

نقش جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران^۱

ولی رستمی *

جعفر سطوتی **

چکیده:

آخرین تجارب جهانی در زمینه توسعه و حکمرانی نشان می‌دهد که آن دسته از کشورهایی که توانسته‌اند سهم و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و اداره نهادهای عمومی جامعه را بالا ببرند از اقتدار و انسجام و امنیت ملی بیشتری برخوردارند. لذا در این مسیر ساختارها و سازوکارهایی پیچیده‌تر برای ارتقای مشارکت مردم طراحی شده است که عمدتاً معطوف به تمرکز زدایی و نیز توسعه منطقه‌ای و فضایی متوازن بوده است. در این راستا، برنامه‌های آمایش سرزمین در اکثر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در حال اجرا هستند. ایجاد و تقویت حکومت‌های محلی در این کشورها یکی از راهبردهای توسعه ملی و مکمل برنامه‌های آمایش سرزمین است. در این مقاله که یک تحقیق از نوع کاربردی است با استفاده از روش اسنادی در گردآوری اطلاعات تلاش داریم تا به هدف تحقیق نائل شویم. هدف تحقیق ارائه پیشنهادهایی برای استفاده از حضور جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد در کشور است. برای تحقق هدف به سؤالاتی از جمله موارد ذیل پاسخ داده خواهد شد: ۱- ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد چیست؟ ۲- این ویژگی‌ها در انطباق با سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ه.ش. چه می‌تواند باشد؟ ۳- آخرین وضعیت حکومت محلی و به عبارت بهتر مدیریت محلی در کشور به لحاظ سیاست‌ها؛

^۱ تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۷/۷ تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۰/۱۵

. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران

.. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسوول مقاله)

قوانین و مقررات؛ برنامه‌ها؛ و ساختار مدیریت چگونه ارزیابی می‌شود؟ ۴- موانع پیش- روی تحقق یک چشم‌انداز مطلوب برای حکومت محلی کارآمد چیست؟ و ۵- جوانان چگونه می‌توانند نقشی مؤثر در تحقق حکومت و مدیریت محلی کارآمد در کشور داشته باشند؟ به منظور پاسخگویی به سؤالات و بالتبع تحقق هدف تحقیق، مباحث در سه مبحث تنظیم و ارائه شده است.

واژگان کلیدی: جوانان، توسعه پایدار، حکمرانی خوب، حکومت محلی،

مشارکت

مقدمه

در این مقاله نقطه عزیمت خود را توسعه پایدار گذاشته و در نهایت به ترسیم جایگاه و سهم بایسته جوانان در حکومت محلی کارآمد خواهیم پرداخت. خوشبختانه حجم کارهای علمی و مطالعاتی و تصمیمات ملی و بین‌المللی اتخاذ شده در داخل و خارج از کشور به قدری است که می‌توان کتاب‌ها و مقالات و پژوهش‌های کاربردی و توسعه‌ای بسیاری را در زمینه توسعه پایدار و مؤلفه‌های آن از جمله حکومت محلی کارآمد و توسعه منابع انسانی (اعم از منابع انسانی کودکان، جوانان و زنان) تهیه و منتشر ساخت.

قبل از اینکه حکمرانی خوب به عنوان یکی از سرفصل‌های اعلامیه هزاره در اکتبر ۲۰۰۰ به تصویب نمایندگان ملت‌های جهان در مجمع عمومی ملل متحد برسد،^۲ این مفهوم به شکل دیگری و در قالب پارادایم توسعه پایدار مطرح شده بود. پارادایم توسعه پایدار محصول چهار دهه توسعه بود که از دهه ۱۹۶۰ تحت حمایت‌های فنی سازمان ملل متحد آغاز شده بود و در دهه چهارم خود (۱۹۹۰) به شکلی تکامل یافته‌تر رسید و ما امروزه آن را تحت عنوان پارادایم توسعه پایدار می‌شناسیم. این چهار دهه که به چهار دهه توسعه ملل متحد معروف شده است در نخستین دهه خود (۱۹۶۰) با تأکید بر رشد اقتصادی و توجه بیشتر به بُعد اقتصادی توسعه آغاز شد و سپس پس از تجربه شکست‌های ناشی از نگاه تک بعدی و عدم توازن در توسعه به سمت توجه به بُعد اجتماعی توسعه در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ متمایل گشت و در مقابل توجه و تمرکز بر شاخص رشد اقتصادی کاهش یافت. متعاقباً، در دهه چهارم (۱۹۹۰)، مجمع عمومی سازمان ملل متحد در یک نشست ویژه، "اعلامیه همکاری اقتصادی بین‌المللی، بالاخص احیای رشد اقتصادی و توسعه کشورهای در حال توسعه" را تصویب کرد. در همین دهه مجمع عمومی استراتژی بین‌المللی توسعه ویژه چهارمین دهه توسعه ملل متحد را تصویب نمود که این استراتژی چهار حوزه اولویت‌دار فقر و گرسنگی؛ توسعه منابع انسانی؛ توسعه نهادی؛ جمعیت و محیط

^۲ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2

زیست را مشخص کرد.^۳ اگر به این چهار اولویت توجه شود ارتباط معناداری بین دو موضوع محوری این مقاله؛ یعنی جوانان و حکومت محلی با اولویت‌هایی همچون توسعه منابع انسانی و توسعه نهادی وجود دارد. جوانان به عنوان منابع انسانی مستعد برای توسعه باید در دستور کار توسعه کشورهای در حال توسعه قرار می‌گرفتند و سازمان‌های اجتماع بنیان^۴ و سازمان‌های مردم نهاد (سازمان‌های غیردولتی)^۵ که از نمادهای حکومت محلی هستند نیز در قالب توسعه نهادی معنا پیدا می‌کردند. در میان سرفصل‌های مطروحه در اعلامیه هزاره نیز حکمرانی خوب در کنار مردم‌سالاری و حقوق بشر با دو موضوع جوانان و حکومت محلی ارتباط معناداری دارند.

بنابراین، دو موضوع جوانان و حکومت محلی هر دو از موضوعاتی هستند که در ذیل پارادایم توسعه پایدار قابل طرح بوده و هم سازمان‌های بین‌المللی و هم سازمان‌های داخلی در بسیاری از کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه و کمتر توسعه یافته توجه خاصی به این دو موضوع داشته‌اند. محتوای بسیاری از اسناد بین‌المللی که در ارتباط با موضوع جوانان بالاخص از دهه ۱۹۹۰ به این سو، چه در مجمع عمومی سازمان ملل متحد و چه در کنفرانس‌های بین‌المللی و چه در دیگر نهادهای سازمان ملل متحد، تصویب شده‌اند بر لزوم توجه به ارتقای نقش و سهم جوانان در تصمیم‌سازی و تعیین سرنوشت ملی و آن هم از طریق سازمان‌های مردم نهاد و در قالب حکومت‌های محلی تأکید داشته‌اند. پارادایم توسعه پایدار نیز همچون چتری بر تمامی این اسناد سایه افکننده است و از مطالعه در محتوای اسناد می‌توان این واقعیت را درک کرد.^۶

^۳ United Nations Department of Public Information, 1998 Basic Facts, New York, United Nations Publications, p127

^۴ Community-based Organizations (CBOs)

^۵ Nongovernmental Organizations (NGOs)

^۶ سطوتی، جعفر، «حقوق مدنی و سیاسی جوانان: خاستگاه و یا دستاورد پیشرفت؟»، فصلنامه مطالعات بین‌المللی، سال سوم، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۵

این مقاله یک پژوهش از نوع کاربردی است و با این هدف کلی تنظیم شده است که بتواند راه حل‌های مناسب برای ارتقای نقش و سهم جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد را شناسایی و ارائه کند. در ذیل این هدف کلی برخی از اهداف جزئی همچون ۱- شناخت ویژگی‌های یک نظام سیاسی مشتمل بر حکومت‌های محلی؛ ۲- شناخت جایگاه حکومت و مدیریت محلی در سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ ه.ش. و دیگر اسناد فرادستی نظام؛ و ۳- شناخت بهترین و مناسب‌ترین پارادایم و نظریه‌های پشتیبان برای تبیین نقش و سهم جوانان در حکومت و مدیریت محلی، تعیین شده‌اند. بدین منظور سؤالاتی به شرح ذیل طراحی شده است که پاسخ بدین سؤالات به تحقق اهداف تحقیق کمک می‌کند: ۱- اساساً آیا می‌توان دو موضوع حکومت محلی کارآمد و جوانان را در ذیل یک پارادایم مشترک تبیین نمود؟ ۲- برای این تبیین، آیا می‌توان یک مدل مفهومی مناسب ارائه کرد؟ ۳- چه مؤلفه‌های دیگری در پیوند مفهومی با این دو موضوع قرار می‌گیرند؟ ۴- ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد به طور کلی چیست؟ ۵- این ویژگی‌ها در انطباق با سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ه.ش. چه می‌تواند باشد؟ ۶- آخرین وضعیت حکومت محلی در کشور به لحاظ سیاست‌ها؛ قوانین و مقررات؛ برنامه‌ها؛ و ساختار و منابع چگونه ارزیابی می‌شود؟ ۷- موانع پیش‌روی تحقق حکومت محلی کارآمد چیست؟ ۸- جوانان چگونه می‌توانند نقشی مؤثر در تحقق حکومت محلی کارآمد در کشور داشته باشند؟ چه پیشنهادهایی برای این مهم قابل طرح است؟

روش گردآوری اطلاعات نیز از نوع اسنادی بوده و اتکای مقاله بر اطلاعاتی است که از طریق کتاب‌ها، مقالات و تحقیقات پیشین، همایش‌ها و سمینارهای مرتبط، وب سایت‌های معتبر سازمان‌های داخلی و بین‌المللی، و اسناد ملی و بین‌المللی مصوب نهادهای ذی‌صلاح به دست آمده است.

به منظور سازماندهی بهینه مباحث تحقیق نیز تلاش شده است تا مباحث در سه مبحث تنظیم شود به طوری که نظم منطقی بین مباحث رعایت شده و به تسهیل در تحلیل داده‌ها و نتیجه‌گیری کمک کند. در مبحث نخست ادبیات و مبانی نظری

تحقیق مورد بحث قرار می‌گیرد و مفاهیم کلیدی تعریف شده و آن دسته از نظریه‌های مرتبط با موضوع اعم از پارادایم‌ها و نظریه‌های خاص مرتبط با حکومت محلی و جوانان توضیح داده خواهد شد تا بتوان مدل مفهومی مناسبی را برای تحقیق طراحی کرد. سپس در مبحث دوم که تحت عنوان آخرین وضعیت حکومت محلی در ایران آمده است عمده سیاست‌ها، قوانین و مقررات، برنامه‌ها، و ساختار و نهادهای مرتبط با موضوع حکومت محلی مرور می‌شود. این مبحث از تحقیق در واقع ارزیابی وضعیت موجود در کشور است که به نوعی نقاط ضعف و قوت و فرصت‌ها و تهدیدها بررسی خواهد شد. در مبحث سوم که تحت عنوان چشم‌انداز مطلوب برای حکومت محلی کارآمد در ایران تنظیم شده است به ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد در انطباق با سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هـ.ش. و همچنین چالش‌های پیش روی تحقق چنین حکومتی خواهیم پرداخت. در همین مبحث سهم و نقش ممکن برای جوانان در تحقق چشم‌انداز مطلوب برای حکومت محلی کارآمد را متناسب با واقعیت‌های ساختاری و محدودیت‌های موجود در کشور مورد بررسی قرار می‌دهیم. نهایتاً، در مبحث نتیجه‌گیری به طور بسیار مختصر پاسخ سؤالات تحقیق مرور شده و پیشنهادهایی که برای افزایش سهم و نقش جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد مناسب به نظر می‌رسد را فهرست کرده‌ایم.

۱. ادبیات و مبانی نظری

در این مبحث به تعریف مفاهیم کلیدی و نیز ذکر پارادایم‌ها و نظریه‌های مرتبط و البته مشترک برای دو موضوع جوانان و حکومت محلی می‌پردازیم و اطلاعات لازم برای طراحی یک مدل مفهومی شفاف ارائه می‌شود. مدلی که بتواند ارتباطی معنادار بین سؤالات و اهداف تحقیق و نیز جهت‌دهی لازم برای روش تحلیل و استخراج یافته‌های لازم از میان مباحث تحقیق را تبیین کند.

۱.۱. تعریف مفاهیم:

از آنجا که سه موضوع حکومت محلی کارآمد و جوانان و مشارکت هر سه در

ذیل پارادایم توسعه پایدار قابل جمع هستند و می‌توان در این چارچوب رابطه بین متغیرهایی همچون توسعه انسانی جوانان و حکومت محلی کارآمد و متغیر مشارکت جوانان و حکومت محلی کارآمد و نیز حکمرانی خوب و حکومت محلی کارآمد را تبیین نمود، در ابتدا مفهوم توسعه پایدار را تعریف نموده و سپس به مفاهیم دیگر می‌پردازیم.

توسعه پایدار: بهترین تعریف متداول برای توسعه پایدار را کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه، معروف به کمیسیون برونتلند* (به نام رئیس همایش) ارائه کرده است. این کمیسیون در گزارش "آینده مشترک ما" نوشت: بشریت توانایی آن را دارد که توسعه خود را پایدار کند. این به آن مفهوم است که به نیازهای فوری خود پاسخ دهد بی‌آنکه توانایی نسل‌های آینده را در برآوردن نیازهایشان خدشه‌دار سازد.^۷ این تعریف کلی به هیچ وجه محدود به نیازهای زیست محیطی نمی‌شود و ابعاد و نیازهای اجتماعی توسعه (مشارکت مردم، عدالت اجتماعی، رفع تبعیض‌ها، کاهش فقر و ترویج مردم‌سالاری و...) را نیز در کنار نیازهای اقتصادی و فرهنگی جامعه در نظر می‌گیرد.

حکمرانی خوب: این مفهوم نیز از سوی نهادها و اشخاص مختلفی با تعاریف متنوعی ارائه شده است که عمده تعاریف وجوه اشتراک بسیار زیادی دارند و اختلاف بیشتر در نوع بیان و الفاظ است. برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی‌هایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی) و معتقدند که مؤلفه‌هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی (اجماع)، برابری، اثربخشی و کارایی چشم‌انداز استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می‌دهند و برخی نیز آن را با عناصرش معرفی می‌کنند و معتقدند که حکمرانی خوب شامل عناصر ذیل است.

* Brundtland

^۷ نوابخش، مهرداد و ارجمند سیاه پوش، اسحاق، مبانی توسعه پایدار شهری، تهران، انتشارات

در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمان‌ها و مدیریت نیروها و نهادهای منطقه‌ای و جهانی؛ پویایی محیط‌ها، فرایندها، و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها؛ عقلایی کردن نقش دولت؛ تقویت افراد، ذی‌نفعان، شهروندان، و جامعه مدنی و بخش خصوصی برای قبول نقش‌ها و مسئولیت‌های جدید؛ ایجاد هم‌افزایی بین حکمرانی رسمی و خودگردانی غیررسمی؛ ظرفیت‌سازی، شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط مشی و مدیریت مالی و ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد کارساز اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی.^۸ در جدول ذیل مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی را که بانک جهانی برای حکمرانی خوب تعریف کرده است به طور مختصر ذکر می‌کنیم.^۹

^۸ قلی‌پور، رحمت‌الله، حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۷۳

^۹ Santiso, Carlos, , "Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: the role of Group of Eight" June, The economist2002, p12

جدول (۱) مؤلفه‌ها و شاخص‌های حکمرانی خوب از نظر بانک جهانی

ردیف	عنوان مؤلفه	شاخص‌ها
۱	اثربخشی حکومت	۱- کیفیت ارائه خدمات عمومی ۲- کیفیت بوروکراسی ۳- کفایت کارکنان خدمات شهری ۴- استقلال خدمات کشوری از فشارهای سیاسی ۵- اعتبار تعهد حکومت‌ها در قبال سیاست‌های خود
۲	ثبات سیاسی	۱- احتمال بی‌ثباتی یا سرنگونی نظام سیاسی حاکم
۳	کیفیت قانون‌گذاری	۱- ماهیت سیاست‌های حکومت
۴	کنترل فساد	۱- نظارت بر نحوه استفاده از قدرت عمومی در راستای منافع شخصی ۲- نظارت بر بی‌توجهی علت و معلول فساد در برابر قوانین حاکم بر امور
۵	آزادی بیان و پاسخگویی	۱- رعایت آزادی‌های مدنی ۲- رعایت حقوق اساسی ۳- استقلال رسانه‌ها
۶	حاکمیت قانون	۱- درجه تکرار وقوع جرم و جنایت در جامعه ۲- اثربخشی و قابلیت پیش‌بینی قوه قضائیه و ۳- ضمانت اجرایی قراردادهای و معاهدات

در کنار شاخص‌های فوق‌الذکر برنامه عمران ملل متحد نیز شاخص‌هایی را برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که شامل ۱- وفاق‌گرایی ۲- پاسخگویی ۳- شفافیت ۴- مسئول بودن ۵- تساوی و فراگیری ۶- تأثیر و کارآمدی ۷- تبعیت از قانون و ۸- مشارکت می‌باشد. بانک توسعه آفریقا نیز در سال ۱۹۹۵ حکمرانی شایسته (خوب) را بر چهار مبنای به هم پیوسته ۱- پاسخگویی ۲- شفافیت ۳- قابلیت پیش‌بینی و ۴- مشارکت استوار می‌داند.

دولت - کشور بسیط: این گونه کشورها دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند. قدرت سیاسی در کلیت و مجموع آن توسط یک شخصیت واحد یا دولت مرکزی اعمال می‌شود. کلیه اعضای گروه سیاسی یا جمعیت کشور زیر لوای یک دولت قرار دارند و از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و غالباً یک قانون اساسی قلمرو حاکمیت کشور را پوشش سراسری می‌دهد. بافت قدرت تفکیک‌ناپذیر است. کشورهای ایران، اسپانیا، یونان، مصر، سوئد، دانمارک و نظایر آنها بسیط‌اند. دولت کشورهای بسیط به ویژه آنهایی که از ابعاد بزرگ سرزمینی و جمعیتی برخوردارند می‌توانند در درون خود هرگونه تقسیمات اداری از قبیل استان، شهرستان، بخش، دهستان و امثالهم را تحمل کنند و حتی طبق تصمیم دولت مرکزی به آنها قدرت تصمیم‌گیری و اداره اعطا کنند بی آنکه به ساختار قدرت لطمه‌ای وارد آید. بنابراین، این گونه کشورها را به ساده و پیچیده تقسیم می‌کنند که به شرح ذیل لازم به توضیح است:^{۱۰}

کشور بسیط ساده: کشورهای بسیط ساده به آنهایی می‌گویند که یگانگی سیاسی و اداری به صورت یک کاسه توسط دولت مرکزی تجسم بخشیده می‌شود. تصمیمات کلی که در مرکز گرفته شده از همان طریق اعمال می‌گردد. منابع مالی، انسانی و طبیعی نقاط مختلف کشور توسط قدرت مرکزی بسیج می‌شوند و در سرتاسر قلمرو کشور به مصرف می‌رسند.

کشور بسیط پیچیده: کشورهای بسیط پیچیده همان دولت - کشورهای بسیط هستند که برای تسهیل اداره به طور مشروح زیر سازمان یافته‌اند: عدم تراکم^{۱۱}: (تفویض اختیارات اداری) تراکم‌زدایی؛ یعنی تقسیم اختیارات اجرایی و اداری میان اندام‌های سازمان مرکز و مأموران و دستگاه‌های محلی. بنابراین، دولت مرکزی مقداری از اختیارات خود را به کارکنان محلی و سازمان‌های مربوط به

^{۱۰} قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۰،

واحدهای اداری تفویض می‌کند. لذا هر اقدامی که از سوی متصدیان امور محلی نظیر استاندار، فرماندار، بخشدار و رؤسای مختلف انجام گیرد زیر نظر و طبق خط مشی سازمان‌های دولت مرکزی است. عاملان اجرایی و کارکنان مختلف، عوامل انتقال قدرت از مرکز به سطح پایین‌ترند و مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند. محل صدور قواعد و فرامین حکومت مرکزی است، لکن به جای اینکه اجرای این قواعد نیز توسط مرکز انجام بگیرد به محل منتقل می‌شود.

عدم تمرکز یا تمرکززدایی اداری^{۱۲}: با روش تمرکززدایی به نهادهای محلی (انجمن‌ها، شوراها و امثالهم) از سوی قانونگذار مرکزی اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود تا اختیار تصمیم‌گیری‌های اداری را در محل داشته و بتوانند یا خود و یا به وسیله عوامل اجرایی خود آن را اجرا کنند. لذا دولت کشور نامتمرکز دارای:

انواع ارگان‌های تصمیم‌گیری و مراکز ویژه هم در سطح مرکز و هم در سطح واحدهای اجرایی است.

گونه‌ای خودگردانی محلی، عوامل تصمیم‌گیر تقسیمات اداری کشور را به سوی نوعی استقلال یا نیمه استقلال اداری رهنمون می‌شود.

مقامات محلی زیر نوعی ولایت یا قیمومت مرکزی به کار می‌پردازند و دستگاه‌های مرکزی بر آنها از حیث نهادی و هم اجرایی کنترل و نظارت دارند.

برای اینکه نظام عدم تمرکز تبدیل به خودمختاری محلی یا نظام‌های فدرال نشود شرایط زیر لازم است

الف) خودمختاری اعطایی به واحدهای غیرمتمرکز محلی را هر لحظه با وضع قانون جدید می‌توان محدود کرد.

ب) اختیارات غیرمتمرکز صرفاً خصلت اداری دارد نه سیاسی و لذا سازوکار حکومت مرکزی و نظارت آنها به جای خود باقی است و به یکپارچگی قدرت و حاکمیت لطمه‌ای وارد نمی‌آید.

ج) تقسیمات محلی نظیر استان، شهرستان، شهر، و ده صرفاً با اراده قوه

قانونگذاری مرکزی به وجود آمده و به هیچ کدام از آنها نمی‌توان نام دولت یا کشور داد و اختیارات آنها از جنس مدیریت است نه حاکمیت.^{۱۳}

سازمان محلی: منظور از سازمان محلی سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک کشور مانند استان، شهرستان، شهر و یا نواحی محدودتری مانند بخش، دهستان و غیره برای اداره امور محلی آن قسمت به وجود می‌آید. سازمان محلی از این جهت متمایز از حکومت به معنی اعم است که جزئیات مقررات مربوط به اداره امور آن به وسیله ایالت و یا حکومت مرکزی که حکومت محلی جزئی از آن است تعیین نمی‌شود، بلکه خود مردم محل به موجب اختیاراتی که طبق قانون اساسی یا قوانین عادی به آنها داده شده می‌توانند با تنظیم و تصویب مقررات جدید تا آنجا که مغایر با قوانین مملکتی نباشد امور محل خود را اداره نمایند. تمام فعالیت‌های حکومتی که پایین‌تر از سطح مسائل مالی قرار گرفته‌اند در حوزه اقتدار سازمان‌های محلی قرار دارند. اختیارات و قدرت‌های محلی از طریق تصویب-نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که شوراها و انجمن‌های محلی تصویب می‌کنند به وسیله مجریان محلی اعمال می‌گردد.

حکومت محلی: برخی محققان با بهره‌گیری از نظرات دیگران تلاش نموده‌اند تعریفی جامع ارائه کنند. لذا سه معیار داشتن سازمان، برخورداری از مشخصه حکومتی (انتخابی به موجب رأی یا انتصابی از سوی مقامات انتخابی) و داشتن استقلال را در نظر گرفته و بر این نظرند که حکومت محلی موجودیتی سازمان یافته است که دارای مشخصه‌های حکومتی بوده و از استقلال اداری و مالی (و نه سیاسی) قابل ملاحظه‌ای برخوردار باشد که هدف از ایجاد آن ارائه خدمات عمومی به مردم محل با حداکثر کارایی و اثربخشی است. لذا این افراد نظر پروفیسور ویلیام اندرسون از دانشگاه مینوسوتا را که هفت عنصر ذیل را برای حکومت‌های محلی معرفی کرده‌اند تأیید می‌کنند: ۱- قلمرو؛ ۲- جمعیت؛ ۳- سازمان دائمی؛ ۴- هویت قانونی مجزا؛ ۵- مستقل از سایر حکومت‌های محلی؛ ۶- وظایف و قدرت حکومتی؛ و ۷- قدرت

جذب درآمد.^{۱۴}

جوانان: در مورد جوانان نیز تعاریف متعددی ارائه شده است. از آنجا که این مقاله در شکل یک تحقیق کاربردی سعی دارد پیشنهادهایی را برای ارتقای نقش و سهم جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد ارائه کند و این خود در چارچوب سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عمومی برای امور جوانان قابل تحلیل است، لذا باید تعریفی ارائه شود که عملاً در کشور توسط نهادهای دولتی و عمومی لحاظ شده و مبنای برنامه‌ریزی‌ها قرار می‌گیرد. تعریف مد نظر این مقاله تعریفی است که در یک تحقیق انجام شده در کشور به شرح ذیل ارائه شده است:^{۱۵}

« تفاوت و تنوع در تعاریف نیز به علت اتخاذ رویکردهای مختلف در توجه و کار در حوزه جوانان بوده است. تعریفی که با رویکرد جامعه‌شناختی برای مفهوم جوان و جوانی ارائه می‌شود با تعریفی که با رویکردهای دیگری همچون روان‌شناختی، جمعیت‌شناختی، دین‌شناختی، زیست‌شناختی، و حقوقی ارائه شده است تفاوت دارد. با این توضیح، باید متذکر شد که تعریف مد نظر دست‌اندرکاران امور جوانان که وظیفه ساماندهی امور جوانان را بر عهده دارند تعریفی فراتر از هر یک از رویکردهای فوق‌الذکر است. رویکرد اتخاذ شده از سوی این گروه همانا رویکردی تلفیقی است که به نوعی به تمامی رویکردها نظر داشته و تلاش نموده است تا حد امکان تمامی نیازها و مطالبات جوانان و مقتضیات دوره جوانی را مد نظر قرار دهند. این رویکرد نه تنها در جمهوری اسلامی ایران، بلکه در سایر کشورها نیز از سوی نهادهای متولی ساماندهی امور جوانان اتخاذ شده و بر همین اساس نسبت به ارائه تعریفی ملی برای اصطلاح جوانان اقدام کرده‌اند. برای نمونه، تعریف ملی ارائه شده برای جوانان در هند گروه سنی ۱۳ تا ۳۵ سال، در سوئد ۱۳ تا ۲۵ سال، در کنیا ۱۵ تا ۳۰ سال، در

^{۱۴} مقیمی، سید محمد، اداره امور حکومت‌های محلی؛ مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، سازمان

مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، چاپ ششم، ۱۳۹۱، ص ۴۱

^{۱۵} طاهرزاده، سعیده، چالش‌های ساماندهی امور جوانان در ج ا ایران: سیاستگذاری و برنامه-

ریزی و اجرا، تهران، پژوهش انجام شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰، ص ۱۴

سنگاپور ۱۵ تا ۳۰ سال، در آلمان ۱۵ تا ۲۴ سال می‌باشد.

اما در جمهوری اسلامی ایران تعریف ملی برای اصطلاح جوانان که همین تعریف مورد استناد این تحقیق خواهد بود، به شرح ذیل به تصویب جلسه بیست و سوم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۸۴/۲/۷ رسید:

پس از بحث و بررسی پیرامون نظرات مربوط به دامنه سنی جوانی و تعریف جوان در جمهوری اسلامی ایران، گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ ساله به عنوان گروه سنی جوانان در جمهوری اسلامی ایران مورد تأیید قرار گرفت و مقرر گردید سازمان ملی جوانان مطالعات تکمیلی در خصوص این دامنه سنی را انجام و به شورا ارائه نماید.

۲.۱. مبانی نظری و مدل مفهومی

با توجه به تعاریف فوق‌الذکر لازم است در این بخش از تحقیق نظریه‌های مطرح که می‌توانند در کنار یکدیگر متغیرها و مفاهیم اصلی را پیوند داده و مدل مفهومی مناسب برای تبیین مباحث و نتایج تحقیق را شکل دهند مورد بحث قرار گیرند. در ابتدا مناسب است به دسته‌بندی مؤلفه‌های توسعه پایدار به طور کل پرداخته و سپس نظریه‌های مرتبط مرور شود. از میان کارهای تحقیقاتی انجام شده در کشور یکی از کارهایی که توانسته است به استناد یافته‌ها و مطالعات داخل و خارج از کشور و با نگاه به واقعیت‌های عملکردی در نزد سازمان‌های ملی و بین‌المللی مرتبط با توسعه پایدار مؤلفه‌هایی را شناسایی کند، کتاب منتشر شده تحت عنوان "مبانی توسعه پایدار شهری" می‌باشد. در این کار موارد ذیل به عنوان مؤلفه‌های توسعه پایدار ذکر شده است:^{۱۶}

۱- انسان ۲- کودکان و جوانان ۳- محیط زیست ۴- زنان ۵- فرهنگ ۶- آموزش ۷- علم ۸- اخلاق ۹- امنیت ۱۰- مشارکت ۱۱- حکمرانی محلی مطلوب. مطالعه در اسناد بین‌المللی پنج دهه اخیر در حوزه جوانان نیز نشان می‌دهد که از زمان توجه جهانی بر ابعاد اجتماعی توسعه در دهه ۱۹۷۰ تا زمان غلبه پارادایم

توسعه پایدار در دهه ۱۹۹۰ و استمرار این پارادایم بر تصمیم‌گیری‌های بین‌المللی تا به امروز که در محتوای اعلامیه هزاره نیز دیده می‌شود، توجه بر مسئله جوانان در نزد مجامع و سازمان‌های بین‌المللی تحت تأثیر پارادایم توسعه پایدار بوده است. اگر به محتوای برنامه عمل جهانی برای جوانان تا سال ۲۰۰۰ و پس از آن که یکی از مهمترین اسناد بین‌المللی در حوزه جوانان بوده است دقت شود می‌توان ارتباط مفهومی بین ۱۱ مؤلفه فوق‌الذکر با ده اولویت مندرج در این برنامه عمل را یافت. در این برنامه جهانی ده حوزه اولویت‌دار ذیل ذکر شده و تکالیف دولت‌ها برای هر یک از این حوزه‌ها تصریح شده است.^{۱۷}

۱- آموزش ۲- اشتغال ۳- گرسنگی و فقر ۴- بهداشت ۵- محیط زیست ۶- مواد مخدر ۷- بزهکاری نوجوانان ۸- اوقات فراغت ۹- دختران و زنان جوان ۱۰- مشارکت کامل و مؤثر در حیات اجتماعی و تصمیم‌سازی.

۱۴۵

در یک مقایسه ساده و اجمالی می‌توان به وجوه اشتراک این ده اولویت با ۱۱ مؤلفه فوق‌الذکر پی برد. حوزه‌هایی همچون مشارکت، آموزش، محیط زیست و زنان که مشترک است در بسیاری از دیگر اسناد بین‌المللی مربوط به جوانان در طی سه دهه اخیر مورد توجه بوده است.

در این تحقیق ما تمرکز خود را بر سه مؤلفه توسعه انسانی، مشارکت و حکمرانی محلی مطلوب قرار می‌دهیم که هر سه در ذیل مفهوم کلان‌تر توسعه پایدار قابل تعریف بوده و می‌توان پیوند و رابطه معناداری بین نظریه‌های موجود برای این سه مؤلفه در ذیل پارادایم توسعه پایدار برقرار کرد. از نظر ما جوانان نیز نقطه مشترکی است که در محل تلاقی این سه مؤلفه قرار دارد و هم به عنوان گروه هدف و هم به عنوان عاملان مؤثر برای تحقق این سه مؤلفه و به تبع آن تحقق توسعه پایدار مطرح

^{۱۷} سطوتی، جعفر، جوانان در نظام بین‌الملل: علل و انگیزه سازمان‌های بین‌المللی از تشدید توجه به مسئله جوانان در دهه ۱۹۹۰، تهران، دبیرخانه مجمع ملی جوانان، ۱۳۸۲، صص ۱۸۷-۱۸۵

هستند. در عین حال، در هم تنیدگی و ارتباط شبکه‌ای بین هر یک از مؤلفه‌های سه گانه محدود به حوزه جوانان نیست و حوزه‌های دیگری نیز وجود دارند که در نقاط مشترک حاصل از تلاقی دوایر این سه مؤلفه قرار می‌گیرند که البته این حوزه‌ها موضوع خاص تحقیق ما نیستند. موضوعاتی همچون زنان، کودکان، آموزش، شهروندی و محیط زیست پایدار.

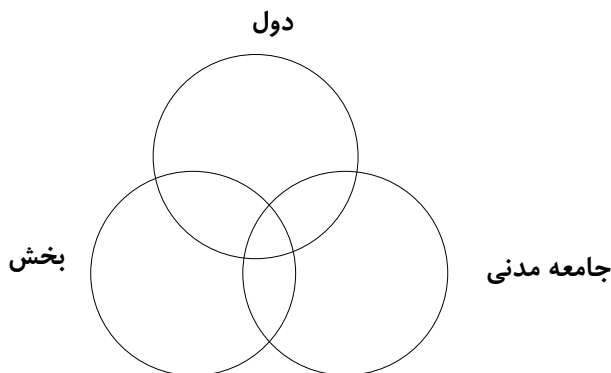
اما مؤلفه‌ای همچون توسعه انسانی امروزه مورد وفاق تمامی اندیشمندان و برنامه‌ریزان توسعه چه در سازمان‌های بین‌المللی مرتبط و چه در سازمان‌ها و نهادهای مسئول و برنامه‌ریز توسعه در کشورهای مختلف قرار دارد و اجماع متخصصان و برنامه‌ریزان توسعه پایدار بر توجه جدی به توسعه انسانی برای نیل به توسعه واقعاً پایدار تعلق گرفته است. در توسعه پایدار، انسان محور توسعه و مستحق بهداشت، زندگی سازنده و در هماهنگی با طبیعت معرفی می‌شود و این مفهوم دقیقاً در نخستین اصل اعلامیه ریو انعکاس پیدا کرده است. باید افزود که "بعد انسانی" توسعه صرفاً در این خلاصه نمی‌شود که برای انسان حق بهره‌مندی از نتایج توسعه را قائل باشیم، بلکه مسئله بسیار مهم‌تر از این‌هاست. چون این انسان‌ها هستند که با فعالیت‌ها و حرکت‌های گسترده و همچنین با تلاش طاقت فرسا، جامعه خویش را در مسیر توسعه اقتصادی-اجتماعی به پیش می‌برند و بدون این "عزم ملی" هیچ‌گونه حرکتی در این مسیر امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین، انسان‌ها به جای اینکه در حاشیه توسعه و به مثابه ابزار و وسیله آن قرار گیرند، هدف و موضوع اصلی توسعه خواهند بود و به صورت واقعیت زنده تلقی خواهند شد که مصدر فعل و عمل هستند نه قربانیان یا بردگان بی‌پناه فرایند توسعه‌ای که خود آن را راه انداخته‌اند. در یک جمله، توسعه را قبل از اینکه مسئله‌ای اقتصادی یا تکنولوژیک بدانیم باید "مسئله‌ای انسانی" تلقی کنیم.^{۱۸}

در خصوص مؤلفه مشارکت نیز باید اذعان کرد که مشارکت ابعاد اجتماعی،

^{۱۸} نراقی، یوسف، *جامعه‌شناسی و توسعه*، نشر و پژوهش فرزانه روز، ۱۳۸۰، ص ۲۰۷

فرهنگی، اقتصادی و سیاسی را که عموماً به اصل تصمیم‌گیری در سرنوشت معطوف می‌گردند شامل می‌شود. با این حال، از میان ابعاد مذکور آنچه پیوند مستحکم‌تر و ارتباط معنادارتری با حکمرانی محلی مطلوب؛ یعنی دیگر مؤلفه‌ی مد نظر ما دارد همانا مشارکت از نوع سیاسی آن است. موضوع مشارکت در تصمیم‌ها در سطح یک جامعه مربوط به مشارکت سیاسی است که یکی از اهداف ذاتاً مطلوب و نیز وسیله‌ای برای رسیدن به سایر اهداف است. این نوع از مشارکت باعث پاسداری از آزادی، ترویج عدالت و تشویق ثبات است. به تعبیر دنیس گولت، مشارکت صدای تعیین‌کننده مردمی است که مستقیماً با تصمیمات سیاسی تحت تأثیر قرار می‌گیرند، در حالی که آسیب‌پذیری روی معکوس سکه مشارکت است. مردم مناطق و کشورهای فقیر برای این که آسیب‌پذیری کمتری در مقابل تصمیماتی که ضربه‌های خارجی ایجاد می‌کنند داشته باشند باید مشارکت بیشتری داشته باشند. در هر حال، حضور آگاهانه مردم در صحنه سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به ویژه در سال‌های اخیر، به عنوان یکی از شاخصه‌های اصلی توسعه پایدار مورد تأکید قرار گرفته است. در جوامع دموکراتیک، سیاست عمومی علی‌القاعده پاسخی به خواست مردم است و در این شرایط است که هشیاری عمومی و درک ضرورت‌ها و لوازم پایداری یک روند قانونمند و با ثبات به خود می‌گیرد. یونسکو طی گزارشی برای قرن بیست و یکم توسعه پایدار را مستلزم "گذار از عضویت فردگرایانه در جامعه به مشارکت دموکراتیک مردم در صحنه" تلقی کرده است. بر این اساس، توسعه پایدار، بدون برخورداری از کارکردهایی در جهت تعمیق مشارکت دموکراتیک دست‌یافتنی نخواهد بود. جان برومن در کتاب "توسعه مردمی" معضلات زیست‌محیطی جهان و به ویژه جهان سوم را در بحران مربوط به "مشارکت سیاسی" مردم جستجو می‌کند. او بر این اعتقاد است که بحران نخست بدون توجه به بحران دوم راه حلی نخواهد داشت. او با این مقدمه نتیجه می‌گیرد پایداری و بسط آن علی‌القاعده اصولاً سیاسی است.^{۱۹}

اما اگر بخواهیم مشارکت را در کلیه ابعاد آن اعم از سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تبیین کنیم و مدلی را برای مشارکت کامل و همه جانبه شهروندان در چارچوب مشارکت سازمان یافته، نهادینه و هدفمند ارائه کنیم شکل زیر می‌تواند بیانگر باشد..



دولت و به تعبیر بهتر حکومت در برگیرنده قوای سه‌گانه می‌شود، هم در سطح ملی و هم در سطح محلی، شامل حکومت محلی (شوراها و شهرداری‌ها) و به طور کل تمامی دستگاه‌های کشوری و لشگری را شامل می‌شود. بعد مشارکت سیاسی در حوزه حکومت پررنگ‌تر است. جامعه مدنی نیز شامل سازمان‌های مردم‌نهاد، مؤسسات دانشگاهی و پژوهشی، مطبوعات و جراید، و انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی و هیئت‌ها و مجامع مذهبی و حتی احزاب سیاسی می‌شود. اما در این چارچوب بعد مشارکت اجتماعی پررنگ‌تر است. بخش خصوصی نیز شامل شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی اعم از خرد، متوسط و کلان، اتحادیه‌های صنفی و تجاری، اتاق بازرگانی، و حتی شرکت‌های چندملیتی می‌شود که تحقق بخش مشارکت در بعد اقتصادی آن است. یک شهروند می‌تواند در قالب این مدل در هر سه قلمرو یا حوزه فوق‌الذکر مشارکت داشته باشد و در تصمیم‌گیری‌های ملی و محلی نقش مؤثری داشته باشد. اما در خصوص مؤلفه سوم؛ یعنی حکمرانی محلی مطلوب که یکی از مهمترین

مؤلفه‌های توسعه پایدار است باید اذعان داشت که همپوشی قابل توجهی با دو مؤلفه دیگر؛ یعنی توسعه انسانی و مشارکت دارد. اگر به مشخصه اصلی حکمرانی محلی مطلوب که همانا تمرکززدایی و توزیع قدرت تصمیم‌گیری بین بازیگران مختلف محلی و به طور کل شهروندان است توجه کنیم و بایسته‌های آن را مورد بررسی قرار دهیم به وجود ارتباط مستقیم این متغیر با دو متغیر مشارکت و توسعه انسانی پی می‌بریم. بدین معنا که هر چه تمرکززدایی بیشتر شود مشارکت و توسعه انسانی شهروندان نیز ارتقاء می‌یابد. به همین نحو، هر چه بر مقوله مشارکت سرمایه‌گذاری بیشتری شود و استعداد شهروندان برای مشارکت جویی را افزایش دهیم، توسعه انسانی و استعداد برای تمرکززدایی اداری و سیاسی نیز بالا می‌رود. ارتقای توسعه انسانی نیز استعداد مشارکت و تمرکززدایی را بالا می‌برد. پانتم (۱۹۹۳) به عنوان یکی از پیشگامان طرح سرمایه انسانی این سؤال را مطرح می‌سازد که اگر تمرکززدایی در افزایش سرمایه انسانی تأثیرگذار است، آیا می‌توان با تغییر در نوع حکمروایی به پیشرفت توسعه انسانی کمک نمود؟ مطالعه وی در ایتالیا به عنوان یک شاهد در نظر گرفته شد. پانتم نشان داد که سازمان‌دهی سیستم حکومت محلی در این کشور باعث افزایش سرمایه انسانی و در نتیجه باعث توسعه مناطقی گردید که تا قبل از آن توسعه نیافته تلقی می‌شدند. ایوانز (۱۹۹۶) و اسکاچپول (۱۹۹۶) نیز این نظر را تأیید نموده و چنین مطرح می‌کنند که تمرکززدایی از حکومت مرکزی باعث شکل‌دهی سرمایه انسانی گردیده و واگذاری اختیارات در سطوح افقی و عمودی جامعه، حکمروایی دموکراتیک را تقویت می‌کند و ضمن آنکه محیط مناسب‌تری را برای توسعه انسان محور فراهم می‌سازد، موجب تضمین بقای حکومت نیز خواهد گردید. اوزباک نیز معتقد است که زمانی رابطه دولت و شهروندان در یک نظام سیاسی در مسیر تعالی و پیشرفت قرار می‌گیرد که حکومت مرکزی با اتخاذ سیاست‌های عدم تمرکز عمودی، قدرت سیاسی و اداری را به سطوح استانی، شهری و روستایی انتقال دهد و به موازات واگذاری قدرت به دیگران، با سیاست‌های تمرکززدایی افقی بتواند از مشارکت بخش خصوصی و تشکل‌های غیردولتی سازمان یافته استفاده کند. رسالت

و مسئولیت دولت مرکزی در پارادایم حکمرانی مطلوب، پرداختن به خط مشی‌ها و منافع ملی، هدایت سیاست‌های کلان کشور و تعامل با جامعه جهانی است. دولت مرکزی با توزیع مسئولیت‌ها، اختیارات و وظایف در تمامی بخش‌های حاکمیت فرصت می‌یابد تا به منافع ملی، بهبود سیاست خارجی و جهانی شدن بپردازد. کاهش بار وظایف تصدی‌گری دولت با اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، انحصارزدایی، مقررات‌زدایی، و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی امکان‌پذیر است. با افزایش صلاحیت مقامات استانی، مدیران شهری و بخش‌های روستایی می‌توان بخش دیگری از مسئولیت‌ها و وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت مرکزی را به دیگران انتقال داد و دولت با توزیع مناسب قدرت و تمرکززدایی افقی و عمودی می‌تواند از ظرفیت شرکت‌های خصوصی، نهادهای مدنی و مردمی در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در تمامی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی استفاده کند.^{۲۰}

بازآفرینی روابط شهروندان و مقامات حکومت محلی، تغییر نقش‌های مدیران و پذیرش چارچوب همکاری بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در عرصه ملی، انتقال قدرت به دیگران و تسهیل مشارکت عمومی از الزامات اولیه حرکت در مسیر حکمرانی مطلوب هستند. ماهود و دیوی برای حکمرانی محلی مطلوب مؤلفه‌هایی را طرح می‌کنند که عبارتند از:

وظایف و اختیارات مقامات محلی به طور رسمی و قانونی از وظایف دولت مرکزی تفکیک می‌گردد و مسئولیت ارائه طیف زیادی از خدمات محلی به آنها واگذار می‌گردد (از قبیل آموزش و پرورش، خدمات بهداشتی، توسعه اجتماعی، امور حمل و نقل و ...).

مقامات محلی، نظام مالییه عمومی و بودجه محلی دارند و می‌توانند با تعیین عوارض و مالیات‌های محلی درآمدزایی کنند.

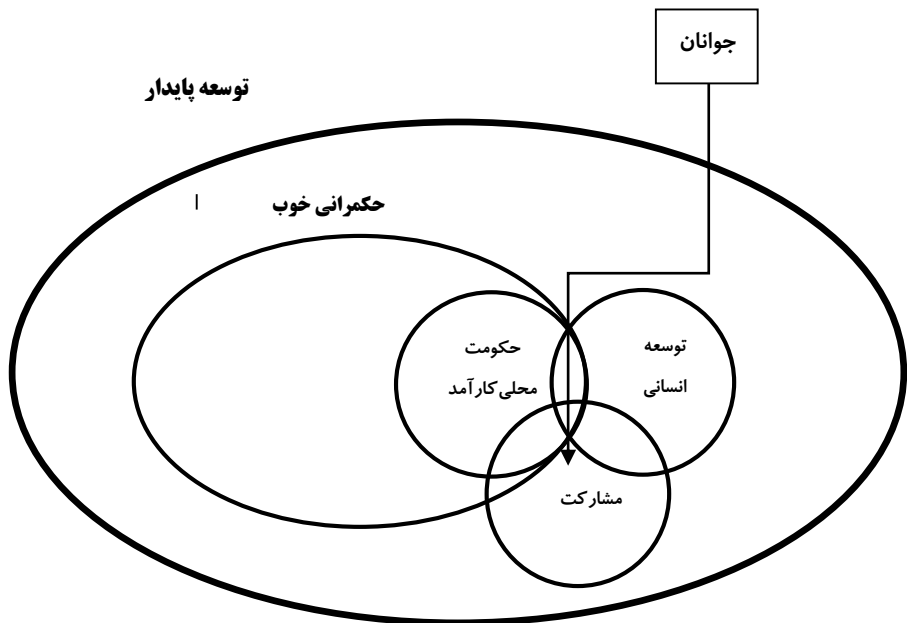
مقامات محلی در جذب و استخدام نیروی انسانی خود از اختیارات کافی برخوردارند.

^{۲۰} آتوایخش، و ارجمند سیاه پوش، پیشین، ص ۱۲۶

مقامات محلی در جذب و نظارت شوراهای منتخب مردم وظایفشان را انجام می‌دهند.

مدیران و مقامات وابسته به دولت مرکزی در استان و در حوزه محلی نقش مشاوره‌ای و سرپرستی را ایفا می‌کنند.

در این تحقیق ما جوانان را از یک سو گروه هدف توسعه پایدار می‌دانیم که از طریق مؤلفه‌های سه گانه توسعه انسانی، مشارکت و حکمرانی محلی مطلوب مورد توجه برنامه‌ریزان توسعه قرار می‌گیرند و از سوی دیگر عاملان توسعه پایدار می‌دانیم که از طریق سه حوزه یا قلمرو جامعه مدنی، حکومت و بخش خصوصی در تحقق توسعه پایدار نقش آفرینی نموده و سهم خود را ایفا می‌کنند. اگر بخواهیم مدلی برای تبیین ارتباط مفهومی بین توسعه پایدار و مؤلفه‌های سه گانه توسعه انسانی، مشارکت و حکمرانی محلی مطلوب و موضوع محوری این تحقیق؛ یعنی جوانان ارائه کرده باشیم شکل زیر می‌تواند بیانگر باشد.



همان طور که در شکل فوق مشاهده می‌شود، ارتباط بین توسعه پایدار و هر یک از مؤلفه‌های سه گانه از نوع عموم و خصوص مطلق و ارتباط بین مؤلفه‌های سه گانه از نوع عموم و خصوص من وجه است و جوانان در این ارتباط وجه مشترک تمامی آنهاست. لذا جوانان هم به عنوان ذی‌نفعان توسعه پایدار و هم به عنوان ذی-سهمان آن باید مورد توجه جدی برنامه‌ریزان توسعه قرار گیرند. شواهد و اسناد و اطلاعات و مطالعات انجام شده در حوزه جوانان نشان می‌دهد که این توجه از سوی سازمان‌های بین‌المللی در حد قابل توجهی انجام شده است. از سال ۱۹۹۵ که مجمع عمومی ملل متحد قطعنامه شماره ۵۰/۸۱ تحت عنوان " برنامه عمل جهانی برای جوانان تا سال ۲۰۰۰ و پس از آن " را تصویب کرد و ده حوزه اولویت‌دار را برای توجه از سوی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مشخص کرد، این مجمع هر ساله یک قطعنامه تحت عنوان "سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به جوانان" را به تصویب می‌رساند و مخاطب اصلی آن دولت‌هاست. در این قطعنامه‌ها مشارکت جوانان در توسعه و لزوم بسترسازی برای حضور فعال‌تر و مؤثرتر آنها در فرایند تصمیم‌گیری - اعم از تصمیم‌گیری در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی - موضوع محوری و وجه مشترک است.

۲. وضعیت حکومت محلی در ایران

۱.۲. وضعیت سیاست‌ها:

از سال ۱۳۸۷ که در جریان برگزاری همایش مدیریت محلی و شوراهای، دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، خبر از تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام در حوزه مدیریت محلی و شوراهای - بنا به توصیه مقام معظم رهبری - داده بودند تا کنون (۱۳۹۳) فقط پیش‌نویس این سیاست‌ها آماده شده است. در حالت خوشبینانه می‌توان پیش‌بینی کرد که این سیاست‌ها در همین سال پس از تصویب در مجمع به تصویب مقام معظم رهبری رسیده و ابلاغ شود. در عین حال، از سیاست‌های کلی ابلاغی که تا حدودی به حکومت محلی کارآمد مربوط می‌شود سیاست‌های کلی نظام

اداری در کشور است که در اردیبهشت ۱۳۸۹ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. هرچند مخاطبان این سیاست‌ها رؤسای قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح و مسئولان نهادهای غیردولتی بودند، اما اثرات آن به طور غیرمستقیم و مع‌الواسطه بر سازمان‌های محلی و مدیریت‌های شهری غیر قابل انکار است. برخی از این سیاست‌ها از جمله موارد ذیل با مؤلفه‌های سه‌گانه توسعه انسانی، مشارکت و حکمرانی محلی مطلوب ارتباط دارند:

«... ۱- نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی. ۲- عدالت محوری در جذب، تداوم خدمات و ارتقای منابع انسانی ۳- بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای ۴- دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران ۵- ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان. ۱۰- چاپک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم-انداز ۱۱- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری ۱۲- توجه به اثربخشی و کارآیی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری ۱۶- دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات با ابتناء بر ارزش‌های اسلامی.

جوانان از جمله منابع انسانی پیشرو بوده و بالنسبه از استعداد بالایی برای توسعه انسانی هرچه بیشتر برخوردارند و به تعبیر امام صادق (ع) برای انجام کارهای خیر شتابان‌تر از دیگران هستند و به تعبیر امام علی (ع) از تیزی ذهن و سرعت حدس بیشتری برخوردارند.^{۲۱} اگر حکومت مرکزی و یا حکومت‌های محلی از نیروهای

^{۲۱} - محمدی ری شهری، محمد، حکمت‌نامه جوان، ترجمه مهدی مهریزی، چاپ هفتم، سازمان

جوان تحصیلکرده و مجهز به دانش و مهارت‌های روز استفاده کنند می‌توان به تحقق سیاست‌های فوق‌الذکر امیدوارتر بود. این سیاست‌ها به تحقق سه مؤلفه توسعه انسانی، مشارکت و حکومت محلی کمک نموده و بالتبع به تحقق چشم‌انداز که همانا توسعه پایدار با الگوی اسلامی-ایرانی در کشور را هدف گرفته است منجر می‌شود. چگونگی استفاده از جوانان برای تحقق حکومت محلی کارآمد در مبحث نتیجه‌گیری و پیشنهادهای آورده خواهد شد.

۲.۲. وضعیت قوانین و مقررات:

در شرایط کنونی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات در این حوزه وجود دارد که نشأت گرفته از ماهیت جمهوری اسلامی است. امام خمینی (ره) با التزام به آرمان‌های انقلاب اسلامی که همان اوایل سال ۱۳۵۸ در نامه‌ای به شورای انقلاب چنین فرمودند: «در جهت استقرار حکومت مردم در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت‌های نظام جمهوری اسلامی است، لازم می‌دانم که بی‌درنگ به تهیه آیین-نامه اجرایی شوراهای محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایید تا دولت بلافاصله به مرحله اجرا درآورد».^{۲۲} متعاقب فرمان امام این رویکرد و نگاه ایشان به حکمرانی که شوراهای شهر و روستا را برای اداره امور محلی جلوه‌ای از اعمال حاکمیت مردم بر سرنوشت خودشان می‌دانند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تنظیم و در قالب اصولی حاکمیت مردم و مشارکت آنان را در حکمرانی و مدیریت به رسمیت شناخت و زمینه را برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات در حوزه حکومت محلی فراهم ساخت.

۱.۲.۲. قانون اساسی: اصول ۶، ۷، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۵، و ۱۰۶

قانون اساسی در ارتباط با شوراهای وضع شده‌اند. بر اساس اصل صدم برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا،

بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. در اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ حدود اختیارات و وظایف شورای عالی استان‌ها بیان شده که یکی از اختیارات مهم این شورا تهیه طرح‌هایی برای ارائه به مجلس شورای اسلامی است. بر اساس اصل ۱۰۳، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. اصل ۱۰۵، بر لزوم عدم مغایرت تصمیمات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشور تصریح دارد و اصل ۱۰۶ در خصوص چگونگی انحلال شوراها در موارد انحراف از وظایف قانونی‌اشان است.

مع‌الوصف اصول قانون اساسی درباره شوراها مبهم است و دو ابهام ساختاری و

صلاحیتی دارد که از موانع حقوقی عدم تمرکز در ایران به شمار می‌رود.^{۲۳}

۲،۲،۲. قوانین عادی: قوانین عادی مربوط به شوراها، اسلامی کشوری از

سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۶ چندین بار مورد بازنگری قرار گرفته و تغییرات نیز حاکی از تنوع رویکردها و دیدگاه‌های مسئولان مرتبط در دولت و نیز مجلس شورای اسلامی بوده است. به طور کلی، در قوانین عادی مرتبط دو نوع شورا پیش‌بینی شده است. نخست شوراهای پایه شامل شورای روستا و شهر و دوم شوراهای فرادست شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها.

در مورد حدود اختیارات و وظایف شوراهای پایه، قانونگذار سه وظیفه عمده برای آنان تعیین کرده است: ۱- وظیفه نظارتی ۲- وظیفه مقررات‌گذاری و ۳- وظیفه مشارکتی و اجرایی. در بخش وظیفه نظارتی شوراها اقداماتی از قبیل نظارت بر حسن اجرای تصمیمات و مصوبات شورا، نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به محیط زیست، منابع طبیعی، مراتع و جنگل‌ها، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و

^{۲۳} آقای طوق، مسلم، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها»، مجلس و پژوهش،

سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان ۱۳۸۶، ص ۱۲۷

دارایی‌های شهرداری و نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری‌ها و بررسی و شناخت کمبودها و نیازهای اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و سایر نیازمندی‌های عمومی و تهیه طرح‌ها و راه‌حل‌های مناسب به مسئولین اجرایی نیز از جمله وظایف نظارتی آنهاست. در بخش وظایف مشارکتی و اجرایی، همکاری با نهادها و مؤسسات متعدد دولتی و عمومی به منظور پیشرفت امور روستا و شهر جزء تکالیف شوراهای روستا و شهر پیش‌بینی شده و از جمله وظایف اجرایی شورای شهر اقدام به تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و انتخاب شهردار است و از جمله وظایف مقررات‌گذاری آن تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری و نرخ خدمات شهرداری و کرایه وسایل نقلیه درون شهری و وضع عوارض شهر می‌باشد. البته مشروح وظایف فوق در مواد ۶۹ و ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن آمده است.^{۲۴} این اختیارات به طور کلی چندان چشمگیر نمی‌باشد و با توجه به دیدگاه جدید شورای نگهبان مبنی بر انحصار وظیفه شوراهای به وظیفه نظارتی طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی با مشکل جدی مواجه و از دیگر موانع حقوقی عدم تمرکز اداری ایران محسوب می‌شود.^{۲۵}

۳.۲. وضعیت برنامه‌ها:

در اینجا باید به برنامه چهارم توسعه کشور اشاره کرد. در ماده ۱۳۷ این برنامه دولت مکلف شده بود که آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، را با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار کند. اجرای این بند از برنامه با تعلل و

^{۲۴} سیاه‌کلی مرادی، یزدانبخش و صبوری خواه، حمید، «چالش‌های قانونی شوراهای مدیریت‌های محلی در شرایط کنونی و نحوه برون رفت در افق ۱۴۰۴ هـ.ش»، مقاله ارائه شده به همایش مدیریت

محلی و شوراهای، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷، ص ۲۵۶

^{۲۵} آقایی طوق، مسلم، همان، صص ۱۳۶-۱۳۴

ضعف قابل توجهی همراه بود. جالب است که برنامه پنجم توسعه به لحاظ توجه به ارتقای مدیریت‌های محلی و شوراهای محلی و شوراهای چهارم نیز ضعیف‌تر وارد عمل شده و بیشتر رویکرد تراکم‌زدایی داشته تا تمرکززدایی.

۴.۲. وضعیت ساختار و منابع:

ساختار حاکم بر حکومت ما هنوز نسبتاً از نوع بسیط متمرکز است و علی‌رغم تشکیل شوراهای محلی به علت ضعف نظام عدم تمرکز اداری، تقسیم کار ملی و محلی به طوری که تحقق بخش حکومت محلی کارآمد باشد صورت نگرفته است. در شرایط حاضر و در این ساختار عمده تصدی‌ها و امور اجرایی از سوی دولت مرکزی طراحی و اجرا می‌شود. بنا به اظهارات شهردار تهران، برای تحقق چشم‌انداز افق ۱۴۰۴۰ هـ. ش. باید به سوی ساختار حکومتی بسیط نیمه‌متمرکز حرکت کنیم و شهرداری‌ها باید محور حکومت‌های محلی شوند. در این ساختار نیمه‌متمرکز امور تصدی‌گری و تولی‌گری را باید از هم جدا کرد. امور تولی‌گری که از جنس حاکمیتی است در اختیار دولت مرکزی گذاشت و امور تصدی‌گری و از جنس برنامه‌ریزی را باید به حکومت‌های محلی واگذار کرد. این واگذاری نیز باید ذاتی باشد نه تفویضی، زیرا وقتی تفویض شد با سلیقه هر آدمی امکان تغییرپذیری آن وجود دارد. امروزه با تغییر یک پست مدیریتی تمام آن سیستم تا سطوح خرد تغییر و تحول پیدا می‌کند که علی‌رغم پذیرفتن اصل سلابق مدیریتی جداگانه، بخش عمده آن اشکال ساختاری است. تا تغییر رویکرد اتفاق نیفتد، هیچکدام از لوايح و طرح‌ها و قوانین به جایی نخواهد رسید. امروز تنش بین شورا و شهرداری و نیز تنش در مجموعه مدیریت شهری به دلیل فقدان وجود ظرفیت‌های لازم در این زمینه و نیز وجود و حاکمیت انواع رویکردهای متفاوتی است که در سطح کشور و در سطوح مختلف اجرایی و قانونگذاری وجود دارد که در مرحله اجرا و عملیاتی شدن آن منجر به بروز تناقض و

تضادهای آشکار می‌شود.^{۲۶}

در حوزه توزیع و مدیریت بر منابع که شامل منابع مالی و بودجه‌ای و انسانی نیز می‌شود همین مسئله وجود دارد؛ یعنی نظام حکومتی بسیط متمرکز موجب می‌شود که مداخله و محوریت دولت مرکزی در نظام مالی و مدیریت بر منابع انسانی مدیریت‌های شهری و محلی استمرار یابد که این مداخله معمولاً با مقتضیات و نیازهای محلی متناسب و هماهنگ نیست و نمی‌تواند جذب کننده بهینه برای منابع مالی و انسانی محل شود.

۳. چشم‌انداز مطلوب برای حکومت محلی کارآمد

برای تبیین یک چشم‌انداز مطلوب برای حکومت محلی کارآمد لازم است گذشته از توجه به بهترین تجارب ملت‌های دیگر واقعیت‌هایی همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هـ.ش. و سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مرتبط را مد نظر قرار داد..

۱.۳. ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد وفق سند چشم‌انداز افق

۱۴۰۴ هـ.ش.

از آنجا که سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ هـ.ش. در واقع برنامه بلند مدت کشور برای نیل به توسعه پایدار است و تحقق حکومت محلی کارآمد نیز بنا به چارچوب نظری این تحقیق یکی از مؤلفه‌های نیل به توسعه پایدار است، باید حرکت به سوی کارآمدتر ساختن حکومت محلی را کاملاً منطبق با اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ هـ.ش. دانست. آنچه در سند چشم‌انداز آمده است بسیار کلی است و نهایتاً حکومت محلی کارآمد را می‌توان از آن استنباط کرد. حال اینکه حکومت محلی کارآمد در قالب یک ساختار نظام سیاسی- اداری بسیط متمرکز حاصل شود و یا بسیط نیمه متمرکز و یا

^{۲۶}- قالیباف، محمد باقر، "سخنرانی ارائه شده در همایش مدیریت محلی و شوراها"، تهران، دبیرخانه

نظام آن مرکب باشد و اساساً بسیط نباشد نکته‌ای است که از محتوای سند چشم‌انداز قابل استنباط نیست. لذا باید به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف توجه شود و سپس حرکت به سوی تحقق اهداف چشم‌انداز را آغاز کرد. بنابراین، در ترسیم ویژگی‌های حکومت محلی کارآمد وفق سند چشم‌انداز باید بنا را بر پذیرش یک دولت بسیط پیچیده متمرکز و نهایتاً نیمه‌متمرکز گذاشت. در واقع، الگویی همچون فرانسه که زمانی بسیط متمرکز بود و به تدریج با وضع قوانینی همچون قانون آزادی‌ها و مسئولیت محلی در سال ۲۰۰۴ به سوی عدم تمرکز بیشتر حرکت کرده و توفیقاتی را به دست آورده است. در این قانون برخی از اختیارات در زمینه توسعه اقتصادی به سازمان‌ها و مجامع محلی انتقال داده شده است. این قانون در زمینه‌های مختلف مأموریت‌ها و اختیاراتی را برای سطوح مختلف سازمان‌های محلی مشخص می‌سازد که نمونه‌هایی از آن شامل موارد ذیل می‌شود: ایجاد یک دفتر گردشگری برای بالندگی صنعت گردشگری شهر با کمک شورای شهر؛ طراحی و برنامه‌ریزی برای آموزش‌های حرفه‌ای توسط مناطق متشکل از چند استان؛ اختیار در زمینه راهداری به سازمان‌های مختلف محلی (در سطوح مختلف)؛ سازماندهی حمل و نقل در منطقه پاریس بزرگ؛ تعیین شیوه‌های توزیع صلاحیت در زمینه اقدامات اجتماعی برای حمایت قضایی از جوانان، مسکن ارزان قیمت و بهداشت و درمان؛ بخشی از خدمات آموزشی؛ و بخشی از مسئولیت مربوط به میراث فرهنگی، آموزش هنری و ورزش. همچنین، قانون مذکور به تعیین وظایف و نحوه سازماندهی منطقه‌ای دولت با نمایندگی استاندار و چگونگی اعمال کنترل بر قانونی بودن عملکرد مقامات محلی توسط محاکم ذی‌صلاح پرداخته و صلاحیت‌ها و اختیارات کمون‌ها و شهرداران آنها را مشخص نموده است.^{۲۷}

مواردی که در جدول شماره ۲ آورده‌ایم شامل برخی از ویژگی‌های مرتبط با

^{۲۷} - شمس، عبدالحمید، حاکمیت محلی؛ از تراکم‌زدایی تا تمرکز زدایی و فدرالیسم، تهران، مرکز

یک حکومت محلی کارآمد است که متناسب با ویژگی‌های جامعه ایرانی در سند چشم‌انداز و با نگاه به شاخص‌های جهانی تنظیم شده است:

جدول ۲) برخی از ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد

برخی از ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد	ویژگی جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ ه.ش.	ردیف
<p>۱-بسترساز مشارکت مردم در انتخابات شوراهای محلی (فرایند قانونگذاری) ۲- مشوق مشارکت مردم در اجرای مصوبات شوراها در قالب مؤسسات بخش خصوصی (فرایند اجرا) ۳- تسهیلگر مشارکت مؤثر مردم های محلی و مدیریت‌های شهری ۴- ملتزم به آمایش سرزمین و توسعه فضای ۵- متکی بر ظرفیت‌ها و استعدادهای محلی در فرایند توسعه محل ۶- برنامه‌ریز برای شهرسازی و توسعه روستایی بر اساس الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت ۷- تلاشگر در پیشگیری از وقوع اختلاف و جرم با همیاری مردم و بومیان محل. ۸- تعامل‌کننده با قوه قضائیه برای تقویت شوراهای حل اختلاف با اتکا بر ظرفیت‌های محلی.</p>	<p>توسعه‌یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی و انقلابی با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی.</p>	<p>۱</p>

<p>۱- ملزم به بهره‌گیری از نخبگان و متفکران محلی برای تولید و اجرای طرح‌های توسعه محل ۲- تسهیلگر برای تولیدی محور شدن و دانایی محور شدن روستاها متناسب با تحولات اقتصاد ملی. ۳- ملتزم به تدوین چشم‌انداز محلی و برنامه‌های توسعه محلی پنج ساله متناسب با سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج ساله توسعه ملی. ۴- ترویج کننده مسئولیت پذیری اجتماعی شهروندان.</p>	<p>برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری و متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.</p>	<p>۲</p>
<p>۱- برنامه‌ریزی محلی برای ارتقای وضعیت پدافند غیرعامل در محل ۲- - برنامه‌ریز برای ارتقای وفاق و سرمایه اجتماعی مردم در راستای توسعه پایدار محلی</p>	<p>امن، مستقل و مقتدر، با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.</p>	<p>۳</p>
<p>۱- طراح نظام‌های مالی شفاف محلی به منظور افزایش پاسخگویی در قبال درآمدها و هزینه کردهای محل ۲- توانا در جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی برای توسعه محلی ۳- تقویت‌کننده رویکرد تصدی‌گری در تأمین نیازهای مردم و اجتناب از رویکرد حاکمیتی (تلاش برای مردمی ماندن حکومت محلی) ۴- ملزم به</p>	<p>برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد و تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.</p>	<p>۴</p>

<p>تدوین برنامه‌های محلی برخوردار از پیوست فرهنگی و زیست محیطی.</p>		
<p>۱- تلاشگر در برخورداری روستا و شهرها از سیما و منظر اسلامی-ایرانی با تأکید بر ایثارگری و تعهد اجتماعی و محلی ۲- مستعد و توانا برای ارتقای وفاق و همبستگی بین مردم محل در عین تعهد توأمان به اسلام و ایران.</p>	<p>فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، 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.</p>	۵
<p>۱- تلاشگر و مؤثر در معرفی محل و شایستگی‌ها و امتیازات آن به جهان ۲- ارتقا بخش مشارکت کامل اقتصادی مردم محل از طریق تأکید بر اشتغال مولد در انطباق با برنامه‌های آمایش سرزمین.</p>	<p>دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه‌ی آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه، و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقا نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.</p>	۶
<p>۱- همگرا با حکومت مرکزی و حفظ انسجام و سلسله مراتب سیاسی و اداری در راستای تقویت سیاست‌ها و برنامه‌های عدم‌تمرکز ۲- برخوردار از انضباط مالی و رعایت حفظ امانت در</p>	<p>الهام‌بخش و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم-سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و</p>	۷

<p>مصرف بودجه عمومی محل ۳- حمایت از تولید و اجرای طرح‌های محلی مبتکرانه برای خلق منابع مالی بیشتر برای محل ۳- تعامل فکری و تبادل اندیشه‌ها و تجارب با همتهای خود در دیگر کشورها به منظور ارتقای مدیریت محلی ۴- انتقال تجارب محلی در استقرار مردم سالاری دینی به دیگر کشورهای مسلمان.</p>	<p>اجتماعی تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای بر اساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی، دارای تعامل سازنده با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.</p>
--	---

۲,۳. موانع و چالش‌های پیش روی تحقق حکومت محلی کارآمد در

ایران:

برای رسیدن به ویژگی‌های فوق‌الذکر استلزاماتی وجود دارد؛ یعنی اگر خواهان حکومت محلی کارآمد هستیم باید خود را مکلف به انجام تدابیر و لوازم مرتبط با آن نموده و از تمامی ظرفیت‌های نظام اعم از قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح و نهادهای مدنی و بخش خصوصی استفاده کنیم. به هیچ وجه نمی‌توان از کوچکترین ظرفیت موجود برای این مهم غفلت کرد و آن را نادیده گرفت. هیچ نهادی چه در ساختار حاکمیت و چه خارج از آن وجود ندارد که به این موضوع بی‌ارتباط باشد. حکومت محلی با لحظه لحظه زندگی شهروندان ارتباط دارد و حضور آن و در بسیاری از موارد خلاء آن را می‌توان در زندگی روزمره مشاهده کرد. کارهای بزرگی هم انجام شده است و طی دو دهه اخیر شوراهای اسلامی در روستاها و شهرها و شهرستان‌ها و استان‌ها، شهرداری‌های فعال و پویای متمایل به مدیریت یکپارچه و منسجم؛ نهادهای مدنی مرتبط با مشارکت شهروندان در امور شهری؛ حضور فعال بخش خصوصی در بسیاری از طرح‌های عمرانی شهری؛ سازمان‌های شهری جدید؛ شورایی‌های محله‌ها و سراهای محله و امثال این پدیده‌ها از نمونه‌های ملموس کارهای انجام شده در

کشورند. در عین حال، تجربه یک دهه اخیر نشان می‌دهد که در این راه موانع و چالش‌هایی وجود دارد که نیل به حکومت محلی کارآمد را که یکی از مؤلفه‌های توسعه پایدار معرفی گردید دشوار می‌سازد. در این بخش از تحقیق سعی داریم تا برای اجتناب از اطاله کلام این چالش‌ها و موانع را فهرستوار و خلاصه به شرح ذیل بیاوریم:

موانع حقوقی عدم تمرکز اداری ناشی از ابهام ساختاری و صلاحیتی شوراها در قانون اساسی وضع صلاحیتی و استقلال شوراها در قوانین عادی. ساختار دولت- کشور ایران که از نوع بسیط پیچیده است، هنوز به سمت تمرکزگرایی تمایل دارد تا تمرکززدایی. این مسئله نیاز به اصلاحاتی دارد که هم در سیاست‌های کلی نظام و هم در قوانین عادی باید صورت گیرد. عدم تمایل قوه مجریه به کاهش اختیارات تصدی‌گرایانه خود و انتقال آن به حکومت‌های محلی.

کم توجهی در اجرای قوانین حمایتگر برای ارتقای حکومت محلی که برای نمونه اجرای ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه با کم توجهی دولت مواجه گردید. ناتوانی مجلس شورای اسلامی در وضع و یا اصلاح قوانین در جهت افزایش اختیارات و عملکرد حکومت‌های محلی (شامل شوراها و شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی تابعه این نهادها). به علت تفسیر مضیق شورای نگهبان از اصول مربوطه در قانون اساسی.

نگرش منفی توأم با نگرانی در میان برخی از مسئولان ارشد در ارتباط با افزایش اختیارات حکومت‌های محلی. به عبارت دیگر، ترس از حرکت این حکومت‌ها به سوی خودگردانی و جدایی‌طلبی.

ضعف زیرساخت‌های فرهنگی و اجتماعی در برخی از شهرها و روستاها در راستای استقرار یک حکومت محلی کارآمد. به عبارت دیگر، ضعف فرهنگ مشارکت و مسئولیت‌پذیری در شهروندان این مناطق.

وجود ضعف و ظرفیت پایین مدیریت در برخی از نقاط کشور که امکان رسیدن

نقش جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران

به مدیریت‌های محلی کارآمد و به تبع آن توفیق در حکمرانی محلی کارآمد را کاهش می‌دهد.

ناکارآمدی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سطح ملی که به نوعی بر وضعیت مدیریت‌های محلی اثر گذاشته و منجر به ناکارآمدی در حکومت‌های محلی نیز می‌شود.

عدم همکاری در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای تحقق مدیریت شهری واحد و یکپارچه.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این نوشتار تلاش نمودیم تا ضمن بررسی ادبیات موضوع به تعریف مفاهیم و نظریه‌های مرتبط با حکومت محلی بپردازیم. خوشبختانه حجم اطلاعات و تجارب موجود ملی و جهانی به قدری بوده است که امکان ترسیم یک الگوی مفهومی مناسب را ایجاد نمود و مسیر تحقیق را به سوی نیل به توسعه پایدار ملی جهت داد. رسیدن به حکومت محلی کارآمد یکی از مؤلفه‌هایی معرفی شد که در کنار دو مؤلفه دیگر؛ یعنی توسعه انسانی و ارتقای مشارکت از جمله مؤلفه‌های لازم برای رسیدن به توسعه پایدار است. بازیگران عمده در این فرایند نیز حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی معرفی گردید که مشارکت کامل از طریق تعامل مؤثر این سه بازیگر محقق خواهد شد که تحقق توسعه انسانی و حکومت محلی کارآمد نیز محصول این تعامل و همکاری کامل است. در این تحقیق اشاره شد که حکومت‌های محلی باید بیشتر به سمت تقویت حضور مردم در امور اجرایی و تصدی‌گری حرکت کنند و از تبدیل شدن به حکومت‌هایی که همچون حکومت مرکزی درگیر امور حاکمیتی هستند اجتناب کنند، چرا که فلسفه وجودی این حکومت‌ها هم در فرمان امام خمینی (ره) و هم در اصول قانون اساسی تسهیل و تسریع در تأمین نیازهای ملموس زندگی مردم است نه افزایش حجم حاکمیت.

از خلال مباحث مطرح شده در این مقاله و با اتکا بر مبانی نظری آن به این سؤال اساسی که ویژگی‌های یک حکومت محلی کارآمد در یک دولت-کشور بسیط پیچیده‌ای همچون کشورمان که سال‌ها نظام تمرکزگرایی را تجربه کرده و تلاش دارد به تدریج به سوی عدم تمرکز حرکت کند چیست پاسخ داده شد و در ترسیم این ویژگی‌ها متناسب با ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ هـ.ش. عمل گردید. اما اینکه جایگاه و سهم جوانان در تحقق یک حکومت محلی کارآمد چیست در واقع آخرین و البته مهمترین سؤال تحقیق بوده است که در این مبحث پایانی باید پاسخ داده شود. همان طور که در مباحث قبل مطرح شد جوانان با توجه به اقتضات و ویژگی‌های خاصشان از قبیل استعداد فراگیری، سرعت در انجام کارهای خیر، قدرت

ذهنی بالا و برخورداری از شاخص بالای توسعه انسانی و تمایل بیشترشان در مشارکت و از همه مهمتر اراده و نگاه امیدبخش آنها به آینده از بهترین و مؤثرترین نیروهای یک جامعه برای پیشرفت محسوب می‌شوند. لذا با توجه به ویژگی‌های برشمرده برای یک حکومت محلی کارآمد و با توجه به ویژگی‌های نسل جوان پیشنهادهای ذیل برای تقویت نقش و سهم جوانان در تحقق حکومت و مدیریت محلی کارآمد ارائه می‌شود و یک بار دیگر متذکر می‌شویم هدف غائی این نقش‌آفرینی نیل به توسعه پایدار است:

تسهیل حضور فعال و مؤثر جوانان در تشکیل و اداره سازمان‌های مردم نهاد مرتبط با توسعه و مدیریت شهری و روستایی،

حمایت دولت از مشارکت مؤثر جوانان در تشکیل و اداره مؤسسات و بنگاه‌های

خرد و متوسط^{۲۸} بخش خصوصی در امور و خدمات شهری و محلی،

تقویت و نهادینه‌سازی مشارکت و همکاری بیشتر جوانان با نهادهای عمومی

اعم از حکومت ملی و حکومت محلی و اعم از امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری.

ترویج روحیه مشارکت در میان جوانان از طریق برنامه‌های آموزش شهروندی

و ارتقای فرهنگ شهرنشینی در میان نسل جوان شهرهای کشور،

توسعه مشارکت مؤثر جوانان تحصیلکرده و نخبه در آموزش توسعه پایدار به

تمامی روستانشینان و شهرنشینان،

تقویت همکاری جوانان در انجام طرح‌های علمی و مطالعاتی مرتبط با توسعه و

حکمرانی محلی بالاخص از طریق پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد و دکترا،

تسهیل حضور جوانان شایسته در مجامع و سمینارهای ملی، منطقه‌ای و بین-

المللی مرتبط با توسعه پایدار و بالاخص مرتبط با حکمرانی محلی،

استفاده سازمان یافته از ظرفیت‌های جوانان در اطلاع‌رسانی هرچه بیشتر در

مورد استلزامات و مشخصه‌های حکومت محلی کارآمد،

دعوت از جوانان شایسته و مبتکر در راه‌اندازی یک جنبش ملی نرم‌افزاری برای

^{۲۸} Small and Medium Enterprises (SMEs)

ارتقای آگاهی عمومی در خصوص حکومت و مدیریت محلی، تسهیل و تقویت همکاری جوانان در طرح‌های توسعه روستایی در قالب سازمان‌های داوطلبانه^{۲۹} و عام‌المنفعه و بسیج سازندگی، حمایت از ابتکار عمل در ایجاد کانون‌های تفکر توسط نخبگان جوان محلی در روستاها و شهرها به عنوان مشاوران داوطلب شوراهای شهر و روستا، حمایت از همکاری جوانان با سازمان‌های محلی در طراحی و اجرای طرح‌های عمرانی در قالب مؤسسات بخش خصوصی و مراکز علمی و پژوهشی، پیشگامی جوانان در راه‌اندازی کمپین‌های محلی برای جذب کمک‌های مالی مردمی برای طرح‌های عمرانی زودبازده محلی، جلب همکاری سازمان‌های مردم نهاد جوانان برای آموزش عمومی غیررسمی مردم به منظور شناساندن صلاحیت‌های لازم برای عضویت در شوراهای شهر و روستا، تسهیل مشارکت جوانان شایسته و ذی‌صلاح در راه‌اندازی و اداره مطبوعات و نشریات محلی متمرکز بر حکومت و مدیریت محلی، استقبال سازمان‌های عمومی از دریافت پیشنهاد‌های جوانان برای وضع یا اصلاح مقررات محلی، بالاخص شوراهای شهر و روستا متناسب با آمایش سرزمین، همکاری نخبگان جوان در تولید فکر و برنامه و راهبردهای ارتقابخش حکومت محلی از طریق فصلنامه‌ها و نشریات تخصصی در کشور، رایزنی نخبگان جوان با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح و یا وضع قوانین مربوط به حکومت‌های محلی، پی‌گیری‌های لازم برای پاسخگویی دولت و دیگر نهادهای حکومتی در زمینه تکالیف قانونی آنها در قبال حکومت‌های محلی، ایجاد امکان حضور نماینده سازمان‌های مردم نهاد جوانان در برخی از مجامع و شوراهای تصمیم‌گیری در استان‌ها و شهرستان‌ها از جمله حضور در جلسات ستاد ساماندهی امور جوانان در استان‌ها و شهرستان‌ها و کارگروه‌های تخصصی شوراهای

^{۲۹} Voluntary Organizations

شهر و روستا.

در انتها باید تأکید شود که مخاطب پیشنهادهای فوق‌الذکر برای ایفای نقش و سهم جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد یک نهاد خاص نیست. تمامی نهادهای حاکمیتی در قوای سه‌گانه و در کلیه سطوح و نیز نهادها و مؤسسات جامعه مدنی و بخش خصوصی که به نوعی با موضوع حکومت محلی سروکار دارند باید خود را نسبت به این مهم متعهد بدانند که اگر نقش و سهم جوانان را در کارهای خود پررنگ‌تر کنند و شرایط را برای افزایش مشارکت این نسل تسهیل نمایند می‌توانند به تحقق هم‌مدیریت محلی و هم‌حکومت محلی کارآمد نیز کمک بسیار زیادی کرده باشند.

منابع و مأخذ

فارسی

- آقایی طوق، مسلم، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها»، **مجلس و پژوهش**، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان ۱۳۸۶.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، **حقوق اداری**، ج ۱، نشر میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹
- سطوتی، جعفر، **جوانان در نظام بین الملل: علل و انگیزه سازمان های بین-المللی از تشدید توجه به مسئله جوانان در دهه ۱۹۹۰**، دبیرخانه مجمع ملی جوانان، ۱۳۸۲
- سطوتی، جعفر، «حقوق مدنی و سیاسی جوانان: خاستگاه و یادستوارد پیشرفت؟»، **فصلنامه مطالعات بین المللی**، سال سوم، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۵
- سیاهکلی مرادی، یزدانبخش و صبوری خواه، حمید، «**چالش های قانونی شوراها و مدیریت های محلی در شرایط کنونی و نحوه برون رفت در افق ۱۴۰۴ هـ.ش**»، مقاله ارائه شده به همایش مدیریت محلی و شوراها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۸۷
- شمس، عبدالحمید، «حاکمیت محلی؛ از تراکم زدایی تا تمرکز زدایی و فدرالیسم»، مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰
- طاهرزاده، سعیده، **چالش های ساماندهی امور جوانان در ج. ا. ایران: سیاستگذاری و برنامه ریزی و اجرا**، پژوهش انجام شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۰
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **بایسته های حقوق اساسی**، انتشارات میزان، ۱۳۹۰
- قالیباف، محمد باقر، «سخنرانی ارائه شده در همایش مدیریت محلی و شوراها»، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷

- قلی پور، رحمت الله، حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۷
- محمدی ری شهری، محمد، حکمت‌نامه جوان. ترجمه مهدی مهریزی، چاپ هفتم، سازمان چاپ و نشر دارالحدیث، ۱۳۸۸
- مقیمی، سید محمد، اداره امور حکومت های محلی؛ مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها، چاپ ششم، ۱۳۹۱
- نوایخش، مهرداد، ارجمند سیاه پوش، اسحاق، مبانی توسعه پایدار شهری، تهران، انتشارات جامعه شناسان، ۱۳۸۸
- راقی، یوسف، جامعه شناسی و توسعه، تهران، نشر و پژوهش فرزانه روز، ۱۳۸۰

انگلیسی:

United Nations Department of Public Information, 1998 Basic Facts, New York, United Nations Publications, p.127
Santiso, Carlos, (2002), "Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: the role of Group of Eight" June, The economist.

وب سایت‌ها:

- <http://maslahat.ir/DocLib2/Approved%20Policies/۲۰٪سیاستهای.اسپی.کلی.۲۰٪ابلاغی>
- <http://www.spac.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=90fa4381-ca1c-4d41-885a-8e889d572e3d>
- <http://social.un.org/index/Youth/ResourcesandPublications/Youthresolutions.aspx>
- <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>
- http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/50/81&Lang=E
- http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2