



واکاوی ماهیت و جایگاه شوراهای اسلامی در ایران

سید حسین صادقی^۱، استادیار، عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه زابل
امیر کندی مربی، عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه زابل

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۳/۱۰

چکیده

در دنیای کنونی نقش و دخالت مردم در اداره امور اجرایی، در داخل کشورها روزبه‌روز پررنگ‌تر می‌گردد. تجربیات عصر جهانی شدن نشان می‌دهد عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، جامعه را متضرر می‌نماید، به همین دلیل، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق یافته‌اند. از جمله راه‌های تحقق این مشارکت، ایجاد و بسط فعالیت‌های سازمان‌های محلی و به‌ویژه شوراهای می‌باشد. عواملی نظیر تجربیات عصر جهانی شدن، پیچیدگی‌های روزافزون جامعه، کاهش هزینه‌های مردم و دولت، منطقه‌ای شدن امور و تسریع آن‌ها سبب شده تا شوراهای اسلامی نقش مؤثری را در جامعه امروز ایران ایفا کنند. این نوشتار با تأکید بر قانون اساسی به دنبال پاسخ به این پرسش است که نقش مردم در اداره امور اجرایی کشور در قالب شوراهای چه تأثیری بر تعمیق مدنیت و رشد دموکراسی دارد. روش انجام این پژوهش کتابخانه‌ای و بر پایه تحلیل منابع موجود و پیشینه‌ها با تکنیک توصیفی است. طبق قانون اساسی، شوراهای اسلامی با ایفای کارکردهای مختلف، نقش مردم در مدیریت و اجرای امور را عینیت می‌بخشند که البته، با چالش‌های فراوان درون شورایی و برون‌شورایی مواجه می‌باشند. یافته‌ها نشان می‌دهد که توجه قانون‌گذار به شوراهای موجب شده این نهاد به لحاظ کارکرد، اهمیت به سزایی در جهت تقویت دموکراسی داشته باشد و همچنین ظرفیت‌های بالقوه‌ای دارد که در صورت تحقق می‌تواند به پیشرفت محلی و منطقه‌ای و نهایتاً توسعه ملی منجر شود. این نوشتار درصدد است تا ابعاد نظری، ویژگی‌ها، شئون قانونی و کارکردهای این نهاد و درنهایت، چالش‌ها و آسیب‌های آن را موردبررسی قرار دهد.

واژگان کلیدی: جهانی‌شدن، مردم‌سالاری، شورا، شوراهای اسلامی، قانون اساسی.

^۱ h.sadeghi1361@yahoo.com



مقدمه

از زمان پیدایش نخستین اجتماعات سیاسی و آغازین گفتگوها پیرامون سیاست، یکی از بنیادی‌ترین موضوعات نقش و جایگاه مردم در شکل‌دهی به نظام سیاسی، وضع قوانین حاکم بر آن و اداره جامعه بوده است (قربانی، ۱۳۹۰: ۱۰۴). در حال حاضر نیز توجه به ایجاد و توسعه سازمان‌های محلی مردمی یکی از مشخصات قرن کنونی می‌باشد. قرنی که با جهانی‌شدن مأنوس گشته و متأثر از این پدیده، روندی دگرگون را به خود می‌بیند. از جمله مشخصات جهانی‌شدن حرکت به سمت گسترش مردم‌سالاری (دموکراسی) و تقویت نهادها و سازمان‌های فراملی و فرو ملی می‌باشد. جهانی‌شدن با محلی‌شدن همگرایی شدیدی پیدا کرده است. این تغییر در پی تحول جایگاه، نقش، مأموریت و حوزه اختیارات دولت و مدیریت‌های محلی منجر به خلق افق‌های جدید در اداره امور ملی و محلی گردیده است.

از دیگر سو، با تحقق مشروطه در ایران، نخستین بنیان‌های مردم‌سالاری پدید آمد که انجمن‌های محلی (یا همان شوراها) را نیز دربر می‌گرفت. این روند با شدت و ضعف تا زمان وقوع انقلاب سال ۱۳۵۷ تداوم داشت. با پیروزی انقلاب اسلامی و پیدایش نظام نوین، امیدها برای تحقق عملی انجمن‌های محلی زنده شد. در نظام نوین، بی‌تردید تفویض امور اجتماعی و خدماتی جامعه به مردم از سوی نهاد حکومت و دولت، یکی از مظاهر ارزشمند مردم‌سالاری است. این تفویض در ابتدا با برگزاری انتخابات و تشکیل نهادهای قدرت شکل گرفته و سپس برگزیدگان ملت با تدوین قوانین مختلف، اجرای آن‌ها را به مسئولان قوای اجرائی می‌سپارند و بدین ترتیب، حاکمیت مردم بر مردم محقق می‌شود. بنابراین، نقش مردم در اداره امور کشور، با تعیین رئیس‌جمهوری و قوه مقننه پایان نمی‌گیرد و از آنجا که هویت مردم‌سالارانه حاکمیت اقتضاء می‌کند که دامنه حضور مردم در تصمیم‌سازی‌های مربوط به اداره امور گسترش داشته باشد موضوعات مربوط به اداره و مدیریت منطقه‌ای و محلی نیز باید به مردم سپرده شود تا آن‌ها در این حوزه نیز حضور مؤثر و فعال داشته باشند و بر این اساس نظام جمهوری اسلامی پس از استقرار در ایران، تشکیل شوراها را در قانون اساسی پیش‌بینی و تصویب نموده بود که به‌واقع یکی از ارکان هویتی برای مردم‌سالاری در کشور شناخته می‌شود. با توجه به اهمیت روزافزون شوراها در روند تصمیم‌گیری و ساماندهی به امور عمومی لازم است تا پس از بررسی ابعاد نظری، به تاریخچه پیدایش، خصایص و نیز شئون قانونی شوراها و کارکردهای آن‌ها پرداخته شود و در نهایت، آسیب‌های مرتبط با این نهاد را مورد مذاقه قرار گیرد.

۲- مردم‌سالاری (دموکراسی)

۲-۱- واکاوی ماهیت

دموکراسی یا مردم‌سالاری دارای تعاریف و معانی متنوعی می‌باشد و همچون سایر مفاهیم علوم انسانی دستخوش تحولات مفهومی گردیده است. برنارد کریک در کتاب دفاع از سیاست اظهار می‌دارد که این مفهوم شاید نادقیق‌ترین واژه در دنیای امور عمومی باشد (کریک، ۱۳۷۸: ۶۲). لفظ دموکراسی در اصل در دولت‌شهرهای یونان باستان پدید آمد و مراد از آن حکومت «دموس» یا «عامه مردم» است، یعنی حق همگانی برای شرکت در تصمیم‌گیری در مورد



امور همگانی (آشوری، ۱۳۸۳: ۱۵۶) و اصطلاحی مشتق از واژه یونانی^۱ است که در آن، پیشوند "دموس" به معنای اداره امور داخلی کشور (در برابر پولیس^۲ به معنای اداره امور خارجی کشور) به کار می‌رود (بابایی، ۱۳۷۸، جلد ۱: ۲۹۵). ارسطو به‌عنوان یکی از اندیشمندان برجسته یونان باستان در اثر مشهور خود با نام سیاست، دموکراسی را «نظامی می‌داند که اجازه شرکت را به همگان می‌دهد». (ارسطو، ۱۳۴۹: ۶). همچنین وی در کتاب اخلاق نیکوماخوس چنین می‌آورد: «دموکراسی حکومت اکثریت است که در آن، همه مردم باهم برابرند (ارسطو، ۱۳۷۸، ۳۱۷). البته، دموکراسی در نزد وی، گذشته از حکومت اکثریت به معنای حکومت تهیدستان نیز می‌باشد (عنایت، ۱۳۸۴: ۱۰۱).

در عصر جدید، واژه دموکراسی نخستین بار در اساسنامه مستعمره آمریکایی رایلند در سال ۱۶۴۱ به کار رفت و پس‌از آن در بریتانیا استعمال شد. در اواخر قرن ۱۸ و اوایل قرن ۱۹ در اروپا و آمریکا، دموکرات‌های سرسختی در صحنه سیاست ظاهر شدند... در قرن بیستم نیز اندیشه‌های مرتبط با نظام دموکراتیک از مهم‌ترین اشتغالات نظری و عملی در زمینه حیات اجتماعی بوده است (قادری، ۱۳۸۹: ۴۳-۴۲). کارل کوهن به‌عنوان یکی از افرادی که در دوره معاصر به بحث دموکراسی پرداخته است آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «دموکراسی حکومتی جمعی است که در آن (از بسیاری جهات) اعضای جامعه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در اخذ تصمیماتی که به همه آن‌ها مربوط می‌شود شرکت دارند یا می‌توانند شرکت داشته باشند» (کوهن، ۱۳۷۳: ۲۱). در یک جمع‌بندی نهایی می‌توان دموکراسی را شیوه‌ای از حکومت دانست که در آن منشأ قدرت ملت است و بر اساس اصول «حق انتخاب و نظارت و حاکمیت قانون» بنا می‌شود.

۲-۲- ابعاد

ابعاد مختلف دموکراسی را می‌توان در سه دسته اصل سیاسی، شیوه حکومتی و سبک زندگی جای داد که اختلاط آن‌ها منجر به بروز ابهاماتی می‌شود:

- ۱- به‌مثابه یک اصل سیاسی: یک بعد دموکراسی، نوعی هدف و «ارزش» تلقی می‌شود. در این بعد، دموکراسی بر مبنای اصول و ارزش‌های خاص استوار است که مهم‌ترین شاخص‌های آن عبارت‌اند از: نسبی‌گرایی و مشروعیت مردمی. ۲- به‌مثابه شکل دولت: دسته دیگر، رویکردی است که دموکراسی را تنها مشابه یک «روش» برای توزیع قدرت سیاسی و ابزار و سازوکاری صوری برای تصمیم‌گیری می‌داند (صلاحی، ۱۳۸۳: ۴۶-۴۴). دموکراسی یکی از گونه‌های ممکن حکومت است که در آن برخلاف حکومت‌های پادشاهی و اشرافی که حکومت در دست یک یا چند کس است، حکومت از آن همگان است یا به بیان دقیق‌تر، اکثریت یا حکومت به‌وسیله مردم (هلد، ۱۳۷۸: ۱۴). ۳- به‌مثابه سبک زندگی: برخی از اندیشمندان همچون جان دیوی معتقدند دموکراسی علاوه بر ابعاد سیاسی و شیوه حکومتی، شیوه‌ای از زندگانی نیز به شمار می‌رود. به باور وی، دموکراسی گونه‌ای از روش زندگانی فردی و اجتماعی

^۱ - Demokratia

^۲ - Polis



است و بنیاد آن ایمان به توانایی طبیعت آدمی، ایمان به هوش و به نیرویی است که از همکاری و تجربه همگانی برمی‌خیزد (بشیریه، ۱۳۸۲: ۱۷۲، همچنین بنگرید به: Dewey, ۱۹۱۶, ۳۲).

۲-۳- جهانی‌شدن و دگردیسی در مردم‌سالاری

با پیدایش نظام وسفالیایی و مفهوم مدرن دولت، دموکراسی و ملی‌گرایی پیوندی عمیق با یکدیگر یافتند. آنتونی مک‌گرو در کتاب دگردیسی دموکراسی، نظم جهانی وسفالیایی را اساس پیدایش حکومت‌های دموکراتیک معرفی می‌کند (انصاری، ۱۳۸۲: ۸۵). دموکراسی‌های این نظم عمدتاً دموکراسی از نوع لیبرالی بودند که بر پایه ظهور دولت-ملت و ملی‌گرایی بنیان نهاده شدند که در چارچوب سرزمینی خاصی معنا پیدا می‌کردند. اما در حال حاضر، با ظهور جهانی‌شدن و تغییرات گسترده‌ای که در جهان رخ داده است بنیان‌های نظم پیشین به چالش کشیده شده است. اندیشمندانی همچون آنتونی گیدنز، دیوید هلد، کارل کوهن، هانتینگتون، هابرماس، پوپر، روزنکراس، فوکویاما، آلوین تافلر و دیگران به رابطه دولت و دموکراسی در عصر جهانی‌شدن توجه نموده‌اند. تمامی این افراد بر ظهور تحولی بنیادین و پیدایش دولت کوچک تأکید دارند که این تحول، به‌نوبه خود بر فرایندها و کارکردهای دموکراسی تأثیر می‌گذارد.

به‌عنوان نمونه، آلوین تافلر در اثر مشهور خود با نام موج سوم به پیش‌بینی اصول سه‌گانه سیاست فردا پرداخته است که عبارت‌اند از قدرت‌یابی اقلیت‌ها، دموکراسی نیمه مستقیم، و از میان رفتن تمرکز شدید مراکز تصمیم‌گیری و واگذاری آن به مردم. آنچه در این نظریه قابل توجه است وجود رابطه معکوس بین محدود شدن حوزه اختیارات دولت و تجلی حضور و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری سیاسی در قالب دموکراسی می‌باشد. (تافلر، ۱۳۷۰: ۵۹۷-۵۹۶). با توجه به این دیدگاه، روندی در جهان در حال شکل‌گیری است که ارزش‌هایی را در سطح جهان پراکنده نموده و این روند، مفهوم دموکراسی را از سطح سرزمینی آن خارج کرده است (توحیدفام، ۱۳۸۱: ۱۷۱). این تحولات خود منجر به صورت‌بندی در حوزه‌های دموکراتیک جدید شده است. همچنین ظهور و بروز اشکال جدید فرایندهای دموکراتیک در مجموعه‌های متفاوت و غیردولتی در بسترهای محلی، منطقه‌ای و جهانی نشان‌گر گسست و جدایی بخش‌هایی از دموکراسی به سمت و به نفع حوزه‌هایی جدید است که خود واکاوی و تعریف شاخص‌های متمایزی را می‌طلبد (کریمی و رحمتی، ۱۳۹۱: ۱۵۲). تجربیات عصر جهانی‌شدن حکایت از آن دارد که عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی جامعه را متضرر می‌نماید، از این‌رو، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق پیدا کرده‌اند. این تغییر منجر به خلق افق‌های جدید در اداره امور ملی و محلی گردیده است. از جمله راه‌هایی که می‌توان از آن برای جلب این‌گونه مشارکت استفاده جست ایجاد و توسعه فعالیت‌های سازمان‌های محلی می‌باشد. به بیانی دیگر، جهانی‌شدن روندی را به وجود آورده است که دولت‌های ملی گریزی جز ایجاد تغییرات در سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی ندارند. این مهم نیازمند توجه و ایجاد تغییراتی در سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطوح خرد و کلان می‌باشد. به همین منظور، توجه به بحث شوراها در ایران می‌تواند به بهبود امور در سطح تصمیم‌گیری و اجرای یاری رساند و منجر به کارآمدی و اثربخشی دولت گردد. در ادامه بیشتر به این موضوع خواهیم پرداخت.



۳- مردم‌سالاری و شورا

در طول تاریخ، حکومت‌های دموکراسی (و تا حدی دولت‌های آریستوکرات) به‌نوعی به مسئله شورا و مشورت عنایت داشته‌اند. امروزه گرچه به سبب توسعه کشورها و طرح لزوم مشروعیت مردمی دولت‌ها انتخاب حاکم مبتنی بر رأی‌گیری است؛ و مفهوم مشورت (در معنای استخراج رأی صواب بر اثر قضاوت آراء) کم‌تر نمود عینی دارد با این وجود، امکان ارتباط دهی بین دو مفهوم مردم‌سالاری و شورا وجود دارد. با این همه در میان متفکران مسلمان پیرامون ارتباط مفاهیم دینی و سیاسی در دنیای جدید اختلاف نظر دیده می‌شود. به‌طور کلی پیرامون ارتباط مفاهیم دینی و سیاسی دو رویکرد عمده وجود دارد:

رویکرد نخست با عنایت به مباحث کلامی اسلامی اصولاً دین را در همه عرصه‌ها متکامل و بی‌نیاز از دستاوردهای جدید علوم تجربی در نظر می‌گیرند، از این رو، مفاهیم دینی را اصولاً غیرقابل قیاس با مفاهیم تجربی و حتی متعالی و بعضاً متفاوت و متخلف با آن می‌دانند و هرگونه تطبیق بین آن دو را ناروا می‌دانند. خلیل عبدالکریم، تقی‌الدین نبهانی، داریوش شایگان از طرفداران این رویکرد به شمار می‌روند (بنگرید به: عبدالکریم خلیل؛ بی تا: ۱۴۱). داریوش شایگان نیز تا حدودی به نحوه ارتباط مفاهیم دینی و جدید، و کیفیت تلفیق بین آن دو توجه کرده، و همراه کردن این مفاهیم را با ابزارهای فعلی ناممکن می‌داند (شایگان، بی تا: ۳۹). همچنین تقی‌الدین نبهانی در نظام الحکم فی الاسلام نیز این رویکرد را مطرح می‌نماید (بنگرید به: نبهان، ۱۹۵۳: ۹). رویکرد دوم به‌نوعی زمینه ارتباط و انطباق و نیز کاربرد تجربه بشری را در بهبود زندگی امکان‌پذیر می‌داند و آموزه‌های بشری را با کلیات متخذ از وحی در هم آمیخته و نظریه‌های جدید را استخراج می‌کند (قاضی‌زاده، ۱۳۸۴: ۶). طرفداران این رویکرد همچون فهمی هویدی شورا و دموکراسی را به‌نوعی به هم نزدیک دیده‌اند (بنگرید به: الهویدی، ۱۹۹۳: ۵). استاد مطهری نیز در اظهار نظرهای نسبتاً محدود، وجه اجتماع دین و دموکراسی را محتوایی بودن تعالیم دینی، و شکلی بودن دموکراسی دانسته است (بنگرید به: مطهری، ۱۳۶۱: ۶۳). به‌هر حال روی، امکان جمع بین دو مفهوم مردم‌سالاری (به معنای توجه به رأی اکثریت) با شورا (به معنای گروه نخبگان) وجود دارد. شورای اسلامی گرچه متضمن بحث و گفتگو نیز هست، و در دموکراسی و انتخاب حاکم بر اساس اکثریت آراء، تنها شرکت در انتخابات و اعلام رأی ملاک است، ولی جلوه عالی تحقق مشورت (استخراج رأی صواب از بین آراء و گزینه‌ها) به نحوی در مقدمات انتخابات جاری است؛ چراکه غالباً کاندیداهای مطرح در تصدی ریاست و حکومت شناخته شده‌اند و در طول دوران تبلیغات نیز با طرح آراء و احیاناً تضارب آراء زمینه‌آشنایی کامل و طرح آرا محقق می‌شود. در مجالس مشورتی محدود نیز در نهایت آنچه تعیین‌کننده نهایی است چیزی جز توجه به آراء و فهم اکثریت آن نیست (قاضی‌زاده، ۱۳۸۴: ۹).

۴- شوراها؛ از رؤیا تا واقعیت (پیدایش شوراها در ایران)

شوراها در معنای عام آن، محصول جوامع امروزی نیستند و قدمت فراوانی دارند. نگاهی به پیشینه شوراها نشان می‌دهد که ضرورت وجود این نهادهای مدنی از زمانی که بشر به‌صورت جمعی زندگی می‌کرده احساس شده و به همین دلیل بر بنا نهادن آن‌ها تأکید داشته است. به‌رغم این پیشینه طولانی، آنچه در این پژوهش بیشتر مورد توجه



قرار گرفته است تاریخچه پیدایش شوراهای محلی در ایران معاصر می‌باشد. در این زمینه، انقلاب مشروطه به مثابه نقطه عطفی به شمار می‌رود، زیرا تا قبل از آن اثری از شوراهای محلی دیده نمی‌شد. تاریخ شوراهای این انقلاب تا به امروز دستخوش تحولاتی بوده است که می‌توان آن را به پنج دوره تقسیم نمود. در ادامه به اختصار به این پنج برهه خواهیم پرداخت.

۱- ظهور مشروطیت *آرمان‌خواه* (۱۲۸۴ تا ۱۳۰۴): تشکیل شوراهای محلی در ایران به شکل امروزی‌تر در ایران به زمان پس از مشروطه بازمی‌گردد و می‌توان از آن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نتایج نهضت مشروطه نام برد. در دوران این انقلاب ایرانیان با نظام‌های قانونی و دموکراتیک در اروپا و با اندیشه‌های بنیادین این جوامع آشنا شدند (شیرازی، ۱۳۷۶: ۷۶۸). عواملی نظیر ضعف فرهنگ تعامل و گفتگوی صحیح، حضور قدرت‌های خارجی و دخالت‌های آنان در امور داخلی، درگیری‌های داخلی مشروطه‌خواهان و ضعف حکومت داخلی موجب فرجام ناخوش آزمایش اول دموکراسی در ایران و در نتیجه شکست اولین تجربه نظام اداره شورایی کشوری گردید و تشکیل انجمن بلدیة به تهران و احیاناً معدود شهرهای بزرگ کشور محدود گردید.

۲- روی کار آمدن حکومت *تمرکزگرای پهلوی* (۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰): رضاخان در پی کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ برای تصاحب قدرت گام‌های پرشتابی برداشت. او در سال ۱۳۰۴ در پی تصویب مجلس مؤسسان مبنی بر تغییر سلطنت از خاندان قاجار به پهلوی، شاه ایران شد. در دوره او اقدامات نوسازی فراوانی صورت گرفت و چهره ایران تا اندازه زیادی تغییر کرد. اما در زمینه مسائل شهری، عمده توجه دولت رضاشاه به تغییر ظاهر شهرها به‌ویژه تهران بود. قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ لغو گردید و برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی شهرداری‌ها، (قانون بلدیة دیگری در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. این قانون انتخاب شهردار و سایر اعضای شهرداری را در اختیار وزارت داخله قرارداد). قانون جدید ۸ ماده و ۳ تبصره داشت و گرچه توانست مشکلاتی از جمله تأمین اعتبارات مالی ضروری برای اداره امور شهرداری را تا اندازه‌ای حل کند (موارد ۱ و ۲) اما با تضعیف نقش انجمن بلدیة، در عمل آرمان‌های قانون بلدیة مصوب دوران مشروطیت را در زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور کمرنگ ساخت. با آنکه از نظر ایجاد بسترهای مناسب برای شهروندان در اداره امور شهرها در این دوره اقدامی صورت نگرفت و با ایجاد حکومت سانسور و خفقان آزادی‌خواهی و عدالت‌طلبی سرکوب شد اما جمعاً ۱۳۶ شهرداری در ایران تأسیس گردید.

۳- *احیای مردم‌سالاری و آزادی‌خواهی* (۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲): با کنار رفتن رضاشاه از اریکه قدرت، ناسیونالیسم دولتی و تجدیدخواهی آمرانه وی که تنها موفق به سرکوب ظاهری گرایش‌های مرکزگرایز و هرج‌ومرج خیز شده بود نیز مضمحل گشت. در چنین اوضاع و احوالی طبیعی بود که جنبش‌های خودمختاری طلبانه هم‌رنگ هرج‌ومرج به خود می‌گیرند و وسیله سیطره‌طلبی قدرت‌های داخلی و خارجی بشوند. بعد از شهریور ۱۳۲۰ بار دیگر موقتاً فضای باز سیاسی بر جامعه حاکم شد، مسئله خودگردانی شهرها و شهرستان‌ها و شرکت دادن مردم در اداره امور خود مورد توجه واقع شد و به همین دلیل از طرف دولت لویحی تهیه و تقدیم مجلس شد و تلاش گردید نظام عدم تمرکز و زندگی شورایی جامه عمل به خود بگیرد. حتی در سال‌های پس از پایان جنگ تحت تأثیر شرایط رقابت انگیز قدرت‌های جهان و بی‌ثباتی سیاسی داخلی و فعالیت‌های نهادهای مشارکت، دستورالعمل‌های اجرایی مهمی توسط



نخست‌وزیرانی چون ابراهیم حکیمی، احمد قوام و حاجی علی رزم‌آرا صادر شد ولی هیچ‌گاه و در هیچ زمانی انجمن‌های ایالتی و ولایتی به‌طور واقعی تشکیل نشد (طیرانی، ۱۳۷۶، ج ۱: ۵۱۴). در ادامه مصدق هم نه‌تنها از اجرای قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی دفاع می‌کرد بلکه با استقرار یک نظام فدرالی در ایران نیز موافق بود. ولی او انجام این کار را منوط به توافق مردم در یک فراندوم عمومی و تغییر قانون اساسی می‌دانست (سفری، ۱۳۸۰، ج ۱: ۳۵۳). آنچه دولت مصدق در زمینه انجمن‌های ایالتی و ولایتی، با استفاده از اختیارات قانون‌گذاری مأخوذ از مجلس انجام داد، به دلیل سقوط این دولت به فرجام نرسید (لمبتون، ۱۳۳۹: ۷۱۵-۷۱۲).

۴- تثبیت خودکامگی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷): پس از سقوط دولت مصدق، فضل‌الله زاهدی با ایجاد فضای امنیتی توانست موقتاً آرامش را در جامعه برقرار کند و تا اواخر دهه ۱۳۳۰ ادامه یافت. در این سال‌ها، قوانینی از جمله، قانون شهرداری‌ها، قانون واگذاری امور بهداشتی به مردم و قانون تشکیل شوراهای کشاورزی برای شرکت دادن مردم در اداره امور کشور، به تصویب مجلس هجدهم و نوزدهم شورای ملی رسید اما مسئله انجمن‌های ایالتی و ولایتی بار دیگر و به‌طور جدی در کابینه اسدالله علم مطرح شد. وی برای نشان دادن پایبندی خود به قانون اساسی و مشارکت مردم در سرنوشتشان، اعلامیه‌ای مبنی بر ضرورت برگزاری انتخابات انجمن‌های ایالتی و ولایتی صادر کرد و بدین منظور لایحه جدیدی را برای اجرای اصول ۹۲ تا ۹۴ متمم قانون اساسی در باب انجمن‌های ایالتی تهیه و تصویب نمود که با مخالفت‌هایی همراه گردید. در کل، این انجمن‌های محلی هیچ‌گاه جایگاه واقعی خود را نیافت و تنها در حد قوانین باقی ماند و در دوره‌های بعدی نیز به این موضوع چندان بها داده نشد. در دوره پهلوی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی به دلیل مداخله و نفوذ مستقیم دولت یا افراد منفعت‌طلب و متنفذ نتایج مطلوبی را به همراه نداشت و اغلب موجب هرج‌ومرج و بی‌نظمی گشت، قانون بلدیة نیز در عمل اجرا نشد، از این‌رو، قوانین اداری مشروطیت پیش از الغای رسمی و قانونی، در عمل به حالت تعطیلی درآمده بود. در واقع، هدف اساسی بنیان‌گذاران مشروطیت از تأکید بر ضرورت تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی شرکت مستقیم مردم در اداره امور محلی خود و جلوگیری از اعمال قدرت مستبدان و حکمرانان محلی بود، اما با مروری بر تاریخ مشروطیت می‌توان دریافت که هیچ‌گاه این هدف محقق نشد (شیرازی، ۱۳۷۶: ۷۷۲-۷۷۰).

انقلاب اسلامی و تحقق عملی شوراهای

پیروزی انقلاب اسلامی نقطه عطف دیگری بر تشکیل شوراهای بود. تشکیل شوراهای به‌عنوان یکی از برنامه‌های اصلی انقلاب اسلامی در دوران مبارزه از سوی امام عنوان گشت و این موضوع به یکی از خواسته‌های مردم در طول دوران مبارزه تبدیل گردید. چنان‌که حضرت امام در مورد ضرورت وجود شوراهای فرمودند: «شوراهای جزء برنامه‌های اسلام است و بنای ما هم بر همین است... دولت نمی‌تواند همه‌جا را خودش تحت نظر بگیرد،... مردم در منطقه‌ای که هستند بهتر و بیشتر به احتیاجات خود واقفند...» (صحیفه امام، ج ۷: ۱۵۱). پس از پیروزی انقلاب، مجلس خبرگان به تدوین قانون اساسی پرداخت و اصول ششم، هفتم، دوازدهم و صدم الی صد و ششم قانون اساسی به‌ضرورت



تشکیل شوراهای اسلامی اختصاص یافت. در همان حال روزهای آغازین انقلاب اسلامی و پیرو یک مصوبه از سوی شورای انقلاب و با تلاش جهاد سازندگی شوراهای اسلامی روستا و شوراهای اسلامی کار تشکیل گردید. اما این شوراها به دلیل بحران‌های روزهای آغازین انقلاب و عدم وجود قانون مناسب متوقف ماند. اولین قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن قانون مذکور در ۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی گردید و آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد. نهایت آنکه در نهم اردیبهشت ۱۳۸۰ مجدداً شوراها پا به عرصه اداره امور محلی گذاشتند و برای اولین بار در تمامی مقاطع مدنظر قانون، منهای شورای محله شکل گرفتند به طوری که پس از گذشت دو سال از تشکیل شوراهای پایه (شهر و روستا) رده‌های فرادست شوراها در بخش، شهرستان و استان و شش ماه پیش از پایان فعالیت دور ۴ ساله اول شوراهای اسلامی کشور، شورای عالی استان‌ها بر اساس قانون سال ۱۳۶۱ تشکیل شدند (کوچکیان فرد، ۱۳۸۷: ۴۷).

شوراها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پیروزی انقلاب اسلامی آغازگر دورانی بود که نوید نهادینه شدن مردم‌سالاری توأمان با مشارکت مردمی را می‌داد. انقلابی که با مردم گره خورده بود اینک در مسیر تثبیت خود بایستی به این مؤلفه توجه می‌نمود. به همین منظور در تدوین قوانین کشور و بالأخص قانون اساسی این مهم مورد تأکید قرار گرفت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فصل هفتم را به بحث شوراها اختصاص داده و اساساً طی اصول مختلف برای این موضوع اهمیت زیادی قائل شده است. یکی از دلایل این امر، بیم و هراس و تجربه تاریخی ملت ایران به‌ویژه ناشی از وقایع مشروطه و نیز خروج از سلطه و حکومت سلطنتی بوده است. لذا مسدود نمودن هرگونه طریق استبداد با شورایی نمودن امور در این مسیر تلاش کرده است. ولی تجربه عملی حکومت طی ده سال نخست و ملاحظه کندی تصمیم‌گیری و عدم توجه به مسئولیت مستقیم و نظایر آن سبب گردید که در این امر تعادلی فراهم آید. از این‌رو، لازم است از این نهاد و یا روش در محدوده اهدافی که قانون ترسیم کرده است استفاده شود والا باقی ماندن در ورطه مشورت و بسط دامنه تصمیم‌گیری و گسترش آن، خود ممکن است سستی و زوال استحکام نظام حکومتی را به دنبال داشته باشد.

۶-۱- جایگاه شوراها

برای تحلیل جایگاه شوراها در ساختار حاکمیت بایستی به تحلیل رویکرد قانون اساسی پرداخت. به همین دلیل اصول موردنظر قانون اساسی در خصوص شوراها و مدیریت‌های محلی را واکاوی می‌کنیم. بیش از ۱۹ مورد به موضوع شوراها به‌طور کلی اشاره دارد. در این اصول که می‌توان آن‌ها را اصول تمرکززدایی، دموکراسی غیرمتمرکز، توجه به مقتضیات محلی، اهمیت مکانی در اداره کشور و نواحی نامید. در زیر تنها به اصول مرتبط با موضوع شوراها پرداخته می‌شود.

در اصل هفتم آمده است که «طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم»، «و شاورهم فی الامر»، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.



طرز تشکیل و حدود اختیارات وظایف شوراها را این قانون معین می‌کند.» بر اساس اصل یک‌صدم «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان، یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، یا استان صورت می‌گیرد، که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله‌مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.» در اصل یک‌صدم و یکم تصریح شده است که «به‌منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراها استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.» مطابق با اصل یک‌صدم و دوم «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.» در اصل یک‌صدم و سوم قانون‌گذار می‌آورد که «استانداران، فرمانداران، و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. (تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد.)» و در نهایت طبق اصل یک‌صدم و ششم «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست و مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آن‌ها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.»

توجه به این اصول نشان می‌دهد که شوراها محلی می‌تواند به تمرکززدایی و منطقه‌گرایی در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، مدیریت و اداره امور در کشور می‌باشند و نظام شورایی محور کلیدی تمایز نظام‌هایی خودکامه با نظام‌های دموکراتیک بوده است.

۶-۲- ویژگی‌های شوراها

با بررسی اصول قانون اساسی می‌توان به ویژگی‌هایی دست‌یافت که در ادامه به اختصار بدان خواهیم پرداخت.

۱- استقلال شخصیت حقوقی: شوراها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. قانون‌گذار برای آنان وظایف و اختیاراتی را پیش‌بینی نموده است و در آن محدوده، دارای حق استیفا می‌باشند و از سایر نهادهای حکومتی دارای استقلال هستند. این مورد در اصل هفتم مورد توجه قرار گرفته است (نجفی و محسنی، ۱۳۷۹: ۴۲۷). قانون شوراها نیز تصریح می‌کند که شوراها شخصیت حقوقی مستقل دارند (ر.ک. قانون شوراها، اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۱۷). از نتایج این امر، استقلال مالی و تأمین مخارج از طریق درآمدهای محلی نظیر عوارض است.

۲- انتخابی بودن: بر اساس اصل یک‌صدم «برای پیشبرد سریع برنامه‌ها ... با نظارت شورایی ... صورت می‌گیرد، که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.» و بر طبق همین اصل، شرایط انتخابات مربوطه را قانون تعیین می‌کند (ر.ک. قانون تشکیلات شوراها، اسلامی کشور).



۳- تابعیت ایرانی: هر شخص حقوقی تحت ضوابط و تابعیت کشور معین پدید می‌آید. بر اساس قانون اساسی، اعضای شوراها دارای تابعیت ایرانی می‌باشند (اصل یک‌صدم).

۴- تبعیت از اصل وحدت ملی: گرچه شوراها دارای استقلال شخصیتی هستند و به‌عنوان نهادهای منتخب مردم به شمار می‌آیند ولی این امر به معنای مواجهه با سایر نهادهای حکومتی و تقابل با آنان و نهایتاً استقلال تام نیست. در واقع، وجود چنین نهادی برای ایجاد مشارکت مردم کشور و بهینه ساختن چرخش امر حکومت است. لذا نباید هیچ‌گاه زمینه‌ساز خودمختاری و یا تجزیه‌طلبی گوشه‌ای از کشور گردد. به همین جهت، قانون‌گذار درون این نهاد، سلسله‌مراتبی قائل گردیده و در اصل یک‌صدم به این موضوع تصریح نموده است (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۴۵).

۵- رعایت موازین اسلام: اصل یک‌صدم قانون اساسی مقرر نموده که شوراها باید اصل نظام جمهوری اسلامی ایران را رعایت نمایند و بدیهی است اسلامی بودن نظام از موازین و اصول اصلی آن است. با این حال، قانون‌گذار به دلیل اهتمام به مبنای مشروعیت نظام در اصل یک‌صد و پنجم بر این موضوع تصریح نموده است.

۶- رسیدگی به تخلفات و انحلال بر اساس ضابطه قانونی: در اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی به این موضوع اشاره گردیده است. همچنین بر اساس قوانین عادی، مرجع تشخیص تخلف و انحراف شوراها و نیز مصالح برای انحلال آن‌ها، شورایی مرکب از نمایندگان قوه قضائیه، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها می‌باشد (ر.ک. قانون شوراها، اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۲۱).

۷- تنوع شوراها: در قانون اساسی سه نوع شورا پیش‌بینی شده است: الف) شوراها، ب) شوراهای اسلامی محلی؛ که برای اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان تشکیل می‌گردد (اصل یک‌صدم) (نجفی و محسنی، ۱۳۷۹: ۴۲۷). ب) شورای عالی استان‌ها؛ این شورا نقش هماهنگی و نظارتی نسبت به شوراهای دیگر را بر عهده دارد و متشکل از نمایندگان شوراهای استان‌هاست (اصل یک‌صد و یکم). ج) شورای صنوف؛ که در واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی، مرکب از نمایندگان کارگران، دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران می‌باشد و در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور این واحدها فعالیت می‌نمایند (اصل یک‌صد و چهارم).

۸- ارتباط با مقامات دولتی: نهاد شوراها روشی برای نظام عدم تمرکز در حکومت و ایجاد زمینه مشارکت مردمی در امور است. بدین گونه که منتخبین مستقیم مردم، پاره‌ای از امور را در دست خواهند گرفت. برای جلوگیری از تقابل شوراها و مأمورین دولت قانون‌گذار ضوابطی را پیش‌بینی نموده تا تقابل به تعامل و همکاری تبدیل گردد. لذا مأمورین دولتی در محدوده اختیارات شوراها، تصمیمات آن‌ها را رعایت خواهند کرد که این مورد در اصل یک‌صد و سوم مورد توجه قرار گرفته است (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۴۵).

فواید (کارکردهای) شوراها

شوراهای اسلامی نهادهایی هستند که ضرورت حضورشان در جوامع مختلف احساس می‌شده و از این‌رو، در کشورهای مختلف به یکی از ارکان ضروری تبدیل شده‌اند. کشور ما نیز از این قاعده مستثنی نبوده و با توجه به تأکید دین اسلام



بر وجود شورا و شرایط خاص کشور، بر لزوم شکل‌گیری آن تأکید شده است. تشکیل شوراهای حرکتی در جهت ایجاد مجالس محلی در مناطق مختلف کشور بوده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی نیز بر از بین بردن ناهماهنگی‌ها، تداخل در وظایف سازمان‌های خدمات رسانی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مناطق مختلف تأکید داشته و از این طریق بر کاهش نارضایتی مردم، جلوگیری از اتلاف دارایی‌ها و سرمایه‌های کشور و رفع مشکلات محلی تصریح می‌کند. علاوه بر عوامل فوق، می‌توان فواید و کارکردهای فراوانی را برای شوراهای برشمرد که در این قسمت به مهم‌ترین آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱- تعمیق مردم‌سالاری: یکی از فلسفه‌های وجودی شوراهای آن است که کار مردم به خود آن‌ها سپرده شود. شوراهای اسلامی، یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی است که اعضای آن مستقیماً از طرف مردم برای نظارت بر امور محلی انتخاب می‌گردند. هدف از تشکیل شوراهای اسلامی، تشویق کردن مردم به مشارکت در اداره امور محلی بوده است. این امر از دو سو حائز اهمیت است، اول اینکه مشارکت مردمی افزایش یافته و مردم با دلسوزی کامل به رفع مشکلات جامعه خود می‌پردازند و از سوی دیگر دولت، با واگذاری بخشی از امور خود می‌تواند با فراغ بال بیشتر به امور بنیادی‌تر بپردازد. اکنون شوراهای به‌عنوان نهادهای تصمیم‌گیرنده و نظارت‌کننده بر امورات محلی نقش به‌سزایی را ایفاء می‌نمایند. تصمیم‌گیری محلی زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت آن ناحیه خواهد شد که مردمان آن بیشترین مشارکت را در تصمیم‌گیری‌ها از خود نشان دهند. از این‌رو، گسترش مشارکت مردمی و تعمیق مردم‌سالاری کمک شایانی به مدیریت محلی و حل‌وفصل مشکلات می‌نماید.

۲- افزایش تعلق و روحیه همکاری بین مردم: یکی از وظایف مهم شوراهای «ایجاد روحیه همکاری مردم با مسئولان کشور» است (قانون شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۱۹)؛ که برای انجام این وظیفه مهم شایسته است افرادی برای حضور در عرصه شوراهای توسط مردم انتخاب شوند که خود دارای روحیه کار جمعی و همدلی و همکاری باشند تا بتوانند مردم را نیز برای تحقق این مهم همراه و همگام خود سازند. وجود شوراهای سبب می‌شود تا منتخبین مردم در حضوری گسترده، مسئولیت بخش عمده‌ای از امور مملکتی را بپذیرند و از این طریق حساسیت جامعه نسبت به تعهدات اجتماعی آحاد مردم بالا رود. با توجه به شرایط خاص کشور ما کار مشارکتی می‌تواند نقش مهمی در بهبود وضعیت زندگی مردم ایفا کند چون با افزایش روحیه تعاون و همکاری امکانات، سرمایه‌ها و استعدادها در یکجا جمع خواهند شد و به دنبال آن، کار و اشتغال و رشد اقتصادی به وجود خواهد آمد. یکی از راه‌های ایجاد روحیه تعاون و همکاری در جامعه وجود شوراهای می‌باشد. شوراهای بستری فراهم می‌سازند تا امکانات، سرمایه‌ها و استعدادها در یکجا جمع گردد و روحیه همکاری در بین مردم افزایش یابد.

۳- منطقه‌ای شدن امور و ارتقای مدیریت محلی: از آنجایی که نمایندگان شوراهای از میان مردم همان منطقه برگزیده می‌شوند، می‌توانند مشکلات هر بخش را به‌صورت منطقه‌ای و محلی و بدون نظارت مستقیم دولت مرکزی رفع نمایند. افزون بر این، شوراهای محلی وظیفه جلوگیری از نابرابری منطقه‌ای و رفع تبعیض را بر عهده‌دارند (مطابق با اصول چهل و هشتم و یکصد و یکم). اقتدار بخشی، توانمندسازی، و نهادینه کردن مدیریت محلی سبب بهبود مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون می‌گردد. در حقیقت، با تشکیل



شوراها، نوعی نظام عدم تمرکز شکل می‌گیرد که از این طریق مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور خود نقش می‌آفرینند. قانون اساسی، عدم تمرکز مزبور و اداره امور محلی را با رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و تابعیت حکومت پذیرفته است (اصل یک‌صدم). سپردن امور محلی به دست مردم محل نباید بستر خودمختاری و تجزیه‌طلبی را فراهم سازد. قانون اساسی نیز برای جلوگیری از چنین گرایش‌هایی در ساختار شوراها و سلسله‌مراتب آن و همچنین در تبیین صلاحیت‌ها و اختیارات آن ترتیبی اندیشیده است که اداره امور محلی با لحاظ منافع ملی و مصالح عمومی و حفظ وحدت ملی و تحکیم حاکمیت ملی جریان پیدا کند (زرنگ، ۱۳۸۷: ۲۴۵-۲۴۴).

۴- کوچکی و چابکی دولت: وقتی امور جامعه از نظارت مستقیم دولت برداشته‌شده و به مردم تفویض گردد به یکی از اهداف هر نظامی که همانا "کوچک‌سازی دولت" است، جامه عمل پوشانده می‌شود. از این طریق مدیریت حوزه‌های مختلف از جمله امور بهداشتی، آبادانی، اقتصادی، اجتماعی، رفاهی، آموزشی و ... به مردم واگذار می‌گردد. شوراها یک‌نهاد سیاسی به شمار نمی‌روند و دارای ماهیت مشارکتی بوم محور در جامعه مدنی هستند، به این معنی که این نهادها به‌منظور مدیریت یک منطقه جغرافیایی معین توسط نمایندگان مستقیم محلی در همان محل‌ها تشکیل شده و با اختیارات مشخص و رعایت قوانین و مقررات، تصمیم‌گیری می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، شوراهای اسلامی از نهادهای حد واسط بین حکومت و مردم هستند که به‌منظور تمرکززدایی وظایف دولتی به بخش‌های مردمی و بهبود فرایند خدمت‌گزاری ایجاد شده‌اند. با واگذاری و تفویض امور به این نهاد مردمی، دولت می‌تواند خود را از درگیری در امور خرد برهاند و فارغ از امور دست‌وپا گیر روزمره، به مدیریت و اجرای امور کلان بپردازد.

۵- توسعه محلی و منطقه‌ای و در نهایت توسعه کشور: از آنجاکه نمایندگان شوراها از میان خود مردم آن محل یا منطقه انتخاب شده‌اند، به‌خوبی نقاط ضعف و معضلات مناطق نیازمند به توسعه بیشتر را می‌شناسند و بر رفع نقایص آن تأکید می‌کنند. در همین راستا، یکی از مهم‌ترین وظایف شوراها در سراسر کشور بررسی و شناخت نیازها، خواست‌ها و مطالبات مردم در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و ... می‌باشد. شوراها می‌توانند با شناسایی این نیازها و خواست‌ها و ارائه راه‌حل‌های منطقی جهت مرتفع ساختن آن‌ها به‌عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی موفق عمل کرده تا مسئولین دولتی مستقر در محل با اشراف بهتر در پی حل مشکلات اهالی باشند. در واقع، اعضای شوراها نقش مهمی برای اطلاع‌رسانی و نیازسنجی و انتقال این داده‌ها به شوراهای مافوق و نمایندگان محل در مجلس بر عهده‌دارند. در قانون اساسی، شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده‌اند و نقش ارشادی، تقویتی، نظارتی و تصویب‌تقنینی را بر عهده‌دارند و از این جهت با مسئولان اجرائی در انجام امور مختلف همکاری می‌نمایند. این امر باعث رفع مشکلات و موانع شده و توسعه و آبادانی منطقه و محل را در پی داشته و در نهایت، این روند به پیشرفت و توسعه کشور منجر می‌شود. به بیانی دیگر، ابتدا مشکلات در سطح خرد با هزینه‌های کمتر مرتفع می‌گردد و بهبود شرایط در سطح خرد به پیشرفت در سطح کلان منتهی می‌گردد.

۶- کاهش بوروکراسی و تسریع امور: پیش از تشکیل شوراها، رسیدگی به کلیه امور مردمی باید توسط مراجع بالاتر انجام می‌گرفت که قاعدتاً به دلیل حجم بالای مراجعات و تعداد اندک مسئولان، زمان و هزینه زیادی از مردم گرفته می‌شد. یکی از پیامدهای منفی این امر تمرکز اداری و گسترش بوروکراسی بود. اما با تشکیل شوراها این نقیصه به



شکل قابل توجهی مرتفع شده است. همچنان بوروکراسی اداری کاهش می‌یابد، انجام امور اداری مردم شتاب بیشتری یافته و از اتلاف زمان مردم نیز کاسته می‌شود. اصل یک‌صدم قانون اساسی نیز به همین موضوع اشاره دارد. در این اصل بر نقش مردم در جایگاه انتخاب شونده و انتخاب‌کننده در شوراهای تسریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و ... تأکید شده است. مطابق با این اصل، طبیعی است که خارج شدن تصمیم‌گیری در مورد شهرها، روستاها و محلات از حالت کلان به خرد بسیار مؤثرتر خواهد بود چون تصمیم‌گیران کلان احاطه کاملی بر مشکلات تمام مناطق مختلف ندارند که این امر می‌تواند منجر به اتخاذ تصمیمات بعضاً نادرست و غیر منطبق با شرایط محیط شود، بنابراین اگر تصمیم‌گیری در خصوص منطقه، شهر، روستا و محلات به افراد بومی آن سپرده شود فرایند تصمیم‌گیری و اجرای آن با دقت و سرعت بیشتری انجام خواهد شد.

چالش‌ها و آسیب‌های شوراهای

شوراهای ایران با هر عنوانی در طول تاریخ حیات خود با چالش‌ها و آسیب‌های مختلف و متفاوتی روبرو بوده‌اند که به فراخور شرایط زمانی و مکانی متفاوت بوده است. در دوره کنونی نیز شوراهای اسلامی علی‌رغم تلاش‌های فراوانی که صورت می‌دهند مشکلات عدیده‌ای بر سر راه خود می‌بینند که این مشکلات منجر به توقف و یا به تأخیر افتادن طرح‌ها و ارائه خدمات به مردم می‌شود. تمام این مسائل یا موارد مشابه را باید از آسیب‌ها و چالش‌های شوراهای دانست که عدم توجه به آن‌ها اثربخشی و پویایی شوراهای را می‌کاهد و مانع از هدایت شوراهای برای در پیش گرفتن یک‌روند منطقی و مسئولیت‌پذیر گشته و سبب‌ساز بروز برخی مشکلات ساختاری و سازمانی در درون شوراهای می‌گردد. ما در اینجا قصد بررسی جامع و کامل این موضوع را نداریم چراکه به سبب گستردگی و پیچیدگی از حوصله بحث حاضر خارج می‌باشد و مجال دیگری را می‌طلبد. در این بخش تنها به صورت موجز به چالش‌های شوراهای اسلامی پرداخته و اشاره‌ای گذرا بدان خواهیم داشت. در این زمینه، دسته‌بندی‌های فراوانی ارائه شده است اما می‌توان چالش‌ها و آسیب‌های را به دو دسته درون شورایی و برون شورایی تقسیم نمود.

۱- **چالش‌ها و آسیب‌های درون شورایی:** مهم‌ترین موارد این دسته عبارت‌اند از: ابهامات و ضعف‌های قانونی و حقوقی، عدم ارائه برنامه‌های قابل اجرا، رأی دادن بر اساس روابط، عدم آگاهی اعضای شوراهای، پایین بودن ظرفیت و توانمندی شوراهای و مدیریت‌های محلی در پذیرش مسئولیت‌های اجرایی، فقدان یکپارچگی و هماهنگی در تصمیم‌گیری، ضعف منابع پایدار مالی و درآمدی شوراهای و مدیریت محلی، فقدان سازوکارهای هماهنگ‌کننده در امور شوراهای، بی‌توجهی به مقتضیات محلی در برنامه‌ها، دولتی شدن شوراهای و مدیریت‌های محلی.

۲- **چالش‌ها و آسیب‌های برون شورایی:** این دسته از چالش‌ها موارد گوناگون و متنوعی را در برمی‌گیرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: سیاست زدگی، نبود یا ضعف سنت‌های دموکراتیک (که مشوق عمل جمعی و تصمیم‌گیری مشترک باشند)، استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین، عدم اطلاع‌رسانی کافی پیرامون شوراهای، روشن نبودن جایگاه شوراهای در نظام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، مقاومت برخی نهادها و سازمان‌ها برای ورود شوراهای به عرصه امور مدیریتی محلی، عدم تفکیک امور ملی و محلی، گستردگی ساختار اجرایی دولت در سطوح جغرافیایی و



مداخله حداکثری آن در امور اجرایی، عدم تمایل مجلس شورای اسلامی در واگذاری بخشی از وظایف نظارتی و مقررات گذاری، عدم وجود سازوکار نظام‌مند تعامل شوراها با دستگاه‌های اجرایی.

نتیجه‌گیری

تجربیات عصر جهانی‌شدن حکایت از آن دارد که عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی جامعه را متضرر می‌نماید، از این‌رو، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق پیدا کرده‌اند. از جمله راه‌هایی که می‌توان از آن برای جلب این‌گونه مشارکت استفاده جست ایجاد و توسعه فعالیت‌های سازمان‌های محلی می‌باشد. شوراها نمادی از مدنیت و دموکراسی در عصر حاضر بوده و فلسفه وجودی آن‌ها، تفویض امور به مردم است؛ به‌نحوی که تمامی مردم در تعیین سرنوشت خود مشارکت داشته باشند. شوراهای اسلامی یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در کشور تلقی می‌شوند که با ایفای کارکردهای مختلف و متنوع در مناطق مختلف کشور، تأثیرگذاری مردم در مدیریت و اجرای امور محلی را عینیت می‌بخشند. اداره امور محلی نمی‌تواند جز با مشارکت مردم آن محل به مرحله شکوفایی برسد و حرکت در مسیر توسعه پایدار و دستیابی به الگوی مدیریت موفق تنها با بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌های کشور محقق می‌گردد. ایجاد نهاد شوراها پس از انقلاب اسلامی نشانه‌ای از عزم نظام برای بهره‌گیری از این ظرفیت بود. جمهوری اسلامی ایران، که بر اساس اندیشه نظام سیاسی مبتنی بر مشارکت و مردم‌سالاری تشکیل شده است همواره از نقش شوراهای اسلامی حمایت کرده است. باین‌حال، فعالیت شوراها با چالش‌های فراوانی در بعد درون‌شورایی و برون‌شورایی مواجه است که مستلزم توجه و رسیدگی جدی می‌باشد. اما به‌طور کلی می‌توان گفت توجه به این نهاد و نقش آن نشان‌دهنده این مطلب است که اولاً این نهاد به لحاظ کارکرد از اهمیت به‌سزایی برخوردار است و ثانیاً ظرفیت‌های بالقوه‌ای دارد که در صورت تحقق می‌تواند به پیشرفت منطقه‌ای و محلی در وهله نخست و پیشرفت و آبادانی کشور در وهله بعد منجر شود.

منابع و ماخذ

- ارسطو (۱۳۴۹)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: بی نا.
- ارسطو (۱۳۷۸)، اخلاق نیکوماخوس، ترجمه محمدحسن لطفی، تهران: طرح نو.
- آشوری، داریوش (۱۳۷۸)، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید.
- امیراحمدی، منصور (۱۳۸۴)، اسلام و دموکراسی مشورتی، تهران: نشر نی.
- انصاری، منصور (۱۳۸۲)، فرایند جهانی شدن و بازسازی نظریه دموکراسی، گزارش گفت‌وگو، شماره ۶، مهر و آبان.
- بابایی، غلامرضا (۱۳۷۸)، فرهنگ علوم سیاسی، جلد ۱، تهران: انتشارات ویس.
- بشریه، حسین (۱۳۸۲)، آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی)، تهران: نشر نگاه معاصر.
- تافلر، آلوی (۱۳۷۰)، موج سوم، ترجمه شهین‌دخت خوارزمی، تهران: نشر سیمرغ.
- برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران: نشر معاونت پژوهشی نئتنشگاه هنر.



- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۴)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
- چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۲)، جایگاه حقوقی- سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- حاتمی، مجتبی (۱۳۹۱)، نقش ارزنده شوراها در ارتقاء مدیریت شهری و حقوق شهروندان، سایت استانداری یزد.
- خادمی، محمد (۱۳۹۱)، تقابل دو نظریه شورا و دموکراسی با امامت، فصلنامه امامت پژوهی، شماره ۷، پاییز.
- دشتی، علی (۱۳۸۹)، شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری، در کتاب شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه، تهران: نشر دادگستر.
- زرنگ، محمد (۱۳۸۷)، شورای اسلامی شهر و روستا، در فرهنگ‌نامه نهادهای انقلاب اسلامی، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- سفری، محمدعلی (۱۳۸۰)، قلم و سیاست: از استعفای رضا شاه تا سقوط مصدق، ۴ جلدی، تهران: نامک، جلد ۱.
- شیرازی، اصغر (۱۳۷۶)، مسئله شوراهای محلی در ایران، ایران‌نامه، سال هجدهم شماره ۱، پاییز و زمستان.
- صحیفه امام، ۲۲ جلد، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- صلاحی، ملک یحیی (۱۳۸۳)، اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، تهران: نشر قومس.
- طیرانی، بهروز (۱۳۷۶)، اسناد احزاب سیاسی ایران ۱۳۳۰-۱۳۲۰، تهران: سازمان اسناد ملی ایران، جلد ۱.
- عنایت، حمید (۱۳۸۴)، بنیادهای فلسفه سیاسی در غرب، تهران: انتشارات زمستان.
- قادری، حاتم (۱۳۸۹)، اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، تهران: انتشارات سمت.
- قاضی‌زاده، کاظم، ۱۳۸۴، جایگاه شورا در حکومت اسلامی، تهران: چاپ و نشر عروج (وابسته به مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی).
- قربانی، مهدی (۱۳۹۰)، تحلیل مفهوم دموکراسی غربی و مردم‌سالاری دینی، معرفت، سال بیستم، شماره ۱۶۸، آذر ماه.
- کریک، برنارد (۱۳۷۸)، دفاع از سیاست، ترجمه فرهاد مشتاق صفت، تهران: روز.
- کریمی، علی و رحمتی، رضا (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی دموکراسی در عصر جهانی شدن، فصلنامه روابط خارجی، سال چهارم، شماره اول، نوبت بهار.
- کوچکیان‌فرد، حسین (۱۳۸۷)، تقویت نقش و جایگاه شوراهای اسلامی کشوری: اولویت‌ها و محدودیت‌ها، ماهنامه شوراها، شماره ۱۰.
- کوهن، کارل (۱۳۷۳)، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران: انتشارات خوارزمی.
- لمبتون، آن کترین سواينفورد (۱۳۳۹)، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.



• مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پایدار.

• مطهری، مرتضی (۱۳۶۱)، پیرامون انقلاب اسلامی، قم: دفتر انتشارات اسلامی.

• نجفی، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: انتشارات بین‌المللی الهدی.

• هلد، دیوید (۱۳۷۸)، مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، تهران: روشنگران و مطالعات زنان.

عربی

• شایگان، داریوش، بی‌تا، النفس المتبوره، هاجس الغرب فی مجتمعاتنا، بی‌جا.

• عبدالکریم، خلیل (بی‌تا)، الاسلام بین الدوله الدینیة و الدوله المدنیة، مصر: سینا النشر.

• محمدالشاوی، توفیق (۱۹۹۲)، فقه الشوری و الاستشاره، قاهره: دارالوفاء للطباعة و النشر، چاپ دوم.

• نبهان، محمد فاروق (۱۹۵۳)، نظام الحکم فی الاسلام، القدس، حزب التحریر، چاپ دوم.

• الهویدی، فهمی (۱۹۹۳)، الاسلام و الدیمقراطیه، قاهره: مرکز الراهرام للترجمه و النشر.

انگلیسی

• Dewey, John (1916), Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education, Free Press.





Islamic Councils in the Age of Globalization (Analysis of the Nature of Islamic Councils in Iran)

Seyed Hussein Sadeghi, Assistant Professor of Law at Zabol University, Iran.
Amir Kondori, Instructor of Law at Zabol University, Iran.

Abstract

The experiences of the age of globalization show that the lack of participation of people in the decision-making and decision-making process harms society, for this reason, societies have moved towards greater use of popular participation. One of the ways to achieve this partnership is to create and expand the activities of local organizations. Factors such as the experiences of the age of globalization, the increasing complexity of society, the reduction of the costs of the people and the government, the regionalization of affairs and their acceleration have caused Islamic councils to play a more prominent role in today's society. In the meantime, this article examines the role of councils by emphasizing the constitution. According to the law, this institution, by performing various functions, objectifies the role of the people in the management and implementation of affairs, which, of course, faces many internal and external challenges. In general, the legislator's attention to the councils shows that, firstly, this institution is of great importance in terms of function, and secondly, it has potential capacities that, if realized, can lead to regional and local development. And ultimately lead to national development. This paper seeks to examine the theoretical dimensions, characteristics, legal aspects and functions of this institution and, finally, its challenges and disadvantages.

KEYWORDS: Globalization, Democracy, Council, Islamic Councils, Constitution.