

نهاد شورا مولود دولت اصلاحات است، هر چند که در مقطع کوتاهی در سال‌های ۵۸ و ۵۹ شوراهای به شکل ناقص در شهرهای کوچک و روستاها شکل گرفتند. از همان ابتدا نگرانی‌هایی در مورد فعال شدن نهاد شورا در جامعه ایران وجود داشت و مهم‌تر این که آیا جامعه ما ظرفیت پذیرش این نهاد را دارد یا خیر؟ به هر حال بخشی از اختیارات دولت و حاکمیت به شوراهای منتقل شد و همین امر پیش از برگزاری نخستین دوره انتخابات شوراهای مورد توجه قرار گرفت و بحث‌های فراوانی را برانگیخت. به عنوان مقدمه تحلیل خود را از شرایط دو انتخابات گذشته شوراهای اسلامی شهر و روستا بفرمایید.

انتخابات شورای اول در چنین فضایی برگزار شد؛ یعنی فضایی که اساساً در آن نوعی بدبینی نسبت به شورا بویژه در گروه‌های غیر اصلاح طلب وجود داشت. از سوی دیگر نظارت این انتخابات را مجلس پنجمی بر عهده داشت که اکثریت آن را نمایندگان محافظه کار تشکیل می‌دادند. انتخابات شوراهای در چنین فضایی و با این دو چالش اصلی برگزار شد. این دوره از انتخابات شوراهای با مشارکت بالای مردم و همچنین میزان بالای ثبت نام کاندیداها مواجه شد. با توجه به این که انتخابات شوراهای یک سال و نیم پس از استقرار دولت اصلاحات برگزار شد، پتانسیل دوم خرداد و شور مردمی که در جامعه حاکم بود، برغم تلاش اصولگرایان برای ایجاد محدودیت برای کاندیداها، اصلاح طلبان پیروز شدند و آن پتانسیل بر عملکرد شورای نظارت انتخابات تفوق پیدا کرد.

در شوراهای دوم بستر و فضا متفاوت بود. در مقایسه با دوره نخست، می‌توان چالش‌های حاکم بر انتخابات دور دوم را در دو بخش تحلیل کرد. نخستین چالش شورای دوم، مسأله کارآمدی نهاد شورا بود. به هر حال شورای شهر اول تهران به عنوان قوی‌ترین نهاد شورا در کشور به دلیل اختلافات حاکم بر آن و انعکاس وسیع این اختلافات، با این بحران مواجه شد.

چالش دوم در این دوره، چالش مشارکت بود. دومین دوره انتخابات شوراهای در اسفند ماه سال ۸۱ برگزار شد، زمانی که پنج سال و شش ماه از زمامداری آقای خاتمی می‌گذشت و تقریباً می‌توان گفت امید به نتیجه رسیدن اهداف طرح شده از سوی اصلاح طلبان سیر تنزلی داشت و اساساً مشی اصلاح طلبی در سراسریبی قرار گرفته بود. مطبوعات توقیف شده بودند، بسیاری از وعده‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی اصلاح طلبان محقق نشده بود و با توجه به کم حوصلگی جامعه ایرانی، بحران مشارکت در انتخابات دور دوم شوراهای نمایانگر شد.

انتخابات دوره دوم شوراهای یکی از آزادترین انتخابات پس از پیروزی انقلاب بود، چرا که به هر حال اغلب گروه‌های سیاسی فعال با هر گرایشی امکان حضور در عرصه رقابت انتخاباتی را پیدا کردند. اما آن دو عامل بازدارنده یعنی بحران کارآمدی و بحران مشارکت مردم بر این بستر مناسب غلبه کرد. این دوره از انتخابات شوراهای با مشارکت پایین مردم که در شهرهای بزرگ، ۲۰ درصد و در کل کشور چیزی حدود ۴۸ درصد بود، برگزار و برای اولین بار رابطه میان آزادی انتخابات با مشارکت سیاسی مردم معکوس شد. این رابطه همواره تا انتخابات شوراهای دوم مستقیم بود و این در جای خود، اتفاقی مهم و قابل توجه بود. در تهران حدود ۶۰۰ هزار نفر در انتخابات شرکت کردند و طبیعی است در چنین شرایطی گروه یا جمع متشکلی که بتواند ۱۰۰ تا ۱۵۰ هزار رأی را به نام خود اختصاص دهد، پیروز انتخابات خواهد بود. در تهران نیز اعضای دور دوم با اختصاص متوسط ۲ درصد از رأی کلیه افراد واجد شرکت در انتخابات شورای تهران را در دست گرفتند.

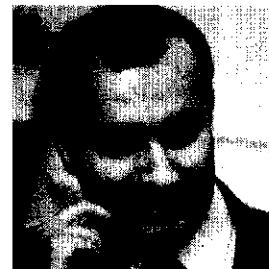
یکی از مهم‌ترین رویدادهای مرتبط با حوزه فعالیت شوراهای در سال جاری، لایحه‌ای است که دولت نهم برای اصلاح قانون شوراهای به مجلس ارائه کرده و هنوز در دستور کار نمایندگان قرار نگرفته است. بسیاری از تحلیل‌گران این لایحه و مفاد آن را تلاش سازمان یافته‌ای برای تضعیف نهاد شورا دانسته‌اند، شما چه نظری دارید؟

این لایحه را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: بخشی که به انتخابات شوراهای مربوط است و آن را متحول می‌کند و بخشی دیگر که اختیارات شوراهای را مورد بحث قرار می‌دهد.

هر چند این لایحه هنوز در دستور کار مجلس قرار نگرفته، اما بخش‌هایی از آن به طور پراکنده بررسی شده است، مانند پیشنهاد افزایش تعداد اعضای شوراهای یا همین موضوع همزمانی انتخابات شوراهای و خیرگان. از سوی دیگر در طرح جامع انتخابات نیز تغییراتی در فرآیند انتخابات شوراهای دیده شده که در صورت تصویب نهایی، اجرایی خواهد شد.

همین لایحه فعلی دولت را با پیشنهادهایی که برای اصلاح قانون شوراهای ارائه داده، چگونه ارزیابی می‌کنید؟

فکر می‌کنم یکی از مهم‌ترین محورهای این لایحه در زمینه انتخابات شوراهای متکثر کردن انتخابات در شهر و محله‌ای کردن انتخابات است. افزایش سن رأی دهندگان به ۱۸ سال نیز از دیگر پیشنهادات این لایحه است. تغییر نهاد نظارتی بر انتخابات نیز از دیگر مواردی است که می‌توان به آن اشاره کرد. تغییر



از شورای شهر تا شورای شهرداری

گفت و گو با علی باقری،

عضو شورای مرکزی

سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی

شیده لالی

در روزهای پس از برگزاری سومین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، با نگاهی دقیق‌تر به کارکردهای نهاد شورا در طول دو دوره گذشته، محدودیت‌ها و کاستی‌ها و در عین حال فرصت‌ها و حرکت‌هایی که این نهاد طی سال‌های گذشته داشته، نکات قابل تأملی می‌بینیم که چشم‌اندازهای روشن‌تری از فعالیت‌های این نهادها در سال‌های آتی به تصویر می‌کشد. گفت و گو با علی باقری، عضو شورای مرکزی سازمان مجاهدین انقلاب و مدیر کل سیاسی وزارت کشور در دولت دوم خاتمی، در چنین فضایی شکل گرفت و دنبال شد. بررسی فعالیت شوراهای شهر تهران در دو دوره گذشته و مروری دقیق بر لایحه اخیر دولت نهم که با اهداف و عنوان "اصلاح قانون شوراهای" مطرح شده، اصلی‌ترین محورهای پرسش و پاسخ‌های "پین" در این گفت و گو است.

هیأت نظارت بر مطبوعات تغییر دیگری است که در این لایحه به آن پرداخته شده و حاکمیت نظارت بر انتخابات شوراهای را به شورای نگهبان سپرده است. در حالی که بر اساس مفاد قانون اساسی و اصل ۹۹ آن صریحاً به انتخاباتی که شورای نگهبان باید نظارت آن را بر عهده گیرد، اشاره شده است. قانون همواره سقف را تعیین می‌کند و به همین دلیل به نظر می‌رسد سپردن مسئولیت نظارت بر انتخابات شوراهای به شورای نگهبان با مفاد قانون اساسی مغایرت داشته باشد. از سوی دیگر به نظر می‌رسد قانونگذار به طور عمدی انتخابات نهاد شورا را مستثنی کرده است. شوراهای از جنس ریاست جمهوری نیست و به همین دلیل قانونگذار عمدتاً مسئولیت نظارت بر انتخابات این نهاد را به مجلس سپرده که نمایندگان آن را نیز مردم تعیین می‌کنند.

همچنین باید این نکته را در نظر گرفت که نوع دیدگاه شورای نگهبان متصلب و جزمی است و در دوره‌های گذشته با رد صلاحیت‌ها به شدت به اعتماد مردم نسبت به حاکمیت آسیب وارد کرده است و به همین دلیل می‌توان گفت تصمیم واگذاری مسئولیت نظارت بر انتخابات شورا به شورای نگهبان، دارای اهداف سیاسی است، چرا که به لحاظ قانونی با قوانین رسمی و مرجع کشور همخوانی ندارد و تنها نتیجه موجود این است که یک جریان سیاسی خاص با هدف نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای که در دوره‌های پیشین منجر به حذف رقبا از میدان شده، در صدد افزایش بیشتر قدرت خود است تا به نوعی قدرت را بیش از گذشته در اختیار گیرد. برخی موافقان این پیشنهاد اعلام کرده‌اند که نظارت بر انتخابات، مسئولیت مجلس نیست و مجلس نیرو و توان کافی برای نظارت بر انتخابات شوراهای را در اختیار ندارد؛ پاسخ این است که در دوره‌های گذشته مجلس این مسئولیت را بر عهده داشته و به خوبی از عهده آن برآمده است و تجربه نظارت مجلس پنجم و ششم بر انتخابات شوراهای تجربه قابل قبولی بوده است. البته بحث صرفه‌جویی در هزینه‌های برگزاری و نظارت بر انتخابات نیز مطرح است. این مسأله که واقعاً شوخی به نظر می‌رسد، یعنی کل هزینه و رقمی که ما برای انتخابات داریم، چند درصد از بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد. این حرف‌ها سخنان عوامانه‌ای است که برای افرادی که با آمار و عدد سر و کار دارند، پذیرفته شده نیست.

بخشی از اصلاحات مربوط به قانون شوراهای همان طور که شما اشاره کردید، افزایش سن رأی دهندگان به ۱۸ سال است. تناسب این تغییر با شرایط جامعه را چگونه می‌بینید؟
سن مقوله‌ای است که به راحتی بخش نظارت نمی‌توان در مورد آن قضاوت قطعی داشت و ابعاد مختلفی دارد. از طرفی سن ۱۵ سال که بنای رأی دادن در کشور ماست، تقریباً در دنیا پدیده‌ای کم‌نظیر است و الآن حضور ذهن ندارم که کشور دیگری غیر از ایران ۱۵ سال را به عنوان کف سن رأی‌گیری اعلام کرده باشد. به هر حال کشورهایی که این موضوع را نپذیرفته‌اند، برای رد آن نیز ادله‌ای دارند که در جای خود مهم است. شاید یک دلیل این باشد که در این سن فرد به هیأت رأی نرسیده است و این استدلال را به سادگی نمی‌توان رد کرد. از سوی دیگر می‌توان به موضوع طور دیگری هم نگاه کرد، مثلاً چرا در طول ۲۷ سال گذشته کسی به این موضوع اعتراض نکرده است؟ آیا این ایده از این‌جا نشأت نگرفته که ممکن است گرایش سیاسی رأی‌اولی‌ها به سمت یک جناح خاص باشد؟ این‌ها مسائلی است که می‌توان در حاشیه به آن‌ها پرداخت. با این همه پیشنهاد افزایش سن نیاز به کار کارشناسی بیشتری دارد. **پیشنهاد افزایش تحصیلات نیز همین طور است؟**

بله، دقیقاً. البته هیچ کس با این موضوع مخالف نیست که افرادی با تحصیلات بالاتر و توانمندی‌های بیشتر وارد شوراهای شوند. اما به هر حال قانونگذار باید کف شرایط را برای کاندیداها در نظر بگیرد و باقی قضایا را به مردم واگذار کند. قانون و شرایط آن را نمی‌توان و نباید به گونه‌ای طراحی کرد که برای مثال از آن تنها رییس جمهوری انتخاب شود که ما می‌خواهیم. پس مردم در این میان چه نقشی دارند؟ در نظر گرفتن شرایط حداکثری در قانون برای کاندیداها در هر انتخاباتی با روح دموکراسی سازگار نیست و ما باید حداقل‌ها را بپذیریم. حداقل‌هایی که اگر وجود نداشته باشند، اصل موضوع زیر سؤال می‌رود. قانون باید در این موارد جامع و مانع باشد. بنابراین افزایش سطح تحصیلات را باید مورد تأیید قرار داد.

انتخابات دوره دوم شوراهای یکی از آزادترین انتخابات پس از پیروزی انقلاب بود، چرا که به هر حال اغلب گروه‌های سیاسی فعال با هر گرایشی امکان حضور در عرصه رقابت انتخاباتی را پیدا کردند. اما آن دو عامل بازدارنده یعنی بحران کارآمدی و بحران مشارکت مردم بر این بستر مناسب غلبه کرد. این دوره از انتخابات شوراهای با مشارکت پایین مردم که در شهرهای بزرگ، ۲۰ درصد و در کل کشور چیزی حدود ۴۸ درصد بود، برگزار و برای اولین بار رابطه میان آزادی انتخابات با مشارکت سیاسی مردم معکوس شد

اما این نکته را در نظر بگیریم که نهاد شورا، مردمی‌ترین نهاد انتخابی کشور است. برای مثال ممکن است یک فرد بازاری و معتمد، تحصیلات بالاتر از دیپلم نداشته باشد، اما بتواند گرهی را از مشکلات باز کند، آیا نباید فرصتی برای حضور در انتخابات و احتمالاً در شورا به او داد؟ چنین فردی نمی‌تواند در شورایی‌ها فعالیت کند؟

درست است، اما به طور کلی اگر برای مثال چنین فردی قادر به جمع‌آوری آرای کافی برای ورود به شورای شهر تهران باشد، باید این امکان را به او داد و به هر حال مسأله افزایش تحصیلات نامزدهای انتخابات شوراها می‌تواند مانند یک شمشیر دولبه عمل کند؛ باید دید آیا فرصت است یا تهدید؟ یکی دیگر از مهم‌ترین پیشنهادها دولت برای اصلاح قانون شوراها، منطقه‌ای کردن انتخابات آن‌هاست. به این صورت که ابتدا انتخابات منطقه‌ای برگزار شود و پس از آن از هر منطقه یک نفر یا دو نفر به عضویت شورای مرکزی شهر درآیند. این امر در واقع برگزاری انتخابات شورای شهرها را غیرمستقیم به رأی مردم می‌گذارد. با این پیشنهاد موافقت یا آن را رد می‌کنید؟

کلیت این پیشنهاد را منفی می‌دانم و نمی‌پذیرم. البته منطقه‌ای شدن انتخابات وجوه مثبتی هم دارد، از جمله این که سلامت انتخابات بیشتر است و ممکن است مردم انگیزه بیشتری برای مشارکت در خود احساس کنند، اما امکان کلان‌نگری و کارکردهای کلان را از شورا می‌گیرد. انتخابات دو درجه‌ای، شوراهای بالاتر را به دلیل این که از رأی مستقیم مردم برخوردار نیستند، در ارتباط‌گیری با شهروندان دچار مشکل می‌کند. برای مثال شورای عالی استان‌ها یا شوراهای بخش و استان دارای چنین وضعیتی هستند و انتخابات مستقیم ندارند. جایگاهی که شورای روستاها در نظر مردم دارند، به هیچ وجه با ارتباط شورای استان با مردم قابل مقایسه نیست.

این نکته درستی است، اما به هر حال واقعیت‌های مدیریت شهری مانند تهران نشان می‌دهد ما به شوراهای منطقه‌ای و محلی نیاز داریم، همان طور که این نیاز در تهران احساس شد و شورایی‌ها تشکیل شدند. به هر حال کلان‌شهری به وسعت تهران و با گستره مسائل آن را نمی‌توان با ۱۵ نفر اداره کرد. چاره چیست؟ آیا به نظر شما برای حفظ کارکرد نهاد شوراهای شهر و کلان‌نگری آن‌ها باید از شوراهای محلی و منطقه‌ای صرف نظر کنیم یا این که با برگزاری انتخابات مجزا به نوعی به هر دو طرف مشروعیت ببخشیم؟

ما به شوراهای خرد نیاز داریم و فکر می‌کنم الگوی مطلوب برای شهرهای ما همان برگزاری انتخابات

قانونگذار باید کف شرایط را برای کاندیداها در نظر بگیرد و باقی قضایا را به مردم واگذار کند. قانون و شرایط آن را نمی‌توان و نباید به گونه‌ای طراحی کرد که برای مثال از آن تنها رئیس جمهوری انتخاب شود که ما می‌خواهیم. پس مردم در این میان چه نقشی دارند؟ در نظر گرفتن شرایط حداکثری در قانون برای کاندیداها در هر انتخاباتی با روح دموکراسی سازگار نیست و ما باید حداقل‌ها را بپذیریم. حداقل‌هایی که اگر وجود نداشته باشند، اصل موضوع زیر سؤال می‌رود. قانون باید در این موارد جامع و مانع باشد.

ما به شوراهای خرد نیاز داریم و فکر می‌کنم الگوی مطلوب برای شهرهای ما همان برگزاری انتخابات جداگانه برای شورای شهر و شوراهای محله باشد و شوراهای محله یا منطقه نیز با داشتن اختیاراتی تحت نظر شورای شهر فعالیت کنند

شوراهای شهر ما در واقع شوراهای شهرداری هستند. اختیارات قانونی شوراها نیز نشان‌دهنده همین واقعیت است و شوراها با شهرداری تعریف می‌شوند. من فکر می‌کنم حداقل در حال حاضر اگر اختیار انتخاب شهردار از شورا گرفته شود، از کارآمدی شورا کاسته خواهد شد. علی‌القاعده شهردار، شورایی را که نقشی در انتخاب او نداشته، به رسمیت نخواهد ساخت.

جداگانه برای شورای شهر و شوراهای محله باشد و شوراهای محله یا منطقه نیز با داشتن اختیاراتی تحت نظر شورای شهر فعالیت کنند.

بخش دیگری از اصلاح قانون شوراهای مربوط به نحوه انتخاب شهردار است. به هر حال دولت به نوعی پیشنهاد کرده که دخالت بیشتری در فرآیند انتخاب شدن شهردار داشته باشد و از سوی دیگر نمایندگان مجلس پیشنهاد انتخاب مستقیم شهردار با رأی مردم را مطرح کرده‌اند. هر دو پیشنهاد موافقان و مخالفان خاص خود را دارد. شما چه نظری دارید؟

شوراهای شهر ما در واقع شوراهای شهرداری هستند. اختیارات قانونی شوراهای نیز نشان‌دهنده همین واقعیت است و شوراهای با شهرداری تعریف می‌شوند. من فکر می‌کنم حداقل در حال حاضر اگر اختیار انتخاب شهردار از شورا گرفته شود، از کارآمدی شورا کاسته خواهد شد. علی‌القاعده شهردار، شورایی را که نقشی در انتخاب او نداشته، به رسمیت نخواهد شناخت.

البته شورا همچنان اختیار عزل و استیضاح شهردار را دارد.

در کل هر چقدر وابستگی شهردار به شورا کمتر شود، شورا یک گام به سمت ناکارآمدی و کاهش اختیارات پیش می‌رود.

به هر حال این مسأله هم وجود دارد که شهرداری که با رأی مردم روی کار بیاید، از قدرت بیشتری برخوردار است. به این نکته توجه کنید که در حال حاضر شهردار هم با روی کار آمدن شورا دچار نوعی تضعیف قدرت شده و باید برای کوچک‌ترین اقدامات، مجوز شورا را کسب کند.

من قبول دارم که تا اندازه زیادی از قدرت عمل شهردار کاسته شده است، اما تأکید می‌کنم که مسأله انتخابی شدن شهرداران را باید با دیدگاه کارشناسی قوی‌تری دنبال کرد.

ورود دولت به عرصه انتخابات شهرداری را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

این مسأله را کاملاً رد می‌کنم و فکر می‌کنم پیشنهاد بی‌معنی‌ای است؛ این که اختیارات دولت را در این بخش افزایش دهیم، به هیچ وجه به نفع شهرهای ما و مدیریت شهری ما نیست. البته باید تأکید کنم که من با اصل انتخابی شدن شهرداران موافقم، اما آیا شرایط فعلی برای محقق شدن این امر مناسب است؟ رابطه میان شورا و شهرداری چگونه طراحی خواهد شد؟ شکی نیست که انتخابات شهرداری‌ها، انتخابات پر شورایی است، اما زمانی باید وارد این حوزه شد که سازوکارهای آن فراهم شده باشد.

یکی از مهم‌ترین مسئولیت‌های شوراهای و شاید هدف اصلی از فعال کردن آن‌ها تمرکز

زدایی در کشور بود. با توجه به این که تقریباً دو دوره از فعالیت شوراهای را پشت سر گذاشته‌ایم، شوراهای در این زمینه تا چه اندازه موفق بوده‌اند؟

از نظر اجتماعی و فرهنگ‌سازی با انتخابات شوراهای به هدف تمرکز زدایی نزدیک شدیم، می‌توان پیامدهای آن را در فرهنگ رفتاری جامعه مشاهده کرد. به هر حال ۱۲۰ هزار نفر پس از برگزاری انتخابات شوراهای در اداره جامعه شریک شدند و این در جای خود تحولی مهم است که در میان مدت آثار خود را نشان خواهد داد و عرصه فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی را متاثر خواهد کرد. در حوزه فعالیت‌های سیاسی نیز باید به این موضوع توجه داشت که چه تعدادی از افراد از طریق نهاد شورا به سلسله مراتب بالاتر قدرت رسیده‌اند. من تعداد زیادی از اعضای شورا را می‌شناسم که از شورا شروع کردند و اکنون در مقاطعی بالاتر در حال فعالیت هستند؛ این یکی از تأثیرات مهم شوراهاست که فرصت حرکت را برای مردم فراهم می‌سازد. به هر حال ما تجربه حضور رییس جمهور فعلی کشور در شورا و شهرداری را نیز در اختیار داریم. شاید اگر ایشان در شهرداری فعال نبود و توسط شورا پشتیبانی نمی‌شد، هیچ گاه به این موقعیت نمی‌رسید و شورا سکویی برای جهش و پرش او نمی‌شد.

در بحث تمرکز زدایی قدرت از سوی قوای سه‌گانه چه طور؟ آیا تمرکز زدایی در این بخش با شکل‌گیری نهاد شورا محقق شد؟

دولت ما برای واگذاری قدرت به سطوح دیگر هنوز آماده نیست و این امر هم در تجربه دولت اصلاحات و هم در دولت نهم مشهود است. هنوز فرهنگ واگذاری قدرت در همه حوزه‌ها شکل نگرفته، نه تنها در حوزه شوراهای که در سایر عرصه‌ها نیز این کاستی به چشم می‌آید. نظام دولتی ما برای واگذاری قدرت به مردم حرکت قابل قبولی نداشته، برای مثال مهم‌ترین حرکت آن در واگذاری قدرت، در واگذاری بخشی از وظایف رییس جمهور به وزیر و از وزیر به استاندار خلاصه می‌شود و به سطوح پایین‌تر که نهادهای مدنی و شهروندان هستند، نمی‌رسد.