

حکمرانی محلی در ایران

مؤلفان

حسن کریمی فرد، مهیای نژادخلیلی،

آرین پتفت و محمد صفار

www.ketab.ir

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

دفتر مطالعات سیاسی

۱۴۰۲

عنوان و نام پدیدآور:	حکمرانی محلی در ایران / مؤلفان حسن کریمی فرد ... [و دیگران]؛ ویراستار ادبی مؤگان مدیری.
مشخصات نشر:	تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری:	۵۱۹ ص.
شابک:	۹۷۸-۶۲۲-۹۰-۵۶۳-۹-۴
وضعیت فهرست‌نویسی:	فیا
یادداشت:	مؤلفان حسن کریمی فرد، مهدی نژادخلیلی، آرین پتفت و محمد صفار.
یادداشت:	کتابنامه.
موضوع:	شوراهای اسلامی -- ایران Islamic councils -- Iran * سازمان‌های دولتی محلی Local government کریمی فرد، حسن، ۱۳۶۱ -
شناسه افزوده:	ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات سیاسی
شناسه افزوده:	JQ1۷۸۵
رده‌بندی کنگره:	۲۵۱/۵۵۰-۲۲۸۸
رده‌بندی دیویی:	۹۵۸۷۴۰۸
شماره کتابشناسی ملی:	فیا
اطلاعات رکورد کتابشناسی:	

www.ketab.ir

عنوان: حکمرانی محلی در ایران

مؤلفان: حسن کریمی فرد، مهدی نژادخلیلی، آرین پتفت و محمد صفار

ویراستار ادبی: مؤگان مدیری

صفحه‌آرا: بهمن سرداری

طراح جلد: سیدپوریا واصفی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال چاپ و نوبت چاپ: اول ۱۴۰۳

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۴۹۰۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق چاپ و نشر برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

۱۷	.....	سخن ناشر
۱۹	.....	مقدمه
۲۷	.....	بخش اول: حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی
۲۹	.....	مقدمه
۳۱	.....	فصل اول: دیدگاه‌های مفهومی درباره حکمرانی محلی و ارتباط با حکومت‌های مرکزی
۳۳	.....	۱-۱. منوی استیگلر
۳۴	.....	۱-۲. اصل تعادل مالی
۳۴	.....	۱-۳. اصل تطابق
۳۵	.....	۱-۴. فرضیه تمرکززدایی
۳۵	.....	۱-۵. اصل واگذاری
۳۷	.....	فصل دوم: سازوکارهای اجرا
۳۹	.....	۲-۱. رأی دادن با پا
۳۹	.....	۲-۲. رأی دادن با برگه
۴۰	.....	۲-۳. انجمن‌های داوطلب
۴۰	.....	۲-۴. بازطراحی قلمروها
۴۱	.....	فصل سوم: نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت محلی
۴۳	.....	۳-۱. حکومت محلی به‌عنوان دستیار یک حکومت بالاتر: دیدگاه‌های فدرالیسم مالی سنتی
۴۹	.....	۳-۲. حکومت محلی به‌عنوان تسهیل‌گر مستقل خلق ارزش عمومی: دیدگاه‌های مدیریت دولتی جدید
۵۱	.....	۳-۳. حکومت محلی به‌عنوان نهادی برای ارتقای نفع شخصی: گزینه انتخاب عمومی
۵۳	.....	۳-۴. حکومت به‌عنوان قطاری خارج از کنترل: دل‌مشغولی‌های اقتصاد نهادی جدید درباره نهادهای حکمرانی عمومی
۵۴	.....	۳-۵. حکومت محلی به‌عنوان تسهیل‌گر اشکال شبکه‌ای حکمرانی محلی
۵۷	.....	فصل چهارم: سنتز؛ به‌سوی چارچوبی برای حکمرانی محلی اعتمادپذیر، مسئول و پاسخ‌گو
۶۱	.....	فصل پنجم: حکمرانی محلی شهروندمحور
۶۵	.....	فصل ششم: ساختار نهادی حکمرانی شهروندمحور
۷۱	.....	فصل هفتم: اجرای مدل‌های مختلف حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های محلی و مرکزی
۷۴	.....	۷-۱. مدل اسکاندیناوی
۷۵	.....	۷-۲. مدل سوئیسی
۷۶	.....	۷-۳. مدل فرانسوی
۷۷	.....	۷-۴. مدل آلمانی
۷۷	.....	۷-۵. مدل بریتانیایی
۷۷	.....	۷-۶. مدل هندی

۷۸	۷-۷. مدل چینی
۷۹	۷-۸. مدل ژاپنی
۷۹	۷-۹. مدل آمریکای شمالی
۸۰	۷-۱۰. مدل استرالیایی

۸۱ فصل هشتم: بررسی تطبیقی سازمان و تأمین مالی حکومت محلی در کشورهای صنعتی

۸۳	۸-۱ وضعیت حقوقی حکومت‌های محلی
۸۳	۸-۲ اهمیت نسبی حکومت‌های محلی
۸۵	۸-۳ جمعیت تحت پوشش حکومت‌های محلی
۸۶	۸-۴ مسئولیت هزینه‌های محلی
۸۷	۸-۵ درآمدهای محلی و استقلال درآمدی
۹۰	۸-۶ تسهیل دسترسی حکومت محلی به اعتبار
۹۲	۸-۷ چند نتیجه‌گیری درباره حکمرانی محلی در کشورهای صنعتی
۹۳	نتیجه‌گیری
۹۵	منابع و مأخذ

۹۹ بخش دوم: اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهاداتی برای شوراها و شهرداری‌ها.

۱۰۱	مقدمه
-----	-------

۱۰۳ فصل نهم: حکومت باز

۱۰۷ فصل دهم: حکومت باز در سطح محلی.

۱۰۹	۱۰-۱. راهنمای کلی حکومت باز در سطح محلی
۱۰۹	۱۰-۱-۱. حکومت محلی به شفافیت متعهد است
۱۱۰	۱۰-۱-۲. حکومت محلی به مشارکت عمومی معنادار متعهد است
۱۱۰	۱۰-۱-۳. نهاد محلی به همکاری با عموم و حکومت متعهد است
۱۱۰	۱۰-۱-۴. حکومت محلی به اشتراک گذاشتن بهترین شیوه‌ها و نرم‌افزارها و منابع دیگر با سایر نهادهای حکومتی متعهد می‌شود
۱۱۱	۱۰-۱-۵. دستورالعمل حکومت باز
۱۱۱	۱۰-۲. کدام داده‌های شهر باید باز باشند؟

۱۱۷ فصل یازدهم: چارچوب پیشنهادی برای حکومت باز محلی

۱۱۹	۱۱-۱. بودجه‌بندی مشارکتی
۱۲۱	۱۱-۲. نظارت بر بیمانکاری و اجرای قراردادها
۱۲۲	۱۱-۳. سیاستگذاری محلی باز
۱۲۲	۱۱-۴. ارائه خدمات محلی باز

۱۲۵ فصل دوازدهم: تجربه به کارگیری اصول حکومت باز

۱۲۷	۱۲-۱. تجربه سنول
۱۳۰	۱۲-۲. تجربه پاسک
۱۳۰	۱۲-۲-۱. پروژه ایرکیا
۱۳۲	۱۲-۲-۲. داده‌های باز یوسکادی
۱۳۲	۱۲-۲-۳. طرح نوآوری عمومی

فصل سیزدهم: اصول حکومت باز و چالش های نهادهای محلی در ایران. ۱۳۵

۱۳۷ ۱۳-۱. تدوین و ارزیابی بودجه مشارکتی

۱۳۹ ۱۳-۲. شفافیت املاک و معاملات

۱۴۰ ۱۳-۳. پیش‌بینی مشارکت مردم در فرایند قانونگذاری

۱۴۲ ۱۳-۴. شفافیت اطلاعات اعضای شورا و شهرداران

۱۴۲ نتیجه‌گیری

۱۴۵ منابع و مأخذ

بخش سوم: بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شورای شهر طی سه دوره تاریخی. ۱۴۷

۱۴۹ مقدمه

فصل چهاردهم: وظایف و اختیارات انجمن بلدیة در دوره مشروطیت. ۱۵۱

۱۵۴ ۱۴-۱. مدیریت مالی بلدیة

۱۵۴ ۱۴-۱-۱. مذاقه در عمل بودجه بلدیة

۱۵۶ ۱۴-۱-۲. وضع و تعیین مقدار عوارض

۱۵۷ ۱۴-۱-۳. تحصیل و خریدوفروش اموال غیرمنقول

۱۵۸ ۱۴-۱-۴. مذاقه در لایحه استقراض شهری و کلیه قراردادهای منعقدہ به اسم شهر

۱۵۹ ۱۴-۱-۵. قبول وجه اعانه به اسم شهر

۱۵۹ ۱۴-۱-۶. تبدیل و تسمیه عوارض جنسی به نقدی

۱۶۰ ۱۴-۱-۷. تعیین موارد قبول شهوری صرفنظر شده

۱۶۰ ۱۴-۲. مدیریت اجتماعی و فرهنگی

۱۶۱ ۱۴-۲-۱. تعیین نرخ ارزاق عمومی

۱۶۱ ۱۴-۲-۲. تعیین نرخ وسایط حمل‌ونقل

۱۶۱ ۱۴-۲-۳. رسیدگی به صحت موازین و مقادیر

۱۶۲ ۱۴-۲-۴. تعیین محل نگهداری اطفال و مجانین و غیره

۱۶۲ ۱۴-۳. مدیریت اداری بلدیة

۱۶۳ ۱۴-۳-۱. انتخاب و انتصاب مستخدمین بلدیة و امور مربوطه

۱۶۵ ۱۴-۳-۲. حسن اداره شهر

۱۶۷ ۱۴-۳-۳. وضع دستورالعمل‌ها

۱۷۲ ۱۴-۴. مدیریت امور متفرقه بلدیة

۱۷۲ ۱۴-۴-۱. تقدیم لوایح و عرایض به وزیر داخله

۱۷۳ ۱۴-۴-۲. رسیدگی به شکایات

۱۷۴ ۱۴-۴-۳. تصویب انتشار مصوبات انجمن بلدیة

فصل پانزدهم: وظایف و اختیارات انجمن شهر در دوره رژیم پهلوی. ۱۷۵

۱۷۸ ۱۵-۱. وظایف و اختیارات انجمن بلدیة در قانون ۱۳۰۹ و نظامنامه آن

۱۷۸ ۱۵-۱-۱. تثبیت اختیارات مقرر در قانون سابق

۱۸۳ ۱۵-۱-۲. کم‌رنگ شدن برخی اختیارات سابق

۱۹۱ ۱۵-۱-۳. حذف برخی از اختیارات سابق

۱۹۴. وظایف انجمن شهر در سایر قوانین دوره رژیم پهلوی
۱۹۵. ۱۵-۲-۱. احیای مجدد برخی اختیارات مقرر در قانون بلديه ۱۲۸۶
۱۹۵. ۱۵-۲-۱-۱. وظایف و اختیارات احیاء شده مشترک بین قوانین سه گانه
۲۰۰. ۱۵-۲-۱-۲. وظایف و اختیاراتی که قوانین مورد بحث به اشکال مختلف احیا کرده اند
۲۰۷. ۱۵-۲-۲. تغییر کیفیت برخی از وظایف و اختیارات مقرر در قانون بلديه ۱۲۸۶
۲۰۷. ۱۵-۲-۲-۱. وضع عوارض و تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری
۲۰۹. ۱۵-۲-۲-۲. تصویب بودجه
۲۱۰. ۱۵-۲-۳. حذف برخی از وظایف و اختیارات قبلی
۲۱۰. ۱۵-۲-۳-۱. نظارت بر ناوایی و گوشت فروشی
۲۱۰. ۱۵-۲-۳-۲. امور آب و فاضلاب شهری
۲۱۱. ۱۵-۲-۳-۳. امور برق
۲۱۱. ۱۵-۲-۳-۴. نظافت و نگهداری از انبارهای عمومی
۲۱۱. ۱۵-۲-۴. ایجاد برخی وظایف و اختیارات جدید
۲۱۱. ۱۵-۲-۴-۱. آیین نامه آسیابانی
۲۱۲. ۱۵-۲-۴-۲. آیین نامه گوشت فروشی
۲۱۳. ۱۵-۲-۴-۳. عضویت در کمیسیون نظارت قانون نظام صنفی
۲۱۳. ۱۵-۲-۴-۴. نوسازی و عمران شهر
۲۱۴. ۱۵-۲-۴-۵. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات
۲۱۴. ۱۵-۲-۴-۶. عضویت در کمیسیون ناظر سهم فرهنگ
۲۱۴. ۱۵-۲-۴-۷. تأسیس کتابخانه عمومی
۲۱۵. ۱۵-۲-۴-۸. عضویت در کمیسیون شهرسازی و معماری
۲۱۵. ۱۵-۳. تحول وظایف و اختیارات شورای شهر در قوانین جمهوری اسلامی
۲۱۶. ۱۵-۳-۱. اختیارات شورای شهر از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۷۵
۲۱۶. ۱۵-۳-۱-۱. اختیارات شورای شهر قبل از تدوین قانون اساسی
۲۱۸. ۱۵-۳-۱-۲. شورای شهر در قانون اساسی
۲۲۰. ۱۵-۳-۱-۳. وظایف و اختیارات شورای شهر از سال ۱۳۶۱ تا سال ۱۳۷۵
۲۲۵. ۱۵-۳-۱-۴. تغییر کیفیت برخی وظایف و اختیارات نسبت به قوانین گذشته
۲۲۸. ۱۵-۳-۱-۵. تثبیت وظایف و اختیارات موجود در قوانین قبلی
۲۲۹. ۱۵-۳-۱-۶. حذف برخی وظایف و اختیارات مقرر در قوانین قبلی
۲۳۲. ۱۵-۴. وظایف و اختیارات شورای شهر از سال ۱۳۷۵ به بعد
۲۳۳. ۱۵-۴-۱. احیای مجدد اختیارات حذف شده
۲۳۹. ۱۵-۴-۲. تثبیت وظایف و اختیارات قبلی
۲۴۱. ۱۵-۴-۳. طرح و پیش بینی وظایف و اختیارات جدید
۲۴۴. نتیجه گیری
۲۴۹. منابع و مأخذ

بخش چهارم: آسیب شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان. ۲۵۱

فصل شانزدهم: الزامات تشکیل حکومت محلی. ۲۵۵

فصل هفدهم: تطبیق الزامات تشکیل نهاد محلی بر شوراهای اسلامی. ۲۶۱

فصل هجدهم: تدوین پرسشنامه ۲۶۵

فصل نوزدهم: عملکرد شوراهای اسلامی شهر و چالش های تأثیرگذار. ۲۷۱

۱۹-۱. مشکلات شوراها در قوانین و مقررات ۲۷۴

۱۹-۲. شخصیت حقوقی شوراها ۲۷۷

۱۹-۲-۱. شخصیت حقوقی شوراها در رویه قضایی ۲۷۸

۱۹-۲-۲. آسیب شناسی شخصیت حقوقی شوراها ۲۸۱

۱۹-۳. جایگاه حقوقی شوراها ۲۸۲

۱۹-۳-۱. ابهام در جایگاه شوراها ۲۸۳

۱۹-۳-۲. تفاسیر شورای نگهبان و اثر آن بر جایگاه شوراها ۲۸۷

۱۹-۴. صلاحیت شوراها ۲۸۹

۱۹-۴-۱. حیطه وظایف و اختیارات شوراها در قوانین و مقررات ۲۹۲

۱۹-۵. فقدان نظام ضمانت اجرای مؤثر برای مصوبات شوراها ۲۹۶

۱۹-۶. نظارت بر شوراها ۲۹۸

۱۹-۷. انتخاب شهردار و هیاتتدوین در مدیریت شهری ۳۰۷

۱۹-۷-۱. مشکلات مالی شوراهای اسلامی شهرها ۳۱۰

۱۹-۷-۱-۱. عدم استقلال مالی شوراها ۳۱۰

۱۹-۷-۱-۲. نبود منابع درآمدی پایدار برای شهرداریها ۳۱۳

۱۹-۷-۱-۳. تمرکزگرایی و عدم تمایل دولت به تمرکززدایی ۳۱۸

فصل بیستم: نظرات تکمیلی کارشناسان و اعضای شورا. ۳۲۵

۲۰-۱. نظر تکمیلی اعضای شورا ۳۲۷

۲۰-۲. نظر تکمیلی کارشناسان ۳۲۸

نتیجه گیری ۳۲۹

منابع و مأخذ ۳۳۴

بخش پنجم: آسیب شناسی نقش دستگاه های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی. ۳۴۷

مقدمه ۳۴۹

فصل بیست و یکم: بایسته های مربوط به روابط دولت مرکزی با شوراهای اسلامی. ۳۵۱

۲۱-۱. شخصیت حقوقی شوراها در قانون اساسی و قوانین عادی ۳۵۴

۲۱-۱-۱. مصادیق شخصیت حقوقی شوراها ۳۵۴

۲۱-۱-۲. آسیب شناسی شخصیت حقوقی شوراها ۳۵۵

۲۱-۲. اصول منطقی حاکم بر تعامل شوراها با دستگاه های اجرایی کشور ۳۵۵

۲۱-۲-۱. شأن نظارتی شوراهای اسلامی ۳۵۶

۲۱-۲-۲. شأن نظارت پذیری شوراهای اسلامی ۳۵۸

۳۶۱	فصل بیست و دوم: تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی
۳۶۳	۲۲-۱. نقش تقنینی
۳۶۴	۲۲-۱-۱. نقش تقنینی مجلس شورای اسلامی
۳۶۵	۲۲-۱-۲. نقش تکوینی شورای عالی استان‌ها
۳۶۶	۲۲-۱-۳. تدوین قانون جامع شوراها
۳۶۹	۲۲-۲. انتخابات
۳۷۳	فصل بیست و سوم: تعلیق و جانشینی شوراهای اسلامی
۳۷۵	۲۳-۱. تعلیق شکل‌گیری شوراهای اسلامی
۳۷۷	۲۳-۲. جانشینی شوراهای اسلامی
۳۷۹	فصل بیست و چهارم: انحلال شوراهای اسلامی
۳۸۱	۲۴-۱. مسئولیت شوراهای اسلامی
۳۸۱	۲۴-۱-۱. علل موجه انحلال شوراهای اسلامی
۳۸۲	۲۴-۱-۲. مقام صلاحیت‌دار در انحلال شوراها
۳۸۲	۲۴-۱-۳. ابتکار عمل درخصوص اعتراض به مصوبات شوراها
۳۸۴	۲۴-۲. سلب عضویت اعضا
۳۸۷	فصل بیست و پنجم: مساعدت و همکاری با شوراهای اسلامی
۳۸۹	۲۵-۱. عناصر دولتی مستقر در مرکز
۳۹۰	۲۵-۱-۱. وزارت کشور
۳۹۱	۲۵-۱-۲. وزارت راه و شهرسازی
۳۹۵	۲۵-۱-۳. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
۳۹۶	۲۵-۱-۴. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
۳۹۷	۲۵-۱-۵. سازمان شهرداری‌های کشور
۳۹۷	۲۵-۲. عناصر منطقه‌ای
۳۹۸	۲۵-۲-۱. استانداری و فرمانداری و بخشداری
۴۰۰	۲۵-۲-۲. سازمان راه و شهرسازی استان
۴۰۱	۲۵-۲-۳. شورای شهرسازی استان و کمیسیون ماده (۵)
۴۰۲	نتیجه‌گیری
۴۰۴	منابع و مأخذ
	بخش ششم: نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای شهر؛ با تأکید بر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (در شش
۴۰۵	ماه دوم سال (۱۳۹۱)
۴۰۷	مقدمه
۴۰۹	فصل بیست و ششم: جایگاه شورای اسلامی شهر و اشکال نظارت بر اعمال آن
۴۱۱	۲۶-۱. جایگاه شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران
۴۱۱	۲۶-۱-۱. خودگردانی محلی شوراهای اسلامی شهر و میانی قانونی آن
۴۱۴	۲۶-۱-۲. رویکرد تحلیلی تطبیقی بر نظام غیرمتمرکز اداره امور جامعه
۴۱۶	۲۶-۱-۳. محدودیت‌های قانونی وضع مقررات توسط شورای شهر

۴۱۷	۲۶-۱-۳-۱. مشروعیت قانونی
۴۱۹	۲۶-۱-۳-۲. مشروعیت شرعی اسلامی
۴۱۹	۲۶-۱-۳-۳. رعایت حدود صلاحیت
۴۲۱	۲۶-۲. نظارت بر اقدامات و تصمیمات شوراهای اسلامی شهر
۴۲۳	۲۶-۲-۱. نظارت بر عملکرد شورای شهر
۴۲۴	۲۶-۱-۲-۱. نظارت انتظامی هیئت‌های حل اختلاف
۴۲۸	۲۶-۱-۲-۲. نظارت‌های وزارت کشور
۴۳۰	۲۶-۱-۲-۳. نظارت قیمومتی شورای اسلامی شهرستان
۴۳۰	۲۶-۱-۲-۴. نظارت قضایی
۴۳۴	۲۶-۱-۲-۵. بازرسی و نظارت اعلامی سازمان بازرسی کل کشور
۴۳۵	۲۶-۲-۲. نظارت بر مصوبات شورای شهر
۴۳۵	۲۶-۲-۲-۱. نظارت قضایی
۴۳۶	۲۶-۲-۲-۲. نظارت تقنینی هیئت تطبیق شهرستان
۴۳۷	۲۶-۲-۲-۳. نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان
۴۳۸	۲۶-۲-۲-۴. نظارت قیمومتی بر مصوبات شورای شهر

فصل بیست و هفتم: بررسی تحلیلی و آماری مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
در نیمه دوم سال ۱۳۹۱

۴۴۳	۲۷-۱. موارد مصوبات موافق قانون (بررسی کیفی)
۴۴۹	۲۷-۲. موارد مصوبات ابطال (بررسی کیفی)
۴۵۱	۲۷-۲-۱. موارد ابطال مصوبات به دلیل نقض شرعی
۴۵۳	۲۷-۲-۲. موارد ابطال مصوبات به دلیل نقض اختیارات
۴۵۹	۲۷-۲-۳. موارد ابطال مصوبات به دلیل نقض قانون
۴۶۳	۲۷-۲-۴. بررسی آماری مصوبات ابطالی (بررسی کمی)
۴۷۰	۲۷-۲-۵. زمان تصویب
۴۷۲	۲۷-۲-۶. محل تصویب
۴۷۴	۲۷-۲-۷. تمامیت غیرقانونی
۴۷۵	۲۷-۲-۸. شاکی
۴۷۶	۲۷-۲-۹. موضوع مصوبه
۴۷۷	۲۷-۲-۱۰. علل ابطال مصوبه

نتیجه‌گیری

منابع و مأخذ

بخش هفتم: راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب اسلامی.

مقدمه

فصل بیست و هشتم: ویژگی‌های نهاد شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب اسلامی.

۴۸۵	۲۸-۱. نهادهای برگرفته از اسلام
۴۸۷	۲۸-۲. نهادهای جهت تحقق قانون اساسی
۴۹۱	۲۸-۳. نهادهای جهت حل مشکلات مردم

۴۹۷	..... فصل بیست و نهم: توصیه‌های مقام معظم رهبری برای تقویت شوراهای اسلامی
۴۹۹	۲۹-۱. عدم سیاسی‌کاری شوراها
۵۰۰	۲۹-۲. انتخاب شهردار کاردان و شایسته
۵۰۱	۲۹-۳. تعامل در عین نظارت بر شهردار و شهرداری
۵۰۲	۲۹-۴. مبارزه با فساد و رشوه‌خواری
۵۰۴	۲۹-۵. روش علمی برای اداره شهر
۵۰۵	۲۹-۶. پیش‌بینی منابع درآمدی سالم و پایدار
۵۰۶	۲۹-۷. توجه به مختصات شهر اسلامی
۵۰۸	۲۹-۸. هم‌افزایی شوراهای اسلامی شهر و روستا با سایر نهادها
۵۰۹	نتیجه‌گیری
۵۱۱	منابع و مأخذ
۵۱۳	..... بخش هشتم: جمع‌بندی

www.ketab.ir

در دنیای امروز، تشکیل نهادهای محلی از پیش‌نیازهای پیشرفت و مدیریت بهینه سیاسی فضا است و دولت مرکزی آن را به‌عنوان جزئی از ساختار اداری ایجاد و به رسمیت می‌شناسد. در واقع با افزایش خواسته‌های مردم، دولت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که توان انجام همه وظایف ملی و محلی با کیفیت لازم را ندارند و ناگزیرند برخی از مأموریت‌های خود را به نهادهای محلی تفویض کنند تا آن‌ها با استفاده از ظرفیت و توانمندی و از همه مهم‌تر متناسب با شرایط و مقتضیات جغرافیایی، اجتماعی و فرهنگی بتوانند پاسخ‌گوی مطالبات شهروندی باشند.

ایجاد حکومت‌های محلی قوی با ظرفیت مدیریت مؤثر امور، ضمن تسهیل انجام بهتر کار، حکومت مرکزی را قادر می‌سازد بر کارکردهای سطح بالاتر تمرکز کند. تجربه بشری نیز بیانگر آن است نهادهای محلی در مقایسه با دولت مرکزی، دانش بهتری در مورد وضعیت و شرایط بومی دارند، بیشتر قادر به نوآوری بوده و می‌توانند به‌صورت کارآمدتری به ارائه خدمات بپردازند؛ لذا هرچه فاصله بین تصمیم‌گیرندگان و جوامعی که (این تصمیم‌گیرندگان) به آن‌ها خدمت می‌کنند کمتر باشد، سیاستگذاران آگاهی بهتر و بیشتری از ترجیح‌ها و نیازهای مردم خواهند داشت.

ایجاد چندین سطح حکمرانی، پیچیدگی‌هایی در نقش‌ها و کارکردها، روابط و تسهیم وظایف و اختیارات و درآمدها ایجاد می‌کند؛ بنابراین ترتیبات نهادی غیرکافی و غیردقیق نه‌تنها می‌تواند منجر به اعتبارزدایی از این مفاهیم شوند، بلکه موجب گسترش فساد و ناکارآمدی در کل یک کشور می‌شود و به مشکلات و معضلات دولت مرکزی می‌افزاید. مثال‌های زیادی از طرح‌های تمرکززدایی وجود دارند که با عجله اجرا شده‌اند، به‌طور کامل درباره جزئیات فکر نشده و به خاطر نقایص برنامه‌ریزی یا اجرا شکست خورده‌اند؛ لذا سوءاستفاده از قدرت و اختیارات به خاطر سازوکارهای ناکافی نظارت و پاسخ‌گویی ضعیف، ریسک حقیقی تحویل اختیارات را تشکیل می‌دهد. شرط کلیدی برای تمرکززدایی موفق، برنامه‌ریزی و اجرای دقیق است و تعریف نقش‌ها و کارکردها و روابط بین سطوح مختلف حکومت برای اجرای موفقیت‌آمیز، ضروری و اساسی است.

فراموش نشود مهم‌ترین پهنه سرزمینی برای آزمایش شیوه‌ها و روش‌های حکمرانی، احتمالاً در سطح محلی است. جایی که مردم می‌توانند به‌آسانی مشارکت کنند و مقامات نتایج مشارکت جامعه

را به‌طور مستقیم ارزیابی کنند. تجربه بیانگر آن است موفقیت‌ها و نوآوری‌های محلی ابزاری مولد و پرحاصل برای ایجاد تغییرات گسترده‌تر در سطح بزرگ‌تر و ملی است.

در ایران از زمان انقلاب مشروطه اقداماتی در راستای تمرکززدایی و تکوین کانون‌های اقتدار در سطح محلی مانند انجمن‌های بلدیه صورت گرفت؛ اما با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، فصل نوینی در تاریخ اداری گشوده شد. قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران با ابتدا به متون شرعی، شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور قلمداد کرد (اصل هفتم) و فصل هفتم را به شوراها اختصاص می‌دهد. نظر بر اینکه تعیین چگونگی اجرای این اصول و بیان جزئیات آن‌ها به قانون عادی واگذار شد، مجلس قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری را در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ به تصویب رساند؛ اما این قوانین و مقررات به دلایل متعدد از جمله بی‌ثباتی ابتدای انقلاب اسلامی و وقوع جنگ تحمیلی هرگز به مرحله اجرا درنیامد تا اینکه در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به تصویب رسید و اولین انتخابات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ برگزار شد و از اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۷۸ شوراهای اسلامی شروع به فعالیت نمودند.

اینک بیش از دو دهه از تشکیل و فعالیت شوراهای اسلامی در ایران می‌گذرد و تجربیات گران‌بهایی در این حوزه به‌دست‌آمده است. کتاب حکمرانی محلی در ایران دارد با نگاهی به ادبیات تطبیقی این حوزه، تجربه نهادهای محلی به‌ویژه شوراهای اسلامی را در ایران بررسی نماید و درس‌آموخته‌ها و توصیه‌های سیاستی را در راستای تقویت این نهاد ارائه دهد که ان‌شاءالله در این زمینه موفق باشد.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز پژوهش‌ها

امروزه مشارکت مردم در مدیریت امور شهری که موجب افزایش اعتماد مردم به حاکمیت می‌شود، یکی از مصادیق تقویت سرمایه اجتماعی است. هر اندازه که گستره امور شهری و محلی وسیع‌تر باشد، مشارکت مردم در مدیریت امور و نتیجتاً اعتماد آنان به حکومت افزایش خواهد یافت. از طرف دیگر گسترش بیش از پیش حوزه اختیارات، تکالیف و فعالیت‌های دولت و مداخله همه‌جانبه در امور مختلف به دلیل کثرت مصادیق امور ملی نتیجه مناسبی نداشته و ناکارآمدی مدیریت دولت در امور محلی موجب سلب اعتماد مردم گردیده و در نتیجه این امر به ضرر سرمایه اجتماعی تمام شده است. از این رو در دنیای امروز دولت‌ها سعی دارند جهت ارتقای سرمایه اجتماعی و جلب مشارکت و طبعاً اعتماد مردم با روی‌گردانی از «دولت حداکثری» میدان وسیع‌تری را برای مشارکت شهروندان تدارک ببینند تا از این طریق هم امور داخلی به شکل صحیح و رضایت‌آمیز مدیریت شود و هم سوءنتایج حاصل از مدیریت متمرکز متوجه دولت نگردد و بدین‌وسیله مشارکت و اعتماد مردم به‌عنوان مؤلفه‌های رشد سرمایه اجتماعی در کشور تضمین شود.

به‌رغم اینکه جلب مشارکت مردمی در اداره امور محلی و شهری یکی از ابزارهای مقتضی برای فاصله‌گیری از دولت حداکثری است، با این حال در ایران بسیاری از امور شهری با دخالت دولت مرکزی اداره می‌شود. مصادیقی که به‌عنوان امور شهری برعهده نهادهای محلی (شهرداری و شوراهای اسلامی) تعریف شده است، در مقایسه با تجربیات دیگر کشورها بسیار جزئی می‌نماید. البته این امور جزئی نیز در تقابل با صلاحیت‌های عناصر دولت مرکزی به‌نحو شایسته مدیریت نمی‌گردد. درحالی که بسیاری از امور قابلیت این را دارند که جزو مصادیق امور شهری قلمداد شده و توسط نهادهای محلی مدیریت شوند.

با بررسی شش دوره‌ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می‌گذرد، می‌توان گفت

شوراها با مشکلات و چالش‌های جدی در رسیدن به اهداف موردنظر قانون اساسی به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور مواجه شده‌اند. دلایل متعددی در این خصوص بیان می‌شود که کتاب پیش‌رو تلاش دارد جهت نیل به پاسخ در قالب مجموعه بخش‌هایی به توضیح و تبیین چارچوب‌ها و الگوهای تمرکززدایی، بررسی تاریخی تمرکززدایی در ایران و ارزیابی تجربه شوراهای اسلامی کشور بپردازد.

۱. حکومت محلی و حکمرانی محلی به نهادهایی اطلاق می‌شود که به‌منظور ارائه خدمات به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک تشکیل می‌شوند و چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کنند. حکمرانی محلی صرفاً به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نشده، بلکه به خدماتی از جمله حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضای گفتگوی اجتماعی و مشارکت دمکراتیک و توسعه محلی پایدار می‌پردازد. امروزه و به‌ویژه با گسترش جهانی شدن، گفتمان حکمرانی محلی به‌سرعت موردتوجه قرار گرفته است. سه ویژگی اصلی حکمرانی محلی؛ اعتمادپذیری، مسئول بودن و پاسخ‌گویی است. مبنای منطقی تمرکززدایی و حکومت محلی آن است که هر چه حکومت به مردم نزدیک‌تر باشد، بهتر کار می‌کند و مردم باید حق داشته باشند درباره نوع و ابعاد خدمات عمومی که موردنیازشان است، نظر دهند. همچنین حکومت‌های محلی دل‌مشغولی سکنه محل را در نظر می‌کنند و نسبت به آن پاسخ می‌دهند. حکمرانی شهروندمحور، نوع پاسخ‌گویی حکمرانی محلی است که به توانمندسازی شهروندان و ارائه خدمات مطابق ترجیحات آن‌ها می‌پردازد. در بخش اول کتاب تحت عنوان «حکمرانی محلی، چارچوب نهادی تطبیقی» الگوهای حکمرانی محلی در نقاط مختلف جهان معرفی و به بحث پیرامون آن‌ها پرداخته می‌شود.

۲. در سال‌های اخیر اصطلاح حکومت باز به یکی از مفاهیم کلیدی در مباحث حکمرانی و مردم‌سالاری تبدیل شده است. استفاده گسترده از فناوری اطلاعات و ارتباطات موجب قرارگیری شهروندان و نهادهای اجتماعی در مرکز سیاستگذاری عمومی شده است. به‌عبارت‌دیگر برای نیل به حکمرانی مطلوب و کارآمد نیاز به همکاری میان حکومت، شهروندان، ذی‌نفعان و بازیگران عرصه اجتماعی است. از این‌رو حکومت دیگر تنها بازیگر فعال نیست بلکه یک بازیگر در فرایند سیاست است که نقش و مسئولیت ویژه‌ای دارد. به‌کارگیری اصول حکومت باز در سطح محلی به‌دلیل اندازه کوچک‌تر، تمرکز بر مسائل عینی و ارتباط بسیار نزدیک نهادها با مردم، فرصت بیشتری برای تبلور مردم‌سالاری مستقیم ایجاد می‌کند. استراتژی حکومت باز در سطح محلی می‌تواند برای گستره وسیعی از فعالیت‌ها

از جمله شفافیت درباره منابع انسانی، ساختارهای سازمانی، ثبت دارایی مسئولان، لابی‌گری، انعقاد قراردادهای پروژه‌ها، امور مالی، سیاست‌های مبارزه با فساد و تسهیل مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌گیری صورت گیرد.

به‌کارگیری اصول حکومت باز بر مبنای سه مؤلفه شفافیت اطلاعات، مشارکت عمومی و پاسخ‌گویی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات در ایران می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای کارآمدسازی و تقویت اعتماد به نهاد شورا و شهرداری ایفای نقش کند. مطابق شاخص‌های حکومت باز مهم‌ترین اقداماتی که توسط نهادهای محلی در ایران باید در نظر گرفته شود، در قالب بخشی با عنوان «اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهادهای برای شوراها و شهرداری‌ها» در این مجموعه مورد بحث قرار گرفته است.

۳. تجربه یک‌صد سال گذشته شهرنشینی در ایران (از انقلاب مشروطیت تاکنون) مملو از فرازونشیب‌ها، گسست و پیوست‌ها، تداوم و انقطاع‌ها بوده است. انجمن‌های محلی نیز همانند تمام نهادهای جلوه‌گر مشارکت مردمی در امور اجتماع، در سده اخیر با تغییر و تحولات بسیاری مواجه بوده‌اند. این تغییرات و تحولات به‌خصوص در قسمت وظایف و اختیارات واحدهای محلی ملموس‌تر بوده است. در نظام حقوقی ایران با وقوع انقلاب مشروطه، قوانین و مقررات محلی جهت تشریح و تنظیم نحوه واگذاری اداره امور هر بلدی به سازمان‌های بلدی تحت عنوان «انجمن بلدی» که اعضای آن توسط اهالی محل انتخاب می‌شد، وضع شد. با روی کار آمدن رضاخان و تشکیل پهلوی بر اریکه قدرت از طریق کودتا، این قانون منسوخ شد و قوانین دیگری در این دوره وضع شد که در جهت تقلیل اختیارات انجمن شهر گام برداشته‌اند؛ اما اختیارات شورای شهر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی برخلاف دو دوره قبل، به‌طور تدریجی و از قانونی به قانون دیگر تغییر یافته است.

در مقام مقایسه قوانین و مقررات سه دوره تاریخی، سؤالات زیادی در مورد نظام حقوقی عدم تمرکز اداری مطرح می‌شود: در کدام دوره‌ها، شورای شهر از اختیارات و وظایف بیشتر و مهم‌تری برخوردار بوده است و به‌عبارت دقیق‌تر، در کدام دوره از سده اخیر مفهوم عدم تمرکز اداری بیشتر مطمح نظر بوده است؟ وظایف شوراهای شهر از دوره مشروطیت تا تصویب قانون کنونی حاکم بر شوراها دستخوش چه تحولاتی شده است؟ به‌بیان دقیق‌تر وظایف شوراهای شهر در حدود یک قرن اخیر افزایش یافته است یا کاهش؟ آیا وظایف کنونی شوراهای شهر در امور اجرایی نیاز به بازنگری دارد؟ این بازنگری‌ها در کدام موارد بیشتر به چشم می‌خورد؟ در کدام دوره متون قانونی مناسب و مفیدتری برای وظایف و

اختیارات شورای شهر وجود داشته است؟ آیا این متون در عمل نیز به بهترین وجه ممکن اجرا شده‌اند؟ در این مجموعه طی بخشی تحت عنوان «بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شورای شهر طی سه دوره تاریخی» به این سؤالات پاسخ داده شده است.

۴. یکی از مشکلات پیش پای توسعه‌یافتگی نهاد محلی در ایران، عدم پابندی به اصول عدم تمرکز اداری است. اتخاذ راهبردهای ناکارآمد در زمینه تمرکززدایی می‌تواند به گسترش فساد در یک کشور منجر شود. برای نیل به حکومت محلی کارآمد، پابندی و تعهد به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها و الزامات ضروری است. در این ارتباط توجه به جایگاه حکومت محلی در ساختار حاکمیتی، پیش‌بینی ارتباط صحیح سازمان‌های محلی با نهادهای دولت مرکزی، چگونگی تأمین بودجه نهادهای محلی، شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری و صلاحیت هنجارگذاری حائز اهمیت می‌باشند. در واقع می‌توان گفت برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است.

براساس مؤلفه‌های فوق شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران با توجه به قوانین موجود، هنوز فاقد اطلاق ویژگی حکومت محلی هستند اما نهادی است که امکان و ظرفیت تحقق این امر را دارد. شوراها از مظاهر مردم‌سالاری و حاکمیت مردم هستند. می‌روند که هدف از تشکیل آن‌ها شرکت دادن مردم در اداره امور از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح جامعه روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان تا کشور است. علاوه بر این، شوراها زمینه بحث و گفتگو را در سطح محلی برای همه فراهم می‌کنند تا مسائل و مشکلات اجتماعی به روشنی مطرح و برای آن‌ها راه‌حل‌های مناسب و سازنده پیدا شود. در این مجموعه، طی بخشی با عنوان «آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران، با بهره‌گیری از نظرات اعضا شورا و کارشناسان»، وظایف، اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی شهر مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۵. سازمان‌های محلی از جمله نهادهای واسط میان دولت و مردم هستند. این سازمان‌ها هم از حیث اداره مردمی امور محلی و هم در جهت کاستن از بار مسئولیت دولت در دنیای کنونی به اقتضای نظام سیاسی - حقوقی و با در نظر گرفتن مقتضیات هر محل ایجاد شده‌اند. تدبیر سازمان‌های محلی بدان جهت بوده است که این نهادها با شناخت وسیع و گسترده‌ای که از مقتضیات و مسائل و معضلات محل مربوط به خود دارند، بتوانند اولاً به‌نحو احسن و بهینه در حل و فصل این امور اقدام کنند، ثانیاً نظر مردم محل را در مدیریت امور خودشان دخالت دهند. این امر مستلزم این است که قانونگذار صلاحیت و اختیار لازم را برای این سازمان‌ها مورد شناسایی قرار داده و دخالت دولت مرکزی در مدیریت این امور را جز در موارد

استثنائی به حداقل برساند؛ زیرا فرض بر این است که دولت مرکزی به دلیل عدم آشنایی به مقتضیات محلی نمی‌تواند این امور را مطابق نظر مردم محل و نیز به صورت بهینه مدیریت کند؛ بنابراین نکته مهم و اساسی بعد از ایجاد سازمان‌های محلی، تنظیم روابط پیچیده و بگرنج این سازمان‌ها با عناصر دولت مرکزی است. روابط شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با عناصر دولت مرکزی از جمله وزارت کشور همیشه جای بحث بوده است. ایجاد رابطه صحیح و اصولی بین شورای شهر به عنوان یک نهاد مردمی و دیگر سازمان‌های مرکزی که در محل به فعالیت می‌پردازند، نقش اساسی در پیشرفت امور شهری ایفا می‌کند؛ در غیر این صورت، اگر با کشیدن دیوارهای نفوذناپذیر بین شورا و نهادهای دولتی امکان همکاری و هماهنگی بین آن‌ها از بین برود، امیدی به پیشرفت امور شهری و تأمین منافع اهالی وجود ندارد. بخش چهارم با عنوان «آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی» در این مجموعه اختصاصاً به بررسی این مسائل پرداخته است.

۶. موضوع نظارت بر تصمیمات حکومت‌های محلی از حیث انطباق با قوانین و مقررات مافوق مسئله مهم مرکزی است که عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب برای اعمال آن، قطعاً توسعه نهادهای حکومت محلی را به چالش می‌کشد. برای تضمین عدم تخطی شوراها از مسیر قوانین و مقررات، علی‌الخصوص نظارتی از سوی هیئت‌های حل اختلاف و نیز از طرف دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای اسلامی شهر اعمال می‌شود. از این رو بررسی هریک از آرای صادرشده دیوان درباره شورای شهر می‌تواند وضعیت تصمیمات آنان را از حیث قانونی در موارد مختلف نشان داده و مذاقه در آرای قضایی تحلیل شده، موارد تخطی یا عدم تخطی شوراهای اسلامی از قانون را نشان دهد. تحلیل آماری این آرا و بررسی ماهوی آن‌ها می‌تواند مهم‌ترین موارد و علل بروز تخطیات قانونی شوراهای اسلامی را نمایان ساخته و با توجه به شناخت صحیح از این معضلات، می‌توان به راهکارهای حقوقی و سیاسی مقتضی پرداخت. در این مجموعه در قالب یک بخش با عنوان «نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای شهر، با تأکید بر آرا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، آرای صادره از سوی هیئت عمومی دیوان در خصوص شوراهای اسلامی شهر، در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ به دقت مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است تا پاسخی به این سؤال باشد که مطابق رویه قضایی هیئت عمومی دیوان، علل اصلی ابطال مصوبات شوراها چه بوده و در چه مواردی تعرض از قانون صورت نگرفته است؟

۷. نهاد شوراهای اسلامی به‌رغم تأکیدات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بنیان‌گذار

کبیر انقلاب اسلامی، حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، آنچنان که باید و شاید توسعه نیافته اند. بدون شک بررسی بیانات و منویات رهبر معظم انقلاب اسلامی (مدظله العالی) درباره شوراهای اسلامی شهر و روستا می تواند موجبات تقویت ساختار حکمرانی را در کشور فراهم کرده و نقش ارزنده ای در ارتقای مردم سالاری محلی، تقویت این نهاد مردمی و رفع مشکلات و چالش های آن داشته باشد. مطابق با بیانات مقام معظم رهبری، شوراها؛ نهادی برگرفته از اسلام است که در راستای تحقق برخی اصول قانون اساسی با تقویت نقش مردم در ساختارهای تصمیم گیری برای حل عمل گرایانه مشکلات عینی و مشخص در شهر و روستا تشکیل شده است. بر این اساس، برای ارائه عملکرد مطلوب و موفقیت شوراهای اسلامی ضرورت دارد تا اقدامات مهمی صورت گیرد که در بخش هفتم تحت عنوان «راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب اسلامی» مورد بررسی قرار گرفته است.

مجموعه حاضر که به همت مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی توسط اساتید و صاحب نظران و کارشناسان صاحب قلم، تهیه و قبلاً در قالب گزارش راهبردی تقدیم مخاطبین محترم شده است در هفت محور اساسی فوق که به صورت خلاصه در زیر ارائه می شود. محورهای اساسی این مجموعه، عمدتاً و بدون قید حصر، بخش اساسی چالش ها و مشکلات محلی روی توسعه حکمرانی محلی در کشور ایران هستند. از آنجاکه برخی گزارشات مذکور حدوداً یک دهه پیش در پژوهش های مجلس تهیه و منتشر شده اند، تلاش شده است تا حد ممکن متن آن ها با قوانین و مقررات جدید و همچنین با مسائل و امور مبتلابه جدید به روزرسانی شوند.