

# نظام شورایی و شوراهای عالی در نظام حکمرانی

محمد عبدالحسین زاده | دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، اندیشکده حکمرانی شریف

**چکیده:** نظام شورایی و شوراهای عالی، یکی از ارکان مهم نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران هستند. شکل‌گیری و گسترش این نهادها در نظام حکمرانی کشور در بعضی زمینه‌ها چالش و آسیب‌های جدی را به وجود آورده است؛ بنابراین یکی از فعالیت‌های مهمی که باید انجام شود، تحلیل و بررسی جایگاه این نهادها است. هدف این پژوهش، مفهوم‌شناسی و تحلیل جایگاه نظام‌های شورایی در نظام حکمرانی کشور است. برای تحقق این هدف، ابتدا مفهوم‌شناسی مختصری از شوراهای عالی و نظام‌های شورایی انجام می‌شود. در گام بعد، جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری کشور تشریح می‌شود و در گام سوم، پس از آسیب‌شناسی از وضعیت شوراهای عالی، راه کارهای اصلاح نظام شورایی و توصیه‌های سیاستی برای بهبود آن در نظام حکمرانی کشور ارائه می‌شود. این پژوهش از منظر روش‌شناسی، پژوهشی مروری است که با مرور کامل و جامع موضوع شوراهای عالی، توصیه‌های سیاستی کلان‌ناظر به اصلاح نظام شورایی در کشور ارائه می‌دهد. همچنین آسیب‌شناسی نهادهای شورایی در چهار بخش حقوقی، مدیریتی، ساختاری و محتوایی ارائه و در پایان، هفت توصیه سیاستی به منظور اصلاح نظام‌های شورایی ارائه می‌شود.<sup>۱</sup>

**کلمات کلیدی:** نظام شورایی، شورای عالی، شورای اداری، نظام تصمیم‌گیری، نظام حکمرانی، بازطراحی دولت

## مقدمه

باعث شکل‌گیری وضعیت نه‌چندان قابل قبول در توزیع و ثبات این نهادها در ساختار دولت شده است؛ بنابراین اصلاح نظام تصمیم‌گیری شورایی، نیازمند توجه به اصلاح ساختار شوراهای عالی، فرآیند اتخاذ تصمیم‌گیری، وظایف و اختیارات و وضعیت اعضای شوراهای است. در نظام جمهوری اسلامی در خصوص تاسیس شوراهای عالی<sup>۲</sup> گفته می‌شود شوراهای در نظام سیاسی جمهوری اسلامی، ابزار تحقق حاکمیت مردمی در کنار حاکمیت خداوند هستند؛ یعنی از طریق شوراهای، حاکمیت مردمی در جامعه و همچنین مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اداره امور کشور تحقق می‌یابد. ابهامات و سوالات زیادی در خصوص جایگاه شوراهای عالی در نظام حکمرانی وجود دارد. برای مثال برخی از این سوالات عبارت‌اند از: تفاوت شوراهای عالی که روسای قوا ریاست آن را بر عهده دارند با دیگر شوراهای عالی چیست؟ آیا مصوبات شوراهای عالی فراتر از قانون اساسی، قانون و مصوبات مجلس و هیات دولت است؟ ضمانت اجرایی و ساز و کارهای پیاده‌سازی مصوبات شوراهای عالی چیست؟ ترکیب، تعداد شوراهای، نحوه تعامل و ارتباط آنها با یکدیگر چگونه

شوراهای عالی از بازیگران و نقش‌آفرینان مهم در عرصه حکمرانی و نظام تصمیم‌گیری کشور هستند. شوراهای عالی به نوعی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی هستند که در ساختار دولت‌های مدرن و دموکراتیک امری مقبول است (صبحی، ۱۳۸۵). مسئولیت و ریاست بعضی از شوراهای عالی در سطح کلان کشور بر عهده روسای قواست و برخی دیگر از شوراهای عالی، وزرا و معاونان در قوه‌های مختلف راهبری آنها را بر عهده دارند. هدف اساسی و مهم تشکیل شوراهای در اکثر کشورها، ورود خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی در عرصه‌های مختلف بوده است.

نهادهای شورایی، نهادهایی هستند که تصمیم‌ها و سیاست‌های آنها بر اساس فرآیند گروهی صورت می‌گیرد و بیشتر آنها ماهیت تقنینی، نظارتی و هماهنگی دارند (رستم‌لو و همکاران، ۱۳۹۷). نفس وجود نهادهای شورایی، نمایان‌گر اهمیت و جایگاه رویکرد تصمیم‌گیری مشارکتی در اتخاذ سیاست‌ها و تصمیمات سیاستی است؛ نبود برنامه‌ریزی دقیق و هدایت این امر در نظام حکمرانی کشور

و همچنین برخی از نهادهای شورایی بخشی و جزئی مانند شورای عالی اقیانوس شناسی، شورای عالی نقشه برداری، شورای عالی خرما و... این گستره و تنوع شوراهای عالی در کشور بدون برنامه ریزی مدون و معین منجر به بروز آسیب های کلان و خرد در نظام حکمرانی و تصمیم گیری کشور شده است. همچنین این شوراهای بخش قابل توجهی از بودجه عمومی کشور را به خود اختصاص داده اند و این امر نیز ضرورت بررسی دقیق و علمی کارکردها و جایگاه این شوراهارا بیش از پیش مهم می کند.

### مرور پیشینه

در این بخش، نگاه کلان و کلی به منظور آشنایی با موضوع پژوهش یعنی شوراهای عالی و مفهوم شناسی نهادهای شورایی و شوراهای عالی و کارکردهای آنها در نظام تصمیم گیری به صورت خلاصه ارائه می شود.

### مفهوم شناسی نهادهای شورایی و شوراهای عالی

نهادهای شورایی و شوراهای عالی، مفهومی هستند که سنخیت مشابهی با وجود نهادهای تصمیم گیری جمعی در ساختار دولت ها، طبقات تصمیم گیر، جمعیت های سیاست گذاری عمومی و شوراهای اداری دارند (وحید، ۱۳۸۵). شورا نهادی است که عنصر اجتماع از اساسی ترین مولفه های آن است و با کارکردهای ترکیبی قانون گذاری، نظارتی و مشورتی، هم در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم و هم در مرحله بعد از آن موضوعیت پیدا می کند (اصلائی و سهراب لو، ۱۳۹۴). شوراهای دولتی<sup>۳</sup> در بسیاری از کشورهای دنیا وجود دارند. به عنوان مثال، در برخی از کشورها مانند هلند، شورای دولتی در زمینه های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، درباره لوایح دولت پیش از ارسال به مجلس مشاوره می دهد. اغلب تصمیم های این شوراهای ضمانت اجرایی دارد و قانونی است و در بعضی موارد، تنها نظر مشورتی ارائه می دهند و پذیرش و یارد آن بستگی به مقام یا سازمان مسئول دارد (گرچی اندریانی و ابوالحسنی، ۱۳۹۵).

یکی از نکات مهم در خصوص نهادهای شورایی و شوراهای عالی به طور خاص، مشخص شدن نقش و جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم گیری و همچنین جایگاه مصوبات آن در میان اسناد قانونی و مقررات کشور است (همتی، ۱۳۸۴). بر اساس اسناد بالادستی، شوراهای دارای شخصیت حقوقی مستقل و عهده دار خدمات عمومی هستند. بر اساس ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، شوراهای

باید مدیریت شوند؟ تداخل کاری برخی از شوراهای و اینکه منجر به هم پوشانی وظایف شوراهای در سطح کشور می شود چگونه قابل توجه است؟ برنامه ریزی و روش ادغام و انحلال شوراهای عالی چگونه باید باشد؟ اصلی ترین و ابتدایی ترین بحث در خصوص شوراهای عالی این است که فلسفه وجودی شوراهای عالی در کشور چیست؟ آیا تعریف دقیق از مفهوم شوراهای عالی و حدود وظایف و اختیارات آنها در نهادها و اسناد بالادستی شده است؟

نکته مهمی که در موضوع نظام های شورایی به صورت عام و شوراهای عالی به صورت خاص وجود دارد نبود زیر ساخت حقوقی کامل و جامع در خصوص نظام شورایی و شوراهای عالی است (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹، ص ۷۳). به غیر از قانون اساسی، در دیگر اسناد قانونی مانند قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و... به طور خاص مسئله شوراهای مورد توجه قرار نگرفته است و مفهوم انواع شوراهای و حدود وظایف و ماموریت های آنها به صورت شفاف مشخص نشده است؛ بنابراین باید اذعان داشت مهم ترین آسیبی که در خصوص شوراهای عالی وجود دارد این است که در حقوق ایران هیچ تمایز خاص و دقیقی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد. نظام های شورایی علاوه بر اینکه دارای ابهام تعریف علمی و ابهام قانونی هستند در عرصه عمل نیز باعث چالش آفرینی و مشکلات زیادی شده اند که برخی از مهم ترین آنها عبارت اند از:

- نبود فرصت تشکیل جلسات و یا رسیدگی به امور مبتنی بر کارشناسی های دقیق
- تداخل حوزه های کاری شوراهای و ناهماهنگی در اجرای مصوبات شوراهای
- هزینه های مادی و معنوی مدیریت ستادها و دبیرخانه های شوراهای عالی
- تداخل قانون گذاری شوراهای با حوزه کاری قوه مقننه
- عدم طراحی ساز و کار پاسخگویی شوراهای عالی نسبت به تصمیمات خود

بیش از هشتاد شورا و نهاد شورایی در کشور وجود دارد. از نهادهای عالی شورایی مانند شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... تا نهادهای شورایی میانی مانند شورای عالی اداری، شورای عالی کار، شورای عالی انرژی، شورای عالی پول و اعتبار و...

در تعریف نهادهای شورایی و تعریف شوراهای عالی باید گفته شود که در اسناد قانونی به طور مشخص فراگیر، تعریف مورد اجماع و قابل قبولی از شوراهای عالی ارائه نشده است. به صورت کلی می توان بیان داشت نهادهای شورایی و شوراهای عالی عبارت اند از: شوراهایی که در سطح ملی عهده دار انجام وظایفی نظیر تدوین سیاست، هماهنگی، اجرا، پیگیری، نظارت، بازرسی، مطالعه و مشاوره هستند.

کارکردهای شوراهای عالی در نظام تصمیم گیری کشور شوراهای دولت و نظام تصمیم گیری نقش آفرینی می کنند. برخی از مهم ترین نقش های این نهادها در نظام تصمیم گیری عبارت اند از:

- شورا به عنوان نماینده، تصمیم گیر و مسئول منافع یک قشر خاصی از جامعه است
- تلاش برای ایجاد هماهنگی در ارائه خدمات عمومی به جامعه
- تلاش برای تحقق یکپارچگی در تصمیم گیری و اجرای تصمیم ها

نهادهای شورایی از قبیل شوراهای گروه ها، ستادها، کمیته ها، کارگروه ها و ... در کشور وجود دارند که تعداد آنها به بیش از صد نهاد می رسد. با این توصیف، یکی از کشمکشگران مهم در نظام حکمرانی کشور، نهادهای شورایی هستند که لازم و ضروری است مورد بررسی قرار گیرند و کارآمدی آنها در تحقق اهداف نظام حکمرانی مورد تحلیل

می توان موسسه دولتی قلمداد نمود؛ هر چند که ماهیت و کارکرد آنها همان ماهیت و کارکرد مؤسسات دولتی مقرر در قوانین مربوطه نباشد و بیشتر با مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی همخوانی داشته باشد (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲). به منظور ارائه تعریف شورا، ابتدا مفهوم شورا در فقه و در نظام حقوقی کشور بررسی می شود.

۱. مفهوم شورا در فقه: مفهوم شورا در منابع فقهی محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می کند.

۲. مفهوم شورا در نظام حقوقی: مفهوم شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، در مواردی مانند شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... تبلور می یابد که آراء مصوبات این شوراها، الزام آور و لازم الاجرا است و غالب این شوراها به عنوان نهادهای قانون گذار و تصمیم گیرنده محسوب می شوند (گرچی از ندریانی و ابوالحسنی، ۱۳۹۵).

یکی دیگر از نکاتی که در خصوص تعریف نهادهای شورایی باید مورد توجه قرار گیرد، اصطلاحات مشابه است که لفظ شورا در آنها نیست، ولی ماهیت آنها از نظر کارکردی و اجرایی، شباهت زیاد با شوراهای عالی دارد. در جدول ۱ به صورت خلاصه برخی از اصطلاحات مرتبط با نظام شورایی تشریح شده است.

#### جدول ۱. اصطلاح شناسی و واژه شناسی نهادهای شورایی در کشور

<p><b>شورا:</b> اصطلاح شورا بسیار رایج است، ولی چنانکه بیان شد چه از لحاظ حقوقی و چه از لحاظ نظری و دانشگاهی، تعریف جامع و کاملی از آن ارائه نشده است. انواع و اقسام شورا وجود دارد مانند شورای عالی، شورای هماهنگی، شورای نظارت، شورای موقت، شورای مشترک، شورای سرپرستی، شورای سیاست گذاری، شورای برنامه ریزی، شورای مشورتی و ...</p>
<p><b>کمیسیون:</b> کمیسیون شامل گروهی با مسئولیت مطالعه موضوع خاص یا تنظیم کاری مشخص است. کمیسیون شبیه شورا است، ولی دارای دامنه اعمال قدرت و حدود موضوعی محدودتری است. برخی از کمیسیونها مستقل و برخی وابسته هستند و از ارکان فرعی شوراها می باشند مانند کمیسیونهای وابسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی. کمیسیونها نیز انواع مختلفی دارند مانند کمیسیونهای هماهنگی، نظارت، فنی و تخصصی، مشورتی، تحقیق و بررسی، قضایی و ...</p>
<p><b>هیات:</b> با کارکردهای مختلف نظارتی، تقنینی و غالباً با محتوای شبه قضایی در نظام اداری ایران رواج پیدا کرده است که در راس آنها هیات وزیران قرار دارد. هیاتها نیز انواع مختلفی مانند هیاتهای فنی، اجرایی، با ماهیت شبه قضایی، نظارتی و ... دارند.</p>
<p><b>کمیته:</b> شامل اجتماع محدودی از افراد متمرکز بر یک مأموریت خاص است و در مقایسه با شوراها و کمیسیونها محدودتر و مشخصتر هستند. کمیتهها معمولاً با زوی مشورتی و تخصصی یک ارگان، شورا یا نهاد اجرایی هستند مانند کمیتههای فرعی و نه گانه کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی. کمیتهها نیز انواع مختلفی مانند کمیتههای نظارتی، هماهنگی، اجرایی و ... دارند.</p>
<p><b>ستاد:</b> ناظر به اجتماعی از اشخاص حقیقی و حقوقی است که جهت هماهنگی و تصمیم گیری جمعی در یک امر عمومی یا تخصصی، تکنیکی و فنی تشکیل می شود. اغلب ستادها موقت و ناظر به بازه زمانی مشخص هستند. ستادها نیز انواع مختلفی مانند ستادهای مشورتی، هماهنگی، اجرایی و ... دارند. ستادها بیشتر در سطح کلان و سیاست گذاری و یا در سطوح اجرایی و عملیاتی هستند.</p>
<p><b>کارگروه:</b> اجتماعی از افراد است که به منظور رسیدن به تصمیم مناسب امر مشترکی را میان خود تقسیم می کنند. رواج تشکیل کارگروهها به ویژه در حوزه های چند بخشی در ساختار اداری دولت بوده است. کارگروهها بیشتر با هدف ایفای نقش به عنوان بازوی مشورتی و اجرایی تخصصی و یا مستقل برای شوراها و کمیسیونها شکل گرفته اند.</p>

در ادبیات علمی نیز برای شوراهای عالی کارکردهای مختلفی در نظر گرفته شده است و تشکیل نهادهای شورایی در نظام حکمرانی با کارکردهای متنوع و متفاوتی صورت گرفته است. برای مثال، در آمریکا شورای هماهنگی دولت<sup>۴</sup> برای ایجاد هماهنگی بین نهادها و سازمان‌های مختلف ایجاد شده است. در شورای هماهنگی، نمایندگانی از سطوح مختلف دولت (فدرال، ایالتی، محلی یا قبیله‌ای) عضویت دارند که نمایندگی از سطح خود را انجام می‌دهند. این شورا وظیفه هماهنگی استراتژی‌ها، سیاست‌ها و فعالیت‌ها را بر عهده دارد. همچنین وظیفه هماهنگی بین سازمانی و بین نهادی را نیز بر عهده دارد. برخی از کارکردهای اصلی شوراهای هماهنگی عبارت‌اند از:

□ برقراری ارتباط راهبردی و هماهنگی میان سطوح مختلف

دولت

□ تلاش برای مشارکت دادن سطوح مختلف در ایجاد، اجرا،

به‌روزرسانی و بازنگری در طرح‌ها و سیاست‌های کلان

□ ایجاد هماهنگی میان سطوح مختلف دولت در زمینه حل

مسائل بین‌بخشی

□ هماهنگی و حمایت از تلاش‌های بخش‌های مختلف در

برنامه‌ریزی و اجرای مأموریت‌های اساسی و مهم<sup>۵</sup>

برای مثال، در کشور فرانسه، شورای اقتصادی، اجتماعی و

زیست‌محیطی کارکرد مشورتی دارد. این شورا از جمله نهادهای

مشورتی در نظام سیاست‌گذاری فرانسه است که نظر مشورتی آن در

سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی و مسائل اصناف موثر می‌باشد.

وظیفه اصلی این نهاد، ارائه توصیه به مقام‌های اجرایی و مشارکت

در تدوین لوایح و طرح‌ها در مجلس با موضوعات مرتبط است

(مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹). در جدول ۲ به‌طور خلاصه برخی از

شوراهای عالی کشور و کارکردهای آنها آمده است.

به‌طور خلاصه در قالب نکات کلی می‌توان بیان کرد بحث

کارکردهای شوراهای عالی، بحث مهمی است و باید در دستور

کار قرار گیرد. نکته اول این است که باید کارکردهای شوراهای عالی

به‌صورت شفاف در اساسنامه آنها تصریح شود. نکته دوم، باید رصد

شوراهای عالی بر اساس کارکردهای مصرح در اساسنامه آنها انجام

شود. بسیاری از شوراهای عالی اگر مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرند

واقع شوند. همان‌گونه که بیان شد، مرجع تأسیس نهادهای شورایی در کشور می‌تواند قانون اساسی (شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و...)، فرامین رهبری (شورای عالی فضای مجازی، شورای هماهنگی اقتصادی و...)، قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی (شورای عالی اشتغال، شورای عالی انرژی و...)، مصوبات هیات وزیران یا دستگاه‌ها و وزارتت معین (شورای عالی مناطق آزاد)، تصمیمات قضایی (شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه) و شوراهای فراقوه‌ای (شورای عالی زیست‌فناوری تشکیل شده توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی) باشند. در ادامه، شوراهای عالی مهم و اساسی کشور که در سطح کلان (به‌ریاست روسای قوا) و در سطح بخشی و وزارتخانه‌ای (به‌ریاست وزرا یا معاونان رئیس‌جمهور) فعالیت دارند معرفی می‌شوند.

برای شوراهای عالی کارکردهای مختلفی، از جمله کارکردهای

تقنینی، سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارتی، مشورتی، اجرایی و...

می‌توان متصور شد که متأسفانه در اسناد حقوقی و حتی مطالعات

حقوقی به‌طور خاص به آن توجه نشده است (اصلائی و سهراب‌لو،

۱۳۹۶). در خصوص کارکردهای شوراهای عالی این‌گونه نیست

که یک شورا به‌طور خاص کارکرد سیاست‌گذاری و یک شورا به‌طور

خاص کارکرد اجرایی داشته باشد؛ برای مثال گفته‌شود کارکرد شورای

عالی امنیت ملی تنها وضع سیاست‌های کلان است، بلکه گاهی

اوقات به تصمیم‌های موردی و اجرایی که مرتبط با جنبه‌های امنیتی

و دفاعی است نیز می‌پردازد (نورایی، ۱۳۹۲). رستم‌لو و همکاران

عوامل پیش‌برنده و بهبود کارکردهای خط‌مشی‌گذاری شورایی را در

سه دسته به شرح ادامه طبقه‌بندی نموده‌اند.

□ عوامل محتوایی: اهداف عینی و ملموس، ثبات در الگوها و

مبانی نظری، تعادل بین ابعاد چهارگانه عقلانیت، درک مشترک

نسبت به مسئله

□ عوامل فرآیندی: فرآیند کامل و شفاف، رهبری مشترک،

خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد، ایجاد ساز و کارهایی

مناسب برای مشروعیت بخشی

□ عوامل فردی: دوری از تعصب‌های درون‌گروهی، نگرش

سیستمی، صلاحیت و شایستگی اعضا، دوری از تعصب‌های

دستگاهی (رستم‌لو و همکاران، ۱۳۹۸).



یکی از نکات مهم در خصوص شوراهای عالی، فرآیند تصمیم‌گیری در آنها است. شوراهای عالی همان‌گونه که بیان شد به منظور تحقق تصمیم‌گیری مشارکتی تشکیل شده‌اند؛ ولی در عمل برخی از آسیب‌ها مانند کندی تصمیمات، لابی‌گری و چانه‌زنی، تعارض منافع، تصمیمات حزبی و قبیله‌ای و... را دارا می‌باشند.<sup>۶</sup> در ادامه برخی از مهم‌ترین آسیب‌های شوراهای عالی به صورت مختصر تبیین و دسته‌بندی از این آسیب‌ها ارائه خواهد شد. متأسفانه برای شوراهای عالی تعریف صحیح و یکسانی، چه از نظر قانونی و اجرایی و چه از نظر سازمانی، وجود ندارد. نتیجه‌ای که نبود تعریف دقیق، منطقی و قانونی از جایگاه و وظایف شوراهای عالی در پی دارد، این است که نه فرد یادستگاه مشخصی پاسخ‌گوی تصمیمات شورای عالی به نمایندگان مردم در مجلس می‌شود و نه مجلس به عنوان قوه‌ی نظارتی نظام، امکان مطالبه از شوراهای عالی را دارد. نکته دیگری که لازم است به آن اشاره شود این است که مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراها دارند و این امر خود باعث گسترده‌تر و پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی می‌شود. شفاف نبودن دقیق مرز حقوقی واژه‌های مذکور نیز خود مزید بر پیچیدگی و آشفتگی ساختار و چینش نظام‌های شورایی می‌شود.

نکته مهم دیگر، ابهامات اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی است. متأسفانه تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و... ایجاد شده‌اند؛ همچنین نقشه کلان شوراهای عالی به همراه کارکردها و نقش‌های آنها به صورت نظام مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراهای زیادی با کارکردهای موازی و هم‌پوشانی مأموریتی وجود داشته باشند. به طور خلاصه می‌توان آسیب‌های ناظر به نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور را به صورت زیر در چهار دسته آسیب‌های حقوقی، آسیب‌های مدیریتی، آسیب‌های ساختاری و آسیب‌های محتوایی طبقه‌بندی کرد که در جدول ۳ ارائه شده است.

مشخص می‌شود که از کارکردهای اصلی خود فاصله گرفته‌اند و کارکردهای فرعی که جزو مأموریت آنها نبوده را پیگیری کرده‌اند. نکته سوم اینکه در تعیین کارکردهای شوراهای عالی باید نظام مند عمل شود و کارکردهای غیر متجانس را به شوراها تحمیل نکرد. نکته چهارم نیز این است که انتخاب اعضا، دبیرخانه، ساختار سازمانی و... برای شوراهای عالی باید بر اساس کارکردهای آنها باشد. به عنوان مثال، اگر شورایی با کارکرد نظارت بر فرآیند عملیاتی رادر نظر داریم باید اعضای اکثریت شامل مدیران عملیاتی و میانی باشند، نه اینکه سیاست‌گذاران و مسئولان سیاسی به دنبال ایجاد هماهنگی در بخش عملیاتی باشند.

### روش پژوهش

پژوهش حاضر، مطالعه‌ای مروری و از نوع کیفی است. در این پژوهش، با مطالعه اسناد و آثار علمی داخلی و خارجی که مرتبط با شوراهای عالی و نظام‌های شورایی بود، آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور شناسایی شدند. در گام بعدی تلاش شد طبقه‌بندی از آسیب‌ها و چالش‌های شناسایی شده ارائه شود. طبقه‌بندی انجام شده در گروه کانونی متشکل از متخصصان حوزه نظام اداری کشور مورد اصلاح قرار گرفت. در پایان بر اساس جمع‌بندی، ارائه راه‌کارهای سیاستی به منظور اصلاح وضعیت نظام‌های شورایی ارائه شد.

### تحلیل یافته‌ها

در این بخش، تحلیل یافته‌های پژوهش، در دو قسمت آسیب‌شناسی شوراهای عالی و همچنین آسیب‌شناسی اصلاح شوراهای عالی ارائه می‌شود.

#### آسیب‌شناسی شوراهای عالی و نظام‌های شورایی

در این پژوهش، فرآیند شناسایی آسیب‌های نظام شورایی در سه مرحله انجام شد. ابتدا متون و اسناد علمی و سیاستی این حوزه تحلیل شد. در گام بعدی با تحلیل مصاحبه‌های مکتوب و حضوری از افراد متخصص و خبره نظام اداری کشور، شماری دیگر از آسیب‌ها و چالش‌های این حوزه شناسایی شدند. در گام آخر نیز با برگزاری جلسه گروه کانونی در کارگروه نظام اداری اندیشکده حکمرانی شریف، دسته‌بندی و طبقه‌بندی آسیب‌های این حوزه صورت گرفت که در ادامه شرح آن ارائه می‌شود.



جدول ۲. شوراهای عالی کشور و کارکردهای آنها

سال	کارکردهای اصلی	مرجع تاسیس	مستندات قانونی	ریاست	نام شورا
۱۳۶۸	سیاست‌گذاری امنیت ملی تصمیم‌گیری‌های کلان	قانون اساسی	اصل ۱۷۶ قانون اساسی	رئیس‌جمهور	شورای عالی امنیت ملی
۱۳۶۳	سیاست‌گذاری فرهنگی سیاست‌گذاری آموزشی سیاست‌گذاری قرآنی	فرمان حضرت امام (ره)	فرمان حضرت امام (ره) سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۳	رئیس‌جمهور	شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۳۹۰	سیاست‌گذاری فضای مجازی تنظیم‌گری فضای مجازی	مقام معظم رهبری	فرمان مقام معظم رهبری سال ۱۳۹۰	رئیس‌جمهور	شورای عالی فضای مجازی
۱۳۹۷	سیاست‌گذاری اقتصادی تصمیم‌گیری‌های کلان ملی هماهنگی سه قوه	مقام معظم رهبری	فرمان مقام معظم رهبری سال ۱۳۹۷	رئیس‌جمهور	شورای عالی هماهنگی اقتصادی
۱۳۷۹	تنظیم‌گری حوزه آب هماهنگی میان بازیگران	مجلس	قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	رئیس‌جمهور	شورای عالی آب
۱۳۷۹	سیاست‌گذاری نظام اداری تنظیم‌گری نظام اداری هماهنگی و یکپارچگی	مجلس	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	رئیس‌جمهور	شورای عالی اداری
۱۳۷۱	سیاست‌گذاری حوزه استاندارد	مجلس	قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران	رئیس‌جمهور	شورای عالی استاندارد
۱۳۷۷	سیاست‌گذاری حوزه اشتغال هماهنگی میان دستگاه‌ها	مجلس	قانون تشکیل شورای عالی اشتغال	رئیس‌جمهور	شورای عالی اشتغال
۱۳۸۳	سیاست‌گذاری رفاهی تنظیم‌گری رفاهی هماهنگی امور رفاهی	مجلس	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی	رئیس‌جمهور	شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی
۱۳۸۹	سیاست‌گذاری حوزه سلامت و امنیت غذایی	مجلس	قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	رئیس‌جمهور	شورای عالی سلامت و امنیت غذایی
۱۳۹۲	تنظیم‌گری مناطق آزاد هماهنگی و تصمیم‌سازی	هیات وزیران	مصوب هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۳ بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور و به استناد اصول یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی	رئیس‌جمهور	شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی
۱۳۸۴	سیاست‌گذاری بازار سرمایه تنظیم‌گری بازار سرمایه	مجلس	قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران	وزیر اقتصاد	شورای عالی بورس
۱۳۳۹	سیاست‌گذاری پولی هماهنگی پولی	مجلس	قانون بانکی و پولی کشور	رئیس بانک مرکزی	شورای پول و اعتبار
۱۳۶۹	سیاست‌گذاری کار تنظیم‌گری کار هماهنگی میان کارگران و کارفرماها	مجلس	قانون کار	وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی	شورای عالی کار

## اصلاح شوراهای عالی در کشور

چنانکه بیان شد تشکیل شوراهای عالی در نظام حکمرانی با کارکردهای نامناسب و آسیب‌هایی همراه بوده است که ناگزیر دولت‌ها را به سمت اصلاح نظام‌های شورای عالی سوق داده است. اصلاح شوراهای عالی یکی از دغدغه‌های دولت مردان بوده است. یکی از اقدامات اساسی و مهم، همان‌طور که بیان شد، بحث اصلاح ساختار نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور به منظور بهبود نظام حکمرانی کشور است. در این میان، تغییر و تجمیع شوراهای عالی یکی از راه‌کارهای پیشنهادی است. اهداف تغییر و تجمیع شوراها به منظور اصلاح نظام حکمرانی عبارت‌اند از:

- بهبود کارایی و اثربخشی شوراها
- کاهش هزینه دولت

- اصلاح نظام تصمیم‌گیری در راستای تحرک و اثربخشی بیشتر
  - تقویت نقش هدایتی و تنظیمی دولت
  - کاهش موازی‌کاری و تعارض‌ها
  - تمرکز شوراها بر وظایف و مأموریت‌های پیش‌بینی شده
- یکی از راه‌کارهای مهم برای ساماندهی شوراهای عالی، بحث تغییر در ترکیب شوراهای عالی در کشور و همچنین برخی از شوراهای موازی و با کارکرد یکسان است (ناظمی، ۱۳۸۷). در سال ۱۳۸۶ طی اقدامی توسط شورای عالی اداری، بحث ادغام و حذف برخی از شوراهای عالی در دستور کار قرار گرفت که در ادامه به صورت مختصر تشریح می‌شود. در راستای اجرای ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۸ طرحی را تصویب نمود که بر اساس آن، ۲۸ شورای عالی کشور در چهار شورا و کمیسیون ادغام شوند. اهداف

## جدول ۳. طبقه‌بندی آسیب‌ها و چالش‌های نظام‌های شورایی در کشور

ابعاد	آسیب‌ها
حقوقی	عدم ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها
	ابهام قانونی در خصوص کارکردهای حقوقی شوراها
	عدم توجه دولت‌ها به مصوبات شوراهای عالی (خصوصاً شوراهای عالی فراقوه‌ای)
	توجه نداشتن تشکیل برخی شوراها
مدیریتی	تورم قوانین و مقررات و سردرگمی مسئولان اجرایی
	فرآیندهای بوروکراتیک (دیوانسالارانه)
	ناکارآمدی نظارت به دلیل امکانات محدود
	افزایش هزینه‌های عمومی بودجه
	عدم برگزاری جلسات منظم و مستمر
	در نظر نگرفتن ابزارها و ساز و کارهای لازم برای تاثیرگذاری
	دشواری بودن پیگیری مصوبات به دلیل تنوع اعضا و مخاطبین
ساختاری	ضعف پاسخگویی درباره مصوبات و نپذیرفتن تبعات آنها توسط اعضا
	ناکارآمدی در حل مشکل هماهنگی میان دستگاه‌ها و مسئولین
	چانه‌زنی برای تحقق اهداف بخشی به جای تصمیم‌گیری مشارکتی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶).
	تعدد شوراهای واضع خط‌مشی در مراجع متعدد میان‌بخشی و فرابخشی
محتوایی	وجود شوراهای موازی، مشابه و تکراری در مجموعه کلان ساختار اداری و اجرایی کشور
	تضعیف دستگاه‌های دولتی
	لوژ شدن مسئولیت دستگاه‌های اجرایی
	موازی بودن بسیاری از اختیارات شوراها با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرایی
	اختلاف نظر کارشناسی میان شوراها و وزارتخانه مرتبط
	تصویب بسیاری از مصوبات بدون بحث و تأمل کافی
	عدم حضور مقامات عالی عضو و تاثیر منفی بر امور فرابخشی
محافظه‌کاری و نگاه سیاسی برخی اعضا و عدم انتقاد جدی از یکدیگر	
عدم توجه شوراهای عالی به مشکلات صحنه عمل اقبال خاص مثل روستائیان و عشایر	
ارائه گزارش‌های ارزیابی صوری و اداری دستگاه‌ها در شوراهای عالی	

این تصمیم، ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، پرهیز از تصمیمات پراکنده و متنوع، بهره‌گیری از اندیشه‌نخبگان و ارتقاء سطح کیفی تصمیمات ذکر شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶). اولین واکنش در خصوص این تصمیم شورای عالی اداری را مجلس شورای اسلامی نشان داد و با طرحی از جانب نمایندگان با عنوان «طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی» ارائه شد که مفاد آن احیای شوراهای عالی بود. این طرح به تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ در مجلس تصویب و به شورای نگهبان ارسال شد. این مصوبه با ایرادات اعلام شده از طرف شورای نگهبان، به مجلس عودت داده شد. اصلاحات نمایندگان، نتوانست شورای نگهبان راضی کند و این طرح با توجه به اختلاف پیش آمده در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و با عنوان «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» به تأیید مجمع رسید و وارد دایره قوانین لازم‌الاجرای کشور شد (آئینی‌نگینی، ۱۳۹۲).

با توجه به تجربه‌ای که در خصوص تغییر و تجمیع شوراهای کشور وجود دارد، اصلاح ساختار نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور امری لازم و ضروری است؛ ولی باید ملاحظات قانونی از یک سو و ملاحظات اجرایی و عملیاتی از سوی دیگر مدنظر قرار گیرد و با طرحی جامع و نظام‌مند برای اصلاح شوراهای عالی در کشور ارائه و با پشتیبانی مجلس، دولت و دیگر نهادهای سیاست‌گذار کشور اجرا شود. نکته مهم و اساسی که در خصوص ادغام یا حذف شوراهای عالی باید مورد توجه قرار گیرد این است که منشأ تأسیس برخی از شوراهای، قوانین مصوب قوه مقننه است و هرگونه تغییر و تحول در ساختار این چنین شوراهایی نیازمند وضع قانون از سوی قوه مقننه است (آئینی‌نگینی، ۱۳۹۲). مهم‌ترین چالش‌های تغییر و تجمیع شوراهای را می‌توان به شرح ادامه بر شمرد.

تضاد تخصصی برخی از شوراهای برای تجمیع

وسیع بودن حیطه و قلمرو فعالیت‌ها

گسترده‌گی انواع و تعداد شوراهای

تثبیت نهادی اغلب شوراهای

منافع سیاسی و اقتصادی پیچیده

تضاد بخشی، میان بخشی و فرابخشی بودن برخی از شوراهای

افزایش غیر متعارف تعداد اعضای شوراهای تازه تأسیس

نکته دیگری که باید در تغییر و ادغام شوراهای عالی در نظر گرفت این است که برخی از این شوراهای قابلیت ادغام با یکدیگر را ندارند. به عبارت دیگر از لحاظ نظری و عملی امکان ادغام این شوراهای وجود ندارد؛ بنابراین سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر باید این نکته را مدنظر قرار دهد. دلایل ناسازگاری برخی از شوراهای برای ادغام با یکدیگر عبارت‌اند از:

تضاد تخصصی برخی از شوراهای برای تجمیع

وسیع بودن حیطه و قلمرو فعالیت‌ها

تضاد بخشی - میان بخشی و فرابخشی بودن برخی از شوراهای

افزایش غیر متعارف تعداد اعضای شوراهای تازه تأسیس

درگیر شدن مقامات عضو شوراهای قبل از تجمیع در امور و

مباحثی که در حیطه وظایف سازمان‌های زیر مجموعه آنها قرار ندارد

زمان‌بری و هزینه‌بری نامرتب با موضوعات در شوراهای و وظایف

نهادهای زیر مجموعه

(مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶؛ مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹).

### جمع‌بندی و ارائه توصیه‌های سیاستی

در این پژوهش، نکاتی در خصوص چستی شوراهای عالی، کارکردهای آنها، تحلیل وضعیت شوراهای عالی در کشور و آسیب‌شناسی آنها ارائه شد. در خصوص چستی شوراهای عالی چه از نظر حقوقی و قانونی و چه از نظر علمی و دانشگاهی ضعف‌های اساسی در کشور وجود دارد. متأسفانه تعداد زیادی شوراهای کارکردهای یکسان وجود دارند که این امر موجب موازی‌کاری و اتلاف منابع عمومی و بودجه شده است. مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراهای دارند و این امر خود باعث گسترده‌تر و پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی شده است. عدم شفافیت دقیق مرز حقوقی واژه‌های مذکور نیز خود مزید بر پیچیدگی و آشفتگی ساختار و چینش نظام‌های شورایی در کشور می‌شود. نکته مهم دیگر ابهام اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی است. تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور





متاسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و... ایجاد شده‌اند. نقشه کلان شوراهای عالی به همراه کارکردها و نقش‌های آنها به صورت نظام‌مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراهای زیادی با کارکردهای موازی و هم‌پوشانی ماموریتی وجود داشته باشند.

چنانکه مشخص شد، اصل شوراهای عالی در قانون اساسی کشور به طور کلی مورد اشاره قرار گرفته است، ولی جزئیات فعالیت‌های شوراهای عالی مانند نحوه و شرایط تشکیل، کارکردها، ماموریت‌ها و... به صورت روشن و مشخص تبیین نشده‌اند؛ بنابراین می‌توان بیان کرد یکی از مهم‌ترین کارهای اصلی و اولیه این است که باید بسترهای قانونی و حقوقی لازم برای فعالیت اثر بخش شوراهای عالی در دستور کار قرار گیرد. در ادامه بر اساس آسیب‌های بیان شده، برخی از راه‌حل‌ها و توصیه‌های سیاستی مرتبط با مفهوم شناسی شوراهای عالی ارائه می‌شود.

اولین توصیه این است که باید تدوین متن قانون و سند قانونی مختص به نهادهای شورایی در کشور تدوین شود. در این سند قانونی، تمایز گونه‌های مختلف نهادهای شورایی به صورت دقیق و جزئی مشخص شود. به عنوان مثال، مشخص شود لفظ «عالی» برای کدام شوراهای با کدام کارکرد به کار برده شود. در حال حاضر لفظ «عالی» هم برای شورای عالی خرم‌ماکه شورای صنفی است به کار برده می‌شود و هم برای شورای عالی امنیت ملی به عنوان یکی از شوراهای اساسی در قانون اساسی به کار برده شده است. به هم ریختگی مفهومی و لفظی که در خصوص شوراهای عالی وجود دارد باید با تدوین و تصویب سند قانونی و سیاستی جامع رفع شود.

دومین توصیه این است که تهیه نظام آمار و اطلاعات دقیق از شوراهای عالی و نهادهای شورایی در کشور در دستور کار قرار گیرد. به عبارت دیگر بانک اطلاعاتی دقیق از تعداد شوراهای عالی، اعضای شوراهای عالی، حوزه‌های تخصصی شوراهای عالی، بودجه شوراهای عالی، وظایف و ماموریت‌های شوراهای عالی و... ایجاد شود

سومین توصیه در خصوص چستی شوراهای عالی این است که

در سطح کلان کشور و میان قوای سه‌گانه، یک بحث و تبادل نظر ملی انجام و جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری کشور مشخص شود؛ به عبارت دیگر وحدت رویه و دیدگاه مورد اجماع در خصوص جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری شکل بگیرد و این امر خود مقدمه‌ای ضروری برای اصلاح نظام شورایی و شوراهای عالی در کشور خواهد بود.

چهارمین توصیه در خصوص چستی شوراهای عالی توجه به این نکته است که به کارکرد اجرایی و بازوهای اجرایی شوراهای عالی در ارائه تعریف دقت شود. متاسفانه در حال حاضر، چستی شوراهای عالی و ملی، بیشتر ناظر به شأن مشورتی و گردهمایی و بحث بر سر موضوعات اختلافی است و هیچ ساز و کار اجرایی و ضمانت اجرایی برای تصمیم‌های شوراهای عالی مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارت دیگر باید در تعریف شوراهای عالی و جایگاه آنها در نظام تصمیم‌گیری کشور، ملاحظات و ضمانت اجرایی تصمیمات شوراهای عالی در قوانین و اسناد مرتبط کلان ملی و خرد مانند اساسنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

پنجمین توصیه این است که باید به صورت اساسی به دیگر بدیل‌های مناسب برای شوراهای عالی فکر کرد و اندیشید که آیا می‌توان به جای شوراهای دیگر نهادها و ابزارها استفاده کرد یا خیر. به عنوان مثال، یکی از ساز و کارها برای ایجاد هماهنگی میان نهادها و مؤسسات، تأسیس شوراهای عالی است؛ در حالی که دیگر ساز و کارها مانند سلسله‌مراتب، شبکه‌ها و... نیز باید در راستای تحقق این کارکرد امکان‌سنجی شوند و اینکه آیا بهره‌گیری از آنها، بهره‌ورتر و کارآمدتر است یا خیر.

ششمین توصیه ناظر به کارکردهای شوراهای عالی است. از کارهای مهمی که باید انجام شود این است که ماموریت‌ها و کارکردهای شوراهای عالی موجود در کشور تعیین شود. متاسفانه تعداد زیادی از شوراهای کارکردهای یکسان وجود دارند که این امر موجب موازی‌کاری و اتلاف منابع عمومی و بودجه در کشور شده است.

هفتمین توصیه این است که برای هر یک از شوراهای عالی موجود در کشور یک کارکرد محوری انتخاب شود. برای مثال، اگر هدف از تأسیس شورایی، هماهنگی بوده است باید ساختار

انرژی. دفتر مطالعات زیربنایی.

۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی (ملاحظات تخصصی). تهران:

معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی (ابعاد حقوقی). تهران: معاونت

پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). درباره شورای عالی اداری. دفتر مطالعات اجتماعی.

۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). گزارش موردی در خصوص طرح جامع عمران و توسعه روستایی؛ چرانی توان مدیریت عمران و توسعه روستایی و عشایری کشور را از طریق تشکیل شورای عالی محقق نمود. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی.

۱۲. مشهدی، علی؛ فریادی، مسعود (۱۳۸۹). حقوق شوراهای اداری؛ بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران. تهران: انتشارات معاونت تدوین، تحقیق و انتشار قوانین و مقررات.

۱۳. ناظمی، مهدی (۱۳۸۷). مهندسی شوراهای عالی، نخستین گام در مهندسی فرهنگی کشور. فصلنامه راهبرد یاس، شماره ۱۴، صص ۱۱۳-۱۳۵.

۱۴. نورایی، مهدی (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری.

۱۵. وحید، مجید (۱۳۸۵). سیاست‌گذاری و تصمیم؛ بحثی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۷، صص ۲۵۷-۲۷۰.

۱۶. همتی، مجتبی (۱۳۸۴). شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانون‌مدار صوری، مجله حقوقی داور، سال اول، شماره اول، صص ۵۷-۷۳.

۱۷. رستم‌لو، رضا؛ نرگسیان، عباس؛ منوریان، عباس (۱۳۹۷). شناسایی عوامل بازدارنده خط‌مشی‌گذاری شورایی در ایران؛ مورد مطالعه: شورای عالی اداری، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۴، صص ۷۵-۹۰.

۱۸. رستم‌لو، رضا؛ نرگسیان، عباس؛ منوریان، عباس (۱۳۹۷). شناسایی عوامل پیش‌برنده خط‌مشی‌گذاری شورایی؛ مورد مطالعه: شورای عالی اداری، فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۷، شماره ۲، صص ۱۴۹-۱۶۴.

و منابع شورای مذکور در جهت ایفای کارکرد هماهنگی به کار گرفته شوند و از تصدی دیگر کارکردها اجتناب شود.

### پی‌نوشت‌ها

۱. این مقاله تلخیص شده و برگرفته از پژوهش و گزارش سیاستی با عنوان «تحلیل و آسیب‌شناسی جایگاه شوراهای عالی در نظام حکمرانی و ارائه راه‌کارهای اصلاحی» است که در سال ۱۳۹۸ در اندیشکده حکمرانی شریف انجام شده است.

۲. در گزارش حاضر، اصطلاح شوراهای عالی برای تمامی نهادهای شورایی که در سطح کلان حکمرانی هستند استفاده می‌شود.

3. Council of State

4. Government coordinating council

5. <https://www.dhs.gov/cisa/government-coordinating-councils>

6. <http://www.rochdale.gov.uk/council-and-democracy/councillors-and-committees/more-about-councillors/Pages/decision-making.aspx>

### منابع

۱. اصلانی، فیروز؛ سهراب‌لو، علی (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورادر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳، صص ۴۰۵-۴۲۷.

۲. اصلانی، فیروز؛ سهراب‌لو، علی (۱۳۹۶). کارکرد اجرایی نهاد شورادر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال پنجاهم، شماره دوم، صص ۲۴۱-۲۶۰.

۳. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۲). ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

۴. رستمی، ولی؛ حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی (۱۳۹۲). جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، صص ۴۱-۶۰.

۵. صباحی، حسین (۱۳۸۵). نقش و کارکرد شورای عالی اداری در جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.

۶. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر؛ ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). نقش شورا در مدیریت امور عمومی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، سال پنجم، صص ۱۰۹-۱۳۳.

۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵). درباره شورای عالی