

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Strategies for Establishing an Optimal Administrative Decentralization System and Realizing Local Governments in Iran

Esmaeel Yarifar¹, Soraya Rostami^{*1}, Ruhollah Rahimi¹, Mehdi Sheikh Movahed¹

1. Department of Public Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

* Corresponding Author's Email: Soraya.Rostamii@iau.ac.ir

ABSTRACT

In recent decades, many nation-states have sought to design or reform the system of delegation and devolution of authority to their local units. Decentralization is an interdisciplinary concept that intersects with law and political science on the one hand, and public administration on the other. Following common international patterns—particularly the successful French model of decentralization—Iran has attempted to delegate administrative, political, and legislative powers—or more precisely, "the devolution of authority"—in many local affairs to constituent local units such as councils. However, this process has encountered various challenges. Therefore, the present author aims to explain the strategies for establishing an administrative decentralization system and achieving an efficient local government in Iran, which is the primary objective of this article. The method used in this study is descriptive-analytical. The results of the present analysis indicate that determining the position of local councils or local governance systems within the national power structure, distinguishing between national and local affairs, ensuring genuine and effective participation of local populations in managing local affairs, and transferring administrative governance to elected local representatives are among the most important strategies for achieving an efficient local government in Iran. Furthermore, to ensure independence and operational autonomy, it is essential that local governments not possess any particular dependence on the central government.

Keywords: administrative decentralization, local government, council, municipality.

How to cite: Yarifar, E., Rostami, S., Rahimi, R., & Sheikh Movahed, M. (2025). Strategies for Establishing an Optimal Administrative Decentralization System and Realizing Local Governments in Iran. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 3(2), 1-15.



تاریخ ارسال: ۹ فروردین ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۵ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۲۰ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱۵ شهریور ۱۴۰۴

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

راهکارهای استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و تحقق حکومت‌های محلی در ایران

اسماعیل یاری فرا^۱، ثریا رستمی^{۲*}، روح اله رحیمی^۱، مهدی شیخ موحد^۱

۱. گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: Soraya.Rostamii@iau.ac.ir

چکیده

در دهه‌های اخیر بسیاری از دولت-کشورها به دنبال طرح ریزی و یا اصلاح نظام واگذاری و تفویض اختیارات به واحدهای محلی خود بوده‌اند. تمرکززدایی موضوعی میان رشته‌ای است که از یک سو با حقوق و علوم سیاسی و از طرفی با مدیریت عمومی ارتباط پیدا می‌کند. کشور ایران نیز به تاسی و پیروی از الگوهای متداول و مرسوم بین المللی از جمله الگوی موفق فرانسوی تمرکززدایی سعی بر واگذاری اختیارات اداری، سیاسی و قانون‌گذاری یا به تعبیر دقیق‌تر «اختیار سپاری» در بسیاری از امور محلی به واحدهای تشکیل دهنده محلی مانند شوراهای است که در این مسیر با چالش‌های متعدد مواجه شده است. لذا نگارنده در صدد آن است که به تبیین راهبردهای استقرار سیستم عدم تمرکز اداری و تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران بپردازد که اولویت اصلی در نگارش مقاله حاضر است. روش در مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است. نتایج بررسی حاضر نشان می‌دهد که تعیین جایگاه سطوح شورایی یا نظام حکومت محلی در ساختار قدرت، تفکیک امور ملی و محلی، مشارکت حقیقی و کارآمد مردم محل در اداره‌ی امور محلی و واگذاری حاکمیت اداری به نمایندگان منتخب محلی از مهمترین راهبردهای تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران است. همچنین برای تحقق شرط استقلال و آزادی عمل، لازم است تا حکومت‌های محلی به دولت وابستگی خاصی نداشته باشند.

کلیدواژگان: عدم تمرکز اداری، حکومت محلی، شورا، شهرداری.

نحوه استناددهی: یاری فرا، اسماعیل، رستمی، ثریا، رحیمی، روح اله. و شیخ موحد، مهدی. (۱۴۰۴). راهکارهای استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و تحقق حکومت‌های محلی در

ایران. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۳(۲)، ۱-۱۵.



عدم تمرکز محلی یا تمرکززدایی محلی یکی از شیوه‌های رایج در شوررداری و اداره امور کشور است. این روش، اصولاً در کشورهای بسط پیچیده کاربرد دارد. در این کشورها اداره امور ملی به قوه مرکزی واگذار شده اما اداره امور محلی بصورت غیرمتمرکز با حکومت‌های محلی و شوراهای محلی است. با توسعه ارتباطات و پیشرفت تکنولوژی و ایجاد حس آزادی‌خواهی در مردم، دولت‌ها ناچارند که به موازات حاکمیت ملی، حاکمیت محلی را نیز توسعه دهند. لذا یکی از موضوعات مهم که برای استحکام نظام دموکراسی تاثیر گذار بوده و طرح بحث آن بخاطر نقش اساسی آن برای حفظ وحدت و انسجام و سلامت امور اداری ضروری هست، «عدم تمرکز» می‌باشد (Abrahamian, 2019). می‌توان گفت اداره غیرمتمرکز یک نوع استعدادیابی در مناطق دوردست کشور است، زیرا باعث محدودیت قدرت نامحدود دولت می‌شود. درواقع در تمرکز اداری به جای آن که مقامات مرکزی اختیار انجام کلیه امور عمومی را برعهده خود داشته باشند، اداره تمامی یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان محلی که اعضای آن از طرف اهالی محل انتخاب گردیده تفویض می‌کند و این تفویض اختیار از طرف دولت مرکزی به مقامات محلی باعث ایجاد عدم تمرکز اداری می‌شود.

یکی از سنجه‌های میزان مقبولیت یک نظام سیاسی، حضور و مشارکت آحاد مردم در صحنه‌های سیاسی اجتماعی است. اساساً طرح سیستم‌های سیاسی غیرمتمرکز که امروزه به عنوان دموکراسی در جهان مطرح می‌شود، فرآیندی است که به منظور مقبولیت عمومی طراحی شده و سعی بر آن دارد تا بتواند نوعی حکومت را ترسیم کند که تمام مردم در آن سهیم باشند چراکه در نظام اداری غیرمتمرکز میزان تبعیض و تعصب کاهش یافته مردم خود را در تعیین سرنوشت شریک و در خدمت‌گزاری مسئول دانسته و باعث یگانگی و وحدت شده و از هرج و مرج در سیستم اداری و فساد

نهادینه شده در قدرت نیز جلوگیری می‌نماید (Khoda Khah

& Nourbakhsh, 2016). بنابراین در نظام‌های غیرمتمرکز همواره سعی در واگذاری بخشی از قدرت اداری برای دستیابی به مشارکت در اداره کشور است و از این طریق یک نظام سیاسی می‌تواند پایه‌های حکومتی خود را محکم‌تر کند و به بازتولید گفتمان مدیریتی خود امیدوار باشد. اینکه چه عامل یا عواملی می‌تواند موجبات فراهم آوردن مدل مطلوب یک دولت محلی برای نیل به دموکراسی، سلامت امور اداری و ارائه بهینه خدمات عمومی شود، مستلزم پیش بینی و یا اصلاح قوانین موجود در ساختار نظام حقوقی ایران از جمله قانون اساسی است که در مقاله حاضر در قالب الزامات استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و حکومت‌های محلی در ایران بدان اشاره شده است. در حقیقت نگارنده در این مقاله سعی بر این مهم دارد که به این سؤال اساسی پاسخ دهد که؛ سازوکارهای استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و حکومت‌های محلی در ایران چیستند؟

درنهایت باید گفت استقرار سیستم عدم تمرکز اداری در کنار مزایای متعدد باعث جلوگیری از استبداد حکومت مرکزی می‌گردد زیرا عملاً قدرت از حکومت مرکزی به سازمان‌ها و حکومت‌های مرکزی انتقال یافته اهالی محل و منتخبین آن‌ها هستند که در امور محلی تصمیم‌گیری می‌نمایند و از خودکامگی دولت‌های مرکزی متمرکز کاسته خواهد شد. لذا با قانونگذاری موثر، جامع و منطبق با نیازهای کنونی کشور، امور و منافع محلی توسط نمایندگان منتخب محلی بهتر و بیشتر در نظر گرفته شده و به اجرا گذاشته می‌شوند و همچنین با توجه به ارتباط ماموران محلی با اهالی محل و آشنا بودن به نیازهای مردم، امور اداری سریع‌تری صورت خواهد گرفت زیرا نیازی به استعلام و مکاتبه با مرکز نیست و باعث کم شدن تشریفات بوروکراسی در کشور می‌گردد.

مفاهیم مرتبط با سیستم عدم تمرکز اداری و دموکراسی محلی

سیستم عدم تمرکز اداری

ماهیت وظایف دولت در گذشته به گونه‌ای بود که اداره امور عمومی با نظام متمرکز ممکن بود، ولی با گسترش دایره وظایف دولت و بالتبع ایجاد سازمان‌های متعدد، این امر مشکل می‌نمود. لذا سیستم عدم تمرکز مورد توجه قرار گرفت که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور محلی به مقاماتی که کم‌ویش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده شده است.

در دسته‌بندی کلی که از نظام عدم تمرکز ارائه شده، آن را به عدم تمرکز سیاسی، سازمانی و اداری تقسیم می‌کنند. منظور از عدم تمرکز سیاسی که در حقوق اساسی از آن بحث می‌شود، نظام سیاسی ویژه‌ای است که از آن تحت عنوان «سیستم‌های حکومتی مرکب» یاد می‌شود. نمونه بارز عدم تمرکز سیاسی، نظام حکومتی فدرال است که در مقابل سیستم متمرکز قرار می‌گیرد (Ghalibaf, 2017).

تمرکز سازمانی نیز به حالتی اطلاق می‌شود که سازمان‌های اداری با روش تفویض اختیار شکل می‌یابند. به بیان دیگر عدم تمرکز سازمانی نتیجه تفویض اختیار است؛ به گونه‌ای قدرت تصمیم‌گیری در سطوح مختلف سازمان بطور منظم پراکنده شده و سازمان به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود.

عدم تمرکز اداری روش مدیریتی است در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که تقریباً مستقل از واحد مرکزی هستند، واگذار می‌شود. عدم تمرکز اداری در عمل ممکن است به صورت «عدم تراکم»^۱، «عدم تمرکز فنی»^۲ و یا «عدم تمرکز محلی»^۳ بروز یابد.

دموکراسی محلی

مفهوم دموکراسی در دنیای معاصر تغییرات زیادی به خود دیده و تحولات زیادی را پشت سر گذاشته و گونه‌های گوناگونی از آن به وجود آمده است. در دهه اخیر در محافل علمی و آکادمیک و همچنین مجامع سیاسی سخن از «دموکراسی مشارکتی» به میان آمده است و از آن با عنوان «گونه‌ای از دموکراسی که گره خوره با مشارکت گسترده شهروندان» یاد می‌شود.

به عبارتی امروزه «در کنار مردم‌سالاری مستقیم و شورایی، علما از مردم‌سالاری مشارکتی به عنوان روشی جدید و کارآمد برای تثبیت نظام‌های حقوق اساسی و دموکراتیک صحبت می‌کنند. اهمیت گرایش به سمت این روش، بحران موجود در حکومت‌های مردم‌سالار است که با چالش روزافزون بی‌تفاوتی توده‌های مردمی نسبت به حکمرانی و فاصله گرفتن شهروندان نسبت به موضوعات گوناگون حکومتی و مدیریتی جامعه همراه شده و مشارکت مردمی را به حداقل ممکن رسانده است» (Jalali & Gorji, 2019).

^۱ روشی است که در آن، برخی سازمان‌های وابسته به حکومت مرکزی در نقاط غیر از مرکز وجود دارند و ارتباط آن‌ها با قوه مرکزی به صورت سلسله مراتبی است (Rezaee Zadeh, M. J. (۲۰۱۱). *Comparative Administrative Law*. Majd Publishing).

^۲ نظامی است که استقلال و اختیار تصمیم‌گیری برای اداره امور عمومی معین به یک مؤسسه واگذار می‌شود (Shams, A. (۲۰۱۲). *Local Governance: From Deconcentration to Decentralization and Federalism*. Center for Public Administration Training, Presidential Office).

^۳ در این نوع از عدم تمرکز (که بیانگر عدم تمرکز اداری به معنای اخص آن است)، استقلال و خودسازمانی و صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا برای

اداره امور به اهالی یک ده، ناحیه و... اعطا شده و در عمل نیز، امور عمومی توسط سازمان‌های محلی یا به شکل اخص شورا اداره می‌شوند. این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی، بودجه، دارایی، سازمان و مأمورین خاص خود هستند (Ghalibaf, M. B. (۲۰۰۷). *Local Governance, or, The Strategy of Spatial Distribution of Political Power in Iran*. Amir Kabir Publishing).

^۴ البته برخی حقوقدانان نوع دیگری از عدم تمرکز اداری را تحت عنوان «منطقه گرای اداری» معرفی نموده‌اند. منظور از منطقه گرای اداری، روشی است اصولاً برای مدیریت مناطق ناهمگون در یک کشور استفاده می‌شود (ibid).

سازمان‌های محلی به واحدهای اداری متشکل از ساکنین یک منطقه جغرافیایی معین اطلاق می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل از واحد مرکزی بوده و اداره امور و خدمات محلی را به عهده دارند. در نظام حقوق اداری ایران، این سازمان‌ها تحت عنوان «شوراهای اسلامی» و بر اساس «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن فعالیت می‌کنند.

الزامات استقرار سیستم عدم تمرکز اداری و حکومت‌های محلی

سعی ما در این گفتار بر این است تا بخش مهمی از راه‌حل‌ها و راهکارها را جهت رفع چالش‌ها از جمله موانع، تضادها و خلاءهای موجود در قوانین اساسی و عادی مربوط به حوزه شوراهای محلی و نهاد شهرداری را ارائه کرده باشیم. باشد که با رفع چالش‌های حقوقی موجود در باب شوراهای محلی در ایران، مسیر حرکت روی ریل تمرکززدایی از طریق ایجاد حکومت‌های محلی انتخابی و به تبع آن قرار گرفتن در مسیر حکمرانی مطلوب نمایان گردد.

بنابراین در راستای مطالب فوق الزامات و یا به عبارتی راهکارهای مد نظر خود را در دو سطح قانونگذاری اساسی و عادی و براساس رئوس و مولفه‌های اصلی تحقق حکومت محلی (ذکر شده در گفتار قبل) ارائه خواهیم کرد.

بازنگری در قانون اساسی

برجسته‌ترین مورد در این زمینه ایجاد یک نظام شورایی یا نظام حکومت‌های محلی به صورتی پیوسته و منسجم با جایگاه مشخص در ساختار حقوقی - سیاسی و هم چنین اختیارات و وظایف روشن می‌باشد. سطوح شورایی موجود در ساختار کنونی می‌تواند مبنایی برای این نظام باشد. آنچه بایستی مورد اصلاح و بازنگری واقع شود و در طراحی نظام جدید شورایی مورد نظر قرار گیرد، تعیین جایگاه سطوح شورایی مذکور در ساختار قدرت و اعطای اختیارات و وظایف متناسب با شان تاسیس نهادهای

در دموکراسی مشارکتی تأکید فراوانی بر کنشگری شهروندان می‌شود و ایشان از رأی‌دهنده به کنشگر فعال تبدیل می‌شوند و مشارکت عمومی فرایندی است که مقرر می‌نماید اشخاص فرصت تأثیرگذاری بر تصمیمات و خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی را دارند.

حکومت محلی

حکومت محلی در مفهوم کلی «به قدرت اداره کردن بر مناطقی که کوچک‌تر از حکومت به معنای اعم است، گفته می‌شود و تنها از طریق اقتداری که بوسیله قانون‌گذاری قوه مقننه یا دستورالعمل‌های سطح بالاتر حکومت به آن سپرده شده است، عمل می‌کند» (Shams, 2012).

اصطلاح حکومت محلی از نظر سازمان ملل متحد به تقسیم‌بندی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیات اداره‌کننده چنین موجودیتی بصورت محلی انتخاب می‌گردد (United Nations, 1996).

در تعریف مزبور بر چند نکته تأکید شده است: اولاً؛ حکومت محلی بایستی بوسیله قانون ایجاد شده باشد، ثانیاً؛ بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد، ثالثاً؛ هیات اداره‌کننده منتخب مردم محل باشد.

به عبارتی دیگری از الزامات حاکم بر شناسایی و اجرای حقوق شهروندی واگذاری اختیارات به ملت و اجرای حق تعیین سرنوشت سیاسی و اداری است. واقعیت این است که به هر میزان که قدرت غیرمتمرکز باشد؛ حاکمیت، بخش‌ها و واحدهای بیشتری از قدرت و صلاحیت را به نهادهای محلی انتخابی واگذار می‌کند و از جمله نهادهای محلی انتخابی در نظام حقوقی ایران، «شوراهای» است. در همین راستا یکی از دستاوردهای مهم نظام جمهوری اسلامی ایران، ایجاد شوراهای در قالب‌ها و ساختار متعدد است که سنبل و نماد حاکمیت مردم بر تعیین سرنوشت اداری و اجتماعی خویش است.

اصل مزبور بایستی صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را محدود به امور ملی بکند و مقررات گذاری در امور محلی را از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج کند.

ب. بازنگری در اصل یکصد

در راستای رفع ابهام صلاحیتی شوراهای محلی بایستی شان نظارتی موجود در این اصل و نیز امر واگذاری تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای محلی به قانونگذاری عادی حذف و در مسیر اصلاح نظام شورایی، شان مدیریتی، تصمیم‌گیری و اجرایی برای شوراهای محلی لحاظ شود و با توجه به صلاحیت اداره امور محلی برای شوراهای مذکور که سابقاً ذکر کردیم، اختیارات و وظایف شوراها مشخص و روشن شود. البته در تبیین صلاحیت‌های شوراها بایستی اختیارات و وظایف هر کدام از سطوح شوراها جداگانه مشخص شود تا تداخل صلاحیتی میان شوراهای مذکور به وجود نیاید.

ج. بازنگری در اصل یکصد و دوم

به نظر می‌رسد با توجه به هم ارز بودن و تناسب سنخیتی که میان جایگاه شورای عالی استان‌ها و مجلس شورای اسلامی وجود دارد، شایسته است که قانونگذاری در باب امور محلی هماهنگ کشوری بدون ارجاع به مجلس، جزء صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها لحاظ شود.

د. بازنگری در اصل یکصد و سوم

بایستی در راستای اصل اقتدار اداری شوراهای محلی در مدیریت، تصمیم‌گیری و اجرای امور محلی (در حدود صلاحیتشان)، اصل مزبور به صورت الزام نهادهای حکومت مرکزی در محل به رعایت و اجرا تصمیمات نهادهای محلی اصلاح شود.

مطلب مهم دیگر بحث نظارت حکومت مرکزی بر اعمال و اقدامات شوراهای محلی می‌باشد که بر این اساس بایستی

انتخابی محلی می‌باشد. در این راستا ابتدائاً بایستی برای سطوح شورایی مذکور در محدوده جغرافیایی مربوطه‌شان صلاحیت مدیریت امور اداری قائل شد. به عبارتی دیگر، نهادها و ماموران حکومت مرکزی واقع در محدوده جغرافیایی مربوط به هر یک از شوراهای مذکور تابع تصمیمات و اقدامات سطوح شوراهای مذکور در امور واقع در صلاحیت شان باشند. البته این تابعیت همراه با نظارت‌های ماموران مخصوص حکومت مرکزی بر اعمال و اقدامات نهادهای محلی می‌باشد. ثانیاً بایستی در قانون اساسی میان امور عمومی ملی و محلی به صورت کلی تفکیک انجام شود. تفکیکی که منجر به صلاحیت‌های دوگانه در اداره‌ی امور مذکور می‌شود. بدین نحو که پس از تفکیک مذکور، قانونگذار اساسی صلاحیت اداره‌ی تمام یا بخشی از خدمات و امور عمومی محلی را به سطوح شورایی فوق‌الذکر واگذار و حکومت مرکزی صلاحیت اداره‌ی امور خدمات عمومی ملی را بر عهده داشته باشد. راهکارهای مذکور علاوه بر اینکه جایگاه سطوح شوراهای محلی در ساختار حقوقی- سیاسی را نمایان می‌کند و منجر به رفع ابهام صلاحیتی شوراهای محلی می‌شود، بلکه منتج به تمرکز حکومت مرکزی بر امور عمومی ملی (که قاعده‌تاً اهم هستند) و هم چنین کوچک‌سازی اصولی تشکیلات دولت در سطح کشور، افزایش بهره‌وری در سطح ملی و محلی، مشارکت حقیقی و کارآمد مردم محل در اداره‌ی امور محلی و واگذاری حاکمیت اداری به نمایندگان منتخب محلی می‌شود.

در راستای مباحث مطروحه اصولی از قانون اساسی لازم به بازنگری می‌باشند:

الف. بازنگری در اصل هفتاد و یکم^۱

^۱ اصل هفتاد و یکم: « مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

پیشنهاد می‌شود که مرجع انحلال (در صورت صدور حکم انحراف از دادگاه صالح)، برای شوراهای پایین‌تر از استان، بر عهده شورای استان و مرجع انحلال برای شورای استان مجلس شورای اسلامی باشد.

رفع چالش‌های قانونگذاری

همان‌طور که در مبحث پیشین آوردیم جهت استقرار حقیقی شوراهای محلی ابتدائاً بایستی یک نظام جامع، فراگیر و منسجم از نهادهای محلی طراحی شود. نظامی با جایگاه واضح در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و دارای تکالیف و اختیارات شفاف، در شان تاسیس نهادهای محلی. این موارد که کلیات آن در قانون اساسی اشاره می‌شود، بایستی اجزا و مولفه‌های آن به صورت جامع در قوانین عادی ذکر گردد که ذیلاً مواردی از آن را در دو قسمت ذکر می‌نماییم (Arab Sarhangi, 2019).

الف. در خصوص شوراهای محلی

در باب شوراهای محلی لازم است. علاوه بر سطوح شورایی موجود سطوح محله‌ای و منطقه‌ای نیز در شهرهای بزرگ (مراکز استان‌ها و کلان شهرها) ایجاد شود. زیرا که در محدوده‌های شهری مذکور مردم شهر، شناخت و ارتباط محدودی با کاندیداهای عضویت در شوراهای شهر در وضعیت فعلی دارند و نمی‌توان اعضای چنین شورایی را، انتخاب آگاهانه افراد مردم دانست. بر همین مبنا بایستی اعضای شورای چنین شهرهایی به صورت دو درجه‌ای از اعضای شورای محلات و مناطق انتخاب شود تا هم به صورت سیستماتیک با تمام نواحی شهری در ارتباط و تعامل دو سویه باشند و نیازها و اولویت‌های واقعی نواحی مربوط را شناسایی، و هم چنین اعضای شورای شهر به صورت یکسان از تمام نواحی انتخاب شده باشند.

در راستای اصل تفکیک امور ملی و محلی و اختصاص تصمیم‌گیری در امور محلی به شوراهای محلی، لازم است یک تفکیک دیگر نیز صورت بگیرد. بر این مبنا بایستی میان صلاحیت

چارچوب تصمیمات شوراهای محلی مرجع انطباق مصوبات شوراهای محلی، با چارچوب‌های مذکور، و هم چنین مرجع تشخیص انحراف از وظایف قانونی و انحلال شوراهای محلی روشن شود. امری که قانونگذار اساسی بر حسب رکن بودن شوراهای محلی و لازمه تعیین جزییات مربوطه به هر کدام از ارکان قدرت، نباید مسکوت بگذارد. ذیلاً راهکارهای مربوط به این بحث در قالب تجدیدنظر در اصول قانون اساسی ارائه می‌شود.

ه. بازنگری در اصل یکصد و پنجم

در این اصل همان‌طور که چارچوب تصمیمات شوراهای محلی (قوانین عمومی و موازین اسلام) مشخص شده، بایستی مرجع تطبیق تصمیمات شوراهای محلی با چارچوب و معیار تعیین شده نیز مشخص شود. بر این اساس راهکار پیشنهادی این است که جهت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مقامات حکومت مرکزی از تصمیمات شوراهای محلی روستا و بخش مرجع صالح دادگاه‌های عالی شهرستان و برای شکایات از تصمیمات شوراهای شهر، شهرستان و استان مرجع صلاحیت‌دار دادگاه‌های عالی استان تعیین شود. اصولاً امر تطبیق متون حقوقی و قانونی با همدیگر چون امری قضایی می‌باشد، تعیین چنین مراجعی منطقی به نظر می‌رسد.

و. بازنگری در اصل یکصد و ششم

در اصل مذکور لازم است که همزمان با تعیین معیار انحراف شوراهای محلی، مرجع انحلال نیز تعیین شود. بر این اساس بایستی واگذاری اختیار تعیین مرجع تشخیص انحراف و مرجع انحلال به قانونگذار عادی حذف شود. بنابراین چون که تشخیص انحراف از وظایف قانونی اصولاً امری قضایی است، پیشنهاد می‌شود تشخیص انحراف از وظایف قانونی در صورت اعتراض مقامات حکومت مرکزی براساس وظیفه نظارتی شان برای شوراهای پایین‌تر از استان به عهده دادگاه‌های عالی استان و در مورد شورای استان بر عهده دیوان عالی کشور باشد. هم چنین

شوراهای محلی در اداره‌ی امور محلی بسته به ناحیه‌ی جغرافیایی تحت اداره و ضرورت‌های ناحیه‌ی مزبور، قائل به تفکیک شد. تفکیک ثانوی مذکور از تداخل صلاحیت‌ها و موازی کاری پیشگیری می‌کند و در راستای تخصصی شدن اداره، باعث پیشبرد سریع امور می‌شود. به این جهت به اختیارات و وظایف مربوط به دو سطح از شوراهای محلی که صلاحیت‌های اعطایی به آن‌ها از جمله گسترده‌ترین صلاحیت‌هاست اشاره می‌کنیم:

۱) امور پیشنهادی داخل در تصمیم‌گیری شوراهای شهر

عمران شهری، حمل‌ونقل عمومی، ایجاد خیابان‌ها و معابر عمومی، برنامه‌ریزی شهری در چارچوب سیاست‌گذاری‌های شورای استان و حکومت مرکزی، آب و فاضلاب شهری، آموزش ابتدایی، امور انرژی شهری، مخابرات و ارتباطات شهری، بهداشت محیط شهری، تفرجگاه‌ها و تفریحگاه‌های شهری، سینماها و مجتمع‌های فرهنگی هنری و موزه‌ها، محیط‌زیست شهری و راهنمایی و رانندگی و... امور فوق که جنبه تمثیلی دارند بایستی توسط نهاد اجرایی شهر، یعنی شهرداری و توسط مدیران متخصص با نظارت عالی شهردار و شورای شهر انجام می‌گیرد. در این راستا حکومت مرکزی بایستی با یک برنامه‌ریزی مدون طی یک بازه زمانی مشخص امور فوق را که در صلاحیتش هستند، همراه با بودجه، امکانات و در صورت ممکن کارکنان مربوط، تدریجاً به نهادهای محلی واگذار کند.

۲) امور پیشنهادی داخل در صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای

استان

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در محدوده استان با رعایت سیاست‌های حکومت مرکزی، هماهنگی و ارائه راهنمایی و کمک به شوراهای محلی مادون واقع در محدوده استان با تاسیس سازمان‌های مورد نیاز، تحصیلات عالی و دانشگاه‌ها، جاده‌ها و بزرگراه‌های بین شهری، حمل‌ونقل بین شهری، فرودگاه‌ها و حمل‌ونقل ریلی، بنادر و حمل‌ونقل دریایی و... چون اصولاً

شوراهای منطقه‌ای مانند شورای استان فاقد نهاد اجرایی واحد می‌باشند، بر همین اساس بایستی اداره امور فوق توسط مدیران حرفه‌ای منتخب شورای استان و با نظارت عالی شورای مافوق انجام گیرد. همانند پیشنهاد بالا اینجا نیز لازم است که دولت طی برنامه‌ریزی مشخص امور اداری فوق را که در محدوده جغرافیایی استان هستند همراه با بودجه و امکانات لازم به نهادهای محلی واگذار کند.

بایستی در قوانین عادی به صراحت برای شوراهای محلی شخصیت حقوقی مستقل لحاظ شود تا بر این اساس تمامی مولفه‌های شخصیت حقوقی یعنی؛ استقلال حقوقی استقلال اداری - سازمانی و استقلال مالی برای شوراهای مذکور قائل شد.

شوراهای محلی بایستی به لحاظ اداری - سازمانی دارای استقلال از نهادها و مقامات حکومت مرکزی شوند. بر این اساس این شوراها بایستی کارکنان و مستخدمین مخصوص به خود، تشکیلات اداری - سازمانی مستقل و هم چنین استقلال عمل در امور داخل در صلاحیت و ضمانت اجرای امور مذکور را دارا باشند. در این راستا لازم است. عالی‌ترین سطح شوراها (اتحادیه‌ی کشوری شوراهای محلی یا شورای عالی استان‌های فعلی) اقدام به تهیه آیین‌نامه‌ها در امور داخلی، اداری - سازمانی، استخدامی و امور مالی، مشترک برای هر یک از سطوح شوراها در قلمرو کشوری بدون دخالت حکومت مرکزی نماید. تا بر اساس این آیین‌نامه‌ها و راهنمایی‌های فنی و اداری متخصصین مربوط در اتحادیه کشوری شوراهای محلی (یا شورای عالی استان‌های فعلی) سطوح شوراهای محلی امور اداری - سازمانی خود را انجام دهند. نهادهای حکومت مرکزی مستقر در محل نیز جهت حفظ استقلال عمل شوراهای محلی نباید اقدامات دخالت‌های خارج از چارچوب قوانین در امور داخل در صلاحیت شوراهای محلی داشته باشند. فقط در صورت خروج نهادهای مزبور از چارچوب قوانین کشوری می‌توانند شکایات خود را به مراجع صلاحیت‌دار

دیگر در نظام مالیاتی پیشنهادی این است که وصول مالیات‌های محلی بدون دخالت مقامات حکومت مرکزی در اختیار ماموران نهادهای محلی باشد تا این ماموران بتوانند منابع مالی مذکور را بلافاصله در اختیار نهادهای محلی بگذارند. حال آن که در نظام مالی فعلی کشور در بخش نظام عوارضی اکثریت عوارض عنوان ملی و عوارض محلی (که مرجع وضع محلی دارند)، سهم محدودی در این نظام دارند در بخش نظام مالیاتی نیز اصولاً همه مالیات‌ها و مراجع وضع و وصول آن‌ها نیز ملی (غیر محلی) و در حیطه تصمیم‌گیری و اجرای قدرت مرکزی می‌باشد و تنها سهمی از این مالیات‌ها از طریق نهاد واسط حکومت مرکزی (سازمان شهرداری‌ها و دهیارهای وزارت کشور) با نهادهای محلی، به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تخصیص داده می‌شود.

در راستای نظارت حکومت مرکزی بر اعضای شوراهای محلی جهت حرکت در چارچوب حکومت‌های محلی مواردی لازم است. رعایت شود. اولاً بر اساس این نوع نظارت آنچه که باید معیار نظارت باشد، وظایف قانونی اعضای شورای محلی می‌باشد. صراحت معیار نظارت از تفاسیر مختلف و سلیقه‌ای و سیاسی در صورت ابهام‌برانگیز بودن معیار نظارت پیشگیری می‌کند. ثانیاً در راستای تکمیل نظارت قانونی مذکور و رسیدگی به انحراف اعضای شوراهای محلی از معیارهای حکومت مرکزی، وجود یک مرجع بی طرف لازم به نظر می‌رسد که اصولاً در نظام‌های حقوقی الگو، مراجع بی طرف برای رسیدگی به موضوع نظارت‌های قانونی، محاکم دادگستری می‌باشند. بر همین اساس برای رسیدگی به تخلفات از وظایف قانونی اعضای شوراهای محلی پایین‌تر از سطح استان، دادگاه‌های عالی شهرستان و برای رسیدگی به تخلفات از وظایف قانونی اعضای شوراهای استان دادگاه‌های عالی استان پیشنهاد می‌شود. در صورت صدور حکم تخلف از مراجع مذکور شوراهای محلی مربوطه بایستی عضو متخلف را بر اساس حکم مربوطه مجازات قانونی نمایند. از آنجا که امور شهری،

(دادگاه‌های عالی شهرستان یا استان) اعلام نمایند نیز جهت ضمانت اجرای تصمیمات شوراهای محلی که با رعایت قوانین کشوری اتخاذ شده است، همان مراجع صلاحیت‌دار فوق (دادگاه‌های عالی شهرستان و استان) جهت اعتراض مقامات محلی به اقدامات غیرقانونی مقامات حکومت مرکزی، بایستی ملحوظ شوند.

سطوح شوراهای محلی بایستی به لحاظ مالی مستقل از حکومت مرکزی باشند اما از آنجا که نهادهای محلی به لحاظ مالی ضعیف هستند و به تنهایی قادر به ارائه خدمات محلی به صورت مطلوب نمی‌باشند، ناچار از دریافت کمک‌های مالی حکومت مرکزی می‌باشند اما کمک‌های حکومت مرکزی اولاً بایستی فقط به نهادهای اجرایی همانند دهیاری و شهرداری و یا ادارات حرفه‌ای تحت مدیریت شورای شهرستان و شورای استان صورت گیرد، ثانیاً میزان این کمک‌ها نیز طی مدت زمانی مشخص همپای توانمند سازی مالی نهادهای اجرایی فوق به حد پایینی برسد، کمک‌های مربوطه بایستی به پارلمان‌های محلی تخصیص پیدا کند زیرا اصولاً نهاد قانونگذار، چه ملی و چه محلی، بایستی فارغ از دغدغه‌های مالی و سیاسی، بر اساس مصالح ملی یا محلی تصمیم‌گیری کند در این راستا در سطح قانونگذاری ملی بایستی در نظام مالیاتی و عوارضی کشور به عنوان اصلی ترین منابع درآمدی نهادهای محلی مطابق الگوهای شناخته شده جهانی تحولی اساسی بر اساس نظرات متخصصین مربوطه مبنی بر تفکیک مالیات‌ها و عوارض، به ملی و محلی صورت گیرد. در این نظام پیشنهادی بایستی علاوه بر عوارض محلی، صلاحیت وضع مالیات‌های محلی نیز در اختیار شوراهای محلی قرار گیرد، که البته این صلاحیت مقید به چارچوب و سیاست‌های مالی حکومت مرکزی می‌باشد و از مالیات‌ها و عوارض محلی اخذ شده میزان مشخصی بر اساس تصمیم هر یک از سطوح شوراهای محلی در راستای استقلال مالی به شوراهای مذکور اختصاص می‌یابد. نکته

اموری تخصصی هستند، جهت کارکرد بهتر اعضای شوراهای شهر و تصمیم‌گیری‌های خردمندانه و کارشناسانه توسط شوراهای شهر پیشنهاد می‌شود جهت کاندید شدن در انتخابات شوراهای شهر، دارا بودن تحصیلات تخصصی در هر یک از امور شهری نیز به شرایط نامزدهای انتخاباتی شوراهای شهر افزوده شود.

ب. در خصوص شهرداری

در راستای تحقق واقعی حکومت‌های محلی، بایستی نهادهای اجرایی این حکومت‌ها (شهرداری‌ها برای شوراهای شهر) استقلال لازم را از حکومت مرکزی داشته باشند. نهادهای اجرایی همانند اندام‌ها و اعضای بدن انسان می‌باشند، که بدون آن‌ها دستورات صادره از مغز قابلیت اجرا ندارد و عقیم می‌ماند. با این تمثیل اهمیت فراوان نهادهای اجرایی در حکومت‌های محلی را نشان دادیم و اصولاً بدون آن‌ها حکومت محلی نه وجود دارد، نه معنا پیدا می‌کند. در این قسمت پیشنهاداتی را در مورد نهاد شهرداری به عنوان بازوی اجرایی شوراهای شهر، جهت کارآمدی و استقلال واقعی آن از حکومت مرکزی ارائه خواهیم کرد.

در راستای ایجاد وحدت رویه مبتنی بر اصول علمی و معمول در کشورهای مرفعی جهان در اداره امور شهرداری‌ها جهت استقلال اداری و سازمانی‌شان، ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌ها در سطح منطقه‌ای، ایجاد همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های حکومت مرکزی با شهرداری‌ها، اعطای کمک‌های فنی و تخصصی و کارشناسی به شهرداری‌های سراسر کشور، انجام امور آموزش و پژوهش‌های علمی در موضوعات شهری، ایجاد تشکیلاتی با قلمرو کشوری و شخصیت مستقل از دولت در پایتخت و شعبات آن در مراکز استان‌ها تحت عنوان اتحادیه کشوری شهرداری‌ها ضرورت پیدا می‌کند. برای ایجاد این تشکیلات ابتدائاً لازم است. حکومت مرکزی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های فعلی را که تحت یک معاونت وزارت کشور نقش فوق‌الذکر را از جانب حکومت مرکزی ایفا می‌کند، با بودجه، اموال، دارایی‌ها و کارکنان

آن به اتحادیه مذکور انتقال دهد. ثانیاً جهت استقلال این اتحادیه از دولت و خصوصاً وزارت کشور لازم است. مدیریت و اداره آن از ید دولت خارج، و پیشنهاد می‌شود همانند یک موسسه تخصصی تحت نظارت عالی هیات مدیره و مدیریت عامل انتخابی اداره شود. هیات مدیره مزبور نیز توسط مجمع عمومی شهرداران سراسر کشور انتخاب و مدیرعامل نیز که شرایط یک مدیر حرفه‌ای و تخصصی را باید دارا باشد. منتخب هیات مدیره می‌باشد. در مراکز استان‌ها نیز جهت تمرکززدایی از فعالیت‌های اتحادیه‌ی کشوری، اتحادیه‌های استانی شهرداران ایجاد شود که مبتنی بر آن سازمان‌های استانی همیاری شهرداری‌ها و دهیاری‌های فعلی منحل و با بودجه و اموال و کارکنان به اتحادیه‌های استانی فوق واگذار می‌شود. مدیریت آن نیز همانند مدیریت اتحادیه‌ی کشوری منتخب مجمع عمومی شهرداران (البته در محدوده جغرافیایی استانی) باشد (Hadi, 2006).

در راستای استقلال مالی شهرداری‌ها همان‌طور که قبلاً ذکر شد نظام مالی کشور بایستی بر اساس تفکیک مالیات‌ها و عوارض، به ملی و محلی اصلاح شود. بر این مبنا علاوه بر توسعه محدوده عوارض محلی نسبت به عوارض ملی، بایستی صلاحیت وضع و وصول مالیات‌های محلی به نهادهای محلی اجرایی که مهم‌ترین این‌ها در نظام‌های شورایی محلی شهرداری‌ها می‌باشند (مشروط به تصویب شورای محلی مربوطه در چارچوب سیاست‌های مالی حکومت مرکزی) واگذار شود. تا بر اساس درآمدهای پایدار مذکور، میزان وابستگی نهادهای محلی به حکومت مرکزی به حداقل برسد.

یکی از مهم‌ترین مشکلات اداره‌ی شهرها در وضعیت فعلی، تعدد و تشتت مراجع تصمیم‌گیری در مدیریت امور شهری می‌باشد. به طوری که مدیریت بخش عمده‌ای از امور شهری در اختیار سازمان‌های دولتی و ماموران منصوب حکومت مرکزی و امور محدودی در حیطه اختیار نهادهای انتخابی (محلی شوراهای شهر

و شهرداری‌ها) می‌باشد. بنا به این موارد جهت اداره امور شهری بر اساس الگوی علمی مدیریت و هم چنین در راستای نظام پیشنهادی شوراهای محلی مبنی بر اداره امور محلی، توسط نهادهای انتخابی محلی پیشنهاد می‌شود اداره امور شهری در نهاد اجرایی شوراهای شهر (شهرداری‌ها) تجمیع شود که این مدیریت جامع و واحد شهری در نهاد شهرداری باعث پیشبرد سریع و مطلوب امور می‌شود. البته اینجا لازم است. به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در بند ب ماده ۱۳۷ برنامه چهارم مبنی بر واگذاری برخی از تکدیگری‌های دولت همراه با منابع مالی و امکانات به شهرداری‌ها، و همچنین اقدامات شورای عالی استان‌ها، مبتنی بر مواد قانونی مزبور و نیز قانون شوراهای در این زمینه (مدیریت جامع شهری) به صورت ارائه طرح به دولت اشاره‌ای داشته باشیم.

در سطح جامعه محلی و حکومت‌های محلی شامل شورای محلی و شهرداری‌ها، شهروندسازی محلی و تثبیت حقوق و وظایف دوسویه شهروندان و شهرداری‌ها با استفاده از ترتیبات حقوقی-قانونی، رکن شکل‌گیری جامعه محلی و شهروند محلی و مدیریت محلی مشارکتی است. از جمله وظایف شهرداری‌ها در خصوص شهروندی؛ اطلاع‌رسانی شهری، آموزش شهروندی، تامین کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان، قانون‌گرایی و جلب مشارکت‌های شهروندی است و از جمله وظایف شهروندی در قبال شهرداری‌ها، پرداخت مالیات محلی، مسئولیت‌پذیری و تمکین حقوقی و مدنی از قوانین شهر و شهرداری‌ها است. از طرف دیگر از جمله حقوق شهروندان در ارتباط با شهرداری‌ها، بهره‌مندی برابر از کالاها و خدمات شهری، تاثیر گذار بودن در تصمیم‌گیری‌های شهری، دخالت موثر داشتن در انتخاب مقامات محلی و شهری، برخورداری از زندگی ایمن شهری و دسترسی به اطلاعات شهری مورد نیاز می‌باشد و از جمله حقوق شهرداری‌ها در قبال شهروندان؛ حق دریافت مالیات و

عوارض محلی، استفاده‌ی قانون‌مدارانه از منابع شهری و منابع در اختیار شهروندان است. بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در مجموعه قوانین و مقررات شهرداری‌ها و مقایسه با مدل حقوق و وظایف دوسویه فوق نشانگر فقدان گفتمان شهروندی در نظام حقوق شهری می‌باشد و در عوض گفتمان حقوقی، که در آن اعضای جامعه محلی را به عنوان توده‌ی فاقد حقوق و وظایف قانونی می‌داند، یا اینکه صرفاً از منظر شهرنشین بودن به آنان نگاه می‌کند. در قوانین مذکور خصوصاً قانون شهرداری نمایان است. بدیهی است. با توجه به اهمیتی که حکومت‌های محلی؛ شوراهای محلی، شهرداری‌ها، در شهروندسازی و شکل دادن به جامعه محلی دارند، نظام حقوق شهری کشور باید ظرفیت‌های حقوقی-قانونی لازم برای آماده‌سازی بسترهای قانونی جهت شهروندسازی محلی را داشته باشند (Nejati Hosseini, 2001).

نتیجه‌گیری

در این مقاله، بر آن بودیم تا به راهکارهای استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و حکومت‌های محلی در ایران بپردازیم. بر همین مبنا سئوالات و فرضیاتی را در مقدمه پژوهش مطرح کردیم و در طول مقاله سعی نمودیم پاسخ سئوالات مذکور را با اثبات فرضیات مربوطه داده باشیم.

بر این اساس ابتدائاً در بند اول کلیاتی در باب مفهوم سبک و یا سیستم عدم تمرکز اداری ارائه نمودیم و در بند دوم، دموکراسی محلی و حکومت محلی را مفهوم سازی نمودیم به نحوی که مفاهیم راجع به اصطلاحات مزبور و جایگاه آن‌ها در سیستم عدم تمرکز اداری به درستی تبیین شوند.

اما بدنه اصلی مقاله در پاسخ به سؤال اصلی و اثبات فرضیه اصلی این پژوهش یعنی الزامات استقرار سیستم مطلوب عدم تمرکز اداری و حکومت‌های محلی در ایران بود که طبق یافته‌های پژوهش به این نتیجه رسیدیم که ارائه الگوی تجربی مشترک

سیاسی جامعه‌ی ایرانی را به سمت یک فرهنگ مبتنی بر اصول دموکراتیک و مبتنی بر مشارکت افراد اجتماع در سرنوشت سیاسی و اجتماعی خودشان، جهت دهی و اصلاح کند؛ ثانیاً در راستای تحقق مشارکت نهادینه شده افراد، در ایجاد احزاب و نهادهای مدنی در لایه‌های مختلف اجتماع با اصلاح قوانین مربوطه و کمک به آنها، همت گمارند.

امید است که در این پژوهش تا حد ممکن چالش‌های حقوقی سر راه تحقق مشارکت نهادمند مردم در باب شوراهای محلی را بیان کرده باشیم و نیز لازم است همپای راهکارهای حقوقی ارائه شده، ساختار فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور به عنوان بستر تحقق نهادهای محلی، جهت استقرار واقعی شوراهای محلی در جایگاه حقیقی شان اصلاح و هماهنگ شوند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

In recent decades, the concept of decentralization has gained global traction as an effective governance model aimed at promoting democratic values, administrative efficiency, and civic participation. Decentralization, as applied in state structures, is inherently interdisciplinary, interfacing law, political science, and public administration. This article investigates the Iranian experience with administrative decentralization and the legal, political, and structural challenges inhibiting the realization of an optimal local government system. Drawing insights from international practices, particularly the French model, the study identifies the fundamental legal reforms and governance strategies required for implementing a locally empowered administrative system in Iran. It highlights

حکومت‌های محلی جهت تطبیق با ساختار حقوقی نهادهای محلی در ایران به لحاظ عدم همگونگی بافت اجتماعی و فرهنگی کشورها با یکدیگر و به تبع آن عدم کارآمدی مطلوب نهادهای سیاسی- مدنی که به صورت محض و بدون رعایت ساختار فرهنگی و اجتماعی، الگوبرداری شوند، مشکل می‌باشند، اما به لحاظ نظری و در چارچوب سیستم عدم تمرکز محلی، الگوی ارائه شده در این پژوهش را بایستی الگویی نظام یافته از حکومت‌های محلی به حساب آورد. الگویی که با راهیابی به متون حقوقی کشور از طریق اصلاح و بازنگری قوانین و متناسب با ساختار فرهنگی اجتماعی جامعه‌ی ایرانی، می‌تواند نظام مبهم عدم متمرکز اداری کنونی را شفاف، کارآمد و منطبق بر مؤلفه‌های دموکراتیک نماید. البته تحقق واقعی این نظام اداری (در چارچوب عدم تمرکز اداری و بالخصوص محلی) اساساً با تغییر دیدگاه و بینش هیئت حاکمه و اعتقاد واقعی آنان به نقش مردم به عنوان عنصر اصلی اداره امور کشور محقق خواهد شد، که در این راستا هیئت حاکمه (به عنوان هیئت جهت دهنده به فرهنگ عمومی) ابتدائاً بایستی فرهنگ

that decentralization is not merely a mechanism of transferring authority from central to local units but a systemic transformation that requires redefining the relationship between the state and citizens. The study opens with a conceptual exploration of decentralization, where it is considered a counterbalance to authoritarian centralism. As (Abrahamian, 2019) emphasizes, decentralization fosters administrative transparency and limits unlimited governmental power, ensuring that authority rests partially with locally elected representatives. This enables citizens to exercise control over their own socio-political destiny, increasing trust in public institutions and curbing systemic corruption. Moreover, it allows regional governance to be tailored to the specific cultural and socio-economic needs of distinct geographical units.

The study then discusses the foundational elements of local democracy, distinguishing it from traditional understandings of representative governance. While conventional democracy emphasizes electoral processes, local democracy in this article is equated with participatory democracy—one that necessitates the proactive involvement of citizens in shaping public policy and administrative practices. In this regard, (Khoda Khah & Nourbakhsh, 2016) argues that decentralization contributes to reducing political apathy and strengthens national unity by allowing diverse communities to influence their local governance. The emphasis on participatory mechanisms not only enhances policy responsiveness but also fosters a culture of civic responsibility and institutional trust. To that end, the article posits that decentralized administrative structures must be built on legal frameworks that clearly define the responsibilities, limits, and competencies of local councils. These frameworks must simultaneously guarantee a degree of operational independence while establishing accountability channels through judicial oversight rather than centralized political control. Thus, the research demonstrates that decentralized governance offers a sustainable model for balancing national coherence with local autonomy, contingent upon robust legal reform and civic empowerment.

To address these objectives, the article proposes a comprehensive reform of the Iranian Constitution, particularly six critical articles that currently restrict the scope of administrative decentralization. For example, Article 71 is critiqued for conflating national and local legislative powers, resulting in legislative congestion at the central level. The article advocates for a redrafting that limits the jurisdiction of the Islamic Consultative Assembly (Majles) to national affairs while transferring legislative authority over local issues to councils elected by the local populace.

Similarly, Article 100, which vaguely defines the functions of local councils, should be revised to empower them with clear executive and administrative competencies. In addition, Articles 102 and 103 should be restructured to formalize the independence of provincial councils from central mandates, aligning their status with that of national legislative organs. These reforms would eliminate existing jurisdictional ambiguities and enhance the councils' ability to function autonomously. The article also recommends that judicial bodies be designated as arbiters in disputes between central and local governments, a measure that aligns with democratic legal traditions and guarantees impartiality. In tandem with this, it suggests that the hierarchy of councils—ranging from village to provincial levels—must be integrated into a unified legal framework that allows for hierarchical coordination while preserving localized authority. These constitutional amendments are not merely administrative adjustments but are presented as prerequisites for institutionalizing democratic local governance.

Building upon the legal restructuring, the article explores the necessity of redefining the functional domains of municipal and provincial councils. It recommends a clear demarcation of national versus local affairs, with the latter further subdivided according to the unique administrative needs of each region. For instance, urban councils should have jurisdiction over issues such as sanitation, public transport, urban planning, and local education, while provincial councils should be tasked with inter-city transportation, public universities, and regional economic planning. Such functional distribution of authority is aimed at enhancing specialization and operational efficiency. (Ghalibaf, 2017) supports this view, noting that local government efficiency increases when tasks are aligned with the expertise and

contextual knowledge of locally elected officials. Furthermore, the article argues for the creation of neighborhood and regional councils in metropolitan areas, thereby addressing the problem of limited public awareness of council candidates. By creating a two-tiered electoral mechanism—where neighborhood representatives elect citywide council members—local representation becomes more substantive and inclusive. Moreover, the study emphasizes the necessity of endowing these councils with legal personality and financial autonomy. Without fiscal independence, councils become administrative appendages of the central government, undermining their credibility and efficacy.

The financial sustainability of local governments is another focal point of this research. The article strongly criticizes the current fiscal model in which central authorities dominate taxation and revenue allocation, leaving local governments financially incapacitated. It proposes a radical overhaul of the national taxation and tariffs system to distinguish clearly between national and local revenues. Under this proposed model, local councils should be granted the authority to impose and collect local taxes and levies within frameworks defined by central fiscal policy. However, local revenue must be retained and administered locally without intermediary intervention from central agencies. This system would mirror global best practices where decentralization is correlated with fiscal autonomy. The article also stresses that central government financial aid should be directed strictly to local executive bodies such as municipalities, not to local councils, preserving the legislative independence of the latter. (Arab Sarhangi, 2019) highlights that sustained financial capacity building is essential for local governments to transition from dependence to autonomy. In parallel, it advocates for the formation of national and

provincial unions of municipalities that operate independently of the Ministry of Interior. These unions would standardize administrative protocols, coordinate inter-municipal cooperation, and serve as platforms for technical support and training. As suggested by (Hadi, 2006), such structural innovations are vital to creating a coherent national network of empowered, accountable local governments.

Finally, the article investigates the symbiotic relationship between local governments and citizen formation. It asserts that a thriving local governance system is instrumental in cultivating a sense of civic responsibility and democratic culture. The current legal framework, as noted by (Nejati Hosseini, 2001), lacks provisions for the reciprocal rights and duties of citizens and municipal institutions. The article thus proposes integrating “local citizenship” into municipal legislation, where citizens are not only service recipients but active stakeholders in urban governance. For example, citizens should be informed participants in municipal decision-making, enjoy equitable access to services, and be involved in the election and oversight of local officials. Conversely, municipalities should have the legal authority to enforce civic duties such as taxation, compliance with municipal regulations, and participation in communal initiatives. This dual-rights framework would contribute to the institutionalization of participatory governance and a responsive local administrative culture. The article also highlights the need for professionalization of local administration by requiring specialized education for city council candidates. This would address the increasing complexity of urban governance and align local policymaking with empirical, evidence-based standards.

In conclusion, the research advances a multidimensional blueprint for the

institutionalization of administrative decentralization and the realization of autonomous local governments in Iran. The proposed framework integrates legal, fiscal, structural, and sociocultural dimensions, demonstrating that decentralization is a complex reform project rather than a mere administrative adjustment. By addressing constitutional inconsistencies, redefining the distribution of governance responsibilities, enhancing financial independence, and fostering civic engagement, the article outlines a viable path forward. Successful implementation, however, hinges upon a paradigm shift among policymakers and political elites, who must embrace decentralization not as a threat to national unity but as a democratic imperative. Only through such transformation can local governance in Iran evolve into an engine of democratic resilience, administrative efficiency, and social cohesion.

References

- Abrahamian, E. (2019). *A History of Modern Iran*. Ney Publishing.
- Arab Sarhangi, H. (2019). *Challenges of Local Management (Councils)*. Sanjesh va Danesh Publishing.
- Ghalibaf, M. B. (2007). *Local Governance, or, The Strategy of Spatial Distribution of Political Power in Iran*. Amir Kabir Publishing.
- Ghalibaf, M. B. (2017). *Centralization and Decentralization in Iran: Toward Designing a Semi-Centralized Model*. University of Tehran Press.
- Hadi, M. (2006). Proposal for the Formation of a Municipalities Union: Interview with Hadi Mobarqa. *Councils Monthly*, 1(5).
- Jalali, A., & Gorji Azandariani, A. A. (2019). Participatory Democracy and Urban Referendums in Italy's Legal System: A Model for Completing Iran's Legal System. *Comparative Legal Studies*, 10(2).
- Khoda Khah, N., & Nourbakhsh, A. H. (2016). *Urban Rights in Light of Democracy*. Jangal, Javdaneh Publishing.
- Nejati Hosseini, S. M. (2001). *Examining the Position of the Concept of Citizenship in Iran's Municipal Law*. Organization of Municipal Publications.
- Rezaee Zadeh, M. J. (2011). *Comparative Administrative Law*. Majd Publishing.
- Shams, A. (2012). *Local Governance: From Deconcentration to Decentralization and Federalism*. Center for Public Administration Training, Presidential Office.
- United Nations. (1996). *Law on the Organization, Duties, and Elections of Islamic Councils and the Election of Mayors*.