

پیامد اقتدارگرایی؛ کاهش اختیارات شوراهای

یادداشت مهندس محمد توسلی به مناسبت روز شوراها

ویژه نامه شوراهای روزنامه کارگزاران ۱۳۸۶/۲/۹

در آستانه تشکیل سومین دوره شوراهای، روز ۹ اردیبهشت، جا دارد ضمن ارزیابی عملکرد دو دوره اول شوراهای و طرح انتظاراتمان از شوراهای سوم، به مبرم‌ترین چالشی که امروز شوراهای با آن روبرو است بپردازیم:

۱- پس از برگزاری انتخابات شوراهای در آذرماه سال گذشته توسط وزارت کشور دولت نهم، در فضای بسته و کنترل‌شده، که برخی از تحلیلگران آن را غیرآزادترین و ناسالم‌ترین انتخابات بعد از انقلاب ارزیابی کردند، به رغم رد صلاحیت‌های گسترده نامزدهای شاخص اصلاح‌طلبان و افراد مستقل، مردم با افزایش حضور آگاهانه خود، ۴۴ درصد اعضای شوراهای کشور را به اصلاح‌طلبان تأیید صلاحیت‌شده اختصاص دادند و نامزدهای حامی دولت نهم فقط حدود ۳ درصد به شوراهای راه یافتند. در پی اعلام نتایج انتخابات شوراهای سوم، دولت نهم لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای را به مجلس شورای اسلامی ارائه داد که در ماه‌های اخیر واکنش‌های گسترده‌ای در سطح صاحب‌نظران بویژه شورای عالی استانی در پی داشته است. در برخی از مواد اصلاحی پیشنهادی که به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز رسیده است، اختیارات شوراهای کم‌رنگ‌تر و تصدی‌گری وزارت کشور و دولت بر شوراهای تقویت شده است.

در مقدمه لایحه اصلاحی دولت نهم انگیزه تهیه آنرا "ضعف‌ها، ابهامات و کاستی‌های" قانون شوراهای و هدف آنرا "تقویت ساز و کار نظارت بر شوراهای اسلامی" معرفی کرده است. کاستی‌های قانون مصوب مجلس پنجم بر کسی پوشیده نیست. از سال ۱۳۵۹ که اولین قانون شوراهای به تصویب رسید به دفعات تا سال ۱۳۷۵ قانون مزبور بین وزارت کشور و مجلس رفت و برگشت کرد و هر بار از اختیارات شوراهای کاسته شد و از اختیارات پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی فاصله بیشتری گرفت، بطوری که در مقابل وظایف سنگینی که قانون بر عهده شوراهای قرار داده، اختیارات آنان هماهنگی ندارد. همچنین مناسبات شوراهای با شهرداران و مدیریت اجرائی شهرها با

ابهاماتی روبرو است و این امر موجب مختل شدن روابط شوراهای با شهرداران منتخب خود آنان در دو دوره گذشته شده است. برای رفع ابهامات و کاستی‌ها انتظار می‌رفت کارشناسان محترم وزارت کشور در لایحه اصلاحی خود باتوجه به ارزیابی عملکرد ۷ سال اخیر شوراهای، به رفع ابهامات و افزایش اختیارات شوراهای و تنظیم مناسبات شوراهای با شهرداران عنایت می‌کردند، نه اینکه وزارت کشور را در سطوح بخشداران، فرمانداران، استانداران و وزیر کشور عملاً قیّم شوراهای که منتخب مستقیم مردم هستند قرار دهند و با سلب اختیار از آنان خدمت‌رسانی به مردم را مختل سازند.

یکی از مواد اصلاحی قانون مزبور "ترکیب هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای" است. براساس ماده ۵۷ قانون اصلاحی "هیئتی متشکل از هفت نفر، دو نفر نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، دادستان کل کشور و چهارنفر با انتخاب شورای نگهبان" پیش‌بینی شده است و در تبصره ذیل آن تصریح شده که "از چهارنفر معرفی شده از سوی شورای نگهبان حداقل یک نفر باید عضو آن شورا باشد"، در حالی که شورای نگهبان در انتخابات گذشته شوراهای، نظارت آن شورا را مغایر با نص قانون اساسی تشخیص داد و ظاهراً از پذیرش نظارت خودداری کرد. معلوم نیست دولت نهم برای حذف نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای مطابق قانون اساسی چه مشکلی دارد که می‌خواهد شورای نگهبان را مستقیماً در جایگاه نظارت انتخابات شوراهای قرار دهد؟ هیئت نظارت استانها و شهرستانها نیز به ترتیب به انتخاب هیئت نظارت مرکزی و استانها صورت می‌گیرد یعنی عملاً تصدی نظارت بر کل انتخابات شوراهای اسلامی روستا و شهر زیر نظر شورای نگهبان و سازمان تجهیزشده آن در سراسر کشور انجام می‌شود.

انتخاب شهردار یکی از اختیارات کلیدی شوراهاست تا بتوانند با تنظیم مناسبات خود با مدیریت اجرایی شهر به وظایف خود در قبال خدمت‌رسانی به مردم شهر عمل نمایند. حذف این اختیار و موکول شدن آن به تأیید مقامات وزارت کشور، عملاً شوراهای را فلج خواهد کرد و شوراهای عملاً نقش واحدهای اجرایی زیرمجموعه وزارت کشور را پیدا خواهند کرد.

در مواد اصلاحی دیگر قانون مزبور، برای وضع عوارض و برنامه‌ریزی مالی شهرها و موکول شدن اینگونه امور به تأیید وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران، محدودیتهای جدیدی وضع شده است که پیامد آن کاهش اختیارات شوراهای و مختل شدن روند فعالیت آنها خواهد بود.

سخنان روزهای اخیر سخنگوی شورای نگهبان که انتخاب شهرداران را خارج از محدوده اختیارات شوراهای دانسته، هماهنگی شورای نگهبان را با دولت نهم در جهت کاهش اختیارات شوراهای در آستانه تشکیل سومین دوره شوراهای اسلامی روستا و شهر نشان می‌دهد.

۲- برای درک تاریخی عملکرد دولت نهم در زمینه کاهش اختیارات شوراهای، لازم است اشاره‌ای به پیشینه تاریخی شوراهای از انقلاب مشروطیت تا به امروز داشته باشیم. در انقلاب مشروطیت (۱۲۸۶) انجمن‌های بلدیة با اختیارات زیادی که به آن تفویض گردید برای پاسخگویی به نیاز مردم تشکیل شد، اما به علت حضور جریان اقتدارگرا که همواره در تقابل با مشروطه‌خواهان قرار داشت، انجمن‌های بلدیة نتوانست کار مفیدی انجام دهد. در دوران رضاخان (۱۳۲۰-۱۳۰۰) در قوانین انجمن‌های بلدیة اصلاحاتی بعمل آمد بطوریکه این انجمنها عملاً ابزاری در اختیار دولت‌ها بود. این روند تا دهه ۳۰ ادامه داشت.

در دوران نهضت ملی ایران شادروان دکتر مصدق اصلاح قانون انتخابات و شهرداری‌ها و تشکیل انجمن‌های شهر و سپردن کار اداره شهرها به دست مردم را یکی از دو برنامه مهم خود قرار داد و به این مطالبه تاریخی ملت ایران پاسخ گفت. بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ تا پیروزی انقلاب اسلامی مجدداً به شرایط گذشته بازگشت شد و انجمنهای شهر عملاً ابزاری در دست دولت‌ها و دربار قرار داشت.

در جریان انقلاب اسلامی، مطالبات تاریخی ملت ایران بار دیگر در شعارهای مردم و اصول قانون اساسی تبلور یافت و "شوراهای" یعنی حذف مدیریت اقتدارگرا و سپردن کار مردم به دست مردم، بصورت قانونمند براساس فرهنگ بومی و ارزشهای اسلامی اصول متعددی از قانون اساسی را به خود اختصاص داد و از همان روزهای

بعد از پیروزی انقلاب در مدیریت شهر تهران و برخی از شهرهای کشور مورد توجه و عمل قرار گرفت.

در اصول ششم و هفتم و همچنین در اصول یکصدم تا یکصد و ششم فصل هفتم قانون اساسی، جایگاه شوراها در اداره کشور تبیین شده است. در اصل یکصدم گستره وظایف "برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی" مورد تأکید قرار گرفته است.

در قبال این وظایف، اختیارات متناسب نیز پیش‌بینی شده است. در اصول ششم و هفتم، شوراها در عرض سایر نهادهای انتخابی "مجلس و رئیس جمهور" ذکر شده و شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور یعنی بخشی از قدرت معرفی شده است. در اصل یکصدوسوم "استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها" شده‌اند.

کسانیکه اصول قانون اساسی را تدوین و این وظایف و اختیارات را برای شوراها مشخص کردند، به نیازهای راهبردی و مطالبات تاریخی مردم ایران عنایت داشته‌اند. با کمال تأسف باید اذعان کرد که موانع تاریخی در راه استقرار مردمسالاری در ایران به دلیل حضور فرهنگ ریشه‌دار استبدادی در سالهای بعد از انقلاب نیز به تدریج موجب وقفه در اجرای این اصول قانون اساسی و کمرنگ شدن اختیارات شوراها گردیده و امروز در دولت نهم به اوج خود رسیده است. طرح پیشنهادی شورای عالی استانها در واکنش به این لایحه دولت نهم در خصوص اصلاحیه قانون شوراها، نگرانی عمیق اعضای شوراها را - که عموماً از طیف محافظه‌کار هستند - در خصوص این انحراف آشکار از اصول قانون اساسی نشان می‌دهد و جا دارد از مقاومت و ایستادگی آنان در پاسداری از این اصول قانون اساسی تقدیر شود.

۳- شوراها پاسخ به یک نیاز راهبردی برای تحقق برنامه‌های توسعه کشور است. تأکید مستمر نخبگان و فرهیختگان کشور از انقلاب مشروطیت تاکنون بر آزادی، مردمسالاری (رکن جمهورییت نظام) و البته قانون‌مداری، در جهت تحقق راهکاری

برای خروج از ورطه عقب‌ماندگی و توسعه‌نیافتگی کشور ناشی از فرهنگ دیرین استبدادی و مدیریت اقتدارگرایی بوده است. در جامعه‌ای که مشارکت مردم در اداره کشور جلب نشود و مردم احساس تأثیری بر سرنوشت خود نداشته باشند، نمی‌توان انتظار خلاقیت، توسعه و پیشرفت داشت.

شوراها بستری برای تربیت کار جمعی و مشارکت عملی مردم در اداره امور روستاها، شهرها و کشور است. براین پایه تقویت نهاد شورا را می‌توان گام مثبتی برای تقویت دموکراسی، جلب مشارکت مفید و مؤثر مردم در اداره کشور و تسریع برنامه‌های توسعه دانست.

در سال ۱۳۷۷ دولت اصلاحات پس از قریب ۲۰ سال تأخیر، قانون شوراهای مصوب مجلس پنجم را به رغم کاستی‌های آن در سراسر کشور به اجرا گذاشت که گام بلندی در راستای این تحول فرهنگی - اجتماعی بود و انتظار می‌رفت به تدریج کاستی‌های قانون برطرف شود و نهاد شوراها در جایگاه طبیعی خود برای مشارکت مردم در اداره کشور تبدیل شود. متأسفانه در دولت نهم نه‌تنها این روند اصلاحی پیگیری نشده بلکه با کاهش اختیارات شوراها عملاً بسوی تقویت مدیریت اقتدارگرایی گام برمی‌دارند.

۴- در برنامه چشم‌انداز بیست ساله کشور، به کوچک سازی دولت و سپردن کارها به دست مردم و تقویت بخش خصوصی مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای تحقق برنامه‌های توسعه کشور تأکید شده است. مگر بدون تقویت نهادهای مدنی از جمله شوراها و ظرفیت‌سازی برای پذیرش مسئولیت توسط مردم اجرای چنین برنامه‌هایی امکان‌پذیر است؟

یکی از مشکلات کلیدی مدیریت کلانشهرها از جمله شهر تهران، پراکندگی مدیریت سازمان‌های خدماتی است یعنی "یک شهر و صد کلانتر". آیا بدون شکل‌گیری مدیریت واحد شهری و واگذاری این خدمات به مردم شهرها در چارچوب قانون و شکل‌گیری مدیریت واحد، راهکاری برای خروج از این کلاف سردرگم وجود دارد؟ این فرایند نمی‌تواند یک شبه طی شود. پیش‌نیاز این فرایند، تقویت نهاد شوراها و

تقویت روحیه کار جمعی است تا مردم بصورت قانونمند بتوانند این مسئولیت‌ها را بعهده گیرند.

۵- کارشناسان محترم وزارت کشور برای رفع ضعف‌ها، ابهامات و کاستی‌های عملکرد دو دوره شوراهای در ۷ سال اخیر، ساز و کار تقویت نظارت بر شوراهای اسلامی را در لایحه پیشنهادی خود برگزیده‌اند. پیامد این سازوکار افزایش اختیارات مدیران وزارت کشور یعنی تمرکز و اقتدار بیشتر دولت و کاهش اختیارات مردم (شوراهای) گردیده است. در حالی که باید توجه داشت که مسائل و مشکلات شوراهای و سوء استفاده‌هایی که احتمالاً برخی از اعضای شوراهای در شهرهای کوچک و متوسط که نظارت رسانه‌ای کمتری بر آنها وجود دارد مرتکب شده‌اند، نباید ما را با واکنش منفی بازگشت به گذشته روبرو سازد. تجربه سایر کشورها نیز نشان می‌دهد که سامان یافتن شوراهای چند دهه بطول انجامیده و در طی فرایندی امروز شوراهای در جایگاه طبیعی خود قرار گرفته‌اند و با مدیران اجرایی شهرها و نهادهای ستادی کشورها مناسباتشان تنظیم شده و خدمت‌رسانی می‌کنند.

دولت در جایگاه برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت، هیچگاه نبایستی بر وظایفی که باید به دست مردم و یا از سوی مردم انجام شود تصدی کند. تدوین‌کنندگان قانون اساسی نیز به این مهم توجه داشته‌اند. نظارت بر انتخابات شوراهای را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی که نهاد مردمی ملی است واگذار کردند و خواستند نهادهای دولتی در آن درگیر شوند. بر این نسق اگر تخلفی در شورای روستا یا شهری وجود دارد، بخشداران، فرمانداران و... می‌توانند رسیدگی به آنها را به نهادهای مردمی فرادست یعنی شورای استان و یا شورای عالی استانها واگذار کنند. تا هم دولت برای اینگونه تصدی‌گری‌ها بزرگتر نشود و هم زمینه رشد و تربیت مردم برای تصدی کارهای خودشان فراهم شود. نظارت رسانه‌ها و مطبوعات بر کار شوراهای و شهرداران و نقد عملکرد آنان عامل مؤثری برای پیشگیری از تخلفات و کاستی‌هاست.

برای اینکه مردم واقعاً احساس کنند که شعار زیبای "شهر من خانه‌ی من" در فضای زندگی آنان حضور دارد همانگونه که من و شما اجازه مداخله در اداره خانه خودمان را به کسی نمی‌دهیم و در چارچوب قانون، مقررات و عرف در خانه خود احساس

استقلال می‌کنیم، مردم باید در سطح روستاها و شهرها و همچنین در سطح کلان ملی احساس استقلال و تأثیرگذاری داشته باشند تا با مشارکت واقعی مردم، اجرای برنامه‌های توسعه کشور تسهیل و تسریع گردد.

۶- ما بایستی عملکرد شوراهای اول و دوم را به رغم همه کاستی‌ها مثبت ارزیابی کنیم. در دوران شوراهای اول و دوم گام‌های مثبتی در جهت برنامه‌ریزی، سازماندهی، تشکیل شوراییاری توسعه خدمات شوراها و آشنایی با کار شورایی و پیچیدگی‌های مدیریت شهری و نقایص قانون شوراها و ... برداشته شده است. اظهارنظرها و اقدامات حقوقی و قانونی شورای عالی استانها برای اصلاح لایحه دولت، گواه این دستاوردهاست.

اینک که شوراهای سوم کار خود را در روستاها و شهرها و همچنین در سطح بخش‌ها، شهرستانها، استانها و شورای عالی استانها آغاز می‌کنند، ضمن خوش‌آمدگویی، آنان را به حق و استقامت و پایداری در انجام وظایف سنگینی که در شرایط کنونی به عهده گرفته‌اند توصیه می‌کنیم و نکاتی را به شرح زیر یادآور می‌شویم:

* پیگیری تقویت جایگاه شوراها برپایه قانون اساسی و جلب مشارکت مؤثر مردم در اداره روستاها و شهرها به ویژه مدیریت کلانشهرها که از پیچیدگی بیشتری برخوردار است.

* تمرکز بر خدمت‌رسانی خالص به مردم دور از شائبه‌های جناحی و سیاسی. شوراها و شهرداران منتخب آنان نبایستی خدمات خود را بستری برای اجرای برنامه‌های سیاسی خویش قرار دهند زیرا این روند به ضرر تقویت شوراهاست. تقویت و نهادینه شدن شوراها خود مؤثرترین کار سیاسی است که اگر صادقانه صورت گیرد بطور طبیعی بهترین تبلیغ برای آینده سیاسی آنان خواهد بود.

* تلاش برای تغییر نگرش مدیران وزارت کشور و دولت نهم برای پذیرش این واقعیت که بجای توسعه تصدی‌گری، به نظارت، هدایت و تقویت شوراها و سپردن بیشتر کار مردم به دست مردم اهتمام ورزند.