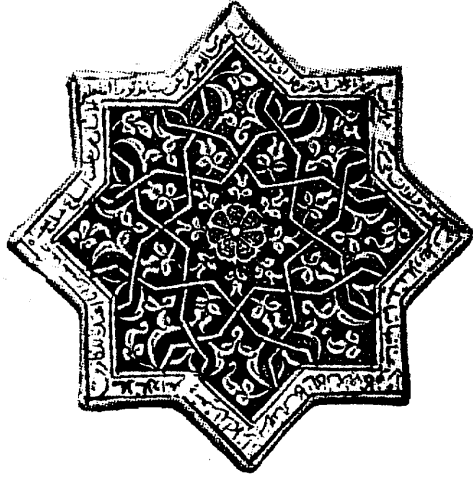
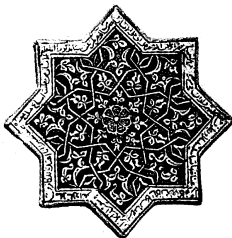


بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



پژوهشنامه

۳۰



شوراها: چالش‌ها و کارکردها



پژوهش‌های استراتژیک

پژوهشکده تحقیقات استراتژیک

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی

عنوان و نام پدیدآور	شوراها : چالش‌ها و کارکردها/ زیر نظر رضا صالحی امیری؛ همکاران علمی جواد نگارنده ... او دیگران؛ همکاران اجرایی سعید شریفی ... او دیگران؛ [برای] پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی.
مشخصات نشر	تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷.
مشخصات ظاهری	۱۷۵ ص: جدول، نمودار.
فروست	پژوهشنامه؛ ۳۰
شابک	۲۵۰۰۰ ریال: ۹-۰۳-۵۲۴۷-۰۰۰-۶۰۰-۹۷۸
یادداشت	کتابنامه.
موضوع	شوراها - ایران
شناسه افزوده	صالحی امیری، رضا، ۱۳۴۰- /نگارنده، جواد، ۱۳۳۹- / شریفی، سعید/ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک/ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک. گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی
رده بندی کنگره	۱۳۸۷ ۸۵۵۵۱/۱۷۸۵JQ ب
رده بندی دیویی	۳۵۱/۵۵-۲۲۸۸
شماره کتابشناسی ملی	۷۴۷۵۶۵۱



پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی

پژوهشنامه شماره ۳۰، زمستان ۱۳۸۷

عنوان: شوراها: چالش‌ها و کارکردها

زیر نظر دکتر سید رضا صالحی امیری

همکاران علمی: سید جواد نگارنده - حسین ایمانی جاجرمی - اصغر مهاجری
محمدعلی مشفق - وهاب کریمی - اشرف بروجردی - محمدجواد ناطق پور

همکاران اجرایی: سعید شریفی - عبدالحسین فسمیری - شهروود امیر انتخوابی
زهرا رضایی - پری درویشی

پایگاه رایانه‌ای: www.csr.ir
پست الکترونیکی: cultural@csr.ir
دورنگار: ۲۲۸۰۴۶۲۲

فهرست مقالات

- پیشگفتار ۷
- بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی / دکتر حسین ایمانی جاجرمی ۱۳
- بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران / دکتر اصغر مهاجری ۶۱
- شوراها در آیین قانون / محمدعلی مشفق ۸۵
- هویت شوراهای محلی: مشکل الگویابی و جایگاه قانونی / وهاب کریمی ۱۱۱
- بررسی فرصت‌ها، آسیب‌ها، چالش‌ها و راه‌های توانمندسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا / اشرف بروجردی ۱۴۷
- شوراهای اسلامی و چالش‌های پیش رو / دکتر محمدجواد ناطق‌پور ۱۵۹

پیشگفتار

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان میثاق ملی، مهم‌ترین دستاورد و سند ماندگار انقلاب اسلامی است که با پشتوانه رأی و نظریه اکثریت مردم ایران، مشروعیت و اعتبار خود را به دست آورده است. در همین راستا، هر گونه اقدام، تصمیم و عمل مجموعه ارکان نظام، منبعت از تجویزها و صلاحیت‌هایی است که قانون اساسی برای آنها قائل شده و یا در گستره قوانین عادی که مغایر با قانون اساسی نباشد به رسمیت شناخته شده است. بحث شوراها نیز از پیشینه‌ای فراتر از دوران قبل و پس از انقلاب اسلامی برخوردار است و از مقولات نو پدید دوران معاصر نیست، بلکه پدیده شوراها در آیین و شریعت اسلام از سابقه‌ای حدود ۱۴۰۰ ساله برخوردار است و شارع مقدس اسلام در قرآن کریم بر آن تأکید و تصریح نموده است و در آیات «و امرهم شورای بینهم» و «شاوهم فی الامر» به صراحت و روشنی از آن یاد شده است. با وجود این در جوامع اسلامی کمتر این اصل ارزشمند مورد توجه، اهتمام و عمل فرمانروایان و حاکمان قرار گرفته است و غالباً حاکمان از بهره‌گیری خرد جمعی و عقول اکثریت افراد جامعه در اداره امور و عرصه‌های

تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی گریزان و یا غافل بوده‌اند و علی‌الاصول فضیلتی برای مردم (رعیت) قائل نبوده‌اند تا بخواهند نظر آنان را در تصمیم‌گیری‌ها دخالت دهند. اگر هم بعضاً به مشورت اهتمام می‌ورزیده‌اند بیشتر در سطح ضرورت و احساس نیاز در یک زمان و شرایط خاص بوده که رأی و نظر مردم مورد توجه قرار می‌گرفته است. در صورتی که کلام حضرت حق در قرآن کریم به پیامبر عظیم‌الشان اسلام نه تنها وجهی تشریفاتی و زینتی نداشته بلکه به نظر می‌رسد امر به عملیاتی کردن پدیده شورا و مشورت واقعی با مردم مد نظر شارع اسلام بوده است؛ چرا که اگر چنین نمی‌بود هرگز خداوند در قرآن نمی‌فرمود که «ان الله لایغیروا ما بقوم حتی یغیروا ما بانفسهم»^{*} به درستی که هیچ قوم و ملتی تغییر نمی‌کند مگر اینکه خود اراده کرده و شرایط خود و جامعه خود را تغییر دهند. فلذا تحقق تغییر وضعیت و شرایط مردمان یک جامعه بدون اینکه در رقم زدن سرنوشت خود، کشور، تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها، مشارکت یابند امری نزدیک به محال، غیرممکن و نشدنی بوده و هست؛ به طوری که اگر حضرت امام «ره» هم در یکی از بیاناتشان اظهار می‌دارند (نقل به مضمون) که اکثریت اشتباه نمی‌کنند و یا ۳۰ میلیون نفر که اشتباه نمی‌کنند معنایش این نیست که اکثریت جامعه در خانه‌هایشان بنشینند و هیچ‌گونه نقشی در سرنوشت خود، جامعه و کشورشان نداشته باشند اما در عین حال اشتباه هم نکنند. خیر اشتباه نکردن و یا به فرض اشتباه کردن در آنجایی معنا می‌یابد که انسان‌ها در صحنه سرنوشت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌ها مشارکت

^{*} سوره رعد، آیه ۱۱.

داشته باشند و در واقع ملت دیکته‌ای بنویسند و تمرین اداره امور جامعه را تجربه کنند و پس از آن است که خرد جمعی و نظر اکثریت افراد جامعه و برآیند آراء ملت اشتباه نمی‌کنند. اگر امروز در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل هفتم با هفت اصل و دو اصل دیگر قانون اساسی (اصول ششم و هفتم) به موضوع شوراها اختصاص یافته است در واقع واضعان قانون اساسی و حضرت امام «ره» با اتخاذ چنین تدابیری مکانیزم قانونی و عملی ورود مردم به عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی را هموار کرده‌اند که به نظر می‌رسد این امر فراتر از مشورت‌هایی است که ناشی از خواست و احساس نیاز حاکمان در شرایط خاص و موردی است؛ چرا که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشورت و پدیده شورا با پوشیدن لباس قانون از عرصه نظر به عرصه عمل راه یافت و نهاد شورا در زمره ارکان نظام و اداره امور کشور قرار گرفت و قانون اساسی نشان داد این مردم هستند که در قالب نهادهای شورایی اعم از مجلس شورای اسلامی و شوراها، حاکمان و کارگزاران نظام را بر آن می‌دارند تا در چارچوب ضوابط و مقرراتی که آنها وضع می‌کنند عمل کرده و مجری تصمیمات آنها باشند.

نکته دیگر اینکه مقوله شوراها و نظام شورایی در قبل از ظهور اسلام در جوامعی چون یونان عصر ارسطو و افلاطون از جایگاه ویژه‌ای در اداره امور شهرها برخوردار بوده‌اند؛ به طوری که در یونان عصر ارسطو مردم در اداره امور شهرها فراتر از مشورت‌های متداولی که بعضاً در جمهوری اسلامی ایران معتقدند، نقش آفرین بوده‌اند. آن گونه که ارسطو از میان نظام‌های سه‌گانه پادشاهی، اشرافی و جمهوری که او با نام عام نظام حکومتی یا پلی تیا (Politeia) یعنی دموکراسی می‌خواند گونه اخیر

دموکراسی = جمهوری) را بر دو گونه نخست این تقسیم‌بندی ترجیح می‌دهد. اگر چه ارسطو می‌گوید در نظام پادشاهی فضیلت آسان‌تر به دست می‌آید و پادشاه دادگر از انبوه مردم با فضیلت‌تر است، اما این امر مهم را نیز از نظر دور نمی‌دارد که پادشاه به‌عنوان فرد حتی اگر به زیور فضیلت آراسته باشد می‌تواند به آسانی به فاسد کشانده شود و حال آنکه انبوه مردم همچون آب فراوان که دیرتر آلوده می‌شود به آسانی دستخوش تباهی نمی‌شوند. جالب است که اظهارات حضرت امام «ره» مبنی بر اینکه اکثریت اشتباه نمی‌کنند شباهت‌های فراوانی به آب فراوان که در کلام ارسطو همان اکثریت مردم است، دارد.

در جایی دیگر ارسطو اظهار می‌دارد: آنگاه که مردم گرد هم آیند درکی درست از امور پیدا می‌کنند و چون با بهترین مردمان بیامیزند به شهر سود می‌رسانند. چنان خوراک ناپاک که چون با خوراک پاک آمیخته شود بیشتر از اندک خوراک پاک مفید می‌افتد. برعکس چون هر فردی جدا از دیگران در نظر گرفته شود داوری او نسنجیده خواهد بود. بنابراین پدیده شوراها در ایران پس از انقلاب با توجه به جایگاه رفیع و ویژه‌ای که واضعان قانون اساسی در رأس همه آنها حضرت امام «ره» در قانون اساسی برای آن تمهید نموده‌اند موضوعی نیست که صرفاً به حوزه‌های نظری و مشورت‌های فردگرایانه ناظر به احساس نیاز حاکمان و فرمانروایان تقلیل یابد، بلکه پدیده‌ای است که با به صحنه آوردن مردم در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری، نظارت و پاسخ‌گو کردن کارگزاران نظام، نهاد شورا را در زمره ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران و اداره امور کشور قرار داده است که جایگاهی رفیع، تصمیم‌گیر، ناظر و اداره‌کننده امور کشور به حساب می‌آید و از این

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی ■ ۱۱

طریق است که نظام جمهوری اسلامی ایران ماهیتی مردم‌سالار یافته و می‌یابد.

با وجود تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و امام (ره) بر اهمیت و لزوم برقراری شوراها، قانون شوراها با تأخیر بیست ساله به اجرا درآمد. عملکرد سه دوره شوراها در ایران نیز حاکی از وجود محدودیت اختیارات آنها است. بخشی از این محدودیت‌ها ناشی از گسترده بودن حوزه دولت است که باعث شده شوراها نتوانند به وظایف خود براساس مفاد قانون اساسی عمل کنند. در همین راستا گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، با هدف بررسی عملکرد شوراها و چالش‌های پیش‌روی آنها اقدام به برگزاری نشست در این خصوص کرد. در این نشست، اساتید، صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران اجرایی در امور شوراها به بررسی شوراها از ابعاد مختلف پرداختند. پژوهشنامه حاضر، حاصل سخنرانی‌های انجام شده در این نشست است. امید است این تلاش، گام کوچکی در راستای پررنگ‌شدن نقش شوراها در اداره امور کشور عزیزمان ایران باشد.

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی

بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی

نظریه بنیانی

حسین ایمانی جاجرمی^{*}

چکیده

مطالعه حاضر، شوراهای اسلامی شهرها را با استفاده از رهیافت کیفی «نظریه بنیانی» و با هدف شناخت عوامل موثر بر عملکرد آنها و ارزیابی نظریه سرمایه اجتماعی بررسی کرده است. تحلیل داده‌های مطالعه و «مدل نظریه‌ای» ساخته شده نشان می‌دهد: شرایط علی «فقدان سنت‌های دموکراتیک»، «نظام اداری متمرکز» و «قوانین مبهم» منجر به پدیده «فقدان نهادینگی» در شوراهای می‌شوند و حوزه عمل و اختیارات آنها را محدود می‌کنند. در این وضعیت اعضای شوراهای شهر با اتخاذ راهبردهای «نهاد خواهی» و «حمایت خواهی» از دولت با پدیده فقدان نهادینگی مقابله می‌کنند. پیامدهای این راهبردها برای اعضای شوراهای

* استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.

مورد مطالعه «نگرانی»، «امتناع از مشارکت»، «امیدواری» و «کارایی» بوده است. نگرانی به وضعیتی اشاره می‌کند که عضو شورا نسبت به آینده این نهاد خوشبین نیست و اطمینانی از موفقیت آن ندارد. امتناع از مشارکت تصمیمی است که برخی اعضا برای خروج از نهاد شورا مانند عدم شرکت در انتخابات آتی شورا به‌عنوان کاندیدا اتخاذ کرده‌اند. امیدواری پدیده‌ای است که نشان‌دهنده خوشبینی عضو شورا به گسترش اختیارات و موفقیت آن است و کارایی اشاره به وضعیتی دارد که فرد برای موفقیت شورا به تلاش بسیار حتی با گذشت از منافع شخصی خود دست می‌زند. یافته‌های حاصل از مطالعه بیانگر این نکته است که با وجود تأیید تأثیر سرمایه اجتماعی بر کارایی سازمان‌های دموکراتیک، آنچه در تجربه ایران باید مورد توجه قرار گیرد، مساله «نهادینگی» سازمان‌های مذکور به معنای ساختارهای حقوقی - اداری کارآمد و تجربه‌های عمل جمعی دموکراتیک است. این مساله در نظریه سرمایه اجتماعی برخاسته از تجربه کشورهای توسعه یافته، به دلیل قدمت سازمان‌های دموکراتیک و نهادینه شدن آنها، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

واژگان کلیدی

مدیریت شهری، روش تحقیق کیفی، روش نظریه بنیانی و سرمایه اجتماعی، نظریه بنیانی و شورای شهر.

مقدمه

بررسی رشد جمعیت کشور نشان می‌دهد از ابتدای دهه چهل خورشیدی، افزایش قابل توجهی به نفع جمعیت شهری به وقوع پیوسته است. از علل مهم این پدیده، استقرار مناسبات نوین اقتصادی در شهرها از ابتدای قرن بیستم میلادی است. سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولت در شهرها بویژه شهر تهران با اتکا به درآمدهای نفتی، منجر به شتاب رشد شهرنشینی شد (حسامیان و همکاران، ۱۳۷۵). در حال حاضر رقمی نزدیک به ۶۸ درصد از جمعیت کشور در بیش از نهمصد شهر ساکن هستند؛ پدیده‌ای که احتمال گسترش آن در سال‌های آتی وجود دارد. اما این شهرنشینی شتابان همراه با توسعه نبوده است. بررسی جامعه شهری در ایران نشان می‌دهد شهرهای کشور در حال حاضر گرفتار مشکلات شهرنشینی در حال توسعه مانند آلودگی محیط زیست، کمبود آب آشامیدنی، فضای سبز ناکافی، کمبود مسکن و خدمات شهری ناکارآمد (مدنی‌پور، ۱۳۸۱) و زندگی حدود ۵ میلیون نفر به‌عنوان حاشیه‌نشین یا ساکن سکونت‌گاه‌های غیر رسمی (صرافی، ۱۳۷۹) هستند. حل یا کاهش این مشکلات بر عهده نهاد «مدیریت شهری»^۱ است که در صورت برخورداری از ماهیت دموکراتیک عملکرد بهتری خواهد داشت. ارتباط میان عملکرد خوب و حکومت دموکراتیک مورد تأیید مجموعه‌ای از مطالعات مختلف مانند گزارش «جهان در حال شهری شدن» مرکز سکونت‌گاه‌های بشری سازمان ملل^۲ (۱۹۹۶) و تحقیق مشهور «رابرت

1. Urban Management

2. Habitat

پاتنام^۱ (۱۳۸۰) در مورد شوراهای منطقه‌ای ایتالیا قرار گرفته است. این مطالعات نشان می‌دهند وجود حکومت‌های دموکراتیک محلی، ارتباط نزدیکی با تامین بهتر نیازهای شهروندان و ارتقا سطح توسعه جامعه دارند. از این رو مطالعه عواملی که بر عملکرد نهادهای دموکراتیک تاثیر دارند یکی از موضوعات مورد توجه مطالعات توسعه است. در آثار موجود «سرمایه اجتماعی»^۲ عامل تبیینی قوی‌تری نسبت به عوامل دیگر عنوان شده است. صاحب نظران مهم این نظریه (فوکویاما،^۳ ۱۳۷۹، پاتنام ۱۳۸۰، کلمن،^۴ ۱۳۷۷) بیان می‌دارند: جوامع با سرمایه اجتماعی افزون می‌توانند در حوزه‌های متعددی به اهداف عالی مانند توسعه اقتصادی، صلح محلی و دموکراسی دست یابند، اما جوامع با سرمایه اجتماعی اندک نیازمند کمک و یاری هستند تا به اهداف فوق برسند. تعدادی از تحقیقات که با استفاده از نظریه سرمایه اجتماعی عملکرد حکومت‌های محلی را در کشورهای توسعه یافته بررسی کرده‌اند، دیدگاه فوق را تأیید کرده‌اند. با این وجود دیدگاه مذکور گرچه در نگاه نخست پذیرفتنی می‌نماید اما در آن مساله موضوعات میانه و خرد اجتماعی مانند کنشگران حکومت‌های محلی و نقش آنها در تعریف واقعیت اجتماعی و تغییر آن و سنت‌های تاریخی نادیده گرفته شده است. همچنین کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی برای بررسی موضوع در کشورهای در حال توسعه با ساختارها و ویژگی‌های متفاوت اقتصادی و

-
1. Robert Putnam
 2. Social Capital
 3. Fukuyama
 4. Coleman

اجتماعی جای پرشش دارد. از همین رو در مطالعه حاضر عوامل موثر بر عملکرد سازمان‌های دموکراتیک با روش کیفی و بر اساس چارچوب نظری برخاسته از واقعیت بررسی شده و بر اساس یافته‌های تحقیق نظریه سرمایه اجتماعی مورد نقد قرار گرفته است.

۱- مساله تحقیق

یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی - اجتماعی کشور، تشکیل شوراهای شهر در سال ۱۳۷۷ بود. تا پیش از تشکیل این شوراها، سازوکار اداره امور شهرها شکلی ساده، متمرکز و غیر دموکراتیک داشت. شهردار از سوی استاندار یعنی یک مقام انتصابی دولت مرکزی، انتخاب می‌شد و زیر نظر او به فعالیت می‌پرداخت. تشکیل شوراهای شهر سبب شد تا ساز و کاری غیر متمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرد. اگرچه تشکیل سازمان‌های جمعی و دموکراتیک برای اداره شهرها در ایران سابقه‌ای صد ساله دارد و در گذشته تجربه‌هایی چون «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» (آبراهامیان، ۱۳۷۸) وجود داشت، اما حیات آنها در مدیریت شهری بی‌دوام و ناپایدار بود. در یافتن علل بی‌دوامی نهادهای دموکراتیک شهری بررسی تاریخی موضوع بیانگر این واقعیت است که تا پیش از ورود به دوران مدرن هیچ یک از بازیگران اصلی مدیریت شهری در ایران ماهیتی دموکراتیک نداشته‌اند. شهرهای اسلامی بر خلاف شهرهای اروپایی خودمختاری سیاسی نداشتند و تابع نماینده شهری شاه یعنی حاکم بودند. شاه حاکم شهر را منصوب می‌کرد، با این وجود حاکم، حاکمیتی مطلقه نداشت. او برای ارتباط با مردم شهر از نهادی میانجی و دارای مشروعیت سود می‌جست که کنش‌گران اصلی

آن «کلانتر» و «کدخدای محلات» نام داشتند. آنها از مقامات محلی شهر بودند که نقش واسطه میان مردم و دستگاه حکومت را داشتند و تحت فرمان حکومت فعالیت می‌کردند. آنها با ایفای نقش ریش سفیدی و کدخدانمشی از سویی درخواست‌های حاکمان را در مسیر محدودیت‌های مردم عادی هدایت می‌کردند و از سوی دیگر، با تعیین سهم و توجیه ضرورت پرداخت مالیات و عوارض، از فشار تقاضای مالی حکومت می‌کاستند. مقام کلانتر معمولاً موروثی بود و به اعضای خانواده‌های سرشناس شهر واگذار می‌شد (اشرف، ۱۳۵۳). در مجموع می‌توان گفت: تا پیش از انقلاب مشروطه، در شهرهای ایران نهادهای منتخب مردم برای اداره امور وجود نداشت و مدیریت شهری در اختیار نمایندگان حاکمان بود. با ورود به دوران مدرن که می‌توان سر آغاز آن را مقارن با تشکیل حکومت پهلوی اول در ایران در آغاز سده ۱۳۰۰ خورشیدی دانست، در عرصه مدیریت شهری نیز تحولاتی اتفاق افتاد و سازمان‌های اداری مدرن برای اداره امور شهرها در قالب شهرداری‌ها تشکیل شد. با این وجود این سازمان‌ها با توجه به ماهیت مطلقه حاکمیت در دوران پهلوی و سیاست «نوسازی از بالا» به شدت وابسته به دولت مرکزی بویژه وزارت کشور بودند. توسعه نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی سبب شد ساختارهای کلان و خرد مشارکت سیاسی یعنی مجلس شورای ملی و انجمن‌های شهر هیچ‌گاه نتوانند کارایی لازم را داشته باشند. آنها به آسانی تسلیم قدرت دولت شده و فاقد استقلال و آزادی عمل بودند. اگرچه درآمدهای نفتی اجازه گسترش شهرها و فراهم آوردن خدماتی مانند آب و برق را داد، اما تمرکز شدید امور موجب شد مشارکت‌های مردمی در سطوح خرد و کلان پا نگیرد و سازمان‌های دموکراتیک قانونی،

انجمن‌های شهر و مجلس شورای ملی صرفاً تأیید کننده نظرات مقامات دولتی باشند. دخالت مقامات حکومت مرکزی در انتخابات محلی و محدود بودن اختیارات انجمن‌های شهر موجب شد این سازمان‌ها بی‌بهره از ماهیتی دموکراتیک، در عرصه توسعه شهری نیز فاقد اثر گذاری لازم باشند (صبوری کاشانی، ۱۳۵۴). در دوران حاضر تشکیل شوراهای اسلامی شهرها نشانگر سیاست دموکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است. انتظار آن است که با برخورداری از سازمان دموکراتیک محلی، توسعه نیافتگی شهری موجود را تا اندازه زیادی به سمت توسعه یافتگی هدایت کرد. شوراهای محلی از زمره ساز و کارهایی هستند که در صورت نهادینگی می‌توانند در سطح محلی به ایجاد دموکراسی، ارائه خدمات و انسجام اجتماعی یاری رسانند. توسعه شوراهای می‌تواند موجبات گسترش نهادهای غیر دولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخ‌گو کردن نهاد مدیریت شهری شود. با این وجود اگر میزان مشارکت مردم در انتخابات معیاری برای سنجش توجه عمومی به سازمان‌های محلی باشد، آمار انتخابات شوراهای نشان دهنده کاهش این توجه است. در نخستین انتخابات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۶ از ۳۶۷۳۹۹۸۲ نفر واجدین شرایط رای دادن، ۲۳۶۶۸۷۳۹ نفر یعنی ۶۵ درصد واجدین شرکت داشتند، در حالی که در دومین انتخابات شوراهای اسلامی پس از گذشت چهار سال از عملکرد این شوراهای در سال ۱۳۸۲ از ۴۰۵۰۱۷۸۳ نفر واجدین شرایط رای دادن، تنها ۲۰۲۳۵۸۹۸ نفر یعنی ۵۰ درصد واجدین شرکت کردند. کاهش مشارکت شهروندان بویژه در شهرهای بزرگ و مراکز استان چشمگیر بود و سوای یاسوج مرکز استان کهگیلویه و بویر احمد، در تمامی شهرهای مذکور کاهش مشارکت اتفاق

افتاد. تهران با تنها ۱۲ درصد رای دهنده از تمامی افراد واجد شرایط، مشارکت انتخاباتی پایینی را تجربه کرد. نتایج نظر سنجی‌های انجام شده در باره شوراهای دوره اول در شهرهای تهران، مشهد، تبریز، مهاباد، ارومیه و خوی نیز نشان می‌دهد بطور متوسط تنها ۲۰ درصد از مجموع پاسخ‌گویان نظر سنجی‌های پیشین از عملکرد شوراهای دوره اول رضایت داشته‌اند.^۱ بر اساس این دو داده واقعی می‌توان گفت: شوراها نتوانستند به انتظاراتی که مردم از آنها داشتند، پاسخ گویند. عدم تحقق انتظارات و خواسته‌ها موجب سرخوردگی و ناامیدی بخش عمده‌ای از ساکنین شهرها نسبت به شوراهای شهر شد و در نتیجه آنها در دومین دوره انتخابات، انگیزه‌ای برای مشارکت سیاسی نداشتند. اگر رابطه مفروض میان دموکراسی و توسعه را بپذیریم، آنگاه تضعیف نهادهای دموکراتیک می‌تواند مانع از پیشبرد برنامه‌های توسعه شود، از این رو جستجو برای شناخت عوامل موثر بر عملکرد نهادهای دموکراتیک وظیفه مهم مطالعات توسعه است. باید توجه داشت که در رهیافت کیفی پرسش تحقیق معطوف به کنش و پویا است.

برای فهم کلیت مساله، محقق باید به پرسش‌های تعاملی^۲ اقدام کند. بنابراین تمرکز محقق باید بر روی مشاهدات، مرور نوشته‌های پیشین و مصاحبه‌ها بوده و به بهترین شکل واکنش‌های مخاطبین را تحلیل کند. کسب داده‌ها در این گونه پرسش‌ها می‌تواند از طریق مصاحبه، مرور سیاست‌های مکتوب و اجرا شده و چگونگی رعایت آنها در محیط تحقیق

۱. نظر سنجی‌های مذکور را «مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران» وابسته به جهاد دانشگاهی انجام داد. مشخصات کتاب‌شناسی آنها در منابع ذکر شده است.

2. Interactional Questions

انجام گیرد. مهم‌ترین پرسش تحقیق حاضر این بود که «اعضای شوراهای برای داشتن عملکردی موفق چه اقداماتی را انجام می‌دهند؟». در کنار این پرسش اصلی، سایر پرسش‌ها عبارت بودند از:
در شهرنشینی سنتی چه نهادهایی برای اداره امور عمومی شهرها وجود داشتند؟

مهم‌ترین اهداف و وظایف شوراهای شهر چیستند؟

◀ اعضای شوراهای شهر چه نظراتی در باره عملکرد شوراهای و عوامل موثر بر آن دارند؟

◀ شوراهای شهر با چه مسائل و مشکلاتی مواجه هستند؟

◀ خصوصیات دولت مرکزی چه تاثیری بر عملکرد شوراهای دارد؟

◀ شوراهای شهر در توسعه محلی چه نقشی داشته اند؟

◀ شوراهای شهر در تحقق تمرکز زدایی و مشارکت محلی چه نقشی داشته اند؟

◀ چه عواملی در ارتقای نقش و جایگاه شوراهای در توسعه اهمیت دارند؟

۲- چارچوب نظری

در اندیشه‌های کلاسیک جامعه‌شناسی فرض می‌شود که هر چه «زندگی انجمنی»^۱ یا «اجتماعی»^۲ گسترده‌تر و پویاتر باشد، دستیابی به اهداف جمعی و آسایش همگانی با سهولت بیشتری انجام می‌پذیرد و هر چه از نشاط آن کاسته شود به همان میزان توان جوامع برای همکاری و

1. Associational Life

2. Community

تامین نیک بختی همگانی تقلیل می‌یابد. برای نمونه دورکیم (۱۳۶۹) در کتاب «در باره تقسیم کار اجتماعی» که نزدیک به یک قرن پیش آن را نوشته، از تاثیر قدرت اخلاقی گروه‌ها برای مهار خودخواهی‌های فردی و ایجاد همبستگی مشترک در میان اعضا سخن گفته است. اندیشمندان متعددی به زندگی انجمنی توجه کرده و از آن با عناوین مختلف نام برده‌اند. به نظر پاکستون (۲۰۰۲) این مفهوم با عناوینی چون «جامعه مدنی»^۱ (هابرماس، ۱۹۸۹؛ کالهن، ۱۹۹۳)، «پلورالیزم»^۲ (لیپست، تراو و کلمن، ۱۹۶۵؛ ترومن، ۱۹۵۱)، «جامعه توده‌ای»^۳ (آرنت، ۱۹۴۸؛ هورکهایمر، ۱۹۴۷) و «فرهنگ مدنی»^۴ (آلموند و وربا ۱۹۶۳) طرح شده است. زندگی انجمنی منبعی دارد که حاصل تعامل جمعی اعضای گروه است و با کاهش هزینه‌های عمل و تسهیل انجام برخی کنش‌ها، محصولاتی سودمند برای اعضا یا در سطحی وسیع‌تر برای جامعه فراهم می‌کند. این منبع «سرمایه اجتماعی»^۵ است.

یکی از راه‌های توضیح مفهوم سرمایه اجتماعی بیان آن در قالب یکی از اشکال سرمایه است. نخست «سرمایه مادی» یا «فیزیکی» است که اشاره به وسائل مادی مانند ابزار و ماشین‌ها دارد که می‌توانند سبب تسهیل تولید اقتصادی شوند. دوم «سرمایه انسانی»^۶ است، مفهومی که به عواملی چون تحصیلات و آموزش‌های شغلی و وجود آنها در انسان‌ها

-
1. Civil Society
 2. Pluralism
 3. Mass Society
 4. Civic Culture
 5. Social capital
 6. Human Capital

اشاره دارد. سوم، مفهوم نوین «سرمایه اجتماعی» که به دو معنای متفاوت مطرح شده است. نخست در علم اقتصاد که به دارایی‌های مشترک جامعه مانند بیمارستان و آموزشگاه اطلاق می‌شود. معنای دوم معطوف به روابط اجتماعی مبتنی بر اعتماد و شبکه‌های متراکم تعامل و هنجارهای مشوق عمل جمعی است که توانایی تسهیل تولید و دستیابی به اهداف را دارند. تفاوت سرمایه اجتماعی با دیگر سرمایه‌ها این است که این شکل از سرمایه حاصل روابط و تعاملات اجتماعی مبتنی بر اعتماد و مشارکت اعضای گروه‌های اجتماعی است. به عبارت دیگر «سرمایه اجتماعی متعلق به گروه‌ها است نه به افراد» (فوکویاما، ۱۳۷۹: ۱۳) و به شکل عینی و فیزیکی وجود ندارد. تفاوت دیگر این است که سرمایه اجتماعی هرچه بیشتر مصرف شود افزایش خواهد یافت و در صورت عدم مصرف رو به کاهش و نابودی خواهد گذارد.

تعدادی از نویسندگان مختلف مانند هانیفان (۱۹۲۰)، جاکوبز (۱۹۵۱) و لوری (۱۹۷۷) در کارهای خود به مفهوم سرمایه اجتماعی پرداختند، اما مهم‌ترین تعاریف از مفهوم سرمایه اجتماعی، از آن جامعه‌شناسان برجسته یعنی بوردیو (۱۹۸۵) و کلمن (۱۹۸۸ و ۱۹۹۰) و پیروان و رابرت پاتنام و فرانسیس فوکویاما است (وال و همکاران، ۱۹۹۸). تعریف بوردیو از سرمایه اجتماعی عبارت است از: «انباشت منابع بالفعل یا بالقوه‌ای که به تصاحب یک شبکه بادوام روابط کم و بیش نهادینه شده آشنایی یا بازشناخت متقابل، مربوطند». او از این مفهوم برداشتی قسدمندانه دارد، زیرا از منافی سخن می‌گوید که فرد به سبب مشارکت در گروه‌ها و شبکه‌های اجتماعی به دست می‌آورد. از نظر بوردیو شبکه‌های اجتماعی موهبتی طبیعی نیستند و باید آنها را با انجام

کنش‌های منطقی و قصد مند برای دستیابی به دیگر سرمایه‌ها و منابع پدید آورد. او سرمایه اجتماعی را یکی از اشکال «سرمایه» می‌داند. به نظر جیمز کلمن (۱۳۷۷: ۴۶۲) سرمایه اجتماعی مانند دیگر اشکال سرمایه مولد است و امکان دستیابی به هدف‌های معینی را که در نبود آن دست نیافتنی است، فراهم می‌سازد. کلمن سازمان اجتماعی را پدیدآورنده سرمایه اجتماعی می‌داند و آن را با کارکردش تعریف می‌کند. از نگاه او «سرمایه اجتماعی شیئی واحد نیست، بلکه انواع چیزهای گوناگونی است که دو ویژگی مشترک دارند. یک، شامل جنبه‌ای از یک ساخت اجتماعی هستند و دو، کنش‌های معین کنشگران- اشخاص یا کنشگران جمعی- را که در درون ساختار هستند، تسهیل می‌کنند» (۱۹۸۸، ضمیمه ۹۸). سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به هدف‌های معینی کاهش یابد. هدف‌هایی که در نبود سرمایه اجتماعی دستیابی به آنها تنها با صرف هزینه‌های زیاد امکان‌پذیر می‌شد. به این گونه کلمن بر سودمندی سرمایه اجتماعی تأکید می‌ورزد، منبعی برای همکاری، روابط دوجانبه و توسعه اجتماعی.

اما به‌طور خلاصه همان گونه که پاکستون (۱۹۹۹) متذکر می‌شود، می‌توان سرمایه اجتماعی را متشکل از دو مولفه دانست:

۱- پیوندهای عینی میان افراد: می‌باید ساختار شبکه‌ای عینی وجود داشته باشد که افراد را به یکدیگر مرتبط کند. این مولفه نشان می‌دهد که افراد در فضای اجتماعی به یکدیگر مربوطند.

۲- نوع ذهنی پیوند: پیوندها میان افراد باید نوعی ویژه باشد- دوجانبه، مورد اعتماد و مستلزم احساس مثبت (پیشین، ۹۳).

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی ■ ۲۵

پیامدهای مثبت سرمایه اجتماعی هنگامی وجود دارد که دو مولفه متشکله آن همزمان و به میزان بسنده حاضر باشند. این موضوع را می‌توان در قالب شکل زیر که با تغییراتی از پاکستون وام گرفته شده، نمایش داد:

شکل ۱: سرمایه اجتماعی و رابطه عناصر آن

پیوندهای میان افراد		اعتماد، تبادل و احساسات مثبت
کم	زیاد	
اعتماد وجود دارد اما انجام تعامل با مشکل مواجه است.	وجود سرمایه اجتماعی تعامل را تسهیل می‌کند.	زیاد
موردی نادر	انجام تعامل نیازمند طرف سوم و ضمانت اجراهای رسمی است.	کم

سرمایه اجتماعی می‌تواند در سه سطح مطرح و مورد بررسی قرار گیرد:

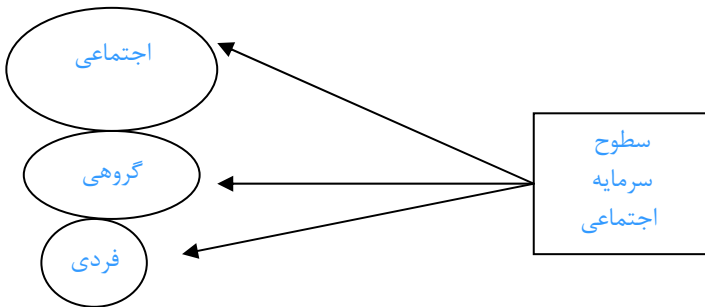
۱- سطح فردی یا خرد: بطور معمول هر یک از افراد جامعه در شبکه یا شبکه‌هایی عضویت دارد. منافع ناشی از این عضویت می‌تواند برای فرد مفید واقع شود. برای نمونه هنگامی که مادری از دوستش تقاضا می‌کند تا بچه او را برای مدتی نگاه دارد؛ این رابطه دوستی ناشی از سرمایه اجتماعی میان مادر و دوستش است. اگر این دوستی وجود نمی‌داشت مادر مجبور بود تا پرستار بچه استخدام کرده و هزینه پردازد. این همان سطحی از سرمایه اجتماعی است که مورد توجه بورديو است.

۲- سطح گروهی یا میانه: روابط مبتنی بر اعتماد میان اعضای گروه موجب تشکیل سرمایه اجتماعی می‌شود. این سرمایه در اختیار تمامی اعضای گروه قرار دارد تا از آن برای پیشبرد امورشان استفاده کنند. مثال کلمن (۱۳۷۷) از فروشندگان بازار عمده فروشی الماس در شهر نیویورک نمونه‌ای از این سطح سرمایه اجتماعی است. او در این مثال نشان می‌دهد چگونه تعهدات متقابل اعضای گروه و ضمانت‌های موثر برای ممانعت از خیانت در امانت موجب شده تا اموری مانند ارزشیابی الماس‌ها بدون کمترین هزینه و با اطمینان انجام گیرد و در نتیجه همبستگی گروهی در سطح بالایی حفظ و تداوم یابد. مثال دیگر صندوق‌های اعتبار گردشی (شاه حسینی، ۱۳۸۲) هستند که بر اساس سرمایه اجتماعی گروهی فعالیت دارند.

۳- سطح اجتماعی یا کلان: تعداد زیاد گروه‌های داوطلبانه در جامعه و روابط افقی میان آنها که بر پایه اعتماد قرار دارد، سرمایه اجتماعی را تولید می‌کند که همه اعضای جامعه از آن بهره‌مند خواهند بود. این سطح از سرمایه اجتماعی است که پاتنام و فوکویاما در کارهایشان به آن پرداخته‌اند. از نگاه پاتنام (۱۹۹۵) سرمایه اجتماعی جامعه موجب می‌شود تا نهادهای دموکراتیک حکومتی بهتر وظایف خود را انجام دهند و از نظر فوکویاما (۱۳۷۹) وجود سرمایه اجتماعی، نظم اجتماعی را به طریق موثر و کارآمدی حفظ و تداوم می‌بخشد.

اگر در قالب کالای عمومی موضوع را تشریح کنیم، باید گفت: سرمایه اجتماعی به‌عنوان یک پدیده جامعه‌شناختی در سطح فردی فراهم آورنده کالای شخصی است که برای سود اقتصادی یا دیگر منافع شخصی مانند موفقیت تحصیلی استفاده می‌شود. در سطوح بالاتر سرمایه اجتماعی

همچون کالایی عمومی است که اعضای یک گروه خاص یا تمامی اعضای جامعه می‌توانند از آن بهره برداری کنند. برای مثال امنیت اجتماعی در جامعه که حاصل سرمایه اجتماعی است، می‌تواند از سوی تمامی شهروندان استفاده شود. سطوح سرمایه اجتماعی در شکل ۲ نمایش داده شده است.



شکل ۲: سرمایه اجتماعی و سطوح آن

در تبیین ساز و کارهایی که سرمایه اجتماعی را با «عملکرد خوب حکومت»^۱ مرتبط می‌سازند بر اساس مطالعه پوسنر و بویکس (۱۹۹۸) می‌توان پنج مدل ارائه کرد. در مدل اول عملکرد کارآمد نهادهای سیاسی به توانایی شهروندان برای دراختیار داشتن نمایندگان منتخبی بستگی دارد که در مورد کیفیت حکومت خود «مسئول»^۲ باشند. سرمایه اجتماعی به میزانی مولد «حکمرانی خوب»^۳ است که شهروندان را مصرف‌کنندگان زیرک سیاست‌ها سازد. دومین مدل به شیوه‌ای اشاره دارد که سرمایه اجتماعی هزینه‌های اجرا و اجبار به اطاعت از سیاست‌ها

-
1. Good Performance in Government
 2. Accountable
 3. Good Governance

و مقررات حکومت را کاهش می‌دهد. این مدل بر نقش سرمایه اجتماعی در کاهش هزینه معامله در حوزه روابط شهروند- حکومت تاکید می‌کند. در مدل سوم توجه به اثر سرمایه اجتماعی بر طبیعت ترجیحات شهروندان است. سرمایه اجتماعی می‌تواند فضیلت مدنی را در شهروندان پرورش دهد. این همان نکته مورد توجه توکوبیل در «تحلیل دموکراسی در آمریکا» بوده است. سرمایه اجتماعی حکمرانی خوب را با تغییر تمایلات جامعه از علائق خاص گرایانه (چگونه می‌توانم ثروتمند شوم؟) به علائق جامعه محور (چگونه می‌توان امور محله مان را بهبود بخشید؟) موجب می‌شود. در مدل چهارم سرمایه اجتماعی کارآیی نهادی را از طریق تاثیر بر رفتار سیاست‌گذاران و نخبگان بوروکراتیک، افزایش می‌دهد. این اقدام به دو طریق صورت می‌پذیرد: یک) پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر در جریان انجام وظایف. دو) افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمان‌های عمومی. مدل پنجم با اتکا به توانایی سرمایه اجتماعی برای ترویج روش‌های سازش میان نخبگان متخاصم، سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب را به یکدیگر متصل می‌کند. پنج مدل مذکور به همراه فرضیه اصلی آنها و نقش‌های سرمایه اجتماعی در هر مدل در جدول زیر بیان شده است:

جدول ۱: مدل‌های رابطه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب

نام مدل	فرضیه مدل	نقش‌های سرمایه اجتماعی
رای دهندگان عقلانی و نخبگان رقابت جو	سرمایه اجتماعی زیاد جامعه، موجب کارایی حکومت می‌شود.	افزایش آگاهی شهروندان در باره امور عمومی. تسهیل اعلام خواسته‌های شهروندان به حاکمان.
قانون پذیری	سرمایه اجتماعی با کاهش هزینه حکومت موجب اختصاص منابع آزاد شده به خدمات و کارایی بیشتر می‌شود.	ایجاد اعتماد میان شهروندان. ایجاد اطاعت‌پذیری و قانون‌گرایی میان شهروندان.
فضیلت مدنی	سرمایه اجتماعی با ایجاد فضیلت مدنی موجب اعلام تقاضاهای جامعه محور به حکومت می‌شود.	افزایش ترجیحات جامعه محور به جای علائق خاص گرایانه
کارایی بوروکراتیک	سرمایه اجتماعی با ایجاد اعتماد میان کارکنان و مدیران، کارایی دستگاه‌های بوروکراتیک را افزایش می‌دهد.	پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمان‌های عمومی.
سازش نخبگان	سرمایه اجتماعی با ترویج روش‌های سازش میان نخبگان متخاصم موجب حکمرانی خوب در جوامع متفرق می‌شود.	سطوح بسیار بالای سرمایه اجتماعی در شبکه موجب تمایل به ایجاد روابط برون شبکه‌ای می‌شود.

چارچوب نظری سرمایه اجتماعی نشان می‌دهد عوامل متعددی بر عملکرد حکومت محلی به شکل مستقیم یا غیر مستقیم موثر هستند. مهم‌ترین عامل موثر بر عملکرد، ظرفیت حل مساله حکومت محلی است. این عامل اشاره به توانایی نخبگان محلی برای همکاری و توافق دارد. متغیرهای زیادی بر این عامل موثر هستند که عبارتند از: فرهنگ سیاسی نخبگان محلی که خود متأثر از متغیرهای پیشینه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آنها و میزان سرمایه اجتماعی میان آنها است. موجودی سرمایه اجتماعی جامعه محلی نیز بر فرهنگ سیاسی نخبگان تاثیر دارد. این موجودی برآمده از پیشینه تاریخی آن جامعه و تحولات آن است. منابع جامعه محلی مانند میزان ثروت به همراه شکل سازمانی حکومت محلی که می‌تواند اشکال مختلفی چون شهردار قوی- شورای ضعیف یا برعکس داشته باشد و میزان استقلال آن از سطوح بالاتر حکومت نیز بر ظرفیت حل مساله حکومت محلی تاثیر دارند. شرایط اجتماعی- اقتصادی جامعه محلی نیز از طریق دو عامل مهم‌ترین مسائل و ستیزه‌های موجود در جامعه بر ظرفیت مذکور تاثیر دارند. در نهایت عملکرد حکومت محلی در این مدل با دو دسته معیارهای عینی و ذهنی قابل سنجش است. معیارهای ذهنی اشاره به میزان رضایتی دارد که شهروندان از عملکرد حکومت محلی خود بیان می‌دارند. این چارچوب اساس کار محققانی (رایس و سامبرگ^۱ ۱۹۹۷؛ کوساک^۲ ۱۹۹۷؛ رایس ۲۰۰۱؛ پاکستون^۳

-
1. Rice & Sumberg
 2. Cusack
 3. Paxton

۲۰۰۲؛ اوفه و فوش^۱ (۲۰۰۲) است که سرمایه اجتماعی و عملکرد نهادهای دموکراتیک را در کشورهای توسعه یافته بررسی کرده‌اند.

۳- روش تحقیق

نو بودن تحقیق در باره شوراهای اسلامی و ناشناخته بودن نسبی این سازمان‌ها، استفاده از روش‌های کیفی را ضروری می‌کند. این روش‌ها اکنون کاربرد وسیعی یافته‌اند (سیلورمن، ۱۳۸۱: ۱). روش‌های مذکور را می‌توان برای بررسی سازمان‌ها، گروه‌ها و افراد و «تحقیقی که متغیرهای ذی ربط متعلق به آن هنوز ناشناخته مانده‌اند» (مارشال و راس من ۱۳۷۷: ۶۲) و برای آشکار کردن معانی که افراد به تجربه هایشان می‌دهند (اشتروس و کوربن^۲ ۱۹۹۰) به کار گرفت. از این رو با توجه به مساله تحقیق، روش‌های زیر به کار گرفته شد:

۱. «مطالعه اسنادی» برای بررسی تحقیقات پیشین و اسناد و

مدارک قانونی.

۲. «مطالعه تاریخی» برای بررسی تاریخچه مدیریت شهری در

ایران.

۳. «روش نظریه بنیانی^۳» برای تحلیل داده‌های کیفی و تولید

نظریه.

تکنیک‌های به کار رفته عبارت بودند از استفاده از برگه ثبت داده در

مطالعات اسنادی و تاریخی، مصاحبه «نیمه ساختارمند» و ثبت تصویری

1. Offe & Fuch

2. Strauss & Corbin

3. Grounded Theory Method

و کتبی آن با استفاده از نوار ویدیو در روش نظریه بنیانی. مصاحبه می‌تواند از نظر ساختاری کاملاً ساختار یافته باشد که پرسش‌ها و ترتیب آنها از پیش تعیین شده است یا کاملاً غیر ساختار یافته که در آن هیچ چیز از پیش روشن نیست. اما عمومی‌ترین شکل مصاحبه در روش کیفی عبارت است از نوع نیمه ساختار یافته که توسط مجموعه‌ای از سوالات و مباحث شکل گرفته اما نه به صورت کاملاً دقیق به سوالات منظم از پیش تعیین شده، بلکه به صورت یک چک لیست از آنچه که باید مورد سوال قرار گیرد، انجام می‌شود. تمامی مصاحبه‌های انجام شده علاوه بر یادداشت برداری همزمان با کسب موافقت مشارکت کنندگان فیلم برداری شدند و به این شکل «داده‌های تصویری»^۱ ساخته شد. مرور چند باره این فیلم‌ها در جریان تحلیل این فرصت را فراهم کرد تا کدگذاری داده‌ها با دقت بیشتری صورت گیرد. در کنار فیلم برداری، از مهم‌ترین نکات مورد گفتگو از سوی مشارکت کنندگان «یادداشت»^۲ تهیه شد. این یادداشت‌ها نیز به محقق در جریان تحلیل کمک کردند و برخی نکات را برای او روشن ساختند. در روش تئوری بنیانی، نوشتن یادداشت‌های نظری نقش مهمی دارد. این یادداشت‌ها به تحلیل‌گر در تدوین و اصلاح نظریه در فرایند تحقیق کمک می‌کند.

استفاده از رهیافت کیفی «نظریه بنیانی» این امکان را برای محققین فراهم کرد تا با بررسی داده‌های گردآوری شده آنها را به مفاهیم، مقوله‌ها و در نهایت مدل نظری بدل کنند. امکانی که اجازه می‌دهد تا مساله شوراها نه با چارچوب‌های نظری از پیش تعیین شده بلکه با نظریه‌ای

حاصل آمده از تجربه بومی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. روش نظریه بنیانی به سبب امتیازات خود کاربرد وسیعی در مطالعات جامعه‌شناسی و دیگر رشته‌ها مانند مدیریت و پزشکی یافته است. از نظر دنزین و لینکلن^۱ (۲۰۰۰: ۲۰۴) از زمان معرفی این رهیافت در سال ۱۹۶۷، معرفیتش رو به فزونی بوده و به شکل گسترده‌ای به‌عنوان یک راهبرد تفسیری در علوم اجتماعی به کار گرفته شده است. هدف این روش کشف نیروهای اجتماعی زیربنایی است که پدیده‌های اجتماعی را شکل می‌دهند. روش مذکور فنون مصاحبه با «پرسش‌های باز»^۲ و مشاهدات ماهرانه را برای رسیدن به هدف خود به کار می‌گیرد. نظریه بنیانی می‌خواهد به ساخت نوعی نظریه دست یابد که نسبت به واقعیت پدیده مورد بررسی صادق بوده و آن را توضیح دهد. بیشتر تحقیقاتی که اکنون انجام می‌شوند به گونه‌ای طراحی می‌شوند که به اثبات تئوری‌های موجود پردازند و هدف آنها بوجود آوردن تئوری‌های جدید نیست. روش نظریه بنیانی با توجه به این مساله قصد آن دارد تا با روش تحلیل تطبیقی داده‌ها به ابداع نظریه‌های جدید از طریق استقراء برسد. دیدگاه استقرایی این روش در مقابل روش مرسوم فرضی-قیاسی آزمون فرضیه در نظریه‌های جامعه‌شناسی قرار دارد. نظریه بنیانی سه عنصر اصلی دارد که عبارتند از مفاهیم^۳، مقوله‌ها^۴ و قضایا^۵. مفاهیم واحدهای اساسی تحلیل

-
1. Denzin & Lincoln
 2. Open-Ended
 3. Concepts
 4. Categories
 5. Propositions

در تئوری بنیانی هستند که از «کدگذاری باز»^۱ داده‌های خام به دست می‌آیند. دومین عنصر نظریه بنیانی مقوله هاهستند که کوربن و اشتراوس (۱۹۹۰: ۷) آنها را به شرح زیر تعریف می‌کنند:

«مقوله‌ها در سطح بالاتر و تجریدی‌تر از مفاهیمی که نمایش می‌دهند هستند. آنها نیز به همان فرایند تحلیلی که مفاهیم سطح پایین ایجاد شده‌اند یعنی از طریق انجام مقایسه‌ها برای روشن کردن شباهت‌ها و اختلاف‌ها، ساخته می‌شوند». از نظر آنها مقوله‌ها زیربناهای بسط نظریه هستند. مقوله‌ها ابزارهایی فراهم می‌کنند که با آنها می‌توان انسجام نظریه را حاصل آورد. به عبارت دیگر رمزگذاری و گروه‌بندی مفاهیم و مقایسه مداوم آنها برای رسیدن به سطح تجرید بالاتر است که مقوله‌ها را در مرحله «کدگذاری محوری»^۲ می‌سازد. قضایا سومین عنصر نظریه بنیانی هستند. آنها روابط تعمیم یافته میان یک مقوله و مفاهیمش و میان مقوله‌های جداگانه را نشان می‌دهند. رهیافت نظریه بنیانی از پیش مساله‌ای را مسلم فرض نمی‌کند تا به آزمون آن بپردازد، بلکه به شکلی استقرایی از پدیده‌ای که آن را مطالعه می‌کند داده‌ها را به شکلی منظم گردآوری کرده و آنها را برای فهم پدیده تحلیل می‌کند تا به نظریه دست یابد. در نتیجه گردآوری داده‌ها، تحلیل و تئوری در روابطی دوسویه با یکدیگر قرار دارند.

داشتن «حساسیت نظریه‌ای»^۳ از سوی محقق اهمیت زیادی در روش نظریه بنیانی دارد. این ویژگی محقق را در کشف نظریه در داده‌ها یاری

-
1. Open Coding
 2. Axial Coding
 3. Theoretical Sensitivity

می‌رساند. حساسیت نظریه‌ای بطور خلاصه توانایی محقق در تشخیص آن چه که در داده‌ها اهمیت دارد و دادن معنا به آنها است، می‌باشد. این ویژگی به‌صورت‌بندی نظریه‌ای که به واقعیت پدیده مورد مطالعه صادق است، کمک می‌کند. حساسیت نظریه‌ای دو منبع دارد: نخست، مبتنی است بر «اسناد و نوشته‌های مکتوب»^۱، «تجربه‌های حرفه‌ای»^۲ و «تجربه شخصی»^۳. دوم، در طی فرایند تحقیق از طریق تعامل مداوم با داده‌ها. قضایای حاصله در نهایت در مرحله «کدگذاری انتخابی»^۴ در قالب «مدل پارادایمی»^۵ به یکدیگر مرتبط شده و بر اساس رفت و برگشت‌های مداوم میان مدل و واقعیت مورد بررسی، پدیده مرکزی و پدیده‌های فرعی پیرامون آن ساخته می‌شوند. بر اساس این مدل یافته‌های تحقیق روایت می‌شوند. برای کسب اطمینان از «ارزش تحقیق» با توجه به تفاوت معیارهای ارزیابی ارزش تحقیق در دو روش کمی و کیفی تلاش شد تا این ویژگی با کسب داده‌ها از منابع مختلف یا استفاده از تکنیک «مثلت سازی»^۶ و انجام تحقیق در چارچوب نظریه سرمایه اجتماعی تامین شود.

۴- موارد مطالعه و مشارکت کنندگان

در روش کیفی جامعه آماری و نمونه‌گیری در معنای آنچه که در مطالعات کمی مطرح است، وجود ندارد. در رهیافت نظریه بنیانی از آن

-
1. Literature
 2. Professional Experience
 3. Personal Experience
 4. Selective Coding
 5. Paradigm Model
 6. Triangulation

جایی که هدف دستیابی به نظریه‌ای در مورد موضوع تحقیق است آنچه اهمیت دارد، تعیین موارد^۱ مرتبط برای گردآوری داده و «نمونه‌گیری نظری^۲» است. تفاوت این نمونه‌گیری با انواع مرسوم در پژوهش‌های کمی در این است که نمونه‌گیری نظری را نمی‌توان پیش از آغاز مطالعه نظریه بنیانی طراحی کرد. تصمیم برای انتخاب نمونه در جریان فرایند تحقیق سازمان می‌یابد. «نمونه‌ها ضرورتاً از افراد تشکیل نمی‌شوند. ادبیات تخصصی و نظری مربوط به یک حوزه نیز می‌تواند به مثابه یادداشت‌های یک تحقیق میدانی، واحد داده‌ها و تحلیل تلقی شود» (ذکایی، ۱۳۸۱: ۵۹). جمع آوری داده‌ها تا هنگامی که مقوله‌های اصلی ظاهر شوند ضروری است. پس نمونه‌گیری نظری تا هنگامی که مقوله‌ها به «اشباع نظری^۳» برسند، ادامه پیدا خواهد کرد. بنابراین با توجه به امکان دسترسی‌پذیری و تمایل به همکاری با تحقیق برای کسب داده‌های کافی دو منبع تعیین شد. منبع نخست اسناد و مدارک بود و دومین اعضای شوراهای شهر و افراد مربوط به آنها را شامل می‌شد. در بخش مطالعات اسنادی، قلمرو مطالعه تمامی شوراهای اسلامی شهرهای کشور بودند. برای گردآوری داده در مورد شوراها، تمامی قوانین و مقررات، اخبار شوراهای شهر در دو روزنامه هم‌شهری و ایران، وب سایت‌های موجود شوراها و سایر اسناد مانند گزارش مقالات همایش‌های مربوط به شوراها بررسی شد. در بخش مطالعه میدانی ۷۵ نفر از اعضای شورای شهر و شهرداران شهرهای زاهدان، سنندج، تربت حیدریه، مشهد،

-
1. Cases
 2. Theoretical Sampling
 3. Theoretical Saturation

کرمانشاه، تویسرکان، آمل، کهک، قنوات، رودهن، اندیمشک و بوشهر، مدیران ستادی معاونت امور اجتماعی و شوراهای وزارت کشور، مدیران و کارشناسان دفاتر امور اجتماعی و انتخابات استانداری‌ها مورد «مصاحبه اکتشافی»^۱ و «مصاحبه نیمه ساختار یافته»^۲ قرار گرفتند. با اعضای شورا در محل شورای شهر مصاحبه شد. دلیل این کار، مصاحبه با مشارکت کننده در میدان بود تا حتی الامکان از بروز رفتارهای تصنعی جلوگیری شود. تحصیلات «مشارکت کنندگان»^۳ از زیر دیپلم تا فوق لیسانس بود. آنها مشاغل مختلفی مانند خانه داری، دانشجو، کارمند، مدیر کل و کاسب را داشتند. برخی از آنها تجربه عضویت در شورای روستایی و عضویت در شورای دوره اول را داشتند. مقوله‌های نظری اولیه تحقیق در پایان اولین مورد گردآوری و تحلیل اطلاعات ساخته شدند. آنها در زمان مطالعه موارد دیگر، مورد بازنگری و تصحیح قرار گرفتند و در پایان مطالعه مورد شهر رودهن به اشباع تئوریک دست یافته شد. با این وجود برای اطمینان بیشتر با اعضای شوراهای شهر اندیمشک و بوشهر نیز مصاحبه شد. از آن جایی که مصاحبه‌های جدید حاوی داده‌هایی جدیدی نبودند، دستیابی به اشباع نظری تحقیق ثابت شد.

۵- یافته‌های مطالعه

در زمان مصاحبه سه پرسش از مشارکت کنندگان پرسیده می‌شد. آنها عبارت بودند از:

-
1. Explorative Inerview
 2. Semi-structured Interview
 3. Participants

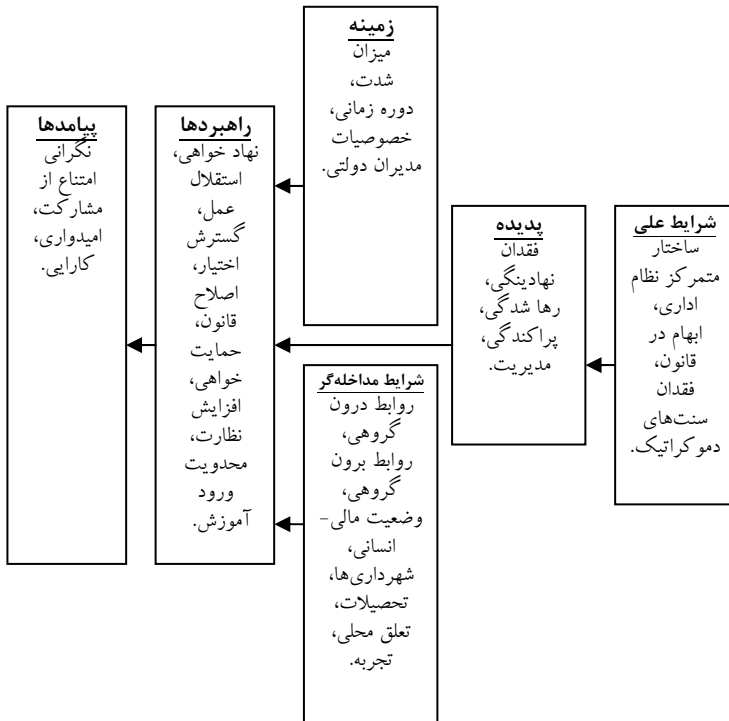
چرا وارد فعالیت در شورا شدید؟

چه فعالیت‌ها و اقداماتی انجام داده‌اید؟

با چه مسائل و مشکلاتی در انجام کارهایتان مواجه بوده اید؟

پرسش اول به انگیزه‌ها و دلایل عضویت در شورا می‌پرداخت. پرسش دوم کارها و فعالیت‌هایی که اعضای شورا انجام داده بودند یا قصد انجام آن را داشتند، مد نظر داشت و پرسش سوم می‌خواست موانع شورا را از دید اعضا دریابد. در آغاز مصاحبه توضیح کوتاهی در باره موضوع، اهداف و روش تحقیق داده می‌شد. با استفاده از رویه‌های تحلیل در رهیافت نظریه بنیانی داده‌های گرد آوری شده کدگذاری شدند و مفاهیم، مقوله‌ها و قضایای نظری ساخته شد. با توجه به تکرار مقوله «فقدان نهادینگی» در داده‌ها و توانایی آن برای ربط با سایر مقوله‌ها و تبیین آنها، این مقوله به‌عنوان پدیده یا مقوله مرکزی انتخاب شد و در نهایت مدل پارادایمی زیر ساخته شد.

شکل ۳: مدل پارادایمی تحقیق عوامل موثر بر کارایی شوراهای شهر



۶- تشریح مدل

۶-۱- شرایط علی مربوط به پدیده فقدان نهادینگی

عواملی که موجب پیدایش پدیده فقدان نهادینگی در شوراهای و راهبردهای مربوط به آن می‌شوند، «ساختار متمرکز نظام اداری»، «قوانین مبهم» و «فقدان سنت‌های دموکراتیک» هستند. نظام اداری ایران متمرکز است و در آن نهادهای محلی دموکراتیک عناصری جدید به

شمار می‌روند. حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغولند، دولتی هستند. دولت تامین کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. اتکای به درآمدهای نفتی طی سال‌های گذشته موجب شده تا دولت در تامین درآمدهای خود کمترین اتکا را به مالیات‌ها داشته باشد. این مساله سبب شده قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نشود. از این رو در چنین ساختاری - شوراها که متکی به مالیات‌های محلی هستند - فضای زیادی برای فعالیت ندارند. آنها به‌عنوان نمایندگان مردم در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می‌شوند که در شرایط حاضر تنها می‌توان آنها را تحمل کرد. قوانین مربوط به شوراها بر خلاف جایگاه رفیع این نهادها در قانون اساسی، آنها را به‌عنوان نهادهای ناظر در نظر گرفته است. این تلقی سبب می‌شود اختیارات شوراها در حد نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی محدود شود. دستگاه‌هایی که سیاست‌ها و برنامه‌های آنها از مرکز بدون اطلاع و هماهنگی با شوراها که سازمان‌های محلی هستند، تعیین می‌شود.

در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری‌ها هستند. از همین رو تلقی اعضای شوراها این است که آنها شورای شهرداری هستند نه شورای شهر. اما شهرداری تنها یکی از دهها سازمان اجرایی محسوب می‌شود که در سطح شهر فعالیت دارند. نیروی انسانی و در آمد شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های قدرتمندی مانند شرکت‌های آب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری

موجب می‌شود اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی نمایند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آن تحمیل شده است. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی یا سخنان رهبران عالی جامعه، شوراها نهادهایی مهم و موثر در نظر گرفته شده‌اند، در حالی که در واقعیت قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند. ابهامات قانون شوراها و تغییرات مکرری که در آن اتفاق افتاده است، موجب شده تا نهادینگی باعث ایجاد شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی، باعث ایجاد تفاسیر مختلف از قوانین می‌شود و ماموران اجرای آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می‌سازد. نبود یا ضعف سنت‌های دموکراتیک که مشوق عمل جمعی و تصمیم‌گیری مشترک باشند از دیگر عواملی است که فقدان نهادینگی شورا را موجب می‌شود. ضعف تجربه عمل جمعی دموکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و مناقشات میان اعضا شود. این مباحث عموماً فاقد ماهیت فنی و برنامه‌ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تاثیر منفی می‌گذارند.

۲-۶- پدیده ناشی از شرایط علی

وضعیت ساختار اداری کشور و قوانین مربوط به شوراها موجب شده است که اعضای آنها، شوراها را نهادهایی در نظر آورند که فاقد حدود اختیارات و قدرت مشخص هستند. با وجود آنکه آنها در قانون اساسی رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، اما در حال حاضر در سطح شهرها، قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که هریک از وزارتخانه متفاوتی دستور کار دریافت می‌دارند. این مساله سبب

پراکندگی مدیریت در سطح شهرها شده است. با وجود آنکه در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده ۱۳۶ دولت ملزم به واگذاری اختیارات محلی خود به شهرداری‌ها شده بود، اما اقدام اساسی و جدی در این خصوص نشد. ماده مذکور در سخنان افراد با تجربه و تحصیل کرده شورا بطور چشمگیری مورد اشاره قرار می‌گرفت. پاسخ‌گو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان بالاتر خود در مراکز استان یا مرکز کشور موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در صورت امتناع مدیران دولتی از پاسخ‌گویی به تقاضاهای شوراها، هیچ‌گونه ضمانت اجرای مشخصی وجود ندارد. از این رو اعضای شورا احساس می‌کنند در وضعیت کنونی، هیچ نهاد یا سازمان رسمی از آنها حمایت نمی‌کند و آنها رها شده هستند.

۳-۶- زمینه‌ای که در آن راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی بسط یافته‌اند

اتخاذ و توسعه راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی بستگی به زمینه پدیده دارد. پدیده فقدان نهادینگی به میزان و شدت‌های متفاوت میان اعضای شورا وجود دارد. تقریباً تمامی اعضای شورا از فقدان قدرت اجرایی و بی‌توجهی سایر سازمان‌ها به درخواست‌ها و نظرات آنها شکایت داشتند. افراد با تحصیلات و تجربه بیشتر عموماً با قوانین و مقررات آشنا بوده و از جایگاه شوراها در قانون اساسی اطلاع داشتند. از این رو این پدیده در نزد آنها شدت بیشتری داشت. خصوصیات مدیران سازمان‌های دولتی و نحوه برخورد آنها بر راهبردهایی که اعضای شورا برای مدیریت یا پاسخ‌گویی به پدیده فقدان نهادینگی اتخاذ می‌کردند،

موثر بود. هر چه تعامل این مدیران ماهیت مثبت و دوستانه‌ای می‌داشت از شدت این پدیده در نزد اعضای شورا کاسته می‌شد.

۴-۶- شرایط مداخله‌گر موثر بر راهبردها

این شرایط عواملی را در بر می‌گرفتند که بر اتخاذ راهبردهای اعضای شورا دخیل بودند. آنها عبارتند از روابط درون و برون گروهی، وضعیت مالی - انسانی شهرداری‌ها، تعلق محلی و تجربه و تحصیلات. هر چه روابط درون گروهی اعضای شورا ماهیت مبتنی بر اعتماد و همکاری متقابل داشت، اعضای شورا تمایل بیشتری برای اتخاذ راهبرد نهاد خواهی و تمایل کمتری برای راهبرد حمایت خواهی داشتند. اعتماد درون گروهی سبب می‌شد همکاری گروهی بدون نیاز به دخالت طرف سوم صورت بگیرد و در نتیجه شورا احساس استقلال و خود اتکایی بیشتری داشته باشد. در مقابل، هر چه روابط درون گروهی ماهیتی مبتنی بر بدگمانی و کمبود اعتماد داشت، اعضای شورا تمایل بیشتری برای اتخاذ راهبرد حمایت خواهی داشتند. این راهبرد بر ضرورت دخالت وزارت کشور و فرمانداری‌ها در امور شورا تکیه داشت و بر ادامه وابستگی شورا به دولت تاکید می‌کرد.

روابط برون گروهی شورا یعنی روابطی که شورا با دیگر سازمان‌های دولتی داشت نقش مهمی در اتخاذ راهبردها ایفا می‌کرد. وجود روابط دوستانه و مبتنی بر همکاری میان شورا و سازمان‌های اداری سبب می‌شد پدیده فقدان نهادینگی با شدت کمتری از سوی اعضای شورا احساس شود. در این شرایط آنها راهبرد «نهاد خواهی» را با هدف گسترش همکاری میان شورا و سازمان‌های دولتی و کاستن از بار

مسئولیت آنها دنبال می‌کردند. در مقابل، وجود روابط منفی میان اعضای شورا و سازمان‌ها، اعضای شورا را به اتخاذ راهبرد «حمایت خواهی» تشویق می‌کرد. راهبردی که اتکای شورا به قدرت دولت مرکزی را در پی دارد. به نظر می‌رسد روحیه تیمی در نهادی مانند شورا نه به شکل گروهی بلکه در قالب خرده گروه تعریف شده است. با وجودی که همه آنها در گروه بزرگ‌تر شورا فعالیت دارند، اما منافع فردی و خرده گروهی نیز وجود دارند که در مواردی با منافع گروه بزرگ در تعارض قرار می‌گیرند. وضعیت مالی - انسانی شهرداری نیز بر راهبردها موثر بود. شهرداری با درآمدهای کافی و نیروی انسانی با کیفیت، قدرت اجرایی مناسب در اختیار اعضای شورا می‌گذاشت که آنها را به اتخاذ راهبرد نهاد خواهی ترغیب می‌کرد. تجربه و تحصیلات اعضای شورا عامل دیگری است که بر راهبردها تاثیر داشت. افراد با تجربه و تحصیل بیشتر گرایش فزون‌تری به راهبرد نهاد خواهی و گسترش حدود اختیار و قدرت شورا داشتند.

۵-۶- راهبردهای مربوط به پدیده فقدان نهادینگی

این راهبردها به دو دسته، راهبردهای «نهاد خواهی» و راهبردهای «حمایت خواهی» قابل تقسیم است. در شرایط تمرکز امور در نزد سازمان‌های دولتی و پراکندگی مدیریت، اعضای شوراها برای دستیابی به اهداف خود راهبرد نهاد خواهی را دنبال می‌کنند. در دوره اول شوراها که اعضا و سازمان‌های دولتی هر دو پدیده جدیدی را تجربه می‌کردند، شوراها تلاش کردند خلاءهای قانونی را از طریق ایجاد پیوندهای منطقه‌ای میان خود و تبادل نظرات و تجربه‌ها جبران نمایند. در شرایطی

که در مورد بسیاری از امور داخلی شورا، مقررات مشخصی وجود نداشت، شوراها خود با همکاری با یکدیگر نسبت به تعیین آن اقدام کردند. نهاد دموکراتیک اداره امور سالیان درازی در عرصه شهری حضور نداشت، از این رو حتی در زمان دوره اول شوراها، آنها فاقد مکان و تجهیزات اداری بودند. زمان زیادی از عمر شوراهای دوره اول صرف تهیه و تدارک این امکانات شد. از این رو می‌توان گفت: شوراهای دوره اول به دنبال بنیان نهادن شورا بودند و فرصت کمتری برای پرداختن به مدیریت امور عمومی شهر داشتند. در شرایطی که دولت رویه‌های عمل دقیقی برای شورا تعیین نکرده بود و یا در صورت وجود به اعضای شورا آموزش داده نشده بود، اعضای شورا برای خروج از بی‌نظمی «خود رویه گذاری» کردند.

در دوره دوم شوراها به نظر می‌رسد اعضای باقی‌مانده از دوره اول همچنان خود را پایبند به ادامه حرکت قبلی می‌دانند و بر این نظر هستند که شورا باید استقلال داشته باشند. اما اعضای جدید با کافی دانستن تلاش‌های صورت گرفته در دوره اول، دوره دوم را زمان کار و تلاش می‌دانند. اعضای شوراها از اینکه تنها بر اداره امور شهرداری نظارت دارند، ناراضی بوده و خواهان آن هستند که با اجرای قوانین تمرکز زدایی مانند ماده ۱۳۶ برنامه‌های سوم و چهارم اختیارات آنها گسترش یابد. آنها خود را در قبال تمامی مسائل شهری مسئول دانسته و سازمان شهرداری را تنها محدود به اموری چون حمل و نقل و دفع زباله نمی‌دانند. آنها همچنین خواهان آن هستند که با اصلاح قوانین استقلال عمل و گسترش اختیارات شوراها، جنبه رسمی به خود گیرد.

راهبرد دیگری که اعضای شورا در قبال پدیده نبودن نهادینگی اتخاذ می‌کنند، حمایت خواهی است. این راهبرد بویژه زمانی برگزیده می‌شود

که روابط درون گروهی و برون گروهی شورا ماهیتی تنش آمیز دارد. در این شرایط آنها خواهان مداخله دولت برای حل مشکلات شورا هستند. برای جلوگیری از بی‌نظمی، اعضا می‌خواهند وزارت کشور نظارت خود را بیشتر کند و از نبود یا کاهش نظارت شکایت دارند. در حالی که در راهبرد نخست، آنها خواهان کاهش نظارت و استقلال بیشتر بودند. به نظر طرفداران این راهبرد، برخی از مشکلات شورا به سبب نبود محدودیت در زمان ثبت نام و عضویت در شورا، موجب شده افراد زیادی بدون تجربه کافی عضو شورا شوند. آنها خواهان ایجاد محدودیت برای عضویت در شورا هستند و از دولت می‌خواهند با افزایش شرط تحصیلات و شرط سن مانع از ورود افراد با تحصیلات پایین و جوان به شورا شود. نکته قابل توجه آن است که افراد با تحصیلات بالا خواهان تشدید شرط تحصیل و افراد مسن خواهان تشدید شرط سن بودند. راهبرد حمایت‌خواهی بر لزوم آموزش از سوی دولت و رسانه‌های گروهی به اعضای شورا و مردم تاکید داشت و این دو نهاد را در این زمینه به کوتاهی و قصور متهم می‌کرد. به نظر می‌رسد در اینجا شاهد نوعی تناقض میان حمایت‌خواهی و استقلال‌خواهی باشیم. اما مشابه با آنچه از کیا (۱۳۷۰: ۷۳) در نقد نظریه «خرده فرهنگ دهقانی» می‌نویسد، ماهیت این وابستگی با توجه به نیازهای فنی و تکنیکی حکومت‌های محلی به دولت مستلزم مطالعه بیشتر است. در چنین شرایطی دولت مرکزی زمانی می‌تواند به نیازهای سازمان محلی پاسخ دهد که از همکاری اندیشمندان و دانشمندان بسیار بهره‌مند باشد.

۶-۶- پیامدهای راهبردها

راهبردهایی که اعضای شورا در قبال پدیده فقدان نهادینگی اتخاذ کردند، پیامدهای خواسته و ناخواسته‌ای برای آنها به همراه داشت. این پیامدها نگرانی، امتناع از مشارکت، امیدواری و کارایی هستند. نگرانی اشاره به وضعیتی دارد که عضو شورا با وجود اتخاذ راهبردهای نهادخواهی و حمایت خواهی از اتفاقاتی که در آینده خواهد افتاد، بی‌اطلاع است. او نمی‌داند که حوزه اختیاراتش توسعه یافته یا در وضعیت محدود فعلی باقی خواهد ماند. نگرانی پدیده‌ای بود که در میان بیشتر اعضای شورا به چشم می‌خورد. این پیامد با دو پیامد دیگر مرتبط بود. امتناع از مشارکت و امیدواری. تعدادی از اعضای شورا اظهار می‌کردند که در صورت عدم گسترش اختیارات شوراها تمایلی به عضویت در دوره سوم ندارند و ترجیح می‌دهند در این نهاد مشارکت نداشته باشند. آنها بر این نظر بودند که با اختیارات محدود فعلی توان تامین خواسته‌های مردم را ندارند. در نزد تعدادی از افراد دیگر، پیامد راهبردهای اتخاذ شده بویژه آنهایی که به دنبال راهبرد نهاد خواهی بودند، امیدواری و پیامد مکمل آن کارایی بود. آنها امیدوار بودند تلاش‌ها به ثمر نشیند و در دوره‌های بعدی شوراها، حوزه اختیارات آنها افزایش یابد. کارایی اشاره به وضعیتی دارد که عضو شورا بدنبال تامین نیازهای محلی و پاسخ به تقاضاهای عمومی است. ثمره تلاش اعضا از دیدگاه خودشان افزایش نظارت بر عملکرد شهرداری، توسعه امکانات زیربنایی و انتقال موثر مشکلات مردم به سازمان‌های اداری بود. اما اعضای شورا به یکسان فعالیت در شورا را تجربه نکردند. شورا به افراد بی‌تجربه یا کم تجربه یا فاقد موقعیت‌های اجتماعی بالا مانند زنان این فرصت را داده است تا در جریان فعالیت در

آن و با وجود تهدیدات و سختی‌هایی که داشته‌اند مانند انتظار همنوایی و فشارهای درونی و بیرونی، به تجربه‌ای در خور و موقعیت اجتماعی بالاتری دست یابند. از این رو این افراد در شورا احساس رضایت و امیدواری داشتند. اما افرادی که پیش از ورود به شورا از تجربه و موقعیت‌های مهم برخوردار بودند، در شرایطی که فاقد مسئولیت‌های مهم در شورا هستند، احساس سرخوردگی فردی داشته و سخن از عدم موفقیت شورا می‌گویند.

۷- نتیجه‌گیری

در مجموع یافته‌های تحقیق بیانگر این موضوع است که شوراهای شهر در ایران، با مسائل زیادی مواجه هستند که بر عملکرد آنها تاثیر دارد. بخشی از این عوامل که از سوی تحقیقات پیشین به آنها پرداخته شده است، عوامل فرهنگی یا سرمایه اجتماعی است. این سرمایه در دو شکل درونی و بیرونی بر شوراهای موثر است. در شکل درونی، وجود سرمایه اجتماعی خود را در قالب اعتماد میان اعضای شورا نشان می‌دهد. وجود این اعتماد موجب می‌شود تا جریان تصمیم‌گیری و اجماع با هزینه و زمان کمتری صورت گیرد. در شوراهایی که اعتماد درون گروهی زیادی را از خود نشان می‌دادند، کمترین اشاره به تنش‌های درون گروهی در داده‌های تحقیق وجود داشت. در مقابل آن دسته از شوراهای که با مساله بی‌اعتمادی و بدبینی اعضا با یکدیگر مواجه بودند، اشارات مکرری به مساله تنش درون گروهی و وجود فضای بدگمانی رفته بود. در این شوراهای عموماً در زمان تعیین هیات رئیسه و عضویت افراد در کمیسیون‌ها شورا بویژه کمیسیون‌های مهمی چون ماده ۱۰۰ شهرداری،

تنش پیش می‌آمد؛ امری که در بیشتر مواقع دخالت وزارت کشور و فرمانداری را الزامی می‌کرد. این مساله حکایت از این موضوع می‌کرد که شورا به‌عنوان یک نهاد جمعی و یا یک گروه شکل نگرفته است. سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا به تشکیل این گروه یاری رسانده و در نتیجه کارایی شورا را افزایش می‌دهد. سرمایه اجتماعی برون گروهی موثر بر عملکرد شورا در دو حوزه سازمان‌های دولتی و جامعه قابل تبیین است. این سرمایه، اشاره به میزان اعتمادی دارد که میان شورا با سازمان‌ها و جامعه وجود دارد. میزان بالای این اعتماد موجب می‌شود تا اعضای شورا در تعامل با سازمان‌های دولتی، به جریان گفتگو و چانه زنی خوشبین بوده و سعی کنند تقاضای خود را از طریق پی‌گیری‌های محلی بر طرف نمایند. همچنین این اعتماد موجب ایجاد روحیه امیدواری در اعضای شورا شده و آنها را به ادامه کار تشویق می‌کند. اما میزان کم اعتماد میان اعضای شورا و مدیران سازمان‌های دولتی موجب می‌شود به جای راهبرد چانه زنی و گفتگو از راهبرد پی‌گیری امور از طریق مدیران و مسئولان ستادی استفاده شود. در صورت اتخاذ این راهبرد، مدیران محلی و اعضای شوراها در فضای بی‌اعتمادی و سوءظن به سر می‌برند. مساله‌ای که ادامه آن موجبات کاهش انگیزه‌ها در اعضای شورا را فراهم می‌کند. سرمایه اجتماعی میان اعضای شورا و جامعه از سوی دیگر موجب می‌شود احساس تعلق اعضای شورا به اهداف خود افزایش یافته و در پی‌گیری تقاضاهای محلی تلاش بیشتری نمایند. همچنین این سرمایه بر نیاز اعضای شورا به همکاری با مردم و کوشش برای جلب مشارکت آنها در برنامه‌های شورا موثر است. یکی از یافته‌های قابل توجه این تحقیق آن بود که در دوره اول شوراها که مشارکت بیشتری برای انتخاب اعضا

صورت گرفته بود، عمده اعضای شورا بر لزوم همکاری و حضور مردم در شورا در قالب کمیسیون‌های شورا اجماع داشتند. اما در دوره دوم که کاهش مشارکت صورت گرفته بود، اعضای منتخب بر خلاف دوره اول، لزومی برای حضور مردم در جلسات شورا و همکاری با آن نمی‌دیدند. این یافته نشان می‌دهد که اعتماد میان نهادهای دموکراتیک و جامعه بومی، موجبات افزایش انگیزه در نمایندگان برای جلب همکاری و توجه مردم می‌شود. در دوره دوم آنچه برای اعضای شورا اهمیت بیشتری دارد، استفاده از راهکارهای بوروکراتیک برای تحقق اهداف است. این راهکارها موجب می‌شود مردم عادی از جریان تصمیم‌گیری در شوراهای حذف شوند. مساله‌ای که در دراز مدت ممکن است موجب کاهش مشارکت مردم در انتخاب نمایندگان محلی شود. کاهش اعتماد جامعه محلی به شورا می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای این سازمان محلی داشته باشد. این پیامدها را می‌توان در قالب کاهش نظارت و بی‌تفاوتی اعضای جامعه محلی به شوراهای بیان کرد. از آن جایی که شورا، سازمانی منتخب به شمار می‌رود لازم است همواره بر تصمیمات آن از ناحیه مردم محلی یا موکلان شورا نظارت وجود داشته باشد. بی‌تفاوتی مردم موجب کاهش نظارت بر شورا شده و ممکن است در انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای نفع جویی‌های فردی موثر واقع شود. در جریان این نظارت حضور گروه‌های سازمان یافته مردمی در قالب احزاب سیاسی یا تشکل‌های داوطلبانه اهمیت بسیار دارد. ضعف احزاب سیاسی موجود و عدم وجود یا کم تحرکی شعبات محلی آنها امکان تاثیر گذاری و نظارت بر عملکرد اعضای موجود شوراهای شهر را پایین می‌آورد. اما برخی یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد گروه‌های داوطلبانه موجود می‌توانند

در نظارت و درخواست پاسخ از اعضا موثر باشند. این همان نکته‌ای است که در «دیدگاه همیاری^۱» به نام «تکا»^۲ از آن یاد شده است و به «ماهیت و گستره پیوندهایی که میان شهروندان و مقامات دولتی» برقرار می‌شود اشاره دارد. براساس این دیدگاه، توسعه در زمانی محقق می‌شود که بازیگران اصلی اجتماع شامل دولت، شهروندان و بنگاه‌های خصوصی در تکمیل یکدیگر بکوشند (وولکاک و نارایان ۲۰۰۰).

اما یافته اصلی این تحقیق، مساله «نهادینه شدگی»^۳ (نهادمندی) سازمان‌های دموکراتیک است. موضوعی که در نظریه سرمایه اجتماعی به آن توجه اندکی شده است. داده‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد اعضای شوراهای شهر مکرراً به این موضوع در قالب عبارات مختلف اشاره کرده‌اند. عباراتی مانند «شوراها رها شده‌اند»، «نظارت بر شوراها مشخص نیست»، «هنوز آنطور که باید جایگاه شوراها بین مردم و مسئولین جا نیفتاده است»، نشان از این مساله دارند که شوراها از نهادینگی لازم برخوردار نیستند. عواملی که موجب این مساله شده‌اند در سطوح مختلف قابل بررسی هستند. نخستین عامل به نظام حکومتی بر می‌گردد که بر اساس تمرکز و مسئولیت‌های بخشی بنا شده است. در نظام‌های متمرکز بطور معمول نهادهای دموکراتیک اداره امور از قدرت، اختیار و استقلال کافی برخوردار نیستند. در این نظام‌ها، «حکومت‌های محلی»^۴ به «ادارات محلی»^۵ تبدیل می‌شوند. آنها مجری تصمیمات و

-
1. Synergy View
 2. Embeddness
 3. Institutionalisation
 4. Local Governments
 5. Local Administrations

سیاست‌هایی هستند که از مرکز صادر می‌شود. از این رو محدود بودن اختیارات شوراها که اعضا به آن اشارات مکرری داشته‌اند، ناشی از ساختار تمرکز گرای کلانی است که شوراها در آن قرار گرفته‌اند. نکته جالب اینجا است که دو تحقیق انجام شده در باره سازمان‌های محلی از سوی صبوری کاشانی در سال ۱۳۵۴ و محسنی تبریزی در سال ۱۳۷۳، مساله تمرکزگرایی و قدرت اندک سازمان‌های محلی را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی این سازمان‌ها عنوان کرده‌اند. این تکرار یافته در فاصله زمانی سی ساله حکایت از قدرت و تسلط ساختار متمرکز اداره امور در کشور می‌کند که همچنان به‌عنوان یک مانع مهم در مقابل تجربه‌های تمرکز زدایی و تشکیل سازمان‌های محلی عمل می‌کند. آنچه این وضعیت را تشدید می‌کند، نبود تجربه نهادهای جمعی اداره امور در تاریخ شهر نشینی در ایران است.

بررسی تاریخی تحقیق نشان داد شهرهای ایران تا پیش از دوره معاصر هیچ‌گاه از سوی نهادهای منتخب مردم یا انجمن‌های شهر اداره نشده‌اند. حاکمان و نمایندگان آنها تا پیش از انقلاب مشروطه و ورود عنصر مدرن انجمن بلدیة همواره بر شهرها حکومت کرده و فرمان رانده بودند. این وضعیت در مقابل شهرهای اروپایی قرار دارد که انجمن‌های شهروندان نقش مهمی در اداره آنها بر عهده داشته‌اند. این تفاوت در اثر مهم ماکس وبر (۱۳۶۹) در مورد شهر، به روشنی بیان شده است. حتی تلاش‌هایی که در عصر انقلاب مشروطه و پس از آن برای ایجاد دموکراسی محلی صورت گرفت، نتوانست نهادهای دموکراتیک اداره امور محلی را در نظام اداری نهادینه سازد. این نهادها که در دوره‌های معاصر به نام‌های «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» شناخته شده‌اند، عمری کوتاه

داشته‌اند. شوراها به‌عنوان آخرین تجربه در عرصه دموکراسی محلی، از فقدان نهادینگی متأثرند؛ مساله‌ای که در دراز مدت می‌تواند موجبات تضعیف جایگاه آنها و حتی انحلالشان را فراهم سازد.

با این وجود شورا توانسته است برای برخی گروه‌های حاشیه‌ای نظیر زنان فرصت مناسبی برای اعلام حضور اجتماعی و سیاسی خود فراهم آورد. شورا توانسته این فرصت را به افراد کم تجربه و یا کم تجربه بدهد تا در جریان فعالیت در آن و با وجود تهدیدات و سختی‌هایی که داشته‌اند به پایگاه اجتماعی بالاتر و احساس رضایت بیشتری دست پیدا کنند. داده‌ها نشان می‌دهد این گروه، با توجه به فرصتی که برای آنها فراهم شده، انگیزه بیشتری برای موفقیت شورا، دارند. هم‌اکنون تعداد ۵۰۹ نفر زن (۶/۷ درصد کل اعضای شوراهای شهر) در شوراها عضویت دارند که افزایش تعداد آنها با توجه به انگیزه‌های زنان برای کسب موفقیت‌های اجتماعی و اقتصادی می‌تواند تاثیر مثبتی بر عملکرد موفق شورا داشته باشد. تاثیر جنسیت بر عملکرد سازمان محلی نکته‌ای است که به نظر می‌رسد در هیچ یک از تحقیقات پیشین به آن اشاره نشده است و از یافته‌های تحقیق حاضر باشد.

انجام این تحقیق نشان داد در مطالعات توسعه، توجه به ویژگی‌های جامعه‌اهمیتی اساسی دارد. کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی در قالب مقولات از پیش تعیین شده، سبب می‌شود بسیاری از واقعیت‌های پنهان - که ناشی از وضعیت خاص هر جامعه است - در جریان تحقیق نادیده گرفته شود. موضوعی که بر نتایج تحقیق و توصیه کاربردی و سیاست‌گذاری آن تاثیر خواهد گذاشت. مطالعات توسعه در ایران بویژه در حوزه مسائل شهری نیازمند استفاده از تحقیقات کیفی هستند تا شناخت

۵۴ ■ شوراها: چالش‌ها و کارکردها

نزدیک و دقیق‌تری از واقعیات بدست آورند. کاربرد نظریه‌هایی که بر اساس تجربه سایر کشورها پدید آمده‌اند، موجب از دست رفتن بسیاری از داده‌های مفید خواهد شد. کریشنا (۲۰۰۲) نیز این موضوع را در تحقیقی درباره سرمایه اجتماعی در هند تأیید کرده است.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. آبراهامیان، پرواند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی، ۱۳۷۸.
۲. ازکیا، مصطفی، «مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی»، تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۰.
۳. اشرف، احمد، «ویژگی‌های تاریخی شهر نشینی در ایران- دوره اسلامی»، نامه علوم اجتماعی، دوره ۱، شماره ۴، تیرماه، ۱۳۵۳.
۴. بدیع، برتراند، توسعه سیاسی، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: نشر قومس، ۱۳۷۹.
۵. پاتنام، رابرت، دموکراسی و سنت‌های مدنی، ترجمه محمد تقی دلفروز، تهران: سلام، ۱۳۸۰.
۶. حسامیان، فرخ و همکاران، شهر و شهرنشینی در ایران، تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۵.
۷. دورکیم، امیل، درباره تقسیم کار اجتماعی، ترجمه باقر پرهام، بابل: کتابسرای بابل، ۱۳۶۹.
۸. ذکایی، محمد سعید، «نظریه و روش در تحقیقات کیفی»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۱۷، ۱۳۸۱.
۹. سیلورمن، دیوید، روش تحقیق کیفی در جامعه‌شناسی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: موسسه فرهنگی تبیان، ۱۳۸۱.
۱۰. شاه حسینی، ماهرو، ۱۳۸۲. مطالعه و بررسی تاثیر سرمایه اجتماعی در عملکرد انجمن‌های اعتبار گردشی زنان در تهران در سال ۱۳۸۱. پایان نامه کارشناسی ارشد رشته جامعه‌شناسی. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

۵۶ ■ شوراها: چالش‌ها و کارکردها

۱۱. صبوری کاشانی، نژاد منوچهر، تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، ۱۳۵۴.
۱۲. صرافی، مظفر، «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی» فصلنامه هفت شهر. سال ۳، شماره ۸، ۱۳۸۱.
۱۳. طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم ارومیه در دومین دوره انتخابات شوراها»، مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران، شماره ۲۰۱۰۷ (۱۳۸۱/۱۱/۱۸).
۱۴. طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم خوی در دومین دوره انتخابات شوراها»، مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران، شماره ۲۰۱۰۸ (۱۳۸۱/۱۱/۱۸).
۱۵. طرح «نظر سنجی ارزیابی میزان مشارکت مردم مهاباد در دومین دوره انتخابات شوراها»، مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران، شماره ۲۰۱۰۹ (۱۳۸۱/۱۱/۱۸).
۱۶. طرح «نظر سنجی از مردم مشهد و روستاهای اطراف در باره دومین دوره انتخابات شوراها اسلامی شهر و روستا»، مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران، شماره ۳۵۱۱۱ (۱۳۸۱/۱۱/۱۰-۱۱).
۱۷. طرح نظر سنجی «ارزیابی عملکرد شورای اسلامی شهر تبریز از دیدگاه شهروندان تبریزی». مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران. شماره ۱۰۹۲۴ (۱۳۸۱/۱۰/۱۵).
۱۸. طرح نظر سنجی «علل عدم مشارکت شهروندان تهران در دومین دوره انتخابات شوراها اسلامی». مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران. شماره ۱۶۰ (۱۳۸۲/۱/۲۷).
۱۹. فوکویاما، فرانسیس، پایان نظم، بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن، ترجمه غلامعباس توسلی، تهران: جامعه ایرانیان، ۱۳۷۹.
۲۰. کلمن، جیمز، بنیادهای نظریه اجتماعی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.
۲۱. مارشال، کاترین و راس من، گرچن ب، روش تحقیق کیفی، ترجمه علی پارساییان و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۷۷.

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی ■ ۵۷

۲۲. محسنی تهریزی، علیرضا و دیگران، بررسی مجامع مشورتی ائمه جماعات و معتمدین محل در مناطق شهر تهران. تهران: دانشگاه تهران، موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، بخش روان‌شناسی اجتماعی و شهرداری تهران، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۷۳.

۲۳. مدنی پور، علی، تهران؛ ظهور یک کلانشهر، ترجمه حمید زر آزون، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران) ۱۳۸۱.

۲۴. ویر، ماکس، شهر در گذر زمان، ترجمه شیوا (منصوره) کاویانی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۶۹.

ب) منابع لاتین

1. Bourdiue, Pier. 1985. The Forms of Capital. In Handbook of theory and Research for the Sociology of Education, ed. JG Richardson, pp. 241-58. New York: Greenwood.
2. Corbin, J and Strauss, A (1990) Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, Sage Publications, Inc.
3. Coleman, James (1988) «Social Capital in the Creation of Human capital» American Journal of Sociology 94: S95-120.
4. ———. 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
5. Cusack, Thomas R (1997) Social capital, Institutional Structures, and Democratic performance: A Comparative Study of German Local Governments Berlin.
6. Denzin, Norman and Lincoln Yvonna S (2000) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications. 2nd edition.
7. Fukuyama Francis (1995) Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free Press.
8. Glaser, Barney G and Strauss, Anselm L (1967) The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine Publishing Company.
9. Hanifan, L. J. 1920. The Community Center. Boston: Silver, Burdette & Co.

10. Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
11. Krishna, Anirudh (2002) *Active social capital*. Columbia university press.
12. Loury, Glenn. 1977. «A Dynamic Theory of Racial Income Differences. «Pp. 153–88
13. of Women, Minorities, and Employment Discrimination, edited by P. A. Wallace
14. and A. LeMund. Lexington, Mass.: Lexington Books.
15. Offe, Clause and Fuchs, Susanne (2002) *A Decline of Social Capital. The German Case*, in Robert Putnam, Editor, *Democracies in Flux*, Oxford.
16. Paxton Pamela. 1999. Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment. *The American Journal of Sociology*. V 105 (July) .
17. _____. 2002. *Social Capital and Democracy: An interdependent relationship*. *American Sociological Review*. April V 67: 254-277.
18. Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The collapse and revival of American community* New York, Touchstone
19. _____. 1995. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital. «*Journal of Democracy*6: 65–78.
20. _____. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
21. Rice, TomW (2001) «Social Capital and Government Performance in Iowa Communities", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23 Issue 3&4 Page 375 Fall.
22. Rice, Tom W and Sumberg, Alexander F (1997) «Civic Culture and Governmental Performance in the American States", *Publius: The Journal of Federalism*. 27 (1) Winter.
23. Un Habitat (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. Habitat, Oxford University Press.
24. Wall Ellen, Ferrazzi Gabriele and Schryer Frans. 1998. *Getting the Goods on Social Capital*. *Rural Sociology*. 63 (2): 300-322.
25. Woolcock, Michael and Narayan, Deepa (2000) «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, pp. 225–49.

26. World Bank (2003) Making Services Work for Poor Peoples, the World Development Report 2004, World Bank Office of the Publisher.

بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران

اصغر مهاجری*

چکیده

شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای بالادست علی‌رغم اینکه تیپ‌هایی از پارلمان‌های محلی ایران با ویژگی‌های خاص خود هستند لکن در فرایند گذار، چالش‌هایی را تجربه می‌کنند که بسیار قابل تامل و بررسی است. فراهم شدن شرایط عینی و تجربی تئوری اداره محلی (شوراها) در جامعه ایران و بروز مشکلات و مسائل فرایند گذار از حوزه نظر به عمل (پیوند نظر و عمل) فرصت و مجال مناسبی را فراهم کرده است تا صاحب نظران حوزه اندیشه و صاحب منصبان حوزه اجرا با انبوهی از داده‌های برون‌دادی،^۱ اطلاعات^۲ مناسب را تولید و با حمایت

* استاد دانشگاه و جامعه شناس.

1. out-put
2. Information

تئوری‌ها و روش‌های علمی، آنها را تجزیه و تحلیل، تبیین و از همه مهم‌تر پیش‌بینی و برنامه‌ریزی نماید. به‌طور حتم اگر این کار علمی به خصوص در حوزه علوم اجتماعی درست انجام گیرد، از ضریب خطاهای پارلمان‌های محلی کاسته و توفیق آنها با فاصله اطمینان بیشتری بیمه می‌شود.

صرف نظر از میزان موفقیت شوراهای اسلامی، آنها در فرایند گذر با چالش‌هایی روبه‌رو شدند که این مقاله از آنها به‌عنوان موانع ساختاری یاد می‌کند. موانع و چالش مذکور در سه سطح قابل بررسی است. الف) چالش‌های فرهنگی و موانع جامعه‌پذیری ب) چالش‌های قانونی و موانع ساختار حکومتی ج) چالش‌های فراملی.

واژگان کلیدی

شوراهای اسلامی، موانع ساختاری، جامعه‌شناختی و فرایندگذار.

مقدمه

مقاله حاضر می‌کوشد در راستای بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنش شوراهای اسلامی در ایران به پرسش‌های بنیادی ذیل پاسخ دهد:

۱- آیا جامعه ایران نیازمند مشارکت مدنی و اجرای امور در سطح محلی با ابزارهای شورایی و پارلمان‌های محلی است؟ این دغدغه چه میزان عمومی شده است؟

۲- آیا خرده نظام‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه ایرانی، نظام پارلمان‌های محلی را حمایت می‌کنند؟ در مجموع آیا جامعه ایران از نظر سخت افزاری و نرم افزاری شرایط و مقدمات تحقق پارلمان‌های محلی را فراهم کرده است؟

۳- آیا ساختارهای سیاسی و حقوقی لازم در ترکیب ساختار نظام سیاسی ایران برای تحقق و کارآمدی نظام پارلمان‌های محلی بوجود آمده است؟

۴- آیا پارلمان‌های محلی ایران با تجارب جهانی پیوند خورده و با نظام‌های مشابه جهانی خود در ارتباط است و از بازخوردهای جهانی بهره مند می‌شود؟

۵- راهکارهای عملی برای عبور پارلمان‌های محلی در فرایند گذار کدامند؟

۱- چالش‌های فرهنگی و موانع ساختاری

اگر از منظر نظریه‌های تاریخی و کلان جامعه‌شناسی به فرایند توسعه اقتصادی - اجتماعی جوامع توسعه یافته نگاه کنیم درمی یابیم که مبدا حرکت این جوامع برای توسعه یافتگی و مرحله و منزل اول از مراحل و منازل توسعه در این جوامع، احساس نیاز و تبدیل این احساس به یک فرهنگ و درک عمومی ضرورت نیاز بوده است؛ چرا که احساس نیاز و وجود دغدغه برای یافتن راه حل و پاسخ عینی به آن نیاز، محرک و چالش اولیه کاروان توسعه است. تا نیازی احساس نشود و آن نیاز دغدغه و مساله عمومی نگردد، عزم جمعی برای پاسخ به آن شکل نمی‌گیرد. به‌عنوان مثال واکسن‌ها زمانی کشف شدند که بنا به شرایط اجتماعی و پزشکی، نیاز به کنترل امراض که تلفات جانی زیاد و دسته جمعی همراه داشت در جامعه اروپایی احساس و کنترل این امراض دغدغه آن جامعه شد. انقلاب‌ها مثالی از نوع اجتماعی این موضوع است.

بنا بر دیدگاه و بینش جامعه‌شناختی ساختی - کارکردی، یک نظام، سازمان و یا ساخت اجتماعی که در جامعه بوجود می‌آید و الزاماً ساختارمند شده (الزامات ساختی) و دارای مجموع سازمان یافته‌ای از ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی است، به‌طور حتم برای پاسخ به نیازها نیازهای خاصی طراحی شده است. اساس ضرورت کارکردی نظام اجتماعی (به‌عنوان مثال نظام اجتماعی پارلمان محلی در ایران) طرح ایده نیازهاست. به تعبیر مالدینوسکی مساله نیازهای نظام اجتماعی از ضرورت کارکردی ناشی می‌شود (توسلی، ۱۳۶۹: ۲۲۹).

سرچشمه نیازها کجاست؟ برونیسلاو مالینوسکی^۱ معتقد است (اکسید مور، ۱۳۷۲: ۱۵۰) نیازهای اجتماعی که نظام‌ها و یا سازمان‌های اجتماعی مأموریت برآورد آنها را دارند، ریشه در نیاز اشخاص دارند. به اعتقاد وی میان رفتارهای مبتنی بر انگیزه شخصی و نظام‌ها و یا سازمان‌های اجتماعی پیوند محکمی وجود دارد و این کنش‌های خود انگیزه‌آمیز است که نظام‌های اجتماعی را می‌سازد.

برخلاف دیدگاه اول، دورکیم و برخی دیگر از جامعه‌شناسان، توسعه نظام‌های اجتماعی را مستقل از کنش‌هایی می‌دانند که ریشه در انگیزه‌های شخصی دارد. به نظر آنان نیازهای اجتماعی به صورت خاص وجود دارد و با نیازها یا کنش‌های اشخاص جفت و جور نیستند. البته در این میان نظرات بینابینی نیز وجود دارد (ریدزر، ۱۳۷۴).

حال پرسش بنیادی این است که نظام‌های پارلمان در ایران مأمور پاسخ به کدام یک از نیازهای بنیادی نظام سیاسی و اجتماعی است و یا کدام نیاز اجتماعی از نیازهای جامعه ایران را بر طرف می‌کند؟ به وجود آمدن نظام‌های پارلمانی مبتنی بر کدام یک از نیازهای اشخاص در ایران است؟ آیا نیازی به شوراهای اسلامی هست؟ آیا چنین ضرورتی را جامعه ایرانی و کنشگران این جامعه احساس می‌کنند؟ آیا این احساس نیاز دغدغه جمعی است؟ عمومیت و کلیت دارد؟ و یا این دغدغه و احساس نیاز فقط دغدغه و نیاز گروه خاصی از جامعه و نخبگان است؟

بررسی جامعه‌شناختی تاریخ اجتماعی ایران نشان می‌دهد جامعه ایران بنا به دلایل خاص جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی دارای ساختار ویژه و

خاصی شده است که کارکرد عمده و اصلی چنین ساخت اجتماعی^۱ همانا زایش فرهنگ ارباب - رعیتی است که از این فرهنگ نهادی شده خرده فرهنگی به نام امتیاز به جای حق و رعیت به جای مردم رویش یافته است. عدم شکل‌گیری طبقات اجتماعی، به خصوص عدم شکل‌گیری طبقه بورژوازی، وابستگی قشرها و گروه‌های اجتماعی (به مسامحه طبقات اجتماعی) به دولت به خصوص به دولت مرکزی (برخلاف جوامع اروپایی که دولت محصول طبقات اجتماعی است) و ناپایداری در این گروه‌ها و اقشار به دلیل فراز و فرودهای دولت و یا رشد و انحطاط متوالی حاکمان سیاسی و مهم‌تر عدم تثبیت و منافع طبقاتی و گروهی به دلیل عدم امنیت در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و روانی از سایر کارکردهای ساختار اجتماعی - سیاسی جامعه ایرانی است (کاتوزیان ۱۳۷۷).

بنا به دیدگاه ساختی-کارکردی نتیجه و کارکرد عمده روانی ساختار مزبور بی‌ثباتی، بی‌اعتمادی و احساس ناامنی مردم در حوزه‌های مختلف زندگی به خصوص در حوزه سیاست است و کارکرد عمده فرهنگی آن، عدم جامعه‌پذیری سیاسی^۲ و در نهایت کارکرد عمده سیاسی چنین ساختاری «عدم مشارکت» است.

در قرون اخیر که دنیا، به خصوص جوامع توسعه یافته به سرعت به مشارکت مدنی روی می‌آورند، مردم ایران بنا به ساختار نظام اجتماعی خود که از پشتوانه و قدمت حداقل سه هزار ساله نیز برخوردار است علاقه کمتر و ناپایداری به آن نشان می‌دهند. ضرورت کارکردی نظام

1. social structure
2. Political socialization

ارباب-رعیتی درایران و الزامات ساختاری آن واز همه مهم‌تر بنا به اصل ضروری انسجام و تعادل ساختی-کارکردی، نظام اجتماعی-سیاسی ایران نه تنها مشارکت مدنی را نمی‌طلبد بلکه برای بقاء واستمرار نظام کل، خرده نظام‌های آن تلاش می‌کنند تا لوازم مورد نیاز آن که فرهنگ تقلیدی، تبعیت و وابستگی به مرکز قدرت است را فراهم آورند. بنا به اصل سیبرنیتیک پارسونزی (ریترز، ۱۳۷۴: ۱۳۳) خرده نظام‌های پایین‌تر نظام کل (جامه ایران) انرژی لازم و خرده نظام‌های بالاتر آن، فرمان‌ها و اطلاعات لازم را برای بقاء نظام اجتماعی مورد نظر فراهم می‌آورند.

بنا به اصل مزبور خرده نظام آموزش وپرورش ویا عوامل اجتماعی کننده (نظام اجتماعی مورد نظر پارسونز) به جای پی‌گیری هدف بلوغ سیاسی و رشد عقلانیت سیاسی، توسعه وجدان جمعی، نهادی کردن منافع جمعی و «تریبیت مداری» و غیره را که همگی زمینه ساز دموکراسی و آزادی است، به اهدافی چون «آموزش مداری» تقویت حافظه، تقلیدگری ومقلد بودن، فردگرایی و غیره توجه کرده و آنها را نهادی می‌کنند (مهدی و دیگران، ۱۳۷۴)؛ بنابر این در جامعه ایران مشارکت مدنی و فرهنگ دموکراسی و آزادی از سوی یک فلسفه و دکترین سیاسی و یک نظام فلسفی ترتیبی حمایت و پشتیبانی نمی‌شود. بنا به اصول سیبرنیتیک، خرده نظام فرهنگی نظام اجتماعی ایران اطلاعات و آگاهی‌هایی را تولید و توزیع می‌کند و خرده نظام سیاسی همان‌گونه نظارت و کنترل می‌نماید که ساخت کهن وسنتی و نهادی شده مورد نظر پایدار بماند و با حفظ تعادل و انسجام، بقاء یابد. در نتیجه نظام ارزش‌ها و هنجارهای مشارکت‌زا و دموکراسی‌ساز بوجود نمی‌آید و به دلیل عدم احساس نیاز عمومی فرهنگ مشارکت مدنی نهادی نشده و

همچنان من مفعولی و شخصیت کنشگران ایرانی بر اساس فرهنگ ارباب- رعیتی و روان جمعی فردگرایانه، اجتماعی می‌شود و شکل می‌یابد.

در قرن حاضر و در دهه‌های اخیر به دلیل گستره نظام ارتباطی در جهان و تعامل گریز ناپذیر نظام‌های سیاسی (جوامع) با همدیگر، نظام اجتماعی - سیاسی ایران در ارتباط و تعامل با سایر نظام‌های سیاسی جهان در عرصه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و به خصوص به دلیل حذف روز افزون مرزهای فرهنگی، دچار تنش و گاهی بی‌تعادلی شده و در نتیجه زمینه و بستر تغییرات در آن فراهم شده است. البته این تغییرات بنا به قدمت و عمیق بودن ساختار نظام اجتماعی-سیاسی ایران، جامعه ایرانی را در مسیر توسعه پایدار قرار نداده، بلکه بیشتر موجب توسعه ناپایدار در آن شده است (سیف الهی، ۱۳۸۰). با این وجود بنا به شدت وحدت این ارتباط در دهه‌های اخیر، به خصوص در سی سال گذشته، جامعه ایرانی دچار چالش‌های عمیقی شده است که می‌توان از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ و تحولات بعد از آن به‌عنوان نتایج آن، یاد کرد.

کارکرد عمده ارتباطات نظام اجتماعی-سیاسی ایران و تحولات جهانی تاحدودی موجب آگاهی و بیداری ایران، البته ابتدا در سطح روشنفکران و نخبگان و در مرحله بعد در بدنه اصلی جامعه یعنی مردم شده است. اما از آنجایی که در دهه‌های اخیر روشنفکران و نخبگان جامعه ایرانی رسالت و نقش خود را به خوبی ایفاء نکردند و نتوانستند به سلامت، فرایند آگاهی و بیداری جامعه ایران را رهبری کنند و جامعه و مردم ایران را تغذیه

فکری نمایند، در نتیجه سطح آگاهی عمومی و یا شعور عامیانه^۱ جامعه به اندازه کافی توسعه نیافته و مردم به بلوغ سیاسی نرسیده و همچنان قلمرو حوزه‌های جدید و مدرن پویای جامعه ایران نسبت به حوزه‌های سنتی آن محدود و در عین حال شکننده است. این امر از مصادیق جامعه توسعه نیافته و یا نشان‌گر توسعه نامتوازن و ناپایدار است.

یکی از کارکردهای چالش‌ها و تغییرات اجتماعی و سیاسی دهه‌های اخیر و به خصوص یکی از برکات انقلاب اسلامی حذف اشکال ارباب - رعیتی، قدرت محوری، مرکزگرایی و تدوین قوانین لازم برای حاکمیت مردم سالاری (بنا به تفسیر و تعبیر برخی صاحب نظران مردم سالاری دینی) و دموکراسی است که در آن نهادهای مدنی جای نهادهای سنتی را می‌گیرد و پارلمان‌ها (مانند پارلمان محلی و ملی) با تعریف دموکراسی بوجود می‌آید و رئیس جمهور با آراء مردم انتخاب می‌شود. اما از آنجایی که خرده نظام انرژی، نظارتی، کنترل کننده فرهنگی و آگاهی بخش جامعه ایرانی به اندازه کافی و وافی تغییر ماهیتی نداشته است بنابراین، این شرایط و بسترهای فرهنگی، تربیتی، فلسفی و اجتماعی برای رسیدن به دموکراسی مطلوب فراهم نیامده و نهادهای مدنی بیشتر حالت صوری و ظاهری پیدا کرده‌اند. نتیجه و کارکرد چنین وضعیتی در حوزه سیاست این می‌شود که مردم بر اساس شور و هیجان سیاسی (نه شعور سیاسی که نتیجه بلوغ سیاسی است) گردهم می‌آیند و با شرکت در انتخابات به شیوه دموکراسی، مسئولین خود و جامعه را انتخاب می‌کنند. اما به دلیل عدم جامعه‌پذیری سیاسی، موانع ساختاری و وجود رگه‌های فرهنگ

سنتی ارباب - رعیتی (مانند ناپایداری، بی‌امنی و بی‌اعتمادی) انتخاب‌گران منتخبان خود را همراهی نکرده و از اصل مهم دموکراسی به نام نظارت بر رفتار مسئولین استفاده نمی‌کنند و در نتیجه منتخبان خود را رها کرده و یا نسبت به آنها بی‌اعتماد شده و آنها را مورد انتقاد (نه نقد) قرار می‌دهند.

این موارد بیانگر وجود موانع ساختاری دموکراسی در ایران است. بررسی عوامل اجتماعی کننده در جامعه ایران مانند آموزش و پرورش و سایر خرده نظام‌ها نشانگر آن است که این خرده نظام‌ها توانایی حمایت از نظام مردم‌سالاری و کسب آزادی‌های اجتماعی و سیاسی را ندارند و برای این کار به اندازه کافی تغییر نکرده و توسعه نیافته‌اند (مهدی و دیگران، ۱۳۷۴).

مردم - البته نه روشنفکران و نخبگان - به اندازه لازم ضرورت دموکراسی و نیاز به آن را احساس نمی‌کنند و دغدغه آن را ندارند و از همه مهم‌تر برای رسیدن به آن چاره‌اندیشی نمی‌کنند و مسیرهای درست را بر نمی‌گزینند. پارلمان‌های محلی (شوراهای اسلامی) از این قاعده مستثناء نیست. از این رو، علی‌رغم طرح اصولی شوراهای اسلامی در قانون اساسی و پیش‌بینی جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی، انجام امور در قالب پارلمان‌های محلی یک دغدغه، ضرورت و نیاز برای عموم مردم نیست. بنابراین پارلمان‌های محلی به‌عنوان یک نیاز از نیازهای اشخاص (به تعبیر مالدینوسکی) بر نمی‌خیزد و همچنین به دلیل حاکمیت نظام ارباب-رعیتی و عدم تغییرات جدی در حوزه‌های مختلف و متعدد زندگی اجتماعی، خرده نظام‌هایی چون پارلمان‌های محلی یک نیاز و الزام ساختاری نیست و ضرورت کارکردی هم ندارد (به تعبیر دورکیمی).

در مجموع می‌توان گفت: به اندازه کافی شوراهای اسلامی یک نیاز، ضرورت و الزام برای جامعه ایرانی محسوب نمی‌شوند. اگر، ضرورت و دغدغه حیات اجتماعی شوراها به‌عنوان یک خرده نظام پاسخ‌گو به نیازهای اجتماعی در نزد بخش کوچکی از جامعه به‌عنوان افراد خاص (یعنی روشنفکران، نخبگان سیاسی و اجتماعی) احساس و درک می‌شود، لکن این نیاز، ضرورت و دغدغه به شعور عامیانه عبور نکرده و در نزد آنها نهادی نشده است. هر چند این گذر شروع شده است ولی ره منزل دراز است و ما نوسفریم و پارلمان محلی هم در سطح ساختار وهم در سطح خرد و کنشگران (فرایند جامعه‌پذیری) دچار چالش‌ها و موانع جدی است. ضرورت دارد با برنامه‌ریزی، هدایت و رهبری درست و منطقی بتوانیم از این چالش‌ها با موفقیت عبور کنیم.

۲- چالش‌های قانونی و موانع ساختاری نهاد سیاست

۲-۱- موانع و تنگناهای قانونی

با اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی و به تبعیت از آن در قانون مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی و سپس در آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران و اصلاحات بعدی قانون و آیین‌نامه‌ها، شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای بالادست پیش‌بینی، طراحی و مکانیزم‌های اجرایی و حقوقی آن تدوین شده است، اما بنا به همان دلایل جامعه‌شناختی و تئوری کارکردی - ساختی که در توصیف و تبیین ساختار نظام اجتماعی و سیاسی جامعه ایران بیان شد، قوانین مربوط به شوراها و آیین‌نامه‌های اجرایی واحکام حقوقی مرتبط با آنها دارای

نواقص و معایب بوده و دچار تنگناها، تعارض و کاستی‌ها است. در نهایت ساختار حقوقی پارلمان‌های محلی توانایی حمایت و پشتیبانی شوراهای اسلامی را نداشته و از این حیث شوراها با موانع و چالش مواجه هستند و اصلاحات مکرر ولی کور هم جواب گو نیست.

آسیب‌شناسی قوانین مربوط به شوراها به خصوص کالبد شکافی قانون مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی مجلس شورای اسلامی نشانگر معضلات، تنگناها و موانعی است که به نقد و بررسی خلاصه آنها می‌پردازیم.

۱-۱-۲- دکترین متعارض قانون شوراها

بررسی و کالبد شکافی قوانین مربوط به شوراها به خصوص مطالعه تطبیقی قانون اساسی و قانون مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، نشان می‌دهد نه تنها قانون مصوب مجلس در راستای قانون اساسی و در جهت تکمیل پوشش و فراهم آوردن زمینه‌ها و بسترهای عینی تحقق آن نیست، بلکه بیانگر میناهای متعارض است که از دکترین‌ها و فلسفه‌های سیاسی متفاوت نشأت می‌گیرد و در جای جای این قوانین می‌توان دریافت که یک روح واحد بر آن حاکم نیست، بلکه رد پای حداقل دو دکترین سیاسی را می‌توان در آن یافت و بنابراین عدم انسجام و از هم گسیختگی در قوانین شوراها محسوس است.

یک فرض و دکترین در خصوص جایگاه شوراهای اسلامی این است که پارلمان‌های محلی شخصیت حقوقی مستقل دارند و بر اساس نظریه‌های مدیریتی یک نظام مدیریتی و اداری بخشی و منطقه‌ای محسوب می‌شوند. بر اساس این نگرش شوراهای اسلامی به‌عنوان پارلمان‌های محلی نیازهای محلی و منطقه‌ای را بررسی و مشخص

می‌کنند و بر اساس شناخت و یافته‌های خود برای رفع آن نیازها برنامه‌ریزی کرده و الگوهای هنجاری و قانونی آن را وضع و مدیریت می‌نمایند و از طرق مختلف امور اجرایی آن منطقه را انجام و یا بر حسن اجرای آن نظارت می‌کنند.

فرض و دکترین دیگر در خصوص جایگاه شوراهای اسلامی این است که آنها به‌عنوان پارلمان‌های محلی ناظر بر برنامه‌هایی هستند که چارچوب و ضوابط آنها را دولت مرکزی تعیین می‌کند و در قالب آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستور عمل‌های دولتی ابلاغ می‌شوند و از این رو دولت به خصوص پایتخت‌نشینان تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر اصلی بوده و پارلمان‌های محلی تنها اجراکننده تصمیمات آنها هستند. البته دولت مرکزی از کانال عوامل اجرایی خود، تصمیمات و برنامه‌ها را عملی می‌کند و شوراهای بر این عوامل تسلط ندارند. در این صورت شوراهای از سوی مردم انتخاب می‌شوند ولی دستورات دولت را اجراء می‌کنند. این شرایط و وضعیت در سال‌های اخیر با اصلاحات مکرر و قانون شوراهای آیین‌نامه‌های آن بیشتر تقویت شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد دو نگرش بر قوانین شوراهای حاکمیت دارد: ۱- نگرش مدیریت متمرکز تک‌ساختی با محوریت دولت مرکزی و حاکمیت بلامنازع آن و ۲- نگرش مدیریت بخشی و منطقه‌ای با محوریت پارلمان‌های محلی و اولویت نیازهای محلی و منطقه‌ای. چالش میان این دو نگرش و البته قدرتمند بودن نگرش اول در مقام عمل و اجرا موجب ضعیف شدن جایگاه شوراهای شده است. عدم تعریف درست امور محلی، جایگاه ضعیف و نامناسب ارتباطات و مناسبات شوراهای با سایر

دستگاه‌های اجرایی، نشان‌گر سهم ناچیز و اندک اثر بخشی شوراها در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در امور محلی است.

۲-۱-۲- فقدان و کاستی قانون

علاوه بر دو مبنایی بودن قوانین شوراها، قانون مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی و به ویژه اصلاحات بعدی در آن دچار کاستی است و در برخی موارد شوراها فاقد قانون هستند. قانون و دستورالعمل اجرایی مصوب از قانون اساسی عقب مانده است. با اینکه شوراهای بالادست در قانون اساسی پیش بینی شده‌اند اما قانون مصوب ۱۳۷۵ در این خصوص دارای کاستی زیادی است. سکوت قانون ۱۳۷۵ در بسیاری از این موارد شوراهای اسلامی را دچار بلاتکلیفی، ناکارآمدی و گاه تشتت و بی‌سامانی می‌کند.

فقدان قانون و یا کاستی آن تفاسیر متعدد و گاهی متعارض را موجب می‌شود، به همین دلیل هیات‌های حل اختلاف در استان‌ها و حتی هیات حل اختلاف مرکزی با مشکلات زیادی رو برو است. هرچند تخلف در شوراهای اسلامی شهر و روستا علل و عوامل متعددی دارد لکن یکی از دلایل عمده آن ضعف و کاستی قانون است. از طرف دیگر به دلیل کاستی قانون در طراحی و تدوین ابزارهای موثر و کارآمد نظارتی و کنترل شوراها بر اعضای خود و بر عوامل اجرایی، پارلمان‌های محلی برای انجام ماموریت‌های محول دچار ناامیدی می‌شوند.

۲-۱-۲- تعارض قانون

برخی از قوانین شوراهای اسلامی با سایر قوانین جاری کشور مانند قوانین و مصوبات شورای اقتصاد، برنامه‌های پنج ساله سند چشم انداز و غیره تعارض دارد. همچنین تعارض شوراها با قوانین مناطق آزاد تجاری از جمله مواردی است که شوراها را از نظر قانون و ایفای نقش مطلوب دچار مشکل می‌کند.

عامل و مبنای تعارض قوانین شوراهای اسلامی با سایر مصوبات و قوانین کشور به نگرش‌های چندگانه حاکم بر شوراهای اسلامی برمی‌گردد. تا زمانی که تعارض مبنایی شوراها برطرف نشود، شوراها از حیث قانون رنج خواهند برد. حتی تعارض قوانین موجب شده است برخی افراد، شوراها را زیر مجموعه قوه مقننه فرض کنند و برخی آنها را در دایره قوه مجریه ببینند و از این روی چانه زنی و تضاد بر سر این مساله موجب شود تا عده‌ای جایگاه نظارتی و عده‌ای جایگاه اجرایی برای پارلمان محلی قائل شوند. تعارض در قوانین شوراها چه تعارض درونی و چه تعارض بینابینی، پارلمان‌های محلی را دچار چالش و برای توفیق آنها مانع ایجاد می‌کند.

۲-۲- موانع و چالش‌های اداری - اجرایی

ساختار نظام اجرایی، حکومتی و نهاد قدرت در جامعه ایران چنان طراحی و ساختاربندی شده است تا فرامین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دولت مرکزی اجرا شود (نظام مدیریت تک ساختی). از این رو، این ساختار آمادگی کمتری برای همکاری با شوراهای اسلامی دارد و در مجموع عوامل اجرایی مذکور بسیار کمتر تحت نظارت پارلمان‌های محلی

قرار دارند. با شروع به کار پارلمان‌های محلی در ایران، تغییرات لازم در ساختار سازمان‌های اداری و اجرایی برای تقویض اختیارات به شوراهای اسلامی در چارچوب قانون انجام نگرفت.

اکثر ادارات و عوامل اجرایی دولت، برنامه‌ها و عزم خود را همسو با پارلمان‌های محلی و مکانیزم‌های همراهی با آنها را طرح و تدوین نکرده و به کار نمی‌بندند. یکی از چالش‌های بزرگ در فرایند گذر تقویض قدرت از سوی دولت به پارلمان‌های محلی در حوزه‌های مختلف اجرایی و نظارتی است. با اینکه این مساله بسیار مهم و جدی است و حساسیت آن مشخص شده، ولی هنوز اقدام عملی در این خصوص صورت نگرفته و فقط پیشنهادهای خام و اولیه طرح شده است (عدم تناسب قدرت و مسئولیت در پارلمان‌های محلی).

عامل تمرکزگرایی (در مقابل تمرکز زدایی) در نظام سیاسی ایران از یک سوی و نگره‌های متعارض به جایگاه شورای اسلامی از سوی دیگر از عمده عوامل بازدارنده تعریف قلمرو قدرت و اختیارات شوراها و انتقال آن به پارلمان‌های محلی است. پارلمان‌های محلی ابزارها و مکانیزم‌های لازم اجرایی و نظارتی را در اختیار ندارند و عدم حل این مساله ممکن است آنها را به عوامل اجرایی دولت تبدیل کرده و استقلالشان را خدشه دار نماید و آنها را در انجام مأموریت اصلی خود ناکام سازد.

۳-۲- موانع و چالش‌های درون سازمانی

پارلمان‌های محلی در درون خود هم از لحاظ ساختار وهم در سطح کنش‌گران (اعضای شورای اسلامی) دچار چالش و مشکل هستند. مساله بسیار مهم در خصوص ساختار شوراهای اسلامی این است که ساختار

مناسب پارلمان‌های محلی شکل نگرفته و هنوز مکانیزم‌های ارتباطی بین انواع شوراهای اسلامی به صورت واضح مشخص نیست (الزامات ساختاری)، این مساله به خصوص در شوراهای اسلامی بالادست بسیار مشهود است.

علاوه بر ساختار نامتعادل شوراهای که به علت عدم آموزش اعضای شوراهای اسلامی و عدم آمادگی کامل آنها بر ایفای مسئولیت‌ها و ماموریت‌های خود، سطح توان اعضای شوراهای اسلامی بررسی و پژوهش قرار گیرد. به عنوان مثال اعضای شوراهای اسلامی چگونه می‌توانند وظایف نظارتی خود را بر شهرداری‌ها اعمال کنند، در حالی که اطلاعات و دانش تخصصی لازم برای اعمال نظارت بر امور شهرداری که بسیار پیچیده است را ندارند. یا چگونه بودجه شهرداری‌ها که بعد از انتخاب شورا از مهم‌ترین وظایف شوراها است را تصویب کنند در صورتی که دانش لازم برای انجام آن را ندارند. شفاف ساختن درآمدها و هزینه‌های سازمان پیچیده و با سابقه‌ای چون شهرداری از طرف اعضای آموزش ندیده پارلمان‌های محلی کم تجربه و نامتخصص چگونه امکان‌پذیر است (طالبی نژاد، ۱۳۸۱: ۶).

برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی، طراحی و تدوین الگوهای هنجاری و قانونی برای مدیریت مناطق و محله‌ها بدون آشنایی با قوانین، دستورالعمل‌های فنی و پیچیده و بدون داشتن اطلاعات و دانش تخصصی از قوانین موضوعه کشور، برنامه‌های پنج ساله توسعه و یا شوراهای برنامه ساز مانند شورای اقتصاد و غیره ممکن نیست.

با وجود اهمیت شوراهای اسلامی در عرصه مدیریت و یا پارلمان محلی، یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد بنا به دلایلی، شوراهای اسلامی

و به ویژه شوراهای اسلامی روستا نتوانستند موفقیت‌های شایسته و بایسته‌ای که قانون اساسی جمهوری اسلامی و قانون شوراهای آنها به‌عنوان اهداف نظام شورایی ترسیم کرده، دست یابند. عدم آموزش مناسب اعضای شوراهای اسلامی با توسعه و مفاهیم مرتبط با آن، روش‌های مشارکتی و شیوه‌های بهره‌مندی از آن و عدم آشنایی با قوانین شوراهای و آیین‌نامه‌های آن، عدم آگاهی از وظایف و اختیارات خود و موارد دیگر از جمله مواردی است که باید اعضای شوراهای اسلامی با آموزش و یادگیری درست آنها، قادر باشند به وظایف قانونی و مدیریتی خود عمل نمایند و به اهداف پیش‌بینی شده دست یابند؛ چرا که شوراهای اسلامی بدون آموزش و یادگیری قانون شوراهای اسلامی و قوانین مرتبط با قوانین شهری و روستایی، قوانین توسعه سند چشم‌انداز بیست‌ساله، قانون‌های دیوان محاسبات و غیره نمی‌توانند برای قلمرو مدیریتی خود برنامه‌ریزی کنند.

شوراهای اسلامی شهر و روستا در مقام «شوراهای پایه» به همراه «شوراهای فرادست» به مثابه بنیان «توسعه محلی»، یکی از شاهره‌های مطمئن برای حرکت به سوی «توسعه متوازن و پایدار» در ایران اسلامی هستند. شوراهای اسلامی از عوامل مهم و اثرگذار بر فرایند مدیریت روستایی، شهری، منطقه‌ای و سرانجام کشوری می‌باشند. ورود بیش از یکصد هزار عضو اصلی در شوراهای و فعال شدن بیش از ۳۳ هزار واحد شورایی و مدیریتی که بر اساس خرد جمعی و از طریق فرایند دموکراتیک و به‌عنوان نخبگان و برگزیدگان مردم برای تصدی کرسی‌های مدیریتی گزینش شده‌اند را می‌توان ظرفیت و فرصت‌گرایی برای دست‌یابی کشور به توسعه در نظر گرفت. به ویژه، اینکه، ظرفیت مزبور از

نوع ظرفیت انسانی - مدیریتی تصمیم ساز و تصمیم‌گیری است که به زعم دانشمندان توسعه، هفتاد درصد سرمایه هر جامعه و کشور است و از این رو سرمایه‌گذاری بر روی چنین نیروی انسانی بسیار با اهمیت و پر سود است.

اگر اعضای شورای اسلامی به‌عنوان نیروی انسانی بنیادی و موثر بر فضای مدیریت محلی به درستی شناسایی و طبقه‌بندی نشوند و از همه مهم‌تر برای کارآمدی آنان، نیازهای آموزشی شان شناسایی و برای آن برنامه‌ریزی آموزشی مناسب و موثر انجام نگیرد، آن هنگام کشور نمی‌تواند از چنین فرصت ارزشمندی استفاده کند. آگاهی درست از نیازهای آموزشی اعضای شوراهای اسلامی و آموزش آنها و از این طریق افزایش دانش اعضای شوراهای اسلامی و گسترش توان مدیریتی و تخصصی آنان، کارآمدی شان را بیشتر و در نتیجه امنیت، رفاه، توسعه محلی، تداوم استقلال کشور و در نهایت توسعه پایدار جامعه را موجب شده و عدالت اجتماعی را برای شهروندان به ارمغان می‌آورد.

۴-۲- چالش‌های فراملی

پارلمان‌های محلی سابقه موفق و تجارب ارزنده و مفیدی در جهان دارند. این سازمان‌ها عصای دست دموکراسی بوده و به‌عنوان جلوه‌هایی از مشارکت مدنی ابزار کارآمد فرایند توسعه اقتصادی - اجتماعی در کشورهای توسعه یافته می‌باشند. انتقال تجارب جهانی پارلمان‌ها و یا سازمان‌های محلی به شوراهای اسلامی می‌تواند آنها را در فرایند گذر مدد رساند؛ چرا که کسب اطلاعات و آگاهی‌های لازم پارلمان‌های محلی در مقیاس‌های شهری و روستایی از تجارب سایر ملل و آشنایی با نحوه

اداره شهرها و روستاها در سایر کشورهای جهان و بهره‌گیری از منابع علمی و تخصصی جهان برای شوراهای اسلامی ایران ضرورت دارد. هنوز شرایط لازم و بسترهای مناسب انتقال این تجارب و برقراری ارتباط اعضای پارلمان‌های محلی ایران با سازمان‌های مشابه جهانی فراهم نشده است و میان آنها و حتی سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با امور شوراها پیوند و ارتباطی نیست و پارلمان‌های محلی ایران در این زمینه با چالش و موانعی روبه‌رو هستند.

۳- راهکارها

با توجه به نوع موانع و چالش‌های پارلمان‌های محلی، باید پذیرفت که شوراهای اسلامی در فرایند گذار قرار دارند. برای بررسی، کالبد شکافی و پژوهش علمی مساله و با تبیین درست موضوع برای عبور و گذر موفق و سالم شوراها از دالان تنگناها و موانع نیازمند برنامه‌ریزی مبتنی بر یافته‌های پژوهشی و واقعیت‌ها هستیم. از این رو پیشنهاد می‌شود:

۱-۳- تلاش برای گذر از خاص‌گرایی به عام‌گرایی

کلیه عوامل اجتماعی‌کننده و فرهنگ ساز جامعه باید برای انتقال دغدغه و ضرورت نیاز به پارلمان‌های محلی از گروه خاص جامعه (روشنفکران و نخبگان) به بدنه اصلی جامعه یعنی مردم را برنامه‌ریزی کرده و برای تحقق آن تلاش کنند. حرکت از خاص‌گرایی به عام‌گرایی نیازمند فرهنگ‌سازی و تولید ارزش‌های اجتماعی متناسب با واقعیت و ساختن الگوهای رفتاری و هنجارهای اجتماعی است. این انتقال در فرایند جامعه‌پذیری محقق می‌شود و سازمان‌های رسمی و غیر رسمی

جامعه از جمله خانواده، رسانه‌های جمعی، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها، مساجد و غیره در انجام این مأموریت وظیفه و نقش دارند. انسجام و همبستگی میان آنها میزان موفقیت شان را افزایش و سلامت گذر را تضمین می‌کند.

۲-۳- تفاهم در بینش و تعادل در قانون

در خصوص قانون، باید قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و تغییرات بعدی آن با ایجاد وحدت بینشی و اعتقاد راسخ و واقعی دموکراتیک نظام شورایی و پذیرش شوراها به‌عنوان «مدیریت محلی» و یا پارلمان‌های محلی تغییر یابد تا موانع، تنگناها و چالش‌های پارلمان‌های محلی برطرف شود. عزم جدی مجلس شورای اسلامی، همراهی شورای نگهبان و حمایت سازمان‌های رسمی و غیر رسمی در زمینه تغییرات کارآمد قانون ضروری است. تغییر آیین نامه‌های اجرایی قبلی و تدوین آیین نامه‌های جدید از دیگر ضرورت‌ها است.

۳-۳- اجرای پروژه تمرکز زدایی

ایجاد بستر و شرایط لازم برای انتقال قدرت از میز صاحبان قدرت در چارچوب قانون به شوراها و تجهیز پارلمان‌های محلی به قدرت و اقتدار و تدوین مکانیزم‌های اجرایی این فرایند از عمده راهکارهایی است که از چالش‌های دوره گذر پارلمان‌های محلی کاسته و بستر و شرایط را برای اجرای مطلوب مأموریت شوراها فراهم می‌سازد.

۴-۳- جامعه‌پذیری شورایی

طراحی نظام آموزشی مطلوب برای اعضای پارلمان‌های محلی و پویا، مدرن، به روز و کارآمد کردن فرایند آموزش از عمده‌ترین راهکارهای عملی برای تقویت و متخصص کردن اعضای شوراهای اسلامی است. این وظیفه از جمله وظایف دولت و حاکمیت می‌باشد.

۵-۳- توسعه دیپلماسی بین‌المللی شوراها

برقراری ارتباط میان شوراهای اسلامی و پارلمان‌های محلی سایر کشورها و تعامل پویا بین آنها، شرایط را برای بهره‌مندی از تجارب جهانی فراهم می‌سازد. اصلاح آیین نامه سفر اعضاء شوراهای اسلامی به خارج از کشور در قالب ماموریت و فراهم آوردن امکان دعوت از اعضای پارلمان‌های محلی سایر کشورها و مبادله تجارب میان آنها راهکار عملی برای موضوع است.

۶-۳- وحدت حوزه‌های نظر و عمل

انجام پژوهش‌های علمی و تعامل ارگانیک میان نظام دانشگاهی، شوراها و عوامل اجرایی و بهره‌مندی از یافته‌های پژوهشی در تدوین قانون، برنامه‌ریزی و تهیه روش‌های اجرایی از مفیدترین راهکارهایی است که به عبور شوراها از دوران گذر کمک می‌کند.

۷-۳- تولید و توزیع معرفت شورایی

برگزاری همایش‌های علمی که در آن اصحاب معرفت، پژوهشگران و مجریان شورای اسلامی و غیره به صورت عینی و به دور از جهت‌گیری‌ها به نقد و ارزیابی مستمر عملکرد شوراها بپردازند و با آسیب‌شناسی و

کالبد شکافی مسائل و معضلات شوراهای، راهکارهای علمی و عملی پیشنهاد کنند از دیگر پیشنهادها این مقاله است که به‌طور یقین سهم ارزنده‌ای در رفع تنگناها و موانع پارلمان‌های محلی در ایران خواهد داشت و آنها را در تعمیق مشارکت مدنی و در نهایت گشودن دروازه طلایی آرمان شهر توسعه مدد خواهد رساند.

۸-۳- ایجاد نظام خیره شوراهای

تراکم و انباشتگی دانش و معرفت نظام شورایی، طراحی نظام‌های آگاه ساز شورایی برای پیش‌گیری از انحراف شوراهای از اهداف و رسالت خود و پویایی نظام شورایی از دیگر پیشنهادها مقاله حاضر است که باید دولت و حاکمیت و به ویژه وزارت کشور آن را طراحی و عملیاتی کنند.

فهرست منابع

۱. اسکیدمور، ویلیام، تفکر نظری در جامعه‌شناسی، ترجمه علی محمد حاضری و دیگران، تهران: انتشارات نشر سفیر، ۱۳۷۲.
۲. توسلی، غلامعباس، نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۶۹.
۳. ریتزر، جرج، نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی، ۱۳۷۴.
۴. سیف الهی، سیف‌الله، جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی ایران، تهران: انتشارات جامعه پژوهان سینا، ۱۳۸۱.
۵. طالبی نژاد، محمدرضا، ویژه‌نامه شماره ۶ شهرداریها، ص ۹-۴، تهران: سازمان شهرداریها، بهمن ۱۳۸۱.
۶. کاتوزیان، محمدعلی، نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخ ایران، ترجمه علی رضا طیب، تهران: انتشارات نشر مرکز، ۱۳۷۷.
۷. لارسن، کالوین جی، نظریه‌های جامعه‌شناسی محض و کاربردی، ترجمه غلامعباس توسلی و رضا فاضل، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۷.
۸. مهدی، علی اکبر و دیگران، جامعه‌شناسی در ایران، ترجمه نوشین احمدی خراسانی، تهران: انتشارات نشر توسعه، ۱۳۷۴.
۹. مهاجری اصغر، ماهنامه اطلاع‌رسانی و آموزشی و پژوهشی شوراها شماره ۷، ص ۱۶ - ۱۱، شورای عالی استان‌ها، ۱۳۸۵.

شوراها در آیینہ قانون

محمدعلی مشفق*

چکیده

شوراهای اسلامی، راهبرد استراتژیک نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای بسط و تعمیم مشارکت مردم شهر و روستا در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است. عملکرد شوراها، سبک کردن تصدی‌های غیر ضروری دولت و تفویض آن به مردم در شهرها و روستاها و مناطق را به دنبال دارد. اختصاص فصل هفتم قانون اساسی^(۱) به این نهاد، نشان از دوراندیشی واضعان قانون اساسی در قانونمند کردن مکانیزم مشارکت مردم در سطوح محلی و منطقه‌ای است تا با استفاده از ظرفیت‌های اعطاء شده به شوراها در قانون اساسی، گامی مهم در تمرکز زدایی و دادن اختیارات به نمایندگان منتخب مردم در مناطق برداشته شود و اعضاء شوراها بتوانند با اتکاء به توانمندی‌های اهالی شهرها و

* پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک.

روستاها، امور شهرها و روستاها را تدبیر کنند. در همین رابطه شورای انقلاب اسلامی و مجلس شورای اسلامی با تصویب قوانین و مقررات جامع، راه‌های عملیاتی کردن اصول مختلف قانون اساسی و از جمله هشت اصل مربوط به شوراهای هموار کرده و با تعیین حدود و وظایف و اختیارات شوراهای مردم را در سطوح مختلف محلی و منطقه‌ای به عرصه مدیریت شهری و اداره امور شهرها و روستاها، وارد کرده‌اند تا با اتکاء به توانایی‌های آحاد مردم، شهرها و روستاهای کشور اداره شوند و مدیریت در مناطق، ساحتی مردمی یابد.

واژگان کلیدی

مصوبات شورای انقلاب، مصوبات مجلس شورای اسلامی، ارگان تصمیم‌گیری، شوراهای محلی، شوراهای منطقه، شورای فرادست و پارلمان محلی.

مقدمه

پدیده شوراهای مسبوق به سابقه‌ای حدود یک قرن است و این طور نیست که ایده این نهاد مردمی و مدنی، با ظهور انقلاب اسلامی، پا به عرصه جامعه ایران گذاشته باشد. در واقع می‌توان گفت: عمر این نهاد مردم سالار به قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و زمان‌های دورتر می‌رسد، که در ساحت انجمن‌های شهر و روستا جایگاه ویژه‌ای در ساختارهای اداری و نظامات حاکم داشته است. بدون تردید انجمن‌های شهر و روستا در گذشته از اختیارات و وظایفی برخوردار بوده‌اند که امروزه شوراهای مصوبات شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی از آن برخوردارند و به واقع می‌توان گفت: همان وظایف و اختیارات انجمن‌ها با کمی تفاوت در کم و کیف اختیارات به شوراهای تسری داده شده است. شاید بتوان گفت: نهضت مشروطه، سرآغاز مواجهه ایران و ایرانیان با اندیشه‌های جدید و نهادهای منبعت از آن در شیوه حکمرانی بوده است و در همین برش زمانی است که پدیده‌هایی چون دموکراسی، آزادیخواهی، نوگرایی، قانون‌گرایی و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش تولد یافت و مردم ایران و صاحب منصبان دولتی، با ایده حق تعیین سرنوشت آشنا شده و راه ورود مردم به عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و اداره امور شهرها و روستاها تا حدودی هموار شد. به علاوه در همین مقطع تاریخی است که احزاب و دیگر نهادهای مدنی زاده شدند و رشد و تکون پیدا کردند. بدون شک پدیده شوراهای و یا انجمن‌های شهر و روستا کارویژه‌های مشابه و مشترکی داشته و دارند. بنابراین نمی‌توان موضوع نهاد شورا را صرفاً پدیده‌ای زاده اندیشه مدرن و غربی دانست بلکه در تعالیم دینی اسلام و

آیات قرآنی هم به صراحت از مقوله شوراها در آیات «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»^(۱۲) نام برده شده است. آن گونه که خداوند به حاکمان و صاحب منصبان، امر به شور و مشورت کرده است هرچند که به آموزه‌های قرآنی شورا تاکنون اهتمام کمی صورت گرفته و تجربه مسلمانان نشان می‌دهد در زمینه شوراها کمتر به نهادسازی شده و بیشتر به ظواهر واژه‌های مشورت اکتفا و بسنده شده است. تصمیمات حکومت‌گران هم کمتر متکی به خرد جمعی افراد جامعه در امور مختلف کشورداری بوده است. در صورتی که اداره مطلوب یک جامعه بدون پشتوانه‌ها، نظرات، آرا و مشاوره‌های سازمان یافته و نهادمند افراد یک جامعه اگرچه در گذشته متداول نبوده اما در دنیای جدید، به پدیده‌ای غیر ممکن تبدیل شده است. لذا فقدان نهادهای مدنی از جمله شوراها و نسپردن اداره جوامع به مردم و شریک نکردن آنان در عرصه‌های مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، کشورها را به سمت حکومت‌های فردمحور که تنها یک نفر تعیین کننده سرنوشت ملت است سوق می‌دهد.

پیروزی انقلاب اسلامی به رهبری حضرت امام (ره) مسیر راهیابی مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش و اداره کشور را هموار کرد و با شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر رأی و نظر مردم، ساحت نظام جمهوری اسلامی ایران از قیومیت یک فرد بر امور کشور و ملت میرا و مردم سالاری به جای فردسالاری حاکم شد. در این شرایط، مضمون فرمایش حضرت امام «ره» که میزان رأی ملت است و مردم ولی نعمت حکومت‌گران هستند و اکثریت افراد یک جامعه اشتباه نمی‌کنند، میزان و معیار رفتارها و فرآیند تصمیم‌گیری در ارگان نظام شد. هرچند که از منظر عده‌ای، منظور از میزان رأی ملت این گونه تعبیر شده و

می‌شود که ظهور و بروز میزان رأی ملت منحصرأ به محدوده زمانی انتخابات محدود شده و می‌شود و علی‌الظاهر قابل‌تعمیم به دیگر عرصه‌های سرنوشت اعم از اداره کشور و عرصه‌های مختلف تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی نمی‌شود. در صورتی که چنین برداشتی از فرمایش حضرت امام (ره) علاوه بر اینکه هیچ‌گونه انطباقی با قرائت مردم سالارانه امام از جمهوریت ندارد، جفا و ظلمی مضاعف به معمار انقلاب اسلامی و پایه‌گذار نظام جمهوری اسلامی ایران نیز هست. بنابراین رأی و نظر مردم و مداخله‌آحاد مختلف افراد جامعه در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، در واقع مشارکت یافتن مردم در اداره امور کشور در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، علمی و مدیریتی است که امکان چنین حضوری علی‌القاعده در ساختارها و نهادهای سنتی در گذشته فراهم نبوده است. هرچند که میزان رأی ملت زمانی می‌تواند جایگاه والا و ارزشمند خود را بیابد که مردم و مسئولان در یک مسیر باهم حرکت کنند و متناسب با گستره رأی و نظر مردم و ظرفیت‌های آنان، نهادسازی لازم و کافی توسعه یابد؛ البته سازماندهی توان و ظرفیت‌های مردم در عرصه‌های مختلف، نیازمند شکل دادن نهادهایی چون احزاب، شوراها، نهادهای مدنی، مطبوعات و رسانه‌های ملی و محلی است که در آن مردم به جای دولت و حکومت‌گران و دولتمردان، فرصت می‌یابند تمرین کشورداری و تدبیر امور کنند که چگونه اداره یک کشور را در همه حوزه‌ها و بخش‌ها تمشیت نمایند.

به نظر می‌رسد شوراهای شهر و روستا (انجمن‌های شهر و روستا) در جامعه ایران قبل و پس از انقلاب، مهم‌ترین نهاد غیر سیاسی و یا کمتر سیاسی بوده‌اند که ساختارهای حکومت و قدرت در ایران تا حدودی آن

را تحمل کرده و حساسیت چندانی نسبت به آن نداشته‌اند. بنابراین نهاد شورا و یا انجمن‌های شهر و روستا بیشتر ساحتی اجتماعی، خدماتی، فرهنگی در شهر و روستا داشته‌اند و هیچ‌گاه در طول یک قرن اخیر، سابقه‌ای دال بر اینکه شوراها رقیب حکومت‌گران تلقی شوند و قصد داشته‌اند که حکومت را به دست گیرند از خود نشان نداده‌اند. به دیگر سخن، کارویژه‌های شوراها عموماً کارویژه‌های حزبی نبوده است تا دولتمردان و ساختارهای قدرت روی آنها حساسیت نشان دهند بلکه رویکرد دولت‌ها حتی در قبل از انقلاب هم با کمی تسامح نسبت به انجمن‌های شهر و روستا به دلیل ماهیت غیر سیاسی آنها، به‌طور نسبی مثبت بوده و حکومت‌ها نیز با این نهاد مردمی در حیطه اختیارات قانونی محوله، همراهی و همکاری داشته‌اند؛ چرا که نهاد شوراها (انجمن‌ها) هم در گذشته و هم امروز دارای کارکردهای محلی و منطقه‌ای بوده و به منزله ضربه گیر و سپر دفاعی برای مقامات محلی و منطقه‌ای در پاسخ‌گویی به انتظارات و خواسته‌های مردم ایفاء نقش کرده و غالباً متعادل‌کننده نیازها و انتظارات مردم از حکومت و فیلترکننده آن به حساب می‌آمده‌اند. از سوی دیگر شوراها به دلیل برخورداری از ماهیت محلی و آشنایی چهره به چهره با مردم محل و خودی تلقی شدن از منظر منتخبان خود، با همراهی و همکاری بیشتر مردم در اداره مواجه شده‌اند. همچنین به دلیل دسترسی بیشتر و آسان‌تر ارتباط آحاد مردم با شوراها و مواجه نشدن با دیوان سالاری اداری، مردم بهتر می‌توانسته‌اند مشکلات و کمبودهای فردی و جمعی خود را با آنان در میان بگذارند و با طرح بخش زیادی از مشکلاتشان در شوراها، مراتب به‌صورت محلی حل و فصل شود. از طرف دیگر شوراها با رفع و رجوع کارها در شهرها و

روستاها توانسته‌اند بخش زیادی از بار سنگین و تصدی‌های گسترده دولت را از دوش مقامات کشوری بردارند و رابطه مردم با دولت و متقابلاً دولت با مردم را سبک‌تر و شفاف‌تر نمایند و دولت را از انجام تصدی‌های خدماتی و رفاهی که عمدتاً ساحتی محلی و منطقه‌ای دارند آزاد نمایند. بدون شک حکمرانی مطلوب در گرو کوچک شدن حجم دولت و کاهش تصدی‌های محلی و منطقه‌ای است. لذا پس از واگذاری این تصدی‌ها و زدودن شاخ و برگ‌های اضافی آن از درخت دولت است که می‌توان شاهد کارآمدی و کارایی در عرصه‌های مختلف به ویژه سیاست‌گذاری، نظارت و مدیریت کارآمد دولت بود. بنابراین نهاد شورا مبنایی‌ترین و اصولی‌ترین بستری است که می‌توان با توسعه آن، ظرفیت‌های آحاد مختلف را در همه عرصه‌ها به میدان خدمت و اثربخشی وارد کرد. با توسعه اختیارات و ارتقاء جایگاه شوراها زمینه لازم جهت توزیع نقش‌های مختلف در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی و واگذاری آن به مردم فراهم کرد. بدیهی است وقتی مردم در اداره امور شهرها و روستاها نقش آفرین باشند و آبادانی و توسعه مناطق در سطوح محلی به عهده آنان واگذار شود انگیزه‌های محلی، قومی و منطقه‌ای و بهره‌گیری از تجربه‌های مختلف دیگر شوراها در دیگر استان‌ها و... باعث خواهد شد که در یک رقابت ملی و مسابقه سراسری، شوراها قادر شوند در آبادانی و پیشرفت و توسعه شهرها و روستاهای خود، بیش از پیش بکوشند و عقب ماندگی‌های خود را با اتکاء به توان و ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای و حمایت‌های دولت، اصلاح و جبران کنند. این مهم تحقق نخواهد یافت مگر اینکه شوراها بتوانند جایگاه واقعی خود را در قانون‌گذاری‌های محلی، متناسب با نیازها، ضرورت‌ها و اولویت‌های روستاها و شهرها پیدا کنند و مسئولان حکومت

به جای قانون ننشسته و میزان و ترازوی قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی برای شورا قرار نگیرند و در واقع بتوانند با انتخاب شهرداران مطلوب خود که در حال حاضر دولت شوراها محسوب می‌شوند، شهرهای خود را بهتر از گذشته آباد کنند. در این صورت، چارچوب‌ها، سیاست‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی بیشتر به‌عنوان تسهیل‌کننده اعمال اختیارات شوراها عمل می‌نمایند و در عمل شوراهایی شکل بگیرد که ساحتی دولتی و حکومتی نداشته و تصحیح‌کننده و اصلاح‌کننده کارکردهای دولت به نمایندگی از جانب مردم و ناظر بر عملکرد مقامات دولتی و حکومتی در مناطق باشند و بتوانند به مصداق عینی و واقعی ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور که در اصل هفتم قانون اساسی ذکر آن رفته است نقش آفرینی کرده و به مسئولیت‌های قانونی خود در قانون اساسی و قوانین عادی عمل کنند.

۱- شوراها در آیین قانون اساسی

واضعان و خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران براساس بینشی روشنگرانه و رویکردی مردم‌سالارانه - که جوهر انقلاب اسلامی در بدو امر بوده است - اهتمام زیاد و والایی در طراحی و تصویب یک قانون اساسی دموکراتیک و مردم‌سالارانه از خود به یادگار گذاشته‌اند. اختصاص فصل هفتم قانون اساسی پس از فصل ششم - که به مجلس شورای اسلامی اختصاص یافته است - تحت عنوان «فصل شوراها» در هفت اصل به این نهاد مردمی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و حاکی از قرائتی مردمی، دموکراتیک و مردم‌سالارانه از اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. به علاوه در سطر چهارم اصل هفتم قانون اساسی به صراحت از شوراها که شامل مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر و

روستا می‌شود، به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور یاد شده است.^(۳) در همین اصل، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای بر عهده قانون اساسی و قوانین ناشی از آن که توسط مجلس شورای اسلامی وضع می‌شود، واگذار شده است. بنابراین به نظر می‌رسد این تصریح و تأکید می‌تواند بیانگر این مطلب باشد که نهاد و یا رکن دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی، مجاز به قانون‌گذاری و تعیین حدود اختیارات برای شوراهای شهر و روستا نمی‌باشد. از دیگر سو در اصل ششم قانون اساسی تصریح و تأکید شده است: در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود و مکانیزم اعمال و تحقق آراء عمومی در اداره امور کشور از طریق انتخابات اعم از انتخابات ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراهای و نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی معین می‌گردد.^(۴)

اصل ۱۰۰ قانون اساسی نیز فلسفه شکل‌گیری شوراهای را معطوف به پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری و مشارکت مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، یا استان کرده است که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.^(۵) در ادامه این اصل تأکید شده است که شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود و وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی بر عهده قانون‌گذاری مجلس

شورای اسلامی است. همچنین در اصل ۱۰۱ فلسفه شکل‌گیری شورای عالی استان‌ها را این‌گونه توصیف کرده است:

به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها، مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود.^(۶) با توجه به مدلول اصل ۱۰۲ قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند، این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.^(۷) این مسئله نشان می‌دهد که شورای عالی استان‌ها به نمایندگی از کل شوراهای استان‌ها، اختیار تصویب طرح‌هایی در سطح ملی و منطقه‌ایی را دارد که این طرح‌ها پس از تصویب شورای عالی می‌تواند از طریق دولت و یا مستقیماً به مجلس ارائه شود و در دستور کار مجلس قرار گیرد تا پس از طی فرایند قانونی لازم، به قانون تبدیل شود. شاید با کمی تسامح بتوان گفت: قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها را با این اختیارات به منزله پارلمان مرکزی شوراها قرار داده که می‌تواند پیشنهادات و طرح‌های مصوب محلی و منطقه‌ایی را در دستور کار خود قرار دهد و در صورت تصویب و ارائه آن به دولت و یا مجلس، آن مصوبه را به یک مصوبه ملی در مجلس شورای اسلامی و در نهایت قانون در سطح ملی تبدیل نماید.

در واقع می‌توان گفت: در یک مقایسه تطبیقی شوراها اعم از شورای روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان حق دارند در سطوح شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان مبادرت به قانون‌گذاری نمایند و این

قانون‌گذاری تا مرحله‌ای می‌تواند ادامه یابد که مغایر با موازین اسلام و قوانین عمومی کشور مطابق اصل ۱۰۵ قانون اساسی نباشد.^(۸)

از همه مهم‌تر اینکه، در اصل ۱۰۳ قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها گردیده‌اند.^(۹) در صورتی که در هیچ یک از اصول قانون اساسی، شوراها ملزم به رعایت تصمیمات متخذه استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری چه در سطح مناطق و چه در سطح ملی نشده‌اند. این نشان دهنده جایگاه و موقعیت برجسته نهاد شورا در آیین قانون اساسی است؛ چرا که وقتی نهادی مثل شوراهای اسلامی مطابق اصل هفتم قانون اساسی در زمره ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قرار گیرد، نمایندگان دولت اعم از عالی و دانی، می‌باید ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیارات قانونی آنها باشند و عکس آن مستفاد از اصول قانون اساسی نمی‌تواند صادق باشد.

پس وقتی نهاد شورا به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور در همه سطوح از منظر قانون اساسی قلمداد می‌شود و مقامات عالی رتبه کشوری در استان‌ها و در مرکز کشور ملزم به رعایت تصمیمات آنها می‌شوند، نشانگر این است که شوراهای اسلامی برخلاف تلقی‌ها و برداشت‌های معمول و سنتی، نه تنها ماهیتی مشورتی به مفهوم مصطلح آن ندارند بلکه در ردیف مجلس شورای اسلامی و به‌عنوان رکن تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. اگر قبل از انقلاب تفسیر غالب از پدیده شوراها، ساحتی مشورتی داشته است، با پیروزی انقلاب اسلامی و غلبه قرائت حضرت امام «ره» پیرامون جایگاه شوراها در

قانون اساسی و سایر قوانین، تفسیرهای ناظر به مشورتی بودن شوراها، هر آینه به حاشیه رانده شده و به یقین، زمانه چنین تفاسیری از کارکردها و کارویژه‌های شوراها به پایان رسیده است. در واقع هر گونه تفسیری که شوراها را در ساحتی مشورتی مطرح کند مغایر با اصول صریح قانون اساسی به ویژه اصل هفتم و قرائت حضرت امام (ره) بوده و خواهد بود. بنابراین نمی‌توان با تفسیرهای قبل از انقلاب جایگاه شوراها را به جای ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به نهادی مشورتی و یا نظارتی تقلیل داد و بر عکس این مسئولان نظام و اداره‌کنندگان کشور هستند که برای اداره هرچه مطلوب‌تر کشور در همه عرصه‌ها، نیازمند قانون‌گذاری و تصمیمات محلی و منطقه‌ای و حتی ملی از جانب شوراها هستند.

۲- شوراها در قوانین مصوب شورای انقلاب

اولین قانون انتخابات شوراهای اسلامی (شوراهای محلی) توسط شورای انقلاب اسلامی در ۱۷ ماده در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۳ تصویب شد.^(۱۰) این امر نشانگر حیاتی بودن شوراها و حضور مردم در تصمیم‌گیری‌های شهری و روستایی است. در این قانون به جای شورای روستا، شورای ده ذکر شده است که با مندرجات اصل یکصدم قانون اساسی و سطر ششم انطباق دارد و از دیگر سو با مفاد اصل هفتم قانون اساسی که از شورای روستا به جای ده نام برده شده است مغایرت دارد.^(۱۱) ولی در قوانین فعلی به ویژه بعد از مصوبات شورای انقلاب که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شده تنها از شورای روستا نام برده شده است که با اصل هفتم قانون اساسی مطابقت دارد. مضافاً اینکه در سطوح مختلف شوراها در

سطح کشور، عملاً شورای ده وجود ندارد. در قانون مصوب شورای انقلاب «تاریخ ۱۳۵۸/۴/۳» شوراهای محلی به مدت ۲ سال انتخاب شده و سن انتخاب کنندگان مطابق این قانون ۱۶ سال بوده است. در این قانون کدخدا از جانب شورای ده انتخاب و به‌عنوان مشاور و ناظر شورای ده عمل می‌کرده است، براساس قانون مصوب شورای انقلاب بخشدار در حدود وظایف و اختیارات شورای بخش، ملزم به اجرای تصمیمات شورا بوده (ماده ۶) و شورای بخش هم حق داشته است در حدود قوانین و تصمیمات شورای شهرستان، آیین‌نامه‌های لازم برای حفظ و عمران مزارع، باغ‌ها، مراتع، اماکن عمومی و راه‌های فرعی روستایی و نیز شیوه عادلانه و تقسیم آب‌های مباح، وضع نماید و بر کار شوراهای ده نظارت کند (ماده ۷)^(۱۲).

از سوی دیگر مطابق ماده ۹ این قانون، فرماندار، استاندار و سایر مقامات کشوری ملزم به اجرای تصمیمات شوراها در حیطه اختیارات قانونی آنها بوده‌اند. تغییر شهردار هم منوط به تصمیم شورای شهر بوده است.

براساس ماده ۱۲ این قانون شورای شهرستان حق داشته است در موارد ذیل آیین‌نامه وضع کند؛

۱. امور فرهنگی؛
۲. امور آموزشی؛
۳. امور بهداشتی و درمانی؛
۴. کار و صنعت و کشاورزی؛
۵. وضع عوارض منطقه در سطح روستاها و شهرها؛
۶. ایجاد راه‌های ارتباطی روستایی و حفاظت از آنها؛

۷. وضع آیین نامه‌های خلافی جهت گران‌فروشی، تخلفات مربوط به رانندگی و تضمین مصوبات شورای شهر^(۱۳).
- شوراهای استان‌ها هم مطابق ماده ۱۳ قانون مصوب شورای انقلاب، علاوه بر نظارت بر کار شوراهای در سطح استان و ایجاد هماهنگی بین آنها در موارد ذیل حق وضع آیین نامه داشته است:
۱. اصول حاکم بر اداره شوراهای و تعیین ضوابط مشترک؛
 ۲. تحصیلات عالی و تحقیقات دانشگاهی و متناسب ساختن این تعلیمات با مقتضیات طبیعی و اجتماعی و اقتصادی استان؛
 ۳. ایجاد راه‌های ارتباطی بین شهری و حفاظت از راه‌های آهن و شوسه عمومی و بنادر و فرودگاه‌ها در سطح استان^(۱۴).
- از همه مهم‌تر اینکه مطابق ماده ۱۵ این قانون، شوراهای هر محل در امر وصول مالیات‌های مستقیم به جز مالیات‌های مربوط به درآمدهای ملی و مصرف آن و نیز مصرف بودجه کلی محل که از طرف دولت مرکزی تعیین می‌شده است بر عملیات مأمورین دولتی نظارت داشته‌اند^(۱۵). براساس ماده ۱۴ همین قانون، آیین نامه‌های مصوب شورای بخش و شهر نباید با آیین نامه کلی شورای شهرستان و آیین نامه شورای شهرستان نباید با آیین نامه شورای استان مخالف باشد. همچنین عالی‌ترین دادگاه‌های محل می‌توانند در خصوص آیین نامه‌های متعارض تصمیم بگیرند و در صورت لزوم، آیین نامه‌هایی را که بر خلاف مقررات شورای بالاتر وضع شده است ابطال کنند^(۱۶). در ماده ۱۶ این قانون چنین آمده است: وضع قوانین مربوط به سیاست عمومی دولت درباره صلاحیت شوراهای و اصولی که باید برای حفظ حاکمیت ملی و نظم

عمومی و مصالح ملی از طرف شوراهای محلی رعایت شود با مجلس شورای اسلامی است و آیین‌نامه هر شورا در صورتی اعتبار دارد که با قوانین مخالف نباشد^(۱۷).

مطابق ماده ۳۷ قانون مصوب شورای انقلاب که در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۱ تصویب شده است، به اعضای شورای شهر در قبال انجام وظایف محوله حقوق و مقرری معینی پرداخت می‌شود. میزان مبلغ این حقوق مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران رسیده باشد^(۱۸).

همچنین مطابق ماده ۳۸، شورای شهر غیر قابل انحلال تلقی شده است مگر اینکه شوراها اقداماتی بر خلاف مصالح کشور و مخالف وظایف محوله و تکالیف شورا انجام دهند، در این صورت با تنظیم گزارش مستدل توسط فرماندار یا بخشدار، موضوع در شورای شهرستان بررسی و در صورت تأیید با اخذ نظر شورای استان، انحلال شورای شهرستان به فرمانداری یا بخشداری اعلام می‌شود. وزارت کشور هم موظف شده است ظرف یک ماه انتخابات را تجدید نماید^(۱۹).

براساس تبصره ذیل همین ماده در غیاب شورای استان و شهرستان، گزارشات به وزارت کشور احاله می‌شود و در این مرحله است که انحلال شورا با وزیر کشور خواهد بود^(۲۰).

در واقع می‌توان گفت: نگاه شورای انقلاب اسلامی منبعت از قرائت حضرت امام «ره» به شوراها، نگاهی کاملاً مردم‌سالارانه و دموکراتیک بوده و جالب است که شورای انقلاب در آن زمان، مرجع تطبیق مصوبات شوراها را نمایندگان عالی دولت قرار نداده، بلکه دادگاه‌های هر محل را موظف کرده است که چنانچه مصوبات و آیین‌نامه‌های شوراها متعارض با

شوراهای فرادست و یا قوانین عمومی کشور باشد آن را ابطال نمایند^(۲۱). این امر بیان‌گر روشن‌بینی و دقت نظر شورای انقلاب در استقلال شوراها بوده است.

بنابراین این شوراها بوده‌اند که بر عملیات مأمورین دولتی نظارت داشته‌اند. از همه مهم‌تر اینکه، آیین‌نامه هر شورا در صورتی معتبر محسوب می‌شده است که مخالف قوانین نباشد. طبیعی است، منظور از قوانین، قوانین مصوب مجلس است که مرجع تطبیق برای شوراهای شهر و روستا به ترتیب شورای شهرستان و شورای بخش و برای شورای شهرستان شورای استان و برای شورای استان شورای عالی استان‌ها است که فرایند تطبیق را انجام می‌داده‌اند و با توجه به تصریح ماده ۱۲ اولین قانون شوراها مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ اول آذر ماه ۱۳۶۱، شوراها در حدود اختیارات خود در برابر شوراهای مافوق مسئول بوده‌اند و مجلس شورای اسلامی هم، مطابق تبصره ذیل همین ماده، در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها محسوب شده و طبیعی است که مرجع تطبیق مصوبات این شورا (شورای عالی استان‌ها) با قوانین عادی و مجلس شورای اسلامی خواهد بود^(۲۲). همان‌گونه که در مورد مصوبات هیئت دولت مرجع تطبیق‌دهنده مصوبات، مجلس شورای اسلامی است.

نکته اساسی دیگر اینکه در قوانین مصوب شورای انقلاب، جانشین شوراهای روستایی «شورای بخش» و جانشین شوراهای شهر، شورای شهرستان و جانشین شورای شهرستان شورای استان ذکر شده است. فلذا در غیاب شورای شهرستان و شورای استان است که وزیر کشور عهده‌دار جانشینی می‌شود و این از جمله تفاوت‌های بارزی است که قانون مصوب شورای انقلاب با قوانین بعدی شوراها - که توسط مجلس شورای اسلامی

به تصویب رسیده، دارد - در یک پروسه زمانی سه دهه‌ای، می‌توان اذعان کرد که روند وابستگی شوراها به دولت، سیر صعودی داشته است به گونه‌ای که در شرایط فعلی نمایندگان دولت، مرجع تطبیق مصوبات شوراها با قوانین عمومی و سیاست‌های کشورند. در صورتی که شوراها در زمره ارکان نظام و اداره کشور بوده و نهادهای قانون‌گذاری هستند که مغایرت و یا عدم مغایرت مصوبات آنها می‌باید به عهده شوراها باشد و یا دادگاه‌های محل، همانند مدلول قوانین مصوب شورای انقلاب و گذار شود؛ نه اینکه نمایندگان دولت تطبیق‌دهنده مصوبات شوراها با قوانین موضوعه کشور باشند. بدیهی است چنین روندی با اصل ۱۰۳ و ۱۰۵ قانون اساسی که استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیارات قانونی نموده است، مغایرت و تعارض آشکار دارد^(۳۳).

به علاوه همان‌گونه که تصریح شده، تصمیمات شوراها نباید با موازین اسلام و قوانین موضوعه کشور مغایرت داشته باشد؛ چرا که دولت خود مجری قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و اختیارات مندرج در قانون اساسی است. در صورتی که شوراها قانون‌گذار در سطوح محلی و منطقه‌ای هستند و تشخیص مغایرت تصمیمات شوراها هم (اصل ۱۰۵) مقوله‌ای است که نمی‌تواند در صلاحیت نمایندگان دولت قرار گیرد.

۳- جایگاه شوراها در اولین قانون مصوب مجلس شورای اسلامی

اولین قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور در ۵۳ ماده در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ماده ۱۲ این قانون، تصریح و تأکید شده است که شوراها در حدود وظایف و اختیارات

خود در برابر شوراهای مافوق مسئول هستند (نه در برابر دولت) و در تبصره ذیل آن هم به صراحت اعلام شده است که مافوق شوراهای عالی استان‌ها مجلس شورای اسلامی است.

در ماده ۱۳ این قانون هم آمده است: در صورت عدم تشکیل هر یک از شوراها، شورای مافوق می‌تواند وظایف قانونی آن را انجام دهد^(۲۴).

همچنین مطابق ماده ۱۴، استانداران، فرمانداران و بخشداران براساس اصل ۱۰۳ در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیمات آنها می‌باشند. بر اساس ماده ۱۵ همین قانون، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری حق شرکت در جلسات شوراهای حوزه مسئولیت خود را دارند و در صورتی که شوراهای مربوط لازم بدانند مقامات فوق مکلف به حضورند^(۲۵).

مهم‌تر اینکه در ماده ۱۶ همین قانون مرجع ذی‌صلاح برای انطباق مصوبات شوراها که بعضاً مورد اعتراض فرمانداران، استانداران و بخشداران قرار گرفته را شوراهای فرادست قرار داده است.

لذا هرگاه استانداران، فرمانداران و بخشداران نسبت به تصمیمات ابلاغ شده از جانب شوراها، اعتراض داشته باشند، می‌توانند نظر خود را ظرف یک هفته از تاریخ ابلاغ، به شورای فرادست اظهار نموده و تقاضای تجدید نظر نمایند. در صورتی که شورا، از رأی خود عدول ننماید، معترض می‌تواند مراتب را جهت رسیدگی نهایی به شورای مافوق ارائه کند. رأی آن شورا «شورای مافوق» قطعی و لازم‌الاجرا است. توضیح اینکه اجرای مصوبه تا صدور رأی نهایی از جانب شورای مافوق متوقف خواهد ماند^(۲۶).

در ماده ۱۹ این قانون، ۱۸ وظیفه برای شوراها در نظر گرفته شده است که به بعضی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی ■ ۱۰۳

بند ۳- نظارت دقیق بر اداره امور حوزه انتخابیه و حسن اجرای تصمیمات شورا و قوانین کشوری و طرح‌های مصوب.

بند ۵- پیگیری شکایات مردم در مورد نارسایی سازمان‌ها و ادارات حوزه مربوطه از طریق مقامات مسئول.

بند ۸- بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و جلوگیری از تبعیض در این زمینه بین مناطق مختلف و گزارش نارسایی‌ها به شوراهای بالاتر و مراجع اجرایی ذی‌ربط^(۳۷).

بند ۱۸- نصب و عزل شهردار هم از اختیارات شوراها بوده است. از نکات بارز و برجسته بعضی از مواد قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، مفاد تبصره ۶ ذیل ماده ۲۱ قانون پیرامون سلب عضویت اعضا شوراها است. سلب عضویت هریک از اعضا شوراها مبنی بر تخلف از وظایف قانونی، به پیشنهاد سه چهارم مجموع اعضا و با رأی دادگاه صالحه خواهد بود^(۳۸). در صورتی که در قوانین مصوب مجلس در سال ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۷۸، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ تخلفات اعضا شوراها توسط نمایندگان دولت در شهرها و روستاها به هیئت‌های حل اختلاف پیشنهاد می‌شود و در عمل این مقامات دولتی هستند که به جای شوراها، پیشنهاد می‌دهند. اعلام تخلفات شوراها به هیئت‌های حل اختلاف واگذار شده و هیئت‌های حل اختلاف هم نقش یک دادگاه بدوی را پیدا کرده‌اند. در صورتی که رسیدگی به مقوله استعفاء، سلب عضویت و... همانند مجلس شورای اسلامی باید توسط اعضا شوراها صورت گیرد. بودجه شوراها هم مطابق ماده ۲۲ از طریق زکوات (پس از تصویب)، درآمدهای محلی و در صورت

لزوم از طریق عوارض در مقابل خدمات ارائه شده، وضع می‌شود و کمبودهای آن از راه کمک‌های دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود^(۳۹).

همچنین مطابق ماده ۲۰ همین قانون، کوچک‌ترین واحد شوراهای در محدوده شهر، شورای اسلامی محله است که حدود محله‌های هر شهر تابع تقسیمات شهرداری مربوطه خواهد بود. در صورتی که پس از گذشت سه دهه از پیروزی انقلاب اسلامی و با وجود صراحت اصل هفتم قانون اساسی، هنوز شوراهای محل تشکیل نشده است ولی در سال‌های اخیر به جای رفع این نقص و خلاء اساسی، شورای شهر تهران و شهرداری تهران، اقدام به تشکیل شورایی‌های محله نموده‌اند که در قانون اساسی و در قوانین عادی جایگاهی ندارند. در صورتی که شوراهای محل به منزله ستون‌های اولیه‌ای است که شوراهای منطقه و شورای شهر روی آن بنا شده و مستقیماً با آراء مردم انتخاب می‌شوند. این شوراهای محل مبنای شکل‌گیری شورای منطقه در قالب انتخابات غیر مستقیم هستند.

مطابق ماده ۲۱ قانون، شورای اسلامی محله، متشکل از هفت نفر می‌باشد که با انتخابات رسمی و رأی مستقیم مردم تشکیل می‌گردد. پس از شکل‌گیری شوراهای محله است که شورای اسلامی هر منطقه از نمایندگان شوراهای محلات به انتخاب خودشان تشکیل می‌شود و مطابق ماده ۳۴ همین قانون است که در کلیه شهرها، شورایی به نام شورای اسلامی شهر از میان نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی منطقه تشکیل می‌گردد^(۳۰).

در قانون مصوب سال ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی همه سطوح شوراهای از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند و در عمل، منتخبان مردم در شهرها

و روستاها از اختیارات قابل توجهی برخوردار شده‌اند. به تعبیری می‌توان گفت: نظریه میزان آراء ملت است، در جای جای مواد و تبصره‌های قانون وظایف و اختیارات شوراها قابل ملاحظه و مشاهده است به طوری که در ماده ۳۸ قانون، پیرامون وظایف و اختیارات شورای شهرستان چنین آمده است: شورای شهرستان موظف است نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌ها را به مسئولان مربوطه ابلاغ و در صورت عدم توجه، درخواست توبیخ یا برکناری آنان را با ذکر موارد تخلف و نارسایی از مسئولان بالاتر بنماید^(۳۱).

همچنین در ماده ۴ ذیل وظایف و اختیارات شورای استان (بعضی از بندها) موضوع رسیدگی و اظهارنظر درباره برنامه‌های عمرانی و نیازمندی‌های شهرستان‌های تابعه استان و اعلام آن به مسئولان مربوطه را یکی از وظایف شورای استان قلمداد کرده است و در بند ۳ هم بر عضویت شورای استان در کمیته برنامه‌ریزی استان با حق رأی تأکید نموده است. از همه مهم‌تر اینکه مطابق بند ۴ این ماده، شورای استان در اجرای بودجه استان نظارت دارد و مقاطعه کاران و مجریان پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی باید به تأیید شورای استان برسند^(۳۲). در واقع می‌توان گفت شورای عالی استان‌ها در قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ عهده‌دار وظایف و اختیاراتی شده است که به دلیل اهمیت این اختیارات و وظایف عیناً مطابق مواد مندرج در قانون ذکر می‌شود.

ماده ۴۴- شورای عالی استان‌ها مکلف است ظرف مدت ۳ ماه از تاریخ تشکیل، آیین‌نامه‌های داخلی شوراها را تهیه و پس از تصویب، جهت اجرا به کلیه شوراها ابلاغ نماید.

ماده ۴۷- شورای عالی استان‌ها موظف است طرح‌های تولیدی، صنعتی، کشاورزی، آموزشی، اداری، خدماتی و نظایر آنها را که از سوی شوراهای استان‌ها در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استان‌ها رسیده مورد بررسی قرار دهد و در صورت تأیید به‌عنوان طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

ماده ۴۸- شورای عالی استان‌ها در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی استان‌ها مشارکت دارد.

ماده ۴۹- شورای عالی می‌تواند در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استان‌ها، پیشنهاد تغییر طرح یا جابجایی بودجه عمرانی استان‌ها را در چارچوب مقررات مربوطه بنماید.

ماده ۵۰- شورای عالی استان‌ها در اجرای برنامه و بودجه عمرانی، نظارت داشته و دستگاه‌های مربوطه موظف هستند گزارش ماهیانه و سالیانه و هزینه پیشرفت کار عمرانی خود را به اطلاع شورای عالی برسانند.

ماده ۵۱- شورای عالی حق دارد در حدود و وظایف قانونی، طرح‌هایی تنظیم نموده و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید و نماینده شورای عالی استان‌ها حق حضور در مجلس و دفاع از طرح را دارد^(۳۳).

به نظر می‌رسد بازنمایی مصوبات شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۳، ۱۳۵۸/۷/۳ و ۱۳۶۱/۹/۱ تا سال‌های ۱۳۶۵ نشانگر این نکته است که شورا از نگاه بزرگان شورای انقلاب و مجلس در دهه اول، نه به منزله نهادی مشورتی و یا مشورت دهنده به مقامات کشوری در شهرها و روستاها و مرکزیت حکومت، بلکه بر عکس با قرائتی که از شوراها و مجلس شورای اسلامی منبعث از قرائت حضرت امام(ره)

وجود داشته است، شوراها در زمره ارکان نظام و اداره امور کشور تلقی شده و نهادی مردم سالار و دموکراتیک در قالب نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است. اصلاحات مکرر قانون شوراها پس از اصلاحات به عمل آمده در قانون مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی تا به امروز، نشانگر این است که گام‌های اصلاحی برداشته شده غالباً به سمت و سویی بوده است که اولاً از اختیارات شوراها به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به شدت کاسته و آنها را بر خلاف صراحت اصول قانون اساسی از جایگاه رکن تصمیم‌گیری تنزل داده است و تا حدود زیادی تابع و پاسخگو در مقابل مقامات استانی و کشوری نموده است و این رفتاری است بر عکس آنچه قانون اساسی از شوراها ترسیم کرده است. بنابراین طبیعی است که پرداختن به این مسئله مهم، نیازمند بررسی جامع و دقیقی است که بتواند به‌صورت روشن تفاوت‌های ایجاد شده پس از اصلاحات به عمل آمده مصوب شورای انقلاب، قانون مصوب ۱۳۶۱/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، فاصله گرفتن از مفاد مندرج در ۹ اصل از اصول قانون اساسی با اصلاحات به عمل آمده پس از سال‌های ۱۳۶۱ تا پایان سال ۱۳۸۶ را به نمایش گذارد. هرچند در این مقاله جای طرح آن نیست و نیازمند فرصت و مجال دیگری است.

پی‌نوشت‌ها

۱. قرآن کریم، سوره آل عمران، آیه ۱۵۹.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۶۲-۶۳-۶۴.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۵.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۵.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۶۲.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۶۳-۶۲.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۶۳.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۶۴.
۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۶۳.
۱۰. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، صص ۸۷-۸۶-۸۵.
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۶۳-۲۵.
۱۲. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۶.
۱۳. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۶.
۱۴. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۶.
۱۵. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۹.
۱۶. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۶.
۱۷. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، صص ۸۷-۸۶.
۱۸. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۱۰۶.
۱۹. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۱۰۶.
۲۰. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۱۰۶.
۲۱. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۸۶.
۲۲. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۵.
۲۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۰۳.
۲۴. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۴.
۲۵. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۵.
۲۶. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۵.

- ۲۷. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۵.
- ۲۸. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۵.
- ۲۹. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۶.
- ۳۰. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۶.
- ۳۱. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۸.
- ۳۲. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۹.
- ۳۳. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور، ص ۲۰۹.

هویت شوراهای محلی: مشکل الگویابی و جایگاه قانونی

وهاب کریمی*

چکیده

شوراهای محلی در سراسر جهان یکی از پدیده‌های نو در عصر مدرن محسوب می‌شوند. کارکرد و نقش این نهادها را باید در ارتباط با ساختار قدرت و ساختارهای اجتماعی و فرهنگی و نیز سطح توسعه یافتگی جوامع مورد ارزیابی قرار داد. وظایف و اختیارات این نهادها در همه جهان در چارچوب قانونی تعریف شده‌ای قرار دارد. بنابراین چارچوب فعالیت‌های آنها نسبت به وظایف و اختیارات دولت‌ها کاملاً تفکیک شده می‌باشد. هر یک از اجزاء شوراهای (اعضاء، رئیس و شورا) نیز طبق قانون و ضوابط تعیین شده دارای وظایف و اختیاراتی هستند. شوراهای به تناسب تحولات و پیشرفت‌های صورت گرفته در جوامع در سطوح مختلف تخصصی‌تر شده و در عین حال خود را با شرایط وفق

* کارشناس ارشد جامعه‌شناسی.

داده‌اند. وظیفه شوراها عمدتاً برنامه‌ریزی (و حتی قانون‌گذاری)، نظارت و ارزیابی و تعیین مدیریت اجرایی (شهردار) برای قلمروهای تحت پوشش است.

شوراها در ایران به دلایل متعددی از جمله نامشخص بودن جایگاه آنها در ساختار قدرت، نحوه ارتباط آنها با ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و نیز خاستگاه قانونی با مشکلات و چالش‌های جدی در حال حاضر و در آینده روبه‌رو هستند. این نهادها هنوز در سطوح مختلف، توسعه‌چندانی نیافته‌اند و کارکردهای آنها محدود به انتخاب شهردار و نظارت بر عملکرد اوست، در حالی که، جایگاه و خاستگاه قانونی (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) شوراها بالاتر از این امر می‌باشد.

واژگان کلیدی

شورا، دولت محلی، چالش‌های محلی و جهانی، قانون، دولت، سیاست عدم تمرکز، تمرکززدایی و تفویض اختیار.

مقدمه

امروزه شوراهای محلی در همه سطوح استانی، منطقه‌ای، شهری و روستایی از الگوهای شناخته شده‌ای پیروی می‌کنند یا به نحوی از آنها اثر می‌پذیرند. شوراها، اساساً نوع خاصی از حکمرانی و از جنس حکومت و در ساختار قدرت تعریف می‌شوند. اگرچه شوراها بطور مستقیم، عمدتاً، از سوی مردم انتخاب می‌شوند ولی شرح وظایف و مأموریت‌های آنها در انجام فعالیت‌های فرودست در لایه‌های زیرین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه و در ارتباط با مجموعه فعالیت‌های حکومتی برای کاستن از حجم عظیم وظایف دولت در دوران مدرن است. به همین دلیل پیشینه شوراها و به تعبیر درست‌تر توسعه و رشد دولت‌های محلی مدیون شرایط مدرن است. در شرایط مدرن، هرچه مجموعه فعالیت‌ها و توقعات از دولت‌ها افزایش یافت، تدریجاً دولت‌ها به این نتیجه رسیدند که کفایت انجام همه این مسائل خرد و کلان را ندارند، از این‌رو، در صد برآمدند تا رفته رفته برخی از مسئولیت‌ها و مأموریت‌هایی که طبیعتاً بر عهده آنها بوده را به چنین نهادهایی تفویض کنند. نحوه تفویض این مسئولیت‌ها و مأموریت‌ها از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است. بدیهی است ساختار حکومت‌ها و سازمان کار و نیز رویه‌های آنها یکسان نبوده، بلکه از جنبه‌های مختلف تفاوت‌های متعددی دارند. از این‌رو، شوراها چون از یک‌سو، برآمده از حکومت‌ها و از سوی دیگر متأثر از ساختارهای اجتماعی و فرهنگی هستند عجزاً می‌توان گفت مدل‌های شوراها از مدل‌های حکومتی تبعیت می‌کنند.

شایان توجه است که وجه تمایز شوراها با گروه‌های مردم نهاد یا NGOها در این است که اگرچه این گروه‌ها، برای انجام فعالیت‌های خود از دولت‌ها مجوز و یا گاهی کمک‌هایی را دریافت می‌کنند، ولی هیچ‌گاه از رویه‌ها و قوانین حکومت و یا در امتداد نیازهای حکومت‌ها همانند شوراها حرکت و فعالیت نمی‌کنند؛ زیرا فلسفه وجودی آنها کمک به جامعه و نفوذ در افکار مردم و نیز استفاده از نیروها و تخصص‌ها و تجارب آنان برای رفع برخی از مشکلات است که یا توسط دولت‌ها مغفول مانده‌اند یا به نحوی برآمده از نیازهای طبیعی و روزمره مردم‌اند. در حالی که، نحوه تشکیل و انتخاب شدن اعضا در دولت‌های محلی یا شوراها با استفاده از ساز و کارهای حکومت انجام می‌شود، نهادهای قانون‌گذار قوانین و مقررات اولیه آنها را تحریر و تصویب می‌کنند. به عبارت دیگر، می‌توان گفت: شوراها در مجموعه قوانین حکومت‌ها تعریف می‌شوند. مضافاً اینکه شوراهای محلی، مرزهای روشن و مجزا از مجموعه فعالیت‌های حکومت‌ها ندارند، اما «NGO»ها عموماً مرزبندی‌های روشن و حتی تعریف شده از دولت‌ها دارند.

۱- شورا، دولت و مردم

شوراها از چند جهت قابل تعریف هستند. تفاوت در ساختار و سازمان کار و حتی کارکردهای آنها بستگی به نوع و ساختار حکومت‌هایی دارد که در آنها فعالیت می‌کنند. این شوراها بطور کلی تاکنون در دو مدل حکومتی تعریف شده‌اند یکی در «نظریه دولت دوگانه» و دیگری در «نظریه ساختاری»^(۱).

شوراها در مدل نخست، یکی از سطوح حکومت تلقی می‌شوند؛ زیرا آنها عموماً به دو سطح ملی و محلی تعریف شده‌اند، در سطح اول دو حالت وجود دارد یا روش حکومت دموکراتیک است یا غیردموکراتیک. اما در سطح دوم یعنی سطح محلی، نهادهایی که به دولت‌های محلی یا موارد مشابه مثل شوراهای محلی موسوم‌اند یک واحد سیاسی و جغرافیایی نسبتاً مستقل ولی محاط در یک جامعه بزرگ‌تری تلقی می‌شوند. این دولت‌های محلی دارای کارکردهای متنوع و مختلفی هستند که تنوع آنها به نظام‌های دولتی و ارزش‌های فرهنگی معمول در هر ناحیه بستگی دارد.

این دولت‌ها معمولاً وظایف و کارکردهایی را به عهده می‌گیرند که به تصور حکومت مرکزی، اداره آنها باید در همان سطح ناحیه یا محل انجام پذیرد تا حکومت مرکزی عموماً در سطح ملی بتواند راحت‌تر و احتمالاً کارآمدتر عمل نمایند. به این ترتیب، نهادها یا شوراها می‌توانند به صورت مختلف و در قالب نهادهای مشارکتی و اجتماعی و شوراهای محلی ظهور یابند ولی برآمده از سنت‌های دیرینه و آداب و سنن اجتماعی هر کشور می‌باشند.

در نظریه دولت دوگانه اگرچه وظایف هر یک از دو سطح حکومتی روشن است، اما مشکلات و چالش‌هایی بین آنها وجود دارد که در کشورهای مختلف به روش‌های گوناگونی بر این چالش‌ها فائق آمده‌اند. با این حال نمی‌توان به درستی گفت شروع شکل‌گیری نهادهای مدنی و مشارکتی از حیث اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و نظایر آنها در این سطوح نخست از جانب دولت‌ها بوده یا از جانب مردم. در عین حال در این نظریه رویکرد نهادهای اجتماعی و مشارکتی که یکی از شکل‌های

بارز آنها شوراهای محلی هستند به این گونه است که تا حد امکان، شور و شوق مردم محل را برای مشارکت، مساعدت و همراهی برای حل مشکلات و رفع مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برانگیزند.

در نظریه ساختاری حکومت، شوراها بر پایه این فرض تعریف می‌شوند که تا چه حدی نسبت به سیاست‌ها، امور اجرایی و اقتدار رسمی قدرت مرکزی از استقلال و آزادی عمل برخوردار هستند؟ و آیا این شوراها در متن و حیات زندگی اجتماعی مردم ایفای نقش می‌نمایند یا عملاً در حاشیه زندگی مردم قرار می‌گیرند؟

تحقق شوراها با هر رویکردی که صورت پذیرد، منوط به این است که در چنین ساختارهایی، باید قوانینی وضع شوند تا چگونگی روابط بین مقامات محلی و دولت مرکزی یا نمایندگان رسمی آن را در محل تنظیم کنند و در عین حال، قانون باید به نحوی تنظیم شود که سطح قانون‌گذاری شوراها یا دولت‌های محلی از سطح قانون‌گذاری پارلمان رسمی کشور مشخص و متمایز شود. به عبارت دیگر در این قوانین باید به خوبی تصریح شود که میزان مسئولیت مقامات محلی در برابر مجالس

قانون‌گذاری از یک‌سو و مردم محل از سوی دیگر تا چه حدی است؟ با این وجود، قوانین باید بگونه‌ای باشند که اولاً مشوق مشارکت و نمایندگی مردم شوند به نحوی که به ظهور و تحقق نظر بیشتر آنها بیانجامد. ثانیاً، جامعه به نحوی شکل بگیرد که مکمل فرایندهای سیاسی رسمی باشد و بالاخره اینکه لازم است یک تشکیلات مؤثر محلی توسعه یابد.

بر پایه تجارب دیگر کشورها، لازم است علاوه بر موارد مذکور، قبل از اینکه نهادهای مشارکتی مردم و شوراهای محلی در سطوح مختلف،

شکل بگیرند، از بعد ساختاری، لوازم چنین نهادهایی فراهم شود؛ یعنی قوانین انتخابات باید بیانگر این باشند که آیا امور سیاسی و اداری محل در انحصار نخبگان محلی باشد یا منعکس کننده منافع و نیازهای بیشتر جمعیت محلی؟ اگرچه این قوانین با ویژگی‌های خاص هر جامعه مانند آموزش، دسترسی به اطلاعات و وجود گروه‌های فعال اجتماعی و دولت‌مردان نسبت به یکدیگر تأثیر متقابل دارند ولی، جایگاه محله یا منطقه از نظر حیطه وظایف و اختیارات، موقعیت جغرافیایی، اقتصادی و درآمدی، کمیت و کیفیت روابط این واحدها با دولت مرکزی و مراکز اداری رسمی و جز اینها باید به صورت دقیق تعریف و مشخص شده باشند تا از این رهگذر حیطه وظایف و اختیارات شوراها به نحو مطلوبی روشن شود.

البته، برای پویا ساختن و سرزنده نگهداشتن جامعه در نقاط مختلف جهان، روش‌ها و راهکارهای اجرایی متفاوتی وجود دارند. ولی وجه مشترک اغلب کشورها برای نایل آمدن به چنین هدفی وجود دو اقدام مشخص و آشکار است: یکی آن که انتخابات محلی را با انتخابات ملی همزمان برگزار نمایند (البته ممکن است این نگرانی وجود داشته باشد که مسائل مربوط به انتخابات ملی بر موضوعات محلی سایه افکند و آن را تحت الشعاع قرار دهد). دیگر آن که شهردار یا استاندار مستقیماً از سوی کل حوزه انتخابی برگزیده شود و اعضای مجلس ایالتی یا اعضای شورای شهر توسط بخش‌ها و محله‌های مختلف انتخاب شوند. تجربه در برخی از کشورها نشان داده است که ترکیب این دو منجر به مشارکت بیشتر رأی دهندگان و انتخاب نمایندگان بهتر از سوی همه گروه‌های درآمدی و اجتماعی می‌شود.^(۱)

تجربه دیگری که از مطالعه کشورهای مختلف توسعه یافته و نیز در حال توسعه بدست آمده است^(۳) مؤید این نکته می‌باشد که برای آمادگی ساختاری لازم برای مشارکت اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در جوامع، لازم است ساختارهای اجتماعی و فرهنگی به گونه‌ای تغییر یابند که یک جامعه مدنی در آنها شکل بگیرد. به بیان دیگر، حقوق اجتماعی و فردی افراد مشخص شده و محترم شمرده شود، حق شهروندی به وجود آید، آزادی احزاب و نهادهای مختلف اجتماعی شکل پیدا کند و همگی در چارچوب یک قانون معین تحت اداره یک رشته اصول و قواعد اجتماعی فعالیت نمایند.

به علاوه، شواهد موجود و مطالعات انجام شده در باره شوراهای محلی و موارد مشابه آنها در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهند تنها از نظر حکومت‌های محلی به شوراها نگرسته نمی‌شود بلکه از حیث «سیاست‌های تمرکززدایی» حسب یک رشته سیاست‌های راهبردی و اجرایی نیز به تأسیس و فعال ساختن «شوراهای محلی» توجه شده است^(۴).

در نظام‌هایی که سیاست عدم تمرکز اعمال می‌شود به جای اینکه قدرت مرکزی تمام امور عمومی (ملی و محلی) را به عهده داشته باشد حسب قوانین و مقررات خاص، تمام یا بخشی از امور محلی به نهادها یا سازمان‌های محلی که معمولاً از طرف مردم انتخاب می‌شوند واگذار می‌شود. هریک از سازمان‌های محلی (شوراها، انجمن‌های شهر و روستا، دولت‌های محلی و نظایر آن) دارای شخصیت و هویت حقوقی مستقل از شخصیت قدرت مرکزی هستند و اغلب آنها بودجه، وسایل و ابزار کار مستقل و کارکنان خاص، جهت انجام وظایف ویژه محلی و تحقق

هدف‌های محلی در اختیار دارند. در عین حال، با مراکز و نهادهای رسمی و غیررسمی در سطوح متفاوتی ارتباط برقرار می‌نمایند. نحوه ارتباط آنها با دولت مرکزی در اشکال و صور مختلف ظاهر می‌شود اما از کشوری به کشور دیگر یا از طیفی از کشورها با طیف دیگری از کشورها فرق‌های اساسی دارند.

با این وجود، «سیاست عدم تمرکز» در کشورهای مختلف با هدف‌های متفاوتی بکار رفته است. گرچه معانی مختلفی بر آن مترتب است ولی بطور کلی، بر اداره محلی و تراکم‌زدایی به منظور تفویض اختیار به حکومت‌های مستقل محلی گفته می‌شود. این سیاست، در مجموع با سه ویژگی مسئولیت‌پذیری، افزایش ظرفیت کارایی و تجهیز منابع^(۵) مورد توجه بیشتر کشورهای جهان قرار گرفته است.

در مجموع الگوهای «عدم تمرکز» موجب نهادینه شدن مشارکت مردم می‌شود و فرصت‌های زیادی برای کسب طیفی از منافع فراهم می‌سازد که باعث تقویت پایه‌های نظام اجتماعی می‌شود، شهروندان را نیز برای مردم‌سالاری و سیاستمداران را برای حکومت کردن آموزش داده و موجب ارتقای بلوغ سیاسی و پایداری مردم‌سالاری می‌گردد. برطبق همین سیاست، واحدهای محلی (دولت‌های محلی، انجمن شهر و روستا، شوراهای محلی، شورایی‌ها و...) در جایی شروع به رشد می‌کنند که رقابت حزبی محدود است، دولت ملی با ثبات و امنیت عمومی در حد مطلوب برقرار است. شهروندان در روند اجتماعی شدن به نظام نوین دولت پیوند خورده‌اند، منابع کمیاب است و مرکز نمی‌تواند انتظارات و مطالبات واقعی مردم را برآورده سازد^(۶). در نتیجه، به دنبال حمایت‌های

محلی و منابع جدید است و اقتدار سنتی جایگاه مهمی در نظام اجتماعی دارد.

بدین ترتیب، دولت‌های محلی و واحدها و نهادهای داخلی آنها رفته رفته ظرفیت‌ها و منابعی را پیدا کردند که توانستند به ساز و کارهایی دست یابند که به این طریق، رفتار اجتماعات شفافیت و مسئولیت‌پذیری لازم را بیابند. بنابراین، با این ساز و کار بوده که در این کشورها مسئولیت‌پذیری اجتماعات بدون انتخابات آزاد و مستقیم در سطح محلی ناممکن شده است. تجارب این دسته از کشورها حاکی از این است که حل مشکلات و چالش‌های محلی و نیز افزایش کارایی آنها بدون اصلاحات یاد شده و از طریق پارادایم‌های گذشته چندان مفید و مؤثر نخواهد بود مگر آنکه علاوه بر اقدام‌های پیش‌گفته، شرایط و فضای لازم برای مشارکت مردم از طریق فعال کردن نهادهای مشارکتی که یکی از جلوه‌های برجسته آنها انجمن‌ها و شوراهای محلی‌اند، فراهم گردد.

۲- شرایط لازم برای شکل‌گیری شوراهای

نتیجه بررسی‌های به عمل آمده درباره نهادهای مدنی و شوراهای محلی در کشورهای جهان نشان می‌دهد هر کشوری در هر منطقه از جهان، بدون برنامه یا قانون خاص، به سوی اصلاحات اجتماعی و سیاسی و اقتصادی حرکت نکرده است و تا اقدامات مزبور به زیور قانون آراسته نشده، مشارکت‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و غیره ظاهر نشده‌اند. گرچه ممکن است برخی کشورها از چنین قوانین مصوبی برخوردار باشند ولی یا اراده‌ای برای اجرای آنها وجود ندارد یا فعالیت‌های اجتماعی و مردمی در قالب شوراهای یا سایر نهادهای اجتماعی شکل واقعی به خود

نگرفته است. این امر ممکن است به دلایل مختلف و از جمله به ساختار قدرت در آن جوامع مربوط باشد. به هر حال، یکی از راه‌های دستیابی به الگوهای شوراهای محلی در کشورها، مروری بر قوانین اساسی و به تبع قوانین موضوعه ذیربط آنها است.

دو گروه از مطالعات انجام شده در خصوص دولت‌های محلی و نیز شوراهای محلی در کشورهای مختلف جهان که یکی توسط او. ای. سی. دی (OECD)^(۷) و دیگری اسکاپ^(۸) انجام شده گویای این هستند که اگر شرایط اقلیمی، بوم‌شناختی و انسانی در قاره‌های مختلف تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند ولی در طی دو قرن گذشته، در اثر ارتباطات تجاری و اقتصادی و سیاسی مختلف، رفتار سیاسی حکومت‌ها و نیز شیوه‌های زندگی مردم در مناطق و جوامع از یکدیگر تأثیر پذیرفته‌اند. همه کشورهای جهانی که به نحوی در سطوح محلی فعالیت اجتماعی می‌کنند و تصمیم‌گیری‌ها در آن از پایین و از سطوح محلی به بالا صورت می‌پذیرد، در مجموع، پیش از رسیدن به این مرحله و در فرایند شکل‌گیری نهادهای مشارکتی مردم، روی چند عنصر و فعالیت اساسی تأکید ورزیده‌اند:

۱- ایجاد نظم و اصلاح ساختاری؛

۲- سازمان اداری و مدیریت محلی؛

۳- ظرفیت محلی.

در اصلاح ساختاری، مسائل مالی و اداری، وضع قوانین و روابط مرکز - محل یا روابط بین سازمان‌ها و نهادهای عمومی و دولتی با نهادهای مدنی و اجتماعی و شوراها مورد توجه قرار گرفته‌اند. بنابراین باتوجه به

این اصلاحات، قوانین و مقررات مربوط به نهادهای مشارکتی و شوراهای محلی فراهم شده‌اند.

در خصوص سازمان‌های اداری و مدیریت‌های محلی سه گونه اصلاح به‌طور همزمان شروع شد. یکی تعیین میزان مسئولیت اداری، دوم تفکیک قوا و تقسیم کار در محل و سوم، همگرا ساختن خدمات مدنی. هدف این اصلاحات بهبود کارایی و اثربخشی نهادها و شوراهای محلی در همه سطوح و نیز یافتن ساز و کارهایی برای توزیع مناسب خدمات بود. البته، تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و جز اینها در دو دهه گذشته در کشورهای جهان حاکی از این است که کشورهای مختلف از نظر اجتماعی و تغییرات ساختاری اعم از ساختار حکومتی، ساختار توسعه‌ای و ساختارهای محلی دستخوش تغییرات جدیدی شده‌اند، که در اینجا به مواردی چند از آنها اشاره می‌شود.

۳- جهانی شدن، محلی شدن و آینده جهان

یکی از چالش‌های مهم در جهان امروز چالش بین جهانی شدن و محلی شدن فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی و جز اینها است. در بررسی و مطالعه شوراها و سایر نهادهای اجتماعی و مشارکتی مشاهده می‌شود بسیاری از کشورها به ویژه کشورهای پیشرفته صنعتی با شرایط جدیدی مواجه شده‌اند که کمتر قابل مقایسه با سال‌های قبل از دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی است. یکی از این موارد چگونگی جهانی شدن و توسعه یک جامعه اطلاعاتی^۱ است.

از مفهوم جهانی شدن می‌توان یک معنای دقیق و گسترده‌ای را استنباط کرد. بنابراین، آنچه از پژوهش‌ها و عملکرد سیاست‌های جهانی شدن برمی‌آید حاکی از این نیست که جهان به مرحله مدیریت شهری^۱ واحد رسیده که بر هر چیزی سایه افکنده باشد، بلکه برعکس، سیاست‌ها و راهبردهای توسعه محلی و منطقه‌ای و نهادهای مشمول آنها همچنان رو به گسترش هستند.

بررسی‌ها نشان می‌دهند، در بیشتر جوامع جهانی، فعالیت‌های اقتصادی به تدریج جنبه محلی پیدا کرده و توأم با اصلاحات ساختاری و نیز شرایط محیط اقتصادی ظهور و بسط بیشتری پیدا کرده‌اند. نهادهای اقتصادی نقش به‌سزایی در پشتیبانی ساختاری و اعتماد مردم نسبت به کنگران اجتماعی ایفا می‌کنند. این دو نقش در دو سطح ظهور پیدا می‌کنند، یکی در سطح محلی و دیگری در سطح ملی. در سطح محلی نقش‌هایی که نهادها باید ایفا کنند تعریف و تعیین می‌شوند به این ترتیب، یک جهت‌گیری و مسیر کلی مشخص می‌شود که در نهایت مدیریت راهبردی شهری بوجود می‌آید.

درواقع، چنین فرایندی روی بُعد فضایی جامعه و نیز نظم اجتماعی و اقتصادی محل‌ها و محله‌ها و مناطق و نواحی کشور مفروض اثر به‌سزایی می‌گذارد. در نتیجه، یک پدیده‌ای به نام شهرهای دوگانه ظهور می‌یابند که در آنها مشاغل تولیدی کاهش پیدا می‌کنند و برعکس، مشاغل خدماتی رو به گسترش می‌گذارند. افزون بر این، مشاغل نیمه‌وقت با دستمزدهای پایین پدیدار می‌شوند که در نتیجه همه این پدیده‌های

نوظهور، بازارهای کار اتفافی و غیررسمی رشد می‌کنند. در چنین شرایطی، تولید، تجارت و دیگر فعالیت‌های اقتصادی در خارج از چارچوب ضوابط رسمی ظاهر می‌شوند. در نتیجه، کلیت نظام اجتماعی را دستخوش تغییر قرار می‌دهند.

بنابراین، اگر چنین شرایطی با چنین ویژگی‌هایی در کالبد شهرها پدیدار شوند رژیم‌های شهری نوینی خواهیم داشت. این شهرهای نوین، وظایف تولیدی و خدماتی خود را به مراکز مالی و خدماتی ویژه‌ای می‌سپارند. به‌عنوان مثال، امروزه شهرهای بزرگی چون نیویورک، لندن و توکیو در جهان وجود دارند که کارشناسان، صاحبان حرف، مدیران و واسطه‌هایی از هر نوع به طبقه‌ای از نخبگان و کارکنانی تعلق یافته‌اند که از همین رهگذر منافع خود را تأمین می‌کنند. بر همین مبناست که شهرها نوعی جذابیت خاص پیدا کرده‌اند به نحوی که محرک محیط‌های صنعتی و فراصنعتی و روشنفکری می‌شوند و تسهیلات و خدماتی را باز تولید می‌کنند که افزایش کیفیت زندگی مردم را به دنبال داشته باشد.

حاصل چنین شرایط نوینی این خواهد بود که مراجع ذی‌صلاح محلی بتوانند در قالب اجتماعات، شوراها و انجمن‌های محلی و جز اینها چالش‌ها و تنش‌های بین شرایط مردم سالاری محلی از یکسو، و چارچوب‌های جهانی مبتنی بر تجارت و اقتصاد جهانی را از سوی دیگر، حل نمایند. کیفیت زندگی مردم و امکانات محلی را افزایش دهند و نیز خواسته‌ها و مطالبات اجتماعی مردم را در فرایند جهانی شدن هدایت نمایند. به بیان دیگر، همین نقش‌ها هستند که تنش بین ویژگی‌های تاریخی محلی و همچنین، شبکه‌های اطلاعاتی و مبادلات ابزاری جهان را مشخص می‌سازند.

با این حال، گرچه نباید دانش در مقابل دیگر عوامل تولید اهمیت بیش از اندازه بیابد، ولی دامنه وسیعی از فعالیت‌های «دانش - محور» وجود دارند که عامل کلیدی در دستیابی به کامیابی اقتصادی را شکل می‌دهند. افزون بر این، شاخص‌هایی وجود دارند که نشان می‌دهند عامل یاد شده در توسعه و بازسازی حکومت در هر سطح نهادی یک امر حتمی و حیاتی تلقی می‌شود.

ادوارد بلاکلی^۱ در سال ۱۹۹۱ با تأکید بر این نکته اظهار می‌کند: عامل اطلاعات مانند عنصر راهبردی برای کامیابی شهرها شناخته می‌شود. وی می‌افزاید گردش اطلاعات نسبت به گردش کالاها یا سرمایه نقش بیشتری ایفا می‌کند. بنابراین، شهرهایی که مراکز انتقال و کانون کنترل برای سیستم‌های اطلاعاتی هستند، به‌طور فزاینده نقش حائز اهمیتی در شکل‌دهی جهان ایفا می‌کنند. همچنین، ساسکیاساسن^۲ در سال ۱۹۹۰ اظهار می‌کند: این اقتصاد جهانی است که سبک زندگی شهری را می‌سازد و نحوه توزیع خدمات در فضای نوین اقتصاد جهانی شکل می‌گیرد.^(۱۰)

هرچند علاوه بر عامل اطلاعات، بی‌تردید عوامل دیگری در تحولات کنونی و آینده تأثیر خواهند داشت اما دامنه اطلاعات به قدری در جوامع گسترش یافته که دنیای جدیدی را ساخته است. به بیان دیگر، شرایط کشورهای پیشرفته به گونه‌ای شده که حکومت‌ها در یک فرایند تکثیر تولید و افزایش دولت‌های محلی قرار گرفته‌اند و این تکثیر صرفاً محدود به حکومت محلی نشده بلکه این تکثیر، در درون هر حکومت محلی رو به

1. Edward Blakely

2. Saskiasassen

افزایش است، به طوری که هریک وظایف تأمین خدمات خاص به مردم را به عهده دارند. در عین حال، روابط این مدیریت‌های کوچک با یک رفتار مردم سالار شکل می‌گیرند. آثار چنین تغییراتی بر جهانی شدن اطلاعات ظاهر می‌شود که در واقع، برای اداره دموکراتیک جوامع فروض جدیدی مطرح است. حال، می‌توان آثار جهانی شدن اطلاعات را به شرح ذیل برشمرد:

۱- اولین اثر بر کنشگران محلی و حیطة فعالیت‌ها و رفتارهای آنان خواهد بود، که باعث افزایش انعطاف سازمان اجتماعی می‌شود و فرصت‌هایی را برای نیروهای مردمی و اجتماعی، انجمن‌ها، اجتماع‌های فعال که در امور محلی فعالیت می‌کنند به وجود خواهد آورد.

۲- برای جوامعی که به چنین مرحله‌ای از رشد نرسیده‌اند چنین ارتباطات پیشرفته‌ای سبب چالش‌هایی می‌شود. در نتیجه، اقتدارهای محلی درون جوامع به تبع چالش‌های سطح بالا، به تدریج تحت تأثیر این چالش‌ها قرار خواهند گرفت.

۳- تأثیر بر ظهور دموکراسی در هر سطحی از نهادهای اجتماعی جوامع. هرچند این اثر نیز تعداد اجتماعات محلی را افزایش می‌دهد، ولی هویت‌های محلی را نیز دستخوش تغییر می‌کند. در عین حال، فرصت‌هایی برای مردم بوجود می‌آید که شرایط محلی را تحت تأثیر قرار دهند تا بیشترین استفاده را از محیط سیاسی خود ببرند. البته، در صورتی این استفاده حداکثری عاید می‌شود که مراجع ذی‌صلاح محلی و اجتماعی قدرت لازم را برای اثرگذاری قانونمندان بر ساز و کارهای اصلی را کسب کنند.

به هر روی، مقصود اصلی این است که چون شرایط جهانی از یک سو، و شرایط داخلی کشورها از سوی دیگر، در حال تغییرات جدی است از این رو، برای آنکه توسعه اجتماعی، مشارکت و شهروندمداری در قالب نهادهای موردنظر شکل بگیرند لازم است یک مجموعه تغییرات ساختاری در درون این جوامع (در حال توسعه) روی دهد.

۴- رویکرد شوراهای محلی در جهان و ایران

«شوراها» در سطوح مختلف اجتماعی از نظر اندازه، وسعت، قلمرو فعالیت، نحوه فعالیت، روش‌های اجرایی، مناسبات اداری با نهادهای عمومی و دولتی و یا غیردولتی و حتی نحوه انتخاب شهردار با آنچه در کشور ما وجود دارد تفاوت‌های زیادی دارند. بی‌تردید، همان‌گونه که جهان امروز در سطوح مختلف فردی و اجتماعی در حوزه‌های مختلف اجتماعی در حال تحول است، حکومت‌ها و نیز سازمان‌های محلی نیز در حال تحول و دگرگونی‌اند. به عبارت دیگر کشورها و جوامع متناسب و به تبع پیشرفت و تحولاتی که پیدا می‌کنند، نهادهای درونی آنها نیز دستخوش تغییر می‌شوند. نکته دیگر قابل ذکر این است که اگرچه در ایران هنوز بیش از ۲ یا ۳ سطح از شوراها به منصفه ظهور نرسیده و آنهم در سطح سوم با چالش‌ها و تنش‌های فراوانی روبه‌روست، اما در اکثر کشورهای جهان شوراها دارای سطوح مختلفی هستند. برای مثال: شوراهای بخش، شوراهای منطقه‌ای، شوراهای اجتماعی، شوراهای محلی و غیره.

در بررسی رویکرد شوراها سئوالات زیادی وجود دارند از جمله اینکه آیا شوراها لاجرم باید از منظر ساختار حکومت یا ساختار قدرت دیده

شوند یا به‌عنوان یک نهاد مردمی و از حیث جنبش‌های اجتماعی. اگر از منظر اول یعنی ساختار قدرت نگریسته شود باید دید در چه شرایطی و با چه ملاحظاتی این نهادها تأسیس شده یا تشویق به استقرار آنها شده است؟ دولت‌ها با چه اهداف و دلایلی به تشویق و تأسیس آنها اقدام کرده‌اند؟ و در چنین فرایندی دولت‌ها تا چه حدی کامیاب شده‌اند؟ اما از بعد اجتماعی، آیا ظهور «شوراها» تبلور تلاش‌ها و جنبش‌های خودانگیخته مردمی هر جامعه‌اند؟ چه عواملی در تحقق و استقرار چنین نهادهایی نقش دارند؟ آیا علاوه بر شرایط اجتماعی و عوامل مشارکت جویانه مردم ساختار قدرت در آن نقش دارد؟ و بالاخره تبلور چنین نهادهایی آیا معلول و مدلول یک تعامل بین ساختار قدرت و خواسته‌های اجتماعی مردم است؟

براساس مطالعات انجام شده، بطور دقیق مشخص نیست کدامیک از دو فرایند و عوامل مزبور نقش نخستین و مسلط داشته است. اما این موضوع آشکار است که کشورها در گذر زمان برای رسیدن به یک وضعیت متعادل و کارآمد در جامعه، نیاز مبرم به یکدیگر پیدا کرده‌اند. به این نحو که کشورها در مراحل اولیه مدیریت اجتماعی خود کمتر نیاز به مشارکت مردم در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها احساس می‌کردند ولی، با پیچیده‌تر شدن جوامع و رشد هزینه‌ها به تدریج افراد و گروه‌های اجتماعی در مدیریت جامعه نقش مؤثری پیدا نمودند.

تجربیات بشر در خصوص سیاست‌های محلی شدن و بخصوص شوراهای محلی حاکی از این است که هر کشوری در این وادی گام نهاده است ولو آنکه در بدو امر به‌صورت آزمون و خطا عمل کرده، نهایتاً ناگزیر خواهد بود تا تحولات درون جامعه خویش را مورد توجه قرار دهد و برای

رفع مشکلات متنوع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جامعه دست یاری طلبد.

جمهوری اسلامی ایران، طی دو دهه پس از تصویب قانون اساسی، عزم و اراده خویش را جزم کرد تا به نحوی نهادهای مدنی را فعال و «شوراهای محلی» در کشور را در قالب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مورد اجرا گذارد. این عزم نهایتاً در سال ۱۳۷۸ به وقوع پیوست ولی بدون هیچ‌گونه مطالعه دقیق در خصوص مسایل قانونی و نحوه اجرا و احیاناً چالش‌های پیش‌رو.

اکنون در ادامه این مقاله الگویی از شوراهای محلی در ایران که از قانون اساسی جمهوری اسلامی قابل استنتاج و استنباط است ارائه می‌شود و برخی از مشکلات و چالش‌های شوراها از منظر قانون به بحث گذاشته می‌شود.

از دیرباز در ایران (طی یک صد ساله اخیر) به انحاء مختلف بحث‌هایی از شوراها به میان آمده است ولی بطور یک دست و مشخص یک الگوی تجربی واحدی را به دست نمی‌دهند.

در ادوار چند دهه اخیر به‌طور کلی دو نظر جدی در خصوص شوراها مطرح شده و تا حدی هم به زیور قانون درآمده است اما از آنجا که وحدت رویه از یک سو، و نهادهای مدنی مشخص از سوی دیگر، وجود نداشته‌اند این شوراها جایگاه واقعی خود را پیدا نکردند ولو آنکه تلاش‌هایی نسبتاً در خور صورت گرفته باشد.

شوراهایی که تحت عنوان انجمن‌های ایالتی و ولایتی تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی وجود داشتند اگرچه در معرض سایر قوانین مدنی و اجتماعی کشور و با در پیش گرفتن نوعی سیاست عدم تمرکز توأم

بودند ولی به خاطر سیاست‌های عملاً متمرکز، شرایط استبداد سلطنتی و عدم آمادگی مدیریت سیاسی و اجتماعی کشور هیچ‌گاه شکل و محتوای واقعی خود را پیدا نکردند و بیشتر شکل نمایشی داشتند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلیل ماهیت انقلاب و شعارهای نهفته در آن، صرف‌نظر از منشأ فرهنگ اصلی آنها، رویکرد جدی‌ای نسبت به شوراها بوجود آمد به نحوی که تا قبل از استقرار مجلس خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، در شورای انقلاب قانونی به همین منظور به تصویب رسید که خود مبین سیاست عدالت طلبانه و انقلابی بود. این رویکرد با کمی تعدیل و توأم با ابهاماتی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ متبلور گردید. شوراها در ایران درحالی در قانون اساسی به ظهور و به زیور قانون آراسته شد که شرایط خاص پس از پیروزی انقلاب هنوز متلاطم بود و دیدگاه‌های متفاوتی در این خصوص، وجود داشت.

شاید یکی از بحث‌برانگیزترین مسائل در تصویب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فصل مربوط به شوراها باشد. آن عده از اعضا که بیشترین تلاش را برای تصویب اصول مربوط به شوراها از خود نشان دادند، بر آن بودند چند الگو را معرفی نمایند. اول، الگوی مربوط به کشورهای سوسیالیستی بویژه اتحاد جماهیر شوروی آن زمان، دوم، الگوی شوراها در کشورهای اسکاندیناوی به ویژه اطریش و سوئد و سوم، الگوی شوراها در کشورهای اروپایی به ویژه فرانسه.

البته، اگر در اینجا نامی از الگوها برده می‌شود، در آن اوان با این شفافیت عنوان نمی‌شد بلکه شمای کلی که از جانب بعضی اعضا ارایه می‌شد مؤید این نکته است که چندان هم تصویر روشن و قابل اجرایی در این خصوص نداشتند.

به هرحال فصل هفتم قانون اساسی در شرایطی که گفته شد به تصویب رسید و در مجموع تمایل بر این بود که الگویی از شوراها در ایران بدست بدهد. حال پیش از آنکه این الگو مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد، دو الی سه اصل دیگری که نامی از شوراها در آنها به میان آمده است مورد بحث و اشاره قرار می‌گیرد.

برابر اصل ششم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید با اتکا به آراء عمومی اداره شود و از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراها و نظایر اینها. یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد. در این اصل دو مقوله بیشترین بحث را برانگیخت: ۱- اداره امور کشور، ۲- شوراها و نظایر اینها. به عبارت دیگر نکته مهم در نزد خبرگان قانون اساسی این بود که شوراها در چه مواردی فعالیت کنند و منظور از اداره امور کشور چیست؟ و برابر اصل هفتم همین قانون شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. ملاحظه می‌شود که شوراهای استان و رابطه آنها با سایر شوراها چگونه قلمداد شده‌اند. این نکته‌ای است که جملگی از اعضاء مجلس خبرگان قانون اساسی نسبت به آن اتفاق نظر داشته‌اند.^(۱۱) مطابق اصل دوازدهم همین قانون ضمن به رسمیت شناختن مذاهب دیگر کشور و مجاز دانستن این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان و نیز آزاد دانستن آنها در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به دادگاه‌ها، تصریح کرده در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات

محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.

بنابراین قبل از ورود به بحث الگوی شوراهاى موصوف در ایران باید دید از حیث قانونی چه تدابیری در این خصوص اندیشیده شده است، یا اصطلاحاً چه محمل‌های قانونی وجود دارند و بر مبنای چه اصول و رویکردی در قانون اساسی مندرج شده‌اند. فصل هفتم قانون اساسی ناظر بر جایگاه شوراها، نقش و کارکرد آنها در ساختار سیاسی و اجتماعی کشور است. از میان هفت اصل این فصل از قانون، شش اصل مستقیماً به خصوصیات فوق اشاره رفته است. در اصل یکصدم تصریح شده... برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی... با توجه به مقتضیات محلی اداره هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهاى مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند. اگرچه در این اصل وجود و تشکیل شوراها به منظور اجرای سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و... بیان شده است ولی طبق اصل ششم و هفتم همین قانون که پیشتر یاد شد عموماً شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. مضافاً، در این قانون شورای عالی استان^(۱۲) پیش‌بینی شده است که اعضاء آن توسط شوراهاى انتخابی استان‌ها تأمین و معرفی شوند. این شورا می‌تواند در

حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرند. از آنجا که در الگوی پیشنهادی قانون اساسی، شورا در عرض سایر ارکان تصمیم‌گیری در کشور به حساب آمده‌اند؛ «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طریق دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند»^(۱۳). در هنگام تصویب این اصل از قانون اساسی، چالش‌ها و بحث‌های جدی بین برخی از نمایندگان خبرگان قانون اساسی رخ داد مبنی بر اینکه اگر قرار باشد شورا در اجرا، تصمیم‌گیری و قضاوت فعالیت کند، در این صورت اصل تفکیک قوا زیر سؤال می‌رود. این امر از آنجا ناشی می‌شد که مجلس خبرگان تعریف واقعی و قابل اجرا از شوراهای موردنظر خویش ارائه نکرده بود و در مشروح مذاکرات به خوبی مشهود است بسیاری از سؤالاتی که امروز مطرح است در همان هنگام از جانب برخی از خبرگان مطرح شده بود، اما پاسخی برای آنها ارائه نشده بود. اگرچه از نظر نایب رییس مجلس وقت، شأن شورا برنامه‌ریزی است و خارج از شورای اجرایی هم نیست و در اداره امور کشور فعالیت آنها هم شامل امور مربوط به قانونگذاری به جنبه‌های اجرایی می‌شود.^(۱۴)

این الگوی غیرتجربی و ذهنی در مذاکرات درباره اصل ۱۰۶ قانون اساسی بسیار محسوس بود و چالش‌های جدی بین نمایندگان مجلس مزبور را نیز برمی‌انگیخت. به‌عنوان مثال وقتی بحث درباره چگونگی ارتباط بین شوراها یا دولت یا قدرت مرکزی مطرح می‌شود، تنها پاسخ این بود که با قرائت بخشی از قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی و اتریش توسط معدودی از اعضاء^(۱۵) اجماع‌نظر حاصل شد. به علاوه در

مذاکرات نمایندگان خبرگان نیز، نحوه امکان انحلال شوراها بحث برانگیز بود؛ موضوعی که در اکثر یا همه کشورها به نحو مستوفایی به آن پرداخته‌اند و مکانیزم‌های آن را نیز طراحی کرده‌اند.

از بررسی و مرور مجدد مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ چنین برمی‌آید که دید و فکر غالب در میان اعضاء، طراحی یک «نظام شورایی» در کشور بود. این شورا به معنای مجموعه‌ای از شوراهای مختلف اعم از شوراهای اجتماعی و شوراهای صنفی (آن طور که در فصل هفتم قانون اساسی آمده است) بود.

در الگویی که از لحاظ قانونی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استنباط می‌شود به جز عناصر یاد شده موضوع انحلال شوراها (۱۸) مطرح شده است. این موضوع از جدی‌ترین و مهم‌ترین عناصر مدل شوراها در کشور محسوب می‌شود. ولی آیا اگر قرار است مطابق قوانین مزبور، شوراها به‌عنوان نهادهای مدنی و اجتماعی هم عرض سایر نهادهای سیاسی و حکومتی کشور قرار گیرند در چه صورتی قابل انحلال هستند؟ آیا انحلال آنها براحتی ممکن است؟ در واقع، هم عرض بودن چنین نهادهایی با سایر نهادهای حکومتی و سیاسی موجب می‌شود فرضاً استانداری یا بخشداری یا فرمانداری یک استان را منحل اعلام کرد؟ در حالی که، انحلال نهادهای رسمی سیاسی و حکومتی برای هیچ‌یک از مقامات کشور قابل تصور نیست؛ زیرا انحلال یک نهاد رسمی و حکومتی در حکم خیانت محسوب می‌شود. بنابراین چطور می‌توان انحلال شوراها را متصور شد؟ با قبول فرض هم عرض بودن دو دسته نهادهای مزبور، ناگزیر باید شرط انحلال هریک به‌طور مساوی پذیرفته شود. در این صورت باید شرایط و ترتیب انحلال مشخص شود. آنچه در مشروح

مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی درباره این اصل مطرح شده است حکایت از یک بحث مستوفا و کافی نیست، ولی این برداشت به خوبی می‌شود که انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست؛ زیرا آنها هیأت‌های نمایندگی منتخب مردم هستند و چنانچه تخلفی از سوی آنها صورت پذیرد، قوه مجریه نمی‌تواند آنها را منحل نماید، بلکه باید در دادگاه صالح مورد بررسی و قضاوت قرار گیرند (توسط یک مرجع خاص).

از مجموع مباحث مذکور چنین نتیجه‌گیری می‌شود: اولاً، جایگاه شوراها در اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریف شده است. ثانیاً نقش شوراها و حیطة اختیارات آنها در اصول ششم، هفتم، دوازدهم، یکصد و دوم و یکصد و پنجم، بیان شده است. ثالثاً، رابطه آنها با سایر دستگاه‌ها و نمایندگی‌های رسمی و دولتی در اصل یکصد و سوم مشخص گردیده است و نهایتاً در سایر اصول مربوط به شوراها از جمله اصول یکصد و یکم و یکصد و ششم نسبت به انحلال شوراها در صورت تخلف یا انحراف از وظایف قانونی تصریح شده است.

حال باتوجه به الگوی قانون اساسی جمهوری اسلامی که در یک جا به صراحت به نقش تصمیم‌گیری در اداره امور کشور و در جای دیگری به نقش برنامه‌ریزی آنها و یک جای دیگر به نقش آنها در جلب همکاری مردم در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی تصریح شده، به نظر می‌رسد باتوجه به پیچیدگی شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور و اقتضات ساختار سیاسی حاکمیت از یک سو و ناهماهنگ بودن دستگاه‌ها و نهادهای رسمی و غیررسمی کشور و بی‌تجربگی آنها در همکاری تفاهم‌آمیز شوراها و نیز فقدان نهادهای مستقل مدنی و

اجتماعی در کشور نمی‌توان یک الگوی کامل تجربی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استنباط کرد. اگرچه در قوانین اساسی بسیاری از کشورهای جهان، حتی به این صراحت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شوراها اشاره کرده است، بحث شوراها مطرح نشده، ولی نکات ظریف و دقیقی در سیاست‌ها و برنامه‌های آنها نهفته که استقرار شوراها را در آن کشورها میسر ساخته است. بنابراین تصریح و تجویز قانون اساسی شرط اول و لازم در استقرار نهادهای مدنی همچون شوراها محسوب می‌شود، ولی تحقق و استقرار واقعی آنها منوط به وجود و حضور شرایط اجتماعی و سیاسی، اقتصادی و فرهنگی از یک سو و امکانات و لوازم آنها از دیگر سو است.

آشکار است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - همان‌طوری که تحلیل و تبیین شد - ظرفیت‌های بسزایی برای پذیرش الگوهای مناسب «شوراها» در کشور فراهم ساخته است. اما اینکه گاه «حداقل» گاه «حداکثر» و گاه «حد متوسط» و حتی هیچ از آن استفاده می‌شود به چند عامل بستگی دارد: اول، وجود شرایط مطلوب اقتصادی و اجتماعی، به این مفهوم که لازمه هر نوع فعالیت اقتصادی و اجتماعی در جهت نیل به سرمایه‌گذاری و کارآمدی، ساختن نهادهای سیاسی و اقتصادی برای بهره بردن از سرمایه‌های اجتماعی وجود آرامش، اعتماد، همکاری و رقابت سالم در کل جامعه است. به عبارت دیگر تجارب حاصل در سایر کشورها مؤید این نکته است که استقرار شوراها با هر شکل و محتوایی، با هدف کارآمد ساختن و استفاده‌های سودمند از ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و انسانی آن جوامع بوده است، و نه برعکس مصالح قدرت مرکزی یا ساختار قدرت و مقامات کشوری.

بنابراین:

۱- اگرچه در ماه‌های آغازین سال اول انقلاب اسلامی ایران قدم‌های جدی و قابل ستایش برای محقق ساختن این نهادها برداشته شده و تا حد لازم به زیور قانون اساسی درآمدند ولی مصالح ساختار قدرت از یک سو و بحران‌های مختلف سال‌های دهه ۱۳۶۰ از سوی دیگر، ظهور عملی و استقرار شوراها را در محاق تعارضات جدی در ساخت قدرت فرو برد.

۲- صرف نظر از علل و دلایل فقدان شرایط مذکور، پیش‌شرط اصلی پدیدار شدن «شوراها» و استقرار واقعی آنها، وجود فعال احزاب، انجمن‌های علمی، صنفی و بنگاه‌ها و بنیادهای خیریه، گروه‌های غیردولتی در همه صنوف، مطبوعات آزاد و فعال هستند. در سال‌های دهه ۶۰ تا نیمه اول دهه ۱۳۷۰ این نهادها حضور فعال نداشتند، بنابراین شوراها نیز مجال بروز و ظهور پیدا نکردند.

۳- خواست عمومی، تمایلات کارگزاران کشوری (شرایط ذهنی جامعه)، سال‌های دهه ۱۳۶۰ یکی از جدی‌ترین چالش‌ها و اختلاف در رویکردهای نظری و اجرایی کارگزاران حکومتی در جمهوری اسلامی ایران بود؛ به نحوی که، رویکرد «نظام شورایی» منجر به رویکرد «اقتدارگرایی» در کشور شد و تا آنجا که امکان‌پذیر بود قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مورد تجدیدنظر قرار گرفت و چالش‌های قانونی ظریفی که بین اصول مربوط به شوراها و سایر اصول قانون اساسی، که در صورت استقرار در شرایط خاصی بروز می‌کرد، در قانون ۱۳۵۹ برجسته و آشکارتر شد. البته این عبارت به این مفهوم نیست که اصول مربوط به شوراها در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ مورد تجدیدنظر قرار گرفتند، بلکه منظور این است که سایر اصولی که به نحوی جایگاه نهادهای حکومتی را

تعریف می‌کردند مورد تجدیدنظر قرار گرفته و رویکرد دیگری را بر آن بار نمودند. به نحوی که برخلاف قانون اساسی سال ۱۳۵۸، امکان استخراج یک نظام شورایی از آن شدیداً کاهش یافت و این اتفاق فرایندی نبود که ادامه فرایند تدریجی رشد و پیشرفت کشور باشد.

۴- وحدت رویه در برنامه‌ها و سیاست‌ها در کارگزاران کشوری و برداشت یکسان از قانون از جمله عوامل مؤثر دیگری است که علی‌رغم اینکه قانون اساسی اصل تفکیک قوا را پذیرفته است، ولی کارگزاران اصلی نظام حکومتی در ایران تعریف دقیق و متناسب با وظایف و اختیارات هر قوه را مشخص نکرده‌اند. در عین حال، اگر اصل تفکیک قوا در ایران پذیرفته شده و در قانون اساسی نیز هریک جایگاه قانونی یافته‌اند بنابراین جایگاه شوراها در این رابطه چه خواهد شد؟

۵- اگرچه هریک از فصول قانون اساسی مستقلاً یک مجموعه منسجم و هماهنگ را نشان می‌دهند، ولی در مجموع یک کل یا منظومه منسجمی که بتوان در آن وحدت رویه‌ای را بدست آورد تداعی نمی‌کنند. به عبارت دیگر، هریک از اصول و یا فصول این قانون ماهیتاً با نگاه واقع‌بینانه و تا حدی نیز آرمانی تدوین و تنظیم شده است، ولی در کل یک روح قابل تحقق در آن مشاهده نمی‌شود. به عبارت دیگر، در بسیاری از موارد شدیداً تأویل‌پذیر است. همین روح کلی قانون اساسی باعث برداشت‌های مختلف و گاه متناقض در عرصه عمل و اجرا در خصوص شوراها شده است. باید افزود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مربوط به شوراها «الگویی» را آنطور که یاد شد، تدوین و تنظیم کرده است، ولی اجرای این الگو به دلیل ارتباط با سایر قوای حکومتی کشور، چالش‌هایی را در عمل بوجود می‌آورد.

حال اینکه چگونه می‌توان از ظرفیت‌های قانونی موجود استفاده کرد، توجه به چند نکته ضروری است. براساس تجربه کشورهای مختلف در جهان، هر کشوری که دارای شوراهای شهری و محلی در سطوح مختلف است، برای نیل به کامیابی، زمینه‌هایی در آن کشورها فراهم شده است، از جمله:

۱- تقسیمات جغرافیایی به گونه‌ای که محدوده اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های هر منطقه، ایالت، استان، شهر و... کاملاً روشن شده و اداره و مدیریت هر یک از این بخش‌ها به درستی تعریف شده است. بدیهی است هیچ کشوری فاقد تقسیمات جغرافیایی داخلی نیست بلکه در اینجا منظور مدیریت هر یک از این محدوده‌های جغرافیایی، اختیارات آنها و شکل و محتوای روابط آنها با دولت مرکزی است. در عین حال، موضوع چگونگی اداره هر یک از این محدوده‌ها و در واقع، پاسخ به هر یک از این مسائل بیانگر نوع مدیریت و اداره امور آنهاست.

۲- بنابر اقدام فوق، کشورهای دارای شوراهای محلی به صورت مختلف واحدهای جغرافیایی مزبور را اداره می‌کنند: فدراتیو، حکومت‌های خودمختاری، دولت‌های محلی، ایالتی و استانی و سیاست‌های اجرایی حاکم بر هر یک از این اشکال. به هر صورتی که نظام‌های فوق در واحدهای جغرافیایی هر کشور اداره می‌شوند، قوانین و مقررات خاص بر آنها حاکم است. به‌عنوان مثال کشورهایی که دارای دولت‌های محلی‌اند از قانون دولت محلی برخوردار هستند و کشورهایی که به‌صورت ایالتی یا فدراتیو اداره می‌شوند هم دارای قانون اساسی فدرال هستند و هم دارای قانون یا قوانین ایالتی. مکانیزم اداره این واحدها را همین قوانین معین

می‌کنند که اصولاً مبنی بر قوانین اساسی کشورها یا براساس سیاست‌های کلان کشورهاست.

۳- مدیریت هریک از سطوح محلی برحسب وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات خاص که قانون معین کرده است انجام می‌شود. به‌عنوان مثال وظایف شورای استان یا شهرستان کاملاً از وظایف شورای شهر یا بخش متفاوت است، از این‌رو تداخلی در وظایف آنها بوجود نمی‌آید.

۴- به منظور استفاده از ظرفیت‌ها، امکانات و زمینه‌های مشارکت همگانی مردم در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حتی سیاسی کشور و مضافاً ایجاد هماهنگی و تعامل بین این دست از نهادهای رسمی و حکومتی، لاجرم لازم است سطوحی از اتحادیه‌ها بشرح زیر برقرار شوند تا به تدریج شرایط برای پویایی و تحرک در جامعه مهیا شود.

۴-۱- اتحادیه استانی شوراهای: این اتحادیه از مجموعه نمایندگان شوراهای هریک از شهرستان‌های یک استان تأمین می‌شوند و جمعاً یک اتحادیه را تشکیل می‌دهند. نحوه انتخاب و شرایط نمایندگی در اتحادیه را قانون تعیین خواهد کرد.

۴-۲- اتحادیه منطقه‌ای شوراهای: چنانچه کشور برحسب شاخص‌های خاص از قبیل اقلیمی، جمعیتی، قومی و زبانی به چند منطقه تقسیم شود، از ترکیب نمایندگان شوراهای استانی، یک اتحادیه استانی تشکیل خواهد شد.

۴-۳- اتحادیه شهرستانی شوراهای: این اتحادیه از ترکیب چند نماینده از شوراهای مستقر در شهرهای تحت پوشش بوجود خواهد آمد. نحوه انتخاب، شرایط انتخاب و وظایف و مسئولیت‌های هریک از این اتحادیه‌ها را قانون معین خواهد کرد.

وجود و حضور فعال اتحادیه شوراها در کشورهای مختلف جهان به‌عنوان یکی از نهادهای مدنی فعال در عرصه‌های ملی و بین‌المللی، موضوعیت جدی دارند و طبعاً فقدان آنها خللی در فعالیت‌های شوراها خواهد بود.

۵- باتوجه به پیشنهاد بند مزبور و موارد ذیل آن، چنانچه این موارد تحقق یابند مرجع رسیدگی به انحرافات و تخلفات شوراها و نیز تشخیص آنها ظاهر خواهد شد. بنابراین، هر دادگاه صالحی که برای رسیدگی به انحرافات شوراها تشکیل می‌شود، می‌تواند با کمک هیأت منطقه‌ای که مرکب از نمایندگان اصناف، اتحادیه‌ها و نهادهای رسمی و دولتی کشورند به این انحرافات رسیدگی کند.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مقاله تصریح شد مدیریت‌های شهری و روستایی (در سطوح مختلف) در شکل‌ها و مدل‌های مختلف براساس یک خودگردانی محلی در جهان متمدن بوجود آمده‌اند. این الگوی مدیریت اجتماعی (در سطوح مختلف) از لحاظ تاریخی عمدتاً از دو مدل تأثیر پذیرفته‌اند: یکی مدل بریتانیا و دیگری مدل فرانسوی. ولی در سال‌های سده بیستم به تدریج از بریتانیا به ایالات متحده، کانادا، استرالیا، نیوزیلند، ایرلند و آفریقای جنوبی برده شد. گرچه در هر یک از این کشورها انشعاب‌های مهمی ظاهر شد، ولی با پیشرفت‌های تجاری و فناوری و رشد دانش و آگاهی‌های عمومی نظام دو الگویی شوراها به الگوهای بیشتری مشتق گردید، به ویژه با تحولاتی که در نیمه اول سده بیستم در بلوک شرق رخ داد. از طرف دیگر، روی کار آمدن دولت‌های مدرن و پیچیده‌تر شدن شرایط در

جوامع، سیاست‌های عدم تمرکز در برخی از کشورها با هدف‌های مختلف و از جمله استفاده بیشتر از ظرفیت‌های اجتماعی به اجرا گذاشته شد. عامل بعدی در توسعه و رشد شوراهای محلی، رشد و توسعه شهرنشینی و افزایش حجم فعالیت‌ها و نیازها و در نتیجه پیچیده‌تر شدن هرچه بیشتر مشکلات عمومی و ناتوانی دولت‌ها در حل آنها بود. این نیازها و پیچیده‌تر شدن شرایط به ویژه در محیط‌های شهری و پرجمعیت و مضافاً چالش محلی شدن و جهانی شدن و تخصصی‌تر شدن امور و بسیاری دیگر از مسائل جدید، راه‌حل‌های دانش - محور موضوعیت جدی پیدا کرد. همه این عوامل و دیگر مسائل در سطوح و لایه‌های اجتماعی نقش برنامه‌ریزی برای ایجاد انجمن‌ها و شوراهای شهری و روستایی و دیگر صور آنها را دو چندان ساخت.

اما اجرای این‌گونه برنامه‌ها با سیاست‌های جدید مستلزم چند اقدام اولیه از جمله اصلاحات قانونی، تمرکززدایی، اهمیت دادن به مردم و تخصص‌های آنها و ایجاد نیازهای جدید در مردم برای حل مشکلات روز و پیش‌رو بود.

اما جدا از مسائل قانونی و نوع قانون اساسی و سایر عوامل و متغیرهای اجتماعی و حکومتی در هر کشور، مسایل اصلی و عمده‌ای در پیش روی مدیریت‌های محلی وجود دارند که تقریباً برای اکثر جوامع یکسان است. برای مثال، همه شهرها و مناطق علاقمند به برنامه‌ریزی و توسعه شهرهای بزرگ هستند، به ویژه شهرهایی که به‌عنوان مناطق کلان شهر طبقه‌بندی شده‌اند. فرسایش مداوم اقتدار محلی با افزایش عواملی چون کنترل از سوی حکومت مرکزی، وابستگی شهری به کمک‌ها و یارانه‌های حکومت مرکزی و دشواری سهمگین تأمین

تسهیلات کافی برای حل مشکلات ترافیک و حمل و نقل، مسکن، آموزش و خدمات رفاهی در حد یک استاندارد مورد قبول، این کشورها و جوامع را با خطرات بیشتری مواجه ساخته است. بالاخره تخریب محیط‌زیست مسئله جدی بشر شده و احتمال می‌رود برای سال‌های زیادی همچنان باقی بماند.

با این توصیف جهان امروز اگرچه رو به پیشرفت و پویاتر شدن دارد، اما مشکلات آن هر روز بیشتر، تازه‌تر و پیچیده‌تر می‌شود و ناکارآمدی دولت‌ها را برای مدیریت مستقیم و تمامیت خواهانه ناکارآمدتر می‌سازد. این مشکلات در درون کشورها از یک‌سو و پیشرفت‌های تکنولوژیکی، ارتباطات جمعی و افزایش سطح آگاهی‌های جهانی از سوی دیگر، مشارکت عمومی مردم را در عرصه‌های عمومی و اجتماعی و سیاسی و اقتصادی برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری روزافزون ساخته است.

افزون بر مسائل فوق، به دلایل متعدد، شوراهای محلی در ایران هنوز تجربه قابل توجهی را بدست نیاورده‌اند؛ زیرا این شوراهای از حیث قانونی و نوع رابطه با دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی کشور با چالش‌های جدی روبه‌رو هستند. از طرف دیگر، اعضاء شوراهای به‌صورت حرفه‌ای عمل نمی‌کنند و بیشتر اعضاء، شوراهای را سکوی پرش برای رسیدن به پست‌های بالاتر تلقی می‌نمایند. به‌عنوان مثال، در جامعه ایران برخلاف بسیاری از کشورها مدیر اجرایی در شهرها یعنی شهردار هنوز از اهمیت بالایی برخوردار است در حالی که، هم طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم جایگاه شورا، رییس شورا از مقامی بالاتر از شهردار برخوردار است. این ترجیح در نظام جمهوری اسلامی نشان دهنده این است که شوراهای محلی هنوز جنبه تشریفاتی دارند و در عین حال

۱۴۴ ■ شوراهای: چالش‌ها و کارکردها

تمرکز قدرت جایگاه ویژه‌ای در کشور دارد. درحالی که فلسفه وجودی شوراهای شکست تمرکز و اقتدار متمرکز و تفویض اختیار به مردم و نهادهای مردمی و اجتماعی بوده است.

پی‌نوشت‌ها

۱. وهاب کریمی، بررسی الگوهای شناخته شده شوراهای محلی در جهان، وزارت

کشور، ۱۳۸۱.

2. <http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/jordan.htm>. 1999.

3. <http://www.thelibraryofcongressinU.S.A.>

4. Ibid.

5. Decentralization: Rethinking Government. World Bank, 1999, chapter 5.

6. <http://www.un.org.pk/dg.dec.htm>.

7. <http://www.google.OECD/local.Government>.

8. <http://www.google.scape/local.Government>.

9. Ari veikko Anttiroike, Department of local Government studies, university of tampere: <http://www.Vta.fi/nkuaran/>

۱۰. همان.

۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی - خبرگان اول - ۱۳۵۸.

۱۲. اصل ۱۰۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۳. اصل ۱۰۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۴. محمدحسین بهشتی، مشروح مذاکرات، ص ۳۸۵.

۱۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی درباره اصل ۱۰۶ قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۶. اصل ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

بررسی فرصت‌ها، آسیب‌ها، چالش‌ها و راه‌های توانمندسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا

اشرف بروجردی*

چکیده

شوراها با تأکید بر تحقق مشارکت‌های مردمی، ابزارهای تحقق برنامه‌های توسعه در کشور را فراهم می‌کنند. اما در کشور ما شوراها با قوانین و مقررات موجود منطبق نیستند. ابهام و تناقض در بخش‌هایی از قانون اساسی فعالیت آنها را محدود کرده است. از سوی دیگر، اجرایی شدن قانون شوراها با تأخیر چند ساله در کشور همراه بود و همین امر باعث شده است تجربه کار شورایی در کشور وجود نداشته باشد. اما با وجود تمام مشکلاتی که در مقابل فعالیت شوراها وجود داشته و دارد، می‌توان گفت: به تدریج جایگاه شوراها در نظام مدیریتی آشکار می‌شود و مردم می‌فهمند که برای حل مشکلات خود می‌توانند به شوراها مراجعه

* معاون سابق امور اجتماعی وزارت کشور.

۱۴۸ ■ شوراها: چالش‌ها و کارکردها

کنند و این امر در طولانی مدت می‌تواند زمینه عملکرد مناسب شوراها را فراهم کند.

واژگان کلیدی

شوراها، چالش‌ها، فرصت‌ها، آسیب‌ها و شورای شهر و روستا.

مقدمه

- نظر به اینکه نقطه عطف مشارکت توده‌ها در تصمیم‌گیری‌ها در جهت بهبود زندگی مردم در قالب نهادهای تصمیم‌گیر تحقق می‌یابد.
- نظر به اینکه توسعه آزادی‌های فردی و اجتماعی و تعمیم دموکراسی و گسترش فرصت‌های مشارکت از طریق حق انتخاب اصلح و انتخاب آزادانه محقق می‌شود.
- نظر به اینکه شوراها مردمی‌ترین پایگاه تحقق حق انتخاب و تصمیم‌گیری جمعی که منجر به توسعه رفاهی-اجتماعی و زیستی مردم می‌شود، می‌باشند.
- نظر به اینکه تجربه نوین مشارکت جمعی در تصمیم‌گیری‌ها نیاز به فرهنگ‌سازی و تمرین مستمر در تمکین به رأی جمعی دارد.
- از آنجا که متولیان مناصب حکومتی که در رأس قدرت قرار گرفته‌اند، معمولاً نسبت به واگذاری و تفویض اختیارات خود مقاومت می‌کنند.
- از آنجا که قوانین و مقررات جمهوری اسلامی برای تسهیل امر شوراها دارای تناقضات و تعارضات می‌باشد.
- از آنجا که عمر شوراها در جمهوری اسلامی از مدت زمان اندکی برخوردار است و این امر به آسیب‌پذیر بودن آن می‌انجامد.

لذا ضروری است به بررسی آسیب‌های پیش روی شوراها پرداخته و راهکارهای نهادینه کردن این نهاد نوپا را به محک بحث و گفتگو بگذاریم.

۱- فرصت‌ها

در ابتدا به بررسی فرصت‌های موجود برای گسترش فعالیت شوراها می‌پردازیم. در همین راستا می‌توان به فرصت‌های زیر اشاره کرد:

- شوراها برخوردار از پشتوانه فکری و اعتقادی بر مبنای آیات قرآنی هستند که اصل را بر تصمیم‌گیری بر اساس مشورت دانسته و لذا کار جمعی و مشورتی مورد تأیید و قبول دین مبین اسلام است.
- شوراها برخوردار از مبانی قانونی و نیز تجربه دموکراسی در کشورهای توسعه یافته هستند که سالیان متمادی است شکل‌گیری شوراها را آزموده‌اند و تجربیات آنها می‌تواند پشتوانه خوبی برای جمهوری اسلامی ایران باشد. مضافاً بر اینکه قوانین و مقررات مربوط به شوراها چه در قانون اساسی (اصل هفتم و اصول یکصد تا یکصد و ششم) و چه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و آیین نامه‌های مصوب هیأت وزیران جایگاه شوراها را روشن می‌سازد.
- شوراها به واسطه انتخابی بودن اعضاء می‌توانند استقلال عمل را برای آنها ایجاد کنند. این امر، اقبال جامعه نسبت به شورا را در پی دارد.

- شوراها برخوردار از حضور آحاد جامعه در قالب این نهاد هستند که در برگیرنده آراء و اندیشه‌ها و تخصص‌های مختلف است.

اما همه این فرصت‌ها مورد بهره برداری مناسب قرار نگرفته است، تا جایی که آسیب‌های عارض بر شوراها بیش از فرصت‌های در اختیار آن، قدرت خودنمایی دارد.

۲- چالش‌ها

چالش‌های پیش روی شوراها در بخش‌های مختلف قابل بررسی است که در این بخش به طرح آنها می‌پردازیم:

- علی‌رغم انتخابی بودن اعضای شوراها و غیر مستقیم بودن انتخاب هیأت حاکمه (انتخاب غیر مستقیم)، بر اساس قانون، هیأت حاکمه قابلیت و ظرفیت نظارت بر این نهاد مردمی را که با انتخاب آحاد جامعه شکل گرفته، دارد.

- در قوانین و مقررات مربوط به شوراها و مجلس شورای اسلامی ابهام وجود دارد: در قانون اساسی اصل هفتاد و چهارم بیان می‌دارد که لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی که به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی رسیده باشد، قابل طرح است و همچنین اصل یکصد و دوم بیان می‌دارد که شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود و وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای

اسلامی پیشنهاد کند. در واقع نحوه تصویب طرح‌های شوراها در مجلس دچار ابهام است.

- تناقض در قوانین و مقررات مربوط به شوراها دیده می‌شود که نقطه عطف آن موضوع ضرورت تفویض مسئولیت و اختیارات دولت به شوراها از یک سو و نظارت دستگاه‌های دولتی بر مصوبات شوراها از سوی دیگر است که با امکان اعلام غیرقانونی بودن مصوبات، شوراها را عملاً مسلوب الاختیار می‌کند. از طرفی شوراها بر اساس قانون، امکان برنامه‌ریزی در همه امور مربوط به حوزه انتخابیه خود را دارند، درحالی که امکان لغو مصوبات آنها توسط دولت نوعی تعارض را بوجود آورده است.

- چالش قانونی دیگر در انتخاب افراد است. براساس قانون، هرکس سواد خواندن و نوشتن دارد، می‌تواند در انتخابات شوراها شرکت کند، این در حالی است که تصمیمات مربوط به شوراها عموماً نیازمند تخصص است. بنابراین، رفع این تعارض تنها با اصلاح قانون میسر است، کمااینکه تجربه دور اول شوراها نشان داد که ۵۰/۹۵ درصد منتخبین دارای سواد خواندن و نوشتن و یا سواد ابتدایی، ۱۶/۴۹ درصد دارای مدرک دیپلم و فوق دیپلم و تنها ۵/۹۳ درصد دارای مدرک لیسانس و بالاتر بوده‌اند.

- نداشتن منابع مالی مستقل و وابسته بودن به منابع درآمدی شهرداری، این دو را وامدار یکدیگر کرده است؛ چراکه شهرداری برای اجرای پروژه‌های خود نیازمند مصوبات شورا

است و شورا هم برای پیشبرد برنامه‌ها و استفاده از کارشناسان نیازمند به منابع مالی است که توسط شهردار باید تأمین شود. این موضوع سبب می‌شود این دو همواره به یکدیگر وابستگی داشته و این وابستگی تأثیر مستقیم بر مصوبات شورا دارد. شاید انتخابی شدن شهردار بتواند این چالش را تا حدودی مرتفع کند.

۳- آسیب‌ها

- از جمله آسیب‌های مربوط به شوراهای نهادینه نشدن این مجموعه است؛ بطوری که هر دولت بر اساس سلیقه خود می‌تواند از شوراهای حمایت و یا آنها را طرد کند. در واقع شکل‌گیری شوراهای پس از بیست سال که از انقلاب اسلامی گذشته و علی‌رغم اختصاص موادی از قانون اساسی به آن، همچنان با این نگرانی همراه است که مبدا سلیقه دولت‌مردان منجر به حذف این مجموعه شود، همچنان که در دوره فعلی جایگاه شوراهای بسیار ضعیف‌تر از دوره‌های قبل است.
- آسیب دیگر پیش روی شوراهای مربوط به مدیریت شهری است. از طرفی شورا می‌تواند بر اساس قانون در همه مسائل اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی و سایر امور رفاهی برنامه‌ریزی نماید و از طرف دیگر دستگاه‌های دولتی که متولی امور مربوطه هستند، نسبت به واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات مقاومت نشان داده و هرگز نمی‌پذیرند که قدرت را تقسیم کنند. این موضوع سبب می‌شود شورا

نتواند نقش خود را به خوبی ایفا نماید، مسأله‌ای که موجب می‌شود اقبال جامعه نسبت به شکل‌گیری شورا کاهش یابد.

- آسیب دیگر شورا مربوط به افتخاری بودن عضو شورا است. بر اساس قانون، عضویت در شورا افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود و از طرف دیگر به علت تعدد و تکثر وظایف و مسئولیت‌هایی که به عهده شورا است، افراد منتخب باید وقت زیادی در اختیار شورا بگذارند و این امکان‌پذیر نیست که فرد منتخب در آن واحد بخواهد هم از خدمات دولتی استفاده کند (حقوق و مزایا بگیرد) و هم به نحوی امکان حضورش در شورا تابعی از مقررات شورا باشد. در نتیجه با توجه به محدودیت عمر عضویت در شورا، افراد ترجیح می‌دهند عضویت در شورا را به‌عنوان یک امر جانبی و ثانوی نگاه کنند و همین مسأله موجب می‌شود افراد با انگیزه و علاقه و انجام کار کارشناسی به شورا نگاه نکنند و نهایتاً این شورا است که دچار آسیب می‌شود.

- آسیب دیگری که بر شورا مترتب است، موضوع تصمیمات مقطعی است که بر حسب شرایط اتخاذ می‌شود. آنچه اهمیت دارد آن است که شورا باید برخوردار از یک برنامه منسجم و مدون و درازمدت با لحاظ کردن همه جوانب باشد. به عبارت دیگر برنامه جامع شهری و نیز مدیریت واحد شهری است که می‌تواند انسجام در تصمیمات مربوط به شهر را ایجاد کند. به‌عنوان مثال زمانی که شهرداری تصمیم گرفت موضوع منوریل را در شهر تهران به اجرا درآورد، بدون طی کردن

مسیر قانونی و اخذ مصوبه از شورا و بدون هیچ اقدام کارشناسی به این امر مبادرت ورزید و همین امر موجب شد ساعت‌ها وقت، انرژی و بحث و تبادل نظر برای اثبات این مسئله صورت بگیرد که این پدیده نیازمند به اقدامات قانونی اولیه است که انجام نشده؛ در حالیکه اگر برنامه جامع شهری وجود داشت اجرای پروژه می‌توانست با قاطعیت به سرانجام برسد.

- آسیب دیگری که بر بدنه شورا می‌تواند وارد شود، تأثیرگذاری جریانات سیاسی بر تصمیمات مربوط به زندگی شهری و روستایی است. نمونه آن در دوره اول شورای شهر تهران، دیده شد. بیشترین آسیب از موضع‌گیری سیاسی بوجود آمد که تعارض سیاسی ریاست و یکی از اعضا موجب شد تا چندین ماه جلسه شورا تشکیل نشود و همین عدم تشکیل جلسه بر اساس قانون، موجب انحلال شورای اول تهران شد یا در شورای دوم به دلیل جریانات سیاسی که منجر به تصمیمات فردی شده بود، شورا برخلاف قوانین و مقررات عمل می‌کرد. از جمله اینکه بر اساس قانون، جلسات شورا باید علنی باشد مگر در موارد خاص آن هم به درخواست دو سوم اعضای شورا، اما شورای دوم تهران بدون اخذ نظرات اعضا، همواره در پشت درهای بسته تشکیل می‌شد و حتی مصوبات را جهت فرمانداری ارسال نمی‌کرد تا موضوع تطبیق و یا عدم تطبیق با قوانین جاریه توسط فرمانداری صورت گیرد.

۴- نتیجه‌گیری

از مجموع این مباحث می‌توان به این نتیجه رسید که اگرچه شورا یک نهاد نوپا در کشور ایران است، اما از پشتوانه خوبی برخوردار است که می‌تواند به پایداری آن کمک کند، مشروط بر اینکه حاکمان جامعه از موضع نظرات سلیقه‌ای و فردی خود عمل نکنند و با مخالفت با شورا جایگاه آن را تضعیف نمایند. مضافاً بر اینکه ظرفیت شوراها برای آموزش جامعه به سمت دموکراسی و پذیرش این اصل که رأی جمعی بر رأی فردی تقدم دارد، جامعه را از حرکت به سمت دیکتاتوری و حاکمیت رأی فردی مصون می‌دارد. موضوعی که در جهان امروز می‌تواند ادعای حکومت داری دینی بویژه حکومت داری بر مبنای تعالیم اسلام را اثبات کند و موجب شود تا جوامع بشری که همواره در پی آن بودند که با پرچم دین و معنویت زندگی نمایند و نیازهای خود را تأمین کنند با این شیوه و مدل به پیش روند و نیازهایشان را بدست آورند.

بنابراین در یک جامعه هرمی که فرمان از صدر صادر می‌شود و همواره با خطر استبداد روبه‌رو است، تنها در تعامل با قاعده هرم و اخذ نظرات سطوح و لایه‌های زیرین جامعه است که رأس هرم می‌تواند دچار خطای کمتری شده و به تصحیح رفتار خود بپردازد. در این میان شورا می‌تواند این نقش را ایفا کرده و در حکم کاتالیزور عمل نماید؛ چرا که با انتخاب مستقیم مردم و نمایندگی کردن آنها شکل گرفته و با انتقال رأی و نظر مردم، حکمرانان را هشیار می‌نماید؛ یعنی اجرای همان اصل چانه زنی از بالا و فشار از پایین که یک تعادل را در اداره امور ایجاد می‌کند. لذا اگر قرار است که شورا در ایران استقرار یابد، اگر مقرر شده است که

شورا بتواند کارآمد و اثربخش باشد، اگر تصمیم گرفته شده است که شورا توانمند حرکت کند، و اگر شورا بخواهد ماندگار باشد، باید:

- (۱) قوانین مربوط به انتخاب اعضاء تغییر نماید و منتخبین از حداقل تخصص در یکی از موضوعات مربوط به شهر برخوردار باشند. البته این مسأله در حوزه روستا چندان کارساز نیست، اما منتخب روستایی هم باید از نیروهای اثربخش مثل معلم، روحانی، کشاورز نمونه، بهروز و غیره باشد.
- (۲) منتخبین پس از انتخاب، در یک دوره فشرده آموزش‌های مورد نیاز را نسبت به قوانین، مقررات و وظایف اعضای شورا طی کنند تا شناخت لازم را از جایگاه خود بدست آورند.
- (۳) امورات و جهت‌گیری‌های سیاسی خود را در تصمیمات حوزه انتخابیه پررنگ نکرده و یا بلااثر سازند.
- (۴) فهرستی از نیازها و اولویت محیط زندگی خود را در اختیار داشته باشند.
- (۵) تعامل طرفینی با نهادهای شهری و روستایی داشته باشند تا مجبور به چالش با آنها نشوند که این انرژی و نیروی آنها را هدر می‌دهد.
- (۶) اطلاع‌رسانی مناسب از تصمیماتشان به مردم داده شود و نظرات و پیشنهادات مردم نیز در تصمیمات لحاظ شود. این موضوع اگر به صورت مستمر و از طریق رسانه‌های محلی صورت پذیرد، بسیار اثربخش خواهد بود.

- (۷) در هر دوره ابتدا به تکمیل تصمیمات دوره قبل عمل شود، سپس تصمیمات جدید اتخاذ گردد.
- (۸) تعامل مستمر با شهرداری و نظارت بر کیفیت کار شهردار صورت پذیرد.

شوراهای اسلامی و چالش‌های پیش رو

دکتر محمدجواد ناطق پور*

چکیده

در چند سال اخیر، موضوع شوراهای اسلامی مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفته است. علی‌رغم اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی اهمیت ویژه‌ای برای شوراهای اسلامی قائل شده و باینکه شوراها با تاخیر قابل توجهی تشکیل شدند، در مدت زمان کوتاهی با مشکلات و بن‌بست‌هایی مواجه شدند که نه تنها از قبل پیش‌بینی نمی‌شد، بلکه، با توجه به ساختار سیاسی و بافت متمرکز دولت دور از انتظار نیز نبود. چالش‌های متعدد شوراها پرسش‌های فراوانی را در اذهان به وجود آورده است که نیازمند بررسی و دقت نظر خاصی هستند. از جمله اینکه: چرا شوراها به موفقیت‌هایی که انتظار می‌رفت دست نیافته‌اند؟ و اینکه: آیا اساساً شوراها با ساختار سیاسی کشور همساز و هماهنگی دارند؟ و مهم‌تر اینکه، شوراها برای پاسخ به چه نیازهای اجتماعی و ایفای کدام نقش‌های

* مدیرکل اسبق برنامه‌ریزی و آموزش شوراهای اسلامی کشور و استاد دانشگاه تهران.

سیاسی ظهور یافتند؟ و آیا صحیح است بگوییم دولت اصلاح‌طلب در تشکیل شوراها عجله کرد و این تعجیل به خاطر استفاده سیاسی از این نهاد مدنی بود؟ این مقاله به طرح مساله در این خصوص پرداخته و آن را به بحث و نقد کشیده است.

واژگان کلیدی

شوراهای فرادست، قانون اساسی، نظام سنتی، ساختار سیاسی و شوراهای مشورتی.

مقدمه

هنگامی که محمدخاتمی رئیس جمهوری وقت در سال ۱۳۷۷ فرمان تشکیل شوراهای اسلامی را صادر کرد، چالش‌های پیش روی آن قابل پیش‌بینی نبود. هرچند نمی‌توان با قاطعیت ادعا کرد که رئیس‌جمهور وقت کشور با چه اهداف و دیدگاه‌هایی به این جمع‌بندی رسیده بود که سریعاً دستور انتخابات و تشکیل شوراها را بدهد، اما گذشت زمان این نکته را به اثبات رساند که تاکتیک «راه بیانداز، جا بیانداز» که در کشور امری عادی شده است، در مورد شوراها موثر واقع نشد؛ زیرا، شوراهای اسلامی علی‌رغم برخورداری از موقعیت و حمایت قانونی نه تنها هنوز قادر به یافتن جایگاه و موقعیت خود نشده‌اند، بلکه به نظر می‌رسد به تدریج به مجموعه‌ای از «شوراهای مشورتی» تبدیل تا «شوراهای تصویبی» یا «نظارتی». چه عاملی موجب عدم تحقق خواسته‌ها و انتظارات مربوط به استقرار شوراها شد؟ آیا شوراها زودتر از موعد تشکیل شدند و پیش از آنکه زیرساخت‌های لازم در جامعه برای استقرار شوراها فراهم شود، شروع به کار کردند؟ و یا اساساً شوراها به‌عنوان جنین نارس و قبل از تشکیل اندام‌های اصلی، در صحنه جامعه زاده شدند؟ پرسش دیگر این است که آیا ملازم شدن شوراها با دوره اصلاح طلبی در کشور موجب بروز چالش‌هایی با شوراها نشده است؟ آیا این همزمانی این نکته را به ذهن نرسانده است که شوراها سمبل اصلاح طلبی و دموکراسی در کشور هستند و کسانی که این دیدگاه را نمی‌پسندند، شوراها را به‌عنوان سمبل دموکراسی لیبرالی می‌پندارند؟ و بسیاری پرسش‌های دیگر... در هر صورت، آنچه مسلم است، اینکه شوراها نه تنها در تحقق کارکردهای

مورد انتظار موفق نبوده‌اند، بلکه به نظر می‌رسد از مسیر اصلی خود - که در قانون اساسی آمده است - فاصله گرفته‌اند.

۱- شکل‌گیری شوراها در ایران

سیر تاریخی شوراها در ایران نشان می‌دهد که آغاز شکل‌گیری آنها با دخالت مستقیم حکومت همراه بوده است. ناصرالدین شاه نخستین شورای کشور را با عنوان شورای مصلحت‌خانه با مدیریت میرزا جعفر مشیرالدوله تاسیس کرد. وظیفه اصلی این شورا که متشکل از وزرا بود، بحث در مورد مسائل مملکتی و ارائه جمع‌بندی آنها به حضور شاه بود. پس از مدت کوتاهی وظیفه این شورا به تأیید دیدگاه‌ها و نظرات شاه تبدیل شد، ولی عمر این شورا دیری نپایید و شاه آنرا منحل کرد. پس از آن تا ایام مشروطه که انجمن‌های سیاسی به‌صورت غیررسمی شکل گرفتند، شورایی تشکیل نشد.

مجلس شورای ملی مشروطیت و نیز انجمن‌های ایالتی و ولایتی و همچنین انجمن شهر در زمان حکومت پهلوی‌ها از جمله شوراهایی بودند که هر یک بنا به دلایلی با مشکلاتی مواجه و یا بعضاً تعطیل و یا بلااستفاده و بدون کارکرد باقی ماندند. ظهور انقلاب اسلامی و شکل‌گیری شورای انقلابات بارقه‌ای از امید را در دل‌ها ایجاد کرد که می‌توان شاهد استقرار شوراها در کشور بود. رویکرد آرمان‌گرایانه قانون اساسی که متأثر از شرایط سیاسی و اجتماعی ماه‌های نخست انقلاب اسلامی بود، تاسیس شوراها را در دستور کار قرار داد. این نکته را نیز باید افزود که تشکیل شوراها دست کم تنها نکته مشترک همه گروه‌های سیاسی کشور اعم از گروه‌های اسلامی و کمونیستی در اوایل انقلاب بود. شاید همین نکته از

جمله موانعی بود که از همان ابتدا شوراها را با چالش‌هایی نیز روبه‌رو کرد. درعین حال، برخی شوراها از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجلس خبرگان و نیز شورای مصلحت نظام به‌عنوان نمونه‌هایی از شوراهای موفق در کشور از همان ابتدای تشکیل تا کنون به فعالیت‌ها و خدمات خود ادامه داده‌اند.

۲- ریشه‌های عدم موفقیت شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران

شوراهای اسلامی روستا در مقایسه با شوراهای اسلامی شهر و شوراهای فرادست از موفقیت‌های بیشتری برخوردار بوده‌اند. علت مهم این امر به نظام سنتی و روابط ساده و چهره به چهره جامعه روستایی از یک‌سو و سابقه انواع فعالیت‌های مشارکتی و همیاری‌های روستایی باز می‌گردد. عدم توفیق شوراهای اسلامی در شهرها به چند موضوع از جمله موارد زیر مرتبط می‌شود:

(۱) عدم وجود سازوکارهای حقوقی و قانونی در تحقق شوراها در کشور.

(۲) روشن نبودن وضعیت شوراها در ساختار رسمی کشور، به این معنا که آیا شوراها بخشی از بدنه دولت یعنی وزارت کشور هستند، و یا اساساً نهادی کاملاً مستقل می‌باشد؟ این ابهام هنوز شوراها را با چالش‌های فراوان روبه‌رو کرده است.

(۳) فقدان پشتوانه و منابع مالی برای شوراها. در حال حاضر، مشخص نیست که شوراها براساس کدام منبع مالی مستقل فعالیت می‌کنند؟ آیا از منابع مالی شهرداری تغذیه می‌شوند یا از منابع مالی وزارت کشور؟ آیا مردم با پرداخت مبالغی

تحت عناوین مختلف شوراها را حمایت می‌کنند؟ فقدان پشتوانه و منابع مالی برای یک نهاد شهری به معنای عدم پذیرش نهاد و بی‌توجهی به وجود چنین نهادی در جامعه است. به عبارت دیگر، فقدان منابع مالی به معنای مرگ تدریجی شوراها در سطح جامعه است.

(۴) فقدان نیروهای متخصص در امور شهری در شوراهای اسلامی از جمله دیگر مواردی است که عملاً مسیر تضعیف شوراها را هموار کرده است. اعضای شوراها از جمله شورای شهر تهران خود حکایت از میزان تخصصی بودن اعضای شوراهای اسلامی در حوزه مدیریت شهری است. برخی از اعضای شوراها حتی یک روز سابقه فعالیت در زمینه مدیریت شهری نداشته‌اند. بنابراین، چگونه می‌توان انتظار داشت که مدیران شهری با تجربه و تخصص وسیع و طولانی، سررشته امور شهری را به دست کسانی بسپارند که اساساً سابقه‌ای در زمینه مدیریت شهری ندارند.

(۵) سیاسی شدن شوراهای شهر به خصوص در شهرهای بزرگ از جمله تهران از دیگر مواردی است که شوراهای اسلامی را عملاً به چالش کشیده است. تجربه شورای دوم که منجر به ریاست جمهوری دکتر احمدی نژاد شد، زمینه را برای تبدیل شوراها از فعالیت خدمات شهری و اجتماعی به سمت فعالیت‌های سیاسی فراهم آورد. به همین دلیل، در انتخابات دور سوم شوراها بسیاری از چهره‌های سیاسی و اجرایی که عضویت در شوراها را درخور شأن و موقعیت خود

نمی‌دانستند، با تمام نیرو و قوا وارد صحنه انتخابات شوراهای شدند تا از آبخور این نهاد مدنی بهره برداری حزبی و سیاسی کنند.

به نظر می‌رسد تنها موارد فوق کافی است که شوراهای را از عاملیت و کارآیی انداخته و ناقوس پایان عمر آن را به صدا درآورد. اما، این نکته را نیز باید در نظر داشت که عوامل فوق تنها دلایل ناکارآمدی شوراهای هستند. علت‌های دیگری نیز وجود دارد که اساساً شوراهای را به لحاظ هویت و هدف با پرسش‌های جدی مواجه کرده‌اند. برخی از این علت‌ها به این شرح هستند:

۱. شوراهای اسلامی اقتباسی ناقص از شوراهای شهر در کشورهای غربی از جمله کشورهای اروپایی هستند که با افزودن پسوند اسلامی در مسیر بومی شدن قرار گرفتند. اما، این نکته مورد توجه قرار نگرفته است که شوراهای شهر در کشورهای غربی براساس نیازهای جامعه شکل گرفته‌اند. در حالی که در ایران، هیچ‌گونه نیاز روشنی به وجود شوراهای نبوده است؛ زیرا، ابتدا نهاد شوراهای شکل گرفت و سپس سعی شد که نیازهای لازم به وجود آید! نکته دیگر اینکه، شوراهای در بستر تحولات سیاسی و نیز در قالب نظام سیاسی در کشورهای غربی شکل گرفت. در حالی که، این امر در ایران اتفاق نیفتاده است.

۲. این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که علاوه بر اهمیت شوراهای در تداوم انقلاب و حضور مردم در صحنه مدیریت کشور، با توجه به شرایط سیاسی و اجتماعی ماه‌های اول انقلاب، به نظر می‌رسد لازم بود جهت مقابله با احزاب معاند و نیز آرام کردن گروه‌های اسلامی ماجراجو که با طرح مساله شوراهای و بهره برداری سیاسی از دیدگاه‌های برخی از

چهره‌های انقلابی، باسابقه، مردمی و ارزشمند در زمینه شوراها از جمله مرحوم آیت الله طالقانی، در صدد ایجاد بحران در کشور و تضعیف نیروهای انقلابی و ایجاد آشفتگی در کشور بودند، لازم بود که موضوع شوراها در قانون اساسی مطرح شود.

۳. نکته مهم دیگر، ساختار سیاسی کشور است که با دولت متمرکز و متکی بر درآمد نفتی، اساساً قدرت و نیروی موازی را کنار خود تحمل نمی‌کند؛ زیرا، شوراها در کشورهای غربی با هدف کاهش تمرکز قدرت در دست دولت و توزیع متناسب و عادلانه قدرت در جامعه و مشارکت دادن مردم در مدیریت شهری از طریق انتخاب شوراها شکل گرفته‌اند. در حالی که، در ایران با توجه به ساختار سیاسی و دسترسی دولت به منابع اقتصادی به‌عنوان تنها نیروی محق در بهره‌برداری از منابع طبیعی از جمله نفت و نیز سایر منابع از جمله نیروهای انسانی، امکان توزیع قدرت وجود ندارد.

۴. نکته مهم دیگر اینکه، در ساختار مدیریت شهری در ایران جایگاه شوراها مشخص نشده و معلوم نیست شهردار به چه کسی باید پاسخ‌گو باشد، به نمایندگان دولت (وزارت کشور و فرمانداری) و یا به شورای اسلامی. از یک‌سو حکم رسمی شهردار توسط نماینده دولت صادر می‌شود و شهردار موظف به پاسخ‌گویی به نماینده رسمی دولت است و از دیگر سو، شوراها علاوه بر انتخاب شهردار، در قالب نهاد نظارتی دائماً فعالیت‌ها و اقدامات شهرداری را کنترل و نظارت می‌کنند. در واقع، این تعارض موجب بحران در ساختار مدیریت شهری و کاهش کارآمدی آن می‌شود. در کشورهایی که از شورای شهر برای مدیریت شهری بهره‌مند

می‌شوند، شهردار از میان اعضای شورا انتخاب می‌شود و فقط در برابر شورا پاسخ‌گو است نه نهاد یا قدرت دیگر.

۵. این نکته را نیز باید افزود که یکی از اهداف توجه قانون اساسی به شوراهای اسلامی واگذاری امور مردم به خودشان است. نخست باید اظهار داشت که این امر بدون ارائه آموزش لازم به مردم و آماده ساختن آنان در مدیریت شهری امکان‌پذیر نیست. به عبارت دیگر، تا ساز و کارهای واگذاری امور به مردم فراهم نشود، وارد کردن آنان در صحنه‌های مدیریت شهری نقض غرض و مخالف با هدف شوراها و روح قانون اساسی است. نکته دوم اینکه، با وجود مدیران متخصص در حوزه مدیریت شهری که امری تخصصی است، نیازی به مشارکت مستقیم مردم در امر مدیریت نیست. مهم‌ترین کاری که مردم می‌توانند انجام دهند، حمایت و نیز راهنمایی مدیران شهری و همکاری با آنان در خدمات و مدیریت شهری است و نکته سوم اینکه حضور مردم در صحنه و نیز مشارکت در مدیریت و خدمات شهری الزاماً با تشکیل شوراهای اسلامی با روش تصویبی و یا نظارتی تحقق نمی‌یابد. می‌توان شوراهای اسلامی را در مسیر «مشورتی» قرار داد تا تصویبی و حتی نظارتی؛ زیرا، ساز و کارهای نظارتی را قانون از طریق تشکیل سازمان‌ها و نهادهای مربوطه از جمله «سازمان بازرسی کل کشور» و نیز نهادهای مستقر در سازمان‌های شهری از جمله شهرداری‌ها پیش‌بینی و انجام می‌دهد.

۶. ذکر این نکته نیز ضروری است که پس از بحث و گفتگوهای بسیار در زمینه شوراهای اسلامی و ضرورت حضور آنها در صحنه و نیز تبدیل شدن آنها به احزاب سیاسی و نظایر آن، حوزه فعالیت این شوراها از مجموعه امور اجتماعی و خدمات اجتماعی از جمله؛ تعلیم و تربیت،

بهداشت و درمان، مسکن، راه و ترابری، حمل و نقل، تغذیه، امور فرهنگی، نیاز جوانان و تنها در حوزه شهرداری‌ها و خدمات شهری فرا نرفته است. بنابراین، بیراهه نگفته‌ایم اگر بگوییم که شوراهای اسلامی عملاً «شوراهای شهرداری‌ها» هستند. اگر در کشورهای غربی شوراهای فعال و موفق هستند، علاوه بر نکاتی که در بالا ذکر شد، به دلیل گستردگی حیطه اختیارات و مسئولیت‌های آنان است. برای مثال؛ در کشور انگلستان امور مربوط به آموزش و پرورش و بسیاری از «خدمات اجتماعی و فرهنگی» در اختیار شوراهای شهر است.

۳- انواع شوراها در ایران

علاوه بر آنچه که ذکر شد، با توجه به بافت اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور چهار نوع شورا در سده اخیر در ایران شکل گرفته است که تنها یک نوع آن سابقه تاریخی و فرهنگی دارد. «شوراهای مشورتی» که می‌توان از آیات قرآن کریم در زمینه شوراهای نیز آن را مطرح کرد، تنها نمونه شوراهای هستند که در منابع فرهنگی کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. سایر انواع شورا نیز با عنایت به تعبیر و تفسیری که متخصصین و کارشناسان مذهبی از آیات، روایات و احادیث مربوط به شورا ارائه کرده‌اند، و نیز نیازهای جامعه در ایران شکل گرفته و با موفقیت‌های چشمگیری نیز همراه بوده‌اند. انواع شوراهای موجود در کشور با توجه به ساختار و کارکرد آنها به شرح زیر است:

۱-۳- شوراهای تصویبی: این شوراهای با اختیار و تصویب قانون و مقررات شکل گرفته و عموماً در سطح کلان و ساختار کلی نظام سیاسی

و جامعه عمل می‌کنند. مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان، شورای نگهبان و شورای مصلحت نظام از جمله شوراهای تصویبی هستند.

۲-۳- شوراهای تخصصی: این شوراها معمولاً در حوزه قوای سه گانه شکل می‌گیرند و با توجه به اینکه به یکی از قوای سه گانه وابسته هستند، عملاً با اتکا به منابع مالی و اداری و حمایت‌های قوای مذکور به کار خود ادامه داده و معمولاً از موفقیت‌هایی نیز برخوردارند. نتایج فعالیت‌ها و خدمات این شوراها به صورت گزارشاتی در اختیار قوه مورد نظر قرار می‌گیرد و به صورت قانون، آیین نامه، بخش‌نامه و موارد دیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد. مثل شورای تخصصی دیوان عدالت اداری، شوراهای تخصصی سازمان نظام پزشکی و نظایر آن.

۳-۳- شوراهای نظارتی: این شوراها نیز با توجه به اتصال به یکی از قوای سه گانه در جهت خواسته‌ها و برنامه‌های آن قوه عمل می‌کنند و از همه گونه حمایت‌های دولت یا هریک از قوای دیگر برخوردار هستند. برای مثال؛ شوراهای مربوط به نظارت قیمت، ساختمان سازی، و غیره را می‌توان از این نوع شوراها دانست.

۴-۳- شوراهای مشورتی: این شوراها نیز به‌عنوان همفکری و هم اندیشی در حل مشکلات و یافتن راه حل‌ها در مسائل جاری و موارد دیگر با قوای سه گانه همکاری می‌کنند. شوراهای مشورتی خانواده، و نیز شوراهای مساجد را می‌توان از نمونه این شوراها برشمرد.

تمام انواع شوراهای فوق با عنایت به موقعیت مصوبشان در قانون و نیز جایگاهشان در ساختار اداری از موقعیت ثابت، پایدار، و مستمر با منابع و پشتوانه مالی مشخص برخوردارند. همچنین نحوه ارتباط این شوراها با مخاطبین خود و نیز با مدیران و سازمان متبوع کاملاً مشخص

است. این شوراها همچنین مطالب و نکات مورد نظر خود را در بولتن‌های خبری و یا به هر روش دیگری که سازمان متبوع صلاح بداند به اطلاع افراد لازم و ذینفع می‌رسانند. همچنین اعضای این شوراها عموماً از افراد متخصص در زمینه‌های خاص و مورد نظر هستند. انتخاب آنان نیز به صورت تخصصی و با عنایت به کارآیی آنها صورت می‌گیرد.

حال این پرسش مطرح می‌شود که: «شوراهای اسلامی شهر و روستا در زمره کدام یک از شوراهای فوق قرار دارند؟» چند درصد از اعضای شوراهای اسلامی با مدیریت شهری آشنایی دارند؟ نمایندگان شوراهای اسلامی چه کاری می‌کنند و چه وظیفه‌ای را در قبال مردم منطقه انجام می‌دهند که نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند برای موکلین خود انجام دهند؟ شوراهای اسلامی تا چه اندازه موفق به برقراری ارتباط با مردم شده‌اند. برای مثال؛ آیا مردم برای مسائل خود و حل مشکلات موجودشان به شهرداری‌ها مراجعه می‌کنند یا به شوراهای شهر؟ و نکته مهم دیگر اینکه، اعضای شوراهای اسلامی تا کنون به چه میزان گزارش کار خود را برای مردم ارائه کرده‌اند؟ برای مثال؛ آیا شهردار تهران در رسانه‌ها برای توضیحات خدمات و برنامه‌های شهرداری حاضر می‌شود یا رئیس شورای شهر تهران؟ آیا روزنامه هم‌شهری و سایر رسانه‌ها دیدگاه‌های شهرداری و شهردار تهران را مطرح می‌کند یا دیدگاه شورای شهر را؟

بد نیست کمی به این موضوع به طور جدی فکر کنیم که: «کارکرد شوراهای اسلامی برای جامعه ایرانی چیست؟» شوراهای اسلامی براساس کدام نیاز اجتماعی به وجود آمده‌اند؟ قرار بود چه نقشی را ایفا کنند؟ بنا بود به کدام نیازها و تقاضاها پاسخ بدهند؟

براساس مطالعه انجام شده در خصوص محتوای آگهی‌های تبلیغاتی کاندیداهای سومین دور شورای اسلامی شهر تهران، از میان چهار رویکرد و هدف انتخاباتی، یعنی: مدیریتی-اجرایی، رشد، رفاهی-خدماتی، قریب ۶۵ درصد از کاندیداها هیچ‌گونه رویکردی را در آگهی‌های تبلیغاتی خود مورد استفاده قرار نداده‌اند؛^۱ یعنی اکثریت کاندیداها بدون هدف روشن و برنامه مشخص در انتخابات دور سوم شوراهای اسلامی شرکت کرده‌اند. این امر عملاً بیانگر بی‌حاصل بودن و ناکارآمدی شوراهای اسلامی است.

۴- نتیجه‌گیری

با توجه به نکاتی که ذکر شد، می‌توان گفت: وجود شوراهای اسلامی به‌عنوان «شوراهای مشورتی» در کنار شهرداران و در حوزه مدیریت شهری نه تنها موجب افزایش کارآمدی این شوراهای می‌شود، بلکه تنش‌های ناشی از تضاد و تعارض‌های قانونی و حقوقی در خصوص شوراهای و مدیریت شهری نیز کاهش می‌یابد. همچنین، سازگاری این نوع شوراهای با نظام سیاسی و مدیریت متمرکز در کشور که خود نوعی مدیریت در سطح جهانی است، موجب بهبود کارها از یک‌سو و بهره‌مندی مردم از دیدگاه‌های مناسب اعضای شوراهای اسلامی از دیگر سو، می‌شود. در چنین شرایطی پاسخ‌گویی به مردم و نهادها و مراجع مافوق در حوزه مدیریت شهری نیز شفاف می‌شود. ذکر این نکته نیز ضروری است که شوراهای اسلامی باید خود را موظف بدانند که گزارش عملکرد و فعالیت‌هایشان را از طریق رسانه‌ها و یا انتشار مجله اختصاصی دائماً در اختیار مردم بگذارند.

حفظ موجودیت شوراها و نیز اجرای بندهای قانون اساسی در این خصوص در گرو عملکرد و کارآمدی شوراهای اسلامی است. به همین دلیل، لازم است شوراهای اسلامی به ویژه شوراهای شهر و خاصه شورای اسلامی شهر تهران از انزوای موجود خارج و نقش فعالی را در صحنه مدیریت شهری و اجتماعی ایفا کنند. برای این کار لازم است که شوراهای اسلامی حیطه کار خود را مشخص کنند. برای مثال؛ در چند ماه اخیر اخبار فروریختن ساختمان‌های بسیاری در شهر تهران به دلیل عدم رعایت استانداردهای ساختمان‌سازی و یا بی‌توجهی سازندگان بناهای جدید از رسانه‌ها به اطلاع مردم رسیده است. اما، تاکنون هیچ گزارش و خبری از فعالیت شوراهای اسلامی در این خصوص به مردم تهران نرسیده است. از دیگر سو، معلوم نیست نقش شورای اسلامی شهر تهران در قبال مسائل فرهنگی و اجتماعی مردم شهر تهران چیست؟ وضعیت نابسامان ترافیک تهران، افزایش غیرقابل تصور کرایه‌های تاکسی، سواری‌ها و نظایر آنها، افزایش اجاره خانه‌ها، وضعیت غیربهداشتی در بسیاری از معابر و گذرگاه‌ها، ناامنی در برخی نقاط شهر، فقدان آموزش شهری به مردم و بسیاری از موارد دیگر که در شهر تهران مشاهده می‌شود، اگر برعهده شورای اسلامی شهر تهران نیست، پس برعهده کدام فرد و گروهی است؟ شایسته است شورای اسلامی شهر تهران برنامه‌های خود را در زمینه‌های مختلف به اطلاع مردم برساند و انتظار نداشته باشد که مردم خودشان در جلسات شورا که علنی است حضور یابند.

مطالعات گوناگون و تجربه‌های مختلف، ثابت کرده است برای تحقق و اجرای بندهای مربوط به شوراها در قانون اساسی و نیز محورهای مربوط به شوراها و مشارکت مردم در امور مدیریت و خدمات شهری در برنامه

چهارم توسعه، همچنین افزایش کارآمدی شوراهای و نیز کاهش تعارضات موجود میان شوراهای و شهرداری‌ها، عملکرد و کارآمدی شوراهای اسلامی باید به‌طور جدی توسط خود شوراهای و نیز دستگاه‌های ذیربط به خصوص مجلس شورای اسلامی به‌طور جدی مورد مطالعه قرار گیرد. بدیهی است ناکارآمدی شوراهای به تدریج طرح «شوراهای مشورتی» با اصلاحاتی در قانون شوراهای را مطرح خواهد کرد. به این ترتیب این نکته مطرح خواهد شده که با «مشورتی شدن» شوراهای اسلامی، هم قانون اساسی اجرا می‌شود و هم مردم و نیز حوزه شهری از آن منتفع می‌گردند. مهم‌تر اینکه، دولت در ابهام توزیع قدرت و تفویض اختیارات به مردم و نیز کاهش تمرکزگرایی و تنزل اقتدار، قرار نمی‌گیرد. افزون بر این، شوراهای تبدیل به احزاب سیاسی و یا محل منازعه سیاسی برخی چهره‌های مانده از کار سیاست و کیاست قرار نمی‌گیرند.

پی‌نوشت

۱. صدیق، رحمت‌الله و دیگران، تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومی دوره شورای اسلامی شهر تهران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۶، ۱۳۸۶.

