

نگاهی به طرح مردمی سازی حکمرانی مصوب کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی

مردمی سازی در غیاب مردم

فاصله‌ای ۲۰ساله بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تشکیل شده‌اند، بسیاری از شونی که در قانون اساسی برای شوراهای پیش‌بینی شده بود، در قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۴ و در عمل تحقق نیافت و شهرداری‌ها نیز در غیاب شوراهای در سال‌های پیش از تشکیل شورا، بر اساس قانونی قدیمی و در بسیاری موارد ناکارآمد فعالیت می‌کردند.

وقتی متن طرح مردمی‌سازی حکمرانی را بررسی می‌کنیم، نشانه‌های نوعی سردرگمی نظری از این طرح هویداست. نوعی سردرگمی نظری میان پذیرش الگوی حاکمیت ملی – حاکمیت محلی به‌عنوان یک الگوی مترقی و پیشرفته از یک سو و وضعیت کنونی شهرداری–شورا بنا مجموعه‌ای از وظایف و اختیاراتی که هریک در کنار شهرداری دستگاه‌های متولی و ذی‌مدخل دیگری نیز دارد از سوی دیگر. وقتی طرحی با عنوانی چنین پرطمطراق در مجلس شورای اسلامی مطرح می‌شود، انتظار می‌رود از میانی نظری روشن‌تر و محکم‌تری برخوردار باشد تا بتواند مهر پایانی بر سرگردانی میان تفکیک وظایف محلی از ملی باشد.

در ماده یک طرح مردمی‌سازی حکمرانی، به اصول ۶، ۷، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون اساسی اشاره شده است.اصل ششم، به موضوع لزوم اداره کشور به اتکای آرای عمومی و از راه انتخابات می‌پردازد. سایر اصولی که ذکر آن رفت، به ضرورت شکل‌گیری شوراها اشاره دارد.

در اصل هفتم قانون اساسی، از «شورای محل» سخن به میان آمده است و اتفاقاًهمچون دیگر شوراهای، شورای محل از ارکان اداره کشور دانسته شده است. کسانی که مسائل مدیریت شهری را دنبال می‌کنند، اطلاع دارند که ازجمله چالش‌های مدیریت شهری در چند دوره اخیر شوراهای اسلامی، مسئله شوراییاری‌ها و نسبت آن با قانون شوراها و نیز نسبت آن با قانون اساسی بوده است. شوراییاری‌ها بر مبنای مصوبه شورای دوم پایتخت تشکیل شدند و در تمامی ادوار شورا، زیر تیغ انحلال بر اساس تذکرات برخی دستگاه‌های نظارتی قرار داشتند و در نهایت با رای دیوان عدالت اداری، فعالیت آنها متوقف شد؛ در صورتی‌که محمل بسیار مناسبی برای به تعبیر نمایندگان مجلس «مردمی‌سازی» حکمرانی بوده‌اند. با نگاهی اجمالی به این طرح، این پرسش در ذهن مطرح شد که چرا طرح مردمی‌سازی حکمرانی در برابر مسئله انجمن‌های شوراییاری از موضوع مترقی شورای محل سکوت کرده است؟ چگونه می‌شود قصد کنیم تمام مسائل مدیریت شهری را در طرحی با عنوان مردمی‌سازی حکمرانی حل‌وفصل کنیم، اما از مهم‌ترین بستر مشارکت مردم در حکمرانی محلی، خواه در قالب انجمن‌های شوراییاری و خواه در قالب مترقی‌تر شوراهای محل، سکوت کنیم؟ به این نکته توجه کنیم که جمعیت شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، از حدود صد کشور جهان بیشتر است، به

مروری بر طرح‌ها و لوایح حوزه مدیریت شهری پس از انقلاب

از لایحه مدیریت شهری تا طرح جامع مدیریت شهری و روستایی

یک. در ماده ۴ طرح، ساختار نظام مدیریت امور محلی را مشتمل بر استانداری، فرمانداری، بخشداری و شهرداری دانسته است. لیک در ادامه جز یک مورد که انتخاب فرمانداران را با مشورت شورای اسلامی شهرستان عنوان کرده است، مورد دیگری که نشان دهد استانداران، فرمانداران و بخشداران مدیران امور محلی هستند ذکر نشده است. حسب ظاهر طراحان طرح، محتوای ماده ۴ را از اصل صد قانون اساسی جمهوری اسلامی استنباط کرده‌اند که «از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهرستان و استان با نظارت شورایی به نام شوروی ده، بخش، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند».

در این اصل بین امور محلی و ملی تفکیک قائل شده است و اداره امور محلی که از سطح ده شروع شده و به سطح استان می‌رسد را تحت نظارت شورای منتخب مردم دانسته است. بر این اساس مقامات محلی اعم از شهرداران، دهیاران، بخشداران، فرمانداران و استانداران باید توسط شورای منتخب مردم و یا مستقیماً توسط مردم انتخاب شده و اداره امور محل تحت نظارت شورای محل صورت پذیرد. بنابراین انتظار می‌رود که نمایندگان مجلس وقت مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب ماده ۴ به محتوای اصل صد قانون اساسی به صورت کامل توجه کرده و انتخاب مقامات محلی را تحت نظارت شورا و مجالس محلی قرار دهد.

دوم. در ماده ۱۸۹ طرح «به منظور کنترل و نظارت مستمر مالی و معاملاتی، عملیاتی و حسابرسی عملکرد و انطباق عملکرد شهرداری‌ها و مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته با مصوبات شورای اسلامی شهر و دیگر قوانین و مقررات لازم‌الاجرا» «دیوان محاسباتی شهر و روستا» با داشتن استقلال اداری و مالی زیر نظر شورای عالی استان‌ها در تهران و دارای شعب استانی در مراکز استان تشکیل می‌شود». این ماده که در پیش‌نویس اولیه لایحه مدیریت شهری تهیه شده توسط شهرداری تهران آمده بود با اعتراض دیوان محاسبات

نقدی به مصوبه کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس با عنوان «طرح مردمی سازی حکمرانی»

تمرکز کمتر، دیوان سالاری پیچیده

راهکارهاست که بر اساس آن افراد، سازمان‌ها و بخش‌های خصوصی و دولتی امور جاری شهر را برنامه‌ریزی و اداره می‌کنند؛ در عین حال این همکاری‌ها نه الزاما در قالب‌های رسمی، بلکه عموماً بر مبنای سرمایه اجتماعی و به صورت غیررسمی شکل می‌گیرند. به بیان دقیق‌تر، کاربست قوانین مربوط به حوزه محلی، تنها در صورتی منشا اثر خواهد بود که با تحلیل دقیق از زمینه‌ها و زیرساخت‌های سطوح ملی و محلی از یک سو و تحلیل واقع‌بینانه از میزان آمادگی ذهنی شهروندان و بخش خصوصی برای مشارکت در برنامه‌ها و اقدامات اجرایی از سوی دیگر، صورت‌بندی شده باشند. در این شرایط، قوانین باید انعطاف لازم برای ضمانت اجرای توامان اقدامات نهادهای رسمی و شبکه‌های غیررسمی اجتماعی را داشته باشند و نیز با درک صحیح از میزان ظرفیت مدیریت شبکه حکمرانی از سوی دولت، تدوین شده باشند. بنا بر آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد تدوین پیش‌نویس قانون مردمی‌سازی حکمرانی، به لحاظ نظری در پارادایم غالب حکمرانی سلسله‌مراتبی متمرکز بوده است. همچنین متن پیش‌رو ابهاماتی به شرح ذیل را به ذهن متبادر می‌کند:

■ تکلیف اصل عدم تمرکز اداری (قابلیت، نوع و میزان فعالیت‌های قابل واگذاری) مشخص نیست.

■ نقش سایر ذی‌نفعان (شهروندان نهادهای مدنی و بخش خصوصی) در مراحل تصمیم‌سازی تدوین نظام جدید حکمرانی محلی، محل تردید جدی است.



عبارتی، شورای شهر تهران که شهروندان شهر تهران را به جمعیتی نزدیک به ۱۰ میلیون نفر نمایندگی می‌کند، در مقایسه با پارلمان بیش از صد کشور جهان، مسئولیت نمایندگی جمعیت بیشتری را بر عهده دارد. این در شرایطی است که این شورا با ۲۱ عضو و بدون حضور شوراهای محلی، نمی‌تواند در شهر ۱۰میلیونی تهران به‌درستی از عهده مسئولیت نمایندگی شهروندان برآید. وقتی قانون اساسی ما ظرفیتی با عنوان شوراهای محلی را پیش‌بینی کرده است، چرا طرحی با عنوان پرطمطراق مردمی‌سازی، این ظرفیت مهم مردمی را نادیده می‌گیرد؟ آیا مجلس شورای اسلامی نمی‌توانست – نمی‌تواند – با بررسی عمیق‌تر و بر اساس مبانی نظری جدی‌تر، ساختار از پایین به بالا از مقیاس مناطق تا شهر تهران را در انتخاب اعضای پارلمان محلی (شورای شهر) پیاده کند؟ آیا نمی‌توان چنین اندیشید که در مناطق شهر تهران، شوراهای محلی شکل بگیرد و سپس از طریق این شوراها، شورای پایتخت تشکیل شود تا هم بستر قانونی مناسبی برای مشارکت واقعی مردم فراهم شود و هم پارلمان و شورای شهر تهران به شکل از پایین به بالا و با ساختاری مشارکت‌جویانه تشکیل شود؟ اینها پرسش‌هایی است که به گمان نمایندگان محترم مجلس در کمیسیون امور داخلی و شوراها به سادگی از کنار آن گذشته‌اند و راه آسان‌تر را برگزیده‌اند.

در این طرح، نکات بسیاری هست که می‌تواند به تفصیل محل بحث و بررسی



مکتب مهدی مصبی

وقتی متن طرح مردمی‌سازی حکمرانی را بررسی می‌کنیم، نشانه‌های نوعی سردرگمی نظری از این طرح هویداست. نوعی سردرگمی نظری میان پذیرش الگوی حاکمیت ملی – حاکمیت محلی به‌عنوان یک الگوی مترقی و پیشرفته از یک سو و وضعیت کنونی شهرداری–شورا با مجموعه‌ای از وظایف و اختیاراتی که هریک در کنار شهرداری دستگاه‌های متولی و ذی‌مدخل دیگری نیز دارد

قرار گیرد. از جمله مهم‌ترین نکاتی که در این طرح مدنظر قرار گرفته، انتخاب شهرداری با رأی مستقیم مردم است. این موضوع، تصمیم ساده‌ای نیست و باید بسیار درباره آن اندیشید و سخن گفت. به گمانم اگر نمایندگان محترم مجلس چنین اراده کرده‌اند که با طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» تحولاتی را در ساختار مدیریت محلی رقم بزنند، ایجاد چنین تحولی در غیاب مردم امکان‌پذیر نخواهد بود؛ خواه در غیاب مردم در جایگاه مشارکت‌کنندگان در اداره شهر (همچون شوراییاری و شوروی محل)، خواه در غیاب مردم و تشکل‌ها و فعالان مدنی در جایگاه آنان که باید طرف مشورت قرار گیرند.

هزار تا یک میلیون نفر، شهرهای متوسط مشتمل بر شهرهای با جمعیت ۱۵۰ هزار تا ۲۰۰ هزار نفر و شهرهای کوچک مشتمل بر شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر.

این دسته‌بندی برای اجرایی شدن نیاز به تصویب در یکی از مراجع قانونی دارد که در این طرح به آن پرداخته شده است. اما ضعف در عدم اعمال دسته‌بندی در موارد طرح یادشده است به عنوان مثال در ماده ۱۳ طرح به شورای شهرهای کمتر از ۲۰۰ هزار نفر اشاره شده است که بهتر بود با توجه به دسته‌بندی یادشده به جای عبارت «کمتر از ۲۰۰ هزار نفر» شهرهای کوچک و متوسط ذکر می‌شد. پنجم. در ماده ۳۳ طرح آمده است:

لازم‌الاجراشدن این قانون کلیه فعالیت‌هایی را که سازمان همیاری شهرداری‌های استان، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و وابسته شهرداری برعهده دارند، برون‌سپاری کنند و اموال و دارایی‌های در اختیار آنها را به شهرداری مربوط منتقل نمایند».

حذف سازمان همیاری شهرداری استان به دلیل فاقد کارکرد بودن و وابستگی به استانداری‌ها قابل قبول است لیک حذف سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به شهرداری‌ها چون سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، سازمان میادین میوه و تره‌بار، سازمان اتوبوس‌رانی و شرکت‌های مترو و غیره امکان‌پذیر نیست و اساساً دارای توجیه فنی و حقوقی نیست بنابراین اصلاح این ماده و انحصار آن به سازمان همیاری شهرداری‌های استان درست و صحیح است.

در پایان پیشنهاد می‌شود هم‌راه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی این طرح در مجامع و نشست‌های تخصصی مورد بحث و بررسی قرار گیرد و تلاش‌های سه دهه اخیر کارشناسان و مدیران مرتبط با حوزه مدیریت شهری و روستایی در شکل‌گیری قانون جدید شهرداری و دهیاری‌ها، کمک و اهتمام جدی داشت.

نوشتار جلب می‌کنم که اساساً پیرو تصویب این قانون، کدام‌یک از جوه سه‌گانه هماهنگ‌سازی، هدایت‌کنندگی و انسجام در مقیاس حاکمیت ملی، به‌عنوان نتیجه سند مردمی‌سازی حکمرانی مدنظر شما بوده است؟ چراکه با تحلیل کلی مضمون متن، متوجه می‌شویم که تعارض و تناقض جدی بین جنبه‌های حاکمیتی، سیاسی و اجرایی و شیوه تخصیص وظایف به سازمان‌ها، ارکان و نهادهای حوزه حکمرانی محلی وجود دارد.

باین حال، احصای مصادیق این تعارضات نیازمند بررسی دقیق در مواد، بندها و تبصره‌های متن پیشنهادی است که در این مقال نمی‌کنجد، در راستای رسالت آگاهی‌بخشی به مخاطبان و جلب توجه تصمیم‌گیرندگان نهایی در قبال پیش‌نویس موصوف، تنها به ذکر یک نمونه بسنده می‌کنم. با توجه به متن، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عنوان بازیگران اصلی حکمرانی محلی شناخته شده‌اند و در یک تقسیم کار مشخص، مقرر شده است که استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها به نیابت از دولت، در سطوح مختلف، متولی امور حاکمیتی، سیاسی و نظارتی باشند و در عین حال، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها عهده‌دار امور مأموریتی و تمشیت امور تصدی‌گرایانه باشند؛ اما در کمال تعجب، در فصل ۸ تحت عنوان امور زیربنایی، این‌گونه جمع‌بندی شده است که «شرکت‌های آب و فاضلاب، گاز و برق استانی و شهرستانی با تمام دارایی‌ها و بدهی‌ها و اختیارات و تعهدات و حقوق عمومی خود، به استانداری واگذار می‌شوند». حال سؤال این است که آیا واگذاری اموری همچون زیرساخت شبکه توزیع و فیروش برق، گاز و آب که به رغم مدیریت متمرکز و تخصصی، تاکنون زبان‌ده بوده‌اند، به مدیریت محلی و آن‌هم به استانداری‌ها، در راستای کاهش تمرکز دولت قابل تحلیل است؟ یا تنها فرار از واقعیت و پاک‌کردن صورت‌مسئله جلوه می‌کند؟!

تو خود بخوان حدیث مفصل از این مجمل.