

الزامات تحول رابطه قوه مقننه و مجریه با مدیریت‌های محلی در افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران

سید مناف هاشمی^۱

محمدحسین بوچانی^۲

تاریخ دریافت: ۹۱/۳/۱۵

تاریخ پذیرش: ۹۱/۶/۱۶

چکیده

جهت تحقق پیشرفت و توسعه پایدار، توجه به مقتضیات محلی، تمرکززدایی، دموکراسی غیرمتمرکز، حکمروایی مطلوب، کوچک‌سازی و چابک‌سازی ساختارهای متمرکز حاکمیت، تقسیم کار ملی و محلی و توجه به حقوق مکانی الزاماتی گریزناپذیر و بی‌بدیل‌اند. در شرایط کنونی جهانی شدن از یک طرف به محلی شدن و از طرف دیگر با شهری شدن و کلان‌شهرنشینی همگرایی شدیدی پیدا کرده است،

با وجود آنکه عمر مدیریت محلی با محوریت شهرداری‌ها در ایران، بیش از صد سال است، اما به دلیل ساختار سیاسی و نهادی فراروی دولت و مجلس و همچنین اتکاء به درآمدهای نفتی، ساختاری متمرکزگرا در اداره امور کشور نهادینه شده است؛ که به طور جدی در تعارض با پیشرفت و توسعه پایدار ناحیه‌ای و منطقه‌ای و تحقق حکمروایی محلی مطلوب و همچنین قانون اساسی قرار دارد. تداوم روند برنامه‌ریزی و اداره متمرکز و بی‌توجهی به جایگاه مدیریت‌های محلی و عدم تقسیم مأموریت‌های ملی و محلی در افق چشم‌انداز چالش‌های جدی برای رسیدن به توسعه و پیشرفت پایدار را سبب می‌گردد. این نوشتار در پی تحلیل این نکته است، که تمرکززدایی به‌عنوان الگویی جدی برای توسعه همه‌جانبه بایستی در دستور کار نظام تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر قرار گیرد، به عبارت روشن «تمرکززدایی به مثابه توسعه» الگو مورد پذیرش این نوشتار برای اداره امور کشور است، اگر اثبات شود «تمرکززدایی به مثابه توسعه» الگواره بی‌بدیل

۱. دکتری برنامه‌ریزی شهری؛ معاون برنامه‌ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران مدرس دانشگاه آزاد واحد شهر ری
Hashemi_m@yahoo.com

۲. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و دبیر کمیته شوراهای و مدیریت محلی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت
نظام/Boochani100@Gmail.com

پیشرفت پایدار ایران است، قاعدتاً نحو ارتباط و حدود وظایف اختیارت قوا در ایران بخصوص قوه مجریه و مقننه با مدیریت‌های محلی و شوراهای بایستی تحول ساختاری یابد. روش تحقیق این نوشتار توصیفی و تحلیلی است، همچنین از نتایج جلسات نخبگی نیز بهره‌گیری شده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد، بسترهای قانونی این الگوواره در قانون اساسی فراهم است، اما باور و عزم سیاسی توسعه‌گرا و آینده‌نگری لازم است تا با ایمان و دغدغه برای آینده کشور به طراحی مدل تقسیم کار ملی و محلی در حوزه‌های اجرا، نظارت، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی بپردازد، رویکرد مورد نظر، ماموریتی فراتر و بیشتر از مدیریت یکپارچه شهری و روستایی مد نظر دارد و بیشتر به مدیریت یکپارچه محلی در سطح شهر، ناحیه، منطقه و تقسیم روشن وظایف بین قوه مجریه و مقننه و مدیریت‌های محلی در چارچوب قانون اساسی باور دارد، تحقق این مدل مستلزم تحولات ساختاری و نهادی عمقی در اداره امور کشور است، که بدون باور و اراده سیاسی محقق نخواهد شد، به همین واسطه است که نظام برنامه‌ریزی محلی در هر سطح از فضا یک روند سیاسی است. نتیجه دیگر این بحث این است، در افق چشم‌انداز، راه توسعه ملی در واگذاری امور به شوراهای و مدیریت‌های محلی و اقتداربخشی به این نهادها است، لذا حکمروایی مطلوب در گروه توسعه و نهادینه کردن شوراهای و مدیریت‌های محلی است. سؤال محوری این نوشتار این است: «مدل مطلوب ارتباطی قوه مجریه و قوه مقننه با مدیریت محلی در چارچوب قانون اساسی در کشور تا افق ۱۴۰۴، تابع چه تحولاتی است؟ همچنین جهت رسیدن به این مدل چه تحولاتی لازم است در ساختارها و کارکردهای قوه مجریه و مقننه و همچنین شوراهای و مدیریت‌های محلی صورت پذیرد؟»

کلید واژه: قانون اساسی، شوراهای و مدیریت محلی، چشم‌انداز ۱۴۰۴، حکمروایی مطلوب محلی، تمرکززدایی، مقتضیات محلی.



مقدمه

دغدغه پیشرفت، توسعه‌یافتگی و ثبات سیاسی ایران همچنان ادامه دارد. در حالی که بسیاری از کشورهایی هم ردیف ما راه و افق‌های خود را پیدا کرده‌اند ما هنوز در نزاع‌های فکری و سیاسی خود غوطه وریم؛ جالب اینکه ما مباحث پیشرفت و توسعه‌یافتگی را قبل از کشورهایی مانند مالزی، کره جنوبی و حتی چین، آغاز کرده‌ایم. امروزه این کشورها سامان پیدا کرده‌اند و ما منابع ملی، وقت و انرژی فکری خود را صرف اقل‌بهره‌یافتگی (نگاه کنید به سریع القلم: ۱۳۸۶، ۴). در چارچوب قانون اساسی و شرایط جهانی شدن، نحوه بهره‌گیری از کل ظرفیت‌های کشور جهت توسعه روشن پیگیری نکرده‌ایم و پیوسته مدل توسعه کشور که قاعدتاً بایستی در چارچوبی پایدار سامان یافته باشد، با کمترین اندیشه دگرگون و متحول می‌سازیم.

وابستگی تام مدیریت و برنامه‌ریزی محلی در ایران به دولت (قوه مجریه و مقننه) تا زمان تشکیل شوراهای محلی (۱۳۷۷) تا آن‌جا گسترده شده است که نظریه و رویکرد «سکونت دولت پایه» جایگزین رویه‌ها و نظریه‌های «سکونت متعادل و محیط پایه» چند هزار ساله کشور شده است؛ بنابراین با اتکاء به درآمدهای رانته ناشی از منابع زیرزمینی، شکل نوینی از تمرکزگرایی در مدیریت ملی و محلی و اسکان جمعیت در کشور شکل گرفت که حول دولت و ساختار متمرکز آن می‌چرخید^۱. تحولات و پیامدهای ناشی از این روند نامتعادل، به تدریج شهر و روستای تولید و بده _ بستان پایه با منطقه پیرامون را به مکان‌های مصرف، زهکشی‌کننده فرصت‌ها و منابع پیرامونی، رانت پایه، اجتماع گریز و هویت ستیز تبدیل کرده است، مدیریت شهری و روستایی دولت پایه، بی توجه به مقتضیات محلی و ظرفیت‌های محیطی و انسانی نیز به تدریج از شهر و روستا، نگرش و تعریفی کالایی پیدا کرد، لذا تعالی و رشد فرزاندگی و همچنین مشارکت و حضور شهروندان در سایه تمرکزگرایی افراطی، ابزاری و موردی شده است. بنابراین مدیریت محلی و ساختار اداره محل (شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان) بیش از مولفه‌های انسانی و مدنی مشتمل بر مشارکت و احساس تعلق، به مولفه‌های آیین‌نامه‌ای و دستوری توجه داشته است. حتی طرح‌های توسعه شهری و روستایی در قالب رویکردی اوزالیدی و از بالا به پایین تهیه و تنظیم شده‌اند. به عبارت روشن مدیریت‌های

۱. در اینجا لازم است اشاره گردد، نظام سکونت شهری و روستایی قبل از ادغام ایران در بازار جهانی و تعریف جهانی از نقش ایران، به عنوان صادرکننده نفت و مصرف‌کننده کالاهای خارجی، شهرهای ایران در حیاتی منطقه‌ای و در شرایطی بده‌بستانی با سکونت گاهها و فضاها زیست پیرامونی شکل گرفته بودند. به عبارت روشن شهر با منطقه پیرامون در یک تقسیم کار نانوشته سامان پایدارتری می‌یافت.





انتصابی «دولت پایه» جایگزین مدیریت محلی^۱ «شهروند پایه» شده است، این روند مغایر با رویکردهای حکمروایی خوب و حتی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تجربیات توسعه‌ای جهانی بوده است (بوچانی: ۱۳۸۶، ۶).^۲

با وجود نگرش حداکثری در حوزه مدیریت محلی و توجه به تمرکززدایی، تحقق حقوق مکانی و مقتضیات محلی در قانون اساسی و حتی قوانین برنامه به خصوص برنامه سوم و چهارم توسعه، اما در فرآیند اجرا تقسیم کار ملی و محلی محقق نشده است.^۳ بی توجهی به منابع انسانی و محیطی در سایه نظام برنامه‌ریزی و مدیریت از بالا به پایین و همچنین برون‌زا بودن نظریه‌های اداره امور محلی بخصوص مدیریت شهرها، سبب چالش‌های ساختاری، نهادی و سیاسی متعددی شده است، که به تدریج نظام اسکان و سکونت‌شناسی و روستانشینی در کشور با نارسایی‌های متعدد مواجه کرد است. در این میان مدیریت روستایی با حذف نظام ارباب و رعیتی و تحولات ناشی از صنعتی شدن دچار تغییرات متعدد شد و عملاً سکونت، فعالیت و جمعیت در فضای روستاهای کشور به تدریج از رابطه منطقی و تولید پایه خود فاصله گرفت و مانند نظام شهرنشینی به منابع زیرزمینی و رانتی متکی گردیده است. محصول این شیوه اداره فضاهای سکونت گاهی بهم ریختن فرایند پایداری و توسعه فضا، سکونت و فعالیت و در نهایت ناپایداری شهری و روستایی کشور بود (نگاه کنید به سعیدی: ۱۳۸۹). به دلیل آنکه روند اداره شهرها و روستاها از ساختار متمرکز دولت و مجلس در قالب برنامه بودجه از بالا به پایین تامین می‌گردید، عملاً نقش و شراکت بخشی شهروندان و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های محلی در سایه منابع زیرزمینی به فراموشی سپرده می‌شود و به عبارت دیگر مدل اداره در چارچوبی ناپایدار تعریف و تنظیم گردیده است، محصول این رویه

۱. در این مقاله مدیریت محلی به مجموعه شوراهای محلی (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان ها و همچنین دهیاری ها و شهرداری ها) اشاره دارد. همچنین سازمان های محلی، مدیریت های محلی و حکومت محلی هم معنا به کار رفته است، باور مقاله این است که حدود اختیارات سازمان های محلی، مدیریت های محلی و یا حکومت محلی منوط به میزان باور به تمرکززدایی در ساختار سیاسی و اداری کشور است. اما مدیریت های محلی مد نظر و مورد دفاع در چارچوبی دموکراسی غیر متمرکز تحقق می یابند و در حوزه های نظارت، مقررات گذاری، اجرا و هماهنگی مسئولیت دارند.

۲. در رابطه با موضوع و همچنین درک بهتر ضرورت های دموکراسی غیر متمرکز جهت رسیدن به توسعه همه جانبه شهری و منطقه ای رجوع به کتاب ارزشمند (سایه های قدرت، حکایت دور اندیشی در برنامه ریزی کاربری ارضی (shadows of power: an allegory of prudence in land use planning) به قلم جین هیلر و ترجمه کمال پولادی بسیار مفید است.

۳. در راستای تنظیم پیش نویس سیاست های کلان کشور در خصوص شوراها و مدیریت محلی حدود ۴۰ جلسه نخبگی از فروردین ماه سال ۱۳۸۷ تا مرداد ۱۳۹۱ با حضور بیش از ۲۰۰ نفر از کارشناسان دستگاه های اجرایی کشور و اساتید دانشگاهی در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت برگزار شده است.



دوری از «شهروندپایگی» و «محیط پایگی» برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و روستایی بوده است، به عبارت روشن مدیریت محلی مطلوب شکل نگرفته است^۱.

روش تحقیق مورد استفاده برای بررسی، روش تحلیلی و توصیفی است. اطلاعات با استفاده از روش‌های اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است. همچنین با توجه شرایط کاری از نتایج جلسات نخبگی بهره گرفته شده است.

در تدوین این مقاله با توجه به موضوع مورد بحث از نگرش میان رشته‌ای استفاده شده است. به عبارت روشن روح حاکم بر موضوع مقوله توسعه است و بدین جهت از متون علوم مختلف با روش تحلیلی بهره گیری شده است.

مبانی اندیشه‌ای تفکیک امور ملی و محلی و لزوم توسعه جایگاه مدیریت‌های محلی

امروزه پذیرفته شده است در تحقق توسعه همه جانبه عوامل داخلی و عزم و تعیین دقیق استراتژی ملی مهمتر از عوامل خارجی است (نگاه کنید به سریع القلم: ۱۳۸۶، ۳۷). در این میان تمرکززدایی به عنوان یک تحول و برنامه داخلی نقش محوری در این خصوص دارد. شواهد نظری و تجربیات عملی زیادی در دست است که نشان می‌دهند، برای رسیدن به توسعه و پیشرفت پایدار و همه جانبه توجه به موضوعات جهانی شدن، تمرکززدایی، شراکت بخشی مدنی، محلی گرایی، حکمروایی مطلوب و کوچک‌سازی ساختارهای حاکمیتی، الزاماتی غیرقابل انکار و بی بدیل اند. گسترش و نه‌اینه کردن مدیریت‌های محلی واقعیت انکار ناپذیر عرصه جهانی شدن است و دولت‌ها ناگزیر از به رسمیت شناختن و ایجاد آن در سطح ناحیه و منطقه به عنوان جزء ساختاری دولت ملی هستند. در یکی از بزرگ‌ترین اجلاس‌های جهانی با عنوان اجلاس زمین که با حضور سران بیش از صد کشور و حدود چهل هزار نفر، در سال ۲۰۰۲ در ژوهانسبورگ برگزار گردید، تأکید اصلی بر این الگوواره بود که «جهانی بیندیشید و محلی عمل کنید» و در اهمیت اقدامات محلی این شعار مطرح شد که: اقدام محلی، جهان را به حرکت می‌اندازد (صالحی: ۱۳۸۷، ۴۵). بنابراین با توجه به این که در هزاره سوم، تحولاتی مانند شهرنشینی رو به رشد و جهانی شدن به طور روزافزونی در حال وقوع است، برای جلوگیری از فرسایش هویت‌های انسانی و سرمایه‌های اجتماعی و معنوی اجتماعات

۱. پیشرفت و توسعه ای که در آن سعادت بشری در سایه تعادل پایدار رابطه انسان و محیط و بهره گیری عقلانی و متعادل از محیط طبیعی صورت گیرد و در آن همراه با رشد اقتصادی و کالبدی مسئولانه به شاخص‌های توسعه انسانی مشتمل بر سرمایه اجتماعی، هویت، ارزش و اخلاق و معنویت توجه می‌گردد.

محلی، ناشی از این دو، و همچنین متعادل ساختن رویه‌های نظام‌های ملی و بین‌المللی، لازم است به تقویت و گسترش مدیریت‌های محلی به طور فزاینده‌ای اقدام شود. به عبارت روشن تقویت و نهادینه کردن مدیریت‌های محلی مقتدر و توانمند راهبردی کلیدی در توسعه ناحیه‌ای، ملی و جهانی است.

در آستانه قرن بیست و یکم به ویژه با فروپاشی و تنزل رویکردهای سوسیالیستی - مارکسیستی که ریشه در برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین داشت، مفهوم و نقش تاریخی و سنتی دولت‌ها (به مفهوم قوای سه‌گانه و سازمان‌های مرتبط) و ملت‌ها مورد بازنگری جدی قرار گرفت. محصول اندیشه‌های دولت بزرگ با وظایف گسترده و متکثر، چیزی جز محدودیت توسعه اقتصادی - اجتماعی، کاهش رقابت سالم و سازنده و کاهش میل به کار و بازتولید اقتصادی نبود و تمام رؤیاهای توزیع عادلانه در سایه مداخله بی‌حد و حصر دولت، خوابی بود که در واقعیت فضایی و جغرافیایی تعبیر فردایی نداشت. طرفداران جامعه مدنی معتقدند که از یک‌سو، تأمین آزادی، فردیت و حفظ کثرت‌گرایی در جامعه با مداخله بی‌رویه دولت ناسازگار است و از طرف دیگر تحقق جامعه مدنی و حفظ امنیت و انتظام آن بدون مدیریت و نظارت جمعی (با روند شکل‌گیری از پایین به بالا) ناممکن است. در چنین شرایطی تنها راه واقعی و عملی برای دستیابی جامعه مدنی و توسعه‌ای، ایجاد دگرگونی در ساختار و کارکرد دولت و سازماندهی دوباره نقش آن در حیات ملی و محلی است. لذا دولت نمی‌تواند به عنوان نماینده و مداخله‌گر در تمام امور اجرایی محلی (منطقه‌ای و ناحیه‌ای) نقش‌آفرینی کند (بوچانی: ۱۳۸۹، ۳۴). در حوزه نظارت و پایش امور اجرایی برای تحقق مطلوب مقوله نظارت که از کارویژه‌های مهم مجلس است، در تمامی نواحی کشور و در همه امور، وجود نهادهای همپایه و مشارکت‌کننده چون شوراهای محلی جهت نظارت دقیق (قبل، حین و بعد از اجرا) ضرورت دارد، در این رویکرد بعد نظارتی مجلس ملی در شهرها و روستاها و تا سطح استان در چارچوب قانون به شوراهای محلی واگذار می‌شود، مشروط بر آنکه در یک ساختار منسجم نحوه نظارتی و حدود آن و همچنین فرآیند گردش مقوله نظارت بین آن دو تعریف قانونی گردد. لذا هم در حوزه نظارت و مقررات‌گذاری و هم در حوزه اجرا تقسیم امور بین قوه مجریه و مقننه و شوراهای محلی الزامی‌گریز ناپذیر است.

بنابراین کارکرد عمده دولت (به مفهوم حداکثری آن) هماهنگی، نظارت و تأمین امنیت منافع همه گروه‌ها و نیروهایی است که در تحقق جامعه مدنی و هویت ملی نقش دارند. کارکرد





بعدی دولت، حفاظت و اداره امنیتی کلان مملکت و تدوین راهبردهای سیاسی - امنیتی کلی عرصه سرزمین است. از دیدگاه آنتونی گیدنز، در شرایط کنونی مهم‌ترین وظایف دولت در جهان معاصر به قرار زیر است:

- از طریق نمایندگی، منافع گوناگون شهروندان را فراهم سازد،
- عرصه‌ای برای آشتی ادعاهای رقابت‌آمیز این منافع به وجود آورد،
- منافع عمومی را که شامل شکل‌های تأمین منافع جمعی و رفاه عمومی است فراهم آورد،
- بازار را به سود منافع عمومی تنظیم کند و رقابت بازار را در جایی که از سوی انحصارات تهدید می‌شود، تنظیم کند،
- حوزه عمومی آزادی را ایجاد و از آن حمایت کند، که در آن بتوان با بحث آزادانه درباره مسائل مختلف به سیاست‌گذاری پرداخت،
- آرامش اجتماعی را از طریق کنترل خشونت و فراهم ساختن نظارت و مراقبت پلیس حفظ کند،

• به توسعه فعالانه سرمایه انسانی از طریق نقش اساسی آن در نظام آموزشی کمک کند، و
• پیمان‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای را تشویق و هدف‌های جهانی را دنبال کند (مهدیزاده: ۱۳۸۵، ۲۷ تا ۲۶).

در سیستم عدم تمرکز، امور ملی توسط سازمان مرکزی و امور محلی توسط سازمان‌های محلی، که در نقاط مختلف خارج از حوزه فعالیت سازمان مرکزی استقرار دارند، انجام می‌شود. در این مدل، قدرت مرکزی قسمتی از اختیارات خود را به صراحت قانون اساسی یا قانون عادی به مقامات و سازمان‌های صلاحیدار واجد شرایط محلی واگذار می‌کند. لذا هر سازمان محلی در ناحیه و منطقه جغرافیایی خاص خود بودجه، تشکیلات، وظایف و مقررات خاص خود دارد، اما حدود وظایف و میزان اختیارات تابع سیستم مرکزی و در چارچوب قانون اساسی است (طاهری: ۱۳۸۷، ۱۳۴).

نظریه‌ها و اندیشه‌های رایج در مدیریت و برنامه‌ریزی نوین محلی

از دیدگاه جان فریدمن، نظریه‌های برنامه‌ریزی در چهار رویه و سنت، بنا بر چگونگی تسری دانش به عمل در حوزه عمومی قابل دسته‌بندی هستند؛ او این سنت‌ها را چنین نامگذاری کرده است: تحلیل سیاستگذاری؛ اصلاح اجتماعی؛ یادگیری اجتماعی؛ بسیج اجتماعی^۱ (صرافی، ۱۳۷۷: ۶۸).

1. policy Analysis & Social Reform & Social Learning & Social Mobilization



در یک سر طیف نظریه‌های برنامه‌ریزی، تحلیل سیاستگذاری وجود دارد که به طور جدی به برنامه‌ریزی فن سالارانه و متمرکز و از بالا به پایین بدون توجه به ارزش‌ها و حقوق مکانی و انسانی باور دارد این رویکرد سال‌ها در ایران مورد حمایت بوده است و حداقل تا زمان انقلاب مشروطه الگوی محوری اداره کشور بوده است لذا در این رویه برنامه‌ریزی و مدیریت، سرمایه انسانی و اجتماعی در برابر سرمایه فیزیکی و سرمایه طبیعی محدود به حساب می‌آید (مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل، ۱۳۸۸: ۳۹۶) و در سر دیگر طیف نظریه‌های برنامه‌ریزی، اصلاح و یادگیری اجتماعی وجود دارد که در چارچوب سیاست‌های حکمروایی خوب، توسعه پایدار، روند مشارکت از پایین به بالا، گسترش سرمایه اجتماعی، باور به اعتماد مدنی و تمرکززدایی در چارچوب وحدت ملی و حفظ سرزمینی پیگیری می‌کند. حصول به حکمروایی مردم سالار غیرمتمرکز و توسعه نهادهای جامعه مدنی و بخش عمومی در کنار رشد تنظیم شده بخش خصوصی از اهداف این رویه برنامه‌ریزی است. (میدری، ۱۳۸۳: ۳۵۱). با تدوین قانون مشروطه و قانون اساسی بعد از سال ۱۳۵۷ این رویکرد در قوانین ترویج گردید، هر چند رویه اجرای آن تابع مقتضیات متعدد سیاسی و اجرایی بوده است (بوچانی: ۱۳۹۰، ۱۶) ارزیابی شرایط جامعه شهری و مدیریت محلی کشور نشان می‌دهد بین حوزه نظریه‌ای و تدوین قوانین با اقدام و عمل تفاوت فاحش وجود دارد. در ادامه به تحلیل این موضوع پرداخته خواهد شد. بنابراین جهت تحقق پیشرفت و توسعه پایدار و همه جانبه مدیریت‌های محلی^۱ واقعیتی انکار ناپذیراند و حاکمیت مرکزی ناگزیر از به رسمیت شناختن و ایجاد آنها در سطح محلی به عنوان جزء ساختاری حاکمیت ملی است؛ ولی با توجه به نحوه و مدل حکومت و اداره کشور و مولفه‌های جغرافیایی، تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کارکرد و حوزه مأموریت مدیریت و یا سازمان محلی در کشورهای مختلف تفاوت‌های اساسی وجود دارد. کارکردهای مدیریت محلی تابع صلاحدید دولت مرکزی است که قبض و بسط قدرت مدیریت محلی را در کنترل خود دارد. قلمروهای کارکردی و وظایف حکومت یا مدیریت محلی در طیفی از امور سیاسی، امنیتی و قضایی تا امور خدماتی یا وظایف صرف نظارتی قرار می‌گیرد، به عبارت دیگر در حکومت و مدیریت‌های محلی قدرتمند، به ویژه در سیستم‌های حقوقی مرکب

۱. در این مقاله منظور از مدیریت محلی در ایران عبارت است از: مدیریت محلی فرآیندی است که موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت و مقررات‌گذاری درباره بخشی از امور ملی و امور محلی در چارچوب قانون اساسی و سیاست‌های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمان‌های محلی در هر سطحی از فضای جغرافیایی (شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان) واگذار شود.



علاوه بر وظایف خدماتی، اقتصادی و اجتماعی، آنها به وظایف سیاسی، امنیتی و قضایی نیز می‌پردازند و در مراحل فرآیندی از مرحله تشخیص و تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت و بازخورد در امور محلی دخالت می‌کنند. در حالی که در حکومت و مدیریت‌های محلی ضعیف در سیستم‌های بسیط و متمرکز قلمرو وظایف آنها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرآیندی نیز در اموری در حد تشخیص و پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، دخالت می‌کنند. بنابراین حکومت و مدیریت محلی در حالت اول در جایگاه واقعی و معنادار خود قرار گرفته و عمل می‌کند و در حالت دوم بیشتر در حکم عروسک دولت مرکزی عمل می‌کند (حافظ نیا و کاویانی راد: ۱۳۸۳، ۵۳). نکته کلیدی این است که در شرایط کنونی تقویت و نهادینه کردن مدیریت‌های محلی مقتدر و توانمند راهبرد کلیدی توسعه ملی است. نتایج بررسی‌های پژوهشگران نشان می‌دهد که عدم تعادل در فضای جغرافیایی کشور، عدم توجه به آمایش سرزمین، بهره‌نبردن کافی از ظرفیت‌های متنوع نواحی و مناطق کشور به تمرکزگرایی افراطی در تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بر می‌گردد^۱.

اقتداربخشی، توانمندسازی، و نهادینه کردن مدیریت محلی سبب بهبود، مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، وفاق‌گرایی، اثربخشی و کارایی، تعمیق بینش استراتژیک، پایداری، امنیت، حضور مدنی، تمرکززدایی و در نهایت کاهش هزینه‌های مالی دولت مرکزی در سطح ملی نشان می‌شود (برک پور و اسدی: ۱۳۸۸، ۱۹۴) این گفتار روشن می‌کند راه توسعه ملی در توسعه منطقه‌ای و ناحیه‌ای و واگذاری امور به شوراهای مدیریت‌های محلی و اقتداربخشی به این نهادها است. به عبارت دیگر از بسترهای حکمروایی خوب توسعه و نهادینه کردن شوراهای و مدیریت‌های محلی است. بنابراین شوراهای و مدیریت محلی توان انجام وظایف گسترده دولت ملی را در مقیاس محدودتر دارند. حاکمیت سیاسی در کشور پهناور ایران به سطوح پیچیده مدیریتی با محوریت عقلانیت، اعتدال، کارایی و کارآمدی

۱. ضرورت تمرکززدایی و به عبارت دقیقتر آن در ایران تراکم زدایی، موضوعی است که در متون کارشناسی و حتی در سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی کشور سابقه‌ای به قدمت سه دهه دارد و قدیمی‌ترین سند قانونی در زمینه تمرکز زدایی «قانون برنامه و بودجه» مصوب ۱۳۵۱ می‌باشد، که دولت را مکلف کرده بود، تا به تدریج مقدمات استانی شدن بخشی از بودجه دولت را فراهم سازد. برخی منابع سیاست‌های تمرکز زدایی سه دهه اخیر را در سه دسته کلی تقسیم می‌کنند: ۱) تمرکز زدایی سیاسی: تشکیل شوراهای محلی (۲) تمرکززدایی اداری و اجرایی مانند تشکیل و تقویت نهادهای استانی (۳) تمرکززدایی مالی مانند تشکیل خزانه معین استان.

با این حال در عرصه تمرکز زدایی سیاسی و تشکیل مدیریت‌ها و دولت محلی چندان برنامه و سیاست‌ها محقق نشده است. حتی با تشکیل شهرداریها، دهیاری‌ها و شوراهای محلی تفاوت ماهوی در اداره مناطق و نواحی مختلف کشور ایجاد نشده است و کارکردهای از دولت و مجلس به این نهادها واگذار نشده است. و در دو بخش دیگر نتیجه این بوده است که دولت و مجلس کارکرد خود را به مناطق و نواحی کشور تعمیق کرده‌اند.



وابسته است، حاصل مجموعه یافته‌های حقوقی، سیاسی، اجتماعی، تاریخی، جغرافیایی، اقتصادی و فرهنگی را می‌توان در این جمله خلاصه کرد؛ که نظام اداری متناسب برای ایران نظام نیمه متمرکز (بسیط غیرمتمرکز) است. که براساس آن حکومت محلی در چارچوبی فراتر از نظام مدیریت شورا- شهرداری شکل می‌گیرد. (قالیباف: ۱۳۸۷، ۲۳۲) در این مدل امور حاکمیتی «دفاعی، امنیتی و حداکثر قضایی» در دست دولت، مجلس و قوه قضائیه باقی مانده و سایر امور سیاسی، فرهنگی، عمرانی، اجتماعی، آموزشی، بهداشتی، خدماتی، اقتصادی، رفاهی و غیره به سلسله مراتب شوراها و مدیریت‌های محلی واگذار می‌گردد. در چنین نگرشی لازم است دولت مرکزی با حفظ وحدت در قدرت سیاسی عالی و با حفظ اقتدار حاکمیت، اختیارات اجرایی و اداری را بین واحدهای جغرافیایی تقسیم کند (مدنی: ۱۳۷۷، ۳۵).

این موضوع در حوزه نظارت نیز قابل بسط است، به عبارت روشن کارویژه نظارتی مجلس شورای اسلامی تا سطوح استان قابل واگذاری به شوراها محلی است. این موضوع نیاز به بحثی مبسوط دارد که لازم است به آن پرداخته شود. نکته کلیدی این است؛ جهت تحقق رویه «بسیج اجتماعی» در اداره امور کشور و برنامه‌ریزی برای آینده، تحقق مطلوب مدیریت محلی الزامی گریزناپذیر است. به عبارت روشن بهره‌گیری حدکثری از ظرفیت‌های محیطی و انسانی در کل پهنه سرزمینی در رویه بسیج اجتماعی، مستلزم تعمیق نهادهای محلی و مدنی در تمام نواحی و مناطق کشور در چارچوب وحدت ملی و حفظ سرزمین است.

در سه دهه اخیر در اکثر کشورها، ساختار دولت و نارسایی‌های آن در پاسخ‌گویی به نیازهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به شدت مورد انتقاد متفکران اجتماعی و سیاسی قرار گرفته است. یکی از نظریات انتقادی که به نظریه «پر مسئولیت بودن دولت» معروف شده است. بیان می‌کند، دولت‌ها به تدریج وظایف گسترده‌ای را در زمینه اداره جامعه، از جمله مالکیت و مدیریت عمومی منابع، حمل و نقل، خدمات رفاهی و اجتماعی و غیره به عهده گرفته‌اند، که بسیار فراتر از توانایی‌های مالی و اداری آنها است. این وضع سبب ناکامی دولت‌ها و کاهش اعتماد و حمایت عمومی نسبت به آنها است. روی کار آمدن احزاب راستگرا در دهه ۱۹۸۰ در کشورهای بزرگ غربی (تاچر در انگلستان، هلموت کهل در آلمان و ریگان در آمریکا) بیانگر نوعی رویگردانی از سیاست‌های دولت‌گرا بوده و در عمل به کاهش وظایف عمومی دولت منجر شده است. (مه‌دیزاده: ۱۳۸۵، ص ۲۳)

نظریه انتقادی دیگر در این خصوص «بحران مشروعیت دولت» است این نظریه توسط



فیلسوف و متفکر اجتماعی آلمان یورگن هابرماس مطرح شده است. طبق این نظریه اگر چه مداخله دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی جامعه برای حفظ نظام جامعه ضروری است، اما در شرایط تسلط سرمایه داری خصوصی، وظایف دولت‌ها در عمل با انواع تعارض و ناکامی روبرو است. (مهدیزاده: ۱۳۸۵، ص ۲۱) از دیگر گرایش‌های رو به رشد در تحولات ساختاری دولت مدیریت‌های محلی، «الگوی پلورالیسم» یا تکثر منابع قدرت اجتماعی است، که نه تنها به نفی هر نوع قدرت متمرکز نظر دارد، بلکه به نقد دموکراسی سنتی نیز می‌پردازد، در این رویکرد وجود گروه‌های اجتماعی کثیر قدرت، از ویژگی‌های جامعه مدرن است. (مهدیزاده: ۱۳۸۵، ص ۲۳) در این رویکرد باور عمیقی به دموکراسی غیر متمرکز با محوریت توجه به مقتضیات محلی و منطقه‌ای وجود دارد، که شکل غالب آن در سلسله مراتب شوراهای محلی معنا دارد.

سه دوره سیاستگذاری توسعه (دولت بزرگ، دولت کوچک و حکمروایی مطلوب)^۱

پس از جنگ جهانی دوم، سیاستگذاری توسعه به سه دوره متمایز قابل تفکیک است. دوره نخست از پایان جنگ جهانی دوم شروع و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه می‌یابد، اکثر نظریه‌پردازان و سیاستگذاران این رویکرد، اعتقاد به دولت بزرگ داشتند و باور عمومی این بود دولت‌ها بایستی زمام امور را در دست بگیرند و «شرکت‌های دولتی به مثابه قهرمانان ملی» تصور می‌شوند. اما در عمل فرایند دولت بزرگ با کاهش بهره‌وری و کارایی، انعطاف‌پذیری و مسئولیت‌پذیری روبرو شد. در مرحله دوم طرفداران اقتصاد آزاد و کوچک سازی دولت (مکتب شیکاگو یا نئولیبرال‌ها) توسعه بخش خصوصی را غایت و کمال مطلوب دانسته و خواهان هر چه محدود کردن نقش دولت شدند. در رویکرد مکتب شیکاگو که به «اجماع واشنگتنی» معروف شد، باور کلیدی حول بازار و اقتصاد آزاد بود. شعار دوره اول «دولت موتور توسعه» و شعار دوره دوم «دولت کوچک» بود، هر دو این نظریه‌ها در عمل منجر به توسعه و بهبود جامع به صورت پایدار نشد. شعار دوره سوم حکمروایی خوب است منظور از حکمروایی مطلوب، اعمال قدرت در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اداری، فرهنگی، اجتماعی و غیره برای اداره عمومی کشور در همه سطوح و مشتمل بر سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و تشکل‌ها منابع خود را ابراز نموده، حقوق قانونی خود را استفاده نموده، تعهدات و تکالیف خود ایفاء و اختلافات خود را با میانجیگری حل

۱. در این مقاله حکمروایی خوب و مطلوب معادل هم به کار گرفته شده است.

می‌نمایند (میدری، ۱۳۸۳: ۳۵۲). در واقع در دوره سوم توسعه ماهیت مساله تغییر یافته است. در دوره‌های پیشین موضوع کمیت اندازه دولت بود (میدری: ۱۳۸۳، ۲۸). اما در این دوره موضوع کیفیت دولت و در نهایت میزان باور به آزادی و تمرکززدایی مطرح بود (هال: ۱۳۸۸، ۲۲۱). در این نگرش، حکمروایی در دو سطح ملی و محلی قابل ارزیابی است.

تمرکززدایی و تقسیم ماموریت ملی و محلی در ایران

یکی از خواست‌های اصلی مردم ایران که در انقلاب مشروطه متجلی گردید، ایجاد نهادهای مردمی و محلی بود، از این رو در قانون اساسی مشروطه در اصل‌های ۲۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲ و ۹۳ تشکیل این‌گونه نهادها پیش‌بینی شده بود. شدت احساس نیاز مردم در خصوص ایجاد نهادهای محلی به حدی بود که پیش از انقلاب مشروطه به صورت خودجوش این نهادها شکل گرفتند. در شهرهای بزرگ ایران مانند: تهران، تبریز، مشهد، شیراز و رشت، این‌گونه نهادها قبل از انقلاب مشروطه هم وجود داشتند که بیشتر جنبه دینی و فرهنگی داشتند و در اوایل به ندرت به فعالیت سیاسی می‌پرداختند (مه‌دوی امیری: ۱۳۵۰، ۴۹). و به انجمن‌های محلی معروف بودند. هرچند در ابتدا این‌گونه انجمن‌ها فعالیت سیاسی نمی‌کردند، اما کم‌کم با گرد هم آمدن و اجتماع مردم در این انجمن‌ها، فکر آزادی‌خواهی و مشروطه‌خواهی در بین مردم و اعضای انجمن رونق گرفت و در عمل انجمن‌ها به پایگاه‌های مردمی در مقابل استبداد شاهنشاهی مبدل شدند و مردم از طریق این انجمن‌ها خواسته‌های‌شان را به گوش دستگاه حکومت می‌رساندند و دستگاه حکومت را تحت فشار قرار می‌دادند تا در مقابل خواسته‌های آنان عقب‌نشینی کند. در تاریخ مشروطه ایران معروف است که مردم ایران و به ویژه مردم تبریز از طریق همین انجمن‌ها دستگاه حکومت را وادار کردند که در تدوین قانون اساسی مشروطه و متمم آن تعجیل کند (زینت‌افزا: ۱۳۷۵، ۵۴). انجمن‌هایی که پیش از انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی مشروطه در شهرهای بزرگ ایران به وجود آمده بودند، مبنای قانونی نداشتند و از آنجا که در مقابل خواسته‌های بی‌حد و حصر دستگاه حکومت مبارزه می‌کردند، در عمل دستگاه حکومت نیز گاه با ادامه کار آنها مخالفت می‌کرد. به همین خاطر مردم در جریان انقلاب مشروطه، یکی از خواسته‌های اصلی‌شان را رسمیت بخشیدن به این‌گونه انجمن‌ها اعلام کرده بودند و بالاخره موفق گردیدند در قانون اساسی مشروطه، اصول مهمی را به این موضوع اختصاص دهند. این موضوع در دوران مشروطه هیچگاه در کل کشور رویه اجرایی به خود



فصلنامه علمی-پژوهشی

۱۰۰

دوره چهارم
شماره ۳
تابستان ۱۳۹۱



نگرفت، می‌توان نتیجه گرفت، رویه یادگیری اجتماعی و بسیج اجتماعی به عنوان رویکردی توسعه‌ای هر چند از طرف مردم بارها و بارها به شکل‌های گوناگون مطالبه شده است و حتی در قوانین، حاکمان به تحقق آن تعهد کرده بودند، ولی در اجرا هرگز روندی فراگیر و پایدار نیافت. در روزهای پریه‌های انقلاب نیز در سال ۱۳۵۷ موضوع شوراهای محلی به اندازه‌ای مهم بود که ۲۶ روز قبل از آغاز به کار مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، قانون شوراهای محلی در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۲، قبل از تنظیم قانون اساسی تصویب و انتشار یافت و در آن قانون، قید شد؛ که مقررات شوراها متکی به اصل شوراها در قانون اساسی است. یعنی پیش بینی می‌گردید که قانون اساسی تشکیل شوراها محلی را متضمن خواهد شد (مدنی : ۱۳، ۱۳۷۷). در همان اول قانون‌گذاری با وجود تاکید بر ضرورت اصل شوراهای محلی، به دلیل اتفاقات سیاسی در برخی از نواحی کشور و فعالیت برخی احزاب سیاسی مانند حزب توده میزان و حدود اختیارات شوراهای محلی از طرف بخش عمده‌ای از نمایندگان قانون‌گذار با تردید مواجه بود، لذا حدود اختیار را در برخی موارد به قانون عادی موکول گردید، یکی از دلایل تاخیر در استقرار شوراهای محلی همین موضوع است.

بنابراین در کشور ایران اولین جرعه‌های تمرکززایی در چارچوب مقتضیات مکانی، در دوران مشروطه آغاز شد اما؛ استقرار مدیریت محلی با امواج استبدادی حمایت شده از بیرون مرزهای جغرافیایی، مجدداً برای ۵۰ سال خاموش گردید. بررسی نظری روندها، مختصات برنامه‌ریزی و مدیریت محلی در ایران و تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه تابع چند محور کلیدی است، اول آنکه برنامه‌ریزی جهت نیل به توسعه در دوران معاصر ایران، برخاسته از نگرش‌ها و حرکتی جهانی و به بیانی (برون‌زا) بوده است، از این رو پیش نیاز بررسی نظریه متداول و هادی برنامه‌ریزی (مدیریت محلی) در ایران، تحلیل سیر برنامه‌ریزی و نظریه‌های مرتبط در جهان است. (صرافی، ۱۳۷۷: ۲) دوم آنکه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران در دوران معاصر در چارچوب نظام تمرکزگرا و دولت حداکثری قابل تحلیل است. به عبارت دیگر ساختار سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور، نظام مدیریت و برنامه‌ریزی محلی را به شدت وابسته به دولت و مجلس کرده است، ریشه این وابستگی مداوم تکیه ساختارهای قدرت (دولت و مجلس) به درآمدهای ناشی از منابع زیرزمینی بوده است. با کمی تسامح و تساهل می‌توان پیشینه شروع برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین رسمی در ایران را با پادشاهی ناصرالدین شاه قاجار و اقدامات صورت گرفته از سوی میرزاتقی خان امیرکبیر

نسبت داد، اقداماتی مشتمل بر تاسیس دارالفنون (۱۲۳۰)، اعزام گروهی از دانشجویان به خارج و سروسامان دادن به امور دربار و مملکت از این جمله بود. این مداخلات برنامه محور در کشور نهایت منجر به تاسیس مجلس شورای ملی در سال (۱۲۸۵) شد، هدف ایجاد و استقرار این مجلس سامان بخشی به امور کشور بود (سعیدی: ۱۳۹۰، ۲۷۵). موج دوم برنامه ریزی در ایران را باید در دوران پهلوی اول جستجو کرد، در این دوره برای اولین بار به تهیه برنامه هفت ساله (۱۳۱۶-۱۳۱۰) برای توسعه صنعتی کشور اقدام می شود. این روند در چارچوب توسعه برون زا در پهلوی دوم نیز تداوم می یابد و نهایت در اردیبهشت سال (۱۳۲۸) پس از تلاش هایی که برای تهیه برنامه عمرانی، هفت ساله و برنامه ریزی های برای رشد و ترقی کشور صورت می گیرد، سازمان برنامه کار خود را آغاز می کند. استقرار و تشکیل سازمان برنامه، به تدریج شرایط حضور و فعالیت بیشتر متخصصان ایرانی بدون کمک مشاوران خارجی، جهت تنظیم برنامه توسعه کشور فراهم ساخت (سعیدی: ۲۸۰، ۱۳۹۰). هر چند هیچگاه این استقلال به معنای بومی کردن نظام برنامه ریزی توسعه در کشور نبود و هدف بومی کردن برنامه و توسعه کشور محقق نشد. وقوع انقلاب و شرایط خاص مطالبات مدنی و سیاسی سبب گشت که رویکرد ساختار مدیریت محلی با محوریت سلسله مراتب شوراهای در ۱۹ اصل به طور مستقیم و غیرمستقیم خود را نمایان کند و حتی، فصل هفتم قانون اساسی به شوراهای محلی اختصاص یافت، این موضوع در حیطه زمانی خود بسیار مترقی است. به هر صورت عدم تحقق اهداف توسعه ای مدنظر و عدم رضایت از محصول فرآیند مدیریت و برنامه ریزی شهری تمرکزگرا، دولت محور، از بالا به پایین و نفت پایه؛ بسترهای تغییر رویه های برنامه ریزی و اداره امور محلی در چارچوب قانون اساسی فراهم کرد. این اتفاق نیز در سطوح بین المللی و جهانی چند دهه قبل شروع شده بود. جهت گیری نوین در اداره امور محلی در راستای توانمندسازی، پایداری توسعه، حکمروای خوب، مشارکت اجتماعی و گسترش سرمایه اجتماعی، توجه به مقتضیات محلی و در نهایت تقسیم کار ملی و محلی بود. این جهت گیری در قانون برنامه سوم توسعه و در قانون برنامه چهارم توسعه در خود را نمایان کرد. رویکرد تمرکزگرایانه که به طور جدی در تعارض ساختاری با قانون «بخصوص قانون مشروطه و قانون اساسی» است، رویه معمول اداره امور کشور بوده است. در قانون برنامه سوم توسعه به تدریج مقوله مدیریت یکپارچه شهری در ماده ۱۳۶ مطرح گردید (کاظمیان: ۱۳۸۱، ۴)، ولی عملاً رویه اجرایی نیافت، در قانون برنامه چهارم توسعه «در قالب ماده ۱۳۷» رویکرد مدیریت یکپارچه محلی





تقویت گردید و حتی در شورای عالی اداری نیز ۲۲ وظیفه مشخص شد و مقرر گردید، این وظایف از دولت انتزاع و به شهرداری‌ها واگذار گردد،^۱ رویکرد پشتیبان این تحولات قانونی در برنامه‌های توسعه در مجلس و دولت، اصول ششم، هفتم، دوازدهم و فصل هفتم و دیگر اصول مرتبط قانون اساسی بوده است. البته لازم است اشاره گردد که این تغییر رویکرد به نوعی تابع الزامات جهانی نیز قرار گرفته است، الزاماتی که سالها پیش در چارچوب رویکرد توسعه پایدار و شهرهای انسان‌گرا خود را نمایان کرده بود. ولی به هر صورت ایجاد شوراهای محلی حرکتی در جهت تمرکززدایی، استقرار مدیریت‌های محلی و بنیان نهادهای دموکراتیک اداره شهر و روستایی برای دست‌یابی به توسعه و رفاه تلقی می‌شود. (ثانی نژاد: ۱۳۸۱، ۷) با وجود تلاش‌های متعدد در پنجاه سال اخیر، در سایه کسب درآمدهای ناشی از منابع زیرزمینی بین نسلی، جهت سامان دادن به اداره امور ملی و محلی هر چند دستاوردهای بزرگنمایی شده‌ای، محقق شده است ولی نسبت به خیلی از کشورهای دیگر که روند رشد و توسعه را با کشور ما شروع کرده‌اند، شرایط مناسب و رضایت‌بخش و منجر به تحقق اهداف مدنظر، احساس نمی‌شود.

۱. ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم بیان می‌دارد: (به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند). ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم بیان می‌دارد: الف: (دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثر بخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیر کارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و روشهای کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیر متمرکز طراحی نماید و لایحه ذیربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد).

ب: (آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه شهری و عمران شهر و روستا، با تصویب هیات وزیران همراه با منابع ذیربط به شهرداریها و دهیارها واگذار می‌شود) (قانون برنامه چهارم: ۱۳۸۳، ۷۷) نکته مورد توجه این است که با وجود تأکیدات بیشتر ناشی از شرایط جهانی و ملی بر تمرکز زدایی و تحقق مدیریت یکپارچه، الزام دولت به استقرار مدیریت یکپارچه محلی در قانون پنجم توسعه این رویکرد حذف می‌گردد و ۳ دوره عمر و تجربه حدود ۱۸۵ هزار عضو شورای محلی نادیده انگاشته و مورد بی‌مهری قرار می‌گیرد، و این موضوع در ماده ۱۷۳ به شکل ذیل درج می‌گردد:

(دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخشهای خصوصی و تعاونی و شهرداریها، بازرگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداریها و ارتقاء جایگاه شهرداریها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد). (ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم)

درحالی‌که در قانون برنامه سوم و چهارم دولت مکلف به انجام مأموریت بود.

نکته دیگر آنکه هیچگاه مقوله مدیریت محلی روستایی و همچنین بحث دهیاری‌ها روند عملیاتی در دولت به خود نگرفت؛ دلیل بی‌توجهی به این سطح از فضا حتی در قالب مصوبات شورای عالی اداری جای بحث دیگر است.

در قوانین برنامه توسعه بیشتر به واگذاری و تفویض اختیارات به مدیریت‌های اجرایی محلی (شهرداری‌ها) تاکید شده است (هرچند آن نیز محقق نشده است) و در خصوص تقویت شوراهای محلی عملاً اقدامی بایسته صورت نگرفته است، تقویت شوراهای محلی در دو حوزه نظارتی و مقررات‌گزاری به نوعی تقسیم‌ماموریت با مجلس شورای اسلامی می‌باشد، مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب در زمان تصویب قوانین برنامه‌های توسعه با درک گستردگی وظایف نظارتی بخصوص تا سطح استان‌ها و شهرستان‌ها به دنبال همکار و تقسیم‌ماموریت در حوزه نظارت نرفته است، سهم عمده عدم تحقق مدیریت محلی بخصوص در حوزه شوراهای و وظایف آن به مجلس شورای اسلامی برمی‌گردد.

حدود وظایف شوراهای و مدیریت‌های محلی و چگونگی رابطه با حاکمیت ملی در قانون

اساسی و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴

برای تحلیل چگونگی رابطه دولت ملی و مدیریت‌های محلی در ایران تحلیل رویکرد قانون اساسی در این خصوص ضروری است، به همین دلیل رویکرد و اصول مورد نظر قانون اساسی در خصوص شوراهای و مدیریت‌های محلی واکاوی شده است. در قانون اساسی بیش از ۱۹ مورد مستقیم و غیر مستقیم به مقوله شوراهای محلی پرداخته شده است، در این اصل‌ها که می‌توان آنها را اصول تمرکززدایی، دموکراسی غیرمتمرکز، توجه به مقتضیات محلی، اهمیت ظرفیت مکانی در اداره کشور نامید، محورهای ذیل مطرح شده است، این محورها نشان‌دهنده فصل‌های مشترک عملکرد و کارکرد قوه مجریه و قوه مقننه با مدیریت‌های محلی و شوراهای هستند:

در مقدمه قانون اساسی عنوانی به نام شوراهای محلی نیامده است، اما تحت عنوان «شیوه حکومت در اسلام» معلوم است که نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی بر مشارکت مردم در همه امور است و در مقدمه بیان می‌گردد (قانون اساسی تضمین‌گر نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی است و برای گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند) (قانون اساسی: ۱۳۸۹، ۴). لذا تضمین می‌گردد، ترتیبی اتخاذ گردد که سرنوشت مردم به دست خودشان سپرده شود، همچنین به نحوی بیان می‌شود، مشارکت باعث می‌گردد، افراد رشد پیدا کنند، استعدادها شکوفا گردد و ابعاد خداگونگی انسان تجلی پیدا کند (مدنی: ۱۳۷۷، ۲۳).

در اصل سوم قانون اساسی، بندهای ۸، ۹، ۱۲ و ۱۵ به طور غیر مستقیم به شوراهای محلی





ارتباط دارند. در بند ۸ بیان می‌گردد برای رسیدن به اهداف جمهوری اسلامی ایران لازم است (مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش) تضمین گردد. در بند ۹ این اصل، بیان می‌شود (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی) از وظایف دولت (به مفهوم گسترده آن نه تنها قوه مجریه) است، در اصل یک صد و یکم این مأموریت مجدد به شورای عالی استان‌ها داده شده است و از کار ویژه‌های این شورا، رفع تبعیض در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است.^۱ لذا از مصادیق مشارکت شهروندان در اداره امور جامعه جلوگیری از تبعیض در نواحی و مناطق مختلف جغرافیایی کشور است، جلوگیری از این تبعیض می‌تواند در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، عمرانی، رفاهی، آموزشی، زیست محیطی و سایر مقوله‌ها باشد. بنابراین شوراهای محلی، عامل مناسبی برای جلوگیری از تبعیض شناخته شده‌اند. در بندهای ۱۲ و ۱۵ هر چند کلمه شورای محلی به کار برده نشده است اما روشن است از مخاطبان اصلی تحقق این بندها شوراهای محلی هستند، در بند ۱۲ بیان می‌گردد، از وظایف دولت چه ملی و چه محلی (پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه) می‌باشد. شوراهای محلی به دلیل آشنای به پایین‌ترین سطوح جامعه و فضای زیست می‌توانند نارسایی‌ها، کمبودها، توان‌ها و ظرفیتها را شناسایی و جهت ساماندهی آن با مشارکت مردم اقدام کنند. در بند ۱۵ مطرح می‌گردد از وظایف دولت در هر سطحی از فضای جغرافیایی (توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم) است. شوراهای محلی بهترین عامل برای تحقق این مقوله هستند، به عبارت روشن از مهمترین کارویژه شوراهای محلی، جلب مشارکت شهروندان در اداره امور و توسعه شراکت بخشی بخش‌های عمومی و خصوصی جهت بهگشت و بهزیست اسکان و فضا است.

در جمهوری اسلامی ایران، اداره امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی باشد. علاوه بر سایر انتخابات، اعضاء منتخب شوراهای اسلامی نمونه‌ای بارز از این اداره کنندگان امور کشورند. در اصل ششم بیان می‌شود: (در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراهای و نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد) با

۱. اصل یکصد و یکم قانون اساسی بیان می‌دارد: (به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن، شورایعالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استانها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند).



توجه به این اصل چون که مدیریت‌های محلی از جمله شوراهای محلی با اتکاء آراء عمومی انتخاب می‌شوند، لذا سهم عمده‌ای در اداره امور محلی و منطقه‌ای و حتی امور محلی که در سطح ملی بایستی برای آنها تصمیم‌گیری شود، بر عهده دارند.

در جمهوری اسلامی ایران، شوراهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشوراند. اصل هفتم قانون اساسی بیان می‌کند (طبق دستور قرآن کریم «و امر هم 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). این اصل صراحت دارد که شوراهای محلی کشور یکی از ارکان‌های تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. این بند به شوراهای محلی شان حاکمیتی می‌دهد و از طرف دیگر آنها را در کنار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد. بنابراین در خصوص کار ویژه‌های مقررات‌گذاری و نظارت که فصل مشترک این دو نهاد حاکمیتی - مدنی است، قاعدتاً بایستی در قوانین حدود نظارت و مقررات‌گذاری تفکیک می‌گردید، اما هیچگاه این موضوع در سطح ملی پیگیری نشده است.

در جمهوری اسلامی ایران، شوراهای محلی می‌توانند در امور محلی در محدوده و ناحیه جغرافیایی خود مقررات وضع نمایند. به عبارت دیگر مقررات‌گذاری در امور محلی از اختیارات شوراهاست. شوراها به لحاظ تصمیمات سازمانی و اداری کشور دارای وظایف خاص خود هستند و از نظر قانون اساسی و حق حاکمیت در طراز سایر ارکان حکومتی قرار می‌گیرند، و حتی دامنه مدیریت آنها به اندازه‌ای است که مسئولین دولتی موظف به رعایت تصمیمات آنها در حدود اختیاراتشان هستند (اصل دوازدهم قانون اساسی).^۱

شوراها و مدیریت‌های محلی وظیفه جلوگیری از نابرابری منطقه‌ای و رفع تبعیض را بر عهده دارند (اصل چهل و هشتم. و یکصد^۲ و یکم قانون اساسی). این نارسایی، در حوزه مدیریت ملی و محلی از مسائل کلیدی کشور است. قانون‌گذار رصد این نارسایی و برنامه‌ریزی برای رفع آن را از ماموریت‌های سلسله مراتب شوراها و مدیریت‌های محلی دانسته است.

۱. اصل دوازدهم بیان می‌کند (دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است و این اصل الی الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل می‌باشند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاهها رسمیت دارند و در هر منطقه ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب).
۲. اصل چهل و هشتم بیان می‌کند (در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان ها و توزیع فعالیتهای اقتصادی میان استان ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد).



محیط زیست و حفاظت از آن موضوعی است که در اصل پنجاه قانون اساسی به آن پرداخته شده است، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی یک وظیفه عمومی تلقی گردیده است و مصالح نسل امروز و نسل آینده ایجاب می کند که از تخریب محیط زیست به هر شکلی در هر ناحیه جلوگیری بعمل آید. شوراها از مهمترین نهادهای حفاظت از منابع زیست محیطی و جلب مشارکت شهروندان در این زمینه هستند (اصل پنجاه قانون اساسی^۱).

اداره امور شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان در حوزه های نظارت، هماهنگی، مقررات گذاری و برنامه ریزی در چارچوب آمایش سرزمین در حوزه اختیارات مدیریت محلی و شوراهای محلی است (اصل صدم قانون اساسی^۲).

توجه به مقتضیات محلی برای پیشبرد سریع برنامه های عمرانی، آموزشی، اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و سایر امور رفاهی جزء ماموریت های شوراها و مدیریت های محلی است. (اصل صدم قانون اساسی).

در تقسیم کار ملی و محلی فقط امور امنیتی، دفاعی و قضایی در چارچوب حکومت مرکزی تعریف می شوند و امور محلی و سایر امور، در چارچوب حفظ تمامیت ارضی، وحدت ملی و تابعیت از جمهوری اسلامی امور محلی تعریف می شوند و مدیریت و اداره آنها در حیطه اختیار مدیریت های محلی می باشند قانون گزار به خوبی دانسته است، محصول اندیشه های دولت بزرگ با وظایف گسترده چیزی جز محدودیت توسعه اقتصادی - اجتماعی، کاهش رقابت سالم و سازنده و کاهش میل به کار و بازتولید اقتصادی نمی باشد (بوچانی: ۱۳۸۹، ۲۸). بر اساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی سلسله مراتب شوراها، توسط شورای عالی استانها در حوزه اختیارات خود می توانند به مجلس شورای اسلامی و یا به دولت طرح و لایحه ارائه دهند و مجلس باید این طرح ها را بررسی کند. (اصل یکصد و دوم قانون اساسی^۳).

۱. اصل پنجاهم بیان می دارد (در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد. از این رو فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است).

۲. اصل یکصدم بیان می دارد: (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 می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها 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 می کنند).

۳. اصل یکصد و دوم بیان می دارد (شورای عالی انسانها 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).



بر اساس اصل یکصد و سوم قانون اساسی همه مقامات دولتی از جمله استانداران، فرمانداران و بخشداران که از طرف دولت تعیین می‌شوند ملزم به رعایت تصمیمات شورا هستند (اصل یکصد و سوم قانون اساسی^۱). این مقوله نشان می‌دهد که شوراهای محلی جرئی از ساختار قوه مجریه نیستند و همچنین شان نظارتی بر مدیران اجرایی و دولتی دارند و این نظارت در تمام سطوح فضایی و جغرافیایی شامل شهرها، روستاها، بخش، شهرستان، استان و حتی در سطح ملی قابل تعمیم و گسترش است. تحقق این اصل قانون اساسی مستلزم تحول ساختاری در رابطه دولت، مجلس و شوراهای محلی می‌باشد. به نحوی که در تمام نواحی کشور مدیریت اجرایی (شهر و روستا) بایستی واحد باشد و همچنین به تبع آن ناظر و مقررات گزار در چارچوب قانون اساسی شوراهای محلی هستند.

به دلیل دفاع از حقوق ملت، بخصوص در نواحی کوچک انحلال شوراهای به سختی صورت می‌گیرد مطابق با قانون اساسی انحلال جز در صورت انحراف از وظایف ممکن نیست. شوراهای در صورت پیشنهاد انحلال حق دارند که به دادگاه شکایت کنند و این نشان از جایگاه و منزلت آنها در اداره امور کشور دارد (اصل یکصد و ششم قانون اساسی^۲).

جدا از مباحث مطرح شده در قانون اساسی در سند ملی چشم‌انداز ۱۴۰۴ هر چند به لزوم تحول ارتباطی قوه مجریه و مقننه با شوراهای و مدیریت محلی اشاره مستقیم نشده است، اما در چند عبارت این بازنگری به طور جدی به شکل زیر مطرح شده است، مثلاً در شروع سند قید شده است:

«با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه جمعی و در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست ساله، ایران کشوری است و...»

یا آنکه در بندهای دیگر به شکل زیر به بازنگری ساختار اداره کشور و فرایند مدیریت آن با محوریت مردم پرداخته شده است:

«جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

۱- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول

۱. اصل یکصد و سوم بیان می‌کند (استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند).

۲. اصل یکصد و ششم بیان می‌کند (انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای 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).

اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تاکید بر مردم سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی.

۲- امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.

۳- فعال، مسئولیت پذیر، ایثارگر، مومن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

۴- الهام بخش، فعال و موثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم سالاری دینی، توسعه کارآمد، و...»

این مفاهیم دربرگیرنده لزوم بازنگری قوه مجریه و مقننه با شوراها و مدیریت محلی و همچنین شهروندان در پهنه جغرافیایی کشور است. هر چند بسط این مفاهیم نیاز به تحلیل گسترده دارد ولی نکته کلیدی آن است در این سند تاکید میگردد، ما در افق ۱۴۰۴ جامعه خواهیم داشت با ویژگی‌های مطرح شده در سند چشم‌انداز، به عبارت دیگر دولت و مجلس و سایر نهادها جزئی از جامعه هستند و پایه توسعه برای ۱۴۰۴، مردم و توجه به مقتضیات متعدد جغرافیایی، تاریخی و فرهنگی با تاکید بر پیوستگی مداوم حاکمیت با مردم است.

بنابراین برای آنکه واقعیت شوراها محلی و جایگاه آنها در اداره امور کشور درک شود رجوع به قانون اساسی و مشروح متن مذاکرات مجلس خبرگان تدوین کننده و بررسی کننده قانون اساسی بسیار تعیین کننده است. با توجه به اینکه قانون گزار از تجمیع قدرت مانند گذشته در دست افراد محدود یا گروهی خاص بسیار نگران بود و برای تمرکز زدایی در سیاست گذاری و تصمیم گیری تاکید بسیار بر نظام شورایی در کشور داشتند، به عبارت دیگر اولویت اساسی در تدوین قانون اساسی بر نقش آفرینی مردم و حضور همیشگی آنان بود. این تاکیدها از یک طرف ناشی از نگرانی تکرار حکومت‌های تمامیت خواه بود. و از طرف دیگر به سیاست‌های بسیج اجتماعی با توجه به مقتضیات کشور در دو حوزه محیطی و انسانی باور عمیق داشت، هر چند این اصل‌ها با دیگر اصول قانون اساسی از منظری دیگر تعارض ساختاری دارند، ولی توجه به متن گفتار قانون گزاران و مواد مرتبط با شوراها محلی، نشان می‌دهد که باور مجلس قانون اساسی به نوع اداره غیرمتمرکز کشور است. تحقق این امر مستلزم تحول رابطه کاری دولت، مجلس، شوراها و مدیریت‌های محلی است.





بر این اساس شوراهای محلی از منظر قانون اساسی عامل تمرکز زدایی در سیاست گذاری، تصمیم گیری، مدیریت و اداره امور در کشور بودند و نظام شورایی محور کلیدی تمایز نظامهای خودکامه با نظامهای قانونی و دموکراتیک بوده است.

از نظر تدوین کنندگان قانون اساسی جایگاه شوراهای محلی در اداره کشور چنان است که دکتر آیت «از اعضای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی» بیان می کند (شوراها میتوانند پیشنهاد عزل و برکناری و استیضاح مقامات کشوری واقع در محل را بدهند) (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی: ۱۳۶۴، ۱۰۲۰) که نهایت این دیدگاه و دیدگاههای مشابه منجر به اصل یکصد و سوم قانون اساسی می گردد. در قسمتی دیگر در متن مذاکرات، دکتر بهشتی بیان می کند (شورای عالی استانها در عرض شورای ملی است، شورای عالی استانها با مجلس شورای اسلامی هیچ فرقی ندارد، چون هر دو در رأس اند و از طرف ملت انتخاب می شوند) (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی: ۱۳۶۴، ۱۰۲۲) همچنین در همان جلسه بیان میشود (مرجع انحلال شوراهای قطعاً غیر از قوه مجریه باشد) (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی: ۱۳۶۴، ۱۰۲۰)

بنابراین رویه و شرایط سیاسی، اقتصادی و اداری کشور در ۵۰ سال اخیر با وجود داشتن قوانینی مترقی و تمرکز زاء، در برنامه ریزی و مدیریت فرآیندی از بالا به پایین و تمرکزگرا داشته است^۱. در سایه نارسایی های ناشی از این فرآیند و به تبع تحولات جهانی به تدریج، با انتخابات شوراهای محلی، مقوله تفویض اختیار به نهادهای محلی و مردمی و سازمانهای عمومی مطرح گردید، اما ساختار و تشکیلات و شرایط سیاسی و نهادی دولت گسترده تر از آن شده بوده که اجازه رشد تدریجی به نهادها و مدیریتهای محلی بدهد؛ از طرف دیگر ضعف بسترهای جامعه مدنی و عملکرد مدیریتهای محلی نیز قابل بحث است، و خود عامل ساختاری دیگر در عدم تحول نظام اداری و مدیریت محلی می باشد. به هر صورت عدم واگذاری ماموریتها و تصدی های اجرایی به مدیران محلی منجر به، تعارض ساختاری و تداخل ماموریتها شده است، این در حالی است ایجاد حکومت یا مدیریت محلی در چارچوب تقسیم کار ملی و

۱. در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور مستقیم و غیر مستقیم ۱۹ مورد مرتبط با مقوله تمرکز زدایی و توجه به مدیریت محلی با محوریت شوراهای وجود دارد و حتی یک فصل در قانون اساسی به بحث شوراهای می پردازد. در قانون اساسی برداشت های متعدد از حدود اختیارات شوراهای و مدیریت های محلی و تقسیم کار ملی و محلی می گردد، اما روشن این است که این نهاد هم دارای شان مدنی و هم دارای شان حاکمیتی است، و در چهار حوزه مقررات گذاری، نظارت، اجرا و هماهنگی ماموریت و مسئولیت دارد. هر چند رویه اداره کشور هیچگاه به این اصول اساسی که در قانون اساسی مطرح شده است توجهی درخور نکرده است. همچنین لازم به ذکر است توجه گردد که اصل های چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی به نوعی به شوراهای محلی ارتباط دارد و در جایی دیگر لازم است به آن پرداخته شود.

محلی در عرصه سرزمینی و اتخاذ سیاست‌های عدم تمرکز ایمان به خلاقیت استعداد‌های فردی و اعتماد به برتر بودن تصمیمات جمع نسبت به قضاوت‌های فرد و یا گروه خاص است این امر سبب کاهش فشار بار بر دوش حکومت مرکزی می‌شود (طاهری: ۱۳۸۷، ۲۳۴).

چالش‌های فراروی شوراهای مدیریت محلی جهت تحقق تقسیم کار ملی و محلی در افق ۱۴۰۴

بر اساس آنچه تا کنون مطرح گردید، جهت تحقق تقسیم امور ملی و محلی در کشور با محوریت تقسیم کار بین شوراهای مدیریت محلی، قوه مجریه و قوه مقننه، چالش‌های ساختاری، سیاسی، اجرایی و کارکردی متعددی وجود دارد مهمترین این چالش‌ها به شرح ذیل اند:

- روشن نبودن جایگاه شوراهای در نظام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری
- عدم تفکیک امور ملی و محلی
- گسترده‌گی ساختار اجرایی دولت در سطوح جغرافیایی و مداخله حداکثری آن در امور اجرایی

مقاومت دستگاه‌های اجرایی در واگذاری امور محلی به شوراهای مدیریت محلی و مشارکت‌گریزی آنها

- پایین بودن ظرفیت و توانمندی شوراهای مدیریت محلی در پذیرش مسئولیت‌های اجرایی
- ضعف منابع پایدار مالی و درآمدی شوراهای مدیریت محلی
- بی‌توجهی به مقتضیات محلی در برنامه‌ها
- عدم وجود سازوکار نظام مند تعامل شوراهای با دستگاه‌های اجرایی
- فقدان یکپارچگی و هماهنگی در تصمیم‌گیری
- دولتی شدن شوراهای مدیریت محلی
- عدم تمایل مجلس شورای اسلامی در واگذاری بخشی از وظایف نظارتی و مقررات‌گذاری در نواحی مختلف کشور (بوچانی، ۱۳۹۰: گزارش انتشار نیافته مجمع تشخیص مصلحت نظام کمیته شوراهای و مدیریت محلی)

اصول کلی حاکم بر تعاملات و تحولات رابطه قوه مجریه، مقننه و شوراهای مدیریت محلی

در افق ۱۴۰۴

باتوجه به بررسی به عمل آمده و موارد مطرح شده در این نوشتار، جهت تحقق مدل مطلوب





مدیریت محلی در کشور در راستای حکمروایی مطلوب در چارچوب قانون اساسی لازم است، تحولات ساختاری در کارکرد و مأموریت قوه مجریه، مقننه، شوراها و مدیریت محلی صورت گیرد جدا از کوچک سازی حوزه فعالیت قوه مجریه و تقسیم حوزه و کار نظارتی و مقررات گذاری که الزاماتی گریز ناپذیراند، این تحولات لازم است در چارچوب اصول کلی ذیل باشد:

- ۱- اصل مشارکت فعال، سازنده، موثر و پایدار مردم در اداره امور کشور.
- ۲- اصل تامین و تعمیق از حقوق مکانی و حقوق شهروندی ((توجه به مقتضیات محلی))
- ۳- اصل تمرکززدایی در چارچوب استقلال، حاکمیت، وحدت ملی و حفظ تمامیت ارضی
- ۴- اصل صیانت از جایگاه شوراها و اسلامی محلی،
- ۵- اصل تحقق حکمروایی مطلوب محلی در چارچوب مدیریت یکپارچه محلی (بوچانی، ۱۳۹۰: گزارش انتشار نیافته مجمع تشخیص مصلحت نظام کمیته شوراها و مدیریت محلی) بنابر چالش‌های مطرح شده و اصول کلی تحولات ارتباطی مدیریت‌های ملی و محلی و همچنین با توجه به بررسی‌های بعمل آمده در حوزه ساختاری، سیاسی، نهادی، تاریخی و حقوقی، در افق ۱۴۰۴ جهت تحقق حکمروایی مطلوب محلی لازم است، موارد ذیل محقق شوند. به عبارت دیگر پیشنهادات این مقاله در خصوص حکمروایی مطلوب محلی به شرح ذیل است:

- ☑ ایجاد و توسعه مدیریت یکپارچه محلی از طریق واگذاری مدیریت امور محلی در حوزه‌های اجرایی، هماهنگی، نظارتی، مقررات گذاری
- ☑ ارتقاء و تقویت نقش شوراها و محلی در تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی و بودجه عمومی کشور و نظارت بر حسن اجرای در تمام سطوح فضایی، برای دستیابی به تعادل بخشی توسعه متوازن منطقه‌ای در کشور.
- ☑ کمک به بهبود توانمندی‌های شوراها و مدیریت‌های محلی در حوزه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری از طریق بکارگیری نظام برنامه‌ریزی مشارکتی
- ☑ تحول در اقتصاد شهری و روستایی، از طریق ساماندهی پایه‌های مالیاتی و عوارض محلی، دو سطحی کردن بودجه عمومی کشور (ملی و محلی) ارتقاء بهره‌وری و جذب سرمایه‌گذاری‌ها.
- ☑ اصلاح قوانین در راستای افزایش اختیارات و وظایف شوراها و مدیریت‌های محلی، بازنگری در نظام انتخابات آنها با هدف افزایش تعداد اعضاء در کلیه سطوح و اصلاح روش انتخاب اعضاء شوراها و فرادست با توجه به مقتضیات محلی.

✓ صیانت از جایگاه، استمرار فعالیت و استقلال شوراهای اسلامی در چارچوب قانون اساسی هر یک از این موضوعات در سطوح جغرافیایی در چارچوب مقتضیات مکانی خود صورت می‌پذیرد، لذا مدلی واحد برای کل کشور و پهنه سرزمین پیشنهاد نمی‌گردد و مدل‌های گوناگون لازم است در تقسیم کار ملی و محلی در نواحی مختلف شکل گیرد.

جمع‌بندی

با توجه به گسترش نهادسازی مدنی برای توسعه پایدار و مشارکتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و همچنین توجه به الزامات کوچک‌سازی مدیریت‌های ملی در عرصه جهانی، شوراها و مدیریت‌های محلی نقش بی‌بدیل در اداره امور ناحیه‌ای و منطقه‌ای یافته‌اند. با آنکه از زمان انقلاب مشروطه تا کنون (۱۳۹۱)، توسعه مدیریت‌ها و شوراهای محلی، یکی از دغدغه‌های همیشگی شهروندان ایران بوده است و حتی در قوانین متعدد این موضوع به اشکال گوناگون مانند، تشکیل شوراهای ایالتی و ولایتی، تمرکززدایی، تراکم زدایی، کوچک سازی دولت، تشکیل شوراهای محلی تصویب و ابلاغ شده است، اما در اجرا به دلایل گوناگون از جمله تکیه بر اقتصاد رانت پایه و ملاحظات سیاسی، دولت و مجلس عملاً گام اجرایی پایداری در این خصوص برنداشته‌اند، با وجود تشکیل شوراهای محلی در سال ۱۳۷۷ در سراسر کشور، عملاً حوزه فعالیت و مأموریت شوراها و مدیریت‌هایی محلی روشن نگردیده است، به عبارت روشن تقسیم کار ملی و محلی در پرده ابهام باقی مانده است، نتایج این رویکرد در تعارض ساختاری با قانون اساسی و تجربیات جهانی قرار دارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حدود ۱۹ اصل و بند مستقیم و غیرمستقیم به موضوع شوراهای محلی، تمرکززدایی و مواد مشابه پرداخته شده است. در مدل مطلوب مدیریت محلی در ایران، شوراهای محلی به‌عنوان پارلمان محلی شناخته می‌شوند، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سطح شهر و روستا و بخش‌داری‌ها و فرمانداری‌ها و استانداری‌ها در سطح فضایی مربوطه به‌عنوان عامل اجرایی تحت مدیریت شوراهای محلی بایستی فعالیت می‌کردند. بنابراین کارویژه شوراها و مدیریت‌های محلی در چهار محور نظارتی، مقررات‌گزاری، هماهنگی و اجرا قابل تقسیم بندی است، این کارویژه‌ها فصل تداخل شوراها و مدیریت ملی با مجلس و قوه مجریه است. برای تحقق جایگاه شوراهای مطابق با قانون اساسی و همچنین تمرکززدایی، توجه به مقتضیات محلی، دموکراسی غیرمتمرکز و تحقق حکمروایی خوب ملی و محلی، لازم است تحولاتی





ساختاری و کارکردی در عملکرد و فعالیت و رابطه آنها با مجلس و دولت صورت پذیرد این تحولات بایستی در چهار چوب‌های ذیل پیگیری شود و یا به عبارت دقیقتر در این تحول ساختاری و نهادی توجه به اصول زیر ضرورت دارد:

۱) تحقق اصول قانون اساسی مرتبط با شوراها به‌خصوص اصل‌های هفتم، دوازدهم و فصل هفتم قانون اساسی با محوریت ارتقاء جایگاه نظارت آنها و تعیین حدود مقررات‌گذاری شوراها در امور محلی توسط مجلس شورای اسلامی.

۲) صیانت از جایگاه شوراها و استمرار فعالیت آنها (جلوگیری از انحلال شوراها و سلب عضویت اعضا توسط قوه مجریه)

۳) تمرکززدایی و ایجاد ساز و کارهایی مناسب برای کوچک‌سازی دستگاه‌های اجرایی و مجلس (واگذاری امور محلی به شوراها و مدیریت محلی)

۴) ایجاد مدیریت یکپارچه محلی در سطوح شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان تحت نظارت شوراهای محلی

۵) توجه به مقتضیات محلی در اداره امور نواحی و مناطق (تعیین حدود مداخله دولت در نواحی شهری و روستایی کشور توسط مجلس شورای اسلامی و همچنین تعیین و تفکیک حدود نظارت شوراها و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های مشترک از قوای سه‌گانه و شورای عالی استان‌ها).

۶) تحقق مدل مطلوب نظام مدیریت محلی در از طریق دموکراسی غیر متمرکز (برگزاری انتخابات مستقیم در شوراهای استان و شهرستان)

۷) توسعه بسترهای پایدار ارتباط و تعامل حاکمیت با مردم و گسترش سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی

۸) ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و جلوگیری از تبعیض از طریق شوراهای محلی و مدیریت‌های شهری و روستایی.

بنابراین در جمهوری اسلامی ایران مطابق با قانون اساسی قرار شده بود، سلسله مراتب شوراهای محلی «روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها» مدیریت و اداره امور محلی را بر عهده گیرند، این اندیشه‌ها برخاسته از مبانی اندیشه‌ای و نظریه‌های شکل‌دهنده انقلاب بخصوص، دوری از تجربیات استبداد و تمرکزگرایی گذشته بود.

پاسخ به نارسایی‌ها در نظام سکونت‌گاهی ایران (شهر و روستا) و بسترسازی برای سکونت

گاه‌های انسان‌گرا در گرو بسیج تمام گروه‌های اجتماعی نقش آفرین و ساکن در شهر و منطقه پیرامون آن است، برنامه‌ریزی برای نقش آفرینی گروه‌های متکثر اجتماعی، ضمن استفاده از تمام پتانسیل‌های فراموش شده در فضای سکونتی، سبب احساس تعلق به مکان، هویت بخشی به فضا، بهبود سرمایه اجتماعی، کاهش فاصله شکاف اعتماد حاکمیت و شهروندان و ارتقاء منزلت شهروندی می‌شود. بعلاوه آنکه بسترهای اجرایی مدل «توسعه پایدار اجتماعات محلی» فقط در قالب تحقق مدل مطلوب سلسله مراتبی شورایی از پایین به بالا محقق خواهد شد. اعتقاد این نوشتار این است، به فراموشی سپردن نقش نظام مطلوب شورایی در ساختار حاکمیت، تهدیدی جدی برای توسعه ملی، تحقق اهداف قانون اساسی و رسیدن به سیاست‌های کشور بخصوص سند چشم‌انداز ۲۰ ساله می‌باشد.

نهایت آنکه جهت تحقق اصول قانون اساسی در خصوص شوراها و مدیریت‌های محلی و همچنین تحقق حکمروایی مطلوب محلی، تمرکززدایی و دموکراسی غیرمتمرکز، بازنگری در رابطه کاری حاکمیت ملی با حاکمیت محلی در ایران الزامی گریزناپذیر است.



منابع

- برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸) مدیریت و حکمروایی شهری، ناشر معاونت پژوهشی دانشگاه هنر. بوچانی، محمدحسین (۱۳۸۶)، آیا توسعه شهری در ایران منجر به توسعه ملی شده است؟ مجله شهرداری‌ها، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور.
- بوچانی، محمدحسین (۱۳۹۰)، شوراها و مدیریت محلی در افق چشم‌انداز، گزارش انتشار نیافته مجمع تشخیص مصلحت نظام کمیته شوراها و مدیریت محلی
- بوچانی، محمدحسین و مرتضی طلائی (۱۳۸۹)، زمینه‌های نقش آفرینی شوراها و مدیریت‌های محلی در توسعه پایدار محلی، منطقه‌ای و ملی، مندرج در کتاب شوراهای اسلامی به یک دهه تجربه، دانشگاه شهید بهشتی، گروه دموکراسی کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو، انتشارات دادگستر
- بوچانی محمد حسین (۱۳۸۷)، نسبت شوراها با ارکان حاکمیت ماهنامه شوراها، شماره ۱۲، شورای عالی استانها. پیتر، هال و اولریخ فایفر (۱۳۸۸)، آینده شهری قرن ۲۱ دستورکار جهانی برای شهرهای قرن بیست و یکم، ترجمه اسماعیل صادقی و ناهید صفایی، تهران، انتشارات جامعه مهندسی مشاور ایران.
- ثانی نژاد، غلامرضا (۱۳۸۱) سرمایه اجتماعی و چالش‌های مدیریت شهری، مجله شهروندمداری، شماره ۱۲ نیمه اول اسفند ماه، معاونت توسعه مدیریت شهری، شهرداری تهران، ناشر جهان کتاب
- زینت‌افزا، ابراهیم (۱۳۷۵)، نقش انجمن‌های ایالتی و ولایتی در اداره امور دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران.
- دشتی، علی و بوچانی محمدحسین (۱۳۸۷)، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، چاپ در مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراها در افق ۱۴۰۴، کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۹۰)، برتامه ریزی اجتماعی، تهران، نشر علوم اجتماعی. سریع القلم، محمود، (۱۳۸۶)، عقلانیت و آینده توسعه یافتگی در ایران، ناشر مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، چاپ پنجم
- صالحی، اسماعیل (۱۳۸۷)، ملاحظاتی در تحولات مدیریت شهری، ماهنامه شماره ۸ شوراها، شورای عالی استانها
- صراف، مظفر (۱۳۸۱)، بنیادهای توسعه پایدار کلان شهر تهران، مجله شهروندمداری شماره ۱۱، نیمه دوم بهمن ماه، معاونت توسعه مدیریت شهری شهرداری تهران، تهران، ناشر جهان کتاب.
- صراف، مظفر (۱۳۷۷)، ضرورت دگرگونی در نظریه برنامه‌ریزی توسعه ایران، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴) اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد دوم
- طالقانی، محمود و فریبا زمانی (۱۳۹۰)، شهرنشینی و توسعه نیافتگی در ایران، ترجمه زهره بهجو، تهران، انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی مطالعات فرهنگی.



فصلنامه علمی-پژوهشی

۱۱۶

دوره چهارم
شماره ۳
تابستان ۱۳۹۱



طاهری، ابوالقاسم، (۱۳۸۷)، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران، انتشارات قومس، چاپ چهارم

علی اکبری، اسماعیل (۱۳۸۰)، نقش دولت در شهرنشینی، پایان نامه دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.

کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۱)، ماده ۱۳۶ اجبار یا اختیار، مدیریت شهری واحد و هماهنگ، مجله شهروند مداری، شماره ۳ نیمه دوم، مهرماه، معاونت توسعه مدیریت شهری، شهرداری تهران، ناشر جهان کتاب.

قالیباف، محمداقبر (۱۳۸۷)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، انتشارات امیرکبیر

مرکز سکونت گاه‌های انسانی سازمان ملل متحده (۱۳۸۸)، شهرها در فرآیند جهانی شدن، گزارش جهانی سکونت گاه‌های انسانی، ترجمه رضا پور خردمند، نرگس گیلانی، حسن چیدزی و پیمان تمری لعل آبادی، تهران، ناشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

منصور، جهانگیر (۱۳۸۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات و تغییرات و تنظیم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، تهران، نشر آگاه.

میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳)، حکمروایی خوب بنیان توسعه، تهران، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره انتشار ۱۷.

مهدیزاده، جواد و همکاران (۱۳۸۵) برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر معماری و طراحی شهری، انتشارات طرح و نشر پیام سیما، چاپ دوم،

محمدرضا حافظ نیا و مراد کاویانی (۱۳۸۳) افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی، انتشارات سمت چاپ دوم.

مهدوی امیری، مصطفی (۱۳۵۰)، حکومت‌های محلی و بررسی در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهیدبهشتی. دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

هیلر، جین (۱۳۸۸) سایه‌های قدرت، حکایت دور اندیشی برنامه‌ریزی کاربری اراضی، ترجمه کمال پولادی، ناشر، جامعه مهندسان مشاور ایران.

