



ظرفیت نهاد شوراهای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۲۸

شماره مسلسل:

۲۱۵۲۶



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ظرفیت نهاد شوراهای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور

نوع گزارش:

طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

غلامرضا ابراهیم‌آبادی

اظهار نظرکننده:

محمد رضا شمس

ناظران علمی:

جلیل محبی، مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرا:

زهرا دلآوری

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. شورا

۲. شوراهای اسلامی

۳. تمرکززدایی

۴. روش SOAR

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۱۰/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۰
۳. جایگاه شورای اسلامی استان در فرایند تمرکززدایی.....	۱۱
۴. رویکرد SOAR به‌عنوان چارچوب سیاستی پژوهش.....	۱۲
۵. تحلیل SOAR ظرفیت نهاد شورای اسلامی استان در روند تمرکززدایی.....	۱۳
۵-۱. نقاط قوت: ظرفیت‌های بالفعل اما کم‌فعال شده شورای اسلامی استان.....	۱۳
۵-۲. فرصت‌ها.....	۱۶
۵-۳. آرمان‌ها: بازتعریف شورای اسلامی استان به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر میانی در حکمرانی استانی.....	۱۹
۵-۴. نتایج و پیشنهادات: خطوط اقدام تقنینی مشخص برای ارتقای کارآمدی شورای اسلامی استان.....	۲۲
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۴
منابع و مآخذ.....	۲۶

فهرست جدول

جدول ۱. تحلیل فشرده SOAR شورای اسلامی استان در روند تمرکززدایی.....	۲۴
---	----



ظرفیت نهاد شوراهای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور

Doi: [10.22034/mrc.report.21526](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21526)

چکیده



ترسیم افق مطلوب نهادی را فراهم می‌کند. براساس مدل مفهومی پژوهش، فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی و نهادی شورای استان در تعامل با فرصت‌های ساختاری، به تقویت جایگاه آن به‌عنوان نهاد میانی در حکمرانی چندسطحی و در نهایت ارتقای تمرکززدایی می‌انجامد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد شورای اسلامی استان از پشتوانه حقوقی، جایگاه نهادی میانی و کارکردهای نظارتی و هماهنگ‌کننده برخوردار است و می‌تواند به «نهاد تنظیم‌گر میانی» در ساختار حکمرانی تبدیل شود. تحقق این نقش، به کاهش تمرکز تصمیم‌گیری، افزایش کارآمدی منطقه‌ای و تقویت پاسخگویی منجر می‌شود. بر این اساس، تمرکززدایی در ایران بیش از آنکه نیازمند ایجاد نهادهای جدید باشد، مستلزم فعال‌سازی ظرفیت‌های نهادی موجود، به‌ویژه شورای اسلامی استان است.

تمرکزگرایی در نظام حکمرانی ایران، تحقق توسعه متوازن و مشارکت مؤثر نهادهای محلی را با چالش مواجه کرده است. در این میان، شورای اسلامی استان با وجود پشتوانه قانونی و ظرفیت نهادی، هنوز به بازیگری فعال در فرایند تمرکززدایی تبدیل نشده است. بر این اساس مسئله اصلی این پژوهش، تحلیل ظرفیت نهادی شورای اسلامی استان برای ایفای نقش مؤثر در کاهش تمرکز تصمیم‌گیری و بازتعریف رابطه مرکز و استان‌ها در چارچوب حکمرانی چندسطحی است. پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از حیث ماهیت، توصیفی-تحلیلی و با رویکرد کیفی انجام شده است. داده‌ها از طریق مطالعات اسنادی گردآوری و با روش تحلیل مضمون بررسی شدند. چارچوب نظری تحقیق هم‌مبنتی بر الگوی SOAR است که با تمرکز بر ظرفیت‌ها و فرصت‌ها، امکان



بیان / شرح مسئله

تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و اجرای سیاست‌ها از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام حکمرانی ایران است. استمرار این الگو در سال‌های اخیر به پیامدهایی همچون توسعه نامتوازن منطقه‌ای، کاهش انطباق سیاست‌های ملی با نیازهای محلی و تضعیف سازوکارهای پاسخگویی انجامیده است. در چنین بستری، شورای اسلامی استان به‌عنوان نهادی میانی و برخوردار از ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شده، می‌تواند در تعدیل تمرکز تصمیم‌سازی، تقویت حکمرانی منطقه‌ای و پیوند مؤثر میان سیاست‌های ملی و اقتضات سرزمینی نقش آفرین باشد. با این حال، طی بیش از دو دهه فعالیت، این ظرفیت کمتر بالفعل شده و شورا عملاً به نهادی عمدتاً مشورتی و فاقد ضمانت اجرای مؤثر تقلیل یافته است. بر این اساس، پرسش محوری آن است که چگونه می‌توان با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود و بدون تأسیس نهادهای جدید، از طریق فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود شورای استان، مسیر تمرکززدایی تدریجی و استقرار حکمرانی چندسطحی را تقویت کرد؟

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های پژوهش که با رویکرد کیفی و چارچوب تحلیلی SOAR به دست آمده، نشان می‌دهد که شورای اسلامی استان واجد مجموعه‌ای از «منابع درونی تحول نهادی» ذیل است که تاکنون به‌طور نظام‌مند فعال نشده‌اند:

الف) پشتوانه حقوق اساسی و جایگاه حکمرانی: شوراهادر قانون اساسی به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور به رسمیت شناخته شده‌اند و از مشروعیت حقوقی در قوانین عادی برای ایفای نقش تمرکززدایانه برخوردارند. لذا مسئله اصلی نه کمبود اختیار در سطح قانون اساسی، بلکه تفسیر مضیق و ترجمان نهادی ضعیف این اصول در قوانین عادی است.

ب) نقش واسط و میانجی سرزمینی: شورای استان به‌لحاظ ساختاری، حلقه اتصال افقی میان شوراهای شهرستان و عمودی میان سطوح محلی و ملی است و می‌تواند کانال نهادمند انتقال

مطالبات سرزمینی به سطح سیاستگذاری کلان باشد؛

ظرفیتی که در سایر نهادهای اجرایی استانی وجود ندارد. **ج) ظرفیت‌های چندبُعدی حکمرانی (نظارت، مشورت، هماهنگی، مشارکت):** شورا واجد ۴ کارکرد مکمل است که در صورت هم‌افزایی می‌تواند نقش تنظیم‌گری در سطح استان ایفا کند: نظارت برای افزایش پاسخگویی محلی، مشورت برای بومی‌سازی سیاست‌های ملی، هماهنگی برای کاهش تعارضات نهادی و مشارکت برای تقویت مشروعیت تصمیمات استانی.

د) سرمایه نهادی و تجربه تاریخی مستمر: شوراهای سابقه تثبیت شده نهادی (از مشروطه تا شش دوره پس از انقلاب اسلامی) برخوردارند و شبکه‌ای گسترده از ارتباط با شوراهای محلی دارند که نوعی «سرمایه نهادی کم‌هزینه» برای اصلاح حکمرانی استانی محسوب می‌شود.

ه) ماهیت اصلاح‌پذیر در سطح قوانین عادی: بخش عمده ناکارآمدی شورای استان ناشی از ضعف در طراحی نهادی و خلأهای تقنینی در قوانین عادی است. از این رو، امکان اصلاح کم‌هزینه، تدریجی و کنترل شده وجود دارد.

جمع‌بندی یافته‌ها نشان می‌دهد که شورای اسلامی استان می‌تواند به‌عنوان «نهاد تنظیم‌گر میانی» در حکمرانی چندسطحی بازتعریف شود؛ نهادی که نه مجری سیاست‌ها بوده و نه قانونگذار مستقل، بلکه واسط نهادی میان سیاست‌های ملی و اقتضات محلی است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس یافته‌های پژوهش، خطوط اقدام تقنینی زیر پیشنهاد می‌شود که افزون بر برخورداری از توجیه عملی، از نظر اجرایی کم‌هزینه بوده و قابلیت تحقق در چارچوب نظام حقوقی موجود را دارند.

الف) الزام‌آور کردن حداقلی نقش نظارتی شورا: پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی استان مکلف شوند به گزارش‌های نظارتی شورای استان پاسخ رسمی، مستند و زمان‌مند ارائه دهند و عدم پاسخگویی به‌عنوان تخلف اداری تلقی شود.



سیاست‌های ملی با اقتضائات محلی تطبیق یابد. نهادینه‌سازی سازوکارهای پاسخگویی نهادی، بدون واگذاری اختیارات اجرایی، از طریق الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های مستمر به شورا، می‌تواند بدون انتقال قدرت اجرایی، توازن نهادی را در جهت تقویت عقلانیت و شفافیت تصمیم‌گیری بازتنظیم کند.

در نتیجه تمرکززدایی در ایران نه‌نیازمند گسست ساختاری بنیادین است و نه مستلزم اصلاح قوانین و اسناد سیاستی بالادستی؛ بلکه می‌تواند در چارچوب ظرفیت‌های نهادی و حقوقی موجود پیگیری و محقق شود. فعال‌سازی ظرفیت‌های شورای اسلامی استان (S) در تعامل با اصلاح قوانین عادی (O)، امکان بازتعریف شورا به‌عنوان نهاد میانی حکمرانی چندسطحی (A) را فراهم کرده و به تقویت تمرکززدایی و کارآمدی منطقه‌ای (R) می‌انجامد. لذا شورای اسلامی استان نه نهادی تشریفاتی، بلکه ابزار واقع‌گرایانه و کم‌هزینه برای اصلاح تدریجی حکمرانی سرزمینی در ایران است.

ب) پیوند گزارش‌های شوراهای نظام ارزیابی مدیران استانی: گزارش‌های شورای استان باید به‌عنوان یکی از منابع رسمی در ارزیابی عملکرد مدیران استانی لحاظ شود تا بی‌اعتنایی به شورا هزینه نهادی داشته باشد.

ج) اصلاح سازوکار اعتراض استاندار به مصوبات شورا: دامنه اعتراض استاندار به موارد نقض صریح قانون محدود شود و اعتراض مستند و زمان‌مند باشد. بر این اساس مرجع بی‌طرفی برای حل اختلاف تعیین شود تا از تعلیق طولانی مصوبات جلوگیری شود.

د) تقویت امنیت حقوقی مصوبات شورا: اصل «فرض صحت مصوبات شورا» تا زمان اعلام رسمی خلاف آن توسط مرجع صالح به رسمیت شناخته شود تا شورا از وضعیت محافظه‌کارانه و کم‌تحرک خارج شود.

ه) پیوند نهادی شورا با فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی: اخذ نظر رسمی شورای استان در مراحل اولیه تدوین برنامه‌های توسعه و اسناد بودجه‌ای استان پیش‌بینی شود تا

۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، تمرکززدایی به‌عنوان یکی از رویکردهای مهم در حکمرانی، با هدف ارتقای کارآمدی مدیریت منابع، تقویت مشارکت مردمی و تحقق توسعه‌ای متوازن در سرتاسر سرزمین، در کانون توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. در عمل نیز، اکثر دولت‌ها برای انجام وظایف خود ناگزیر به تقسیم فضای سرزمینی به واحدهای خردتر و تعریف نظام‌های مدیریت محلی متناسب با آن هستند. با این حال، مسئله اساسی نه اصل تقسیمات سرزمینی، بلکه میزان و گستره اختیارات اعطا شده به مدیریت‌های محلی است. در دولت‌های تک‌ساخت و متمرکز، حکومت مرکزی کنترل و نظارت کامل بر مدیریت‌های محلی داشته و حدود اختیارات آنها را تعیین می‌کند [۱]. در حالی که در نظام‌های غیرمتمرکز، با واگذاری اختیارات گسترده‌تر به استان‌ها و سطوح محلی، زمینه مشارکت مؤثرتر و پاسخگویی بیشتر در اداره امور فراهم می‌شود.

در ایران نیز شورای اسلامی استان به‌عنوان نهادی نظارتی و هماهنگ‌کننده میان شوراهای شهرستان و شورای عالی استان‌ها، جایگاهی مهم در ساختار شوراهای اسلامی و نمادی نهادی از گرایش به تمرکززدایی به‌شمار می‌آید. با این حال، پس از گذشت بیش از دو دهه از استقرار شوراهای اسلامی، این پرسش اساسی همچنان مطرح است که آیا این نهاد از ظرفیت کافی برای پیشبرد فرایند تمرکززدایی و عملیاتی‌سازی آن برخوردار است یا خیر؟ و چگونه می‌توان با تکیه بر ظرفیت‌های نهادی شورای اسلامی استان، فرایند تمرکززدایی را در چارچوب حکمرانی چندسطحی در ایران فعال‌سازی کرد؟

این پرسش در بستری تاریخی شکل گرفته که یکی از چالش‌های مزمن و ریشه‌دار نظام اداری و سیاسی ایران از جمله تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و مدیریت امور عمومی را در خود دارد. بنابر دیدگاه بسیاری

از پژوهشگران، خاستگاه تاریخی این الگوی تمرکزگرا را باید در تحولات نهادی اوایل قرن ۱۴ هجری - شمسی جست‌وجو کرد؛ زمانی که تمرکز قدرت در پایتخت نه تنها یک انتخاب اداری، بلکه به تبع تحولات سیاسی ایران پس از جنگ جهانی اول، نمادی از اقتدار ملی تلقی می‌شد [۲]. این میراث تاریخی، اگرچه در دوره‌های مختلف با اصلاحات و تلاش‌هایی برای توزیع قدرت همراه بوده، اما همچنان سایه سنگین خود را بر سازوکارهای حکمرانی معاصر - مانند عملکرد شورای اسلامی استان - حفظ کرده است.

نظام اداری - سیاسی ایران تا پیش از قرن اخیر عمدتاً ماهیتی غیرمتمرکز داشته و ویژگی‌های جغرافیایی و اقتصاد سیاسی سرزمین ایران، به سبب گسترده‌گی سرزمینی، دوری مسافت‌ها و پراکندگی زیستگاه‌های انسانی، ایجاب می‌کرده است که کشور با الگویی غیرمتمرکز اداره شود. از شبه‌کنفدرالیسم مادها و ساتراپی‌های دوره هخامنشی تا انجمن‌های ایالتی و ولایتی در نخستین مجلس ملی دوره قاجار، نمونه‌هایی تاریخی از این الگو هستند. با این حال، نزدیک به یک قرن اخیر، گرایش به تمرکزگرایی تحت تأثیر هرج‌ومرج سیاسی اواخر دوره قاجار، تحولات سیاسی پس از جنگ جهانی اول و نیز تلقی‌های نادرست از فرایند مدرنیزاسیون، به تدریج تشدید شده و حکمرانی در ایران در مسیری کم‌وبیش توقف‌ناپذیر به سوی تمرکز هرچه بیشتر حرکت کرده است. بنابراین امروزه بخش عمده‌ای از منابع و اختیارات در سطح ملی متمرکز شده و تنها سهم محدودی به استان‌ها واگذار می‌شود. به عنوان نمونه، حدود ۸۵ درصد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به صورت ملی و تنها ۱۵ درصد به صورت استانی تخصیص می‌یابد [۳]. در چنین شرایطی، مسئله ظرفیت نهاد شورای اسلامی استان برای کاستن از تمرکز صرفاً یک بحث نهادی یا حقوقی نیست، بلکه برآمده از ضرورتی تاریخی برای بازنگری در الگوی حکمرانی کشور بوده؛ الگویی که اکنون بیش از هر زمان دیگری نیازمند بازتعریف رابطه مرکز و استان‌هاست.

مطالعه عمده پژوهش‌های انجام شده در حوزه تمرکززدایی و بررسی نقش نهادهای متولی این امر در ایران، بیانگر آن است که بسیاری از رویکردهای رایج در تحلیل تمرکززدایی، عمدتاً بر شناسایی نارسایی‌ها و ضعف‌های نهادی متمرکز شده‌اند و راه‌حل را در ایجاد نهادهای جدید یا اصلاحات ساختاری پرهزینه جست‌وجو می‌کنند. پژوهش حاضر با اتخاذ رویکردی متفاوت، بر این منوط استوار بوده که تمرکززدایی در ایران نه از مسیر حذف یا جایگزینی نهادهای موجود، بلکه از مسیر فعال‌سازی ظرفیت‌های بالقوه نهادهای میانی موجود، به ویژه شورای اسلامی استان، در چارچوب پیشبرد حکمرانی چندسطحی در ایران امکان‌پذیر است.

در این راستا، این پژوهش که از نظر هدف، کاربردی و از حیث ماهیت، توصیفی - تحلیلی بوده و با رویکرد کیفی انجام شده، در چارچوب و الگوی تحلیلی SOAR سامان یافته است. این رویکرد به جای تمرکز بر کاستی‌ها و تهدیدها، بر شناسایی ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و آینده مطلوب نهادی تأکید دارد و با ماهیت موضوع تمرکززدایی و حکمرانی چندسطحی سازگاری بیشتری دارد.

از این منظر، پرسش محوری پژوهش حاضر آن است که چه ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه‌ای در شورای اسلامی استان وجود دارد که می‌تواند آن را به موتور نهادی تمرکززدایی در نظام حکمرانی ایران تبدیل کند؟ پژوهش از طریق مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای با بهره‌گیری از چارچوب SOAR و تحلیل داده‌ها به روش تحلیل مضمون، ضمن شناسایی منابع درونی تحول در این نهاد، فرصت‌های نهادی و سیاستی ارتقای نقش آن را تبیین کرده و تصویری آینده‌محور از جایگاه شورای استان در بازتعریف رابطه مرکز و استان‌ها ارائه داده است؛ تصویری که می‌تواند به کاهش تمرکز تصمیم‌گیری، افزایش کارآمدی حکمرانی منطقه‌ای و تقویت پاسخگویی عمومی بینجامد.



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره «طرح افزایش کارآمدی شوراهای اسلامی استان‌ها» که به شماره مسلسل ۱۰۲۱۴ منتشر شده است آمده است: «از سال ۱۳۶۱ که نخستین قانون شوراهای مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید تا سال ۱۳۷۵ که قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تصویب شد، و از آن پس با تشکیل شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور تاکنون، قوانین و مقررات ناظر به شوراهای بارها دچار تغییر و اصلاح شده است. البته روند این تغییرها همواره به سمت کاهش اختیارات شوراهای همه سطوح بوده است. در حال حاضر، شوراهای در قوانین و مقررات موجود به ارکانی اساسی و عمدتاً مشورتی تبدیل شده‌اند که نقش آنها تمرکززدایی از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی نهادهای مرکزی نیست، بلکه گونه‌ای تراکم‌زدایی از مجموعه‌ای از اختیارات حاشیه‌ای نهادهای دولتی مرکزی و نمایندگان آنها در استان‌ها بوده که با هزینه‌های سنگین بردوش شوراهای شهر و روستا بنا شده است. البته اهمیت سیاسی تشکیل شوراهای مشارکت دادن مردم در برخی امور محلی و ملزم شدن مأموران دولت به رعایت تصمیمات آنها قابل انکار نبوده، اما این مشارکت‌ها به گونه‌ای نیست که ساختار اداری کشور به شکل عینی نامتمرکز شود». در این گزارش آمده است: «در قانون موجود، وظایف و اختیارات شورای استان محدود به بررسی مسائل و مشکلات استان، ارائه پیشنهادها لازم به شورای عالی استان‌ها، نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها، ایجاد ارتباط و هماهنگی میان شوراهای شهرستان در محدوده استان و... است و این اختیارات و وظایف، ماهیتی الزام‌آور برای نهادها و سازمان‌های دولتی دیگر ندارد. اما در طرح موجود، اختیارات تعریف شده ماهیتی الزام‌آور برای نهادهای دیگر داشته و باعث می‌شود شورای استان از یک نهاد مشورتی غیر مؤثر به نهادی نظارتی قوی و مؤثر در سطح استان تبدیل شود».

۲-۲. سوابق تقنینی

درباره سوابق تقنینی مرتبط با شوراهای اسلامی استان می‌توان به

اصول «۷» و «۱۰۰» قانون اساسی و ماده (۱۱۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اشاره داشت. در اصل «۷» قانون اساسی آمده است: «طبق دستور قرآن کریم: (وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ) (و شاورْهُمْ فِی الْأَمْرِ)، شوراهای مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند».

در اصل «۱۰۰» تأکید شده است: «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. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

در ماده (۱۱۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به وظایف و اختیارات شورای استان اشاره شده است که از جمله می‌توان به بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادها لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها، نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها در محدوده استان، ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف و حل و فصل اختلافات شوراهای سطح استان، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست، همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط، تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای

شهرداری‌های استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذی‌ربط و انجام پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی، نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداری‌ها با انتخاب حسابرس رسمی اشاره داشت.

استان، نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان، عضویت رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی، نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک

۳. جایگاه شورای اسلامی استان در فرایند تمرکززدایی

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، وظایفی همچون بررسی مسائل و مشکلات استان، ارائه پیشنهاد برای توزیع عادلانه منابع، نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی، هماهنگی میان شوراهای شهرستان و نظارت بر حساب‌های شهرداری‌ها و سازمان همیاری استان را بر عهده دارد. افزون بر این، حضور رئیس شورای استان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، هر چند بدون حق رأی، نشان‌دهنده پیوند نهادی این شورا با نظام برنامه‌ریزی استانی است. با این حال، اگرچه شورای استان از حیث حقوقی و قانونی واجد مجموعه‌ای از اختیارات نظارتی، مشورتی و هماهنگ‌کننده است، اما این اختیارات عمدتاً ماهیتی غیر الزام‌آور داشته و فاقد پشتوانه اجرایی مستقل‌اند. تفسیر غالب از اختیارات شوراها، آنها را بیشتر در مقام نهادهای مشورتی و استطلاعی قرار داده است تا نهادهای تصمیم‌ساز الزام‌آور. از این رو، شورای استان علی‌رغم برخورداری از جایگاه پیش‌بینی شده در قانون اساسی و قوانین عادی، در عمل به بازیگری حاشیه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری و تخصیص منابع در سطح استان بدل شده است.

بر این اساس، مسئله اصلی نه نبود قانون و فقدان نهاد شورا در معماری حکمرانی، بلکه بلااستفاده ماندن ظرفیت‌های نهادی آنهاست. شورای اسلامی استان در تفسیری موسع از منظر حقوقی واجد قابلیت ایفای نقش در کاهش تمرکز تصمیم‌گیری و تقویت حکمرانی منطقه‌ای بوده، اما از منظر نهادی هنوز به بازیگری بالفعل در این فرایند تبدیل نشده است. همین شکاف میان ظرفیت حقوقی و کارکرد نهادی، نقطه عزیمت پژوهش حاضر را شکل می‌دهد و توجیه‌کننده تمرکز آن بر شناسایی و فعال‌سازی ظرفیت‌های شورای استان در چارچوب حکمرانی چندسطحی است.

با پیروزی انقلاب اسلامی ایران، شوراها به‌عنوان یکی از نهادهای محوری تحقق تمرکززدایی و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش مطرح شدند [۴]. این رویکرد هم در عرصه عمل و هم در نظر قابل مشاهده است. در عرصه عملی، شکل‌گیری شوراهای انقلابی، شوراهای محلی و اداری و طرح‌های اولیه اداره امور محلی در سال‌های ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸، نشان‌دهنده جایگاه برجسته شوراها در اندیشه سیاسی آغازین جمهوری اسلامی است.^۱ در عرصه نظری نیز، تأکیدهای مکرر بنیان‌گذار جمهوری اسلامی بر شوراها به‌مثابه نهادی برخاسته از اراده مردم، زمینه نهادی شدن این رویکرد را در ساختار حقوقی کشور فراهم کرد [۲].

این نگاه در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ به‌رغم کاستی‌ها در پاسخگویی کامل به مطالبات جامعه آن روز در زمینه شوراها و تمرکززدایی، به‌طور مشخص ذیل سه اصل از فصل کلیات و تمام اصول فصل هفتم تثبیت شد؛ به‌گونه‌ای که شوراها نه تنها به‌عنوان سازوکار مشارکت محلی، بلکه به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به رسمیت شناخته شدند. قانون اساسی با اختصاص فصلی مستقل به شوراها، اداره امور روستا، شهر، شهرستان و استان را با نظارت شوراهای منتخب مردم محقق دانسته و مقامات اجرایی را در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها کرده است. بدین ترتیب، شوراها در سطح حقوق اساسی از جایگاهی برخوردار شدند که می‌توان آن را بالقوه واجد کارکرد تمرکززدایانه دانست.

در این میان، شورای اسلامی استان به‌عنوان نهاد میانی، میان شوراهای شهرستان و شورای عالی استان‌ها، جایگاهی ویژه در ساختار شوراها دارد. این شورا از نمایندگان شوراهای شهرستان تشکیل می‌شود و به‌موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب

۱. در این خصوص می‌توان به تشکیل شورای انقلاب، شوراهای اداری، کارگری و سازمانی سامان‌دهنده اعتراضات علیه رژیم پهلوی اول، سپس شوراهای اداره سازمان‌ها، شورای محلی سنندج در فروردین‌ماه ۱۳۵۸، طرح ۱۴ ماده‌ای شوراها از سوی آیت‌الله طالقانی، تصویب «قانون شوراهای محلی» در دولت موقت و شورای انقلاب و اجرای آن در مهرماه ۱۳۵۸ اشاره کرد.



۴. رویکرد SOAR به عنوان چارچوب سیاستی پژوهش



سیاستگذاری از این پرسش شروع می‌شود که نهاد یا نظام مورد نظر چه توانمندی‌هایی دارد که تاکنون به درستی به کار گرفته نشده‌اند و چگونه می‌توان این توانمندی‌ها را در خدمت اهداف کلان حکمرانی قرار داد؟ پژوهش‌ها نشان می‌دهد که چنین رویکردی موجب افزایش مشارکت ذی‌نفعان، کاهش مقاومت نهادی در برابر تغییر و تقویت حس مالکیت نسبت به سیاست‌های طراحی شده می‌شود نه اینکه این تصمیم، سیاست یا برنامه‌ای بوده که از بالا به آنها تحمیل شده است [۹].

از حیث روش شناختی، SOAR بر مشارکت طیف وسیعی از کنشگران سازمانی یا نهادی تأکید دارد و فرایند تحلیل را از یک فعالیت صرفاً مدیریتی به تعاملی تبدیل می‌کند. در این رویکرد، راهبرد نه محصول تصمیم‌گیری سلسله‌مراتبی، بلکه حاصل گفت‌وگوی نهادی پیرامون قوت‌ها، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج است [۱۰]. این ویژگی SOAR را به ابزاری مناسب برای تحلیل نهادهایی با ماهیت مشارکتی، همچون شوراهای، تبدیل می‌کند.

در پژوهش حاضر، رویکرد SOAR به عنوان چارچوب سیاستی برای تحلیل ظرفیت نهادی شورای اسلامی استان به کار گرفته شده است. منطق استفاده از این رویکرد آن است که ادبیات غالب تمرکززدایی در ایران عمدتاً بر نارسایی‌ها و موانع نهادی تمرکز کرده و راه‌حل را در ایجاد نهادهای جدید یا اصلاحات ساختاری پرهزینه جست‌وجو می‌کند. در مقابل، رویکرد SOAR این امکان را فراهم می‌آورد که شورای اسلامی استان نه به مثابه نهادی ناکارآمد، بلکه به عنوان نهادی واجد ظرفیت‌های بالقوه برای ایفای نقش تمرکززدایانه تحلیل شود.

در این چارچوب، نقاط قوت به ظرفیت‌های قانونی، نظارتی، هماهنگ‌کننده و نمایندگی شورای استان اشاره دارد؛ فرصت‌ها به شرایط نهادی داخلی، کارکردی و فشار ناشی از ناکارآمدی

تحلیل SOAR یکی از رویکردهای نوین در برنامه‌ریزی راهبردی و طراحی سیاست عمومی است که بر شناسایی و تقویت ظرفیت‌های مثبت سازمان یا نهاد تمرکز دارد. این رویکرد نخستین بار به طور نظام‌مند توسط ژاکلین استاوروس^۱ و جینا هینریش^۲ معرفی شد و ریشه در نظریه «پژوهش قدرشناسانه/ارج‌گذار»^۳ دارد. نظریه‌ای است که موجب گذار به چارچوبی نو برای پشتیبانی از تحلیل، تدوین و برنامه‌ریزی راهبردی شد و با بهره‌گیری از مؤلفه‌های «قوت‌ها» (S) و «فرصت‌ها» (O) در مدل SWOT،^۴ الگوی SOAR را شکل داد [۵] و به جای تمرکز بر مسائل و کاستی‌ها، بر کشف منابع درونی تحول و قابلیت‌های موجود برای تغییر تأکید می‌کند [۶].

در چارچوب SOAR، تحلیل وضعیت سازمان یا نهاد نه بر مبنای ضعف‌ها و تهدیدها، بلکه بر اساس چهار مؤلفه اصلی صورت می‌گیرد: نقاط قوت،^۵ فرصت‌ها،^۶ آرمان‌ها یا چشم‌اندازها^۷ و نتایج.^۸ منطق این رویکرد آن است که راهبرد مؤثر زمانی شکل می‌گیرد که ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه درون سازمان یا نهاد، در تعامل با فرصت‌های محیطی، به تصویر روشنی از آینده مطلوب پیوند بخورند و این تصویر در قالب نتایج قابل‌سنجش عملیاتی شود [۷]. برخلاف تحلیل SWOT که بر شناسایی ضعف‌ها و تهدیدها در کنار قوت‌ها و فرصت‌ها تأکید دارد، رویکرد SOAR مبتنی بر این فرض است که تمرکز بر کاستی‌ها غالباً به تولید راهبردهای تدافعی و محافظه‌کارانه می‌انجامد، در حالی که تمرکز بر قوت‌ها و آرمان‌ها می‌تواند به راهبردهای توسعه‌ای و تحول‌محور منجر شود [۸]. از این منظر، SOAR نه ابزاری صرفاً تشخیصی، بلکه چارچوبی برای «طراحی آینده» است؛ آینده‌ای که بر مبنای قابلیت‌های موجود اما هنوز بالفعل نشده ترسیم می‌شود [۶].

در سطح سیاستگذاری عمومی، کاربرت SOAR به این معناست که به جای آغاز تحلیل از ناکارآمدی‌ها و شکست‌ها،

1. Jacqueline Stavros
2. Gina Hinrichs
3. Appreciative Inquiry
4. Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
5. Strengths
6. Opportunities
7. Aspirations
8. Results

منطقه‌ای مربوط می‌شود. بدین ترتیب، SOAR در این پژوهش چارچوبی تحلیلی برای بازتعریف نقش نهادی شورای استان در فرایند تمرکززدایی تلقی می‌شود.

تمرکزگرایی؛ آرمان‌ها به تصویر مطلوب از جایگاه شورای استان در حکمرانی چندسطحی؛ و نتایج به پیامدهای قابل تحقق در کاهش تمرکز تصمیم‌گیری، تقویت پاسخگویی محلی و ارتقای حکمرانی

۵. تحلیل SOAR ظرفیت نهاد شورای اسلامی استان در روند تمرکززدایی

در فصل هفتم و اصل «۱۰۰»، قانون اساسی شوراهای را ابزار «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی» معرفی می‌کند که نشان‌دهنده تلقی آنها به عنوان سازوکار تحقق حکمرانی محلی است. افزون بر این، اصول «۱۰۱» و «۱۰۲» با پیش‌بینی شورای عالی استان‌ها و اعطای حق ارائه طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی، امکان اثرگذاری شوراهای را بر فرایند سیاستگذاری ملی به رسمیت می‌شناسد. اصل «۱۰۳»، مقامات کشوری را ملزم به رعایت تصمیمات شورا (در حدود اختیارات) می‌کند و اصل «۱۰۵» تصمیمات را مشروط به عدم مغایرت با موازین اسلام می‌داند.

این مواد، چارچوبی حقوقی را برای تقویت تعامل دوسویه میان شوراهای محلی مانند شورای استان و دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌آورند و بر لزوم پاسخگویی مقامات اجرایی به نهادهای مردمی تأکید دارند. از منظر سیاستگذاری نیز، این سطح از شناسایی حقوقی نشان می‌دهد که مسئله شورای استان، نه فقدان مشروعیت حقوقی، بلکه عدم بهره‌برداری مؤثر از ظرفیت‌های مصرح قانونی است.

۲-۱-۵. گستره وظایف نهادی در قوانین عادی و نقش

واسط و میانجی سرزمینی

شورای اسلامی استان، به عنوان عالی‌ترین مرجع شورایی در سطح استان و متشکل از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان، واجد ظرفیتی نهادی برای ایفای نقش «میانجی و هماهنگ‌کننده سرزمینی» در ساختار حکمرانی محلی است. این شورا به موجب جایگاه ساختاری خود، می‌تواند نقش واسط نهادی میان شوراهای شهرستان، شهر و روستا را ایفا کرده و از بروز تعارضات محلی، پراکندگی تصمیم‌گیری‌ها و رقابت‌های فرساینده در سطح استان جلوگیری کند [۱۱].

قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و

با اتکا به چارچوب SOAR، ظرفیت‌های شورای اسلامی استان در چهار بُعد نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و پیامدها تحلیل می‌شود. تمرکز اصلی این تحلیل بر شناسایی منابع درونی و بیرونی تحول نهادی شورا و امکان ایفای نقش آن در روند تمرکززدایی تدریجی در نظام حکمرانی ایران است. در گام نخست، نقاط قوت این نهاد به عنوان منابع بالفعل اما کم‌فعال شده بررسی می‌شود.

۱-۵. نقاط قوت: ظرفیت‌های بالفعل اما کم‌فعال شده شورای اسلامی استان

از منظر رویکرد SOAR، نقاط قوت نه به معنای وضعیت مطلوب بالفعل، بلکه به مثابه «منابع درونی تحول نهادی» تلقی می‌شوند؛ یعنی ظرفیت‌هایی که وجود دارند اما به طور نظام‌مند در خدمت تحقق اهداف حکمرانی قرار نگرفته‌اند [۱۶]. بررسی چارچوب‌های حقوقی و نهادی شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که شورای اسلامی استان واجد مجموعه‌ای از ظرفیت‌های حقوقی، نهادی و کارکردی است که در صورت فعال‌سازی می‌تواند به موتور نهادی تمرکززدایی تدریجی در ایران بدل شود که در ادامه به مرور برخی از آنها می‌پردازیم.

۱-۱-۵. پشتوانه صریح قانون اساسی و شناسایی شورا به عنوان رکن حکمرانی و تصمیم‌گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختصاص یک فصل کامل (از ۱۴ فصل) و ۹ اصل مستقیم (اصول «۶»، «۷»، «۱۲» و «۱۰۰» تا «۱۰۶») از ۱۷۷ اصل به شوراها، جایگاهی کم‌نظیر برای این نهاد در ساختار حکمرانی کشور پیش‌بینی کرده است. بنابراین آنها را به عنوان یکی از راهکارهای اصلی اداره امور کشور بر پایه آرای عمومی (اصل «۶») و ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور (اصل «۷») می‌داند که بر اساس اصل «۱۲» قانون اساسی، اختیار دارند مقررات محلی را در حدود اختیارات تنظیم و اجرا کنند.



۳-۱-۵. ظرفیت‌های چندبُعدی نظارتی، مشورتی، هماهنگی و مشارکتی شورای اسلامی استان

شورای اسلامی استان بر پایه چارچوب حقوقی منسجم مندرج در اصول «۶»، «۷»، «۱۰۰» و «۱۰۳» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز مواد (۱۳)، (۱۱۵)، (۱۳۰) و (۱۳۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (با اصلاحات تا ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)، واجد مجموعه‌ای از ظرفیت‌های نهادی مکمل است که آن را به ابزاری بالقوه برای پیشبرد تمرکززدایی تبدیل می‌کند. این ظرفیت‌ها شامل چهار بُعد اصلی نظارتی، مشورتی، هماهنگی و مشارکتی است که در تعامل با یکدیگر، حلقه‌ای غیرمتمرکز از حکمرانی محلی را شکل می‌دهند و امکان انتقال تدریجی بخشی از قدرت تنظیم‌گری از سطح ملی به استانی را فراهم می‌کند.

نخست، **ظرفیت نظارتی** شورای استان، مبتنی بر بندهای «۲»، «۴»، «۶»، «۸» و «۹» ماده (۱۱۵) قانون شوراها و نیز اصول «۱۰۰» و «۱۰۳» قانون اساسی، این نهاد را موظف به نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای عالی استان‌ها، مشارکت در نظارت بر طرح‌های عمرانی ملی و استانی، نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان، حسابرسی درآمد و هزینه شهرداری‌ها و نظارت بر اجرای بودجه‌های استانی و نحوه هزینه‌کرد آن می‌کند. این مجموعه اختیارات، یک سازوکار نظارتی نیمه‌ساختار یافته ایجاد می‌کند که وابستگی به کنترل کاملاً متمرکز را کاهش داده و از طریق مطالبه گزارش‌های منظم از دستگاه‌های اجرایی و نهادهای محلی، شفافیت مالی و پاسخگویی محلی را تقویت می‌کند. در نتیجه، جهت‌گیری منابع عمومی به سوی اولویت‌های بومی تسهیل می‌شود و امکان اصلاح ناکارآمدی‌های ناشی از سیاستگذاری متمرکز فراهم می‌آید.

دوم، **ظرفیت مشورتی** شورای استان که ریشه در بند «۱» ماده (۱۱۵) قانون شوراها (بررسی مسائل استان و ارائه پیشنهاد برای رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات)، بند «۷» همان ماده (عضویت رئیس شورا در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی)، ماده (۱۳) قانون شوراها (الزام حضور مقامات اجرایی در جلسات شورا) و اصل «۷» قانون اساسی دارد، این نهاد را به مرجع عالی مشورتی در سطح استان تبدیل می‌کند. از این رهگذر، شورا می‌تواند

انتخاب شهرداران، مشخصاً شورای استان را واجد وظایفی چون نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی، ایجاد هماهنگی میان شوراهای شهرستان‌ها، پیگیری مسائل مشترک استان و ارائه نظر مشورتی درباره برنامه‌های توسعه‌ای می‌داند. براساس ماده (۱۱۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی (اصلاحات تا ۱۴۰۳/۱۲/۱۹) و وظیفه کلیدی را صراحتاً واگذار کرده: بررسی مسائل استان و پیشنهاد توزیع عادلانه منابع به شورای عالی استان‌ها (بند «۱»)، نظارت بر اجرای مصوبات شورای عالی (بند «۲»)، هماهنگی و حل اختلافات شوراهای شهرستان (بند «۳»)، همکاری در نظارت بر طرح‌های عمرانی (بند «۴»)، تصویب بودجه دبیرخانه (بند «۵»)، نظارت بر شوراهای شهرستان و مصوبات خود (بند «۶»)، عضویت در شورای برنامه‌ریزی بدون حق رأی (بند «۷») و نظارت حسابرسی بر شهرداری‌ها و سازمان همیاری (بندهای «۸» و «۹»).

ماده (۱۳۰) همین قانون بر الزام استانداران، فرمانداران و بخشداران بر دعوت از نمایندگان شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به‌عنوان عضو ناظر در کلیه شوراها و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (به استثنای کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه‌ای تشکیل می‌شوند، تأکید دارد و ماده (۱۳) هم با دعوت اجباری مقامات اجرایی به جلسات شورا، این پشتیبانی را عملیاتی می‌سازد.

این مجموعه وظایف، شورای استان را در موقعیت نهادی خاصی قرار می‌دهد؛ نهادی که هم پیوند افقی میان نهادهای منتخب محلی و نهادهای اجرایی برقرار کرده و شورای استان را به کانون هم‌افزایی نهادی در سطح استان تبدیل می‌کند؛ و هم از طریق پیوند عمودی به واسطه ارتباط ساختاری با شورای عالی استان‌ها، نقش حلقه واسط میان سطوح محلی و ملی را ایفا کرده است. بدین معنا که مسائل و مطالبات شهرستان‌ها -مانند نابرابری‌های فضایی و نیازهای توسعه‌ای- می‌توانند از کانال شورای استان به سطح سیاستگذاری کلان منتقل شوند. چنین سازوکاری شورای استان را به کانال نهادمند انتقال مطالبات سرزمینی از پایین به بالا و برعکس تبدیل می‌کند؛ ظرفیتی که در سایر نهادهای اجرایی استانی به این شکل وجود ندارد و می‌تواند به کاهش تمرکز تصمیم‌سازی در سطح ملی منجر شود.

رفاهی و پیشنهاد توزیع عادلانه امکانات)، ماده (۱۳۰) همان قانون (الزام مقامات اجرایی به رعایت مصوبات شورا) و اصل «۶» قانون اساسی (اداره امور بر پایه آرای عمومی) استوار است، امکان ورود اراده و مطالبات محلی به فرایند تصمیم‌گیری عمومی را فراهم می‌کند. این ظرفیت، شورا را به نهادی واسط میان جامعه محلی و دولت مرکزی تبدیل می‌کند و بستر انتقال تدریجی قدرت از سطح ملی به استانی را، بدون برهم‌زدن انسجام دولت، مهیا می‌کند. از این منظر، شورا نقشی فراتر از نهاد اداری ایفا کرده و به ابزار تقویت دموکراسی محلی و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای بدل می‌شود.

در مجموع، هم‌افزایی این چهار ظرفیت؛ نظارت به عنوان ابزار کنترل، مشورت به مثابه ساز و کار جهت‌دهی، هماهنگی به منزله عامل انسجام و مشارکت به‌عنوان منبع مشروعیت، شورای اسلامی استان را به نهادی بالقوه برای پیشبرد تمرکززدایی واقعی در چارچوب حقوق اساسی کشور تبدیل می‌کند. این ویژگی درونی، یکی از مهم‌ترین نقاط قوت نهادی شورا محسوب می‌شود که می‌تواند مبنای بازتعریف نقش آن به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر میانی در حکمرانی استانی قرار گیرد.

۴-۱-۵. تجربه نهادی مستمر و شبکه ارتباطی گسترده

شوراها در ایران از سابقه‌ای تاریخی و نهادینه شده در ساختار حکمرانی برخوردارند که به آنها عمق نهادی و مشروعیت تاریخی می‌بخشد. این سابقه، بستری پایدار برای ایفای نقش واسط میان سطوح محلی و ملی فراهم کرده و شوراهای استان را به کانالی نهادمند برای انتقال مسائل سرزمینی به سطح سیاستگذاری کلان تبدیل می‌کند.

ریشه‌های نهادی شوراها به دوران مشروطه بازمی‌گردد؛ زمانی که اصل عدم تمرکز اداری و تقسیم قدرت میان حکومت مرکزی و محلی به‌عنوان یکی از دستاوردهای اصلی نهضت مشروطه مطرح شد. تصویب «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» و «قانون بلدیّه» در اوایل قرن ۱۴ شمسی [۱۲]، اداره امور محلی را به انجمن‌ها واگذار کرد و حیات نهادی شوراها را در نظام حقوق عمومی ایران بنیان نهاد. این قوانین، شوراها را از همان ابتدا به‌عنوان ساز و کاری برای اداره محلی و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری تثبیت کردند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شوراها جایگاه صریح و کم‌نظیری در قانون اساسی یافتند. اصول «۱۰۰» تا «۱۰۳»، شوراها را ابزار

در حوزه‌های عمرانی، اقتصادی، فرهنگی، کشاورزی و حمل‌ونقل، پیشنهادهای سیاستی خود را به استاندار و شورای عالی استان‌ها و حتی مجلس شورای اسلامی منتقل کند. این نقش مشورتی، بومی‌سازی سیاست‌های ملی را ممکن ساخته و از یک‌جانبه‌گرایی تصمیم‌گیری در مرکز به‌ویژه از طریق ورود نظام‌مند مطالبات محلی به فرایند سیاستگذاری کلان جلوگیری می‌کند.

سوم، **ظرفیت هماهنگی** شورای استان، مبتنی بر بند «۳» ماده (۱۱۵) قانون شوراها (ایجاد ارتباط و هماهنگی میان شوراهای شهرستان و حل اختلافات غیرقضایی)، بند «۵» همان ماده (تصویب و تفریغ بودجه دبیرخانه شورا) و ماده (۱۳۰) (حضور مقامات اجرایی در جلسات شورا)، شورا را به میانجی نهادی و هماهنگ‌کننده نهادی در سطح استان تبدیل می‌کند. در بسیاری از کشورها نبود یک نهاد هماهنگ‌کننده بین سطوح محلی به تشتت و ضعف ساختاری در تمرکززدایی منجر می‌شود. شورای استان در ایران این خلأ را کم کرده و می‌تواند نقش استان به‌عنوان واحد حکومت‌گری را تقویت کند.

شورا با ایجاد ارتباط، هماهنگی و حل و فصل اختلافات میان شوراهای شهرستان و سایر شوراهای محلی، در جایگاه یک «میانجی نهادی» قرار می‌گیرد. این نقش از بروز تعارضات محلی جلوگیری کرده و زمینه هم‌افزایی میان تصمیمات و برنامه‌های محلی را فراهم می‌کند.

همچنین، هماهنگی میان شوراهای شهرستان در محدوده استان برای اجرای برنامه‌های محلی و هماهنگی در اجرای مصوبات شورای عالی استان‌ها، شورا را به حلقه اتصال میان سطوح مختلف حکمرانی محلی تبدیل می‌کند. این ظرفیت هم‌افزایانه، به‌ویژه در اجرای پروژه‌های فرامحلی و برنامه‌های توسعه‌ای در سطح استان، بستر لازم را برای تسهیل جریان اطلاعات، همسوسازی سیاست‌ها و انسجام‌بخشی به عملکرد دستگاه‌های اجرایی استانی فراهم می‌آورد. با تقویت انسجام در ساختار حکمرانی محلی، زمینه بازتوزیع نسبی اختیارات تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطوح زیرملی فراهم شده و از تمرکزگرایی در فرایندهای سیاستگذاری و اجرا کاسته می‌شود.

چهارم، **ظرفیت مشارکتی** شورای استان که بر بندهای «۱» و «۴» ماده (۱۱۵) قانون شوراها (مشارکت در تهیه برنامه‌های عمرانی و



سطح ملی بدل می‌کند. در نتیجه، تقویت شورای استان می‌تواند بدون تحمیل بار نهادی جدید، به بهبود کارآمدی حکمرانی استانی و تحقق تمرکززدایی تدریجی منجر شود. یکی از مهم‌ترین نقاط قوت شورای استان از منظر سیاستگذاری آن است که بخش عمده ناکارآمدی‌های آن را می‌توان از طریق اصلاح قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها و سازوکارهای اجرایی برطرف کرد. به عبارتی دقیق‌تر، شورای استان با بازتعریف رابطه با استاندار، تقویت ضمانت اجرای نظارت و الزام‌آور کردن حداقلی برخی کارکردها می‌تواند کارآمدتر شود. این ویژگی، شورای استان را به گزینه‌ای کم‌هزینه و واقع‌گرایانه برای پیشبرد تمرکززدایی تدریجی در چارچوب دولت واحد تبدیل می‌کند.

۲-۵. فرصت‌ها

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ارتقای نقش شورای اسلامی استان در نظام حکمرانی، برخلاف برخی برداشت‌های رایج، ضرورتاً مستلزم بازنگری در قوانین و اسناد سیاستی بالادستی یا ایجاد نهادهای جدید نیست. بخش عمده محدودیت‌های موجود، نه ناشی از فقدان اختیار حقوقی، بلکه حاصل ضعف در طراحی نهادی، ابهام در سازوکارهای اجرایی و گسست شورا از فرایندهای تصمیم‌سازی استانی است؛ مسائلی که عمدتاً در سطح قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اجرایی قابل اصلاح‌اند. این ویژگی سبب می‌شود مسئله شورای استان به مثابه یک طراحی نهادی و سیاستی قابل مداخله فهم شود. از این منظر، در کنار منابع درونی و ظرفیت‌های نهادی، محیط بیرونی نیز فرصت‌هایی را برای ارتقای نقش شورای اسلامی استان فراهم کرده است. در ادامه، برخی از مهم‌ترین فرصت‌های فراروی این نهاد به اختصار مرور می‌شود.

۱-۲-۵. امکان فعال‌سازی ظرفیت‌های مغفول قانون اساسی بدون اصلاح متن آن

اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول «۱۰۰» تا «۱۰۶»، نقش شوراها را در اداره امور محلی به رسمیت شناخته است، اما شکاف قابل توجهی میان «روح این اصول» و «ترجمان نهادی آنها» در قوانین عادی وجود دارد. به عنوان نمونه، اصل «۱۰۰» شوراها را ابزار پیشبرد امور اجتماعی، اقتصادی و عمرانی می‌داند، حال آنکه در عمل، این نقش به سطحی مشورتی و غیر الزام‌آور تقلیل یافته است. نمونه دیگر، تفسیر مضیق از عملکرد

اداره امور محلی، برخوردار از حق ارائه طرح به مجلس از طریق شورای عالی استان‌ها و واجد مصوبات لازم‌الاجرا (در حدود قانون) معرفی کردند. برگزاری نخستین دوره انتخابات شوراها در سال ۱۳۷۸ و استمرار آن در شش دوره متوالی، شوراها را به نهادی پایدار با تجربه انباشته سازمانی بدل کرده؛ نهادی که شبکه‌ای گسترده از ارتباطات با شوراها، شهرستان، شهر و روستا ایجاد کرده و در طول زمان، حافظه نهادی و رویه‌های کاری خاص خود را شکل داده است.

از منظر تحلیلی، این تجربه تاریخی پیوسته یک «سرمایه نهادی» محسوب می‌شود؛ نهادی که هم مشروعیت تاریخی دارد، هم پشتوانه حقوقی و هم شبکه ارتباطی گسترده در سطوح محلی. در منطق SOAR، این تجربه تاریخی نه یک توصیف صرف، بلکه یک منبع تغییر است؛ زیرا امکان تمرکززدایی شناختی و اطلاعاتی را فراهم کرده و به جای تکیه انحصاری بر داده‌های بخشی و اداری، دانش میدانی و مطالبات واقعی مناطق را وارد فرایند تصمیم‌سازی ملی می‌کند. در نتیجه، شوراها می‌توانند نقش پل نهادی میان «تجربه محلی» و «سیاست ملی» را ایفا کرده و بدون ایجاد گسست نهادی، به ارتقای کیفیت سیاستگذاری و کاهش شکاف مرکز-پیرامون کمک کنند.

۵-۱-۵. مشروعیت نمایندگی و سرمایه اجتماعی سرزمینی

هر چند اعضای شورای استان به‌طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند، اما از دل شوراها، منتخب شهرستان‌ها شکل می‌گیرد و از این حیث واجد نوعی مشروعیت نمایندگی مضاعف است. این ویژگی امکان پیوند تصمیمات استانی با افکار عمومی محلی را فراهم می‌کند. در شرایط کاهش اعتماد عمومی به نهادهای اجرایی، این پیوند نمایندگی می‌تواند به افزایش پذیرش اجتماعی سیاست‌های استانی و کاهش مقاومت محلی در برابر برنامه‌های توسعه‌ای بینجامد.

در جمع‌بندی این بخش باید گفت از منظر رویکرد SOAR، شورای اسلامی استان واجد مجموعه‌ای از منابع درونی تحول‌نهادی است که تاکنون به صورت نظام‌مند فعال نشده‌اند. پشتوانه حقوق اساسی، کارکردهای چهارگانه حکمرانی، موقعیت میانجی نهادی، تجربه انباشته و مشروعیت نمایندگی، این نهاد را به گزینه‌ای مناسب برای ایفای نقش تنظیم‌گر سرزمینی و کاهش تمرکز تصمیم‌گیری در

۳-۲-۵. باز تعریف رابطه نهادی شورای استان با استانداری

یکی از موانع اساسی کارآمدی شورای استان، ابهام در رابطه آن با استاندار به عنوان نماینده حکومت مرکزی در استان است. تمرکز همزمان نقش اجرایی و نقش ناظر قانونی در مقام استاندار، عملاً توازن نهادی را به سود قوه مجریه برهم زده است. این وضعیت، فرصتی برای اصلاح نهادی فراهم می‌کند که می‌تواند از طریق:

- تفکیک نقش «نظارت قانونی» از «مدیریت اجرایی»؛
- تبدیل اختیار اعتراض استاندار به سازوکاری مستند، محدود و زمان‌مند؛

■ پیش‌بینی مرجع بی‌طرف برای حل اختلافات شورا و دستگاه اجرایی تحقق یابد. چنین اصلاحی بدون تضعیف دولت مرکزی، جایگاه شورای استان را از نهادی قابل تعلیق به قابل انکار تقامی دهد.

۴-۲-۵. استفاده از شورای استان به عنوان نهاد تنظیم‌گر

سرزمینی

بسیاری از مسائل استانی، ماهیتی میان‌بخشی و فرامحلی دارند و از توان یک دستگاه اجرایی منفرد خارج‌اند. ترکیب نمایندگی شورای استان و پیوند آن با شوراهای شهرستان، این نهاد را واجد ظرفیتی منحصر به فرد برای ایفای نقش تنظیم‌گر سرزمینی می‌کند؛ نقشی که در حوزه‌هایی مانند اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی، حل تعارضات میان شهرستان‌ها و همراستاسازی برنامه‌های محلی با سیاست‌های کلان ملی محقق شده، بدون آنکه شورا به نهاد اجرایی یا قانونگذار تبدیل شود. شایان ذکر است در چارچوب نظری حکمرانی چندسطحی،^۱ نهادهای میانی مانند شوراهای استان زمانی کارآمد تلقی می‌شوند که نقش واسطه‌نهادی، انتقال‌دهنده منافع محلی و هم‌ترازکننده سیاست‌ها را ایفا کنند [۱۶].

۵-۲-۵. ارتقای حکمرانی استانی بدون افزایش هزینه

نهادی

شورای استان دارای ساختار قانونی موجود، شبکه نهادی تثبیت شده و تجربه اجرایی مستمر است. از این رو، فعال‌سازی آن از منظر مالی و نهادی کم‌هزینه‌تر از ایجاد نهادهای جدید یا توسعه بوروکراسی دولتی است. تقویت دبیرخانه شورا، شفاف‌سازی فرایندها و الزام‌آور کردن حداقلی برخی کارکردها می‌تواند بدون تحمیل بار نهادی جدید، به بهبود کیفیت حکمرانی استانی کمک کند.

«نظارتی» شوراهای در همین اصل «۱۰۰» است. توضیح آنکه در قانون اساسی، ۱۵ بار واژه نظارت به کار رفته^۱ و به غیر از سه مورد به کار رفته در خصوص شوراهای، در باقی موارد نظارت استنتاج شده نه مضیق و استطلاعی، بلکه موسع [۱۳] و برخوردار از ضمانت اجرایی است [۱۴]. این فاصله میان متن قانون اساسی و تفسیر و عملکرد نهادی، خود فرصتی برای بازتفسیر و بازطراحی اجرایی فراهم می‌کند؛ فرصتی که می‌تواند صرفاً از طریق تقویت ضمانت‌های اجرایی در قوانین عادی محقق شود.

۲-۲-۵. ظرفیت اصلاح قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها

پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بخش مهمی از محدودیت‌های شورای استان، ناشی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و سازوکارهای اجرایی وابسته به آن است [۱۵]. بررسی روند تحولات قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور نیز نشان می‌دهد که اصلاحات انجام شده از زمان تدوین نخستین نسخه قانون شوراهای در سال ۱۳۶۱ تا تصویب آخرین نسخه در اسفندماه ۱۴۰۳، عموماً نه در جهت تقویت اختیارات شوراهای، بلکه در مسیر افزایش وظایف حاشیه‌ای و کاهش ظرفیت‌های نهادی آنها حرکت کرده است. به عنوان نمونه، در نسخه اولیه قانون، نوعی استقلال مالی شوراهای از محل منابعی چون زکات پیش‌بینی شده بود که در اصلاحات بعدی حذف شد. این الگو در موارد متعدد دیگری نیز تکرار شده است، به گونه‌ای که هر دوره اصلاح، بیش از آنکه به توسعه اقتدار نهادی شوراهای بینجامد، به انباشت تکالیف بدون ابزار اجرایی منجر شده است. با توجه به این روند تاریخی، در این سطح، فرصت‌های اصلاحی مشخصی وجود دارد که عبارت‌اند از:

- بازتعریف نقش شورا در چرخه تدوین، اجرا و پایش برنامه‌های توسعه استانی؛
 - الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگویی رسمی، مستند و زمان‌مند به گزارش‌ها و پیشنهادهای شورا؛
 - شفاف‌سازی و تحدید موارد اعتراض مقامات دولتی به مصوبات شورا.
- این اصلاحات از منظر تقنینی کم‌هزینه، تدریجی و قابل اجرا هستند و مستلزم گسترش بوروکراسی یا ایجاد ساختار موازی نیستند.

۱. شامل اصول «۹۹»، «۱۰۰»، «۱۰۱»، «۱۱۰»، «۱۱۱»، «۱۱۸»، «۱۳۴»، «۱۵۶»، «۱۶۱»، «۱۷۴» و «۱۷۵» و دو بار هم در مقدمه قانون اساسی [۱۴].



۶-۲-۵. نهادینه سازی پاسخگویی نهادی بدون تغییر ساختار قدرت

در وضعیت کنونی، شورا گزارش می‌دهد و پیشنهاد ارائه می‌کند، اما الزام مؤثری برای دریافت پاسخ رسمی و قابل پیگیری از دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. در واقع در شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هیچ قانونی مبنی بر ضرورت پیروی از مصوبات شوراها وجود ندارد. این خلأ، فرصتی سیاستی فراهم می‌کند تا از طریق اصلاح قوانین عادی، دستگاه‌های اجرایی استان به ارائه پاسخ مستدل، مکتوب و زمان‌مند به گزارش‌های شورا ملزم شده و این پاسخ‌ها در نظام ارزیابی مدیران استانی لحاظ شود. چنین اصلاحی بدون خلق قدرت اجرایی جدید، توازن نهادی را به سود عقلانیت تصمیم‌گیری اصلاح می‌کند.

۷-۲-۵. پیوند شورا با نظام بر نامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی

حاشیه‌ای شدن شورای استان ناشی از قطع ارتباط آن با فرایندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی نیز است. حضور در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان یک مؤلفه کلیدی در تمرکززدایی مشارکتی محسوب می‌شود؛ زیرا زمینه ورود مردم به فرایند تصمیم‌سازی اقتصادی و عمرانی استان را فراهم می‌کند. لذا تعریف نقش مشورتی الزام‌آور شورا در مراحل اولیه تدوین برنامه‌های توسعه و پیش‌بینی اخذ نظر رسمی شورا پیش از تصویب نهایی اسناد استانی، می‌تواند انسجام عمودی سیاست‌ها را افزایش داده و از تعارضات بخشی بکاهد.

۸-۲-۵. امکان تقویت نقش شورا در سیاست‌های عدالت فضایی و منطقه‌ای

نابرابری‌های درون‌استانی یکی از چالش‌های پایدار حکمرانی سرزمینی در ایران است. شورای استان، به واسطه ترکیب نمایندگی خود، می‌تواند به مرجع نهادمند طرح و صورت‌بندی مطالبات فضایی بدل شود و به سیاستگذار کمک کرده تا نابرابری‌ها را پیش از تبدیل شدن به بحران سیاسی یا اجتماعی مدیریت کند.

شوراهای استان با تسهیل ارتباط میان شوراهای محلی و تقویت مشارکت مردمی، بستر تقویت دموکراسی محلی را ایجاد می‌کنند. نظارت بر حساب‌های شهرداری‌ها و مشارکت در توزیع منابع نیز از بروز تبعیض منطقه‌ای جلوگیری کرده و به توسعه موزون کمک

می‌کند [۱۷]. این شوراها می‌توانند سیاست‌های مرکزی را با نیازهای استانی تطبیق دهند و منابع را عادلانه توزیع کنند. در چارچوب اصل «۱۰۰» قانون اساسی، این ساختار تعادل بین مرکز و استان ایجاد کرده و پتانسیل کاهش وابستگی استان‌ها به تهران را افزایش می‌دهد.

۹-۲-۵. فرصت ارتقای مشروعیت نهادی از مسیر شفافیت و گزارش‌دهی عمومی

ضعف مشروعیت اجتماعی شورای اسلامی استان بیش از آنکه ریشه در خلأ حقوقی یا فقدان مبنای قانونی داشته باشد، ناشی از شکاف میان جایگاه رسمی شورا در نظام حقوقی و ادراک عمومی شهروندان از کارآمدی و اثرگذاری آن است. این وضعیت ناشی از چند عامل درهم‌تنیده است. نخست، فقدان نظام منظم گزارش‌دهی عمومی درباره عملکرد شورا و نتایج مداخلات آن؛ دوم، اجرا نشدن یا تعلیق مکرر مصوبات شورا که تصویر نهادی «بی‌قدرت» از آن در ذهن شهروندان ایجاد می‌کند.

در چنین شرایطی، مشروعیت شورا نه به علت نبود مبنای قانونی، بلکه به دلیل نامرئی بودن نهادی و فقدان بازخورد اجتماعی دچار فرسایش می‌شود. از منظر سیاست‌گذاری، این وضعیت خود یک فرصت اصلاحی محسوب می‌شود؛ زیرا می‌توان بدون تغییر در قانون اساسی و بازتوزیع رسمی قدرت، از طریق اصلاح سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی، مشروعیت اجتماعی شورا را تقویت کرد. الزام شوراهای استان به انتشار منظم گزارش‌های سالیانه عملکرد، ارائه عمومی گزارش‌های نظارتی، اعلام مواضع شورا درباره مسائل کلیدی استان و ایجاد کانال‌های ساده ارتباط با شهروندان (از طریق رسانه‌های محلی و سامانه‌های اطلاع‌رسانی)، می‌تواند شورا را از نهادی اداری و کم‌اثر به قابل مشاهده و ارزیابی تبدیل کند.

بدین ترتیب، با تبدیل شورا به کنشگر قابل رؤیت در عرصه عمومی می‌توان ضمن تقویت مشروعیت اجتماعی شورای استان، به افزایش سرمایه اجتماعی شورا، ارتقای پذیرش عمومی تصمیمات استانی و کاهش مقاومت محلی در برابر سیاست‌های توسعه‌ای اقدام کرد.

۱۰-۲-۵. امکان آزمون‌پذیری اصلاحات تمرکززدایی در مقیاس محدود

شورای استان می‌تواند بستر آزمون تدریجی اصلاحات تمرکززدایی باشد. واگذاری محدود، مشخص و قابل ارزیابی برخی اختیارات

۱-۳-۵. شورای استان به عنوان نهاد تنظیم گر میانی

بخش قابل توجهی از ناکارآمدی حکمرانی استانی ناشی از تعارضات بخشی، موازی کاری نهادی و فقدان مرجع تنظیم روابط میان دستگاهها و سطوح محلی بوده؛ در حالی که شورای استان، به علت ترکیب نمایندگی سرزمینی، عدم وابستگی اجرایی مستقیم و جایگاه میان سطحی، واجد ظرفیت ایفای نقش تنظیم گر در سطح استان است.

در این نقش، شورا:

■ وارد اجرا نشده،

■ جایگزین دستگاههای اجرایی نمی شود،

■ اما می تواند چارچوب های هماهنگی، اولویت بندی و پایش سیاستها را پیشنهاد و پیگیری کند.

این کار کرد، شورا را از نهادی صرفاً نظارتی به تنظیم کننده روابط نهادی ارتقا می دهد، بدون آنکه به تمرکززدایی سیاسی یا گسست از دولت مرکزی بینجامد.

۲-۳-۵. شورای استان به عنوان هماهنگ کننده سرزمینی

سیاستها

پژوهشها نشان می دهد که سیاستهای ملی در سطح استان اغلب به صورت بخشی و جزیره ای اجرا می شوند و تفاوت های درون استانی در آنها انعکاس کافی ندارد [۱۹]. در این چارچوب، شورای استان می تواند نقش هماهنگ کننده سرزمینی را ایفا کند؛ یعنی:

■ سیاستهای ملی را با اقتضات محلی تطبیق دهد،

■ مطالبات شهرستانها را در سطح استانی تجمیع کرده،

■ و پیوند میان شوراهای محلی و نهادهای اجرایی را تقویت کند. در این بازتعریف، شورا نه رقیب استاندار، بلکه مکمل حکمرانی استانی تلقی شده؛ به گونه ای که مقام عالی اجرایی استان حفظ شود، اما تصمیم سازی استانی از پشتوانه اجتماعی و سرزمینی قوی تری برخوردار می شود.

۳-۳-۵. شورای استان به عنوان ناظر نهادی و پایشگر

عملکرد استانی

یکی از خلأهای مهم نظام حکمرانی، ضعف پایش اجرای سیاستها در سطح استان است. شورای استان، با اتکا به شبکه شوراهای شهرستان، شهر و روستا، می تواند:

■ داده های میدانی معتبر تولید کرده،

به شوراها در چند استان منتخب و ارزیابی پیامدهای آن، امکان یادگیری نهادی و کاهش ریسک اصلاحات را فراهم کرده و از شوک های ساختاری جلوگیری می کند.

مجموعه یافته های پژوهش نشان می دهد که شورای اسلامی استان، در دل ساختار موجود، واجد فرصت های متعددی برای اصلاح نهادی کم هزینه، تدریجی و کنترل شده است. این فرصتها عمدتاً در سطح قوانین عادی، آیین نامه ها و رویه های اجرایی قابل فعال سازی اند و نیازمند بازنگری قانون اساسی یا ایجاد نهادهای جدید نیستند. از این منظر، شورای استان می تواند به یکی از واقع گرایانه ترین ابزارهای ارتقای حکمرانی چندسطحی و پیشبرد تمرکززدایی تدریجی در ایران تبدیل شود.

۳-۵. آرمانها: باز تعریف شورای اسلامی استان به عنوان

نهاد تنظیم گر میانی در حکمرانی استانی

در چارچوب تحلیل SOAR یافته های این پژوهش نشان می دهد که مسئله اصلی شورای اسلامی استان در ایران، نه فقدان مبنای قانونی و نه ضعف ذاتی نهادی، بلکه نبود یک چشم انداز و آرمان سیاستی روشن و جایگاه نهادی تعریف شده در معماری حکمرانی کشور است. در وضعیت موجود، شورای استان در مرز میان نهاد مشورتی، نظارتی و هماهنگ کننده باقی مانده و نقش آن در زنجیره تصمیم سازی و اجرای سیاستهای استانی به صورت رسمی تثبیت نشده است [۱۱]. آرمان سیاستی این پژوهش آن نیست که شورای استان به نهاد اجرایی یا قانونگذار مستقل تبدیل شود؛ زیرا چنین مسیری با منطق حکومت واحد، اصول قانون اساسی و ملاحظات حاکمیتی تعارض پیدا می کند و هزینه های سیاسی و نهادی بالایی به همراه دارد. در مقابل، آرمان واقع بینانه و قابل تحقق آن است که شورای اسلامی استان به صورت رسمی به عنوان «نهاد تنظیم گر میانی، هماهنگ کننده سرزمینی و ناظر نهادی در سطح استان» باز تعریف شود؛ نهادی که در سطح میانی، میان حکومت مرکزی و واحدهای محلی (شهرستان، شهر و روستا) قرار می گیرد. بنابراین وظیفه اصلی آن، در چارچوب حکمرانی چندسطحی، تنظیم روابط نهادی، هماهنگی سرزمینی سیاستها و پایش عملکرد استانی است، نه اجرای مستقیم سیاستها [۱۸]. بر این اساس موارد ذیل قابل بررسی است.



مؤثر قرار می‌گیرد، نه مجری مستقیم پروژه‌ها. در این چارچوب، شورای استان از نهادی نمادین به مؤثر، از مرجع صرفاً مشورتی به سیاست پیوند و از ناظر منفعل به تنظیم‌گر ارتقا می‌یابد و به مرکز همپیوندی نهادی میان سطوح محلی و ملی در حکمرانی چندسطحی تبدیل می‌شود.

۶-۳-۵. شورای استان به عنوان مرجع تنظیم تعارضات توسعه‌ای

بسیاری از مسائل استانی از تخصیص منابع تا استقرار پروژه‌های عمرانی، ماهیتی تعارض‌آمیز دارند؛ از تخصیص منابع تا استقرار پروژه‌های عمرانی. در نبود سازوکار نهادی گفت‌وگو، این تعارضات یا به حکومت مرکزی منتقل می‌شوند و یا به سطح امنیتی ارتقا می‌یابند. آرمان سیاستی آن است که شورای استان به مرجع تنظیم و مدیریت اولیه تعارضات توسعه‌ای تبدیل شود؛ نهادی که:

- امکان گفت‌وگوی نهادی میان شهرستان‌ها را فراهم کرده،
- تضادهای فضایی و بخشی را صورت‌بندی کند،
- راه‌حل‌های توافقی پیشنهاد دهد.

۷-۳-۵. تقویت عقلانیت بودجه‌ای بدون واگذاری اختیار مالی

پژوهش نشان می‌دهد که واگذاری مستقیم اختیار مالی به شورا ضروری نیست. در مقابل، آرمان سیاستی آن است که شورای استان:

- در اولویت‌بندی بودجه‌های استانی نقش مشورتی الزام‌آور داشته باشد،
 - عدم توازن‌های فضایی بودجه را تحلیل کند،
 - به نهاد مکمل شورای برنامه‌ریزی استان تبدیل شود.
- در این الگو، شورا بودجه تخصیص نمی‌دهد، اما به عقلانی‌تر شدن تخصیص منابع کمک می‌کند.

۸-۳-۵. ارتقای سرمایه اجتماعی و اعتماد نهادی

نامرئی بودن عملکرد شورای استان، به تضعیف اعتماد عمومی به نهادهای انتخابی محلی انجامیده است. آرمان سیاستی آن است که شورا:

- به نهادی قابل رؤیت برای شهروندان تبدیل شده،
 - گزارش‌های نظارتی خود را منتشر کند،
 - به کانال رسمی انتقال مطالبات محلی بدل شود.
- بدین ترتیب شورا نقشی فراتر از یک نهاد اداری ایفا کرده و به واسطه‌ای

■ اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی را رصد کند،
■ گزارش‌های تحلیلی از انحرافات اجرایی ارائه دهد.
این نقش، جایگاه نظارتی شورا را از سطح گزارش‌دهی صوری به سطح پایش نهادی معنادار ارتقا می‌دهد و امکان اصلاح تدریجی سیاست‌ها را فراهم می‌کند.

۴-۳-۵. شورای استان به عنوان واسطه نهادی میان سیاست ملی و تجربه محلی

در الگوی آرمانی پیشنهادی، شورای استان:

- نه جایگزین حکومت مرکزی است،
- نه نهادی اجرایی،
- نه نهادی نمادین و تشریفاتی.

بلکه به عنوان واسطه نهادی میان سیاست‌های ملی و تجربه زیسته محلی عمل می‌کند. این کارکرد می‌تواند شکاف دیرپای میان مرکز و مناطق را کاهش دهد، بدون آنکه انسجام سیاسی دولت واحد خدشه‌دار شود.

این بازتعریف، جایگاه استان را در نظام حکمرانی کشور از سطح اجرای منفعل سیاست‌ها به سطح سیاست‌پذیری فعال ارتقا می‌دهد.

۵-۳-۵. نهادینه‌سازی نقش شورا در چرخه کامل سیاستگذاری استانی

در وضعیت موجود، شورای استان حضوری پراکنده و غیرسیستماتیک در فرایند سیاستگذاری دارد. آرمان سیاستی آن است که شورا در چرخه کامل سیاستگذاری استانی جایگاه نهادی مشخص پیدا کند.

- در مرحله مسئله‌یابی: بازتاب‌دهنده مسائل سرزمینی باشد؛
 - در مرحله تصمیم‌سازی: نقش مشورتی الزام‌آور ایفا کند؛
 - در مرحله پایش: گزارش‌دهنده مستقل عملکرد دستگاه‌ها باشد.
- این بازتعریف جایگاه شورای استان به عنوان «نهاد تنظیم‌گر میانی»، مستلزم تغییر در نوع مداخله آن در چرخه سیاستگذاری است؛ به گونه‌ای که شورا صرفاً مرجع مشورتی باقی نماند، بلکه در مراحل تدوین، هماهنگی و پایش سیاست‌های استانی نقش فعال داشته باشد. هر چند چنین بازتعریفی ناگزیر به افزایش دامنه مداخله شورا در مرحله اجرا منجر می‌شود، اما این افزایش در قالب نقش تنظیم‌گرانه و سیاست‌پیوند (بین سیاست‌های ملی، استانی و محلی) تعریف می‌شود، نه در قالب تصدی‌گری اجرایی. به بیان دیگر، شورا در جایگاه هدایت، هماهنگی و نظارت

برای باز تولید سرمایه اجتماعی در سطح استان تبدیل می‌شود.

۹-۳-۵. شورای استان به مثابه بستر آزمون تدریجی اصلاحات تمرکززدایی

هر گونه اصلاح شتاب زده در تمرکززدایی در ایران باریک نهادی و سیاسی همراه است. آرمان سیاستی این پژوهش آن است که شورای استان به بستر آزمون تدریجی اصلاحات تبدیل شود؛ به این معنا که:

■ اختیارات محدود و قابل سنجش به شورا واگذار شده،

■ نتایج آن پایش شود،

■ اصلاحات بعدی بر مبنای شواهد تنظیم شده باشد.

این رویکرد امکان یادگیری نهادی، کاهش ریسک سیاسی و جلوگیری از شوک‌های ساختاری را فراهم می‌کند.

بدین ترتیب آرمان سیاستی در نظر گرفته در این پژوهش، ارتقای شورای اسلامی استان از نهادی حاشیه‌ای و مشورتی به نهاد تنظیم‌گر میانی در حکمرانی استانی است؛ نهادی که با ایفای نقش هماهنگ‌کننده، پایشگر و تنظیم‌کننده تعارضات سرزمینی، بتواند شکاف میان مرکز و مناطق را کاهش دهد. تحقق این آرمان، نه نیازمند اصلاح قانون اساسی است و نه انتقال پرهزینه اختیارات، بلکه مستلزم باز تعریف جایگاه شورا در چرخه سیاستگذاری، تقویت پاسخگویی نهادی و نهادینه‌سازی نقش آن در نظام تصمیم‌سازی استانی است.

در این باز تعریف، شورای استان واجد ویژگی‌های نهادی زیر خواهد بود.

۱. گذار از نهاد نمادین به نهاد مؤثر

در وضعیت مطلوب، شورا صرفاً نهادی تشریفاتی یا گزارش‌دهنده نخواهد بود، بلکه به بازیگری نهادی تبدیل می‌شود که مداخلات آن در فرایند سیاستگذاری استانی قابل ردیابی است؛ به گونه‌ای که گزارش‌ها، پیشنهادهای و مصوبات آن در تصمیمات اجرایی بازتاب نهادی پیدا کند.

۲. گذار از مرجع صرفاً مشورتی به مرجع سیاست‌پیوند

نقش شورا از ارائه توصیه‌های غیر الزام‌آور فراتر رفته و به نهادی تبدیل می‌شود که میان سیاست‌های ملی و اقتضانات محلی پیوند و انسجام برقرار می‌کند؛ به این معنا که شورا:

■ سیاست‌های ملی را به زبان سرزمینی ترجمه کرده،

■ اولویت‌های شهرستان‌ها را به سطح استانی منتقل می‌کند،

■ از طریق شورای عالی استان‌ها، مسائل استانی را وارد دستور کار سیاستگذاری ملی کرده است.

۳. گذار از ناظر منفعل به ناظر تنظیم‌گر

در وضعیت مطلوب، شورا صرفاً گزارش‌دهنده تخلفات یا نارسایی‌ها نخواهد بود، بلکه به ناظر تنظیم‌گر تبدیل می‌شود؛ یعنی نهادی که:

■ الگوهای هماهنگی میان دستگاه‌ها را پیشنهاد می‌دهد،

■ اجرای سیاست‌ها را پایش کرده،

■ انحرافات اجرایی را به صورت نهادمند صورت‌بندی و گزارش می‌کند، بدون آنکه خود وارد اجرا شود.

۴. گذار از حلقه تشریفاتی به همپوندی نهادی میان مرکز و محلی

شورای استان در این الگو، به «همپوندی نهادی» میان سطوح حکمرانی تبدیل می‌شود؛ نهادی که:

■ از پایین، مطالبات محلی و شهرستانی را گردآوری کرده،

■ در سطح میانی، آنها را به مسئله سیاستی تبدیل می‌کند،

■ از بالا، از طریق شورای عالی استان‌ها و سازوکارهای رسمی، به سیاست ملی پیوند می‌خورد.

به بیان نظری، این باز تعریف معادل آن است که شورای اسلامی استان به عنوان نهاد میانی در چارچوب حکمرانی چندسطحی عمل کند. در این چارچوب، شورا نه رقیب استاندار بوده و نه جایگزین حکومت مرکزی؛ بلکه مکمل حکمرانی چندسطحی و حکمرانی استانی است:

■ نه مجری سیاست‌ها، بلکه تنظیم‌گر روابط نهادی،

■ نه قانونگذار مستقل، بلکه پیونددهنده سیاست ملی و تجربه محلی،

■ نه نهاد نمادین، بلکه مرجع نهادمند هماهنگی و پایش.

بدین ترتیب، آرمان نهادی این پژوهش آن است که شورای اسلامی استان از جایگاهی حاشیه‌ای و مبهم، به نهاد تنظیم‌گر میانی ارتقا یابد؛ نهادی که بتواند بدون تغییر قانون اساسی و انتقال پرهزینه اختیارات اجرایی، نقش مؤثری در ارتقای کیفیت حکمرانی استانی و کاهش شکاف مرکز-سرزمین ایفا کند. این مسیر، واقع‌گرایانه‌ترین شکل باز تعریف نقش شورا در چارچوب حکومت واحد و تمرکززدایی تدریجی است.



۴-۵. نتایج و پیشنهادهای: خطوط اقدام تقنینی مشخص برای ارتقای کارآمدی شورای اسلامی استان

تحلیل انجام شده در این پژوهش براساس الگوی SOAR نشان می‌دهد که مسئله اصلی شورای اسلامی استان در گام نخست، نه فقدان مبنای قانونی و نه ضعف نهادی ذاتی، بلکه فقدان الزام‌آوری نهادی، ضمانت اجرا و پیوند با سازوکارهای رسمی پاسخگویی است. به بیان دیگر، ظرفیت‌های بالقوه شورا در ساختار حقوقی کشور وجود دارد، اما به علت خلأهای تقنینی در سطح قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها، این ظرفیت‌ها بالفعل نشده‌اند. از این رو، نتایج سیاستی پژوهش بر مجموعه‌ای از اصلاحات حداقلی، کم‌هزینه و قابل تقنین متمرکز است که بدون ایجاد تعارض نهادی یا افزایش بوروکراسی، می‌تواند نقش شورای استان را از سطح نمادین به نهادی مؤثر ارتقا دهد.

۱-۴-۵. الزام آور کردن حداقلی نقش نظارتی شورای اسلامی استان

براساس یافته‌های پژوهش، نقش نظارتی شورای استان در وضعیت موجود عمدتاً جنبه توصیه‌ای و گزارشی دارد و فاقد اثر حقوقی الزام‌آور است. هر چند قانون شوراها وظیفه نظارت بر امور استانی و پیگیری اجرای طرح‌ها را برای شورا پیش‌بینی کرده، اما تکلیف روشنی برای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی به گزارش‌های شورا تعیین نشده است. این خلأ به همراه تفسیر مضیق از وظیفه نظارتی این نهاد، موجب شده است که گزارش‌های شورا غالباً بی‌اثر باقی بماند و دستگاه‌های اجرایی انگیزه‌ای برای اصلاح رویه‌های خود نداشته باشند. برای ارتقای کارآمدی نظارت شورا بدون واگذاری اختیار اجرایی، پیشنهاد می‌شود:

- ۱ دستگاه‌های اجرایی استان مکلف شوند به گزارش‌های نظارتی شورای استان پاسخ رسمی، مستند و زمان‌مند (برای مثال حداکثر ظرف ۲۰ روز) ارائه دهند؛
- ۲ عدم پاسخگویی یا ارائه پاسخ غیرمستدل به عنوان تخلف اداری تعریف شود؛
- ۳ نسخه‌ای از گزارش شورا و پاسخ دستگاه مربوطه به نهادهای نظارتی بالادستی ارسال شود.

این اقدام، نظارت شورا را از سطح توصیه‌ای به نهادی ارتقا می‌دهد و بدون ایجاد تعارض در سلسله‌مراتب اجرایی، پاسخگویی افقی در

سطح استان را تقویت می‌کند.

۲-۴-۵. اتصال گزارش‌های شورای استان به نظام ارزیابی عملکرد استانی

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که گزارش‌های شورای استان هیچ پیوند مؤثری با نظام رسمی ارزیابی عملکرد مدیران استانی ندارند. در نتیجه، بی‌اعتنایی به تذکرات شورا هزینه نهادی مشخصی برای مدیران ایجاد نمی‌کند و شورا به بازیگری کم‌اثر در چرخه حکمرانی تبدیل می‌شود. پیشنهاد می‌شود در قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به ارزیابی عملکرد مدیران استانی تصریح شود که:

- گزارش‌های نظارتی شورای استان به عنوان یکی از منابع رسمی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سطح استان لحاظ شود؛
- بی‌توجهی مستمر به تذکرات شورا به عنوان شاخص منفی در ارزیابی مدیران منظور شود.

این اصلاح، بدون ایجاد ساختار جدید، هزینه بی‌اعتنایی به شورا را افزایش داده و سازوکار پاسخگویی نهادی را تقویت می‌کند.

۳-۴-۵. اصلاح سازوکار اعتراض استاندار به مصوبات شورای استان

یکی از مهم‌ترین عوامل تضعیف شورا، امکان تفسیر موسع قید عدم مغایرت مصوبات شورا با قوانین و مقررات کشور براساس ماده (۸۰) قانون شوراها توسط مقامات اجرایی است. این وضعیت موجب می‌شود که:

- اجرای مصوبات شورا به راحتی متوقف شود؛
 - شورا ابزار مؤثر و سریع برای دفاع از مصوبات خود نداشته باشد؛
 - اصل حاکمیت قانون به نفع تفسیر اجرایی یک‌طرفه تضعیف شود.
- برای اصلاح این وضعیت پیشنهاد می‌شود:

- ۱ دامنه اعتراض استاندار به موارد نقض صریح قوانین محدود شود؛
 - ۲ اعتراض استاندار منوط به ارائه گزارش کتبی مستدل و مستند به مواد قانونی مشخص شود؛
 - ۳ مرجع بی‌طرف و مشخصی برای رسیدگی سریع به اختلاف تعیین شود (مانند دیوان عدالت اداری)؛
 - ۴ مهلت کوتاه و قطعی برای رسیدگی (برای مثال ۱۵ روز) پیش‌بینی شود تا از تعلیق طولانی مصوبات جلوگیری کند.
- این اصلاح، ضمن حفظ نظارت حکومت مرکزی، از تبدیل نظارت

دوم، تقویت پاسخگویی و شفافیت نهادی از طریق پیوند تمرکززدایی با سازوکارهای نظارتی شورای استان تحقق می‌یابد. زمانی که شورا از جایگاه صرفاً نمادین خارج شده و به نهادی دارای نقش تنظیم‌گر در پایش اجرای سیاست‌ها بدل شود، امکان استقرار سازوکارهای حسابرسی و ارزیابی در سطح استان فراهم می‌شود. الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارش‌های مستند، دوره‌ای و قابل پیگیری به شورا، رابطه‌ای معنادار میان تمرکززدایی و پاسخگویی عمومی ایجاد می‌کند؛ به گونه‌ای که واگذاری نقش به سطح محلی با افزایش شفافیت و کنترل اجتماعی همراه می‌شود و نه با گسترش خودمختاری غیرقابل نظارت.

سوم، تقویت حکمرانی چندسطحی از طریق بازتعریف نهادی رابطه میان سطوح ملی، استانی و محلی محقق می‌شود. در این چارچوب، شورای استان به عنوان «نهاد میانی» یا گره نهادی میان مرکز و واحدهای محلی عمل کرده و با ایفای نقش واسط میان سیاست‌های ملی و نیازهای سرزمینی، انسجام میان سیاست‌های بخشی و منطقه‌ای را افزایش می‌دهد. این جایگاه میانی، امکان هماهنگی عمودی میان سطوح حکمرانی و هماهنگی افقی میان نهادهای محلی را فراهم کرده و از بروز گسست میان برنامه‌های ملی و واقعیت‌های استانی جلوگیری می‌کند.

چهارم و در نهایت، این مسیر، امکان تحقق تمرکززدایی تدریجی، کنترل شده و کم‌هزینه را فراهم می‌آورد؛ تمرکززدایی که نه مبتنی بر شوک نهادی و نه متکی بر تقلید صوری از الگوهای غیربومی بوده، بلکه بر فعال‌سازی ظرفیت‌های نهادی موجود در درون ساختار حقوقی و اجرایی کشور استوار است. از این منظر، شورای اسلامی استان می‌تواند به یکی از واقع‌گرایانه‌ترین ابزارهای اصلاح حکمرانی سرزمینی در ایران تبدیل شود؛ ابزاری که بدون برهم‌زدن تعادل نهادی میان دولت مرکزی و سطوح محلی، امکان بهبود کیفیت سیاست‌گذاری، کاهش تمرکز تصمیم‌سازی و افزایش عقلانیت نهادی در سطح استان را فراهم می‌کند.

قانونی به ابزار انسداد نهادی جلوگیری می‌کند.

۴-۵. تقویت امنیت حقوقی مصوبات شورای استان

نبود امنیت حقوقی برای مصوبات شورا موجب شده است که شوراها به نهادهایی محافظه‌کار و کم‌تحرک تبدیل شوند. عدم اطمینان نسبت به سرنوشت مصوبات، انگیزه کنشگری نهادی را کاهش داده و شورا را از ایفای نقش فعال باز می‌دارد. پیشنهاد می‌شود اصل فرض صحت مصوبات شورا تا زمان اعلام رسمی خلاف آن توسط مرجع صالح به رسمیت شناخته شود؛ به گونه‌ای که:

- صرف ایراد شکلی یا تفسیری موجب توقف فوری اجرا نشود؛
- تنها تصمیم مرجع قانونی معتبر بتواند اجرای مصوبه را متوقف کند.

این اصل می‌تواند امنیت حقوقی شورا را افزایش داده و کنشگری نهادی آن را تقویت کند.

مجموعه پیشنهادهای ارائه شده، خطوط اقدام تقنینی کم‌هزینه و واقع‌گرایانه‌ای را ترسیم می‌کند که می‌تواند شورای استان را از نهادی نمادین به بازیگری مؤثر در حکمرانی استانی تبدیل کند، بی‌آنکه تعادل نهادی میان دولت مرکزی و سطوح محلی دچار اختلال شود.

این پیشنهادها پیامدهایی چندسطحی و معنادار برای نظام حکمرانی ایران به همراه خواهند داشت.

نخست، کاهش تمرکز تصمیم‌گیری از طریق انتقال بخشی از فرایند تصمیم‌سازی از سطح ملی به استانی محقق می‌شود. در این الگو، شورا نه به عنوان نهاد اجرایی، بلکه به مثابه نهاد تنظیم‌گر میانی در فرایند سیاست‌گذاری عمل می‌کند و با وارد کردن ملاحظات سرزمینی و نیازهای واقعی مناطق در مراحل تدوین و تطبیق سیاست‌ها، امکان انطباق سیاست‌های عمومی با شرایط محلی را افزایش می‌دهد. نتیجه این فرایند، افزایش کارآمدی برنامه‌های توسعه، کاهش خطاهای سیاستی ناشی از تصمیم‌سازی متمرکز و ارتقای اثربخشی مداخلات دولت در سطح استان خواهد بود.



جدول ۱. تحلیل فشرده SOAR شورای اسلامی استان در روند تمرکززدایی

ابعاد SOAR	محورهای اصلی	مؤلفه‌های کلیدی	دلالت سیاستی
نقاط قوت	ظرفیت حقوقی و نهادی	تصریح در قانون اساسی؛ وجود سطح میانی شورا (استان)	امکان ایفای نقش نهاد میانی حکمرانی
	کارکردهای حکمرانی	نظارت، مشورت، هماهنگی، مشارکت	قابلیت تبدیل به تنظیم‌گری منطقه‌ای
فرصت‌ها	سرمایه نهادی	تجربه مستمر شوراها	انباشت دانش نهادی و مشروعیت عملکردی
	فرصت اصلاح درون‌ساختاری	امکان اصلاح قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها	مسیر کم‌هزینه تمرکززدایی
	فشارهای ساختاری	ناکارآمدی تمرکزگرایی و توسعه نامتوازن	ضرورت واگذاری اختیارات
آرمان‌ها	همراستایی گفتمانی	عدالت منطقه‌ای و مردمی‌سازی	مشروعیت سیاستی برای ارتقای شورا
	جایگاه نهادی مطلوب	شورای استان به‌عنوان نهاد میانی حکمرانی چندسطحی	گذار از نقش نمادین به تنظیم‌گر
نتایج	نقش سیاستی و توسعه‌ای	سیاست‌پیوند، تنظیم‌گری، مشارکت نهادی	هماهنگی سیاست‌ها و توسعه سرزمینی
	تمرکززدایی نهادی	انتقال بخشی از تصمیم‌سازی به استان	کاهش تمرکز در مرکز
	کیفیت حکمرانی	افزایش کارآمدی، پاسخگویی و شفافیت	بهبود اثربخشی سیاست‌ها
	عدالت فضایی	کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای	توسعه متوازن
	پایداری نهادی	حکمرانی چندسطحی و اصلاح تدریجی	کاهش ریسک سیاسی و اجرایی

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تدریجی، انباشتی و قابل مدیریت تلقی می‌شود که می‌تواند از مسیر فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی و نهادی شوراها تحقق یابد. چارچوب تحلیلی SOAR امکان عبور از نگاه مسئله‌محور و تمرکز صرف بر ضعف‌ها را فراهم کرد و به‌جای آن، ظرفیت‌ها، منابع درونی تحول نهادی و افق مطلوب حکمرانی را برجسته ساخت. در بُعد نقاط قوت، پژوهش نشان داد که شورای اسلامی استان از پشتوانه حقوق اساسی، جایگاه نهادی میانی، کارکردهای چهارگانه نظارتی، مشورتی، هماهنگ‌کننده و مشارکتی و نیز تجربه تاریخی انباشته

این پژوهش با هدف تحلیل ظرفیت نهادی شورای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور و طراحی چارچوب سیاستی مبتنی بر رویکرد SOAR انجام شد. بر خلاف رویکردهای رایج که تمرکززدایی را مستلزم ایجاد نهادهای جدید یا اصلاحات ساختاری پرهزینه می‌دانند، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بخش مهمی از ظرفیت تمرکززدایی در ایران، در درون ساختارهای نهادی موجود و به‌ویژه در نهاد شورای اسلامی استان نهفته است. از این منظر، تمرکززدایی نه یک جهش نهادی، بلکه فرایندی

استان، امکان تقویت پاسخگویی و شفافیت را فراهم کرده و رابطه میان واگذاری اختیار و مسئولیت پذیری نهادی را برقرار می‌کند. سوم، تعریف نهادی رابطه میان سطوح ملی، استانی و محلی، به تقویت حکمرانی چندسطحی می‌انجامد و انسجام سیاست‌های بخشی و سرزمینی را افزایش می‌دهد. چهارم، این مسیر امکان تحقق تمرکززدایی تدریجی و کم‌هزینه را فراهم می‌آورد.

مدل مفهومی این پژوهش بر این فرض استوار بود که فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی و نهادی شورای استان (S) در تعامل با فرصت‌های نهادی و کارکردی (O) امکان بازتعریف جایگاه شورای استان به‌عنوان نهاد میانی در چارچوب حکمرانی چندسطحی (A) را فراهم می‌آورد که پیامد آن تقویت فرایند تمرکززدایی، افزایش کارآمدی حکمرانی منطقه‌ای و کاهش تمرکز تصمیم‌گیری در سطح ملی (R) است. این رابطه را می‌توان به‌صورت نمادین چنین صورت‌بندی کرد:

$$S + O \rightarrow A \rightarrow R$$

نتیجه کلی پژوهش نشان می‌دهد که شورای اسلامی استان، برخلاف تصور رایج، نهادی کم‌ظرفیت یا صرفاً تشریفاتی نیست، بلکه واجد مجموعه‌ای از منابع درونی تحول نهادی است که می‌تواند مبنای بازطراحی سیاست تمرکززدایی در ایران قرار گیرد. تمرکز بر این نهاد، از منظر سیاست‌گذاری، گزینه‌ای واقع‌گرایانه، کم‌هزینه و تدریجی برای ارتقای حکمرانی چندسطحی محسوب می‌شود؛ گزینه‌ای که بدون بازنگری در قانون اساسی و ایجاد نهادهای موازی، می‌تواند به کاهش تمرکز تصمیم‌گیری، افزایش کارآمدی سیاست‌های منطقه‌ای و تقویت پیوند میان دولت و جامعه محلی بینجامد. از این رو، تقویت شورای اسلامی استان نه صرفاً یک اصلاح نهادی محدود، بلکه گامی در جهت بازتعریف معماری حکمرانی (چندسطحی) در ایران تلقی می‌شود.

برخوردار است. این ویژگی‌ها شورا را واجد ظرفیت تبدیل شدن به بازیگری مؤثر در حکمرانی استانی می‌کند؛ ظرفیتی که تاکنون به‌طور نظام‌مند فعال نشده است.

در بُعد فرصت‌ها، نتایج نشان داد که هم در سطح داخلی و هم تطبیقی، شرایط مساعدی برای بازتعریف نقش شورای استان وجود دارد. ناکارآمدی الگوی تمرکزگرایی بخشی، توسعه نامتوازن منطقه‌ای و نیاز دولت به شیوه‌های کم‌هزینه‌تر حکمرانی، فرصت‌های ساختاری مهمی برای ارتقای نقش نهادهای استانی ایجاد کرده‌اند. افزون بر این، وجود نهادهایی چون شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها امکان پیوند نهادی شورای استان با فرایندهای تصمیم‌سازی و بودجه‌ریزی را فراهم می‌کند.

در بُعد آرمان‌ها و چشم‌انداز، تصویر مطلوب از جایگاه شورای اسلامی استان به‌عنوان «نهاد تنظیم‌گر میانی» در چارچوب حکمرانی چندسطحی صورت‌بندی شد. در این وضعیت مطلوب، شورا نه نهاد اجرایی است و نه قانونگذار مستقل، بلکه حلقه واسط میان سیاست‌های ملی و اقتضائات محلی محسوب می‌شود. این بازتعریف نهادی مستلزم گذار شورا از نقش نمادین به نقش مؤثر، از مرجع صرفاً مشورتی به سیاست‌پیوند و از ناظر منفعل به تنظیم‌گر است. بدین ترتیب، شورای استان می‌تواند به مرجع هم‌پیوندی نهادی میان مرکز و سطوح محلی تبدیل شود و تعارضات بخشی-سرزمینی را کاهش دهد.

در بُعد نتایج، پژوهش نشان داد که تحقق این جایگاه مطلوب پیامدهایی چندگانه برای نظام حکمرانی ایران خواهد داشت. نخست، کاهش تمرکز تصمیم‌گیری از طریق انتقال بخشی از فرایند تصمیم‌سازی به سطح استان، موجب سازگارتر شدن سیاست‌ها با شرایط محلی و افزایش کارآمدی برنامه‌های توسعه می‌شود. دوم، پیوند تمرکززدایی با سازوکارهای نظارتی شورای



- [۱] میرحیدر، دره. راستی، عمران. میراحمدی، فاطمه‌سادات (۱۳۹۳). مبانی جغرافیای سیاسی ایران، تهران: سمت.
- [۲] یزدانی، سهراب. دیوکلایی، سیدحسن شجاعی (۱۳۸۸). تأثیر تمرکزگرایی بر اقتصاد سیاسی عصر پهلوی اول، دو فصلنامه علمی تاریخ ایران، دوره ۲، شماره ۲، شهریور، صص ۱۷۹-۱۵۱.
- [۳] ثابتی، امیر (۱۴۰۴). «افزایش اختیارات استان‌ها؛ خیلی دور، خیلی نزدیک»، شبکه شرق، ۲۰ اردیبهشت.
- [۴] ابوالحسنی، سیدرحیم و ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۹۷). شوراهاى اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، دوره ۱۴، شماره ۱، زمستان، صص ۳۴-۷.
- [5] Stavros, Jacqueline M. and Malone, Patricia (2015), SOAR: Building Strategic Capacity, in W.J. Rothwell, J.M. Stavros, R. Sullivan & A. Sullivan (Eds.), Practicing Organization Development: Leading Transformation and Change. (3rd ed. Chapter 18, pp. 285–304). John Wiley & Sons.
- [6] Stavros, J. M. & Hinrichs, G. (2009). The Thin Book of SOAR: Building Strengths-Based Strategy. Bend, OR: Thin Book Publishing.
- [7] Stavros, J. & G. Saint. (2015). SOAR: Linking Strategy and OD to Sustainable Performance, in W.J. Rothwell, J.M. Stavros, R. Sullivan & A. Sullivan (Eds.), Practicing Organization Development: Leading Transformation and Change. (3rd ed. Chapter 5, pp. 78–30498). John Wiley & Sons.
- [8] Helms, M. M. & Nixon, J. (2010). Exploring SWOT analysis – where are we now? Journal of Strategy and Management, 3(3), pp. 215–251.
- [9] Bushe, G. R. (2011). Appreciative Inquiry: Theory and critique. In D. Boje, B. Burnes, & J. Hassard (Eds.), The Routledge Companion to Organizational Change (pp. 87–103). London: Routledge.
- [10] Stavros, J. M. Godwin, L. N. & Cooperrider, D. L. (2015). Appreciative Inquiry and the generative process: Transforming organizations and communities. Research in Organizational Change and Development, 23, pp. 235–280.
- [۱۱] کشوردوست، سمانه و احمدی، حسین (۱۴۰۰). واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهاى اسلامی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، صص ۱۷۵-۱۹۷.
- [۱۲] رستمی، ولی و عامری، معصومه (۱۳۹۵). شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره هفتم، شماره اول، بهار و تابستان، صص ۱۶۱-۱۴۱.
- [۱۳] اصلانی، فیروز و سهرابلو، علی (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳، پاییز، صص ۴۲۷-۴۰۵.
- [۱۴] مؤمنی‌راد، احمد و نورایی، مهدی (۱۳۹۵). مفهوم نظارت در اصل «۹۹» قانون اساسی، دو فصلنامه حقوق عمومی عدالت، سال اول، شماره یک، پاییز و زمستان، صص ۱۲۶-۱۰۳.
- [۱۵] کریمی‌فرد، حسن (۱۴۰۱). تبیین چارچوب نهادی برای تمرکززدایی و موفقیت شوراهاى اسلامی در ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۴، زمستان.
- [16] Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how?, American Political Science Review, 97(2), 233–243.
- [۱۷] قهرمانی، میلاد و زرعی، بهروز (۱۴۰۴). «بررسی نقش شوراهاى اسلامی شهر و روستا در تمرکززدایی محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، دهمین کنفرانس بین‌المللی فقه، حقوق، روانشناسی و علوم تربیتی در ایران و جهان اسلام، <https://civilica.com/doc/2295428>.
- [18] Hooghe, L. & Marks, G. (2001). «Types of Multi-Level Governance», European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001) N 11; <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>.
- [۱۹] مصطفوی‌ثانی، علی و نعمتی، محمد (۱۳۹۸). تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه متوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، دوره ۷، شماره ۲۶، صص ۶۹-۳۱.

گزیده سیاستی

ظرفیت شورای اسلامی استان در قانون اساسی، بستری کم‌هزینه و تدریجی برای تمرکززدایی واقعی است که ضمن تقویت کارآمدی برنامه‌های محلی، ارتقای پاسخگویی و شفافیت، انسجام سیاست‌ها و تحکیم پیوند دولت و مردم اقصی نقاط کشور را به دنبال دارد.



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