

توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی

علی حیدری*
علیرضا رضایی** عباس صالحی نجف‌آبادی***

چکیده

شوراها به عنوان یکی از مباحث بنیادی و از ریشه‌دارترین روش‌های مدیریتی است که دموکراسی و مشارکت همه شهروندان را تضمین می‌نماید. تمرکز قدرت در حاکمیت مرکزی و کم‌توجهی به مدیریت‌های محلی و همچنین فقدان تنظیم ساختار مناسب قدرت در دستگاه‌های دولتی، خصوصاً در حوزه مدیریت شهری مهم‌ترین علت مشکلات شهری و توسعه اجتماعی است که ضعف‌ها و کمبودهای این امر در پدیده‌های گوناگون ظهور و بروز پیدا می‌کند. شوراها حلقه‌های واسط میان جامعه مدنی و دولت هستند و می‌توانند نقشی مؤثر در فرآیند توسعه و مشارکت شهروندی داشته باشند. نتایج نشان می‌دهد که در صورت بهره‌برداری از همه توان و ظرفیت‌های قانونی و محلی و نیز کاهش چالش‌ها، شوراها می‌توانند نقش موثرتری در روند توسعه سیاسی ایفا کنند. در راستای حل مشکلات موجود، توسعه سیاسی و مدیریت بهینه شهری یک اصلاح اصولی با مشارکت شهروندان می‌تواند راهگشا باشد. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد آن است که تأثیر شوراهای اسلامی را در فرآیند توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران بررسی کند.

کلیدواژه‌ها: توسعه سیاسی، مشارکت شهروندی، شوراهای اسلامی، حکومت محلی.

* دانشجوی دوره دکتری تخصصی علوم سیاسی، گرایش مسائل ایران، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران. heidari_1351@yahoo.com

** دانشیار روابط بین‌الملل، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران. (نویسنده مسئول) IR.Alirezarezaei@gmail.com

*** استادیار علوم سیاسی، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران. salehi.abas@yahoo.com
تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۰/۲۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱/۱۸

۱. مقدمه

در جوامع توسعه یافته که دارای احزاب و نهادهای مدنی و غیر دولتی فعال هستند بین مردم و رهبران آن‌ها پیوند قوی تری وجود دارد. افراد، حاضر به همکاری و اجرای تصمیمات دولت هستند و مشارکت فعالانه و خود جوش دارند. بر عکس در جوامعی که همه اختیارات در انحصار دولت است و نهادهای مردمی در تصمیم گیری و اداره امور نقش چندانی ندارند، مشارکت آن‌ها منفعلانه و تبعی می باشد. در مشارکت سیاسی، افراد با ارزش و احترام برابر با هم ارتباط دو سویه دارند و از یکدیگر بهره می برند، دانش و اطلاعات هر یک به دیگری منتقل می شود و بر توان علمی و عقلی آن‌ها افزوده می شود. در ارتباط دو سویه هیچ کس نمی تواند بر دیگری چیره شود بلکه همه توانمندتر و شکوفاتر شده و امکان شناخت و تصمیم گیری بهتر فراهم می شود. در این ارتباط بستر نقد مشترک فراهم و رسیدن بهتر به اهداف میسر است. در فرایند مشارکت سیاسی قدرت در بین مردم توزیع و فرصت‌های برابر برای پیشرفت همه به خصوص طبقه پایین جامعه فراهم می شود. یکی از عوامل توسعه سیاسی در کشورها، وجود نهاد شورا در آن کشور است. با اهمیت بودن موضوع شوراها از آن جهت است که در درجه اول کارآمدی نظام سیاسی و تداوم و ثبات آن در گرو مشارکت نهادمند مردم است. زمانی که مردم در قالب تشکل‌ها و نهادهای قانونی منتخب خویش در اداره امور و پیشبرد برنامه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مشارکت می کنند، در واقع علاقه و رضایت خود را نسبت به نظام سیاسی اعلام داشته اند و هر مقدار میزان مشارکت مردم در اجرای امور بیشتر باشد، ثبات و توسعه سیاسی افزایش خواهد یافت. از طرف دیگر، پیچیدگی و فراوانی وظایف دولت‌ها در سطح ملی و محلی باعث ایجاد مشکلات در اداره امور شده است به طوری که دولت‌ها توان انجام وظایف در سطح محلی را ندارند که این امر در کشورهای وسیع و پر جمعیت به وضوح دیده می شود، حتی با وجود توان دولت‌ها در انجام و اجرای امور محلی، بعضاً به واسطه سیاست‌ها و روش‌های نادرست و نامناسب، موفقیتی حاصل نمی شود. امروزه با وجود اختلاف نظری که بین نظریه پردازان مختلف در مورد توسعه سیاسی وجود دارد، نهادگرایی یکی از مکاتب ریشه دار در مورد مطالعات توسعه سیاسی می باشد که بر این اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طی اصول متعدد، نهادهای گوناگونی جهت مشارکت مردم در تصمیمات کشوری و محلی تعریف کرده است. با بررسی تاریخ سیاسی ایران، نهادهای محلی - مردمی به دوره مشروطه بر میگردد که به

دنبال آن اولین حکومت دموکراتیک با اولین تقسیمات کشوری در سال ۱۲۸۶ تصویب شد که در آن به نهادهای محلی با نقش مردم اشاره شده است. در دوره های بعدی با توجه به ماهیت سیاسی و دولت محوری، نهادهای محلی دچار فراز و نشیب هایی شد. اما بعد از انقلاب اسلامی، براساس قانون اساسی قانون تشکیل شورای اسلامی به تصویب مجلس رسید و به علت پاره ای از مشکلات این نهاد شورایی نتوانست کار خود را رسماً تا سال ۱۳۷۷ شروع کند. با این وجود بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی، برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، اولین، دومین و سومین، چهارمین، پنجمین، دوره شورای اسلامی شهر و روستا به ترتیب در بهار ۱۳۷۸، اردیبهشت ماه ۱۳۸۲ اردیبهشت ماه ۱۳۸۶، اردیبهشت ۱۳۹۲، شهریور ۱۳۹۶، فعالیت خود را به طور رسمی آغاز نمودند. در واقع میتوان گفت این برنامه ریزان، سالهای نخست پس از پیروزی انقلاب بودند که با تشکیل شوراهای اسلامی اهداف اجرای سیاست عدم تمرکز، سپردن کارهای عمرانی، اقتصادی و رفاهی به خود مردم، سرعت بخشیدن به جریان امور، رفع تبعیض نظارت اجتماعی، تکمیل کار دستگاههای دولتی، هدایت و رهبری برنامه های محلی، آگاه سازی مردم و بالابردن توان دولت را دنبال کردند. بررسی مشکلات و موانع موجود در عرصه های مختلف جامعه از طرف شوراها که بعنوان سیستم مدیریتی (تا حدود) و نظارت بر کارآمد بودن امور اجرایی (شهرداری ها) می تواند زمینه های توسعه سیاسی را بهبود بخشد. مشورت با مردم در مسائل مختلف زندگی و جامعه باعث رسیدن به راحل های بهتر و دقیق تر و جلوگیری از اشتباهات است. مردم در جریان زندگی اجتماعی خود فرصت های زیادی برای پیدا کردن راه حل های مختلف در حل مسائل می یابند و اطلاعات گرانبهایی را از کارهای اجتماعی و امور مختلف زندگی بدست می آورند که مجموعه این اطلاعات و راه حل های مختلف و تجربیاتی است که دیگران در طول زندگی خود بدست می آورند که درگیر کردن مردم در مشارکت های اجتماعی می تواند توسعه سیاسی را بهبود ببخشد. با ایجاد نهادهای محلی و واگذاری امور منطقه ای به مردم در قالب شوراها یا نهادهای مشارکتی دیگر میتوان از حجم بورکراسی در سطح جامعه کم کرد (طاهری، ۷۵: ۳۷) و اینک پس از گذشت حدود بیست سال از تشکیل شورای اسلامی شهر و روستا و تجربیات به دست آمده از آن، این پرسش در مقابل ما قرار دارد که تشکیل این نهادها و نقش آن تا چه اندازه در توسعه سیاسی کشور موثر بوده است؟

۲. مبانی نظری

۲-۱. توسعه سیاسی

توسعه یکی از مفاهیم پیچیده اقتصادی و سیاسی جامعه شناسی توسعه است. براساس تعاریف مربوط به توسعه تعریفی که مبین وضع مشترک تمامی آن هاست افزایش مشارکت آگاهانه و فعال مردم را رویکرد اساسی خود می داند. تعریفی که گذار از وضعیت سنتی به مدرن را توسعه قلمداد می کند نوعی اعتقاد به تقابل میان سنت و مدرنیته نهفته است و این اصول که در بسیاری از زمینه ها این تقابل غیر واقعی بوده و یا شدت آن به میزان مطرح شده نیست. (رضایی ۱۳۸۵، ۱۲-۱۳). همانطوری که فوکویاما می گوید، این اصول عمیق اخلاقی و ارزش های سنتی است که می تواند زیربنای فکری و روحی و روانی لازم جهت همکاری میان افراد جهت نیل به توسعه را فراهم نماید. توسعه چه به عنوان برنامه و چه به عنوان فرآیند دارای محصول و پیامد است که مهمترین نتیجه مورد انتظار آن افزایش کیفیت زندگی آدمی است. مشارکت آگاهانه مردم را به عنوان هسته اصلی توسعه امری پذیرفته شده و در پی آن است که حرکت رو به جلو جامعه را چند بعدی پنداشته و بر درون زا بودن توسعه تأکید دارد. چنانچه این جایگاه مطلوب می بایست سایر جوامع به آن سمت حرکت نمایند. رویکرد مشارکت محور به زمینه های اجتماعی - سیاسی و فرهنگی بیشتر توجه کرده و اشخاص آگاه را عامل گزینش و تعیین کننده مسیر توسعه می داند. اولین نکته در باب توسعه این است که این مفهوم دارای بار ارزشی است و تقریباً مترادف کلمه بهبود به کار می رود (ازکیا، ۱۳۹۲: ۱۸). توسعه سیاسی (political developement) که غالباً در گفتمان رایج امروز ایران مترادف با افزایش مشارکت مردمی فهمیده می شود، مفهومی پیچیده و چند وجهی است و بین نظریه پردازان مختلف در مورد تعریف و شاخصه های توسعه سیاسی اختلاف نظر وجود دارد یکی از مکاتب ریشه دار در مطالعات توسعه، نظریه نهادگرایی می باشد که براساس آن زمانی یک جامعه توسعه یافته محسوب می شود که درباره هرنیازی، نهادی برای پاسخ-گویی و تأمین آن نیاز ایجاد شده باشد. توسعه سیاسی تبلور شکل گیری قالب فکری جدیدی که در آن فرآیندی نهادین از حرکت پیشرونده ولی متعادل، خود افزایشده و با ثبات سیاسی انجام می شود که در آن یک جماعت انسانی سیاسی به سوی مشارکت فعالانه سیاسی شهروندان خود داوطلبانه، آگاهانه و عاقلانه گام بردارد تا برای کلیه مشکلات مختلف اجتماعی،

اقتصادی و سیاسی خود از لحاظ سیاسی با همدلی و به طور غیر خشونت آمیز راهجویی مدبرانه و پویا داشته باشند (سیف زاده، ۱۳۹۲: ۱۵)

۲-۲. معیارهای توسعه سیاسی

به نظر هانتینگتن معیارهای توسعه سیاسی عبارتند از: پیچیدگی، استقلال، انعطاف پذیری، یگانگی و پراگماتیسم (Pragmatism). به طور کلی او مفهوم توسعه سیاسی را بر اساس میزان صنعتی شدن، تحرک و تجهیز اجتماعی، رشد اقتصادی و مشارکت سیاسی مورد ارزیابی قرار داده است (قوام، ۱۳۹۰: ۱۰). لوسین پای معتقد است در مجموع افزایش ظرفیت نظام را در پاسخگویی به نیازها و خواسته های مردم، تنوع ساختاری، تخصصی شدن ساختارها و همچنین افزایش مشارکت سیاسی را لازمه توسعه سیاسی می پندارد (همان: ۱۱). از نظریات این دو اندیشمند برداشت می شود که مشارکت سیاسی یکی از پارامترهای اصلی توسعه سیاسی می باشد. مارتین لیپست در مقاله عمده ای در سال ۱۹۵۹ صریحا نشان داد که میان توسعه سیاسی (به معنای دموکراسی) و عوامل اجتماعی و اقتصادی رابطه همبستگی وجود دارد (بشیریه: ۱۳۹۱، ۱۵). معیار عمده ای را که کارل دویچ برای توسعه سیاسی در نظر می گیرد، میزان تحرک اجتماعی است. از نظر دویچ تحرک اجتماعی فرآیندی است که به موجب آن اعتقادات و وابستگی های سنتی در زمینه های سیاسی، روانی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی دچار دگرگونی شده و توده مردم را برای قبول الگوهای رفتاری جدید آماده می کند (قوام، ۱۳۹۰: ۱۴).

۲-۳. مراحل شکل گیری توسعه سیاسی

برای نیل به توسعه سیاسی باید افراد جامعه به همبستگی کامل برسند و باورها و ارزش های مشترک را بیابند و برای تقویت آن ها برنامه ریزی و تلاش کنند. برای انجام این کار حکومت باید از دید مردم مشروع باشد، امکانات و خدمات را بدون تبعیض توزیع نماید تا در اعماق جامعه نفوذ کند و مردم با مشارکت اختیاری، آگاهانه و خود جوش در ایجاد توسعه سیاسی با دولت همکاری نمایند. از نظر گابریل آلموند اگر نظام سیاسی چهار مشکل موجود را حل نماید امکان تحقق توسعه سیاسی در جامعه است و آن چهار مشکل عبارتند از:



چهار مشکل در امکان تحقق توسعه سیاسی (مرصوصی و بهرامی پاوه، ۱۳۹۰: ۷۲) ترسیم از نگارندگان

بنابراین عامل اصلی و مهم در توسعه سیاسی افزایش مشارکت سیاسی می باشد. در جامعه ای که مشارکت بیشتر مردم با آگاهی، آزادی و برابری باشد، افراد به شهروندان فعال تبدیل می شوند، همه بخش های جامعه دارای اقتدار و هویت شده و همبستگی قوی بین مردم و رهبران آنها به وجود می آید. اهمیت مشارکت تا بدان حد است که دانش پژوهانی مانند لی پرستون و جیمز پست آن را سومین انقلاب در مدیریت خوانده اند. نخستین انقلاب پدید آوردن سلسله مراتب سازمانی و دومین انقلاب جدا کردن مدیریت از مالکیت و حرفه ای شدن مدیریت است (جهانیان، ۱۳۸۸: ۵۹)

۲-۴. شاخص‌های توسعه سیاسی

در دهه های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ هنگامی که بحث از توسعه به میان می‌آمد، مراد توسعه یا رشد اقتصادی بود؛ یعنی روندی که منجر به افزایش درآمد سرانه و تولید ناخالص ملی شده و باعث بهبود سطح زندگی بهتر برای مردم محروم می‌گردید. زیرا در عمل ثابت شد که عدم کارایی ساختارها و کارکردهای نظام سیاسی وضعیتی به وجود می‌آورد که مانع از توسعه اقتصادی مطلوب میشد. تا اوایل دهه ۱۳۱۰ بر این امر تاکید میشد که به

واسطه وجود همبستگی در میان جوامع انسانی (در سایه توسعه ارتباطات) چنان که بتوان جهان سوم را از لحاظ روانی به مثابه جوامع پیشرفته صنعتی، مدرن تلقی کرد و کمک های لازم اقتصادی در اختیار آن قرار داد، توسعه سیاسی مطلوب به دست خواهد آمد. اما از اوایل دهه ۱۳۳۰ در مفهوم توسعه سیاسی تغییراتی به وجود آمد و محققین علوم سیاسی به پارامترهای اجتماعی و سیاسی بیش از شاخص های اقتصادی بها دادند (قوام، ۱۳۸۲: ۱۴) بر این اساس اندیشمندان سیاسی در دهه های اخیر شاخص های مختلفی را برای توسعه سیاسی ذکر کرده اند. از دیدگاه هانتینگتون هر اندازه یک نظام سیاسی از سادگی به پیچیدگی، از وابستگی به استقلال، از انعطاف ناپذیری به انعطاف پذیری و از پراکندگی به یگانگی گرایش پیدا کند به همان نسبت به میزان توسعه سیاسی آن افزوده خواهد شد. بدین ترتیب از نظر او معیارهای توسعه سیاسی عبارتند از: پیچیدگی، استقلال، انعطاف پذیری، یگانگی و پراگماتیسم (هانتینگتون، ۱۹۶۵: ۳۸۳-۴۳۰ به نقل از آبیاری، ۱۳۹۶: ۱۷۳) به طور کلی میتوان شاخص های توسعه سیاسی را در موارد ذیل خلاصه کرد: دولتمداری یا یکپارچگی سرزمینی، شکل گیری ملت یا یکپارچگی ملی، انتخابات آزاد و افزایش حق رأی، افزایش مشارکت سیاسی، مشارکت مردم در هیئت های تصمیم گیری، حساسگری فزاینده گروه های خودمختار، آزادی مطبوعات و رشد رسانه های جمعی، تراکم منافع فزاینده توسط احزاب سیاسی، تمرکز زدایی سیاسی و اداری، خودگردانی حکومت های محلی، استقلال قوه قضائیه و غیره (عالم، ۱۳۸۲: ۱۲۸) جوامع دموکراتیک جوامعی هستند که در لایه های مختلف جامعه خود شاخص های مثبت توسعه سیاسی را اعمال کرده اند. همانگونه که اشاره شد خودگردانی حکومت های محلی و تمرکز زدایی سیاسی نیز از شاخص های توسعه سیاسی هستند اما این بدان معنا نیست که لزوماً دموکراتیک باشند زیرا توسعه سیاسی نمیتواند تنها محدود به یکی دو شاخص باشد (آبیاری، ۱۳۹۶: ۱۷۴) نکته قابل توجه در این است که در شاخص های توسعه سیاسی منظور نشان دادن وضعیت است؛ ولی در مبحث معیارهای توسعه سیاسی، نکات قابل اندازه گیری برای تشخیص درجه نزدیکی به اهداف است.

۲-۵. شورا

مهمترین نهاد محلی که بر اساس اصل صدم قانون اساسی حق دخالت در اداره امور شهر و نظارت بر حسن انجام وظایف مدیران محلی را دارد، شورای اسلامی شهر است که اعضای آن به عنوان نمایندگان افکار عمومی با رأی مستقیم مردم انتخاب می شوند. با بررسی تاریخ سیاسی ایران، نهادهای محلی - مردمی و اندیشه آن برای اولین بار در

دوران مشروطه صورت گرفت، که به دنبال آن حکومت دموکراتیک بر اساس سستهای ایران تاسیس شد و با اولین تقسیمات کشوری که در سال ۱۲۸۶ ه. ش تصویب شد در آن به نهادهای محلی با نقش مردم اشاره شده بود. و بعداً در زمان اصلاحات ارضی و انقلاب سفید قوانین متعددی درباره انجمنهای محلی، شوراها و خانه انصاف به تصویب رسید؛ ولی با توجه به ماهیت بسیط سیاسی و دولت محوری مانع نقش واقعی مردم و کارکرد موثر آن شد. بعد از انقلاب اسلامی، گروههای فکری و سیاسی و نخبگان جامعه به طرح شورا پرداختند که در سال ۱۳۶۱ ه. ش براساس قانون اساسی، قانون تشکیل شوراهای اسلامی به تصویب مجلس رسید و تا سال ۱۳۷۷ ه. ش به علت پاره ای مشکلات نتوانست رسماً کار خود را شروع کند (قالیاف، ۱۳۹۴: ۱۰) یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی اجتماعی کشور تشکیل شورای شهر در سال ۱۳۷۷ ه. ش بود تا پیش از تشکیل این شوراها، سازوکار اداره امور شهرها شکلی ساده، متمرکز و غیر دموکراتیک داشت. تشکیل شوراهای شهر سبب شد تا سازوکارهای غیر متمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرند (سیف الدینی، ۱۳۸۰: ۵۱) در دوران حاضر شورای اسلامی شهرها نشان دهنده سیاست دموکراتیک کردن آنان از ناحیه دولت مرکزی است. شوراهای محلی از زمره سازوکارهایی هستند که در صورت نهادینگی می تواند در سطح محلی به ایجاد دموکراسی، ارائه خدمات و انسجام اجتماعی یاری رسانند. توسعه شوراهای شهر میتوانند موجب گسترش نهادهای غیر دولتی، افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخگویی نهاد مدیریت شهری باشند (ازکیا، ۱۳۸۴: ۲۶) براساس این دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی طی اصول متعدد نهادهای گوناگونی برای مشارکت مردم در تصمیمات کشوری و محلی و نظارت مردمی بر نهادهای ایران و نیز راهکاری برای پیگیری و حل مشکلات مردم در ارتباط با این دستگاهها تأسیس نموده است. که یکی از مهمترین این نهادها شورای اسلامی است که برای نخستین بار در سال ۱۳۷۷ تشکیل شد.

۳. یافته‌های تحقیق

۳-۱. شوراها و توسعه سیاسی

توسعه سیاسی بدون در نظر گرفتن ارزش های دموکراسی و مشارکت سیاسی میسر نیست. بر این اساس قدرت سیاسی شهروندان کمترین تهدید را متوجه اقتدار حکومت

می کند و همچنین موجد حفظ و افزایش کارایی و توانمندی نظام سیاسی می گردد. شواهد زیادی در دست است که نشان می دهد که برای رسیدن به توسعه پایدار و همه جانبه توجه به موضوعات جهانی شدن، تمرکززدایی، دموکراتیک سازی، محلی گرایی، حکمرانی خوب و کوچک سازی ساختارهای حاکمیتی الزاماتی غیر قابل انکار و بی بدیلند. بدین سان مدیریت محلی فرایندی است که موجب می شود تصمیم گیری، اجرا و نظارت درباره امر محلی در چارچوب سیاست های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمان های مردمی نظیر «شوراها، انجمن ها، نهادهای مدنی» و نیز مقامات و نهادهای حکومتی محلی نظیر «فرمانداری، بخشداری و ادارات دولتی» واگذار شود. (حافظ نیا و کاویانی، ۱۳۹۴: ۳۶) بر این اساس با اداره امور از پایین به بالا منجر به مشارکت و رضایت مندی مردم خواهد گشت.

۲-۳. توسعه سیاسی و نسبت آن با مشارکت سیاسی

مشارکت سیاسی یکی از مصادیق حضور مردم در تعیین سرنوشت خود است. و یکی از اساسی ترین صورت های روابط اجتماعی بوده و به عنوان یکی از محورهای موضوعی در جامعه شناسی تلقی شده است. دایره المعارف های بین المللی علوم اجتماعی، مشارکت سیاسی را فعالیت داوطلبانه اعضای جامعه در انتخاب رهبران و شرکت مستقیم و غیر مستقیم در سیاست گذاری عمومی تعریف کرده اند (مصفا، ۱۳۷۵: ۱۹) رأی دهی و مشارکت در انتخابات آشکارترین نوع مشارکت سیاسی برای اغلب شهروندان در جوامع مردم سالر است. رأی دادن موثرترین و عملی ترین وسیله برای شهروندان است تا افکار و عقاید خود را در اداره امور عمومی و اجتماعی اعمال کنند. اساسی ترین عملکرد مشارکت رأی دهی فرصت دادن برای جانشینی و انتقال مناسب و مسئولیت ها در جامعه است بنابراین مشارکت سیاسی به فعالیت های داوطلبانه و آزادانه اعضای یک جامعه (چه به صورت فردی و چه به صورت جمعی) در امور حکومتی و سیاسی که با هدف تاثیرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم های سیاسی کشور صورت میگیرند اطلاق میشوند. این فعالیتها ممکن است حمایت از سیاست های موجود مقامات دولتی و یا ساختار نظام باشد و یا ممکن است به دنبال تغییر وضع موجود در نظر گرفته شود. مشارکت سیاسی جوانان که بزرگترین گروه جمعیتی در کشورهای در حال توسعه و مسئولان اداره جامعه در آینده محسوب می شوند. اهمیت خاصی برای ثبات سیاسی و پویایی جامعه دارد. بی شک جوانان یکی از اقشار اجتماعی هستند که به

اقتضای عوامل مختلفی چون استقلال خواهی، نوجویی و آرمانگرایی در فعالیت های سیاسی، انگیزه بالایی در مشارکت سیاسی دارند. از این رو دست یافتن به چگونگی نگرش سیاسی جوانان و توجه هرچه بیشتر به عوامل اجتماعی که به مشارکت سیاسی این قشر کمک می کند امری ضروری است. از جمله دلایل مطالعه مشارکت انتخاباتی بررسی علل و عوامل موثر بر حضور شهروندان در پای صندوق های رای و راههای افزایش این حضور است (غنی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۳۹).

۳-۳. روند توسعه سیاسی در ایران

در تاریخ سیاسی معاصر ایران، انقلاب مشروطه به عنوان زمان اولین اثر برای دستیابی به شاخص های توسعه سیاسی در نظر گرفته شده است. با وجود نوسانات متعدد و مبارزات پیگیر در برهه های دیگر زمانی، بیشترین اثر برای دستیابی به شاخص ها و مطلوبیت های توسعه سیاسی، شکل گیری پدیده انقلاب اسلامی است. وجه تمایز انقلاب اسلامی با سایر امواج قبلی و روندهای مطالعه شده، در این است که پیشرانها و نیروهای تأثیرگذار بر نهادینگی توسعه سیاسی، تاکنون از رشد چشمگیری برخوردار شده اند؛ به گونه ای که پس از دو دهه از انقلاب، فرایند توسعه سیاسی به وضعیت پایدار اثر (بعد از شکل گیری دوم خرداد ۱۳۷۶) دست می یابد. نهادینگی و ارتقاء پیشرانهایی همانند توجه گفتمان انقلاب اسلامی به پیشرفت و توسعه، ظرفیت های قانون اساسی و راهکارهای مناسبی که برای دستیابی به یک جامعه توسعه یافته در آن پیش بینی شده است، گسترش روزافزون ارتباطات و رسانه ها و آگاهی بخشی های مطلوب آنها به افکار عمومی، گسترش آموزش عالی، رشد طبقه متوسط و تغییر نگرش مردم به سیاست و حکمرانی، روندهای جهانی و ... از زمان بیشترین اثر تاکنون، مؤید این نکته است که بازگشت به اقتدارگرایی و نادیده گرفتن شاخص های توسعه سیاسی، در آینده جامعه ایرانی عملاً ممکن نیست و از زمان پدید آمدن وضعیت پایدارتر اثر، دستیابی به توسعه سیاسی به مطالبه عمومی تبدیل شده است. گر چه باید مد نظر داشت که فرایند دستیابی جامعه ایرانی به توسعه سیاسی و شاخص های متعالی آن، به یک چرخه زمانبر و طولانی تبدیل شده است. این فرایند طولانی نامتعارف، نهادینگی توسعه سیاسی را با وجود پرهزینه بودن مبارزات و جنبش های شکل گرفته در طول تاریخ معاصر، همواره با خطر تضعیف و عقب نشینی توسعه سیاسی همراه کرده است. مطالعه روند این چرخه نشان می دهد که در پس هر جنبش توسعه خواهی، نوعی

واکنش تر میدوری در عرصه سیاست در ایران نیز شکل گرفته است. همچنین مطالعه روند توسعه خواهی سیاسی ایرانیان نشان میدهد که امواج شکل گرفته در تاریخ معاصر ایران تاکنون، «امواجی ناقص» بوده اند. اگرچه هر کدام از این امواج به نوبه خود در پیشبرد توسعه سیاسی سهمیم بوده اند، اما تا رسیدن به نقطه مطلوب توسعه یافتگی سیاسی در جامعه ایرانی هنوز فاصله وجود دارد. با روندپژوهی صورت گرفته و همچنین تبیین شرایط و وضعیت توسعه سیاسی در ایران، وجود پیشرانهای بالقوه از یک سو، و استمرار بازدارنده های ساختاری و فرهنگی بالفعل موجود بر سر راه توسعه یافتگی سیاسی از سوی دیگر نمایانگر آن است که برای تکمیل دستیابی به چرخه توسعه سیاسی، شکل گیری موج جدیدی در جامعه ایران در این حوزه در آینده بسیار محتمل خواهد بود؛ و پیشرانهای موجود نوید شکل گیری آن را می دهند. (اخوان و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۴۲). مطالعات توسعه سیاسی در ایران نشان می دهند که سیاست ها و جهت گیری های دولت ها نقش عمده ای در دستیابی یا عدم دستیابی به توسعه سیاسی ایفا کرده اند. در واقع، توسعه سیاسی در ایران بیشتر از آنکه جامعه محور» و از پایین به بالا باشد، «دولت محوره و از بالا به پایین بوده است. با این وجود، رشد نهادهای جامعه مدنی و گسترش مطالبات توسعه گرایانه در حوزه سیاسی از پایین، در آینده به شکل گیری دولت های توسعه گرای سیاسی خواهند انجامید و پیشبرد روند توسعه سیاسی را در ایران، بیش از گذشته تضمین خواهند کرد.

۳-۴. تبیین حکومت محلی و توسعه سیاسی در ایران

نقش حکومت های محلی در توسعه سیاسی ایران در تاریخ ایران، همچون بسیاری از جوامع شرقی و برخلاف جوامع اروپایی، در مجموع نوعی تمرکز در قدرت، حکومت و اقتدار سیاسی حاکم بوده است. در کانون چنین ساختار قدرتی، پادشاه یا سلطان قرار داشت که در واقع نماد اصلی تجمع همه کانون ها و ابزارهای قدرت با تمسک به نهادهای اقتدار محسوب میشد. گسست ها و انقطاع هایی بر اثر مجموعه عوامل درونی و بیرونی در این تداوم و تسلسل کلی تاریخی بروز کرده و چنین تمرکزی نیز در مقاطع گوناگون شدت و ضعف داشته و در مقاطعی کوتاه، مجال عرض اندام کانون های قدرت دیگری بروز یافته و جریان اصلی در تاریخ این مرز و بوم را در تکاثر، تجمع و تمرکز قدرت در ابعاد گوناگون تشکیل میداد و این امر تا حدود یک قرن پیش، یعنی تا دهه های پایانی فرمانروایی قاجار بر ایران، وجه قالب تاریخ این کشور بوده است. در

چنین نظام و ساختاری، نه تنها تمرکز قدرت و فرمانروایی فردی و مطلقه راه را بر هر نوع توزیع و پراکنش قدرت سیاسی و مشارکت در قدرت بسته بود، بلکه اساساً مفاهیمی چون تفکیک قوا و حتی استقلال نسبی اقتدار وزراء و سایر حکومت‌گران یا اختیار رعایا و حکومت‌شوندگان در حوزه‌های فردی و اجتماعی حیات خویش در برابر اقتدار متمرکز و مطلقه، محلی از اعراب نمی‌یافت. تا اعلام مشروطه سلطنتی در ایران در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، شاه به تنهایی قانونگذار، بالاترین مقام قضایی، فرمانده کل نیروهای مسلح و مستبدی بود که دستگاه دولتی را بدون حد و مرز و قید و شرط در اختیار و بر جان و مال همه مردم تسلط داشت (مدیرشانه چی، ۱۳۷۹: ۶۶). در واقع با انقلاب مشروطه، قدرت سیاسی خودکامه شاه به قانون مشروط گردید و برای اولین بار در تاریخ حیات سیاسی ایران، قانون اساسی، مجلس شورای ملی و مجالس ایالتی و ولایتی شکل گرفتند. خواست ایرانیان در انقلاب مشروطه، مردم‌سالاری قدرت دولتی، تأمین امنیت زندگی و جان و مال همگان از خودکامگی نامحدود و غیرقابل پیش‌بینی بود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۸۷) از همه مهمتر، ظهور نهادهای مردم‌سالاری محلی از نتایج نهضت مشروطیت است. این نهاد در رویارویی با تمرکزگرایی قدرت سیاسی و تمایل به محلی‌گرایی شکل گرفتند. با نهضت مشروطیت، تشکیل مجلس ملی و تصویب قوانین ایالتی و ولایتی در مجلس شورای ملی، زمینه‌های بستر مشارکت مردمی در اداره امور ملی و محلی فراهم گردید و انجمن‌های بلدیّه یا شوراهای شهر در حیات سیاسی ایران ظهور یافتند؛ اما تا پیروزی انقلاب اسلامی و در دوره پهلوی؛ قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی یا انجمن شهر و ده یا به طور کلی اجرا نشد و یا اینکه به صورتی اجرا شد که رسالت واقعی آن به فراموشی سپرده شد و انجمنهای محلی در واقع به کارگزاران محلی وابسته به دربار بدل گردیدند. در هر حال این قانون به صورتی که آرمان‌ها و اهداف مورد نظر تدوین‌کنندگان آن را تأمین کند؛ اجرا نشد و به عبارتی مسکوت ماند. انجمنهای ایالتی و ولایتی در هر زمان و در هر کجا که تشکیل شد، به دلیل مداخله و نفوذ مستقیم دولت یا افراد ناصالح و متنفذ نتایج مطلوب را ندارد و اغلب موجب هرج و مرج و بی‌نظمی شد، قانون بلدیّه نیز در عمل اجرا نشد، از این رو قوانین اداری صدر مشروطیت قبل از آنکه به طور رسمی و قانونی منسوخ شوند، در عمل تعطیل شدند. در واقع هدف اساسی بنیانگذاران مشروطیت از تأکید بر ضرورت تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی شرکت دادن مستقیم مردم در اداره امور محلی خود و جلوگیری از اعمال قدرت مستبدان و حکمرانان

محلی بود، ولی مطالعه تاریخ ۷۲ ساله مشروطیت نشان می‌دهد که هیچگاه هدف آنان تأمین نشد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در اصل ۱۰۰ قانون اساسی مقرر شده است: برای پیشبرد سریع برنامه های 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، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضاء آن را مردم همان محل انتخاب میکنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای 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. اما به دلیل مسائل سیاسی پس از انقلاب و مشکلات ساختاری، اجرای اصل مذکور میسر نشد تا اینکه در هفتم اسفند ۱۳۷۷ مردم با حضور ۲۴ میلیونی خود در اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، مقدمات تشکیل حکومت‌های محلی را در ایران فراهم نمودند. عمر ۱۹ ساله این نهاد (در پنج دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا) حکایت از آن دارد که استقلال آنها در اداره امور محلی در ایران بسیار محدود است و به مانند کشورهای توسعه یافته، هسته مرکزی مدیریت شهری و روستایی را تشکیل نمی‌دهند. سنت حکمرانی در ایران، به این گونه بوده است که یک حکومت مرکزی وجود دارد که منافع عمومی را تشخیص می‌دهد و منافع عمومی در قالب قوانین، لوایح، اسناد و برنامه ها، سیاستگذاری ها و برنامه اجرایی از سطح مرکز تا دهستان به اجرا گذاشته میشود. در سنت حکمرانی ایران، فرآیندهای تصمیم گیری کمتر مورد توجه بوده است و مقامات اجرایی علاقه مندند که در واقع دولت اختیارات بسیار گسترده ای داشته باشد تا بتواند سریعاً نسبت به مسائل مختلف تصمیم گیری کند. اساساً فرهنگ عمومی نیز تصمیم گیریهای سریع از سوی دولت را نوعی اقتدار تلقی میکند. این درحالی است که حکمرانی خوب به گونه ای متصور است که تصمیمات براساس اصولی چون مشارکت، اجماع نخبگان، کارآمدی، شفافیت اطلاعات و پاسخگویی اتخاذ میشوند. واقعیت آن است که فرآیند تصمیم گیری از خود تصمیم مهمتر است، چرا که اگر فرآیند فوق به گونه ای شکل گیرد که نظرات افراد ذینفع شنیده نشود و مشارکت آنها ممکن نشود، آنچه به عنوان یک تصمیم (از قبیل یک برنامه اجرایی، سیاست، قانون و...) ابلاغ میشود و در ارتباط با کالای عمومی و نفع عمومی قرار دارد، به سبب طی نشدن فرآیندهای صحیح تصمیم

گیری، در مقام اجرا با موانع زیادی مواجه خواهد شد و هزینه تصمیمات بسیار بالا خواهد بود. به طور کلی داده های تاریخی نشان می‌دهد نوعی همزمانی میان تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی در تاریخ معاصر ایران وجود دارد. به بیان دیگر، دوره های تمرکززدایی با حضور مولفه های توسعه سیاسی چون: رقابت و مشارکت سیاسی، دموکراسی و کثرت گرایی، تضعیف بوروکراسی دولتی و دور ماندن ارتش از دخالت در سیاست مواجه است. از همین نکته، نتیجه دیگری هم به دست می آید که تمرکزگرایی با توسعه نیافتگی سیاسی قرین و همراه است. همانگونه که تمرکززدایی به توسعه سیاسی میانجامد، تاریخ معاصر ایران نشان می‌دهد که توسعه یافتگی سیاسی هم به تمرکززدایی ختم می‌شود، اما به نظر میرسد تمرکززدایی متغیر اصلی و مستقل است و توسعه یافتگی سیاسی متغیر وابسته یعنی در توسعه یافتگی سیاسی اولویت با تمرکززدایی است که بیشتر به ساخت قدرت سیاسی مرتبط می گردد به این معنا که نخست باید تمرکززدایی در ساخت قدرت صورت بگیرد تا توسعه یافتگی سیاسی روی دهد. به عبارت دیگر تمرکززدایی ابتدا از سوی قدرت سیاسی آغاز می‌شود و با قدرت اجتماعی تداوم می‌یابد. تمرکززدایی از بسترهای اجتماعی ریشه می‌گیرد و نیز، در فرهنگ سیاسی ریشه دارد ولی نقش و همراهی نظام سیاسی در آن بسیار با اهمیت است. مطالعات تاریخی نشان می‌دهد که ادوار تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی در ایران اندک و کوتاه بوده و این نشان دهنده ریشه داری استبداد در ساخت قدرت سیاسی ایران معاصر است (شیرودی، ۱۳۸۷: ۳۶)

۴. تجزیه و تحلیل

انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستاها یک مقطع تاریخی مهم در ساختار مدیریتی ایران است. اما شوراها با چالش‌هایی مواجهند که چنانچه به تدریج برطرف نشود نقش شوراها نه تنها در توسعه شهری بلکه در توسعه ملی و نقش آفرینی در توسعه سیاسی با مشکلات اساسی مواجه خواهد شد و شهرها در روند توسعه ملی چندان موفق نخواهند شد. این چالش‌ها عبارتند از:

- شفافیت بیشتر شورای شهر به منظور افزایش اعتماد شهروندان و در نهایت ارتقاء سرمایه اجتماعی که این هدف نیز جز از طریق افزایش مشارکت شهروندان و مسئولیت‌پذیری آنها در سایه شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری حاصل نخواهد شد.

- گذار از مدیریت به سمت حکومت شهری که علی‌رغم شکل‌گیری مشارکت سیاسی شهروندان و تقسیم قدرت و نهادسازی صورت گرفته در قالب سلسله مراتب شوراهای اسلامی از روستا تا شورای عالی استان‌ها، سامانه اداری باید از حالت بخشی به سمت زیر مجموعه سامانه سیاسی تغییر کند و نظام بخشی بتدریج کم رنگ شود. اصلاح قوانین موجود در خصوص میزان اختیارات شورای اسلامی شهرها و شهرداری در ابعاد مختلف مدیریتی، هماهنگی بین سازمانی، تصمیم‌گیری و نظارت از دیگر مواردی است که به ارتقاء جایگاه مدیریت شهری در تحقق توسعه پایدار کمک می‌کند.

شوراهای اسلامی فراگیرترین نهاد مدنی و مردمی به شمار می‌روند. قانون اساسی در فصل هفتم و اصول یکصد تا یکصد و ششم جایگاه ویژه‌ای را برای نهاد شورا در نظر گرفته و شوراهای را مظهر حاکمیت ملی و از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور برشمرده است. با شروع فعالیت شوراهای اسلامی در نهم اردیبهشت ۱۳۷۸ دولت در راستای اجرای سیاست عدم تمرکز و واگذاری امور مردم به مردم و بالا بردن مشارکت مردمی، مقداری از اختیارات و مدیریت‌های خود را به این نهاد محلی واگذار نمود. اعضای شوراهای اسلامی بدلیل آشنایی با شرایط محل زندگی خود و با تصمیم‌گیری‌های محلی به رتق و فتق امور پرداخته و با مشارکت بیشتر و بهتر مردم، راه را برای اجرای بهتر برنامه‌های دولت و مولفه‌های توسعه سیاسی هموار ساخته‌اند؛ زیرا شوراهای اسلامی چون به عنوان نهادی بینابین از یک سو با ساختارهای اجتماعی و از سوی دیگر با ساختار قدرت در ارتباط هستند می‌توانند این عمل را به نحو احسن انجام دهند. همچنین اعضای شوراهای دارای سلیق و توانایی و سطح سواد متفاوتی هستند که این از می‌تواند معایبی از قبیل افزایش مشکلات شوراهای و نرسیدن شوراهای به طور کامل به اهداف خودشان شود که برخی با نشانه رفتن همین مشکلات و محدودیت‌ها بر این باور هستند که نظام شورایی ناکارآمد و زاید است. اما مزایایی هم دارد که شوراهای اسلامی با اختیارات و ایفای نقش‌های محوله باعث سرعت ابعاد توسعه و به خصوص توسعه سیاسی در سطح ملی شده‌اند و مشارکت شهروندی در سطح محلی شده‌اند.

۴-۱. مشکلات ساختاری شوراهای و شهرداری‌ها

نظام اداری ایران متمرکز است و در آن نهادهای محلی دمکراتیک عناصری جدید به شمار می‌روند. حجم عمده کارکنانی که در بخش عمومی جامعه به فعالیت مشغول

هستند، دولتی هستند. دولت تامین کننده خدمات اصلی شهرها و روستاها مانند آموزش، بهداشت، امنیت و پلیس است. اتکای به درآمدهای نفتی طی سال های گذشته موجب شده است تا دولت در تامین درآمدهای خود کمترین اتکا را به مالیات ها داشته باشد. این مسئله سبب شده تا قاعده پرداخت مالیات و عوارض در ایران چندان رعایت نشود. از این رو در چنین ساختاری، شوراها که متکی به مالیات های محلی هستند فضای زیادی برای فعالیت ندارند. آنها در چشم بسیاری از مدیران افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی می شوند که در شرایط حاضر تنها می توان آنها را تحمل کرد. قوانین مربوط به شوراها بر خلاف جایگاه رفیع این نهادها در قانون اساسی، آنها را به عنوان نهادهای ناظر در نظر گرفته است. این تلقی سبب می شود تا اختیارات شوراها در حد نظارت بر عملکرد دستگاههای اجرایی محدود شود. دستگاه هایی که سیاست ها و برنامه های آنها از مرکز بدون اطلاع و هماهنگی با شوراها که سازمانهای محلی هستند، تعیین می شود. در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری ها 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 می شود که در سطح شهر فعالیت دارند. نیروی انسانی و در آمد شهرداری ها در مقایسه با سازمانهای قدرتمندی مانند شرکت های آب، برق و مخابرات بسیار نازل است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می شود تا 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 شده اند، 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 شورا با مانع مواجه شود. ابهام در متون قانونی، پدید آورنده تفاسیر مختلف از قوانین میشود و ماموران اجرای آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می سازد. نبود یا ضعف سنتهای دمکراتیک که مشوق عمل جمعی و تصمیم گیری مشترک باشند از دیگر عواملی است که فقدان نهادینگی شورا را موجب می شود. ضعف تجربه عمل جمعی دمکراتیک موجب شده تا بخش قابل توجهی از فعالیت شورا مصروف مباحث و

مناقشات میان اعضا شود. این مباحث عموماً فاقد ماهیت فنی و برنامه ریزی هستند و در نتیجه در عملکرد شورا تأثیر منفی می گذارند (ازکیا و جاجرمی، ۱۳۸۴: ۵۰)

۴-۱-۱. درآمد ناپایدار

در چند دهه اخیر، به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات رسانی، بخش عمده درآمد شهرداری ها از طریق فروش "تراکم" و بودجه دولتی بوده است که از زمره درآمدهای ناپایدار به شمار می آید. در حالی که اگر مدیریت شهری بخواهد در چارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهمترین آن عوارض خدمات، نوسازی و عمران شهری است. باید هر شهروندی به میزان خدماتی که از شهرداری و دهیاری دریافت می کند، عوارض خود را به شهرداری و دهیاری بپردازد و به همان میزان هم منتظر دریافت خدمات باشد. شهرداری ها باید به دنبال منابع پایدار از مسیر اخذ عوارض های واقعی باشند. هر چند قانون تجمیع عوارض به منظور رفع بوروکراسی و کوتاهی پروسه پرداخت وضع شد، اما باز هم سهم شهرداری ها از عوارض تحت الشعاع بوروکراسی و مسایل سیاسی قرار گرفته است. لایحه مالیات بر ارزش افزوده هم تمامی درآمدها مانند عوارض آب، برق، گاز و تلفن را به همراه یک درصد از کالاهای نهایی و سایر درآمدهای شهرداری حذف می کند و سهمی از مالیات با روش توزیعی که نامشخص است، منظور خواهد شد که شهرداری ها را به سوی دولتی شدن محض پیش می برد و نوعی وابستگی به دولت ایجاد می کند. علاوه بر آن، بودجه تخصیصی سالیانه دولت به شهرداری ها نیز به موقع و کامل پرداخت نمی شود (افتخاری، ۱۳۷۷: ۵۹). تصویب لایحه تأمین منابع مالی شهرداریها که در اجرای بند "ب" تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۶۲ وارد شده است، می تواند قسمتی از مشکلات درآمدی شهرداری ها را حل کند، ولی کافی نیست. شوراهای شهر باید بپذیرند که مردم هر شهر و روستا باید هزینه های تأمین نیازهای محلی خویش را بپردازند و از طرفی مجلس و دولت نیز در هر قسمت که با اعمال سیاست ها از درآمدهای شهرداری می کاهند، آنرا از طریق سازوکارهای قانونی دیگر جبران نمایند و سازوکارهای حقوقی محکم در الزام دولت برای پرداخت به موقع بودجه تخصیصی به شهرداری ها پیش بینی شود (نظریور، ۱۳۸۷: ۱۰-۸).

۴-۱-۲. فقدان مدیریت واحد شهری

ایجاد مدیریت واحد شهری برای اجتناب از هدر رفتن بودجه های شهرداری، موازی کاری و مدیریت سلیقه ای است. طرح مدیریت واحد شهری، در واقع تجمیع ۲۳ ارگان شامل مخابرات، آب، برق، گاز، پلیس راهنمایی و رانندگی، آموزش و پرورش و دانشگاه ها و غیره با مدیریت شهرداری ها می باشد که به مسئولین شهرداری اجازه می دهد تا با هماهنگی بیشتری نسبت به اجرای پروژههای شهری اقدام نمایند. این امر هم از حجم امور تصدی گرایانه دولت میکاهد و هم بودجه قابل توجهی در اختیار شهرداری قرار می دهد. یکی از اصلی ترین موانع فراروی مدیریت شهری به خصوص در کلان شهرها، چندپارگی مدیریت شهری در عرصه سیاست گذاری، تصمیم سازی، برنامه ریزی، هدایت و نظارت است. مسأله ای که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران به چشم می خورد، تعدد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تأثیرپذیری از قوانین موجود است. این قوانین، با ساختار و چارچوب کاری که بدون توجه به سایر نهادها برای خود تعریف می کنند، ضمن ایجاد ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، مشکلات مختلفی را ایجاد می کنند که با تشدید مسائل موجود در شهر در نهایت باعث نارضایتی عمومی می شوند. به طوری که در برخورد این مسائل با ساختار فعلی، نمی توان امیدی به بهبود داشت (لطیفی، ۱۳۸۷). به منظور ارائه راه حل در سطح کلان به نظر میرسد که لازم است در مرحله اول قوانین مربوط به مدیریت شهری در سطح کلان استخراج شده و تناقضات مربوط به قوانین مختلف در این زمینه بر طرف گردد. چرا که در حال حاضر و طبق برخی قوانین، تشکیل مدیریت یکپارچه شهری می تواند و باید در سطح شهرهای کشور اجرا گردد ولی بر اساس برخی از قوانین مربوط به بخش های مختلف بعضی از سازمان ها می توانند در امر مدیریت شهری دخالت نمایند (پورا احمد و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۸)

۴-۱-۳. فقدان فرهیختگی و تخصص بخش زیادی از کارگزاران حکومت های محلی

خدمت به مردم و عمل به وظایف قانونی شوراها و شهرداری در سایه برخورداری از تعهد و تخصص امکان پذیر است و از سوی دیگر جلب اعتماد عمومی نسبت به شوراها و رشد و بالندگی این نهاد نیازمند عملکرد موفق اعضا و رضایت شهروندان از شوراها می باشد. علم، تعهد و تخصص، نیروی محرک نهاد شوراها و شهرداری ها و ضامن عدم انحراف از مسیر این نهاد می باشد. در این زمینه، حمایت جدی دولت و

متولیان مربوطه از شوراهای فرادست مخصوصاً شورای عالی استان ها و اختصاص اعتبارات لازم برای گسترش آموزش تخصصی شوراهای، در کاهش زیانهای ناشی از پایین بودن تحصیلات و تخصص اعضای شوراهای تأثیر چشمگیری خواهد داشت. از سوی دیگر، می باید با الزام قانونی شوراهای و شهرداری ها به منوط کردن مصوبات و تصمیمات آنها به نظریات کارشناسی شده، خلاء کمبود تخصص را در این نهاد مردمی تقلیل داد.

۴-۲. نقش شورای اسلامی در توزیع فضایی قدرت سیاسی

شورا از درون جامعه مدنی برمی خیزد و برآیند حرکت سیاسی مردم در محلی ترین سطح است. شورا، صرف نظر از انواع آن، منعکس کننده حق مردم در سازمان دهی و ایجاد سازمان هایی است که برای پاسداری از حقوق و منافع آنان شکل می گیرد. به همین دلیل، شورا را پایه ای ترین شکل های سازماندهی اجتماعی و توزیع فضایی قدرت سیاسی می توان نام برد. علاوه بر توزیع قدرت و تمرکززدایی قدرت، شورا بستر اجتماعی شدن سیاسی مردم و جزئی از فرایند شهرسازی است و محل بروز حقوق شهروندی نیز به شمار می رود. شورا نماد عقلانیت سیاسی، نهادی برای تقویت هم بستگی، گذر به خودگردانی، گذشتن از منافع فردی برای نفع جمعی، پاسداری از نفع شخصی از طریق عقلانیت و عمل قانونمند جمعی است. توزیع فضایی قدرت سیاسی از طریق شوراهای تأمین کننده خواست و اراده مردم و به منزله اجرای شیوه خاصی از دموکراسی است. بدین جهت، ساکنان هر محل با داشتن توقعات مشترک برای حل امور خود با مشارکت در انتخابات محلی، افرادی را از میان خود به منظور بهره گیری از امکانات محلی و توانایی های خودجوش برمی گزینند و این آخرین و عالی ترین سطح اجرای دموکراسی در نظام سیاسی کشورهاست. این نوع دموکراسی را می توان دموکراسی محلی در مقابل دموکراسی ملی نامید (شیخ، ۱۳۸۱: ۱۹). اما مهم تر از این ها آنچه در منابع دولت محلی بر آن تأکید شده، توانایی شورا به عنوان یکی از نهادهای انتخابی محل برای ترویج مشارکت است (پیران، ۱۳۸۱: ۶۹). مهم ترین اقداماتی که دولت ها می توانند برای تقویت سرمایه اجتماعی و مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در امور محلی انجام دهند عبارت اند از: تشویق و تقویت تشکیل نهادهای مدنی (مانند احزاب، شورایاری ها و...)، تقویت و غنی سازی آموزش های عمومی، تأمین امنیت شهروندان در جهت حضور داوطلبانه نهادهای اجتماعی، پرهیز از تصدی

گری دولت در امور مختلف، واگذاری فعالیت های مربوط به نهادهای مردمی برای جلب مشارکت آن ها و تقویت نهادهای اجتماعی و شبکه های اعتماد بین آحاد مختلف مردم (Fukuyama, 1999: 40). این رویکرد نشان دهنده نقش بالای عناصر سرمایه اجتماعی (آگاهی، مشارکت و اعتماد) در پایین ترین سطح جامعه است (تاجبخش و همکاران، ۱۳۸۳: ۱۵۶).

۵. نتیجه گیری

در ایران شوراها یک نهاد منتخب مدنی است که به عنوان دولت کوچک محلی که می تواند مشکلات و توقعات مردم را به مدیریت اجرایی منتقل کند و با تاثیر گذاری در برنامه ریزی ها و سیاست گذاری ها به گونه ای حرکت کند که طرح هایی که در پایان بوسیله دولت ابلاغ می شود، مطابق با خواسته ها و تصمیم مردم باشد، دارای اهمیت است. از طرفی دیگر شوراها براساس نقش قانونی و مردمی که دارند می توانند براساس شرح وظایف خود و همچنین با توجه به گذشت چهار دوره از کار اجرایی خود منشا تحولات اساسی و پایدار در فرآیند سیاسی کشور شوند. اهمیت و نقش شوراها در ساختارهای اجتماعی بویژه در مسائل فرهنگی، سیاسی و اقتصادی با توجه به تاکیدی که در منابع اسلامی (قرآن و سنت) از یک سو و ملاحظه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سوی دیگر و کارآمدی آن در نهادهای اجتماعی بر کسی پوشیده نیست. استفاده از سیستم مدیریتی و نظارت دقیق در کارکرد شوراها می تواند راه گشای بسیاری از مسائل موجود در این عرصه باشد. شوراها به عنوان یک نهاد نوپا با هدف سازماندهی و برنامه ریزی، نظارت و بالابردن سطح کیفی و کمی در زمینه های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و ارتقا آنها و بهره وری با هزینه کمتر پا به عرصه وجود نهاده است. البته بهبود این روند به صورت مطلوب وقتی می تواند مثمر واقع شود که شوراها علاوه بر اتکا به قوانین موجود، در امر توسعه نهادهای محلی و مدیریت بهینه و ارتباط تنگاتنگ با بافتهای مختلف سطح جامعه، در رفع موانع و مشکلات موجود در عرصه های مختلف شهری بکوشند. با توجه به جایگاه و حدود اختیارات قانونی شوراها جهت هماهنگی و نظارت بر مسائل مهم منطقه ای و محلی از جمله امور اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، زیست محیطی و ... باید اذعان نمود که پس از گذشت حدود بیست سال از عملکرد آنان متأسفانه به دلایل مختلفی شوراهای

اسلامی بیشتر روی فعالیت و حوزه کاری شهرداری ها متمرکز شده اند تا بدانجا که در پاره ای موارد، مصداق واژه شورای شهرداری گردیده اند.

اسلام توجه مسوولان و دست اندرکان حکومت اسلامی را به برخورد صحیح و اصولی با نظرها و پیشنهادهای مختلف مردم جلب می کند و از آنها می خواهد که در این برخورد آراء و همفکری با دیگران، دارای سعه صدر و نرمش باشند و نسبت به سلیقه و نظرهای مخالف تحمل و بردباری به خرج دهند، از هرگونه خود رایی و مطلق گرایی پرهیز نمایند و تصمیم های مهم را با همفکری و تبادل اندیشه و مشورت با صاحبان نظر اتخاذ نمایند. نهاد شورا با آن درجه از اهمیت عقلی و اسلامی و این میزان از تأکید قانون اساسی بر نقش و ضرورت آن در اداره امور جامعه به دلایل مختلف در ۲۰ سال اول پس از پیروزی انقلاب چندان مورد توجه قرار نداشت به طوری که اولین انتخابات رسمی شوراها در چارچوب اجرای قانون اساسی در هفتم اسفند سال ۱۳۷۷ با حضور پرشور مردم در پای صندوقهای رای برگزار شد تا حقوق شهروندان از طریق تشکیل "پارلمان های محلی" محقق شود. اکنون پس از گذشت حدود بیست سال از آغاز به کار شوراها هنوز ادبیات کار شورایی معنای حقیقی به خود نگرفته است. آنچه بسیار مورد توجه است، شوراها شهر و روستا باید در فرایندشناسی توسعه اقتصادی و اجتماعی جایگاه خود را بیابند و در ذیل مباحث توسعه تشریح شوند. همین فقدان تئوری و عدم انسجام و اجماع در خصوص جایگاه شوراهاست که به اظهار نظرهای متفاوت و گاه متناقض دامن می زند و این نهاد مردمی و مهم را بر خلاف فلسفه وجودی خود به سلیقه دولت وابسته می سازد که باعث افت و خیزهایی در توسعه سیاسی می گردد. بی شک یکی از مسائلی که در دنیای امروزی از اهمیت قابل توجهی برخوردار و بر بسیاری از مسائل تأثیر گذار است، توسعه سیاسی می باشد. وجود انجمن های سیاسی و صنفی، نهادهای غیر دولتی و گروه های خاص اجتماعی همراه با مشارکت سیاسی آگاهانه و آزادانه از عوامل اساسی و تعیین کننده توسعه سیاسی می باشد. شوراها اسلامی به عنوان نهاد مردمی فراگیر بر میزان مشارکت و توسعه سیاسی بی تأثیر نخواهد بود. شورای شهر، به عنوان یک نهاد محلی با توجه به شاخص های اقتدار، مشروعیت، اعتماد، انسجام، تخصص، آگاهی عمومی و مشارکت می تواند نقش مهمی در توسعه سیاسی داشته باشد؛ این مقاله که با هدف ذکر شده به این حقیقت رسیده است که افزایش آگاهی عمومی، افزایش اعتماد مردم به نهادهای اجتماعی - احقاق حقوق توده ها و ترویج فرهنگ پاسخگویی و فرهنگ استقلال می تواند باعث

توسعه سیاسی گشته و همچنین کاهش اقتدار شهرداری و غلبه مسائل سیاسی و سلیقه ای بر سایر جنبه های تخصصی و غیر تخصصی شدن امور در توسعه سیاسی اثر منفی گذاشته است. امور سیاسی از حوزه زندگی مردم جدا نیست و توسعه سیاسی صرفاً به امور دولتی و حکومتی مربوط نمی شود که برای مردم عادی مفهوم غیر خودی و بیگانه و تنها در اختیار حاکم و نمایندگان آن باشد بلکه هدف از توسعه سیاسی افزایش ظرفیت های مختلف فرد و جامعه در همه امور است و اینکه نظام را به پاسخگویی بهتر به خواست های عمومی ملتزم نماید. با توسعه سیاسی، نظام حق تغییر سرنوشت مردم را بر اساس شاخص های دلخواه ندارد بلکه باید خود را با مطالبات مردم در چهارچوب ضوابط و مقررات قانونی منطبق نماید.

کتابنامه

- آبیار، منصور؛ حسین، مسعودنیا؛ امیر مسعود، شهرام نیا(۱۳۹۶)؛ نقش حکومت های محلی در فرآیند توسعه سیاسی، مطالعه موردی: ایران، مقاله ۷، دوره ۶، شماره ۱ - شماره پیاپی ۱۹، دوره بهار، صفحه ۱۵۹-۱۹۳
- اخوان کاظمی، مسعود، سیدشمس الدین صادقی، ایوب پروندی(۱۳۹۷) روند پژوهی فرایند توسعه سیاسی در ایران معاصر، مقاله ۸، دوره ۲۵، شماره ۹۵، دوره پاییز، صفحه ۲۰۹-۲۴۶
- ازکیا، مصطفی، (۱۳۹۲)؛ مقدمه ای بر جامعه شناسی توسعه روستایی، تهران، انتشارات اطلاعات.
- ازکیا، مصطفی؛ ایمانی جاجرمی، حسین(۱۳۸۴)؛ بررسی جامعه شناسی عوامل کارایی. شوراهای اسلامی شهر. نامه علوم اجتماعی شماره ۲۶.
- افتخاری، اصغر، (۱۳۷۷)؛ توسعه و تعادل: آسیب شناسی اجرای قانون شوراها، فصلنامه مطالعات راهبردی، ش ۱.
- امامی، کاووس(۱۳۷۸)؛ پژوهش در علوم سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- باقری، علی (۱۳۸۵)؛ از شورای شهر تا شورای شهرداری، مجله آیین، ش ۵.
- بشیری، حسین، (۱۳۹۱)؛ موانع توسعه سیاسی در ایران، چاپ دوم، تهران، گام نو.
- پوراحمد، احمد معصومه مهدیان بهنمیری علی مهدی(۱۳۹۲)؛ تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری سال اول بهار، شماره ۲
- پیران، پرویز، (۱۳۸۱)غ کارنامه شورا در گام نخست، فصلنامه بازتاب اندیشه، ش ۳۶ و ۶۱.
- تودارو، مایکل، مترجم: فرجادی، غلامعلی، (۱۳۷۰)؛ توسعه اقتصادی در جهان سوم، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه (مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات).
- جهانیان، رمضان (۱۳۸۸)؛ مدیریت مشارکتی رویکردی نوین در اداره سازمان ها، چاپ اول، کرج: سرافراز.

- حافظ نیا، محمدرضا و قالیباف، محمداقبر، (۱۳۸۰)، راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ش ۶۱.
- سیف الدینی، فرانک (۱۳۸۰)؛ شوراهاى شهر در ایران: مشربى نو در بررسى مشارکت شهروندان. مطالعه موردی از شورای شهر شیراز.
- سیف زاده، سیدحسین (۱۳۹۲)؛ نظریه های مختلف درباره راه های گوناگون نوسازی و دگرگونی سیاسی، چاپ دوم، تهران: نشر قومس.
- شیخ ابراهیم، (۱۳۸۱)؛ شورا و مشارکت: کاربرد روش های مشارکتی در مدیریت شهری، تهران، فرهنگ و اندیشه.
- شیرودی، مرتضی (۱۳۸۷)؛ «تمرکز و توسعه سیاسی در تاریخ معاصر ایران (مقایسه دو مقطع مشروطه و انقلاب اسلامی)»، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۱۳، صص ۸۳-۴۹.
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۵)؛ حکومتهای محلی و عدم تمرکز، چاپ سوم، تهران: نشر قومس.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۲)؛ بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر نی.
- علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۸)؛ تدوین الگوی مشارکت شهروندان در امور شهرها. تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.
- قالیباف، محمداقبر (۱۳۹۴)؛ حکومت های محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران. تهران: انتشارات امیر کبیر.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۲)، چالش های توسعه سیاسی، تهران: نشر قومس
- قوام، عبدالعلی (۱۳۹۰). توسعه سیاسی و تحول اداری، چاپ دوم. تهران: قومس.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۶۶)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه نفیسی، محمدرضا، تهران: نشر پایروس.
- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۱)، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها: مدیریت شهری و شهرداریها در ایران، جلد دوم، تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.
- لطیفی، غلامرضا. (۱۳۸۷)؛ مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریها
- مدیرشانه چی، محسن (۱۳۷۹)، تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، تهران: انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- مرصوصی، نفیسه و بهرامی پاوه، رحمت اله (۱۳۹۰). توسعه پایدار روستایی، تهران: دانشگاه پیام نور.
- مصفا، نسرین (۱۳۷۵)؛ مشارکت سیاسی زنان در ایران، تهران، وزارت امور خارجه
- معین، محمد (۱۳۹۰)؛ فرهنگ معین، تهران: زرین.
- منصور، جهانگیر، (۱۳۹۳)؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دوران.
- نظری، سیدغنی؛ حسین بشیری گیوی؛ سعید جنتی (۱۳۹۲)؛ بررسی تاثیر مشارکت سیاسی بر توسعه سیاسی (مورد مطالعه: جوانان شهر خلیخال)، فصلنامه مطالعات توسعه اجتماعی ایران، مقاله ۸، دوره ۶، شماره ۱، دوره زمستان، صفحه ۱۳۷-۱۴۶

نظرپور، شاهپور، (۱۳۸۶)، مبانی ارتباط شورای عالی استان ها و مجلس شورای اسلامی، ماهنامه شوراها، ش ۱۳.

هدایتی، سید هاشم، (۱۳۸۴)، "چالش‌های اجرایی فدرالیسم در ایران"، از:

<http://www.mediya.net/siyaset/Federalism-iran/fed-iran-020105.htm>

Burgess, Michael (2006), *Comparative federalism: theory and practice*, New York: Routledge.

Fukuyama, F., *the Great Disruption, Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, New York: Simon and Schuster, 1999.

Smith, H.K. Harper, P.R. Potts, C.N. Thyle, A. 2009. Planning sustainable community health schemes in rural areas of developing countries. *European Journal of Operational Research* (193). Pp. 768–777.

