

www.csr.ir

# آسیب شناسی شوراهای اسلامی

## شهر و روستا

اسفندیار محمدی

### مقدمه

نویشتار حاضر با این هدف به رشته تحریر شوراهای اسلامی شهر و روستا نشانگر توزیع قدرت در جامعه مردم سالار دینی ایران است، و شکل گیری آنها با چنین گستردگی و اهمیتی در تاریخ این مملکت سابقه ندارد.

### شیوه های مدیریت در جامعه ایران از

#### دیرباز تا انقلاب اسلامی

کشور ایران از اقوام گوناگونی تشکیل شده است و این گوناگونی در گذشته به دلیل وسعت مرزهای امپراتوری ایران نمود بیشتری داشته است. تا جایی که گفته می شود کشور ما بیشتر یک هویت فرهنگی است تا یک هویت ملی به معنای نوین آن، چرا که زبانها و فرهنگهای

با این حال این نهاد نو پای مردمی چه در درون و چه در برون با آسیبهایی مواجه است که بایستی با سعه صدر، حوصله، تدبیر و محاسبات علمی به رفع آنها پرداخت تا مدیریت شورایی که ریشه در تعالیم دینی ما دارد به تدریج جا بیفتد و نهادینه شود و مردم متدین ما بتوانند از آثار و برکات آن بهره مند شوند.

متعددی در درون آن جای گرفته‌اند.<sup>(۱)</sup> بنابراین شاید بتوان گفت که سؤال معروف مونتسکیو یعنی «چگونه فردی می‌تواند ایرانی باشد؟» گویای چنین واقعیتی است.

ایران چه زیر پرچم پادشاهان ساسانی، هخامنشی، اشکانی و... و یا در دوره بعد از اسلام که حکومت‌های ایلی و قبیله‌ای بر آن حکمرانی می‌کردند و چه در دوران پهلوی به یک شکل اداره می‌شد و آن تمرکزگرایی همراه با استبداد بوده است. در نظام سیاسی ایران دولت فراتر از هر قدرت دیگری و از جمله مردم قرار داشت بنابراین هیچ نیروی دیگری وجود نداشت تا بتواند با ایجاد قوانین و مقرراتی آنرا محدود نماید و لذا دولت فعال مایشاء بود.

مناصب امتیازی بود در دست دولت و به هر که می‌خواست می‌داد، منصوبان و حکام هم تنها دغدغه‌ای که داشتند راضی نگه داشتن دولت بود. آنچه البته در این جا هیچ اهمیتی نداشت قانون، حق و حقوق مردم و مشارکت آنان در اداره امور خود بود، و برعکس، آنچه اهمیت داشت تسلط اقلیت بر اکثریت و رابطه فرمانروایی - فرمانبرداری و ارباب و رعیتی بود و آن گونه که همایون کاتوزیان می‌نویسد: دولت در ایران به دلیل ماهیت استبدادی که داشت فاقد پایگاه اجتماعی و مشروعیت سیاسی بود و موجودیتش اساساً بستگی به اعمال قدرت داشت.<sup>(۲)</sup>

در چنین نظام‌هایی شیوه اداره و مدیریت مملکت چگونه بوده و چه اجزایی داشته است؟ خانم نیکی آر. کدی در این باره می‌نویسد: همه سلسله‌های پادشاهی در ایران از یک طبقه دیوانسالاری که در اداره امور کشور و جمع‌آوری مالیات‌ها تجربه‌ای طولانی داشتند استفاده می‌کردند.<sup>(۳)</sup> البته در این مسیر حکومتها از ادعاهای شاه سایه خدا بر روی زمین است (السلطان ظل... فی الارض) و «شاهنشاه صاحب دولت و صاحب فر شاهی» به عنوان منابع مشروعیت و پشتوانه ایدئولوژیکی خود بهره می‌بردند. هر چند روحانیت متعهد با تأسی از تعالیم اسلام با این ادعاهای الوهیت مخالفت می‌کردند،<sup>(۴)</sup> اما ظلم، خشونت و چپاولگری شاهان از یک سو و نبودن قانون و مرجعی برای دادرسی عامه مردم از سوی دیگر باعث شد تا خصلتهایی چون تسلیم بودن و محتاط بودن جا بیفتد و ثنوری (الحق لمن غلب) رواج پیدا کند و به قول شاردن این حالت شاید در هیچ جای دنیا به اندازه ایران جا نیفتاده باشد که «پادشاهان طبیعتاً خشن و بیداد گرند و لذا بایستی از آنها اطاعت کرد».<sup>(۵)</sup> بنابراین در چنین اوضاعی زمینه و امکان انقلاب و یا اصلاح وضع موجود فراهم نبود.

در کشور ایران به عنوان یک کشور ایلی کشاورزی از دیرباز نظام ارباب و رعیتی حاکم بوده است. در این رابطه ما به عناوینی از قبیل

حاکم، نایب الحکومه، مباشر، کدخدا، خان، داروغه، سربنه، سالار بلوکی، تیولدار و اداره نظمیة شهری در تاریخ کشورمان برمی خوریم. حتی در زمان رضاشاه که مدعی ایجادیک دولت متمرکز به شیوه جدید و قطع دست مالکان بود، زمینهای خوانین و فئودالها مصادره می شد و رضا شاه آنها را به افسران، کارمندان عالی رتبه، مالکان و بازرگانان طرفدار خود می داد.<sup>(۶)</sup> به علاوه اوی شاهی بود که خاستگاه اصلی او ارتش بود و این ارتش قدرت دولت را در همه جا به اجرا می گذاشت به همین دلیل رژیم رضا شاهی یک رژیم استبداد نظامی بود. از نظر جان فوران استبداد رضا خانی دو رکن دیگر هم داشت که عبارت بودند از: دیوانسالاری و حکومت به معنی اخص آن یعنی کابینه و مجلس.<sup>(۷)</sup> این سه رکن به کمک یکدیگر جنبشهای اجتماعی داخلی را در هم شکستند، جلوی تفکر سیاسی آزاد را گرفتند، چاپلوسی بنده وار را رواج دادند و امکان استفاده کشور از مدیریت کاردان و لایق را از بین بردند.

محمد رضا شاه از طریق کودتای آمریکایی - انگلیسی ۲۸ مرداد ۳۲ و قدرت نظامی به سلطنت رسید. او سپس با از بین بردن تمامی گروههای مخالف قدرت را در دست خود قبضه کرد و این قدرت را از طریق ساز و کارهایی در تمامی ارکان جامعه به اجرا گذاشت. این ساز و کارها عبارت بودند از: نخبگان درباری، ساواک، نیروهای مسلح، کابینه و هیئت دولت، حزب رستاخیز و دفتر بازرسی شاهنشاهی.

بنابراین مردم در حکومت تمرکزگرای استبدادی محمدرضا شاه نه نماینده واقعی داشتند و نه اجازه مشارکت در امور سیاسی. آنچه که در نهایت باعث بی مسئولیتی، بی نیازی و استقلال دولت محمدرضا شاه از مردم شد در آمدهای کلان نفتی بود، زیرا دولت پیشرفت اقتصادی خود را مرهون درآمدهای هنگفتی می دانست که از فروش نفت به کشورهای غربی عایدش می شد و در نتیجه خود را موظف به پاسخگویی به جامعه نمی دانست و به این صورت افزایش درآمدهای نفتی در شدت گرفتن گرایشهای تمرکزگرایانه استبدادی نقش مؤثری ایفا می کرد.<sup>(۸)</sup>

گرچه شاید گفته شود که با برنامه اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ که جزئی از انقلاب سفید شاه بود وضع زندگی دهقانان بهبود یافت، اما در واقع چنین نشد بلکه قدرت دولت جایگزین قدرت خوانین و مالکان بزرگ شد. نگارنده خود به یاد دارد کدخدایانی که تا قبل از برنامه اصلاحات ارضی نماینده خوانین و فئودالها بودند با برنامه مذکور نماینده و مجری فرامین دولت در روستاها شدند. جان فوران در این باره می نویسد: مهم ترین پیامد برنامه اصلاحات ارضی آن بود که قدرت سیاسی دولت جایگزین قدرت مالکان در روستاها شد. سپاه بهداشت،

سپاه دانش، سپاه ترویج و آبادانی، تعاونیهای روستایی، خانه‌های اصناف و قدرت زورگویی ژاندارمری هر کدام به نحوی پایه‌های قدرت دولت مرکزی در روستاها را تحکیم کردند. فوران سپس ادامه می‌دهد که در نیمه دهه ۱۳۴۰ یکی از دهقانان استان کرمان به خانم لمبتون گفت: قبلا از مالک فرمان می‌بردیم، حالا باید از همه کسانی که به ما دستور می‌دهند اطاعت کنیم.<sup>(۹)</sup>

آنچه در سطور گذشته ذکر شد فشرده و خلاصه‌ای بود از شیوه مدیریت و رابطه متقابل دولت و مردم در جامعه ایران.

شیوه رهبری و مدیریت رهبران، زمامداران و نخبگان یک جامعه تاثیر انکار ناپذیری در چگونگی زندگی و فرهنگ مردم آن جامعه دارد، روایت معروف «الناس علی دین ملوکهم»

نیز گویای همین واقعیت است. حضرت علی علیه‌السلام در خطبه ۲۱۶ نهج‌البلاغه می‌فرماید: «در میان حقوق الهی بزرگ‌ترین حق، حق رهبر بر مردم و مردم بر رهبر است، حق واجبی که خدای سبحان بر هر دو گروه لازم شمرده و آن را عامل پایداری پیوند ملت و رهبر و عزت دین قرار داد. پس رعیت اصلاح نمی‌شود جز آن که زمامداران اصلاح گردند و زمامداران اصلاح نمی‌شوند جز با درستکاری رعیت. و آنگاه که مردم حق رهبر را ادا کنند و زمامدار حق مردم را بپردازد حق در آن جامعه عزت یابد، و راههای

دین پدیدار و نشانه‌های عدالت برقرار و سنت پیامبر(ص) پایدار گردد، پس روزگار اصلاح شود و مردم در تداوم حکومت امیدوار و دشمن در آرزوهایش مأیوس می‌گردد. اما اگر مردم بر حکومت چیره شوند یا زمامدار بر رعیت ستم کند وحدت کلمه از بین می‌رود، نشانه‌های ستم آشکار و نیرنگ‌بازی در دین فراوان می‌گردد و راه گسترده سنت پیامبر(ص) متروک، هواپرستی فراوان، احکام دین تعطیل، و بیماریهای دل فراوان می‌شود. مردم از اینکه حق بزرگی فراموش می‌شود یا باطل خطرناکی در جامعه رواج می‌یابد احساس نگرانی نمی‌کنند. پس در آن زمان نیکان خوار و بدان قدرتمند می‌شوند و کيفر الهی بر بندگان بزرگ و دردناک خواهد بود. پس بر شماست که یکدیگر را نصیحت و نیکو همکاری نمایید».<sup>(۱۰)</sup>

در حقیقت مصادیق فرموده حضرت علی علیه‌السلام در مورد آثار و تبعات ستم زمامدار بر رعیت، که صدها سال در ایران رواج داشته، آشکارا در کشور ما دیده می‌شود. به این معنا که ظلم و استبداد پادشاهان و حکام در طول زمان خلیقات و روحیات خاصی را در بین مردم ایران ایجاد و نهادینه کرده است، به طوری که پس از گذشت چندین سال از انقلاب اسلامی و تغییر شیوه اداره کشور هنوز مشکلات ناشی از آنها وجود دارد، لذا آنقدر در شخصیت ما ریشه دوانیده است که دگرگونی آنها به زودی ممکن

نیست. این خلیقات و روحيات در واقع آفات توسعه فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و از جمله موانع توسعه یافتگی جامعه ما هستند. تبعاً این عوامل خود بخشی از آنها و آسیبهای شوراهاى اسلامى نیز به شمار مى آیند که در بخش دیگری از این مقاله به آن خواهیم پرداخت.

بچه‌های کوچک تا مردهای بزرگ از دخترهای کوچک تا خانمهای بزرگ، همه اقشار با هم قیام کردند «ان تقوموا لله» قیام برای خدا جمعاً و فرداً». هم ایشان در مورد پایان دادن به فرمانروایی استبداد می‌گویند: «ما مصمم هستیم، ملت ما مصمم است که تا تمام ریشه‌های استعمار و استبداد فاسد را از جانکند از پای ننشیند».<sup>(۱۳)</sup>

### شیوه مدیریت در ایران پس از انقلاب اسلامی

در بیست و دوم بهمن ۱۳۵۷ در ایران انقلابی به پیروزی رسید که از نظر برخی نظریه پردازان انقلاب مانند خانم تدا اسکاکپول پدیده‌ای منحصر به فرد است که با انقلابهای فرانسه، روسیه و چین تفاوت‌های اساسی دارد،<sup>(۱۱)</sup> و از نظر برخی دیگر مانند فوران آخرین انقلاب بزرگی است که در تاریخ بشر به وقوع پیوسته است.<sup>(۱۲)</sup> از دیدگاه امام خمینی (ره) رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران انقلاب اسلامی انفجار نور بود که با قیام همه مردم و قیام برای خدا به نظام دو هزار و پانصد ساله ظلم و جور پایان داد. امام در این باره یادآور شده است: «قیام همگانی و برای اسلام، قیام برای خدا، قیام برای جمهوری اسلام، این قیام در تمام اقشار ملت ما ریشه کرد و تمام اقشار را به هم پیوند داد و ایمان در همه ظهور پیدا کرد یک تحول روحی، یک تحول فکری با اراده مصمم از امام خمینی، سپس با اشاره به اینکه اراده ملت نقشی در روی کار آمدن شاه نداشته، بنابراین سلطنت وی از اساس غیرقانونی و از مشروعیت برخوردار نیست،<sup>(۱۴)</sup> حکومت مورد نظر خود را جمهوری اسلامی نامید. از نظر امام جمهوری اسلامی متکی به آرای عمومی و قوانین اسلامی است و بایستی به آرای عمومی گذاشته شود.<sup>(۱۵)</sup> به این صورت امام بر خلاف نظر تجدیدگرایان سکولار سنگ بنای مردم‌سالاری دینی یعنی جمهوری اسلامی را گذاشتند. امام راجع به حکومت جمهوری اسلامی اشاره کردند: «جمهوری است برای اینکه به آرای اکثریت مردم متکی است و اسلامی است برای اینکه قانون اساسیش عبارت است از قانون اسلام».<sup>(۱۶)</sup> لذا از نظر امام خمینی در ایران اسلامی مردم تصمیم‌گران نهایی تمام مسائلند.<sup>(۱۷)</sup>

این دیدگاه تاثیر خود را در تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گذاشت، آن

چنان که در اصل ششم آمده است: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود و از راه انتخابات، رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد.»

بنابراین مدیریت چند صد ساله فردگرایانه، متمرکز و مستبدانه در ایران به مدیریت جمعی و مشارکتی تبدیل شد به طوری که مردم طی سالهای پس از انقلاب از طریق چندین انتخابات در ساختار قدرت و تصمیم گیریها مشارکت کرده اند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان مجلس خبرگان، نمایندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا و رئیس جمهور با آراء مستقیم مردم به قدرت می رسند. به علاوه مردم از طریق انتخابات نمایندگان مجلس خبرگان، رهبری را نیز انتخاب می کنند، همین طور با انتخاب نمایندگان شوراها شهردار را انتخاب می کنند. بنابراین در جمهوری اسلامی حاکمیت مردمی با حاکمیت الهی توأم است<sup>(۱۸)</sup> که از آن به عنوان مردم سالاری دینی یاد می شود. در این میان تشکیل شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ابزارهای مشارکت مردم در مدیریت کشور همواره از آرزوها، ارزشها و اهداف انقلاب اسلامی بوده است.

### شورا و مشورت در اسلام

بر اساس فرموده خداوند عزیز و حکیم، سیره و سفارش پیامبر اکرم صلی... علیه و آله و سایر ائمه دین علیهم السلام، فرهنگ سیاسی اسلام یک فرهنگ مشارکتی و مبنای مشروعیت نظام سیاسی مقبولیت مردمی است. این مقبولیت از طریق مشارکت مردم عینیت می یابد و ابزارهای مشارکت نیز شورا و مشورت و همین طور امر به معروف و نهی از منکر است. که امروزه می توان تبلور آنرا در شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتقادهای سازنده مطبوعات، دانشگاهها، صدا و سیما و سایر گروههای خودی دید.

خدای حکیم در آیه ۱۵۹ سوره آل عمران خطاب به پیامبر می فرماید: «فبما رحمہ من اللہ لنت لہم و لو کنت فظا غلیظ القلب لا نفصوا من حولک فاعف عنہم و استغفر لہم و شاورہم

گرچه شوراهای اسلامی روستایی از سال

فی الامر فاذا عزمت فتوکل علی الله ان الله یحب المتوکلین.<sup>(۱۹)</sup> خود مشورت نمی کند مگر اینکه به راه راست و مطلوب هدایت می شود.<sup>(۲۳)</sup> به علاوه پیامبر(ص) در مهم ترین امور اجرایی و نظامی خود بر مبنای مشورت تصمیم می گرفت و عمل می کرد. مشورت حضرت با یاران خود در جنگهای بدر، احد و خندق گویای این واقعیت است.<sup>(۲۴)</sup>

حضرت علی علیه السلام نیز بارها مشورت کردن را توصیه فرموده است: «من ملک استاثر و من استبد برا یه هلك و من شاور الرجال شاركها فی عقولها» هر که بر چیزی دست یافت خود رأی می شود و هر کسی بر فکر و رأی خود استبداد ورزید هلاک شد و هر کسی با دیگران مشورت کرد در عقل شان شریک می شود.<sup>(۲۵)</sup>

همین طور علی علیه السلام می فرماید: «افضل الناس رأياً من لا یستغنی عن رأی مشیر»، یعنی برترین مردم در رأی و اندیشه کسی است که از رأی و اندیشه طرف مشورت خود، خویشتن را بی نیاز نداند.<sup>(۲۶)</sup>

از نظر اسلام حکومت نه تنها بدون اراده، خواست و رأی مردم تحقق، مقبولیت و مشروعیت نمی یابد بلکه بدون مشورت، مشارکت، امر به معروف و نهی از منکر و اعمال نظارت آنان راه درست را نخواهد پیمود، از این رو اسلام سه نقش را برای مردم در اداره جامعه در نظر گرفته است:

۱- نقشی که مردم با دادن رأی موافق در ایجاد

همچنین خداوند در آیه ۳۸ سوره شورا راجع به شورا و مشورت می فرماید: «والذین استجابوا لربهم و اقاموا الصلوة و امرهم شورا بینهم و مما رزقناهم ینفقون».<sup>(۲۱)</sup>

علامه طباطبایی در تفسیر این آیه می نویسد: این آیه اشاره به این دارد که مومنین خواهان رشد و تکامل هستند و چون اهل رشد هستند، لذا در دستیابی به رأی صحیح تلاش می کنند و بنابراین در این راه به صاحبان عقل رجوع می کنند پس ایشان آیه مذکور را قریب المعنی آیه شریفه «الذین یستمعون القول فیتبعون احسنه» می دانند.<sup>(۲۲)</sup>

پیامبر گرامی اسلام نیز در مورد مشورت می فرماید: «انه ما من رجل یشاور احدا الا ھدی الی الرشده»، یعنی هیچ کسی در کارهای

بارضایت مردم، مالک و دولت انجام می گرفت، اما عملاً رأی و نظر مالک تعیین کننده بود نه خواست روستاییان و به قول خانم لمبتون قدرت در روستاها همچنان در دست عمده مالکان و خوانین ایلاتی بود.<sup>(۳۰)</sup>

در دوران پهلوی اول (آذرماه ۱۳۱۴) قانون کدخدایی تصویب و انجمن بلدی نیز تشکیل شد و در دوره پهلوی دوم انجمنهای ده و شهر شکل گرفتند، اما همه آنها ابزاری بودند برای اجرای قوانین حکومتی نه مشارکت مردم در اداره امور خود. به قول میلر ماهیت قدرت سیاسی موجود مبتنی بر جذب و حل نیروهای سیاسی بود نه پذیرش و پرورش آنها.<sup>(۳۱)</sup>

پیروزی انقلاب اسلامی ایران در بهمن ۱۳۵۷ نظام مردم سالاری دینی را جایگزین نظام متمرکز و مستبد شاهنشاهی کرد. این تغییر خود موجب تغییر در تمام سطوح مدیریتی کشور و از جمله مدیریت شهرها و روستاها شد، بنابراین مدیریت شورایی در قالب شوراهای اسلامی شهر و روستا در حقیقت انتقال قدرت از مدیریت متمرکز دولتی به مدیریت مردمی است. بر همین اساس ایجاد شوراهای شهر و روستا در ایران پس از انقلاب اسلامی تجربه ای کاملاً جدید و منحصر به فرد است.

تفکر و حرکت در جهت شکل گیری شوراهای اسلامی پس از انقلاب اسلامی از این اصل اسلامی و قرآنی سرچشمه می گیرد که

حکومت دارند (نقش ایجاد)؛

۲- نقشی که مردم از طریق مشارکت و مشورت و حمایت در بقای حکومت ایفا می کنند (نقش ابقایی)؛

۳- نقش اصلاحی مردم که منظور از آن امر به معروف و نهی از منکر، اعمال نظارت بر کارها و انتقادهای سازنده است.<sup>(۳۲)</sup>

### شورا و مشورت در نظام جمهوری اسلامی ایران

گفته می شود یکی از اقدامهای مجلس شورای ملی اول در دوره مشروطیت کاهش تمرکزگرایی و تقویت حکومتهای محلی بوده است. به این منظور مجلس یاد شده در سال ۱۲۸۴ هجری شمسی تیولداری را لغو و قانون ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام را تصویب کرد. طبق قانون مذکور اداره امور ده به عهده کدخداست که به رضایت اکثریت ساکنان ده به تصویب مباشر و مالک و امضای نایب الحکومه به این سمت منصوب می شود.<sup>(۲۸)</sup>

قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، سلسله مراتب حکومتی را در ایالات و ولایات این گونه قرار می داد: حاکم، نایب الحکومه، اداره نظمیه شهری، بلوکی و کدخدا. همچنین قانون مذکور ده را در حد یک دایره حکومتی به حساب می آورد.<sup>(۲۹)</sup> گرچه براساس قانون مذکور انتخاب کدخدا می بایست



انسان حق دارد در سر نوشت خود و جامعه خویش دخالت نماید. بر همین اساس امام خمینی (ره) رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران در ۹ اردیبهشت ۱۳۵۸ طی حکمی به شورای انقلاب اسلامی دستور تهیه آیین نامه شوراهای اسلامی شهر و روستا و اجرای آن را ابلاغ کردند. در حکم مذکور آمده است: «در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سر نوشت خویش که از ضرورت‌های جمهوری اسلامی است لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آیین نامه اجرایی شوراهای امور محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایند تا بلافاصله به مرحله اجرا در آورد».<sup>(۳۲)</sup>

اداره کند، مسئله شوراهای را بیان می‌کنند که: «قضیه اینکه امور هر جایی باید به خودش واگذار شود جزو برنامه‌های اسلام است و همان طوری که از اول قانون همین معنا بوده است باید شوراهای ولایتی باشد... شوراهای باید همه جاباشند و هر جایی خودش منطقه خود را اداره کند این هم برای ملت خوب است و هم برای دولت. دولت نمی‌تواند همه جا را خودش تحت نظر بگیرد و باید کارها را به مردم منطقه محول کند آنها هم برای خود دلسوز تر هستند و هم به احتیاجات خود بهتر اطلاع دارند».<sup>(۳۳)</sup>

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان قانون منبعث از احکام قرآن و اسلام، نفی کننده هرگونه استبداد فکری، اجتماعی و انحصار اقتصادی، مبین نهادها و ضوابط مدیریت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با توجه به آیه شریفه قرآن کریم (آیه ۱۵۷ سوره اعراف) بر «گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سر نوشت مردم به دست خودشان»<sup>(۳۴)</sup> تأکید شده و هشت اصل به موضوع شوراهای اختصاص یافته است این اصول عبارت‌اند از: هفتم، یک صدم، یک صد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم. به علاوه در اصل ششم به موضوع شوراهای و نحوه مدیریت کشور اشاره شده است.

به علاوه آنچه در ایران پس از انقلاب اسلامی در ارتباط با شوراهای مورد توجه امام خمینی (ره) قرار گرفت عقب افتادگی و محرومیت کشور و رفع محرومیتها بود. امام (ره) در دیدار با دانشجویان و دانش آموزان سنندج در ۷ اردیبهشت ۱۳۵۸ ابراز داشتند: «ما مع الاسف با هر گروهی از مردم مسلمان ایران که مواجه می‌شویم می‌گویند ما همه از همه مواهب تمدن محروم هستیم. من باید بگویم که مطلب همین طور است که گفته می‌شود، همه ملت محرومند از همه مواهب». سپس امام با بیان اینکه دولت نمی‌تواند همه جا را به تنهایی

**اصل هفتم** در اصول ششم و هفتم قانون اساسی ضمن اینکه انتخابات شوراها در ردیف انتخابات ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مانند اینها است، شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و مدیریت کشور قلمداد شده‌اند.

به علاوه بر اساس اصول یکصد و پنجم و یکصد و ششم محدودیت و یا انحلال شوراها تنها در صورتی امکان پذیر است که تصمیمات آنها مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد و یا پارا از وظایف قانونی خود فراتر بگذارند که در صورت انحلال شوراها، مرجع قانونی چگونگی تشکیل مجدد آنها را مشخص می‌کند.

**اصل یکصد و پنجم** تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.

**اصل یکصد و ششم** آشکار است که مصدحات قانون اساسی نشان‌دهنده اهمیت و جایگاه شوراها در قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی ایران است. به منظور درک بهتر اهمیت موضوع در قانون اساسی اصول ششم، هفتم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم از این قانون عیناً ذکر می‌شوند.

**اصل ششم** در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرای عمومی اداره شود از راه انتخابات،

**نقاط قوت و ضعف شوراهای اسلامی** انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

**شهر و روستا** سابقه شوراها در مغرب زمین به یونان باستان می‌رسد. نظام شورایی در یونان باستان از قرن

چهارم قبل از میلاد آغاز شد و این نظام خود  
موجد یکی از قدیمی‌ترین قوانین اساسی جهان  
شد. به علاوه شورای یونان در مورد درآمدها و  
هزینه‌های کشور تصمیم می‌گرفت و همین‌طور  
بر امر نگهداری و تحویل کشتیهای جنگی  
ساخته شده نظارت می‌کرد.<sup>(۳۵)</sup>

امروزه نیز در اکثر شهرهای دنیا شوراهای  
شهر حضور فعال دارند، با این تفاوت که  
شورای شهر یونان هم به اعمال حاکمیت  
(Actsjure Imperi) می‌پرداخت و هم به اعمال  
تصدی (ActsJure gestioni)، اما شوراهای امروزی  
تنها اعمال تصدی را بر عهده دارند یعنی اموری  
از قبیل عمران شهری، محیطزیست، بهداشت  
محیط و بهداشت عمومی، امور فرهنگی،  
ورزشی، آموزشی و هنری، حمل و نقل شهری،  
مسکن، تجارت و... به عنوان نمونه شورای

شهرهای تورنتو و ریچموند کانادا، سالفورد و  
ساندرلند انگلستان، اسلوی نروژ، سیدنی  
استرالیا، مادرید اسپانیا و... با چنین خط مشی  
فعالیت می‌کنند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز شوراهای  
اسلامی شهر و روستا مشارکت مردم در  
تصمیم‌گیری و اداره کشور را برای «پیشبرد  
صحیح برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی،  
بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی»  
تسهیل می‌کنند.<sup>(۳۶)</sup> به علاوه آن چنان که آقای  
خاتمی، رئیس‌جمهور، و آقای موسوی لاری،

وزیر کشور، در آستانه انتخابات اولین دوره  
شوراهای اسلامی شهر و روستا یاد آور شدند  
تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا موجب  
کاهش تصدی‌گری دولت در اداره امور شهرها  
و روستاها و سپردن مدیریت جوامع یاد شده به  
مردم خواهد شد.

بنابراین شوراهای می‌توانند منشاء خیرات و  
برکات زیادی باشند که به اختصار به آنها اشاره  
می‌کنیم: اولین نکته‌ای که در مورد قوت شوراهای  
مطرح می‌شود این است که شوراهای ابزار  
مناسبی برای مشارکت مردم در تصمیم‌گیری،  
اداره و نظارت جامعه هستند. این امر که  
مهم‌ترین دلیل برای تشکیل شوراهاست نتایج  
و پیامدهای ارزنده‌ای را به دنبال دارد از  
آن جمله:

۱- نیروهای توانمند و صلاحیت‌دار کشور برای  
اداره امور کشور شناخته و به کار گرفته می‌شوند؛  
۲- فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر و یا به  
اصطلاح امروزی فرهنگ نقد در جامعه تقویت  
و فراگیر می‌شود؛

۳- رواج فرهنگ یاد شده به همراه مشارکت و  
کار جمعی مردم موجب شادابی جامعه، وفاق  
ملی، همراهی و همدلی مردم با حاکمیت و در  
نهایت باعث بلوغ نظام سیاسی خواهد شد؛

۴- شوراهای ایجاد زمینه مناسب برای مشارکت  
مردم عاملی هستند در جهت مقابله با استبداد  
رأی، تمرکزگرایی و کاهش ناراضیتهای مردم.

نکته دوم اینکه از طریق شوراهای مردم با امور و مشکلات گوناگون جامعه در زمینه‌های اجرایی و عمرانی آشنا می‌شوند. این امر نیز دو پیامد مهم را در پی دارد:

الف- مردم همت خود را صرف رفع مشکلات یاد شده می‌کنند و به این صورت برنامه‌های گوناگون جامعه به وسیله مردم سریع‌تر به انجام خواهد رسید؛

ب- سطح توقعات و انتظارات مردم برای اجرای برنامه‌های مختلف، که در اصل یکصدم قانون اساسی به آنها اشاره شده است، با امکانات و محدودیتهای موجود منطبق، و لذا مطالبات مردم از دولت تعدیل خواهد شد.

### ضعفهای شوراهای (علل و عوامل داخلی)

#### الف) ضعفهای حقوقی و قانونی

۱- ابهام و نبود انسجام و هماهنگی در برخی از اصول قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراهای با قوانین تقسیمات کشوری. به عنوان نمونه در اصل یکصدم قانون اساسی راجع به شوراهای آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی 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، و یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.»

شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان 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. از سوی دیگر قانون تقسیمات کشوری

و بالاخره آخرین نکته در اهمیت شوراهای این است که در نظام شورایی مدیریت از بالا به پایین جای خود را به نظام مشارکت از پایین به بالا می‌دهد و بدین صورت نه تنها جامعه یک گام به عدالت اجتماعی نزدیک‌تر می‌شود بلکه انسانها احساس ارزشمندی، شخصیت، کرامت و عزت نفس می‌کنند، و این خود موجب رضایتمندی مردم نسبت به حاکمیت و نهایتاً اقتدار ملی خواهد شد.

با این حال شوراهای اسلامی در کشور ما با مشکلاتی مواجه‌اند. برخی از این مشکلات ناشی از ضعفهای داخلی این نهادهای نوپا هستند که از آن جمله می‌توان به دو مقوله ضعفهای حقوقی و قانونی و ضعفهای تشکیلاتی،

مصوب ۱۵/۴/۶۲ «محلّه» را کوچک‌ترین واحد شهری معرفی می‌کند که از بهم پیوستن چند محلّه یک منطقه شهری تشکیل می‌شود.

همچنین گنجانیدن جمله‌هایی مانند «قانون معین می‌کند» در اصل قانونی به این معناست که قانون مورد بحث نیاز به توضیح و تفسیر بیشتری دارد که به موجب اصل هفتاد و یکم قانون اساسی این توضیح و تفسیر برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. با این حال در قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۲/۱ مجلس شورای اسلامی هیچ توضیحی درباره چگونگی برگزاری انتخابات و یا وظایف شوراهای محلّه وجود ندارد و لذا این جزء از تقسیم کشوری عملاً نادیده گرفته شده است. گاه گفته می‌شود که در قانون تشکیلات

و... شوراهای و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ شورای اسلامی شهرک به جای شورای محلّه و منطقه تلقی شده است. در پاسخ می‌توان گفت که نه تنها در قانون تقسیمات کشوری مصوب ۶۲/۴/۱۵ از شهرک به عنوان یکی از اجزاء تقسیمات کشوری نام برده نشده بلکه تعریفی که از شهرک در ماده ۱۳ قانون شورا مصوب ۷۵/۳/۱ ارائه شده با تعاریف محلّه و منطقه تفاوت دارد.

۲- ابهام در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی به عنوان مرجع تشخیص مخالفت یا عدم

مخالفت تصمیمات شوراهای موازین اسلام و قوانین کشوری. گرچه در ماده ۸۰ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ این تشخیص به عهده هیأت حل اختلاف استان و تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف گذاشته شده با این حال عده‌ای استدلال می‌کنند که مطابق اصل چهارم قانون اساسی شورای نگهبان وظیفه دارد تا همه قوانین و مقررات را در همه زمینه‌ها از جهت مغایر بودن یا نبودن آنها با موازین اسلام و قوانین کشوری بررسی و راجع به آنها اظهار نظر نماید. در مقابل عده‌ای دیگر با استناد به سه اصل هفتاد و دوم، نود و سوم و نود و چهارم قانون اساسی استدلال می‌کنند که شورای نگهبان تنها موظف است به مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت آنها با احکام اسلامی و قانون اساسی رسیدگی کند.

در مورد رفع این ابهام نیز دو دیدگاه وجود دارد؛ گروهی با اشاره به اصل نود و هشتم قانون اساسی که می‌گوید: «تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است...» معتقدند که شورای نگهبان می‌تواند از اصل یکصد و پنجم ابهام‌زدایی کند و گروهی دیگر با ملاحظه اصل هفتاد و سوم که می‌گوید: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...» مجلس را مرجع صلاحیت‌دار برای رفع این ابهام می‌دانند که البته به حقیقت نزدیک‌تر است. با این حال وجود چنین ابهامی

راه را برای تفاسیر گوناگون باز گذاشته و لذا اجرای قانون را در عمل با مشکلاتی مواجه ساخته است.

بنابراین در صورت صلاحیت مجلس برای تفسیر قانون شوراها لازم است جمله «مرجع تشخیص مخالفت یا عدم مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشور را قانون معین می کند» به آخر اصل یکصد و پنجم قانون اساسی اضافه شود.

۳- عدم تناسب بین اختیارات و وظایف شوراها. در فصل سوم قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ از وظایف و تکالیف شوراها سخن به میان می آید اما در عوض اختیارات بسیار کمتری به آنها داده شده است. به علاوه قانون یاد شده شوراها را به طوریک جنبه درمقابل سایر نهادها و سازمانها متعهد به انجام خدمات کرده و وظایفی فراتر از توان بردوش آنها نهاده است مواردی از فصل یاد شده عیناً ذکر می شود: بند ج ماده ۶۸: «جلب مشارکت و خود یاری مردم و همکاری با مسئولین اجرایی وزارتخانه ها و سازمانهای که در ارتباط با روستا فعالیت می کنند و ایجاد تسهیلات جهت اجرای سیاستهای مذکور».

بند «ی» ماده ۶۸: «همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی در روستا».

ماده ۱۱: «همکاری با شهرداری جهت تصویب حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و

جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی».

خلاصه آن که مواردی از این قبیل در فصل سوم قانون شوراها فراوان است که جهت اختصار تنها به ذکر شماره مواد و بندهایی از آنها اکتفا می کنیم: ماده ۶۸ بندهای ب، د، ه، ز، ح، ط، ک و ل. کلیه ۱۳ بند ماده ۷۰ و بندهای دیگر.

۴- نبود ضمانت اجرایی برای تصمیمات شوراها. با نظری اجمالی به قانون شوراها مصوب ۷۵/۳/۸۱ و آیین نامه های اجرایی آن مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۱ به آسانی می توان پی برد که ضمانت اجرایی کافی برای تصمیمات و مصوبات شوراها وجود ندارد. در اینجا برای جلوگیری از اطاله کلام تنها یک مورد از آیین نامه اجرایی شوراها اسلامی شهرها را در این ارتباط ذکر می کنیم: در ماده ۱۳ آیین نامه مذکور آمده است: «شورا می تواند در ارتباط با وظایف خود اطلاعات مورد نیاز را از دستگاهها، ادارات و آنان سازمانهای دولتی درخواست نماید و آنان همکاری لازم را به عمل خواهند آورد». در این ماده قانونی و مواد مرتبط با آن نه تنها ضمانت اجرا مشخص نشده است بلکه ماده مذکور از صراحت و وضوح لازم نیز برخوردار نیست. جنبه دیگر از این مسئله این است که برای دستگاههای دولتی و اجرایی شوراها تنها ماهیت مشورتی دارند یعنی در مواردی که یک دستگاه

دولتی نمی‌خواهد رسماً تصمیم بگیرد و اجرا کند با شورا مشورت می‌کند و به توافقاتی دست پیدا می‌کند تا بتواند یک پشتوانه مردمی برای تصمیمات و اجرای آنها پیدا کند به علاوه دستگاههای دولتی از طریق مشورت با شوراها و جلب نظر آنان می‌توانند همیاری مردمی را جلب کرد و از بودجه و امکانات بیشتری بهرمنند شوند.

۵- نبود ساز و کارهای اجرایی لازم به منظور نظارت مردم بر تصمیمات شوراها

### ب) ضعفهای تشکیلاتی، اداری و اجرایی شوراها

بخش دوم از ضعفهای داخلی شوراها، ضعفهای تشکیلاتی، اداری و اجرایی است این ضعفها ریشه در تاریخ و فرهنگ استبداد زده و تبعیثی، قبیله‌ای و عشیره‌ای تمرکزگرا و دیوانسالارانه، ما دارنده روحیات و خلقیاتی از قبیل خودمحوری، نقدناپذیری، سیاست زدگی، خویشاوندسالاری، غوغا سالاری، وظیفه شناسی و... را در وجود ما نهادینه کرده‌اند و به قول محمود سریع‌القلم «... این خصایص نسبتاً عمومی است و مهمتر اینکه بسیار قدیمی است...» چه بسا کسانی که دموکراسی درس می‌دهند و یا ترویج می‌کنند، ولی فرهنگ شخصی و رفتار رضا خانی دارند و هیچکس جرات ارائه کوچکترین نقد ملایم به آنها ندارد. (۳۷)

با این مقدمه کوتاه ضعفهای تشکیلاتی، اداری و اجرایی شوراها را بر می‌شماریم:

دولتی نمی‌خواهد رسماً تصمیم بگیرد و اجرا کند با شورا مشورت می‌کند و به توافقاتی دست پیدا می‌کند تا بتواند یک پشتوانه مردمی برای تصمیمات و اجرای آنها پیدا کند به علاوه دستگاههای دولتی از طریق مشورت با شوراها و جلب نظر آنان می‌توانند همیاری مردمی را جلب کرد و از بودجه و امکانات بیشتری بهرمنند شوند.

نبود ضمانت اجرایی کافی در قانون شوراها حداقل دو پیامد نامطلوب را در پی خواهد داشت: اول اینکه در صورت نبودن ضمانت اجرایی کافی و عدم همراهی و همکاری متقابل دستگاههای اجرایی با شوراها آنها نخواهد توانست برنامه دو یا چهار ساله‌ای را برای روستا یا شهر خود در نظر بگیرند در نتیجه دچار روزمرگی خواهند شد آن چنان که برخی از اعضای شوراها کلان شهرها به این امر اعتراف می‌کنند.

دوم اینکه در صورت نبودن ضمانت اجرا اعضای شوراها پس از گذشت مدت زمانی احساس خستگی و دلسردی کرده و نهایتاً دست از فعالیت خواهند کشید.

به هر حال نبود ضمانت اجرایی کافی برای مصوبات و تصمیمات شوراها جلوی فعالیت و تحرک کافی این نهاد مردمی را سد کرده است. این مسئله ابتدا گریبانگیر شوراها و سپس گریبانگیر انجمنهایی است که حلقه ارتباط بین

۱- خود محوری برخی از اعضا شوراهای این خودمحوری نتایج سوئی را در پی داشته است. که عبارت انداز:

الف) اختلافات درونی و بی اعتمادی برخی از اعضا شوراهای نسبت به هم به عنوان نمونه این اختلافات باعث شده که جلسه شورای شهر تهران به علت حضور نداشتن اعضا تشکیل نشود و لذا شهرداری تهران برای چند ماه بدون بودجه بماند.

ب) تمایل نداشتن به همکاری جمعی و پافشاری بر رفتارهای فردی منفی. خزانه دار شورای شهر

تهران در این باره می گوید: «آنچه مسلم است دو طیف موجود در شورای شهر تهران با پافشاری بر اختلافات و تن ندادن به میثاق امضا شده علاوه بر بازیچه قرار دادن بودجه شهرداری، وضعیت نابسامان شهر تهران و شهروندان را به

بازی گرفته اند و برای محق نشان دادن خود هر کدام پشت سپری از مطالبات مردم بر سر منافع و مصالح گروهی به نزاع خود ادامه می دهند» (۳۸)

۲- سیاست زدگی شوراهای مقصود از سیاست زدگی این است که تصمیم گیری به جای عقلی بودن بر اساس منافع باشد و متأسفانه تصمیمات و رفتار برخی از اعضای شوراهای شهر به ویژه کلانشهرها به

جای آن که در خدمت پیشبرد برنامه های مثبت شهری و رفاه شهروندان باشد در خدمت اهداف گروهی و جناحی است. به علاوه اینکه اساساً

انگیزه انتخاب اعضای شوراهای سیاسی بوده به این معنا که انگیزه اصلی مردم در انتخاب اعضای شوراهای وابستگی آنها (نامزدها) به گروههای دوم خردادی بوده است. (۳۹)

۳- فقدان تجربه کار اجرایی و مملکت داری که در ادامه ضعف قبلی قابل طرح است. یعنی زمانی که انگیزه های سیاسی در انتخاب اعضای شوراهای تعیین کننده شد شوراهای شهر به ویژه در کلانشهرها به یک باشگاه سیاسی تبدیل شدند تا یک نهاد اجتماعی، فرهنگی، عمرانی، اقتصادی و...

همچنان که در صفحات قبل یادآور شدیم شوراهای در همه جای دنیا نهادهایی هستند که وظایف آنها اساساً سیاسی نیست بلکه اقتصادی، فرهنگی، آموزشی و نظایر اینهاست. اما در کشور ما کاملاً برعکس عمل می شود.

۴- دو شغله بودن برخی از اعضای شوراهای موجب می شود تا عضو شورا غالباً در شورای محل خدمت خود حاضر نباشد. این مسئله علاوه بر اینکه باعث می شود تا عضو شورا از تحرک لازم و کافی برخوردار نباشد همچنین باعث می شود تا کار در شورا برای عضو مذکور یک وظیفه فرعی و حاشیه ای قلمداد شود.

۵- مشکل کم سوادی اعضای شوراهای اسلامی در روستاها و کمبود نیروهای متخصص مسائل شهری در شوراهای اسلامی شهرها، مشکل کم سوادی اعضای و راهای روستا و مشکل



- کمبود متخصص در شوراهای شهر بر عملکرد آنها تأثیر منفی داشته است و این امر را می توان با توجه به میزان کم فعالیتهای بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، اجتماعی، هنری و... آنها طی چهار سال گذشته درک کرد.
- ۶- حیف و میل امکانات توسط اعضای شوراهای در برخی از شهرها و روستاهای کشور. به این صورت که اعضای شوراهای امکانات شهری را به محله هایی که خود و وابستگانشان در آنجاها زندگی می کنند سوق می دهند و به مناطق دیگر بی توجه هستند. به علاوه در روستاها که شوراهای نوعی وظیفه قضایی و حل اختلافات را نیز به عهده دارند برخی از اعضا با جانبداری از اقوام و خویشان خود در منازعات محلی موجب بی اعتمادی مردم به شوراهای فراهم می آورند.
- ۷- عدم ارتباط کافی شوراهای با افراد ریش سفید در روستاها و همچنین با افراد متخصص در شهرها.
- ۸- ارتباط ناکافی بین شوراهای مختلف کشور. وجود ارتباط قوی هم می تواند رویه ها را بهم نزدیک و هماهنگ کند و هم به انتقال و انباشت تجربه ها کمک نماید.
- ۹- سفرهای غیر ضرور و پر تعداد خارجی که موجب به هدر دادن بخش قابل توجهی از بودجه شوراهای و نهایتاً کشور می شود.
- ۱۰- دریافت حقوقهای کلان برخی اعضای شوراهای که نهایتاً موجب بی اعتمادی مردم نسبت به شوراهای خواهد شد.
- ۱۱- کم بودن تعداد اعضای شوراهای به ویژه در کلانشهرهایی مانند تهران (۱۵ عضو)، مشهد (۱۱ عضو) و...  
۱۲- ناهماهنگی و گاه تضاد بین شوراهای شهرداریها. به طور کلی تفکر و تجربه شورایی در جامعه ما بسیار ابتدایی است. شهرداریها و شهرداران هم از این قاعده مستثنی نیستند چراکه شهرداران طی سالیان متمادی منصوب می شدند و شهرداریها یک اداره دولتی بودند، بنابراین نه تنها شهرداران تجربه کار شورایی را ندارند بلکه باور این امر برای آنها مشکل است که تابع یک نهاد مردمی باشند و البته پذیرش و جا افتادن این موضوع نیاز به گذشت زمان دارد.
- ضعفهای شوراهای (علل و عوامل بیرونی)**
- ۱- مقاومت در برابر ورود شوراهای به عرصه مدیریت امور محلی از سوی برخی از نهادها و سازمانها
- ما در شهرهای سراسر کشور همواره شاهد حفره کانالهایی در معابر عمومی به منظور ایجاد شبکه های آب، گاز، تلفن و یا برق هستیم و این امر هزینه های سنگینی را در پی دارد. بدیهی است اگر امور یاد شده و مسائل مشابه تحت مدیریت واحد شهری قرار بگیرند جلوی بی برنامهگی و صرف هزینه های بیهوده گرفته خواهد شد. اما ادارات و نهادهای متصدی

مسائل مذکور مانع از شکل‌گیری مدیریت واحد شهری زیر نظر شوراهای هستند. مسئولان محلی و دولتی نه تنها شوراهای را یار و همکار خود نمی‌دانند، بلکه آنها را مزاحم و باری بر دوش خود احساس می‌کنند.

#### ۲- استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین

این تفکر باعث شده و می‌شود تا به شوراهای به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد و متأسفانه عدم تعریف دقیق ارتباط نهاد شورا با قوای سه‌گانه و سایر ارکان نظام به این تفکر قوت می‌بخشد. به هر حال دیدگاه یاد شده که ریشه در نظام مدیریت گذشته کشور دارد باعث شده تا هم‌اکنون نیز بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به صورتی رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولتند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آنها مراجعه می‌کنند. این امر البته در روستاها نمود بیشتری دارد.

#### ۳- عدم اطلاع‌رسانی کافی در مورد شوراهای

از طرف خود شوراهای و یا ارگان‌هایی مانند وزارت کشور، صدا و سیما و یا مطبوعات به نحوی که اکثریت مردم از بدیهی‌ترین موضوعات مربوط به شوراهای اطلاع ندارند؛ به عنوان نمونه در یک

نظر سنجی که از طرف دانشجویان دانشگاه فردوسی مشهد اجرا شد از پاسخگویان پرسیده شد تعداد اعضای شورای شهر مشهد چند نفر است که تنها ۳۱ درصد آنها پاسخ درست داده‌اند.<sup>(۴۰)</sup>

#### ۴- نیاز شدید شوراهای، به ویژه شوراهای روستایی به آموزش

بدیهی است که کارکنان هر نهاد و یا ارگانی برای بالا بردن کمیت و کیفیت کار خود به آموزش نیاز دارد و اعضای شوراهای نیز از این قاعده مستثنی نیستند. طبیعی است که اعضای شوراهای حداقل به منظور آشنایی با وظایف و اختیاراتشان بایستی آموزش‌های لازم را فراگیرند. این امری است که متولی آن وزارت کشور است، اما تاکنون در این زمینه اقدامی صورت نگرفته است.

#### ۵- فقدان ساز و کارهای هماهنگ‌کننده در امور شوراهای

در سال ۱۳۷۱ که شوراهای اسلامی روستایی شکل گرفتند، هماهنگی امور شوراهای بر عهده نهاد سازندگی گذاشته شد که در حد خود موفقیت‌آمیز بود تا جایی که همان تجربه باعث شده که شوراهای روستایی کنونی در مقایسه با شوراهای شهر موفق‌تر عمل کنند. گرچه متولی امور شوراهای کنونی شهر و

بسیار کم است و به ویژه در زمینه شوراهای اسلامی شهر و روستا به یک دوره چهارساله می‌رسد و لذا رفع نقایص و ضعفهای مبتلا به مستلزم گذشت مدت زمان نسبتاً زیادی است، اما آنچه به اعتقاد نگارنده از اهمیت بیشتری برخوردار است ضعفها و آسیبهای درونی شوراهاست که عمدتاً به فرهنگ استبداد زده، قبیله‌ای - عشیره‌ای و روحیات و خلیقاتی از قبیل انتقادناپذیری، قانون‌گریزی، خودمحوری، سیاست‌زدگی، غوغاسالاری و... برمی‌گردد. البته ذکر این نکته به این معنا نیست که سایر موانع موجود در راه کارآمدی شوراها را نادیده بگیریم. از آنجا که تجارب گذشته می‌تواند برای آینده مفید باشد، لذا با شناخت دقیق ضعفها و آسیبها و موانع گذشته و تلاش در جهت رفع آنها می‌توان این نهاد نوپای مردمی را قوام بخشید و کارآمد کرد.

#### پانوشتها

- ۱- نیکی آر.کدی، ایران دوران قاجار و برآمدن رضاخان (۱۳۰۴-۱۱۷۵)، ترجمه مهدی حقیقت خواه، (تهران: ققنوس، ۱۳۸۱)، ص ۱۰.
- ۲- همایون کاتوزیان، «درباره دموکراسی ایرانی و سوسیالیسم ایرانی»، «اطلاعات سیاسی - اقتصادی»، ش ۵۶-۵۵، ۱۳۷۷، صص ۴۸-۵۲.
- ۳- نیکی آر.کدی، ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۵)، ص ۳۵.
- ۴- جان فوران، مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین،

روستاوزارت کشور است اما آن ارتباط، انسجام و هماهنگی لازم بین آنها دیده نمی‌شود.

#### فرجام

شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان یکی از نمادهای مشارکت در جامعه و مردم‌سالاری دینی قدرت را در داخل کشور تا پایین‌ترین سطح، و در خارج جمهوری اسلامی ایران را به مثابه دموکراسی مبتنی بر دین معرفی کرده است. علاوه بر آن دیدگاه شورایی، شورا و مشارکت در امور، به عنوان یک اصل دینی و قرآنی، در جمهوری اسلامی پایه اعتقادی دارد آن چنان که در قانون اساسی و دیدگاه رهبران آن متجلی است.

در سالهای اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی شوراها در روستاها شکل گرفتند، اما مشکلاتی از قبیل جنگ تحمیلی و خطر تجزیه طلبی قومیتها، به ویژه، در استانهای مرزی مانع از تشکیل فراگیر آنها شدند تا اینکه انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا به صورت فراگیر در سال ۱۳۷۷ برگزار شد. با این وجود، آن چنان که در مقاله حاضر آمده است، شوراها با آسیبها و ضعفهایی مبتلا هستند که به طور کلی می‌توان آنها را به دو دسته تقسیم کرد: آسیبها و ضعفهای درونی آسیبها و ضعفهای بیرونی.

گرچه تجربه مدیریت شورایی در کشور ما

- (تهران: رسا، ۱۳۷۷)، صص ۸۴-۷۸.
- ۵- جان فوران به نقل از شاردن، همان، ص ۸۵.
- ۶- احمد نقیب زاده، **دولت رضا شاه و نظام ایلی**، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۰)، ص ۱۹۱.
- ۷- جان فوران، پیشین، صص ۳۳۱-۳۳۰.
- ۸- محمدرحیم عیوضی، **طبقات اجتماعی و رژیم شاه**، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۰)، صص ۲۴۱-۲۳۹.
- ۹- جان فوران، پیشین، ص ۴۷۷.
- ۱۰- **نهج البلاغه**، ترجمه محمد دشتی، (قم: انتشارات لاهیجی، ۱۳۸۰)، ص ۴۴۳.
- ۱۱- برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: محمدهادی سمتی، **جزوه درسی بازتاب انقلاب اسلامی بر روابط بین الملل**، دوره کارشناسی ارشد رشته روابط بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۱۲- احمد تدین به نقل از جان فوران، منبع پیشین ص ۱۲.
- ۱۳- معاونت پژوهشی مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، **جایگاه مردم در نظام اسلامی از دیدگاه امام خمینی (ره)** (۱۳۷۹، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۹)، صص ۹۸-۹۹.
- ۱۴- **صحیفه نور**، جلد ۳، ص ۴۲.
- ۱۵- معاونت پژوهشی مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام، منبع پیشین، صص ۳۲-۲۸.
- ۱۶- معاونت پژوهشی مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام، پیشین، ص ۳۲.
- ۱۷- **صحیفه نور**، جلد ۱۶، ص ۱۵۹.
- ۱۸- یحیی فوزی تویسرکانی، **مذهب و مدرنیزاسیون در ایران**، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۰)، صص ۳۲۶-۳۲۵.
- ۱۹- رحمت خدا تو را با خلق مهربان و خوش خوی گردانید و اگر تندخو و سخت دل بودی مردم از پیرامون تو متفرق می شدند، پس چون امت به نادانی درباره تو بد کنند از آنان درگذر و از خدا بر آنها طلب آمرزش کن و برای دلجویی آنان در کار جنگ مشورت نما لیکن آنچه را که خود تصمیم گرفتی با توکل به خدا انجام ده که آنان را که بر او اعتماد کنند دوست دارد و یاری می کند.
- ۲۰- سیدمحمدحسین طباطبایی، **تفسیر المیزان**، ج ۴ ترجمه سید محمد باقر موسوی همدانی، (قم: دفتر انتشارات اسلامی)، صص ۸۷-۸۲.
- ۲۱- و آنان که دعوت پروردگار خود را پذیرفتند نماز بیا می دارند و امورشان در بیشان به مشورت نهاده می شود و از آنچه روزیشان کرده ایم اتفاق می کنند.
- ۲۲- سیدمحمدحسین طباطبایی، پیشین، جلد ۱۸، صص ۹۳-۹۲.
- ۲۳- ناصر مکارم شیرازی، محمدرضا آشتیانی، محمدجعفر امامی و دیگران، **تفسیر نمونه**، ج ۲۰، (تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۷۵)، ص ۴۶۲.
- ۲۴- حسین شفاغی، **حکومت مردم سالاری دینی**، (قم: انتشارات سلسله، ۱۳۸۰)، صص ۱۸۷-۱۸۶.
- ۲۵- **نهج البلاغه**، ترجمه و شرح فیض الاسلام، حکمت ۱۵۲.
- ۲۶- **غرر الحکم و دررالکلم آمدی**، سید هاشم رسولی محلاتی، جلد اول، (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸)، ص ۵۸۵.
- ۲۷- محمد مهدی ماندگار، **خط مشیهای سیاسی نهج البلاغه**، (قم: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۱)، ص ۸۴.
- ۲۸- مهدی طالب، **مدیریت روستایی در ایران**، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱)، ص ۷.
- ۲۹- دفتر مشارکت و بسیج مردمی جهاد سازندگی، **بررسی نقش و عملکرد شوراهای اسلامی روستایی**، (۱۳۷۵)، ص ۲۳.
- ۳۰- اک. لمبتون، **مالک و زارع در ایران**، ترجمه منوچهر امیری، (تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۶۲)، صص ۳۳۳-۳۳۲.
- ۳۱- حسن شفیعی دولت و شوراها در ایران، **ماهنامه شهرداریها** شماره ۴، ص ۴۷ به نقل از:
- W.G.Miller, "Political Organization in Iran," **Middle East Journal**, Vol 23, P 343.
- ۳۲- **صحیفه امام**، ج ۷ (تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ص ۱۶۷.
- ۳۳- همان، صص ۱۵۱-۱۴۶.
- ۳۴- رجوع شود به مقدمه قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحی ۱۳۶۸.
- ۳۵- اشکان بذرافشان، «جایگاه شوراها در نظام دولت شهرآتن» ویژه نامه «تا اسفند»، یکشنبه ۱۰ شهریور ۸۱، ص ۴.
- ۳۶- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول هفتم و یکصدم.
- ۳۷- برای مطالعه بیشتر رجوع شود به محمود سریع القلم، **عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران**، (تهران: مرکز مطالعات خاورمیانه، ۱۳۸۰)، صص ۱-۳۰.
- ۳۸- روزنامه **انتخاب**، یکشنبه ۵ آبان ۱۳۸۱، ص ۴.
- ۳۹- گفتگو باصادق زیبا کلام، **شهر آرا**، یکشنبه ۲۷ مرداد ۱۳۸۱، ص ۵.
- ۴۰- **شهر آرا**، ضمیمه روزنامه تا اسفند، یکشنبه ۲۷ مرداد ۱۳۸۱، ص ۸.