



مجلة الدراسات الإيرانية  
Journal for Iranian Studies

# مجلة الدراسات الإيرانية

دراسات وأبحاث علمية متخصصة

مجلة علمية نصف سنوية محكمة تصدر باللغتين العربية والإنجليزية

---

السنة الثالثة – العدد العاشر – أكتوبر 2019

---

تصدر عن



**RASANAH**  
المعهد الدولي للدراسات الإيرانية  
International Institute for Iranian Studies

## مجالس "الشورى" المحليّة وتحديات اللامركزية في إيران

محمد عبد الهادى يعقوب شنتير

باحث فى العلوم السياسية ومتخصص فى اللامركزية والشؤون المحلية

قامت أغلبية الدول القومية بتطبيق اللامركزية بدرجة ما، وكما أن اللامركزية تتسم بعدة مزايا، فإنها كذلك تعاني من نقاط ضعف، وثمة نقطة ضعف خاصة بالدول ذات النظم السياسية شديدة التعقيد لأسباب دينية أو عرقية، تتعلق بخلل التوازن بين المركزية واللامركزية، أو بمعنى أدق بين صلاحيات النظام المحلي وقيود السياسة العامة للدولة، مما يؤدي إلى "مزيد من التركيز"، وتصبح اللامركزية منقوصة لا تسهم في حل أزمات الحكم، ولأن النظام السياسي الإيراني يركز على نظرية ولاية الفقيه وخصوصية وضع المرشد الأعلى للثورة الإسلامية على قمة النظام السياسي، وجمعه بين المرجعية الدينية والزعامة السياسية، بالإضافة إلى أن الموازين الإسلامية أساس الحكم وإدارة الدولة، ومذهبها الرسمي هو الشيعي الجعفريّ الإثني عشري، ناهيك عن طبيعة التركيبة التعددية للمجتمع فإن هذه السمات انعكست على درجة ونوع اللامركزية التي تتبعها الجمهورية الإيرانية.

تعد مجالس "شورى" المحافظات والمدن والقرى وما يماثلها، أحد كيانات اللامركزية، ومن مصادر اتخاذ القرار وإدارة الشؤون المحلية في إيران، وشهدت إيران في ظل الثورة الإسلامية حتى الآن خمسة انتخابات محلية بدأت عام 1999، ثم في أعوام 2003 و2006 و2013 و2017. وما برحت تمثل مسرح تنافس انتخابي بين التيارين المحافظ والإصلاحي وما بداخلهما من أجنحة، وعلى الرغم من أن مجالس "الشورى" المحلية قد مهدت الطريق أمام التوسع في تطبيق اللامركزية منذ أول انتخابات خاصة بتشكيلها، غير أنها قد عانت من تعقيدات النظام الإيراني. عليه يدور تساؤل هذه الدراسة حول: ما طبيعة ومحددات اللامركزية الإيرانية؟ وما التحديات التي تواجهها المجالس المحلية في ظل الطبيعة الدينية للنظام السياسي الإيراني؟

على هذا تفترض الدراسة أن المجالس المحلية تكشف جانباً من طبيعة العلاقات المعقدة بين مؤسسات النظام السياسي الإيراني وبقائها إلى حد بعيد تحت سيطرة الحكومة المركزية يتسبب في ضعف اللامركزية.

بناءً على ذلك، ستتناول هذه الدراسة عدداً من العناصر هي: البيئة وأطر عمل المجالس المحلية في إيران، وتطور المجالس المحلية والتوجه نحو اللامركزية، وبنية وتشكيل المجالس المحلية، آليات صناعة القرار على المستوى المحلي وإشكاليات اللامركزية وتحدياتها.

## أولاً: البيئة وأطر عمل المجالس المحلية في إيران

تقوم المجالس المحلية في إيران بمهامها ووظائفها ضمن عدة أطر، من أهمها ما يأتي:

### 1- الإطار الأيديولوجي والسياسي

يُثير النظام السياسي الذي أُنشئ بعد ثورة 1979 جدلاً بين النظم السياسية المقارنة، بما يطرحه من تناقضات وتعقيدات، وهو الأمر الذي ترك أثره على التقسيم الإداري الإيراني وتشكيل المجالس المحلية<sup>(1)</sup>. ويمكن تحديد أهم سمات هذا النظام، وخاصة التي تؤثر على اللامركزية والمجالس المحلية، فيما يلي:

أ- الهوية الإسلامية الشيعية للجمهورية: وتعني قيام دولة مذهبية، وتكريس الدين كمحدد أساسي في السياسة والمجتمع الإيرانيين، وهو الأمر الذي انعكس على الدور الذي يلعبه الفقهاء الشيعة في صناعة القرار الإيراني بدءاً من الولي الفقيه، قائد الجمهورية الإسلامية، ومجلس الخبراء الذين ينتخبون الولي الفقيه ويملكون حق عزله، إضافة إلى تمثيلهم في المؤسسات المنتخبة والمعينة الرسمية وصولاً إلى المستويات المحلية<sup>(2)</sup>.

ب- الطابع الأيديولوجي الدينى للدولة: إذ يجب أن تكون الموازين الإسلامية أساساً ونافذةً على جميع مواد الدستور والقوانين والقرارات إطلاقاً وعموماً، ويتولى الفقهاء في مجلس صيانة الدستور تشخيص ذلك، ومن انعكاسات هذا الطابع، وسَم كافة المؤسَّسات واقتران تسميتها بالإسلامية<sup>(3)</sup>.

ج- مكانة "الولي الفقيه" على قمة النظام السياسي: ويشغل منصب المرشد الأعلى للثورة الإسلامية، ويعدُّ مقدساً، حيث في زمن غيبة "الإمام المهدي" تكون كلُّ من الولاية والإمامة بيد "الولي الفقيه"، ويخضع له البناء السياسي في "الجمهورية الإسلامية الإيرانية"، بكل مؤسَّساته وصنع واتخاذ القرار، وينسق مكتب المرشد الأعلى نشاطه، وظهوره أمام الناس حتى في المحافظات<sup>(4)</sup>.

د- وجود شكلين متباينين من الإدارة السياسية: الأولى تمثلها المؤسَّسات المعينة التي تعكس الطبيعة الثيوقراطية، والأخرى المؤسَّسات المنتخبة (أو شبه الديمقراطية)، والتي يتم تشكيلها من خلال الانتخابات، كالبرلمان، والرئاسة، وتبرز أيضاً مجالس المدن والقرى ضمن هذا الهيكل<sup>(5)</sup>.

هـ- وجود توازٍ وتقاطع في هيكل السلطة لصالح بعض المؤسَّسات المعينة: فهناك مجلس صيانة الدستور الذي يصادق على القوانين والتشريعات ويجيز أهلية المرشحين للانتخابات الرئاسية والنيابية، ومجلس تشخيص مصلحة النظام الذي يمتلك حق النقض على قرارات مجلس الشورى<sup>(6)</sup>.

و- الثقافة السياسية ذات الطابع السلطوي: طُبِع النظام الإيراني الراهن بثقافة سياسية تقوم على النزعات السلطوية والشك والبراجماتية، وهذه الثقافة تتميز بالاستمرارية عبر الحقب التاريخية المختلفة، وقد كان لذلك تأثيرٌ على طبيعة التوازن بين السلطات الثلاث؛ التنفيذية والتشريعية والقضائية في ظل الولاء والتبعية للمرشد الأعلى، وجعل مبدأ الفصل بين السلطات يتسم بطابع إيراني من نوعٍ خاصٍ من التوازن فيما بينهم، مع وجود آلياتٍ للمحاسبة والرقابة المتبادلة بينهم<sup>(7)</sup>.

ز- التنوع القومي وحدود مشاركة وتمثيل الأقليات: يُقر الدستور الإيراني بأنَّ الإيرانيين الزرادشت واليهود والمسيحيين هم وحدهم الأقليات الدينية المعترف بها. كما يشير إلى تمتع أفراد الشعب الإيراني بغض النظر عن القومية أو القبيلة، وبدون تفاضل، بجميع الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن الموازين الإسلامية.

وتحقيق العدالة وتكافؤ فرص التنمية بين جميع القوميات والمناطق الإيرانية. إلا أنه يوجد فجوة واسعة وعدم إنفاذ للمواد الدستورية، إذ إن سياسات الهوية الإيرانية تقوم على التمييز العرقي والمذهبي، ولا يتم إعمال هذه الحقوق الدستورية، كذلك المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية يتولاها أفرادٌ غالبيتهم من القومية الفارسية، برغم ما تبينه خريطتها من أن هناك جغرافياً مناطق تتركز ومحافظات غالبية سكانها من قومياتٍ أخرى<sup>(8)</sup>.

أدت هذه السمات إلى بروز أزمات هيكلية تتعلق بالأيدولوجية التي تأسس عليها النظام السياسي الإيراني، وطبيعة العلاقة بين مؤسساته، وفقاً لرؤية دينية للكون والعالم والمجتمع، وتسعى الدولة ممثلةً في مؤسساتها الرسمية لفرض هذه الأيدولوجية على كافة المواطنين، وكل شؤون الحياة، والسيطرة على العقول والنفوس، ومن مظاهر هذه الأزمات سيطرة المرشد الأعلى للثورة الإسلامية على شؤون المجتمع والدولة وفقاً لاعتبارات تنطلق من توجهات الهيمنة والطغيان والاستبعاد من التمثيل وغلبة الديني على السياسي، ومن تجليات هذا احتكار الجناح المحافظ المتشدد موقع "الولي الفقيه"؛ مما وضع حدوداً وقيوداً على التيار الإصلاحية؛ لمواجهة التحولات والاتجاهات الإصلاحية في إطار الحدود المسموح بها داخل هيكل النظام السياسي الإيراني القائم. إذ خضع هذا النظام لإصلاحات هيكلية كرد فعل على صراع طرفي المعادلة السياسية، التيار المحافظ والتيار الإصلاحية، فضلاً عن تنامي الاتجاهات الدولية من أجل تعزيز المشاركة المدنية والحوكمة، ومن ثم قيام الحكومات بانتهاج سياسات إعادة التنظيم والإصلاحات الإدارية والمحلية والاجتماعية والحقوقية<sup>(9)</sup>.

اتضحت ملامح هذا التحول في مسألة صعود التيار الإصلاحية ورئاسة محمد خاتمي (1997-2005)، الذي تولى لفترتين رئاسيتين، ودعم هذا الفوز بسيطرة الإصلاحيين على أغلبية مقاعد المجالس البلدية في المدن الكبرى في أول انتخابات محلية عام 1999، التي عُقدت ضمن برنامج الإصلاحات للرئيس محمد خاتمي، وعلى الرغم من ذلك، عاد ونجح التيار المحافظ في الحصول على أغلبية المقاعد في ثاني انتخابات للمجالس المحلية في ظل رئاسة خاتمي عام 2003، وقد كان لتولي محمود أحمددي نجاد الرئاسة عقب انتهاء الفترة الثانية لولاية خاتمي، بدايةً لوضع نهاية لبعض التحولات التي بدأ في إرسائها الإصلاحيون. كما أن الرئيس محمود أحمددي نجاد خلال ولايته لفترتين رئاسيتين، اعتمد على التواصل مع سكان المحافظات والمدن والقرى النائية، ومعظم هؤلاء يهتمهم شؤونهم المحلية ومشاكلهم الاقتصادية والحياتية، واستمر نجاد وأنصاره في هذا التوجه، وتركيز فعاليتهم في المدن والقرى النائية<sup>(10)</sup>.

## 2. الإطار الدستوري والقانوني

ينظم المجالس المحلية الإيرانية دستورياً المواد (6) و(7) و(12)، فضلاً عن الفصل السابع الذي يختص بمجالس الشورى في المواد (100) و(101) و(102) و(103) و(105) و(106)، كما أنّ التقسيم الإداري الحالي لإيران، هو تقسيمٌ نتج عن الدستور، ويقوم على أساس نظام أربعة مستويات تتكون من البلديات والوحدات التابعة لها، وهي حسب الترتيب: محافظة، ومقاطعة وناحية وقسم ريفي.

يُنتخب أعضاء المجالس المحلية مباشرةً من المواطنين، وتُعد من هيئات صنع القرار والإدارة المحلية للدولة، وتمتلك هذه المجالس المحلية ميزانيتها الخاصة وتتمتع بسلطات فرض الضرائب وجمعها، ومُوكلة بتنفيذ البرامج الاجتماعية والاقتصادية والعمرائية والصحية والثقافية والتعليمية وسائر الخدمات الاجتماعية، كما أنّ من وظائف المجلس الأعلى للمحافظات إعداد الخطط والمشاريع وتقديمها إلى البرلمان مباشرةً أو من خلال الحكومة.

تقوم هذه المجلس بدورها على ألا تتعارض قراراتها مع الموازين الإسلامية، كما تنقيد هذه المجالس في عملها بشروط الحفاظ على الوحدة الوطنية ووحدة الأراضي الإيرانية، ونظام الجمهورية الإسلامية، وسيادة الحكومة المركزية. وفيما يُعدّ شأنًا دينياً حينما يكون أتباع أحد المذاهب الإسلامية الأخرى مثل الحنفي والشافعي والمالكي والحنبلي والزيدى هم الأكثرية في أيّ منطقة، فإنّ الأحكام المحلية لتلك المنطقة، في حدود صلاحيات مجالس "الشورى" المحلية تتبع ذلك المذهب، دون المساس بحقوق أتباع المذاهب الأخرى.

جدول رقم (1) المجالس المحلية في دستور 1979 وآخر تعديلاته في 1989<sup>(11)</sup>

رقم المادة	نص المادة
6	يجب أن تُدار شؤون البلاد في جمهورية إيران الإسلامية بالاعتماد على رأي الأمة الذي يتجلى بانتخاب رئيس الجمهورية، وأعضاء مجلس الشورى الإسلامي وأعضاء سائر مجالس الشورى ونظائرها، أو عن طريق الاستفتاء العام في الحالات التي نص عليها الدستور.

رقم المادة	نص المادة
7	طبقاً لما ورد في القرآن الكريم: (وأمرهم شورى بينهم) وَ (شاورهم في الأمر)، تُعد مجالس الشورى من مصادر اتخاذ القرار وإدارة شؤون البلاد، وتشمل هذه المجالس: مجلس الشورى الإسلامي، ومجالس شورى: المحافظة والقضاء والبلدة والقصبة والناحية والقرية وأمثالها. مجالات وكيفية تشكيل مجالس الشورى ونطاق صلاحياتها ووظائفها تتعين في هذا الدستور والقوانين الصادرة بموجبه.
12	الدين الرسمي لإيران هو الإسلام، والمذهب هو المذهب الجعفري الاثني عشري، وهذه المادة تبقى إلى الأبد غير قابلة للتغيير. وأما المذاهب الإسلامية الأخرى التي تضم المذهب الحنفي والشافعي والمالكي والحنبلي والزيدي فإنها تتمتع باحترام كامل، وأتباع هذه المذاهب أحرارٌ في أداء مراسمهم المذهبية حسب فقهم، ولهذه المذاهب الاعتبار الرسمي في مسائل التعليم والتربية الدينية والأحوال الشخصية (الزواج والطلاق والإرث والوصية) وما يتعلق بها من دعاوى في المحاكم. وفي كل منطقة يتمتع أتباع أحد المذاهب بأكثرية، فإن الأحكام المحلية لتلك المنطقة -في حدود صلاحيات مجالس الشورى المحلية- تكون وفق ذلك المذهب، هذا مع الحفاظ على حقوق أتباع المذاهب الأخرى.
<b>من الفصل السابع: مجالس الشورى</b>	
100	لإشراك الشعب في التطبيق الناجح والسريع للبرامج الاجتماعية والاقتصادية والعمرائية والصحية والثقافية والتعليمية وسائر الخدمات الاجتماعية، مع أخذ المتطلبات المحلية بعين الاعتبار، تتم إدارة شؤون كل قرية أو دائرة أو مدينة أو بلدية أو محافظة بإشراف مجلس شورى باسم مجلس شورى القرية أو الدائرة أو المدينة أو البلدية أو المحافظة، ويُتخَب أعضاؤه من قبل سكان المنطقة المعنية. يحدد القانون مواصفات الناخبين والمنتخبين وحدود وظائف مجالس الشورى المذكورة وصلاحياتها، وطريقة انتخابها وكيفية إشرافها على الأمور ودرجات تسلسلها الإداري، بطريقة تحافظ على الوحدة الوطنية وعلى وحدة أراضي البلاد، ونظام الجمهورية الإسلامية، وسيادة الحكومة المركزية.

رقم المادة	نص المادة
101	بغرض منع التمييز في إعداد البرامج العمرانية والمعيشية للمحافظات، وضمان تعاون الشعب، وترتيب الإشراف على تنفيذها بشكل منسق، يتم تشكيل المجلس الأعلى للمحافظات من ممثلي مجالس شورى المحافظات. ويحدد القانون طريقة تشكيله ووظائفه.
102	يحق للمجلس الأعلى للمحافظات إعداد الخطط والمشاريع، ضمن حدود ووظائفه، وتقديمها مباشرة عن طريق الحكومة إلى مجلس الشورى الإسلامي لمناقشتها.
103	المحافظون وعمداء المدن والدوائر وسائر المسؤولين المدنيين المعيّنين من الحكومة، ملزمون بمراعاة القرارات التي تتخذها مجالس الشورى المحلية ضمن نطاق صلاحياتها.
105	يجب ألا تتعارض قرارات المجالس مع الموازين الإسلامية وقوانين البلاد.
106	لا يجوز حل مجالس الشورى إلا إذا انحرفت عن وظائفها القانونية. ويحدد القانون الجهة التي تشخص الانحراف ويحدد كيفية حل هذه المجالس وطريقة تشكيلها من جديد. في حال اعتراض مجلس الشورى على حله، يحق له رفع شكوى إلى محكمة مختصة. وعلى المحكمة النظر فيها دون انتظار مواعيد الشكاوى العادية.

أشارت كلا من المادة (100) من الدستور الإيراني، وقانون "البلدية" إلى حدود ووظائف وصلاحيات مجالس "الشورى" المحلية، وأهمها: انتخاب رؤساء البلديات لمدة سنتين، والإشراف على المشروعات والخدمات المحلية، والاقتصادية، والصحية، والتعليمية، والثقافية والاجتماعية، وسائر الخدمات تلبية أوجه الاحتياجات الشعبية في مناطقهم المحلية، وإعداد واقتراح خطط القطاعات والخدمات المحلية لعرضها على السلطات المختصة، ومراقبة تنفيذ موافقات قرارات المجلس المحلي وخطته في البلدية وغيرها من الخدمات، والتخطيط للمشاركة المحلية في قطاعات التعليم، والثقافة، والصحة،

وسائر الخدمات الاقتصادية والاجتماعية، وتشجيع إنشاء المراكز الترفيهية والرياضية والثقافية بالتنسيق مع المنظمات المحلية ذات الصلة، وتشكيل المؤسسات الإرشادية والاجتماعية المحلية، وتمويل جمعيات تعاونيات الإنتاج والاستهلاك<sup>(12)</sup>.

أما حلّ المجالس المحلية ووفقاً للمادة (106) من الدستور وما ينظمه القانون، إجمالاً تدور حول أنّ المجلس يعمل (خارج اللوائح، ضد المصالح الوطنية، أو فاسد). بناءً على بيانات من لجنة التحكيم الوطنية لحلّ أيّ مجلس مدينة أو قرية إذا قرر ذلك، وللمجلس الحقّ في استئناف القرار أمام المحاكم التي يكون قرارها نهائيّاً. وفي حالة غياب المجلس، تتمتع وزارة الداخلية بالسلطة في جميع الشؤون المحلية.

ويمكن إقالة المستشارين المحليين، وبرغم أنّ ذلك واردٌ في الإطار التنظيمي في القوانين الرسمية واللوائح في إيران، فإنّ الممارسات يكتنفها الغموض والتناقضات.

إذن، يتسم النظام السياسيّ الإيرانيّ بكونه نظاماً هجيناً وفريداً، يستمد ذلك من العقيدة التأسيسية لجمهورية إيران الإسلامية، التي انعكست في بنية الدستور، وأثرت بالتالي على شكل نظام الحكم والعلاقة بين مؤسّساته، والوظائف التي تقوم بها، وتحديد الأطر الناظمة التي توجه وتبرر وتُسبغ الشرعية على السلوك السياسيّ للمؤسّسات والأفراد<sup>(13)</sup>.

وهكذا، عند تصنيف النظام السياسيّ الإيرانيّ، وفحص مؤسّساته السياسيّة المنتخبية والمعينة التي أُنشئت بعد ثورة 1979، مقارنةً بأنظمة الدول المعاصرة، فإنّ السياسات المقارنة تطرح مصطلحات مختلفة لتحديد هذا النظام السياسيّ، مثل حكومة الاستبداد أو الطغيان الديني، وحكم رجال الدين الشيعة، إلا أنه أقرب إلى الأوليغارشية الثيوقراطية. كما يمكن تحديده على أفضل وجه انطلاقاً من مفهوم نظام الملالي، وتعريفه بأنه "الملالوقراطية" "Mullocracy"، إذ يتمتع رجال الدين بالسلطة السياسية المطلقة في إيران<sup>(14)</sup>، وهو ما انسحب تأثيره بصورة رئيسة على مركزية النظام الإيراني وعمل المجالس المحلية ودورها داخل هذا النظام.

## ثانياً: تطور المجالس المحلية والتوجه نحو اللامركزية

تاريخياً، ظهر مفهوم المجالس البلدية في الخطاب السياسي الإيراني خلال دستور عام 1906، كجزءٍ من التحولات الإصلاحية التي شهدتها إيران مطلع القرن الماضي، وحدد "قانون البلدية" الذي صدر في عام 1907 شروط إنشاء مجالس محلية لها سلطة الإشراف على الأمور التي تؤثر على مصالح الجماهير على المستوى المحلي. وتأسست المجالس البلدية في إيران كقاعدة للإدارة المحلية، وذلك اتساقاً مع حقيقة أنّ إنشاء

المجالس المحلية هو أفضل وسيلة لنقل السلطة والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية<sup>(15)</sup>.

وممّا يجدر ذكره، أنّ آية الله الخميني والفقهاء والقيادة الدينية الشيعية الذين أسسوا الجمهورية الإسلامية، كان موقفهم رافضاً وحاداً وصارماً من لائحة مجالس الأقاليم والمدن "المجالس المحلية" الإيرانية لعام 1962 التي أقرت في فترة حكم "الشاه"، والتي وضعت ضوابط الترشيح، وهي: إلغاء شرط الإسلام للناخبين والمرشحين، واستبدال القسم بالقرآن الكريم بأي كتاب سماوي بحسب ديانة الأعضاء الفائزين، ومنح المرأة الإيرانية حق الترشيح والانتخاب لمجالس الأقاليم والمدن والقرى. وعدّ الخميني الشروط الواردة في هذه اللائحة مخالفةً لشروط الترشيح والانتخاب لهذه المجالس المحلية في دستور عام 1906. وفي مقدمة هذه الشروط التي استنكرها، شرطياً: إلغاء ترديد الأعضاء المنتخبين قسم القرآن الكريم، وترشيح المرأة الإيرانية، وفي سبيل منع وعرقلة تنفيذ تلك الإصلاحات اللائحة في تشكيل المجالس المحلية، أخذ الخميني منبر المسجد الأعظم في مدينة قم للدعوة لموقفه الصارم هذا. علماً بأنّ المرأة الإيرانية قد حصلت على حقها في المشاركة في الانتخابات في العام التالي 1963، إلا أنّ هذا الموقف اتضح معه موقف مؤسس الجمهورية الإسلامية وأتباعه من الإصلاحات المبكرة من مشاركة المرأة والأقليات الدينية في المجالس المحلية<sup>(16)</sup>.

أدى اعتماد قانون بلديات 1966 بدلاً عن القانون البلدي الأول لعام 1907 إلى توسيع نطاق صلاحيات مجالس المدن إلى حد كبير، ومنها: منح الحق في تحديد معدلات الضرائب الحضرية، والتدقيق في إيرادات البلديات ونفقاتها، وتعيين رؤساء البلديات وعزلهم، والإشراف على مشاريع التنمية الحضرية. وقانون 1966 وتعديلاته هو القانون الحالي، والذي ينص على أنّ اتخاذ القرارات للبلدية يجب أن يكون مسؤولية هيئة محلية منتخبة (جمعية أو مجلس)، ولكن في حالة عدم وجود مثل هذه الهيئة، فإنّ وزارة الداخلية هي صانع القرار المحلي. حتى عام 1999، عندما أنشئت المجالس المحلية المنتخبة، كان رؤساء البلديات، في الواقع، من موظفي وزارة الداخلية. وكانت وظائفهم في المقام الأول إدارية بمعنى تنفيذ الإدارة الحضرية وتقديم الخدمات العامة وفق البرامج التي تقررها الوزارات المركزية (وخاصة وزارتي الداخلية والإسكان والتنمية الحضرية). وكان رؤساء البلديات مسؤولين في النهاية أمام نائب وزارة الداخلية، ووزير التنمية. وعلى مر العقود الزمن، طور رؤساء البلديات المتعاقبين تعاوناً وثيقاً، بالاعتماد على كونهم وكلاء للإدارة المركزية<sup>(17)</sup>.

وقد تعرضت مهام وواجبات الكيانات المحلية في إيران، لتغييرات وتطورات عديدة،

بعد وقوع الثورة وتأسيس الجمهورية الإسلامية عام 1979، على ضوء الميول السياسية الإيرانية الجديدة، والرغبة في إنشاء نظام دولة جديد على أسس أيديولوجية دينية، وسلطة مركزية أكبر في إدارة جميع شؤون المجتمع<sup>(18)</sup>. وربما هذا ما يفسر إلى حد بعيد تأجيل وعدم إجراء الانتخابات المحلية لعقدين كاملين بعد الثورة، على الرغم من أن الدستور قد نص صراحةً على المجالس المحلية ودورها، وجعلها جنباً إلى جنب مع البرلمان ضمن مجالس "الشورى" المنتخبة.

لكن النظام الإيراني اتخذ خطوات محددة بالاتجاه نحو تعزيز السلطة المحلية وتبني اللامركزية ويتضح ذلك على عدة مستويات سياسية ومالية وإدارية.<sup>(19)</sup> فعلى المستوى السياسي نُفذت أول انتخابات محلية في عام 1999 في جميع أنحاء إيران، عقب وصول الإصلاحيين للرئاسة، إذ مهدت حكومة الرئيس الأسبق محمد خاتمي الطريق في البداية أمام نقل جزء من السلطة المركزية إلى المجالس المحلية، نتيجة العولمة وتأثيرها المتزايد على المتغيرات الثقافية، والتي قد أدت إلى زيادة وعي المواطنين؛ بما عزز ثقافة وحق المشاركة، وكخطوة ضمن خطوات البرنامج الإصلاحي للرئيس خاتمي.

أما على المستوى المالي، فقد بدأت مبكراً مع تمرير قانون البلدية حول الاكتفاء الذاتي المالي عام 1988، الذي يهدف إلى التخلص التدريجي من جميع التحويلات والمساعدات المركزية المقدمة إلى البلديات، ويعود ذلك إلى رغبة الدولة المركزية في تخفيف أعبائها في وقت ارتفعت فيه النفقات العسكرية بعد اندلاع الحرب مع العراق، وكوسيلة كذلك لتشجيع المدن على تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية الخاصة بها، ومع ذلك فقد ترك هذا البرنامج العديد من المناطق الحضرية الأصغر تواجه صعوبات من أجل إنجاز خططها التنموية. وفي 2003، كان قانون دمج الضرائب، أحد أهم إصلاحات النظام الضريبي المؤثرة على البلديات، والهدف منه كان تركيز مسؤوليات تحصيل الضرائب، وبالتالي زيادة حجم إيرادات البلديات، إلا أن القانون له عائدتين سلبيتين، أولهما: الغموض فيما يتعلق بتحديد العلاقة بين الضرائب الوطنية والمحلية، وثانيهما: تقييد سلطة الحكومات المحلية في تحديد الضرائب.

وعلى المستوى الإداري، دعت خطة التنمية الوطنية الثالثة (2000-2004) إلى اللامركزية الإدارية في وزارات الحكومة المركزية ووظائف تقديم الخدمات على مستوى الحضر والريف، وعلى الرغم من أن صلاحيات المجالس المحلية يتركز دورها في الإدارة وصنع القرار المحلي، إلا أن واقعها لا يعدو أن يكون مجرد "ظلال" للحكومة المركزية. كما أنه عندما تم إنشاء المجالس المنتخبة في عام 1999 كانت وزارة الداخلية

حينها تشرف على الحكومات المحلية وبدلاً من جعل الإشراف والرقابة على المجالس المحلية ورؤساء البلديات تحت مكتب واحد داخل وزارة الداخلية، تم إنشاء مكتب نائب جديد، هو مكتب المجالس والشؤون الاجتماعية، ومنح مسؤولية الإشراف على المجالس المحلية. هذا الترتيب الجديد أدى إلى توتر بين مكتب المجلس والشؤون الاجتماعية وبين مكتب نائب وزير التنمية، إذ يخضع إدارياً "العمد" لوزارة التنمية؛ لكونهم مديرين محليين في تنفيذ الخدمات البلدية، كما ينص القانون بوضوح على أن رؤساء البلديات مسؤولون أمام المجلس المحلي عن جميع مهامهم.

هكذا يتضح، وبرغم أن هناك إمكانية فعلية للانتقال باللامركزية والإدارة المحلية إلى مستوى من الفاعلية، ودعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها، وتمثيل المرأة الإيرانية بشكل غير مسبوق، إلا أن اللامركزية في النموذج الإيراني تُعبّر عن إدارة محلية في ظل نظامٍ سياسيٍّ شديد التعقيد.

### ثالثاً: بنية وآليات تشكيل المجالس المحلية

إنّ مجالس الشورى المحلية، عبارة عن مجلس منتخب من المواطنين في المستوى المحلي، وتُعد الهيئة الممثلة للشورى المحلية في نطاق ودائرة الوحدة المحلية، وبذلك هي مؤسسة محلية مهمة في ضوء وظائفها الرئيسية، التي تشمل انتخاب رئيس البلدية، والموافقة على الميزانيات المحلية، والإشراف ومراقبة أداء البلدية، وعلاوةً على ذلك، يمكن تعريفها بوصفها المؤسسات ذات الطابع القانوني شبه المستقل لصنع واتخاذ القرار المحلي<sup>(20)</sup>.

تُشكّل المجالس المحلية من حوالي (207) ألف شخص منتخب لجميع المستويات المحلية في المحافظات والمدن والقرى في إيران؛ لذا ترتبط هذه المجالس بالتنمية السياسية وعود الكوادر السياسية، وبحسب القانون الذي يتعلق بانتخابات مجالس المدن والقرى، يُنتخب أعضاؤها (الأساسيين والاحتياطيين) مباشرةً من قبل أبناء كل دائرة انتخابية محلية في القرى ولمدة أربع سنوات، وبعد انتخابهم، يختار الأعضاء عمدة للمحافظة لمدة عامين عن طريق الانتخاب غير المباشر. ويعتمد عدد أعضاء كل مجلس محلي، على حجم سكان الدائرة الانتخابية لهذا المجلس، فمثلاً القرى قد يكون لها عدد قليل من الأعضاء يصل إلى اثنين، بينما المدن الكبرى يمكن أن يكون لها (31) عضواً أو أكثر، بالإضافة إلى الأعضاء الاحتياطيين، ويحق التسجيل للتصويت من الناخبين في هذه الانتخابات لكل من لا يقل عمره عن 18 عاماً<sup>(21)</sup>.

ويشترط في المرشحين أن ينطبق عليهم مجموعة من الصفات حتى يحق لهم الترشح في الانتخابات المحلية، هي: الإيمان بالإسلام والالتزام العملي بحكم ولاية الفقيه (نظام الحكم في إيران)، وأن يكون المرشح صاحب سمعة طيبة، مع عدم وجود سوابق جنائية، وألا يقل عمر المرشح عن 25 سنة، وأن يكون حاصلاً على الأقل على شهادة الثانوية العامة، أو ما يعادلها للتسجيل للترشح في القرى والمدن التي لا يصل عدد سكانها إلى 20 ألف نسمة، وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي أو ما يعادله للتسجيل للترشح في المدن التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة، وأن يكون من سكان المدينة التي يترشح فيها (22).

وفي إطار حكم القانون المنظم للانتخابات المحلية، تقوم لجنة الشؤون المحلية البرلمانية على عملية الإشراف على قوائم الترشح واستبعاد من لا تنطبق عليه الشروط، وعقب تسجيل المرشحين، تبدأ عملية فحص واسعة النطاق قبل أن يُسمح لهم بالترشح، وذلك عبر مرحلتين، المرحلة الأولى: تتم من قبل المجالس التنفيذية للدولة، التي تتكون من مسؤولين حكوميين، والمرحلة الثانية: تتم من قبل هيئات الرقابة البرلمانية، التي تشرف على هذه العملية (23).

ويمكن للمرشحين المستبعدين نتيجةً للفحص أن يتقدموا بالطعن على قرار استبعادهم إلى هيئة الرقابة البرلمانية. بينما الإدارة اللوجستية للعملية الانتخابية والإشراف على لجان الاقتراع وإعلان النتائج تقع مسؤوليتها على وزارة الداخلية، ويتبين من ذلك أنه على عكس الانتخابات العامة الأخرى لا تخضع الانتخابات المحلية لإشراف مجلس صيانة الدستور.

وتُعد هذه الانتخابات بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية الإيرانية في يوم واحد، وذلك نتيجة قانون جمع الانتخابات الذي شرع لغرض تقليص نفقات إجراءات الانتخابات؛ وتقام الانتخابات مرة كل أربع سنوات. وربما الجمع بين الانتخابات الرئاسية والمحلية يجذب الناخبين إلى صناديق الاقتراع، وتُعد انتخابات يونيو 2013 هي المرة الأولى التي تتزامن فيها الانتخابات المحلية مع الانتخابات الرئاسية (24).

وقد جرت انتخابات المجالس المحلية حتى الآن في ظل الجمهورية الإسلامية خمس مرات خلال الأعوام 1999، و2003، و2006، و2013، و2017، وتتنافس التيارات السياسية من المحافظيين والإصلاحيين وأجنحتهم المعتدلة والمتشددة في انتخابات المجالس البلدية للمدن والقرى على مجالس المدن الكبرى، ولكن في المدن الصغرى والقرى العموم يصوتون عادةً لأشخاص من عشائرتهم وطوائفهم وأقربائهم دون الأخذ بالحسبان توجهاتهم السياسية، وشهدت هذه الانتخابات تفاعلاتٍ مهمة يمكن توضيحها على النحو الآتي:

### 1- انتخابات المجالس المحلية 1999

تُعد انتخابات عام 1999 أول انتخابات للمجالس المحلية في ظل النظام الجمهوري الإسلامي والدستور 1979 وتعديلاته، كان الإصلاحيون يخوضون الانتخابات في تحالف واحد وقائمة وحيدة، وقد كشفت عن بروز التيار الإصلاحي في إيران، وذلك خلال فترة "خاتمي" الأولى، وممارسات الإصلاحيين السياسية والتنمية، وقد شهدت هذه الانتخابات مشاركة واسعة حيث شارك في الاقتراع 26 مليون ناخب، وحصل الإصلاحيون على مكسب كبير عزز وجودهم على الساحة السياسية في مواجهة المحافظين<sup>(25)</sup>، ومما يجدر ذكره، أن مجلس محافظة طهران تم حله في ديسمبر 2002 قبل شهر من إنتهاء ولايته.

### 2- انتخابات المجالس المحلية 2003

كانت نتائج انتخابات المجالس المحلية في 2003 انتصاراً كبيراً للمحافظين ونكسةً للإصلاحيين نتيجة شعور الإيرانيين بالاستياء من تباطؤ خطى التغيير. وتعهّد المحافظون بحماية "إنجازات الثورة الإسلامية ومنع الأفراد والجماعات والأحزاب المادية من التأثير على عملية صنع القرار"، وقد شارك الإصلاحيون في هذه الانتخابات بعدة جبهات وانعكس الانشقاق الذي حدث أنهم قدموا فيها (18) حزباً إصلاحياً على ثلاثة قوائم متنافسة للمرشحين. وخسروا العديد من المجالس البلدية في العاصمة طهران ومدن كبرى أخرى، وكانت هذه أول هزيمة انتخابية للإصلاحيين منذ تولي الرئيس محمد خاتمي السلطة، وسببها انعدام التوازن بين مؤسّسات النظام السياسي لصالح المحافظين مما أدى إلى انحسار التيار الإصلاحي في هذه الانتخابات<sup>(26)</sup>.

### 3- انتخابات المجالس المحلية 2006

خلال هذه الجولة من انتخابات المجالس المحلية، هيمنت ثلاثة فصائل على هذه الانتخابات التي جرت عام 2006، وهي تحالف المحافظين، وتحالف الإصلاحيين، وقائمة الرئيس السابق أحمدى نجاد. وكان المرشحون الإصلاحيون في هذه الانتخابات أكثر نجاحاً في طهران مقارنة بسابقتها عام 2003، وعُدّ هذا في حينها بمثابة هزيمة لحكومة الرئيس أحمدى نجاد، كما شهدت هذه الانتخابات في الأماكن الريفية والمدن مشاركة أكبر نسبياً مقارنة بالانتخابات التي سبقتها<sup>(27)</sup>.

### 4- انتخابات المجالس المحلية 2013

جرت هذه الدورة الرابعة للانتخابات المحلية في 14 يونيو 2013 لمجالس المدن والقرى، وتُعد أول انتخابات محلية تعقد بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية، وقد كان

الموعد الأصلي للانتخابات المحلية في يونيو 2010، لكن البرلمان الإيراني قد صوت لزيادة مدة المجالس من أربع إلى سبع سنوات. وكانت أبرز نتائج التيارات والفصائل السياسية، هي: فوز المحافظين بنسبة 50,1% من المقاعد، أما الإصلاحيون فقد حققوا 18,37% من المقاعد، بينما الفصائل المستقلة فقد تقدمت وأحرزوا نسبة 31,52% من المقاعد، كما كانت مدن مشهد وأصفهان في هذه الجولة من الانتخابات المحلية تحت سيطرة المحافظين الذين يديرون أيضاً بلدية طهران منذ 14 عاماً، ولأول مرة في إيران، تم انتخاب مواطن من الأقلية الزرادشتية لعضوية مجلس مدينة يزد، ولأول مرة كذلك انتخبت امرأة سنية بلوشية، رئيسة بلدية من قبل مجلس كلات في محافظة سيستان وبلوشستان<sup>(28)</sup>.

#### 5- انتخابات المجالس المحلية 2017

حقق تحالف الإصلاحيين والمعتدلين فوزاً بارزاً في الانتخابات البلدية التي جرت في عام 2017 وفاز فيها كذلك عددٌ كبيرٌ من النساء. وفازت لوائح ائتلاف "أميد" الإصلاحي المعتدل في مدن كثيرة بينها العاصمة طهران. وأصبحت ثاني وثالث مدن البلاد ومدن أخرى، تحت إدارة كاملة أو شبه كاملة للإصلاحيين. وعاد الإصلاحيون بإيعاز الرئيس السابق محمد خاتمي من خلال طرح لائحةٍ وحيدةٍ لهذه الانتخابات البلدية، وعززت النساء كذلك حضورهن في مدن مثل طهران وأردبيل، وهي محافظة أيضاً عينت عدة نساء في مناصب بارزة في مراكز إدارية في السنوات الماضية، وفي بلدة أفضل آباد فازت النساء بجميع المقاعد الـ(15) للمجلس البلدي. كما أظهرت نتائج انتخابات محافظة سيستان وبلوشستان جنوب شرق إيران الريفية، ذات الغالبية السنية، فوز (415) مرشحة امرأة في هذه الانتخابات بدورها الخامسة، وبحسب خبراء وزارة الداخلية ولجنة الرقابة على انتخابات المجالس البلدية فإن هذه الانتخابات جرت إلكترونياً بصورة كاملة في (9750) مركز اقتراع في (141) مدينة إيرانية<sup>(29)</sup>.

لا شك أن إجراء انتخابات مجالس الشورى على المستوى المحلي لعبت دوراً مهماً في صعود الكوادر السياسية المؤهلة لخوض الانتخابات سواء البرلمانية أو الرئاسية وتولي المناصب القيادية في إيران، خاصة وأن هذه المجالس وانتخاباتها تتيح كثافة المشاركة للشباب والمرأة، وكذلك يتم خلالها تأهيل هذه الكوادر لتبوء مناصب مهمة في الدولة، ويذكر أن الرئيس الأسبق محمود أحمددي نجاد قد بدأ حراكه القيادي بكونه عمدة "طهران".

كما مكنت انتخابات المجالس المحلية الأقليات في مناطق تركزها من التمثيل

والمشاركة، إلا أنه تبقى مسألة القيود التي تفرضها طبيعة نظام "الملاوقراطية" الإيراني والرقابة على الترشح واستبعاد الهيئة "البرلمانية" التي تشرف على الانتخابات لمرشحين بسبب "عدم الالتزام بالمبادئ الإسلامية" ومبدأ "ولاية الفقيه"، الذي يمثل قيوداً على التسجيل والترشح في انتخابات المجالس المحلية ولا سيما الكوادر من الإصلاحيين والمستقلين<sup>(30)</sup>.

#### رابعاً: آليات صناعة القرار المحلي وإشكاليات اللامركزية

نظرياً، تُعد المجالس المحلية هي المصدر الأول للقرار المحلي، ويُعد رئيس البلدية، بصفته الرئيس التنفيذي المحلي، المسؤول عن تنفيذ هذه القرارات. إذ تتكون الإدارة المحلية والبلديات الإيرانية من كيانين: المجلس المحلي المنتخب ورئيس البلدية، وينبغي عليهما القيام بالمهام التشريعية والتنفيذية المحلية في إطار قانوني وإداري.

ومع ذلك، فإن الواقع الإيراني يشير إلى وجود تناقضات بين الهيئتين المحليتين، كما أن عملية اتخاذ وتمير مشاريع القرارات المحلية مقيدة للغاية؛ ومعظم ممارسات المجالس المحلية تنحصر في وظائف الإشراف والرقابة، ودور استشاري في بعض المجالات. على سبيل المثال وضع الضرائب المحلية ورسوم استخدام الخدمات، ووفقاً لسير عمل المجالس المحلية تكون سلطة الإدارة المحلية غامضة، بل يسهل تجاوزها من وزارة الداخلية، وأيضاً في مجالات تخطيط البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة، ليس للحكومات المحلية دور رسمي في صنع السياسة، وليس لديها حتى الحق في دور استشاري أو تنسيقي لجميع الخدمات المقدمة في نطاق وحداتهم المحلية. إذن، هناك درجة مرتفعة من الغموض حول مسؤوليات هاتين الهيئتين، مما يعوق عمل الإدارة المحلية.

ويلاحظ أن التغييرات الرئيسية في الإطار التنظيمي بشأن هيكل الإدارة المحلية في التخطيط وتقديم الخدمات العامة التي تطورت منذ إنشاء الجمهورية الإسلامية، تمثلت في إنشاء مجالس محلية منتخبة في عام 1999، وتفعيل مجالس التخطيط والتطوير في المحافظات، وذلك بالتزامن مع استقلال ميزانية تنمية المحافظات، وإنشاء مكتب الشؤون البلدية داخل وزارة الداخلية، وهذا المكتب لديه سلطة الإشراف والتنسيق لجميع الشؤون البلدية<sup>(31)</sup>.

وبهذا فإن المؤسسات والمنظمات المساهمة في صنع القرار في الإدارة المحلية في إيران، هي وزارة الداخلية، ووزارة الإسكان والتنمية الحضرية، والبلديات التي تتكون من جناحين هما: مجلس "الشورى" المحلية، ورئيس البلدية<sup>(32)</sup>.

وجدير بالذكر الإشارة إلى أنه، في عام 2003، أُنشئت هيئة جديدة، هي: المجلس الأعلى للمجالس المحلية، وهذه الهيئة نص عليها الدستور في مادتي (101) و(102)، ومكتب المجلس الأعلى يقع داخل وزارة الداخلية، كما أن درجة استقلاله عن الحكومة المركزية غير واضحة<sup>(33)</sup>.

ووفقاً لميكانيزم صنع القرار المحلي في إيران، تربط وزارة الداخلية بين المجالس المحلية والحكومة المركزية، كما يمكن لأعضاء البرلمان الضغط والتأثير على صنع واتخاذ القرار المحلي، وبالتالي يمكن استنتاج أن الحدود الحالية لوظائف وصلاحيات الحكومات المحلية محدودة للغاية، ولا يسمح لها بدور مؤثر في صنع السياسات أو القرارات، وتخطيط البنية التحتية، وتقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي.

ولفهم هيكل اتخاذ القرار على المستوى المحلي، من المهم التمييز بين مسألتين رئيسيتين، الأولى: نطاق صنع القرار في الحكم المحلي (الوظائف والأنشطة التي تتمتع فيها المجالس المحلية بسلطة اتخاذ القرارات)، والثانية: طبيعة الإشراف والرقابة (النقاط التي تباشر بشأنها هيئات الرقابة حق النقض)<sup>(34)</sup>.

وكما لوحظ أعلاه، هناك تناقضات في القانون وفي الممارسة العملية فيما يتعلق بهاتين المسألتين.

إذ أعاققت هذه التناقضات في القانون إنشاء إدارة محلية واضحة، وبناء لامركزية متوازنة، وربما من أهم نتائج هذه التناقضات، بالنسبة للمجالس المحلية، فإن لها من الناحية النظرية سلطة اتخاذ القرارات، ولكن في الممارسة والخبرة الإيرانية، ليس لهذه المجالس أي دور أو السلطة في تطوير البنية التحتية أو في تقديم الخدمات العامة في نطاقها المحلي. بينما لمكتب العمدة، الذي له فقط الاختصاصات التنفيذية التي منحه إياها المجلس المحلي، فتقتصر مجالات وحدود وظائفه على التنمية ومشروعات تخطيط المدن (أي تنفيذ الخطط الرئيسية الحضرية التي صممها وزارة الإسكان والتنمية الحضرية المركزية)، مما يعني أن مكتب رئيس البلدية في الواقع ليس له دور (ولا حتى دور تسيقي) وتدار الأعمال التنفيذية المحلية جميعها مباشرة من الوزارات التنفيذية<sup>(35)</sup>.

أما فيما يتعلق بالإشراف والرقابة، التي تعني مراقبة قرارات الإدارة المحلية رأسياً وأفقياً، أي من قبل الحكومة المركزية، ومن قبل المجالس المحلية، والتي تؤثر على صنع القرار على مستويات محلية مختلفة، فيمكن تحديد الجهات الفاعلة التي تؤثر على الإدارة المحلية، على النحو الآتي<sup>(36)</sup>:

## 1- على المستوى الوطني

أهم الجهات الوطنية الفاعلة التي تؤثر على تخطيط البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة في المستوى المحلي، ووظائفها الرئيسية موصوفة كما يلي:

أ- وزارة الداخلية: لديها صلاحيات واسعة للإشراف على جميع جوانب الحكم المحلي، بما في ذلك الوظائف الإدارية والموارد البشرية والمالية والسياساتية، عبر توزيع اعتمادات التنمية على الإدارة المحلية، وقسم البلديات (أنشئ عام 2002) ومهمته تنسيق الأنشطة البلدية على الصعيد الوطني. ولها الإدارة المباشرة والسيطرة والتأثير على تخطيط البنية التحتية المحلية وتقديم الخدمات العامة محلياً، كما يشترط أن توافق على خطط التنمية البلدية الخمسية المطلوبة قانوناً.

ب- الحرس الثوري: يتواجد الحرس الثوري الإيراني بشكل قوي على المستويات المحلية، من خلال العديد من الإداريين المحليين المنتسبين إلى صفوفه، وتلعب وحدات الباسيج المحلية، تحت إشراف قادة الحرس الثوري الإيراني، دوراً بارزاً في تدريب وتعبئة السكان الإيرانيين على المستويات المحلية، وينهض الحرس الثوري بالعديد من المشروعات العامة على المستويات المحلية من خلال شركاته وأفرعه الاقتصادية المتعددة وأهمها شركة خاتم الأنبياء، ومؤسسة المستضعفين<sup>(37)</sup>.

ج- وزارة الإسكان والتنمية الحضرية: إذ تُصمَّم خطط التنمية الحضرية الوطنية والمحلية من قبل المكاتب الوطنية والإقليمية، مع عدم وجود مدخلات اتصالية رسمية بينها وبين كيانات الإدارة المحلية، أو حتى الاتصال الرسمي مع رؤساء البلديات.

د- المجلس الوطني لتخطيط المدن والهندسة المعمارية: وهو هيئة مشتركة بين الوزارات لديه الموافقة النهائية على جميع خطط تطوير المدن. بموجب القانون، البلديات والعُمد يجب عليهم تنفيذ هذه الخطط. مع أن البلديات ليس لديها حق الحضور والتصويت في هذه الهيئة.

هـ- مكتب الإدارة والتخطيط: وهو هيئة التخطيط الوطنية، ويؤثر على التنمية المحلية بشكل غير مباشر من خلال تخصيص ميزانيات التنمية للوزارات.

و- إدارة الشؤون الإدارية والتشغيلية التنظيمية: والتي تقرر هيكل وأنظمة التوظيف التي تحكم الحكومات المحلية.

## 2- على المستوى المحلي

إنَّ إتخاذ القرارات على المستوى المحلي لتخطيط البنية التحتية والخدمات العامة المحلية، يتم من أعلى إلى أسفل، ولكن لأنَّ هذه الأنشطة تتم إدارتها بشكل رأسي في المحافظات، ولا يتم تنسيق البرامج أفقياً، وتعمل هذه بالتزامن مع وزارة الداخلية.

وبالرغم من أن هناك دعوات إلى تطبيق اللامركزية في الوظائف الإدارية على المستويات الأدنى (المقاطعة والمدينة والقرية)، ونقل مسؤوليات الخدمة العامة والبنية التحتية إلى البلديات، ولكن ما زالت هناك فجوة شاسعة بين الواقع والمأمول.

يذكر هنا كارثة السيول التي شهدتها إيران خلال العام 2019، حيث كشفت عن أزمة ضعف اللامركزية في ظل سيطرة الحكومة ومؤسسات النظام السياسي المركزي على المجالس المحلية والبلديات<sup>(38)</sup>.

وشهدت المجالس المحلية في ظل هذا الارتباك عمليات تجاوز انتهاكات متكررة تعلق أغلبها بعدم عقد الاجتماعات والدورات التمثيلية المطلوبة بسبب الصراع الداخلي بين المستشارين (الأعضاء)، وصدور قرارات المجالس لفرض الضرائب أو الرسوم على النشاط الاقتصادي المحلي، الذي عادةً ما ترفضه وزارة الداخلية على أنه ضد أولويات التنمية الوطنية، أو عدم الموافقة على ميزانية البلدية خلال الوقت المطلوب، فضلاً عن عدم انتخاب عمدة خلال الوقت المطلوب<sup>(39)</sup>.

## خلاصة

دستورياً، تتم إدارة شؤون كل قرية أو دائرة أو مدينة أو بلدية أو محافظة إيرانية بإشراف مجلس منتخب يسمى مجلس "شورى" القرية أو الدائرة أو المدينة أو البلدية أو المحافظة، ويُنتخب أعضاؤه من قبل سكان المنطقة المعنية، وتُعد مجالس شورى المحافظات والمدن والأقاليم والمناطق والقرى وأمثالها من مصادر اتخاذ القرار وإدارة شؤون البلاد في نطاقها المحلي، وتتمثل وظائفها وصلاحياتها في الإشراف على الأمور والبرامج الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية والصحية والثقافية والتعليمية وسائر الخدمات الاجتماعية، وفق درجات التسلسل الإداري بحسب المستويات المحلية، وتقوم على إشراك المواطنين في المناطق المحلية وذلك بمراعاة المتطلبات المحلية؛ وبغرض تحقيق العدالة الجغرافية ومنع التمييز الإقليمي في إعداد البرامج العمرانية والمعيشية للمحافظات، وترتيب الإشراف على تنفيذها بشكل منسق، كما يتم تشكيل المجلس الأعلى للمحافظات من ممثلي مجالس شورى المحافظات، ويعمل على إعداد الخطط والمشاريع، ضمن حدود وظائفه، وتقديمها مباشرة عن طريق الحكومة إلى مجلس الشورى الإسلامي (البرلمان) لمناقشتها.

إلا أن طبيعة كل هذه المجالس، وطريقة تشكيلها، واختصاصها، ونطاق واجباتها ووظائفها، تتحدد من قبل الدستور، وتتقيد بهيكل النظام السياسي القائم. هكذا فإن التحول نحو اللامركزية لم يصل إلى درجة حقيقية سياسياً وإدارياً، وبالمثل

اقتصاديًا وماليًا، فلا تزال تحويلات الحكومة المركزية تُعد مصدرًا مهمًا للإيرادات المحلية، مع ذلك فإنها منخفضة للغاية وغير كافية.

وعند الحديث عن مستقبل اللامركزية الإيرانية، وسبل إصلاحها، تجدر الإشارة إلى أنه يشترط ملاءمة التوجه نحو اللامركزية لظروف الدولة ذاتها، فحتى الدول التي تطبق اللامركزية تختلف فيما بينها، وذلك يتطلب عدة عوامل يجب توافرها، وبما يتناسب مع السياق الإيراني، تتمثل هذه العناصر التراتبية في: سلطات اتخاذ القرارات المحلية، والاختصاصات المحلية التي تستند للأطر التشريعية، والموارد وطرق جلبها وتميئتها. لذا يكون من المناسب إيجاد صيغة واضحة للعلاقة بين المركزية واللامركزية وتحديد الأدوار فيما بينهما، ومن المهم المراعاة في ذلك للأوضاع والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛ لكونها العوامل المؤثرة على التحول السليم نحو اللامركزية ويتوقف عليها فاعلية تطبيق أيّ تطوير للإدارة المحلية.

وتبقى المشكلة في إيران هي أنّ الحكومة المركزية تستمر في لعب دور رئيسي في السياسة على المستوى المحلي حتى بعد تطبيق اللامركزية. كما هو منصوص عليه في الدستور الإيراني، وبسبب ارتكاز النظام السياسي على نظرية "ولاية الفقيه" فإنّ المجالس المحلية تعاني كما يعاني النظام ككل من مركزية شديدة وتسلط مؤسسات وأجهزة تخضع مباشرة لسلطة المرشد الذي لا يقيدده قانون أو دستور ويتمتع بوضع استثنائي يجعله فوق المؤسسات وفوق الدستور بل والشريعة نفسها، ويذكر في الخبرة الإيرانية الماضية، أنّ موقف الإمام الخميني والعلماء الأعلام من لائحة المجالس المحلية في عهد حكم الشاه عام 1962، وهو الأمر الذي يوضح النظرة المبكرة التي انعكست لاحقًا على فلسفة وبنية وتشكيل وموقع المجالس المحلية من النظام السياسي الإيراني الراهن.

## المراجع والمصادر

- (1) İsmail KURUN, "Iranian political system: Mullocracy?", *Journal of Management and Economics Research*, Portland: Hataso press, Volume: 15, Issue: 1, Jan. 2017, p 123-124.
- (2) هيثم مزاحم، "الدين والدولة في إيران: أثر ولاية الفقيه على السياسات الداخلية والخارجية"، مجلة الدراسات الإيرانية، (الرياض: المعهد الدولي للدراسات الإيرانية-رصانة، السنة الثانية، العدد 5، ديسمبر 2017)، ص 11-12.
- (3) علي الدين هلال، "الأزمة في إيران بين الدولة الأيديولوجية والمناعة السلطوية"، مجلة الدراسات الإيرانية، (الرياض: المعهد الدولي للدراسات الإيرانية-رصانة، السنة الثانية، العدد 8، سبتمبر 2018)، ص 8-9.
- (4) المرجع السابق، ص 12-16.
- (5) هيثم مزاحم، مرجع سبق ذكره، ص 20.
- (6) عتيقة نصيب، ونسرين نموشي، "النظام السياسي في إيران"، ورقة بحثية غير منشورة ضمن تكاليفات تمهيدي الماجستير لمادة السياسة المقارنة، (الجزائر، جامعة محمد خيضر "بسكرة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2007/2008)، ص 7.
- (7) محمد حسن القاضي، "الثقافة السياسية الإيرانية: المصادر والسمات وأبعاد التأثير"، مجلة الدراسات الإيرانية، (الرياض: السنة الثانية، العدد 8، سبتمبر 2018)، ص 29-36.
- (8) رانيا مكرم، "طموح الأقليات ومستقبل الدولة في إيران"، مجلة الدراسات الإيرانية، (الرياض: المعهد الدولي للدراسات الإيرانية، السنة الثانية، العدد 6، مارس 2018)، ص 41-46.
- (9) شبيب بن فراج السبيعي، "التطور السياسي في إيران: دراسة لفترة رئاسة "خاتمي" (1997 - 2005)"، (الرياض: رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك سعود، كلية الأنظمة والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية)، ص 27-30.
- (10) علي الدين هلال، مرجع سبق ذكره، ص 16-19.
- (11) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: تحديث مشروع الدساتير المقارنة، دستور إيران الصادر عام 1979 شاملا تعديلاته لغاية عام 1989. تاريخ الاطلاع: 2 يوليو 2019. <http://cutt.us/toATS>
- (12) Zahra Moussavi, Decentralization and Sustainable Development in Iran, *Human Geography Research Quarterly*, No.71, )2010(, p.p 99. Accessed on 11 Feb. 2019. <http://cutt.us/tQGNH>
- (13) Ismail Kurun, "Iranian political system: Mullocracy?", op. cit., p 125- 126.
- (14) (Maliheh Zare, "An Overview of Iranian Legal System and Research", Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, July 2013, accessed on 16 Feb. 2019. <http://cutt.us/T5lhf>
- (15) Kian Tajbakhsh, "Municipal Management and Decentralization Study: Iran", *The World Bank Regional Municipal Management and Decentralization Project*, (NY: November 2003), p 5-10.
- (16) أمجد سعد شلال المحاولي، "موقف روح الله خميني من لائحة مجالس الأقاليم والمدن (المجالس المحلية) الإيرانية لعام 1962"، مجلة كلية التربية، (بغداد: الجامعة المستنصرية، كلية التربية، المجلد 1، العدد 6)، ص 3.
- (17) Alekajbaf Hossein, "Roles and Responsibilities of Local Governments (Councils) in Iran: Analytical Underpinnings", *Journal of Recent Sciences*, (Palhar Nagar: International Science Community Association, Vol. 3, No.9, September 2014), p 96-99.
- (18) فاطمة الصمادي، التيارات السياسية في إيران، (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، أبريل 2012)، ص 20.
- (19) Zohreh Rahmani, Ali Reza Alidoust, The role of Shuras (councils) in optimized city management

- and enhancing civil rights in Iran, International Academic Journal of Social Sciences, Vol. 3, No. 12, 2016, pp. p 55-57. .accessed on: 11 Feb. 2019. <http://www.iaiest.com>
- (20) Zohreh Rahmani, Ali Reza Alidoust, *Op. Cit.*, p 58-59.
- (21) *Ibid*, 61.
- (22) موقع وزارة الداخلية، قانون تشكيلات وظايف وانتخابات شوراهاي اسلامى كشور وانتخاب شهرداران مصوب 1/3/1375 با اصلاحات والحاقات بعدي، مادة 25، تاريخ الاطلاع: 15 يونيو 2019. <http://ksa.pm/lii>
- (23) Mehmet Serkan Tosun, Serdar Yilmaz, "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa, Middle East and North Africa", *The World Bank: Working Paper Series*, (NY: No. 51, October 2008), p 36-38.
- (24) رانيا مكرم، "إيران: نتائج ومآلات الانتخابات الرئاسية"، *مجلة الديمقراطية*، (القاهرة: مؤسسة الأهرام للتوزيع والنشر، العدد 67، يوليو 2017)، ص 186.
- (25) Ray Takeyh, Iran's Municipal Elections: A Turning Point for the Reform Movement?, The Washington Institute for Near East Policy, (March 6, 2003), accessed on: 20 Jul 2019. <http://ksa.pm/lij>
- (26) *Ibed*.
- (27) City Mayors," Iranian President suffers defeat in local elections'", (21 December 2006), accessed on 11 Mar. 2019. <http://cutt.us/la7Jd>
- (28) Many Sources: The Date of the Local Election have Announced. Archived from the original, 26 April 2013, Retrieved 26 April 2013, accessed on 15/ 12/ 2019. <https://cutt.us/GoHub>, City Councils law, Archived 28 August 2012 at the Wayback Machine Ministry of Interiorm, accessed on: 15/ 12/ 2019. <https://cutt.us/ZmttM>,
- Shima Shahrabi, Religious Minorities Barred from Running in Local Elections, Iran Wire, 21 April 2017, retrieved 25 May 2017, accessed on 11/ 3/ 2019. <https://cutt.us/g4ztb>,
- and A correspondent in Tehran: Baluch Sunni woman elected mayor is first for Iran, Al-Monitor, 5 December 2013, retrieved 25 May 2017, accessed on 15/ 12/ 2019. <https://cutt.us/bilmW>
- (29) The Wire, Iran's Upcoming Local Elections Are an Opportunity for Women, (12 May 2017, retrieved 27 August 2017), accessed on: 11 Mar. 2019. <http://cutt.us/Mlp1f>
- (30) Pooya Alaedini, Siamak Namazi, "Decentralization and Sustainable Human Development: An Analysis of Local and Municipal Councils in Iran", *Human Settlement Development - Vol. IV*, p 3-5. Accessed on: 11 Feb. 2019. <http://cutt.us/Lyz8W>
- (31) )( United nation, Islamic Republic of Iran: Public Administration (Country Profile), Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), (October 2004), p 7, accessed on: 2 Jul. 2019. <http://cutt.us/b0P54>
- (32) Azam Khatam, Arang Keshavarzian, Decentralization and Ambiguities of Local Politics in Tehran, Middle East Institute, Social Driver, (January 14, 2016), Accessed on 16 Feb. 2019. <http://cutt.us/88h1r>
- (33) Mehdi Sadeghi Shahdani, Akbar Komijani, Mohammad Hadi Zahedi Vafa and Mohammad Ghaffary Fard, Fiscal Decentralization, Income Distribution and Economic Growth: A Case Study for Iran. *Journal of Economics Theory*, Vol. 6, p 77, 2012. Accessed on: 16 Feb. 2019. <http://cutt.us/Wi3Et>
- (34) Yasmin Alem, Duality by Design: The Iranian Electoral System, Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (IFES), (March 2011). p 56-64. Accessed on 11 Feb. 2019. [www.IFES.org](http://www.IFES.org)

(35) Summary Report: Iran's June 14, 2013 Presidential and City and Village Elections, National Democratic Institute (NDI) – Washington DC: (September 17, 2013), p.p 13-14., accessed on 11 Feb. 2019. [www.ndi.org](http://www.ndi.org)

(36) (International Foundation for Electoral Systems, Elections in Iran: 2017 Presidential and Municipal Elections Frequently (Asked Questions), (May 15, 2017), p 4., accessed on: 16 Feb 2019. <http://ksa.pm/lik>

(37) Frederic Wehrey (et al.), The Rise of the Pasdaran Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps, *National Defense Research Institute(NDRI)*, (California: RAND Corporation, 2009), p 28.

(38) مرفت زكريا، أزمة السيول في إيران بين فساد الإدارة وسيطرة المؤسسات الموازية، المركز العربي للبحوث والدراسات، 27 أبريل 2019، تاريخ الاطلاع: 20 يونيو 2019. <http://www.acrseg.org/41187>

(39) Nasser Ghobadzadeh, Elections in the Islamic Republic of Iran: A source of democratic learning and moderation, *Journal of Arab & Muslim Media Research*, Volume 11 Number 2, JAMMR 11 (2), (November 2018), p.p 164-165. Accessed on 11 Feb. 2019. <http://cutt.us/h2R4F>