



مدیریت محلی تاکتیک برتر سند چشم‌انداز بررسی جامعه‌شناختی واقعیت‌ها، چالش‌ها و موانع

دکتر اصغر مهاجری^۱

فاطمه ملک‌محمدی^۲

تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۱۱/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۰/۲۵

چکیده

ایران اسلامی با ادبیات غنی؛ هویت تاریخی؛ فرهنگ و ایدئولوژی آرمان‌گرایانه‌ی دینی و ملی؛ اطلس جغرافیایی ثروتمند؛ سرمایه‌ی اجتماعی پویا و سرمایه‌ی انسانی ارزشمند همراه با ساختمان جمعیت جوان، هم‌چنین با داشتن انگیزه‌های روانی و فرهنگی در ۳ دهه‌ی گذشته عزم جزم کرد تا با رهبری رهبران سیاسی، اندیشمندان و روشن‌فکران خود برای رسیدن به توسعه‌ی پایدار و بهره‌مندی از عدالت، امنیت، ثبات، رفاه، نشاط و آسایش، ساختارهای کشور را تغییر دهد و حکمرانی شایسته‌ای را در ایران حاکمیت بخشد. به همین دلایل در گران‌گاه ۲۲ بهمن ۱۳۵۷، انقلاب اسلامی به پیروزی رسید و پس از آن کشور ایران مسیر حکومتی خود را تغییر داد. از این رو جامعه‌ی ایرانی با تأثیر از عوامل داخلی (عوامل درون‌زا) و عوامل خارجی (عوامل برون‌زا) در نگرش‌های مردم و جامعه به شیوه‌ی مدیریتی

۱- استاد دانشگاه و جامعه‌شناس - Asgharmohajeri@Yahoo.com

۲- کارشناس ارشد برنامه‌ریزی فرهنگی و پیوست اجتماعی شهرداری تهران

تغییر ایجاد کرد و سپس با ایجاد زیرساخت‌های لازم در قالب قانون اساسی، سندهای فرداستی و غیره، هم‌چنین با هدف تمرکززدایی و گزینش مدیریت مشارکتی، نقشه‌ی راهی را طراحی کرد که با حاکمیت شیوه‌ی مدیریتی خاص به حکمرانی خوب در اداره‌ی محل‌ها (کشور، شهر و روستا) دست یازد و در این شاه‌راه با تأکید بر تاکتیک "کوچک زیباست" به توسعه‌ی پایدار نایل آید.

اداره‌ی امور محلی با بهره‌مندی از ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها و توانمندی‌های محلی، هم‌چنین توسعه‌ی نظام شورایی و مدیریت محلی یکی از مطمئن‌ترین راه‌های رسیدن به اهداف، آرمان‌ها و مطلوب‌های انقلاب اسلامی، قانون اساسی و سند چشم‌انداز است و تاکتیک مدیریت محلی موفق‌ترین و برترین تاکتیک مدیریت در رسیدن به این راهبرد و برنامه‌های راهبردی ایران می‌باشد. حال این‌که آیا شرایط و بستری لازم برای عملیاتی شدن این تاکتیک طراحی شده است و یا عزمی برای اجرای این تاکتیک وجود دارد و آیا ساختارهای لازم در قالب یک وحدت بینشی نظام‌مند و ساختی - کارکردی برای رسیدن به راهبردهای نظام جمهوری اسلامی به وجود آمده و نظام شورایی و مدیریت محلی به عنوان خرده‌نظام و به عنوان تاکتیک برتر با سایر خرده‌نظام‌ها و سایر تاکتیک‌های جامعه و راهبرد ایران همخوانی، هم‌نگری و هارمونی دارد، و آیا می‌توان در این شاه‌راه، مشارکت مردم را نهادی کرد و به توسعه‌ی پایدار رسید، می‌باید پژوهش کرد، بررسی نمود و نتیجه را دید.

یافته‌های پژوهشی و مطالعاتی، از واقعیت‌های نظام شورایی و مدیریت مشارکتی و محلی ایران براساس چارچوب نظری و بینش ساختی - کارکردی، نشان می‌دهد که در واقعیت‌های نظام شورایی و مدیریت محلی، کام‌یابی‌های لازم برای نیل به حکمرانی خوب و شایسته وجود ندارد و به دلایلی چون عدم همگونی و تعادل در ساختارهای طراحی شده برای رسیدن به انسجام در نظام مدیریتی، شوراها موفقیت کامل به دست نیاوردند و دچار چالش‌ها و موانع شدند. وجود تعارض در قوانین و به ویژه قانون اساسی و کاستی در سایر قوانین؛ تمایل و عدم تمایل دولت‌ها به تمرکززدایی و تمرکزگرایی در ادوار مختلف؛ ناپایداری جامعه‌پذیری سیاسی و عدم پاسخ‌گویی به مطالبات شهروندی و از همه مهم‌تر عدم اجرای کامل قانون اساسی و نبود طراحی سیاست کلان در مورد شوراها و مدیریت محلی از مهم‌ترین چالش‌ها و موانع سر راه مدیریت محلی و نظام شورایی به عنوان برترین تاکتیک سند چشم‌انداز محسوب می‌شود که می‌تواند توسعه‌ی پایدار، مدیریت مشارکتی و حکمرانی شایسته در ایران را دچار ناکام‌یابی کند.

واژگان کلیدی

قانون اساسی، مدیریت مشارکتی، مدیریت محلی، سند چشم‌انداز، بینش ساختی - کارکردی، نظام، تمرکزگرایی، چالش، حکمرانی خوب، شوراها، تعادل، برنامه‌های راهبردی، توسعه‌ی پایدار.

مقدمه

عصاره و جان کلام نوشتار پیش رو، کالبدشکافی موضوعی می‌باشد که بالقوه بسیار قدرتمند، و بالفعل بسیار رنجور است. همه از فقدانش می‌نالند و از حرکت ناقص آن می‌رنجند؛ اما اکثریت در اجرائش بی‌میل هستند. از این رو در چند سال اخیر جزو موضوعاتی است که شعارش داغ و پرننگ است و بسیاری از گروه‌های سیاسی به نامش بالیده‌اند و بر مواجش سوار شده و از خوانش بهره‌مند گشته‌اند؛ لکن عدم اجرای درست و کامل آن را با موانع و چالش‌هایی توجیه می‌کنند و این باور را تقویت می‌نمایند که بسترهای مناسب برای اجرای این موضوع فراهم نیست و از این رو برای درست عملیاتی شدنش چشم‌ها را باید شست و جور دیگر باید دید.

به نظر نگارنده، سوءظن و بهانه‌ی یاران حوزه‌ی اجرا برای عملیاتی نشدن موضوع نوشتار دور از واقعیت نیست و بر وجود موانع و چالش‌ها باید ایمان داشت؛ ولی بر این باور نیز باید بود که موضوع، بسیار مهم است و ضرورت دارد که به دلیل اهمیت موضوع و نقش آن در حل "مسائل اجتماعی"؛ گره‌گشایی از گره‌های مدیریتی جامعه و از همه مهم‌تر کارکردهایش در فرایند توسعه‌ی کشور، و ایجاد رفاه، ثبات و امنیت در جامعه، می‌باید تلاش بیش‌تر، همه‌جانبه و نظام‌مندی را برای بازخوانی و بازشناسی موضوع انجام داد و با پشتیبانی یافته‌های پژوهشی و مطالعات کارشناسی و به‌ویژه با عبرت‌آموزی از تجارب چندین سال اخیر که محصول حوزه‌ی اجرا و عمل است، برنامه‌ریزی شایسته و اقدام بایسته‌ای نمود.

این موضوع مهم که برای "مدیریت مشارکتی" ۲ جامعه، می‌بایست از آن بهره برده شود، عبارت است از نوعی مدیریت مشارکتی با نام مدیریت محلی و شوراها که در جهان امروزی یکی از بهترین، کارآمدترین و مطمئن‌ترین شیوه‌های مدیریتی است که با استفاده از توان، ظرفیت و قابلیت‌های بالفعل محلی به شهروندان کمک می‌کند تا در انجام وظایف و برخورداری از مطالبات و حقوق شهروندی، زندگی رضایتمندی داشته باشند و از مزایای

کارآمدی یک حکم‌رانی خوب در شهر و روستا بهره‌برند و با پیمودن مسیر درست توسعه، از میوه‌های شیرین درخت تنومند و به بارنشسته‌ی توسعه‌ی پایدار مانند رفاه، امنیت، نشاط، عدالت اجتماعی، کمال انسانی و آسایش مادی و معنوی برخوردار شوند.

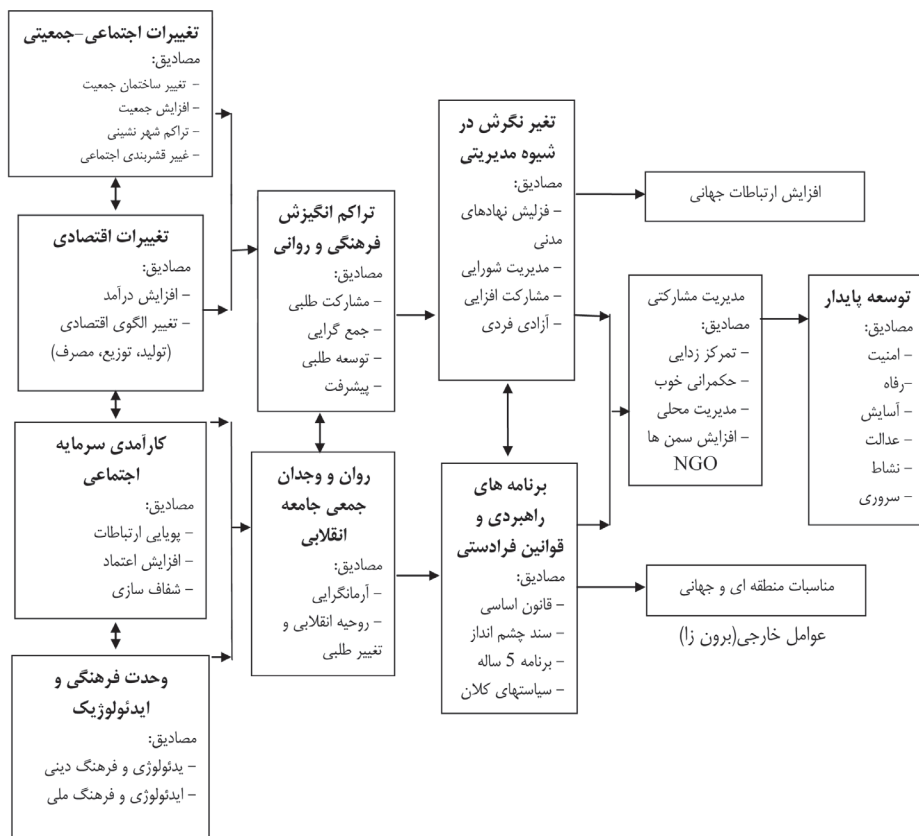
این نوشتار با "رویکرد اکتشافی"^۳ و پژوهشی و با شناخت و بررسی واقعیت‌های جاری پیرامون این موضوع، آن را در کشور ایران دچار چالش و موانع می‌بیند و با این‌که معتقد است اسباب و شرایط کلی و اولیه‌ی آن با مدد اندیشه‌های راهبردی بنیان‌گذار جمهوری اسلامی، اصحاب معرفت و نظریه‌پردازان جمهوری اسلامی، هم‌چنین تدوین‌گرایان قانون اساسی در دهه‌های اخیر فراهم شده است، اما حرکت پویای آن دچار تزلزل شده و ادامه‌ی مسیر آن سنگلاخی است و موانع و چالش‌های موجود، توسعه‌ی آن اندیشه‌ی نخستین را در عمل سخت نموده و به کژراهه می‌برد که می‌بایست با بررسی جامعه‌شناختی موانع و چالش‌های مدیریت محلی ایران (با محوریت شوراهای اسلامی) واقعیت‌های موجود را شناخت و راهکارهای درست را به‌خوبی جست و شاید در قالب سیاست‌های کلان، گره از مشکلات مدیریت محلی کشور گشود و گام موفق دیگری را برای تحقق کامل مردم‌سالاری در کشور ایران در عرصه‌ی اداره‌ی محل‌ها (محله، روستا، شهر و ...) برداشت.

۱- Social Problems - ۲ Partial Management - ۳- Discovery approach

پژوهش

در عصری که ویژگی‌های برتر آن دموکراسی، دانش و فناوری، ارتباطات، پویایی و از همه مهم‌تر دست‌یابی به توسعه‌ی پایدار است، کشور و جامعه‌ای به نام ایران با داشتن پیشینه و ادبیات غنی در فرهنگ و ایدئولوژی (فرهنگ دینی و ملی به عنوان "سرمایه‌های فرهنگی و سیاسی"^۴)؛ اطلس جغرافیای ثروتمند و راهبردی (سرمایه‌ی اقتصادی و موقعیت راهبردی)؛ هم‌چنین با بهره‌مندی از منابع انسانی (سرمایه‌ی انسانی) و با داشتن انگیزه‌ی لازم (سرمایه‌ی روانی) برای رشد، پیشرفت و توسعه، اسب راهوار خود را زین می‌کند و با شفافیت و اعتماد در هدف برای نیل به زندگی کمال‌جویانه‌ی همراه با امنیت، رفاه، آسایش، آرامش، معنویت و تحقق عدالت اجتماعی، تغییرات و انقلابی را آغاز می‌کند تا متناسب با شرایط جهانی و ویژگی‌های عصر خود، جهان را تجربه کند و در شأن تاریخ، ملت و نام کشور و هویتش زندگی نماید و در این مسیر، با اصلاح و تغییر نوع و شیوه‌ی مدیریت

جامعه و کشور، شیوه‌ی جدیدی از حکمرانی و مدیریت را جای‌گزین مدیریت‌های قبلی کرده تا در سایه‌ی کارآمدی الگوی مدیریت جدید به اهدافش دست یابد و توسعه را تجربه کند. برای درک شفاف موضوع و مسئله، نمودار شماره‌ی (۱) کمک بیش‌تری می‌کند.



عوامل خارجی (درون‌زا)

اکنون ساکنان داران حوزه‌های برنامه‌ریزی، مدیران اجرایی، برنامه‌ریزان فرهنگی، تدوین‌گرایان قوانین و... در این جامعه چگونه و به چه‌سانی می‌بایست آن‌ها را به‌دست

تدوین، تنظیم و تغییر بسپارند تا پشتیبانی لازم برای دستیابی به اهداف جامعه فراهم شود؟ حال اگر بخواهیم این مسئله حل گردد، باید چگونه عمل کنیم؟ و چنانچه بخواهیم مسئله در گستره‌ای محدود و متناسب با موضوع نوشتار پیش رو باشد، این مسئله و پرسش کلی در مورد مدیریت محلی باید چگونه به سامان آید تا مردم ایران، کارآمدی مدیریت محلی را به عنوان تجلی مدیریت و "حکمرانی خوب" ۵ شاهد باشند و تجربه کنند؟ وضعیت موجود یا مطلوب مدیریت محلی در ایران چگونه است؟ همگونی ساختاری و تعادل بخش شوراها و مدیریت محلی و یا تعارض ساختی آن در کجاها و کدام عوامل ساختاری نهفته است؟ آیا الزامات ساختاری، ضرورت‌های کارکردی و الزامات هنجاری مدیریت محلی، وضعیت مطلوبی دارد؟

پرسش‌های بنیادی

- برای تبیین شفاف مسئله‌ی کلی این نوشتار، چندین پرسش دقیق، کاربردی و در عین حال روشن و بنیادی را طرح می‌کنیم:
- ۱- آیا خواست جامعه و کشور ایران برای اداره و مدیریت محلی پس از تغییرات و انقلاب، با اندیشه‌های توسعه‌گرای موفق جهانی، هم‌گرایی و همخوانی دارد؟
 - ۲- آیا میان سرمایه‌های لازم (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، انسانی، روان شناختی و...) هارمونی، هماهنگی و هم‌ترازی وجود دارد؟ و این سرمایه‌ها در راهبرد نظام‌مند، همگون شده‌اند؟ وضعیت ساختی-کارکردی آن چگونه است؟
 - ۳- آیا برنامه‌های راهبردی لازم در قالب یک سند بلندمدت، برای تغییر این مدیریت طراحی شده است و آیا نظام خبره‌ی ارزیابی وجود دارد تا با شاخص‌های درست، تغییرات لازم و اقدامات مناسب را برای نیل به هدف ارزیابی کند؟ (نقشه‌ی راه).
 - ۴- آیا میان قوانین تدوین و ابلاغ‌شده در سطح افقی (بین بخش‌های مختلف یک قانون، مانند قانون اساسی) و در سطح عمودی (میان قوانین و سندهای بالادستی با قوانین و سندهای پایین‌دستی مانند قانون اساسی با قوانین مصوب مجلس) هماهنگی و همگونی سیستمی وجود دارد؟
 - ۵- آیا بسترها و شرایط عینی اجتماعی و فرهنگی برای اجرا و عملیاتی کردن قوانین و برنامه‌های راهبردی فراهم شده است؟ ("جامعه پذیر" ۶ و "فرهنگ پذیر" ۷ تغییر و اصلاح).

- ۶- آیا میان ظرفیت‌های مطلوب، آرمان‌گرایان قانون، سندهای بالادستی، ظرفیت‌های سیاسی و اجرایی مدیریت (دولت)، و "مدیریت محلی" ۸ هماهنگی وجود دارد؟ (تحقق دولت کارآمد و حکمرانی خوب).
- ۷- آیا اهداف، آرمان‌ها، قانون اساسی، و سند چشم‌انداز به مطالبات و حقوق شهروندی تبدیل شده است؟

۴- Cultural and Political Capital
 ۵- Good Governance
 ۶- Socialization
 ۷- Ituralization
 ۸- Local management

- ۸- آیا برای تغییرات مستمر و اصلاحات مداوم در شیوه‌های مدیریت محلی در راستای سند بالادستی نیازسنجی مستمر انجام می‌شود؟
- ۹- آیا نقشه‌ی مدیریت محلی برای رسیدن به سند چشم‌انداز طراحی شده است؟ (نقشه‌ی راه مدیریت محلی).
- ۱۰- آیا می‌توان به این پرسش پاسخ شفاف داد که: بر محله‌ها در ایران چه کسی حکومت می‌کند؟

ادبیات مسئله

پیشینه‌ی مدیریت محلی با محوریت شوراها محصول شرایط مدرن است؛ چرا که شرح وظایف و مأموریت‌های شوراها و مدیریت محلی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، عمرانی و مدیریتی در قلمروهای محلی (روستا، محل، شهر، بخش، شهرستان و استان) در مجموعه فعالیت‌های حکومتی برای کاستن از حجم وظایف دولت‌های مرکزی است (کاستن از فربهی دولت با اصل تمرکزگرایی). در جهان امروزی با افزایش خواسته‌های مردم از دولت، حکومت‌ها و دولت‌های متمرکز به این نتیجه رسیدند که توان انجام همه‌ی وظایف و امور ملی و محلی را ندارند و بنابراین بسیاری از مأموریت خود را که معطوف به برآوردن نیازهای معیشتی و زندگی شهروندان است، به مدیریت‌های محلی می‌باید تفویض کنند تا مدیریت‌های محلی با استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌ها، نیازها و از همه مهم‌تر متناسب با ساختارهای جغرافیایی، اجتماعی، فرهنگی و بنا به مقتضیات محلی بتوانند پاسخ‌گوی مطالبات شهروندی شوند. "از این‌رو شوراها و مدیریت محلی از یک‌سو برآمده

از حکومت‌ها، و از سوی دیگر متأثر از ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر محله هستند" (کریمی، ۱۳۸۷: ۱۱۳).

وضعیت مدیریت محلی در جهان

مطالعه و پژوهش وضعیت مدیریت‌های محلی در جهان و به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که هنگامی مدیریت‌های محلی در قالب حکم‌رانی خوب در جهان مدرن موفق هستند که با مطالعه، درک درست از واقعیت و با تأسی از نگرش سیستمی، هم‌چنین متناسب با ساختارهای اجتماعی و فرهنگی آن جامعه ایجاد شوند. از این‌رو تغییر نگرش مدیریت مشارکتی در قلمرو محلی و اصلاح شیوه‌های مدیریت پاسخ‌گو می‌بایست در سایر بخش‌های جامعه همگون بوده و برای تحقق آن، بخش‌های جامعه مانند فرهنگ، ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی مهیا شده و تمام بخش‌ها و خرده‌نظام‌های جامعه به‌عنوان یک نظام کل در قالب یک نقشه‌ی راه راهبردی، همسو شده باشند.

بررسی واقعیت‌های جهان در عرصه‌ی مدیریت بر جوامع در سطوح مختلف بیانگر این است که علی‌رغم پیشرفت و توسعه‌ی جهانی، مشکلات هر روز بیش‌تر، تازه‌تر و پیچیده‌تر می‌شود و ناکارآمدی دولت‌ها برای مدیریت مستقیم و تمامیت‌خواهانه عیان‌تر می‌گردد (کریمی، ۱۳۸۷: ۱۴۳). هم‌چنین عرصه برای ظهور و کارآمدی مدیریت محلی که از یک سو از مشارکت مردمی و ظرفیت‌های محلی، و از سوی دیگر از دانش‌های نوین و فناوری‌های ارتباطی برخوردار است، بیش‌تر فراهم می‌شود.

بررسی "ادبیات" ۹ و پیشینه‌ی شوراها و مدیریت محلی در جهان هر چند بیانگر الگوهای مختلف از انواع مدیریت‌های محلی است که هر کدام به تناسب ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر کشور تکوین یافته‌اند، با این همه، مشابهت‌های الگوی مدیریت محلی به‌ویژه در جوامع و کشورهای جهان که موفق بوده‌اند نیز، فراوان است که به برخی از آن‌ها در این‌جا اشاره می‌شود.

- ۱- مدیریت‌های محلی زمانی موفق شدند که ساختارمند گشتند و با سایر عناصر و خرده‌نظام‌های جامعه همگونی یافتند، و لوازم و ملزومات ساختاری چنین نظامی فراهم شد.
- ۲- مدیریت‌های محلی برای تکمیل فرایند تراکم‌زدایی پدید نیامدند؛ بلکه برای کمک به اصل تمرکززدایی شکل گرفته و نهادی شدند. از این رو دولت‌های مرکزی می‌بایست به باور "تمرکززدایی" ۱۰ نه "تراکم‌زدایی" ۱۱ رسیده باشند و یا حداقل از جنس حکومت‌های

بسیط یا ترکیبی باشند.

۳- مدیریت‌های محلی به صورت مدیریت‌های محلی واحد تعریف شوند و قابلیت‌های ساختاری و کارکردی اعمال مدیریت بر قلمرو مدیریتی خود برای پاسخ‌گویی به مطالبات شهروندی، معیشتی و رفاهی و غیره را دارا بوده و شخصیت و هویت حقوقی مستقل یابند و اغلب آن‌ها بودجه، وسایل و ابزار کار لازم برای انجام وظایف محلی و تحقق هدف‌های محلی را در اختیار داشته باشند و در عین حال با مراکز و نهادهای رسمی و غیر رسمی مرکز مرتبط و هماهنگ گردند.

۴- مدیران محلی در سطوح محل توسط مردم به روش مستقیم و یا غیر مستقیم از طریق منتخبان مردم تعیین و نظارت می‌گردند و سهم دخالت، عزل و نصب مدیران و انحلال شوراهای از سوی دولت مرکزی بسیار محدود و خیلی نادر بوده است؛ یعنی شهردار، فرماندار تا سطح استاندار توسط همان محل به روش مستقیم و غیر مستقیم انتخاب می‌شوند.

۵- مدیریت محلی فقط به نیازهایی پاسخ‌گو است که نیازهای محلی شهروندان است؛ یعنی نیازهایی که در قلمرو و اطلس جغرافیایی - اجتماعی و فرهنگی آن محل تولید، ایجاد، ترجیح و پاسخ داده می‌شود و در همان قلمرو و اطلس، قاعده‌مند و تبیین می‌گردد. و به طور کامل رنگ و طعم فرهنگ آن محل را دارد و پاسخ به آن، مشارکت واقعی مردم را ایجاد می‌کند و ظرفیت‌های محل را برای پاسخ‌گویی به صورت درون‌زا و طبیعی، رشد و توسعه داده و مهم‌تر از همه، به محل هویت می‌بخشد.

۶- مدیریت‌های محلی بر حسب "نهادی شدن" ۱۲ مشارکت مردم و ایجاد فرصت‌های زیاد برای کسب منافع عادلانه در قلمروهای محلی، باعث تقویت پایه‌های نظام اجتماعی و سیاسی کشور بر حسب بلوغ سیاسی و پایداری مردم سالاری و "نظام سیاسی" ۱۳ می‌شود و آموزه‌ای برای سیاست‌مدار و مدیر شدن، هم‌چنین بسترهای مناسبی برای فرهنگ‌پذیری شهروندی است.

۹-Literature - ۱۰-dis- concentration - ۱۱-dis- accumulation

۱۲-Institutionalization - ۱۳-Political system

۷- مدیریت‌های محلی و خرده نظام‌های داخلی آن‌ها ظرفیت‌های مناسبی را پیدا کردند که توانستند ساز و کارهایی را کشف کنند تا به این طریق، رفتارهای شهروندان و جوامع

محلی شفاف، و مسئولیت‌پذیری و تعهدات آن‌ها افزایش یابد و چالش‌های محلی و در کل، چالش‌های کشور کاهش پیدا کند.

۸- قلمرو مدیریت محلی در تمامی حوزه‌ها به جز حوزه‌های حاکمیتی همچون: مالکیت‌های ملی، ارتش، حوزه‌ی دیپلماسی خارجی و بین‌المللی، دفاع ملی، تصویب قوانین کشوری و غیره بوده است. از این‌رو قلمرو و حوزه‌های بهداشتی، عمرانی، امنیت اجتماعی و داخلی، قضایی، اقتصادی و غیره در قلمرو مدیریت واحد محلی می‌باشد.

۹- در هر جامعه‌ای که مدیریت محلی موفق حاکم است، انگیزه‌ی شهروندان محلی برای مشارکت در جامعه افزایش می‌یابد تا در پرتو آن به آزادی‌ها و حقوق مدنی دست یابند.

وضعیت مدیریت در ایران

نگاه کالبد شکافانه به ادوار تاریخی و یافته‌های پژوهشی تاریخی در مورد مدیریت‌های محلی نشان می‌دهد که میان عزم دولت‌ها برای توسعه‌ی سیاسی و اقدامات آن‌ها برای توسعه‌ی سیاسی در سطح کلان، هم‌چنین فراهم کردن بسترهای مشارکت برای نهادهای محلی چون شوراهای و مدیریت محلی، رابطه وجود دارد (اکبری، ۱۳۸۱: ۱۱۱). متناسب با تفکر تمرکزگرایی و تمرکززدایی دولت‌های حاکم بر ایران، انواع مدیریت محلی در قالب انجمن‌ها، شوراهای، بلدیة، شهرداری و غیره در ایران شکل گرفته و در برخی ادوار رشد و توسعه هم داشته است.

این ادوار مختلف که قابل بررسی و مطالعه هستند عبارت‌اند از:

۱. انقلاب مشروطه در سال‌های ۱۳۰۴-۱۲۸۵ که اولین دوره‌ی تمرکززدایی است و شکل‌گیری انجمن‌های ایالتی و ولایتی متعلق به این زمان است.

۲. در سلطنت رضاشاه آغاز تمرکززدایی نوین در سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ بوده است که قانون بلدیة در سی‌ام اردیبهشت ۱۳۰۹ مصوب شد و قانون بلدیة مصوب ۱۲۱۶ را منسوخ کرد و انتخاب اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی با پیش‌نهاد وزارت کشور و انتصاب هیأت دولت بود و رئیس بلدیة نیز از طرف وزارت کشور تعیین می‌شد.

۳. در سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۲۰ تمرکززدایی جان‌گرفت و لایحه‌ی قانون شهرداری‌ها در

سال ۱۳۲۸ تصویب و اجرا شد (طباطبایی، ۱۳۷۳: ۸۰).

۴. در سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۳۲، بازگشت دوباره به تمرکز روی داد، که در این دوره اتحادیه‌ی شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۵ و قانونی شدن آن در سال ۱۳۴۵ به طور عملی نفوذ دستگاه دولتی و به‌ویژه وزارت کشور را بر شهرداری‌ها بیش‌تر کرد ولی قدرت انجمن‌های شهر بیش‌تر نگشت.

۵. دوره‌ی جدید تمرکزگرایی و شوراهای در ۱۳۷۶-۱۳۵۷ بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷ پدید آمد و به‌واسطه‌ی شرایط انقلابی و جنگ تحمیلی، سیاست‌هایی چون محدود نمودن دامنه‌ی عمل احزاب سیاسی؛ وجود نظام تک‌حزبی؛ مطبوعات محدود دولتی؛ نظارت استصوابی و ... در پیش گرفته شد و حاصل آن خروج تدریجی گروه‌ها و تشکل‌های سیاسی از حاکمیت شد و این عوامل سبب گردید، دولت در کلیه‌ی امور دخالت نموده و توانایی بخش خصوصی و عمومی نهادهای مدنی به حداقل برسد و شرایط متمرکزی بر کشور حاکم شود. در این دوره اگرچه در قانون اساسی، تشکیل شوراهای پیش‌بینی شده بود و قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز در سال ۱۳۶۱ تصویب و در ۵ مرحله مورد تجدید نظر قرار گرفت، با این‌همه در هر مرحله نقش شوراهای کم‌رنگ‌تر گردید و بنا به شرایط آن زمان، قانون شوراهای اجرا نشد و بلکه به صورت تشریفاتی و تا حدودی انتصابی، شوراهای اسلامی روستاها تشکیل می‌شد که بیش‌تر یک نام بود.

۶. تمرکززدایی اصلاحات در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۷۶ رخ داد و در این دوره، مجموعه‌ی شرایط حاکم در اوایل دهه‌ی ۱۳۷۰ موجب شد در انتخابات ریاست جمهوری دوره‌ی هفتم و هشتم، انتخابات مجلس ششم و سپس انتخابات اولین دوره‌ی شوراهای اسلامی به گونه‌ای خاص باشد؛ چرا که تحلیل، تفسیر و تبیین شرایط پیش از دوم خرداد ۱۳۷۶ از سوی گروه‌های موسوم به اصلاح طلب و ترسیم اهداف و برنامه‌های جدید، سبب پیروزی آن‌ها در سه انتخاب ذکر شده شد و یکی از شعارهای پیروزی انتخابات ریاست جمهوری دوره‌ی هفتم، شعار و سپس برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ بود. از این‌رو گسترش احزاب؛ فعالیت‌های چشم‌گیر گروه‌های سیاسی و مشارکت فعال آن‌ها در

عرصه‌های سیاسی؛ افزایش مشارکت مردمی؛ و شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا در جهت تمرکززدایی و توسعه‌ی سیاسی شکل گرفت (بشیریه، ۱۳۸۱: ۸-۱۸۷).

برگزاری انتخابات دو دوره‌ی شوراهای اسلامی؛ فعالیت آن‌ها در عرصه‌ی مدیریت محلی؛ بررسی نقاط قوت و ضعف شوراها؛ تلاش برای رفع مشکلات قانون شوراها؛ تمایل به افزایش قدرت شوراهای محلی؛ کاهش تصدی دولت و وزارت کشور برای کنترل و نظارت شوراها؛ افزایش وظایف و اختیارات شوراها؛ و احصای برخی از وظایف و اختیارات دولت با هدف تمرکززدایی و واگذاری آن‌ها به شورای عالی اداری (تاکنون اجرا نشده است)، از نشانه‌های این دوره است.

هر چند جامعه‌پذیری شورایی و مدیریت محلی؛ توسعه‌ی فرهنگ آن؛ آموزش اعضای شوراهای اسلامی؛ و تمرین مدیریت محلی توسط منتخبان مردم برای مدیریت شهرها و روستاها، تجربه‌های موفق نظام شورایی برای مدیریت محلی است و در این میان و به طور میانگین در هر دوره حدود ۳۳ هزار واحد شورایی و بیش از ۱۳۰ هزار نفر در انواع رده‌های شوراهای اسلامی شهر، روستا، بخش، شهرستان، استان شوراهای عالی استان‌ها فعالیت کردند، اما موانع و چالش‌های بسیار زیادی در سر راه شوراهای توسعه‌ی آن‌ها بود و دولت نتوانست گام‌های بلندی برای نهادینه کردن الگوی مدیریت محلی بردارد و برخی ناکامی‌ها و موانع، الگو و مدل نظام شورایی و مدیریت محلی را در اداره‌ی محل‌ها، الگویی موفق و پیروز نشان نداد؛ از این رو این مسیر برای تحقق حکم‌رانی خوب و مدیریت محلی می‌باید با سایر خرده نظام‌های جامعه همگون شود و بسترهای مناسب فرهنگی و اجتماعی آن آماده گردد تا نظام مدیریت مشارکتی در کشور موفق شده و سبب افزایش مشارکت مردم در اداره‌ی امور محلی گردد و سپس توسعه‌ی متوازن و پایدار محقق شود.

۷. تمرکزگرایی دولت و تمرکززدایی خواهی نهادهای مدنی از سال ۱۳۸۴ تا کنون ادامه دارد؛ به این گونه که پس از برگزاری انتخابات نهم ریاست جمهوری و موفقیت اصول‌گرایان در انتخابات مجلس شورای اسلامی و بالاخره در اختیار گرفتن دولت و قوه‌ی مجریه توسط اصول‌گرایان و علی‌رغم این که رئیس دولت نهم خود محصول فرایند نظام شورایی و مدیریت محلی (شهرداری) بود، لکن تمایل دولت به تصدی‌گری و تمرکزگرایی بیش‌تر شد و هدایت برنامه‌ها و حتی برنامه‌های توسعه‌ی استانی از مرکز از یک طرف، و کاهش اختیارات و وظایف شورای اسلامی و تمایل به افزایش نظارت دولت بر آن‌ها از طرف دیگر، هم‌چنین اصلاح قانون شوراها در این راستا، بار دیگر نظام شورایی و مدیریت

محلی را دچار چالش و موانع ساخت.

در همین زمان، نهادهای مختلف حاکمیتی از جمله رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، علاقه‌مند به تمرکززدایی دولت و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی شدند و تلاش برای کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری امور به بخش خصوصی، و بنگاه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مردمی آغاز شد. بنا بر این سیاست کلان در راستای تمرکززدایی بود، لیکن تلاش و برنامه‌ریزی دولت نشان از علاقه‌ی آنان به تمرکزگرایی داشت و با این وضعیت، جامعه دچار پارادوکسیکال شده بود. در این میان وضعیت شوراهای اسلامی و مدیریت محلی چندان قابل دفاع نبوده و لکن تلاش‌های بخش‌های نظام حاکمیتی از جمله مجمع تشخیص مصلحت و رهبری بر آن بود و می‌باشد که در قالب سیاست کلی، وضعیت نظام شوراهای اسلامی و مدیریت محلی بهبود یابد تا شوراهای اسلامی و مدیریت محلی با وضعیت روشن و بایسته، کشور و جامعه‌ی ایران را برای نیل به حکم‌رانی خوب و مدیریت مشارکتی، هدایت کند.

چارچوب نظری

در جامعه‌شناسی تلاش می‌شود همیشه به صورت پویا به این پرسش و دغدغه‌ی بزرگ بشر و اندیشمندان پاسخ داده شود که چگونه می‌شود یک جامعه، هم‌زمان با حفظ نظم و ثبات کلی، پویا باشد و تغییر کند و در عین حال کنشگران جامعه، احساس امنیت کرده و انگیزه‌ی لازم را برای مشارکت پیدا کنند تا جامعه در شاه‌راه مطمئن توسعه، گام بردارد. چگونه می‌شود از یک جامعه‌ی ایستانگر، تصدی‌گرا، و تقدیرگرا که نگرش‌های جزیره-جزیره دارد و اطلاعات خود را در ظروف گلی قرار می‌دهد، به یک جامعه‌ی تحول‌خواه، مشارکت محور، و توسعه مدار حرکت کرد که در آن، نگرش‌ها نظام‌مند و سیستمی بوده و با عینک‌های روشن می‌توان شفاف و شیشه‌ای و موفق بود؟

چگونه می‌توان اسباب فرهنگی، ملزومات و نیازمندی‌های چنین اهدافی را به طور مستمر تولید و باز تولید کرد؟ آیا می‌توان با جامعه‌پذیری و فرهنگ‌پذیری کنشگران جامعه، در آن‌ها انگیزش‌های لازم (آزادی‌های فردی) را برای ساختن چنین جامعه‌ای ایجاد کرد و با تبدیل چنین خواسته‌ای به مطالبات آن‌ها و با مهندسی فرهنگی باورها و ساختن قوانین و هنجارها (الزامات هنجاری)، همانا ساختارهایی را فراهم کرد که کارکردهایش همان جامعه‌ی مورد انتظار باشد؟

از این رو نظریه‌ی اجتماعی همیشه در تلاش است که به این پرسش پاسخ دهد و همانند پارسونز با تأکید بر نظم و ثبات، چگونگی امکان‌پذیری نظم اجتماعی در درون سازمان اجتماعی را برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی کند (یان کرایب، ۲۰۰۸).

در میان نظریه‌های جامعه‌شناسی، نظریه‌ی "ساختی-کارکردی" ۱۵ به عنوان یکی از چارچوب‌های مرجع دانش و یکی از نظریه‌های اساسی جامعه‌شناسی با مفاهیم کلیدی و سازه‌های بنیادی و با فراهم ساختن قضایای کارآمد، قادر است در سطوح مختلف، پدیده‌ها، فرایندها، سازمان‌ها، نظام‌ها، فعالیت‌ها و کنش‌های اجتماعی را "توصیف" ۱۶ تحلیل و "تبیین" ۱۷ نماید (مهاجری، ۱۳۸۲: ۱۱۸).

در نوشتار پیش رو فرایند نظام مدیریت محلی و نظام شورایی، سازمان‌ها، فعالیت‌ها، فرهنگ و کنش‌های مرتبط با آن در جامعه‌ی ایران و اطلس جغرافیای سیاسی کشور به‌ویژه در دهه‌های اخیر با کمک چارچوب نظری ساختی-کارکردی، تبیین می‌شود. هر چند همه‌ی ابعاد این فرایند و پدیده، در این نوشتار قابل کنکاش نیست، اما لازم به تأکید است که ابعاد زیر به لحاظ اهمیت نظری، پژوهشی و تحلیلی مورد توجه خاص است:

۱۵-Functional-structure-۱۶ Disperitive-۱۷ Explanition

۱- وحدت ساختی و کارکردی

یک فرایند و پدیده در تمامیت ساختی و وحدت کارکردی‌اش معنا دارد و نگاه جزیره-جزیره به آن، موجب تحلیل ناکافی و ناقص آن خواهد بود؛ چرا که در تبیین کارکردی می‌بایست آثار و معلول‌های ساختی را در محیطی که ساخت نظام (مثال نظام شورایی و مدیریت محلی) در آن محاط شده است، بررسی کرد (توسلی، ۱۳۷۹).

اساسی‌ترین مفهوم در تحلیل نظریه‌ی ساختی-کارکردی، مفهوم "نظام اجتماعی" ۱۸ (مثال نظام شورایی و مدیریت محلی) است که از اجزای مختلف ترکیب شده است و کارکردهای ساختمان نظام در ارتباط با تأثیر آن‌ها در هم‌دیگر و در نهایت در ارتباط با آثار آن در کل جامعه بررسی می‌شود؛ از این رو "ادراک کارکردگرایی جامعه‌شناختی مستلزم دریافت و شناخت امکاناتی است که از مفهوم نظام نشأت می‌گیرد" (روشه، ۱۳۷۵: ۱۴).

میان ساخت و نظام، ارتباط بسیار نزدیک و تنگاتنگی وجود دارد و براینده جامعه‌شناسان از نظام آن است که این مفهوم، یک مفهوم ابزاری شناختی است (اسکیدمور، ۱۳۷۲). از این

رو فهم یک فعالیت و عمل اجتماعی مانند مدیریت و مشارکت شورایی و به‌ویژه ارتباط آن‌ها در یک شبکه‌ی ارتباطی و مشخص کردن و اندازه‌گیری کارکردهای آن فعالیت به کمک مفهوم انتزاعی ابزاری به نام نظام، به "جامعه‌شناسان این امکان را می‌دهد که پدیده‌ها، فرایندها، فعالیت‌ها، کنش‌ها و امور اجتماعی را در ارجاع به متن اجتماعی و به شیوه‌ی جامعه‌شناختی مطالعه کنند و با نشان دادن کارکردهای اجتماعی یک نظام، برای رفع نیازهای جامعه و داخل نظام، میزان، و چگونگی نظم، استمرار، بقا و ثبات جامعه را نیز بیان نمایند" (مهاجری، ۱۳۸۲: ۱۲۲).

در نتیجه یک ساخت یا نظام اجتماعی (ساختار و نظام شورایی و مدیریت محلی) با توجه به مشخص شدن: محیط (جامعه‌ی ایران) و حدود و ثغور آن (حوزه‌ی مدیریت محلی)، این امکان را به پژوهشگر می‌دهد تا بر اساس خصلت انطباق با محیط و میزان نیازهایی که نظام برآورده می‌کند، نقطه‌ی تعادل و توازن را در نظام و جامعه مشخص سازد، یا یک پارچگی و یا بی‌تعادلی، بی‌توازنی و ناهمگنی آن را بیان کند. از این رو باید همه‌ی زمینه‌های درون نظام و حدود و ثغور آن مشخص شود تا معلوم گردد که نظام مزبور از ساختی غیر از ساخت مورد تحلیل ناشی نمی‌شود. بنابراین در تحلیل ساختی - کارکردی نظام شورایی و مدیریت محلی در ایران در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تعیین حدود و ثغور آن ضروری است و به همین دلیل ظهور ساخت‌های دیگر و آثار و کارکردهای آن موجب بی‌تعادلی، کارکردهای منفی و ناخواسته و بی‌سامانی می‌شود (مهاجری، ۱۳۸۱).

۲- ضرورت کارکردی و پیش‌شرط‌های آن

بنا به دیدگاه و بینش ساختی - کارکردی یک نظام، "سازمان و یا ساخت اجتماعی"^۹ (مثال نظام شورایی و یا ساخت مدیریت محلی) که در جامعه به وجود می‌آید، می‌باید به طور الزامی ساختارمند شده (الزامات و ضرورت ساختاری) و دارای مجموعه‌ی سازمان یافته‌ای از فرهنگ، ارزش‌ها، قوانین و هنجارها (الزامات و ضرورت هنجاری) شود و به طور حتم پاسخ‌گوی نیازهای آشکار و پنهانی برای جامعه باشد (الزامات و ضرورت کارکردی)؛ چرا که نیازها و برآورده شدن آن نیازها ترتیباتی را ایجاب می‌کند که همانا این ترتیبات نظام‌های اجتماعی را موجب می‌شوند (اسکیدمور، ۱۳۷۲).

از نظر تالکوت پارسونز هر نظامی (به عنوان مثال نظام شورایی و مدیریت محلی) اگر بخواهد بقا پیدا کند و پویا باشد، می‌بایست حداقل چهار پیش‌نیاز را برآورده کند که به چهار پیش‌شرط کارکردی معروف‌اند و عبارت‌اند از:

۱- انطباق پذیری: هر نظامی باید با محیط خود انطباق پیدا کند. به عنوان مثال نظام شورایی و مدیریت محلی می‌بایست با محیط خود یعنی حداقل در قلمرو نظام مدیریتی کشور انطباق یابد.

۲- دستیابی به هدف: می‌باید هر نظامی وسایلی را برای بسیج منابع خود داشته باشد تا بتواند به هدف‌های خود دست یابد و رضایت حاصل کند. به عنوان مثال مدیریت محلی و شورایی باید منابع مادی، قانونی، معنوی، فرهنگی و پشتیبانی‌های دیگر خود را بسیج کند تا بتواند رضایت شهروندان و بهره‌مندان از خدمات مدیریت محلی را فراهم آورد.

۳- انسجام و یک‌پارچگی: هر نظامی با داشتن هماهنگی درونی می‌بایست بتواند اجزای خود را حفظ کند و با شیوه‌های لازم انحرافات ایجادشده را تدبیر کند و خود را یک‌پارچه و منسجم نگاه دارد. به عبارت دیگر هر نظامی باید روابط متقابل اجزای سازنده‌اش را تنظیم کند و هم‌چنین به رابطه‌ی میان چهار پیش‌نیاز کارکردی‌اش نیز سامان بخشد و یگانه‌سازی کند. به عنوان نمونه نظام شورایی و مدیریت محلی می‌بایست بتواند در درون خود و میان اجزایش همانند شوراها، شهرداری، و دهیاری، سلسله‌مراتب شورایی و غیره، همسانی، انسجام و یگانه‌سازی را انجام دهد.

۴- ثبات هنجاری و حفظ انگاره: یعنی هر نظامی (این‌جا نظام شورایی و مدیریت محلی) می‌باید انگیزش‌ها را ایجاد، نگه‌داری و تجدید کند (کرایپ، ۲۰۰۸).

پارسونز تلاش می‌کند تا نشان دهد که در نظام عمومی کنش (مثال کنش مشارکتی مبتنی بر حکم‌رانی خوب و مدیریت محلی) و نظام اجتماعی، کدام خرده‌نظام‌ها، کدام یک از پیش‌شرط‌های کارکردی را محقق می‌کند. از این رو علاوه بر مشخص کردن مجموعه‌ها و عناصر ساختاری نظام عمومی کنش و نظام اجتماعی (الزامات و ضرورت ساختاری)، هم‌چنین تعیین نمودن کارکردها (الزامات و ضرورت کارکردی)، به روابط سیبرنتیکی نیز توجه دارد

که ما به اختصار و در قالب جدول زیر، آن‌را بیان می‌کنیم (مهاجری، ۱۳۸۲: ۱۴۰).

جدول شماره‌ی (۱): نظام عمومی کنش، خرده نظام‌های اجتماعی و سلسله مراتب سبیرنتیکی

نظام اجتماعی				نظام عمومی کنش		
روابط سبیرنتیکی	مثال‌های نظام شورایی و مدیریت محلی در ایران	عناصر ساختی	مجموعه‌های ساختی	کارکردها	خرده نظام‌ها	روابط سبیرنتیکی و کنترل کنش
غنی از نظر اطلاعات 	فرهنگ مشارکتی با مدل توسعه محلی و شورایی، سند راهبردی چشم‌انداز و سیاست‌های کلان	فرهنگ و ارزش‌ها	جامعه‌پذیری یا فرهنگ‌پذیری	ثبات هنجاری	نظام فرهنگی	غنی از نظر اطلاعات 
	قانون اساسی، قانون مجلس و آیین‌نامه‌های دولت	هنجارها	نظام حقوقی	یکپارچگی و انسجام	نظام اجتماعی	
	وزارت کشور-شوراها، احزاب و ...	گروه‌ها و عاملان	نظام سیاسی	دست‌یابی به هدف	نظام شخصی	
	مالیات‌دهندگان گیرندگان نظام بودجه‌ای	نقش‌ها	نظام اقتصادی	انطباق	ارگانیسم زیست‌شناختی	

تبادل و جامعه‌پذیری

مفاهیم یک‌پارچگی و "تبادل" ۲۰، از "مفاهیم کلیدی" ۲۱ و از سازه‌های اساسی نظریه‌ی ساختی-کارکردی، به عنوان یکی از اهداف اصلی جامعه از یک طرف، و "ارزش‌ها، هنجارها" ۲۲ و جامعه‌پذیری به عنوان ابزارها و وسایل مناسب برای رسیدن به اهداف از طرف دیگر، بسیار مهم هستند. کارکردگرایان ساختاری در چارچوب نظریه‌ی خود به مفاهیم، ارزش‌ها و اهداف از یک سو و هنجارها به عنوان وسایل رسیدن به ارزش‌ها و اهداف از طرف دیگر و از همه مهم‌تر به فرایندی که این امر مهم را ممکن می‌سازد یعنی به فرایند جامعه‌پذیری، دقت اساسی دارد. و آن‌ها را در کانون توجه خود قرار می‌دهد؛ چرا که این مفاهیم، عوامل و فرایندها؛ انسجام، یک‌پارچگی و به‌سامانی یک جامعه؛ نظام و سازمان را موجب می‌شود و در نتیجه تبادل آن‌ها را ممکن می‌سازد (مهاجری، ۱۳۸۲: ۱۳۱).

در نظام‌های اجتماعی، هم محیط و عوامل آن، و هم عناصر ساختی با ایفای کارکردهای خود، تعادل را موجب می‌شوند. در این میان اگر فرایند جامعه‌پذیری نتواند بین اهداف و ارزش‌های جامعه، یا نظام اجتماعی و هنجارها و یا وسایل اجرای آن ارزش‌ها و مطلوب‌های مرتبط، انطباق ایجاد کند، یک پارچگی و انسجام جامعه و یا نظام ضعیف، و در نتیجه دچار بی‌تعادلی می‌شود. در این صورت، جامعه یا نظام باید تلاش کند که از طریق تعریف دوباره‌ی ارزش‌ها و هنجارها، و با یاری فرایند جامعه‌پذیری و با ساخت‌یابی مجدد و پی‌درپی به یک پارچگی و انسجام و تعادل جدید دست یابد و تغییرات و تحولات‌های پدیدآمده، نابودی جامعه و یا نظام را موجب نشود تا موجبات تغییرات و تحولات در جامعه و نظام، سازگاری آن‌ها برای فائق آمدن بر محیط خویش و تعادل را فراهم آورد (ساخت‌یابی دوباره). از این‌رو جامعه‌پذیری، پرورنده‌ی محرک‌های اساسی و بنیادی است که کنشگران، کنش خود را بر آن‌ها بنا می‌نهند و از این طریق با درونی شدن ارزش‌ها، هنجارها و مهارت‌ها در کنشگران و ایفای درست نقش‌ها در پایگاه‌ها، هم‌نوایی و تعادل در جامعه و نظام به وجود می‌آید و با ادامه‌ی حیات پویای خود، توسعه‌ی پایدار حاصل می‌گردد.

نظام مدیریت محلی با هدف تحقق حکم‌رانی خوب یکی از ساخت‌های طراحی شده‌ی پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ است که با ساخت‌یابی مجدد مبتنی بر فرهنگ و ارزش‌های مشارکت و به‌ویژه مشارکت شهروندان در اداره‌ی جامعه بر اساس مقتضیات محلی، می‌باید به یاری فرایند جامعه‌پذیری و ایجاد الزامات هنجاری، همانا انسجام، یک پارچگی و تعادلی را در جامعه ایجاد کند تا ایران به اهداف و مطلوب‌های سند چشم‌انداز ایران در ۱۴۰۴ دست یابد. اگر در این میان، این امر تحقق نپذیرد، باید فرایند مزبور بازناسی و اصلاح گردد تا چالش‌ها کاهش یابد و موانع برطرف شود.

چارچوب نظری و فرایند مفهومی و فرضیه سازی

در پژوهش‌های علمی و نظریه‌مدار برای آزمودن نظریه، هم‌چنین تقویت و پشتیبانی تجربی از آن، می‌بایست با ایجاد روابط و پل‌ها، نظریه و مفاهیم انتزاعی آن را به دنیای واقعی، تجربی و قابل مشاهده پیوند زد. در این‌جا برای ایجاد چنین شرایطی و برای ایجاد فرایند تحلیل، تبیین و تفسیر جامعه‌شناختی واقعیت‌ها، چالش‌ها و موانع مدیریت محلی مبتنی بر نظام شورایی و مشارکت شهروندان، هم‌چنین کالبدشکافی تاکتیک برتر سند چشم‌انداز به‌ویژه در دهه‌ی چهارم انقلاب اسلامی در قالب چارچوب نظری ساختی -

کارکردی، تلاش می‌کنیم.

۱- به صورت خلاصه، مسئله‌ی پژوهشی نوشتار پیش‌رو را در قالب نظری و قضایای اساسی و عمده‌ی نظریه‌ی ساختی- کارکردی طرح کرده و از سطح انتزاع و تجرید آن با ذکر سطوح عینی و واقعی می‌کاهیم و برای درک نظری مسئله‌ی پژوهش، درک و همراهی خواننده را فراهم می‌سازیم.

۲- برخی از فرضیه‌های پژوهش که در این نوشتار قصد بررسی، تحلیل، تبیین و تفسیر آن را داریم، مطرح می‌کنیم. و هر چند فرضیه‌های اصلی و فرعی را معرفی خواهیم کرد، اما به بررسی چند مورد از آن‌ها بسنده می‌کنیم.

چنانچه در فرموله کردن مسئله مطرح کردیم، در اطلس جغرافیایی و اجتماعی ایران با مختصات اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، مدیریتی و غیره، انقلابی رخ داد تا برخی ساختارهای جامعه، آرمان‌ها و مطلوب‌های جدیدی جای‌گزین گردد. این از ساخت‌افتادن جامعه‌ی ایرانی و ساخت‌یابی مجددش (به تعبیر پارسونز) در راستای تحول خواهی و پویایی جامعه برای پیمودن مسیر توسعه‌ی پایدار بود که با موانع و چالش‌های ساختاری در قلمرو ساخت‌های دینی، فرهنگی، جمعیتی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، خانواده و به‌ویژه مدیریتی مواجه شده بود که می‌بایست در ساختار جدید، این موانع برطرف می‌شد و اگر نشده است می‌باید تغییر یابد و اصلاح گردد.

تعریف ساخت‌های جدید در قالب قانون اساسی و سپس سند چشم‌انداز ایران و سیاست‌های کلان، با توجه به پیش‌بینی کارکردهایی انجام می‌شد که مهم‌ترین آن: دست‌یابی به توسعه‌ی پایدار؛ کسب ارزش‌های والای انسانی؛ نیل به عدالت اجتماعی در قالب امنیت، رفاه، آسایش، سلامت و از همه مهم‌تر رسیدن به مطلوب و آرمانی چون چکادنشینی در منطقه و پاسخ به نیاز سروری می‌باشد که با مدیریت مشارکتی مانند حکم‌رانی خوب و مدیریت محلی حداقل در قلمرو محل‌ها (شهر و روستا) ممکن می‌شود. به عبارت دیگر می‌بایست این ساخت جدید و نیل به اهداف و ارزش‌های نوین با وسایل و هنجارهایی چون مشارکت شهروندان و الگوهای عملی چون مدیریت محلی و شورایی ممکن شود که نگین قانون اساسی و سند چشم‌انداز بوده و با شیوه‌های گوناگون عملیاتی می‌شود و با رسیدن به اهداف و ارزش‌ها، جامعه‌ی ایرانی به یک‌پارچگی، انسجام، تعادل و پویایی جدید دست می‌یابد.

فرایند ازساخت‌افتادن و ساخت‌یابی مجدد جامعه‌ی ایرانی در قلمرو محلی با شیوه‌ی

مدیریت محلی همراه با الگوی عمل مشارکتی و به‌ویژه مشارکت افزایشی شهروندان برای اداره‌ی امور محلی به‌منظور نیل به اهداف و ارزش‌های جامعه پس از انقلاب در قالب وحدت ساختی - کارکردی معنا دار می‌شود و نگاه جزیره‌ای نمی‌تواند بر آن حاکم باشد. و تمامی ساختارها (مانند قوانین، سندها، پایگاه‌ها، نقش‌ها و...) از وحدت ساختاری باید برخوردار باشند و کارکردهای تولیدشده‌ی ساختارهای جامعه، نیازهای جامعه را پاسخ می‌دهند و موجب نظم و استمرار و ثبات جامعه می‌شوند. به عبارت دیگر خرده ساخت و خرده نظام مدیریت مشارکتی و حکمرانی خوب با سایر مجموعه‌ها و خرده ساخت‌های دیگر و در ساخت کلی و متن اصلی خود، یعنی کل جامعه‌ی ایران محاط است و با نیازهای آن انطباق دارد و از این رو با کارکردهای خود و با برآوردن برخی نیازها به نقطه‌ی تعادل و توازن جامعه‌ی ایرانی پاسخ می‌دهد و ساخت نظام مدیریت مشارکتی محلی با سایر مجموعه‌های ساخت‌های جامعه از جمله ساخت دولت، هماهنگ و متوازن می‌شود.

به غیر از الزامات و ضرورت‌های ساختاری نظام مدیریت مشارکتی محلی با ساختار جامعه و سازمان یافتگی ارزش‌ها و هنجارها، هم‌چنین الزامات و ضرورت‌های هنجاری که پاسخ‌گوی نیازهای آشکار و پنهان جامعه‌ی ایرانی است و به عبارت دیگر از الزامات و ضرورت‌های کارکردی برخوردار است، پیش شرط‌های نظام مدیریت مشارکتی و شورایی ایران همچون انطباق‌پذیری؛ دستیابی به هدف؛ انسجام و یک‌پارچگی؛ و ثبات هنجاری، فراهم شده است و با برقراری روابط سبب‌رئیتیکی خرده نظام کنش مدیریت مشارکتی با سایر خرده نظام‌های اجتماعی، کنش جامعه در قلمرو محل‌ها و اداره‌ی آن‌ها یک کنش مشارکتی بوده و تحقق شیوه‌ی مدیریت مشارکتی و در نتیجه حکمرانی خوب را در پی دارد.

از همه مهم‌تر، فرایند جامعه‌پذیری جامعه‌ی ایرانی، چنان تدوین، تعریف و عملیاتی می‌شود که کنشگران ایرانی به عنوان شهروندان در سطوح مختلف، ارزش‌های مشارکتی را به کمک عوامل فرهنگ‌پذیرکننده و جامعه‌پذیر در خود درونی کرده و آن را جزو مطالبات و حقوق شهروندی می‌دانند و بر اساس الگوهای عمل و هنجارهای مشارکتی چنان عمل می‌کنند که به اهداف و ارزش‌های مستقر در قانون اساسی و سند چشم‌انداز و افق ۱۴۰۴ دست یازند.

فرضیه‌های پژوهشی نوشتار

ابتدا تمام فرضیه‌های اصلی و فرعی متصور در موضوع پژوهش را طرح می‌کنیم تا

زمینه‌ساز پژوهش‌های مخاطبان و پژوهشگران دیگر باشد. اما در این جا تنها به توصیف، تبیین، تحلیل و تفسیر چند مورد آن می‌پردازیم:

۱- میان اندیشه‌ها و بنیادهای نظری توسعه، و حاکمیت مدیریت محلی مبتنی بر مشارکت مردمی رابطه وجود دارد.

۲- بین شفافیت و وحدت بینشی (عدم تعارض و پارادوکسیکال) در قانون اساسی (سند اول کشور) و شفافیت در سایر قوانین و آیین‌نامه‌ها در مورد مدیریت محلی، رابطه وجود دارد.

۳- میان شیوه‌های مدیریتی (متمرکز، نیمه متمرکز و غیرمتمرکز) و کارآمدی دولت، رابطه وجود دارد.

۴- میان نیل به اهداف، آرمان‌ها و مطلوب‌ها با توانمندی شهروندی (مطالبات شهروندی) و میزان فرهنگ پذیری و جامعه پذیری شهروندی، رابطه وجود دارد.

۵- میان قابلیت‌های قانون اساسی و سطح مطلوب و آرمان‌گرایان سندهای بالادستی بلندمدت (سند چشم‌انداز) با مدیریت محلی، رابطه وجود دارد.

۶- میان نقشه‌ی مدیریت محلی با سند چشم‌انداز و مدیریت محلی، رابطه وجود دارد.

۷- میان شفافیت در تعریف مدیریت کلان و سطوح مدیریتی کشور، هم‌چنین کارآمدی مدیریت محلی، رابطه وجود دارد.

۸- میان تمرکزگرایی و تمرکززدایی دولت‌ها و توسعه‌ی مدیریت محلی در ایران، رابطه وجود دارد.

یافته‌ها (با نظری به مباحث روشی)

در این نوشتار تلاش می‌شود با رویکرد اکتشافی- پژوهشی، سه هدف زیر را برشمرده و به آن اهداف دست یازد.

۱-۸- بخش "مطالعه‌ی اکتشافی" ۲۳

با طرح پرسش بنیادی، پرسش‌های اساسی و اصلی، بیان مسئله و طرح مدل در مورد علل، بسترها و شرایط جامعه‌ی ایران برای تغییر نگرش در شیوه‌ی مدیریت با استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی، سندهای بالادستی مانند سند چشم‌انداز و سایر قوانین و غیره برای نیل به اهداف مطلوب و آرمان‌های جامعه‌ی انقلابی ایران یعنی توسعه‌ی پایدار، تلاش شد تا زاویه‌های مناسب برای پژوهش، بررسی و مطالعه‌ی موضوع برای صاحب نظران

و محققان ایجاد شود. از این رو مقاله‌ی پیش‌رو زمینه‌ساز مطالعات، پژوهش‌ها و مقالات علمی و پژوهشی دیگر است.

۲۳- Discovery study

برای نیل به این هدف، نگارنده، کوشیده‌است تا با استفاده از تجارب مطالعاتی، کارشناختی و مدیریتی شوراهای اسلامی و مدیریت محلی (بیش از یک دهه)، نقش و سهم اثرگذار مدیریت محلی و شوراهای اسلامی به عنوان بخشی از حکم‌رانی خوب را توصیف، تبیین و تحلیل کند. استفاده از مطالعات انجام‌شده در این زمینه و بهره‌مندی از بینش جامعه‌شناختی، هم‌چنین استفاده از تحلیل‌های نظری مرتبط، مدرسان این بخش می‌باشد. مشاهدات میدانی، بررسی‌های اسنادی، مباحثات کارشناختی، مشارکت در همایش‌ها و نشست‌های علمی و پژوهشی، تحقیقات پیمایشی، تجارب مدیریتی و غیره به قوت و استحکام مباحث مطرح‌شده کمک می‌کند و از این رو دیدگاه‌ها، مسائل طرح‌شده را مطمئن و قابل اعتماد می‌سازد و به تعبیری اعتماد و روایی آن را تضمین می‌نماید.

وحدت بینشی و روشی

یکی از اهداف و به پیروی از آن، یافته‌های علمی و پژوهشی مقاله و گزارش حاضر، ارائه‌ی شیوه‌ای بود که در آن مباحث مربوط به مدیریت محلی و شوراهای اسلامی در ایران به صورت روشمند با مبانی نظری و بینشی جامعه‌شناختی و به ویژه نظریه‌ی ساختی-کارکردی، پیوند زده شود. در این زمینه تلاش شد این مباحث از جمله پرسش‌ها، فرموله شدن مسئله، کالبد شکافی موضوع و غیره با تحلیل دانش جامعه‌شناسی عجین و همراه گردد. از این رو بسیاری از موضوعات و موارد مرتبط با مدیریت محلی در طول نوشتار، تحلیل‌های جامعه‌شناسی شد و از همه مهم‌تر در قالب چارچوب نظری موضوع مقاله، تحلیل نظری گردید.

تحلیل ویژه

یافته‌های پژوهشی زیر بر محور برخی از پرسش‌ها و فرضیه‌های مقاله‌ی حاضر و به صورت خلاصه مطرح می‌شود.

بررسی واقعیت‌های نظام شورایی و مدیریت محلی، هم‌چنین شکل‌گیری آن در ایران پس از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد که اندیشه‌ی نظام شورایی و اداره‌ی کشور در قلمرو و اطلس جغرافیای محل‌ها (روستا و شهر) به روش شورایی و مدیریت محلی (همان حکمرانی خوب) با مبانی نظری و اندیشه‌های جهان توسعه‌یافته، بر اساس آخرین نظریه‌های توسعه و کارآمدترین شیوه‌های مدیریتی، همخوانی و همگونی دارد.

بررسی اندیشه‌های توسعه در جهان و نتیجه‌ی ارزیابی در مورد شیوه‌های مدیریت محلی در کشورهایی که تجربه‌ی موفق در این مورد را دارند، نشان می‌دهد که یکی از بهترین و کارآمدترین نظریه‌ی توسعه، نظریه‌ی توسعه‌ی محلی است. بر اساس این نظریه، می‌توان محل‌های توسعه‌یافته را ایجاد کرد. ثروتمند کردن محل بر اساس ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها، توانمندی‌ها و منابع موجود محل، هم‌چنین هدایت و مدیریت محل بر مبنای نیازها و مقتضیات محلی، همانا بسترها و شرایطی را فراهم می‌سازد که با کنار هم قرار دادن محل‌های توسعه‌یافته، بتوان یک جامعه و کشور توسعه‌یافته داشت. در جهان امروزی، به شعار "کوچک زیباست"، و به "توسعه‌ی محلی" باید توجه بیش‌تری کرد؛ چرا که این دو از اقبال بیش‌تری برخوردار است. از این رو بسیاری از برنامه‌های کشورهای توسعه‌یافته و حتی سازمان‌های جهانی از جمله بخش‌های مختلف هستند که مرتبط با سازمان ملل از قبیل بانک جهانی در مورد توسعه‌ی محلی و توجه به مدیریت محلی، تدوین و اجرا می‌شود. توجه به واقعیت‌های محل؛ افزایش مشارکت؛ قدرتمند کردن نهادهای مدنی؛ استفاده از توانمندی همه؛ توسعه‌ی پایدار؛ تحقق عدالت اجتماعی؛ کاهش نابرابری‌های قومی و اجتماعی؛ حل فوری مسائل محلی؛ احترام به خرده فرهنگ‌ها و غیره، از کارکردهای توسعه‌ی محلی و مدیریت محلی است. از این رو اندیشه‌ی بنیان‌گذار جمهوری اسلامی و تلاش صاحب‌نظران انقلاب و تدوین‌گرایان قانون اساسی ایران اسلامی با اندیشه‌های توسعه‌گرای موفق جهانی، هم‌گرایی و همخوانی دارد و تفکر شورایی اداره‌ی کشور به‌ویژه در شهرها و روستا، متأثر از عوامل داخلی و درون‌زای توسعه با عوامل خارجی و برون‌زا بوده و این اندیشه قادر است کشور ایران را با بهره‌مندی از مدیریت مشارکتی به توسعه‌ی پایدار برساند. و یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد در وضعیت حداقلی، نگرش اکثریت جامعه‌ی ایرانی و به‌ویژه در سطح رهبران، دانشگاهیان، روشن‌فکران، مدیران سطوح مختلف و بسیاری از شهروندان به شیوه‌ی مدیریتی و مدیریت مشارکتی، تغییر پیدا کرده و تحقق حکمرانی خوب با این شیوه از مدیریت را ممکن‌تر می‌سازد.

به دلیل کاستی در جامعه‌پذیری؛ فرهنگ‌پذیری؛ اصلاح و تغییر، هم‌چنین ناکارآمدی شیوه‌های اشاعه و توسعه‌ی فرهنگ مشارکت شهروندی و مدیریت محلی، هنوز آرمان‌ها و مطلوب‌ها در سندهای فرادستی و به‌ویژه قانون اساسی و سند چشم‌انداز، به مطالبات شهروندی تبدیل نشده است که می‌بایست برای تحقق ظرفیت‌های قانون اساسی در مورد نظام شورایی و مدیریت محلی، هم‌چنین اجرایی‌شدن مطلوب سند چشم‌انداز و آرمان‌های آن، و از همه مهم‌تر درونی‌کردن الگوهای مشارکت و شیوه‌های مدیریت محلی و نیز رسیدن به تعادل و انسجام در مدیریت به‌ویژه مدیریت محلی، همانا شیوه‌های کارآمد فرهنگ‌پذیری و جامعه‌پذیری به کار گرفته شود. از این رو می‌بایست نظام فرهنگی کشور برای کنترل و هدایت این خرده فرهنگ، همانا همگن، منسجم و کارآمد شود و تمامی عوامل و نظام‌های اجتماعی‌کننده ظرفیت‌های خود را به کار گیرند تا شهروندی آگاه به حقوق شهروندی، مؤمن به مشارکت، و طالب مدیریت محلی تربیت گردد و برای نگهداشت الگوهای مزبور توانمند شود تا استمرار تفکر و عمل مدیریت مشارکتی را بیمه و تضمین نماید. بدون جامعه‌پذیری مدیریت مشارکتی نمی‌توان نگرش به وجودآمده در مورد شیوه‌ی مدیریتی را عملیاتی کرد و به ثمر نشان داد.

چندین یافته‌ی دیگر پژوهشی نیز در مورد پرسش‌های بنیادی و فرضیه‌های پژوهشی، مهم و قابل تأمل است:

الف) میان تمرکزگرایی و تمرکززدایی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی و توسعه‌ی مدیریت محلی رابطه‌ی پرننگی وجود دارد. در این نوشتار چنان‌چه می‌نگرید به اندازه‌ی کافی بحث شد، از این رو برای تحقق کامل و توسعه‌ی مدیریت محلی با استفاده از وضعیت و ظرفیت موجود در حکومت ایران که نوع بسیط و نیمه‌متمرکز است، می‌بایست دولت مرکزی به‌ویژه سران دولت، توسعه‌مدار و توسعه‌محور، هم‌چنین کارآمد و حاکم گردند و انقطاعی در این مورد ایجاد نشود؛ چرا که میان شفافیت، توانمندی و کارآمدی مدیریت کلان کشور در این زمینه، و کارآمدی مدیریت مشارکتی، به‌ویژه کارآمدی مدیریت محلی و حکمرانی خوب، رابطه و تعامل پویایی وجود دارد. یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد که در نزد رؤسای جمهوری پس از انقلاب اسلامی برای تحقق اصل تمرکزگرایی و تمرکززدایی و به پیروی آن، کاهش تصدی‌گری دولت مرکزی و نیز انتقال قدرت به مدیریت محلی و نظام شورایی تفکر، ایمان و وفاداری یکسانی وجود ندارد.

ب) از یک طرف میان سندهای فرادستی و قوانین جاری هماهنگی کامل و بایسته وجود

ندارد که می‌بایست با توسل به تدوین سیاست‌های کلان در مراجع صلاحیت‌دار، این مشکل را حل کرد و از طرف دیگر، سند چشم‌انداز به مطالبات شهروندی تبدیل نشده و مهم‌تر از همه، نقشه‌ی راه مدیریت محلی و نظام شورایی بر اساس سند چشم‌انداز طراحی نگشته است. این در حالی است که رسیدن به افق‌ها و مطلوب‌های سند چشم‌انداز از شاه‌راه مطمئن مدیریت محلی ممکن است و مدیریت محلی، نظام شورایی و شیوه‌ی حکمرانی خوب، تاکتیک برتر سند چشم‌انداز است. از این رو می‌باید گفتمان مسلط دهه‌ی چهارم انقلاب و مدیریت مطلوب این دهه، مدیریت مشارکتی با محوریت مدیریت محلی و نظام شورایی باشد.

پ) یافته‌های پژوهشی و بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد وحدت بینشی و شفافیت در سطوح افقی قانون، مانند اصل‌های قانون اساسی، و نیز همگونی، نظام‌مندی و هم‌پوشانی در سطوح عمودی قانون مانند قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس و به پیروی آن آیین‌نامه‌های دولت و حتی در برخی موارد برنامه‌های ۵ ساله در موضوع نظام شورایی و مدیریت محلی، وجود ندارد و در این سطوح، موضوع مزبور دچار تعارض بینشی است و در سطوح مختلف، پارادوکسیکال وجود دارد.

چنانچه در مدل علی بسترها، شرایط و عوامل مدیریت مشارکتی و نیل به توسعه‌ی پایدار ترسیم و تحلیل شده است، تمامی بسترها و شرایط لازم با تأثر از واقعیت‌های داخلی و عوامل درون‌زای توسعه از یک طرف، و عوامل مؤثر خارجی و برون‌زای توسعه از سوی دیگر برای تغییر نگرش در شیوه‌ی مدیریتی کشور و گزینش مدیریت مشارکتی فراهم شده است. حال اگر تغییری در مدیریت رخ نداده و یا مدیریت مشارکتی به‌ویژه در قلمرو مدیریت محلی به طور شایسته و بایسته تحقق پیدا نکرده و نمی‌کند، بنا به دلایلی است که برخی از آن‌ها تبیین گردید و قسمت عمده‌ی آن در همین تعارض و پارادوکسیکالی است که ذکرش رفت. عدم وحدت ساختی - کارکردی و فراهم‌نشدن پیش‌شرط‌های ساختاری و کارکردی؛ نبود یا کاستی در الزامات هنجاری مدیریت محلی در ساختار حکومت جمهوری اسلامی و به‌ویژه در سندهای فرادستی و قانون اساسی، هم‌چنین تعارض بینشی، از دلایل عمده‌ی ناکام‌یابی و ناکارآمدی نظام شورایی و مدیریت محلی در ایران است و گر نه تمامی این شرایط و بسترهای لازم برای تغییر در نگرش به شیوه‌ی مدیریتی ایجاد شده است؛ از این رو در درون ساختارها باید همگونی و هم‌پوشانی ایجاد شود و در سایه‌ی نظام‌مندی آن‌ها، جامعه و کشور ایران به صورت بایسته به مدیریت مشارکتی در همه‌ی حوزه‌ها و به

ویژه در قلمرو مدیریت محلی برسد تا توسعه‌ی پایدار حاصل گردد.

در نزد تدوین‌گرایان (شاید) و به‌ویژه در نزد مفسران قانون اساسی (اعضای شورای نگهبان) در مورد نظام شورایی که چندین اصل را به خود اختصاص داده، ۲ بینش و رویکرد وجود دارد. بررسی اصول قانون اساسی و روح کلی نشان می‌دهد که در یک بینش، شوراها به‌ویژه شوراهای اسلامی محل، روستا و شهر و سایر سلسله مراتب شورایی بسیار مهم‌اند و اساس مدیریت محلی هستند و توسعه‌ی محلی محصول مدیریت و تدبیر آنهاست و آنان در این زمینه حکم رکنی دارند و از این رو، مسئول توسعه‌ی محلی هستند و می‌باید در اکثر مسائل محل ورود پیدا کنند؛ مدیریت نمایند؛ و شاید حکومت کنند و یا حداقل بر اساس مقتضیات محلی یک حکمرانی خوب داشته باشند. این نگاه و بینش جامعه‌شناختی، شوراها و مدیریت محلی را قدرتمند و تا حدود زیادی مستقل و یک‌پارچه تلقی می‌کند و نقش آنها را نظارتی صرف نمی‌داند و به آنها نگاه تشریفاتی و ویتروینی نمی‌اندازد.

در نگاه دیگر و بر اساس مبانی روان‌شناختی و اصول مشورتی، شوراهای اسلامی و مدیریت محلی نقش مشورتی و

در نهایت نظارتی دارند، هم‌چنین استقلال کم‌تری دارند و تصمیم‌گیری‌های مهم و اثرگذاری در فرایند مدیریت محلی و توسعه‌ی آن ندارند. از این رو شوراها از مداخله در بسیاری از امور محلی منع می‌شوند و نقش اجرایی و مدیریتی هم‌چنان با دولت مرکزی و نهادهای وابسته به آن است. تعارض بینشی موجود در بررسی کیفی و کمی اصول قانون اساسی مشاهده می‌شود و می‌توان نمونه‌های متعددی از آن را نشان داد، لکن آن چیزی که مهم‌تر است این است که این تعارض و تضاد بینشی در قوانین مصوب مجلس نیز استمرار می‌یابد و یا در نزد صاحب نظران، مدیران جامعه و مسئولان حکومتی نیز دیده می‌شود که می‌باید به وحدت و برداشت یکسان برسد.

از یک سو اداره‌ی امور مجلس با رعایت استقلال فقط با نظارت نظام شورایی و سلسله مراتب شورایی مورد تأکید قانون اساسی است و از سویی دیگر، ابزارهای مدیریت مانند بودجه در اختیار دولت مرکزی است و تمامی درآمدها و مالیات به خزانه واریز می‌شود و فقط دولت مرکزی قادر به برداشت آن و تقسیم آن است. اگر مدیریت محلی بخواهد با هدف نیل به توسعه‌ی پایدار و بر اساس مقتضیات محلی، مدیریت بهینه را اعمال کند، می‌بایست تمامی ابزار مدیریت را در قلمرو محل در اختیار داشته باشد. اگر بخشی از حوزه‌ها و قلمروهای مدیریت و یا برخی ابزارهای اساسی و اصلی مدیریت در اختیار دولت

مرکزی باشد، مدیریت محلی توانا به اعمال مدیریت و تأمین حکمرانی خوب نخواهد بود و این پرسش بنیادی هم‌چنان در حال ابهام، تعارض و تضاد خواهد ماند که بر محل‌ها چه کسی حکمرانی می‌کند.

پیش‌نهاد و راهکارها

بر اساس یافته‌های پژوهشی و بررسی‌های کارشناختی، و به طور خلاصه نکات زیر پیش‌نهاد می‌گردد:

۱- واقعیت‌یابی مستمر

پژوهش‌های مستمر برای یافتن واقعیت‌های نظام شورایی و مدیریت محلی؛ موانع و چالش‌های آن‌ها؛ و راه‌های برونرفت از آن‌ها با اتحاد نظام علمی و دانشگاهی و نظام اجرایی انجام می‌گیرد.

۲- جامعه‌پذیری شورایی

برای جامعه‌پذیری نظام شورایی و مدیریت مشارکتی محلی، هم‌چنین تبدیل آن به مطالبات شهروندی می‌باید عوامل اجتماعی‌کننده و فرهنگ‌ساز جامعه به صورت همسو و با وحدت بینشی ایفای نقش کنند. در این میان سهم رسانه‌ها و ارتباطات جمعی و به‌ویژه رسانه‌ی ملی بسیار مهم است.

۳- نسخه‌ی سیاسی راه‌گشا

برای برونرفت از انسداد کنونی نظام شورایی و مدیریت محلی، مجمع تشخیص مصلحت، سیاست‌های کلان راهبردی را تهیه و توسط رهبر معظم نظام آن را اعلام کند و آن را پی‌گیری و نظارت نماید.

۴- قانون جامع مدیریت محلی

مجلس شورای اسلامی با بهره‌مندی از یافته‌های پژوهشی، هم‌چنین تجارب چندین سال شوراها و نیز برای تکمیل ظرفیت‌های قانون اساسی و با وفاداری به روح این قانون، همین‌طور بر اساس واقعیت موجود و مقتضیات محلی قانون جامع مدیریت محلی را تصویب کند.

۵- اجرای کامل پروژه‌ی تمرکززدایی

با تعهد به قانون اساسی و در حمایت از مدیریت مشارکتی محلی، می‌باید بسترهای واقعی انتقال قدرت از میز صاحبان قدرت فراهم آید و برای یک‌بار پروژه‌ی تمرکززدایی به صورت کامل در کشور ایجاد شود.

۶- گذر از خاص‌گرایی به عام‌گرایی

برای حل چالش‌های نظام شورایی و مدیریت محلی می‌باید از نگاه جزیره‌ای و محدودشده به گروه خاص، خارج شده و در بستر فرهنگ عمومی، جامعه را از تصدی‌گری به مشارکت محوری؛ از تقدیرگرایی به توسعه‌مداری؛ از موازی‌گری به سیستمی‌نگری؛ از ایستا‌نگری به تحول‌خواهی؛ و از ناشفافی به شفافی، گذر داد و از همه مهم‌تر آن‌که این بینش به بینش و مطالبات شهروندی تبدیل شود.

۷- نقشه‌ی راه

طراحی نقشه‌ی راه مدیریت محلی و نظام شورایی، به عنوان تاکتیک برتر سند چشم‌انداز برای تحقق بسیاری از آرمان‌ها، مطلوب‌ها، و اهداف اساسی گنجانده‌شده در سند راهبردی جمهوری اسلامی، که البته تنها با مدیریت مشارکتی محلی، ممکن می‌شود.

فهرست منابع

- اکبری، غضنفر؛ تمرکززدایی و نهادی‌شدن شوراها؛ مجموعه مقالات؛ وزارت کشور.
- اسکیدمور، ویلیام؛ تفکر نظری در جامعه‌شناسی؛ ترجمه‌ی علی محمد حاضری و دیگران؛ انتشارات نشر سفیر؛ تهران؛ ۱۳۷۲.
- بشیریه، حسن؛ موانع سیاسی در ایران؛ انتشارات گام نو؛ تهران؛ ۱۳۸۰.
- توسلی، غلامعباس؛ نظریه‌های جامعه‌شناسی؛ انتشارات سمت؛ تهران؛ ۱۳۶۹.
- ریترز، جرج؛ نظریه‌ی جامعه‌شناسی در دوران معاصر؛ ترجمه‌ی محسن ثلاثی؛ انتشارات علمی؛ تهران؛ ۱۳۷۴.
- روشه، گی؛ سازمان اجتماعی؛ انتشارات نشر نی؛ تهران؛ ۱۳۷۶.

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و...؛ اداره کل تدوین و تنقیح مقررات ریاست جمهوری؛ تهران؛ ۱۳۸۴.
- کریمی، وهاب؛ هویت شوراهای محلی؛ پژوهش‌شکده‌ی تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ تهران؛ ۱۳۸۷.
- کرایپ، یان؛ نظریه‌ی اجتماعی مدرن؛ ترجمه‌ی عباس مخبر؛ انتشارات آگاه؛ تهران؛ ۱۳۸۶.
- مهاجری، اصغر؛ بررسی جامعه‌شناختی موانع پژوهش در ایران؛ پایان‌نامه‌ی دوره‌ی دکتری؛ تهران؛ ۱۳۸۲.
- مهاجری، اصغر؛ بررسی جامعه‌شناختی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران؛ پژوهش‌شکده‌ی تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ تهران؛ ۱۳۸۷.