Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

Jurisdiction and Scope of Powers of City Councils in Iran and Iraq

1. Muna Rahim Hashim Hashim Hashim A-Mousawi: PhD Student, Department of Public Law, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran
2. Nader Mirzadeh KouHshahi*: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: mirzadeh@ut.ac.ir (Corresponding Author)
3. Ahmad Momenirad: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

ABSTRACT

This study provides a comparative analysis of the jurisdiction and scope of powers of city and local councils within the legal systems of Iran and Iraq. The significance of the subject derives from the central role of local councils in promoting public participation, administrative decentralization, local accountability, and the efficiency of public administration, while the degree of autonomy and the range of powers granted to such institutions differ considerably between the two countries. Using a descriptive-analytical and comparative method, the study examines constitutional foundations, ordinary legislation, and executive structures governing local councils, with particular emphasis on regulatory, executive, financial, and supervisory powers. The findings indicate that in Iran, Islamic city councils possess constitutional recognition and electoral legitimacy and exercise important functions in areas such as the election of mayors, approval of municipal budgets, supervision of municipal administration, adoption of certain local regulations, and identification of urban needs. Nevertheless, persistent administrative centralization, the lack of a clear distinction between national and local affairs, financial dependence, and multiple supervisory mechanisms restrict the effective autonomy of councils. In Iraq, particularly under the 2005 Constitution and the legal framework governing governorates not incorporated into a region, local institutions have historically enjoyed broader administrative, financial, regulatory, and supervisory powers and have played a more active role in directing local administration and supervising executive authorities. However, overlapping federal and local jurisdictions, repeated legislative changes, and weak institutional coordination have created significant challenges. Overall, the Iranian system is primarily characterized by limited local autonomy, whereas the Iraqi system faces greater difficulties in coordinating and regulating broader decentralized powers. Strengthening local governance in both countries requires clearer jurisdictional boundaries, adequate financial resources, enhanced accountability mechanisms, and a balanced relationship between local autonomy and lawful central or federal supervision.

Keywords: *City Council, Jurisdiction, Local Powers, Administrative Decentralization, Local Governance, Iran, Iraq*

How to cite: Hashim Hashim A-Mousawi, M. R. H., Mirzadeh KouHshahi, N., & Momenirad, A. (2025). Jurisdiction and Scope of Powers of City Councils in Iran and Iraq. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics, 7*(2), 392-413.

© 2025 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 05 May 2025
Revise Date: 08 August 2025
Accept Date: 15 August 2025
Final Publish: 23 August 2025

پژوهش‌های تطبیقی فقه،
حقوق و سیاست

صلاحیت و حدود اختیارات شورای شهر در ایران و عراق

۱. منی رحیم هاشم الموسوی: دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، پردیس البرز، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. نادر میرزاده کوهشاهی*: دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. پست الکترونیک: mirzadeh@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. احمد مؤمنی راد: دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی تطبیقی صلاحیت و حدود اختیارات شوراهای شهری و محلی در نظام حقوقی ایران و عراق انجام شده است. اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که شوراهای محلی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق مشارکت عمومی، تمرکززدایی اداری، پاسخ‌گویی محلی و بهبود کارآمدی نظام اداره عمومی به شمار می‌روند، اما دامنه اختیارات و میزان استقلال آن‌ها در دو کشور تفاوت قابل توجهی دارد. این پژوهش با روش توصیفی ـ تحلیلی و رویکرد تطبیقی، مبانی قانون اساسی، قوانین عادی و ساختارهای اجرایی مرتبط با شوراها را در دو کشور بررسی می‌کند و بر صلاحیت‌های تنظیمی، اجرایی، مالی و نظارتی تمرکز دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در ایران، شوراهای اسلامی شهر از جایگاه قانون اساسی و مشروعیت انتخاباتی برخوردارند و در حوزه‌هایی مانند انتخاب شهردار، تصویب بودجه شهرداری، نظارت بر عملکرد مدیریت شهری، تصویب برخی مقررات محلی و بررسی نیازهای شهری نقش مهمی ایفا می‌کنند. با این حال، استمرار تمرکز اداری، ابهام در تفکیک امور ملی و محلی، وابستگی مالی و تعدد مراجع نظارتی، استقلال عملی شوراها را محدود کرده است. در عراق، به‌ویژه در چارچوب قانون اساسی ۲۰۰۵ و نظام اداره استان‌های غیرمنضوی در اقلیم، نهادهای محلی از اختیارات گسترده‌تری در حوزه‌های اداری، مالی، تنظیمی و نظارتی برخوردار بوده‌اند و نقش فعال‌تری در هدایت اداره محلی و نظارت بر مقامات اجرایی داشته‌اند. با وجود این، تداخل صلاحیت‌های فدرال و محلی، تغییرات مکرر قانونی و ضعف هماهنگی نهادی از مهم‌ترین چالش‌های نظام عراق محسوب می‌شود. در مجموع، نظام ایران با محدودیت استقلال محلی و نظام عراق با چالش تنظیم و هماهنگ‌سازی اختیارات گسترده‌تر مواجه است. تقویت حکمرانی محلی در هر دو کشور مستلزم تعیین روشن حدود صلاحیت، تأمین منابع متناسب، تقویت پاسخ‌گویی و ایجاد توازن میان استقلال محلی و نظارت قانونی است.

واژگان کلیدی: *شورای شهر، صلاحیت، اختیارات محلی، تمرکززدایی اداری، حکمرانی محلی، ایران، عراق*

نحوه استناددهی: هاشم الموسوی، منی رحیم.، میرزاده کوهشاهی، نادر.، و مؤمنی راد، احمد. (۱۴۰۴). صلاحیت و حدود اختیارات شورای شهر در ایران و عراق. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، *۷*(۲)، ۴۱۳-۳۹۲.

© ۱۴۰۴ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۴
تاریخ بازنگری: ۱۷ مرداد ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۲۴ مرداد ۱۴۰۴
تاریخ چاپ: ۱ شهریور ۱۴۰۴

مقدمه

اداره امور محلی یکی از مهم‌ترین عرصه‌های پیوند میان ساختار دولت، مشارکت شهروندان و کارآمدی نظام اداری است. هر اندازه ساختار اداری یک کشور بتواند میان ضرورت حفظ وحدت حاکمیت از یک سو و نیاز جوامع محلی به مشارکت در تصمیم‌گیری درباره مسائل خود از سوی دیگر تعادل برقرار کند، امکان تحقق حکمرانی کارآمد، پاسخ‌گو و متناسب با نیازهای محلی افزایش می‌یابد. در این چارچوب، شوراهای محلی و به‌ویژه شوراهای شهری صرفاً نهادهایی برای مشورت یا انعکاس خواسته‌های شهروندان نیستند، بلکه در الگوهای پیشرفته اداره محلی به بخشی از ساختار تصمیم‌گیری عمومی تبدیل می‌شوند. مفهوم عدم تمرکز اداری نیز بر همین مبنا شکل می‌گیرد؛ یعنی بخشی از وظایف، اختیارات و منابعی که در نظام کاملاً متمرکز در اختیار مقامات مرکزی قرار دارد، در چارچوب قانون به نهادهایی منتقل می‌شود که به لحاظ جغرافیایی و سازمانی به جامعه محلی نزدیک‌ترند. در ادبیات حقوق اداری، مدیریت محلی زمانی واجد اثر واقعی است که نهاد محلی علاوه بر شخصیت حقوقی و ساختار سازمانی، از صلاحیت مشخص برای اتخاذ تصمیم و ابزار لازم برای اجرای آن برخوردار باشد (Al-Jarf, 1978). از این منظر، صرف ایجاد شورا بدون انتقال میزان مناسبی از قدرت تصمیم‌گیری، منابع مالی و امکان نظارت بر اداره محلی، نمی‌تواند به تحقق عدم تمرکز واقعی منجر شود. همین نکته سبب شده است که رابطه میان تمرکززدایی، استقلال نهادهای محلی و کیفیت حکمرانی یکی از مسائل اساسی حقوق عمومی معاصر تلقی شود (Treisman, 2002).

عدم تمرکز اداری نباید با تجزیه قدرت سیاسی یا تضعیف وحدت دولت یکسان تلقی شود. در نظام حقوق اداری، مقصود از عدم تمرکز آن است که اجرای امور عمومی و تصمیم‌گیری درباره نیازهایی که ماهیت محلی دارند تا حد امکان به مقامات و نهادهای نزدیک به جامعه محلی سپرده شود، در حالی که حاکمیت دولت، اعتبار قانون اساسی و برتری قواعد ملی همچنان حفظ می‌گردد. بر همین اساس، استقلال واحد محلی استقلال مطلق نیست، بلکه استقلالی حقوقی و نسبی در قلمرو صلاحیت‌های مشخص است (Qubaylat, 2010). تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که تمرکززدایی در صورتی به افزایش کارآمدی منتهی می‌شود که تقسیم وظایف میان سطوح حکومت روشن باشد، منابع کافی در اختیار سطح محلی قرار گیرد و سازوکار نظارت نیز به کنترل قانونی عملکرد محدود شود و جایگزین اراده و تشخیص نهاد محلی نگردد (Sujarwoto, 2017). از همین رو، مسئله اصلی در ارزیابی شوراهای شهری صرفاً این نیست که آیا چنین شوراهایی در نظام حقوقی پیش‌بینی شده‌اند، بلکه باید مشخص شود که شورا چه اموری را می‌تواند مستقلاً تصویب کند، در چه حوزه‌هایی وابسته به تأیید دولت است، چه میزان اختیار مالی دارد، تا چه حد قادر به نظارت بر مقامات اجرایی محلی است و در صورت تعارض میان اراده محلی و اراده دستگاه‌های مرکزی، کدام اراده بر دیگری تقدم پیدا می‌کند.

جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق از این جهت زمینه مناسبی برای مطالعه تطبیقی فراهم می‌کنند که هر دو نظام، مشارکت مردم در اداره امور محلی را به رسمیت شناخته‌اند، اما ساختار حقوقی و سیاسی متفاوتی برای تحقق آن برگزیده‌اند. در ایران، شوراها در قانون اساسی در شمار ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قرار گرفته‌اند و اصول مربوط به شوراها، زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور روستا، شهر، شهرستان و استان را فراهم ساخته است. با وجود این، شوراهای ایران در درون ساختار یک دولت واحد و از نظر اداری نسبتاً متمرکز فعالیت می‌کنند. تحلیل نهادی تمرکززدایی در ایران نشان می‌دهد که میان جایگاه برجسته شوراها در سطح قانون اساسی و دامنه استقلال عملی آن‌ها در نظام اداری فاصله قابل توجهی وجود دارد (Boochani et al., 2019). بخش قابل توجهی از تصمیمات کلیدی در زمینه مالی، اداری، برنامه‌ریزی و خدمات عمومی همچنان در چارچوب سیاست‌ها و مقرراتی اتخاذ می‌شود که دستگاه‌های مرکزی تعیین می‌کنند. به همین دلیل،

ارزیابی شوراهای شهری در ایران مستلزم توجه هم‌زمان به جایگاه قانون اساسی شورا و محدودیت‌هایی است که قوانین عادی، نظام مالی شهرداری‌ها، نظارت دولت و برداشت مضیق از اصل صلاحیت برای آن ایجاد کرده‌اند (Ghasemyani et al., 2025).

در عراق، تحول نظام اداره محلی با بازسازی ساختار سیاسی و حقوقی کشور پس از سال ۲۰۰۳ و تصویب قانون اساسی ۲۰۰۵ پیوند مستقیم دارد. قانون اساسی جدید، در کنار پذیرش نظام فدرال، جایگاه ویژه‌ای برای استان‌های غیرمنضوی در اقلیم در نظر گرفت و برای آن‌ها اختیارات اداری و مالی گسترده‌تری بر مبنای عدم تمرکز اداری پیش‌بینی کرد. اجرای این چارچوب با تصویب قانون استان‌های غیرمنضوی در اقلیم شماره ۲۱ سال ۲۰۰۸ صورت نهادی‌تری پیدا کرد. بررسی فرآیند تمرکززدایی در عراق نشان می‌دهد که هدف از این تحول، کاهش تمرکز قدرت اجرایی، نزدیک‌تر ساختن اداره عمومی به شهروندان و فراهم کردن امکان تصمیم‌گیری محلی در حوزه‌هایی بوده است که الزاماً نیازمند مداخله مستقیم دولت فدرال نیستند (Ala'Aldeen, 2020). این ساختار، شوراهای استانی و دیگر نهادهای محلی را در جایگاهی متفاوت از شوراهای ایران قرار داده است؛ زیرا در عراق نه‌تنها دامنه وسیع‌تری از امور اداری و مالی به سطح محلی منتقل شده، بلکه شوراها در دوره‌های مختلف از ابزارهای مهمی برای انتخاب یا نظارت بر مقامات اجرایی، تصویب مقررات محلی و هدایت سیاست‌های استانی نیز برخوردار بوده‌اند (Areej Talib, 2017). با این همه، توسعه اختیارات محلی در عراق مشکلاتی از جنس دیگری ایجاد کرده است؛ از جمله تعارض میان صلاحیت‌های فدرال و محلی، تعدد مراجع نظارتی، اختلاف در تفسیر حدود صلاحیت استان‌ها و تغییرات مکرر در ساختار حقوقی تمرکززدایی (Fleet, 2019).

مفهوم صلاحیت در حقوق عمومی برای بررسی این مسئله اهمیت بنیادی دارد. برخلاف روابط حقوق خصوصی که در آن اصل بر آزادی اشخاص در انجام اعمال حقوقی است، مقام عمومی نمی‌تواند صرفاً به دلیل مفید بودن یا محلی بودن یک موضوع در آن مداخله کند، بلکه باید اختیار خود را از قانون به دست آورد. صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که قانون برای انجام وظایف معین به یک مقام یا نهاد عمومی اعطا می‌کند (Mousazadeh, 2012). بنابراین، در بررسی صلاحیت شورای شهر باید نه فقط فهرست وظایف شورا، بلکه قلمرو موضوعی، مکانی، زمانی و سازمانی این وظایف نیز مورد توجه قرار گیرد. همچنین باید میان صلاحیت اتخاذ تصمیم، صلاحیت تصویب مقرره، صلاحیت اجرا، صلاحیت مالی و صلاحیت نظارتی تفکیک شود؛ زیرا ممکن است شورا در موضوعی حق بررسی یا پیشنهاد داشته باشد اما اختیار اتخاذ تصمیم نهایی در اختیار دستگاه دیگری باشد. همین تفکیک در مقایسه ایران و عراق اهمیت زیادی دارد، زیرا یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های دو نظام به میزان الزام‌آور بودن تصمیمات شورا و درجه استقلال آن در برابر مقامات اجرایی بازمی‌گردد.

از نظر نظری، اداره محلی هنگامی می‌تواند به توسعه پایدار و ارتقای مشارکت اجتماعی کمک کند که رابطه روشنی میان اختیار و مسئولیت برقرار باشد. انتقال وظیفه بدون انتقال منابع و اختیار تصمیم‌گیری، ممکن است موجب شود نهاد محلی در برابر مردم مسئول شناخته شود، در حالی که ابزار لازم برای انجام مسئولیت خود را در اختیار ندارد. مطالعات مربوط به حکمرانی محلی تأکید کرده‌اند که تمرکززدایی موفق باید ابعاد سیاسی، اداری و مالی را به‌صورت هماهنگ در بر گیرد (Murthy & Mahin, 2015). استقلال مالی در این زمینه به معنای رهایی از نظام عمومی بودجه یا نظارت قانونی نیست، بلکه بدین معناست که نهاد محلی باید بتواند در محدوده قانون منابع لازم برای انجام وظایف خود را پیش‌بینی، مدیریت و مصرف کند. همچنین وجود نهاد انتخابی محلی زمانی اثرگذار است که تصمیمات آن درباره مسائل واقعاً محلی دارای ضمانت اجرا باشد و دستگاه‌های اداری نتوانند صرفاً بر پایه ترجیح سازمانی خود آن را کنار بگذارند. از این منظر، مسئله شوراها با مباحث گسترده‌تر دموکراسی محلی، پاسخ‌گویی اداری و توزیع قدرت عمومی پیوند می‌خورد (Sellers & Lidström, 2007).

پژوهش حاضر با هدف تحلیل تطبیقی صلاحیت و حدود اختیارات شوراهای شهری و محلی در ایران و عراق انجام می‌شود. پرسش اصلی آن است که تفاوت ساختار حقوقی و سیاسی دو کشور چگونه بر دامنه اختیار شوراها در حوزه‌های تنظیمی، اجرایی، مالی و نظارتی اثر گذاشته است و هر یک از دو نظام تا چه اندازه توانسته میان حفظ وحدت اداره عمومی و اعطای استقلال مؤثر به نهادهای محلی توازن برقرار کند. روش پژوهش توصیفی ـ تحلیلی و تطبیقی است و تمرکز آن بر مقررات و ساختارهایی است که مستقیماً به صلاحیت شوراها و رابطه آن‌ها با دولت مرکزی یا فدرال ارتباط دارند. از این رو، مباحث تاریخی گسترده درباره منشأ شوراها، بررسی نظام‌های محلی کشورهای ثالث و موضوعاتی که ارتباط مستقیمی با حدود صلاحیت شورا در ایران و عراق ندارند، در این مقاله وارد نمی‌شوند. تحلیل در ادامه ابتدا بر چارچوب حقوقی ایران، سپس بر نظام عراق و در نهایت بر مقایسه کارکردی دو الگو متمرکز خواهد شد.

مبانی حقوقی و حدود صلاحیت شورای شهر در ایران

جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران پیش از هر چیز از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ناشی می‌شود. قانون اساسی شوراها را نه به‌عنوان سازمان‌هایی صرفاً وابسته به شهرداری، بلکه به‌عنوان یکی از سازوکارهای مشارکت عمومی در اداره کشور به رسمیت شناخته است. اصل ششم اداره امور کشور را متکی بر آرای عمومی می‌داند و انتخابات اعضای شوراها را در کنار سایر جلوه‌های اعمال اراده عمومی قرار می‌دهد. اصل هفتم نیز شوراهای مختلف را در شمار ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی می‌کند. این جایگاه نشان می‌دهد که فلسفه حقوقی تشکیل شوراها از سطح ارائه مشورت به مقامات اجرایی فراتر می‌رود و با مشارکت مستقیم مردم در اداره امور محلی پیوند دارد. تحلیل جایگاه قانون اساسی شوراها در ایران نیز بر این نکته تأکید دارد که شوراها دارای مبنای مستقل قانون اساسی هستند و مشروعیت آن‌ها صرفاً از قوانین عادی شهرداری یا تصمیمات قوه مجریه ناشی نمی‌شود (Hashemi, 2003). با این حال، به رسمیت شناختن نهاد شورا در قانون اساسی به‌خودی‌خود دامنه مشخصی از استقلال را تضمین نمی‌کند و کیفیت این استقلال تا حد زیادی به قوانین عادی و نحوه تنظیم رابطه شورا با دستگاه‌های اجرایی وابسته است.

اصل یکصدم قانون اساسی، مهم‌ترین مبنای اداره محلی در ایران به شمار می‌رود. بر اساس این اصل، برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر واحد محلی تحت نظارت شورای منتخب ساکنان همان منطقه قرار می‌گیرد. مفاد این اصل از یک سو قلمرو وسیعی از موضوعات محلی را مطرح می‌کند و از سوی دیگر حدود تشکیلاتی و صلاحیت شوراها را به قانون عادی واگذار می‌نماید. این شیوه تنظیم سبب شده است که ظرفیت قانون اساسی برای تمرکززدایی گسترده‌تر از میزان اختیاری باشد که در عمل در قوانین و ساختار اداری تحقق یافته است. آقایی طوق در نقد نظام عدم تمرکز ایران، میان شناسایی نظری شوراها و امکان اعمال واقعی قدرت در سطح محلی تفکیک می‌کند و محدود بودن اختیار شورا در برابر دستگاه‌های دولتی را یکی از موانع تحقق عدم تمرکز مؤثر می‌داند (Aghaei Touq, 2008). همین مسئله در پژوهش‌های متأخر نیز تکرار شده است؛ به‌گونه‌ای که ابهام در تفکیک امور ملی و محلی و استمرار صلاحیت‌های گسترده دستگاه‌های مرکزی از چالش‌های اصلی شوراهای ایران شناخته می‌شود (Karimifard, 2023).

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، چارچوب اصلی صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر را در سطح قانون عادی تعیین کرده است. بر مبنای این قانون، شورای شهر در شناسایی نیازهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی شهر، بررسی کمبودها، پیشنهاد راه‌حل، نظارت بر حسن اداره امور شهری و تصویب برخی برنامه‌ها و تصمیمات مربوط به شهرداری

نقش دارد. شورا همچنین شهردار را انتخاب می‌کند و از این طریق بر مهم‌ترین مقام اجرایی مدیریت شهری اثر مستقیم می‌گذارد. انتخاب شهردار یکی از برجسته‌ترین ابزارهای اعمال اراده شورای شهر است، زیرا رابطه میان نهاد منتخب محلی و مدیریت اجرایی شهر را برقرار می‌کند. مطالعه جایگاه شوراهای اسلامی پس از انقلاب نشان می‌دهد که انتخاب شهردار و نظارت بر عملکرد شهرداری از مهم‌ترین جلوه‌های صلاحیت سازمانی شوراهای شهر بوده است (Saberi Tehrani & Yazdani Zazerani, 2022). با این حال، فرآیند انتصاب قانونی شهردار و نقش وزارت کشور یا استاندار در صدور حکم، نشان می‌دهد که حتی در این حوزه نیز رابطه شورا و دولت به‌طور کامل قطع نشده و ساختار مدیریت محلی همچنان بخشی از نظام اداری ملی باقی مانده است.

صلاحیت نظارتی شورای شهر دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌های شهرداری را در بر می‌گیرد. شورا می‌تواند بر اجرای مصوبات خود، نحوه اداره منابع و دارایی‌های شهرداری، اجرای پروژه‌های عمرانی و ارائه خدمات شهری نظارت کند. تصویب بودجه سالانه شهرداری و اصلاح آن، بررسی حساب‌ها و عملکرد مالی، نظارت بر درآمد و هزینه و بررسی معاملات مهم از ابزارهایی هستند که شورا را در جایگاه ناظر مالی مدیریت شهری قرار می‌دهند. اهمیت این صلاحیت از آن جهت است که بدون کنترل بر بودجه، اختیار سیاست‌گذاری شهری تا حد زیادی جنبه صوری پیدا می‌کند. شورا از طریق تصویب بودجه می‌تواند اولویت‌های مدیریت شهری را از نظر تخصیص منابع جهت‌دهی کند و از شهرداری درباره نحوه مصرف اعتبارات پاسخ بخواهد. در آثار مرتبط با شورا و توسعه پایدار نیز بر نقش تصویب بودجه، نظارت بر درآمدهای شهری و هدایت برنامه‌های شهرداری به‌عنوان عناصر اصلی کارکرد شورای شهر تأکید شده است (Nasr, 2010). با وجود این، استقلال مالی شورا و شهرداری محدود به چارچوب قوانین ملی، مقررات مالی، نظام عوارض و سیاست‌های عمومی دولت است و شورا نمی‌تواند خارج از مجوز قانونی برای شهر تعهد مالی یا منبع درآمدی ایجاد کند.

موضوع وضع مقررات محلی یکی از حساس‌ترین عرصه‌های تعیین حدود صلاحیت شورای شهر در ایران است. شورا برای انجام وظایف خود ناگزیر از اتخاذ تصمیمات عام و تصویب قواعدی است که بر مجموعه‌ای از اشخاص یا فعالیت‌های شهری اثر می‌گذارند. این تصمیمات می‌توانند درباره تعرفه خدمات، نحوه استفاده از امکانات شهری، برخی ضوابط اجرایی شهرداری، عوارض در حدود مجاز قانونی، نام‌گذاری معابر یا مدیریت برخی تأسیسات عمومی باشند. با این حال، اختیار شورا در این زمینه با صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی یکسان نیست. شورا قانون‌گذار به معنای رسمی کلمه محسوب نمی‌شود و نمی‌تواند در موضوعاتی که نیازمند قانون هستند یا در صلاحیت انحصاری سایر مراجع قرار دارند مقررات مستقلی وضع کند. بررسی الزامات مقررات‌گذاری محلی در حقوق ایران نشان می‌دهد که اعتبار مقرره محلی وابسته به وجود مبنای قانونی، رعایت حدود صلاحیت، عدم مغایرت با قوانین بالادستی و ارتباط موضوع با امور محلی است (Rostami & Hosseini Pourardakani, 2020). از این منظر، صلاحیت مقررات‌گذاری شورا صلاحیتی تبعی و محدود است، نه اختیار عام قانون‌گذاری.

اصل صلاحیت در حقوق عمومی نیز دامنه اختیار شورا را محدود می‌سازد. مقام عمومی تنها در محدوده‌ای می‌تواند اقدام کند که قانون برای او تعیین کرده باشد و در صورت تردید، نمی‌توان صرفاً با استناد به مصلحت عمومی صلاحیتی جدید برای شورا ایجاد کرد. این وضعیت به‌ویژه در ایران اهمیت دارد، زیرا تفکیک دقیق و جامع میان «امر ملی» و «امر محلی» در قوانین صورت نگرفته است. در نتیجه، در بسیاری از حوزه‌ها دستگاه‌های اجرایی ملی همچنان خود را صاحب صلاحیت اصلی می‌دانند و شورا تنها در حدودی که قانون صریحاً اجازه داده است می‌تواند مداخله کند. پژوهش درباره چارچوب نهادی تمرکززدایی در ایران نشان می‌دهد که غلبه فرض ملی بودن امور در موارد ابهام، یکی

از عوامل محدودکننده ابتکار محلی است (Karimifard, 2023). این مسئله موجب می‌شود که حتی در موضوعاتی که پیامد عمده آن‌ها محدود به یک شهر است، شورا همیشه امکان اتخاذ تصمیم نهایی نداشته باشد و تصمیم آن به هماهنگی یا تأیید یک مرجع دولتی وابسته شود.

رابطه شورا با شهرداری نیز از نظر حقوقی واجد دوگانگی خاصی است. از یک طرف، شورا شهردار را انتخاب می‌کند، بودجه شهرداری را تصویب می‌نماید و بر عملکرد آن نظارت دارد؛ از طرف دیگر، شورا خود دستگاه اجرایی شهر نیست و اصولاً نباید در اجرای روزمره امور شهرداری مداخله کند. مرز میان نظارت و اجرا در این زمینه اهمیت اساسی دارد. اگر شورا به مدیریت جزئی امور اجرایی وارد شود، مسئولیت شهردار تضعیف می‌شود و تفکیک میان تصمیم‌گیری و اجرا از بین می‌رود؛ در مقابل، اگر نظارت شورا به دریافت گزارش و ارائه توصیه محدود شود، ابزار لازم برای پاسخ‌گو کردن شهرداری از میان خواهد رفت. بررسی رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران نشان می‌دهد که یکی از مسائل اصلی ساختار موجود، نبود توازن روشن میان استقلال شورا، مسئولیت شهردار و نظارت اداری دولت است (Mirzad Kouhshahi, 2014). بنابراین، صلاحیت شورا باید به نحوی تفسیر شود که هم امکان کنترل مؤثر مدیریت شهری را فراهم کند و هم شورا را به جایگزینی برای دستگاه اجرایی شهرداری تبدیل نسازد.

یکی از محدودیت‌های مهم شوراهای شهر، وابستگی بخش‌هایی از تصمیم‌گیری شهری به دستگاه‌های ملی و استانی است. حوزه‌هایی مانند طرح‌های توسعه شهری، برخی تغییرات محدوده، سیاست‌های کلان زمین و مسکن، شبکه‌های اصلی حمل‌ونقل، محیط زیست، خدمات زیرساختی و برخی منابع درآمدی در ساختارهایی تصمیم‌گیری می‌شوند که نمایندگان دولت در آن نقش تعیین‌کننده دارند. از همین رو، شورای شهر ممکن است مسئول پاسخ‌گویی سیاسی و اجتماعی در برابر شهروندان درباره کیفیت شهر باشد، اما همه ابزارهای حقوقی لازم برای تغییر شرایط را در اختیار نداشته باشد. تحلیل موانع تمرکززدایی در ایران نشان می‌دهد که تراکم وظایف در سطح دولت مرکزی و نبود انتقال متناسب منابع و اختیار، توان نهادهای محلی را در پاسخ به مسائل منطقه‌ای کاهش داده است (Etaat & Mousavi, 2010). این امر به‌ویژه در کلان‌شهرها محسوس است، زیرا پیچیدگی مسائل شهری نیازمند تصمیم‌گیری سریع و متناسب با شرایط محلی است، در حالی که تعدد مراجع تصمیم‌گیر می‌تواند فرآیند را طولانی و مسئولیت را پراکنده کند.

نظارت بر مصوبات شورا نیز بخش مهمی از حدود صلاحیت آن را تشکیل می‌دهد. استقلال نهاد محلی به معنای خروج تصمیمات آن از کنترل قانونی نیست؛ مقررات و مصوبات شورا باید با قانون اساسی، قوانین عادی و قواعد الزام‌آور ملی سازگار باشند. با این حال، نوع نظارت بر تصمیمات محلی تعیین‌کننده میزان واقعی استقلال شورا است. اگر نظارت صرفاً ناظر به قانونی بودن باشد، شورا در انتخاب سیاست محلی از آزادی بیشتری برخوردار است؛ اما اگر مرجع مرکزی بتواند علاوه بر قانونیت، مصلحت تصمیم شورا را نیز ارزیابی و تصمیم جایگزین اتخاذ کند، استقلال نهاد محلی به‌شدت کاهش می‌یابد. مطالعات تمرکززدایی تأکید می‌کنند که کنترل دولت مرکزی باید به اندازه‌ای باشد که انسجام حقوقی و منافع عمومی ملی حفظ شود، بدون آنکه مدیریت محلی به واحد اجرایی تابع دولت تبدیل گردد (Jalali, 2015). در ایران، وجود سازوکارهای متعدد بررسی و اعتراض به مصوبات، از یک سو ضامن رعایت قانون است و از سوی دیگر می‌تواند در صورت تفسیر گسترده، قلمرو ابتکار شورا را محدود سازد.

چالش اساسی نظام ایران در نهایت نه فقدان کامل صلاحیت برای شورا، بلکه عدم تناسب میان جایگاه قانون اساسی شورا و میزان استقلال اجرایی، مالی و تنظیمی آن است. شورا در حوزه شهر دارای وظایف متعدد و مسئولیت اجتماعی قابل توجه است، اما دامنه واقعی اختیارش

در بسیاری از موارد با دستگاه‌های دولتی، قوانین بودجه‌ای، مراجع تخصصی و ساختارهای نظارتی تلاقی می‌کند. پژوهش‌های جدید درباره چالش‌های حقوقی عدم تمرکز در ایران نیز بر ضرورت تعیین روشن امور محلی، کاهش تداخل سازمانی و ایجاد توازن میان مسئولیت و اختیار شورا تأکید دارند (Ghasemyani et al., 2025). بنابراین، اصلاح نظام شوراها صرفاً با افزودن چند وظیفه جدید به قانون محقق نمی‌شود؛ بلکه مستلزم بازنگری در رابطه نهادی دولت و شورا، تقویت منابع پایدار محلی، روشن کردن حدود مقررات‌گذاری و محدود کردن مداخله اداری دولت به مواردی است که حفظ قانونیت یا منافع ملی چنین مداخله‌ای را ضروری می‌سازد.

مبانی حقوقی و حدود صلاحیت شوراهای محلی در عراق

ساختار اداره محلی در عراق در چهارچوبی متفاوت از ایران شکل گرفته است. قانون اساسی عراق مصوب ۲۰۰۵ نظام سیاسی کشور را بر پایه فدرالیسم سازمان‌دهی کرده و در کنار اقلیم‌ها، جایگاه ویژه‌ای برای استان‌های غیرمنضوی در اقلیم در نظر گرفته است. این استان‌ها بر اساس اصل عدم تمرکز اداری از اختیارات اداری و مالی گسترده برخوردار شده‌اند و قانون‌گذار عادی موظف به تنظیم چگونگی اعمال این اختیارات شده است. تفاوت اصلی این نظام با الگوی متمرکز آن است که اصل توزیع قدرت میان سطح فدرال و سطوح پایین‌تر، صرفاً یک سیاست اجرایی قابل تغییر توسط دولت نیست، بلکه بخشی از معماری قانون اساسی کشور را تشکیل می‌دهد. پژوهش‌های مربوط به توزیع صلاحیت‌ها در قانون اساسی عراق نشان می‌دهد که قانون اساسی ۲۰۰۵ کوشیده است تمرکز تاریخی قدرت اداری را کاهش دهد و حوزه‌ای واقعی برای اداره محلی ایجاد کند (Alsamee, 2018). به همین جهت، رابطه میان دولت فدرال و استان‌ها را نمی‌توان صرفاً رابطه سلسله‌مراتبی میان وزارتخانه و واحدهای تابعه آن دانست.

در نظام قانون اساسی عراق باید میان اقلیم‌ها و استان‌های غیرمنضوی در اقلیم تفکیک کرد. اقلیم‌ها در ساختار فدرال از صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی خاص خود برخوردارند، در حالی که استان‌های غیرمنضوی در اقلیم بر مبنای عدم تمرکز اداری اداره می‌شوند. موضوع مقاله حاضر عمدتاً ناظر به دسته دوم و نهادهای شورایی مرتبط با آن‌هاست. قانون استان‌های غیرمنضوی در اقلیم شماره ۲۱ سال ۲۰۰۸ چارچوب اصلی اداره این استان‌ها را تنظیم کرد و در مراحل مختلف مورد اصلاح قرار گرفت. تفسیر این قانون نشان می‌دهد که هدف آن ایجاد نهادهای محلی برخوردار از شخصیت و اختیار کافی برای اداره امور استان بدون وابستگی روزمره به وزارتخانه‌های فدرال بوده است (Al-Noor University, 2011). در این چارچوب، شوراهای محلی در ساختار اولیه قانون نقش مهمی در تصمیم‌گیری، نظارت و هدایت اداره استان داشتند و دامنه اختیارات آن‌ها به‌مراتب وسیع‌تر از نقش متعارف یک نهاد مشورتی بود.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام عراق، جایگاه تنظیمی شوراهای استانی است. قانون شماره ۲۱ شورا را در چهارچوب اداره استان دارای اختیار تصویب مقررات، دستورالعمل‌ها و تصمیمات محلی می‌دانست تا بتواند امور اداری و خدماتی را متناسب با نیازهای منطقه تنظیم کند. این اختیار هرچند در برخی متون با تعبیر «قانون‌گذاری محلی» توصیف شده، از نظر ماهیت نباید با صلاحیت قانون‌گذاری مجلس نمایندگان عراق یا مجالس اقلیم‌ها یکسان تلقی شود. نهاد محلی نمی‌تواند قانون اساسی را نقض کند، در صلاحیت‌های انحصاری فدرال مداخله نماید یا قاعده‌ای مغایر قانون فدرال معتبر وضع کند. در واقع، موضوع اصلی نوعی مقررات‌گذاری محلی برای اداره امور عمومی در محدوده استان است. تحلیل صلاحیت مقامات محلی در عراق نیز نشان می‌دهد که دامنه وسیع مقررات‌گذاری باید همواره در چهارچوب اصل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی و تفکیک صلاحیت فدرال و محلی تفسیر شود (Areej Talib, 2017). بنابراین، گستردگی اختیار شورا به معنای حاکمیت مستقل محلی نیست.

در عین حال، میزان اختیار تنظیمی شوراهای عراق از الگوی ایران گسترده‌تر بوده است. شورا در نظام عراق تنها درباره امور داخلی یک دستگاه خدماتی تصمیم نمی‌گیرد، بلکه در چهارچوب قانونی می‌تواند سیاست‌ها و مقرراتی را برای اداره مجموعه‌ای از امور استانی تصویب کند. این امر از ساختار قانون اساسی ناشی می‌شود که اصل را بر اعطای فضای بیشتر به اداره محلی قرار داده است. در تحلیل اختیارات استان‌ها تحت نظام عدم تمرکز منطقه‌ای، بر این نکته تأکید شده است که واگذاری صلاحیت به استان باید امکان تصمیم‌گیری واقعی درباره نیازهای محلی را فراهم سازد و صرفاً به اجرای دستورات وزارتخانه‌های فدرال محدود نشود (Hatem, 2018). با این حال، همین توسعه قلمرو تصمیم‌گیری یکی از زمینه‌های بروز اختلاف حقوقی نیز بوده است؛ زیرا تعیین اینکه یک موضوع ماهیت فدرال دارد یا محلی، در برخی موارد آسان نیست و ممکن است شورا و دستگاه فدرال هر دو خود را واجد صلاحیت بدانند.

صلاحیت اداری شوراهای عراق نیز در دوره‌های مختلف شامل حوزه‌های قابل توجهی بوده است. شوراهای استانی در ساختار مقرر در قانون شماره ۲۱ در انتخاب استاندار نقش بنیادین داشتند و استاندار در برابر شورا دارای مسئولیت سیاسی و اداری قابل توجهی بود. بدین ترتیب، مقام اجرایی عالی استان برخلاف الگویی که تمام مشروعیت خود را از دولت مرکزی دریافت کند، با نهاد منتخب محلی ارتباط مستقیم داشت. این رابطه، شورا را قادر می‌ساخت از ابزارهای سؤال، ارزیابی عملکرد و در شرایط مقرر قانونی، اقدامات شدیدتر نظارتی استفاده کند. بررسی روابط تعاملی میان قدرت فدرال و شوراهای استان‌های غیرمنضوی در اقلیم نشان داده است که استقلال ساختار محلی تا حد زیادی در گرو همین پیوند میان نمایندگی محلی و مدیریت اجرایی استان بوده است (Ali Abbas & Firas Korkis, 2019). البته دامنه و شکل این اختیارات در نتیجه تحولات سیاسی و قانونی عراق همواره ثابت نمانده و یکی از ویژگی‌های نظام عراقی، تغییر مکرر در ترتیبات نهادهای محلی بوده است.

در حوزه اداری، شوراهای محلی عراق علاوه بر رابطه با استاندار، بر عملکرد واحدهای اجرایی و مسئولان محلی نیز نظارت داشته‌اند. هدف از چنین نظارتی آن است که نهادهای اجرایی استان نسبت به جامعه محلی و نمایندگان منتخب آن پاسخ‌گو باشند و اجرای برنامه‌ها صرفاً بر اساس سلسله‌مراتب اداری وزارتخانه‌های فدرال صورت نگیرد. ساختار عدم تمرکز زمانی معنا پیدا می‌کند که مدیر محلی در برابر نهاد محلی نیز مسئولیت داشته باشد. در پژوهش مربوط به اعمال نظام غیرمتمرکز در حکومت‌های محلی عراق، پیوند میان انتقال وظایف و ایجاد سازوکار پاسخ‌گویی محلی از الزامات اصلی موفقیت نظام معرفی شده است (Haider, 2011). از این نظر، شورا نه تنها سیاست‌های محلی را بررسی می‌کند، بلکه می‌تواند عملکرد مقامات اجرایی را با اهداف و برنامه‌های استان مقایسه و درباره کاستی‌های آن مطالبه پاسخ کند.

صلاحیت نظارتی در عراق از مهم‌ترین نقاط تمایز با نظام ایران به شمار می‌رود. نظارت شورا در الگوی عراقی ماهیتی نسبتاً قوی داشته و در موارد مقرر می‌توانسته به بازخواست، استیضاح یا اقدام برای برکناری برخی مقامات منجر شود. مطالعات مربوط به صلاحیت نظارتی حکومت‌های محلی عراق نشان می‌دهد که هدف این اختیارات ایجاد نوعی موازنه در سطح استان میان مقام اجرایی و نمایندگان منتخب محلی بوده است (Kazem Jasim Kabashi, 2014). چنین نظارتی در عین حال با چالش‌هایی همراه است. اگر شرایط استفاده از ابزارهای نظارتی به‌طور دقیق مشخص نباشد، ممکن است اختلافات سیاسی شورا و مقام اجرایی موجب بی‌ثباتی مدیریت استان شود؛ و اگر کنترل فدرال بیش از حد گسترده باشد، ابزارهای پاسخ‌گویی محلی اثر خود را از دست می‌دهند. از همین رو، مسئله اصلی در عراق نه صرفاً اعطای اختیار نظارتی، بلکه ایجاد توازن میان نظارت شورا، ثبات مدیریت اجرایی و کنترل قانونی نهادهای ملی است.

پژوهش درباره موانع نظارت بر واحدهای اداری محلی عراق نشان می‌دهد که تعدد مراجع نظارتی و هم‌پوشانی سازوکارهای کنترل می‌تواند کارآمدی پاسخ‌گویی را کاهش دهد (Omar Jumaa & Alaa Obais, 2021). در یک نظام عدم تمرکز، نظارت دولت فدرال باید به تضمین رعایت قانون اساسی، قوانین فدرال، سلامت مالی و حفظ وحدت سیاست‌های ملی کمک کند؛ اما اگر این نظارت به دخالت دائمی در تصمیمات اجرایی استان تبدیل شود، استقلالی که قانون اساسی برای اداره محلی در نظر گرفته است تضعیف می‌شود. در مقابل، نبود نظارت کافی نیز می‌تواند به سوءاستفاده از منابع، تصمیمات متعارض یا گسترش نفوذ سیاسی محلی منجر شود. بنابراین، عراق با مسئله‌ای دوگانه مواجه است: هم باید از تمرکز مجدد قدرت در وزارتخانه‌های فدرال جلوگیری کند و هم باید تضمین کند که نهادهای محلی در محدوده قانون و با رعایت معیارهای پاسخ‌گویی عمل می‌کنند.

صلاحیت مالی، رکن دیگری از استقلال محلی در عراق است. قانون اساسی در چهارچوب توزیع منابع، ضرورت برخورداری واحدهای زیرملی از سهم متناسب برای انجام وظایفشان را مورد توجه قرار داده است. اصل بنیادی در این زمینه آن است که واگذاری مسئولیت اداری بدون منابع مالی کافی نمی‌تواند به عدم تمرکز واقعی منجر شود. مطالعه تجربه تمرکززدایی عراق نشان داده است که یکی از مسائل اساسی، چگونگی تبدیل اختیارات قانونی به ظرفیت مالی عملی برای استان‌ها بوده است (Ala'Aldeen, 2020). استان باید بتواند برای نیازهای محلی برنامه‌ریزی کند، پروژه‌های خدماتی را اولویت‌بندی نماید و منابع در اختیار خود را در چهارچوب قانون مدیریت کند. با این حال، وابستگی قابل توجه درآمد عمومی عراق به منابعی که در سطح ملی مدیریت می‌شوند، باعث می‌شود مسئله استقلال مالی در عمل پیچیده‌تر از شناسایی رسمی صلاحیت باشد.

رابطه مالی میان دولت فدرال و استان‌ها همچنین با اصل عدالت منطقه‌ای پیوند دارد. تمرکززدایی نباید به این نتیجه منتهی شود که مناطق برخوردار قادر به ارائه سطح بالایی از خدمات باشند و مناطق کم‌برخوردار از تأمین نیازهای پایه بازبمانند. از این رو، نظام توزیع منابع باید هم استقلال مدیریت محلی و هم همبستگی ملی را حفظ کند. تجربه‌های تطبیقی تمرکززدایی نشان داده‌اند که استقلال مالی بدون نظام انتقالات عادلانه می‌تواند نابرابری‌های سرزمینی را افزایش دهد (Muluk, 2021). در عراق، این مسئله با تفاوت‌های اقتصادی، جمعیتی و جغرافیایی استان‌ها اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند. شورا باید در استفاده از منابع محلی اختیار داشته باشد، اما سازوکار تخصیص منابع ملی نیز باید امکان انجام وظایف اساسی در سراسر کشور را تضمین کند.

از دیگر تفاوت‌های قابل توجه، ارتباط نهادهای محلی عراق با مسائل امنیتی و مدیریت شرایط اضطراری است. ماهیت مسائل امنیتی عراق در دوره پس از ۲۰۰۳ موجب شد مدیریت محلی در برخی مقاطع نقشی فراتر از خدمات شهری متعارف پیدا کند. برنامه‌ریزی امنیت محلی و هماهنگی با نهادهای مسئول از حوزه‌هایی بوده است که رابطه شورا و ساختار اجرایی استان را تحت تأثیر قرار داده است. با این حال، امنیت ملی و سازمان نیروهای مسلح در قلمرو صلاحیت‌های فدرال قرار دارد و شورا نمی‌تواند به یک مرجع مستقل امنیتی تبدیل شود. همین مرزبندی نشان می‌دهد که حتی در نظامی با عدم تمرکز گسترده نیز برخی موضوعات به دلیل ارتباط مستقیم با حاکمیت ملی از اختیار محلی خارج می‌مانند. مبانی حقوق اداری عراق نیز بر ضرورت تفسیر صلاحیت نهادهای محلی در حدود قانون و عدم تجاوز به حوزه‌های اختصاصی مقامات ملی تأکید می‌کند (Al-Qaisi, 2008).

یکی از مشکلات مهم ساختار عراق، تعارض و ابهام در مرز صلاحیت‌ها بوده است. گسترش اختیارات استان‌ها در شرایطی صورت گرفت که ساختار وزارتخانه‌های فدرال همچنان از ظرفیت اداری و نفوذ قابل توجهی برخوردار بود. این امر در برخی موارد به شکل‌گیری رابطه‌ای

رقابتی میان واحد محلی و دستگاه مرکزی انجامید. بررسی تمرکززدایی عراق نشان می‌دهد که فاصله میان طراحی حقوقی عدم تمرکز و اجرای اداری آن از عوامل اصلی نارضایتی از فرآیند تمرکززدایی بوده است (Fleet, 2019). از سوی دیگر، تصمیمات قضایی نیز در تفسیر رابطه میان دولت فدرال و اداره محلی نقش داشته‌اند و می‌توانند دامنه برخی اختیارات محلی را توسعه یا محدود کنند. مطالعه آثار آرای دادگاه عالی فدرال بر تمرکززدایی منطقه‌ای نشان می‌دهد که قوه قضاییه در تعیین مرز عملی اختیارات دولت و استان‌ها جایگاه مهمی یافته است (Hatem & Mohd Noor, 2017).

بنابراین، الگوی عراق را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان نمونه‌ای از «اختیارات بیشتر» و بدون توجه به مشکلات آن ارزیابی کرد. مزیت اصلی ساختار عراق آن است که اصل عدم تمرکز اداری و استقلال اداری و مالی استان‌ها از جایگاهی روشن در نظام قانون اساسی برخوردار شده و در قوانین عادی نیز ابزارهای گسترده‌تری برای اداره محلی پیش‌بینی شده است. در مقابل، گستردگی صلاحیت‌ها، هم‌پوشانی میان سطوح حکومتی، تغییرات قانونی، ضعف ظرفیت نهادی برخی واحدهای محلی و رقابت سیاسی می‌تواند اجرای این اختیارات را دشوار کند. تجربه عراق نشان می‌دهد که تمرکززدایی تنها با افزایش فهرست اختیارات شورا موفق نمی‌شود؛ بلکه نیازمند تعیین دقیق مرز صلاحیت، ثبات قوانین، تأمین منابع، تخصص اداری و نظام پاسخ‌گویی روشن است. این تجربه از همین جهت برای مقایسه با ایران اهمیت دارد؛ زیرا ایران بیشتر با مسئله محدودیت اختیار مواجه است، در حالی که عراق در بسیاری از موارد با مسئله تنظیم و هماهنگ‌سازی اختیارات گسترده‌تر روبه‌روست.

تحلیل تطبیقی صلاحیت و حدود اختیارات شوراها در ایران و عراق

مقایسه نظام شوراهای محلی در ایران و عراق نشان می‌دهد که نقطه آغاز هر دو نظام، پذیرش اصل مشارکت شهروندان در اداره امور محلی است، اما مسیر حقوقی تحقق این اصل یکسان نیست. در هر دو کشور، نهادهای شورایی از طریق انتخاب عمومی با جامعه محلی پیوند پیدا می‌کنند و فلسفه وجودی آن‌ها بر این فرض استوار است که نمایندگان ساکنان یک منطقه بهتر می‌توانند نیازهای محلی را شناسایی و درباره اولویت‌های آن تصمیم‌گیری کنند. این وجه مشترک، شورا را از یک واحد اداری صرف متمایز می‌کند. مدیریت محلی در معنای حقوقی خود بر وجود منافع خاص محلی و نهادی منتخب برای اداره این منافع استوار است (Al-Mubayyid & Al-Sayyid, 2002). با وجود این اشتراک، میزان اختیاری که نظام حقوقی برای تبدیل اراده محلی به تصمیم الزام‌آور فراهم می‌کند در دو کشور متفاوت است و همین تفاوت، ماهیت عملی شورا را شکل می‌دهد.

نخستین تفاوت بنیادین به ساختار دولت مربوط است. ایران دولت واحدی است که در آن قدرت سیاسی و تقنینی اصلی در سطح ملی سازمان یافته است و عدم تمرکز اداری در چهارچوب همین وحدت اعمال می‌شود. شوراها در چنین الگویی از استقلال نسبی برخوردارند اما نمی‌توانند واحد سیاسی مستقلی در برابر دولت مرکزی تلقی شوند. عراق پس از قانون اساسی ۲۰۰۵ ساختاری فدرال پیدا کرده است و توزیع قدرت میان دولت فدرال، اقلیم‌ها و استان‌های غیرمنضوی در اقلیم بخشی از نظام قانون اساسی آن است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهند که ساختار قانون اساسی می‌تواند ظرفیت تمرکززدایی را به‌شدت تحت تأثیر قرار دهد، زیرا قواعد عالی کشور تعیین می‌کنند چه میزان از قدرت را می‌توان بدون اصلاح بنیادین نظام سیاسی به سطوح پایین‌تر منتقل کرد (Mingus, 2012). بر همین اساس، شوراهای عراق در محیط حقوقی مساعدتری برای مطالبه استقلال اداری و مالی شکل گرفته‌اند، در حالی که شوراهای ایران در ساختاری عمل می‌کنند که فرض تاریخی آن تمرکز بیشتر وظایف عمومی در سطح ملی است.

این تفاوت ساختاری به معنای آن نیست که فدرالیسم به‌طور خودکار به اداره محلی کارآمدتر منجر می‌شود. فدرالیسم عراق بیش از هر چیز فضای حقوقی گسترده‌تری برای توزیع صلاحیت فراهم کرده است، اما کارآمدی این توزیع به کیفیت قوانین، ظرفیت اداری استان‌ها و نحوه مدیریت تعارض میان سطوح حکومت بستگی دارد. بررسی نظام‌های عدم تمرکز نشان داده است که صرف انتقال رسمی صلاحیت بدون سازوکار هماهنگی نمی‌تواند نتایج مطلوب ایجاد کند (Sujarwoto, 2017). در ایران نیز متمرکز بودن ساختار سیاسی الزاماً مانع هر نوع تمرکززدایی مؤثر نیست؛ دولت واحد می‌تواند در چهارچوب قانون، اداره طیف وسیعی از امور محلی را به شوراها و مدیریت شهری واگذار کند. بنابراین، مسئله اصلی در مقایسه دو کشور نوع دولت به‌تنهایی نیست، بلکه نحوه تبدیل ساختار سیاسی به قواعد مشخص درباره صلاحیت، منابع و پاسخ‌گویی است.

در حوزه مقررات‌گذاری، تفاوت دو نظام آشکارتر است. شورای شهر در ایران اختیار تصویب مصوبات محلی را دارد، اما این اختیار در چهارچوب قوانین ملی و صلاحیت‌های مصرح شورا اعمال می‌شود. مصوبه شورا نمی‌تواند جای قانون را بگیرد یا درباره موضوعاتی که در صلاحیت مجلس، هیئت وزیران، وزارتخانه‌ها یا سایر مراجع ملی است مستقلاً قاعده ایجاد کند. در نتیجه، تنظیم‌گری محلی در ایران عمدتاً ابزار اجرای وظایف قانونی مدیریت شهری است (Rostami & Hosseini Pourardakani, 2020). در عراق، شوراهای استانی در ساختار قانون شماره ۲۱ از اختیار وسیع‌تری برای تصویب مقررات و قواعد محلی برخوردار بوده‌اند و همین امر در برخی تحلیل‌ها با عنوان صلاحیت قانون‌گذاری محلی توصیف شده است (Al-Noor University, 2011). با این حال، این صلاحیت نیز مطلق نیست و باید در پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین معتبر فدرال اعمال شود. تفاوت واقعی در درجه آزادی تنظیم امور محلی است، نه در برخورداری شوراهای عراق از حاکمیتی هم‌عرض دولت فدرال.

از منظر اصل صلاحیت، نظام ایران به تفسیر محدودکننده‌تری نزدیک است. هرجا قانون اختیار مشخصی برای شورا پیش‌بینی نکرده باشد، امکان استنباط صلاحیت جدید محدود است؛ به‌ویژه اگر موضوع با وظایف یکی از دستگاه‌های دولتی ارتباط داشته باشد. این وضعیت موجب گسترش مناطق هم‌پوشانی می‌شود و در عمل ممکن است به برتری دستگاه مرکزی منجر گردد. پژوهش‌های حقوق عمومی ایران ابهام در تعریف امور محلی و ملی را از موانع اصلی عدم تمرکز دانسته‌اند (Ghasemyani et al., 2025). در عراق، فلسفه قانون اساسی ۲۰۰۵ در جهت ایجاد فضای گسترده‌تر برای اداره محلی قرار دارد و همین امر امکان تفسیر متفاوتی از صلاحیت‌های استان‌ها ایجاد کرده است (Alsamee, 2018). با این حال، هنگامی که مرز صلاحیت فدرال و محلی روشن نباشد، نتیجه لزوماً استقلال بیشتر نیست و ممکن است اختلاف مستمر میان نهادها شکل گیرد.

در زمینه رابطه شورا با مقام اجرایی محلی نیز دو مدل متفاوت مشاهده می‌شود. در ایران، شورای شهر شهردار را انتخاب می‌کند و می‌تواند در چهارچوب قانون بر عملکرد او نظارت داشته باشد، از وی سؤال کند و در شرایط مقرر به خاتمه فعالیت او منجر شود. با این حال، قلمرو صلاحیت شورا عمدتاً به سازمان شهرداری و امور شهری مرتبط است و استاندار، فرماندار و مدیران دستگاه‌های اجرایی ملی تحت اقتدار مستقیم شورای شهر قرار ندارند. بررسی جایگاه شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که این تمایز موجب شده است شورا با وجود عنوان نهاد اداره محلی، بر همه بخش‌های اداره عمومی واقع در شهر تسلط نداشته باشد (Saberi Tehrani & Yazdani Zazerani, 2022). در عراق، شوراهای استانی در الگوی مقرر در قانون شماره ۲۱ رابطه سازمانی و نظارتی گسترده‌تری با مدیریت اجرایی استان داشته‌اند و نقش

آن‌ها در انتخاب استاندار و نظارت بر مقامات محلی، دامنه نفوذ بیشتری به نهاد منتخب اعطا کرده است (Ali Abbas & Firas Korkis, 2019).

این تفاوت یکی از اساسی‌ترین مسائل در مفهوم حکومت محلی است. اگر شورا صرفاً بر شهرداری نظارت کند، در حالی که بخش بزرگی از خدمات عمومی شهر توسط سازمان‌های دولتی مستقل از شورا ارائه شود، پاسخ‌گویی محلی پراکنده خواهد شد. شهروند ممکن است شورای شهر را مسئول وضعیت خدمات بداند، اما شورا اختیار الزام یک اداره دولتی محلی به تغییر سیاست خود را نداشته باشد. همین مسئله در تحلیل موانع تمرکززدایی ایران مورد توجه قرار گرفته است (Etaat & Mousavi, 2010). در عراق، تلاش شده است با تقویت جایگاه استان در برابر دستگاه‌های بخشی، بخشی از این پراکندگی کاهش یابد؛ اما انتقال صلاحیت‌های اجرایی از وزارتخانه‌ها به استان‌ها نیز با مقاومت نهادی و اختلاف درباره حدود اختیار همراه بوده است (Fleet, 2019). بنابراین، هر دو نظام با مسئله هماهنگی مواجه‌اند، اما جهت مشکل متفاوت است: ایران از غلبه مرکز بر امور محلی رنج می‌برد و عراق بیشتر با دشواری تنظیم روابط میان مراکز متعدد قدرت مواجه است.

در حوزه مالی، استقلال شورا مستقیماً با امکان اجرای تصمیمات آن ارتباط دارد. شورای شهر ایران بودجه شهرداری را تصویب می‌کند، درآمد و هزینه را زیر نظر دارد و در چهارچوب قانون در تعیین برخی تعرفه‌ها و عوارض نقش دارد. این صلاحیت از نظر اداره شهری مهم است، اما وابستگی شهرداری‌ها به منابعی که دامنه آن‌ها تحت تأثیر قوانین ملی قرار دارد، استقلال مالی را محدود می‌کند. پژوهش‌های مربوط به عدم تمرکز در ایران نشان می‌دهند که ضعف منابع پایدار و عدم تناسب میان وظایف محلی و منابع در دسترس، یکی از موانع اصلی توانمندسازی مدیریت محلی است (Boochani et al., 2019). در عراق، قانون اساسی و قوانین مرتبط، استقلال مالی وسیع‌تری برای استان‌ها در نظر گرفته‌اند و سهم آن‌ها از منابع ملی بخشی از ساختار توزیع مالی کشور است. با این حال، این نظام نیز به دلیل وابستگی کل اقتصاد عمومی به درآمدهای ملی و اختلافات درباره تخصیص بودجه با چالش مواجه است (Ala'Aldeen, 2020).

مقایسه مالی نشان می‌دهد که مفهوم استقلال مالی نباید تنها با اختیار وصول درآمد محلی سنجیده شود. یک نظام کارآمد باید سه عنصر را هم‌زمان در نظر بگیرد: اختیار تصمیم‌گیری درباره اولویت‌های هزینه، دسترسی به منابع کافی و نظام پاسخ‌گویی درباره مصرف منابع. اگر شورا درآمد در اختیار داشته باشد اما کنترل مالی و شفافیت کافی وجود نداشته باشد، تمرکززدایی ممکن است فساد را از سطح مرکزی به سطح محلی منتقل کند؛ و اگر نظارت به حدی سخت‌گیرانه باشد که هر تصمیم هزینه‌ای به اجازه قبلی دولت نیاز داشته باشد، استقلال مالی معنا نخواهد داشت. ادبیات اداره محلی بر ضرورت پیوند میان خودمختاری مالی و پاسخ‌گویی دموکراتیک تأکید می‌کند (Sellers & Lidström, 2007). از این منظر، ایران نیازمند افزایش ظرفیت و منابع پایدار محلی است، در حالی که عراق علاوه بر مسئله منابع، به استانداردهای روشن‌تر برای مدیریت و نظارت مالی در سطوح مختلف نیاز دارد.

در زمینه نظارت شورا بر مدیریت محلی، الگوی عراق در مقایسه با ایران قوی‌تر است. شورای شهر ایران ابزارهای مهمی در برابر شهردار در اختیار دارد، اما در برابر بیشتر مقامات محلی دولت فاقد رابطه سلسله‌مراتبی یا مسئولیت سیاسی مستقیم است. در مقابل، شوراهای عراق در ساختار تمرکززدایی از ابزارهایی برخوردار بوده‌اند که می‌تواند از مطالبه توضیح فراتر رفته و در شرایط مقرر به استیضاح یا برکناری برخی مقامات منجر شود. صلاحیت نظارتی حکومت‌های محلی عراق به همین دلیل بخشی اساسی از ساختار عدم تمرکز محسوب شده است (Kazem Jasim Kabashi, 2014). با وجود این، استفاده سیاسی یا مکرر از ابزارهای شدید نظارتی می‌تواند ثبات مدیریت را کاهش

دهد و تصمیم‌گیری اجرایی را تحت تأثیر رقابت‌های حزبی قرار دهد. به همین جهت، قدرت نظارتی بیشتر لزوماً به معنای نظارت بهتر نیست و باید با معیارهای حقوقی شفاف همراه شود.

از منظر نظارت دولت بر شورا نیز تفاوت مهمی وجود دارد. شوراهای ایران در شبکه گسترده‌تری از کنترل قانونی و اداری فعالیت می‌کنند و تصمیمات آن‌ها در چهارچوب قوانین ملی قابل بررسی و ابطال است. این سازوکار برای حفظ اصل قانونی بودن ضروری است، اما زمانی که کنترل به ارزیابی مصلحت تصمیمات محلی گسترش یابد، احتمال تضعیف استقلال شورا افزایش می‌یابد. نقد حقوقی تمرکززدایی در ایران بر این نکته تأکید کرده است که نظارت دولت نباید ماهیت جایگزینی پیدا کند (Aghaei Touq, 2008). در عراق، اصل عدم تمرکز دامنه دخالت مستقیم وزارتخانه‌ها را محدودتر تصور می‌کند، اما شورا و اداره استان همچنان تحت حاکمیت قانون اساسی، قانون فدرال و نظارت قضایی قرار دارند. نقش دادگاه عالی فدرال در حل تعارضات نشان می‌دهد که استقلال محلی بدون کنترل حقوقی قابل تصور نیست (Hatem & Mohd Noor, 2017).

نقش دستگاه قضایی در هر دو کشور اهمیت ویژه دارد، زیرا اختلاف درباره صلاحیت شورا در نهایت می‌تواند به اختلاف حقوقی درباره اعتبار یک تصمیم تبدیل شود. نظارت قضایی اگر بر معیار قانونیت استوار باشد، می‌تواند هم از حقوق شهروندان حمایت کند و هم حدود میان دولت و شورا را روشن سازد. مسئله زمانی دشوار می‌شود که قوانین مبهم باشند و دادگاه ناچار شود از طریق تفسیر، مرزهای نظام عدم تمرکز را عملاً طراحی کند. در چنین شرایطی ثبات رویه قضایی اهمیت بسیار زیادی پیدا می‌کند. تجربه عراق نشان داده است که آرای قضایی در تفسیر حدود اختیارات استان‌ها تأثیر مستقیم داشته‌اند (Hatem & Mohd Noor, 2017). در ایران نیز افزایش شفافیت قانونی درباره صلاحیت شورا می‌تواند از حجم تعارضات درباره مصوبات محلی بکاهد و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی بیشتری ایجاد کند.

از لحاظ مشارکت مردم، هر دو نظام از انتخابات شورا به‌عنوان مبنای مشروعیت محلی استفاده می‌کنند، اما مشارکت واقعی تنها با برگزاری انتخابات کامل نمی‌شود. اگر نهاد منتخب اختیار اندکی داشته باشد، شهروندان ممکن است ارتباط میان رأی خود و نتیجه اداره محلی را ضعیف ببینند. در مقابل، اگر شورای قدرتمند بدون سازوکارهای شفافیت و پاسخ‌گویی عمل کند، انتخابی بودن به‌تنهایی تضمین‌کننده حکمرانی مطلوب نخواهد بود. مطالعات اداره محلی نشان داده‌اند که تمرکززدایی زمانی اثرگذار است که شهروندان بتوانند هم بر انتخاب مقامات و هم بر ارزیابی عملکرد آن‌ها اثر بگذارند (Murthy & Mahin, 2015). بر این مبنا، ایران برای تقویت دموکراسی محلی نیازمند افزایش تناسب میان مسئولیت شورا و قدرت واقعی آن است و عراق نیازمند تحکیم نهادهایی است که قدرت گسترده محلی را در معرض پاسخ‌گویی عمومی مؤثر قرار دهند.

ابعاد توسعه‌ای صلاحیت شورا نیز در مقایسه دو کشور قابل توجه است. شوراها زمانی می‌توانند در توسعه منطقه‌ای نقش مؤثر ایفا کنند که قادر باشند مسائل محلی را به برنامه، بودجه و اقدام اجرایی پیوند دهند. در ایران، شورای شهر به‌ویژه در برنامه‌ها و بودجه شهرداری اثرگذار است، اما بخش مهمی از برنامه‌ریزی توسعه در سطوح ملی و استانی توسط ساختارهایی انجام می‌شود که شورا در آن‌ها نقش محدودتری دارد. این پراکندگی می‌تواند ارتباط میان اولویت‌های منتخب محلی و سیاست‌های توسعه را کاهش دهد. در عراق، اختیارات گسترده‌تر استان‌ها ظرفیت بیشتری برای تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای فراهم کرده است، اما اجرای آن به ظرفیت تخصصی و سازمانی واحدهای محلی وابسته است. مطالعات تمرکززدایی تأکید می‌کنند که انتقال قدرت بدون ایجاد ظرفیت فنی و اداری می‌تواند نتیجه معکوس داشته باشد (Sujarwoto, 2017).

از نظر امنیت حقوقی نیز دو مدل نقاط ضعف متفاوتی دارند. در ایران مشکل اصلی، پراکندگی مقررات و محدودیت استقلال شورا در نتیجه تداخل دستگاه‌های مرکزی است. پژوهش‌های جدید بر ضرورت بازنگری در چهارچوب نهادی و تعیین صریح‌تر حدود امور محلی تأکید دارند (Ghasemyani et al., 2025). در عراق، مسئله بیشتر ناشی از تغییرات مکرر، اختلاف تفسیری و هم‌پوشانی صلاحیت نهادهای فدرال و محلی است (Omar Jumaa & Alaa Obais, 2021). بنابراین، اصلاح مطلوب در ایران لزوماً به معنای تقلید کامل از عراق نیست. افزایش اختیار بدون تعیین مرز و مسئولیت می‌تواند همان چالش‌هایی را ایجاد کند که نظام عراق با آن مواجه شده است. در مقابل، تجربه عراق نشان می‌دهد که شناسایی صریح‌تر عدم تمرکز در قانون اساسی و قانون عادی می‌تواند جایگاه نهاد محلی را از وابستگی صرف به دولت مرکزی خارج سازد.

در یک جمع‌بندی تطبیقی می‌توان گفت که نظام ایران بیشتر با «کسری استقلال» و نظام عراق بیشتر با «مسئله تنظیم استقلال» مواجه است. شورای شهر در ایران از مشروعیت انتخاباتی، صلاحیت‌های بودجه‌ای، نظارت بر شهرداری و امکان تصویب مقررات محلی برخوردار است، اما اختیار آن در چهارچوبی محدود و متداخل با دستگاه‌های مرکزی اعمال می‌شود. شوراهای عراق، در ساختاری که قانون اساسی آن عدم تمرکز اداری گسترده‌تری را پذیرفته، از ظرفیت بیشتری برای تنظیم امور محلی، نظارت بر مدیریت اجرایی و مشارکت در تصمیمات استانی برخوردار بوده‌اند، اما همین دامنه وسیع‌تر نیازمند مرزبندی حقوقی دقیق است. مطالعات تمرکززدایی نامتقارن نشان می‌دهند که طراحی مطلوب الزاماً به معنای یکسان‌سازی میزان اختیار همه واحدهای محلی نیست و ساختار می‌تواند متناسب با ظرفیت، ویژگی جمعیتی و شرایط منطقه‌ای تنظیم شود (Muluk, 2021). بنابراین، درس تطبیقی اصلی آن است که موفقیت شورا نه در حداکثر یا حداقل بودن اختیار، بلکه در تناسب میان صلاحیت، منابع، ظرفیت اداری، پاسخ‌گویی و نظارت قانونی نهفته است.

نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی صلاحیت و حدود اختیارات شوراهای محلی در ایران و عراق نشان می‌دهد که هر دو کشور اصل مشارکت مردم در اداره امور محلی را پذیرفته‌اند، اما این اصل در دو ساختار حقوقی متفاوت تحقق یافته است. در ایران، شوراها دارای مبنای صریح قانون اساسی و مشروعیت ناشی از انتخاب مستقیم مردم هستند و در سطح شهر، نقش مهمی در انتخاب شهردار، تصویب بودجه شهرداری، نظارت بر عملکرد مدیریت شهری، بررسی نیازهای محلی، تصویب برخی مقررات و تعرفه‌ها و هدایت بخشی از برنامه‌های شهری دارند. با وجود این، شورا در یک ساختار اداری قرار گرفته است که بخش قابل توجهی از صلاحیت‌های عمومی همچنان در اختیار دولت و سازمان‌های ملی و استانی باقی مانده است. به همین دلیل، جایگاه شورا به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور در سطح قانون اساسی، همواره با میزان اختیار عملی آن در نظام اجرایی انطباق کامل ندارد.

مهم‌ترین مسئله نظام ایران، نبود تفکیک روشن و جامع میان امور ملی و امور محلی است. هنگامی که قانون مشخص نکرده باشد یک موضوع ذاتاً در قلمرو اداره محلی قرار دارد، امکان مداخله دستگاه‌های ملی افزایش پیدا می‌کند و شورای شهر ناگزیر است برای اجرای بخشی از تصمیمات خود به هماهنگی یا تأیید مراجع بیرون از ساختار مدیریت شهری متکی باشد. این وضعیت به‌ویژه در حوزه‌های برنامه‌ریزی شهری، منابع مالی، سیاست‌های توسعه، زیرساخت‌ها و برخی مقررات محلی آشکار می‌شود. در نتیجه، شورا در برابر شهروندان دارای مسئولیت اجتماعی و سیاسی قابل توجهی است، اما همه ابزارهای لازم برای پاسخ‌گویی به مطالبات آنان را در اختیار ندارد. چنین عدم تناسبی میان

مسئولیت و اختیار می‌تواند اعتبار نهاد شورا را کاهش دهد و سبب شود شهروندان نتوانند مرجع واقعی مسئول تصمیمات شهری را به‌روشنی شناسایی کنند.

اصلاح وضعیت ایران نیازمند انتقال بی‌ضابطه صلاحیت از دولت به شورا نیست، بلکه مستلزم تعریف دقیق‌تر قلمرو امور محلی است. قانون باید مشخص کند چه موضوعاتی به دلیل ماهیت ملی خود در صلاحیت دولت باقی می‌مانند و چه اموری باید در اصل توسط نهادهای منتخب محلی اداره شوند. در حوزه دوم، مداخله دولت باید عمدتاً به نظارت بر قانونی بودن تصمیمات محدود شود و از جایگزین شدن تشخیص مقامات مرکزی به جای اراده قانونی شورا جلوگیری شود. هرچه مرز امور ملی و محلی شفاف‌تر باشد، هم امکان پاسخ‌گویی شورا افزایش می‌یابد و هم احتمال تعارض میان شورا و دستگاه‌های اجرایی کاهش پیدا می‌کند. این شفافیت همچنین موجب می‌شود نظارت قضایی و اداری بر مصوبات شورا بر معیارهای مشخص‌تری استوار شود.

در عراق، ساختار حقوقی پس از تصویب قانون اساسی ۲۰۰۵ بر پایه توزیع گسترده‌تر قدرت و پذیرش عدم تمرکز اداری برای استان‌های غیرمنضوی در اقلیم شکل گرفته است. قوانین مربوط به اداره استان‌ها به نهادهای محلی امکان داده‌اند در حوزه‌های اداری، مالی، تنظیمی و نظارتی نقش پررنگ‌تری ایفا کنند. در ساختار مورد بررسی، شوراهای استانی نه‌تنها درباره خدمات و امور محلی تصمیم‌گیری کرده‌اند، بلکه در انتخاب و نظارت بر مقامات اجرایی و جهت‌دهی به اداره استان نیز از اختیارات قابل توجهی برخوردار بوده‌اند. از این حیث، تجربه عراق نسبت به ایران به الگوی گسترده‌تری از خودگردانی اداری نزدیک شده است.

با این حال، گستردگی صلاحیت در عراق خود منشأ مجموعه‌ای از مشکلات حقوقی و نهادی شده است. هنگامی که صلاحیت‌های دولت فدرال، استان و سایر واحدهای اداری با دقت کافی تفکیک نشوند، افزایش قدرت محلی می‌تواند به جای تسهیل اداره عمومی به تعارض مداوم میان سطوح حکومت منجر شود. مسئله عراق بنابراین صرفاً حفظ استقلال شورا نیست، بلکه ایجاد نظم حقوقی روشن برای اعمال این استقلال است. شورا و مقامات استانی باید بدانند در چه حوزه‌هایی اختیار تصمیم نهایی دارند، در چه مواردی ملزم به هماهنگی با دولت فدرال هستند و چه موضوعاتی اصولاً از صلاحیت محلی خارج است. دولت فدرال نیز باید حدود نظارت خود را به گونه‌ای اعمال کند که استقلال مقرر برای اداره محلی به وابستگی اداری مجدد تبدیل نشود.

تجربه عراق همچنین نشان می‌دهد که اعطای اختیار بدون ظرفیت نهادی کافی نمی‌تواند به حکمرانی مؤثر منجر شود. نهاد محلی برای اعمال صلاحیت‌های مالی، برنامه‌ریزی، نظارتی و تنظیمی به نیروی انسانی متخصص، ساختار اداری منسجم، نظام اطلاعاتی، سازوکارهای شفاف مالی و امکان ارزیابی سیاست‌ها نیاز دارد. هرچه صلاحیت شورا گسترده‌تر باشد، ضرورت تقویت این ظرفیت‌ها نیز بیشتر می‌شود. در غیر این صورت، شکاف میان اختیارات قانونی و توان اجرایی می‌تواند موجب کاهش کیفیت خدمات، اختلاف سازمانی یا انتقال ناکارآمدی از سطح ملی به سطح محلی شود. از این رو، اصلاح عدم تمرکز در عراق باید هم‌زمان حقوقی و نهادی باشد.

در حوزه مقررات‌گذاری، مقایسه دو کشور نشان می‌دهد که شوراهای ایران از اختیار محدودتر و شوراهای عراق از فضای گسترده‌تری برای تنظیم امور محلی برخوردار بوده‌اند. الگوی مطلوب باید میان دو وضعیت افراطی فاصله داشته باشد. از یک سو، شورا برای اداره واقعی امور شهر نیازمند امکان تصویب قواعد الزام‌آور در موضوعات محلی است و نمی‌توان هر تصمیم عام شورا را به دلیل ماهیت مقرراتی آن در صلاحیت انحصاری نهادهای ملی دانست. از سوی دیگر، مقررات‌گذاری محلی نباید به ایجاد نظام‌های حقوقی متعارض یا دخالت شورا در

حوزه قانون‌گذاری ملی منتهی شود. راه‌حل مناسب، تعریف صریح قلمرو مقررات محلی، تعیین سلسله‌مراتب قواعد و ایجاد سازوکار سریع و تخصصی برای حل تعارض صلاحیت است.

در حوزه اجرایی، تجربه دو کشور ضرورت ایجاد ارتباط روشن میان شورای منتخب و مقام اجرایی محلی را آشکار می‌سازد. در ایران، ارتباط مستقیم شورا با شهردار امکان پاسخ‌گویی قابل توجهی ایجاد کرده است، اما اداره شهر محدود به شهرداری نیست و بسیاری از نهادهای خدماتی محلی در برابر شورای شهر مسئولیت مستقیمی ندارند. تقویت حکمرانی شهری مستلزم ایجاد سازوکارهای هماهنگی الزام‌آورتر میان شورا و دستگاه‌هایی است که خدمات اصلی شهر را ارائه می‌کنند، بدون آنکه شورا وارد مدیریت روزانه آن دستگاه‌ها شود. در عراق نیز نظارت گسترده شورا بر مقام اجرایی باید به گونه‌ای تنظیم شود که پاسخ‌گویی را تقویت کند اما ثبات مدیریت استان را قربانی رقابت‌های سیاسی نسازد.

در حوزه مالی، هر دو کشور نیازمند برقراری رابطه دقیق‌تری میان وظیفه و منبع هستند. نمی‌توان از نهاد محلی انتظار ارائه خدمات باکیفیت داشت، در حالی که اختیار کافی برای برنامه‌ریزی منابع و تعیین اولویت هزینه ندارد. در عین حال، استقلال مالی باید با شفافیت، حسابرسی و انتشار اطلاعات همراه باشد. شورا زمانی می‌تواند نماینده واقعی منافع محلی باشد که شهروندان بدانند منابع عمومی از چه طریقی تأمین شده، بر اساس چه اولویت‌هایی اختصاص یافته و چه نتایجی ایجاد کرده است. تقویت استقلال مالی بدون پاسخ‌گویی، خطر سوءمدیریت را افزایش می‌دهد و کنترل شدید مرکزی بدون استقلال مالی نیز شورا را به نهادی فاقد ابزار اجرایی تبدیل می‌کند.

در حوزه نظارت، تمایز میان نظارت بر قانونیت و دخالت در مصلحت تصمیم محلی باید در هر دو کشور جدی گرفته شود. دولت مرکزی یا فدرال حق دارد از رعایت قانون اساسی، قوانین، حقوق شهروندان و سلامت مالی اطمینان حاصل کند، اما این نظارت نباید به این معنا باشد که هر تصمیم محلی تنها زمانی معتبر است که مقام مرکزی آن را از نظر سیاستی مناسب بداند. در مقابل، شورا نیز نمی‌تواند به استناد استقلال محلی خود را از پاسخ‌گویی قانونی یا قضایی مصون بداند. نظام مطلوب، استقلال در تصمیم‌گیری را با کنترل حقوقی و قضایی ترکیب می‌کند و بدین وسیله هم ابتکار محلی و هم وحدت نظم حقوقی را حفظ می‌نماید.

مقایسه نهایی نشان می‌دهد که مشکل اصلی ایران محدود بودن فضای واقعی خودگردانی محلی و مشکل اصلی عراق پیچیدگی و هم‌پوشانی در اعمال خودگردانی گسترده‌تر است. بنابراین، پیشنهاد واحدی برای هر دو نظام قابل ارائه نیست. ایران بیش از هر چیز به گسترش سنجیده صلاحیت شوراها، تعریف امور محلی، کاهش مداخلات غیرضروری اداری، تقویت منابع پایدار و ایجاد رابطه منسجم‌تر میان شورا و مجموعه دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات شهری نیاز دارد. عراق در مقابل، نیازمند تثبیت چهارچوب حقوقی تمرکززدایی، تعیین دقیق مرز صلاحیت‌های فدرال و محلی، کاهش تعارض میان نهادها، تقویت ظرفیت اداری و ایجاد نظام نظارتی متوازن است.

در نهایت، میزان موفقیت شورای شهر را نمی‌توان صرفاً با تعداد وظایف مندرج در قانون سنجید. معیار واقعی آن است که شورا تا چه اندازه می‌تواند درباره نیازهای واقعی جامعه محلی تصمیم بگیرد، منابع لازم برای اجرای تصمیمات را در اختیار داشته باشد، بر مدیریت اجرایی اثر بگذارد و در برابر شهروندان پاسخ‌گو باشد. استقلال بدون پاسخ‌گویی ممکن است به پراکندگی و سوءمدیریت منجر شود و پاسخ‌گویی بدون اختیار نیز مسئولیتی صوری ایجاد می‌کند. ساختار مطلوب اداره محلی ساختاری است که اختیار، مسئولیت، منابع و نظارت را در یک رابطه متوازن قرار دهد. بر این اساس، تجربه تطبیقی ایران و عراق نشان می‌دهد که آینده حکمرانی محلی در هر دو کشور بیش از هر چیز به حرکت

از مفهوم صوری شورا به سوی نهادی وابسته است که صلاحیت آن روشن، منابع آن متناسب، نظارت بر آن قانونی و ارتباط آن با شهروندان مستمر و مؤثر باشد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Local governance constitutes one of the principal institutional mechanisms through which the relationship between state authority, administrative efficiency, and citizen participation is operationalized. The significance of city councils therefore extends beyond their formal status as elected bodies, because the effectiveness of local governance depends largely on the extent to which such councils possess legally recognized powers, sufficient administrative autonomy, and the capacity to influence decisions affecting local communities. Administrative decentralization is generally understood as the transfer or distribution of public responsibilities, decision-making authority, and administrative functions from central institutions to territorially organized local entities (Al-Jarf, 1978). This transfer, however, does not imply political separation or the erosion of national sovereignty; rather, it is intended to create a legally regulated balance between national unity and local self-administration (Qubaylat, 2010). Comparative studies of decentralization have shown that local institutions function effectively only when delegated responsibilities are accompanied by adequate financial resources, institutional capacity, and meaningful decision-making authority (Sujarwoto, 2017). Within this framework, Iran and Iraq provide two analytically valuable but structurally different models. Iran operates within a unitary and comparatively centralized administrative order in which local councils are constitutionally recognized but remain substantially constrained by national laws and central administrative supervision (Boochani et al., 2019). Iraq, by contrast, has developed a broader model of administrative decentralization under the 2005 Constitution, especially for governorates not incorporated into a region, where local institutions have historically enjoyed wider administrative and financial competences (Ala'Aldeen, 2020). The present study therefore examines the jurisdiction and limits of city and local councils in Iran and Iraq in order to determine how constitutional structure, ordinary legislation, administrative organization, and supervisory mechanisms shape the actual scope of local autonomy in the two systems.

The objective of this study is to provide a comparative legal analysis of the jurisdiction, powers, and institutional limitations of city and local councils in Iran and Iraq, with particular emphasis on regulatory, executive, financial, and supervisory competences. The study seeks to clarify why two neighboring legal systems that both formally recognize public participation in local administration have developed markedly different patterns of local authority. The research adopts a descriptive-analytical and comparative method and focuses on constitutional provisions, statutory rules, institutional arrangements, and the legal literature directly related to local councils and decentralization. In the Iranian context, the analysis is centered on the constitutional position of Islamic councils, the Law on the Organization, Duties, and Elections of Islamic Councils and the

Election of Mayors, and the relationship between elected councils, municipalities, and central administrative authorities. The constitutional status of councils in Iran gives them a recognized role in public administration, yet their powers remain closely tied to statutory authorization and to the broader principle that public authorities may exercise only those competences conferred by law (Mousazadeh, 2012). Studies of Iranian decentralization have repeatedly identified the absence of a sufficiently clear distinction between national and local affairs as a major source of institutional ambiguity (Karimifard, 2023). In the Iraqi context, the analysis focuses on the 2005 Constitution and the Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. 21 of 2008, which established a more extensive framework for decentralized administration (Al-Noor University, 2011). The comparative method is used not simply to identify formal differences in the number of powers assigned to councils, but to assess whether those powers can be exercised independently, whether local decisions are legally binding, how financial resources are allocated, and how central or federal authorities may supervise or restrict local action. Accordingly, broader historical discussions and unrelated examples of local government in third countries are excluded from the analysis.

The findings regarding Iran demonstrate a significant gap between the constitutional recognition of councils and the effective scope of their operational autonomy. The Constitution of the Islamic Republic of Iran recognizes councils as components of public decision-making and provides a constitutional foundation for participation in the administration of villages, cities, counties, and provinces. Nevertheless, the practical powers of city councils are defined largely through ordinary legislation and remain embedded within a highly centralized administrative framework. Iranian city councils possess important powers relating to the election and supervision of the mayor, approval and amendment of the municipal budget, examination of municipal revenues and expenditures, approval of certain local tariffs and charges, monitoring municipal assets and projects, and participation in urban development and service planning. The role of the council in appointing the mayor is particularly significant because it creates a direct institutional connection between the elected local body and the principal executive authority of the municipality (Saberi Tehrani & Yazdani Zazerani, 2022). At the same time, this authority does not place all public agencies operating within a city under council control, and numerous services remain administered by state organizations that are institutionally independent of the municipal council. The regulatory powers of Iranian councils are also limited. Councils may adopt local regulations within their statutory sphere, but they do not possess legislative authority comparable to Parliament, and their enactments must comply with superior laws and remain within expressly or implicitly authorized local matters (Rostami & Hosseini Pourardakani, 2020). This structure is further constrained by the lack of a comprehensive legal definition of “local affairs,” which often permits central institutions to retain jurisdiction in areas that directly affect urban governance (Ghasemyani et al., 2025). Financially, councils supervise municipal budgets and certain locally generated revenues, yet their autonomy is restricted by national fiscal rules, centrally determined frameworks for local taxation, and dependence on statutory revenue mechanisms. Consequently, the Iranian model provides elected councils with meaningful municipal responsibilities but comparatively limited authority over the broader system of local public administration (Etaat & Mousavi, 2010).

The Iraqi model, in contrast, has historically rested on a broader constitutional commitment to administrative decentralization, particularly with respect to governorates not incorporated into a region. The 2005 Iraqi Constitution established a federal order and recognized wide administrative and financial powers for such governorates, while Law No. 21 of 2008 provided the statutory structure through which these powers were to be exercised. Within this framework, local councils

were designed not merely as advisory institutions but as significant actors in provincial administration. Their powers included the adoption of local regulations and instructions, participation in the selection and supervision of senior provincial officials, oversight of executive performance, and involvement in local planning and financial administration. Iraqi legal scholarship has characterized these competences as substantially broader than those commonly associated with subordinate municipal bodies (Areej Talib, 2017). The regulatory competence of provincial councils, although sometimes described as local legislative power, remains legally subordinate to the Constitution and federal legislation and should therefore be understood as a form of territorially limited rule-making rather than sovereign legislation (Hatem, 2018). The supervisory role of Iraqi councils has also been comparatively stronger. In certain periods and under applicable statutory frameworks, councils possessed mechanisms of questioning, accountability, and removal in relation to senior local officials, thereby creating a more direct relationship between elected representation and executive authority (Kazem Jasim Kabashi, 2014). This model has, however, generated significant legal and institutional difficulties. Overlapping competences between federal ministries and provincial authorities, recurrent amendments to decentralization legislation, multiple supervisory bodies, and competing interpretations of constitutional provisions have weakened the stability of local governance (Fleet, 2019). Judicial intervention has consequently become important in defining the boundary between federal and local jurisdiction, and decisions of the Federal Supreme Court have affected the practical implementation of regional administrative decentralization (Hatem & Mohd Noor, 2017). Thus, Iraq demonstrates both the opportunities and the risks associated with a more extensive transfer of authority to local institutions.

The comparative analysis reveals that the central difference between the two systems lies not in the mere existence of elected councils but in the legal intensity of the powers attached to them. Iran represents a model in which councils enjoy constitutional legitimacy and substantial influence over municipal affairs, yet operate within a broader structure characterized by central administrative predominance. Iraq, particularly under the post-2005 decentralization framework, represents a model in which local institutions have historically received wider regulatory, executive, financial, and supervisory competences. In regulatory matters, Iranian councils remain confined to local by-laws and administrative regulations within the bounds of national legislation, whereas Iraqi provincial councils have exercised a more extensive norm-setting function under the decentralization framework (Al-Noor University, 2011). In executive relations, Iranian councils have direct authority over the selection and supervision of mayors but lack comparable authority over most state officials functioning within the city, whereas Iraqi councils have historically enjoyed broader influence over provincial executive leadership (Ali Abbas & Firas Korkis, 2019). Financially, both systems face dependence on higher levels of government, but the Iraqi constitutional framework more explicitly recognizes administrative and financial decentralization, while Iranian local finance remains more closely constrained by national rules and limited sustainable revenue sources (Boochani et al., 2019). In supervisory terms, Iranian councils primarily exercise oversight over municipalities, whereas Iraqi councils have possessed stronger mechanisms of political and administrative accountability over provincial authorities (Omar Jumaa & Alaa Obais, 2021). Nevertheless, greater authority does not automatically produce better governance. Comparative decentralization research indicates that unclear competence boundaries, weak administrative capacity, and inadequate coordination can transform extensive autonomy into institutional conflict rather than effective local government (Murthy & Mahin, 2015). For this reason, the Iranian challenge may be described primarily as

insufficient local autonomy, whereas the Iraqi challenge is more accurately understood as the need to regulate, coordinate, and stabilize a comparatively broader sphere of local authority.

In conclusion, the comparative examination of Iran and Iraq demonstrates that effective local governance depends less on the formal existence of councils than on the coherence of the legal relationship between jurisdiction, resources, responsibility, and supervision. In Iran, the principal weakness lies in the discrepancy between the constitutional importance attributed to councils and the comparatively restricted scope of their practical authority. Strengthening local governance therefore requires a clearer legal distinction between national and local matters, a more coherent allocation of functions among councils, municipalities, and state agencies, broader but carefully defined regulatory powers, and more sustainable local financial resources. Central supervision should primarily ensure legality rather than substitute the policy preferences of national authorities for those of elected local institutions. In Iraq, by contrast, the principal challenge is not simply to expand local authority, but to stabilize and clarify the exercise of already extensive decentralized powers. The boundaries between federal and local jurisdiction must be defined more precisely, mechanisms for resolving institutional conflicts should be strengthened, and local administrative capacity must be developed so that legal competences can be translated into effective governance. The comparison therefore suggests that neither excessive centralization nor unstructured decentralization provides an adequate model. A viable system of local government requires a calibrated distribution of authority in which elected councils possess genuine decision-making capacity while remaining subject to legality, transparency, financial accountability, and judicial review. The broader implication is that local autonomy should be assessed not by the numerical quantity of statutory powers, but by whether councils can identify local needs, adopt enforceable decisions, access adequate resources, supervise executive implementation, and remain directly answerable to the communities they represent.

References

Aghaei Touq, M. (2008). Administrative Decentralization in Iran: A Critical Look at Councils in Iran. *Majles and Research*, *14*(56), 125-144.

Al-Jarf, T. (1978). *Administrative Law*. Dar al-Nahda al-Arabiyya.

Al-Mubayyid, A. M., & Al-Sayyid, M. M. (2002). *Local Government Administration*. Al-Dar al-Handasiyya lil-Tiba'a wa al-Nashr.

Al-Noor University, F. (2011). *Commentary on the Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. 21 of 2008* (2 ed.). Dar al-Kutub wa al-Watha'iq.

Al-Qaisi, H. M. (2008). *Foundations of Administrative Law*. Dar al-Sanhuri.

Ala'Aldeen, A. H. (2020). *Decentralisation in Iraq: Process, Progress and a New Tailor-Made Model.*

Ali Abbas, O., & Firas Korkis, A. (2019). Patterns of Interactive Relations between the Federal Authority and the Councils of Governorates Not Incorporated into a Region. *Journal of Political Science*(57), 221-264.

Alsamee, E. M. B. (2018). *Distribution of Powers between Federal Government and Local Governments: A Critical Analysis of the Iraqi Constitution 2005*

Areej Talib, K. (2017). Powers of Local Authorities in Iraqi Legislation. *Anbar University Journal of Legal and Political Sciences*, *7*(3), 152.

Boochani, M. H., Nazari, E., & Delnavaz, N. (2019). Institutional-Legal Analysis of the Devolution to Local Management in Iran. *Research Political Geography*, *3*(1), 1-25.

Etaat, J., & Mousavi, S. A. (2010). Local Government and Decentralization in Iran: Obstacles and Prospects. *Iranian Journal of Public Administration*, *2*(4), 45-68.

Fleet, M. (2019). *Decentralization and Its Discontents in Iraq*.

Ghasemyani, S., Mojtehedi, M. R., Mazhari, M., & Malkuti Hashjinmalakooti, S. H. (2025). Legal Challenges of Local Decentralization in Iran. *Public Law Research Quarterly*, *27*(88), 85-118. https://doi.org/10.22054/qjpl.2024.79090.2986

Haider, A.-F. (2011). Application of the Decentralized System in the Administration of Local Governments: Iraq as a Model. *Al-Multaqa Journal*(11).

Hashemi, S. M. (2003). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran* (2 ed.). Mizan.

Hatem, F. A. (2018). *Authorities of the Governorates under the Regional Administrative Decentralization in Iraq*
Hatem, F. A., & Mohd Noor, N. F. (2017). The Impact of Decisions of the Federal Supreme Court on the Implementation of Regional Administrative Decentralization in Iraq. *International Research Journal of Commerce and Law*, *4*(7), 32-56.
Jalali, M. (2015). General Guiding Principles of Decentralization in French Law and a Comparison with Iranian Law. *Public Law Research Quarterly*, *17*(47), 87.
Karimifard, H. (2023). Explaining the Institutional Framework for Decentralization and the Success of Local Councils in Iran. *Public Law Research Quarterly*.
Kazem Jasim Kabashi, A.-A. (2014). The Supervisory Jurisdiction of Local Governments. *Journal of Al-Rafidain University College for Sciences*(34), 65.
Mingus, M. S. (2012). Constitutional Impediments to Decentralization in Developing Countries. *Duke Journal of Comparative & International Law*, *22*(1), 57-94.
Mirzad Kouhshahi, N. (2014). The Relationship between the Central Government and Local Councils in Iran. *Administrative Law Quarterly*, *2*(6), 3.
Mousazadeh, E. (2012). *Administrative Law* (1 ed.). Dadgostar.
Muluk, M. R. K. (2021). Systematic Literature Review on Asymmetric Decentralization. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, *28*(2).
Murthy, K. R., & Mahin, M. (2015). Decentralization and Local Governance: Theory and Practice. *International Journal of Social Science and Humanities Research*, *3*(2), 144-152.
Nasr, A. (2010). *Councils and Sustainable Development, together with the Law on the Establishment of Islamic City and Village Councils with the Latest Amendments*.
Omar Jumaa, I., & Alaa Obais, R. (2021). Obstacles to Oversight of Local Administrative Units and Requirements for Balancing It in Iraq after 2003. *Midad al-Adab*, *11*(23), 536-563.
Qubaylat, H. S. (2010). *Principles of Local Administration* (1 ed.). Dar Wael.
Rostami, V., & Hosseini Pourardakani, S. M. (2020). Requirements of Local Regulation. *Public Law Knowledge*, *9*(30), 75-94. https://sid.ir/paper/377707/fa
Saberi Tehrani, H., & Yazdani Zazerani, M. (2022). The Legal Status of Islamic City and Village Councils and Their Role in Local Government and State Decentralization in Iran after the Islamic Revolution. *Islamic Revolution Approach*, *16*(59), 337-362.
Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *20*(4), 609-632.
Sujarwoto. (2017). Why Decentralization Works and Does Not Work? A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Studies*, *1*(3), 1-10.
Treisman, D. (2002). *Decentralization and the Quality of Government*.