

سلسله‌گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۳): ظرفیت‌ها، کاستی‌ها و الزامات ایفا و ارتقای نقش قانونی شورای عالی استان‌ها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۲/۳

شماره مسلسل:

۲۱۳۷۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۳): ظرفیت‌ها، کاستی‌ها و الزامات ایفا و ارتقای نقش قانونی شورای عالی استان‌ها

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین کنندگان:

سیدساجد سلیمانیان (دکتری برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی)، توحید اسماعیل‌پور (گروه بنیادین حکومتی)، میثم بهارلو (گروه بنیادین حکومتی)، سیدحامد رستگار (دکتری خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری دولتی دانشگاه تهران)

مدیر مطالعه:

توحید اسماعیل‌پور

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

ناظر علمی خارج از مرکز:

سیدمصطفی جلیلی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظرکننده:

محمد صالحی (گروه حقوق اداری)

اظهار نظرکننده خارج از مرکز:

اسمعیل زیارتی (معاون پژوهشی اسبق شورای عالی استان‌ها)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ستایش افشاریان
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای عالی استان‌ها
۲. شوراهای اسلامی
۳. حکمرانی محلی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳. روش پژوهش.....	۱۲
۴. تاریخچه شورای عالی استان ها در قانون اساسی.....	۱۳
۴-۱. تاریخچه جایگاه سیاسی و حقوقی شورای عالی استان ها.....	۱۵
۵. نسبت شورای عالی استان ها با قوه مقننه، مجریه، قضائیه، نهاد رهبری و سایر ارکان حاکمیتی.....	۱۶
۶. اهداف شورای عالی استان ها.....	۱۷
۶-۱. رفع تبعیض.....	۱۷
۶-۲. جلب همکاری ها و هماهنگی اجرای برنامه ها.....	۱۸
۷. ساختار تشکیلاتی شورای عالی استان ها.....	۱۸
۷-۱. دبیرخانه.....	۱۸
۷-۲. پارلمان.....	۱۹
۸. وظایف عام و خاص شورای عالی استان ها.....	۱۹
۹. یافته های پژوهش.....	۲۰
۹-۱. کاستی های موجود در ایفا و ارتقای نقش شورای عالی استان ها.....	۲۰
۹-۲. راهبردهای ارتقای نقش شورای عالی استان ها.....	۲۲
۹-۳. پیامدهای ارتقای نقش شورای عالی استان ها.....	۲۳
۱۰. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۴
۱۱. پیوست ها.....	۲۶
منابع و مأخذ.....	۳۳

فهرست جداول

جدول ۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. عوامل مؤثر بر نقش شورای عالی استان ها.....	۲۵
جدول ۱ پیوست. کدهای باز، محوری، گزینشی و پارادایم حاکم بر پژوهش.....	۲۷

فهرست شکل ها

شکل ۱. عوامل مؤثر بر نقش شورای عالی استان ها و الزامات و پیامدهای رفع آن ها.....	۲۴
--	----



سلسله‌گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۳): ظرفیت‌ها، کاستی‌ها و الزامات ایفا و ارتقای نقش قانونی شورای عالی استان‌ها

Doi: [10.22034/mrc.report.21379](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21379)

چکیده



در دوران معاصر، شکل‌گیری شوراهای اسلامی به‌عنوان نماد مشارکت مردمی در اداره امور محلی، نشان‌دهنده تغییر الگوی حکمرانی از مدیریت متمرکز دولتی به توزیع قدرت محلی بود. این شوراهای با اتکا به اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از سال ۱۳۷۸ به‌طور رسمی تأسیس شدند؛ اما نخستین ریشه آن‌ها مربوط به فرمان تاریخی امام خمینی (ره) در اردیبهشت‌ماه ۱۳۵۸ است. در ساختار حقوقی کشور، شوراهای دو دسته پایه (شورای اسلامی روستا و شهر) و فرادست (شورای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها) تقسیم می‌شوند. شورای عالی استان‌ها به‌عنوان بالاترین نهاد شورایی در خط‌مشی‌گذاری، نظارت و هماهنگی امور نقش داشته و حق ارائه مستقیم طرح به مجلس شورای اسلامی را دارد. به‌دلیل چالش‌های قانونی، اجرایی و ضعف‌های علمی برخی اعضا، کارآمدی کامل این نهاد محقق نشده است. این مطالعه با هدف شناسایی ظرفیت‌ها، کاستی‌ها و الزامات ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها، به بررسی کارکرد آن در مدیریت محلی و خط‌مشی‌گذاری ملی می‌پردازد و راهکارهایی برای احیا و تقویت این نهاد مهم ارائه می‌دهد.



بیان/شرح مسئله

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شکل‌گیری شوراهای اسلامی به عنوان نمادی از مشارکت مردم در اداره امور کشور، بخشی از تحقق آرمان حاکمیت مردم بر سرنوشتشان است. این نهادها که حکم تاریخی امام خمینی (ره) در اردیبهشت‌ماه ۱۳۵۸ را دارند، با تصویب اصل هفتم قانون اساسی، جایگاه قانونی یافته و از سال ۱۳۷۸ فعالیت رسمی خود را آغاز کردند. شوراهای اسلامی در قالب ساختار سلسله‌مراتبی و در چند سطح از روستا تا شورای عالی استان‌ها، برای تسهیل مشارکت مردمی، نظارت و تصمیم‌گیری در امور محلی طراحی شده‌اند. در این میان، شورای عالی استان‌ها به عنوان نهاد بالا دستی این ساختار، جایگاه ویژه‌ای دارند که قانون اساسی در اصول «۱۰۱» و «۱۰۲» برای آن پیش‌بینی کرده است. این شورا می‌تواند به صورت مستقیم یا از طریق دولت، طرح‌هایی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند و بر عملکرد مقامات اجرایی محلی، در چارچوب اختیارات شوراها، نظارت داشته باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر اساس پیش‌بینی‌های قانونی و ظرفیت‌های گسترده‌ای که برای شورای عالی استان‌ها متصور شده‌اند، تجربه نشان می‌دهد که این شورا به دلایل گوناگون نتوانسته نقش مؤثر خود را به طور کامل ایفا کند. عواملی مانند خلأهای قانونی و اجرایی، مقاومت‌هایی در برابر تفویض واقعی قدرت به شوراها، ضعف‌های علمی و تخصصی برخی اعضا و محدودیت‌های ساختاری باعث ایجاد چالش‌هایی در عملکرد این نهاد از منظر کارآمدی و اثربخشی شده است. این کاستی‌ها، در کنار اهمیت فزاینده مدیریت محلی در تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، ضرورت بازاندیشی در کارکرد و ظرفیت شورای عالی استان‌ها را دوچندان کرده است. همچنین یکی از علل عدم همکاری منظم بین شورای عالی استان‌ها و مجلس شورای اسلامی عوض شدن اعضای نمایندگان هر یک از این دو نهاد به فاصله دو سال یک بار است. در نتیجه، طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها به نتیجه نمی‌رسد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

شورای عالی استان‌ها به عنوان نماد تحقق مشارکت مردمی، در دوره ششم از ادوار خود است. در طول پنج دوره گذشته شورا فراز و نشیب‌های متعددی را پشت سر گذاشته است. برای ارتقای جایگاه شورای عالی استان‌ها در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور و بهبود نقش اعضای آن، پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

- اهمیت به بحث آموزش (آموزش مستمر) جامعه شورایی کشور،
- آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی باید به گونه‌ای اصلاح شود که به حفظ طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها (که به صورت نیمه‌کاره از روند پیگیری‌های مجلس قبلی باقی می‌مانند) منجر شود تا چالش تغییر نمایندگان به صورت دو سال یک بار (یکی در مجلس شورای اسلامی و دیگری در شورای عالی استان‌ها) و بی‌نتیجه ماندن طرح‌های پیشنهادی حل شود،
- تجدیدنظر در نحوه عضویت اعضا در شورای عالی استان‌ها،
- انتخاب نخبگان و افراد توانمند و مسؤولیت‌پذیر به عنوان اعضای شورای عالی استان‌ها،
- برنامه‌ریزی پائین به بالا با نقش قائل شدن برای شوراهای اسلامی هر استان برای بررسی دقیق مسائل و مشکلات،
- استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی و اجتماعی افراد جامعه برای تقویت عملکرد شورای عالی استان‌ها،
- ایجاد سیستم نظارتی توسط شورای عالی استان‌ها و بازدید منظم از عملکرد شوراهای اسلامی شهرها و روستاها،



- اصلاح روابط با نهادهای فرادستی به خصوص مجلس شورای اسلامی،
- ارزیابی و گرفتن بازخورد از نحوه عملکرد شوراهای مردم،
- اطلاع‌رسانی مناسب شورای عالی استان‌ها از تصمیم‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های آینده،
- انطباق بیشتر فعالیت‌های شورای عالی استان‌ها با نیازهای شهروندان از طریق انجام مطالعات منطقه‌ای، شهری و روستایی،
- الزام استقرار رؤسای کمیسیون‌ها در تهران و ارتباط مستمر با دبیرخانه شورای عالی استان‌ها،
- افزایش تعداد اجلاس‌ها و برگزاری آن با فاصله زمانی کوتاه‌تر.

۱. مقدمه

در دوران معاصر، تشکیل حکمرانی‌های محلی نشانگر خط‌مشی مشارکت مردمی در اداره شهرها از ناحیه دولت بوده و تثبیت آن‌ها بیانگر تغییر الگوی مدیریت محلی متمرکز دولتی به توزیع قدرت و مدیریت گسترده مردمی است. برآیند این عدم تمرکز قدرت در اداره امور کشور، شوراهای اسلامی بوده که یکی از کنشگران مهم بعد از انقلاب اسلامی در راستای ارزش قائل شدن برای مشارکت مردم در مدیریت کشور هستند. در واقع شوراهای مطابق اصل هفتم قانون اساسی به‌عنوان یکی از نهادهای تصمیم‌گیرنده در اداره امور کشور هستند که از سال ۱۳۷۸ شرایط تشکیل آن‌ها فراهم شد.

شروع اولیه ایده شوراهای اسلامی به حکم امام خمینی (ره) در ۹ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۸ (پیش از تدوین قانون اساسی) بازمی‌گردد. برای استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خود، که از ضرورت‌های جمهوری اسلامی است، باید اقدام به تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای اداره امور محلی شهر و روستا در سراسر ایران کنند و پس از تصویب، به دولت ابلاغ و بلافاصله به مرحله اجرا برسد. با توجه به اختیارات و وظایف دولت، نحوه ساختار و شکلگیری آن‌ها در ۶ رده تشکیل شده، که به دو دسته شوراهای پایه و فرادست تقسیم می‌شوند. بر این اساس، اعضای شوراهای پایه به‌صورت مستقیم و عمومی توسط مردم همان منطقه انتخاب می‌شوند و تحت نظارت شوراهای فرادست انجام وظیفه می‌کنند که این شوراهای، شورای اسلامی روستا و شهر هستند. شوراهای فرادست از میان نمایندگان شوراهای پایه انتخاب می‌شوند و وظیفه اساسی آن‌ها کنترل و نظارت بر مصوبات شوراهای پایه است. این شوراهای شامل بخش، شهرستان و شورای عالی استان‌ها هستند. وظیفه نظارت بر مصوبات شورای اسلامی شهر بر عهده هیئت‌های تطبیق شهرستان، متشکل از اعضای شورای اسلامی آن استان، فرماندار و یک قاضی به نمایندگی از قوه قضائیه است.^۱

شورای عالی استان‌ها یکی از بزرگ‌ترین نهادهای شورایی در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. مطابق اصول «۱۰۱»، «۱۰۲» و «۱۰۳» قانون اساسی کشور برای 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 آن‌ها تشکیل می‌شود. این شورا حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی را تهیه و مستقیم یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند و استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت

۱. ماده (۱۱۸) تبصره «۴» هیئت تطبیق مصوبات استان با عضویت و ریاست استاندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب این شورا برای تطبیق مصوبات شورای استان تشکیل می‌شود. هیئت تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا برای تطبیق مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود و هیئت تطبیق مصوبات بخش و روستا به عضویت و ریاست بخشدار و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب این شورا تشکیل می‌شود. محل تشکیل هیئت‌های تطبیق مصوبات در استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداریه‌هاست.

تصمیم‌های آن‌ها هستند. از جمله وظایف و اختیارات مهم شورای عالی استان‌ها، علاوه بر تهیه و تقدیم طرح‌های قانونی به مجلس شورای اسلامی و ارتباط با دستگاه‌های اجرایی، نظارت و هماهنگی امور شوراهاست. تحولات جوامع شهری و روستایی، مشخص شدن خلأهای قانونی و اجرایی، تلاشها و مقاومتها در برابر تفویض قدرت به شوراهای و مانند اینها در کنار ضعفهای کارشناسی و تخصصی برخی از اعضا، گاهی به کج رویهایی منجر شده که این نهاد مهم را در اداره کشور با انتقادهایی روبه‌رو می‌کند. در این راستا توجه به نقش و جایگاه مهم شورای عالی استان‌ها به عنوان نهاد فرادست می‌تواند بر کل جامعه شورایی کشور اثرگذار باشد، بنابراین بررسی ظرفیت‌های شورای عالی استان‌ها^۱ در حوزه خط‌مشی‌گذاری، نظارت بر جامعه شورایی و مدیریت شهری کشور می‌تواند هم از کج روی‌های این نهاد جلوگیری کرده و هم بخش مهمی از مسائل و چالش‌های کشور را حل کند. این نهاد به موجب قانون اساسی و قوانین موضوعه از ظرفیت‌ها و اختیارات بالایی برخوردار بوده اما متأسفانه از این ظرفیت‌های عظیم به‌طور کامل استفاده نشده است، بنابراین استفاده از ظرفیت شورای عالی استان‌ها برای احیا و تقویت این ظرفیت‌ها و اختیارات می‌تواند بخش مهمی از مسائل و چالش‌های کنونی شوراهای و مدیریت محلی را حل کند. شورای عالی استان‌ها به عنوان نهادی که مستقیماً طرح را به مجلس ارائه می‌دهد، با شناسایی ضعف‌ها، کاستی‌ها و الزامات ایفا و ارتقای نقش قانونی آن می‌تواند راهگشای عملکرد مطلوب آن باشد.

۱. مهم‌ترین ظرفیت‌های قانونی ماده (۸۸): ۱. ارائه طرح به مجلس یا دولت، ۲. بررسی پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها، ۳. طرح واگذاری امور محلی به شهرداری‌ها و در گام بعدی اعلام نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود وظایف و اختیارات شوراهای و مسئولین و پیگیری آن‌ها.



شایان ذکر است که در خصوص شورای عالی استان‌ها تاکنون در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طرح پژوهشی صورت نگرفته است. این مرکز تا به حال بیشتر بر مسئله شوراهای فرادست و حکمرانی محلی متمرکز بوده است.

جدول ۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

ردیف	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش و سال انتشار	توضیحات
۱	محمد صفار	حکمرانی محلی و توسعه جامعه محور (۱۳۹۲)	این گزارش، ترجمه است [۱].
۲	حسن کریمی فرد و مهدی نژاد خلیلی	آسیب شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان (۱۳۹۶)	این گزارش باروایت و زاویه دید نمایندگان شوراهای و برخی از کارشناسان این حوزه نوشته شده است. با این حال، به نقش و جایگاه شورای عالی استان‌ها ورود نکرده است [۲].
۳	فاطمه سادات میراحمدی	تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی-محلی (۱۳۹۷)	این گزارش تطبیقی و بیشتر ناظر به مسئله تقسیمات کشوری است [۳].
۴	حسن کریمی فرد	عنوان: اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهاداتی برای شوراهای و شهرداری‌ها (۱۳۹۹)	این گزارش با مطالعه استانداردهای بین‌المللی درباره شفافیت در سطوح محلی نگارش شده است. در مجموع متمرکز بر شوراهای و با نگاهی ناظر به ترجمه سایر کشورها از بیرون به مسئله نگریسته است [۴].
۵	حسن کریمی فرد	راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب (۱۴۰۰)	این گزارش با توجه به رهنمودهای رهبر انقلاب با بیان نکات ارزشمند در خصوص شوراهای نگارش شده است [۵].
۶	حجت ورمزباری، محسن بابائی و بهزاد دوستی سبزی	محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس آموخته‌هایی از حکمرانی محلی کشورهای منتخب (۱۴۰۱)	این گزارش نیز با مطالعه تطبیقی و گرفتن درس آموخته‌های ارزشمند از سایر کشورها نگارش شده، اما اشاره‌ای به نقش و جایگاه شورای عالی استان‌ها نداشته است [۶].
۷	فرشته دستواره	چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیر متمرکز (۱۴۰۲)	این گزارش نیز یک مطالعه تطبیقی ناظر به ترجمه تجربه سایر کشورهاست. از این رو، معیارهای خوب اما کلی به دست می‌دهد که البته باید در خصوص شورای عالی استان‌ها ساکت بود [۷].
۸	الهام امیر حاجیلو	ظرفیت‌ها و سازوکارهای حکمرانی و برنامهریزی توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع محور» و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳)	این گزارش رویکردی را در برنامهریزی از پایین به بالا تحت عنوان «برنامهریزی اجتماع محور» بیان می‌کند که بیشتر ناظر به مجلس و شوراهای فرادست بوده و اشاره‌ای به جایگاه شورای عالی استان‌ها نکرده است [۸].

ردیف	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش و سال انتشار	توضیحات
۹	مریم کیقبادی	مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳)	این گزارش نیز یک مطالعه تطبیقی ناظر به ترجمه تجربه دیگر کشورهاست که نهایتاً توصیه‌هایی ناظر به استانداردهای دولت محلی و دمکراسی محلی ایران دارد [۹].
۱۰	سیدحامد رستگار، توحید اسماعیل‌پور	گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران (۱۴۰۳)	این گزارش به تبیین نظری و مدلی حکمرانی محلی مشارکتی پرداخته و کاربست آن را، در نسبت با ظرفیت حقوقی شوراهای شهر و روستا تطبیق می‌دهد [۱۰].
۱۱	میثم بهارلو و امیرمحمد اسماعیلی	نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین (گزارش اول (۱۴۰۱) و سوم (۱۴۰۳))	این گزارش‌ها به سلسله‌مراتب پارلمان‌های خلق چین از سطوح پایین تا سطح کنگره ملی پرداخته است. هرچند این گزارش اشاره‌ای به شورای عالی استان‌ها در ایران نداشته، اما منطق انتخابات سلسله‌مراتب شوراهای اسلامی ایران و سلسله‌مراتب کنگره‌های خلق چین بسیار شبیه یکدیگر است به گونه‌ای که شورای عالی استان‌ها در ایران عدل کنگره ملی خلق چین است. به نظر می‌رسد که ریشه این اشتراک به اقتباس هر دو کشور از سیستم‌های نظام‌های سوسیالیستی به خصوص شوروی بازمی‌گردد [۱۱].

۲-۱. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون / تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران	مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۵/۰۳/۰۱ (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)	۳	به نظر می‌رسد یکی از علل اصلی عدم نقش آفرینی شورای عالی استان‌ها در ارائه طرح به مجلس شورای اسلامی، فاصله کوتاه انتخابات این شورا با انتخابات مجلس است که باعث تغییر نمایندگان هر دو نهاد و به تبع آن باعث انقطاع فرایند پیگیری طرح‌های مصوب شورا در مجلس می‌شود.
۲	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	-	ارائه اصول کلی برای واگذاری اختیارات غیرمتمرکز و بهبود خدمات عمومی از جمله نقاط قوت این قانون بوده و عدم تعریف دقیق از سطح اختیارات و مسئولیت‌های مقامات محلی و غلبه نگاه تمرکزگرایانه در اجرا نقطه ضعف این قانون است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی و روش انجام، کیفی است که به شکل تحلیلی اجرا می‌شود. در این تحقیق داده‌ها با روش مطالعات کتابخانه‌ای و پیمایشی با مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته گردآوری شده‌اند. نمونه‌گیری در این پژوهش به صورت قضاوتی و بر حسب میزان اشرف و خبرگی مصاحبه‌شونده بود. بر این اساس در گام اول، نمونه‌گیری به صورت هدف‌مند صورت گرفت. از این رو ابتدا برای احاطه بر جنبه‌های بیشتر مسئله مورد بررسی، با چند نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها و دیگر خبرگان مربوطه مصاحبه عمیق به صورت نیمه‌ساختارمند و باز^۱ انجام شد که سمت این افراد با رعایت اصول اخلاقی محرمانگی عبارت است از: ۱. وزیر اسبق کشور، ۲. نخبگان مرتبط با کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی، ۳. عضو شورای شهر تهران، ۴. نخبگان مرتبط با معاونت امور دولت شورای عالی استان‌ها، ۵. رؤسای مرکز پژوهش‌های شورای عالی استان‌ها، ۶. معاونت پارلمانی شورای عالی استان‌ها، ۷. ریاست کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای، ۸. نایب رئیس کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای، ۹. مدیران کل دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا، وزارت کشور و ۱۲ نفر از اعضای شورای عالی استان‌های کشور. در بعد دوم، با کدگذاری مصاحبه‌ها و تحلیل ابتدایی آن برای احصای مقوله‌های مهم، با نمونه‌گیری هدفمند و بسته‌تر شدن دایره خبرگان، به سراغ افرادی رفت که فرصت توسعه مفاهیم را براساس محتوا و ابعاد آن به حداکثر می‌رسانند، بنابراین مصاحبه با اعضای شورای عالی به‌عنوان مشارکت‌کنندگانی که دارای آگاهی لازم در مورد پدیده بوده و همچنین تمایل به مشارکت و ارائه تجارب در تحقیق نیز داشته‌اند، انجام شد. مصاحبه‌ها تا جایی ادامه یافت که اشباع نظری حاصل شد و نهایتاً تعداد ۲۱ مصاحبه انجام شد. در پایان برای تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA و از روش داده‌بنیاد در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شد و با استفاده از پارادایم مطابق مدل اشتراوس و کوربین (۲۰۰۸)، نظریه‌ای برای مدل استخراج شد [۱۲].

در مرحله تجزیه، تحلیل و ترکیب یافته‌ها به تحلیل متون مصاحبه‌ها سه مرحله کدگذاری شرح داده شده است:

کدگذاری باز: این کدگذاری شامل شناسایی، نام‌گذاری و طبقه‌بندی داده‌هاست. برای طبقه‌بندی دقیق مفاهیم در مقوله‌ها، باید داده‌های خام به وسیله بررسی دقیق متن مقاله‌ها و یادداشت‌های زمینه‌ای، مفهوم‌سازی شوند.

کدگذاری محوری: این کدگذاری دومین مرحله تجزیه و تحلیل در روش نظریه داده‌بنیاد است. هدف از این مرحله برقراری رابطه بین طبقه‌های تولید شده در مرحله کدگذاری باز است. در این مرحله با غربالگری، حذف کدهای تکراری و یکپارچه کردن کدهای هم‌معنی، شاخص‌های استخراج شده از متون مصاحبه‌ها مقوله‌بندی می‌شوند.

کدگذاری انتخابی: این کدگذاری‌ها عبارتند از: فرایند انتخاب دسته‌بندی اصلی، مرتبط کردن نظام‌مند آن با دیگر دسته‌بندی‌ها، تأیید اعتبار این روابط و تکمیل دسته‌بندی‌هایی که نیاز به اصلاح و توسعه بیشتری دارند. کدگذاری انتخابی براساس نتایج کدگذاری باز و محوری، مرحله اصلی نظریه‌پردازی است.

۱. نمونه سوالات مصاحبه: به نظر شما چه عواملی در ساختار، ترکیب اعضا، مهارت‌ها و جایگاه قانونی شورای عالی استان‌ها بیشترین تأثیر را بر کارآمدی یا ناکارآمدی آن داشته‌اند؟ در فضای اجرایی، بین‌سازمانی و مالی کشور، چه شرایطی زمینه‌ساز تقویت یا تضعیف نقش شورای عالی استان‌ها شده است؟ کدام محدودیت‌های سیاسی، فرهنگی یا سازمانی در مسیر اجرای وظایف شورا مانع‌زا بوده و چگونه می‌توان بر آن‌ها غلبه کرد؟ برای ارتقای جایگاه شورای عالی استان‌ها و افزایش اثرگذاری آن در نظام حکمرانی، چه راهبردهای اجرایی، قانونی، سیاسی یا آموزشی را پیشنهاد می‌کنید؟ در صورت تحقق اصلاحات پیشنهادی، چه پیامدهایی را در زمینه کارایی نهادها، عدالت اجتماعی، مشارکت مردمی و بهبود حکمرانی پیش‌بینی می‌کنید؟

۴. تاریخچه شورای عالی استان‌ها در قانون اساسی



اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۲۴ و اصلاحیه سال ۱۳۶۸) به تعریف جایگاه حقوقی و سیاسی شوراهای تصریح کرده است. براساس اصل هفتم قانون اساسی (در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آراء عمومی اداره شود) اعتبار سیاسی شوراهای و به تبع آن شورای عالی استان‌ها، توسط آرای مستقیم مردم بوده و مورد قبول همگان است.

مأموریت اصلی شورای عالی استان‌ها در قانون اساسی، تلاش برای حفظ و احیای یکی از ارزش‌های بنیادین و اصول مسلم قانون اساسی یعنی جلوگیری از تبعیض و بی‌عدالتی است. عدالت، عنصر اساسی و حیاتی مبارزات ملت ایران در طول سال‌های قبل و پس از انقلاب بوده است. واضعین قانون اساسی با درک و توجه به این مهم در اصول متعدد قانون اساسی، تحقق این مأموریت یعنی جلوگیری از تبعیض در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها، جلب همکاری تمام سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها را برعهده نمایندگان شورای عالی استان‌ها قرار داده‌اند.

تشکیل شوراهای اسلامی، گسترش نهادهای مدنی و سپردن کارها به مردم از آغاز تشکیل شوراهای تاکنون فراز و نشیب‌هایی داشته و در چند سال اخیر، با توجه بیشتری دنبال می‌شود. بنیان‌گذاران قانون اساسی با هدف جلب مشارکت مردم برای اجرای برنامه‌های توسعه و جلوگیری از تبعیض‌های روستایی، شهری و فضای عمومی به دنبال تشکیل شوراهای اسلامی به خصوص شورای عالی استان‌ها هستند. جلسه طرح و بحث اصل «۷۵» (۱۰۱ فعلی) **مشروح مذاکرات قانون اساسی** نشان می‌دهد که به یک عبارت، توسعه و به عبارت قانون‌گذار، عمران و جلوگیری از تبعیض، از اهداف تأسیس این شوراهاست [۱۳].

در برداشت جدید از توسعه، امنیت، مشارکت در زندگی سیاسی، اجتماعی، محیط زیست و عدالت گنجانده شده با حقوق بشر و دموکراسی پیوند خورده است. مفهوم توسعه فراتر از انباشت ثروت و رشد درآمد ناخالص ملی بوده و باید بیشتر متوجه بهبود زندگی افراد جامعه باشد. توسعه پایدار، الگوی جدیدی برای اداره و بهره‌برداری صحیح و کارآمد از منابع پایه، طبیعی، مالی و نیروی انسانی، برای دستیابی به الگوی مصرف مطلوب است که، با به کارگیری امکانات فنی و ساختار و تشکیلات مناسب برای رفع نیاز نسل امروز و آینده باید به طور مستمر و قابل رضایت باشد. بنابر اصل «۱۰۱» قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها برای جلوگیری از تبعیض و عدم تعادل منطقه‌ای، نقش‌آفرینی در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی و بودجه سالانه کشور، نقشی اساسی دارد. براساس مطالعات متعدد یکی از ویژگی‌های بارز عرصه سرزمینی و فضایی در ایران نابرابری منطقه‌ای و درون منطقه‌ای است.

در حالی که شورای عالی استان‌ها به عنوان عالی‌ترین سطح شورایی در ایران شأن و جایگاه والایی دارد، اما بی‌توجهی به جایگاه قانونی و همچنین محدودیت وظایف آن، باعث ضعف عرصه کارکردی و عملکردی این نهاد مدنی شده است. شورای عالی استان‌ها، نقش اساسی در آمایش سرزمین، توسعه ملی، کوچک‌سازی اندازه دولت، جلوگیری از عدم تعادل‌های منطقه‌ای و تبعیض فضایی دارد. بر این اساس، این نهاد نقش اصلی در آمایش سرزمین، توزیع متعادل و منصفانه منابع و امکانات ملی در سطوح محلی و منطقه‌ای دارد.

همچنین یکی از مؤلفه‌های جغرافیایی ایران عدم تعادل‌های فضایی-اجتماعی در عرصه سرزمینی است. با توجه به اینکه شورای عالی استان‌ها آنچنان که باید فعال نبوده، بخش‌های مختلف نظام سیاسی نیز تمایلی به فعال کردن این نهاد ندارند. بنابراین ضرورت توسعه ملی از یک طرف و ظرفیت بالای شورای عالی استان‌ها از طرف دیگر مسئله تحقیق را بارزتر می‌کند. شورای عالی استان‌ها با داشتن موقعیت متمایز و بی‌نظیری در برخورداری از پشتوانه مردمی و اصل «۱۰۱» قانون اساسی^۱ می‌تواند در فراگرد مدیریت توسعه پایدار نقش‌آفرینی کند.

طبق تاریخچه اصلاحات و الحاقات تا سال ۱۴۰۳، وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها در قانون را می‌توان به ۴ دسته تقسیم کرد. برخی از

۱. اصل «۱۰۱» قانون اساسی: برای 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. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.



این وظایف جنبه اطلاع‌رسانی دارند مانند **ماده (۱۱۶) قانون شوراهای** که در خصوص اعلام نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراهای به مسئولین مربوطه و پیگیری آنهاست [۱۴]. برخی دیگر مانند بند «۱۰» ماده ۱۶ درباره بررسی پیشنهادهای و ارائه آن‌ها به دولت یا مجلس اشاره کرده است. با توجه به این ماده، قانون تشکیل شوراهای به‌طور عام و خاص می‌تواند به پیگیری توسعه مدیریت ملی در عین توجه به نیازهای محلی منجر شود. در کنار این دو، بعضی از وظایف نیز در چارچوب مشورتی مانند بررسی پیشنهادهای واصله از سوی شورای استان‌ها و اولویت‌بندی و ارجاع به دولت هستند. دسته چهارم وظایف و اختیارات مبتنی بر برنامه‌ریزی و اجرا مانند بند «۷» برای برنامه‌ریزی و آموزش اعضای شوراهای هستند.^۱

اگرچه ذیل ماده (۱۱۶) قانون شوراهای ۱۴ مورد به‌عنوان وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها ذکر شده اما در عمل به‌جز بند «۷» (برنامه‌ریزی آموزشی و برگزاری دوره‌ها برای اعضای شوراهای) که آن هم کاستی‌هایی دارد و بندهای مربوط به امور داخلی شورای عالی استان‌ها، مابقی بندهای مغفول مانده و تقریباً اجرایی نشده‌اند. برای مثال طبق گفته‌های متعدد اعضای این شورا، طرح‌های اندکی به مجلس ارائه شده که برخی معطل مانده یا به سرانجام نرسیده‌اند؛ که یکی از دلایل عمده آن فاصله انتخابات هر دو سال یک بار بین شورای عالی استان‌ها و مجلس شورای اسلامی است. به محض اینکه ارتباط بین نمایندگان دو نهاد شکل می‌گیرد، انتخابات یکی از این دو نهاد برگزار می‌شود و افراد پیگیر طرح‌ها تغییر می‌کنند. همچنین در زمینه آموزش، محتوایی در خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای اعضای شوراهای پایین دستی و بالادستی وجود ندارد. این آموزش‌ها باید در نهایت به افزایش پاسخگویی و رضایت مردمی منجر شود. اعضای شورای عالی استان‌ها از میان اعضای شورای شهر و روستا با گذر از چند مرحله، انتخاب می‌شوند. اگر این مجموعه اعضا، به لحاظ کیفیت کارشناسی افت پیدا کنند، آنگاه به‌طور مستقیم بر کیفیت دانش اعضای شورای عالی استان‌ها تأثیر می‌گذارد.

برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۷ و تشکیل آن‌ها در سال ۱۳۷۸ انجام شد. ۶ دوره از فعالیت این شوراهای می‌گذرد. انتخابات دوره اول شوراهای در هفتم اسفندماه سال ۱۳۷۷ و دوره ششم آن در ۲۸ خردادماه سال ۱۴۰۰ برگزار شد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از شورای عالی استان‌ها به‌عنوان بالاترین مقام شوراهای کشور و یک نهاد مستقل یاد شده که در قانون اساسی در اصول «۱۰۱» و «۱۰۲» به هدف تشکیل و وظایف آن پرداخته است. در این دو اصل جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی کشور از وظایف عمده این شورا بیان شده است. شوراهای در ایران تجلی‌گاه حکومت محلی و دخالت مردم در تعیین سرنوشت خود به حساب می‌آیند. با توجه به مدت زمانی که از تشکیل آن‌ها می‌گذرد دارای تجربه‌های مختلفی است که از نظر کیفی نیز هر چه از زمان آن می‌گذرد بر غنای آن افزوده می‌شود. باید به خودباوری ناشی از شکل‌گیری این سازمان محلی جنبه‌ای توجه شود. حضرت امام خمینی (ره) در اوایل استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی و در تاریخ ۹ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۸ فرمودند تا بی‌درنگ اقدام‌های لازم برای تدوین آیین‌نامه اجرایی شورا برای اداره امور شهر و روستا در سراسر کشور آغاز شود. در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران جایگاه بسیار رفیعی به شوراهای اسلامی شهر و روستا داده شده، به‌نحوی که در قانون اساسی یک فصل به این موضوع اختصاص یافته است. شورای عالی استان‌ها بنابر **اصل «۱۰۱»**، 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 بررسی شوند. شورای عالی استان‌ها با داشتن حق ارائه طرح به مجلس، فرصت مناسبی دارد تا برای رفع تبعیض و خدمت به مردم در مناطق مختلف کشور، تجربه جدیدی را در عرصه مردم‌سالاری دینی نمایش دهد. بنابراین شورای عالی استان‌ها در حدود وظایف خود طرح‌هایی را تهیه می‌کند که به دولت و مجلس فرستاده می‌شود. پس از آن براساس **اصل «۱۰۳»** قانون اساسی استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر نهادهای مربوط موظف به اجرای آن هستند.

۱. بند «۷»: برنامه‌ریزی برای آموزش و آشنایی اعضای شوراهای با وظایف خود از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه‌مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور با همکاری وزارت کشور و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی ذی‌ربط (ماده (۱۱۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران).

۴-۱. تاریخچه جایگاه سیاسی و حقوقی شورای عالی استان‌ها

قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحات بعدی) به تبعیت از قانون اساسی، به تعریف وظایف، اختیارات و جایگاه حقوقی و سیاسی شوراها در کشور پرداخته است. براساس ماده (۱) (اصلاحی ۱۳۸۲/۰۵/۰۵) این قانون در راستای اصل «۱۰۱» قانون اساسی تدوین شد. 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، شهر، بخش، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای روستا، شهر، بخش، شهرستان یا استان انجام می‌شود. برای جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شورای استان‌ها تشکیل می‌شود.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران، ارتباط شورای عالی استان‌ها با دولت و مجلس را در دوران‌های مختلف از اصلاح این قانون بررسی کرده است. امروزه در ماده (۱۱۶) [مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ مجلس شورای اسلامی](#) مقرر می‌دارد «شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص کردن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها است طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». همین مطلب، در گذشته، در ماده (۷۸) مکرر ۳ الحاقی مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ مقرر می‌داشت: «شورای عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک سال پس از تشکیل، ضمن مشخص کردن آن دسته از امور شهری که به وسیله وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌هاست، طرح لازم برای واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم کند». همچنین در همان ماده (۱۱۶) آمده است که «بررسی پیشنهادها و ارائه آن‌ها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت» برعهده شورای عالی مقامات اجرایی ذی‌ربط» و همچنین «بررسی پیشنهادها و ارائه آن‌ها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت» برعهده شورای عالی استان‌هاست. در گذشته، در ماده (۷۸) مکرر ۴ اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۲ آمده بود که «کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولان اجرایی ذی‌ربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال کنند». از سوی دیگر، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۴/۲/۱۰ نشان می‌دهد که در آن سال با آنکه هنوز شوراها فعالیتشان را آغاز نکرده بودند، قانونگذار موادی از آیین‌نامه مربوط به شورای عالی استان‌ها را پیش‌بینی کرده بود. برای مثال، در [ماده ۳۲ آیین‌نامه شورای عالی استان‌ها](#) آمده است که طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد مناسب باشد تا به مستقیماً یا به مجلس شورای اسلامی یا هیات وزیران دولت جمهوری اسلامی ایران تقدیم شود. طرح از سوی رئیس اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع و سپس چاپ شده و بین نمایندگان توزیع می‌شود و نسخه‌ای از آن نیز به هیئت وزیران برای حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌کنند. در تبصره ذیل این ماده آمده بود که نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آن‌ها مشابه لوایح دولت خواهد بود. فارغ از این، در [آیین‌نامه داخلی فعلی مجلس شورای اسلامی مصوب اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ هجری شمسی](#) (ماده ۴) آمده است: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی،

۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین،

۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده،

۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی».

براساس ماده (۱۴) (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ



۱۹/۱۲/۱۴۰۳)؛ شورای عالی استان‌ها از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می‌شوند، تشکیل شده است. براساس تبصره «۲» ماده (۱۴) این قانون، شورای عالی استان‌ها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده هستند. همچنین بر مبنای تبصره «۳» این ماده قانونی، وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با درخواست شورای عالی استان‌ها در جلسات آن شرکت می‌کنند.

طبق ماده (۱۱۶) (اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۹/۱۲/۱۴۰۳) این قانون؛ آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی، تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای، تعداد کارکنان آن‌ها، هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از آیین‌نامه ممنوع است.

طبق ماده (۷۸) مکرر ۵ (الحاقی ۰۶/۰۷/۱۳۸۲) این قانون؛ استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به‌روزرسانی شده در ماده (۱۱۶) (اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۹/۱۲/۱۴۰۳)) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به‌عنوان ناظر برای شرکت در جلسات دعوت کنند. این ماده هر چند مستقیماً مربوط به شورای عالی استان‌ها نیست اما اهمیت نقش شوراهای در سطوح محلی را نشان می‌دهد. در نتیجه مبانی قانونی ارتباط شورای عالی استان‌ها با مجلس شورای اسلامی، دولت و... کاملاً نهادینه شده و مشخص است.

۵. نسبت شورای عالی استان‌ها با قوه مقننه، مجریه، قضائیه، نهاد رهبری و سایر ارکان حاکمیتی

شهردار و دهیار در سطح محلی و رئیس جمهور در سطح ملی نماینده حاکمیت مردم و ملت هستند. قانون اساسی ایران با توجه به سابقه تمرکز قوا در گذشته تاریخ ایران، همواره سعی کرده که با استناد به اصل تفکیک قوا، قدرت را توزیع کند. از این رو، شوراهای هم یکی از این مصادیق تفکیک و توزیع قدرت هستند. به عبارت دیگر هدف قانون اساسی جلوگیری از تمرکز قدرت است.

اصل «۱۰۲» قانون اساسی که به شورای عالی استان‌ها اجازه ارسال طرح به‌طور مستقیم یا از طریق دولت، به مجلس را می‌دهد، ناشی از همین تمرکززدایی در قدرت است. به عبارت دیگر، چون اعضای شورای عالی استان‌ها نمایندگان شوراهای محلی سراسر کشور هستند، اجازه کنشگری آن‌ها در طرح‌های سیاستی؛ برآمده از ایده توزیع قدرت است.

از دیگر نکات مهم جایگاه شوراهای و ارتباط آن با دیگر قوا در اصل «۱۰۳» آمده است. از آنجا که در ایران چالش و موازنه قدرت قوا همیشه بین استانداران و فرمانداران مشکل ساز بوده است، طبق این اصل بخشداران و سایر مقامات کشوری (که از طرف دولت تعیین می‌شوند) در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. برخی پژوهشگرها استدلال می‌کنند که از نظر اصول «۷» و «۱۰۰» قانون اساسی، شوراهای رکن تصمیم‌گیری و اداره کشور هستند. در همین راستا، شورای انقلاب نیز تمایل به استقلال شوراهای از سایر قوا داشته است. همچنین طبق ماده (۱۶) قانون مصوب تشکیل شوراهای در سال ۱۳۶۱ مرجع ذیصلاح برای انطباق مصوبات شوراهای اسلامی را به صورت سلسله‌مراتبی خود شوراهای فرادست (همچون شورای عالی استان‌ها) و نه وزارت کشور می‌دانست [۱۵]. شهید بهشتی، نایب رئیس وقت مجلس خبرگان قانون اساسی معتقد بود که شأن شوراهای در برنامه‌ریزی، قانونگذاری و جنبه‌های اجرایی در سطح محلی است [۱۶].

همچنین اصل «۱۰۰» قانون اساسی بیانگر اختیارات گسترده (اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی) با نظارت شورایی است؛ یعنی زندگی اجتماعی به‌جز امنیت سرزمینی، روابط خارجی و امور نظامی، محدوده اختیارات نظارتی شوراهای روستا، شهر، بخش، شهرستان و شورای عالی استان‌ها هستند. بنابراین شوراهای وسیله اعمال حاکمیت ملت هستند و شورای عالی استان‌ها نیز به‌عنوان سازمان کانون تجمع قدرت مجموعه شوراهای، در کنار سایر سازمان‌های حکومتی، حوزه اختیارات گسترده‌ای دارد که قانون اساسی اصول کلی آن را مطرح کرده و ملزوماتش نیز باید از سوی دیگر سازمان‌ها و نهادها پذیرفته شود.

به طور خلاصه، قانون اساسی مبانی یک سیستم مدیریتی را طراحی کرده که در آن شوراها به عنوان نهادی انتخابی و محلی، مدیریت و برنامه‌ریزی امور محلی را در اختیار دارند. با توجه به لزوم مدیریت غیرمتمرکز شوراها در امور رفاهی، اجتماعی، اقتصادی، عمرانی «دهیار» و «شهردار» را می‌توانند مدیر اجرایی کنند و نمایندگان دولت از استانداران تا سایر مقامات دولتی ملزم به تبعیت و رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. در مقابل، مطابق تبصره «۴» از ماده (۱۱۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی، هیئت تطبیق مصوبات هر استان دارای یک قاضی از سوی قوه قضائیه، استاندار یا نماینده استاندار و یکی از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب این شورا است که وظیفه تطبیق مصوبات شورای استان با قوانین و مقررات را بر عهده دارند. به همین ترتیب، هیئت تطبیق مصوبات هر شهرستان (طبق تبصره «۵» از ماده (۱۱۸)) متشکل از یک قاضی، فرماندار و یکی از اعضای شورای اسلامی استان است که وظیفه تطبیق مصوبات شوراهای شهر را بر عهده دارند. همچنین هیئت تطبیق مصوبات بخش و روستا به عضویت ریاست بخشدار و یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب این شورا تشکیل می‌شود.

۶. اهداف شورای عالی استان‌ها

دو هدف اصلی برای شورای عالی استان‌ها عبارتند از: رفع تبعیض و جلب همکاری‌ها و هماهنگی اجرای برنامه‌ها. در ادامه به این دو مورد پرداخته می‌شود.

۱-۶. رفع تبعیض

یکی از دغدغه‌های مهم نظام جمهوری اسلامی از ابتدای تشکیل رفع تبعیض بوده که فرصت‌ها و هزینه‌های زیادی تاکنون برای ملت داشته است. این دغدغه مهم اصولاً جز با برنامه‌ریزی دقیق و توجه به نیازها و تنگناها، مشکلات و امکانات موجود کشور قابل برطرف شدن نیست. بر این اساس در تمام طرح‌های کلی نظام به نوعی از این دغدغه نام برده شده است. سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام و قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه نیز آن را مدنظر قرار داده و مقرراتی را در این خصوص مقرر کرده است. به همین نسبت، در دوره‌های بعدی برنامه‌های توسعه نقش‌هایی از این دست، برای شورای عالی استان‌ها تعریف شده است. برای مثال، در قانون برنامه پنجم توسعه در ماده (۲۲۷) [۱۷]، تبصره «پ» ماده (۱۰۸) قانون برنامه ششم و بند «ب» ماده (۵۵)، بند «ژ» ماده (۸۴) [۱۸] و بند «الف» ماده (۸۴) قانون برنامه هفتم توسعه به نقش شورای عالی استان‌ها تأکید شده است [۱۹].

اصل «۱۰۱» قانون اساسی نیز با صراحت قابل تقدیری برنامه‌ریزی برای رفع تبعیض را به شورای عالی استان‌ها واگذار کرده که این امر با توجه به ترکیب مردمی اعضای شورای عالی و دقتی که در انتخاب آنان شده رسیدن به هدف را تسهیل می‌کند. علاوه بر آن باید به پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه، رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه نیز در شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های کشوری توجه شود. از سوی دیگر اختلافات اجتماعی به هر شکلی که باشد راه را برای ظلم و تجاوز هموار می‌کند و مانع اجرای صحیح اصول انسانی می‌شود، بنابراین باید نهادی عالی منتخب از سراسر کشور وجود داشته باشد تا دغدغه اصلی‌اش جلوگیری از تبعیض باشد. این وظیفه برای شورای عالی استان‌ها مناسب است زیرا به تناسب استان‌های کشور نمایندگان اقشار و قومیت‌ها و نژادهای مختلف در آن نقش اساسی ایفا می‌کنند و می‌توانند با برنامه‌ریزی منسجم به این هدف جامه عمل بپوشانند. نگاهی به برخی مصوبات شورای عالی استان‌ها گویای تلاش برای این اهداف از سوی اعضای آن است. این مصوبات عبارتند از:

■ تصویب ارائه شاخص‌های توزیع و درآمد حاصل از تجمیع عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توسط سازمان شهرداری‌ها،



- تصویب تنظیم سند منشور توسعه شوراهای
- تصویب طرح مؤسسه سرمایه‌گذاری شهرداران ایران زمین،
- تصویب طرح مؤسسه گردشگری شوراهای اسلامی کشور [۲۰].

۲-۶. جلب همکاری‌ها و هماهنگی اجرای برنامه‌ها

مقوله جلب همکاری و هماهنگی اجرای برنامه‌ها از آن جهت در راستای اهداف و وظایف شورای عالی استان‌ها قرار داده شده که وسعت حیطه و پراکندگی شوراهای در کشور بسیار گوناگون است. از سویی ما شاهد درجات مختلفی از شوراهای اعم از روستا، عشایر، بخش، شهر، شهرستان، شورای عالی استان‌ها هستیم و از سوی دیگر وسعت و نحوه عمل هر یک از موارد ذکر شده متفاوت است. قدرت و توانایی شوراهای هم در جلب امکانات مختلف مادی برای محل خود به یک اندازه نخواهد بود.

مناسبات این شوراهای با دستگاه‌های دولتی نیز به تعداد آن‌ها مختلف است. از این رو قانون اساسی به‌عنوان سند مهم سیاسی، حقوقی و اجتماعی ایران؛ شورای عالی استان‌ها را برای جلوگیری از تبعیض بنا نهاده است. این شورا که با دیدی کلان به مسائل مربوط به هر یک از مناطق می‌پردازد، باید از یک سو در مقابله با دیگر دستگاه‌های حکومتی برای جلب همکاری آن‌ها تلاش کند تا امور محلی کشور دچار وقفه نشود و از سوی دیگر پس از جلب همکاری و ایجاد تعامل مناسب در اجرای برنامه‌ها در سطوح مختلف هماهنگی لازم را انجام دهد. در نتیجه اولاً، از تبعیض جلوگیری کرده و ثانیاً، راه اداره هر چه بهتر امور را نیز هموارتر می‌کند. از این رو با نگاهی به کلیت نظام شورایی در ایران به لزوم وجود یک راهبر و هماهنگ کننده در این نظام پی می‌بریم. گسترش و پراکندگی شوراهای از یک سو و عدم درک صحیح از این مسئله از سوی دیگر بیانگر لزوم پیش‌بینی نهادی برای انجام این امر است. بر اساس اصل «۱۰۱»، جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها از جمله اهداف شورای عالی استان‌هاست. در راستای همین هدف این نهاد در برخی از مصوبات خود از جمله موارد زیر تا حدودی به این امر توجه کرده است. این موارد عبارتند از:

- تصویب بازنگری و اصلاح متون درسی تمام مراحل آموزشی به گونه‌ای که روحیه مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری را تقویت کند.
- تصویب پیش‌نویس طرح جامع آموزش شوراهای و نظارت بر اجرای آن [۲۱].

۷. ساختار تشکیلاتی شورای عالی استان‌ها



شورای عالی استان‌ها در شرایط حاضر فعالیت خود را در قالب یک بخش دبیرخانه‌ای و پارلمانی تعریف کرده است. بخش دبیرخانه‌ای در واقع ساختار اداری و کارشناسی و نرم‌افزاری شورا بوده و قسمت پارلمانی، نهاد تصمیم‌گیری برای نمایندگان استان‌های مختلف کشور است. برای مشخص شدن حدود اختیارات، وظایف و صلاحیت‌های هر کدام از این ارکان، به صورت جداگانه بررسی می‌شود.

۱-۷. دبیرخانه

مستند تشکیل دبیرخانه کلیه شوراهای استان‌ها، مانند شورای عالی استان‌ها، به ماده (۱۱۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۳۷۵/۰۳/۱۹) بازمی‌گردد. این ماده اشعار می‌دارد «آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آن‌ها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد»، بنابراین دبیرخانه از ارکان ضروری فعالیت چنین نهادهایی

است، چرا که بدون آن‌ها رکن پارلمانی نیز فلسفه وجودی خود را از دست خواهد داد.

۲-۷. پارلمان

پارلمان، مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌های مختلف کشور است. ماده (۱۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۳۱)، تعداد نمایندگان هر استان در شورای عالی استان‌ها را به تناسب جمعیت آن استان معین کرده است. به عبارت دیگر، شورای عالی استان‌ها، از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می‌شوند، تشکیل شده است. به نظر می‌رسد این تدبیر قانونگذاری موافق با فلسفه اصلی تشکیل این شورا یعنی رفع تبعیض است. همچنین براساس تبصره «۱» از همین ماده قانونی، از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان‌های دارای بیش از دو میلیون نفر، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده عضو شورای عالی استان‌ها هستند.

هر نماینده در شورای عالی استان‌ها و کیل یک استان در پیگیری مطالبات و خواسته‌های استانی با توجه به صلاحیت شورای عالی استان‌ها و در عین حال دارای شأن ملی در قبال کل کشور است. به عبارت دیگر هر عضو شورای عالی که از طرف شورای استان خود به‌عنوان نماینده تعیین و معرفی و اعتبارنامه آن‌ها صادر می‌شود، موظف به پیگیری مطالبات محلی است. از طرف دیگر با توجه به رسالت‌های ملی و کشوری شورای عالی استان‌ها، که مهم‌ترین آن‌ها در اصل «۱۰۱» آمده است، نماینده ملت ایران قلمداد می‌شود، بنابراین باید بخش پارلمانی شورای عالی استان‌ها را اصلی‌ترین و بنیادی‌ترین بخش آن به شمار آورد.

۸. وظایف عام و خاص شورای عالی استان‌ها

اختیارات عام شورای عالی استان‌ها، در طرح‌های فرادست براساس اصل «۱۰۲» قانون اساسی کشور و ماده (۱۱۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۳۱) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ مجلس شورای اسلامی تعیین شده است که عبارتند از:

۱. بررسی و ارجاع پیشنهادهای شوراهای استان‌ها به مقامات اجرایی؛
۲. اعلام اشکالات نهادها و پیگیری آن‌ها؛
۳. بررسی و ارائه پیشنهادهای مجلس یا دولت؛
۴. تصویب و اصلاح بودجه دبیرخانه شورای عالی استان‌ها؛
۵. دریافت پیش‌نویس لایحه‌های برنامه و بودجه و ارسال پیشنهادهای اصلاحی؛
۶. تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه‌کرد بودجه شوراها؛
۷. برنامه‌ریزی برای آموزش اعضای شوراها؛
۸. برگزاری جلسات معمول هر دو ماه یکبار و جلسات فوق‌العاده در موارد ضروری؛
۹. تهیه آیین‌نامه سازمانی و امور مالی شوراها؛
۱۰. تهیه طرح برای واگذاری امور شهری به شهرداری‌ها؛
۱۱. نظارت بر هزینه‌کرد درآمدهای مالیات بر ارزش افزوده و درآمد پایدار؛
۱۲. نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی استان؛



۱۳. نظارت بر اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها؛

۱۴. تعیین نماینده برای انتقال نظرات شوراها در کمیسیون‌های مجلس.

شورای عالی استان‌ها علاوه بر وظایف عام و کلی ذکر شده که قانونگذار با الهام از اصول قانون اساسی برعهده آن گذاشته است و با توجه به اصول و سیاست‌های تعریف شده برای توسعه همه‌جانبه کشور در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، وظایفی برای همگام شدن شوراها با این روند دارد. از این وظایف ذاتی فعالیت شورا و برخی دیگر در چارچوب برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت توسعه کشور است. یکی از مقوله‌های بسیار مهمی که قانونگذار با تعیین متولی خاص، شورای عالی استان‌ها را مأمور تحقق آن کرده، آموزش اعضای شوراهای اسلامی است. این موضوع تا پیش از اصلاحات قانون تشکیلات شوراهای اسلامی از وظایف این شورا نبود، ولی در همین زمان قانونگذار با درک ضرورت تعیین متولی خاص و ارائه آموزش‌های کاربردی به اعضای شوراهای اسلامی، شورای عالی استان‌ها را مأمور تحقق آن کرد. این مسئله که در بند «۷» ماده (۱۶۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران مورد تأکید واقع شده، دارای چند قید اساسی است.

همچنین تهیه طرح‌های لازم برای کاهش تصدی‌های دولت از دیگر وظایف خاصی بوده که در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از برنامه‌ها و سیاست‌های محوری، بخش‌های مهمی از برنامه‌های توسعه کشور و بودجه سالیانه را به خود اختصاص داده و راه خود را برای نهادینه شدن در قوانین عادی نیز گشوده است. سیاست عدم تمرکز و کاهش حجم دولت با واگذاری تصدی‌ها و امور غیر حاکمیتی به بخش غیردولتی با اولویت نهادهای عمومی غیردولتی از جمله اولویت‌های برنامه‌های توسعه است.

۹. یافته‌های پژوهش



پس از استخراج کلیه شاخص‌های به دست آمده از مرحله کدگذاری باز، در مرحله بعد به تعیین مقوله‌ها پرداخته شده و ۲۳۱ مقوله فرعی یا کد باز و ۷۷ مقوله اصلی یا محوری حاصل شد. همچنین این مقولات در ۲۳ مورد به‌عنوان متغیرهای گزینشی تقسیم‌بندی شدند. طبق یافته‌های پژوهش برای رفع کاستی‌ها و ضعف‌های موجود که تحت تأثیر سه عامل هستند، الزام‌هایی برای ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها و ایفای بهتر آن وجود دارد که اجرای آن‌ها به نتایج و پیامدهای مثبتی منجر می‌شود.

۹-۱. کاستی‌های موجود در ایفا و ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها

کنشگری شورای عالی استان‌ها و ایفای نقش توسط آن، تحت تأثیر عواملی است که در سه عرصه مختلف بر سر راه آن قرار گرفته و مانع شده‌اند. دسته نخست آن‌هایی هستند که علت ناکارآمدی شورای عالی استان‌ها قلمداد می‌شوند. **عوامل علی** دلایلی هستند که به‌طور مستقیم به شکل‌گیری مسئله منجر شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان داد که پنج عامل مهم در زمینه وجود دارند:

■ **ناتوانی نهادی ناشی از ضعف مهارت‌های اداری و حقوقی:** اعضای شورای عالی استان‌ها معمولاً از میان افرادی با تجربه محلی یا سیاسی انتخاب می‌شوند، اما ممکن است در زمینه‌های مدیریتی و حقوقی تخصص کافی نداشته باشند. با وجود ضعف در مهارت‌های مدیریتی و حقوقی شورا نمی‌تواند به‌طور مؤثر وظایف قانونی خود را انجام دهد. همچنین عدم آموزش مستمر برای اعضا و نداشتن برنامه‌های توانمندسازی بر عملکرد ضعیف شورا تأثیر گذار است.

■ **فقدان نظام ارزیابی و پاسخگویی:** سیستم نظارتی ضعیف برای ارزیابی عملکرد شورا یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی آن است. نبود ارزیابی دقیق از میزان تحقق مصوبات و گزارش‌دهی منظم، باعث کاهش نظارت عمومی بر عملکرد شورا می‌شود. این امر به ایجاد یک چرخه ناکارآمد منجر می‌شود که در آن شورا بدون پاسخگویی به فعالیت‌های خود ادامه می‌دهد.

■ **خلاصمانت اجرا:** بسیاری از وظایف محول شده به شورا از جنبه عملیاتی قابلیت اجرا ندارند یا سازوکارهای لازم برای اجرای آن‌ها پیش‌بینی نشده است. برای مثال، شورا وظایف نظارتی بر نهادهای اجرایی دارد، اما ابزارهای لازم برای پیگیری اجرای مصوبات یا بررسی تخلفات در اختیار آن قرار ندارد. این مسئله به تضعیف جایگاه شورا و ناکارآمدی آن منجر می‌شود. در نتیجه، بسیاری از تصمیمات شوراها ضمانت اجرایی ندارند. به عبارت دیگر، دولت یا مجلس در خصوص چرایی معطل ماندن، رد یا تأیید پیشنهادهای شورای عالی استان‌ها و حتی گاهی شوراهای اسلامی سطوح پایین‌تر (به استثنای شورای اسلامی شهر و روستا) هیچ‌گونه سازوکار پاسخگویی ندارد.

■ **ضعف جایگاه نهادی شورای عالی استان‌ها:** شورای عالی استان‌ها در مقایسه با سایر نهادهای تصمیم‌گیر، از اختیارات محدودی برخوردار است و امکان اثرگذاری مؤثر در فرآیندهای کلان خط‌مشی‌گذاری را ندارد. این محدودیت سبب شده است نقش شورا در مدیریت محلی به سطحی حاشیه‌ای تقلیل یابد. ریشه این مسئله را می‌توان در نبود توازن ساختاری در توزیع اختیارات میان نهادهای اجرایی و نظارتی جست‌وجو کرد.

گروه دوم **عوامل زمینه‌ای** هستند که باعث ایجاد شرایطی برای شکل‌گیری یا عدم تحقق مسئله می‌شوند و به شرح زیر هستند:

■ **ضعف هماهنگی و همکاری بین‌نهادی:** تعاملات شورا با سایر نهادهای دولتی یکی از مهم‌ترین عوامل زمینه‌ای است. عدم هماهنگی و همکاری سازنده میان شورای عالی استان‌ها و نهادهای اجرایی موجب کندی در اجرای مصوبات و کاهش کارآمدی شورا می‌شود. اختلاف در دیدگاه‌ها و اولویت‌های سازمانی نیز می‌تواند مانع تحقق اهداف شورا شود.

■ **مرزهای مبهم اختیارات شورا:** قوانین و مقررات موجود نقش مهمی در تعریف اختیارات و محدودیت‌های شورا دارند. پراکندگی قوانین، ناهماهنگی میان مقررات و نبود شفافیت در تعیین وظایف شورا باعث می‌شود که مرزهای اختیارات شورا به درستی مشخص نباشند. این مسئله زمینه‌ساز تداخل وظایف با سایر نهادهای اجرایی شده و باعث کاهش اثرگذاری شورا می‌شود.

■ **فقدان استقلال مالی و کمبود منابع بودجه‌ای:** محدودیت‌های بودجه‌ای یکی از عوامل زمینه‌ای مهم هستند. شورای عالی استان‌ها برای اجرای برنامه‌های خود به منابع مالی کافی نیاز دارد، اما کافی نبودن تخصیص بودجه و عدم استقلال مالی شورا مانع از اجرای بسیاری از برنامه‌ها می‌شود. این محدودیت مالی باعث کاهش کیفیت خدمات ارائه شده توسط شورا و نارضایتی عمومی می‌شود.

■ **سیاسی شدن فرآیند تصمیم‌گیری شورا:** شرایط سیاسی کشور نیز بر عملکرد شورا تأثیر می‌گذارد. تغییر در سیاست‌های کلان، باعث ایجاد فشارهای سیاسی و جهت‌گیری‌های جناحی فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای مصوبات شورا می‌شود. همچنین بی‌ثباتی سیاسی ممکن است موجب تغییر در اولویت‌های شورا و کاهش تمرکز بر وظایف اصلی آن شود.

سومین دسته عوامل تشدیدکننده کاستی و ضعف‌های شورای عالی استان‌ها هستند. **عوامل مداخله‌گر** شامل شرایطی هستند که می‌توانند فرآیند تحقق یا عدم تحقق اختیارات شورا را تحت تأثیر قرار دهند. این عوامل عبارتند از:

■ **بوروکراسی ناکارآمد شورا:** یکی از مهم‌ترین عوامل مداخله‌گر، ساختار اداری و سازمانی شورا است. وقتی ساختارهای اداری ناکارآمد و فرآیندهای مدیریتی به خوبی طراحی نشده باشند، این امر باعث کندی و پیچیدگی در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای مصوبات شورا می‌شود. برای مثال، نبود سیستم‌های ارزیابی عملکرد و نظارت مستمر، موجب می‌شود که نتایج اقدام‌های شورا به درستی بررسی نشده و نقاط ضعف شناسایی نشود. این عوامل می‌توانند به کاهش کارایی و اثربخشی شورا منجر شوند.

■ **ضعف فرهنگ مشارکت و همکاری اعضا:** فضای فرهنگی شورا و تعاملات میان اعضای آن می‌تواند بر عملکرد شورا تأثیر بگذارد. اگر فرهنگ مشارکت در شورا ضعیف باشد یا اعضا نتوانند به شکل مؤثر و سازنده با یکدیگر همکاری کنند، این موضوع می‌تواند مانع از تحقق اهداف شورا و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های آن شود. همچنین، با غلبه اختلافات فرهنگی یا نگرش‌های فردی بر فضای تصمیم‌گیری، شورا نمی‌تواند به یک اجماع سازنده برسد.

■ **عدم اعتماد جامعه:** اعتماد عمومی به شورا به شدت تحت تأثیر عملکرد آن است. اگر شورا در دوره‌های گذشته عملکرد ضعیفی داشته



و نتوانسته به نیازها و توقعات مردم پاسخ دهد، احتمالاً اعتماد جامعه به شورا کاهش می‌یابد. این کاهش اعتماد می‌تواند به کاهش سطح مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای مصوبات منجر شود. در نتیجه، شورا قادر به اتخاذ تصمیمات مؤثر برای بهبود وضعیت جامعه نیست.

■ **ضعف مشارکت و انگیزه اعضا:** مشارکت فعال اعضای شورا در جلسات و فرایندهای تصمیم‌گیری یکی از ارکان اصلی موفقیت شورا است. اگر اعضا انگیزه کافی یا توانمندی‌های لازم را برای ایفای نقش خود نداشته باشند، شورا نمی‌تواند به اهداف خود دست یابد. کمبود انگیزه و توانمندی در بین اعضا ممکن است به دلایل مختلفی مانند نبود آموزش‌های کافی، فشارهای سیاسی، یا نبود فضای مناسب برای بیان نظرات و ایده‌ها باشد.

■ **ملاحظات سیاسی در منطق تصمیم‌گیری:** یکی از عواملی که می‌تواند به شدت بر تصمیمات شورا تأثیر بگذارد، ملاحظات سیاسی است. در برخی مواقع، تصمیمات شورا تحت تأثیر جهت‌گیری‌های سیاسی قرار می‌گیرد و ممکن است به جای اتخاذ تصمیمات براساس نیازهای واقعی جامعه، به دنبال منافع سیاسی خاص باشد. این ملاحظات می‌توانند به تصمیمات غیرمنطقی و در تضاد با منافع عمومی منجر شوند.

■ **عدم وقت و اختیارات کافی:** شورا ممکن است با محدودیت‌های زمانی و منابع روبه‌رو باشد که بر توانایی آن برای اتخاذ تصمیمات کلان تأثیر می‌گذارد. اگر اعضای شورا وقت کافی برای بررسی دقیق مسائل و تصویب مصوبات یا اختیارات لازم را برای اجرای تصمیمات خود نداشته باشند، باعث محدودیت در تحقق اهداف شورا می‌شوند. این مسئله ممکن است به دلیل پیچیدگی‌های قانونی یا محدودیت‌های اجرایی موجود باشد.

۲-۹. راهبردهای ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها

برون‌رفت از وضعیت انفعال و پویا کردن شورای عالی استان‌ها در ایفای وظایف خود نیازمند الزاماتی از راهبردهای پیشنهادی هستند که در خلال پژوهش شکل گرفته‌اند و می‌توان آنها را در پنج زیرمجموعه طبقه‌بندی کرد:

■ **بازمهندسی ساختار و فرایندهای شورا:** این الزامات شامل اقدام‌های عملیاتی هستند که برای بهبود ساختارهای داخلی شورا و فرایندهای تصمیم‌گیری پیشنهاد می‌شوند. برای اصلاح ساختارهای اداری شورا می‌تواند به ارتقای کارایی آن کمک کند. این اصلاحات می‌تواند شامل تغییرات در نحوه سازماندهی جلسات، شفاف‌سازی فرایندهای کاری، بهبود مدیریت منابع و تقویت سیستم‌های نظارتی باشد. همچنین، استفاده از ابزارهای مناسب برای ارزیابی عملکرد شورا و بررسی نتایج تصمیمات گذشته به شفافیت و بهبود مستمر فرایندهای شورا کمک می‌کند.

■ **تقویت اختیارات شورا برای نقش مؤثر در تصمیم‌گیری:** تقویت جایگاه شورا در نظام تصمیم‌گیری کشور از طریق اصلاح قوانین و مقررات، یکی از الزامات اساسی است. در بسیاری از موارد، محدودیت‌های قانونی می‌تواند عملکرد شورا را تحت تأثیر قرار دهد. در نتیجه، اصلاح قوانین و تقویت اختیارات شورا از طریق ایجاد تغییرات قانونی می‌تواند به افزایش قدرت تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری شورا کمک کند. همچنین، ایجاد هماهنگی و هم‌راستایی میان شورا و سایر نهادهای دولتی و قانونی می‌تواند باعث تسهیل در فرایندهای اجرایی و افزایش اثربخشی شورا شود. بازنگری در قوانین، می‌تواند باعث افزایش اختیارات شورا در تصمیم‌گیری‌های کلان و ایجاد فضای قانونی مناسب‌تر برای اجرای مصوبات شود. بنابراین، ممکن است شورا بتواند در زمینه‌های مختلف مانند برنامه‌ریزی شهری، تخصیص منابع و نظارت بر اجرای پروژه‌ها، اختیارات بیشتری را به دست آورد. این اصلاحات می‌توانند شامل تغییر در چارچوب‌های قانونی برای تسهیل اجرای مصوبات یا کاهش موانع اداری باشند.

■ **تقویت نظارت و تصمیم‌گیری با ابزارهای دیجیتال:** بهره‌گیری از فناوری‌های نوین یکی دیگر از الزامات پیشنهادی است. استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی پیشرفته، پایگاه‌های داده برخط و ابزارهای نظارتی می‌توانند به بهبود فرایندهای نظارت و اطلاع‌رسانی کمک کنند. این

فناوری‌ها به اعضای شورا کمک می‌کنند دسترسی سریع و به‌روزی به اطلاعات ضروری داشته باشند تا فرایندهای تصمیم‌گیری و پیگیری مصوبات شفاف‌تر و کارآمدتر انجام شود. همچنین، استفاده از فناوری‌های دیجیتال برای ایجاد ارتباطات بهتر با جامعه و جلب مشارکت عمومی نیز می‌تواند مفید باشد.

■ **توسعه حرفه‌ای و تخصصی اعضای شورا:** این راهبردها به ارتقای توانمندی‌های اعضای شورا، دانش و مهارت‌های مدیریتی و تخصصی آنها اشاره دارد. آموزش و توسعه حرفه‌ای اعضا تأثیر زیادی بر کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و فرایندهای اجرایی شورا دارد. با ارائه دوره‌های آموزشی در زمینه‌های مختلف مانند مدیریت شهری، حقوق عمومی، فناوری اطلاعات و مهارت‌های ارتباطی، اعضای شورا می‌توانند توانمندی‌های خود را افزایش داده و به بهترین نحو ممکن وظایف خود را انجام دهند. همچنین، توسعه توانمندی‌های مدیریتی و تخصصی اعضا می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های کارآمدتر و بهبود همکاری میان اعضا منجر شود.

۳-۹. پیامدهای ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها

اجرا و پیاده‌سازی الزامات پیش‌گفته برای رفع کاستی‌های سه‌گانه می‌تواند به خلق ظرفیت‌های جدید بالفعل یا بالقوه شورای عالی استان‌ها منجر شود. این ظرفیت‌های ممکن به صورت پیامدهای پیشنهادی ظاهر می‌شوند و به شرح زیر هستند:

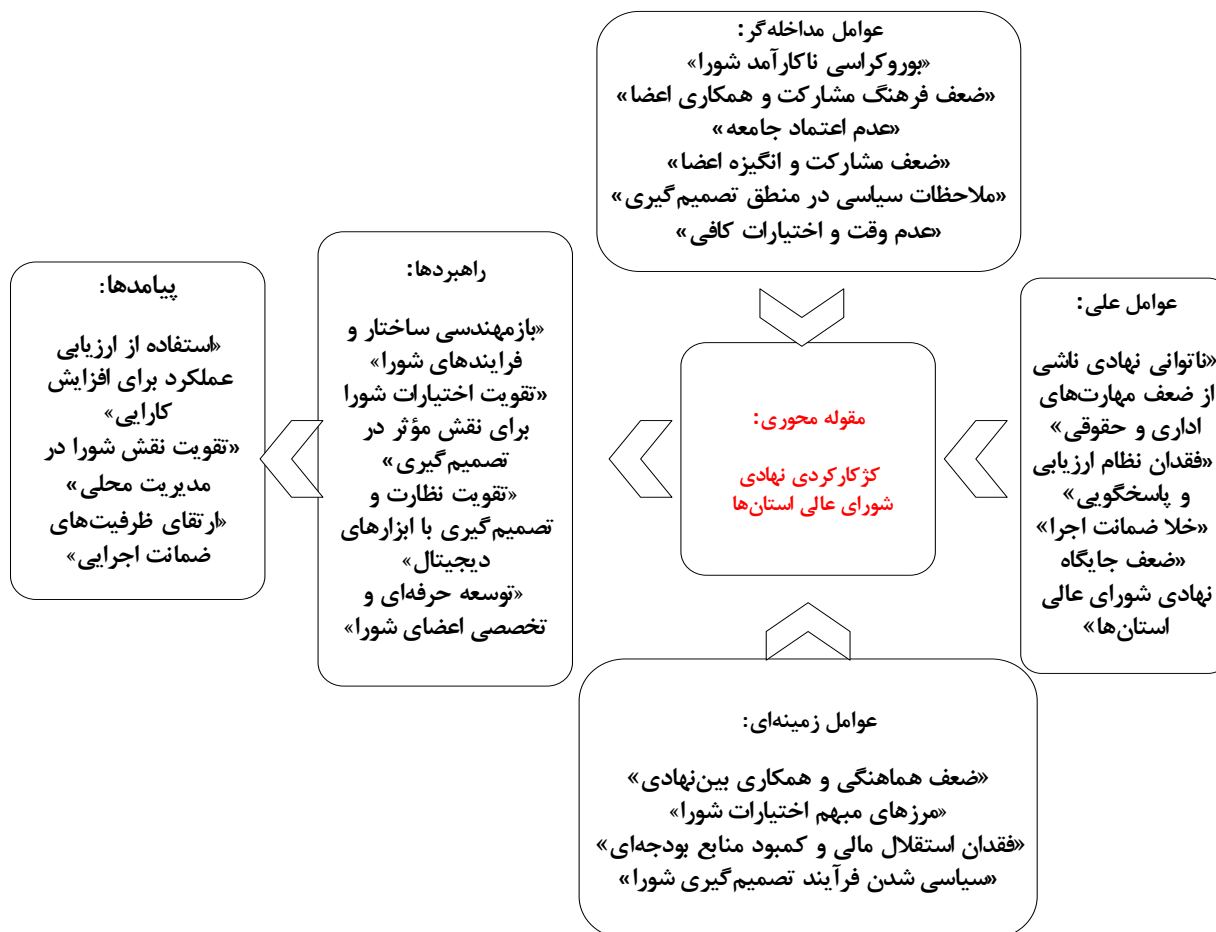
■ **استفاده از ارزیابی عملکرد برای افزایش کارایی:** یکی از مهم‌ترین پیامدهای اجرای راهبردها، بهبود در کارایی شوراهاست. با اصلاح ساختارهای اداری و بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری، شورا تصمیمات بهتری را اتخاذ کرده و مصوبات خود را با سرعت و دقت بیشتری اجرا می‌کند. به‌ویژه، با استفاده از سیستم‌های ارزیابی عملکرد و نظارت مستمر، شورا می‌تواند نقاط ضعف خود را شناسایی کرده و اقدامات اصلاحی مناسب را انجام دهد. این امر باعث تحقق اهداف مؤثر شورا و افزایش کارایی بهتر آن می‌شود.

■ **تقویت نقش شورا در مدیریت محلی:** با بهبود فرایندهای اجرایی و تصمیم‌گیری، نقش شورا در مدیریت محلی و توسعه شهری و روستایی تقویت می‌شود. شورا به‌عنوان یک نهاد محلی می‌تواند در زمینه‌های مختلف، مانند برنامه‌ریزی شهری، تخصیص منابع و مدیریت پروژه‌های محلی، به‌طور مؤثرتری عمل کند. اجرای مصوبات شورا در این زمینه‌ها می‌تواند تأثیرات بلندمدتی بر بهبود کیفیت زندگی شهری و روستایی داشته باشد. تقویت این نقش باعث شناخته شدن شورا به‌عنوان یک بازیگر اصلی در فرایندهای توسعه شهری و محلی می‌شود.

■ **ارتقای ظرفیت‌های ضمانت اجرایی:** اجرای موفق راهبردها به شورا کمک می‌کند تا توانمندی‌های اجرایی خود را تقویت کند. آموزش‌های تخصصی برای اعضای شورا و استفاده از فناوری‌های نوین می‌تواند به تجهیز شورا و ابزارهای اجرایی موردنیاز برای پیگیری مصوبات و اجرای پروژه‌ها کمک کند. این توانمندی‌ها به شورا کمک می‌کند که تصمیمات کلان خود را با دقت بیشتری پیاده‌سازی کرده و منابع را به بهترین نحو ممکن تخصیص دهد. در نهایت، این ارتقاد در توانمندی اجرایی، به تحقق بهتر اهداف شورا در سطح محلی منجر می‌شود.



شکل ۱. عوامل مؤثر بر نقش شورای عالی استان‌ها و الزامات و پیامدهای رفع آن‌ها



مآخذ: یافته‌های پژوهش

۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مسائل و مشکلات فراروی شورای عالی استان‌ها برای ایفای نقش قانونی خود را می‌توان بر اساس معیارهای مختلفی طبقه‌بندی کرد که الزامات غلبه بر آن‌ها و پیامدهای آن متفاوت خواهد بود. بخشی از عوامل مؤثر بر کژکارکردی شورای عالی استان‌ها، درون‌زا هستند. به عنوان مثال عوامل انسانی درون‌زا بوده و برخاسته از شرایط و وضعیت شورای عالی استان‌ها هستند. برعکس، عوامل زمینه‌ای غالباً برون‌زا قلمداد شده و خارج از حیطه عملکردی و اختیارات شورا قرار دارند؛ مانند عوامل ساختاری و مالی. در کنار این تفکیک و تمایز میان درونی و بیرونی بودن عوامل، ماهوی و یارویه‌ای بودن آن‌ها نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در اتخاذ راهبردها و الزامات دارد. عوامل قانونی، عوامل سیاسی و مانند اینها جنبه ماهوی دارند و ایجاد تغییر در آن‌ها نیازمند مداخلاتی در سطوح بالاتر نظام تصمیم‌گیری است. عوامل سازمانی، زمینه‌های بین‌سازمانی و موارد مشابه جنبه رویه‌ای داشته و الزامات آن‌ها نیز در دسترس است. به همین نسبت، راهبردها و الزامات ایفا و ارتقای نقش شورای عالی استان‌ها نیز میان دوگانه‌های درون‌زا-برون‌زا و ماهوی-رویه‌ای در نوسان است. برای مثال الزامات مربوط به حوزه نیروی انسانی درون‌زا و رویه‌ای هستند؛ اما الزامات سیاسی برون‌زا و ماهوی‌اند و الزامات ساختاری-تشکیلاتی درون‌زا و ماهوی هستند. به این ترتیب می‌توان در یک ماتریس همه عوامل و الزامات و پیامدهای متناظر را نشان داد.

جدول ۳. عوامل مؤثر بر نقش شورای عالی استان‌ها

برون‌زا- رویه‌ای	برون‌زا- ماهوی	درون‌زا- رویه‌ای	درون‌زا- ماهوی	محدودیت‌های نظارتی و اجرایی
عوامل قانونی	عوامل انسانی- عوامل نظارتی	عوامل عملکردی	عوامل علی	-----
عدم اعتماد جامعه به شوراها- عوامل سیاسی	عوامل سازمانی- عدم مشارکت و کار تیمی	ضعف فرهنگی- رقابت و انحصار طلبی	عوامل مداخله‌گر	زمینه‌های بین‌سازمانی
زمینه‌های مالی	-----	زمینه ساختاری	عوامل زمینه‌ای	الزامات اجرایی
الزامات سیاسی- الزامات قانونی	راهبردهای مربوط به نیروی انسانی-	الزامات تشکیلاتی- ساختاری	الزامات	ارتقای توانایی اجرایی
تقویت حکمرانی	تقویت کارایی و عملکرد شورا	پیامدها		

مأخذ: یافته‌های پژوهش

اکنون می‌توان برای رفع کاستی‌ها و استفاده از ظرفیت‌ها و اجرای الزامات برای رسیدن به پیامدهای مطلوب (حاصل از اجرای آن‌ها) می‌توان پیشنهادهایی را در چارچوب جدول فوق مطرح کرد. اصلاح و بهبود از طریق پرداختن به عوامل درون‌زا و رویه‌ای معمولاً ساده‌تر از پرداختن به مشکلات و موانع برون‌زا و ماهوی است، بنابراین نخستین و ساده‌ترین راه، تقویت کارایی و عملکرد شورای عالی استان‌ها از طریق راهبردهای مربوط به نیروی انسانی است که جنبه درون‌زا و رویه‌ای دارد. توجه به نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده و توانمند در امور مشارکتی و کار تیمی در شورای عالی استان‌ها می‌تواند یکی از عوامل بهبوددهنده نقش این نهاد در فرایند حکمرانی باشد. گام دوم، ایجاد اصلاحات لازم در تشکیلات و ساختار شورای عالی استان‌ها برای استفاده از ظرفیت‌های قانونی این شورا است. این اصلاحات باید برای توانمندسازی و مشارکت فعالانه در تدوین و ارسال طرح‌ها به مجلس و نظارت بر عملکرد سایر شوراهای باشد. جدیت و استمرار در پیگیری امور محوله یکی از خروجی‌های مشخص اصلاحات ساختاری و تشکیلاتی در شورا خواهد بود. با اجرای صحیح اصلاحات مدنظر، رقابت‌های سیاسی بین اعضای شورا کمرنگ‌تر می‌شود.

ارتقای کارکرد شورای عالی استان‌ها نیازمند افزایش قدرت آن‌ها در تصمیم‌گیری و الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگو بودن در برابر آن‌هاست. در کنار این دو، نیاز به مقبولیت شوراهای به‌طور عام و خاص در میان نخبگان سیاسی تراز اول و نهادهای بالادستی عامل مهم دیگری در افزایش توانایی اجرایی این شورا قلمداد می‌شود. تا زمانی که بخش قابل توجهی از افراد تأثیرگذار در سطوح بالای تصمیم‌گیری برای وجاهت و نقش قانونی شوراهای چندان اعتباری قائل نبوده و یا نقش آن را صرفاً نظارتی تعبیر می‌کنند، نمی‌توان انتظار بهبود جایگاه اجرایی شورای عالی استان‌ها را داشت.

سخت‌ترین اقدامات برای ارتقای نقش آفرینی شورای عالی استان‌ها مربوط به کاستی‌های برون‌زا و ماهوی است. رفع این نواقص نیازمند صرف مقدار معتنابهی از منابع (زمان، سرمایه سیاسی، پول و...) خواهد بود. به‌عنوان مثال تلاش برای از بین بردن ضعف‌های ناشی از کمبود اعتبارات این نهاد، نیازمند افزایش بودجه بوده که با واکنش منفی نهادهای رقیب مانند مجلس یا شوراهای شهر مواجه می‌شود. همچنین ابهام در قوانین موجب بسط ید مفسرین و سایر کنشگران می‌شود تا در زمان دلخواه برداشتی مضیق از اختیارات و قدرت قانونی شورای عالی استان‌ها به دست آورند و عملکرد آن را محدود کنند. ایجاد اصلاحات قانونی و شفاف برای شرح وظایف و اختیارات شورا راه‌بر تفاسیر متضاد و متعارض با فلسفه وجودی این نهاد خواهد بست. همچنین، عدم اعتماد مردم به شوراهای از پاره‌ای فسادهای صورت گرفته در برخی شوراهای شهر و ناتوانی برخی دیگر در کسب رضایت شهروندان موجب شده نگاهی نه‌چندان مثبت به شوراهای در سطح جامعه به وجود آید. شکل‌گیری هر یک از این الزامات و نحوه دستیابی به پیامدهای مثبت حاصل از آن، می‌تواند دست‌مایه یک طرح مطالعاتی باشد.



۱۱. پیوست‌ها



جدول ۱ پیوست. کدهای باز، محوری، گزینشی و پارادایم حاکم بر پژوهش

پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
پارادایم	راهبردهای اجرایی	ارتقای قدرت تصمیم‌گیری محلی شوراها	تفویض اختیار عزل و نصب مسئولین محلی
			ایجاد روابط مبتنی بر کارشناسی بین شورا و نهادهای محلی
			ایجاد ارتباط منطقی بین شورا و نهادهای تصمیم‌گیر محلی
			واگذاری قدرت به مردم از طریق شوراها
		الزام دستگاه‌های اجرایی به همکاری و پاسخگویی	تدوین راهبردهای مؤثر در ارتقای کارآمدی و اثربخشی
			الزام نهادها و دستگاه‌های اجرایی به تعامل و پاسخگویی به این نهاد
			پاسخگو بودن دستگاه‌های اجرایی به این نهاد
			اهمیت دادن به نظرات و مصوبات شورا در کشور
	راهبردها	آسیب‌شناسی و برنامه‌ریزی	اعتقاد به جایگاه شورای عالی استان‌ها در قانون نظام اداری کشور
			برقراری ارتباط بین سازمان‌های اثرگذار
			آسیب‌شناسی شورای عالی استان‌ها
			تدوین برنامه پنج ساله شورای عالی استان‌ها
		ارتقای همکاری مجلس و شورای عالی استان‌ها	بهبود برنامه‌های مدون و کارشناسی شده
			حمایت از شوراها
			ارتقای توانایی بررسی بودجه عمومی کشور
			ارائه مستقیم طرح به مجلس شورای اسلامی و دولت
تقویت نقش مردم در ارتباط با شوراها	ارتقای توانایی شورا در قالب طرح و پیشنهاد		
	ارتقای همکاری مردمی با شورای عالی استان‌ها		
	واگذاری امور به مردم		
	تفویض اختیار تصمیم‌گیری به مردم		
اطلاع‌رسانی و آگاهی نسبت به نقش شوراها	تقویت گفتمان مرتبط با شورای عالی استان‌ها		
	استفاده از ظرفیت مراکز علمی و دانشگاهی، نهادهای سازمان‌ها		
	ارتقای شأن و جایگاه نهاد شوراها در بین مردم		
	بهبود و ارتقای درک صحیح نسبت به شوراها		



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
راهبردها	راهبردهای تشکیلاتی - ساختاری	تأمین مالی و بودجه شورا	تأمین فضای اداری، ملزومات، لجستیک
		ارتقای جلسات و مدت زمان فعالیت	ارتقای منابع مالی شوراها
		بازنگری در وظایف شورا	تأمین خط اعتباری اعضای شورا
		بازنگری در ساختار و تشکیلات	افزایش ایام تشکیل جلسات این نهاد در طول ماه
			تغییر مدت زمان فعالیت هیئت‌رئیس از یک سال به حداقل دو سال
			تنظیم و بازنگری در وظایف و مأموریت‌های شورا
			تعیین وظایف متناسب با این نقش
			تصویب و اصلاح ساختار و تشکیلات شورای عالی استان‌ها
			تقویت ساختار، تشکیلات و نیروی انسانی دبیرخانه شورای عالی استان‌ها
			ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در خصوص مدیریت محلی
	راهبردهای قانونی	بازنگری در جایگاه حقوقی شورا	ارتقای شأن و جایگاه شورای عالی استان‌ها به‌عنوان مجلس دوم
			تقویت نقش و جایگاه این نهاد در بین شهروندان، نهادها
			شناسایی این نهاد به‌عنوان مجلس دوم
			تعیین جایگاه حقوقی
			ارتقای ظرفیت نظارت و اعلام نظر مرتبط با برنامه توسعه
			نظارت بر مسئولین و دستگاه‌های محلی
			اصلاح قانون در جهت تقویت بعد نظارتی شورا
			پذیرفتن نظارت این نهاد بر دستگاه‌های اجرایی کشور
			آموزش به شوراها در راستای خلأهای قانونی
			بازنگری وظایف شورا براساس قانون اساسی
	ظرفیت قانونی احصا و واگذاری وظایف قابل واگذاری		
	ظرفیت قانونی پیگیری مسائل		
	اصلاح قانون در جهت پاسخ‌گو کردن شورا		
	تغییر مناسب قانون		
	ارزیابی دلایل عدم اجرای قانون		



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
راهبردها	راهبردهای حوزه نیروی انسانی	آموزش اعضای شورا	توجه به ارتقای فکری و عملکردی شورای عالی استان‌ها
		بازنگری در شرایط جذب و به‌کارگیری	آموزش به این شوراها در راستای اعلام نقایص قانونی
			بازنگری در شرایط عضویت در این نهاد
			تخصیص‌گرایی در هنگام جذب اعضا
			تغییر راهبردی انتخاب اعضا
			اصلاح قانون نحوه انتخاب اعضا
			تغییر شیوه‌گزینش اعضا
		تغییر شیوه انتخاب افراد	
پیامدها	تقویت کارایی و عملکرد شورای عالی	ارتقای سیاسی شورا	کاهش نگاه سیاسی
		ارتقای دانش اعضا	تسهیل لایحه‌نویسی و خطمشی‌گذاری
			ارتقای خطمشی‌گذاری بین نهادها
		ارتقای نقش نظارتی شورای عالی استان‌ها	ارتقای دانش اعضا
			تسهیم تجارب و دانش
		تسهیل و تسریع در رفع مشکلات	ایفای نقش نظارتی و ناظر
			ارتقای توانایی اعمال قدرت
		تسهیل فرایند قانونگذاری	شناسایی دقیق‌تر مسائل و مشکلات محلی
			ارتقای کارآمدی عملکرد مجلس
			کاهش دغدغه نمایندگان مجلس شورای اسلامی
			تسریع و تسهیل فرایند توسعه با مردمی‌سازی امور
			تقویت توانایی نظارتی و قانونگذاری نمایندگان
تقویت قدرت مجلس و نمایندگان			



پاراادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز		
پیامدها	تقویت حکمرانی	ارتقای جایگاه تصمیم‌گیری مردم	تقویت نقش مردم در تصمیم‌گیری توجه به حکمرانی مردمی		
		ارتقای مشارکت مردمی	استفاده از ظرفیت منتخبان مردم واگذاری امور محلی به مردم تقویت نقش مردم در فرایند توسعه پایدار کمک به مردمی‌سازی امور		
			ارتقای نظام حکمرانی کلان	کم کردن پاسخگویی دولت در قبال امور محلی کوچک‌سازی دولت ارتقای نظام حکمرانی کلان کشور ارتقای نظام حکمرانی محلی کشور	
				رفع تبعیض	تأثیرگذاری شورا در رفع تبعیض در کشور تأثیرگذاری شورا در برقراری عدالت در کشور رفع تبعیض بین‌سازمانی رفع تبعیض درون‌سازمانی
		ارتقای توانایی اجرایی			بهبود همیاری بین‌سازمانی
			هم‌افزایی در بین دستگاه‌های اجرایی		ارتقای توانایی واسطه‌گری بین مردم و دستگاه‌های دولتی توسعه و برقراری تعادل و توازن در استان‌های کشور کاهش نارسایی دستگاه‌های اجرایی پایدار کردن اعتبارات



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
پیامدها	ارتقای توانایی اجرایی	تقویت نقش شورای عالی استان‌ها	واگذاری وظیفه پیگیری مسائل و مشکلات مردم به شورای عالی استان‌ها
			تقویت شورای عالی استان‌ها
			ارتقای افق فکری شوراهای
			ارتقای توانایی پیشنهاددهی شورا
عوامل مداخله‌گر	عوامل سازمانی	ضعف در جایگاه نظارتی	آسیب‌پذیری شورای عالی استان در راستای نظارت
			نامشخص بودن جایگاه نظارت و راهبری شورای عالی استان‌ها
			ضعف در حدود وظایف و اختیارات متناسب با جایگاه واقعی شورا
			وجود چالش‌های مرتبط با اختیارات شورای عالی استان
		ساختار و تشکیلات شورا	ابهام در ماهیت حقوقی شورای عالی استان‌ها
			نامشخص بودن ساختار راهبری شورای عالی استان‌ها
			نامشخص بودن ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی استان‌ها
			عدم تعیین اختیارات نسبت به سایر شوراهای
	محدودیت اختیارات	عدم اجرایی شدن وظایف و اختیارات تعیین شده	
		عدم تناسب اختیارات و جایگاه شورای عالی استان	
		ضعف فرهنگی در ارتباط با شوراهای	
		عدم فرهنگ‌سازی مناسب	
	عوامل فرهنگی - اجتماعی	ضعف فرهنگی	عدم پذیرش شوراهای از طرف مردم به‌عنوان نماینده کل جامعه
			دیدگاه منفی جامعه نسبت به شوراهای
		عدم اعتماد جامعه به شوراهای	عدم اعتقاد واقعی به تقویت نقش نهادهای مردمی در اداره امور محلی
			عدم توانایی کار تیمی
عوامل سیاسی - رقابتی	عدم مشارکت و کار تیمی	ضعف روحیه کار مشارکتی	
		وجود کارشکنی در بین نهادها	
	رقابت و انحصارطلبی	جناح‌گرایی و گروه‌بندی در شورای عالی استان‌ها	
		رقابت غیرسازنده در بین نمایندگان با شوراهای	
		انحصارطلبی قدرت	
		انحصارطلبی دستگاه‌های حکومتی	



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز	
عوامل مداخله‌گر	عوامل سیاسی - رقابتی	عوامل سیاسی	عدم کل‌نگری در بین دستگاه‌ها	
			عدم همسویی و استقرار نهاد شوراها در کشور	
			مقاومت دستگاه‌ها و نهادها در مقابل این نهاد	
			ملاحظات سیاسی و حزبی و جناحی در نمایندگان شورای عالی استان‌ها	
شرایط زمینه‌ای	زمینه‌های بین‌سازمانی	محدودیت توانایی و قدرت شوراها	محدودیت توانایی و قدرت شوراها	
		محدودیت در ارائه مصوبات	محدودیت در ارائه مصوبات	
		محدودیت در برگزاری جلسات	محدودیت در برگزاری جلسات	
		تداخل امور تخصصی و قانونگذاری	تداخل امور تخصصی و قانونگذاری	
		تداخل فرایندها و وظیفه بین دستگاه‌ها	تداخل فرایندها و وظیفه بین دستگاه‌ها	
		تضاد بین نمایندگان و شوراها	تضاد بین نمایندگان و شوراها	
	تضاد دستگاه‌ها با شوراها	هراس از کاهش قدرت نمایندگان	هراس از کاهش قدرت نمایندگان	
		تضاد نهادها با مجلس	تضاد نهادها با مجلس	
		زمینه ساختاری	عدم تمرکز اعضا با توجه به شرایط اسکان اعضا	عدم تمرکز اعضا با توجه به شرایط اسکان اعضا
			عدم تمرکز بر فعالیت‌های شورا با توجه به مشغله شغلی	عدم تمرکز بر فعالیت‌های شورا با توجه به مشغله شغلی
			اشتغال اعضای شورا به شغل شخصی	اشتغال اعضای شورا به شغل شخصی
			عضویت چندگانه اعضای شورای عالی استان‌ها	عضویت چندگانه اعضای شورای عالی استان‌ها
عدم تمایل به تقویت جایگاه شوراها	عدم تمایل به تقویت جایگاه شوراها			
کم‌اهمیت شدن شوراها	کم‌اهمیت شدن شوراها			
عدم حمایت قضایی	تقویت بنیه علمی و کارشناسی شورای عالی استان‌ها	تقویت بنیه علمی و کارشناسی شورای عالی استان‌ها		
	حمایت از این نهاد در تأمین ملزومات و حفظ استقلال خود	حمایت از این نهاد در تأمین ملزومات و حفظ استقلال خود		
	عدم مصونیت قضایی اعضای شورای عالی استان	عدم مصونیت قضایی اعضای شورای عالی استان		
	نبود ساختار مناسب	نبود ساختار مناسب		
عدم تناسب ساختار	عدم تناسب ساختار	ساختار شورای عالی استان‌های کشور		



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
شرایط زمینه‌ای	زمینه‌های مالی	وضعیت مالی شورای عالی استان‌ها	مشکلات مالی و بودجه‌ای شوراها
			وابستگی مالی شوراها به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
			عدم استقلال مالی شوراهای اسلامی پایه و فرادست
			ارتباط نظام درآمدی و تحقق اهداف شورا
			نظام درآمدی شورا
			نبود امکانات و تجهیزات مناسب
			عدم حمایت از این نهاد در راستای تأمین فضای اداری مناسب
			ناپایداری در اعتبارات شورای عالی استان
			نداشتن ردیف بودجه‌ای مصوب و پایدار
			وجود هزینه مادی برای اعضای شورا
شرایط علی	عوامل انسانی	مهارت نیروی انسانی	نبود مشوق‌های مادی و درآمدی اعضای شورا
			عدم الزام داوطلبین عضویت در شوراها به کسب مهارت‌های لازم
			عدم لحاظ پیش‌شرط‌هایی برای انتخاب نمایندگان استان‌ها
			نامشخص بودن فرایند جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی
			عدم بهره‌گیری از منابع توانمند متناسب با وظایف و اختیارات
		شایسته‌سالاری در شورا	فقر نیروی انسانی کارشناس
			کاهش انگیزه افراد برای ورود به شورا با توجه به ناتوانی شورا
			عدم تخصص و مهارت اعضای شورا
			قوانین انتخاب اعضای شورا
			عدم تخصص‌گرایی در کمیسیون‌ها
ضعف در حوزه تخصص‌گرایی	ضعف در ظرفیت کارشناسی اعضا		
	غربالگری مجریان قانون		
	ضعف قانونی در ارتباط با جذب اعضای شورا		
	سیاست جذب نیرو ضعیف		
	ضعف در نظام جذب و به‌کارگیری اعضا		
عدم آموزش و مهارت در بین اعضا			
ضعف در حوزه سرمایه انسانی			



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
شرایط علی	عوامل نظارتی	عدم پاسخگویی شوراها	عدم پاسخگویی شوراها به نهادهای بالادستی
		عدم نظارت بر فعالیت شوراها	عدم پاسخگویی شورای عالی استان‌ها
			عدم شفافیت در فعالیت‌های شورا
			عدم گزارش‌دهی این مجموعه به ناظرین و مردم
			نبود نظارت صحیح بر شوراها
			نبود پشتوانه قانونی نظارت
			عدم در نظر گرفتن بحث نظارت در حوزه شورای عالی استان‌ها
			عدم امکان نظارت بر واحدها
			عدم امکان انتقاد از واحدهای فرادست
			عدم امکان نظارت شورا بر واحدهای زیردست
شرایط علی	عوامل عملکردی	ضعف عملکردی شورا	عدم پیگیری صحیح حقوق شوراها
		ضعف عملکردی شورا	بی‌توجهی شورای عالی استان‌ها به نقش نظارتی خود به سایر شوراها
			عدم داشتن برنامه‌ریزی صحیح در این شورا
			مشغله‌های کاری و شورایی اعضای شورای عالی استان‌ها
			کارایی و عملکرد ضعیف شوراها
			ناتوانی شورای عالی استان‌ها در استمرار و پیگیری امور
			عدم استمرار جدی انجام وظایف و مسئولیت‌ها در شورای عالی استان‌ها
			نبود هدف مشخص بین شوراها و پایه و شورای عالی استان‌ها
			مشغولیت شوراها به وظایف غیرقابل اجرا
			نبود یک ارتباط معنادار
			موانع ارتباطی بین شوراها و پایه و شورای عالی استان‌ها
			موانع ارتباطی بین شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی
			عدم استفاده صحیح از ظرفیت‌های قانونی شورا در نظام اداری کشور
			ناتوانی شورا در به‌کارگیری ظرفیت مشورتی خود
ناتوانی شوراها در به‌کارگیری ظرفیت‌ها			
کانال‌های ارتباطی ضعیف	عدم مدیریت ظرفیت و توانایی	عدم مدیریت ظرفیت و توانایی	



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
شرایط علی	عوامل عملکردی	قوانین تبعیض‌آمیز در رابطه با شورا	نیاز به رفع تبعیض
		عدم التزام دستگاه‌ها به قانون	عدم اجرای قانون اساسی
			نیاز به الزام قانونی
		ضعف در قانونگذاری	الزام تفویض قدرت به مردم
			قوانین مرتبط با اجرا و تصمیم‌گیری در شورای عالی استان‌های کشور
			ناتوانی قانونگذاران
		عدم تناسب شورا با جایگاه قانونی	ضعف در نهادهای قانونگذار
			عدم تحقق جایگاه شورای عالی استان‌ها مطابق با قانون اساسی
			عدم تطابق شورا با قانون اساسی
			عدم تناسب قدرت شوراها با قانون اساسی
		عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی	عدم تناسب وظایف عالی شورای استان‌ها با قانون
			عدم ایفای نقش قانونگذار برای شوراهای پایه و پایین‌دستی
			عدم استفاده از ظرفیت قانونگذاری شوراهای عالی استان در کشور
		قوانین و دستورالعمل‌های نظارتی	ظرفیت‌های مغفول اثرگذاری شورای عالی
			پاسخ‌گو نکردن دیگر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها در این نهاد



پارادایم	کدهای گزینشی	کدهای محوری	کدهای باز
شرایط عالی	محدودیت اجرایی و نظارتی	ناتوانی شورا در ارائه طرح و لایحه	عدم ارسال طرح به هیئت وزیران
			عدم ارسال طرح به مجلس
			عدم ارائه لایحه از طرف شورا به دولت برای قانونگذاری در کشور
		محدودیت اختیارات شوراها	نبود ابزارهای اعمال قدرت در شورای عالی استان
			ارائه اختیار عمل به نمایندگان مجلس
			عدم التزام به قانون در تفویض اختیار به شورا
			عدم فرمانبری از شوراها
		عدم پیش‌بینی ابزارهای اجرایی	اختیارات ضعیف شورا
			نبود ابزار جهت اجرای قوانین تعیین شده
			نبود جایگاه اخطار به دستگاه‌های اجرایی
			عدم تعیین ابزارهای اجرایی برای شوراها
			نبود ابزار اجرایی مناسب برای شوراها
			تشریفاتی شدن شوراها با توجه به عدم پیش‌بینی ابزارهای اجرایی
			عدم پیش‌بینی ابزار برای انجام وظایف قانونی
			عدم پیش‌بینی ابزار اجرای هماهنگ پروژه‌ها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



منابع و مآخذ



- [۱]. صفار، محمد. (۱۳۹۲). حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۴۷.
- [۲]. کریمی فرد، حسن و نژادخلیلی، مهدی. (۱۳۹۶). آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۶.
- [۳]. میراحمدی، فاطمه‌سادات. (۱۳۹۷). تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل‌شده از روابط مرکزی-محلی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی، شماره مسلسل ۱۶۳۵۳.
- [۴]. کریمی فرد، حسن. (۱۳۹۹). اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهادهای برای شوراها و شهرداری‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی، شماره مسلسل ۱۷۴۲۶.
- [۵]. کریمی فرد، حسن. (۱۴۰۰). راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۷۵۹۱، کد موضوعی ۲۶۰.
- [۶]. ورمزیاری، حجت؛ بابایی، محسن و دوستی سبزی، بهزاد. (۱۴۰۱). محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس‌آموخته‌هایی از حکمرانی محلی در کشورهای منتخب، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۰(۱۰).
- [۷]. دستواره، فرشته. (۱۴۰۲). چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱(۵)، شماره پیاپی (۵).
- [۸]. امیرحاجیلو، الهام. (۱۴۰۳). ظرفیت‌ها و سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع‌محور» و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹]. کیقبادی، مریم. (۱۴۰۳). مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۲(۶).
- [۱۰]. رستگار، سیدحامد و اسماعیل‌پور، توحید. (۱۴۰۳). گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۲(۹).
- [۱۱]. بهارلو، میثم و اسماعیلی، امیرمحمد. (۱۴۰۱). نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین: ۱. نظام نمایندگی در فرایند حکمرانی سیاسی جمهوری خلق چین، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۰(۹).
- [12]. Corbin, J., & Strauss, A. (2008). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- [۱۳]. اداره کل قوانین، اداره تندنویسی. (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۴ ج، تهران، ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.
- [۱۴]. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (با اصلاحات و الحاقات بعدی، اصلاحی ۱۳۸۷/۱۲/۱۹). تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- [۱۵]. مشفق، محمدعلی. (۱۳۸۷). شوراها در آیین قانون، گزارش پژوهشنامه پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۱۶]. کریمی، وهاب. (۱۳۸۷). هویت شوراهای محلی: مشکل الگویابی و جایگاه قانونی، گزارش پژوهشنامه پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام.

- [۱۷]. برنامه پنجم توسعه. (۱۳۸۹). آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ماده (۲۳۵) (مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۹، ابلاغی ۳۰/۱۰/۱۳۸۹، شماره ابلاغیه ۴۱۹/۷۳۲۸۵، دوره هشتم)، تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- [۱۸]. برنامه ششم توسعه. (۱۳۹۶). مصوبه مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۶/۰۱/۱۳۹۶، ابلاغی ۱۶/۰۱/۱۳۹۶، شماره ابلاغیه ۱۰۴۲). تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- [۱۹]. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) (مصوب ۱۸/۰۴/۱۴۰۳). تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲۰]. دشتی، علی. (۱۳۸۴). جایگاه و نقش آفرینی شورای عالی استان‌ها در سلسله‌مراتب شوراهای اسلامی و نهادهای حکومتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی تهران.
- [۲۱]. حسینی آبادی، احمد. (۱۳۹۷). بررسی عملکرد شورای عالی استان‌ها و ارائه چشم‌انداز استراتژیک، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت شهری، دانشگاه تهران.

گزیده سیاستی

ارتقای کارکرد شورای عالی استان‌ها نیازمند افزایش قدرت آن‌ها در تصمیم‌گیری و الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگو بودن در برابر آن‌هاست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir