

شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران

سید رحیم ابوالحسنی*
غلامرضا ابراهیم‌آبادی**

چکیده

بهبود حکمرانی و کیفیت آن، دغدغه اصلی اصلاحات در دنیای امروز به‌منظور رسیدن به توسعه و پیشرفت کشورها است. در این میان، تمرکززدایی به‌عنوان یکی از روش‌های اصلی بهبود کیفیت حکمرانی مطرح است. در جمهوری اسلامی ایران (براساس مفاد قانون اساسی) شوراهای اسلامی شهر و روستا از متولیان اصلی امر تمرکززدایی هستند، اما مطالعه سیر تکوین تا

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (abhasani@ut.ac.ir)
** (نویسنده مسئول) دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (Ebrahimabadi57@gmail.com)

تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۵/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۲/۱۰

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سیزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۷، صص ۳۴-۷

تحول و درنهایت، میراث برجای مانده از شوراهای حکایت‌گر چرخه معیوب نهادی آن به سمت تمرکزگرایی هرچه بیشتر، مصادره اختیارات، و دستیابی به ویژگی حکمرانی محلی است؛ به گونه‌ای که با هر اصلاحاتی، بخشی از هاله اقتدار و حاکمیتی که به این نهاد حکمرانی محلی داده شده بود، زدوده شده تا درنهایت شورا را در پیکره نظام اجرایی موجود به نهادی قابل هضم و ناکارآمد تبدیل کند. این میراث نهادی ناکارآمد باعث شده است که تلاش برای اصلاحات بعدی نیز تنها بازتولید و پیکره‌بندی دوباره‌ای از همان مسیری باشد که قوانین پیشین مشخص کرده بودند و در نتیجه، ناکارآمدی شوراهای در امر تمرکززدایی به پدیده‌ای مزمن و وابسته به مسیر از پیش تعیین شده تبدیل شود. این مقاله با بهره‌گیری از روش کیفی و در قالب رویکرد نهادگرایی تاریخی این پرسش اصلی را بررسی می‌کند که «چرا و چگونه شوراهای اسلامی شهر و روستا به این ناکارآمدی دچار شده و نتوانستند در امر تمرکززدایی موفق باشند».

واژگان کلیدی: تمرکززدایی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، نهادگرایی تاریخی، حکومت محلی

مقدمه

تمرکززدایی به‌عنوان یکی از شیوه‌های بهبود حکمرانی در دنیای امروز مطرح است. مطالعه سیر تحول دولت‌ها پس از جنگ جهانی دوم — به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه — نیز حاکی از این است که کشورها با گذار از دوران دولت بزرگ (از پایان جنگ جهانی دوم تا اواخر دهه ۱۹۷۰) و همچنین، دوران دولت حداقل (دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰)، از اواخر قرن بیستم و اوایل هزاره سوم میلادی و به‌طور دقیق‌تر از دهه ۱۹۸۰ (Grindle, 2007: 4) حرکتی را شروع کرده‌اند که در آن توجه به اجتماع و جامعه — به‌ویژه حکومت‌های محلی و توجه به امر تمرکززدایی برای دستیابی به دموکراسی بیشتر و توسعه پایدارتر — اهمیت یافته و بهبود حکمرانی در قالب این مفهوم درحال پیگیری است. از آن زمان به بعد در بسیاری از کشورهای جهان (مانند بولیوی، کامبوج، اتیوپی، فرانسه، اندونزی، ژاپن، پرو، افریقای جنوبی، کره جنوبی، اوگاندا، انگلستان، و...) انجام اصلاحات بیشتری در دستورکار قرار گرفت (Faguet, 2012: 1) و تمرکززدایی، هم براساس تعداد کشورهایی که از آن متأثر شدند و هم بر مبنای پیامدهای عمیق بالقوه آن برای کیفیت حکمرانی، به یکی از مهم‌ترین اقدامات اصلاح طلبانه یکی دو دهه گذشته تبدیل شد.

جمهوری اسلامی ایران نیز از این «انقلاب آرامی»^(۱) که در قالب فرایند تغییر نظام مدیریتی کشورها از سلسله‌مراتبی به‌سوی تمرکززدایی و حکومت محلی درحال وقوع است، بی‌تأثیر نبوده و در سال ۱۳۷۷ (۱۹۹۸ میلادی) قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا (به‌عنوان یکی از نهادهای متولی امر تمرکززدایی و حکمرانی محلی) بالاخره پس از گذشت حدود دو دهه اجرایی شد، اما پس از برگزاری پنج دوره از انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، نتایج و پیامدهای موردانتظار،

به‌ویژه در امر تمرکززدایی و بهبود حکمرانی در ایران، میسر نشده است. این مقاله که به‌لحاظ هدف، کاربردی و مبتنی بر روش کیفی توصیفی-تحلیلی است، درصدد است که در قالب رویکرد نهادگرایی جدید تاریخی این موضوع را بررسی کند که «چرا شوراها در امر تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران موفق نبوده‌اند و پیامدهای موردانتظار از تأسیس این نهاد در این زمینه محقق نشده است؟»

در راستای پاسخ‌گویی به این پرسش، ضمن بررسی شوراها در سه مرحله تأسیس نهادی در بزنگاه انقلاب اسلامی، تحول و چرخه نهادی، و میراث نهادی به‌اجرا درآمده، این فرضیه ارزیابی شده است که «تأسیس و طراحی ناقص و مبهم و تحول نهادی معیوب شوراها، میراث ناکارآمدی از این نهاد را در امر تمرکززدایی به‌جای گذاشته و این امر باعث شده است که نهاد برآمده از آن، بازتابی از این میراث نهادی ناکارآمد بوده و اصلاحات بعدی نیز تنها بازتولید و پیکربندی دوباره‌ای در همان مسیری باشد که به‌واسطه وابستگی به مسیر، ماتریس نهادی و توالی‌های واکنشی، ازپیش‌تعیین‌شده است».

۱. پیشینه پژوهش

پرداختن به موضوع تمرکززدایی و حکمرانی محلی در ایران، پیشینه طولانی‌ای دارد. یکی از کارشناسان «هیئت امریکایی برای انتقال توسعه بین‌المللی به ایران»، به‌نام توماس تورسن^۱، نخستین مطالعه مدون در مورد تفویض اختیار به مقامات محلی را انجام داد و در آن ضمن تشریح وضعیت موجود ساختار بخش عمومی در ایران دهه ۱۳۳۰، آن را ساختاری متمرکز دانسته و بر ضرورت تمرکززدایی از آن تأکید کرده است. «طرح تقسیمات کشوری» (۱۳۴۹) - که در آن برای نخستین بار موضوع تغییر اداره کشوری از رشته‌ای به خوشه‌ای مطرح شد - و همچنین مطالعه فراگیر سازمان برنامه‌بودجه در ۱۳۵۳، که ویژگی بارز آن، افزون‌بر تفویض اختیارات جدید به استانداران، همکاری انجمن‌های محلی با امور برنامه‌های خاص ناحیه‌ای بود، از جمله مطالعات مهم پیش از انقلاب در این زمینه بودند (پورکمال، ۱۳۵۶: ۱۲-۱۰).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پس از آغاز موج جدید برای تقاضای استانی شدن،

1. Thomas Thorsen

پژوهش‌های مربوط به تمرکززدایی به‌طور هم‌زمان در سازمان برنامه‌وبودجه و وزارت کشور از سر گرفته شد که دو پژوهش سازمان برنامه‌وبودجه که در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ منتشر شدند، در این باره اهمیت زیادی دارند. پژوهش نخست با عنوان «گزارش اول، مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای؛ مفاهیم و تجارب» به مباحث نظری تمرکززدایی می‌پردازد و در عین حال به تجربه چند کشور اروپای شرقی در این زمینه اشاره دارد، اما پژوهش دوم، نسبتاً دقیق‌تر و همه‌جانبه‌نگرتر است. این پژوهش با عنوان «مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای (سنتز) الگوها و راهکارهای پیشنهادی برای تمرکززدایی از بخش عمومی در ایران» ابتدا به مباحث مربوط به اداره مرکزی و ارتباط آن با اداره محلی می‌پردازد و سپس به تغییر ساختارهای سرزمینی اشاره و موضوعات بهینه‌سازی واحدهای اولیه سرزمینی (حذف واحد دهستان) و ایجاد واحد میانی (تجمیع استان‌ها) را به تفصیل بیان می‌کند. این پژوهش، اشاره دقیق و درستی به نقش شوراهای محلی در اصلاح اداره محلی دارد، ولی درباره موضوع وظایف و اختیارات هیچ توضیحی ارائه نمی‌کند (سعید، ۱۳۸۱: ۹).

افزون بر پژوهش‌های سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط دولتی، پژوهش‌های دانشگاهی بسیاری نیز، به‌ویژه در سال‌های اخیر، موضوع شوراها را بررسی کرده‌اند که آنچه در بیشتر آن‌ها به چشم می‌خورد، اولاً محدود بودن تمرکز بر موضوع نقش شوراها در روند تمرکززدایی و بهبود حکمرانی است، و ثانیاً فقدان یا عدم بهره‌مندی از چارچوب نظری جامعی است که ضمن بررسی چرایی عدم تحقق تمرکززدایی در ایران، به چگونگی تحقق نیافتن این روند نیز اشاره کند. نوآوری این مقاله از آن رو است که تلاش دارد با بهره‌گیری از نهادگرایی تاریخی (به‌عنوان الگویی از تحلیل که در بررسی وقایع تاریخی در ایران کمتر مورد توجه بوده است) هم چگونگی و هم چرایی ناکارآمدی شوراها در امر تمرکززدایی را بررسی کند.

۲. مبانی نظری و رویکرد پژوهش

۲-۱. تمرکززدایی

مفهوم تمرکززدایی از قدیم در اندیشه‌های سیاسی نفوذ داشته است، اما از نیم قرن پیش، مورد توجه خاص محافل دانشگاهی و سازمان‌های یاری‌رسان بین‌المللی قرار

گرفت. نخستین موج فکری معاصر مربوط به تمرکززدایی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، بر تفکیک و تقسیم ساختار سلسله‌مراتبی دولت و بوروکراسی تمرکز داشت. اما موج دوم که از اواسط دهه ۱۹۸۰ به بعد آغاز شد، این مفهوم را تا آنجا گسترش داد که به اشتراک‌گذاری قدرت سیاسی، دموکراسی، و آزادسازی بازار را نیز دربر می‌گرفت و این امر، دامنه و محدوده را تا تصمیم‌گیری بخش خصوصی توسعه داد (کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۲۷). اساس تمرکززدایی، واگذاری حجمی از استقلال و صلاحیت (براساس قانون) به واحدهای محلی است؛ به‌گونه‌ای که این واحدها بتوانند با در نظر گرفتن شرایط ویژه محلی در چارچوب مصالح ملی به مشاوره، تصمیم‌گیری، و اعمال اراده بپردازند. تمرکززدایی به دو نوع کلی سیاسی و اداری قابل تقسیم است. در عدم تمرکز سیاسی (فدرالیسم) با گسترده‌ترین گونه تمرکززدایی روبه‌رو هستیم که در آن، واحدهای مستقل محلی به‌عنوان واحدهای حکومتی، اداره تمام امور محلی (جز آنچه به‌موجب قوانین اساسی از آن منع شده‌اند و عمدتاً امور نظامی و سیاست خارجی را دربر می‌گیرند)، را به‌عهده دارند، اما در عدم تمرکز اداری، اعطای قانونی میزان محدودتری از استقلال اداری و صلاحیت تصمیم‌گیری به یک ناحیه یا منطقه در یک کشور برای اداره میزان مشخصی از امور محلی آن منطقه انجام می‌شود. هدف از این نوع تمرکززدایی این است که ساکنان و شهروندان هر محل در اداره امور محلی خود سهیم شوند و کارها بهتر اداره شود (طاهری، ۱۳۷۵: ۱۱-۱۰). در این نظام، سازمان‌ها و نهادهای محلی در تمام اموری که براساس قانون در محدوده صلاحیت آن‌ها قرار گرفته است، حق تصمیم‌گیری دارند، ولی برای اینکه مقامات یادشده از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، دولت مرکزی بر اعمال آن‌ها نظارت می‌کند (امین‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۷). آنچه در این مقاله با عنوان تمرکززدایی مطرح می‌شود، شامل همین نوع تمرکززدایی است که در قالب شوراهای اسلامی شهر و روستا بررسی می‌شود. مهم‌ترین مؤلفه‌های این نوع تمرکززدایی عبارتند از: تفکیک امر محلی از امور ملی، شخصیت حقوقی^۱ مستقل، انتخابی بودن نهاد محلی، و قیمومت اداری (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۸۶-۸۴).

۲-۲. رویکرد نهادگرایی تاریخی

نهادگرایی، با سابقه‌ترین الگوی تحلیل سیاسی است و به گفته برخی از متفکران به اندازه مطالعه سیاست قدمت دارد (Goodin, 2007: 195). نقطه ثقل این رویکرد و تمرکز اصلی آن، بررسی نقش نهادها (به‌عنوان یک متغیر مستقل) در شکل دادن به زندگی سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی است (Zurmic, 2014: 217).

نهادگرایی قدیم که تا جنگ جهانی دوم رواج داشت، مبتنی بر قانون‌گرایی، ساختارگرایی، کل‌گرایی، تاریخ‌گرایی، و تحلیل هنجاری بود و از سه روش توصیفی-نهادی، قانونی-رسمی، و مقایسه‌ای-تاریخی بهره می‌برد. در این رویکرد، لیبرال‌دموکراسی، به‌ویژه نوع بریتانیایی آن (مشهور به الگوی وست‌مینستر)، الگوی مطلوب نهادی بود (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۹۱)، اما جهت‌گیری و تلقی ایستا و یک‌سویه نهادگرایی کلاسیک از نقش نهادها و بی‌توجهی آن به نقش متغیرهای دیگری مانند نقش افراد در طراحی و انتخاب نهادها، در کنار جنبه‌های تجویزی و توصیفی صرف آن (Zurmic, 2014: 218-219)، نهادگرایی را در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ به‌حاشیه راند و عرصه را برای جولان نظریه‌های رفتارگرایی، انتخاب عقلانی، و نئومارکسیست‌ها آماده کرد (کاظمی، ۱۳۹۲: ۵). پس از افولی که تحت تأثیر رشد رهیافت‌های رفتارگرایانه و انتخاب عقلانی رخ داد، نهادگرایی پس از وقعه کوتاهی در دهه ۱۹۸۰ دوباره مطرح شد (Zurmic, 2014: 218)، اما این بار، توجه به برخی متغیرهای دیگر مانند رفتار فردی را در خود داشت. رویکرد نهادگرایی جدید، ضمن توسعه دایره شمول مفهوم نهاد، با در نظر گرفتن تأثیر نهادها به‌منزله عوامل محدودکننده و فرصت‌ساز، منطقه مشخصی را برای رفتار آزادانه انسان در نظر گرفته است که از آن به‌عنوان «عقلانیت ناقص» یاد می‌کند (نایب، ۱۳۹۵: ۱۴۵). تأکید بر نقش کنشگران، این امکان را فراهم کرده است که (برخلاف ادعای نهادگرایی کلاسیک) کنشگران به‌سادگی از الگوهای نهادی پیروی نکنند، بلکه آنان می‌توانند از مقدار معینی نظر و رأی برخوردار باشند و در واکنش به فرصت‌ها و محدودیت‌های ارائه‌شده از سوی نهادها، به‌گونه‌ای راهبردی عمل کنند (زارعی، ۱۳۹۲: ۱۷۸)؛ بنابراین، نهادگرایی جدید تنها اظهار دوباره برخی از ویژگی‌های شکل قدیم نهادگرایی نبود، بلکه واکنش و اعلانی در برابر کاستی‌های سنت جاری

علوم سیاسی دهه‌های پیش نیز به‌همراه داشت (Zurnic, 2014: 219). در میان نحله‌های گوناگون رویکرد نهادگرایی جدید، نهادگرایی تاریخی از قابلیت‌های تحلیلی بسزایی برخوردار است. در این رویکرد که از اواخر دهه ۱۹۷۰ با آثار اسکاچپول، کاتزشتاین، و کراسنر مطرح شد— نهادها مقوله‌های تکوین‌یافته‌ای در فرایندی تاریخی هستند که به‌عنوان میراثی برای آینده می‌مانند و بر راهبرد و اهداف کنشگران و همچنین مسیر تحقق آن‌ها در مقاطع بعدی تأثیر می‌گذارند (کاظمی، ۱۳۹۲: ۹). در این دیدگاه، آنچه به‌خودی‌خود بیش از ویژگی‌های رسمی نهادهای دولتی و اجتماعی اهمیت دارد، این است که چگونه پیکربندی و بستر نهادی مورد مطالعه، کنش‌های متقابل سیاسی را شکل می‌دهد (Thelen & Steinmo, 2002: 6).

در این راستا نهادگرایی تاریخی افزون‌بر مراحل طراحی و تأسیس نهادی به تحول و میراث نهادی به‌جای‌مانده از آن نیز توجه دارد؛ از این‌رو در نهادگرایی تاریخی «ایده اولیه» (متأثر از سازه‌های ذهنی و فرهنگ افراد) نیز در طراحی نهادها اهمیت دارد (پیترز، ۱۳۸۶: ۱۱۹)، زیرا ایده اولیه‌ای که در لحظه‌های سازنده یا «بزنگاه‌های مهم»^۱ تشکیل نهادها ارائه می‌شود، تا آینده‌های دور تأثیر مستمر و عمدتاً تعیین‌کننده‌ای بر سیاست و رویکرد انتخاب‌شده خواهد داشت. این بزنگاه‌ها در جوامع مختلف به شیوه‌های متفاوتی رخ داده و باعث شکل‌گیری مسیرهای متفاوتی در سیر تحولات جوامع و میراث‌های تاریخی متفاوت در آن‌ها می‌شود. (جنادله، ۱۳۹۵: ۳۷).

نهادگرایی تاریخی با ارائه مفاهیمی مانند «وابستگی به مسیر»^۲ و بازدهی فزاینده «ماتریس نهادی»^(۲) بر این نظر است که بدون شناخت تاریخ، امکان بهبود عملکرد و بررسی زمینه‌های لازم برای تغییر نهادی وجود ندارد. وابستگی مسیر، تحلیلی است از مراحل و پیامدهای حوادث تاریخی که در ابتدا می‌توانسته‌اند الگوهای نهادی یا سلسله‌ای از حوادث را به‌صورت مشروط به حرکت درآورند و بعداً دارای اثرات تعیین‌کننده‌ای شده‌اند (Mahoney, 2000: 508). به‌زعم پیرسون، رویکرد وابستگی مسیر

1. Critical Juncture
2. Path Dependence

درصد بیان این نکته است که چگونه انتخاب‌های کنشگران در لحظه‌های حیاتی خاصی نهادها را به وجود می‌آورند، چگونه این نهادها رفتار کنشگران را شکل می‌دهند و در عوض، چگونه پاسخ‌های این کنشگران سبب گسترش الگوهای نهادی جدید می‌شود (پیرسون، ۱۳۹۳: ۵۰-۴۹).

نهادگرایی تاریخی افزون بر مرحله تأسیس نهادی، الگوی خاصی از تحول نهادی را نیز مبنای کار خود قرار می‌دهد که در آن بر دوره‌هایی از «گشایش»^۱ و نوآوری‌ها تأکید می‌کند که در پی آن‌ها دوره‌های طولانی تعادل یا «فصل‌شدگی»^۲ نهادی به وجود می‌آید (Thelen, 2003: 209). براساس این الگو در دوره‌های گشایش، که از آن‌ها با عنوان «بزنگاه‌های مهم» یاد می‌شود، گزینه‌های مختلفی پیش روی کنشگران سیاسی قرار دارد، اما انتخاب هر گزینه، مسیر تاریخی را در جهت خاصی هدایت، و انتخاب‌های بعدی را محدود خواهد کرد؛ به گونه‌ای که برگشت از این مسیر دشوار یا ناممکن خواهد شد.

آنچه در تحلیل دوره‌های گشایش یا همان بزنگاه‌های مهم مطرح است، «میراث»^۳ برجای مانده از آن‌هاست و اینکه این بزنگاه‌ها چه میراثی از خود به جای گذاشته‌اند (Collier and Collier, 1991: 31). البته در تحلیل بزنگاه‌های مهم، زمان‌بندی و توالی فرایندها و رخداد‌های خاص نیز اهمیت دارد، زیرا آنچه در مراحل پیشین رخ داده است، بر نتایج احتمالی و ممکن توالی رخدادها در مراحل بعدی اثر خواهد گذاشت؛ به گونه‌ای که ترتیب نظم و ترتیب زمانی رخدادها می‌تواند باعث تفاوت‌های بنیادینی در نتایج تحولات نهایی شود؛ بنابراین، در نهادگرایی تاریخی، مطالعه «توالی‌های واکنشی»^۴ نیز اهمیت می‌یابد. این توالی‌ها به این معنا واکنشی هستند که هر رخدادی در یک مرحله، واکنشی به رخداد‌های پیشین و علت رخداد مرحله بعد است. در توالی‌های واکنشی، رخداد‌های اولیه توالی در تعیین نتیجه و پیامد نهایی اهمیت بسزایی دارند، زیرا هرگونه تغییر کوچکی در این رخداد‌های

-
1. Openness
 2. Lock in
 3. legacy
 4. Reactive Sequences

اولیه در طول زمان به صورت انباشتی باعث تغییرات بزرگی می‌شود و نتیجه نهایی متفاوتی را به همراه خواهد داشت (Mahoney, 2000: 526).

کاتلین تلن برای درک سازوکارهایی که تغییرات نهادی به وسیله آنها اتفاق می‌افتد، دو مفهوم را به عنوان ابزاری در کنار مفهوم وابستگی به مسیر ارائه داده است؛ این دو مفهوم عبارتند از: «لایه‌گذاری نهادی»^۱ که «مستلزم تغییر برخی از عناصر معین مجموعه نهادی موجود است، در حالی که بقیه بدون تغییر باقی می‌مانند» (Thelen, 2003: 225) و تبدیل نهادی^۲ که ناظر بر وضعیتی است که نهادهای موجود به سوی اهداف جدید جهت داده می‌شوند؛ به گونه‌ای که در نقش‌ها یا کارکردهایی که ایفا می‌کنند، تغییراتی به وجود می‌آید (Thelen, 2003: 225-226).

افزون بر سازوکارهای لایه‌گذاری و تبدیل کارکردی مورد نظر تلن، پل پیرسون بر این نظر است که تحول نهادی ممکن است از طریق فرایند اشاعه^۳ نیز رخ دهد که به عنوان آخرین سازوکار تغییر نهادی، مدعی جایگزینی تمام‌عیار نهادها است (پیرسون، ۱۳۹۳: ۲۳۳). البته باید یادآوری کرد که تحول نهادی به ندرت شکل جایگزینی به خود می‌گیرد، بلکه همه آنها بازترکیب و بازترتیبی از الگوها از طریق «سره‌بندی» هستند. این مفهوم، توصیف‌کننده فرایندهای نسبتاً هدفمند بازترکیب و بازتفسیر عناصر نهادی از یک منطق نهادی یا منطق‌های نهادی متفاوت است که به یک نهاد جدید یا منطق نهادی جدید منجر می‌شود (زارعی، ۱۳۹۲: ۱۸۸-۱۸۷).

مطالعه پیش‌رو از نوع نهادگرایی تاریخی است که در آن تحولات و رخداد‌های تاریخی شوراها از زمان شکل‌گیری آن تا اجرا (در قالب مفاهیم این رویکرد) بررسی خواهد شد. براین اساس، الگوی مفهومی زیر برای طراحی پژوهش و تعیین رابطه میان متغیرها در بررسی ناکارآمدی شوراها در موضوع تمرکززدایی پیشنهاد شده است:

1. Institutional Layering
2. Institutional Conversion
3. Diffusion

شکل شماره (۱). الگوی مفهومی پژوهش و رابطه بین متغیرها

بزنگاه مهم تاریخی ← طراحی نهادی معیوب ← تحول و چرخه معیوب نهادی، توالی های واکنشی، وابستگی به مسیر و ماتریس نهادی ← میراث نهادی تا کارآمد ← باز تولید میکرومندی تا کارآمد



در این مقاله با توجه به رخداد انقلاب اسلامی به عنوان یک بزنگاه مهم تاریخی و نقش آن در طراحی و تأسیس نهادی، ابتدا نحوه طراحی ناقص نهاد شورا از دل منازعات و رخداد های تاریخی ابتدای انقلاب را بررسی کرده و بیان خواهیم کرد که چگونه این طراحی نهادی ناقص با فراهم کردن زمینه ابهام ایجاد شده در قوانین، عدم واگذاری قدرت و اختیار تصمیم گیری مناسب، تأکید بیش از حد بر وحدت و تمرکز، نگرش تنزیلی به دولت محلی، و... در همان ابتدای امر بایسته های ایجاد یک نهاد کارآمد محلی را نقض می کند. سپس با مرور پویایی ها و توالی های خود تقویت شونده یا فرایندهای بازخورد مثبتی که بر وابستگی و تثبیت مسیر ناقص نهادی ایجاد شده در ابتدای انقلاب مؤثر بوده اند، تحول نهادی معیوب شوراهای در اصلاحات بعدی قوانین مربوط به این نهاد مورد توجه قرار می گیرد و تبیین می شود که توالی رخداد های خود تقویت کننده متمرکز بر موضوع وحدت و تمامیت ارضی، در همان سال های اولیه انقلاب اسلامی و ادامه آن در سال های بعد نقش مهمی در تقویت و رو آمدن سازه های ذهنی تمرکزگرا ایفا کرد و سبب تداوم چرخه نهادی معیوب شوراهای به سود تمرکززدایی شد. این طراحی و تحول نهادی ناقص و معیوب شوراهای که ویژگی هایی همچون محدود شدن خودگردانی محلی، تابعیت

محض از دولت مرکزی، استفاده ابزاری حکومت مرکزی از شوراهای، کمبود مهارت و بی‌کفایتی بازیگران محلی، نبود ضمانت اجرا برای مصوبات محلی، و... را دارا بود، در نهایت میراث نهادی ناکارآمدی را به‌جای گذاشت که با آغاز به کار شوراهای اسلامی شهر و روستا، این ناکارآمدی بیش‌ازپیش نمایان شد. اصلاحات بعدی نیز به‌دلیل وابستگی به مسیر، تنها بازتولید دوباره همان پیکربندی ناکارآمدی بود که در میراث نهادی به‌جای‌مانده از طراحی و تحول نهادی ناقص شوراهای مشاهده می‌شد.

۳. تبیین و تحلیل ناکارآمدی شوراهای در امر تمرکززدایی در چارچوب رهیافت نهادگرایی تاریخی

پیشینه تشکیل نخستین نهادهای مدرن حکمرانی محلی در ایران، به‌معنای سازمانی با پشتوانه قانونی و حقوقی، به دوره مشروطه و انجمن‌های ایالتی و ولایتی (۱۲۸۶) مربوط می‌شود. این انجمن‌ها در آن دوره، نمادی از حکومت محلی به‌شمار می‌رفتند، اما فرایند تشکیل و خدمت‌رسانی آن‌ها جز چند سال نخست، هیچ‌گاه به‌گونه‌ای که در متمم قانون مطرح شد، به‌اجرا درنیامد (هرچند همواره محل مباحثه و ارائه آرا بود). پس از انقلاب اسلامی با توجه به مقتضیات سیاسی و اجتماعی اوایل انقلاب - موضوع مشارکت مردم و واگذاری امور محلی به آنان به‌طور جدی‌تری در دستورکار قرار گرفت؛ به‌گونه‌ای که امام خمینی (ره) در همان اوایل انقلاب اسلامی با توصیه آیت‌الله طالقانی و با درک لزوم شراکت‌بخشی همه گروه‌ها در اداره جامعه، در اردیبهشت ۱۳۵۸ دستور تدوین آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای برای واگذاری امور به مردم (به‌عنوان بخشی از برنامه جمهوری اسلامی) را صادر کردند. شورای انقلاب نیز مدتی بعد (تیر ۱۳۵۸) قانون شوراهای را به‌تصویب رساند. در قانون اساسی پیشنهادی نیز شوراهای به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیر و اداره‌کننده امور کشور مطرح شدند. به‌این ترتیب، مشخص‌ترین نهاد حکمرانی محلی‌ای که پس از انقلاب در قانون و جامعه تبلور یافت، شوراهای اسلامی شهر و روستا بود که به‌عنوان تجلی آشکار اراده مردم در اداره امور محلی خود و با الهام از کلام وحی، باید وظیفه قانون‌گذاری، تصمیم‌گیری، اداره امور محلی، و مشارکت مردم در

مدیریت کشور را عهده‌دار می‌شد، اما حوادث فراوان پس از انقلاب باعث شد که این نهاد تا سال‌ها بعد در عرصه عمل محقق نشود و برگزاری نخستین انتخابات آن به دو دهه پس از انقلاب موکول شد. از آن زمان تاکنون پنج دوره انتخابات شوراهای ایران برگزار شده است، اما مطالعه عملکرد و فعالیت این نهاد طی پنج دوره یادشده حاکی از این است که با وجود برخی موفقیت‌ها، در تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده مرتبط با امر تمرکززدایی، و در پی آن در بهبود حکمرانی، کامیابی موردانتظار به‌دست نیامده است. در ادامه چرایی و چگونگی این عدم موفقیت را در قالب رویکرد نهادگرایی تاریخی بررسی می‌کنیم.

۱-۳. بزنگاه انقلاب و تأسیس نهادی معیوب

بی‌تردید، وقوع انقلاب اسلامی، نقطه عطف و بزنگاه تاریخی مهمی در تأسیس، طراحی، و اشاعه نهادهای جدید در ایران به‌شمار می‌آید. پس از پیروزی انقلاب، ضرورت مشارکت دادن مردم در امور خویش و سپردن امور محلی به مردم محل (تمرکززدایی) پیش و بیش از همه در قالب تشکیل شوراهای مردمی به‌منظور استمرار حضور مردم در صحنه، مدنظر قرار گرفت. در آغاز کار انقلاب، موضوع تأسیس شوراهای نزد انقلابیون چنان محبوبیتی داشت که در بیان فصل مربوط به «اصول کلی» در پیش‌نویس قانون اساسی، پس از طرح این موضوع که حکومت ایران «جمهوری اسلامی» است (اصل نخست) و اینکه این نظام، نظامی توحیدی است (اصل دوم)، در مورد اداره حکومت نوشته شده بود که «آرای عمومی مبنای حکومت است و براساس نص قرآن که «شاورَهُمْ فِي الْأَمْرِ» و «أَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»، امور کشور باید از طریق شوراهای برگزیده مردم در حدود صلاحیت‌های آنان و به ترتیبی که مشخص می‌شود، حل و فصل شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۸: ۵).

در همین زمینه، مرحوم طالقانی در طرح ۱۴ ماده‌ای خود در اوایل سال ۱۳۵۸ نخستین پیشنهاد را برای تحقق شوراهای ارائه کردند (بسته‌نگار، ۱۳۹۲: ۱۱۹) که بیشتر مواد این طرح در مورد چگونگی دخالت مردم در سرنوشت خود بود؛ به‌عنوان مثال، در مواد ۵، ۶، و ۷ این طرح، تعیین کلیه مقامات محلی به‌عهده شوراهای

گذاشته شده بود؛ به گونه‌ای که انتخاب کدخدای ده توسط شورای ده، انتخاب بخشدار با معرفی سه نفر از طرف شورای بخش به فرمانداری، و انتخاب یک نفر از آن‌ها توسط فرماندار، انتخاب شهردار توسط شورای شهر و انتخاب استاندار نیز به پیشنهاد شورای استان و تصویب وزارت کشور پیش‌بینی شده بود (بسته‌نگار، ۱۳۹۲: ۱۲۲).

هم‌زمان با ارائه این طرح در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۹ امام خمینی (ره) دستور تدوین آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را صادر کردند. حضرت امام، دو روز پیش از آن در دیدار با دانش‌آموزان سنندجی (۷ اردیبهشت) شورا را یک اصل اسلامی دانستند که باید در کل کشور ایجاد شود و به این ترتیب، مقدمات مردم به دست خود آن‌ها سپرده شود. در ادامه شورای انقلاب در تیرماه ۱۳۵۸ و پیش از تصویب قانون اساسی، قانون شوراهای محلی را تصویب کرد و تصمیم حضرت امام را به صورت مصوبه درآورد. اگرچه این قانون ۱۷ ماده‌ای تفاوت‌های اندکی با پیشنهاد آیت‌الله طالقانی داشت، اما همچنان شاکله و اصول کلی تمرکززدایی و حکمرانی محلی در آن حفظ شده بود. سرانجام دولت موقت در مهر ۱۳۵۸ لایحه قانونی انتخابات شورای شهر را پس از انجام اصلاحاتی در قانون شوراهای محلی— در ۴۵ ماده تصویب کرد و در ۲۰ مهر، نخستین انتخابات شوراهای شهر در ۲۵۰ شهر برگزار شد (تاجبخش، ۱۳۷۸: ۴۵).

تصویب قانون شوراهای محلی و گستره مسئولیت‌های شوراهای شهر و روستا در مصوبه دولت موقت، فصل کلیات قانون اساسی، و برگزاری سریع انتخابات آن، همگی حاکی از این بود که شوراها در حال تبدیل شدن به نهادهای کلیدی سامان سیاسی نظام برآمده از انقلاب اسلامی هستند، ولی در ادامه، فوت آیت‌الله طالقانی به عنوان اصلی‌ترین حامی نهاد شورا (درست در زمان ورود مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی در مجلس به موضوع فصل هفتم (۱۹ شهریور ۱۳۵۸)) و همچنین، وقوع و تداوم ناآرامی‌های قومی و تجزیه‌طلبانه در بخش‌های مختلف کشور (ایجاد نگرانی از وقوع جنبش‌های جدایی‌طلبانه در صورت اعطای اختیارات به نهادهای محلی)، ادامه روند شوراها به امر تمرکززدایی را با تردید روبه‌رو کرد. در این میان، نیروهای رقیب با استفاده از ظرفیت سیاسی و بسیج اجتماعی خود و توصیف

وضعیت کشور به‌عنوان وضعیت نیمه‌جنگی (متأثر از ناآرامی‌های قومی)، گذار از نظام شورایی به‌سوی نظام پارلمانی را رقم زده (ثقفی، ۱۳۷۷: ۱۰) و زمینه‌کاهش اختیارات شوراها و طراحی نهادی ناقص آن را در قانون اساسی فراهم کردند. طرفداران دیدگاه مقابل نظام شورایی با تأکید بر اینکه شوراها دست‌وپاگیر اصل ولایت (اصل ۵ قانون اساسی ۱۳۵۸) هستند (قاسمیانی، ۱۳۷۹: ۶۸) بر این نظر بودند که مسئله شورا در بسیاری از احکام و الزامات شرعی صادق نیست؛ به‌ویژه در تفکر شیعی که شورا باید پس از تحقق حاکمیت امام بر جامعه و ایجاد حکومت اسلامی، اعمال و اجرا شود (شعبانی، ۱۳۷۳: ۱۴۸). نظریه‌های این دیدگاه به‌طور خاص در تدوین اصول فصل هفتم قانون اساسی نمود یافت؛ پیشتر و در زمان تدوین اصل هفتم، اختیارات شوراها به‌عنوان رکن تصمیم‌گیر در کنار مجلس شورای اسلامی قرار داده شده بود، اما با شدت یافتن تهدیدهای واگرایانه و تجزیه‌طلبانه، ترس از اعطای اختیارات محلی به مردم تا تصور اعطای خودمختاری و تجزیه‌طلبی در نظر قانون‌گذاران شورای بررسی نهایی قانون اساسی پیش می‌رود و در نتیجه، برای پرهیز از شدت یافتن حوادث تجزیه‌طلبانه موجود در جامعه و نیز تحکیم هرچه بیشتر وحدت ملی، تنها بر بعد نظارت نهاد شوراها تأکید می‌شود؛ البته بسیاری از واضعان در آن زمان بر این نظر بودند که آنچه در فصل هفتم قانون اساسی برای شوراها در نظر گرفته می‌شود، دربردارنده تمام اختیارات تقنین و اجرایی بود که پیشتر از آن در فصل اول مطرح شده بود (ن.ک: سخنان آیت‌الله بهشتی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۵۸: ۹۸۷).

عامل دیگری که در این زمان، پای طرفداران نظام شورایی را بیش‌ازپیش سست کرد، این بود که بسیاری از گروه‌های سیاسی (همچون گروه‌های چپ کمونیستی و مجاهدین خلق) که سهمی در دولت موقت و شورای انقلاب به‌دست نیاورده بودند، خواست تشکیل شوراها را به‌عنوان یکی از اهرم‌های عمده تبلیغی برای رسیدن به اهداف سیاسی خود برگزیده بودند (ثقفی، ۱۳۷۷: ۱۳) و حتی برخی شوراها (مانند شوراها نفت) در مواردی همچون حمله دولت مرکزی به کردستان، به مخالفت با دولت مرکزی و حمایت از درخواست‌های خودمختاری خواهانه کردستان پرداختند، در آبادان چادرهای کمک به خلق‌گرد را تشکیل دادند، و تمام

سه‌میه لباس زمستانی خود را به کردستان فرستادند (خسروشاهی، ۱۳۹۲: ۳۶)؛ بنابراین، در فاصله کمتر از شش ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نظام شورایی از برنامه سیاسی هیئت حاکمه جدیدی که در حال شکل‌گیری بود، به شعار مخالفان و منتقدان این حاکمیت تبدیل شد.

این رخدادها باعث شدند که روند تأسیس نهادی شوراها به‌سوی کاستن از تمرکززدایی اولیه آغاز و مرحله به مرحله بر سنگینی کفه تمرکز افزوده شود. تصویب و تأکید بیش از حد بر برخی اصول و مفاهیم تحدیدکننده امر تمرکززدایی در قانون اساسی (همچون اصول مرتبط با وحدت ملی و تمامیت ارضی (اصول ۹، ۲۶، ۱۰۰، ۱۴۳ و ۱۷۶)) و نیز برابری (به‌معنای همسان‌سازی و وحدت نظام حقوقی و نه تفاوت و تنوع (اصول ۳، ۲۰ و ۱۹)) (جلالی، ۱۳۹۴: ۳۶۳-۳۲۴) قوام‌بخش این تأسیس نهادی معیوب هستند. مجموع این موارد، امر تمرکززدایی را در همان مرحله تدوین قانون اساسی و با نهای شدن اصول مربوط به فصل هفتم، با کژی‌ها، ایرادها، و کاستی‌هایی همراه کرد که بعدها در مرحله تدوین قوانین مرتبط با شوراها مشهودتر شدند. مواردی مانند ابهام در قانون شوراها، ابهام در رابطه بین حکومت مرکزی با شوراها، نبود قدرت و اختیار تصمیم‌گیری برای شوراها، ابهام در وضعیت مالی، عدم تدقیق درست تقدم اصل اجرا در محل توسط شوراها، و... بخشی از این کژی‌ها هستند.

۲-۳. تحول و توالی نهادی معیوب؛ ماتریس نهادی و وابستگی به مسیر

وقوع و تداوم جنگ و ناآرامی در کشور، روی کار آمدن دولتمردانی که تفسیرهای آن‌ها پیش و بیش از همه بر تمرکز قوا در کشور تأکید داشت، گماردن مسئولان دولتی در رأس شوراها، و الزاماتی که وابستگی به مسیر تعیین شده در قانون اساسی (فصل هفتم) فراهم و حرکت به‌سوی عدم تمرکز و حکمرانی محلی را با هزینه‌های گزافی (مانند وقوع ناآرامی‌های قومی ماه‌های اولیه انقلاب) همراه می‌کرد، سبب توالی و تناوب واکنش‌ها به‌سوی تمرکز بیشتر شدند؛ به‌گونه‌ای که ستیزهای داخلی و بی‌ثباتی نسبی سیاسی ماه‌های نخست انقلاب، حتی دولت موقت را واداشت که در نامه‌ای در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۱۶ هشدار دهد که «اصولاً به‌نظر می‌آید که انتقال

یک باره ایران از حالت گذشته (که تسلط مطلق شاه و تمرکز اداره مملکت در پایتخت با دولت و مجلس شورای ملی بوده است) به حالت شورایی گسترده تا شهرها و دهات، یک روش غیرعملی و غیرمعمول باشد و بهتر است به جای آن یک روش اعتدالی واسط انتخاب شود» (رحمانی، ۱۳۹۰: ۹۵).

اختلافات سیاسی و درگیری‌های منطقه‌ای باعث شدند که شوراهای انتخاب شده در مهرماه ۱۳۵۸، در برخی شهرهای کشور تجربه موفق‌تری را نگذرانند و بسیاری از آنها در فاصله زمانی اندکی منحل شوند. تداوم آشفتگی‌ها، حادثه‌تر شدن جنگ تحمیلی، و بروز مشکلاتی مانند توزیع ارزاق در شهرها، دولت را بر آن داشت که شوراهایی را با عنوان «شورای محله» زیر نظر استانداری ایجاد کند. اعضای این شوراهای توسط مقامات دولتی انتخاب می‌شدند و چون منتخب مردم نبودند، هرگاه با کمبود و ناهماهنگی روبه‌رو می‌شدند، شوراهای را مسئول دشواری‌ها می‌دانستند (بیژنی، ۱۳۸۴: ۴۱) و به این ترتیب، سنگ بنای افول موقعیت شوراهای در اداره امور عمومی، مرحله به مرحله گذاشته شد.

در چنین شرایطی که کشور درگیر جنگ و اقدامات تروریستی و —در برخی موارد— تجزیه طلبانه گروه‌های ضدانقلاب بود، وزارت کشور، طرح ۱۲۷ ماده‌ای «لایحه پیشنهادی نظام شورایی جمهوری اسلامی ایران» را به مجلس ارائه داد (مسجدجامعی، ۱۳۹۵: ۵) که با توجه به حال و هوای کشور در سال‌های پس از انقلاب و ناآرامی‌های سیاسی و قومی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۱ (همچون کودتای نوژه و عقیم ماندن آن در تیرماه ۱۳۵۹؛ آغاز جنگ تحمیلی در ۳۱ شهریور و تداوم آن؛ عزل بنی‌صدر در خرداد ۱۳۶۰؛ حادثه هفتم تیر و هشتم شهریور ۱۳۶۰؛ تداوم حرکت‌های تجزیه طلبانه و خودمختارانه‌ای مانند غائله گروهک‌های کومله، دموکرات، رزگاری، خبات، چریک‌های فدایی خلق، حزب توده و مجاهدین خلق در کردستان و ناآرامی‌های بوکان و نقده در آذربایجان غربی؛ اقدامات تجزیه طلبانه سازمان سیاسی خلق عرب، اتحادیه عرب خوزستان، جنبش ناسیونالیست عرب، جبهه تحریر خوزستان، فدائیان خلق و حزب کارگران سوسیالیست با هدف جدایی خوزستان از ایران؛ اقدامات تجزیه طلبانه جبهه آزادی‌بخش بلوچستان، جبهه وحدت بلوچ، پیش‌مرگ بلوچ، جبهه خلق برای آزادی بلوچ، سازمان دموکراتیک مردم

بلوچستان، سازمان دموکراتیک خلق بلوچستان، نبرد بلوچ و کانون سیاسی-فرهنگی خلق بلوچ در سال ۱۳۵۸ با هدف ایجاد بلوچستان بزرگ (عراقی، ۱۳۹۲)؛ و برخی ناآرامی‌های قومی دیگر در سایر نقاط کشور) از ویژگی‌های اصلی این طرح، تأکید بر محدودیت شوراها برای تحکیم بیشتر وحدت ملی و تمرکز دولت مرکزی بود (بیژنی، ۱۳۸۴: ۴۲-۴۱)؛ بنابراین، در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور (۱۳۶۱)، اگرچه دادن شخصیت حقوقی به شوراها و حق اقامه دعوا (ماده ۱۷) دیده می‌شود، اما محدودیت‌های عمده‌ای در مقایسه با قانون شوراهای محلی مصوب شورای انقلاب به چشم می‌خورد؛ به‌عنوان مثال، ضمن اینکه عنوان قانون از «شوراهای محلی» به «شوراهای کشور» تغییر کرد، صفت «اسلامی» نیز به آن افزوده شد. افزون بر این، چند شرط مشخص سیاسی و مذهبی و درعین حال، قابل تفسیر نیز برای انتخاب شدن مطرح شد که از آن جمله می‌توان به اعتقاد و تعهد عملی به اسلام، ابراز وفاداری به قانون اساسی، عدم گرایش به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی یا مبتنی بر عقاید التقاطی و غیرالهی، عدم وابستگی به رژیم سابق (حتی به‌عنوان کدخدا)، و عدم اشتها به فساد اخلاقی اشاره کرد (شیرازی، ۲۰۰۸)؛ این درحالی است که در قانون مصوب شورای انقلاب، هیچ شرطی جز عدم محرومیت از حقوق اجتماعی، برای احراز صلاحیت انتخاب شدن دیده نمی‌شد. همچنین، در قانون سال ۱۳۶۱ به امام جمعه هر محل نیز اختیار حضور در جلسه‌های شورا داده شد تا به‌عنوان ناظر بر کار شورا در آن‌ها شرکت کند (پروین، ۱۳۷۸: ۶۹).

درواقع، از زمان تصویب این قانون به بعد، توجه قانون‌گذار پیش از آنکه معطوف به شرح اختیارات شوراها باشد، بر وظایف آنان متمرکز است؛ وظایفی که از همکاری با مسئولان اجرایی و نهادهای انقلابی شروع می‌شود و تا وظایف امنیتی و تبلیغی شوراها در قوانین بعدی پیش می‌رود و عدم تناسب کاملی را بین اختیارات و وظایف شوراها ایجاد می‌کند؛ به‌عنوان نمونه، در قانون مصوب شورای انقلاب، شورای شهر بدون هیچ قیدی صاحب حق نصب و عزل شهردار و وضع آیین‌نامه برای تمام امور شهرداری (در حدود قوانین و تصمیم‌های شورای شهرستان) بود و بر دریافت مالیات‌های مستقیم و مصرف آن‌ها و نیز مصرف کلی بودجه محل (که از طرف دولت تعیین می‌شد) نظارت می‌کرد، درحالی که با وجود

اعطای حق نصب و عزل شهردار به شورای شهر در قانون مصوب ۱۳۶۱، شورا تنها «با تنفیذ ولی امر» می‌توانست برای تأمین هزینه‌های شهرداری عوارض تعیین کند و بر حسن اداره و حفظ دارایی و درآمد شهرداری نظارت داشته باشد (ماده ۳۵). افزون بر این، در این قانون در مقایسه با قانون پیشین که اختیار عزل و نصب کدخدا را به شورای ده داده بود— از اینکه شورای ده می‌تواند کدخدا را عزل و نصب کند، سخنی نمی‌رود. بقیه اختیارات شورای ده نیز در حد نظارت و مراقبت است (ماده ۲۶). شورای نگهبان نیز از زمان پیشنهاد طرح تشکیل شوراهای اسلامی کشور (۱۳۶۱) (و با ورود غیرمستقیم به موضوع)، کارکرد شوراهای محلی را تنها به امر نظارت محدود می‌کند (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۵: ۱۸).

گفتنی است، نه تنها آیین‌نامه اجرایی همین قانون ناقص ۱۳۶۱ شوراهای تا سال‌ها بعد تهیه نشد و وزارت کشور به بهانه‌های متعدد اجرای آن را همواره عقب انداخت، بلکه در فرایند اصلاحات مکرری که در سال‌های بعد انجام شد، مفاد آن به سوی تمرکز بیشتر سوق یافت (نصر، ۱۳۸۹: ۲۵)؛ به‌عنوان مثال، در ۲۸ مهر ۱۳۶۴ مجلس با الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای مصوب کرد که «تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور، جانشین شورای اسلامی آن شهر در موارد مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود» (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۴: شماره ۱۱۸۵۵)؛ موضوعی که باعث شد از این تاریخ به بعد تا تشکیل شوراهای اسلامی در اردیبهشت ۱۳۷۸ استیلائی وزارت کشور بر شوراهای رسمیت یابد و مدیریت شهری رسماً از طرف دولت مرکزی اداره شود.

در اصلاحات سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۹ نیز ضمن افزایش حداقل سن کاندیدها از ۲۲ به ۲۵ سال (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۹: شماره ۱۳۳۴۶)، «شورای محله» نیز که براساس قانون سال ۱۳۶۱ جزء شوراهای پایه بود و تعدادی از اعضای آن برای شورای منطقه، و عده‌ای از اعضای شورای منطقه برای شورای شهر انتخاب می‌شدند (مواد ۳۰ و ۳۱)— از اجزای شوراهای اسلامی حذف شد (بیژنی، ۱۳۸۴: ۴۳).

این تحولات نهادی معیوب در تغییرات دهه ۱۳۷۰ و «قانون تشکیلات، وظایف، و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» (که در ۹۴ ماده

و ۵۱ تبصره در سال ۱۳۷۵ تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسیده است) به اوج خود رسید. در این قانون که مبنای انتخابات شوراها در اسفند ۱۳۷۷ قرار گرفت، روند تحدید بیشتر شوراها و کاستن از تمرکززدایی در ادامه مسیری قرار دارد که اصلاحیه‌های مکرر قانون پیشین شوراها دچار آن شده بودند؛ به‌عنوان مثال، افزون‌بر الزامی شدن سطحی از سواد برای کاندیداها (ماده ۳۰) در کنار صلاحیت‌های پیشین برای کاندیدا شدن، اعتقاد و پایبندی عملی به ولایت مطلقه فقیه نیز به این شرایط اضافه شد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۵: شماره ۱۴۹۵۷).

در مورد اختیارات شوراها نیز همه‌چیز به تشویق و ترغیب و همکاری ختم شد؛ به‌عنوان مثال، در بند «الف» وظایف و اختیارات شوراهای روستا، از «نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورا» صحبت شده، ولی به موارد حق تصمیم‌گیری هیچ اشاره‌ای نشده است. همچنین، این شورا تنها به شرط صدور حکم (یعنی موافقت بخشدار) می‌تواند دهیار را نصب و عزل کند (بند «م» ماده ۶۸). نصب شهردار نیز در این قانون به همین شیوه انجام می‌شود؛ یعنی به پیشنهاد شورا و با حکم وزیر یا استاندار. در بسیاری از موارد دیگر نیز تصمیم‌های شوراها منوط به تأیید و موافقت نهادهای دولتی شده است؛ برای مثال، در مورد اختیارات شوراهای شهر، تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱ ماده ۷۱)، تصویب اساسنامه مؤسسه‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری (بند ۱۵ ماده ۷۱)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷) و بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و حدود قانونی شهرها موضوعاتی هستند که برای اجرایی شدن باید به تأیید نهادهای دولتی برسند (ال‌هویردیزاده و دیگران، ۱۳۹۴: ۳۷). بخش دیگری از این بی‌اختیاری شوراها در نبود ضمانت اجرای کافی، به عدم رعایت تصمیم‌های شوراها در این قانون مربوط می‌شود؛ به‌عنوان مثال، در قانون ۱۳۷۵ معلوم نیست که چنانچه مسئولان اجرایی از رعایت تصمیم‌های آن‌ها سرپیچی کنند یا به‌رغم دعوت شورا در جلسه‌ها شرکت نکنند، شورا چه ابزاری برای پیگیری و برخورد دارد (خلیلی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۷). در همین مورد باید یادآوری کرد که با اینکه در قانون اساسی در مورد محدودیت شوراها تنها بر عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با احکام شرع و قوانین تأکید شده است، اما در ماده ۸۰ قانون ۱۳۷۵ به عدم مغایرت

مصوبات شوراها با «مقررات» کشور نیز اشاره کرده است؛ موضوعی که به نظر می‌رسد با موظف کردن شوراها به رعایت مقررات مصوب دولت، آن‌ها را به ادارات قوه مجریه تبدیل می‌کند (سقائیان‌نژاد، ۱۳۸۷: ۲۴۳).

همچنین، در قانون ۱۳۷۵، وظایف شوراها تشدید و به حوزه امنیتی و تبلیغی نیز تسری یافت (شیرازی، ۲۰۰۸) و شوراهای اسلامی روستا (ماده ۶۸) موظف به «همکاری با نیروهای انتظامی برای برقراری امنیت و نظم عمومی»، تعیین و توجیه سیاست‌های دولت برای روستایی‌ها و ترغیب و تشویق آن‌ها به اجرای آن سیاست‌ها، ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در راستای اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، و... است که بالطبع، استقلال عمل و ویژگی خودمختاری شوراها را مخدوش می‌کند.

در مورد استقلال و شخصیت حقوقی شوراها نیز متأسفانه تأکید صریح ماده (۱۷) قانون ۱۳۶۱ مبنی بر اینکه «شوراها دارای شخصیت حقوقی هستند...»، در قانون سال ۱۳۷۵ حذف شد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۵۰۱). حتی ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی، و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، مصوب ۱۱ فروردین ۱۳۷۸، تصریح کرد: «همه اموال شورا، اعم از منقول و غیرمنقول، که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری است»؛ بنابراین، براساس این قانون، شوراهای شهر، حتی اموال مستقلی ندارند، بلکه اموال شهرداری به امانت در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۹).

این موضوعات در کنار موضوعاتی مانند واگذاری امکان انحلال شوراها به مقامی کاملاً دولتی (ماده ۸۱)، دادن حق سلب عضویت اعضای شورای شهر به نمایندگان دولت مرکزی (ماده ۸۵)، دخالت مقامات مرکزی در انتخاب شهردار (به گونه‌ای که اگر وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را دارای شرایط تعیین شده نداند، می‌تواند نظرات خود را به شورای شهر منعکس و در صورت اصرار شورا بر نظر خود، موضوع را به وسیله هیئت حل اختلاف پیگیری کند (تبصره ۳ ماده ۷۱))، و... در قانون سال ۱۳۷۵، بیش‌ازپیش به استقلال شخصیت حقوقی آن‌ها خدشه وارد کرد.

به این ترتیب، آنچه پس از طرح پیشنهادی آیت‌الله طالقانی در اردیبهشت و

سپس قانون شوراهای محلی شورای انقلاب در تیر ۱۳۵۸ تا قانون شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵ (و اصلاحات بعدی آن) رخ داد، توالی و ماتریسی نهادی در راستای حرکت به سوی تمرکز هرچه بیشتر، مصادره اختیارات شوراها توسط دولت مرکزی، و استحاله ویژگی حکمرانی محلی شوراها بود؛ به گونه‌ای که با هر اصلاحی در این قانون، بخشی از هاله اقتدار و حاکمیتی که به طور مشخص در قانون شوراهای ۱۳۵۸ (مصوب شورای انقلاب) و بخشی از آن در اصول قانون اساسی به این نهاد حکمرانی محلی داده شده بود، زدوده می‌شد تا شورا را به نهادی قابل هضم در پیکره نظام اجرایی موجود تبدیل کند.

۳-۳. میراث نهادی ناکارآمد و بازتولید آن

طراحی نهادی ناقص و مبهم شوراها در فصل هفتم قانون اساسی و سپس قانون ۱۳۶۱ و تحول نهادی معیوب آن در طول سال‌های پس از انقلاب (که بیش از هر چیز تحت تأثیر و وابسته به مسیری بود که با برداشت مضیق از مفاد فصل هفتم قانون اساسی و قوانین ناقص بعدی ایجاد شده و به واسطه ناآرامی‌های سال‌های نخست انقلاب، خروج از این مسیر را با هزینه بسیار بالایی همراه کرده بود) باعث شد که در سال ۱۳۷۸، ضمن تأخیری بیست‌ساله در ایجاد شوراها، نهادی ناقص و ناکارآمد در بسیاری از وظایف واگذار شده به‌ویژه در امر تمرکززدایی — تأسیس شود. تحول نهادی و چرخه معیوب این نهاد در سال‌های بعد نیز میراث نهادی ناکارآمدی را به جای گذاشت که اصلاحات سال‌های بعد (۱۳۸۲، ۱۳۸۶، ۱۳۹۲، و ۱۳۹۵) را همچون توالی‌های واکنشی مثبتی تداعی کرد که این ناکارآمدی را به گونه‌ای پیوسته بازتولید می‌کرد و از ویژگی تمرکززدایی شوراها می‌کاست.

گفتنی است، اگرچه ناکارآمدی و بی‌خاصیتی شوراها در جمهوری اسلامی ایران مطلق نبوده و بی‌تردید، امر تأسیس شوراها به‌عنوان مهم‌ترین نهاد منتخب و متولی تمرکززدایی، به میزانی از تمرکززدایی (همچون پیشنهاد و انتخاب شهرداران) دست یافته است، اما این دستاوردها در مقایسه با موفقیت‌های موردانتظار بسیار ناچیز است. تمرکززدایی، افزون‌بر منتخب بودن، نیازمند الزامات فراوانی همچون صلاحیت تصمیم‌گیری در امور محلی، استقلال مالی، قیمومیت اداری، و دارا بودن

شخصیت حقوقی است که همه این‌ها در کنار یکدیگر به تأسیس نهادی کارآمد و مؤثر یک نهاد حکمرانی محلی خواهد انجامید و تأسیس نهادی درست و اصولی، تحول و چرخه مطلوب نهادی را در پی خواهد داشت؛ حال اینکه فرایند تأسیس نهادی ناقص و تحول نهادی معیوب متأثر از وابستگی به مسیر، توالی‌های واکنشی و ماتریس نهادی شوراها، حرکت به سوی تمرکز را تشدید کرد و میراث معیوب و ناکارآمدی را برای نهادی برجای گذاشت که یک فصل کامل و روی هم رفته، ۹ اصل از ۱۷۷ اصل قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. این میراث نهادی ناکارآمد که خودگردانی محلی مخدوش و پیروی محض از دولت مرکزی، استفاده ابزاری حکومت مرکزی از آن، میزان اندک پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، سوءاستفاده بازیگران از موقعیتشان، گسترش فساد، مخدوش شدن حاکمیت قانون، عدم نمایندگی منافع شهروندان، و... از جمله ویژگی‌های آن است، باعث شد که اصلاحات سال‌های بعد نیز تنها بازتولید و پیکره‌بندی دوباره همان مسیری باشد که قوانین پیشین مشخص کرده بودند.

نتیجه‌گیری

بهبود حکمرانی و کیفیت آن، در دنیای امروز دغدغه اصلی اصلاحات در راستای رسیدن به توسعه و پیشرفت کشورها است. امروزه پژوهشگران حوزه حکمرانی بیشتر بر مباحث جدیدی مانند تکه‌تکه شدن قدرت میان سطوح دولتی و فرودولتی، تشویق و ترغیب تمرکززدایی از دولت، و اتکای روزافزون بر انواع جدید مشاوره و مشارکت شهروندان، متمرکز هستند. در همین راستا از اوایل هزاره سوم میلادی حرکتی شروع شده است که در آن حکومت‌های محلی و توجه به امر تمرکززدایی اهمیت یافته و بهبود حکمرانی در قالب این مفاهیم در حال پیگیری است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراها شیوه‌ای از تمرکززدایی برای اداره امور جامعه هستند و از این نهاد به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور یاد شده است، اما طراحی و تأسیس نهادی ناقص شوراها به سبب قانون‌گذاری مبهم، عدم واگذاری قدرت و اختیارات تصمیم‌گیری موردانتظار برای یک نهاد حکمرانی محلی، ابهام در وضعیت مالی، عدم تدقیق و تفکیک درست امور

ملی و محلی از یکدیگر و در نتیجه، به هم‌ریختگی روابط میان شوراها با مقامات و مسئولان محلی، حاکمیت چارچوب‌های ذهنی تمرکزگرا در سال‌های پس از انقلاب، نگرش تنزیلی به دولت محلی در اداره امور عمومی، و... تحول و چرخه معیوبی از این نهاد را در چارچوب فرایند وابستگی به مسیر و توالی‌های واکنشی از دوران تأسیس تاکنون در پی داشته است که نتیجه آن، نامشخص بودن خودگردانی محلی و پیروی از دولت مرکزی، نبود مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، رواج بی‌کفایتی و سوءاستفاده اعضای شوراها از مقام و موقعیت، تخلف‌های مالی، وابستگی به شهرداری‌ها و مایوس شدن شهروندان از شوراها به‌عنوان یک میراث نهادی ناکارآمد بوده است؛ میراث ناکارآمدی که انحراف از مسیر ایجادشده و خروج از ماتریس نهادی برآمده از آن را تا حدودی ناممکن ساخته و تلاش‌های اصلاح‌گرایانه و قوانین مکرر اصلاحی مربوط به این نهاد را به بازتولید پیکره‌بندی ناکارآمد دوباره‌ای از شوراها در زمینه تمرکززدایی تبدیل کرده است.

به‌نظر می‌رسد، خروج از کلاف ناکارآمدی نهاد شورا در مقطع کنونی جز با سازوکار تبدیل نهادی و بازتعریف و بازطراحی نهاد شوراها امکان‌پذیر نخواهد بود. تبدیل نهادی به‌عنوان یکی از راهکارهای تغییر نهادی، ناظر بر وضعیتی است که در آن، نهادهای موجود به‌سوی اهداف جدید جهت داده می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که در نقش‌ها یا کارکردهایی که ایفا می‌کنند، تغییراتی به‌وجود می‌آید؛ بنابراین، می‌توان با برداشت موسع از قانون اساسی با هدف قانون‌گذاری عادی جدید جهت برجسته‌سازی تمرکززدایی اداری برای نهاد شوراها در ایران و تصریح و گسترش حوزه اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا به امور محلی، تفکیک دقیق بین امور محلی و ملی، و قائم کردن اصل آزادی اداری واحدهای محلی به‌همراه تضمین ضمانت اجرای لازم برای تصمیم‌های این واحدها، تأکید بر تقسیم‌ناپذیری کشور به‌جای تأکید بیش‌ازحد بر مفهوم وحدت ملی و تمامیت ارضی، مشخص کردن دقیق قوانین اسلامی در مورد حضور اقلیت‌ها در شورا، دادن شخصیت حقوقی مستقل به شوراها، و آموزش و نظارت مؤثر اعضا، برای کارآمدسازی شوراها در امر تمرکززدایی و بهبود حکمرانی در کشور اقدام کرد.*

یادداشت‌ها

۱. تیم کمبل بر این نظر است که آنچه در امریکای لاتین، در مورد حکومت‌های محلی آغاز شده است، نوعی «انقلاب آرام» است که الگوی جدیدی از حکمرانی مبتنی بر خلاقیت، رهبری کارآمد، مشارکت عمومی گسترده و نظام جدیدی از مالیات‌گیری محلی را به وجود آورده است (Campbell, 2001).

۲. براساس الگوی نهادگرایی، در فرایند تغییر نهادی، یک نهاد با نهادهای دیگر هماهنگ شده و تغییر یک قاعده، نیازمند تغییر قواعد دیگر خواهد بود. نهادگرایان این ویژگی را «بازدهی فزاینده ماتریس نهادی» (Institutional Matrices) می‌نامند.

منابع

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- الهوردیزاده، رضا و دیگران (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)»، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای، سال پنجم، شماره ۱۴.
- امین‌زاده، هادی (۱۳۸۹)، «موانع تحقق شوراهای محلی در چارچوب حکومت‌های محلی از منظر حقوق عمومی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- بسته‌نگار، محمد (۱۳۹۲)، «شورا در نگاه آیت‌الله طالقانی»، دوماهنامه چشم‌انداز ایران، شماره ۸۳.
- بیژنی، مریم (۱۳۸۴)، «فرازونشیب قانون شوراها»، مجله شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۷۳.
- پروین، خیرالله (۱۳۷۸)، «بررسی سیر تحولات قوانین و مقررات شوراهای اسلامی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- پورکمال، محمد (۱۳۵۶)، طرح گزارش و اطلاعات مبنایی (مرحله اول) تقسیمات سیاسی-اداری ایران، سازمان برنامه و بودجه.
- پیرسون، پل (۱۳۹۳)، سیاست در بستر زمان: تاریخ، نهادها و تحلیل اجتماعی، ترجمه محمد فاضلی، تهران: نشر نی.
- پیترز، گای (۱۳۸۶)، نظریه نهادگرایی در علم سیاست، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- تاجبخش، کیان (۱۳۷۸)، «تمرکززدایی سیاسی و تأسیس نهادهای منطقه‌ای: تثبیت یا تغییر دولت»، فصلنامه گفتگو، شماره ۲۶.
- تقفی، مراد (۱۳۷۷)، «تشکیل شوراها، معجزه‌ای که نشد»، فصلنامه گفتگو، شماره ۲۰.
- جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمایی تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن‌ها با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.
- جنادله، علی (۱۳۹۵)، «روابط نهادی دولت و جامعه در ایران پیشانوسازی»، فصلنامه علوم اجتماعی، سال ۲۶، شماره ۷۶.

حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، مجله فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۲۰.

رحمانی، علی (۱۳۹۰)، تمرکززدایی و توسعه عدالت‌محور در جمهوری اسلامی ایران، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق.

روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۵، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹.

زارعی، آرمان (۱۳۹۲)، «نهادگرایی جدید جامعه‌شناختی؛ رهیافتی برای تحلیل ثبات و تغییر»، *فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی*، سال ۱۹، شماره ۷۷.

شعبانی، قاسم (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی*، تهران: انتشارات اطلاعات.

شیرازی، اصغر (۲۰۰۸)، «مسئله شوراهای محلی در ایران»، *بنیاد مطالعات ایران*، در: ۲۰۰۸/۹/۲۸.

<https://fis-iran.org/fa/irannamleh/volxviii/iran-local-councils>

طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۵)، *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز*، تهران: نشر قومس.

عباسی، بیژن؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۵)، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال دوم، شماره ۷.

عراقی، مرضیه (۱۳۹۲)، «واکاوی جریانات و غائله‌های سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۰»، *ماهنامه فرهنگ انقلاب اسلامی*، سال اول، شماره ۷.

قاسمیانی، صلاح (۱۳۷۹)، *قانون شوراهای اسلامی کشور و موانع اجرای آن*، «پایان‌نامه کارشناسی ارشد»، مجتمع آموزش عالی قم، دانشگاه تهران.

کاظمی، حجت (۱۳۹۲)، «ستیز، وفاق، و مسئله نظم سیاسی در ایران معاصر؛ از مشروطه تا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲»، *پایان‌نامه دکترا*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

کریمی‌فرد، حسن (۱۳۹۵)، «تحلیل کیفی موانع حقوقی عملکردهای شوراهای اسلامی شهر در ایران»، *پایان‌نامه دکترا*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

مارش، دیوید؛ استوکر، جری (۱۳۸۸)، *روشن و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مسجدجامعی، احمد (۱۳۹۵)، «جایگاه قانون در شوراهای»، *روزنامه هم‌میلی*، ۱۴ اردیبهشت ۱۳۹۵.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳) *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.

نایب، سعید (۱۳۹۵)، «ویژگی‌های تبیین در دستگاه نظری نهادگرایی جدید»، *فصلنامه مسائل اقتصاد ایران*، دوره ۳، شماره ۱.

Campbell, Tim (2001), *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Collier, R.B. and Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, NJ:

Princeton University Press.

Faguet, Jean-Paul (2012), *Decentralization and Popular Democracy: Governance From Below in Bolivia*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Goodin, R. E. and Klingemann, H. (eds) (1996), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

Grindle, Merilee S. (2007), *Going Local Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press., Princeton: New Jersey.

Mahoney, James (2000), "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4.

Thelen, K. and Steinmo, S. (2002), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", In Sven Steinmo; Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K. (2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", In J. Mahoney & D. Rueschemeyer(Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomas Thorsen, W. (1962). *A Preliminary of The Processes of Decentralization in the Government of Iran*, United States Agency for International Development Mission to Iran.

Zurnic, Marija (2014), "Discursive Institutionalism and Institutional Chang", *Philisophy and Society (filozofija i drustvo)*, Vol.25 /2/ 2014.