

جایگاه شوراهای اسلامی شهرها در نظام مدیریت شهری ایران

مقدمه

حضور مردم در اداره اجتماعات بشری امری است که امروزه بر آن تأکید فراوان می‌شود. حق تعیین سرنوشت مردم به دست خودشان و مشارکت آنان در تمامی اموری که به زندگی جمعی شان مربوط می‌شود، به عنوان حق طبیعی مورد پذیرش همگان قرار گرفته است. یکی از امور مهم زندگی انسان در جوامع شهری امروز برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و روستایی است. در دهه‌های اخیر بر اهمیت نقش مردم در این زمینه افزوده شده و مشارکت مردم در فعالیت‌های مدیریت شهری و روستایی مورد تأکید قرار گرفته است. همراه با رشد سریع و سرسام‌آور شهرنشینی در جهان، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، در دو سه دهه اخیر نقش شهرها در چارچوب اقتصاد ملی این کشورها به کلی متحول شده و اهمیت فراوانی یافته است. از سویی نقش جدید شهرها در این کشورها، مستلزم نگرشی جدید به مدیریت این شهرها است. اساس این نگرش باید قبول اجتناب ناپذیر روند شهرنشینی باشد.

واقعیتی که دولت‌ها، حکومت‌ها، سازمان‌های محلی و بین‌المللی در چند سال اخیر به اهمیت آن پی برده‌اند این است که روند شهرنشینی و روستاگریزی به صورت ضرورتی تاریخی و با سرعت سرسام‌آوری انجام می‌گیرد و در آینده نیز ادامه خواهد داشت. لذا مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و روستایی باید با این دریافت از آینده آماده شود و عملکرد خود را با آن منطبق و هماهنگ سازد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با بهره‌گیری از رهنمودهای قرآن کریم در امر مشارکت (و شاورهم فی الامر)،

علی آهنگران

شوراهای اسلامی کشوری را بنیان‌گذاری کرده است. شوراهای اسلامی شهر و روستا برای مشارکت اقشار گوناگون مردم در پیشبرد سریع برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و فرهنگی با همکاری شهروندان پایه‌گذاری شده است. در پیوند با اجرای قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهرها، نظام مدیریت، ارتباطات سازمانی و فرایندهای تصمیم‌گیری دارای اهمیت فراوانی هستند.

پرداختن به این نکته ضروری است که آیا با داشتن یک دوره شوراهای اسلامی در شهرها و روستاها توانستیم از مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی بکاهیم یا خیر. در بدو امر ظاهراً شوراهای ایران چندان موفق نبوده‌اند، چون فرهنگ مشارکت در کتاب‌های درسی و فرهنگ عمومی ما نه آموزش داده شده و نه تمرین شده است. عده‌ای از کارشناسان و طرفداران کار شورایی به این امر تأکید می‌ورزند که چون دوره اول بوده است در کار شورایی شکست خورده‌ایم و شوراهای اسلامی شهرها و روستاها نتوانسته‌اند چندان موفق باشند.

عده‌ای دیگر بر این عقیده‌اند که شوراهای نه تنها موفق نبوده‌اند، بلکه شالوده امور را بر هم زده‌اند. به ویژه در روستاها شوراهایی که از افراد جوان و بی‌تجربه تشکیل شده، سبب از هم پاشیدگی نظام مدیریت و کدخدامنشی روستا گردیده است.

بجز مسائل مشترکی که در امر شوراهای اسلامی شهر و روستا (مثبت و منفی) مشاهده می‌شود، برخی مسائل دیگر هم وجود دارد که باید در جست و جوی راه حلی برای آنها باشیم. برای توفیق در این امر مهم به متخصصانی نیاز داریم که در زمینه مدیریت شهری و روستایی و کار شورایی دانش و تجربه و بصیرت کافی داشته باشند و نیز جامعه‌ای که هشیار باشد و افراد آن به وظایف‌شان آگاه باشند و از آن بالاتر، حدود انتظارات و



مسئولیت‌های‌شان را بشناسند.

مقوله را به خوبی بشناسند و برای تحقق آن با محور قراردادن اصل مشارکت مردمی و شناخت امکانات و قابلیت‌های درونی و بیرونی ظرفیت‌سازی کنند.

مفهوم مدیریت شورایی از دیدگاه سیستمی

هدف نظام مدیریت شورایی به عنوان جزئی از نظام حکومتی، اداره امور شهرها و روستاهاست. نقشی که دولت برای نظام مدیریت شهری و روستایی در نظر می‌گیرد، تعریف این هدف را روشن می‌سازد.

تردیدی نیست که این تعریف هر چه باشد، هدف نظام مدیریت شورایی همسو با اهداف ملی است و از کلیات آن تبعیت می‌کند. به همین دلیل است که برنامه‌های این نظام برای سازماندهی امور، عموماً در چارچوب برنامه‌های کلان و قوانین جاری کشور تدوین می‌گردد و اقدامات آن نمی‌تواند ناقض مقررات قانونی کشور

نگرشی بر چگونگی مدیریت شهری و روستا (با اتکا به شورا) نشان می‌دهد که سازمان‌های متعددی در مدیریت شهر و روستا دخیل‌اند و با توجه گذشت یک دوره و قرار گرفتن در پایان دوره دوم کار شوراها در شهرها و چند دوره کار در روستاها، هنوز مدیریت شهر و روستا نتوانسته است به صورت مدیریت واحد درآید و همچنان با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو است. البته، ناگفته نماند که گام‌های اولیه در حل مشکلات از طریق ارتباط شورای شهر با دولت برداشته شده است.

از علل مهم دیگر بروز مشکلات، فقدان هماهنگی در نظام‌های مدیریتی ناشی از فقدان نظام مدیریتی منسجم و هماهنگ است که به نارسایی در تأمین خدمات و زیربنای شهری و روستایی انجامیده است؛ هر چند انتظار می‌رفت که با تشکیل شوراهای اسلامی شهرها و روستاها این مشکلات از بین بروند.

اهمیت موضوع

با توجه به اینکه تشکیل شوراهای اسلامی شهر روستا در ایران پدیده‌ای نو و جدید است و چون تاکنون مدیریت شهر و روستای ما به دولت وابسته بوده و دولت به نمایندگی مردم از طریق وزارت کشور و سایر دستگاه‌ها در نظام مدیریت شهری و روستایی حضور داشته است، باید گفت که با تشکیل اولین دوره شوراهای از نقش وزارت کشور و سایر دستگاه‌ها در بعضی از امور مدیریت شهری و روستایی اندکی کاسته شده است.

گرچه نظام مدیریت شهری و روستایی با هدف اداره شهر و روستا سعی در هماهنگ ساختن نظام و روابط آنها دارد، به دلیل گستردگی و میان‌رشته‌ای بودن نظام مدیریت شهری و روستایی با مشکلات فراوانی مواجه شده است. تناقض و ناهماهنگی در طرح‌ها و برنامه‌های مدیریت شهر و روستا ضرورت اهمیت موضوع را دو چندان ساخته است، از این رو باید چاره دیگری اندیشید تا جلوی از هم پاشیدگی بیشتر نظام‌های اجتماعی شهری و روستا گرفته شود.

نبود چنین شوراهایی موجب شده بود که وقت مسئولان صرف حل مسائل و مشکلاتی گردد که به آنان ربطی نداشته و در واقع باعث کاهش کارایی در مدیریت شهر و روستا شده بود.

بدون تردید، انسان با همان صفات و ویژگی‌های ذاتی و نفسانی که قرآن کریم از آن یاد می‌کند، محور اصلی توسعه است و در میان تمامی عوامل پیچیده مدیریتی، مردم تعیین‌کننده‌ترین عنصر در اداره جامعه به شمار می‌آیند. مشارکت جمعی در مسائل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی سکونتگاه‌ها می‌تواند موجبات حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش را فراهم آورد و در این چارچوب فکری و عقیدتی شوراها یکی از ارزنده‌ترین دستاوردهای نظام جمهوری اسلامی هستند. شوراها باید به این نکته توجه داشته باشند که اجتماع (شهر و روستا)، موجودیتی زنده و پویاست و همانند هر موجود زنده دیگری نیازمند برنامه‌ریزی مستمر برای حیات، سرزندگی و شادابی است. جهت‌گیری فکری، مدیریتی و کاری شوراها بایستی مبتنی بر اصول توسعه پایدار باشد. شوراها باید این

**شوراهای اسلامی شهر و روستا
برای مشارکت اقشار گوناگون
مردم در پیشبرد سریع برنامه‌ها و
فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی،
عمرانی و فرهنگی با همکاری
شهر و ندان پایه‌گذاری شده است**

باشد. از دیدگاه سیستمی، مدیریت شورایی را می‌توان چنین تعریف کرد: "نظام مدیریت شوراهای اسلامی شهر و روستا، جزئی از نظام حکومتی یک کشور به شمار می‌آید و هدف آن اداره امور شهرها و روستاهاست".

این نظام متشکل از سه جزء اصلی اجتماعی، سازمانی، و فنی است که برای دستیابی به هدف مشترک، ارتقای کیفیت و کمیت زندگی شهری و روستایی و ماندگاری آن تلاش می‌کنند. ساختار این نظام، سه سطحی است و سازماندهی، نقش رابط میان دو جزء دیگر را بر عهده دارد و در عین حال نقش کنترل‌کننده نظام را نیز ایفا می‌کند. همان‌طور که در تعریف ذکر شد، وظایف اجزای اصلی نظام عبارتند از:

الف) سطح نظام فنی: وظیفه این سطح از نظام مدیریت شورایی فراهم آوردن زمینه فعالیت‌های علمی، فنی، تحقیقاتی و اجرایی برای تحقق برنامه‌ها به منظور توسعه امکانات نظام مدیریت شهری و روستایی است. در این سطح، فرد یا گروهی از مدیران فنی وظیفه مدیریت را بر عهده دارند.

ب) سطح نظام اجتماعی: وظیفه این سطح برقراری ارتباط با عوامل برون سازمانی (دولت و مردم) است که در این سطح عبارتند از شورای شهر و روستا یا شهردار و ده‌دار.

ج) سطح نظام سازمانی: وظیفه این سطح سازماندهی تشکیلات درونی نظام و ایجاد رابطه میان نظام اجتماعی و فنی و کنترل و تغذیه کامل نظام است که در این سطح برنامه‌ریزان شهری و روستایی قرار دارند.



ویژگی های نظام مدیریت شورایی

نظام مدیریت شورایی دارای ویژگی های زیر است:

۱. از نوع سیستم اجتماعی، فنی باز است، بنابراین تشکیل آن باید بر اساس طرح و برنامه و هدف مشخصی صورت پذیرد.
۲. به صورت سلسله مراتبی است و هر یک از سیستم های فرعی آن دارای سازوکارهای کنترل مرتبط با نظام های مشمول خود هستند.
۳. می تواند از طریق مبادلات با محیط خارج از شورا (مردم و دولت) از بی نظمی بکاهد و به سوی تعالی گام بردارد.
۴. از نوع سیستم باز است که داده های آن را خواسته های دولت و مردم می سازند و ستانده های آن طی فرایند برنامه و طرح و اجرا به دست می آید.
۵. تحول در سیستم مدیریت شورایی به مفهوم تغییر در ساخت، رفتار، هدف و نحوه تقسیم بندی و گسترش سیستم است.
۶. هدف کلی نظام مدیریت شوراها، تأمین محیط مناسب کار و زندگی برای مردم و شهروندان است.
۷. محدوده عملکرد نظام مدیریت شورایی بسته به نقشی که دولت برای آن قائل می گردد، متفاوت است.
۸. نظام مدیریت شورایی، زیرمجموعه حکومت محلی و جزئی از نظام سیاسی و اداری کلان کشور به شمار می آید.

شوراهای اسلامی دارد، هنوز پا نگرفته است. به هر حال به دلیل عدم اجرای این قوانین به طور کامل در عمل و یا انجام تحقیقات کاربردی در این زمینه، تاکنون تعاریف عملیاتی که ناظر بر جنبه کاربردی شورا باشد ارائه نشده است. با این وجود، در این بخش تعریفی عملیاتی از شورا به گونه ای که هم در برگیرنده محتوا و ماهیت این نهاد باشد و هم خواسته قانون گذار را تأمین کند و هم متناسب با واقعیات اجتماعی باشد، ارائه می گردد. تعریف عملیاتی که می توان برای شوراهای اسلامی ارائه داد، بدین شرح است: "شوراهای اسلامی نوعی سازماندهی نیروها یا گروه های سازمان یافته مردمی هستند که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه ارادی و متعهدانه افراد و آحاد جامعه به منظور پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره امور محله، شهر یا روستای خود و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تشکیل می گردند و با پشتوانه قانون مشروعیت می یابند."

عناصر این تعریف عبارتند از:

۱. شورا نوعی سازماندهی گروهی افراد یا گروه سازمان یافته ای است که می توان آن را نوعی گروه واسط، مشارکت جو یا نهاد مدنی تلقی کرد که حلقه واسط بین مردم و دولت قرار می گیرد.
۲. شورا تشکیلاتی مردمی و غیردولتی است که با آرای مستقیم

امروز جهان اسلام در صدد احیا و بازبانی هویت دینی و تاریخ خویش است. شناخت سرمایه ها و تکیه گاه های فکری، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی در گذشته به منظور تعیین جایگاه شایسته در جهان کنونی، ضرورت تام دارد؛ در غیر این صورت بدون درک ریشه ها و پیشینه ها چون خسی بر امواج خروشان در جهان پر آشوب و متلاطم امروزی بی اختیار خواهیم رفت.

تعریف کاربردی شورا

از شورا و مشورت در متون مختلف، تعاریف بسیاری شده است، به ویژه در متون مذهبی و فرهنگ نامه ها که هر یک به نوعی و از دیدگاهی به تعریف آن پرداخته اند، اما وجه غالب این تعاریف ناظر بر معنای لغوی و اصطلاحی آنهاست که عمدتاً بار ایدئولوژیکی دارد.

کلمه شور در معنای واژگانی اش از "شارالعسل" است. وقتی می خواهند عسل را از کندو استخراج کنند باید خیلی آهسته عمل کنند که زنبورها تحریک و متواری نشوند. افرادی هم که می خواهند با یکدیگر به مشورت بپردازند باید احساسات شان تحریک نشود و با صمیمیت گرد هم آیند و در مورد موضوعی مشخص با بهره گیری از مجموع چند فکر به رأی قاطعی که در سرنوشت یک خانواده، یک محل و یک کشور مؤثر است دست یابند

۱. همان طور که گفته شد، وجه غالب این تعاریف ناظر بر معنای واژگانی آنهاست که عمدتاً بار ایدئولوژیکی دارد. اما خلایی که در این میان احساس می شود، تعریف کاربردی و عملیاتی شورا است، که شاید به این دلیل باشد که نظام شورایی در کشور، نوپا و جدید است و با وجود تأکید و قدمت دیرینه ای که در متون و قوانین موضوعه کشور - چه قبل از انقلاب با عنوان انجمن ها و خانه های اصناف و چه بعد از انقلاب در قالب

و غیرمستقیم مردم تشکیل می شود و مشروعیت می یابد، نه به صورت فرمایشی.

۳. شورا از مشارکت داوطلبانه آحاد مردم و توده جامعه تشکیل می گردد و در انحصار گروه خاص یا قشر و طبقه ای قرار ندارد.

۴. شورا گروه سازمان یافته مردمی است که اساساً به منظور اداره امور محلی و شکل دادن به حیات اجتماعی و اقتصادی سیاسی مناطق کشور با مشارکت و همکاری خود مردم تشکیل می گردد.

۵. شورا دارای جایگاه قانونی است که از طریق قانون و با اتکا به آرای مردمی مشروعیت می یابد.

۶. شورا نوعی مشارکت فعالانه و متعهدانه افراد است که با هدف انجام فعالیت های اجتماعی و بهبود زندگی و تصمیم گیری و پذیرش نقش شکل می گیرد.

پس در نتیجه می توان از شورای اسلامی شهر تعاریف زیر را به دست داد:

● شورای اسلامی شهر نوعی سازماندهی نیروها یا گروه های سازمان یافته مردمی است که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه ارادی و متعهدانه افراد و آحاد جامعه به منظور پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره امور محله و شهر و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تشکیل می گردد و با پشتوانه قانون



مشروعیت می یابد.

کند خویشان را به خطر انداخته است.

● اعضای شورای اسلامی شهر با مشارکت داوطلبانه آحاد توده مردم شهر و به منظور پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی و اقتصادی و عمرانی شهر از طریق همکاری و شرکت مردم همان شهر و با رأی مستقیم و مخفی مردم انتخاب می شوند. برای مدت چهار سال و از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر سازمان یا مؤسسه یا شهر با نظارت شورایی به نام شورای اسلامی شهر صورت می گیرد و تصمیمات و اقدامات آن باید منطبق با موازین دینی و شرعی اسلام باشد.

جایگاه شورا در قرآن مجید و سنت

اصل مشاوره و شورا در اسلام از مهم ترین اصول اجتماعی است که در قرآن و روایات با دقت و اهمیت خاصی مطرح گردیده است و در سیره پیشوایان بزرگ اسلامی جایگاه ویژه ای دارد.

قرآن در سه آیه موضوع مشاوره و شورا را مطرح کرده است. از یک طرف به پیامبر اسلام دستور می دهد که با مسلمانان در امور مهم مشورت کند (و شاورهم فی الامر) و از طرفی شورا از ویژگی های برجسته مؤمنان شمرده شده است (و امرهم شورا بینهم). با اندک تأملی در قرآن کریم و روایات درمی یابیم که شورا و مشورت در قرآن کریم و روایات معصومین (ع) جایگاهی

جایگاه شورا در نظام سیاسی اسلام
از موضوعاتی که در نظام سیاسی اسلام باید مورد بررسی قرار گیرد، جایگاه شورا است. شورا با همه اهمیتی که دارد تاکنون از آن غفلت شده و جایگاه و شأن آن در نظام حکومت اسلامی، حوزه وظایف شورا، صفات و ویژگی ها، و صلاحیت افراد مشورت شونده به درستی و دقت شناخته و شناسانده نشده است. علت مغفول ماندن بحث درباره جایگاه شورا در نظام سیاسی اسلام و به ویژه در اندیشه سیاسی تشیع با وجود پشتوانه تجربه های سیاسی عملی و حکومتی آن نیست که شورا در اندیشه و نظام سیاسی اسلام موضوعیتی نداشته و ندارد و پدیده ای است که کشورهای اسلامی در تاریخ معاصر از مغرب زمین وام گرفته اند. هر چند نمی توان منکر شد که شکل نهادینه شده شورا به عنوان رکنی مهم در ساختار کشورهای غربی، از سوی کشورهای اسلامی مورد اقتباس قرار گرفته است، اما چنین اقتباسی هرگز به مفهوم انکار کامل شورا در پیشینه سیاسی جهان اسلام نیست. چنین انکاری نه با مبادی اندیشه سیاسی اسلام سازگار است و نه با واقعیت سیاسی تاریخ اسلام و نه حتی با روش و اخلاق پژوهش های علمی.

امروز جهان اسلام در صدد احیا و بازبانی هویت دینی و تاریخ خویش است. شناخت سرمایه ها و تکیه گاه های فکری، فرهنگی،

شوراهای اسلامی نوعی سازماندهی نیروها یا گروه های سازمان یافته مردمی هستند که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه ارادی و متعهدانه افراد و آحاد جامعه به منظور پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره امور محله، شهر یا روستای خود و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به صورت مستقیم یا غیر مستقیم تشکیل می گردند و با پشتوانه قانون مشروعیت می یابند

سیاسی و اجتماعی در گذشته به منظور تعیین جایگاه شایسته در جهان کنونی، ضرورت تام دارد؛ در غیر این صورت بدون درک ریشه ها و پیشینه ها چون خسی بر امواج خروشان در جهان پراشوب و متلاطم امروزی بی اختیار خواهیم رفت.

آثار و نتایج تشکیل شورای اسلامی شهر

شوراهای اسلامی یکی از مدل های قانونی برای سازماندهی مشارکت مردمی در عرصه های مختلف و قانونمند ساختن رفتار سیاسی، اجتماعی در جامعه محسوب می گردند. در واقع، اگر عوامل اصلی پیروزی انقلاب اسلامی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم به سه مؤلفه مهم پی می بریم که هماهنگی و همگامی آنها با یکدیگر و روابط متقابل و مستحکم میان آنان موجب این پیروزی گردید. این عوامل عبارتند از:

۱. مکتب اسلام و ایدئولوژی؛

۲. رهبری و ولایت؛

۳. مردم.

بدون تردید همگامی و همراهی این سه عامل و روابط مستحکم و مستمری که میان آنها به وجود آمد، پیروزی انقلاب را تضمین

بس والا و عظیم دارد که به عنوان ارزش و ویژگی برای جامعه اسلامی مورد تأکید و تحریص قرار گرفته و در مقابل خودرایی و استبداد مذموم و ناپسند شمرده شده است.

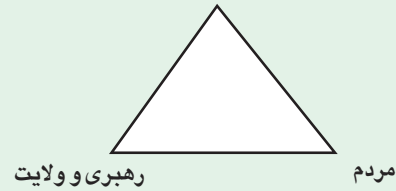
"شوری" هم نام یکی از سوره های قرآن است و هم خود این کلمه و هم کلماتی که از ریشه این کلمه مشتق شده چند بار در قرآن آمده است.

مشاوره موجب رشد اندیشه و تفکر در جامعه اسلامی و مشارکت مردم در سرنوشت خویش و سبب تحکیم پیوندهای اجتماعی و تقویت روحیه مسئولیت پذیری و شرکت در امور و از بین رفتن روحیه انزوا می شود.

مهم ترین جنبه هر حکومت، مردمی بودن آن است که نقش بهترین پشتوانه را دارد. شرکت دادن مردم در مسائل از طریق مشاوره، پشتوانه ای بس عظیم برای هر نظام به شمار می آید (و لا مظاهره اوثق من المشاوره). هیچ پشتیبانی مطمئن تر از مشورت نیست و مشاوره با صاحب نظران و عاقلان باعث دریافت حقیقت و دوری از خطا و لغزش می گردد؛ از این رو گفته شده است: "الاستشاره عین الهدایه و قد خاطر من استغنی برائه"؛ یعنی مشورت همانند هدایت است و کسی که تنها به فکر خود قناعت



شکل شماره ۱
مکتب اسلام



به صورت منطقی، اصولی و متناسب با شرایط زمانی تغییر می‌دهد، بتواند آنها را متعادل و با نیازهای واقعی متناسب سازد. شوراها اسلامی یکی از تشکیلاتی است که می‌تواند این نقش مهم را از طریق دو فرایند تحقق بخشد؛ یکی اینکه از طریق تشخیص نیازهای واقعی و منطقی ساختن آنها مانع از بین رفتن منابع اقتصادی جامعه و ایجاد نیازهای کاذب شود و دیگر اینکه موجب تأمین رضایت مردم و پیوند ذهنی جامعه با نظام گردد. ۲. شوراها اسلامی عامل کاهش نارضایتی و تأمین رضایت

سیاسی مردم محسوب می‌شوند

اگر رضایت را به مثابه حالت یا احساسی مطبوع و مطلوب که در نتیجه دستیابی به هدف مورد علاقه در فرد ایجاد می‌شود، تعریف کنیم، می‌توان آن را به سه بعد تجربه کرد:

- رضایت از مسئولان دولتی
- رضایت از نهادهای دولتی
- رضایت از عملکرد دولت

دولت‌ها برای پرهیز از بحران‌های سیاسی، اقتصادی ناچارند عرصه‌های بیشتری از اقتصاد و جامعه را تحت کنترل خود درآورند و برای اینکه به نحوی مطلوب ایفای وظیفه کنند به اجبار ساختار اداری‌شان را گسترش می‌دهند. این اقدام به جای کمک به ایفای نقش دولت، بر عکس بر پیچیدگی نظام اداری می‌افزاید و هزینه زیادی را بر بودجه دولت تحمیل می‌کند که می‌بایست از طریق گسترش مالیات‌ها تأمین گردد. بدین ترتیب، پیچیدگی نظام اداری همراه با فشارهای مالیاتی بر مردم و مداخله گسترده دولت در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی، موجب وارد آمدن فشار از یک طرف و تقاضاهای فزاینده مردم از دولت از طرف دیگر خواهد شد و در صورتی که دولت‌ها (مجموعه نظام اجرایی - اداری و مسئولیت) نتوانند به نحو مطلوبی این تقاضاها را از طریق راه‌های اصولی ارضا و تأمین کنند، اصطلاحاً با بحران بی‌اعتمادی و عدم رضایت سیاسی مواجه خواهند شد.

کرد. این سه عامل و روابط بین آنها را در قالب نمودار به صورت شکل شماره ۱ می‌توان نمایش داد.

همان گونه که در این شکل مشاهده می‌شود یکی از ارکان پیروزی انقلاب، حضور گسترده توده‌های مردم در صحنه‌های مختلف انقلاب بود. تردیدی نیست که تداوم حیات انقلاب اسلامی نیز در گرو ادامه همین حضور مردمی در صحنه‌ها و تعمیق این حضور از یک سو و نهادینه کردن آن از سوی دیگر است. از این رو به عنوان مهم‌ترین اصول و عوامل تداوم بخش نظام اسلامی که همواره باید مورد تأکید قرار گیرد، می‌توان اینها را برشمرد:

۱. تداوم و ارتباط میان سه رکن نظام یعنی مکتب، رهبری و مردم.

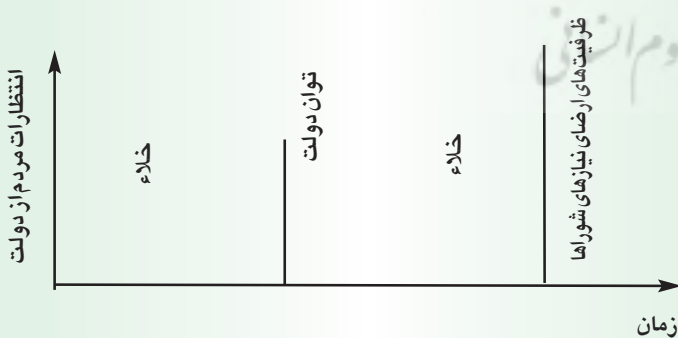
۲. حفظ حضور مردم در صحنه و تکیه بر بهره‌گیری از توانایی‌ها و نیروهای مردمی در مدیریت جامعه.

بدون شک شوراها اسلامی یکی از نظام‌هایی است که می‌توان از طریق آن هر دو هدف مذکور، یعنی حفظ و نهادینه کردن حضور مردم در صحنه و تداوم و تعمیق روابط میان مردم، رهبری و مکتب را تأمین کرد. علاوه بر اهمیت و ضرورتی که اصل شوراها اسلامی برای نظام جمهوری اسلامی دارد و آثار مثبتی که بر آن مترتب است، این نهاد مردمی دارای خاستگاه‌های ایدئولوژی از یک طرف و جایگاه قانونی از طرفی دیگر است.

کارکردهای مثبت شوراها اسلامی در بعد سیاسی و اجتماعی

۱. تعدیل انتظارات و خواسته‌های مردم از دولت

در هر جامعه‌ای مردم نیازها، خواسته‌ها و انتظارات متعددی دارند. اگر این نیازها در قالب نظام تحلیلی جامعه‌شناسی تحلیل شوند، تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله گسترش ارتباطات، افزایش آموزش‌های عمومی، توسعه مطبوعات و رسانه‌ها افزایش سطح آگاهی عمومی و آشنایی مردم نسبت به ابزارهای ارضا، نیاز روز به روز گسترش می‌یابند. از طرف دیگر طبق نظریه دیگری، فرایند جامعه‌پذیری در جوامع جهان سوم وابستگی شدیدی به دولت دارد و تأمین تمام خواسته‌های خود را از طریق دولت پیگیری می‌کند. این در حالی است که بسیاری از خواسته‌های متعدد و گوناگون غیرضروری و غیراصولی اند و یا زمان درخواست و طرح آن مناسب نیست. از این رو، می‌بایست نظامی مردمی به وجود آید تا ضمن آنکه خواسته‌ها و انتظارات مردمی را



از جمله راه‌هایی که می‌تواند مانع بی‌اعتمادی مردم نسبت به نهادهای حکومتی و بروز بحران نارضایتی سیاسی شود، استفاده از همکاری و مشارکت‌های سازمان‌یافته مردمی در ایفای برخی نقش‌ها و وظایف دولت، مشارکت در برنامه‌ریزی‌ها و برقراری توازن بین تقاضاهای مردم و توانایی دولت در تأمین این

تقاضاهاست. شوراهای اسلامی یکی از جلوه‌های واقعی، گسترده و سازماندهی شده مشارکت مردمی هستند که می‌توانند این وظیفه خطیر را ایفا کنند.

شوراهای اسلامی بدین ترتیب دارای کارکرد فرهنگی محسوب می‌شوند که به مردم این شناخت را می‌دهند که همه نیازهای‌شان را از دولت طلب نکنند و مسئول هر کمبودی را دولت ندانند. از طریق این فرهنگ، درخواست‌های غیرواقعی مردم از دولت به خود مردم منتقل می‌گردد.

شوراهای اسلامی به عنوان نهادی مشارکت جو می‌تواند با توزیع منابع تولید از یک طرف و تعدیل خواسته‌های مردم از طرف دیگر و افزایش ظرفیت پاسخگویی دولت، شکاف عمیق بین این سه جریان را پر کند و ضمن تأمین نسبی رضایت و اعتماد مردم، نسبت به دولت در جامعه ایجاد همبستگی کند.

۳. شوراهای اسلامی موجب افزایش مشروعیت سیاسی نظام و حکومت و ثبات سیاسی جامعه می‌شوند یکی دیگر از کارکردهای مثبت شوراهای اسلامی، تقویت مشروعیت سیاسی نظام در جامعه به ویژه در میان توده‌ها و کاهش بحران‌های اجتماعی و سیاسی است.

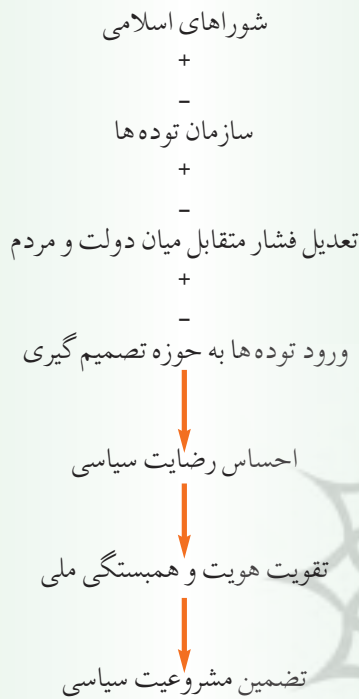
ابتدا لازم است به تعریف مشروعیت سیاسی بپردازیم. مشروعیت سیاسی عبارت است از: "ارزیابی مثبت افراد از روش‌ها و قواعدی که نظام سیاسی جامعه بر مبنای آن شکل گرفته است و افراد جامعه یا کنشگران اجتماعی بر اساس آن رفتار سیاسی و کنش متقابل خود را تنظیم می‌کنند و احساس می‌کنند قواعد بازی سیاسی در جامعه منصفانه رعایت می‌گردد، حتی اگر بازیگران خود را بازنده قواعد بدانند." در مشروعیت سیاسی تکیه اصلی بر رعایت قواعد بازی از طرف گروه‌های مختلف است؛ چه صاحب قدرت سیاسی باشند و چه مادون قدرت.

در هر جامعه‌ای مشروعیت سیاسی نظام شامل چهار بعد است: ۱- عملکرد منصفانه حکومت؛ ۲- احساس مسئولیت نظام و حکومت در قبال جامعه و مردم؛ ۳- عدالت توزیعی مبنی بر توزیع منصفانه سود و زیان به دست آمده در بین مردم؛ ۴- کارایی حکومت در تأمین اهداف اجتماعی. عملکرد مطلوب و همزمان چهار بعد مذکور در فرایندی صحیح، مشروعیت نظام سیاسی جامعه را تضمین و تقویت می‌کند. در صورتی که فرایند مشارکت‌سازی صحیح به نحوی که امکان مشارکت مؤثر، داوطلبانه و وسیع مردم در حکومت و دسترسی توده‌ها به حوزه‌های تصمیم‌گیری فراهم باشد و فرصت‌ها و قواعد بازی عادلانه توزیع و رعایت گردند، اعضای جامعه احساس خوشایندی از مشارکت سیاسی خواهند داشت. مشارکت‌های سیاسی و اجتماعی ارتباط مستقیم و تنگاتنگی با مشروعیت سیاسی دارند. اکنون پرسش این است که شوراهای اسلامی چگونه و از طریق چه فرایندی به تقویت و مشروعیت سیاسی نظام و حکومت می‌انجامند و ثبات سیاسی را تنظیم می‌کنند.

پاسخگویی به این سؤال مستلزم بررسی نظریه "پلورا السین سیاسی" است. طبق این نظریه در جوامع توسعه یافته سیاسی به علت وجود گروه‌ها و نهادهای میانجی و واسطه، اعضای جامعه

در درون نهادهای مشارکت جو سازماندهی می‌شوند و از این طریق روابط و وابستگی‌های چندجانبه‌ای میان مردم و همچنین میان آنها و بدنه جامعه برقرار می‌گردد.

طبق این نظریه، گروه‌های واسطه موجب اتصال مردم به بدنه حکومت و تقویت پیوندها و همبستگی اجتماعی، تقویت هویت



ملی و معنادار شدن زندگی‌های اجتماعی می‌گردند. در جوامعی که توسعه سیاسی تحقق یافته است، بر عکس جامعه توده‌ای که فاقد گروه‌های واسطه میان مردم و حکومت است، گروه‌ها و نهادهای مدنی مشارکت جو، همچون سدی مانع از نفوذ افراطی و توده‌وار مردم در حکومت و اعمال خشونت و زور از ناحیه حکومت بر مردم و طبقات مختلف می‌گردند. با این توضیح شوراهای اسلامی را می‌توان همانند نهادهای مشارکت جو و گروه‌های واسطه‌ای برشمرد که:

اولاً؛ مشارکت گسترده و قانونی مردم از طریق آنها سازماندهی می‌گردد و بستری برای تخلیه انرژی جامعه به حساب می‌آیند. دوماً؛ نقش حایل و نیروی واسطه‌ای را ایفا می‌کنند که از یک طرف اعمال فشار حکومت بر مردم را کنترل و تعدیل می‌کنند و منطقی می‌سازند و از طرف دیگر مانع از نفوذ توده‌وار جامعه و اعمال فشار بر حکومت می‌گردند (تخفیف شورش‌ها). سوماً؛ فرصت و زمینه‌ای مناسب برای حضور مردم در صحنه و راه ورود آنها به حوزه تصمیم‌گیری به شمار می‌آیند و ضمن ایجاد احساس مطبوع در آحاد جامعه، همبستگی و هویت دهی به افراد و مشروعیت سیاسی حکومت را تقویت و تضمین می‌کنند. چهارماً؛ از طریق تشکیل شوراهای اسلامی، آرا و عقاید عمومی

و سیاسی جامعه در حوزه تصمیم‌گیری‌ها منعکس می‌شود و در اصطلاح جامعه‌شناختی سیاسی نوعی توزیع اجتماعی قدرت در جامعه محقق می‌گردد و قدرت حاکم نماینده و تبلور آرا و منافع عمومی جامعه به حساب می‌آید. در این حالت شوراهای اسلامی از طریق انعکاس مؤثر ترجیحات سیاسی - اجتماعی جامعه و توده مردم در تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد حکومت موجب پیوند و اتصال نفی همگانی از یک طرف و اداره و عمل حکومت از طرف دیگر می‌شوند.

**نگرشی بر چگونگی مدیریت شهری
و روستا (با اتکا به شورا) نشان
می‌دهد که سازمان‌های متعددی در
مدیریت شهر و روستا دخیل‌اند و با
توجه گذشت یک دوره و قرار گرفتن
در پایان دوره دوم کار شوراها در
شهرها و چند دوره کار در
روستاها، هنوز مدیریت شهر و
روستا نتوانسته است به صورت
مدیریت واحد درآید**

فرایند توسعه محلی مؤثر و کارا باشد که سازماندهی شده، هدفدار، آگاهانه و داوطلبانه باشد. سازماندهی در فرایند توسعه به اندازه‌ای اهمیت دارد که برنامه‌ریزان محلی یکی از رموز و پیش‌نیازهای موفقیت توسعه ملی و منطقه‌ای را مشارکت مردمی و سازماندهی بهره‌وران برشمرده‌اند و تشدید فقر را ناشی از کنار گذاشتن اکثریت مردم و توده‌ها از برنامه‌ریزی و مشارکت در اجرا می‌دانند.

دستیابی به توسعه اجتماعی سیاسی تنها از طریق مشارکت "فعال"، "مداخله" و "نظارت" مردم بر فرایند توسعه میسر است، زیرا بافت سیاسی - اجتماعی کشورهای جهان سوم یا در حال توسعه به گونه‌ای است که سه مقوله "مشارکت"، "مداخله" و "نظارت مردم" قابلیت سیاسی - اجتماعی نظام را در دستیابی به توسعه همراه با عدالت اجتماعی افزایش می‌دهد. لذا از آنجا که نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی موجود در این کشورها شرایط مناسب برای مشارکت فعال مردم را مهیا نمی‌کنند، بنابراین "تهدا سازی غیرمتمرکز" ساز و کار و چارچوبی بنیادی است که فرایند مشارکت، مداخله و کنترل مردمی را تسهیل و تعمیق می‌کند و مشارکت مردمی در قالب آن جریان می‌یابد. چنین سازمان‌هایی اگر به درستی سازماندهی شده باشند و مشارکت‌های مردمی را به شکل فعال و پویا هدایت کنند نتایج زیر را در برخواهند داشت:

۱. موجب ایجاد رهبری بیشتر از انواع گوناگون و در سطوح متعدد می‌گردند.

۲. موجب محول شدن نقش‌های بیشتر به مردم می‌شوند.

۳. موجب گسترش مراکز قدرت در سطوح محلی و فرصت رهبری توده‌ای می‌شوند.

۴. موجب ایجاد زیربناها می‌گردند.

۵. خدمات‌رسانی محلی را تقویت می‌کنند.

۶. بار بوروکراسی را کاهش می‌دهند.

۷. از موارد دادگاهی و دعاوی قضایی می‌کاهند.

۸. مایه همبستگی و وفاق اجتماعی بیشتر می‌شوند.

۹. موجب تسریع در انعکاس نیازهای محسوس مردم می‌شوند.

۱۰. عدالت اجتماعی را در جامعه محقق می‌سازند.

۱۱. توسعه یکپارچه، کل‌گرا و محلی را تسهیل و محقق می‌سازند.

حیطه دیگری که تشکیل شوراهای اسلامی و شکل‌گیری سازمان‌های محلی را ایجاب می‌کند، وظایف خاص سازمان‌ها و ارگان‌هاست که مستقیماً با هدایت و توسعه مناطق شهری مرتبط‌اند. تمرکز اختیار و قدرت تصمیم‌گیری منطقه‌ای و محلی مدیریت عمرانی مناطق شهری در دست دولت مرکزی موجب به هم خوردن تعادل مناطق مختلف کشور، رشد پیمارگونه برخی مناطق و عقب ماندن دیگر مناطق از توسعه و نهایتاً رشد ناموزون و نامتناسب نظام شهری در مملکت می‌گردد، که حاصلی جز تشدید روند شهرنشینی و مهاجرت، شکل‌گیری تعداد انگشت‌شماری کلانشهر و تمرکز تمامی فعالیت‌های اصلی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در آنها نخواهد داشت.

● نقش شوراهای اسلامی در فرایند توسعه ملی

شوراهای اسلامی عامل تسهیل‌گر و جزء اصلی راهبری و هدایت توسعه ملی و منطقه‌ای محسوب می‌شوند. اگر توسعه را امری چندبعدی قلمداد کنیم که تجدید سازمان، بهبود در میزان تولید و درآمد، دگرگونی اساسی در ساختار نهادهای اجتماعی، اداری، دیدگاه‌های عمومی، عادات و رسوم و توجه به انسان به عنوان موجودی اجتماعی با هدف آزادی و شکوفایی او را در پیش رو دارد، در تحقق این توسعه، مشارکت مردم هم وسیله و هم هدف است و در سطح ملی بخش جدایی‌ناپذیر توسعه به شمار می‌رود. مشارکت مردم در فرایند توسعه را می‌توان به عنوان محک رهیابی توسعه "همهانگ" یا "یکپارچه" به شمار آورد، به ویژه اگر این مشارکت از روی میل، اراده و رغبت و داوطلبانه باشد. بنابراین، توسعه نوعی فرایند بنیادی تحول اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که در آن اکثریت اعضای جامعه باید نقش‌آسای داشته باشد.

بدیهی است که این مشارکت مردمی نیازمند پیش‌شرط‌هایی از این دست است: وجود نظام مردمی که مشارکت مستقیم و غیرمستقیم مردم در کلیه سطوح تصمیم‌گیری را میسر سازد. عدم تمرکز اداری، تفویض قدرت سیاسی تا کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری و اعتماد به نفس از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های مشارکت‌های داخلی و گسترده مردمی به شمار می‌آیند. اعتماد به نفس در سطوح فردی، محلی و ملی نیازمند کنش متقابل بین فعالان در هر سطح با مواضع تقریباً برابر است. از سوی دیگر، مشارکت‌های مردمی در صورتی می‌تواند در

