

نخستین تجربه

مشورتی شهر

از دست رفته یا به دست آمده

آموزش به شوراها
آموزش به شهروندان
شهرداران شورایی
یا کلیهای بهاری
انجمن های شورایی
تعلیمی حضور مردم
شوراها از حقیقت تا واقعیت
شورای مردم
مجامع شورایی
تجربه ای ناتمام
مشارکت مدنی
بقا یا زوال شورا
قانون شورا در رفت و برگشت

سخن آغاز

- ۳ آموزش به شورا / محمدرضا طالبی نژاد
- ۴ گذر از شهروند به شهروند مدار
- ۱۰ شهرداران شورایی / سعید آگشته
- ۱۶ انجمن های شورا یاری / سعید سفیری
- ۲۰ تجلی حضور مردم در شهر
- ۲۶ شوراها از حقیقت تا واقعیت / پیمان جعفریان
- ۳۰ مجمع مشورتی / آرش حسن نیا ، بنفشه رضائی یگانه
- ۳۰ مشارکت مدنی / حسن شفیعی
- ۳۶ بقا یا زوال شورا
- قانون شورا در رفت و برگشت / علیرضا ترابی

مدیر ویژه مجله: سر جان نکاتی

مشاور علمی: علیرضا ترابی

مدیر هنری: جمشید یاری شهرمد

ویراستار: حمید خادمی

بیست سال انتظار، چهار سال تجربه به بار آورد. اکنون در پایان اولین دوره فعالیت شوراها و در آستانه انتخابات دوره دوم، بسیاری از صاحب نظران، تحلیلگران و منتقدان، بر آن اند که قضاوتی از عملکرد این نهاد تازه تأسیس ارائه دهند. اما چنین می نماید که چهار سال، مجال اندکی است برای قضاوت در مورد نهادی که رسالت دشوار فراهم آوردن زمینه مشارکت مردم در عرصه مدیریت شهری، کوچک کردن اندازه دولت و توزیع دوباره قدرت را بر عهده دارد. بی گمان ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت شورا بدون شناخت متنی که در آن شروع به فعالیت کردند انجام پذیر نخواهد بود.

شوراهای اسلامی شهر و روستا پس از سالها انتظار، در شرایطی تشکیل شدند که قانون هیچ گونه تمهیدی برای حضور آنها در شهرها نیندیشیده بود و جایگاه شوراها در ساختار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حتی مدیریتی شهرها کم بود. نه تنها دولتمردان حامی تشکیل شورا نمی دانستند که شوراها دقیقاً و در عمل چه باید بکنند (یا دست کم آن را به صراحت و در قالب قانون بیان نکردند) بلکه حتی مردم که اعتبار بخش شوراها بودند، و از همه مهم تر خود اعضای شورا نیز نمی دانستند که از شوراها چه باید بخواهند.

این نخستین دوره فعالیت شوراها فرصت خوبی به دست داده است برای اینکه مسئولان و مدیران کشور در سطوح مختلف، بدانند که پیامد حضور شورا در مدیریت شهری چیست و چه می تواند باشد. نیز فرصت خوبی است برای آثانی که اندیشه عضویت در شورا را در سر می پرورانند تا بدانند شورا قطاری است که ضمن حرکت، خودش باید با پشتوانه قدرت مردمی برای خود ریل گذاری کند و گر نه راه به بیراهه ها خواهد برد. همچنین فرصت خوبی است برای اینکه مردم بدانند تنها شرکت در انتخابات، مشارکت در مدیریت شهری را به ارمغان نمی آورد و برای این کار نیاز به ساز و کارهایی است که عزم جدی عمومی را می طلبد. رسیدن به این رویکردها با نگاهی عمیق و همه جانبه به رخدادهای چهار ساله فعالیت شوراها امکان پذیر است.

مجموعه پیش رو بی آنکه قصد داوری عملکرد شوراها را داشته باشد، با معرفی و تحلیل مهم ترین اقدامات چهار ساله در زمینه شورا - از جمله اصلاح قانون شوراها، تشکیل مجامع مشورتی شوراها، ایجاد انجمن های محله و آموزش به شورا - سعی دارد تا زمینه شناخت فعالیت شوراها را فراهم آورد؛ و می گویند چهار سال تلاش را به چهار سال تجربه بدل کند تا شوراهای دوره بعد به معنای واقعی گامی تازه تر از دوره نخست بردارند و دوباره و همواره مسیر آزمون و خطا را طی نکنند.

آنچه در پی می آید در حد بضاعت است نه کفایت. امید که تجربه موفق شهرهای پیشرو، چراغ راه آینده باشد و تلخ گامی های گذشته، مبنای قضاوت و تعمیم کلی قرار نگیرد.

دبیر ویژه نامه

گذر از شهروند به شهروندمدار

محمدرضا طالبی نژاد

کارشناس ارشد جامعه‌شناسی

گسترش دایره مشارکت و توانمندی شوراهای به عنوان تجلیگاه مشارکت شهروندان، و منطبق ساختن تصمیمات شوراهای با نیازها و خواسته‌های مردم در چارچوب قوانین و مقررات، مستلزم سیاست‌گزینی درست و برنامه‌ریزی مطلوب شوراهاست. اعضای شورای اسلامی شهر و روستا برای انجام این امر نیاز به آموزش دارند.

اهمیت آموزش شوراهای انکارناشدنی است. نظام شورایی در ایران، در قیاس با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، قدرت و پیشینه چندان ندارد و شوراهای در پهنه وسیع و متنوع فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی جامعه ایران، در اقصی نقاط شهری و روستایی کشور شکل گرفته‌اند. تجربه چهار ساله اول شوراهای بیانگر ضرورت توانمندسازی و ارتقای کیفی منتخبان شوراهای برای موفقیت بهتر آنهاست. با توجه به اهمیت موضوع آموزش در شوراهای، در گزارش حاضر بر ضرورت‌ها، کارکردها و کاربردها، و اقدامات انجام شده در این خصوص، و همچنین موانع و مشکلات شوراهای در این راه پرداخته می‌شود.

مهم‌ترین عامل کارآمدی و مطلوبیت بهتر هر سازمان، نیروی انسانی و نرم‌افزاری آن است. ارتقای کیفیت سایر عناصر نیز به نحوه عملکرد ساختار نیروی انسانی، سطح دانش و تخصص و مهارت‌های آن، و وجود انگیزه‌های مختلف و تلاش و پشتکار آن بستگی دارد.

توانمندسازی و بالابردن قابلیت‌های مختلف نیروی انسانی، که در نهایت منجر به افزایش بهره‌وری سازمان گردد، پیش شرط لازم برای بهره‌گیری از فرصت‌ها و موقعیت‌های ایجاد شده و همچنین افزایش بازدهی کاری محسوب می‌شود. طبیعتاً موضوع توانمندسازی نیروی انسانی خودبه‌خود و بدون برنامه‌ریزی و تفکر درست، هدفمند و سازمان‌یافته محقق نمی‌شود بلکه، نیاز به ایجاد انگیزه دارد و همچنین نیاز به آنچه که معمولاً با عنوان «آموزش و راهبری» از آن یاد می‌گردد.

در سازمان‌ها و نهادهایی که بنابر ماهیت خاص نیروی انسانی‌شان زمینه‌های تخصصی و مهارت‌های یکسانی ندارند و دارای تنوع و تکثر و نامکوونی در این زمینه‌اند، تحقق اهداف مشترک سخت‌تر خواهد بود؛ لذا فرایند آموزش و راهبری آنها نیز اهمیت بیشتری دارد.

شوراهای اسلامی شهر و روستا به حکم ماهیت و ساختارشان، معمولاً دارای همگونی و هماهنگی منظم و قالب‌مند اداری و سازمانی نیستند؛ و در عین حال تازه تأسیس و نوپا هستند و اعضای و منتخبان آن سطوح مختلف تحصیلی، سنی و مهارتی متفاوتی دارند. ساختار وظایف و اختیارات شوراهای نیز کاملاً تعریف و تفکیک شده نیست، و در روند شناخته شده و کاملاً آگاهانه‌ای هم انتخاب نشده‌اند. اینان بدین ترتیب نیازمند آموزش، هدایت و ارتقای فکری‌اند. ضرورت مقوله آموزش در شوراهای در شرایط فعلی، یعنی با پایان گرفتن دوره اول شوراهای و در آستانه انتخابات دومین دوره، بیش از پیش آشکار است.

ضرورت آموزش شوراهای

منتخبان مردم در شوراهای برای عمل به وظایف قانونی خود نیاز به همسویی و هماهنگی در برنامه‌ها و اقدامات و تصمیمات دارند. مبنای این امر، جدا از قانون، آشنایی یا مبانی مشترک وظایف و افزایش دانش و آگاهی است. از جمله ضرورت‌های در پیش گرفتن رویکردهای آموزشی، می‌توان به اینها اشاره کرد:

۱- عدم تناسب شرایط سنی، تحصیلی و دانش و مهارت‌های شغلی اعضای شورای با وظایف

خواسته شده از آنها؛

۲- تجربه اندک نظام شورایی در جامعه ایران؛

محروم از انتخاب

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۲۸- اصلاح بند ۲- استانداران و فرمانداران و معاونین آنها، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، دادستان‌ها، رؤسا و سرپرستان سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت که از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند از عضویت در شوراهای اسلامی و اقبع در حوزه‌هایی که در محدوده تحت مسئولیت آنان قرار دارد محروم‌اند، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. اصلاح بند ۳- شهرداران و مدیران مناطق و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محروم‌اند، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. نظر شورای نگهبان: صرفاً برخی از اشخاص به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن برای عضویت در شوراهای اسلامی محروم‌اند. به عبارتی، غالب اشخاص صاحب منصب و مقامات و مدیران دولتی برای عضویت در شوراهای منعی ندارند در صورتی که مطابق اصل یکصدم، شوراهای مردمی و وظایف نظارتی موضوع این اصل را به عهده دارند و مدیران و مسئولین عهده‌دار اداره امور هستند بنابراین شورای متشکل از مدیران و مسئولین به معنای نفی نظارت شوراهای مردمی است؛ لذا بندهای مذکور معایر اصل یکصدم قانون اساسی شناخته شد.

- ۳- عدم آشنایی بسیاری از منتخبان با وظایف و اختیارات خود؛
- ۴- ابهامات قانونی و حقوقی در وظایف و اختیارات شوراهای؛
- ۵- وجود تصورات و برداشت‌های شخصی، تن ندادن به قواعد جمعی و نظایر اینها؛
- ۶- کلی بودن و نارسا بودن اختیارات شوراهای، به خصوص در زمینه‌های اجرایی و نظارتی؛
- ۷- شفاف و مشخص نبودن چگونگی تعامل شوراهای با نهادهای دولتی؛
- ۸- قاعده‌مند نبودن ارتباط بین شوراهای و شهروندان؛ و

۹- عدم تناسب قابلیت‌های تخصصی و تجارب شوراهای با سازمان مرتبط خود - یعنی شهرداری‌ها. ذکر این نکته در اینجا ضروری می‌نماید که اگر قرار است شوراهای بنابر وظایف و اختیارات قانونی خود بر سازمانی چون شهرداری (که دارای سابقهٔ بیشتر و ماهیت خاص خود است) نظارت کند، طبیعتاً ابشراف و آگاهی اعضای شوراهای در این زمینه برای چگونگی اجرایی کردن و تحقق نظارت شوراهای بر شهرداری‌ها، حداقل متناسب با آگاهی خود شهرداری، ضرورت دارد. بنابر وظایف قانونی شوراهای، شأن این نهاد در مدیریت شهری و روستایی بیشتر در جنبه‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی است. حال سؤال این است که سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری به وسیله شوراهای بدون داشتن آگاهی، دانش و تسلط اعضای شوراهای بر قوانین و چارچوب‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، چگونه امکان پذیر است.

اطلاعات آماری انتخاب شوندگان دورهٔ اول، بیش از هر استدلالی، نشان دهندهٔ ضرورت آموزش برای اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستاست. براساس آمار اعلام شده از سوی وزارت کشور، از مجموع ۱۱۲ هزار و ۷۴۱ نفر اعضای اصلی شوراهای اسلامی شهر، شهرک و روستاهای کل کشور در دورهٔ اول شوراهای، ۱۸۰۳۹ نفر عضو شورای روستا، ۴۳۲۸ نفر عضو شورای شهر و ۱۰۴ نفر نیز عضو شورای شهرک هستند. تعداد زنان عضو شورا در روستاها ۵۵۹ نفر، در شهرها ۳۰۷ نفر و در شهرک‌ها ۳ نفر است. بیش از ۶۰ درصد از اعضای اصلی شوراهای کار دامداری یا کشاورزی اشتغال دارند، نزدیک به ۱۸ درصد دارای شغل آزاد هستند، ۲/۵ درصد کارمندان و بقیه شغل‌های دیگری دارند. نیم‌نگاهی به وضعیت تحصیلی انتخاب شدگان و اعضای شوراهای اسلامی دورهٔ اول نیز اهمیت آموزش در شوراهای را به خوبی مشخص می‌سازد.

اهداف کلان آموزش در شوراهای

داشتن اطلاعات جامع در زمینه‌های مختلف مدیریت - بویژه مدیریت منابع انسانی - از ملزومات شوراهای است. همچنین کسب اطلاعات و آگاهی لازم شوراها در مقیاس‌های شهری و روستایی از تجارب سایر ملل و آشنایی با نحوهٔ ادارهٔ شهرها در کشورهای دیگر و بهره‌گیری از منابع علمی و تخصصی جهان برای شوراهای ضرورت دارد.

از همین دست است آشنایی با فضاهای سبز شهری، زیباسازی و مبله‌سازی شهر، آشنایی با سازمان‌های اداری ملی، منطقه‌ای و محلی، آشنایی حداقل با مفاهیم جامعه‌شناسی شهری و مردم‌شناسی، آشنایی با قوانین و حقوق مدنی، آیین‌نامه‌ها و پیمان‌نامه‌های مرتبط، قوانین مربوط به مدیریت شهری و

انواع شورا	زیردیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	بالا تراز لیسانس	حوزوی	جمع
شهری	۲۸/۲۱	۲۱/۲۲	۱۱/۳۷	۲۹/۹	۹/۱۲	۰/۱۸	۱۰۰
روستایی	۸۱/۵	۱۱/۱	۳/۶۷	۳/۵۴	۰/۱۲	۰/۰۷	۱۰۰

به خصوص قوانین مربوط به شهرداری‌ها، داشتن اطلاعات مرتبط با مسائل مالی و حسابداری، به ویژه با توجه به وظیفه تصویب بودجه شهرداری‌ها، که از وظایف مهم شوراهای به شمار می‌آید.

با نگاهی به هر کدام از بندهای وظایف شوراهای در فصل سوم قانون شوراهای، مصرح در بندهای ۶۸، ۷۰ و ۷۱، که ناظر بر وظایف شورای اسلامی روستا، شورای اسلامی بخش و شورای اسلامی شهر است، می‌توان دریافت که اجرای این وظایف به وسیله شوراهای در مرحله اول نیازمند اشراف و آگاهی آنها بر هر کدام از مسائل مندرج در این بندهاست. با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهرها عملاً بالاترین مقام اجرایی مدیریت شهری - یعنی شهردار - را انتخاب می‌کنند و این انتخاب بر نحوه انجام و کیفیت اعمال مدیریت شهری تأثیر می‌گذارد، لذا آگاهی اعضای شوراهای از مسائل اجرایی شهری و بررسی معیارها، شرایط و توانمندی‌ها و قابلیت‌های لازم برای احراز مقام شهرداری نیز بسیار با اهمیت و ضروری است. کافی است توجه شود که در دوره اول شوراهای، برخی از مناقشات بین شوراهای و شهرداری‌ها ناشی از عدم تناسب اطلاعات و دانش موجود بین این دو نهاد و یا نداشتن وقت لازم و آگاهی در خصوص نحوه انتخاب شهرداران بود.

در طبقه‌بندی کلی و استنتاج از ۲۹ وظیفه قانونی شوراهای اسلامی شهر، ۱۶ مورد از وظایف ماهیتی تقنینی دارد، ۷ مورد نظارتی، ۳ مورد برنامه‌ریزی و ۳ مورد نیز اجرایی.

به عنوان مثال؛ چگونه شوراهای می‌توانند وظایف نظارتی خود را بر شهرداری‌ها اعمال کنند، در حالی که اطلاعات، دانش تخصصی و آگاهی لازم را در خصوص نحوه اعمال نظارت، موارد حساس موجود در عملکرد شهرداری‌ها، ماهیت عملکردی شهرداری‌ها و نظایر اینها نداشته باشند؟

نیز: در تصویب بودجه شهرداری‌ها که بعد از انتخاب شهردار مهم‌ترین جنبه وظایف شوراهای در شهر است، شفاف ساختن موارد درآمدی و هزینه‌های سازمان پیچیده و با سابقه‌ای چون شهرداری، به وسیله نهادی کم تجربه و تازه تأسیس و غیر تخصصی، چگونه امکان‌پذیر است؟

نگاهی به آموزش شوراهای در دوره اول

وزارت کشور بعد از تشکیل معاونت امور اجتماعی و شوراهای با اختصاص مبلغ ۶ میلیارد و ۸۰۰ میلیون ریال در سال ۷۹ و بیش از ۸ میلیارد ریال در سال ۸۰، و توزیع آن در استان‌های کشور، اقدام به آموزش اعضای شوراهای اسلامی کرده است. این آموزش به وسیله کارشناسان خود وزارت کشور، کارشناسان وزارت جهاد کشاورزی، کارشناسان مراکز آموزش مدیریت دولتی، کارشناسان استانداری و فرمانداری و سایر مراجع ذی‌ربط صورت گرفته و نحوه اجرای این آموزش‌ها غیر متمرکز بوده است.

در سال ۷۹ تعداد اعضای آموزش دیده شوراهای ۶۶۲۲ نفر بودند و در سال ۸۰ باقی اعضا آموزش دیدند.

ظاهر آموزش‌های ارائه شده به وسیله شوراهای شهرهای کشور، که با استفاده از اعتبارات و امکانات شهرداری‌ها و سایر منابع استانی انجام گرفته، در این آمار گنجانده نشده است.



تعداد کل دوره‌های آموزشی برگزار شده تا پایان آذر ماه سال ۸۰ در کل استان‌های کشور حدود ۸۰ دوره بوده (با احتساب هر ۳ سطح شوراهای یعنی شورای شهر، بخش و روستا). افراد مشمول این دوره‌های آموزشی عبارت بودند از رئیس، نایب رئیس، منشی، فرماندار، بخشدار، کارشناسان شهر و سایر اعضا. در سال ۸۱ تعداد این دوره‌ها به ۹۰ دوره می‌رسد.

نکته در خور توجه آن است که ظاهر برگزاری همایش‌ها و نشست‌ها و همچنین جلساتی که میان اعضای مختلف شوراهای، بانوان عضو شورا و جز اینان به مناسبت‌های مختلف برگزار می‌شده نیز به عنوان برنامه‌های آموزشی تلقی گردیده است.

محورهای آموزشی شوراهای

عمده‌ترین محورهای آموزشی که تاکنون مورد توجه وزارت کشور بوده است، اینها هستند: مدیریت شهری و روستایی، برنامه‌ریزی، بودجه، آشنایی با سازمان‌های دولتی، نحوه جلب مشارکت به وسیله شوراهای، آشنایی با امور بهداشتی و درمانی، آشنایی با تشکیلات و قوانین شهرداری‌ها، آشنایی با درآمد - هزینه و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها، آشنایی با قوانین، وظایف و اختیارات و

آیین‌نامه اجرایی شوراهای، مکاتبات اداری، نحوه وصول عوارض و نظایر اینها.

موضوعات و محورهای دیگری هم هستند که ضروری است در چارچوب برنامه‌ها و دوره‌های آموزشی شوراهای گنجانیده شوند. اینها عبارتند از: آشنایی با بحث برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای و شهری؛ خدمات اجتماعی؛ اصول تعاون، مشارکت و همیاری در بخش‌ها، روستاها و شهرها؛ حمل و نقل، ترافیک، ترابری؛ مسائل مربوط به جغرافیای شهری و روستایی؛ قانون اساسی و حقوق مدنی؛ چگونگی شناخت، دسته‌بندی، اولویت‌گذاری و ارجاع مسائل مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی عمرانی شهرها و روستاها؛ مباحث مربوط به عوارض تراکم، ساخت و ساز و مانند اینها. اما چه افرادی و در واقع کدام بخش از نیروی انسانی می‌توانند تحت پوشش برنامه‌های آموزش در شوراهای قرار گیرند؟

آموزش متولیان و دست‌اندرکاران امور مربوط به شوراهای اعم از پرسنل و نیروی انسانی شاغل در خود شوراهای، نیروی انسانی موجود در شهرداری‌ها به خصوص بخش‌هایی که مستقیم یا غیرمستقیم با مسائل شوراهای مرتبطند، کارشناسان، مسئولان و دست‌اندرکاران دستگاه‌های مرتبط و نزدیک با امور شوراهای نظیر بخش‌داری‌ها، فرمانداری، استانداری و جز آن، مسئولان نهادهای همیاری و یا حداقل مرتبط با شوراهای به ویژه در روستاها، بخش‌ها و شهرهای کوچک می‌تواند مورد توجه دستگاه‌ها و برنامه‌ریزان امور آموزش شوراهای قرار گیرد.

اقشار مختلف شهر و ندان جامعه از گروه‌های مهمی هستند که اطلاع آنها از کارکرد شوراهای و آگاهی از حقوق و تکالیف خود در مقابل شوراهای ضروری است. بسیاری از گروه‌های صنفی و شغلی، بسیاری از کارمندان نهادها و سازمان‌ها، روستائینان، ساکنان شهرک‌ها، دانش‌آموزان و دانشجویان به ویژه از طریق گنجاندن مباحث مفید و مربوط به شوراهای در متون درسی و آموزشی، تشکل‌ها، خیریه‌ها، گروه‌های داوطلب و NGOها می‌توانند تحت پوشش آموزش همگانی قرار گیرند.

در این بخش، جدا از آموزش‌های رسمی و مدون، نقش صدا و سیما، مطبوعات و رسانه‌های دیگر در بالابردن اطلاعات و دانش عمومی جامعه نسبت به امر شوراهای، طرح مسائل و مشکلات آنها و بیان دستاوردها، موفقیت‌های شوراهای و اطلاع‌رسانی، آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی بسیار مؤثر است.

کسب اطلاعات و آگاهی لازم شوراهای در مقیاس‌های شهری و روستایی از تجارب سایر ملل و آشنایی با نحوه اداره شهرها در کشورهای دیگر و بهره‌گیری از منابع علمی و تخصصی جهان برای شوراهای ضرورت دارد

سطوح و شیوه‌های آموزش

بر حسب موضوع یا موضوعات مورد نیاز شوراهای، همچنین در نظر گرفتن قابلیت‌های اعضای شوراهای و یا سایر کسانی که قرار است تحت پوشش آموزش قرار گیرند، می‌توان سطوح مختلف آموزش را به شرح زیر تدوین و اجرا کرد:

۱- آموزش‌های عمومی؛ ۲- آموزش‌های تخصصی؛ ۳- آموزش‌های تکمیلی.

اجرای برنامه‌های آموزشی می‌تواند به صورت حضوری، نیمه حضوری، مکاتباتی، کارگاهی، فیلم، اسلاید و وسایل کمک آموزشی، همایش، اردو، نشست و بازدید، میزگرد، استفاده از اینترنت، تدوین جزوه‌ها و بروشورهای آموزشی، تدوین و نگارش و انتشار کتابهای آموزشی، برگزاری دوره‌های مختلف آموزش به صورت امتحانی و آزمون و مانند اینها انجام گیرد. متولی برنامه‌های آموزشی شوراهای کیست؟

سه رویکرد را می‌توان در مورد متولیان برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های آموزش شوراهای مطرح ساخت:

۱- اقدامات وزارت کشور در سطح کلان و ملی

در سطح ملی و کلان، وزارت کشور و مجموعه ستادی متولی شوراهای آن می‌تواند در این خصوص اقدام به تعیین استراتژی و سیاستگذاری آموزش کند. برای اجرای برنامه‌های آموزش نیز استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها می‌توانند با کمک خود شوراهای مختلف و با یاری سایر نهادهای محلی، اقدام کنند.

برای تحقق مسئولیت وزارت کشور در این خصوص، معاونت امور اجتماعی و شورای آن اداره کل آموزش و برنامه‌ریزی را تشکیل داده است. اصلی که باید مورد توجه دست‌اندرکاران وزارت کشور قرار گیرد، آن است که به ویژه در اجرای برنامه‌ها و اقدامات آموزش، با توجه به ماهیت مشارکتی شوراهای محلی، محوریت باید با خود شوراهای محلی باشد. روش‌های اجرایی نیز متناسب با ماهیت و ساختار نظام شورایی با مشارکت حداکثر انتخاب‌شدگان و دخالت حداقل نهادهای دولتی در نظر گرفته شود. چنانچه ارائه آموزش به گونه‌ای باشد که مقتضیات و شرایط متفاوت حاکم در شوراهای محلی را در نظر نگیرد، و رسمی و یکطرفه باشد و کاربران آن فقط تماشاگر و ناظر باشند، مطلوبیت و بهره‌وری لازم به دست نخواهد آمد.

۲- اقدامات و برنامه‌های آموزش تدوین شده به وسیله خود شوراهای

انتظار آنکه تمام امور هدایتی و آموزش شوراهای محلی در اقصی نقاط کشور به وسیله یک مجموعه دولتی انجام گیرد، به خصوص با توجه به ساختار شوراهای محلی و فرآیند بودن آنها و همچنین ممکن نبودن چنین کاری، انتظار منطقی و درستی نیست. شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، جغرافیایی و

جدا از آموزش‌های رسمی و مدون، نقش صدا و سیما، مطبوعات و رسانه‌های دیگر در بالا بردن اطلاعات و دانش عمومی جامعه نسبت به امر شوراها، طرح مسائل و مشکلات آنها و بیان دستاوردها، موفقیت‌های شوراها و اطلاع‌رسانی، آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی بسیار مؤثر است

محیطی هر کدام از شوراهای محلی در سطوح مختلف شهری و روستایی متفاوت است و بنابراین امکانات و ابزارهای در اختیار آنها و همچنین نیازهای هر کدام با یکدیگر متفاوت خواهد بود. ترکیب نیروهای انسانی شوراهای محلی نیز به لحاظ دارا بودن مهارت‌ها، تخصص‌ها و تجارب حتی در سطح یک استان نیز متنوع و مختلف است. این مسئله که اصولاً ضرورت کدام یک از برنامه‌های آموزش و با چه شیوه‌هایی احساس شود و بسترها و شرایط چقدر مهیا باشد، بیش از آنکه تابع برنامه‌ریزی و نگرش ملی باشد تابع نیازها و اقتضائات محلی و بومی است. در این رویکرد خود شوراهای محلی می‌توانند در قالب عقد قراردادهای کوتاه مدت آموزش و دریافت خدمات آموزش مشاوره‌ای و کارشناسی متناسب با نیازها و امکانات خود، نسبت به توانمندسازی انتخاب‌شدگان اقدام کنند.

توانمندسازی و بالا بردن قابلیت‌های مختلف نیروی انسانی، که در نهایت منجر به افزایش بهره‌وری سازمان و نهاد گردد، پیش شرط لازم برای بهره‌گیری از فرصت‌ها و موقعیت‌های ایجاد شده و همچنین افزایش بازده کاری محسوب می‌شود

۳- نقش دیگر سازمان‌های محلی

بسیاری از وظایف و اقدامات شوراهای به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با سازمان‌هایی نظیر جهاد کشاورزی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، شهرداری، بهزیستی، تربیت بدنی و ورزش، اقتصاد و دارایی، آب و فاضلاب، مخابرات و برق و دیگر سازمان‌ها ارتباط دارد. لذا آشنایی شوراهای

چنانچه ارائه آموزش به گونه‌ای باشد که مقتضیات و شرایط متفاوت حاکم در شوراهای را در نظر بگیرد، رسمی و یکطرفه باشد و کاربران آن فقط تماشاگر و ناظر باشند، مطلوبیت و بهره‌وری لازم به دست نخواهد آمد

حدود و وظایف و اختیارات این گونه سازمان‌ها و چگونگی برقراری ارتباط و تعامل مثبت و منطقی بین شوراهای و سازمان‌های محلی دیگر، امری ضروری است. این امر به برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و تصویب طرح‌ها و لوایح مناسب به وسیله شوراهای در این گونه موارد نیز کمک خواهد کرد. نقش شهرداری‌ها در این زمینه می‌تواند بسیار مؤثرتر باشد. به دلیل ارتباط مستقیم شوراهای با شهرداری‌ها و همچنین سابقه و توانایی‌های اجرایی بیشتر شهرداری‌ها و با در نظر گرفتن این نکته که بسیاری از مصوبات و تصمیمات شوراهای در واقع بررسی و ارزیابی طرح‌ها، برنامه‌ها و پیشنهادهای شهرداری‌هاست، لذا مجموعه توانایی‌های علمی و کارشناسی، آموزش و پژوهش موجود در شهرداری‌ها، اگر چه در مقایسه با برخی از سازمان‌های دیگر و به لحاظ تنوع مسائل مدیریت شهری و الزامات و نیازهای مدیریت شهری کافی و مطلوب نیست، اما با در نظر گرفتن تجربه اندک شوراهای به هر حال می‌تواند در اختیار آنان قرار گیرد.

بسیاری از شهرداری‌ها دارای مراکز آموزش و تحقیقاتی هستند و کارشناسان و مدیران بخشهای مختلف آن می‌توانند با ارتقای دانش و توانایی‌های شوراهای به افزایش بهره‌وری شوراهای یاری رسانند.

سخن آخر

اکنون در آستانه برگزاری دومین دوره انتخابات شوراهای و تثبیت نظام شورایی در جامعه، این امید وجود دارد که شوراهای بهره‌گیری از تجربه‌های به دست آمده چهار ساله و برقراری پیوند و ارتباط مؤثر با یکدیگر و با مجموعه دولت به بلوغ اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی لازم برسند. تحقق بخشی از اهداف نظام شورایی در گرو افزایش عقلانیت اجتماعی جامعه و گزینش و انتخاب مناسب شهروندان در دوره دوم، و بخش دیگر آن نیز مبتنی بر عزم و اراده بیشتر دولت در واگذاری تصدی‌های لازم به شوراهای و در نهایت توانمندی و افزایش کارایی خود شوراهاست. به تناسب تفویض اختیارات بیشتر به شوراهای لازم است انتخاب شوندگان به افزایش و بالابردن ظرفیت‌های خود نیز بیندیشند.

منابع

- ۱- پژوهش شوراهای اسلامی شهر و روستا، معاونت امور اجتماعی شوراهای وزارت کشور، ۱۳۸۱.
- ۲- گزارش منتشر شده اداره کل برنامه‌ریزی و آموزش شوراهای وزارت کشور، ۱۳۷۹.

سازمان‌های غیردولتی

اداره امور محلی به دست مردم

پدرام سعید

کارشناس ارشد علوم سیاسی

این روزها در سراسر دنیا تمایل زیادی به تفویض اختیارات بیشتر به مقامات منتخب محلی دیده می‌شود. این اقدام معمولاً در چارچوب سیاست‌های کلان اصلاح‌آدره عمومی، و با تاسی از مفهوم تمرکززدایی، صورت می‌گیرد.

همپای این تحولات، سازمان‌های غیردولتی نیز رشد و تأثیرگذاری بی‌سابقه‌ای داشته‌اند؛ تا آنجا که برخی از محققان این دوران را «انقلاب جهانی انجمن‌ها» نامیده‌اند. اینان معتقدند که اگر اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ عصر ظهور دولت‌های ملی نامیده شود، باید اواخر قرن ۲۰ و اوایل قرن ۲۱ را عصر سازمان‌های غیردولتی نامید. شمار این سازمان‌ها چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه‌یافته چندین برابر شده است و سهم عمده‌ای در اقتصاد کشورها یافته‌اند. بر اساس آمار، در بعضی کشورها تا ۱۳ درصد کارمندان حقوق بگیر تمام وقت در این بخش فعالیت می‌کنند. (۱) در سطح داخلی با مطرح شدن مفهوم حکومتداری مطلوب، و ظایقی به عهده این بخش گذاشته شده است که سابقاً در انحصار مطلق دولت بود. در سطح بین‌الملل نیز، با ظهور جامعه مدنی بین‌المللی که برآمده از شبکه‌های این سازمان‌ها در سراسر جهان است، معادلات قدیم بین‌المللی برهم خورده است و این موجودیت جدید تأثیر جدی بر تصمیم‌گیری‌های داخلی گذاشته است. (۲)

کشور ما نیز از این تحولات برکنار نمانده است. گرچه سابقه تفکر تمرکزگرایی به متمم قانون اساسی مشروطه - تحت عنوان «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» - باز می‌گردد، اما هیچ‌گاه چنین چیزی به مرحله اجرا در نیامده است.

بیم از خود مختاری و تجزیه، دست‌آویزی بوده است برای دولت‌های مستبد مرکزی تا از اعطای اختیارات به مناطق پیرامونی خودداری کنند و زمینه مشارکت آنها را فراهم نیاورند. در این اعصار دولتها به دلیل در اختیار داشتن درآمد مستقل نفت، نیازی به برقراری رابطه دو سویه با مردم نمی‌دیدند، و جامعه مدنی نیز به طریق اولی شکل نمی‌گرفت. (۳) پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به رغم اهتمام تدوین‌کنندگان اولیه قانون اساسی به تشکیل شوراهای محلی، شکل‌گیری این نهاد نزدیک به ۲۰ سال به تعویق افتاد و اصول مربوط به آن جامعه عمل نپوشید. در این اثنا قانون مربوط به شوراها چندین بار اصلاح شد؛ اما این اصلاحات بر اختیارات این نهادها تأثیر نداشت. اساساً سیاستگذاری

به رغم اهتمام تدوین‌کنندگان اولیه قانون اساسی به تشکیل شوراهای محلی، شکل‌گیری این نهاد نزدیک به ۲۰ سال به تعویق افتاد و اصول مربوط به آن جامعه عمل نپوشید. در این اثنا قانون مربوط به شوراها چندین بار اصلاح شد؛ اما این اصلاحات بر اختیارات این نهادها تأثیر نداشت.

و قانونگذاری در زمینه تمرکززدایی - به طور اعم - و مقامات منتخب محلی - به طور اخص - ملزومات خاصی را می‌طلبند که متولیان امر در کشورمان، خواسته یا ناخواسته، از آن غفلت ورزیده‌اند. (۴)

تشکل‌های مردمی نیز در ایران پرسابقه‌اند و منشأ تحولات سیاسی و اجتماعی فراوانی بوده‌اند. با این همه این سازمان‌ها در سال‌های اخیر، همسو با تحولات جهانی رشد گسترده‌ای داشته‌اند. قضاوت درباره توفیق یا ناکامی این سازمان‌ها در ایران دشوار است و باید تحقیق مستقلی درباره آن صورت گیرد.

موضوعی که در این میان اهمیت زیادی دارد، آن است که آیا میان تمرکززدایی و ظهور مقامات محلی با سازمان‌های غیردولتی رابطه‌ای وجود دارد یا نه. یکی از محققانی که در این زمینه پژوهشهایی انجام داده بر این عقیده است که ارتباط زیادی میان موفقیت در برنامه‌های تمرکززدایی و ظهور و بروز سازمان‌های غیردولتی کارآمد و مؤثر به چشم می‌خورد. این محقق فرآیندی دوسویه را برای تمرکززدایی باز شناخته است؛ جریانی از بالا به پایین از جانب دولت مرکزی برای تفویض اختیارات بیشتر به مقامات منتخب منطقه‌ای و محلی و فراهم کردن زمینه شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی، و همچنین جریانی از پایین به بالا که نشأت گرفته از پافشاری این مقامات منتخب برای به دست گرفتن اختیارات بیشتر در امور محلی و همچنین مطالبات سازمان‌های غیردولتی بر جلب حمایت‌های دولتی است. مقامات منتخب محلی با سازمان‌های غیردولتی در زمینه‌های مختلفی مثل تشریک مساعی در ارائه خدمات رفاهی اجتماعی، تبادل منابع مالی و انسانی، مشارکت در گفت‌وگو‌هایی که به سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود و نیز همکاری در برنامه‌های آموزشی، ائتلاف می‌کنند. این ائتلاف موجب تقویت زمینه‌های مورد همکاری می‌شود. (۵)

گرچه این دیدگاه بهره زیادی از حقیقت دارد اما همیشه وضع بدین منوال نیست و چه بسا دولت و مقامات منتخب محلی دولتی در همکاری و ایجاد ائتلاف با سازمان‌های غیردولتی موفق نباشند. در بسیاری از موارد سازمان‌های غیردولتی توان و ظرفیت کافی، یا از همه مهمتر تمایل به همکاری با دولت ندارند. اهداف و آرمانهای دولتی‌ها اغلب بسیار متفاوت با سازمان‌های غیردولتی و چه بسا مغایر با آنهاست.

البته مقاله حاضر در صدد نیست به بررسی علل و عواملی بپردازد که موجب تضعیف یا تقویت



روابط سازمان‌های غیردولتی با مقامات دولتی اداره محلی می‌شود. قصد اصلی در اینجا آن است که ببینیم سازمان‌های غیردولتی توانمند چه روابطی را می‌توانند با مقامات منتخب دولتی در سطح محلی برقرار کنند و این روابط چه تبعاتی را در بر خواهند داشت.

در این زمینه نظریات زیادی در دست نیست. در میان نظریات موجود، چنین می‌نماید که الگوی ارائه شده به وسیله دو محقق به نام‌های اسنولی و دسای شهرت و اعتبار بیشتری دارند. (۶) این دو، روابط مذکور را در سه حوزه سیاسی، اداری و اقتصادی دسته‌بندی کرده‌اند که در ادامه به تفصیل به آنها پرداخته می‌شود. (۷)

الف) حوزه سیاسی

اعمال مطالبات سیاسی از طریق جامعه مدنی

سازمان‌های غیردولتی با فراهم کردن ساز و کارهای سازمانی به جامعه مدنی کمک می‌کنند تا دارای عینیت و هویت شود. این سازمان‌ها در واقع حد واسطی میان شهروندان و بازار و دولت به شمار می‌آیند. به بیان دیگر، این سازمان‌ها بستر سازمانی لازم را برای اعمال منافع گروهی، که اسیر محدودیت‌های دولتی و الزامات بازار نیست، فراهم می‌کنند. شهروندان مهارت‌های اداره و عمل مستقل را در سازمان‌های غیردولتی می‌آموزند.

ما حاصل تشریک مساعی سازمان‌های غیردولتی در تثبیت جامعه مدنی و اهتمام مقامات منتخب محلی در تحکیم دموکراسی محلی، آن است که مردم ترغیب شوند تا گرد هم آیند، به یکدیگر اعتماد کنند، از یکدیگر بیاموزند، در توسعه جامعه محلی مشارکت کنند و صدای خود را به مقامات بالاتر برسانند



اعتراض به مصوبات شورا

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

تبصره ماده ۸۱- اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان؛ در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد.

نظر شورای نگهبان؛ چون مستفاد از تبصره ماده (۸۱) سلب حق اعتراض و مراجعه به محاکم صالحه از کسی است که مدعی تضییع حقتش باشد، لذا تبصره مذکور مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی تشخیص داده شد.

از سوی دیگر، مقامات منتخب محلی نیز با روی آوردن به ساز و کارهای دموکراسی محلی، زمینه مشارکت مردم را در امور محلی فراهم می‌کنند. دموکراسی محلی معمولاً در دو سطح تحقق می‌یابد. سطح نخست مبتنی بر شهروندان است و از طریق اقدامات شخصی مانند ارتباط شهروندان با مقامات محلی برای تسلیم شکایات و اعمال مطالبات و یا مشارکت در جلسات عمومی شوراهای ناظر یا پیشنهادکننده و دیگر روش‌ها انجام می‌پذیرد. سطح دوم مبتنی بر گروه‌های مردمی است. در این

سازمان‌های غیردولتی با فراهم کردن سازوکارهای سازمانی به جامعه مدنی کمک می‌کنند تا دارای عینیت و هویت شود. این سازمان‌ها در واقع حد واسطی میان شهروندان و بازار و دولت به شمار می‌آیند

سطح، کار از طریق کمیته‌ها، هیئت‌ها و کمیسیون‌های داوطلبانه‌ای که وظایف مشاوره و مشارکت - و یا حتی تصمیم‌گیری - دارند، انجام می‌پذیرد. از طریق این هیئت‌های مشورتی، شهروندان این امکان و فرصت را می‌یابند که به طور مستقیم بر اعمال و تصمیمات مقامات محلی تأثیر بگذارند. ماحصل تشریک مساعی سازمان‌های غیردولتی در تثبیت جامعه مدنی و اهتمام مقامات منتخب محلی در تحکیم دموکراسی محلی، آن است که مردم ترغیب شوند تا گردهم آیند، به یکدیگر اعتماد کنند، از یکدیگر بیاموزند، در توسعه جامعه محلی مشارکت کنند و صدای خود را به مقامات بالاتر برسانند. این همه به تقویت سرمایه اجتماعی خواهد انجامید.

اعمال مطالبات سیاسی از طریق گروه‌های فشار و جنبش‌های مردمی

دومین وظیفه سازمان‌های غیردولتی در اداره محلی، فعالیت‌های سیاسی آشکار شهروندان است. این اعمال سیاسی مستقیم به منظور تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی و به چالش کشیدن ساختار قدرت سیاسی موجود انجام می‌پذیرد. البته سازمان‌های غیردولتی معمولاً به طور مستقیم وارد عرصه فعالیت‌های سیاسی نمی‌شوند بلکه زیر پوشش برخی گروه‌های فشار - همچون سازمان‌های حمایت از محیط زیست یا رفاه و خدمات اجتماعی - اعمال نفوذ و فشار می‌کنند. از سوی دیگر مقامات دولتی در صدد آن هستند که فعالیت‌های سیاسی شهروندان را که موجب انتقال مسالمت آمیز قدرت است، تحت کنترل داشته باشند. از این رو با هدایت این فعالیت‌ها به سمت انتخابات یا رقابت‌های انتخاباتی و فعالیت‌های حزبی، آنها را مهار می‌کنند.

(ب) حوزه اداری

مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها

سازمان‌های غیردولتی همواره پیشنهادکنندگان طرح‌های نو و ارائه‌دهندگان برنامه‌ها و خدمات بدیع بوده‌اند. یکی از دلایل اصلی این توفیق آن است که تکنکرها و محدودیت‌های دولتی بر این سازمان‌ها تحمیل نشده است و اسیر سودگرایی‌های بی‌قید و شرط بازار نیز نمی‌باشند. علاوه بر آن، آشنایی نزدیک و بلاواسطه‌ای با مسائل مبتلا به خود دارند، و این اشراف و تسلط موجب شده است که دارای تخصصی بسیار ارزشمند باشند.

از سوی دیگر، دولت نیز با اتخاذ سیاست‌های تمرکززدایی، اختیارات بیشتری به مقامات منتخب محلی داده است. این اختیارات موجب شده است که مقامات مذکور مسدولیت بیشتری در سیاستگذاری‌ها و اجرای آن در سطح محلی پیدا کنند. برای آنکه این سیاست‌ها به نتیجه مطلوب برسند، ناکریر باید مشارکت افراد و گروه‌های ذی‌نفع محلی را جلب کرد و از ظرفیت و تجربه آنها برای حل

وظیفه نظارتی، نه تصویبی

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۷۱- وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر عبارتند از:

بند ۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال با رأی اکثریت مطلق کل اعضا

تبصره ۲- وزیر کشور و استاندار و موظفانند ظرف پانزده روز حکم شهردار را صادر نمایند، در غیر این صورت رئیس شورای شهر اقدام به صدور حکم می نماید.

بند ۶- بررسی و تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری جز در مواردی که مرجع قانونی خاصی دارد.

بند ۷- بررسی و تصویب برنامه های پنج ساله عمران شهری بر اساس پیشنهاد شهرداری

بند ۹- تصویب و نظارت بر کلیه معاملات و سرمایه گذاری هایی که به نام شهرداری صورت می پذیرد با رعایت مقررات قانونی و آیین نامه معاملات شهرداری

بند ۱۰- تصویب، اصلاح، تکمیل و تفریح بودجه سالانه دبیرخانه شورای شهر، شهرداری و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری ها بر اساس ضوابط مندرج در دستور العمل مصوب شورای عالی استان ها

بند ۱۳- تصویب وام های مورد پیشنهاد شهرداری و تصویب اعطای تسهیلات لازم از محل اعتبارات مصوب در چارچوب مقررات قانونی.

نظر شورای نگهبان؛ در بند (۱) انتخاب شهردار، در تبصره ۲ آن صدور حکم شهردار توسط رئیس شورای شهر و کلمه تصویب در بندهای (۹، ۱۰، ۶) و عبارت (تصویب، اصلاح، تکمیل) در بند (۱۰) و کلمه تصویب در بند (۱۳) چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی است لذا موارد مذکور مغایر این اصل شناخته شد.



مشکلات محلی استفاده کامل برد.

ماحصل همکاری سازمان های غیر دولتی با مقامات منتخب محلی، سیاستگذاری ها و تصمیم گیری های کارآمد در سطح محلی است.

مشارکت در اجرای طرح ها

سازمان های غیر دولتی جایگزینی برای بخش خصوصی در ارائه خدمات دولتی محسوب می شوند. برای آنکه در هزینه ها صرفه جویی شود و کارایی خدمات و طرح های دولتی نیز بیشتر گردد، دولت ها به این سمت روی آورده اند که قراردادهای مشترکی را با سازمان های غیردولتی منعقد کنند؛ یا اینکه تخفیف ها یا امتیازات ویژه ای را برای فعالیت هایی که در دست انجام دارند، و متناسب با خدمات دولتی است، در نظر بگیرند. در سطح محلی طرح های کوچک بسیاری وجود دارد که حجم کار زیادی را بردوش دولت گذاشته است، سازمان های غیردولتی نقش بسیار مهمی در اجرای این قبیل طرح های کوچک - که متناسب با توان و تخصص آنهاست - دارند. مقامات منتخب محلی دیگر نیازی به تأسیس سازمان های جدید برای اجرای این طرح ها ندارند و بدین ترتیب از دیوان سالاری دولتی نیز جلوگیری می شود. در عین حال، منابع مالی که از این طریق در اختیار سازمان های غیردولتی قرار می گیرد باعث ثبات و استمرار آنها و ارتقای ظرفیت شان در رسیدن به اهداف می شود.

نتیجه این تعامل آن است که شهروندان خدمات بیشتری را، آن هم با کیفیت بهتر، در اختیار خواهند داشت.

ج) حوزه اقتصادی

سازمان‌های غیردولتی نقش عمده - و نسبتاً ناشناخته‌ای - در اقتصاد و توسعه محلی و منطقه‌ای دارند. کارکردهای اقتصادی سازمان‌های غیردولتی متعدد است. این کارکردها را می‌توان تحت عناوین اثر افزایشی، عرضه خدمات مصرفی و فراهم‌سازی تسهیلات جمع‌بندی کرد. اثر افزایشی وقتی تحقق پیدا می‌کند که درآمد حاصل از عقد قراردادها، اعانه‌ها و فروش خدمات در اقتصاد محلی تزریق شود. این عمل موجب ایجاد اشتغال جدید و استمرار این چرخه می‌شود. سازمان‌های غیردولتی که در امور فرهنگی و تفریحی و آموزشی و نظایر اینها فعالیت می‌کنند، با فراهم کردن تسهیلات لازم برای فعالیت‌های هنری، آموزشی، تفریحی و خدمات مربوط به جوانان و سالمندان، نقش مهمی را در اقتصاد محلی ایفا می‌کنند. در میان خدمات مصرفی که سازمان‌های

در سطح محلی طرح‌های کوچک بسیاری وجود دارد که حجم کار زیادی را بردوش دولت گذاشته است، سازمان‌های غیردولتی نقش بسیار مهمی در اجرای این قبیل طرح‌های کوچک - که متناسب با توان و تخصص آنهاست - دارند

غیردولتی ارائه می‌دهند، ایجاد نیروی کار متخصص از طریق آموزش و ارتقای فناوری از همه مهم‌تر است. البته خدمات مصرفی دیگری نیز وجود دارد که مستقیماً به مصرف‌کنندگان فروخته می‌شود - مانند خدمات بهداشتی، تفریحی، سرگرمی، فعالیت‌های فرهنگی، آموزشی، خانه‌سازی و مشاوره. در برخی از موارد نیز - مانند خدمات بهداشتی - مشتریانی از خارج از جوامع محلی جذب می‌شوند که این خود موجب درآمدزایی بیشتر می‌گردد.

از سوی دیگر، مقامات منتخب محلی و منطقه‌ای نیز اهتمام زیادی بر ارتقای توان اقتصادی حوزه فعالیت خود دارند. توسعه امور زیربنایی مثل راه‌سازی، تجهیز سیستم‌های آب‌رسانی و فاضلاب، احداث خطوط مواصلاتی و مانند اینها از مهم‌ترین اقدامات آنها بوده است. سازمان‌های غیردولتی اگر چه نمی‌توانند رأساً اقدام به ایجاد خدمات زیربنایی کنند؛ اما همکاری و تشویق آنها در پیشبرد کار بسیار مؤثر است.

پانویس:

1- Safamon, L. M. et al.; *Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

۲- تأثیر جامعه مدنی فراملی بر تصمیم‌گیری‌های داغران (نخست‌های کارشناسی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۶۵۷۰، دی‌ماه ۱۳۸۱

3- Glenn E. Robinson; *Decentralization in Rentier States: The Case of Palestine*. A Paper Prepared for Presentation at the American Political Science Association Annual Conference, San Francisco, C.A. September, 2001.

۴- پندرام سعید، تمرکززدایی، موزومات سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۶۵۴۸، دی‌ماه ۱۳۸۱

5- Fisher, Julie; *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third world*. West Hartford, Conn.: Kumarian, 1998.

6- Snavelly, Keith and Uday Desai, "Mapping Local government - nongovernmental organization interactions; A Conceptual framework", *Journal of public Administration Research and Theory*; Lawrence; Apr 2001.

۷- مطالبی که در ادامه مقاله آمده برگرفته از منبع پیشین است.

شهرداران شورایی عمر نوح یا گل‌های بهاری

سعید آگشته

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

وظیفه اصلی شورای شهر هدایت صحیح امور شهری است، به نحوی که تمامی شهروندان در تعیین سرنوشت خویش مشارکت داشته باشند و بتوانند آینده شهر و محیط زندگی‌شان را رقم بزنند. در بسیاری از قوانین و آیین‌نامه‌ها حدود اختیارات شهرداری‌ها مشخص شده است. امروزه دیگر وظایف شهرداری تنها نظافت شهر و جمع‌آوری زباله نیست، بلکه ارائه صدها نوع خدمت دیگر می‌باشد. شورای شهر در واقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری، و شهردار نیز مأمور اجرای صحیح این مقررات است. شورای شهر موظف است شهردار را انتخاب کند، بودجه شهرداری و سایر مقررات و ضوابط شهری را به تصویب برساند و بر اجرای صحیح و کامل آن مصوبات و همه خدماتی که به عهده شهرداری است نظارت داشته باشد.

شوراهای اسلامی شهر و روستا را می‌توان به عنوان نهادی مردمی به منظور تسریع در سیر تبدیل دولت متمرکز به غیرمتمرکز برشمرد که از ساختار قدرت و تصمیم‌گیری در بخش عمومی تأثیر می‌پذیرند. بنا بر بندهای ۲ و ۴ ماده ۷۱ قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۷۵، وظایف شوراهای اسلامی شهر محدود به سازمان شهرداری نیست و در واقع فراتر از آن است. بسیاری از وظایف ادارات دولتی از آموزش و پرورش گرفته تا بهداشت و درمان، کار و امور اجتماعی، آب و فاضلاب و جز اینها در این حیطه قرار می‌گیرند البته سازمان‌ها و دوایر دولتی از

سازمان‌ها و ادارات دولتی، و حتی غیردولتی، شوراها را به عنوان پارلمان محلی که امکان تحقق حکومت غیرمتمرکز را فراهم می‌آورد، نمی‌شناسند

وزارتخانه‌های متبوع خود دستور می‌گیرند و چنین نیست که مقررات و ضوابط آنها را - به مانند شهرداری - شورای شهر معین کند. سازمان‌ها و ادارات دولتی، و حتی غیردولتی، شوراها را به عنوان پارلمان محلی که امکان تحقق حکومت غیرمتمرکز را فراهم می‌آورد، نمی‌شناسند. فقدان ضمانت اجرایی برای اثرگذاری شورای شهر در تمامی سازمان‌هایی که به نحوی با اداره شهر ارتباط دارند، فقط یک روی سکه است. روی دیگر سکه حاکی از آن است که با وجود صراحت



قانونی و تا حدودی هم ضمانت قانونی برای تبیین روابط میان شورای شهر و شهرداری، مصوبات شورا در مراحل مختلف اجرا با ممانعت‌هایی از سوی شهرداری مواجه می‌شود. در نگاه اول مقاومت سیستم قدیمی در مقابل سیستم جدید امری عادی به نظر می‌رسد. چرا که سیستم قدیمی دارای پشتوانه تجربه است و سیستم جدید نگاهی به پیش رو دارد و با ساختار قبلی تقریباً ناآشناست. این تقابل و چالش برون‌گرا بین دو سیستم بر اساس میزان سختی این سازمان‌ها در مقابل یکدیگر تشدید می‌شود. در واقع هر چه انعطاف‌پذیری این دو سیستم بالاتر رود، این تعامل صورتی خوش‌تر خواهد گرفت.

اینها تماماً هنگامی شکل کار بردی به خود می‌گیرند و می‌توان سخن از بالا بردن درجه انعطاف به میان آورد، که ساختار سنتی و غیر مشارکتی شهرداری‌ها بازنگری گردد و به این نکته مهم و مهجور از دید قانونگذار پرداخته شود که: ساختار شهرداری‌ها نیاز به بازنگری دارد. جالب است که قانونگذار یک سیستم نظارتی و مقنن محلی را تعریف می‌کند و به آن شخصیت حقوقی می‌دهد، در حالی که هیچ تلاشی در جهت انعطاف‌پذیری سازمان مرتبط مستقیم آن - شهرداری - انجام نمی‌دهد. این فقط به معنی نزدیک کردن دو سیستم چرخ دنده‌ای نامنطبق به یکدیگر است.

با وجود صراحت قانونی و تا حدودی هم ضمانت قانونی برای تبیین روابط میان شورای شهر و شهرداری، مصوبات شورا در مراحل مختلف اجرا با ممانعت‌هایی از سوی شهرداری مواجه می‌شود

شهرداران انتخابی

بر اساس مطالعات انجام شده بر روی یک استان به صورت نمونه (استان کردستان) نتایج جالبی به دست آمد. این نتایج حاکی از آن است که متوسط عمر شهرداران شورایی در این استان ۱۳ ماه بوده است؛ یعنی هر شورا در طول تقریباً یک دوره کاری خود به طور متوسط ۳ تا ۴ مرتبه اقدام به انتخاب شهردار کرده است. در این میان فقط ۵٪ از شهرداران از سمت خود استعفاء داده‌اند و ۹۵٪ از آنها با

یکی از علل پایین آمدن متوسط عمر شهرداران شورایی نسبت به شهرداران منتصب، اختلاف در معیارهای سنجش عملکرد شهرداران توسط شورا و وزارت کشور است

شوراها در انعکاس و حل و فصل مسائل مردم بعضاً دچار روزمره‌گی می‌شوند و این امر باعث ائتلاف انرژی فراوان از شورا و شهرداری می‌گردد

تأثیر شورا
در
روشن
سازی
مشکلات

عزل و نصب شهردار

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۷۲ مکرر - استیضاح شهردار باید حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا برسد، فاصله بین ابلاغ موضوع استیضاح تا تشکیل جلسه که از طرف رئیس شورا تعیین خواهد شد حداکثر ده روز خواهد بود شورا پس از طرح سؤال یا سوالات و جواب شهردار رأی گیری خواهد کرد. در صورتی که شورا با اکثریت مطلق کل اعضا به استیضاح رأی مثبت داد، شهردار برکنار می‌شود و شورا موظف است نسبت به انتخاب شهردار جدید اقدام کند.

تبصره - در مواردی که شهرداری به هر دلیل از قبیل عزل، استعفا یا فوت شهردار، فاقد شهردار شود، بلافاصله یکی از کارکنان شهرداری به انتخاب شورای شهر تا انتخاب شهردار جدید سرپرست شهرداری می‌شود.

نظر شورای نگهبان: در ماده (۷۲) مکرر، برکناری شهردار و همچنین انتخاب سرپرست شهرداری توسط شورای شهر زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است لذا ماده مذکور از این جهت خلاف این اصل تشخیص داده شد.

استیضاح و به دلیل عدم احراز رأی اعتماد از پست خود عزل شده‌اند. همین بررسی حاکی است دلیل استیضاح در ۷۷٪ از موارد عدم همکاری در اجرای مصوبات شورا و ۲۸٪ به علت اثبات عدم کارایی شهرداران منتخب شوراها بوده است. آنچه از این تحقیق در مقایسه با عمر متوسط شهرداران انتصابی به دست می‌آید، این است که زمان تصدی پست شهرداران منتخب شورا حدوداً ۴ برابر کمتر از عمر شهرداران منتصب بوده است.

خوش‌بینانه‌ترین نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که زمان جلوگیری از خطا و انحراف در دستگاه اجرایی شهر (شهرداری) به یک چهارم تقلیل یافته است اما نکته بسیار مهم دیگر توجه به این مسئله است که با پایین آمدن متوسط مدت زمان تصدی پست شهرداری در شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته عدم ثبات در مدیریت شهری و احساس ناامنی برای مدیران شهری ایجاد شده است و همچنین سؤالاتی مطرح گردیده است: که آیا شهرداران منتخب مردم به واقع چهار برابر بیش از شهرداران منتصب خطا کرده‌اند و آیا وزارت کشور از خطاهای شهرداران منتصب خود چشم‌پوشی کرده است و از همه مهمتر اینکه معیارهای سنجش عملکرد در یک ارگان دولتی با یک سازمان غیردولتی منتخب مردم (شورای شهر) فرق می‌کند؟

مشکل کجاست؟

یکی از علل پایین آمدن متوسط عمر شهرداران شورایی نسبت به شهرداران منتصب، اختلاف در

معیارهای سنجش عملکرد شهرداران توسط شورا و وزارت کشور است. به علت نهادینه نشدن مدیریت شورایی و همچنین نگرش پدرسالارانه وزارت کشور به شهرداری‌ها بعضاً حمایت و یا عدم حمایت استانداردهای شهرداری‌ها و شهرداری‌ها نیز منوط به خط‌مشی و جهت حرکت آنهاست. عدم حمایت حقوقی مراجع دولتی از شهرداران را نیز می‌توان یکی دیگر از علل دانست. ضعف بخش حقوقی شهرداری‌ها و عدم آشنایی مشاوران حقوقی با قانون شهرداری‌ها در شهرهای کوچک و متوسط، و نبود کارشناس فنی و حقوقی به تعداد لازم در دسترس شورا و شهرداران، باعث بالا رفتن میزان خطاها - و به تبع آن - اختلاف‌های حقوقی با ادارات، سازمان‌ها و حتی اشخاص حقیقی می‌شود.

برخی از ناظران و کارشناسان معتقدند که: شوراها در انعکاس و حل و فصل مسائل مردم بعضاً دچار روزمره‌گی می‌شوند و این امر باعث ائتلاف انرژی فراوان از شورا و شهرداری می‌گردد، از طرفی فرصت کلان‌نگری و برنامه‌ریزی کلی برای شهر را نیز از دست می‌دهند و این یکی از علل اختلاف بین شورا و شهرداری است. دست‌اندرکاران، عدم حمایت استانداری‌ها از شهرداران را یکی دیگر از علل تزلزل جایگاه شهرداران شورایی می‌دانند. به نظر کارشناسان، ساختار شهرداری‌ها هنوز برای پذیرش مدیریت شورایی مهیا نشده است. به هر حال می‌توان نبود فرصت کافی برای انتخاب شهردار و یا حتی بررسی کارنامه عملکرد شهردار قبلی را برای ابقا، اولین مشکل شوراها در این دوره در راه انتخاب شهردار برشمرد.

عوامل اصلی در پایین بودن متوسط عمر شهرداران شورایی و گاه پایین بودن راندمان کاری آنها، عبارتند از:

۱- فرصت کم اعضای شورای شهر برای بررسی، انتخاب و گزینش شهردار.

۲- عدم آشنایی اعضای شورا با ساختار سازمانی شهرداری‌ها و انتخاب مسئول و مدیر برای

۳- عدم آشنایی اعضای شورا با وظایف خود و شهردار و نحوه نظارت بر عملکرد شهردار و شهرداری.

۴- عدم همکاری شهرداری با شورا به علت اعتقاد نداشتن شهرداری به سیستم شورایی.

۵- شهرداران مصوبات شورا را غیر اجرایی و آرمان‌گرایانه توصیف می‌کنند.

۶- شکل تعریف نشده‌ان تباط شورا و مردم و پایین بودن سطح شناخت مردم از جایگاه و توانایی‌های شورا، انتقال انبوه خواسته‌های مردم به شورا، عدم

شهرداری و اجرایی نبودن این برنامه‌ها که به دو شیوه نظر کارشناسی و مصوبه به شهرداری ارجاع داده می‌شود.

۷- انتخاب فرد غیر متخصص بر اساس پیشنهاد یا توصیه و یا حتی فشار گروه یا سازمان و نهادهای خاص برای انتخاب شهردار.

تجربه چهار ساله این امید را تقویت می‌کند که در دوره پیش رو، شوراها عملکردی بهتر از دور اول داشته باشند و ضعف‌های خود را پوشش دهند. اما این

نگرانی هم هست که به واسطه تغییر اعضای انتخابی شوراها و عدم انتقال تجربه از فرد به سیستم - و برعکس - دوباره این مسائل بروز کنند و شوراها در فرجه قانونی خود بدون مشورت تخصصی به انتخاب شهردار بپردازند.

امید است که شوراها منتخبت در دور دوم با بهره‌گیری از نظرات و مشورت سازمان‌های غیردولتی محلی، سازمان‌های غیردولتی فنی و مهندسی، شوراها محلی و نمایندگان اصناف، شهردار خود را بر اساس معیارهای شورایی انتخاب

مصوبات شورای عالی استان‌ها

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

تبصره ۶ بند ۱ ماده (۴۵) - شرایط تصدی سمت شهردار طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.

بند ۱۰ - تصویب، اصلاح، تکمیل و تفریح بودجه سالانه دبیرخانه شورای شهر، شهرداری و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها بر اساس ضوابط مندرج در دستورالعمل مصوب شورای عالی استان‌ها.

بند ۱۴ ماده (۴۵) - تصویب هر گونه عوارض شهری یا لغو یا هر گونه تغییر در نوع و میزان آن متناسب با هزینه‌های اداره شهر با در نظر گرفتن سیاست‌های عمومی دولت بر اساس آیین‌نامه‌ای که به وسیله وزارت کشور تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.

بند ۲۲ ماده (۴۵) - تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری بر اساس ضوابط مصوب شورای عالی استان‌ها.

نظر شورای نگهبان: در تبصره ۶ و ذیل بند (۱۴) تصویب آیین‌نامه و در بند (۱۰) تعیین ضوابط و تصویب دستورالعمل توسط شورای عالی استان‌ها و در بند (۲۳) تصویب ضوابط توسط شورای عالی استان‌ها زائد بر وظایف این شورا در اصل یکمصدو یکم قانون اساسی است لذا موارد مذکور از این جهت مغایر این اصل شناخته شدند. همچنین ضوابط آیین‌نامه موضوع تبصره (۶) از امور تقنینی است و باید توسط مجلس تعیین و یا دولت مطابق قانون، آیین‌نامه را وضع نماید. تبصره فوق‌الذکر از این جهت نیز مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.

با پایین آمدن متوسط مدت زمان تصدی پست شهرداری در شهرداری‌های کشور نوعی عدم ثبات در مدیریت شهری و احساس ناامنی برای مدیران شهری ایجاد شده است

کنند و مراجع قانون‌گذار نیز با اصلاح ساختار شهرداری‌ها با کاستن از میزان مقاومت این سازمان در مقابل شیوه مدیریت شورایی امکان همکاری متقابل و تعامل بین شورا و شهرداری را بالاتر ببرند. هر چند به علت مسائل عدیده‌ای از قبیل فقدان نظام و مدیریت واحد شهری، تبیین نشدن جایگاه صحیح مردم در مدیریت شهری و نگرش سازمان‌ها به شهروندان و شهروندان به مراکز و سازمان‌های دولتی و نیمه‌دولتی آرزوی بالا رفتن کیفیت مدیریت شهری و شهروندمداری آرزوی دور دست می‌نماید اما دست کم می‌توان به سمت آن حرکت کرد.

انجمن‌های شورایاری

تجلی حضور مردم در شهر

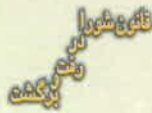
سعید سفیری
کارشناس علوم ارتباطات

شوراهای شهر تشکیل شدند تا مردم بتوانند در تعیین سرنوشت خود دخالت داشته باشند. زندگی امروزی به گونه‌ای است که مشارکت مردم در اداره امور محلی بدون تعیین سازوکارهای مناسب، میسر نخواهد بود. این دشواری در شهرهای بزرگتر به مراتب بیشتر، به چشم می‌خورد. پس از استقرار شوراهای اسلامی شهر و روستا، ضرورت تعیین سازوکاری برای جلب مشارکت مردم به روشنی احساس شد و با اینکه قانون صراحتی بر انجام این مهم نداشت اما از آنجا که انجام آن غیرقانونی هم نبود، شورای اسلامی برخی از شهرها به ایجاد شوراهای محله پرداختند تا از طریق آن بتوانند سطوح مختلف تصمیم‌گیری را به درستی ایجاد کنند و مطالبات و توانمندی‌های شهروندان را سازماندهی نمایند. در این گزارش سعی بر آن است که با استفاده از تجربیات برخی شهرهایی که اقدام به تشکیل انجمن‌های محلی تحت عناوین مختلف - کرده‌اند، به ضرورت، کارکرد و دشواری‌های این راه بپردازیم.

تهران - سال ۱۳۰۰ شمسی

تهران شهری است با خیابان‌های شمالی و جنوبی، و تنها دو خیابان استانبول و اکباتان آن شرقی و غربی است. شهری است بیلاقی با باغ‌های فراوان که گرایش رشد شهر، به منظور دسترسی به آب، رو به شمال است. مردم هر محله یکدیگر را به خوبی می‌شناسند و بیشتر کارهای محله را با کمک یکدیگر رفع و رجوع می‌کنند. آسمان شهر آبی است

انحلال شورا



اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۸۱- چنانچه شوراهای روستا و شهر اقداماتی برخلاف وظایف قانونی انجام دهند به نحوی که اصلاح آن به طرق دیگر بجز انحلال ممکن نباشد و یا اینکه به هر دلیل از انجام وظایف قانونی خود استنکاف نمایند یا از انجام آن ناتوان گردند، در مورد شورای روستا بنا به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و تصویب هیئت حل اختلاف استان و در مورد شورای شهر به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می گردند.

نظر شورای نگهبان: منحصر نمودن انحلال به شوراهای روستا و شهر مغایر اصل (۱۰۶) قانون اساسی شناخته شد.

تهران - سال ۱۳۷۷ شمسی

تهران کلان شهری است با مشکلات فراوان. آلودگی در ۷۰ روز از سال به اوج خود می رسد، آسمان آبی را کمتر می توان دید. می گویند ۴ هزار نفر در هر سال بر اثر آلودگی هوا می میرند. ترافیک و آلودگی مشکل اصلی تهرانی هاست. بیست سال از انقلاب اسلامی می گذرد و ایران دوره جدیدی را در تاریخ خود تجربه می کند: مردم تهران در زمستان بی بارش ۱۳۷۷، در پی انتخابات شوراهای شهر و روستا هستند. قرار بود شوراها با انتخاب و رأی مردم، اداره امور شهر را در دست بگیرند. سخن از تشکیل آنها، از انقلاب مشروطه بر زبان ها بود؛ اما تاکنون با آنکه تغییر نام یافته اند و قانون آن هم چند بار اصلاح شده است، تشکیل نشده اند و امروز دولت در پی واگذاری بسیاری از امور به مردم است.

شورا یاری و دلایل آن

بر اساس طرح شورا یاری، انجمن هایی به وسیله مردم هر محله تشکیل می شود. وظیفه نخست این انجمن ها شناسایی مشکلات، کمبودها و نیازهای خدماتی و شهری هر محله و انتقال آنها به دستگاه های ذی ربط و پیگیری در حل آنهاست. یعنی در واقع اصلی ترین مأموریت این انجمن ها بستر سازی برای جلب

و گسترش مشارکت های مردمی در اداره، بهبود و ارتقای وضعیت کمی و کیفی محله است.

سعید حجاریان، عضو شورای اسلامی شهر تهران، در سالگرد نخستین دوره تشکیل انجمن های شورا یاری در تهران (سال ۱۳۸۰) در پیامی دلایل و ضرورت تشکیل انجمن های شورا یاری را این گونه تشریح می کند: «بر اثر نقص قانون شوراها، شورای شهر تهران یک لایه بیشتر ندارد؛ همان ۱۵ نفری که انتخاب شده اند باید به شهر ۸ میلیونی نظارت کنند و امور آن را رتق و فتق کنند. با گستردگی شهر و دوری محل کار از محل زندگی، پیوستگی های شهری کم کم نابود شده اند و باید اشکال نوی جایگزین آنها شود. شورای شهر، شورای محله، شورای منطقه و شورای ناحیه می توانند جانشین خوبی برای جماعت های قدیمی باشند که با انتخابات، اعضای شان تعیین می شوند و با وظایف مشخص با سایر اعضای دولت همکاری می کنند. مشکل اصلی ما در ایران سرمایه اجتماعی است، سرمایه اجتماعی همان اعتماد است. اعتماد در بین مردم کم شده است. شاید انجمن های شهری و انجمن های شورا یاری بتواند وظایف خود را به خوبی انجام بدهند و این اعتماد اجتماعی برگردد.

کارکرد دیگر انجمن های شورا یاری این است که می شود دولت را کوچک تر کرد و وظایف دولت را به انجمن های شورا یاری و شوراها واگذار کرد. این کار، هم به نفع دولت است و هم به نفع مردم، کسی که خودش تصمیم گیر است، کمتر به دولت انتقاد می کند. لذا این انجمن ها و شوراها باعث می شود که

بین دولت و توده مردم واسطه‌ای ایجاد شود که همان جامعه مدنی است.

کارکرد سوم انجمن‌های محلی این است که این انجمن‌ها می‌توانند نوعی وضعیت بومی شدن یا محلی شدن را در مقابل جهانی شدن به وجود آورند. کارکرد آخر انجمن‌ها نوعی سنگربندی اجتماعی است. سنگر در مقابل بلایای ارضی و سماوی و انسانی مثل سیل، زلزله، دیکتاتوری و جنگ. خرمشهر نمونه بارزی است از مقاومت مردم اهل محل که هر محله سنگر به سنگر مقاومت کرد. این را می‌گوییم تعامل شهر هزار سنگر. در مقابل یک محله، هزاران سنگر به وجود آمد. سنگرها چه بودند؟ تعامل.

شورا یاری در تهران

طرح شورا یاری در سال ۱۳۷۹ برای نخستین مرتبه به صورت آزمایشی در ۱۰ محله تهران اجرا شد. به دنبال استقبال مردم و شهروندان و درخواست معتمدان برخی از محله‌ها از ستاد مرکزی شورا یاری در شورای شهر تهران در سال ۱۳۸۰، ۲۳ محله دیگر نیز تحت پوشش قرار گرفتند. در سال ۱۳۸۱ نیز در سه فاز اجرایی، انتخابات شورا یاری در ۵۴ محله دیگر برگزار شد. بنابراین تعداد کل اعضای انجمن‌های شورا یاری در تهران، ۸۷۰ نفر در ۸۷ محله است. طبق آخرین برآوردها، تهران دارای ۴۰۰ محله است.

محمد رضا طالبی نژاد، مسئول کمیته‌های آموزشی

بر اساس طرح شورا یاری، انجمن‌هایی به وسیله مردم هر محله تشکیل می‌شود. وظیفه نخست این انجمن‌ها شناسایی مشکلات، کمبودها و نیازهای خدماتی و شهری هر محله و انتقال آنها به دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری در حل آنهاست

ستاد شورا یاری شهر تهران در مورد ضرورت تشکیل انجمن‌های شورا یاری به خصوص در کلان‌شهرها و تهران می‌گوید: تجربه اندک نظام شورایی، به خصوص مشکلات و تنگناهای شوراها در کلان‌شهرها، ثابت کرد که مدیریت شهری (شورا و شهرداری) بدون ارتباط منظم و قانونمند با سطوح خرد شهری - که همان مناطق و نواحی و محله‌ها هستند - امکان توفیق نخواهد داشت.

تهران ۲۱ منطقه شهری دارد که گاه وسعت جمعیت و تنوع مسائل آن از اندازه یک شهر نیز بیشتر است. در سطح محله‌ها ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و نظایر اینها در هر محله با یکدیگر متفاوت است. بنابراین نمی‌توان در حل این مشکلات نسخه واحدی برای همه پیچید. اگر بخواهیم به شهر به عنوان موجود زنده دارای حیات مدنی نگاه کنیم، حل مشکلات آن بدون توجه به دیدگاه، نظر و دانش و تجربه شهروندان غیرممکن است. حال، مجموعه الزامات جهانی شدن و تأثیر آن در کلان‌شهرها و ضرورت تحول در مفهوم مدیریت شهری نیز به این شرایط افزوده می‌شود.

کسی که خودش تصمیم‌گیر است، کمتر به دولت انتقاد می‌کند. لذا این انجمن‌ها و شوراهای باعث می‌شود که بین دولت و توده مردم واسطه‌ای ایجاد شود که همان جامعه مدنی است

هر تشکل خودخواسته‌ای که بر اساس رأی و نظر مردم تشکیل می‌گردد، کارکردش اصلاح قدرت است و می‌تواند بر قدرت نظارت داشته باشد و با کاستن فاصله بین حکومت و مردم خدمت کند

مدیریت شهری امروز از رویکرد دولت محوری و اقتدارگرایی به رویکرد شهروند محوری و مشارکتی تغییر جهت می‌دهد. روش‌های کهنه و ناکارآمد سنتی جوابگوی مطالبات متنوع و متضاد جمعیت ۱۰ میلیونی شهر تهران نیست. از منظر اقتصادی نیز ضرورت شکل‌گیری عقلایی و جمعی فراگیر مشارکتی اجتناب‌ناپذیر است.

هادی خانیکی، مدرس علوم ارتباطات و مشاور رئیس جمهور، در این باره چنین می‌گوید: «اگر صدای مردم را بشنویم، راه خروج از مشکلات پیدا می‌شود. هر تشکل خودخواسته‌ای که بر اساس رأی و نظر مردم تشکیل می‌گردد، کارکردش اصلاح قدرت است و می‌تواند بر قدرت نظارت داشته باشد و با کاستن فاصله بین حکومت و مردم خدمت کند». مشاور رئیس جمهور با نگاهی تکوینی به مشکلات جامعه و بررسی کارکرد انجمن‌های شورا یاری در جامعه امروز می‌پردازد و می‌گوید: «کشور و جامعه ما دوره‌ای را در تعطیلی تاریخی به سر برده است و امروز با انباشت خواسته‌های مردم و مسائل مختلف روبروست. یکی از راهکارهای جامعه در حال گذار، احیای دوباره جوهره فرهنگ دینی و ایرانی خود در قالبی جدید است. کاری که در قالب انجمن شکل می‌گیرد، همان کاری است که نهادهای

مشکل اصلی مادر ایران سرمایه اجتماعی است، سرمایه اجتماعی همان اعتماد است. اعتماد در بین مردم کم شده است. شاید انجمن‌های شهری و انجمن‌های شورا یاری بتوانند وظایف خود را به خوبی انجام بدهند و این اعتماد اجتماعی برگردد

یاری‌گر و نهادهایی که بر اساس دیدگاه‌های دینی شکل گرفته بودند، انجام می‌دادند. این نهادهای سنتی محلی مشکلات مردم را در محله‌ها حل می‌کردند و به مردانگی و عیاری شهرت داشتند. قالب مناسب اینها همین شورا یاری در محله‌هاست.»

این استاد دانشگاه، ایجاد احساس تعلق به محله‌ها را از کارکردهای انجمن‌های شورا یاری می‌داند و معتقد است: «انجمن‌ها به ساکنین محله‌ها احساس تعلق می‌دهند؛ و سرانجام نیز با تعاون، یاری‌گری و فتوت و جوانمردی، شکاف و فاصله دست‌اندرکاران امور و جامعه را کم می‌کنند. انجمن‌های شورا یاری می‌توانند با حمایت‌های اندک کارهای بزرگ انجام دهند.

استقبال مردم

مسئول کمیته‌های آموزشی ستاد شورا یاری تهران در ارزیابی استقبال مردم تهران از طرح شورا یاری می‌گوید: «در ارزیابی کمی و کیفی میزان مشارکت شهر و ندان باید به موضوعات مختلفی توجه شود. نارس بودن نهال شورا در ایران، روند رو به رشد فردگرایی و بی‌اعتمادی و بی‌تفاوتی مردم در کلان‌شهرها، بافت ناهمگون و نامتجانس محله‌ها، سیال بودن بخش عظیمی از جمعیت محله‌ها (مستأجران)، عدم ارتباط ساکنان کوچه و محله‌ها با یکدیگر و نظایر اینها مجموعه عواملی است که مستقیم یا



انجمن‌ها به ساکنین محله‌ها احساس تعلق می‌دهند؛ و سرانجام نیز با تعاون، یاری‌گری و فتوت و جوانمردی، شکاف و فاصله دست‌اندرکاران امور و جامعه را کم می‌کنند. انجمن‌های شورایاری می‌توانند با حمایت‌های اندک کارهای بزرگ انجام دهند

غیر مستقیم بر کمیت و کیفیت مشارکت مردم اثر گذاشته است.

با توجه به این مشکلات، در مجموع میزان مشارکت و استقبال شهروندان تهران از شورایاری نسبتاً مطلوب بوده است. در هر محله به طور متوسط هزار نفر به عنوان رأی دهنده شرکت کردند و ۳۵ نفر نیز نامزد انتخابات شدند. تقریباً ۴۰ درصد رأی دهندگان را زنان تشکیل می‌دادند. ۱۴ درصد از کاندیداها نیز از زنان بودند و تقریباً ۱۴ درصد از منتخبان انجمن‌های شورایاری شهر تهران را نیز زنان تشکیل می‌دهند. در میان منتخبان انجمن‌های شورایاری، تنوع و تکثر شغلی و سنی، سلیقه‌های سیاسی و اجتماعی به چشم می‌خورد. اما در مجموع اعضای انجمن‌های شورایاری دارای تحصیلات عالی‌اند.

مشکلات پیش‌رو

طالبی نژاد در تشریح مشکلات تشکیل و تداوم فعالیت‌های انجمن‌های شورایاری می‌گوید: «بخشی از مشکلات، معلول ساختار مدیریت شهری و مقاومت‌های برخی از دستگاه‌هاست. همکاری نکردن و نداشتن هماهنگی‌های مطلوب بعضی از قسمت‌های شهرداری، بی‌اعتمادی و بی‌اس حاکم بر جامعه و کاهش انگیزه‌های مشارکتی، مشکلات مربوط به ضعف سازمان شورای شهر و اختلافات و مجادلات حاکم در آن، نداشتن تمرین در امور مشارکتی و شورایی و نظایر اینها از جمله مشکلات برون‌سازمانی‌اند که بر کار شورایاری تأثیر نامطلوب می‌گذارند.

تجربه اندک نظام شورایی، به خصوص مشکلات و تنگناهای شوراهای کلان‌شهرها، ثابت کرد که مدیریت شهری (شورای شهرداری) بدون ارتباط منظم و قانونمند با سطوح خرد شهری - که همان مناطق و نواحی و محله‌ها هستند - امکان توفیق نخواهد داشت

اما بخشی دیگر از مشکلات به ساختار درونی شورایاری برمی‌گردد. نبود انسجام و هماهنگی لازم، کم‌کاری در مقوله آموزش و توانمندسازی، اختلافات درونی برخی از انجمن‌ها، حجم وسیع مطالبات و مشکلات شهروندان که در سطح محله‌ها به این انجمن‌ها ارجاع داده می‌شود، نامشخص بودن جایگاه قانون و حقوق انجمن‌های شورایاری و به رسمیت شناخته نشدن جایگاه این نهاد مردمی از طرف شهرداری‌ها از دیگر مشکلات در این زمینه به شمار می‌آیند.

شورایاری در شهرهای دیگر

طرح شورایاری فقط در تهران اجرا نشده است. برخی از شهرهای دیگر به منظور برقراری ارتباط با شهروندان و جلب مشارکت آنها، تحت عناوین انجمن شورایاری، انجمن محله، شورای محله، شهردار محله و نظایر اینها از این طرح بهره‌برداری کرده‌اند.

مرتمی شایق، رئیس شورای اسلامی شهر یزد، در مورد تشکیل انجمن‌های شورایاری در یزد چنین می‌گوید: «قبل از تشکیل شوراهای فرمانداری اقدام به تشکیل انجمن‌های محلی کرده بود. شورای شهر یزد این انجمن‌ها را در قالب طرح شورایاری، دوباره فعال کرد. بیشتر اعضای این انجمن‌ها از معتمدان محلی هستند.»

رئیس شورای شهر یزد در مورد وظایف شورا می‌افزاید: «از جمله وظایف شورای شهر بررسی و تصمیم‌گیری درباره مسائل اقتصادی، معیشتی، بهداشتی و اجتماعی و مانند اینها در حیطه شهر است. این کارها بدون یاری مردم امکان‌پذیر نیست. در این میان به انجمن‌های محلی نیاز است. شهر یزد حدود ۵۰ محله دارد که در ۴۰ محله آن انجمن‌های شورایاری تشکیل شده است.»

تشریح شورای روستا هیئت حل اختلاف

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی؛

ماده ۷۹- به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلف از قوانین یا خروج از حدود و ظایف و اختیارات شوراها، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

۱- هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون‌نوی ربط و وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیئت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

نظر شورای نگهبان: رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلف از قوانین شوراها، بر عهده هیئت موضوع این ماده گذاشته شده است، عموم آن معایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.

مرتضی شایق معتقد است انجمن‌های محلی، شهرداری و شورای شهر یزد را در کارهای عمرانی یاری کرده‌اند؛ به دنبال احیای انجمن‌های محلی، اکنون دیگر کمتر کسی برای شکایات از فعالیت‌های عمرانی و یا سایر فعالیت‌های شهرداری به شورا مراجعه می‌کند. در طول فعالیت چهار ساله شورا، اگر شورا یاری کمک نمی‌کرد، برخی از پروژه‌ها انجام نمی‌شد. به عنوان نمونه، شبکه ارتباط خیابانی آذر یزدی، به تقاضای مردم محله انجام شد. مردم محله برای رفع معارض این شبکه، خانه‌ای را در اختیار شهرداری و شورا گذاشتند. بدین ترتیب به دنبال گفت‌وگو با کسانی که ملکی در این مسیر داشتند، مشکل با کمک اهالی حل شد، به طوری که همه مالکان راضی شدند. مثلاً شورای محله مریم‌آباد مجموعه‌ای بهداشتی، عمرانی، ورزشی را با کمک و یاری جوانان محله در حال احداث دارد. جوانان محله پس از نماز مغرب و عشاء، بدون دریافت حق الزحمه در این مکان کار می‌کنند.

رئیس شورای شهر یزد مشکل انجمن‌های محلی را فقدان قانون مشخص برای فعالیت آنها می‌داند و می‌گوید: «تنها راه آبادانی مملکت حمایت از شوراهاست؛ زیرا شورا کمترین هزینه و بیشترین خدمت را دارد.»

شورایاری در مشهد

حسین ربایی، رئیس کمیسیون فرهنگی شورای شهر مشهد و دبیر ستاد مرکزی طرح شورایاری، درباره اجرای این طرح در مشهد می‌گوید: «شورایاری، برگرفته از طرح دکتر پرویز پیران محقق و جامعه‌شناس شهری است که در سال ۱۳۷۹ به شورای شهر تهران ارایه شد؛ اعضای شورای شهر مشهد در ابتدا برای مدتی طرح را مسکوت گذاشتند

تا روی آن و همچنین شناخت محله‌های شهر مشهد بیشتر کار کنند و موافقت اعضای شورا نیز بیشتر جلب شود. در سال ۱۳۸۰ دوباره طرح در شورا مطرح شد و رأی موافق گرفت. لیکن در بخشی از جامعه شهر مشهد نگاه سیاسی بسته‌ای وجود دارد، که منجر به مخالفت با اجرای طرح شد. هنگامی که قرار بود طرح در بعضی از محله‌ها مطرح گردد، بدین علت مشکلاتی چهره نمود. به هر حال باید در این محله‌ها کار فرهنگی جدی صورت گیرد تا بتوان این گونه مسائل را حل کرد.»

ربایی می‌افزاید: «کوشش بر این است که ستاد و زمینه کار در شورای شهر مشهد حفظ گردد تا در دور بعد روی آن کار شود. برای اداره بهتر و بهینه شهر چاره‌ای جز تشکیل شورایاری‌ها وجود ندارد و در این زمینه جوانان و متخصصان محلی بیشترین کمک را می‌توانند ارائه کنند.»

آینده شهرهای ایران

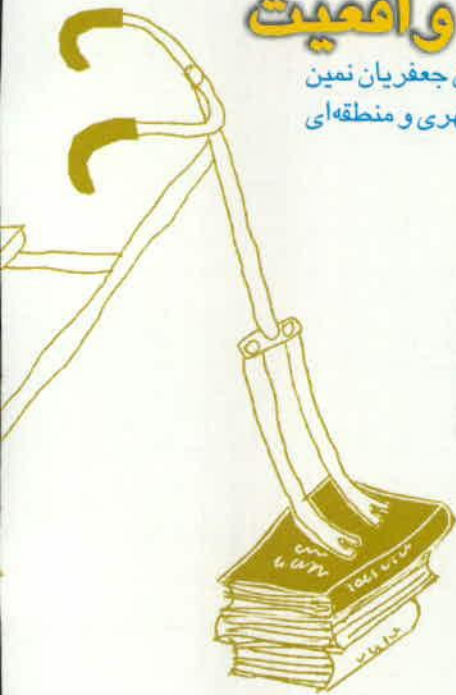
آب‌تهران و شهرهای بزرگ ایران در مشکلات غوطه خواهند خورد؟ و شهرهای کوچک نیز همچنان با مشکلات ریز و درشت خود دست و پنجه نرم خواهند کرد؟ پاسخ این سؤال بستگی به تلاش شهروندان و دولت دارد. هر چه شورایاری و شوراها در ایران بیشتر گسترش یابند و تقویت شوند، شهرها بیشتر به سمت مدیریت شهری می‌رود که روابط انسانی را بر بحث کالبدی ترجیح می‌دهد. برای حل مشکلات امروزی شهرها، راهی جز پذیرش مشارکت و واگذاری تصمیم‌گیری در امور به مردم وجود ندارد.

در غیر این صورت تصویر شهرهای ما در آینده سیاه‌تر از امروز خواهد بود و مشکلات شهری نیز هر دم بیشتر خواهد شد.

شوراهای از حقیقت تا واقعیت

پیمان جعفریان نمین

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



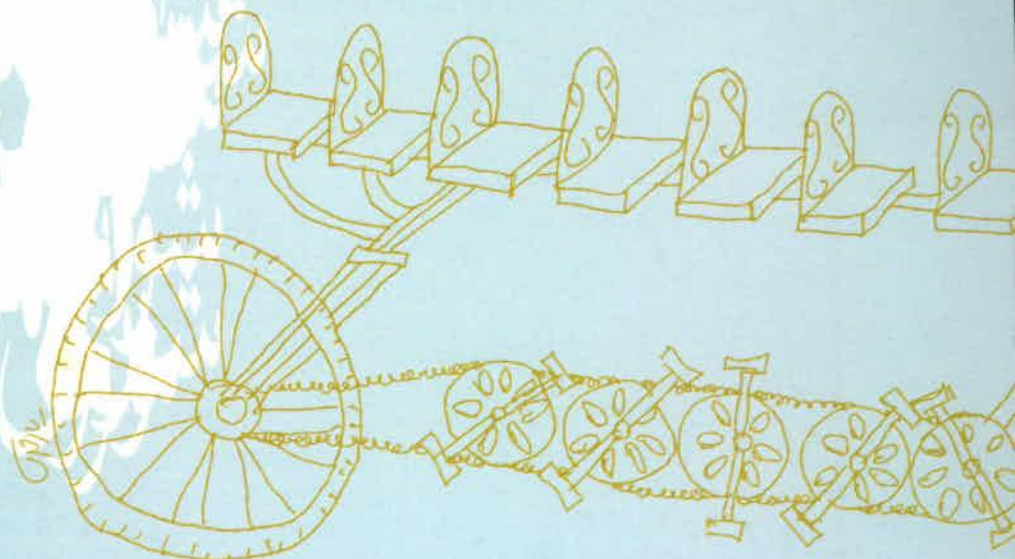
چهار سال گذشت. انگار همین دیروز بود که مردم با شور و اشتیاق برای انتخاب نمایندگان خود در شوراهای اسلامی شهر و روستا در سراسر ایران به پای صندوق‌های رأی رفتند. امروز، در پایان اولین دوره فعالیت شوراهای اسلامی شهر و روستا، می‌خواهیم ببینیم برگزیدگان مردم در چارچوب قانون مصوب چه کرده‌اند.

در این مجال، سعی بر آن است که به دور از پیش‌فرض و پیش‌داوری، به بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا در مقایسه با وظایف تعریف شده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا مصوب سال ۱۳۷۵ پرداخته شود. ملاک بررسی عملکرد شوراهای در این مقاله، انعکاس فعالیت‌ها و مصوبات شوراهای در جراید کثیرالانتشار کشور است. بدیهی است اخبار نشریات در برگزیده تمامی فعالیت‌های شوراهای در کلیه سطوح نیست؛ و از طرفی نیز شهرهای بزرگ سهم بیشتری از این اخبار را به خود اختصاص می‌دهند.

پیش از هر چیز، تعریف قانون از شوراهای اسلامی شهر، روستا، بخش و شهرک ارائه می‌شود. ماده ۱ قانون شوراهای، شوراهای را چنین تعریف می‌کند: «به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شورایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک براساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود.» از این تعریف، چنین برمی‌آید که شورا در قانون به منظور همکاری شهر و روستا در رشد و توسعه محل سکونت خود، پیش‌بینی شده است. این یعنی تعیین سرنویس محل سکونت به وسیله ساکنان در کلیه امور اقتصادی، فرهنگی، عمرانی و جز اینها.

بر اساس آنچه گفته شد، می‌توان میزان توجه شورا را به وظایف قانونی آن به چهار دسته تقسیم کرد:

الف) وظایفی که شوراهای توجه ویژه به انجام آنها داشتند و کوشش خود را بیشتر مصروف آن ساخته‌اند:



بندهای ۱، ۸، ۱۰ و ۱۲ ماده ۷۱ قانون شوراها در این دسته فعالیت‌ها جای می‌گیرند. این وظایف مواردی چون انتخاب شهردار، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های شهرداری، نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری، تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و تصویب بودجه شورای شهر را در برمی‌گیرد.

به نظر می‌رسد تلاش و اهتمام ویژه شوراها در انجام چنین وظایفی به دلایل زیر باشد:

- ۱- قانون در انجام این وظایف و سازوکار انجام آنها صراحت لازم و کافی دارد.
- ۲- انجام چنین وظایفی به شوراها قدرت تعیین سرنوشت شهر را می‌دهد و به تبع آن جایگاه شورا را تثبیت می‌کند.

وظایفی که شوراها توجه ویژه به انجام آنها داشتند، عبارتند بودند از انتخاب شهردار، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های شهرداری، نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و نظایر اینها

۳- شوراها در انجام چنین وظایفی، موظف به پاسخگویی به نهادهای نظارتی رسمی‌اند.
 ۴- از آنجاکه این وظایف در مقاطع زمانی خاص خود انجام می‌شود و جزء وظایف روزمره نیست، مردم و رسانه‌ها به آن توجه دارند و از این طریق شورا تحت کنترل نظارتی نهاد غیررسمی (مردم) قرار می‌گیرد.

۵- عدم اجرای چنین اموری، موجب اختلال جدی در امور شهر می‌شود و شورا در عمل ناچار به توجه بیشتر به آنهاست.

ب) وظایفی که شوراها در انجام آنها تلاش لازم را کرده‌اند:

بندهای ۲، ۹، ۱۱، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۲۶ ماده ۷۱ قانون شورا در این دسته فعالیت‌ها قرار دارند و مواردی چون نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، همکاری با شهرداری در تصویب حدود شهر، تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب معاملات و تصویب اساسنامه شرکت‌های وابسته به شهرداری را در برمی‌گیرند.
 به رغم نبود صراحت لازم در مورد چگونگی انجام این وظایف در قانون و همچنین فقدان نظارت رسمی بر اجرای آنها، شوراها به دلایل زیر به انجام این وظایف همت گمارده‌اند:

۱- انجام این وظایف، نقش شور را در اداره شهر و شهرداری تثبیت می‌کند.
۲- کوتاهی در انجام این وظایف، موقعیت شهرداری را در شهر تضعیف می‌کند و شوراها تقریباً نمی‌توانند از انجام آنها سر باز زنند.
ج) وظایفی که نیاز به توجه و دقت بیشتری از سوی شوراها داشته، اما این توجه صورت نگرفته است.

بند های ۴، ۲، ۱۸-۲۴ و ۲۱-۲۷ ماده ۷۱ قانون شور را در این دسته جای دارند و مواردی چون بررسی و شناخت کمبودها، همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها، نظارت بر امور بهداشتی و نظارت بر اماکن عمومی، تصویب مقررات لازم برای اراضی غیر محصور شهری، نظارت بر ایجاد گورستان، و تعیین نرخ کرایه و سایل نقلیه را در بر می‌گیرند. به نظر می‌رسد مهم‌ترین دلیل عدم توجه به چنین وظایفی این است که اجرای وظایف مذکور نیازمند همکاری سایر سازمان‌ها و مسئولان درگیر در امور شهری است. لیکن به دلیل نبود مدیریت واحد شهری، عدم صراحت قانون و عدم آگاهی و درک متقابل شوراها و سازمان‌ها از وظایف مشترک، شوراها توفیق چندانی در اجرای این وظایف به دست نیاورده‌اند.

د) وظایفی که شوراها کمترین توجه را به انجام آنها داشته‌اند:

بند های ۵ و ۶ و ۷ ماده ۷۱ قانون شور را در این دسته قرار دارند که وظایفی چون برنامه‌ریزی برای مشارکت مردم در انجام خدمات مختلف، اقدام به تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، تشویق و ترغیب مردم در گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی را در بر می‌گیرند. این وظایف در حوزه جلب مشارکت مردمی‌اند؛ و اگر چه صراحت و تأکید قانون به آنها چندان زیاد نیست اما شاید مهم‌ترین و حتی اصلی‌ترین دلیل ظهور شور را در کشور باشند. توجه به این موارد می‌توانست موجب شود که شوراها قدرت و مشروعیت



وظایفی که شور را کمترین توجه را به انجام آنها داشتند، عبارت بودند از برنامه‌ریزی برای مشارکت مردم در انجام خدمات مختلف، تشویق و ترغیب مردم در گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی، اقدام به تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی

خود را از میان توده مردم - همان کسانی که آنها را انتخاب کرده‌اند - کسب کنند. مردم نیز با حضور واقعی در عرصه مدیریت شهری در سه حوزه برنامه‌ریزی و اجرا و نظارت، می‌توانستند به دلیل واقعی خود برای انتخاب اعضای بشورا دست یابند. بنابراین هدف از روی کار آمدن شوراها به‌کارگیری الگوی مشارکتی در اداره شهر بوده است اما آنچه رخ داد، تداوم الگوی آمرانه و از بالا به پایین در تصمیم‌گیری و اجرا بود.

یافتن دلیل یا دلایل اصلی عدم توجه شور را به انجام این وظایف چندان هم ساده نیست. فراتر از این مورد که قانون صراحت لازم را در این وظایف نداشته هیچ‌گونه نظارت رسمی و غیررسمی هم بر آن اعمال نشده است، شاید بتوان گفت که شوراهای دوره اول به اصلی‌ترین وظیفه خود - یا حتی به فلسفه وجود خود - آشنا نبوده‌اند. از سویی مردم نیز با حق خود - که نظارت بر کار شوراهاست - هیچ آشنایی نداشته‌اند.

مجموعه این عوامل، سبب شد که شور را کمترین توجه را نسبت به جلب مشارکت مردم در امور اجتماعی، فرهنگی و عمرانی سکونتگاه‌های خود نشان دهند و آنها را جز وظایف فرعی و چشم پوشیدنی خود بر بشمرند.

هدف از روی کار آمدن شوراهای به کارگیری الگوی مشارکتی در اداره شهر است؛ در حالی که آنچه در عمل رخ داد تداوم الگوی آمرانه و از بالا به پایین در تصمیم‌گیری و اجرا بود

در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که شوراهای بیشتر به اموری پرداختند که یا قانون در انجام آن صراحت لازم را داشته یا جایگاه شورای را در نظام مدیریت شهری تثبیت می‌کرد، یا شورا موظف به پاسخگویی به نهادهای نظارتی رسمی و غیررسمی مانند مردم و رسانه‌ها بوده است



افزایش هزینه شوراهای

در بررسی وظایف چهارگانه پیش گفته، می‌توان به اجمال به موارد زیر اشاره کرد:

نظر شورای نگهبان درباره کلیات طرح اصلاحیه مجلس قانون شوراهای

شوراهای بیشتر به انجام وظایفی پرداخته‌اند که قانون بر انجام آنها صراحت داشته است

شوراهای از انجام برخی وظایف که هیچ‌گونه ساز و کار نظارتی بر آنها تعریف نشده است، چشم‌پوشی کرده‌اند، که برخی از آنها اتفاقاً از مهم‌ترین وظایف شوراهای نیز بوده‌اند.

در قانون فعلی، شوراهای شهرستان، استان و عالی استان‌ها نبوده و در این طرح اضافه شده است و موجب افزایش هزینه‌های عمومی است که طریق جبران آن مشخص نشده است و همچنین چون تعداد اعضای شوراهای افزایش یافته است و موجب هزینه عمومی است و طریق جبران آن مشخص نشده است، لذا این موارد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

به دلیل کمبود اعضای متخصص در شورا و بی‌اعتقادی شوراهای به استفاده از نظر متخصصان، در حوزه‌های مختلف از انجام اموری که نیاز به کارشناسی داشته غفلت شده است.

لازم به توضیح است که موارد مورد اشاره شورای محترم نگهبان عبارت بودند از:

مواد (۲۱، ۴، ۶، ۷، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۶ مکرر، ۶۸، ۷۱، ۷۷، ۷۷ مکرر، ۷۸، ۷۸ مکرر، ۷۹، ۸۱، ۸۲، ۸۲ مکرر) که به موضوعاتی نظیر تعریف شورا و انواع آنها، تعداد اعضای آنها و چگونگی انتخاب، وظایف و اختیارات، آیین‌نامه سازمانی، وظایف شورای عالی استان‌ها، و اعتراض به مصوبات و هیئت حل اختلاف می‌پردازند.

از آنجا که قانون شوراهای (و همچنین سایر قوانین ناظر بر مدیریت امور شهری) جایگاه مشخصی را برای حضور شوراهای در ساختار اجتماعی، سیاسی، حکومتی و اداری کشور تبیین نمی‌کند، شوراهای دوره اول بیشتر به انجام فعالیت‌هایی پرداخته‌اند که به اثبات وجود آنها منجر شود.

ساختار ذهنی حاکم بر جامعه ایران - ناشی از سلطه چند صد سال حکومت‌های فردگرا - موجب شده است که شوراهای مردم تجربه و دانش کافی برای پیشبرد رشد و توسعه سکونتگاه‌های خود و همچنین انجام امور مشارکتی نداشته باشند.

خاطر نشان می‌گردد که هدف از این گزارش ارائه ارزیابی عملکرد شوراهای - بر مبنای انعکاس فعالیت آنها در نشریات - در چارچوب وظایف قانونی آنهاست و به هیچ وجه ادعای ارزیابی عملکرد شوراهای را به طور کلی ندارد. این تفاوت از آنجا ناشی می‌شود که انتقادات بسیاری بر قانون شوراهای خصوصاً در حوزه مشخص نبودن وظایف شورا و تداخل آن با سایر دستگاه‌ها، وارد است. نکته دیگر اینکه، همان‌گونه که در ابتدای مطلب نیز اشاره شد، شاخص عملکرد شوراهای در واقع انعکاس فعالیت آنها در نشریات در نظر گرفته شده است - که بدون شک کامل و خالی از اشکال نیست.

مجامع مشورتی

تجربه‌ای ناتمام

آرش حسن نیا، بنفشه رضانی یگانه
کارشناس اقتصاد و روزنامه نگار

مجامع مشورتی شوراهای کلان شهرها و شوراهای مراکز استان از جمله تشکلهای خودجوش شورایی بودند که به فاصله زمانی اندکی از یکدیگر در سال ۱۳۷۹ پایه‌گذاری شدند. از اهداف مهمی که این مجامع مشورتی در پی آن بودند به این موارد می‌توان اشاره کرد: نیاز به آموزش، اطلاع‌رسانی، انتقال تجربه‌های اجتماعی و اجرایی در امر شورا، جلب مشارکت، مشاوره دادن به شوراهای پایین دست و بالاخره ایجاد پیوند و ارتباط میان شوراهای دفاع از منافع مشترک آنها. اگر چه قانون شورا جایی برای ایجاد چنین تشکلهایی پیش‌بینی نکرده بود اما در نبود شوراهای فرادست، نیازهای واقعی و عینی در حین فعالیت شوراهای باعث شدند تا این مجامع با پیشنهاد اعضای خود شورا شکل گیرند و به سوی سامان دهی و هماهنگی میان شوراهای گسترده کشور پیش روند. اعضای شوراهای این مجامع قصد داشتند از این راه، هم مسائل و مشکلات اعضای خود را بررسی و حل کنند و هم رابطه بین شوراهای و نهادهای حکومتی و دولتی کشور را منظم سازند و مطالبات آنها را سازمان دهی و طرح کنند. با این همه، به رغم امید و انتظاراتی که اعضا از این مجامع داشتند، اصناف و تضادهای بین مجامع مشورتی و وزارت کشور از یک سو، و اختلافات درون دو مجمع مشورتی کلان شهرها و شوراهای مراکز استان از سوی دیگر، باعث شد که فعالیت این دو تشکل مدنی متوقف شود و در واقع این طرح و تجربه ناتمام باقی ماند. در گزارش حاضر کوشش بر این است که از زبان اعضای این دو مجمع زمینه شکل‌گیری، مشکلات و موانع فعالیت آنها بررسی گردد، و به علت‌های توقف فعالیت این تشکل‌ها پرداخته شود.

چنانچه کارنامه عملکرد نخستین دوره فعالیت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه موافقت با حضور آنها نگریسته شود، می‌توان گناه تمام مشکلات، نقص‌ها و ضعف‌های کار شوراهای را بر دوش ضعف قانون شوراهای، بی‌تجربگی، فراهم نبودن بستری مناسب برای فعالیت شوراهای، سیاسی کاری بسیاری از متولیان، ندانستن فرهنگ کار شورایی و بسیاری از عوامل دیگر انداخت.

از نگاه مخالفت با شوراهای نیز می‌توان از ضعف‌های شوراهای و ناکارآمدی آنها فهرستی بلند بالا درست کرد و به استناد آنها به این نتیجه رسید که اصلاً چه نیازی به وجود شوراهای احساس می‌شود؟ اما از هر دو منظر، ویژگی‌های بارزی در حرکت شوراهای در اولین دوره تشکیل آنها وجود دارد که کمتر کسی می‌تواند به راحتی از کنار آنها بگذرد.

از جمله اینها تشکیل مجامع مشورتی و نتایج حاصل از تشکیل آنهاست. این مجامع با توجه به ضعف‌ها و نقص‌های موجود در قانون شوراهای و تشکیل نشدن زنجیره کامل شوراهای، از شوراهای محله گرفته تا شوراهای شهرستان و استان، با پیشنهاد و حمایت خود شوراهای شکل گرفتند.

مجمع مشورتی کلان شهرها در ماه‌های ابتدایی سال ۷۹ متشکل از شوراهای شهرهای اصفهان،

اهواز، تبریز، مشهد و شیراز برای دست یافتن به فهمی مشترک و ایجاد ارتباط با یکدیگر و تبادل اطلاعات در امور شهری، در نخستین اقدام خود، تأسیس دبیرخانه و برپایی جلسات منظم و هماهنگ را در شهرهای مختلف به صورت دوره‌ای برنامه‌ریزی کردند. نتایج مثبت این مجمع، کلان‌شهرهای تهران و کرج را نیز بر آن داشت تا به مجمع مشورتی کلان‌شهرها بپیوندند و بدین ترتیب تعداد اعضای مجمع مشورتی شوراهای کلان‌شهرها به ۷ عضو ثابت رسید.

صلاح الدین دلشاد، عضو شورای اسلامی شهر کرج، درباره ضرورت تشکیل مجامع مشورتی چنین می‌گوید: «فقدان حلقه‌های زنجیره شوراهای، چالش‌های فراوانی را - اعم از چالش‌های درونی شوراهای، چالش‌های شوراهای و شهرداری‌ها، چالش‌های شوراهای و دولت - دامن زده بود. از آنجا که مراجع بالاتر رسیدگی به این مسائل - که همان شوراهای بالادستی بودند - شکل نگرفته بود، شوراهای کلان‌شهرها به این فکر افتادند تا مجمعی مشورتی در بین خود به وجود آورند تا با استفاده از تجربیات یکدیگر و همفکری بتوانند برای حل مشکلات خود تصمیم‌گیری کنند.»

شاید بهتر آن بود تا در نخستین دوره فعالیت شوراهای مجامع مشورتی نقش شوراهای بالادستی را ایفا می‌کردند تا شرایط لازم برای حضور آنها در دور دوم فراهم آید

تجربیات کسب شده در مجامع مشورتی تجربیات گرانبهایی اند، که به سادگی به دست نیامده‌اند و باید به شوراهای بعدی نیز منتقل شوند

در ماده یک نظام‌نامه اجرایی و شرح وظایف مجمع مشورتی کلان‌شهرها نیز ضرورت و هدف از تشکیل مجمع، تبادل اطلاعات و هماهنگی تصمیم‌ها و پیگیری مصوبات شوراهای و همچنین تلاش در جهت گسترش حدود وظایف و اختیارات شوراهای شهر در جهت حل معضلات زیربنایی شهرداری‌ها و نیل به تحقق آرمان‌های شهروندان عنوان شده است.

پس از تشکیل مجمع مشورتی کلان‌شهرها، شوراهای شهرهای مراکز استان نیز اقدام به تشکیل مجمع مشورتی شوراهای مراکز استان کردند. اگر چه در ظاهر به نظر می‌رسد که چون تقریباً تمامی کلان‌شهرها مرکز استان‌اند، پس مجمع مشورتی شوراهای کلان‌شهرها نیز لزوماً ذیل مجمع مشورتی شوراهای مراکز استان قرار گرفت، اما در عمل چنین اتفاقی نیفتاد. شوراهای کلان‌شهرها، اگر چه در مجمع مشورتی شوراهای مراکز استان نیز شرکت می‌کردند، اما مجمع خود را نیز تا مدتی پس از تشکیل مجمع مراکز استان همچنان حفظ کرده بودند؛ زیرا اعتقاد داشتند کلان‌شهرها، علاوه بر مسائل شهرهای مراکز استان، مشکلات خاصی دارند که باید جداگانه به آنها پرداختند.

دستاوردها

یکی از مشکلاتی که در چهار سال گذشته اعضای شوراهای همواره از آن یاد کرده‌اند، نداشتن تجربه کافی در بین اعضا و آگاه نبودن آنها به وظایف قانونی خود بوده است. در انتخابات شوراهای، شرط ورود داشتن سواد خواندن و نوشتن نبود. همین مسئله باعث شده بود تا در مواردی افرادی به

تصویب آیین نامه شورا

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۷۵- آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه های مربوط توسط شورای عالی استان ها تهیه و به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی می رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع می باشد.

نظر شورای نگهبان: اگر منظور از آیین نامه قانون است، مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی باید به صورت آزمایشی باشد و اگر آیین نامه است از اختیارات دولت است. بنابراین، تصویب آیین نامه توسط کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.

عضویت شوراهای در آینده که آگاهی کافی در مورد مسائل مدیریت شهری و دیگر موارد از این دست نداشتند، حتی افراد دارای تحصیلات بالا نیز عمدتاً از دانش و تجربه مدیریت شهری بی بهره بودند.

در واقع تشکیل مجامع مشورتی می توانست بخش عمده ای از این ضعف ها را پوشش دهد. به گواهی اعضای شوراهای حاضر در مجامع مشورتی، علاوه بر آنکه جلسات مجامع با استقبال خوبی از سوی اعضا برگزار می شد، نتایج خوبی هم داشت. ظاهره ایزدی، عضو شورای شهر همدان، هدف از تشکیل این مجامع مشورتی را از زاویه ای دیگر می نگرد و می گوید: «ما می خواستیم به دولت مدانی که و اهمه داشتند مبادا که با تشکیل شوراهای ما بی سر راه فعالیت آنها ایجاد شود، ثابت کنیم که جمع شدن شوراهای شهرها در کنار یکدیگر نه تنها ننگ خطر نیست بلکه به اداره بهتر امور و تسهیل روند کارها کمک می کند.» وی با اشاره به ایجاد کمیسیون های تخصصی در مجامع مشورتی، می افزاید: «با تشکیل این کمیسیون ها، موانع و مشکلات به شکل تخصصی مورد نقد و بررسی قرار می گرفت و تنگناهای موجود رفع می شد. مشکلات مختلف شوراهای که عموماً شباهت بسیاری با یکدیگر داشت در کمیسیون های مالی، اداری، طرح ریزی شهری و عمرانی و کمیسیون فرهنگی و اجتماعی به صورت تخصصی مطرح می شد و مورد بررسی قرار می گرفت.» وی در ادامه اظهار می دارد: «یکی از برنامه های اصلی این مجامع مشورتی، اصلاح قانون شوراها بود که حداکثر تلاش خود را کرد، لیکن اصلاحیه قانون شوراها مورد حمایت مجلس قرار نگرفت.»

تشکیل مجامع مشورتی منع قانونی نداشت اما دارای جایگاه قانونی و اضحی هم نبود و همین مشکل، روند کندی را به حرکت مجامع تحمیل کرد

بخش عمده ای از مشکلات فعالیت مجامع مشورتی و کمیسیون های تخصصی، هزینه های مالی تشکیل آنها بود. در واقع منابع مالی شوراهای محدود بود و حمایتی هم از سوی وزارت کشور صورت نگرفت

چالش ها

نکته چالش برانگیز بر سر راه تشکیل مجامع مشورتی و ادامه حرکت آنها، واکنش وزارت کشور نسبت به تشکیل این مجامع بوده است. عده ای از اعضای شوراهای مخالف علنی وزارت کشور با تشکیل این مجامع اشاره می کنند و گروه دیگری از آنها، سخن از مخالفت های ضمنی آن به میان



تشکیل شوراهای بالادستی نیز، همچون تشکیل خود شوراهای بدون زمینه‌سازی مناسب صورت گرفت و با شتاب‌زدگی و تعجیل همراه شد

می‌آورند. این عده مصادیقی همچون بی‌تفاوتی وزارت کشور نسبت به سرنوشت این مجامع و خودداری این وزارتخانه نسبت به کمک‌های مالی و معنوی را دلیلی بر مدعای خود عنوان می‌کنند. اما به رغم حرکت مثبت مجامع مشورتی و نتایج مفیدی که از تشکیل آن به دست آمد، این حرکت متوقف شد. دلایل مختلفی برای توقف حرکت مجامع مشورتی نام برده می‌شود که هر کدام تأثیر جداگانه‌ای در این میان داشته‌اند.

صلاح‌الدین دلشاد، عضو شورای اسلامی شهر کرج، در این باره چنین می‌گوید: «فعالیت مجامع مشورتی با دو مشکل عمده مواجه بود: اول آنکه این مجامع در قانون جایگاهی نداشت، و مصوبات آن قابلیت اجرا و ابلاغ نمی‌یافت. حتی زمانی که اعضای مجامع می‌خواستند با مسئولان بلند پایه ملاقات کنند، این سؤال مطرح می‌شد که «جایگاه قانونی مجامع مشورتی کجاست؟». البته تشکیل مجامع مشورتی منع قانونی نداشت اما دارای جایگاه قانونی واضحی هم نبود و همین مشکل، روند کندی را به حرکت مجامع تحمیل کرد. دلیل دیگر همانا تشکیل شوراهای فرادست بود که خود به خود به کار این مجامع پایان داد و جایگزین قانونی آنها شد.»

ظاهره ایزدی، عضو شورای اسلامی شهر همدان، نیز درباره توقف فعالیت شوراهای به دلیل دیگری اشاره می‌کند و می‌گوید: «بخش عمده‌ای از مشکلات فعالیت مجامع مشورتی و کمیسیون‌های تخصصی، هزینه‌های مالی تشکیل آنها بود. در واقع منابع مالی شوراهای محدود بود و حمایتی هم از سوی وزارت کشور صورت نگرفت. بدین ترتیب ادامه این روند در عمل ناممکن می‌نمود.»

شوراهای فرادست، موافق و مخالف

اما به نظر می‌رسد که مهم‌ترین دلیل در پایان گرفتن فعالیت مجامع مشورتی، تشکیل شوراهای بالادستی است که در شهریور ماه سال ۸۱ اتفاق افتاد. و البته انتقادهای بسیاری را نیز به همراه داشت. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران و اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا، تشکیل شوراهای بالادستی نیز، همچون تشکیل خود شوراهای، بدون زمینه‌سازی مناسب صورت گرفت و با شتاب‌زدگی و تعجیل همراه شد.

فیروز امیرخانی، عضو شورای اسلامی شهر کرد که پس از تشکیل شوراهای استان، ریاست شورای استان چهارمحال و بختیاری را بر عهده گرفت، می‌گوید: «نمی‌دانم چه تفاوتی بین هفتم شهریور سال‌های ۷۹ و ۸۰ با هفتم شهریور سال ۸۱ بود که آن روز قرار شد شوراهای فرادستی تشکیل گردند. لیکن هیچ بسترسازی صورت نگرفت و هیچ مقدمه‌ای



شورای عالی استانها

ما می‌خواستیم به دولتمردانی که و ا همه داشتند میاد با تشکیل شوراهای مانعی بر سر راه فعالیت آنها ایجاد شود، ثابت کنیم که جمع شدن شوراهای شهر در کنار یکدیگر زنگ خطر نیست

برای تشکیل شوراهای بالادستی چیده نشد، وی ادامه می‌دهد: «به نظر می‌رسد تشکیل شوراهای بالادستی فقط با هدف قطور کردن پرونده‌های کاری و اضافه کردن دامنه اختارات مسئولان صورت گرفته است. هم اکنون شخص من به عنوان رئیس شورای استان، نمی‌دانم در جلسه‌ای که داریم چه تصمیمی بگیرم و در کدام چارچوب حرکت کنم؛ چون جایگاه مشخصی تعریف نشده و حتی وضعیتی بدتر از شوراهای شهر شکل گرفته است.»

بسیاری دیگر از اعضای شوراهای شهرهای مختلف کشور با تحلیلی مشابه با رئیس شورای عالی استان چهار محال و بختیاری بر این باورند که شاید بهتر آن بود تا در نخستین دوره فعالیت شوراهای مجامع مشورتی نقش شوراهای بالادستی را ایفا می‌کردند تا شرایط لازم برای حضور آنها در دور دوم فراهم آید. طاهره ایزدی، نیز می‌گوید: «اگر این روال ادامه پیدا می‌کرد تا شوراهای فرادست با اختیارات خود مانوس شوند، قطعاً بهتر می‌بود، اما در مقابل دیدگاه دیگری هم وجود دارد: بتول گندمی، عضو شورای اسلامی شهر مشهد معتقد است: «تشکیل هر چه سریع‌تر شوراهای فرادستی کاملاً ضروری بود؛ و اتفاقاً تشکیل این شوراهای در همین دوره نخست باعث شد تا زمان از دست نرود و از فرصت‌های باقی مانده در دوره اول استفاده شود.»

صلاح الدین دلشاد نیز در این باره چنین می‌گوید: «از جمله نظرهای این بود که تا زمان تکمیل و اصلاح قانون درنگ کرد و در دور بعدی شوراهای بالادستی تشکیل شوند؛ اما نظر دیگری که وجود داشت بر تشکیل شوراهای بالادستی در همین دوره استوار بود (که من هم جزء این گروه دوم هستم). وی می‌افزاید: «شوراهای بالادستی نیاز به تجربه و تمرین دارند و همین چند ماه می‌تواند برای تجربه‌اندوزی مناسب باشد تا نواقص آنها در دور دوم شوراهای مرتفع شود.»



شورای استان

مجامع مشورتی می‌توانستند در دوره‌ای از فعالیت شوراهای به عنوان بدنه کارشناسی این شوراهای نقش ارزنده‌ای ایفا کنند و با شناخت دردهای مشترک راه‌حلی برای آنها بیابند

کمترین کار، بیشترین فایده

چه بسا حداقل کاری که می‌شد در مورد این مجامع انجام داد، انتقال تجربیات آنها به دوره‌های بعدی شوراهای بود - که اتفاقاً از این نیز غفلت شده است. به نظر می‌رسد مسئولان امر باید سازوکاری را فراهم کنند تا این تجربیات ارزنده، به نوعی به اعضای شوراهای آتی منتقل شود. بدین ترتیب از هزینه شدن وقت و سرمایه ملی شوراهای دوره بعد نیز جلوگیری خواهد شد. صلاح‌الدین دلشاد با تأکید بر این موضوع می‌گوید: «تجربیات کسب شده در مجامع مشورتی تجربیات گرانبهایی اند که به سادگی به دست نیامده‌اند و باید به شوراهای بعدی نیز منتقل شوند. بعضی از شوراهای با مشکلات و چالش‌هایی روبرو شدند که باید مورد ریشه‌یابی قرار می‌گرفتند و سازوکار حل آنها پیدا می‌شد، تا با انتقال‌شان به شوراهای دوره بعد از تکرار آنها جلوگیری به عمل آید.»

به هر حال، مجامع مشورتی می‌توانستند در دوره‌ای از فعالیت شوراهای به عنوان بدنه کارشناسی این شوراهای نقش ارزنده‌ای ایفا کنند و با شناخت دردهای مشترک راه‌حلی برای آنها بیابند.

اگر چه این حرکت از ادامه بازماند، اما به نظر می‌رسد که نتایج مثبت این حرکت آنقدر بوده است که بتوان در سال‌های آتی و دوره‌های بعدی جایگاهی برای تشکیل چنین کانون‌های خودجوشی در کنار شوراهای در نظر گرفت.

با آنکه در کشور ما اصل بر تکرار خطاها و تأکید بر شیوه‌آزمون و خطاست، اما شاید این بار بتوان راهی غیر از شیوه مرسوم جست.

شورای استان

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۷۷ مکرر - وظایف و اختیارات شورای استان عبارت است از:

۱- بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادهای لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها.

تبصره - سه نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا با حق رأی به عضویت در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در می‌آیند.

نظر شورای نگهبان: در تبصره بند (۱) ماده ۷۷ مکرر عضویت اعضای شورای استان با حق رأی در شورای برنامه‌ریزی زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی است، لذا تبصره مذکور مغایر این اصل شناخته شد.

مشارکت مدنی

بقایا زوال شورا

حسن شفیعی

دکتر در علوم سیاسی



«مشارکت مدنی» از جمله مفاهیم رایج در جامعه‌شناسی سیاسی است که عمدتاً در سنخ‌شناسی نظام‌های سیاسی به کار می‌رود. در سنخ‌شناسی این نظام‌ها، بر اساس نوع رابطه دولت و جامعه، دو نوع نظام سیاسی به چشم می‌خورد: ۱- نظام سیاسی دارای رابطه عمودی با جامعه؛ ۲- نظام سیاسی دارای رابطه افقی با آن. در نوع اول، رابطه دولت و جامعه، آمرانه و یکسویه است. جامعه دایره‌ای محدود و کوچک و مذاب در نظام سیاسی است و نهادهای مدنی - از جمله شوراهای و تشکلهای مدنی - منکوب و سرکوب شده‌اند. جامعه توده‌وار (۱) که مرکب از آدم‌های سرگردان و حیران است شیرازة نظام اجتماعی را تشکیل می‌دهد. در نوع دوم، رابطه دولت و جامعه، همسو، دو جانبه و دموکراتیک است. جامعه دایره‌ای گسترده است که نظام سیاسی در دل آن قرار دارد. نهادهای مدنی بر قدرت سیاسی سایه افکنده‌اند و مسئولیت مدنی شهروندان توأم با پاسخگویی سیاسی دولت، در آن به وضوح مشاهده می‌شود.

براین اساس، مشارکت مدنی در صورت وجود نهادهای مدنی امکان‌پذیر است. مشارکت مدنی عبارت است از حضور مستمر و منظم شهروندان از مجاری نهادی از جمله شوراهای فعالیت‌ها و کنش‌های سیاسی. این نهادها به مثابه تریبون‌هایی هستند که عقاید و خواسته‌های شهروندان را به مقامات حکومتی منعکس می‌سازند. بر اساس مطالعات سیدنی وربا و نورمن وای در سال ۱۹۶۷، طی مطالعات میدانی در شهرهای آمریکا، میزان درگیری شهروندان و سطوح مشارکت آنها در ۱۲ سطح مشخص گردید. این مطالعات را الستر میلیرات تکمیل کرد. (۲)

بر اساس درجه‌بندی مشارکت مذکور، مشاهده می‌شود که حدود ۲۸ درصد شهروندان کاملاً خنثی‌اند و مشارکتی ندارند؛ و آنها را می‌توان «خنثای مطلق» نام نهاد. اگر میان مشارکت و نفع کسب شده رابطه مستقیم برقرار گردد، می‌توان در تحلیل هزینه فایده مشارکت به نتایج درخور توجهی دست یافت. بخش عمده شهروندان خواهان سودآنی و کم هزینه مشارکت هستند و در واقع نفع خصوصی و شخصی خود را در فعالیت عمومی - یعنی مشارکت - جست و جو می‌کنند. تعادل میان نفع خصوصی و مصالح عمومی بسیار دشوار است. چگونه شهروند با عنایت به اینکه منافع خصوصی را بر پیشانی خود دارد، در فعالیتی عمومی که همان مشارکت مدنی است فعال می‌شود؟ پاسخ ساده است: هر چه مشارکت کم هزینه‌تر و کم دردسزتر باشد، حضور شهروندان هم برجسته‌تر خواهد بود. به خصوص هنگامی که هزینه مشارکت پر کردن کاغذ سفید بی‌نامی به عنوان رأی دادن باشد، در آنجا شهروندان بیشتر حضور می‌یابند، به همین دلیل در سطح‌بندی مشارکت، مشاهده می‌شود که ۷۲ درصد شهروندان در رأی دادن به نامزدهای ملی مشارکت دارند.

نتایج تحقیقات مربوط به مشارکت مدنی را می‌بایست با احتیاط در جوامع و شرایط تاریخی مختلف به کار برد. با وجود این، متغیرهای عام و انطباق‌پذیری وجود دارند که با توجه به آنها می‌توان سنجه‌های معتبری را در خصوص مشارکت مدنی و قابلیت شوراهای به عنوان نهادهای مدنی در جلب



و دیعه داوطلبان قانون شورای شهر در کمیته

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

تبصره ۱ ماده (۲۶) - دو اطلبین شورای شهر موظف هستند هنگام ثبت نام، مبلغی را که دولت تعیین می کند به حساب اعلام شده تودیع نمایند. پس از اعلام نتایج قطعی انتخابات، در صورتی که آرای هریک از دو اطلبان کمتر از سه درصد (۳٪) کل آرای مأخوذه حوزه انتخابیه باشد، مبلغ و دیعه مذکور به حساب شهرداری همان شهر واریز خواهد شد و دیعه سایر داوطلبان بلافاصله مسترد می گردد.

نظر شورای نگهبان، میزان مبلغ و یا ضابطه تعیین آن مشخص نشده است و این موارد از اموری است که نیاز به تعیین دارد، لذا تبصره مذکور مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد. همچنین مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی کلبه درینافت‌ها باید به حساب خزانه‌داری کل واریز گردند لکن در این تبصره دریافت‌های موضوع آن به حساب شهرداری واریز می گردد لذا تبصره فوق‌الذکر نیز از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.

مشارکت شهروندان، به کار گرفت. این متغیرها عبارتند از: ۱- طبقه اجتماعی؛ ۲- شکاف‌های اجتماعی؛ ۳- سن؛ ۴- جنس؛ ۵- شرایط سیاسی و تاریخی؛ و ۶- اثربخشی سیاسی.

طبقه اجتماعی

چنین به نظر می رسد که تعلق به طبقه اجتماعی بالاتر و دارا بودن منزلت و تشخیص و سطح آموزش بالا رابطه مستقیمی با افزایش مشارکت مدنی دارد. بنابراین، گسترش فرهنگ عمومی و نظام آموزش درون جامعه، میزان مشارکت مدنی را افزایش می دهد. در جوامعی که تعلقات سنتی و وفاداری‌های غیرمدنی به وضوح مشاهده می شود و سطح تحصیلات افراد وضعیت چندان مناسبی ندارد، مشارکت مدنی نیز صورت نمی پذیرد. فعالیت‌ها در چنین جوامعی، سطح مشارکت را حداکثر به رأی دادن (سطح اول) تقلیل خواهد داد، از آنجا که افراد تصور و برداشتی از حوزه عمومی ندارند و منافع خود را در افاق‌های دیگر جست و جوی می کنند و تا حد زیادی مقهور سرنوشت

سطوح دوازده‌گانه مشارکت مدنی

درصد	نوع مشارکت مدنی
۷۲	مشارکت منظم شهروندان در انتخابات ملی
۴۷	مشارکت منظم شهروندان در انتخابات محلی
۳۴	فعالیت در حداقل یک سازمان اجتماعی
۳۰	همکاری یا یکدیگر در حل برخی از مسائل اجتماعی
۲۸	ترغیب دیگران به شرکت در انتخابات
۲۶	فعالیت برای نامزدی در انتخابات
۲۰	تمایل به برگزاری میتینگ یا صف‌آرایی سیاسی
۱۹	تمایل به ارتباط با نهادهای حکومت محلی در خصوص برخی از مسائل
۱۸	تمایل به ارتباط با نهادهای حکومت ملی در خصوص برخی از مسائل
۱۴	تمایل به تشکیل گروه یا سازمان غیردولتی برای حل برخی از مسائل اجتماعی
۱۳	تمایل به حمایت مالی از احزاب یا نهادهای مدنی در طول دوره انتخابات
۸	تمایل به عضویت در شکل یا سازمان مدنی

و جایگاه متصلب اجتماعی خود هستند و هیچ گاه اراده یا عزم تغییر را ندارند، در حوزه مدنی نیز مشارکت نخواهند داشت. در این جوامع، حوزه مدنی یا بسیار ضعیف است و یا اصولاً وجود ندارد. چون بن مایه حوزه مدنی «رقابت و خودانعکاسی» (۳) است، در این جوامع نفعی از رقابت حاصل نمی شود و خود انعکاسی یا تحقق فردیت اشخاص در نظام اجتماعی نیز وجود ندارد. هر فرد جایگاه ثابت و مشخصی دارد که از نیاکان و گذشتگان خود به ارث برده است و نمی تواند فارغ از گذشته خود «براز و وجود فردی» کند.

شکاف اجتماعی

در هر جامعه دو نوع شکاف اجتماعی به چشم می خورد: شکاف اجتماعی متقاطع و شکاف اجتماعی مترامک. در نوع اول برخی شکاف‌های یکدیگر را خنثی می کنند. به عنوان مثال، ممکن است تفاوت قومی منجر به ستیز و تعارض گردد اما تشابه مذهبی تا حد زیادی این شکاف را تقلیل می دهد. در نوع دوم، شکاف‌های اجتماعی همدیگر را قطع نمی کنند، بلکه بر یکدیگر انباشته می شوند و در شرایط

شورای شهر

مشارکت مدنی عبارت است از حضور مستمر و منظم شهروندان از مجاری نهادی از جمله شوراهای فعالیت‌ها و کنش‌های سیاسی. این نهادها به مثابه تریبون‌هایی هستند که عقاید و خواسته‌های شهروندان را به مقامات حکومتی منعکس می‌سازند.

بحرانی حالت انفجاری به خود می‌گیرند. از لحاظ ارتباط مشارکت مدنی و شوراهای با شکاف‌های اجتماعی، طبیعی است که اجماع و سازگاری مدنی زمینه‌های همدلی و مشارکت را افزایش می‌دهد. در جوامع اجماع طلب، وفاق مدنی و سازش بر تعیین اهداف موجب انگیزش افراد به مشارکت می‌شود، در حالی که ستیز و تضاد زمینه‌های مشارکت را کاهش می‌دهد. در جوامع چند قومی که سایر پارگی‌های اجتماعی - نظیر شکاف میان شهر و روستا، شکاف‌های مذهبی و جز اینها - به صورت فعال وجود دارند، میزان مشارکت مدنی و احتمال نهادمند شدن شوراهای کاهش می‌یابد. از آنجا که در این گونه جوامع حاصل جمع جبری مشارکت صفر است و گروه‌ها توان گرد آمدن بر هدف واحد را ندارند، در نتیجه سطح مشارکت به رأی دادن یا بی‌تفاوتی تقلیل می‌یابد.

سن

مطالعات روان‌شناسی اجتماعی نشان داده است که رابطه‌ای مستقیم میان هویت و میل به مشارکت وجود دارد. هویت یا محک زدن خود در نظام اجتماعی عمدتاً در فرایند تکامل شخصیت مطرح می‌گردد. دوران بلوغ یا دوران شکل‌گیری شخصیت، مرحله مهمی در آزمون «خود» یا «فردیت»

هر چه مشارکت کم هزینه‌تر و کم دردسزتر باشد، حضور شهروندان هم برجسته‌تر خواهد بود

به همان میزان که خواسته‌های شهروندان برآورده می‌شود، بر مشروعیت نهادهای مدنی نیز افزوده می‌گردد

شورای شهر استقلال شورای شهر

اصلاحیه مجلس شورای اسلامی:

ماده ۱۲- در صورتی که استانداران، فرمانداران، بخشداران، رؤسای مؤسسات و مدیران عامل شرکت‌های دولتی، مدیران کل، رؤسای نهادهای عمومی غیردولتی و ادارات دولتی خواهان طرح موضوع یا اعلام نظر در جلسات شورا باشند هیئت رئیسه شورا موظف است ضمن هماهنگی، امکان شرکت افراد مذکور را در جلسات شورا فراهم آورد.

تبصره ۱- هر یک از نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در جلسات شوراهای حوزه انتخابیه خود شرکت و اظهار نظر نمایند.

تبصره ۲- شوراهای با درخواست کتبی استاندار، فرماندار و بخشدار ذی‌ربط موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشند.

نظر شورای نگهبان: اطلاق ماده (۱۲) و تبصره‌های آن موجب اخلال در وظایف شوراهاست و همچنین باعث خدشه به استقلال‌شان می‌گردد لذا معایر اصول ۱۳ و ۱۴ قانون اساسی شناخته شد.

اشخاص در جامعه به شمار می‌آید. در جوامعی که بخش اعظم جمعیت آن در سنین بلوغ یا نوجوانی و جوانی اند، میزان مشارکت در سطح بالایی است. وجود شوراهای فرصت مناسبی برای آزمون فرد در جامعه و مشارکت مدنی به شمار می‌آید. عمدتاً مشارکت افراد در این سنین در سطح اول تا سوم متوقف می‌ماند. در جوامع پیر به دلایل اجتماعی (تعلق خاطر به خانواده و مال و منال) و روانی (احساس بی‌هویتی)، سطح مشارکت کاهش می‌یابد. البته در جوامعی که ساختارها و نهادهای مدنی تثبیت گردیده و نقش فرد کم‌رنگ شده است، میزان مشارکت نیز کاهش می‌یابد.

جنس

اگر ترکیب عمده جمعیت رازنان تشکیل دهند، به دلایل فیزیولوژیکی و روانی، میزان مشارکت نیز

جایگاه شورای عالی استان‌ها

ماده ۱- برای پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، با مشارکت مردم، شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها بر اساس این قانون تشکیل می‌شود.

نظیر شورای نگهبان؛ وظایف نظارتی ماده (۱) خارج از مواد موضوع اصل یکصد و یکم به عهده شورای عالی استان‌ها گذاشته شده است؛ لذا ماده مذکور خلاف این اصل شناخته شده است. همچنین اطلاق نظارت موضوع ماده فوق‌الذکر چون شامل مواردی غیر از همکاری مردم می‌گردد از این جهت نیز مغایر اصل یکصدم قانون اساسی شناخته شد.

کاهش می‌یابد. در جامعه مردسالار، زنان عمدتاً گرایش‌های محافظه‌کارانه دارند و به مسائل شخصی و خصوصی خود بیشتر بها می‌دهند. اینان در سیاست عمدتاً دنباله‌رو شوهران خود هستند و تمایل چندانی به مشارکت فعالانه در امور مدنی ندارند.

شرایط سیاسی و تاریخی

تحت این شرایط، مفهوم مشروعیت ارتباط تنگاتنگی با مشارکت می‌یابد. بدیهی است که نهادهای مدنی همچون شوراها، به عنوان وکلای موکلان خود یعنی شهروندان، باید مطالبات و خواسته‌های آنها را در دوره‌ای تاریخی مشخص سازند و از آن حمایت کنند. به همان میزان که خواسته‌های شهروندان برآورده می‌شود، بر مشروعیت نهادهای مدنی نیز افزوده می‌گردد. بالا رفتن میزان اعتماد شهروندان به این نهادها باعث افزایش مشارکت آنها و گذر از سطوح پایین مشارکت به سطوح بالاتر خواهد شد.

اثر بخشی سیاسی

مشارکت در واقع کنش اجتماعی است و کنش اجتماعی نیز مبتنی بر محاسبات فردی است. در

در جوامع چند قومی که سایر پارگی‌های اجتماعی - نظیر شکاف میان شهر و روستا، شکاف‌های مذهبی و جز اینها - به صورت فعال وجود دارند، میزان مشارکت مدنی و احتمال نهادمند شدن شوراها کاهش می‌یابد

چارچوب این محاسبات اگر فرد به این نتیجه برسد که دستاوردهای روانی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مشارکت در سطح بالایی است و هزینه‌های مشارکت اندک است، میل به مشارکت افزایش می‌یابد.

روی هم رفته، شوراها حکم صورت یا فرم را دارند که محتوای بقا یا زوال آنها را متغیرهای پیش گفته تشکیل می‌دهند. مشارکت مدنی پیش شرط بقای شوراهاست اما خود وابسته به متنی است که سطور آن را بافت جمعیتی، جنسیت، توسعه اقتصادی، کارآمدی و مشروعیت سیاسی، فقدان یا قلت تعارضات اجتماعی و نظایر اینها تشکیل می‌دهند.

پانوش:

1- Mass Society

2- Lester W. Milbrath & M. I. Goel, Political Participation: How & Why People Get Involved in Politics (Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1977) Chap. 1.

3- Self-reflective

