

ناحیه محوری، روشن نو در مشارکت عهومی

هرمز باقی *

«شورای محلی» یکی از مهم ترین جلوه ها و عناصر مولد سرمایه اجتماعی است. این نهاد، تبلور عینی مدنیت، مشارکت و تعامل مدنی به شمار می آید و نشانه بارز حضور هم زمان حاکمیت مردم و خرد جمعی است. همان طور که هویت یک سیستم، از ارتباطات متقابل، سازمان دار و اجزای آن شکل می گیرد، گونه های تعامل در جامعه نیز، هویت نظام اجتماعی را معرفی و توصیف می کند. اما چند و چون این تعامل، خود، مبتنی بر سرشت و شخصیت اجتماعی و فرهنگ جامعه است. حتی اگر قانونی شدن تعامل، نتیجه فشار روشنفکری و دستمایه تلاش روشنگران باشد، یا حکومت، به اقتباس یا تقلید از دیگران، ساختارهای تعاملی شهروندی را رسمیت بخشیده باشد، ممکن است ناتوانی سرشت ملی، اصل تعامل یا اصالت هویت آن را مخدوش سازد که به گمان پژوهشگران، این، بارزترین مانع توفیق و بقای شوراهای محلی است.

در این نوشته تلاش می شود تا از روزه «سیاست ناحیه محوری شهرداری تهران»، به شوراهای اسلامی شهر، ظرفیت ها و توانایی آنها در ماندگاری، نگاه و دستاورد آن گزارش شود.

سیاست ناحیه محوری

اواخر بهار ۸۱، شهردار تهران اعلام کرد که کانون تمرکز و پیوند خدمات شهری، مردم و شهرداری، باید در کوچک ترین حوزه ممکن ساختاری تعریف شود. این کانون باید طوری

انتخاب شود که بتوان تمام ظرفیت‌های ممکن و تعریف شده شهرداری را به آن تفویض کرد و در عین حال مشارکت ملموس و عینی شهروندان را، در تمام زمینه‌های قابل مشارکت، به آن معطوف نمود.

ساختار سازمانی کنونی شهرداری تهران، مجموعه‌ای است از سازمان اداری سلسله مراتبی و سازمان‌های وابسته به آن. فعالیت‌های شهرداری، زیر نظر شهردار تهران در یک تقسیم کار، در چند معاونت انجام و فعالیت‌های اصلی (مرتبط به مردم) آن، به صورت منطقه‌ای و بر اساس تقسیمات جغرافیایی، اجرا می‌گردد.

صورت بندی کلان شهر تهران، منطقه، ناحیه و محله می‌باشد که هم اینک منطقه، کانون تمرکز ارائه خدمات و تصمیم‌گیری‌ها و تقسیم کار میان پیمانکاران است.
هر منطقه (۲۱ منطقه) از چند ناحیه (حدود ۱۲۰ ناحیه) و هر ناحیه از چند محله (حدود ۳۶۰ محله) تشکیل می‌شود.

اگر چه هدف نهایی سیاست مورد نظر شهرداری تهران، تجمع خدمات در «محله» است، اما به دلایلی از جمله شکل نگرفتن ساختار اداری محله، نبود امکانات و ظرفیت‌های کافی و مناسب برای توزیع در مقیاس محلات، نامتجانس بودن ترکیب‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بخش‌های جغرافیایی تهران (به ویژه در مقیاس محله)، در این مرحله، محور قرار دادن ناحیه، در دستور کار قرار گرفته است.

اجرای این سیاست، به طور کلی، سه حوزه عملیاتی را در بر می‌گیرد:

اول: حوزه اداری (سازمانی) شهرداری تهران است. قبلاً در یک اقدام عدم تمرکز، بخش مهم امور اجرایی، از سازمان مرکزی به مناطق واگذار و برخی بخش‌های عمومی، فراگیر و مطالعاتی، در سازمان‌های وابسته متمرکز شد.

در سیاست ناحیه محوری، مهندسی مجدد ساختار بر پایه انتقال وظایف و واگذاری مسئولیت و تفویض اختیارات، از مناطق به نواحی شهرداری انجام می‌گیرد و ناحیه، محلی خواهد شد که تمامی وظایف و مسئولیت‌های شهرداری حوزه جغرافیایی خود را بر عهده خواهد داشت.

دوم: حوزه مشارکت مردمی است. شکل نهایی «ناحیه محوری»، متضمن مشارکت کامل مردم ناحیه (ساکنان، بنگاه‌ها،...) در اداره امور، نظارت بر کارها، تصمیم‌گیری، مشارکت مالی و ... خواهد بود.

اگر بتوان چهار نوع مشارکت برای مردم تصور کرد (مشارکت در مدیریت ناحیه نظیر انتخاب شهردار، هدایت کارها، برنامه ریزی و تعیین اولویت و تصمیم‌گیری در امور مالی، اداری، استخدامی و انعقاد پیمان، انتخاب پیمانکار، نظارت، کنترل در امور ناحیه و توانایی بررسی و ارزیابی و بازرسی و حسابرسی، بر عهده گرفتن بخشی از هزینه‌های ناحیه مثلاً هزینه احداث مراکز فرهنگی یا سرمایه‌گذاری در فرآیند بازیافت و بالاخره بر عهده گرفتن مسئولیت انجام داوطلبانه برخی خدمات مانند درخت کاری و آبیاری و پاکسازی محیط و...)، می‌توان امیدوار بود که این سیاست، به شرط پایداری و نبود مقاومت بازدارنده، به درستی اجرا شود.

سوم: حوزه بخش خصوصی است. هم‌اینک نیز امور اجرایی شهرداری در مناطق مختلف تهران، به پیمانکاران سپرده می‌شود. این حوزه از منظر اعتماد عمومی حساس‌ترین و ضربه‌پذیرترین بخش این مجموعه است.

گمان می‌رود که اجرای صحیح طرح ناحیه محوری، ظرفیت‌های پیمانکاری را توسعه بخشد و اعتماد عمومی را از طریق نظارت مستقیم مردم ناحیه (بی تردید در سطح پیمانکاری خرد و نه کلان) افزایش دهد و نیز بر اشتغال بیفزاید و در نهایت، از سوء استفاده‌های احتمالی جلوگیری کند.

آشکار است این سه حوزه عملیاتی، تصور نوعی تفکیک، طبقه‌بندی روش‌شناسی است و نمی‌توان ماهیت، کارکرد آنها را به صورت مجرد بررسی کرد. در واقع، این سه حوزه، در یک انگاره کنشی و در پیوند متقابل با یکدیگر عمل می‌کنند.

پیش فرض‌ها و ملاحظات

هیچ‌کس این خوش‌باوری را ندارد که اجرای سیاست ناحیه محوری، آسان و روان خواهد بود. بسیاری ملاحظات وجود دارند که فراز و فرود، همواری و ناهمواری می‌سازند و

حرکت را دشوار می‌کنند، مثل:

۱- نقص و ضعف در قوانین و مقررات فعلی و جاری حاکم بر مدیریت شهری و شهرداری، حقوق شهروندی و شوراها

۲- فردگرایی و ناهماهنگی و رقابت مخاطره‌آمیز و تداخل در کارکرد بسیاری از دستگاه‌ها و سازمان‌ها که مجموعاً (مستقیم یا غیر مستقیم) در مدیریت شهری مسئول اند یا بر چند و چون آن تاثیر می‌گذارند.

۳- ناموزونی و شفاف نبودن عناصر گوناگون، بالقوه و بالفعل، در حوزه اقتصاد و مالی شهری.

۴- نبود نقشه‌های تلفیقی و یکپارچه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی سه بعدی از تهران به ویژه در سطح مناطق، نواحی و محلات و کمبود داده‌های آماری روزآمد از کارکرد پویای این عناصر و میزان داده ستانده آنها با یکدیگر در مقیاسهای کوچک جغرافیایی.

۵- پیچیدگی بافت و قیافه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان تهران (گرایش‌ها، علایق، رفتارها، کیفیت اشتغال و درآمد...) و دشواری دستیابی به هنجارها و مشترکات به ویژه در سنجش انگیزه‌ها و میزان مشارکت.

۶- مقاومت سازمان یافته و آشکار و پنهان بهره‌بران و سودبران از وضعیت موجود.

۷- نابابوری و بی اعتمادی مژمن شهروندان به هر سیاستی که از یک مرجع رسمی اعمال گردد. این ملاحظات، زمانی که جان مایه ناحیه محوری، بر «مشارکت مردم» استوار است حضور و تاثیر و نفوذ خود را با شدت و آنجا که پای منافع مادی ملموس در میان است، نیروی بازدارندگی خود را به نمایش خواهد گذاشت

روشن است هموار کردن این ناهمواری‌ها، به عزم و اراده جمعی (مردم و مسئولان) نیازمند است. آیا باید امیدوار بود؟

به هر روی این نوشته، بنا به ماموریتی که دارد، دو حوزه ساختاری شهرداری و بخش خصوصی را از بحث کنار می‌نهد و سخن را به «مشارکت شهروندی در چارچوب نهاد شورایی» می‌کشد، مگر زمانی که لازم باشد تعامل بالقوه هر سه حوزه را در نقطه مشارکت، به بحث بگذارد.

شورا، سرنوشت

پیش شرط مشارکت مردم در امور مرتبط به خود، به ویژه در حوزه جغرافیایی محدود ناحیه و محله (که دستاوردهای مشارکت را می‌توان در آن به روشنی مشاهده کرد، از نتایج مثبت آن شاد شد و امید گرفت یا از عوارض منفی آن متاثر شد و به ناامیدی نشست) باور و اعتماد به تحول است.

دگرگونی و تغییر، طبعاً، نخست باید از اندیشه و بینش جمعی گذر کند و سپس عاطفه و احساس عمومی را برانگیزد و پس از آنکه باور شد، به تغییر رفتار بینجامد. این فرآیند، همان توانمند شدن است، به طوری که مشارکت همانند نان و هوا، جزء مطالبات اولیه مردم شود. دگرگونی مورد اشاره ما، کم شدن فاصله بین «آرزو و طلب» است و اندیشه عمومی، مطمئن نیست (یا شیوه‌ای را نمی‌شناسد) که از آرزو بگذرد و به طلب برسد و به شهادت تجربه‌هایش نیز، اعتمادی به حرکت از بالا ندارد.

آیا می‌توان اعتماد عمومی را به این «تحول» جلب کرد؟ آیا این تحول، از سنت پدر سالاری (تحول دستوری از بالا به پایین) برمی‌خیزد یا جماعت، خود باید به سنت شکنی بپردازد و آن باور کهنه را به دور اندازد که «ایرانیان هرگز قادر به کار گروهی نیستند»؟

سوگمندان، با آنکه نمونه‌های بارز و مثبت مشارکت مدنی در جهان و حتی در برخی زمینه‌های اجتماعی و مذهبی در کشور خود، کم نیستند، اما جلوه‌های این گزاره زیبای زندگی انسان اجتماعی، دست کم از صدر مشروطه تاکنون، به زدودن آن باور کهنه کمک نمی‌کند.

این گونه مشارکت (شورایی)؛ جز از خاستگاه فرهنگی آن، که به خودی خود بازدارنده‌ای سنگین و مانعی بزرگ است، همچون لنگری که جاشوان، توان برکشیدن آن را از کف دریا ندارند، به مقدمات و لوازم دیگری نیازمند است که تنها برای آن، بستر سازی نمی‌شود، بل هر چه هست ایستادگی در برابر آن است.

به گمان می‌رسد در این زیست بوم گرمی، حلقه‌های زنجیر دایره مشارکت، بیش از آنکه به یکدیگر پیوسته باشند (پیوند محیطی) و تبدیل به نهاد شوند، به مرکزیتی عاطفی یا قدرتمند متصل اند (پیوند مرکزی). هر جا رئیسی، رهبری، جلوداری، صدای بلندی، مظلومی یا قد و

قامتی بوده است، گروه اجتماعی، نظام یافته، متولد شده و در یک سازمانی موقت، عاطفی و ناپایدار، آن مرکزیت را در برگرفته و سپس در برهه‌ای نه چندان دور، با حذف یا تغییر ماهیت، تغییر جهت یا حتی تغییر شکل یا تکثیر مرکزیت، خود به نابودی یا تکثیر متعارض، فرو افتاده است.

در بسیاری جوامع به دلایل بارز تاریخی، اجتماعی، فرهنگی و گاه اقتصادی این رأی حکومت‌ها بوده است که «گروه، تجمع، هم اندیش، هم آزایی، هم‌سوئی...» حتماً بویی از سیاسی بودن گرفته است.

این رأی حکومتی، چنان تبلیغ و تبیین شده که حتی در جای جای مقررات استخدامی، جاجوش کرده است و انگیزه‌ای شده تا کسی، عضو هیچ گروه و دسته‌ای نشود، (عدم عضویت در هیچ گروه، دسته، انجمن...!) و مباد روزی که آن گروه، به دلیل پایداری اوضاع مخالف و معاند قلمداد شود.

آنچه پایدار می‌ماند و به بقای خود با شوربختی ادامه می‌دهد، پاره‌ای شوراهای اداری و رسمی اند که غالباً از خاصیت پیوند به مرکز قدرت، به نیکویی بهره‌مندند.

در کنار این ویژگی فرهنگی و رأی حکومتی، نبود وحدت یا فصل مشترک در یک تعلق فراگیر (تعلق باطنی به دین، اندیشه خاص، وطن یا هر جغرافیایی دیگر...)، به فرو افتادن در چاه بی انتهای «نیازهای فردی» می‌انجامد. به سخنی دیگر، اصل ترجیح و برتری منافع فردی به منافع بلند مدت و پایدار مشترک و جمعی، هرگز اجازه نداده است «شورا» پابگیرد و زندگی کند.

این چنین است که «گروه» و «شورا» نه حتی در امور عملی که در حرکت‌های ذهنی و تصمیم‌گیری‌های نظری...، (در افراطی‌ترین تعبیر) به پدیده‌ای دشوار و تردید برانگیز که ورود به آن، هزینه‌های بسیار دارد و پرهیز از آن، ظاهر مدنی ما را خدشه دار می‌کند، تبدیل شده است.

پرویز پیران (پیران - ۱۳۸۰ - ۱۴) می‌نویسد: «تجربه شورا و زندگی شورایی در کشور ایران، دشمنان گوناگونی دارد. تمام کسانی که از نظارت و دخالت مردم و نهادهای برخاسته از رأی و اراده مردم در هراس اند، آرزومند شکست شورایند. موفقیت شورا یعنی حل مساله رانت

خواری و سوء استفاده در مدیریت شهری.»

این گزاره را اعظم خاتم (خاتم - ۱۳۸۱ - ۳) در سطحی دیگر گزارش می‌کند:

«در تدوین قانون اساسی روحی وجود دارد که اقتدار و حاکمیت را به شوراها می‌بخشد بی آنکه حدود و ثغور آن را به دقت مشخص سازد، اما در تدوین قانون عادی، تلاشی دیده می‌شود که این روح، زده شود و شورا عملاً به ستادی مشورتی تبدیل شود که قابل ادغام در نظام اجرای کشور باشد.»

اما تجربه تشکیل و کارکرد شوراها اسلامی شهر و روستا (انتخاب شیرین - روزگار تلخ) ما را متوجه بازدارنده‌های محاطی و محیطی می‌کند:

۱- بستر فرهنگی مشارکت ضعیف است.

۲- قدرت‌های رسمی و غیر رسمی که تسلط بر امور، جریان منافع را برای آنان روان می‌سازد و آگاهی و دخالت مردم، اصولاً برایشان سنگین و برخوردارنده است، نهادهای فعال مردمی را به ویژه در حوزه‌های تصمیم‌گیری مستقل و بیش از آن، مسلط بر قوای اجرایی، بر نمی‌تابند.

۳- حس مشارکت و یکپارچگی و تعلق، حتی در اعضای شوراها (منتخبین مردم) نیز نیرومند نیست.

این حقایق، همراه با بی شمار متغیرهای دیگر، همچون بی اعتمادی تاریخی، گسست پیوندهای عاطفی بین مردم، انزوای طلبی رشد یابنده، حال نگری و عرضی زیستن، سوء ظن به تصمیم‌ها و سیاست‌ها.. زهدان جامعه را به آن اندازه می‌آلایند که نطفه مشارکت، اگر نه گاه تشکیل، لاجرم در ماههای نخستین بارداری، سقط می‌شود.

در نوشته حاضر، اگرچه بر این باوریم که حاکمیت قدرت، در یکصد ساله اخیر، کمتر سر آن داشته که در عمل (و نه در شعار) زمینه توفیق حرکت‌های قانون‌مند مشارکت مردم را فراهم آورد و مردم، صرفاً درحوزه‌هایی محدود، به تشکیل گونه‌ای نهادهای مردمی (با تعریف حسن بهروان، ۱۳۷۸، ۴۲ و ۵۰) دست یازیده‌اند، اما موقعیت کنونی نیز شرایط مولد حرکت‌های توده وار و خود خواسته را برای تشکیل شوراها ندارد. در واقع می‌توان فرض کرد مردم یک بار و در

یک حرکت جمعی (بدون آنکه مجال و قصد رفتارشناسی و انگیزه کاوی این حرکت را در این نوشته داشته باشیم) به رأی ریختن در صندوق شوراها، راغب شدند و هم ایشان، صرفاً از «مجال و فرصت اظهار نظر» برای انتخاب نمایندگان خود بهره‌مند شدند.

بنابراین، در نبود انگیزه منسجم و آشکار مردم برای تشکیل شوراهای اسلامی و مشارکت در امور شهر و مدیریت شهری، ناچار باید نقش پدر سالاری حکومت را برای تشکیل شوراها، به صورت دو فاکتو (defacto) و نه دوژور (dejure) بپذیریم و امیدوار روزی باشیم که مردم، خود از طریق «افکار عمومی» و نه «احساسات عمومی»، موجودیت و بقای خود را در «مشارکت مدنی» ملاحظه و ابراز کنند.

تجربه تاریخی پدر سالاری در تشکیل و موجودیت شوراها، پیوستاری است که از نظر میل به حضور و ماندگاری شوراهای مردمی، در طول زمان، افت و خیز بسیار داشته است. در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، ۱۴۰ انجمن ولایتی تشکیل شدند و در همین سال، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس شوراهای ملی رسید، اما دیری نپایید که حکومت در سال ۱۲۹۰ این انجمن‌ها را منحل کرد.

در سال ۱۳۰۹، قانون انجمن‌های شهر به تصویب رسید و در سال‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۳۱، لایحه قانونی تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر تصویب شد، اما انجمن‌های شهر تشکیل نشدند. در سال ۱۳۳۵، قانون جدید شهرداری در ۹۵ ماده تصویب شد که فصول دوم تا چهارم آن، به توصیف نقش و چگونگی وظایف انجمن‌های شهر، اختصاص یافته بود. مجدداً در تاریخ ۳۰ خرداد ۱۳۴۹، قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. کوتاه آنکه تشکیل انجمن در این برهه ربه نیز توأم با ضعف، ابهام، اختلاف بین اعضا و شهردار و نیز باریک بینی در امور شد (بگذریم که اصولاً در شیوه برگزاری انتخابات و تضمین صلاحیت منتخبین، ویژگی‌های آن دوران را باید در نظر داشت و اصولاً، مردمی بودن آن مورد تردید است).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون شوراهای محلی در تیر ماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید؛ اما به رغم برگزاری انتخابات در ۱۵۶ شهر، اجرای آن در پایان آبان ماه

همان سال متوقف شد.

طی سال‌های ۶۱، ۶۴، ۶۹، ۷۰، ۷۵، همچنان دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی، این قانون نگون بخت رازیر و زیر کردند تا سرانجام در اسفند ۱۳۷۷، نخستین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا برگزار شد (ن.گ: پیران، ۸۰، ۴۵ و ۴۶ و شورایاران، ۸۱، ۴ و ۵). عملکرد نخستین شورای شهر تهران، بیش از آن به صحنه مطبوعات و رسانه‌ها وارد شده که نکته‌ای از آن برای مردم پنهان بماند. شورایی که هنوز هم با ابهام در وظایف، مسئولیت‌ها و اختیاراتش رو به روست؛ یا خودش را استیضاح می‌کند و یا شهردار انتخاباتی‌اش را. آنچه حتی در شرایطی همچون شرایط و ویژگی‌های وطن عزیز ما شگفت آور است، اینکه چرا مجلس که خود تبلوری از مشارکت مدنی است، هرگز برای جدی کردن هویت شوراهای پای مردمی نکرده و هر بار که قانون شوراهای به خانه ملت وارد شده، نه تنها تقویت نشده، بلکه بخشی از هویت اصلی خود را از دست داده است!

آنچه به عنوان سند قانونی در دست است، یعنی قانون اساسی و بعد قانون شوراهای (که تدوین و تصویب آن از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۵ طول کشید)، شوراهای را از نهادهای خودگردان محلی و مدیریت‌های خودگردانی که قادرند در چارچوب یک حکومت مرکزی کار کنند، به نهادهای ناظر بر اجرای امور تبدیل کرد. در سال ۱۳۷۷ هم که انتخابات صورت گرفت و پروژه شوراهای به هر صورت محقق شد، مسئله شوراهای تحت تاثیر مفهوم جامعه مدنی قرار گرفت. یعنی در آنجا هم بحث جایگاه و موقعیت شوراهای در نهادهای مدیریتی مغفول ماند و به شوراهای به عنوان نهادهای مدنی پرداخته شد... این دیدگاه به کلی متفاوت با دیدگاهی است که به شوراهای به منزله یک نهاد انتخاباتی برای مدیریت محلی می‌نگرد (خاتم، ۱۳۸۱، ۴).

تصور می‌کنم خاتم اصولاً با این گزاره که شورای محلی، اصولاً یک نهاد مدنی است مخالف باشد. مساله آنجاست که ظاهراً هیچ باوری (در مراکز تصمیم‌گیر) وجود ندارد که شوراهای در جایگاه «مدیر و اداره‌کننده» تصور کنند و اصل یکصدم قانون اساسی نیز، به روشنی شوراهای در مقام نظارت قرار داده است:

«برای پیشبرد سریع برنامه‌های... از طریق همکاری مردم - با توجه به مقتضیات محلی

- اداره امور هر روستا... با نظارت شورایی به نام... صورت می‌گیرد که...» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - فصل هفتم - اصل یکصدم)

مشکل خوی نظارت ناپذیری، حتی همین نص صریح قانون اساسی را نیز بر نمی‌تابد. نمونه این تلقی را می‌توان در متن واپسین لایحه تقدیمی دولت محترم به مجلس (فروردین ۸۱) آشکارا یافت. در این لایحه برای تعیین وظایف شورا از زیباترین اصطلاحات و مفاهیم همچون جلب مشارکت و خودیاری، همکاری، ترغیب و تشویق مردم به، تلاش در جهت بهبود...، مراقبت از، حمایت از، کمک رسانی و امداد به... برای تعیین وظایف شورا استفاده شده است (تشویق مردم به سوادآموزی!، کمک رسانی و امداد در مواقع بحران) و نیز وظایفی که اگر چه در بخشی از فرآیند، مستلزم تأیید شوراهاست اما گام‌های اساسی قبل و بعد از آن تأیید، می‌تواند تصمیم شورا را متأثر سازد.

به این صورت است که دیدگاه معتقد به «مدیریت شورایی»، در قانون مادر و قوانین عادی، هرگز جاری نشده اما دیدگاه نظارتی هم، در حداقل ممکن، تصور شده است چراکه قانون مادر در اصول فصل هفتم (۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴) همه جا تعریف و تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها را به قانون عادی احاله می‌کند و در اصل یکصد و سوم نیز می‌نویسد «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند».

روشن است مدیران هرگز حاضر نیستند، وظایف و اختیارات دست و پاگیر و جدی را در چارچوب لایحه پیشنهاد کنند که بعد ملزم به رعایت تصمیمات آنها باشند. احتمالاً برگزاری انتخابات شوراها در سال ۱۳۷۷، به وسیله دولت اصلاح طلب نیز یک حرکت وسیع برای طرح یک مطالبه حداقلی بود و بستر لازم برای طرح مطالبات بیشتر (و نه لزوماً حداکثری) و بنیادگذاری جنبش‌های فکری و فرهنگ ساز را فراهم آورده است. (برای آگاهی بیشتر از نقایص لایحه اخیر دولت، نگاه کنید به همشهری شماره ۲۸۵۶ - صفحه ۱۵)

شورای ناحیه

لایحه اخیر دولت، در تبصره یک ماده یک، مقرر کرده است:
«شوراهای شهر می‌توانند برای تسریع در روند امور و حسن اجرای وظایف خود و نظارت بهتر بر اداره امور، براساس مناطق شهرداری، شورای فرعی محلی تشکیل دهند»
تبصره‌های دو الی چهار همین لایحه، به ضرورت تشکیل یا تایید شوراهای فرعی، وظایف و چگونگی انتخاب اعضای آنها اشاره دارد.
نگارنده آگاه نیست که به کارگیری اصطلاح «منطقه» بر تقسیمات فعلی ساختار سازمانی و جغرافیایی شهرداری دلالت دارد یا از این اصطلاح برای تمام حوزه‌های فرعی شهر، استفاده شده است.

در صورت اول، به ناچار این نتیجه به دست می‌رسد که دولت، اصولاً با تشکیل شوراهای فروتر (ناحیه - محله...) موافق نیست و این ساختار (سازمان منطقه‌ای) را ثابت و دایمی می‌داند.

روشن است که تقسیم بندی جغرافیایی شهر به مناطق، یک رویکرد ساختاری (عدم تمرکز داخلی) در شهرداری تهران بوده و هرگز به عنوان یک "اصل قانونی" و حتی عرفی، قلمداد نشده است؛ یعنی اینکه شهرداری تهران می‌تواند در صورت نیاز، مناطق شهرداری را حذف و یا تعداد آنها را به ۱۲۰ یا ۳۶۰ و یا ۴ و ۵ منطقه، افزایش یا کاهش دهد و منع قانونی قطعی هم ندارد.

در صورت دوم، لایحه، تشکیل هر نوع شورای فرعی را مجاز دانسته است. در سیاست ناحیه محوری شهرداری تهران، بیشترین تاکید بر حضور مردم در اداره ناحیه است و همین امر نیز پیش فرض یا به سخن بهتر، پیش نیاز جلب اعتماد و اطمینات مردم به شهرداری خواهد شد. بنابراین لازم است نوعی شورای محلی در سطح ناحیه و بعدها در محله، جایگاه خود را در اداره محدوده جغرافیایی محل سکونت (یا فعالیت) خود تعریف و تثبیت نماید.

شاید بتوان گفت کارآمدترین نظام شورایی، سلسله مراتبی باشد که خود را از محله به شهر فرا می‌کشد (همان گونه که در سلسله مراتب شوراهای کشوری از روستا تا شورای عالی

استان‌ها، نمود پیدا کرده است)؛ در این حال، تشکیل شوراهای فرعی تا سطوح ناحیه و محله، جزو ملزومات «مدیریت شهری» به شهر خواهد آمد.

شورای شهر تهران، خوشبختانه با حمایت از طرح «شورایاری» گام مهمی در تشکیل «انجمن شورایاری محله» برداشته است. در اساسنامه انجمن‌های پیش گفته (شورایاران - ویژه نامه سالگرد، ۸۱، ۸)، تاسیس این انجمن‌ها در راستای تحقق... و اجرای بندهای ششم و هفتم ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) صورت پذیرفته است.

اگر چه این حرکت، همچنان که از عنوان آن هویداست، تشکیل انجمن‌های محلی را یار و یاور برای شورای شهر تهران طلب می‌کند، اما برگزیدن هدف‌هایی چون «تقویت مشارکت هر چه بیشتر شهروندان تهرانی در ساماندهی امور مختلف شهری و جلب همکاری واقعی آنان در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان»، بخت توسعه مدیریت مدنی را افزایش می‌دهد.

به نظر می‌رسد پیوند یا یکپارچه سازی دو کارکرد «ناحیه محوری» و «شورایاری» در صورت فراهم آمدن سایر زمینه‌های مساعد و کاهش یا تضعیف تاثیر بازدارنده‌ها، بتواند راه کار مناسبی برای مردمی کردن مدیریت شهری به وجود آورد.

طرح چند گزینه را پی می‌گیریم:

اول - تشکیل انجمن‌های شورایاری در محلات و برگزیدن اعضای انجمن‌های شورایاری «ناحیه» از طریق آنان و انتخاب شهردار ناحیه از سوی انجمن اخیر.

دوم - برگزاری انتخابات ناحیه‌ای به صورت مستقل، برای تشکیل شورای ناحیه و سپس انتخاب شهردار ناحیه از سوی ایشان.

سوم - تشکیل شورای ناحیه به یکی از دو صورت پیش گفته برای نظارت و مشورت در امور ناحیه همراه با شهردار انتصابی برای ناحیه (که تعیین جایگاه شورا، فراتر، هم عرض یا مستقل از ساختار شهرداری و شهردار ناحیه، ملزومات و مناسبات آن را روشن می‌کند).

چهارم - صرف نظر کردن از شورای ناحیه با این فرض که اجماع انجمن‌های شورایاری محلات تابعه یک ناحیه، انتخاب شهردار و نظارت بر امور را بر عهده خواهند داشت.

سخن آخر

باور ما این است که عزم و اراده روشنگری و آشنا ساختن مردم به «حقوق شهروندی» فضا را برای تحرک بازدارنده‌ها تنگ‌تر کرده و به این امید، دامن زده است که باریکه آبی که از سرچشمه حق روان می‌شود، هیچ تشنه‌ای را سیراب نمی‌کند، اما، سراب هم نیست. جامعه ما، یک قرن، هزینه‌های کسب فرصت مشارکت را پرداخته و اینک، زمان، بی رحم‌تر از آن است که مجال باز تولید سرمایه اجتماعی را فراهم آورد. هر حرکتی که رایحه مردم خواهی از آن به مشام برسد شایسته است مورد استقبال قرار گیرد. بی شک استقبال مردم از یک اقدام مردمی یا شبه مردمی مسئولان، گاهی به سوی ساختن فضای اعتماد است و اگر در پس صحنه این اقدامات، دیگر بار قصدی و گمانی غیر مردمی نهان باشد (یا نهان شود)، مشارکت کالایی خواهد شد که جامعه، حتی با یارانه نود درصدی، آن را نخواهد خرید.

- ۱- بهروان، حسینی (۱۳۷۸)، انواع و ویژگی‌های نهادهای مردمی، نهادهای مردمی و فرهنگ عمومی تهران، معاونت پژوهشی و آموزشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۲- پیران، (۱۳۸۰)، آسیب‌شناسی شورا در ایران (جمع‌بندی مطالعات انجام شده در تدوین منشور شهر تهران - دبیرخانه علمی کنگره منشور تهران.
- ۳- خاتم، (۱۳۸۱)، شورا، یار شاطر شهرداری خواهد بود، اگر...، شهروندمداری شماره ۱ - معاونت توسعه مدیریت شهری شهرداری تهران.
- ۴- دفتر پژوهش‌های فرهنگی (۱۳۸۱)، مجموعه مطالعات و مستندات در خصوص قانونی شوراها، اسلامی شهر و روستا - طرح ناحیه محوری، تهران.
- ۵- شورایاران (۱۳۸۱)، گاه‌نامه داخلی ویژه ارتباطات انجمن‌های شورایاری شهر تهران، ستاد شورایاری شورای شهر تهران.
- ۶- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸)، دادگستری جمهوری اسلامی ایران، تهران.
- ۷- همشهری، (۹ مهر ۱۳۸۱)، شوراها، اسلامی در مسیر قانون، شوراها، اسلامی، قانون، مجلس، شماره ۲۸۵۶، صفحه ۱۵