان بر تعیین سرنوشت اجتماعی است که قانون اسلامی ایران بر آن صحه گذاشته است. (چوپانی، ۱۳۸۲: ۳۳) شورا از بعد مدیریتی یک نهاد غیر سازمانی تلقی می‌شود، به عبارتی دیگر شورا یک مجموعه اجتماعی است که مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها و وظایف را در راستای تحقق اهداف اجتماعی، سیاسی بر عهده دارند، و شوراها به عنوان نهاد اجتماعی از طریقه‌ای مختلف، انتخاب، انتصاب، و یا وراثت قابل تشکیل هستند که شکل انتخابی آن بیشتر مورد توجه انسان است. (همدمی مقدم، ۱۳۸۶: ۶۱) اگر سیاست را علم و هنر هدایت و اداره امور جامعه و اعمال حاکمیت بدانیم، با توجه به نقش شوراها در سیاستگذاری، برنامه ریزی، تصویب قوانین و هدایت، راهبردی و اداره امور شهرها، که هم اداره امور جمعی و هم اعمال بخشی از حاکمیت است، می‌توان جایگاه سیاسی مهمی را برای شوراهای محلی در جغرافیای کلی حاکمیت قایل بود.

### حکمرانی

حکمرانی یعنی اداره کردن قواعد سیاسی رسمی یا غیر رسمی. این مفهوم اشاره به معیارهایی دارد که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل و فصل تعارضات در چهارچوب آن قواعد است. (مت کجار، ۲۰۰۴) از طرفی حکمرانی را می‌توان «نفوذ هدایت شده در فرآیندهای اجتماعی» تعریف کرد که مکانیسم‌های مختلفی در آن درگیر هستند. برخی از این مکانیسم‌ها بسیار پیچیده - اند و فقط از فعالان بخش دولتی سرچشمه نمی‌گیرند. تمامی تعاریف جهت تعریف حکمرانی بیانگر مفهومی وسیعتر از حکومت هستند. کاربرد جدید این واژه فقط شامل فعالان و نهادهای دولتی نمی‌شود بلکه شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی می‌شود. از این رو اصطلاح مذکور حکمرانی دولت را در بر می‌گیرد. اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار، ضروری هستند. دولت، محیط

سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و در آمد ایجاد می‌نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌نماید. (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳)

مفهوم حکمرانی را می‌توان در سطوح مختلفی چون سطح جهانی، ملی، سازمانی و جوامع محلی مورد استفاده قرار داد. چهار بخش اصلی جامعه که می‌توانند هر یک به نوبه خود در انجام امور انجام وظیفه کنند، عبارتند از: کسب و کار، موسسات جامعه مدنی (شامل سازمان‌های داوطلب و بخش غیر انتفاعی)، دولت و رسانه. این بخش‌ها با یکدیگر تداخل دارند. اندازه هر یک از این بخش‌ها ممکن است در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. مثلاً در کشوری ممکن است بخش نظامی و یا یک حزب سیاسی، بخش اعظم فضا را اشغال کرده باشد. در این شرایط نقش دولت کم رنگتر خواهد بود. در بسیاری از کشورها، قدرت در سطح مرزهای این بخش‌ها توزیع می‌شود. در بعضی کشورها اندازه بخش خصوصی در حال گسترش بوده و برخی از وظایف دولت به کسب و کارهای خصوصی سپرده شده است.

در تعریف دیگر از یونسکو در سال ۲۰۰۲ حکمرانی خوب به معنای سازو کارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی، منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق قانونی خود را به اجرا در می‌آورند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند، همچنین حکمرانی خوب را فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌ها با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیر-رسمی تعریف می‌کنند. (قلی‌پور، ۱۳۸۳) حکمرانی، بنا به تعریف کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه در مفهوم ساده آن عبارت است از: فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که به وسیله آن تصمیمات اجرا می‌شوند (یا اجرا نمی‌شوند). حکمرانی را می‌توان در بسترهای متنوعی از قبیل حکمرانی جمعی (شرکتی)، حکمرانی بین‌المللی، حکمرانی ملی و حکمرانی محلی به کار برد.

### نظریه حکمرانی خوب

ایده حکمرانی خوب معطوف به نحوه ارتباط بین جامعه و دولت (دولت و شهروندان) است. مولفه‌های اصلی سازنده این ایده را دموکراسی، حاکمیت قانون، دستگاه قضایی موثر و مستقل، شفافیت و مبارزه با فساد شکل می‌دهند. بنابراین حدود، توانایی‌ها و قابلیت‌های دولت و میزان دخالت آن در امور عمومی و حوزه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شهروندان، فاکتورهایی هستند که منظر یک حکمرانی خوب، خودنمایی می‌کنند. نظریه حکمرانی خوب

اصولاً در منشور سازمان ملل و حقوق بین‌الملل ایجاد شده در سایه حمایت سازمان ملل، ریشه دارد. با این همه رویکرد حقوق بشری و حق بنیاد به توسعه مفهومی است که به ویژه در چند دهه اخیر به مرور در اعلامیه‌ها و اسناد بین‌المللی مختلف گسترش یافته است و بدین ترتیب اصول و ضوابط حقوق بشری در طرح‌ها، سیاست‌ها و اهداف توسعه مورد تاکید قرار می‌گیرد. اعلامیه اجلاس جهانی برای توسعه اجتماعی ۱۹۹۵ اعلام می‌دارد: "دموکراسی، حکمرانی و مدیریت شفاف و پاسخگو در همه بخش‌های جامعه، بنیان حیاتی و ناگزیر برای واقعیت بخشیدن به توسعه پایدار اجتماعی و مردمی است".

حکمرانی خوب همچنین شرط اساسی دستیابی به "اهداف توسعه هزاره" است. این اهداف هشت گانه برای دستیابی به توسعه پایدار و کاهش فقر که امید می‌رود تا سال ۲۰۱۷ تحقق یابند عبارتند از: ریشه کنی فقر شدید و گرسنگی، تحقق آموزش ابتدایی همگانی، ترویج برابری جنسیتی، توانمندی زنان، کاهش مرگ و میر کودکان، بهبود بهداشت مادران، مبارزه با ایدز و ویروس اچ‌آی‌وی، مالاریا و دیگر امراض، تضمین حفاظت محیط زیست، توسعه مشارکت جهانی برای توسعه. اعلامیه هزاره ملل متحد در اجلاس هزاره به تصویب رسید که از ۶ تا ۸ سپتامبر ۲۰۰۰ در نیویورک تشکیل شد. این اعلامیه ابتدا بر ارزش‌های بنیادین در روابط بین‌المللی تاکید نموده است که شامل آزادی، برابری و همبستگی، بردباری، احترام به طبیعت و مسئولیت مشترک است. نظریه حکمرانی خوب، الگوی حاکمیت را به معنای فرآیند باز خط مشی گذاری، حرفه‌ای شدن دیوانسالاری، دولت پاسخگو، جامعه مدنی قوی، فعال و مشارکت جو در امور عمومی تعریف کرده‌اند. این شاخص‌ها عبارتند از: وجود تقویت ساختارهای دموکراتیک، شفافیت، پاسخگویی، هوشمندی و توسعه مشارکت، توجه و واکنش مناسب به خواسته‌های مردم، وضع خط مشی‌های مناسب اقتصادی برای تسهیل توسعه، احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون.

شاخص‌های حکمرانی خوب به دو شاخص اصلی و چهار شاخص فرعی تقسیم می‌شوند و لازمه یک حکمرانی خوب پیوند بین این شاخص‌ها است. پیوند شاخص‌های اصلی که مشتمل بر مساوات و برابری در مشارکت، عدالت محوری و مساوات در برخورد سازمان دولتی با طیف‌های مختلف جامعه، شفافیت و رقابت مندی است با شاخص‌های فرعی اساس کار نظریه حکمرانی خوب می‌باشد. (گزارش بانک جهانی، ۲۰۰۰: ۱۵) پاسخگویی شاخص مهم دیگری است که در حکمرانی خوب بر آن تاکید می‌شود. پاسخگویی مستلزم شفافیت و دسترسی کامل به اطلاعات است، به گونه‌ای که مردم از گردش کار حکومت آگاه شده و بتوانند با استناد به اطلاعات از زمامداران پاسخ بخواهند. همچنین لازمه پاسخگویی، رقابت مندی است، به گونه‌ای که دامنه

انتخاب شهروندان گسترش یافته و شهروند آزادی عمل بیشتری در انتخابها داشته باشد. دولت-ها و دیگر ساختارهای حکمرانی، بویژه بخش خصوصی مسئولیت را برای ارزیابی مدیریت دولتی نوین و دانش اقتصادی از طریق توجه به توسعه مردم محور، تسهیم نموده‌اند. گرچه تمایلات، بیشتر به خصوصی سازی و کاهش اندازه دولت می‌باشد، اما دولت همچنان سعی دارد نقش مرکزی را در تاثیر برآینده در چنین عرصه‌ای بازی کند. (مقیمی، ۱۳۸۸)

هر الگوی حکمرانی نحوه عمل کشورها را در سه حوزه می‌سنجد: دولت(حکومت) کارا و پاسخگو؛ انتخابات و مشارکت سیاسی منصفانه؛

الگوی حکمرانی سطوح مختلف فساد دولتی و رقابت و اعتماد شهروندان به صحت انتخابات، سیستم قضایی و ارتش را ارزیابی می‌نماید. ثبات و پاسخگویی حکومت در رفاه شهروندان تأثیر-گذار است. تحقیقات آکادمیک نشان می‌دهند که در کل، آزادی سیاسی، نهادهای قدرتمند، و کیفیت تنظیمات، به میزان بسیار زیادی در رشد اقتصادی سهم دارد. در این راستا حکومت‌های موثر، منصف و پاسخگو، اعتماد عمومی را افزایش داده، نهایتاً منجر به سطوح بالایی از رضایت از زندگی در بین شهروندان می‌شوند. (تایلور، ۲۰۰۰: ۱۱۰) در مجموع مهمترین مولفه‌های حکمرانی مطلوب عبارتند از؛ مشارکت، قانونگرایی، شفاف سازی، پاسخگویی مسئولیت پذیری، اجماع سازی، عدالت جویی و اثربخشی.

### مصوبات شورا و محدودیت‌های آن

با روش تمرکز زدایی، به نهادهای محلی از سوی قانونگذار مرکزی، اختیارات ویژه‌ای داده می-شود تا اختیار تصمیم گیری اداری را در محل داشته و بتوانند خود به وسیله عوامل اجرایی، آن را اجرا کنند. (قاضی، ۱۳۸۷: ۸۵) نهادهای محلی، گونه‌ای خودگردانی محلی تلقی می‌شود که از رهگذر آن عوامل تصمیم گیر، تقسیمات اداری کشور را به سوی نوعی استقلال یا نیمه استقلال اداری رهنمون می‌سازند. از منظر حقوق اساسی اختیارات غیرمتمرکز نهادهای محلی؛ صرفاً خصلت اداری دارند نه سیاسی و بنابراین نظارت حکومت مرکزی و سازوکارهای متعلق به آن به قوت خود باقی است. (قاضی، ۱۳۸۷: ۸۶)

بنابراین مهمترین قیود اختیارات شوراها، محلی بودن و اداری بودن این اختیارات است. به علاوه شوراها در اتخاذ تصمیمات خود بایستی حدودی را رعایت نمایند. مهمترین محدودیت بر تصمیمات شورا، اصل ۱۰۵ در قانون اساسی است، مقرر گردیده: «که طبق آن تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشند» همچنین شوراها محلی در وضع مصوبات

خود نباید وارد حوزه تخصصی قوه مقننه و قوه مجریه شوند. اختیار شوراها در وضع قواعد خاص شهری مطلق نیست و تنها در مواردی می‌توانند مقرره وضع کنند که آن موارد مربوط به صلاحیت ویژه قوه مقننه نباشد. در حقیقت صلاحیت حدی توسعه یابد که مقررات عامی را در تمام وجوه ایجاد نماید. همچنین به نظر می‌رسد با توجه به قانون شوراها، آنها حق ورود به حیطه تخصصی دولت در وضع آیین نامه را نیز نخواهند داشت. در حقوق اداری قوه مجریه امکان وضع-های آیین نامه‌های مستقل و اجرایی در حیطه تخصصی خود را دارد که شوراها در این زمینه حق تصمیم‌گیری تخصصی نداشته و از ورود به حیطه تخصصی دولت در این مورد نیز، ممنوع می‌باشند. (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۷: ۷۶)

قید دیگر بر تصمیمات شوراها، عدم مخالفت با ضوابط و راهبردهای ملی می‌باشد. به عقیده یکی از محققین، عدم تمرکز بدون در نظر گرفتن حاکمیت ملی، وحدت و تمامیت ارضی می‌تواند کشور را در خطر تجزیه قرار دهد. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۴۹۱) به علاوه شوراها در وضع مقررات، محدودیت‌های جغرافیایی نیز دارند؛ بدین ترتیب تصمیمات شوراها نه تنها می‌بایست در خصوص مسائل محلی باشد، بلکه تنها در حوزه قابلیت اجرایی مشخص محل و نفوذ خواهند داشت. بنابراین شوراها مؤلفه‌های ذکر شده را در اقدامات و تصمیمات خود لحاظ کنند و جهت اطمینان از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی شان از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات پیش بینی شده، وجود نهاد یا نهادهایی به منظور نظارت همه جانبه بر آنها ضروری می‌نماید.

## جایگاه مصوبات شورا

### حفظ و صیانت از شوراهای محلی

در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای محلی به عنوان «نهاد اساسی خاص» مستقل از قوای دیگر مطرح شده است. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۴۸۳) با توجه به اصول قانون اساسی، شوراهای محلی به عنوان نماینده و عصاره مردم محل و ارزش‌های آنها در ارتباط با منافع و امور محلی تصمیم‌گیری می‌کنند. «این شوراها و در واقع واحدهای عدم تمرکز سرزمینی با توجه به داشتن شخصیت حقوقی مستقل، برای اداره امور خود دارای؛ اموال و امکانات مادی دارند، از نیروی انسانی و نیز مدیریت خاص برای خود در قالب بودجه محلی برخوردار هستند، موضوع حقوق و تکالیف قرار می‌گیرند و می‌توانند به عنوان خواهان به دادگاه شکایت کنند و به عنوان طرف شکایت به آنجا فراخوانده شوند. با استفاده از تمام این عناصر می‌توان این واحدها و



نهادهای محلی را در اموال، نیروی انسانی، بودجه، حقوق و تکالیف مستقل از دولت مرکزی دانست». (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۲)

از این رو به اقتضای اختیاراتی که به آنها واگذار می‌شود؛ لازم است بر آنها مراقبت شود تا از حدود اختیارات محوله خارج نشوند. بدین منظور برای اطمینان از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی شوراهای از حدود صلاحیت‌های پیش بینی شده؛ وجود نهاد یا نهادهایی به منظور نظارت همه جانبه بر آنها ضروری است. اعمال نظارت به منظور حمایت از منافع عمومی، جلوگیری از تعدی واحدهای غیرمتمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور (امامی و استور سنگری، ۱۳۸۸: ۱۴۵) ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۸۳) و حفظ حقوق شهروندی در مقابل اعمال واحدهای غیرمتمرکز (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۳) صورت می‌پذیرد.

در قانون اساسی و قانون عادی، تمهیدات لازم برای اعمال این نظارت در نظر گرفته شده و ضمانت اجرای موثری هم برای آن مقرر شده است که می‌توان در سه عنوان نظارت بر مصوبات شورا با ضمانت اجرای ابطال مصوبات، نظارت بر اعضا با ضمانت اجرای مختلف از جمله سلب عضویت و نظارت بر عملکرد شورا با ضمانت اجرای نقض مصوبات تقسیم بندی نمود. (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۵۴) عملکرد به معنای اعم خود شامل مصوبات لازم الاجرا نیز می‌شود؛ اما در اینجا منظور از عملکرد، اقداماتی است که ضمانت اجرای آنها نقض مصوبات است. شدیدترین نوع نظارتی که ممکن است در مورد اشخاص حقوقی در نظر گرفته شود؛ نقض مصوبات آنهاست. مسأله زوال و خاتمه حیات شوراهای محلی یکی از مباحث مرتب با شخصیت حقوقی مستقل شوراهای محلی است. این امر در مورد شوراهای محلی ایران در اصل یکصد و ششم قانون اساسی به شرح زیر پیش بینی شده است: «نقض مصوبات شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب نقض مصوبات شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به نقض مصوبات حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». «نظر به اهمیت نقش شوراهای در اداره امور محلی، قانونگذار تا مادام که این شوراهای در حدود صلاحیت و وظایف قانونی خود حرکت می‌کنند؛ آنها را غیرقابل نقض مصوبات اعلام نموده است». (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۷۳)

### جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان قوا و سایر نهادهای اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ کلیه قوای کشور را زیر نظر ولایت امر، بیان

کرده است. مطابق اصل مزبور «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». اصولاً کلیه امور کشور بر حسب ماهیت در قالب یکی از قوای سه گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) اعمال می‌شوند. لیکن علاوه بر قوای مذکور، ساختار و صلاحیت برخی از نهادها به ترتیبی است که هم از نظر طبیعت کار و هم از نظر تشکیلات نمی‌توان آنها را در مجموعه نهاد رهبری یا یکی از قوای سه گانه قرار داد، ولی در عین حال نقش مؤثری در اعمال حاکمیت دارند. این نهادها را می‌توان نهادهای خاص دانست. (هاشمی، ۱۳۸۲: ۴۸۳)

اما در مورد جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور در این میان، باید گفت که به موجب اصل ششم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود که یکی از راه‌های آن انتخاب اعضای شوراها در کنار انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی است. همچنین به موجب اصل هفتم قانون اساسی «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاورهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان اداره جامعه مانند مجلس شورای اسلامی یا رئیس جمهور بخشی از قوای سه گانه محسوب می‌شوند یا اینکه شخصیت و ماهیت مستقلی دارند و نمی‌توان آنها را در چارچوب یکی از قوای مزبور قرار داد. در این زمینه باید گفت که جایگاه شوراهای اسلامی کشور در بین نهادها و قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران چندان واضح نیست.

### مصوبات شورا به عنوان مصوبات یک پارلمان محلی

مطابق یک نظر با در نظر گرفتن فلسفه ایجاد شوراها مبنی بر نقش مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور محل خود و اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل، شوراهای اسلامی نوعی پارلمان محلی محسوب می‌شوند. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸) همچنین با توجه به اصول مذکور در قانون اساسی که شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری دانسته است، این نهادها نیز هرچند به صراحت جزئی از قوه مقننه محسوب نشده‌اند، با توجه به ماهیت کارکردشان که تصمیم‌گیری است، جزئی از قوه قانونگذاری کشورند. به عبارت دیگر

مطابق این نظر همانگونه که مجلس شورای اسلامی در سطح کل کشور به قانونگذاری و نظارت می‌پردازد، شوراهای نیز در حوزه محلی به نوعی قانونگذاری و نظارت مبادرت می‌کنند. البته منظور از قانونگذاری تصویب قواعد عام الشمولی است که نباید مخالف قوانین مجلس باشد و در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸)

در این زمینه می‌توان به اصل دوازدهم قانون اساسی نیز استناد کرد. به موجب بخشی از این اصل... «در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از مذاهب دیگر اسلامی اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود...» لذا حق مقررات‌گذاری محلی در این اصل به صورت تلویحی برای شوراهای به رسمیت شناخته شده است. بنابراین با توجه به این موارد می‌توان شوراهای اسلامی کشور را با توجه به ماهیتشان جزئی از قوه مقننه کشور هر چند در سطح محلی محسوب کرد. نظر مذکور در مورد شورای عالی استانها که در رأس سلسله مراتب شوراهای اسلامی کشور قرار دارد، پرنگتر است. در این زمینه اصل (۱۰۲) قانون اساسی مقرر داشته «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». ابتکار قانون در قالب ارائه طرح بی تردید یکی از صلاحیت‌های قانون‌گذاری است که قانونگذار اساسی آن را در کنار دولت و پانزده نفر از نمایندگان مجلس به شورای عالی استانها اعطا کرده است. از این رو یکی از مهمترین اختیارات و صلاحیت‌های شورای عالی استانها ذیل امور قانونگذاری محسوب می‌شود.

### مصوبات شورا در ردیف مصوبات قوه مقننه

استدلال دیگری که در این زمینه مطرح است، هم شأنی مصوبات شورای عالی استانها با مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر بعضی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی است، چرا که از نگاه برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نه تنها شورای عالی استانها در عرض مجلس شورای اسلامی است. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲: ۱۰۱۰)

شورای عالی استانها مانند مجالس سنا در کشورهای دوجلسی به نوعی یکی از ارکان قوه مقننه کشور در مقابل مجلس محسوب می‌شود (همان: ۹۹۳)

هر چند قانونگذار عادی در قانون مربوط به شوراهای اسلامی، مجلس شورای اسلامی را مافوق شورای عالی استانها تلقی کرده است و شورای عالی استانها را در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول دانسته است (ماده ۱۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ و تبصره

آن ولی همین امر نیز بیانگر این است که از نظر قانونگذار، شورای عالی استان‌ها که در رأس سلسله مراتب شوراهای اسلامی کشور است، زیر مجموعه مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اعمال کننده قوه مقننه است، همانگونه که دیوان محاسبات کشور نیز زیر مجموعه مجلس و جزئی از قوه مقننه محسوب می‌شود. از همین رو قانونگذار، شورای عالی استان‌ها را مکلف به ارسال مصوبات خود به مجلس شورای اسلامی به عنوان شورای مافوق کرده است. مطابق ماده (۹۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران «کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرائی ذیربط و عالی ترین مقام اجرائی مربوط و در مورد شورای عالی استانها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند.

مطابق نظر مزبور و با توجه به استدلال‌های مطروحه شوراهای اسلامی کشور را می‌توان در واقع زیرمجموعه و بخشی از قوه مقننه کشور به صورت کلی محسوب کرد. اما مطابق نظر دیگری که به نظر می‌رسد بیشتر ناظر بر ابزارهای نظارتی قوه مجریه نسبت به شوراهای اسلامی است، شورا-های اسلامی کشور زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شوند. مطابق این نظر قوه مجریه در اصل مسئول اجرای قوانین و اداره امور کشور است و شوراهای نیز به موجب اصل هفتم از ارکان اداره امور کشور محسوب شده‌اند و در همین راستا با توجه به صلاحیتی که شوراهای اسلامی به موجب اصل یکصدم قانون اساسی در قالب نظارت بر بعضی از امور اجرایی دارند، این نهادها در اصل در زمره نهادهای اجرایی و قوه مجریه هستند.

به موجب اصل مزبور «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 صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...» بنابراین همانگونه که مشاهده می‌شود، وظیفه شوراهای مطابق اصل مذکور نظارت بر اداره امور محل برای پیشبرد برخی از امور اجرایی است. وزارت کشور نیز به‌عنوان زیرمجموعه و نماینده قوه مجریه بیشترین ارتباط را با شوراهای دارد. این ارتباط این شائبه را به وجود خواهد آورد که شوراهای به نوعی زیر مجموعه وزارت کشور محسوب می‌شوند. این وجه را می‌توان به صراحت و وضوح کامل در قوانین ناظر بر شوراهای مشاهده کرد. به موجب تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران «شورای عالی استانها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می‌باشد». همچنین به موجب ذیل ماده (۱۵)

مکرر همان قانون ... «شورای عالی استان‌ها به فاصله یک ماه پس از تشکیل دوسوم شوراهای استانها به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌شود». مطابق ماده (۸۵) و تبصره «۱» آن نیز هرگاه انتخابات هریک از شوراهای روستا و شهر بنا به دلایل ذکرشده متوقف یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود، تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا و جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

اما اینکه شوراهای اسلامی کشور در واقع از چه جایگاهی در میان قوا یا سایر نهادهای حاکم برخوردارند، باید گفت که به نظر می‌رسد استدلالات مطروحه در مورد هر دو نظر تا حدود زیادی خدشه پذیر است. مطابق استدلال قائلان به نظر اول با توجه به فلسفه ایجاد شوراهای مبنی بر اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل و اصول قانون اساسی مبنی بر اینکه شوراهای در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان اداره امور کشور و تصمیم‌گیری هستند و همچنین شناسایی حق مقررات گذاری محلی در حدود اختیارات شوراهای در قانون اساسی، شوراهای اسلامی محلی در واقع بخشی از قوه مقننه کشور به صورت کلی محسوب می‌شوند.

مقررات محلی به اختیارات شوراهای محدود شده و اختیارات شوراهای نیز به موجب قانون اساسی و قوانین عادی مشخص شده است، بر همین اساس صلاحیت شوراهای به تصمیم‌گیری در راستای نظارت بر اداره امور محل اختصاص یافته است و در واقع همانگونه که در توضیحات در مورد این اصل در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از سوی نایب رئیس این مجلس مطرح می‌شود، منظور از مقررات محلی همان مواردی است که به موجب قانون اساسی و قوانین بعدی به انجمن‌های محلی اجازه داده شده درباره آن تصمیم‌گیری کنند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج اول، ۴۷۱). علاوه بر این نهادهای دیگری نظیر هیأت وزیران یا وزرا نیز صلاحیت وضع مقررات را دارند (اصل ۱۸۳ قانون اساسی)، درحالی که نمی‌توان آنها را جزئی از قوه مقننه کشور محسوب کرد. استدلال دیگری که در مورد نظر اول مطرح شد، استناد به مافوق بودن مجلس شورای اسلامی نسبت به شورای عالی استان‌ها و مسئولیت شورای عالی استان‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی و ارسال مصوبات این شورا به مجلس بود.

در این زمینه نیز باید گفت که چنین امری به منزله این نیست که شورای عالی استانها (و شوراهای فرودست) بخشی از قوه مقننه محسوب می‌شوند، چرا که از یک سو صلاحیت‌های شوراهای به صورت مشخص در قانون اساسی و قوانین عادی تعیین شده است و هیچکدام از این صلاحیت‌ها صلاحیت‌های تقنینی محسوب نمی‌شوند و از سوی دیگر به موجب قانون اساسی

هیأت وزیران نیز موظف به ارائه مصوبات خود به رئیس مجلس است، ولیکن با وجود چنین امری نمی‌توان دولت را جزئی از قوه مقننه محسوب کرد. همچنین وجود نوعی سلسله مراتب و تعیین مرجعی به منظور نظارت بر تصمیمات یک نهاد به منزله این نیست که نهاد مذکور جزئی از نهاد ناظر است. همچنان که مصوبات مجلس نیز به منظور نظارت بر انطباق با شرع و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مورد نظارت قرار می‌گیرد، اما نمی‌توان مجلس را بخشی از شورای نگهبان محسوب به شمار آورد.

در مورد نظر دوم نیز باید گفت که هرچند شوراها تحت نظارت قیومیتی قوه مجریه (وزارت کشور) هستند، با چنین استدلالی نمی‌توان آنها را بخشی از قوه مجریه محسوب کرد. نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز که شوراهای اسلامی را نیز می‌توان در زمره این نهادها دانست، یکی از ملزومات نظام مبتنی بر عدم تمرکز است. نظام عدم تمرکز، نظامی است مبتنی بر تعدد مراکز تصمیم‌گیری و استقلال این مراجع نسبت به قوه مرکزی. اما بی‌شک استقلال و آزادی مزبور نامحدود نیست و با وجود استقلال عمل، تحت نظارت‌های اداری مقامات عالی قوه مرکزی و سازمان‌های نظارتی دیگر قرار دارند. نظارت سازمان و مقامات دولت مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز در حقوق اداری در قالب «قیومیت اداری» مطرح می‌شود.

این نظارت از ارکان سیستم عدم تمرکز محسوب می‌شود، به شکلی که هیچگونه عدم تمرکز بدون آن قابل تصور و اجرا نیست (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۶۴) و «مجموعه اختیارات قانونی استثنایی و محدودی است که مقامات عالی قوه مرکزی نسبت به اشخاص حقوقی حقوق عمومی مبتنی بر عدم تمرکز در جهت عدم مغایرت احکام و اعمال آنها با مصالح عمومی معمول می‌دارند». (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۵۶) نظارت قوه مجریه نسبت به شوراهای اسلامی نیز از همین نوع است و این به معنای این نیست که شوراها جزء قوه مجریه هستند. بخش دیگری از استدلالات مطرح شده در مورد نظر دوم، این بود که شوراها از ارکان اداره امور کشور محسوب شده‌اند و در همین راستا با توجه به صلاحیت شوراهای اسلامی به موجب اصل یکصدم قانون اساسی در قالب نظارت بر یک سری امور اجرایی، این نهادها در اصل در زمره نهادهای اجرایی و قوه مجریه‌اند. در این مورد باید گفت که اداره امور کشور (امور عمومی) امر عام و گسترده‌ای است که دامنه و شمول آن به نهاد یا قوه خاصی محدود نمی‌شود. به عبارت دیگر کلیه نهادهای اساسی را می‌توان متصدی بخشی از این امور تلقی کرد. شوراهای اسلامی نیز متصدی بخشی از اداره امور کشورند که در قالب نظارت بر بخشی از امور اجرایی تحقق می‌یابد و چنین امری مستلزم این نیست که شوراهای اسلامی را بخشی از قوه مجریه محسوب کنیم.

بنابراین با عنایت به استدلالات در مورد نظرهای مذکور و توضیحات بیان شده و با توجه به اصول قانون اساسی ناظر بر شوراهای اسلامی این نهادها در قالب یکی از قوای سه گانه قرار نمی‌گیرند. اما در مورد جایگاه این نهادها در نظم حقوق اساسی، باید گفت که اصول (۶) و (۷) قانون اساسی شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری قرار می‌دهد. اصل ۱۰۰ نیز تشکیل شوراهای را برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، در قالب نظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان مقرر کرده است. اصل دوازدهم قانون اساسی به صلاحیت مقررات گذاری محلی در حدود اختیارات شوراهای اشاره دارد و اصل ۱۰۳ نیز به الزام مقامات کشوری به رعایت تصمیمات شوراهای تصریح کرده است.

بنابراین در نظام حقوقی کشور ما، همانگونه که پیشتر اشاره شد، با توجه به ساختارهای اساسی مقرر در قانون اساسی علاوه بر قوای سه گانه شوراهای، نهادها و سازمان‌های ویژه‌ای نیز در کنار قوای مذکور به منظور ارائه یا اداره برخی امور خاص، ایجاد شده‌اند. ساختار و ماهیت این نهادها به ترتیبی است که نمی‌توان آنها را جزئی از قوای سه گانه دانست، بلکه ماهیت و عملکرد این نهادها باید با توجه به جایگاه آنها در قانون اساسی بررسی شود. شوراهای اسلامی کشور را نیز می‌توان در زمره این دسته از سازمانها جای داد که بر پایه نظام عدم تمرکز و به منظور تصمیم گیری و نظارت بر اداره امور عمومی محلی یا به عرصه اداره امور عمومی نهادهاند.

### جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور در میان سازمان‌های اداری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در بعد قانونگذاری عادی همه سازمان‌های اداری و دولتی یا به عبارت دیگر کلیه قوا و سازمان‌های وابسته مکلف شده‌اند در قالب یکی از صوری که در این قوانین تصریح شده است قرار گیرند. توضیح آنکه اصولاً مسئولیت‌ها و وظایف اداری و اجرایی بر حسب نوع فعالیت دسته بندی شده در وزارتخانه مربوط متمرکز می‌شوند. اما گاه اتفاق می‌افتد که نوع و چگونگی امور در زمان و مکان معینی ایجاب می‌کند که جدا از وزارتخانه‌ها یا سایر مراجع قانونی نهادهایی سازمان داده شوند، از این رو سازمان‌های مستقل یا وابسته به یکی از وزارتخانه‌ها یا دیگر مراجع قانونی برای این هدف تأسیس شده‌اند. انواع مؤسسات عمومی، از جمله این مؤسسات مستقل هستند. در نتیجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را میتوان دو رکن اساسی سازمان‌های اداری و اجرایی کشور دانست.

به موجب ماده ۱۰۳ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) از تاریخ تصویب این قانون ایجاد

یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲) و (۳) و (۴) این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضاء این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.

البته براساس تبصره این ماده نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور به طور مستقیم از خزانه دریافت می‌کنند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، می‌توانند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را علاوه بر موارد مذکور در این ماده با ماده (۵) این قانون یعنی به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تطبیق دهند. شایان ذکر است که منظور از «سازمان-های دولتی» در صدر این ماده صرفاً سازمان‌ها مربوط به قوه مجریه نیست. بلکه منظور از «دولتی» در اینجا کلیه قوای حاکمه است. مستند به اینکه در تعریف ماده (۳) قانون محاسبات عمومی از مؤسسه دولتی، مؤسسه دولتی واحد سازمانی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مؤسسه دولتی مقرر داشته «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد...». به همین دلیل منظور از «دولت» در عبارت «سازمان‌های دولتی» نیز به قرینه این اصطلاح در تعریف مؤسسات دولتی، قوای سه گانه و دیگر مراجع قانونی است و نه فقط قوه مجریه.

همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری با ارائه تعاریفی در مورد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و در نهایت قرار دادن همه آنها تحت عنوان «دستگاه اجرایی» اراده قانونگذار را مبنی بر قرار دادن کلیه نهادها و سازمان‌های اداری و حکومتی موجود و از جمله شوراهای اسلامی کشور در یکی از قالب‌های مذکور نشان می‌دهد. از مجموع این قوانین می‌توان دریافت که اراده قانونگذار بر این بوده است که کلیه دستگاه‌ها و نهادهای حاکم در جمهوری اسلامی ایران در قالب یکی از عناوین وزارتخانه، شرکت دولتی، مؤسسه دولتی یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی قرار داشته باشند. به نظر می‌رسد این امر با هدف اعمال



حاکمیت قانون و تحت شمول قوانین عام قرار دادن کلیه قوا و نهادهای عمومی و ایجاد نوعی انتظام در اداره امور عمومی است.

با توجه به مستندات قانونی مذکور، شوراهای اسلامی کشور نیز باید به یکی از صورت‌های مقرر در این مواد (وزارتخانه، شرکت دولتی و مؤسسه دولتی یا نهاد عمومی غیردولتی) به رسمیت شناخته شوند. اما در مورد اینکه شوراهای اسلامی در قالب کدامیک از این اشکال قرار می‌گیرند، باید گفت که بی تردید شوراهای را نمی‌توان در زمره وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی قلمداد کرد. چرا که شوراهای نه تنها ماهیتاً با وزارتخانه‌ها به عنوان یکی از ارکان اعمال قوه مجریه و شرکت‌های دولتی به عنوان یک بنگاه اقتصادی متفاوتند، بلکه هیچگونه تطابقی با ضوابط ارائه شده در خصوص وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی در قوانین، نیز ندارند.

### کارکردهای مصوبات شورا

قانون اساسی برای مصوبات شوراهای محلی به کارکرد نظارتی و به کارکرد تقنینی و هم‌مشورتی قائل شده است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نیز این امر در باب شوراهای اسلامی مشاهده می‌شود. این قانون به گونه‌ای نه چندان قابل قبول، کارکرد تقنینی مقرر در قانون اساسی برای شوراهای محلی را مورد توجه قرار داده است. باید خاطر نشان کرد که هرچند به نحو ضعیف و نه آن چنان قابل توجه، ولی همین اندک شناسایی کارکرد مزبور برای شوراهای محلی نیز شایان ملاحظه است. چرا که برای مقصود ما کفایت می‌کند. در ذیل به مواردی که در قانون مذکور، کارکرد قانونگذاری را برای شوراهای محلی اثبات می‌کنند، اشاره خواهیم کرد.

تصویب آیین نامه پیشنهادی شهرداری (بند ۹) تصویب بودجه، اصلاحات و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و همچنین تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲) تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید وزارت کشور (بند ۱۵) تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (بند ۱۳) تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر (بند ۲۴)، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری (بند ۲۲)، وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسعه شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی (بند ۲۸)، وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های زیربسط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره (بند ۲۱)

توسعه شورای شهر (ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین نامه مصوب هیئت وزیران توسط شورای شهر (ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)

دقت در موارد فوق‌الذکر نکاتی را برای ما نمایانگر می‌سازد. این قانون در موارد بسیاری به صراحت از وضع قوانین هرچند به صورت جزئی و محدود نام می‌برد. چنانچه وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی به صراحت نشان از کارکرد تقنینی شوراهای محلی در قانون شوراها دارد. این شناسایی هرچند به صورت جزئی است اما نمی‌توان منکر وجود آن شد. از سوی دیگر در این قانون در مواردی از وضع قانون در کنار امر نظارت و برنامه ریزی نام می‌برد، برای نمونه وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری، که نشان دهنده این است قانونگذار به جدایی این مفاهیم توجه داشته است.

### کارکرد مشورتی مصوبات شورا در قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید معترف بود که نقش اصلی و کارکرد اساسی برای مصوبات این شوراها، نظارت شناخته شده است، ولی این امر به معنای غفلت مقنن اساسی از دیگر کارکردها از جمله کارکرد مشورتی نبوده است. مقنن در اصل هفت قانون اساسی، شورا-های محلی را در معیت دیگر شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌داند و بدیهی است که از مهمترین مؤلفه‌ها و ارکان فرایند تصمیم‌گیری عامل مشورت و همچنین تصمیم‌گیری است. در فصل هفت قانون اساسی در اصل یکصد و یک از اهداف تشکیل شورای عالی استانها را جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها می‌داند که بیانگر جایگاه مشورتی این شورا در این زمینه است. این وظایف در راستای کارکرد مشورتی این شوراها به آنها واگذار شده است. باید بیان داشت که کارکرد مشورت به صراحت در بسیاری از اصول قانون اساسی برای مصادیق شورا، مقرر و مستتر شده است. تصریح و تأکید بر کارکرد مشورتی شوراهای محلی در قوانین و مقررات عادی به مراتب بیشتر از قانون اساسی صورت پذیرفته است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ به وفور از صلاحیت‌های مشورتی شوراهای محلی سخن به میان آمده است که در ذیل به پاره‌ای از آنها برای اثبات مقصود اشاره می‌شود.

## کارکرد نظارتی مصوبات شورا در قانون اساسی

امر نظارت در مورد شوراهای محلی به صراحت و روشنی در قانون اساسی مقرر شده به نحوی که مقنن اساسی در فصل هفتم در کنار ذکر دیگر صلاحیت‌های شوراهای محلی، نقش نظارتی این شوراهای را مورد توجه خاص قرار داده است. اصل یکصد قانون اساسی مقرر می‌دارد: 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 صورت می‌پذیرد.

در ماده ۶۸ در بحث از وظایف شورای روستا، از جمله وظایف این شورا را نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای اسلامی روستا (بند الف) نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا (بند ه) نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره برداری از منابع طبیعی (بند ن) و نظارت بر حفظ و نگه داری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا (بند ص) ذکر می‌کند.

در ماده ۷۸ مکرر نیز نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استانها در محدوده استان و همکاری با شورای برنامه ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستانها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان را از وظایف این شورا ذکر می‌کند.

### تمرکززادایی در امور شوراهای

یکی از موضوعات مهم در حقوق عمومی معاصر، بحث عدم تمرکز (تمرکززدایی) است. اصول اساسی تمرکززدایی عبارت اند از: مشروعیت از راه برگزاری انتخابات منصفانه و آزاد، صلاحیت، استقلال نسبی مالی، امکان قرار گرفتن در دعوا به عنوان خواهان یا خوانده، وحدت شهری و نظارت قانونی شایسته. در واقع، نهادهای عدم تمرکز می‌تواند مینیاتوری از هیئت سیاسی و شخصیت حقوقی حکومت مرکزی باشد. بنابراین، هر چه حکومت محلی قوی‌تر و شایسته‌تر باشد، نشان از شایستگی حکومت مرکزی دارد. حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در این میان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر چند قابلیت و توانایی سیر و حرکت به سوی عدم تمرکز و رها شدن از سیستم تمرکزگرا را دارد، ولی به دلایلی از جمله عدم نهادینه شدن سیستم تمرکززدایی در

میان نمایندگان دولت مرکزی، نبود روحیه مناسب مشارکتی در میان شهروندان، ضعف اعضای شورای شهر در اداره علمی و منطقی شهر و نبود برنامه‌های مشخص برای اداره شهر توسط آنان و برخی بازی‌های سیاسی و جناحی، هنوز به نقطه مطلوبی از تمرکززدایی نرسیده‌ایم. یکی از لوازم گذار به دولت مدرن، رفتن به سوی عدم تمرکز است و بدون رواج و گسترش روحیه تمرکززدایی و بدون شکل‌گیری شایسته «شهرها»، دولت مدرن نیز تحقق نمی‌یابد. (افضلی، ۱۳۸۶: ۴)

### بررسی تمرکز زدایی شوراها در ایران در پرتو اصول تمرکز زدایی

عناصر ذیل را می‌توان به اختصار از جمله ویژگی‌های سیستم عدم تمرکز معرفی کرد و آنها را اصول تمرکز زدایی دانست.

#### - مشروعیت (انتخابی بودن)

مشروعیت اصلی اخلاقی یا عقلانی است که براساس آن حکومت‌ها می‌توانند از شهروندان خواستار اطاعت و فرمانبرداری باشند. (امیر ارجمند، ۱۳۸۷: ۴۵) در موضوع مورد بحث باید گفت، مشروعیت مردمی و انتخابی بودن نهاد عدم تمرکز بسیار اساسی و حیاتی است؛ یعنی این مردم هستند که در یک انتخابات آزاد و منصفانه، افراد مورد نظر خود را برای اداره شهر گزینش می‌کنند. بنابراین، اگر نهادهای عدم تمرکز، مشروعیت و منبع قدرت خود را از غیر مردم بگیرند، در واقع نهاد عدم تمرکز نیستند. در اینجا بحث مشروعیت دولت مرکزی نیز مطرح است و این می‌تواند باعث چالش دو مشروعیت (مشروعیت دولت مرکزی و مشروعیت دولت محلی) در درون یک حکومت بسیط باشد.

درباره این اصل از اصول تمرکز زدایی در نظام جمهوری اسلامی ایران باید گفت به لحاظ ساختاری، مشروعیت نهادهای عدم تمرکز مانند شوراهای شهر و روستا، دموکراتیک و مردمی است. اصل صدم قانون اساسی به صراحت بر انتخابی بودن اعضای شورا تأکید می‌کند. طبق این اصل «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از راه 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 صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند». ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ تأکید دارد که انتخاب اعضای شورای روستا و شهر، به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و با اکثریت نسبی آرا خواهد بود. نکته قابل تأمل در این باره اینکه شاید به نظر برسد ترکیب هیئت اجرایی انتخابات شورای شهر با

ترکیبی نسبتاً دولتی و با ریاست فرماندار احتمالاً بتواند بر انتخابات آزاد و منصفانه تأثیرگذار باشد. ماده ۳۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مقرر می‌دارد: به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود. صلاحیت چند دسته را در سیستم عدم تمرکز می‌توان دید: الف) صلاحیت‌هایی که ذاتاً محلی‌اند؛ ب) صلاحیت‌هایی که ذاتاً ملی‌اند؛ ج) صلاحیت‌هایی که ملی محلی‌اند؛ د) صلاحیت‌هایی که مردد میان این سه دسته‌اند. امور امنیتی و نظامی را می‌توان جزء قسم دوم صلاحیت، آسفالت خیابان‌ها را جزء قسم اول صلاحیت و آموزش عالی را می‌توان از اموری دانست که هم به امور ملی و هم به امور محلی مربوط است و یا حداقل آنکه در امثال چنین اموری اینکه جزء صلاحیت‌های ملی یا محلی‌اند، اختلاف نظر وجود دارد. براساس این اصل، علاوه بر اینکه باید کمیت و کیفیت صلاحیت‌های محلی توجه و تأکید شود، سه پیش فرض را نیز می‌توان در نظر گرفت. ۱- مقام محلی در امور محلی صلاحیت دارد؛ ۲- مقام ملی (نماینده دولت مرکزی) در امور ملی صلاحیت دارد؛ ۳- مقام ملی در امور محلی صلاحیت ندارد. بنابراین می‌توان گفت با توجه به پذیرش عملی عنوان «صلاحیت ذاتی» در ادبیات حقوقی سیستم غیرمتمرکز، شورا عملاً در امور محلی صلاحیت ذاتی دارد و دولت مرکزی حق دخالت در بخشی از امور که فقط محلی‌اند را ندارد، هرچند امکان نظارت بر این امور از سوی دولت آنچنان که بعداً گفته می‌شود منتفی نیست. با نگاهی به نظام حقوقی کشور می‌توان دریافت که در قوانین جمهوری اسلامی ایران، اصل بر ملی بودن امور است، مگر آنکه خلاف آن ذکر شود، بدین ترتیب که اصل بر آن گذاشته شده است که امور محلی به روشنی قید شود و مابقی امور جزء صلاحیت‌های ملی و در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد. بنابراین، هنگامی که شک کنیم فلان امر در صلاحیت کدامیک از مقامات ملی یا محلی است، ظاهراً باید اصل را بر ملی دانستن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام ملی دانست. این برداشت از قوانین که هم به لحاظ کیفی و هم به لحاظ کمی، اختیارات شوراها را با محدودیت مواجه می‌سازد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات مورد نظر از شوراها باشد؛ به عنوان نمونه، نگاهی اجمالی به مواد مرتبط با اختیارات شوراها از جمله فصل سوم و به خصوص بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور می‌تواند مؤید دغدغه‌هایمان در این باره باشد.

- استقلال نسبی مالی

این نکته اساسی است که نهادهای عدم تمرکز، بدون استقلال نسبی مالی توان تعقیب اهداف

خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. البته استقلال مطلق مالی نیز امکانپذیر نبوده و برای دولت مرکزی خوشایند نیست. بنابراین، همواره دولت مرکزی باید در تأمین نیازهای بودجه‌ای و مالی این نهادها مشارکت کند. بدین ترتیب استقلال نسبی مالی شوراهای به عنوان نهاد عدم تمرکز از دولت مرکزی بسیار حیاتی است. وابستگی شدید شوراهای به بودجه دولت مرکزی می‌تواند در استقلال سیاسی و حقوقی شوراهای تأثیر منفی بگذارد. بنابراین، توجه به خودگردانی مالی شوراهای و تأمین بودجه یا حداقل تأمین قابل توجهی از بودجه لازم و ضروری است؛ به خصوص آنکه برخی از وظایف و اختیارات شوراهای از جنس حاکمیتی است که به نوعی می‌توان گفت شوراها به نیابت از دولت مرکزی به انجام آنها اقدام می‌کند، پس دولت مرکزی باید تأمین‌کننده هزینه‌های آنها باشد.

با این توضیح مختصر، نکات قابل تأملی درباره این اصل در مورد شوراهای اسلامی در کشور - مان وجود دارد: الف) شورای شهر اموال مستقل ندارند، بلکه اموال شهرداری به طور امانت در اختیار آنها قرار می‌گیرد. طبق تبصره ۲ ماده ۶ آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب یازدهم فروردین ۱۳۷۸ «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از راه درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد». ماده ۲۰ همین آیین نامه نیز تصریح دارد: «همه اموال شورا اعم از منقول و غیرمنقول که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری مربوط است و باید طی صورت مجلسی توسط ذی حسابان شهرداری تحویل رئیس و خزانه دار شورا شود». ب) هرچند شورای شهر طبق ماده ۸۰ قانون شوراهای اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد و طبق این ماده «می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی، به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کند».

#### - نظارت قانونی

شایسته حاکمیت قانون، قلب دموکراسی است و براساس آن همه اقدامات و فعالیت‌های اداری باید در چهارچوب قانون باشد و به تعبیر دیگر، در حکومت قانون، اداره تابع قانون است و نه تابع فرامین و دستورهای شخصی و فردی. بدون توجه به اصل حاکمیت قانون، بحث از عدم تمرکز بی فایده است. نظارت و کنترل، از زیربخش‌های بحث حاکمیت قانون است. نکته اول در این باره اینکه دولت مرکزی باید بر نهادهای عدم تمرکز نظارت داشته باشد، ولی بحث بر نوع نظارت و محدوده آن است تا نتایج نامطلوبی از این نظارت ایجاد نشود. در تقسیم بندی نظارت، آن را به دو دسته نظارت سلسله مراتبی و قیمومی تقسیم می‌کنند. نظارت سلسله مراتبی، درون سازمانی

است و به صورت عمودی از سوی ناظر بر نظارت شونده اعمال می شود و مبتنی بر تبعیت است، برخلاف نظارت قیمومی (قیمومیتی) که نظارتی افقی، بین سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است. (طباطبایی، ۱۳۸۳: ۷۰) با این توضیح باید گفت در سیستم عدم تمرکز، نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز، نظارت سلسله مراتبی و عمودی نیست، بلکه این نظارت قانونی و به لحاظ رعایت مواد قانونی است. نظارت سلسله مراتبی و عمودی از سوی دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز باعث سلب استقلال و یا حداقل تحت تأثیر قرار گرفتن این استقلال و خودمختاری است که از مهمترین مؤلفه‌های این نوع از نهادها محسوب می‌شود. نهادهای محلی باید به عنوان نمایندگان مردم محل، استقلال داشته باشند و از حالت «دولتی بودن» خارج شوند.

### نتیجه گیری

با توجه به اصول قانون اساسی، شوراهای محلی به عنوان نماینده و عصاره مردم محل و ارزش‌های آنها در ارتباط با منافع و امور محلی تصمیم گیری می‌کنند. «این شوراهای و در واقع واحدهای عدم تمرکز سرزمینی با توجه به داشتن شخصیت حقوقی مستقل، برای اداره امور خود دارایی، اموال و امکانات مادی دارند، از نیروی انسانی و نیز مدیریت خاص برای خود در قالب بودجه محلی برخوردار هستند، موضوع حقوق و تکالیف قرار می‌گیرند و می‌توانند به عنوان خواهان به دادگاه شکایت کنند و به عنوان طرف شکایت به آنجا فراخوانده شوند. با استفاده از تمام این عناصر می‌توان این واحدها و نهادهای محلی را در اموال، نیروی انسانی، بودجه، حقوق و تکالیف مستقل از دولت مرکزی دانست. از این رو به اقتضای اختیاراتی که به آنها واگذار می‌شود؛ لازم است بر آنها مراقبت شود تا از حدود اختیارات محوله خارج نشوند. بدین منظور برای اطمینان از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی شوراهای از حدود صلاحیت‌های پیش بینی شده؛ وجود نهاد یا نهادهایی به منظور نظارت همه جانبه بر آنها ضروری است. اعمال نظارت به منظور حمایت از منافع عمومی، جلوگیری از تعدی واحدهای غیرمتمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی و حفظ حقوق شهروندی در مقابل اعمال واحدهای غیرمتمرکز صورت می‌پذیرد.

## منابع فارسی

### کتب

- احمد میدری، جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها
- اطاعت، جواد، (۱۳۸۲)، نقش شوراها در تمرکز زدایی، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی، تهران، نشر پژوهاک جامعه
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷)، چالش‌های شوراها در مدیریت محلی، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام
- شفیعی، حسن (۱۳۸۲)، شوراها: گفتمان مشارکت سیاسی در ایران، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی، تهران، نشر پژوهاک جامعه
- شیخ، ابراهیم، (۱۳۸۲)، بررسی میزان توفیق شوراهای اسلامی شهرها در انجام وظایف قانونی، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی، تهران، نشر پژوهاک جامعه
- شیخ، ابراهیم (۱۳۸۱)، شورا و مشارکت: کاربرد روش‌های مشارکتی در مدیریت شهری تهران، انتشارات فرهنگ و اندیشه
- صالحی امیری، رضا (۱۳۸۷)، شوراها، چالش‌ها و کارکردها، تهران، نشر مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۷۸)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران، امیرکبیر

### مقالات

- آزاده محمودی، نیما جهان بین و مهدیه زینلی، (۱۳۹۳)، بررسی تطبیقی عملکرد نظام شورایی در مدیریت شهری ایران و کشورهای توسعه یافته و ارائه الگوی مناسب عملکرد شورای شهر در ایران، تهران، اولین همایش ملی در جستجوی شهر فردا و اکاوی مفاهیم و مصادیق در شهر اسلامی - پیرموند، کمال الدین (۱۳۹۱)، جایگاه مبهم شوراها در مدیریت شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۳۸
- سعید امانپور، نبی اله حسینی شه پریان، نسرين آتش افروز و قاسم فرهمند (۱۳۹۴)، بررسی و تحلیل عملکرد شوراها در مدیریت شهری (نمونه موردی: شهر ایذه) نشریه پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۶



- سیروس قنبری، اسلام یشکار و مهدی افراز (۱۳۹۴)، نقش شورا در مدیریت شهری (مطالعه موردی شهر چابهار)، تهران، همایش ملی روانشناسی و مدیریت آسیب‌های اجتماعی
- علی پروری، مراد پروری (۱۳۹۱)، بررسی نقش شوراهای اسلامی شهرها در مدیریت شهری، تهران، دومین کنفرانس ملی مدیریت بحران
- محمدرضا حافظ نیا، اسماعیل پارسائی و ... (۱۳۹۰)، بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۷
- محمدجواد رضایی زاده، محمد بازقلعه (۱۳۸۹)، جایگاه شوراهای در فرایند تصمیم‌گیری کشوری، فصلنامه حقوق مجد، سال چهارم، شماره ۱۲ و ۱۳، ویژه حقوق شهری
- نورالله قیصری، دانیال طاهری فدافن و مهدی باقری فارسانی (۱۳۹۴)، نظارت بر شوراهای ایران؛ کیفیت و ارزیابی مصوبات، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال چهارم، شماره ۱
- یزدان پناه، انیس (۱۳۹۲)، جایگاه و نقش شهرداری و شوراهای مدل‌های مدیریت شهری ایران و جهان، تهران، نخستین همایش ملی مدیریت یکپارچه شهری و نقش آن در توسعه پایدار