

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

به نام خدای بخشاینده و مهربان

In the name of Allah, the Beneficent, the Merciful.



عنوان:

بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی
در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر ابوالفضل

پژوهشگر:

علی ابراهیمی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی

دی‌ماه ۱۴۰۲

فهرست

وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ

سوره شوری، آیه 38

و کارشان را به مشورت یکدیگر انجام می دهند.



کلیات تحقیق



ادبیات و پیشینه تحقیق



روش تحقیق



تجزیه و تحلیل داده‌ها



نتیجه‌گیری و پیشنهادات



چکیده

◀ نهاد شورا در نظام‌های حقوقی بر مبنای اصول اساسی، خرد جمعی، مشارکت مردم و تخصص‌گرایی استوار شده است. شورا نقشی اساسی و مهم در جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد دارد. این نهاد از می‌توان از دیرباز در اندیشه متفکران و اندیشمندان، آموزه‌های اسلامی و سیره معصومین (ع) مشاهده کرد.

◀ گونه‌های مختلفی از نهادها و مجموعه‌ها، تحت عنوان شورا در کشورمان ایجاد شده و مشغول فعالیت هستند که شامل؛ شوراهای حاکمیتی، صنفی و محلی می‌باشند.

◀ شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی، مشورتی و بعضاً اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است.

◀ تشکیل نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی و گسترش آن در کشور متأسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و موجبات آسیب‌ها و چالش‌ها در نظام تصمیم‌گیری در سطح کلان گردیده، نهاد شورا در سطح حکمرانی محلی نیز با مشکلات و چالش‌های ساختاری و کارکردی در حوزه قوانین موضوعه و حدود و اختیارات روبرو بوده است. که خود باعث گردیده این نهادها نتوانند به آن جایگاه شایسته به‌عنوان یک حکومت محلی دست یابند.

کلید واژه ها: شورا، نهادهای شورایی، حکمرانی و تصمیم‌گیری

مقدمه و بیان مسئله

تصمیم‌گیری همواره همزاد جوامع بشری است. استفاده از الگوهای تصمیم‌گیری جمعی و شورایی در ساختار حکومتی نیز پیشینه قدیمی دارد. در دین مبین اسلام هم اصل شورا و خرد جمعی به‌عنوان شیوه‌ای قابل‌اجرا در مدیریت سیاسی جامعه اسلامی پذیرفته‌شده و بر آن تأکید شده است.

"سیر تشکیل شوراهای ایران"



"اهداف تشکیل شورا"

ورود خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی

بهبود مدیریت امور عمومی و تضمین بیشتر منافع عمومی

مشروعیت بخشی به تصمیمات

مشارکت دادن مردم در اداره امور جامعه



مقدمه و بیان مسئله

قانون اساسی در اصول متعددی، صریحاً اصل شورا را پذیرفته است. در اصول ۶، ۷ و فصل هفتم و بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این نهاد را از ارکان تصمیم‌گیری در اداره امور کشور می‌داند و آن را به‌عنوان یکی از نهادهای خاص در اعمال حاکمیت مورد شناسایی و تأکید قرار داده است.

مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب شامل: شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری می‌باشد. در ادامه به بررسی برخی از این موارد در سطح حکمرانی ملی و محلی خواهیم پرداخت.



کارکردهای نهاد شورا



مقدمه و بیان مسئله

- مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود.
- تشکیل نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی و گسترش آن در کشور متأسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است. و بیشتر برای حل برخی از مشکلات مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و ... ایجاد شده‌اند.
- شوراهای محلی نیز در سطح حکمرانی محلی با مشکلات و چالش‌های ساختاری و کارکردی در حوزه قوانین موضوعه و حدود و اختیارات روبرو بوده است. که خود باعث گردیده این نهادها نتوانند به آن جایگاه شایسته به‌عنوان یک حکومت محلی دست یابند.
- با این توصیف، یکی از کنشگران مهم در نظام حکمرانی کشور، نهادهای شورایی هستند که لازم و ضروری است مورد بررسی قرار گیرند و کارآمدی آنها در تحقق اهداف نظام حکمرانی مورد تحلیل واقع شوند.

اهمیت و ضرورت تحقیق

از این رو و با توجه به این عدم اشتراک مفهومی، تحلیل و بررسی دقیق نقش و جایگاه شورا در مبادی مختلف اداره جامعه لازم و ضروری به نظر می‌رسد. از سوی دیگر، نهادهای شورایی، یکی از ارکان مهم نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشند که گسترش این نهادها در نظام حکمرانی کشور در مواردی شاهد بروز و زمینه‌چالش و آسیب‌های جدی هستیم، بنابراین رصد، تحلیل و پایش این نهادها از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است.



تکثر و تعدد نهادهایی با عنوان شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران به خودی خود نمایانگر جایگاه مهم این نهاد در کشور ماست. که پرداختن دقیق و موشکافانه به آن را توجیه می‌سازد. عدم وجود یک دریافت واحد از این مفهوم در میان اندیشمندان در نظام حقوقی چندپارگی از مفهوم شورا را موجب گردد و در عمل نهادهای متعددی با این عنوان با کارکردهای مختلفی تشکیل شوند، بدون آن که همه آنها عیناً به مبانی اساسی شورا در منابع فقهی و حقوقی التزام داشته باشند.

اهداف پژوهش

هدف کلی

بررسی و شناخت آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور

هدف جزئی

بررسی مفهوم شناسی و جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور در سطح ملی و محلی
ارائه راهکارهای اصلاح نظام شورایی و توصیه‌های سیاسی برای بهبود آن جهت ایجاد حکمرانی مطلوب



سوالات تحقیق

سؤال اصلی

آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور در سطح ملی و محلی چیست؟

سؤال فرعی

ماهیت، جایگاه و کارکرد نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور در سطح ملی و محلی چگونه است؟



مشورت کنید

چراکه پیروزی در مشورت است

عزیزالحکام امیرالمؤمنین



فرضیات تحقیق

به نظر می‌رسد با توجه به وجود تعدد نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی از قبیل شوراهای گروه‌ها، ستادها، کمیته‌ها، کارگروه‌ها و... در کشور که تعداد آنها به بیش از یک صد نهاد می‌رسد و همچنین در سطح حکمرانی محلی، شوراهای شهر و روستا که به‌عنوان مجلس شهر و سیاستگذاران امور شهری نقش آفرینی می‌کنند. از کنشگران مهم در نظام حکمرانی کشور هستند. لازم و ضروری است ماهیت، جایگاه، کارکرد و کارآمدی آنها در تحقق اهداف نظام حکمرانی کشور مورد تحلیل و بررسی واقع شوند.

به نظر می‌رسد تشکیل و گسترش نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است. و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و... ایجاد شده‌اند؛ همچنین نقشه کلان شوراهای به همراه کارکردها و نقش‌های آنها به‌صورت نظام‌مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراهای زیادی با کارکردهای موازی و هم پوشانی مأموریتی وجود داشته باشند. همچنین شورا در سطح حکمرانی محلی نیز با ابهام در صلاحیت‌ها و مشکلات قانونی، ساختاری، مالی و... مواجه است. به همین دلیل شناسایی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در سطح ملی و محلی امری ضروری جهت اصلاح و کارآمدی بیشتر آن می‌باشد.



جنبه نوآوری تحقیق

با توجه به بررسی سوابق و تحقیقات صورت گرفته توسط سایر نویسندگان و پژوهشگران در زمینه بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا. از جمله جنبه‌های نوآوری این پژوهش علاوه بر بررسی آسیب‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی و محلی به صورت مبسوط و بررسی ارتباط این نهادها با مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب می‌باشد.

روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف؛ کاربردی، از نظر نوع داده؛ کیفی و از نظر روش تحقیق از نوع توصیفی پس رویدادی است. از نظر نوع جمع‌آوری، کتابخانه‌ای، اینترنتی و از نظر زمانی در مرحله اول با بررسی وضعیت فعلی شوراهای و سپس با توجه به مقتضیات پیش رو با نگاه آینده پژوهانه مسئله را مورد بررسی قرار داده است.

روش گردآوری اطلاعات در این تحقیق عبارت است از:

۱- بررسی منابع کتابخانه‌ای

۲- بررسی منابع خبری و اطلاعاتی موجود

۳- مصاحبه با متخصصین و کارشناسان

ابزارهای به‌کارگیری شده در گردآوری اطلاعات شامل، کتب، مقالات، پایان‌نامه‌های مرتبط با موضوع پژوهش، اینترنت استفاده گردیده است.



پیشینه تحقیق

عنوان

حکمرانی خوب و قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران محمد
امامی، حمید شاکری

عنوان

مقاله «کارکردهای نهاد شورا در
نظام حقوقی جمهوری اسلامی
ایران»، نوشته علی سهرابلو، فیروز
اصلانی

عنوان

مجموعه مقالات با عنوان؛ پژوهشنامه؛
شوراها؛ چالش‌ها و کارکردها،
(پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع
تشخیص مصلحت نظام) دکتر سید رضا
صالحی امیری

۱۳۹۹

۱۳۹۵

۱۳۹۵

۱۳۹۴

۱۳۹۴

۱۳۸۷

عنوان

مقاله «نظام شورای و شوراهاى عالی
در نظام حکمرانی»، نوشته محمد
عبدالحسین زاده

عنوان

آسیب‌شناسی تعدد نهادهای
قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری
اسلامی ایران. غمامی، سید
محمد مهدی. کدخدای
مرادی، کمال. هادی زاده، علی

عنوان

مقاله «تحلیل جایگاه نهادهای
اجرایی فرا قوه‌ای مصوب مجلس در
نظام جمهوری اسلامی ایران و
چارچوب اصل استقلال قوا» میلاد
قطبی و توکل حبیب زاده

فصل اول

◀ مفهوم شورا: (لغوی، اصطلاحی، فقهی و اسلامی، حقوقی، سیاسی)

◀ انواع مشورت: ۱- مشورت عمومی ۲- مشورت تخصصی (رجوع به اهل خبره)

◀ اصطلاح‌شناسی و واژه‌شناسی نهادهای شورایی در کشور: «شورا، شورای عالی، کمیته، کمیسیون، هیات و...»

◀ تعریف واژگان کلیدی

◀ تاریخچه شوراها در ایران و سایر کشورها

◀ نظام شورایی در آموزه‌های اسلامی (قرآن و روایات)

◀ آثار مشورت در پرتو وحی و سیره معصومین علیهم‌السلام

بررسی اهداف شورا

فصل دوم

بررسی تشکیل انواع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور

این شوراها نیز در قانون اساسی و بعضاً در قوانین عادی پیش‌بینی شده‌اند غالباً در مدیریت کلان کشور نقش آفرین هستند.

شوراهای
حاکمیتی

شوراهای عالی فرا قوه‌ای

گونه‌های شوراهای حاکمیتی:

شوراهای تشکیل شده ذیل یکی از قوای سه‌گانه

بر اساس قانون عادی مصوب مجلس

بر اساس تصویب هیئت وزیران

بررسی کارکردهای نهاد شورا در نظام حکمرانی کشور (تقنینی، مشورتی، نظارتی و بعضاً اجرایی) بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی کشور و بررسی مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب با ساز و کارهای نهاد شورا

اصل ۱۰۴ قانون اساسی

مهمترین نمونه شورای عالی کار

شوراهای
صنعی

شوراهای
محلی

اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی

فصل سوم

در این فصل در دو بخش به بررسی مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی و محلی کشور خواهیم پرداخت.

بررسی آسیب‌ها چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی در چهار دسته



فصل سوم

بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی محلی

موانع و چالش‌های شوراهای محلی در پنج سطح قابل بررسی است:

الف) چالش‌های قانونی و موانع ساختاری

ب) موانع و چالش‌های اداری و اجرایی

ج) چالش‌های فراملی.

د) چالش‌های درون‌سازمانی

ه) چالش‌های فرهنگی و موانع جامعه‌پذیری.



بررسی انواع شوراها در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران، گویای این امر است که گونه‌های مختلفی از نهادها و مجموعه‌ها تحت عنوان شورا در کشورمان ایجاد شده و مشغول فعالیت هستند. اشتراک بسیاری از این نهادها با یکدیگر فقط در شورا بودن آنهاست و کارکردهای بسیار مختلفی که برای آنها پیش‌بینی شده است. باعث می‌شود تا به‌صراحت بتوان از ناهمگونی نیت قانون‌گذاران کشور در سلسله‌مراتب مختلف از شکل‌گیری و فعالیت شوراها در کشور سخن گفت. در بحث کارکردهای نهاد شورا با بررسی و تدقیق در مواد قانونی مربوطه، شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی، مشورتی و بعضاً اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است. در یک دسته‌بندی عمده به نظر می‌رسد می‌توان شوراها را ذیل سه دسته کلی شوراهای محلی، شوراهای حاکمیتی و شوراهای صنفی تقسیم‌بندی نمود.



در این پژوهش، نکاتی در خصوص چستی شوراهای حاکمیتی، کارکردهای آنها، تحلیل وضعیت آنها در کشور و آسیب‌شناسی آنها در چهار سطح آسیب‌های حقوقی، ساختاری، مدیریتی و محتوایی مورد بررسی قرار گرفت. در مجموع با توجه به آسیب‌های که از شوراهای محلی ذکر شد، می‌توان گفت قوانین جمهوری اسلامی ایران در خصوص شوراهای محلی با ابهام در صلاحیت این نهاد، عدم شفافیت قانونی، ناکافی بودن مواد قانون، عدم جامعیت برخی قوانین و تضادها و تعارض‌های قانونی و همچنین به‌روز نبودن قوانین مواجه است. ابهام در صلاحیت شوراهای محلی در قانون اساسی و قانون شوراهای سبب شد که این نهاد مهم محلی به نوعی به نهادی «تابع» شهرداری‌ها تبدیل شده است. دولت محلی در ایران، رویکردی تبلیغی و شعارگونه دارد و علی‌رغم اینکه در نگاه کلان کشور شوراهای محلی از لوازم مردم‌سالاری می‌باشد اما در مقام عمل، یک نگاه پرتردید و عدم اطمینان نسبت به دولت محلی وجود دارد و بدنه اجرایی کشور نیز در برابر تقویت اختیارات و نقش مدیریت محلی مقاومت می‌کند.

برخی از راه‌حل‌ها و توصیه‌های سیاستی مرتبط با مفهوم شناسی شوراهای حاکمیتی

اولین توصیه: تدوین متن قانون و سند قانونی مختص به نهادهای شورایی در کشور تدوین شود. در این سند قانونی، تمایز گونه‌های مختلف نهادهای شورایی به صورت دقیق و جزئی مشخص شود.

دومین توصیه: بانک اطلاعاتی دقیق از تعداد شوراهای عالی، اعضای شوراهای عالی، حوزه‌های تخصصی شوراهای عالی، بودجه شوراهای عالی، وظایف و مأموریت‌های شوراهای عالی و ... ایجاد شود.

سومین توصیه: وحدت رویه و دیدگاه مورد اجماع در خصوص جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری شکل بگیرد و این امر خود مقدمه‌ای ضروری برای اصلاح نظام شورایی و شوراهای عالی در کشور خواهد بود.

چهارمین توصیه: تعریف شوراهای عالی و جایگاه آن‌ها در نظام تصمیم‌گیری کشور، ملاحظات و ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها در قوانین و اسناد مرتبط کلان ملی و خرد مانند اساسنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

و...

راهکارهای پیشنهادی برای پیشرفت کار آبی و دستیابی شوراهای اسلامی شهر و روستا به جایگاه واقعی خود، راهکارهایی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح و بازنگری قانون شوراها
۲. تعریف شفاف اختیارات و وظایف شوراها
۳. سازوکارهای معیوب نظارتی
۴. بهره‌گیری از نظریه‌های کارشناسان و پژوهشگران
۵. آگاهی به وظایف و دانش روز
۶. نهادینه کردن مشارکت مردمی
۷. حمایت مادی و معنوی دولت
۸. پیش‌گیری از سیاست زدگی
۹. پرهیز از عمل زدگی
۱۰. به‌کارگیری نوآوری برای رفع محدودیت‌ها
۱۱. شفافیت



بِشَكَرٍ مِنْكُمْ

عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِ مُحَمَّدٍ وَبِطَوْلِ مُحَمَّدٍ

