

## در آستانه

### دومین دوره انتخابات شوراهای

وَأْمُرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ (شوری-۳۸)

هموطنان عزیز،

همانگونه که اطلاع دارید، دومین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سراسر کشور به زودی آغاز خواهد شد. براساس برنامه اعلام شده وزارت کشور، نام نویسی داوطلبان عضویت در شوراهای ۹ تا ۱۵ دی ماه و رأی‌گیری در روز ۹ اسفند انجام خواهد یافت.

تشکیل شوراهای، به عنوان بخشی از نهادهای مدنی، از جمله دستاوردهای انقلاب مشروطیت و سپس انقلاب اسلامی ایران است که هم در قانون اساسی مشروطه و هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در اصول فصل هفتم آن تصریح شده است. در دوران استبداد سلطنتی، شوراهای ایالتی و ولایتی هرگز به وجود نیامدند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز مسأله شوراهای مسکوت ماند و جز در موارد معدودی در زمان دولت موقت، تلاشی برای تشکیل شوراهای صورت نگرفت. اما پس از دوم خرداد سال ۷۶، با همت دولت آقای خاتمی، انتخابات سراسری شوراهای در سال ۱۳۷۷ در همه روستاها و شهرهای کشور تحقق یافت و گام بلندی در راستای دستیابی به آرمانهای دیرین ملت ایران و نهادینه شدن مردم‌سالاری و واگذاری اداره امور مردم به خود آنان برداشته شد.

اینک در آستانه دومین دوره انتخابات شوراهای، بجاست که برای بهره‌گیری از تجربه‌های دوره اول شوراهای و آمادگی بیشتر جامعه در انتخابات دومین دوره، نخست عملکرد اولین دوره شوراهای مورد ارزیابی قرار گیرد و تجارب آن، به‌ویژه در زمینه خصوصیات مطلوب اعضای شوراهای، به کار بسته شود و با رفع مشکلات و موانع پیشرفت کار در این دوره، در دومین مرحله گامهای بلندتری در راستای نهادینه شدن شوراهای برداشته شود.

#### الف - ارزیابی عملکرد اولین دوره شوراهای

قانون شوراهای پس از یک وقفه طولانی سرانجام در مجلس پنجم تصویب شد. وزارت کشور دولت آقای خاتمی، با آگاهی از نقایص قانون مزبور، اجرای آن را در دستور کار خود قرار داد تا با کسب تجربه عینی در فرایند عملکرد اجرای قانون و کار کارشناسی، در فرصت مناسب در دوره ششم مجلس برای اصلاح قانون شوراهای اقدام کند. مشارکت واقعی نزدیک به ۲۰۰ هزار نفر از نمایندگان مردم در مدیریت روستاها و شهرها در کنار ساختار دیرین و سنتی مدیریت متمرکز و «از بالا»ی کشور اولین چالش اساسی شوراهای در این دوره بوده است. در این فرایند، در بسیاری از روستاها و شهرها، مسئولان اجرائی عملاً خود را با

مطالبات مردم و وظایف و اختیارات شوراهای تطبیق داده، همکاری صمیمانه و سازنده‌ای را شکل داده‌اند و دستاوردهای ارزشمندی در اولین دوره تجربه شوراهای بر جای گذاشته‌اند. البته، در پاره‌ای از شهرها، همکاری شوراهای با شهرداران منتخب آنها در ساختارهای موجود مدیریت شهری موفق نبوده‌است و نهایتاً، این شوراهای منحل شده‌اند.

در شهر تهران - که شورای شهر و دو شهردار منتخب آن نتوانستند همکاری، تفاهم و همکاری لازم را در این دوره حساس ایجاد کنند- اخیراً مناسبات شورا و شهرداری منجر به تقابل جدی گردیده است و پیامد آن نه تنها برای مدیریت شهر تهران مطلوب نبوده‌است، بلکه آثار سوء آن بر سایر شهرها و در سطح ملی نیز سایه افکننده است.

اینک در آستانه دومین انتخابات شوراهای، جا دارد که وزارت محترم کشور در جهت آماده ساختن هرچه بیشتر جامعه برای مشارکت مؤثر در تحقق اهداف قانون شوراهای، براساس کار کارشناسی، گزارشی از ارزیابی واقع‌بینانه عملکرد اولین دوره شوراهای تدوین کند و به همراه شرح اقدامات صورت گرفته برای رفع موانع توسعه کار شوراهای منتشر نماید تا مردم، برپایه چنین اطلاعاتی، بتوانند با واقع‌بینی و آمادگی بیشتر در انتخابات دوره دوم شرکت کنند

در اینجا به برخی از علل عدم موفقیت مطلوب شوراهای اسلامی در دوره نخست اشاره می‌شود.

#### ۱- نارساییها و کاستیهای قانون شوراهای اسلامی

##### \* فقدان واقع‌بینی و صراحت

در اصول قانون اساسی، جایگاه شوراهای در اداره امور کشور، از جمله در مدیریت شهری، با صراحت و انسجام کافی تبیین شده است که ناشی از باور عمیق عموم تدوین کنندگان قانون اساسی به ضرورت حضور و مشارکت مردم در اداره شهرها و مدیریت شهری بوده است. در اصول ششم و هفتم قانون اساسی، اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی از طریق انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شوراهای استان، شهر، روستا - و در موارد لازم، همه پرسی- به طور عام مورد تأکید قرار گرفته است.

در اصول فصل هفتم قانون اساسی، که بطور خاص به شوراهای اختصاص دارد، تفصیل آنها موقوف به وضع قوانین اختصاصی شده است. با این وجود، در قانون شوراهای، جایگاه شورای شهر، شهرداری و دیگر سازمانهای خدمات شهری در مدیریت شهرها به‌طور روشن و مشخص بیان نشده است.

در ماده ۷۱ قانون شوراهای، وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر به تفصیل در ۲۹ بند و ۸ تبصره تدوین شده و وظایف سنگین و تا حدودی غیرمنسجم و پراکنده برای شورای شهر تعیین گردیده است. به عنوان نمونه، در بند ۲ ماده ۷۱ چنین آمده است :

“ بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارساییهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و راهحلهای کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط. “

بر این اساس، ایفای وظایف بررسی و شناخت کمبودها در حوزه های اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی، اقتصادی، رفاهی و ... و ارائه راهحلها و برنامه‌های کاربردی به مقامات مسئول، در واقع به منزله تصدی

بخشی از وظایف سازمان شهرداری‌ها و بسیاری از وزارتخانه‌ها - که واحدها و کارشناسان متخصص متعددی در این زمینه‌ها در اختیار دارند- توسط شورای شهر می‌باشد که به‌هیچ‌وجه با ظرفیت اعضای شوراهای شهر و نیروی انسانی زیرمجموعه آنها تناسب ندارد. این مشکل ناشی از ساختار مدیریت متمرکز کنونی شهرداری‌ها و به‌طورکلی ساختار متمرکز مدیریت کلان کشور است که با ساختار غیرمتمرکز پیش‌نیاز شوراهای مغایرت دارد. این مورد و موارد مشابه، به عنوان برخی از موانع کارآیی شوراهای، بایستی مورد ارزیابی کارشناسی قرار گرفته، نسبت به رفع آنها اقدام شود.

\* تعداد اعضای شورای شهر، به ویژه در شهرهای بزرگ مانند تهران، تناسبی با حجم وظایف و امکان پاسخگو بودن در برابر مردم را ندارد. تجربه شوراهای در کلان شهرهای دنیا نیز نشان می‌دهد که تعداد اعضای شورا بایستی خیلی بیش از شمار تعیین شده در قانون یاد شده باشد تا ارتباط آنان با نمایندگان شوراهای منطقه‌ای و محلی و مردم شهر امکان‌پذیر گردد.

\* در شهرهای بزرگ، عدم ارتباط مستقیم اعضای شورا با مردم شهر از طریق شوراهای منطقه، ناحیه و محله، از دلایل کاستیهای عملکرد شوراهای شهری بوده است. البته در شهر تهران، با تشکیل انجمن‌های شورایی در تعدادی از محلات شهر تهران، گام مقدماتی در راستای رفع این نقیصه برداشته شده است که جای تقدیر دارد.

\* اگر وظیفه اصلی شوراهای شهری "سیاست‌گذاری"، "برنامه‌ریزی راهبردی" و "نظارت" بر اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها است، در قانون شوراهای راهکارهای اصلاح ساختار مدیریت اجرایی شهرداری‌ها و ایجاد هماهنگی با شوراهای شهری پیش‌بینی نشده است تا هر یک در جایگاه واقعی خود و به صورت هماهنگ در مدیریت شهری عمل کنند.

## ۲- کمبود توان تخصصی اعضای شوراهای

در روستاها و شهرهای کوچک، نمایندگان منتخب شوراهای عموماً با مردم محل آشنایی داشته‌اند و ارتباط مردم با آنان آسان بوده است. ضمناً به علت ساده بودن مسائل و مشکلات، وظایف شوراهای نسبتاً بهتر انجام یافته است. اما در شهرهای بزرگ، به‌علت پیچیده بودن مسائل و مشکلات شهری، ایفای وظایف اعضای شوراهای، نیازمند اطلاعات، تجربه و تخصص بیشتری است که فقدان یا ناکافی بودن آنها، بعضاً انجام وظایف شوراهای را با مشکل روبرو ساخته است.

## ۳- سیاسی بودن شوراهای

یکی دیگر از مسائلی که در عملکرد شوراهای در نخستین دوره اثرات نامطلوبی داشته است، وجود رقابت سیاسی احزاب و گروه‌های مختلف (حتی در درون گروه‌های دوم خردادی) بوده که این امر نیز نقش بازدارنده‌ای در ایفای وظایف واقعی شوراهای داشته است. حضور افراد سیاسی توانا و در عین حال متخصص در مسایل شهری البته مفید است، اما وظایف شوراهای اساساً خدماتی است و داشتن تواناییهای لازم در این حیطة نسبت به تواناییهای سیاسی اولویت دارد. آن دسته از اعضای شوراهای که وابسته به احزاب و جناح‌های مختلف سیاسی هستند، نباید گرایشهای سیاسی خود را در فعالیت‌های شورا دخالت دهند و از شوراهای به عنوان بستری برای پیشبرد هدف‌های سیاسی بهره‌برداری کنند. متأسفانه عدم توجه به این امر در پاره‌ای از شوراهای، به ویژه در مورد شهر تهران، آثار نامطلوبی در پی داشته است.

#### ۴- ضرورت طی فرایند یادگیری

مسائل و مشکلات رخ داده در دوره اول شوراهای کاملاً طبیعی بوده است. در جامعه‌ای با پیشینه ۲۵ قرن فرهنگ استبدادی، که تمایل طبیعی به مدیریت آمرانه و از بالا دارد، و مردم هیچگاه نقش مناسبی در تعیین سرنوشت خود و مشارکت در اداره شهرها، روستاها و کشور نداشته‌اند، گسترش فرهنگ شورایی و مدیریت از پایین، به ویژه با عدم آشنایی مردم به کار جمعی، نیاز به پیمودن فرایند یادگیری دارد. لذا پدید آمدن ناهنجاریها در دوره‌های نخستین شوراهای امری طبیعی بوده است. در کشورهای دیگر، که مدیریت شهری توسط شوراهای منتخب مردم سابقه طولانی - بعضاً تا ۲۰۰ سال- دارد، این تجربه را یک شبهه به دست نیاورده‌اند، بلکه به تدریج، با طی کردن فرایند یادگیری و کسب تجربه نسبت به رفع نقایص و کاستیها اقدام کرده‌اند و امروز در حل مشکلات شهری موفق هستند و به وضع مطلوب و پایدار دست یافته‌اند.

#### ب- توصیه‌هایی برای دومین دوره انتخابات شوراهای

##### ۱- حضور و مشارکت فعالانه احزاب و گروهها

احزاب و گروههای سیاسی و انجمن‌های مدنی و مطبوعات باید به عنوان نهادهای مدنی، نقش فعالانه‌ای در انتخابات شوراهای داشته باشند و علاوه بر معرفی افراد شایسته و توانا برای عضویت در انتخابات شوراهای، موجبات تشویق مردم برای مشارکت در این امر مهم اجتماعی را فراهم آورند. باتوجه به تجربه‌ها و نتایج ارزیابی دوره اول، شایسته است که احزاب، افرادی را نامزد و معرفی کنند که توانایی‌های لازم برای ایفای وظایف خدماتی شوراهای را داشته باشند. اگر در بین اعضای یک حزب، افراد واجد صلاحیت برای عضویت در شورای شهر وجود نداشته باشد، باید از افراد سایر گروهها و یا اشخاص مستقل توانمند حمایت کنند تا بدین ترتیب، ظرفیت لازم برای ارتقای کیفیت خدمات شوراهای فراهم گردد. نقش اصلی احزاب، پشتیبانی اعضای خود با ارائه اطلاعات و برنامه مطالعه شده در جهت بهبود مدیریت شهرها و روستاها می‌باشد، نه استفاده از رانت عضویت در شوراهای برای مقاصد سیاسی.

##### ۲- حضور و مشارکت فعالانه مردم

اگرچه عملکرد برخی از شوراهای شهر قابل قبول نبوده است، وجود این‌گونه کاستیها در عملکرد نخستین دوره شوراهای نباید موجب دلسردی و ناامیدی مردم نسبت به آینده شوراهای باشد. تنها راه آماده شدن مردم برای یک جامعه مردمسالار و دموکراتیک، تقویت نهادهای مدنی، از جمله شوراهای روستا و شهر، است تا با پیمودن این فرایند یادگیری و تربیتی، حضور و مشارکت مردم در اداره امور جامعه نهادینه شود. طبیعی است که جریان‌هایی که مخالف تشکیل شوراهای و سایر نهادهای مدنی هستند و نمی‌خواهند حاکمیت ملت و سایر حقوق اساسی مردم - که در قانون اساسی تصریح شده و بخش اصلی مطالبات مردم را در مبارزات صدساله اخیر و انقلاب اسلامی سال ۵۷ تشکیل می‌دهد- تحقق یابد، با بهانه قراردادن نارسایی‌های طبیعی در عملکرد اولین دوره شوراهای آنها را مفید و کارساز ندانسته، زمینه‌های این دلسردی و ناامیدی را با ایجاد بحرانهای سال‌های اخیر فراهم کرده باشند.

نهضت آزادی ایران، با تشکر و تقدیر از اعضای محترم شوراهای شهر و روستا و همه کسانی که در این راستا تلاش کرده‌اند و به رغم مجموعه محدودیتها و تضییقات تحمیل شده بر نهضت، با استعانت از

خداوند حکیم، فعالانه در انتخابات شوراهای شرکت خواهد کرد و از عموم مردم دعوت می‌کند که با آگاهی از نقش و جایگاه شوراهای و درک شرایط خطیر جامعه، فعالانه در انتخابات شوراهای شرکت کنند. نهضت آزادی همچنین به همه احزاب و گروههای سیاسی-اجتماعی توصیه می‌کند که با بهره‌گیری از تجربه نخستین دوره انتخابات شوراهای، با همفکری و همکاری - و حتی‌الامکان با ائتلاف- و از طریق نامزدکردن افراد شایسته و توانا برای اجرای وظایف خطیر و مهم شوراهای، نقش خود را در تقویت این نهاد مدنی و افزایش حضور و مشارکت واقعی مردم در اداره روستاها و شهرها ایفا کنند.

**نهضت آزادی ایران**