نگاه

پارادایم‌های اداره شهر از بلدیه تا شهرداری شراکت‌پذیر

حسین ایمانی جاجرمی

نظریه‌پردازان حوزه علوم اجتماعی در ایران به شهر کمتر توجه کرده‌اند. یکی از گلهای شهرسازان و معماران همواره این بوده که پایه‌های شایسته را در مورد لیه‌های نظری خویش در حوزه شهر جستجو کند یا بتواند از جامعه‌شناسان هموطن دریافت نکرده‌اند. این شاید یکی از دلایل دست به کار شدن برخی از آنها برای مفهوم‌پردازی یا ترجمه ادبیات نظری بین‌المللی درباره شهر باشد. یکی از مسایل اساسی شهرها به نحوه اداره آنها برمی‌گردد. مقایسه میان شهرهای مختلف از منظر رویکردهایی مانند کیفیت زندگی، بیانگر تفاوت‌های اساسی میان آنها در دنیاست. از عوامل مهم تاثیرگذار بر سرنوشت شهرها چگونگی اداره آنهاست. تقریبا اداره شهرها مانند تمامی عرصه‌های مختلف زندگی شهری در سال‌های اخیر تحولات نظری و تجربی فراوانی را از سر گذرانده است که بررسی و تحلیل آنها به‌ویژه از منظر جامعه‌شناسی برای تدوین سیاست‌های نوین توسعه شهری و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرا شده به کار می‌آید.

با نگاهی به تحولات صورت‌گرفته در عرصه اداره شهر می‌توان سه پارادایم را شناسایی کرد. اینها عبارتند از:

۱. پارادایم شهرداری به مثابه یک سازمان اداری[1]

۲. پارادایم شهرداری به مثابه مدیر شهر[2]

۳. پارادایم شهرداری به مثابه حکمران شریک شهر[3]

این پارادایم‌ها ترتیبی تاریخی دارند و هریک در دوره‌ای نگاه غالب به اداره کردن شهر را تشکیل داده یا می‌دهند. در حال حاضر پارادایم جاری «حکمرانی شهری» است که بر اساس آن شهرداری و شورای شهر به عنوان «دولت شهر» باید در کنار دو بازیگر مهم دیگر یعنی «بخش خصوصی» و «سازمان‌های جامعه مدنی» اشتراک و همکاری، شهر را اداره کند. هر یک از این بازیگران سرمایه‌ها و منابعی دارند که خاص آنهاست و در صورت به اشتراک گذاشتن آنها، شهرها در دستیابی به برای متال جامعه مدنی سرمایه اجتماعی دارند، بخش خصوصی سرمایه اقتصادی و کارآفرینی و شهرداری هم سرمایه سیاسی و مدیریتی که در صورت شراکت این سرمایه‌ها، نیروی گسترده‌ای برای به حرکت درآوردن چرخ‌های توسعه شهری به حرکت درمی‌آید. مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل (یو ان هابیتات) از طرفداران این دیدگاه است و بیکاری جهانی را برای تحقق حکمرانی شهری خوب هدایت می‌کند.

اگر بخواهیم این پارادایم‌ها را در تاریخ شهرداری در ایران منطبق کنیم، می‌توانیم سه دوره برای هر پارادایم نام ببریم: پارادایم تخست زمانی در ایران حاکمیت یافت که دولت رضاشاه برای تمرکز بیشتر قدرت و عوض‌کردن چهره شهرها قانون بلدیه مصوب سال ۱۲۸۶ خورشیدی میراث مشروطیت را منحل و در سال ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای شهرداری به تصویب رساند. از آن تاریخ شهرداری بخشی از تشکیلات وزارت داخله شد. میرانی که تاکنون کیوبیتی باقی مانده است. شاید چهره شاخص ایمن پارادایم کریم آقا بوذرجمهری باشد که به عنوان شهرداری منتخب دولت رضاشاهی با بیل و کلنگ به جان تهران عصر

ناصری افتاد و به زیر، لباس مدرنیته بر تن آن پوشاند. مهمترین اقدامات صورت‌گرفته تحت لوای آن پارادایم، احداث خیابان‌های عریض و طویل، تخریب محله‌های قدیمی و پیرالشتن ساختمان‌های مدرن مانند بنای ملی در خیابان فردوسی بود. اوامدهدهگان تمدن جدید این شهرداری آمده از نظمیه که شهر را موجودی کالبدی و چکش‌خور می‌دانند، بسیار بوده و هستند که با زبان بیل و بولدوزر با شهر سخن می‌گویند. پارادایم دوم یعنی مدیریت شهری در شکوه هخامنشی آغاز شد که در اواخر دهه ۱۳۶۰ با تحولاتی که در عرصه وزارت کشور و شهرداری صورت گرفت، تلاش شد تا با بهره‌گیری از اطلاعات و داده‌های شهری و زمینه‌های جهانی شهرها را به جای اداره‌کردن، مدیریت کرد. شاید نماد این پارادایم، کرانسیچی شهردار معروف تهران باشد که در اوایل دهه ۷۰ خورشیدی حرکتی به شهرداری تهران داد و تلاش کرد تا با درک واقعیت‌های زندگی شهری، خود خدمات‌رسانی شهرداری را گسترش دهد و عرصه فرهنگ و هنر را هم به عرصه خدمات شهری وارد کند. در این راستا رجب تحصیل‌کرده‌ها، تقویت بخش مطالعاتی و آموزش نیروهای شهرداری از شهرسازهای تهرانی بودند که آن را در چارچوب پارادایم مدیریت شهری قرار می‌دهد. در سال‌های آغازین دهه ۱۳۷۰ دو مرجع مهم برای طرح بحث‌های نوین اداره شهر با مدیریت شهری بودند: شهرداری تهران و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور. شهرداری تهران برای نخستین‌بار با همکاری سازمان مدیریت صنعتی، دوره‌های «مدیریت شهری»[4] را برگزار نمود و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری هم با پژوهش‌ها و انتشارات خوب حوزه مفهومی و نظری این پارادایم نوین را گسترش می‌بخشید. البته این به معنای نادیده‌گرفتن خطای استراتژیک شهرداری تهران در آن هنگام برای تمایز منابع مالی حتی در طوبق تراکم فروش و ضابطه فروشی نیست. آغاز پارادایم سوم را هم می‌توان همزمان با تاسیس شوراها در سال ۱۳۷۷ دانست. شوراها از مهمترین نهادهای برآمده از قانون اساسی بودند که برای تحقق خویش، انتظاری ۱۶ ساله را تحمل کرده‌بودند. مرور فرمان تاریخی حضرت امام(ره) در نهم آردیبهشت سال ۱۳۵۹ در نوفل سنتری باشد و نگاهی به کف پارادایم اصلی برای اداره امور محلی کشور داشت. تلاش‌های شوراها برای بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و ظرفیت‌های مدنی در گوشه و کنار کشور با همه فراونشیب‌هایی که داشته، بخشی از حرکت تاریخی اداره شهر به سمت شراکت شهری بوده است. طرح و اجرای سیاست‌های شوراری، شهردار محله، محله‌محوری، شهروندداری، ارزیابی تاثیر اجتماعی پروژه‌های عمرانی و صدها تجربه نادیده و ناشنیده، دیگر گلهایی است که اداره‌کنندگان شهر برای بافتن شراکتی موجود برداشته‌اند.

پی‌نوشت‌ها:

1. Urban Administration
2. Urban Management
3. Urban Governance

تحلیل پرویز پیران، تدوین کننده پروژه شوراریای محلات (بخش نخست)

شورا و شوراریای در نگاهی گذرا

پیشگفتار

قبل از پرداختن به شورا و شوراریای نخست باید از پندار نادرست ولی مهم یاد کرد و سپس با تعریف شورا بحث را پی گرفت. بسیاری از منابع و متون به‌ویژه مقالات و گفتوگوهای نشریات، شوراهای مکان‌محور و اداره‌کننده را از جمله نهادهای جامعه مدنی معرفی می‌کنند. این امر نشان می‌دهد که اینگونه نوشته‌ها ماهیت شوراهای سیاسی را به درستی درک نکرده‌اند. بدیهی است که شوراها به مثابه نهادهایی اجتماعی در چارچوب جامعه مدنی شکل می‌گیرند تا در عرصه سیاسی سهمی را به خود اختصاص دهند؛ اما به مجرد انتخاب‌شدن و شروع به کار به نهاد حکومت محلی تبدیل می‌شوند و از نهادهای جامعه مدنی خارج می‌شوند. از این رو مانند احزاب سیاسی نهادهایی بینابینی هستند. درک این مهم از برداشت‌های نادرستی جلوگیری خواهد کرد که از درک‌نکردن درست ماهیت شوراها پدید می‌آیند. گرچه تلقی از شورا به عنوان یکی از نهادهای حکومت محلی خود به تصورات واهی دیگری جان می‌بخشد که گاه مورد سوءاستفاده نیز قرار می‌گیرند. به هر تقدیر شورا به عنوان نهادی بینابینی از گفتمان‌های بسیار دور و بر بین تمامی انواع عالم وجود دانسته است اما اهمیت انواع آن در قرن بیستویکم که جهانی‌سازی از بالا با جهانی‌سازی اقتصادی به عنوان راهحل امورزین قرار از بحران‌های ذاتی سرمایه‌داری اندیشیده شده است، بدون اغراق چندین برابر شده است. به این دلیل حتی کشورهایی که با مشارکت واقعی و متشکل و سازمان‌یافته برای قرن‌ها آشنا نبوده‌اند، از ضعف مشارکت نهادینه و سازمان‌یافته در قرن بیست‌ویکم گلایه دارند و ارتقای همه‌جانبه جنین مشارکتی را الزامی و بدون چون و چرا معرفی کرده‌اند. کوچکشدن دولت‌ها که تنها یکی از دستاوردهای جهانی‌سازی از بالاست، بر اهمیت مورد بحث از هر جهت افزوده است و توجه‌کننده آن است.

بر این اساس ضرورت بازاندیشی در باب مفهوم شورا، انواع شورا و حیطه‌های تحت پوشش شورا که می‌تواند محمل مشارکت اعاد مردم باشد، اهمیتی بنیادین به کف آورده است. یادآوری این نکته خالی از لطف نیست که نگارنده بر اساس پژوهشی که اینک ۲۵ سال از آن می‌گذرد و اکنون پژوهش شهرشناسی و جامعه‌پژوهی این نام راه دارد، به تدوین پنج نظریه بنیاد آمده است که یکی از آنها جغرافیای شهری مشارکت اجتماعی به معنای فنی و تخصصی آن و محدودشدن همکاری‌ها به اقتصادی و کارآفرینی و شهرداری هم سرمایه سیاسی و مدیریتی که در صورت شراکت این سرمایه‌ها، نیروی گسترده‌ای برای به حرکت درآوردن چرخ‌های توسعه شهری به حرکت درمی‌آید. مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل (یو ان هابیتات) از طرفداران این دیدگاه است و بیکاری جهانی را برای تحقق حکمرانی شهری خوب هدایت می‌کند.

اگر بخواهیم این پارادایم‌ها را در تاریخ شهرداری در ایران منطبق کنیم، می‌توانیم سه دوره برای هر پارادایم نام ببریم: پارادایم تخست زمانی در ایران حاکمیت یافت که دولت رضاشاه برای تمرکز بیشتر قدرت و عوض‌کردن چهره شهرها قانون بلدیه مصوب سال ۱۲۸۶ خورشیدی میراث مشروطیت را منحل و در سال ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای شهرداری به تصویب رساند. از آن تاریخ شهرداری بخشی از تشکیلات وزارت داخله شد. میرانی که تاکنون کیوبیتی باقی مانده است. شاید چهره شاخص ایمن پارادایم کریم آقا بوذرجمهری باشد که به عنوان شهرداری منتخب دولت رضاشاهی با بیل و کلنگ به جان تهران عصر سیاسی را به درستی درک نکرده‌اند. اوامدهدهگان تمدن جدید این شهرداری آمده از نظمیه که شهر را موجودی کالبدی و چکش‌خور می‌دانند، بسیار بوده و هستند که با زبان بیل و بولدوزر با شهر سخن می‌گویند. پارادایم دوم یعنی مدیریت شهری در شکوه هخامنشی آغاز شد که در اواخر دهه ۱۳۶۰ با تحولاتی که در عرصه وزارت کشور و شهرداری صورت گرفت، تلاش شد تا با بهره‌گیری از اطلاعات و داده‌های شهری و زمینه‌های جهانی شهرها را به جای اداره‌کردن، مدیریت کرد. شاید نماد این پارادایم، کرانسیچی شهردار معروف تهران باشد که در اوایل دهه ۷۰ خورشیدی حرکتی به شهرداری تهران داد و تلاش کرد تا با درک واقعیت‌های زندگی شهری، خود خدمات‌رسانی شهرداری را گسترش دهد و عرصه فرهنگ و هنر را هم به عرصه خدمات شهری وارد کند. در این راستا رجب تحصیل‌کرده‌ها، تقویت بخش مطالعاتی و آموزش نیروهای شهرداری از شهرسازهای تهرانی بودند که آن را در چارچوب پارادایم مدیریت شهری قرار می‌دهد. در سال‌های آغازین دهه ۱۳۷۰ دو مرجع مهم برای طرح بحث‌های نوین اداره شهر با مدیریت شهری بودند: شهرداری تهران و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور. شهرداری تهران برای نخستین‌بار با همکاری سازمان مدیریت صنعتی، دوره‌های «مدیریت شهری»[4] را برگزار نمود و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری هم با پژوهش‌ها و انتشارات خوب حوزه مفهومی و نظری این پارادایم نوین را گسترش می‌بخشید. البته این به معنای نادیده‌گرفتن خطای استراتژیک شهرداری تهران در آن هنگام برای تمایز منابع مالی حتی در طوبق تراکم فروش و ضابطه فروشی نیست. آغاز پارادایم سوم را هم می‌توان همزمان با تاسیس شوراها در سال ۱۳۷۷ دانست. شوراها از مهمترین نهادهای برآمده از قانون اساسی بودند که برای تحقق خویش، انتظاری ۱۶ ساله را تحمل کرده‌بودند. مرور فرمان تاریخی حضرت امام(ره) در نهم اردیبهشت سال ۱۳۵۹ در نوفل سنتری باشد و نگاهی به کف پارادایم اصلی برای اداره امور محلی کشور داشت. تلاش‌های شوراها برای بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و ظرفیت‌های مدنی در گوشه و کنار کشور با همه فراونشیب‌هایی که داشته، بخشی از حرکت تاریخی اداره شهر به سمت شراکت شهری بوده است. طرح و اجرای سیاست‌های شوراری، شهردار محله، محله‌محوری، شهروندداری، ارزیابی تاثیر اجتماعی پروژه‌های عمرانی و صدها تجربه نادیده و ناشنیده، دیگر گلهایی است که اداره‌کنندگان شهر برای بافتن شراکتی موجود برداشته‌اند.

پی‌نوشت‌ها:

1. Urban Administration
2. Urban Management
3. Urban Governance

تاریخچه شورا

از جمله اولین شوراهای سازمان‌یافته و مدون در گستره تاریخ، به قوم بهول تعلق دارد که با مفهوم«من هدرین» معرفی شده و همزمان شورایعالی قـوم یهود و دادگاه بوده اسـت. پس از ایـن تجربه، باید از شکل‌گیری جامعه مدنی، شهروندی و پولیس (دولت‌شهر) در سومر یاد کرد. بسیاری به اشتباه تصور می‌کنند که دولت‌شهر یا پولیس که در آن شـهروندان حضور دارند، برای نخسـتین‌بار در یونان شکل گرفت؛ حال آنکه خاستگاه اینگونه نهادها پیش‌الـهرین بوده اسـت. آثار متعددی از جمله تاریخ تمدن بین‌ولـ دورانت بر وجود چنین نهادهایی در گذشته پیش‌الـهرین تاکید کرده‌اند. البته این نهادها به علت صـورت‌های ساختاری در سومر از میان رفت و جای خود را به نظام زورومندمدارانه داد. «استاد مهرداد بهار در مقاله شیوه تولید آسیایی در کتاب «از اسطوره تا تاریخ» به خوبی این موضـوع را مورد بحث قرار داده اسـت. همچنین نگاه کنید به پیرامون نظریه شهرشناسی ۱۳۸۵).

علت تاکید منابع بر پیدایش پولیس، جامعه مدنی، شهروندی و به‌تبع این موارد، شورا در یونان، آن است که در آن سرزمین و بعد از آن در روم، چنین نهادهایی پایدار شد و تکامل پیدا کرد و زمینـه‌سـاز نظامی در غرب شد که نظام شهروندی نام گرفته است.

ریشه یونانی این مفهوم (Synedrion) و (Synedrium) می‌باشد که از دو جزء «Syn» به معنای با همپوشی و (Hedra) به معنای قالب یا مجمعی برای یا هم‌بودن افراد برای امری خاص و هدفی معین، تشکیل شـده اسـت. شورا از همان آغاز، مکانی برای تصمیم‌گیری جمعی تلقی شـده اسـت. این واژه در زبان لاتین به صورت Consilium مطرح شده است که به معنای ارگان مشورتی یا تصمیم‌گیری و اجرایی است. شورا در روم فقط جنبه مشورتی نداشته و به اجرا نیز مبادرت می‌کرده اسـت. واژه انگلیسی (Council) به معنای شـورا دقیقا از واژه لاتین مشتق شده اسـت و به معنای ارگانی اسـت انتخابی یا انتصابی برای انجام وظیفه‌ای مشخص، در قالب و ظرفیت مشورتی، قانونگذاری، اداری و به عنوان رکنی از ارکان اداره شـهر، محدوده مشخص، منطقه و حتی کل کشور (در قالب مجلس محلی). از این‌رو، برخلاف باور بسیاری که وظیفه شورا را فقط مشورت یا وضع قانون (تقنینی) می‌دانند، شورا می‌تواند به عرصه نظارت و اجرا چه جدای از یکدیگر و چه توامان بپردازد.

گرچه در بین‌النهرین و مصر، شـورای پیران از دیرباز وجود داشـت و سـومر خاسـتگاه پولیس یا دولـشـهر و محل پدیدآمدن شـهروندی محسوب می‌شـد، اما همان‌گونه که اشاره شـد، تکامل مفهوم شورا و شـهروندی مدیون تمدن یونان - روم اسـت. در اکثر شهرهای یونانی چه شهرهایی که مستقیما به‌سویله مردم اداره می‌شد یا شهرهایی که اشـرافیت موروثی و نخبگان بر آن حکم می‌رانـدند، امر مقابل قدرت حاکم و نظام اقتدار مستقر قد برافراشته بودند. بنابراین مفهوم جامعه مدنی می‌بایسـت به دفاع برخی‌خاست و از حوز خفاظت می‌کرد. اما در دنیای جهانی‌شدن که حکومت به ابزار مهم قدرت اقتصادی امپراتوری‌سـت همان شـده اسـت. گرچه جامعه مدنی، نهادهای مدنی، اتحادیه‌ها و سـندیکاها و فضـای کسـب و کار و کوچک و بزرگ را حایز از خود می‌دانند، در عین حال توجه حکومت و اقتصاد متمرکز قرار می‌گیرد. طبعا خود را با آنها حفظ می‌کند و به مبارزه با دسـتداری حکومت و اقتصاد کلاما متمرکز تعریف یا تعریف جامعه مدنی در شرایط پیدایش سرمایه‌داری (زمانی که بازار در مقابل نیروهای کهن قرار گرفته بود) نشان می‌دهد که در زمان پیدایش سرمایه‌داری، بازار، مهم‌ترین نهاد جامعه مدنی و بخش عمده آن و انحصاری‌شده و قدرت حاصل از آن برمی‌خیزد و در تعریف خود، آنها را مجزا می‌کند.

سـرمایه‌داری نیـز، با توجه به نکات عنوان‌شـده، سـودای مبارزه با بخش عمومی از جامعه مدنی را، حداقل در آغاز، نداشـت. اما تحول این گلو تخطی شد و مسـایل و مشکلات عدیدهای ظهور کرد (پیران ۲۰۰۱:۳۸۰)، به هر تقدیر اکنون بخش عمدهای از شهرهای جهان دارای شوراهای شهری و محله‌ای هسـتند.

حال جا دارد بر پایه مرور انجام‌شده، به اینجا دقت بیافته مهم میادرت نتوجه تا مشـخص شود که مشکلات شوراهای اسـلامی‌شهر و روستا در ایران، از چه مسایل ساختاری ناشی می‌شـود پس آنگاه امکان پرداختن به شرایط ویژه ایران فراهم می‌شود.

به هنگام مرور تاریخ شهرها، مشخص شد که اساس مردمسالاری، حضـور دایمی و با معنای یکایک افراد صاحب حقوق در فرش روزانه عرصه سیاسی اسـت. در یونان و روم، از همان استبداد فردی نشانی یافت می‌شود. نظام سرکوبگر، در مواقع لازم (مانند مورد قیام اسپارتاکوس) سخت خشن اسـت اما در شـرایط عادی، تحت تاثیر توافق طبقات اجتماعی اسـت. گرچه به نفع یک طبقه، براساس این توافق، میزانی از حقوق فردی تثبیت و نهادینه می‌شود که رم پایداری جامعه مدنی و شهروندی نیز همین اسـت. همان‌گونه که مشرق زمین اسـت، از دوران باستان تا بسـلامه مرانبی، برپایه لایه‌های حمایتی پدید آمد و گرچه زندگی شهری از تب و تاب ایسـتاد، اما نظام‌های مدنی یکسـره نابود نشـد و در قالب پیدایش دهها نوع انجمن به حمایت خود از حقوق شهروندی ادامه داد و عرصه عمومی (عرصه‌ای که به تعبیر هابرماس، حقوق ذاتی) در زمینه‌های از جمله گفتار (وفاق‌فراغت، مراسم مذهبی و غیرمذهبی تنوین نیز شـد. بارغم قدرت گرفتن کلیسا، نهادهای یکباره شهری و غیرمذهبی به حیات خود ادامه دادند. واقعیت آن اسـت که شهر چه در دوران یونان و روم چه در قرون وسطا، اجتماعی تلقی می‌شد که از شهروندان تشکیل و مشارکت اجتماعی در آن سازی و جاری و نهادینه شده بود و افراد با هویت فردی و بر اسـاس انتخاب آزاد خود در جامعه اجتماعی وارد و از آن خارج می‌شدند.

رم پایداری جامعه مدنی، عرصه عمومی، شـهروند صاحب‌حقوق و میزانه برابر وابسته شهرهای صنعتی محله‌ای و شهری، قضات حاکمیت فردی و خاندانی، قضات قدرت تعیین‌کنندگی پولیتیک خاندانی و قبیله‌ای بود. عدم وجود نظام ایلی و عدم وجود گروه قومی لیـسان و دام و مشعرهای برخاسته از این الگوی زندگی نیز بسیار مهم اسـت و نباید از یاد برده شود.

شورا در ایران

در تاریخ کهن ایـران، نظامـی دموکراتیک، با معیارهـای دنیای بانسـتان، در نگاه تاریخ این سـرزمین به پدرساهی جدید رفت. نهاد جدید به پرنیاه خاندان شکل گرفته بود و الگویی پدرشاهی داشت. پرنان حرلوار، رییس واحد دالاتر را انتخاب می‌کردند و به این شـکل، نهاد حکومت تا بالاترین مراتب و الاهدا بدید می‌آمد. وجود اثبات در سرزمینی خشک با خشـکالی اداری، موقعیت اسـتراتژیک ایران، سر راه دوران آن، تهاجم دایم ایلات و اقوام بیرامون ایران، بهویژه در غرب، جنگ را امری طبیعی و دایمی ساخت. قدرت پدرشاهی انتخابی، به سردران تشکیل توقوش و با طولانی‌شـدن جنگ‌ها، قدرت در دسـت سـرداران سپاهی یافی ماند و نهادینه شـد و نظام پدرشاهی به نظام اسـتبداد شاهی بدل شد (نظریه راهبرد و سیاست زیستی جامعه ایران).

نیروهـای اجتماعی تجمیرافرین، هیویک، قادر به غلبه بر دیگری و ایجاد نظامی طبقاتی نبودند و برای نظامی متمرکز با ارتش حرفهای (به‌قول اسـتبدادی‌ترین و اسـرکوب دایمی آنها به‌وسیله قدرت متمرکز) کارکردهایی بدون جایگزین قایل بودند. روستاییان سـاکن در روسـتاهای کوتوان، پراکنده و خودکفا وجود قدرت اسـتبدادی متمرکز را برای حفظ خود از تهاجم دایمی ایلات ضروری می‌دانستند و گروه مازاد تاجر نیز می‌گیرد. شـهردار و شـورا معمولا منتخب مردم و شهردار پاسخگوی آنهاسـت.

۲- مدیریت شورایی یکپارچه: این مدل در شـوری سابق جریان داشت و انواع شوراها، تمامی امور کشور را برعهده داشتند که البته در عمل از بین الگو تخطی شد و مسـایل و مشکلات عدیدهای ظهور کرد (پیران ۲۰۰۱:۳۸۰)، به هر تقدیر اکنون بخش عمدهای از شهرهای جهان دارای شوراهای شهری و محله‌ای هسـتند.

حال جا دارد بر پایه مرور انجام‌شده، به اینجا دقت بیافته مهم میادرت نتوجه تا مشـخص شود که مشکلات شوراهای اسـلامی‌شهر و روسـتا در ایران، از چه مسایل ساختاری ناشی می‌شـود پس آنگاه امکان پرداختن به شرایط ویژه ایران فراهم می‌شود.

به هنگام مرور تاریخ شهرها، مشخص شد که اساس مردمسالاری، حضـور دایمی و با معنای یکایک افراد صاحب حقوق در فرش روزانه عرصه سیاسی اسـت. در یونان و روم، از همان استبداد فردی نشانی یافت می‌شود. نظام سرکوبگر، در مواقع لازم (مانند مورد قیام اسپارتاکوس) سخت خشن اسـت اما در شـرایط عادی، تحت تاثیر توافق طبقات اجتماعی اسـت. گرچه به نفع یک طبقه، براساس این توافق، میزانی از حقوق فردی تثبیت و نهادینه می‌شود که رم پایداری جامعه مدنی و شهروندی نیز همین اسـت. همان‌گونه که مشرق زمین اسـت، از دوران باستان تا بسـلامه مرانبی، برپایه لایه‌های حمایتی پدید آمد و گرچه زندگی شهری از تب و تاب ایسـتاد، اما نظام‌های مدنی یکسـره نابود نشـد و در قالب پیدایش دهها نوع انجمن به حمایت خود از حقوق شهروندی ادامه داد و عرصه عمومی (عرصه‌ای که به تعبیر هابرماس، حقوق ذاتی) در زمینه‌های از جمله گفتار (وفاق‌فراغت، مراسم مذهبی و غیرمذهبی تنوین نیز شد. بارغم قدرت گرفتن کلیسا، نهادهای یکباره شهری و غیرمذهبی به حیات خود ادامه دادند. واقعیت آن اسـت که شهر چه در دوران یونان و روم چه در قرون وسطا، اجتماعی تلقی می‌شد که از شهروندان تشکیل و مشارکت اجتماعی در آن سازی و جاری و نهادینه شده بود و افراد با هویت فردی و بر اسـاس انتخاب آزاد خود در جامعه اجتماعی وارد و از آن خارج می‌شدند.

رم پایداری جامعه مدنی، عرصه عمومی، شـهروند صاحب‌حقوق و میزانه برابر وابسته شهرهای صنعتی محله‌ای و شهری، قضات حاکمیت فردی و خاندانی، قضات قدرت تعیین‌کنندگی پولیتیک خاندانی و قبیله‌ای بود. عدم وجود نظام ایلی و عدم وجود گروه قومی لیـسان و دام و مشعرهای برخاسته از این الگوی زندگی نیز بسیار مهم اسـت و نباید از یاد برده شود.

شورا در ایران

در تاریخ کهن ایـران، نظامـی دموکراتیک، با معیارهـای دنیای بانسـتان، در نگاه تاریخ این سـرزمین به پدرساهی جدید رفت. نهاد جدید به پرنیاه خاندان شکل گرفته بود و الگویی پدرشاهی داشت. پرنان حرلوار، رییس واحد دالاتر را انتخاب می‌کردند و به این شـکل، نهاد حکومت تا بالاترین مراتب و الاهدا بدید می‌آمد. وجود اثبات در سرزمینی خشک با خشـکالی اداری، موقعیت اسـتراتژیک ایران، سر راه دوران آن، تهاجم دایم ایلات و اقوام بیرامون ایران، بهویژه در غرب، جنگ را امری طبیعی و دایمی ساخت. قدرت پدرشاهی انتخابی، به سرداران تشکیل توقوش و با طولانی‌شـدن جنگ‌ها، قدرت در دسـت سـرداران سپاهی یافی ماند و نهادینه شـد و نظام پدرشاهی به نظام اسـتبداد شاهی بدل شد (نظریه راهبرد و سیاست زیستی جامعه ایران).

نیروهـای اجتماعی تجمیرافرین، هیویک، قادر به غلبه بر دیگری و ایجاد نظامی طبقاتی نبودند و برای نظامی متمرکز با ارتش حرفهای (به‌قول اسـتبداد دایمی‌ترین و اسـرکوب دایمی آنها به‌وسیله قدرت متمرکز) کارکردهایی بدون جایگزین قایل بودند. روستاییان سـاکن در روسـتاهای کوتوان، پراکنده و خودکفا وجود قدرت اسـتبدادی متمرکز را برای حفظ خود از تهاجم دایمی ایلات ضروری می‌دانستند و گروه مازاد تاجر نیز به قالب ایالات مالیات و بهره مالکانه از کف می‌دادند به زندگی بخورونمیر اسـتبدادی می‌دادند. اما جایگزین منلسبی برای حکومت سرکوبگر متمرکز تصور نمی‌کردند. تجار شهری نیز که در تجارت کالا، آن هم در راههای دور درگیر بودند، تنها راه حفظ امنیت و آرام ماندن راههای تجاری را در وجود نظام اسـتبداد شاهی جـسـتجو می‌کردند و با وجود آن کف دادن تمامی حقوق خود، بر اسـتبداد گردن می‌نهادند. رهبران ایلات نیز خود بدنه ارتش حرفهای را تشـکیل می‌دادند و در سـطح کشور و در سطح مناطق، قدرتی بلامنازع داشـتند و بیش از هزارسـال بر ایران حکومت کردند و بنابراین بازتولید الگوی حاکمیت را مفید می‌دانسـتند. به این‌سان سه رکن جامعه ایران، یعنی نظام ایلی، نظام روستایی و نظام شهری، در تعاملی پایدار روزگار می‌گذراندند. تعادل شوراهای اجتماعی تجمیرافرین، امکان بازتولید نیروهای حاکمیت استبدادی را فراهم می‌کرد. اسـاسا در تاریـخ تمامی جوامع، هرگاه نیروهـای اجتماعی تجمیرافرین به تعادل می‌رسـند، قدرت مطلقه‌ای بر فراز آنها سر برمی‌آورد و حاکمیت را اشـغال می‌کند. تجربه پیدایش حکومت‌های اسـتبدادی (حتی در اروپا) تنها یکی از موارد متعدد چنین فرآیندی اسـت. با پدید آمدن و نهادینه‌شدن چنین حاکمیتی، پدیده‌های گوناگونی که با مردمسالاری رابطه دارند، فرصت عرض‌اندام به کـف نمی‌آورند. در زیر به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

- حاکمیت رابطهٔ خانوادگی بر تمامـی عرصه‌های زندگی فردی و اجتماعی و در نتیجه فقدان احساس تعلق به مکان و سازمان
- انتصاب به اکنـون و عدم تحقق شـایسـته‌سالاری
- عدم عنایت به تولید و غلبه دلالی و رانت‌خواری و رشوه در سطوح مختلف
- عدم شـکل‌گیری فرد صاحب حقوق، شهروند موظف و مسـوول و عدم احسـاس تعلق به شـهر و ترجیح روابط خونی به روابط اجتمعی و شهری
- عدم شـکل‌گیری انجمن‌های گوناگون برپایه علایق فرد (خارج از شبکه روابط خونی و محله‌ای و محلهای)
- غلبه ارادهٔ فردی در امور سیاسی به زیان مصلحت عمومی
- تجزیه دایمی جامعه بر پایه روابط خونی، خاندانی، عشیره‌ای و ایلی و بنابراین فقدان تجربه همبـستگی ارگانیک در جامعه
- عدم شـکل‌گیری نهادهای سیاسی و اجتماعی بر اسـاس گرایش افراد در جامعه
- عدم شـکل‌گیری کامل طبقه اجتماعی و مبارزه طبقاتی برای اشغال قدرت سیاسی
- گرایش به قوانین برخورد محور برخاسته از اراده و تصمیم فردی
- وجود جامعه مدنی و انجمن‌های مرتبط با آن
- اشـغال عرصه عمومی به‌سویله حکومت
- احـسـاس بی‌قدرتی و تماشـچی بودن در بین افراد جامعه در هر سطح و لایه‌ای
- تبلیـغ سـرنوشت‌پذیری به عنوان گرایش غالب فرهنگی
- ضعف شدید مسـوولیت‌پذیری
- فقدان نقد قانومند و مسـتند و نقدگریزی مفرط
- ضعف فرهنگ مشـارکت رسمی، ساختمند و قانومند به‌ویژه در عرصه‌های مدنی (از جمله در شهرها)
- سـیاسـتگرایی آموزشـی و سـرکوب قدر در خانواده و در محیط‌های آموزشی، ایجاد عقده حقارت همزمان با عقده خودبزرگ‌بینی برای تربیت رعیتی سرپه‌زیر و رام
- خودمحوری و تنگنظری در عرصه فعالیت‌های مشترک اجتماعی و مدنی
- رشد روحیه قدرت‌طلبی به هر قیمت، از سوی دیگر
- رونق چاپلوسـی و نان‌پدرنوشرخوردن در رابطه با لایه‌ها و سطوح قدرت
- قهرمان‌خواهی، زعلی‌طلبی و سرشـوخاهی
- نهادینه‌نشدن قانون و قابل‌خرید بودن قوانین متناقض

این موارد که شوراها برای به بسـتری بدیـد آمدند، جامعه‌ای که از مشارکت اجتماعی خارج از شبکه‌های خونی و روابط ناشی از آن، تهی است و با آن آشنایی ندارد، جامعه‌ای که فاقد شهروند صاحب حقوق و مسوول و موظف اسـت؛ یعنی شهروندی که سرنوشت خود را به کف گرد و بر گردش امور نظارت کند.

پی‌نوشت:

۱- مدیریت شورایی بدون تخصص و تعلق به مسایل شهر، به شکل عام صورت می‌گیرد، پیشنهاد شد که شورای اسلامی‌شهر تهران به عنوان شورایی بر پایه تمایل پیش برد. یکی از راه‌های غلبه بر کاستی‌های متعدد شوراهای شهر را تکثیر شورا در سطح محله اعلام داشت

به‌جای آن، جامعه‌های شـکل می‌گیرد که روابط بر آن حاکم اسـت و همگان به قول هگل، فیلسـوف مشهور آلمانی، در بی‌قدری برابرند و نماشاچی به‌حساب می‌آیند که تمامی امور جامعه از کوچک و بزرگ را از حکومت در خواست دارند و به انتظار اقدام آن نشسته‌اند.

به هنگام طرح تجزیه‌گیری‌های کلی جوی تعمیم‌های گسترده مانند آنچه در بالا آمدهاسـت، باید سـخت بپوش بود و در نظر گرفت که این قبیـل تجزیه‌گیری‌ها دیگر (Ideal Type) را دارا هسـتند که از تاکید آگاهانه یکسـویه بر برش یا بخشی از واقعیت به کف می‌آیند و در عین حال برخی ویژگی‌ها را نیز هم به همـه ندادیـد گرفته شده‌اند. این امر بهویژه در مورد اسـتبداد تاریخی در ایران و آنچه به غلط به عنوان ویژگی‌های شخصیت جمعی و فردی ایرانیان معرفی می‌شود، صادق است. درست که بر اساس نظریه راهبرد و سیاست سرزمینی جامعه ایران تودوینی نگارنده این نوشته، استبداد، آگاهانه انسان ایرانی تلقی شـده اسـت. اما الگوی یادشـده در بسـتری رویـده اسـت که در دوره‌هایی متعدد و بهویژه در شـرایطی عادی و غیرجرانگی خاصه در شهرهای‌ها و انجمن‌های شهر به تصویب رسید یا لایحه‌های الحاقی که به سال ۱۳۳۱ به این قانون اضافه شد، گرایش به جلب اختیارات انجمن‌های شهر و قدرت مردم بود. در این قانون، برابر ماده ۵۵، دولت قادر بود با تاج طرح مسـاله انحلال انجمن در هیات وزیران، آنها را منحل کند. پس از کودتای ۲۸مرداد، بحث انجمن‌ها مسکوت ماند تا در بازهم تیر ۱۳۳۵، قانون جدید شـهرداری که ۹۵ ماده داشـت و فصـل دوم تا چهارم آن به انجمن شهر اختصاص داشت به تصویب کمیسـیون مشترک مجالس شـورا و سنا رسـید. گرچه ظاهرا بنا به ماده ۴۱ قانون، انجمن غیرقابل انحلال بود، اما با روش