

شورا در ایران: نگاهی آسیب‌شناسانه

دکتر پرویز پیران*

این مقاله نگاهی دارد به یکی از مهمترین نهادهای مردمی که در جامعه مدنی شکل می‌گیرد، لیکن برای سهیم شدن در قدرت، حداقل در سطوح میانی، می‌کوشد و در فرجام به نهادی بینابینی بدل می‌گردد. این نهاد از آن روی بینابینی است که یک پای در حکومت دارد و پای دیگر در جامعه مدنی. لذا شورا نماد عرصه توافق است. شورا محل جمع‌بندی و یک کاسه کردن هزاران تقاضای پراکنده شهروندانی است که با آرای خود به این نهاد سراسری جان بخشیده‌اند. مفهوم "سراسری" در اینجا به معنای جغرافیایی یا مکانی به کار نرفته است، بلکه از آن معنا و بار سیاسی مستفاد می‌شود. یعنی گر چه هم شهروندان و هم افرادی که به وسیله آنها به عضویت شورا نایل می‌گردند، می‌توانند و حق دارند، دیدگاه‌های سیاسی گوناگونی داشته باشند (در بسیاری از موارد احزاب سیاسی، نمایندگان خود را معرفی می‌نمایند و برای پیروزی آنان گاه به جان می‌کوشند. از این رو ممکن است تمامی اعضای شورا یا شوراهای تماماً عضو یک حزب سیاسی باشند یا در حالت دیگر اکثر اعضای آن در حزبی مفروض و اقلیت آن در حزب دیگری عضو باشند.) اما مهم آن است که در زمان عضویت و فعالیت در شورا تمایلات حزبی و جناحی خود را دخالت ندهند. زیرا شورا پس از شکل‌گیری، به تمامی شهروندان (با هر گرایشی) تعلق دارد. در بسیاری از کشورها، عضویت در شوراهای کاملاً حزبی است، اما حزب پیروز با انجام صحیح وظایف در قبال تمامی شهروندان، برای حزب خود تبلیغ می‌کند تا در انتخابات بعدی مجدداً برگزیده شود. این است معنای شورا به عنوان نهادی سراسری.

پس موضوع اصلی مقاله مرور معنا، ماهیت، زایش و رویش این نهاد مردمی، یعنی شورا است. در پایان کوشش خواهد شد تا به کاستی‌ها و مشکلات شورا در ایران نظر

افکنده و به برخی از دلایل کاستی‌های یاد شده اشاره و تا حد امکان راه‌های برون رفت از مشکلات فرا روی شورا بر شمرده شود. تمامی این حرف و حدیث‌ها فقط برای تحقق آرزویی که دیگر آرزوی جوانان نیز به حساب نمی‌آید، طرح می‌گردد و آن بهروزی سرزمینی است که در آن زاده شده و بالیده‌ایم و بدان سخت مدیونیم، دینی که هرگز ادا نخواهد شد.

مقدمه

معنای لغوی "شورا" رایزنی و مشورت کردن است. البته بنا به تعریف فرهنگ معین، شورا در عربی به معنای جمع کردن عسل از خانهٔ زنبور و ریاضت دادن اسبان است تا بر آنها سوار شوند. لیکن در عربی هم معنای لغوی مراد نبوده است و مشورت کردن و نکته‌ای را برای تصمیم‌گیری به بحث گذاشتن معنا می‌دهد. از این روی شورا به معنای تجمعی است برای رایزنی، نظر سنجی، تصمیم‌گیری و در مواردی اجراء، نظارت و بازبینی، اما باید توجه کرد که رایزنی تنها معنای لغوی شورا آن هم معنای حداقل آن است و سابقه آن به کهنسالی زندگی اجتماعی انسان است. اساساً هرگاه دو نفر (که حداقل لازم برای شکل‌گیری ساده‌ترین گروه اجتماعی یا به قول ژرژ ژیمل، جامعه شناس آلمانی، دایاد یا دوتایی است) کنار هم قرار گیرند و چه کوتاه و چه بلند دمی با هم بزنند، بدون تردید به مشورت می‌پردازند، تجارت خود را مبادله می‌کنند، از پیروزی‌ها و شکست‌های خویش یاد می‌کنند و برای آینده، چه نزدیک و دور، نقشه می‌کشند، آرزوهای خود را طرح و گاه با آه از گذشته یاد می‌کنند. پس سخن از زندگی زمینی آدمیان است با همه توانمندی‌ها و کاستی‌های آن. شورا نیز به همین آدمیان زمینی تعلق دارد و لذا با کاستی‌ها همراه است، اما علیرغم تمامی کاستی‌ها از همان ابتدای بحث باید تاکید کرد که خرد جمعی بر فکر فردی رجحان دارد و لذا کاستی‌های شورا و اشتباهات گاه دردناک آدمیان، هرگز نباید به نفی آن منجر شود. لذا مشورت پایه شورا است.

اما مشورت برای نفع جمعی و خیر عمومی و این فضیلت شورا است. یعنی علیرغم منافع فردی و تمایلات خود خواهانه، بشر همواره درگیر این اندیشه نیز بوده است که منافع شخصی را می‌توان در جهت منافع جمع هدایت کرد. اشتباه اساسی که در برداشت از جامعه مدنی و نهادهای وابسته بدان وجود دارد و به روحیه ایرانیان باز می‌گردد، آن است که چنین

نهادهایی را غیر زمینی می‌سازیم و تصور می‌کنیم که جامعه مدنی مکان ایثار است. ایثارگرچه از مهمترین ارزش‌های جامعه انسانی است، اما باید توجه داشت که جامعه مدنی بر نفع شخصی و خودخواهانه آدمیان استوار است، با این تفاوت که مردم در آن به عقلانیت می‌رسند و در می‌یابند که بسیاری از منافع شخصی در حرکت‌های عقلانی و البته جمعی بهتر قابل دستیابی است. برای مثال در حمل و نقل شهری امروز ایران همه در تلاش‌اند که از دیگری سبقت گیرند و در رفتاری غیر مدنی، حتی سانتیمتری به یکدیگر راه ندهند، اما تمامی رانندگان در این بازی غیر عقلانی بازنده‌اند. به همین دلیل، بالاترین میزان مرگ و میر ناشی از تصادف‌های رانندگی به ایرانیان تعلق دارد و اتلاف زمان غیر قابل تصور است و هزینه تعمیر وسایل نقلیه به میلیاردها تومان در سال بالغ می‌شود. در جامعه‌ای مدنی مردم به این آگاهی دست می‌یابند که نفع خود خواهانه یکایک آنان در این واقعیت نهفته است که قوانین را رعایت کنند و به هیچ وجه از آنها تخطی ننمایند. از اینرو قانون در جامعه درج پیدا می‌کند و نهادینه می‌شود و تمامی افراد، خود، حافظ قانون می‌شوند. این امر جوهر مدنی بودن است، لذا جامعه مدنی و نهادهای مربوط به آن محل تجلی عقلانیت است.

تاریخچه شورا

از جمله اولین شوراهای سازمان یافته و مدون در گستره تاریخ به قوم یهود تعلق دارد که با مفهوم "سن هدرین" (The Sanhedrin) معرفی شده و هم زمان شورای عالی قوم یهود و دادگاه بوده است. پس از این تجربه، باید از شکل‌گیری جامعه مدنی، شهروندی و پولیس (دولت شهر) در سومر یاد کرد. بسیاری به اشتباه تصور می‌کنند که دولت شهر یا پولیس که در آن شهروندان حضور دارند، برای نخستین بار در یونان شکل گرفته؛ حال آنکه خاستگاه این گونه نهادها بین النهرین بوده است. آثار متعددی از جمله تاریخ تمدن ویل دورانت بر وجود چنین نهادهایی در گذشته بین النهرین تاکید کرده‌اند. البته این نهادها به علت ضرورت‌های ساختاری در سومر از میان رفت و جای خود را به نظام زورمند مدارانه داد. (استاد مهردادبهار در کتاب از اسطوره تا تاریخ به خوبی این موضوع را مورد بحث قرار داده است).

علت تاکید منابع بر پیدایش پولیس، جامعه مدنی، شهروندی و به تبع 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 زمینه ساز نظامی در غرب شد که نظام شهروندی نام گرفته است.

ریشه یونانی این مفهوم (Synedrion) و (Synedrium) می باشد که از دو جزء "Syn" به معنای با هم بودن و (Hedra) به معنای قالب یا مجمعی برای با هم بودن افراد برای امری خاص و هدفی معین، تشکیل شده است. شورا از همان آغاز، مکانی برای تصمیم گیری جمعی تلقی می شده است. این واژه در زبان لاتین به صورت Consilium است که به معنای ارگان مشورتی یا تصمیم گیری و اجرایی است. شورا در روم فقط جنبه مشورتی نداشته و به اجراء نیز مبادرت می کرده است. واژه انگلیسی (Council) به معنای شورا دقیقاً از واژه لاتین مشتق شده است و به معنای ارگانی است انتخابی یا انتصابی برای انجام وظیفه مشخص، در قالب و ظرفیت مشورتی، قانون گذاری اداری و به عنوان رکنی از ارکان اداره شهر، محدوده مشخص، منطقه و حتی کل کشور (در قالب مجلس محلی). از این رو، بر خلاف باور بسیاری که وظیفه شورا را فقط مشورت یا وضع قانون (تقنینی) می دانند، شورا می تواند به عرصه نظارت و اجرا چه جدای از یکدیگر و چه توأمان بپردازد.

گر چه در بین النهرین و مصر، شورای پیران از دیرباز وجود داشت و سومر خاستگاه پولیس یا دولت شهر و محل پدید آمدن شهروندی محسوب می شود، لیکن همان گونه که اشاره شد، تکامل مفهوم شورا و شهروندی مدیون تمدن یونان - روم است. در اکثر شهرهای یونانی چه شهرهایی که مستقیماً به وسیله مردم اداره می شد یا شهرهایی که اشرافیت موروثی و نخبگان بر آن حکم می راندند، امور شهری را شورا سامان می بخشید. اندازه شهرها از شهری به شهر دیگر متفاوت و رقم ۵۵۰ عضو متداول بود که گویای اهمیت و گستردگی وظایف شورا است.

اساساً نظام سیاسی اداری یونان و روم نظامی متکی به پولیس یا دولت شهر بود. اندازه پولیس ها از نظر جمعیتی و سایر جهات محدود بود و این عمده بود. از جمله آنکه به نظر ارسطو، جمعیت پولیس همواره باید محدود باقی می ماند تا شهروندان در انتخاب و رای دادن

آگاهی کامل داشتند و این آگاهی به نظر ارسطو با کنش و واکنش رویاروی حاصل می‌شد. در نتیجه به هنگام برخورد با افزایش جمعیت، پولیس‌های جدیدی احداث می‌کردند. از این روی نو شهر سازی رواجی تمام داشت. با این بحث مشخص می‌شود که شورایی با بیش از پانصد عضو، شورایی جدی، کامل و قدرتمند به حساب می‌آمد. جمعیت پولیس‌ها از نظر افلاطون باید متشکل از ۵۰۰۰ نفر شهروند کامل بود که با زنان (که در یونان شهروند به حساب نمی‌آمدند)، فرزندان صغیر خانواده‌ها و بردگان نزدیک به سیصد هزار نفر می‌شد. جمعیت پولیس‌ها به ندرت از چند صد هزار نفر تجاوز می‌کرد. درک تعداد اعضای شوراهای یونانی و جمعیت پولیس‌ها، اهمیت شورا را نشان می‌دهد.

تالار شهر (Town Hall) و بعدها آگورا (Agora)، محل برگزاری جلسه‌های شورا بود که سابقه آن به مجمع پیران باز می‌گردد. «آگورا» یا «آورا» به فضای بازی اطلاق می‌شد که محل ملاقات شورای پیران بود. ضمناً تمام اهالی روستا (و بعداً شهرها) می‌توانستند در آن فضا گرد هم آیند و در کنار رایزنی، بحث، بیان عقاید خود و حتی جشن و اجرای مراسم مختلف، مازاد تولیدات خود را نیز به فروش برسانند که شکل دهنده مفهومی است که بعدها در تمدن غرب به مقرر داد و ستد یا بازار (civic center) جان بخشید.

علاوه بر آگورا در پولیس، محل‌هایی برای نشستن شهروندان و تبادل نظر و بحث و جدل تعبیه شده بود که به نشستگاه‌های شهروندی معروف بودند. خانه یا مکان شورا (Council House) که در یونانی «Bouleuterion» خوانده می‌شد، فضای بزرگی برای گردآمدن و بحث و مشورت و نهایتاً تصمیم‌گیری (نه فقط اعضا بلکه کل شهروندان) محسوب می‌شد.

در تمدن رومی، گستره عمل شوراهای بسیار وسیع‌تر گردید، زیرا نیل به شهروندی بسیار ساده‌تر شد و زنان نیز به جرگه شهروندان پیوستند. در روم، شوراهای خانوادگی، شوراهای فامیلی، شوراهای دوستان و آشنایان و بالاخره شوراهای پولیس یا اداره‌کننده شهر وجود داشت. یکی از مهم‌ترین شوراهای رومی، شورای آزادسازی بردگان بود که ضمناً کار اعطای شهروندی به غیر بردگان به ویژه آزاد مردان و زنان غیر رومی را عهده دار بود. جالب آنکه در اسناد به جا مانده با مواردی از اعمال قدرت شوراهای برخوردار می‌شود. از جمله چنانچه شخصی برده خود را بیش از

حد متعارف تنبیه می‌کرد، در شورای خانوادگی یا شورای فامیلی محاکمه و گاه با مجازات شدید روبه رو می‌گشت. در مواردی نیز تنبیه شدید برده به آزادی او منجر می‌شد. در سند دیگری، از تلاش شخصی برای ایجاد حکومت محلی و استبدادی یاد شده که به اعدام و مصادره اموال او منجر گردیده است. علاوه بر شوراها، پولیس، منابع از شورای فدرالی نیز خبر داده‌اند. مثلاً کنفدراسیون بوئوتین، شورای فدرال بود که ششصد و شصت عضو داشت. سخن در باب نظام شورایی در یونان و روم بسیار است که فرصتی مستقل می‌طلبد.

نقش این دو تمدن در پیدایش مردم سالاری، برای قرن‌ها بعد، تعیین کننده بود. مهم‌ترین نکته، نقش مردم عادی در تمدن یونان و روم است. برای مثال جنگ سالامیس بین یونان و ایران، کاملاً به وسیله مردم عادی اداره شد و با پیروزی یونان بر سپاهیان ایران، این باور شکوفا شد که مردم عادی کوی و برزن قادر به اداره امور جامعه خود و حتی دفاع از سرزمین شان هستند. پیروزی سپاه یونان بر ایران، سبب تحولی بزرگ در تاریخ مردم سالاری جهان و تثبیت آن شد. به نحوی که بسیاری از مورخان بر این اعتقادند که اگر ایران در جنگ پیروز می‌شد، پرونده مردم سالاری مغرب زمین در آغاز راه بسته یا حداقل نقش آن به شدت تضعیف می‌شد.

در قرون وسطی نیز، اگرچه نقش انتخاب مردم و حیطة عمل شهروندان محدود شد، اما نظام شورایی از میان نرفت و حتی در زمینه‌های محدود و خاص تقویت شد. شوراهاى نخبگان، امور جامعه غیر متمرکز اروپایی غربی را اداره می‌کرد که معروف‌ترین آنها شورای شهر «ونیز» بود. در اواخر قرون وسطی، شوراهاى شهرهای مستقل و شوراهاى اصناف دوباره رونقی تمام گرفت. ظهور شهرهای مستقل و پایان قرون وسطی، تأثیری عظیم و انکارناپذیر در پیدایش و تکامل نظام سرمایه داری داشت. شهرهای جدید تازه استقلال یافته، تماماً دارای شورای شهر بودند و در برخی از شهرها مجلس شهری یا مجمع عمومی سربرآورد و اداره شهر را بر عهده گرفت. تامین امنیت شهر که به تشکیل پلیس انجامید، از اولین وظایف شوراهاى شهر در پایان قرون وسطی بود. در شهرهایی که شورا قدرتمند بود، علاوه بر امور انتظامی، قضاوت در مورد برخی از جرایم، کنترل قیمت‌ها، تعیین و اخذ مالیات از واردات و صادرات کالا بر عهده شورای شهر بود. شهرهای پایانی قرون وسطی، یا جنگ را سرو سامان دادند و یا با پرداخت مقرری به

شاهزادگان و در مواردی به کلیسا، همراه با استقلال خود، سازمان‌های مدیریت شهری، مجلس و به ویژه شوراها را که از قبل نیز وجود داشتند، سر و سامان بخشیدند و به تدوین منشور شهر و یا دریافت منشور آزادی شهر از سوی شاهزادگان نایل آمدند.

برای تکمیل بررسی تاریخیچه مختصر شورا که مرور آن به عنوان مداخلی بر آسیب‌شناسی شورا در شرایط کنونی ایران ضرورت دارد، نگاهی به تحول شورا در نظام سرمایه داری (یعنی از پایان قرون وسطی تا به امروز) از یک سو و سابقه آن در مشرق زمین (با تاکید بر ایران) از سوی دیگر، الزامی است گریزناپذیر. در خلال این مرور تاریخی، هر چند گذرا، ملاک‌های موفقیت و دلایل عدم موفقیت نظام شورایی و تحولات آن مشخص می‌گردد و شاخص‌هایی جهت درک تنگناها و عوامل تقویت‌کننده یا محدود سازنده عمل شورایی به دست می‌آید.

شورا در دوره بعد، یعنی سرمایه داری، در قالب مفهوم وسیع‌تری، یعنی جامعه مدنی، مطرح می‌شود. به بیان دیگر، در ذیل جامعه مدنی قرار می‌گیرد و یکی از ارکان آن به حساب می‌آید. جامعه مدنی در مغرب زمین که بیشتر اروپای غربی و شمال مطمح نظر است، پدیده‌ای است با سابقه بسیار طولانی که در بحث شورا (که یکی از نهادهای جامعه مدنی به شمار می‌رود) بدان اشاره شد. پولیس‌های یونانی و بعدها شهرهای رومی، از سه عرصه کاملاً متمایز و مشخص تشکیل می‌شدند که عبارت‌اند از: عرصه خصوصی (خانواده)، عرصه عمومی (اجتماع) و عرصه حکومتی (حکومت). این سه عرصه علیرغم تحولات و از سر گذراندن دوره‌های بسیار نامساعدی چون مرحله ظهور و رشد دولت‌های مطلقه اروپایی و تجربه تغییراتی، تا به امروز به طور مشخص و متمایز باقی مانده‌اند. جامعه مدنی بیشتر به عرصه عمومی تعلق دارد و ناظر بر فضایی است که شهروند آن را متعلق به خود می‌داند، زیرا خود را عضو کامل اجتماع می‌شمارد.

پیچیدگی مفهوم جامعه مدنی، ناشی از عدم توجه به کاربرد این مفهوم و عرصه واقعی آن در ادوار مختلف اروپای غربی است. جامعه مدنی به تعبیر امروزی آن، شامل تمامی فضاها و فضاهایی است که از یک سو به حکومت مربوط نیستند و در محدوده قوانین زیر نفوذ کامل

حکومت قرار ندارند و از سوی دیگر، به بازار و کارمزدبری (به استثنای سازمان‌های صنفی) تعلق ندارند. مقایسه این تعریف با تعریف جامعه مدنی در شرایط پیدایش سرمایه داری (زمانی که بازار در مقابل نیروهای کهن قرار گرفته بود) نشان می‌دهد که در زمان پیدایش سرمایه داری، بازار مهم‌ترین نهاد جامعه مدنی و بخش عمده آن به حساب می‌آمد. در یونان و روم، بخش مهمی از سیاست جزء جامعه مدنی بود. در تعریف اول از جامعه مدنی، سیاست و اقتصاد متمرکز چند ملیتی که به امپراتوری عظیمی می‌ماند، کنار گذاشته شد، اما در پولیس‌های یونانی - رومی، سیاست و در پایان قرون وسطی و در فجر پیدایش سرمایه داری، اقتصاد جزء لاینفک جامعه مدنی محسوب گردید. به راستی این تناقض به چه معناست و بالاخره جامعه مدنی چیست؟

جامعه مدنی در برگیرنده تمامی نهادها، ارگان‌ها و سازمان‌هایی است که به توده مردم صاحب حقوق، به مجموعه افراد که در فردیت خود مهم اند (و نه در شبکه روابط خانوادگی، خاندانی، عشیره‌ای، ایلی و محله‌ای)، تعلق دارد. جامعه مدنی، عرصه گذران زندگی مردمی است که به وسیله افراد یا اعضای خود و با کمک مجموعه‌ای از قوانین پاسداری و از حقوق افراد دفاع می‌شود و به دست اندازی نیروهای خارج از جامعه مدنی پایان می‌بخشد. جامعه مدنی، همچنین حایل بین مردم از یک سو و حکومت و قدرت‌های اقتصادی از سوی دیگر است. جامعه مدنی عرصه توافق نیز به حساب می‌آید. توافقی که بر پایه آن، نظام طبقاتی به تعادل می‌رسد و حکومت مشروعیت می‌یابد. قوانین محترم شمرده می‌شود و در عمل نیز با درصد بالایی به اجرا در می‌آید. جامعه مدنی به شهروندان تعلق دارد و در جامعه با قدرت متمرکز فردی یا خاندانی و تمرکز ابزار سرکوب و کاربرد آن (فارغ از هرگونه ضابطه‌ای و متکی به تمایل شخصی و گروهی) شهروند صاحب حقوق نمی‌تواند پدید آید و بیابد.

در پولیس، حکومت در اجتماع تجلی می‌یابد و جامعه مدنی در مقابل اشراف، از حقوق شهروندان پولیس مراقبت و رابطه طبقاتی را تنظیم می‌کند. در پایان قرون وسطی و پیدایش سرمایه داری نیز، اصناف باسودای توسعه همه جانبه صنعت، بخش مهمی از اجتماع بودند و گرچه بخش مهمی از اقتصاد را نیز در برمی‌گرفتند، اما در مقابل قدرت حاکم و نظام اقتصادی مستقر قدرافراشته بودند. لذا جامعه مدنی می‌بایست به دفاع برمی‌خاست و از خود حفاظت

می‌کرد. اما در دنیای جهانی شدن که حکومت به ابزار مهم قدرت اقتصادی امپراتوری شده مبدل گردیده است، گرچه جامعه مدنی، نهادهای صنفی، اتحادیه‌ها و سندیکاها و فضای کسب و کار و کوی و برزن را جزیی از خود می‌داند، در عین حال بین حکومت و اقتصاد متمرکز قرار می‌گیرد، فاصله خود را با آنها حفظ می‌کند و به مبارزه با دست اندازی حکومت و اقتصاد کاملاً متمرکز و انحصاری شده و قدرت حاصل از آن برمی‌خیزد و در تعریف خود، آنها را مجزا می‌کند.

سرمایه داری نوپا، با توجه به نکات عنوان شده، سودای مبارزه با بخش مهمی از جامعه مدنی راه حداقل در آغاز، نداشت، لیکن تحول بسیار مهمی رخ داد که فرایندها و نهادهای وابسته به جامعه مدنی را دگرگون ساخت. پیدایش این تحول، دولت ملی (Nation State) یا نظام استوار بر مرزهای ملی بود. اساساً پیدایش دولت مطلقه (که ناشی از به تعادل رسیدن اشرافیت رو به زوال و بورژوازی نوپا بود) مورد استقبال بورژوازی اروپای غربی قرار گرفت، زیرا با شمشیر قدرت مطلقه، حیطه‌های حکومتی غیر متمرکز یا قواعد و قوانین خاصی که مانع جریان یافتن آزاد سرمایه بود، از میان برداشته شد و دولت‌های ملی پدید آمد. بعدها بورژوازی یا انقلاب دولت‌های مطلقه را که وظیفه خود را انجام داده بودند، از سر راه برداشت و سرمایه داری پارلمانی، جانشین نظام فئودالی شد.

با پیدایش دولت ملی و شکل‌گیری پارلمان، بر پایه اصل تفکیک قوا، نقش شهرهای مستقل و در نتیجه نهادهای شهری دگرگون و بسیاری از وظایف آن به نهادهای ملی واگذار گردید. اما نکته مهم، تداوم ساختار حکومت محلی یا باز تعریف آن بود که شوراهای شهر از آن جمله است. شورا و نقش آن در امور محلی، بر پایه تجارب دنیای سرمایه داری، چهار شکل به خود گرفت که به شرح زیر است:

۱- مدیریت فدرالی یا غیر متمرکز (ایالات متحده، آلمان، استرالیا): در آلمان، همه خدمات شهری و امور اجرایی، نظارتی و قانونگذاری مربوط به آن در دست حکومت‌های محلی است.

۲- مدیریت نا متمرکز یا وحدت گرا یا مدل انگلیسی (انگلستان، اسکاتلند و ولز و بسیاری از مستعمرات سابق انگلستان) و مدیریت نامتمرکز وحدت گرا یا مدل ژاپنی: این مدل

در ژاپن پس از جنگ، با تصویب قانون حکومت‌های محلی به اجرا درآمده است. در این مدل کلیه امور محلی به نهادهای محلی با تصمیم‌گیری از پایین سپرده شده و شوراهای محلی دارای بازوهای اجرایی به نام کمیسیون اند که کمیسیون برنامه ریزی، کمیسیون اجتماعی و... از آن جمله‌اند. شوراهای محلی امور برنامه ریزی هدایت و نظارت را برعهده دارند.

۳- مدل مباشرتی فرانسوی: این مدل از الگوی کمون‌ها و سیستم ناپلئونی اقتباس شده از قرن ۱۸، که مهم‌ترین الگوست، پدید آمده است و در آمریکای لاتین، آسیا و افریقا رواج دارد. در این الگو، تفکیک قوا وجود دارد و در هر قوه، بازوی محلی امور مربوط به آن را برعهده می‌گیرد. شهردار و شورا معمولاً منتخب مردم و شهردار پاسخگوی آنهاست.

۴- مدیریت شورایی یکپارچه: این مدل در شوروی سابق جریان داشت و انواع شوراهای تمامی امور کشور را برعهده داشتند که البته در عمل از این الگو تخطی شد و مسایل و مشکلات عدیده‌ای ظهور کرد (پیران ۱۳۸۰: ۴۰). به هر تقدیر اکنون بخش عمده‌ای از شهرهای جهان دارای شوراهای شهری و محله‌ای اند.

حال جا دارد بر پایه مرور انجام شده، به ارائه چند یافته مهم مبادرت ورزیم تا مشخص شود که مشکلات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، از چه مسایل ساختاری ناشی می‌شود. پس آن‌گاه امکان پرداختن به شرایط ویژه ایران فراهم می‌گردد تا در کارنامه آسیب‌های نظام شوراهای شهر و روستا در ایران، فهرست شوند.

به هنگام مرور تاریخچه شورا، مشخص گردید که اساس مردم سالاری، حضور دایمی و با معنای یکایک افراد صاحب حقوق در گردش روزانه عرصه سیاسی است. در یونان و روم، از نظام استبداد فردی نشانی یافت نمی‌شود. نظام سرکوبگر، در مواقع لازم (مانند مورد قیام اسپارتاکوس) سخت خشن است، اما حکومت برخاسته از توافق طبقات اجتماعی است، گرچه به نفع یک طبقه. بر اساس این توافق، میزانی از حقوق فردی تثبیت و نهادینه می‌گردد که رمز پایداری جامعه مدنی و شهروندی نیز همین است. همان گونه که مطرح شد، حتی در قرون وسطی نیز، نظامی سلسله مراتبی، بر پایه لایه‌های حمایتی پدید آمد و گرچه زندگی شهری از تب و تاب ایستاد، اما نهادهای مدنی یکسره نابود نگردید و در قالب پیدایش ده‌ها نوع انجمن به

حمایت خود از حقوق شهروندی ادامه داد و عرصه عمومی (عرصه‌ای که به اجتماع تعلق داشت) در زمینه‌هایی از جمله گذاران اوقات فراغت، مراسم مذهبی و غیر مذهبی تقویت نیز گردید. علیرغم قدرت گرفتن کلیسا، نهادهای باقی مانده شهری و غیر مذهبی به حیات خود ادامه دادند. واقعیت آن است که شهر چه در دوران یونان و روم و چه در قرون وسطی، اجتماعی تلقی می‌شد که از شهروندان تشکیل و مشارکت اجتماعی در آن ساری و جاری و نهادینه شده بود و افراد با هویت فردی و بر اساس انتخاب آزاد خود در مشارکت اجتماعی وارد و از آن خارج می‌شدند.

رمز پایداری جامعه مدنی، عرصه عمومی، شهروند صاحب حقوق و بر پایه موارد یاد شده، شوراها صنفی، محله‌ای و شهری، فقدان استبداد فردی و خاندانی، فقدان قدرت تعیین کنندگی، روابط خونی، عشیره‌ای، خاندانی و قبیله‌ای بود. عدم وجود نظام ایلی و عدم ضرورت کوچ فصلی انسان و دام و متغیرهای برخاسته از این الگوی زندگی نیز بسیار مهم است و نباید از یاد برده شود.

شورا در ایران

در تاریخ کهن ایران، نظامی دمکراتیک، با معیارهای دنیای باستان، در پگاه تاریخ این سرزمین پا به عرصه حیات نهاد. این نظام بر پایه خاندان شکل گرفته بود و الگویی پدرشاهی داشت. پدران خانوار رئیس واحد بالاتر را انتخاب می‌کردند و بدین شکل نهاد حکومت تا بالاترین مراتب و لایه‌ها پدید می‌آمد. وجود ایلات در سرزمینی خشک با خشکسالی ادواری، موقعیت استراتژیک ایران، سر راه بودن آن، تهاجم دایم ایلات و اقوام پیرامون ایران، به ویژه در غرب، جنگ را امری طبیعی و دایمی ساخت. قدرت پدرشاهی انتخابی، به سرداران لشگر تفویض و با طولانی شدن جنگ‌ها، قدرت در دست سرداران سپاهی باقی ماند و نهادینه شد و نظام پدر شاهی به نظام استبداد شاهی بدل گردید.

نیروهای اجتماعی تغییر آفرین، هیچ یک، قادر به غلبه بر دیگری و ایجاد نظامی طبقاتی نبودند و برای نظامی متمرکز با ارتش حرفه‌ای (علیرغم استبدادی بودن آن و سرکوب دایمی آنها

به وسیله قدرت متمرکز) کارکردهایی بدون جایگزین قایل بودند. روستاییان ساکن در روستاهای کم توان، پراکنده و خودکفا، وجود قدرت استبدادی متمرکز را برای حفظ خود از تهاجم دایمی ایلات ضروری می دانستند و گر چه مازاد ناچیز خود را در قالب انواع مالیات و بهره مالکانه از کف می دادند و به زندگی بخور و نمیر خود ادامه می دادند، اما جایگزین مناسبی برای حکومت سرکوبگر متمرکز تصور نمی نمودند. تجار شهری نیز که در تجارت کالا، آن هم در راه های دور درگیر بودند، تنها راه حفظ امنیت و آرام ماندن راه های تجاری را در وجود نظام استبداد شاهی جست و جو می کردند و علی رغم از کف دادن تمامی حقوق خود، بر استبداد گردن می نهادند. رهبران ایلات نیز خود بدنه ارتش حرفه ای را تشکیل می دادند و در سطح کشور و در سطح مناطق، قدرتی بلامنازع داشتند و بیش از هزار سال بر ایران حکومت کردند و لذا باز تولید الگوی حاکمیت را مفید می دانستند. بدین سان سه رکن جامعه ایران، یعنی نظام ایلی، نظام روستایی و نظام شهری، در تعادلی پایدار روزگار می گذرانند. تعادل نیروهای اجتماعی تغییر آفرین، امکان باز تولید نیروهای حاکمیت استبدادی را فراهم می ساخت. اساساً در تاریخ تمامی جوامع، هرگاه نیروهای اجتماعی تغییر آفرین به تعادل می رسند، قدرت مطلقه ای بر فراز آنها سر بر می آورد و حاکمیت را اشغال می کند. تجربه پیدایش حکومت های مطلقه (حتی در اروپا) تنها یکی از موارد متعدد چنین فرایندی است. با پدید آمدن و نهادینه شدن چنین حاکمیتی، پدیده های گوناگونی که با مردم سالاری رابطه دارند، فرصت عرض اندام به کف نمی آورند. در زیر به برخی از مهم ترین آنها اشاره می شود:

- حاکمیت روابط خانوادگی بر تمامی عرصه های زندگی فردی و اجتماعی و در نتیجه فقدان احساس تعلق به مکان و سازمان
- غلبه انتصاب بر اکتساب و عدم تحقق شایسته سالاری
- عدم عنایت به تولید و غلبه دلالی و رانت خواری و رشوه در سطوح مختلف
- عدم شکل گیری فرد صاحب حقوق، شهروند موظف و مسئول و عدم احساس تعلق به شهر و ترجیح روابط خونی به روابط انجمنی و شهری
- عدم شکل گیری انجمن های گوناگون بر پایه علایق فرد (خارج از شبکه روابط خونی و

خانوادگی و محله‌ای)

- غلبه اراده فردی در امور سیاسی به زیان مصلحت عمومی
 - تجزیه دایمی جامعه بر پایه روابط خونی، خاندانی، عشیره‌ای و ایلی و لذا فقدان تجربه همبستگی ارگانیکی در جامعه
 - عدم شکل‌گیری نهادهای سیاسی و اجتماعی براساس گرایش افراد در جامعه
 - عدم شکل‌گیری کامل طبقه اجتماعی و مبارزه طبقاتی برای اشغال قدرت سیاسی
 - گرایش به قوانین سرکوبگرانه برخاسته از اراده و تصمیم فردی
 - ضعف جامعه مدنی و نهادهای مرتبط با آن
 - اشغال عرصه عمومی به وسیله حکومت
 - احساس بی‌قدرتی و تماشاجی بودن در بین افراد جامعه در هر سطح و لایه‌ای
 - تبلیغ سرنوشت‌پذیری به عنوان گرایش غالب فرهنگی
 - ضعف شدید مسئولیت‌پذیری
 - فقدان نقد قانونمند و مستند و نقدگریزی مفرط
 - ضعف فرهنگ مشارکت رسمی، ساخت‌مند و قانونمند به ویژه در عرصه‌های مدنی (از جمله در شهرها)
 - نظام سالاری آموزشی و سرکوب فرد در خانواده و در محیط‌های آموزشی، ایجاد عقده حقارت هم‌زمان با عقده خود بزرگ بینی
 - خود محوری و تنگ‌نظری در عرصه فعالیت‌های مشترک اجتماعی و مدنی
 - رشد روحیه استبداد‌پذیری از یک سو و قدرت‌طلبی به هر قیمت، از سوی دیگر
 - رونق چاپلوسی و نان به نرخ روز خوردن
 - قهرمان‌خواهی، ناجی‌طلبی و رستم‌خواهی
 - نهادینه نشدن قانون و قابل خرید بودن قوانین متناقض
- این موارد که در واقع آسیب‌های شورا در ایران نیز محسوب می‌شوند، به خوبی نشان می‌دهد که شوراها بر چه بستری پدید آمده‌اند، 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 مسئول و موظف است؛ یعنی شهروندی که سرنوشت خود را به کف گیرد و برگردش امور نظارت کند. به جای آن، جامعه‌ای شکل می‌گیرد که روابط بر آن حاکم است و همگان به قول هگل، فیلسوف مشهور آلمانی، در بی قدرتی برابرند و تماشاچیان به حساب می‌آیند که تمامی امور جامعه از کوچک و بزرگ را از حکومت درخواست دارند و به انتظار اقدام آن نشسته‌اند.

تاریخ ایران آکنده از تلاش دایمی علیه استبداد حاکمیت است. تعداد شورش‌های دهقانی و شهری از شماره بیرون است، لیکن تمامی مساعی گروه‌های اجتماعی هرگز قادر به تغییر الگوی حکومت نگردیده است و کارکردهای بدون جایگزین نظام استبداد، حتی در مواقعی که مبارزات مردم به پیروزی قطعی می‌رسیده است، سبب باز تولید آن گشته و الگویی گرانجان برای قرن‌ها استوار بر جای مانده است.

با ورود سرمایه داری به ایران و برخورد جامعه سنتی با دو رویه سرمایه داری (که یکی ویرانگر و دیگر سازنده است)، بحث درباره مردم سالاری و ایجاد نهادهای جامعه مدنی (از جمله شوراها) مطرح گردیده است. برای اولین بار در تاریخ ایران، کارکردهای بدون جایگزین نظام استبدادی معنای تاریخی خود را از دست می‌دهد و انقلاب مشروطیت برای ایجاد نظام مردم سالار در می‌گیرد و به پیروزی می‌رسد و مجلس شورای ملی تشکیل می‌شود. در جریان انقلاب مشروطیت، بحث انجمن‌های مردمی جدی و بیش از یکصد انجمن در تهران و تبریز و برخی از شهرهای دیگر تاسیس می‌شود. اما انقلاب مشروطیت، در فجر پیروزی، از مسیر مردم سالاری منحرف می‌گردد. حتی مجلسیان در مقابل تمایل مردم به نهادسازی مقاومت و از تعمیق مبارزات مردم جلوگیری می‌کنند. علی‌رغم چنین مقاومتی، مجلس در مقابل فشار عمومی مجبور به تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی می‌گردد. قبل از تصویب قانون و تحت تاثیر سفرهای ناصرالدین شاه به فرنگستان، کوشش‌هایی برای ایجاد مجلس مشورتی و تنظیم کتابچه قانون شده که اکثراً به عمل درنیامد و روی کاغذ باقی ماند. یکی از اولین کوشش‌ها در دوره قاجار، تنظیم قانون شهری، کتابچه کنت است که به وسیله کنت دو مونت فورت، از اتباع ایتالیا و

رئیس پلیس تهران، تدوین شده بود و ۵۸ ماده داشت (نگاه کنید به تحقیق پایه‌ای منشور شهر تهران، جلد اول ۱۳۸۰: ۳۸-۳۷).

به هر تقدیر، همان گونه که اشاره شد، در جریان انقلاب مشروطیت و بر پایه مبارزات مردم، انجمن‌های انقلابی در بسیاری از شهرها تاسیس شدند تا امور ایالات و ولایات را سامان دهند. با تشکیل مجلس شورای ملی، کار تصویب قانون اساسی پی‌گیری شد. لیکن رخنه مرتجعین سلطنت طلب در مجلس، به مبارزه با انجمن‌های مردمی منجر گردید. اما علی‌رغم این، در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، نزدیک به ۱۴۰ انجمن در تهران تاسیس شد. با وجود بحث‌هایی که حتی در مجلس علیه انجمن‌ها و دخالت آنها در امور مختلف از جمله امور شهری وجود داشت، فشار افکار عمومی و مبارزات انقلابیون، مجلس را واداشت تا در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» را تصویب کند که آن را می‌توان نخستین اقدام در مردمی کردن مدیریت شهری در ایران به شمار آورد. اما انجمن‌های یاد شده دیری نپایید، زیرا چهار سال پس از تولد، دولت وقت اجازه انحلال آن را از مجلس شورای ملی وقت گرفت؛ یعنی دولت مرگ این انجمن‌ها را در سال ۱۲۹۰ عملی ساخت... در قانون شهرداری‌ها نیز که به سال ۱۳۰۹ (زمان حکومت پهلوی اول) به تصویب رسید، دولت ملزم شد تا انجمن‌های شهر (در واقع تاسیس دوباره آنها) را به رسمیت بشناسد. اما این انجمن‌ها هرگز تشکیل نشدند. در دوران نخست وزیری مصدق (سال ۱۳۳۰)، قانون جدیدی به نام قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر به تصویب رسید. با لایحه‌ای الحاقی که به سال ۱۳۳۱ به این قانون اضافه شد، گرایش به جانب اختیارات انجمن‌های شهر و قدرت مردم بود. در این قانون، برابر ماده ۵۵ دولت قادر بود تا با طرح مسئله انحلال انجمن در هیئت وزیران، آنها را منحل کند. پس از کودتای امریکایی - انگلیسی ۲۸ مرداد، بحث انجمن‌ها مسکوت ماند تا در یازدهم تیر ماه ۱۳۳۵، قانون جدید شهرداری که ۹۵ ماده داشت و فصول دوم تا چهارم آن به انجمن شهر اختصاص داشت، به تصویب کمیسیون مشترک مجالس شورا و سنا رسد گرچه ظاهراً بنا به ماده ۴۱ قانون، انجمن غیر قابل انحلال بود، اما با روش‌های دیگری لغو آن عملی گردید. مجدداً در ۳۰ خرداد ۱۳۴۹، قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان به تصویب رسید.

با وقوع انقلاب اسلامی و پیروزی نسبتاً سریع آن که به تاسیس جمهوری اسلامی ایران منجر گردید، بحث نظام شورایی مجدداً مطرح می‌شود و شوراهای متعدد، با اهداف گوناگون، سربر می‌آورند. در پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از انواع شوراها از جمله شوراهای صنفی یاد شده است که در جریان تصویب قانون اساسی تعدیل شد. در جریان بازنگری قانون اساسی، این فرایند ادامه یافت و از آن زمان تا اجرای قانون شوراها، متمم‌ها و تبصره‌های مختلف جایگاه شوراها را تضعیف نمود. بدین شکل که در تیر ماه ۱۳۵۸ قانون شوراهای محلی به تصویب شورای انقلاب رسید و در ۲۰ مهر ماه ۱۳۵۸، انتخابات شوراها در ۱۵۶ شهر برگزار گردید. لیکن در پایان آبان ماه ۱۳۵۸، عمر شوراها به سر رسید. از این تاریخ تا روز جمعه ۱۳۷۷/۱۲/۷ که انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا برگزار گردید، تغییراتی در قانون تشکیل شوراها به عمل آمد که همگی، به تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی شهر منجر گردید. قانون تشکیل شوراهای اسلامی (مصوب ۱۳۶۱/۹/۱)، افزودن یک تبصره به ماده ۵۳ در قالب ماده واحده (در تاریخ ۱۳۶۴/۷/۲۸)، قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای یاد شده (در تاریخ ۱۳۶۵/۴/۲۹)، تغییرات مصوب ۱۳۶۹/۹/۵، قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۰/۳/۱)، قانون تشکیلات و وظائف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱)، از آن جمله‌اند.

در فصل هفتم قانون اساسی، از دخالت و مشارکت آحاد مردم در سرنوشت خویش، آن هم در قالب شوراها، یاد شده است. در اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، از پنج نوع شورا یاد شده است که عبارت‌اند از، شورای ده شورای بخش، شورای شهر، شورای شهرستان و شورای عالی استان. به هر تقدیر، در اسفند ماه ۱۳۷۷، انتخابات شوراهای ده و شوراهای اسلامی شهر به وقوع پیوست و پس از ۲۰ سال یکی از مهم‌ترین مواد قانون اساسی جامه عمل پوشید. تجربه دو سال و نیم از زندگی شوراها، گویای مشکلات متعددی است که در این رساله «آسیب شورا» نام گرفته‌اند.

آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی در ایران

برای مشخص سازی آسیب‌های شورا در ایران، آن هم به گونه‌ای روشمند، نخست باید از بستر تاریخی که شورا بر آن پدید آمده است یاد کرد، پس آن گاه، به کاستی‌های قانون شوراها نظر افکند. در مرحله سوم، تشکیلات شورا باید مورد توجه قرار گیرد و بالاخره نحوه‌گزینش منتخبان شورا و ویژگی‌های شخصیتی ایرانیان در مواجهه با امور مشارکتی به بحث گذاشته شود. به بستر تاریخی در سطور قبلی اشاره شد. تداوم استبداد متکی بر تمایل فردی و در نتیجه ضعف جامعه مدنی، اشغال عرصه عمومی به وسیله حکومت و به حداقل رسیدن عرصه عمل مشترک آحاد مردم، بی‌بها شدن قوانین، قابل خرید بودن آن، غلبه روابط بر ضوابط، زیر پا گذاشتن قانون به وسیله واضعان و مجریان آن، رانت خواری وسیع در همه زمینه‌ها (به نحوی که این ضد ارزش به ارزش تبدیل شده است و قبیح آن فرو ریخته و فساد جدی بدنه مدیریتی کشور، به ویژه مدیریت شهری، خاصه کلان شهرها، را در بر گرفته است). البته این بدان معنا نیست که بر زحمات مدیران شرافتمندی که تعدادشان نیز کم نیست، دیده فرو بسته شود. لیکن سخن بر سر آن است که در فضای رانت خواری شدید، چگونه می‌توان از عمل شورایی و نظارت بر عملکردها سخن به میان آورد؟

در کنار چنین مباحثی باید از فقدان سنت مشارکت اجتماعی به معنای فنی و تخصصی آن نیز یاد کرد که مستقیماً محصول انجام تمامی امور به وسیله اجزای حکومت در سطح محلی، منطقه‌ای و سراسری است. لذا علت العلل کاستی‌های تجربه شورا در ایران، ساختاری است که قرن هاست تداوم یافته و در برخورد با مدرنیته‌ای قلابی، کارکردهای تاریخی خود را از دست داده است. گرچه ضرورت مشارکت در سطح کلی و در بین بخش قابل توجهی از جمعیت کشور کاملاً درک شده است و از طریق جنبش اجتماعی قدرتمند، (لیکن همراه با کاستی‌های جدی)، در سطح کلان بسیج شده و عمل جمعی را به گونه‌ای بسیار جالب به اجرا در آورده است اما در سطوح میانه و خرد و در زمینه سازماندهی و ایجاد تشکیلات مردمی با ضعف‌های اساسی روبه روست.

اما جدای از ساختار تاریخی و آثار آن باید از قانون شورا نیز به عنوان آسیب دیگر شورا

یاد کرد. در آغاز انقلاب اسلامی، از شورا با شور و شوق سخن به میان آمد، اما باز هم الگوی تاریخی قصد داشت که خود را تحمیل کند و تا حدودی نیز چنین کرد، لیکن پایه‌های مردمی انقلاب اسلامی در واکنش به جنبشی عظیم لیکن ناقص جان بخشید. از همان آغاز، تحلیل شورا در دستور قرار گرفت و بیست سال اجرای آن به طول انجامید و در انتها، شیری بی یال و دم و اشکم به دنیا آمد که تنها شورایی است اجتماعی با صرفاً یک عمل سیاسی و آن انتخاب شهردار و دهمدار است، به نحوی که به نظر اکثر متخصصان حقوق، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی دوران مشروطیت از قانون فعلی شوراها کامل‌تر است. قانون شوراها، بدون توجه به استقلال نهادهای مدنی، در واقع شورا را زیر مجموعه قوه مجریه می‌داند که از اساس با فلسفه وجود شورا تضاد دارد. نکته مهم دیگر، گنگی مشهودی است که در قانون شورا وجود دارد. یکی از حقوق دانان، که عضو شورا نیز می‌باشد، در این باره چنین بیان داشته است: «قانون اساسی آن طور که باید شوراها را جدی نگرفت. مطابق آنچه در اصل هفتم مطرح بود، شوراها به نحوی حکومت‌های محلی بودند، ولی وقتی به فصل هفتم می‌رسیم، می‌بینیم که وظیفه شوراها همکاری با دولت و هماهنگی با دستگاه‌های ذیربط است. بدون آنکه دستگاه‌های ذیربط آن مشخص باشد... قانونی که در سال ۱۳۷۵ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد، اختیاری برای شوراها باقی نگذاشت. جز در حیطة بسیار بسیار جزئی در امور شهری (علیزاده طباطبایی، ۱۳۷۹: ۱۴)».

نارسایی، کاستی و گنگی قانون شورا، زمانی مشخص‌تر می‌گردد که محدودده بسیار ناچیز اقتدار شورا با انتظارات مردم یکجا در نظر گرفته شود. این شکاف، مهم‌ترین آسیب کنونی شورا در ایران است. مردم با فداکاری تمام، در همه عرصه‌ها حضور یافته و مطالبات خود را تا پایان جنگ فرو خورده‌اند. با جریان یافتن جنبش اصلاح‌گرای درون نظام، که پس از دوم خرداد ۱۳۷۶ از عمق به سطح آمده است، در انتخابات شوراها، شهر و روستا شرکت کرده‌اند. اکنون آنها حل تمامی مسائل زندگی خود و محیط پیرامون خویش را از شوراها خواستارند؛ در حالی که شوراها، شهر و روستا اساساً چنان اختیاراتی ندارند و کار آنها به امور شهرداری محدود است و حتی در صورت عدم همکاری شهرداری با شورا، راه کارهای سنجیده‌ای در نظر گرفته نشده

است. تنها راه، استیضاح شهردار است که تجربه دو سال گذشته مشکلات و پیامدهای منفی آن را بر ملا کرده است.

آسیب مهم دیگری که به مشکلات حقوقی و قانونی مربوط است، ماهیت شهری و به ویژه شهرداری است. بدون آنکه زحمات گرانقدر کارکنان شهرداری‌ها نادیده گرفته شود، باید اذعان داشت که ساختار و تشکیلات شهرداری‌ها، به ویژه شهرداری تهران، نظارت‌گریز است. این امر در دوران پس از جنگ تشدید گردیده و روان‌شناسی خاصی بر شهرداری‌ها، به ویژه شهرداری تهران، حکمفرما شده است. تجزیه و تحلیل این روان‌شناسی فرصتی دیگر می‌طلبد. درگیری‌های شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری در اکثر مواقع به دلیل فرار از نظارت و گران تلقی کردن پاسخگویی است.

آسیب دیگر، به نحوه تأمین درآمدهای شهرداری مربوط است. شهرداری تهران نهادی خودکفا تلقی شده است که باید هزینه‌هایش را از طریق دریافت‌هایش بپردازد و به بودجه دولت متکی نباشد. این دستورالعمل در دوران پس از جنگ، به فروش فضای شهری و ایجاد رانت برای گروه بسیار و بفروش منجر شد که ابعاد فاجعه‌آمیز آن و عمق مسئله هنوز به درستی روشن نشده است. شهرداری تهران به هزاران میلیارد ریال درآمد نیازمند است. برای کسب چنین درآمدی تنها راه معقول، مشارکتی سازی شهر و دریافت هزینه شهر به نسبت استفاده از امکانات شهری و بالاخره تعریف راه‌های معقول کسب درآمد است که به برنامه‌ای اندیشیده و حساب شده نیاز دارد. به جای پرداختن به چنین برنامه‌ای، فروش تراکم مد نظر قرار گرفته که با تمامی اصول شهری در تضاد است. واقعیت آن است که در تحلیل منطقی باید تمامی جوانب امر در نظر گرفته شود.

در شرایط عادی، شهرداری سه منبع عمده درآمد دارد. یکی از این منابع، دریافت عوارض شهری به اشکال گوناگون و با توجه به نوع کاربری است. ضمن آنکه عوارض یاد شده به هیچ وجه برای اداره شهر تهران کافی نیست. مضافاً شهر تهران نیازمند اجرای پروژه‌های شهری عظیم است. صدها کیلومتر خیابان و بزرگراه و پل باید ساخته شود. فضای سبز شهری در شهر آلوده‌ای چون تهران حداقل باید نزدیک به بیست متر مربع به ازای هر تهرانی باشد. شهر، نیازمند

فرهنگسرا، خانه‌های فرهنگ محله، گالری‌های هنری و... است. هرگز با وصول عوارض، آن هم به شکل سنتی، ایجاد چنین تأسیساتی ممکن نیست. منبع دیگر درآمد شهرداری، وصول طلب‌های معوقه خود به دلایل گوناگون است که آن هم تا حد زیادی وصول شده است و در صورت اخذ تمام و کامل نیز قابل توجه نیست. سومین و مهم‌ترین منبع، همان گونه که اشاره شد، فروش فضای شهری و ریالی کردن تخلف است. این منبع به مدت ده سال، میلیاردها ریال به جیب شهرداری تهران سرازیر ساخته و با این پول اقدامات چشم‌گیری به عمل آمده است، لیکن هرگز هزینه واقعی چنین اقداماتی مورد بررسی دقیق، بی طرفانه و علمی قرار نگرفته است. ایجاد رانت و تخصیص بخشی از رانت پدید آمده به شهرداری، در درجه نخست، به بی اعتباری و بی حرمتی قوانین نیم بند شهری منجر شد و سرآغاز نهادینه شدن فساد گردید که امروز گریبان جامعه را گرفته است.

در هر نظام شهری، ایجاد رانت به عنوان منبع تأمین درآمد، دستگاه‌های شهری را در اختیار گروهی رانت خوار قرار می‌دهد که قدرت به فساد کشاندن تمامی دستگاه‌ها را دارند. ریالی کردن تخلف نیز با تمامی بحث‌های مردم سالاری، نظارت مردمی و غیره تضاد اساسی دارد و این ذهنیت را نهادینه می‌سازد که با پول همه کاری می‌توان انجام داد و این چیزی است که در تهران ثابت شده است. حال این سؤال بنیادین مطرح می‌شود که آیا دستگاهی که بدین شکل درآمد خود را تأمین می‌کند تا چه حد بر نظارت نهاد منتخب مردم گردن می‌نهد؟ اساساً آیا این شیوه کسب درآمد، قابل شفاف شدن است و می‌تواند به یک نظام باز منجر شود؟ طبعاً پاسخ به چنین پرسش‌هایی در هر کجای جهان منفی است. حاصل کار پس از جنگ، هرج و مرج کالبدی شهر تهران، بی هویتی و اغتشاش قضایی است که امروز گریبان این کلان شهر را گرفته و به این زودی‌ها نیز رها نخواهد ساخت.

تغییر شرایطی که به طور گذرا مورد بحث قرار گرفت، به شورایی مقتدر با قوانین کاملاً اندیشیده، راهبردهای مشخص و تبدیل راه بردها به راه کارهای زمانبندی شده با تسلسل منطقی نیازمند است که قانون حاکم بر شورا، اساساً چنین امکانی را فراهم نمی‌آورد. حکومت‌های محلی که شورا یکی از نهادهای آن است، حداقل باید از پنج شرط زیر برخوردار باشند:

- هر حکومت محلی، باید محدوده جغرافیایی تعریف شده‌ای را زیر پوشش خود داشته باشد و با اقتدار امور آن محدوده‌ها را در قالب قوانین مدون و روشن سامان بخشد و در این انجام وظیفه، خودکفا و خود بسنده باشد.
- حیطه اختیار و اقتدار حکومت محلی از طریق مجموعه‌ای از قوانین کاملاً مشخص و مختص حکومت محلی که در واقع امکان اعمال اقتدار حکومت محلی را فراهم می‌آورد، کاملاً تعریف می‌شود.
- هر حکومت محلی مجاز به تعیین نوعی عوارض، مالیات یا به هر تقدیر شیوه‌ای برای کسب نیاز مالی خود به صورت مستقل است تا در مقابل شهروندان به اجرای وظایف خود، آن هم بدون وابستگی به ارگان یا نهاد دیگری، همت گمارد.
- هر حکومت محلی، بنیادی انتخابی دارد که بدان مشروعیت می‌بخشد و سایر ارگان‌های مرتبط را موظف به پاسخگویی در مقابل آن می‌سازد.
- هر حکومت محلی، در جهت ایفای وظایف خود باید از همکاری تمام و کمال سایر نهادها و ارگان‌های مرتبط بهره‌گیرد و سایر سازمان‌های مرتبط، موظف‌اند با آن همکاری نمایند.
- چنانچه به اصول کلی یا خصیصه‌های پنجگانه حکومت محلی (که شورا بهترین مصداق آن است) توجه شود، مشخص می‌گردد که شوراهای اسلامی به ویژه شوراهای اسلامی کلان شهرها و بالاخص شورای اسلامی شهر تهران در هر پنج زمینه نارسایی‌هایی دارد که به آسیب‌های ناشی از فقدان قوانین مناسب و مشخص اشاره گردید.
- وجود چنین ضعف‌هایی سبب می‌شود که اقتدار شورا خدشه‌دار شود. لذا اقتدار شورا در مقابل مشروعیت برخاسته از رأی مردم، مسئله جدی دیگر شورا است. اگر روی یکایک اصول پنجگانه عنوان شده تمرکز و آن اصول با شرایط شورای اسلامی شهر تهران مقایسه گردد، مشخص می‌شود که نخست، قوانین حاکم بر شورا، ناکافی، گنگ و دو پهلوست. شورای شهر تشکیل شده است، لیکن قوانین آن گویای شورایی اجتماعی است که فقط بر شهرداری نظارتی کلی دارد. دوم آنکه حیطه اقتدار آن نیز نامشخص است و راه کارهای اعمال اقتدار آن معلوم نگردیده و فاقد ضمانت‌های کافی و روشن اجرایی است. سوم آنکه بودجه شورای اسلامی شهر

از محل درآمدهای شهرداری پرداخت می‌شود و لذا شورا در زمینه مهم‌ترین موضوع حیات خود وابسته به سازمانی است که بر آن نظارت دارد.

بخش عمده‌ای از تنش‌های موجود بین شوراها و شهرداری‌ها از چنین تناقضاتی نشأت گرفته، تشدید گردیده و در مواردی هم که اعتراضی شده، با اتهام شخصی شدن، مسکوت گذاشته شده است. چهارم آنکه گرچه شورای اسلامی شهر تهران بنیادی انتخابی دارد، اما نحوه پاسخگویی سایر ارگان‌های مرتبط، به استثنای شهرداری، در مقابل شورا مشخص نیست و در این زمینه دستورالعملی وجود ندارد و پنجم آنکه همکاری سایر سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط با وظایف شورا نیز نامشخص و فاقد سازوکارهای عملی و نظارتی است.

آسیب‌های متعدد دیگر، زاده ساختار شوراهای اسلامی شهر و روستاست. نظام شورایی چه فراگیر و یا چون مورد ایران، ناظر بر حیطه مشخص و محدود و تعریف شده، دارای سلسله مراتبی خارج از قوای سه‌گانه است. بدین معنا که هر شورای شهر، به دلیل ماهیت شهر باید از شوراها یا انجمن‌های پایین دست تشکیل شود که دقیقاً عین شورا؛ اما در مقیاسی کوچک‌تر است. بهترین مثال، شوراها یا انجمن‌های محله‌ای است که باید امور محله را داوطلبانه سامان بخشند. از سوی دیگر، شوراهای استان باید در نهاد بالادستی دیگر، امور استانی یا منطقه‌ای را هماهنگ سازند. به دیگر سخن، سلسله مراتب شوراها باید در برگیرنده شوراهای محله و خرده محله، انجمن‌های داوطلبانه مردمی در مقیاس محله و خرده محله، شورای شهر، شورای عالی استان، شورای عالی کشوری یا مجلس شورای اسلامی باشد. چنین سلسله مراتبی، ضمن ایجاد انسجام و وحدت رویه در امور شورایی، بر اقتدار نهادهای منتخب مردم در هر لایه و رده می‌افزاید. خوشبختانه در بسیاری از شهرها، و جوهی از طرح شورایی تجربه شده است؛ لیکن این امر از موضوعی موردی و تا حدودی سلیقه‌ای باید، با قانونی مدون و تعریف شده، به صورت سراسری به اجرا درآید. ضمناً شورای عالی استان نیز که در قانون شوراها پیش‌بینی شده است، تاکنون تحقق عملی نیافته که لازم است با تدوین مجموعه قوانین جامع، ساختار مشخص و حیطه وظایف و اقتدار تعریف و با تأکید بر نحوه و شکل روابط آن با شوراهای پایین دستی، اجرا شود.

شرایط ساختاری به عنوان علت العمل، ضعف فرهنگ نهادسازی، ضعف مشارکت و کار دسته جمعی برای هدف عمومی، نارسایی‌های قانون شوراها و بالاخره ساختار شوراها در بدنه اداری و مدیریت کشور و ناتمامی آن و عدم شکل‌گیری سلسله مراتب شورا، همگی آسیب‌های بیرونی شورا را جان می‌بخشد، زیرا خود نسبت به شورا بیرونی تلقی می‌شوند. در مقابل، شورا با آسیب‌هایی روبه روست که علل موجود آنها درونی‌اند. در رأس تمامی آنها باید از بوروکراتیک شدن شورا به عنوان کاستی بسیار مهمی یاد کرد که به ده‌ها مشکل جان بخشیده است.

نگارنده در فرصت‌های مختلف، چه قبل از تشکیل شوراها و چه پس از آن، بارها این خطر را گوشزد کرده است که شورا در ایران با توجه به ساختار عللیل بوروکراسی باید الگوی سازمانی و مدیریت مشارکتی را تجربه نماید و آن را نهادینه سازد و به شدت از الگوی بوروکراتیک که نافی روش‌های مشارکت مدارانه است، پرهیزد. متأسفانه شوراها به سوی قالبی بوروکراتیک حرکت کرده و از آن بدتر روان‌شناسی سازمانی و مدیریتی حاکم بر شهرداری‌ها را اقتباس نموده‌اند. این امر به آسیب‌های گوناگونی جان بخشیده است که مهم‌ترین آنها به قرار زیر است:

کند شدن گردش امور: کندی گردش امور شورا از نتایج تبعیت از الگوی بوروکراتیک (آن هم از نوع جهان سومی) است. کافی است بر پایه نمونه‌گیری، چندین اقدام شورا مورد ارزیابی قرار گیرد تا مشخص شود که از زمان ثبت هر اقدام چه فرایند زمان‌بری طی شده است. این امر ضمن مغایرت با ماهیت کار شورایی (که یکی از فواید آن اقدام فوری و ضربتی است)، سبب یأس افراد ذینفع می‌گردد.

کاغذ بازی: تبعیت از الگوی بوروکراتیک جهان سومی، شورا را درگیر کاغذ بازی، تشکیل جلسات مکرر و طولانی ساخته و تصمیم‌گیری را به تأخیر انداخته و زیان‌های گوناگونی به بار آورده است. برای روشن شدن بحث فقط ذکر یک نمونه کافی است. تقاضای تأسیس انجمن حمایت از حقوق شهروندان، به پیشنهاد دو تن از اعضای محترم شورا در تاریخ ۷۸/۱۰/۲۸ به ثبت رسیده است. این تقاضا با گذشت ۱۹ ماه، هنوز در ابتدای راه است. در این فاصله، بیش از ۴۰ مورد نامه‌نگاری به عمل آمده است. تقریباً تمامی اقدامات شورا، مشابه

مورد بالا، به دلیل تبعیت از الگوی بوروکراتیک جهان سومی، درگیر کاغذ بازی وقت گیر و بی حاصل گردیده است. شایسته است تمامی اقدامات شورا در فلوچارتی رسم شود تا مشخص گردد که چه زمان طولانی (و در اکثر مواقع بی حاصل) صرف هر اقدام شده است و فاصله ثبت تقاضا تا حصول نتیجه مثبت یا منفی چه مدت بوده است. چنین رویکردی سبب می شود تا بسیاری از اقدامات در این فاصله زمانی موضوعیت یا تازگی خود را از دست بدهد. مهم ترین نتیجه منفی چنین رویه ای، دلسرد شدن مردم، احساس عدم اقتدار شورا و بی حاصلی طرح تقاضا در شورا است.

مسئله مالی اقدامات: تبعیت از الگوی بوروکراتیک سبب می شود که هر اقدامی که منطقاً باید به تشکیل انجمن یا نهادی برخاسته از تمایل و رأی اعضای شورا بینجامد خود قالب بوروکراتیک بگیرد و سازمانی جدید با پرسنل و بودجه لازم پدید آید. سخن بر سر این است که با توجه به تنگناهای مالی شهرداری و شورا، چه تعداد سازمان و انجمن جنبی قابل تأسیس است؟ و ادامه کار آنها چگونه امکان پذیر می باشد؟ برای مثال، اگر در طرح شورایاری (که در واقع هدفی جز درگیر کردن مردم محلات تهران در امور زندگی خود نداشته و تاکنون نیز آثاری بسیار مثبت داشته و در واقع مهم ترین اقدام شورا از زمان تأسیس ارزیابی شده است) برای هر محله، مبلغ ناچیز ۵۰ میلیون ریال کمک شورا در نظر گرفته شود و انجمن های شورایاری محلات نیز ساختاری بوروکراتیک به خود گیرد، در زمانی که ۵۰۰ محله تهران دارای انجمن شورایاری شود، همه ساله شورای اسلامی شهر تهران باید مبلغی نزدیک به ۲۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ (بیست و پنج میلیارد ریال) به انجمن های شورایاری کمک نماید. اگر این کمک مالی برای هر انجمن شورایاری، ۱۰ میلیون ریال باشد (که بسیار ناچیز است)، شورا باید به ۵۰۰ انجمن شورایاری همه ساله ۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ (پنج میلیارد ریال) بودجه تخصیص دهد. طبیعی است که شورا نه قادر به ادامه این وضع حتی برای یک پروژه می باشد و نه قدرت تکثیر چنین پروژه هایی را دارد و نه قادر است به عرصه متنوع کاری حیطة وظایف خود وارد شود.

روان شناسی سازمانی: تبعیت از الگوی بوروکراتیک (آن هم از نوع جهان سومی و به ویژه نوع غلیب ایرانی)، علاوه بر این مشکل، که سازمانی عریض و طویل در کوتاه مدت برای

شورا تدارک دیده می‌شود که اساساً با اهداف سازمان‌ها و نهادهای شورایی مابینت دارد و خود بحث مستقلی است که فرصت خاص خود را می‌طلبد، این نهاد را مشمول روان‌شناسی خاص سازمان‌ها در ایران می‌سازد. فقدان انگیزه کاری، ضعف وجدان حرفه‌ای، تسلط روابط بر ضوابط، نگرش اداری به امور مردم، عدم پاسخگویی، زمان بسیار کوتاه کار مفید سازمانی و ده‌ها مورد که از طریق تحقیقات سازمان و مدیریت در ایران بارها بررسی و مطرح شده است، از جمله آسیب‌های مستتر در این روان‌شناسی‌اند.

گرچه موانع و محدودیت‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا متعددند، در این مقاله کوشش شد تا به نحوی گذرا بر مهم‌ترین آنها درنگ شود، اما بدون اشاره به دو مسئله اساسی، آسیب‌شناسی شورا در ایران کامل نخواهد بود. اولین مسئله که باز هم از عوامل بیرونی است به نحوه‌گزینش، تأیید و بالاخره به انتخاب اعضای شورا مربوط است. تجزیه و تحلیل افراد برگزیده شورا خود پژوهشی مستقل است، اگرچه براساس بررسی‌های انجام شده مشخص می‌گردد که برخورد مردم با انتخابات، برخوردی سیاسی بوده است. بدین معنا که بخش عمده اعضای انتخاب شده، در مجموع، به جنبش اصلاح‌گرای ایرانی تعلق دارند. مضافاً با پیدایش گروه‌های مرجع جدید، انتخاب مردم بیشتر به این گروه‌های مرجع گرایش نشان داده و گروه‌های مرجع سنتی، کمتر گزینش شده‌اند. مشکلی که این نوع انتخاب در خود دارد، گزینش سیاسی برای امری سراسری و فراگیر است. به بیان دیگر، همان‌گونه که در آغاز بیان گردید، شوراها نهادهایی سراسری‌اند؛ به همین دلیل هر نوع گرایش سیاسی در آنها به تجزیه مردمی که شورا باید بدان‌ها خدمت برساند، منجر می‌شود. این امر نشان می‌دهد که برنامه آگاه‌سازی عمومی در جهت نحوه انتخاب افراد برای هدف خاص، یعنی شورا، با وظایف مشخص که تمامی آحاد مردم را در بر می‌گیرد ضروری است و فوریت دارد. نکته دیگر مسئله گذشتن از فیلتر شورایی نگهبان برای انتخابات شوراهاست. تردیدی نیست که در تمامی جوامع به هر تقدیر، ملاک‌هایی برای انتخاب شدن وجود دارد، لیکن چنین ملاک‌هایی باید با توجه به موضوع تفاوت کند. ممکن است چند ملاک کلی برای هر نوع انتخابی ثابت باقی بماند، لیکن فراتر از چند ملاک عمومی، باید ملاک‌های گزینش برای مشاغل گوناگون متفاوت باشد. اهداف و وظایف شوراها،

به ویژه شوراهای شهر و روستا، نیازمند برخورداری افراد از تخصص‌های ویژه و آشنایی با مسایل مختلف زندگی شهری است. به همین دلیل، بازنگری در شروط انتخاب شوندگان الزامی به نظر می‌رسد.

نکته مهم دیگر ایمان انتخاب شوندگان به کار شورایی و جدی گرفتن آن است. برای مثال باید توجه شود که چه تعداد جلسات شورای اسلامی شهر تهران، به علت به حد نصاب نرسیدن تشکیل نشده است. محاسبه غیبت افراد در جلسات شورا و جلسات کمیسیون‌ها نیز ملاک خوبی برای بررسی رویکرد اعضا به شورا است. این اولین گام در جهت نقد خود، که ضرورتی تام و تمام دارد، به حساب می‌آید. تردیدی نیست که ضعف فعالیت مشارکتی، همان گونه که برای آحاد مردم ایران مطرح است، برای اعضای منتخب شوراها نیز با معناست. آموزش اعضای شورا در زمینه مباحث مشارکتی و نحوه فعالیت در چنین نهادهایی الزامی است. هیچ ایرانی نمی‌تواند ادعا کند که از چنین آموزش‌هایی بی‌نیاز است. بالاخره باید به خطر گروه و باندگرایی در شوراها و شخصی کردن امور نیز به عنوان یک آسیب جدی دیگر توجه شود.

به هر حال شورا در کشور ایران، پدیده‌ای نو و نهادی جوان است. وجود اشکالات عدیده در دوره نخست امری طبیعی است. مهم شناخت مشکلات و چاره اندیشی برای رفع آنهاست. دوره نخست کار شوراها را باید دوره آموزش، آزمون و خطا و یافتن راه کارهای اصلاحی تلقی کرد. آنچه مهم است باور این نکته ارزنده است که آینده ایران بدون مشارکت آحاد مردم، بدون شکل‌گیری صدها نهاد مشارکتی و داوطلبانه، بدون تجربه مدیریت مشارکتی، که الگوی قرن بیستم و یکم شناخته شده است، بدون برنامه‌های جامع آگاه سازی عمومی و توانمندسازی برنامه‌ریزی شده آحاد مردم، بحرانی خواهد بود. جوانه زدن چنین باوری و اعتماد قلبی به امور مشارکتی و شورایی، پادزهر روح استبداد زده ایرانی است و چاره سرکوب کردن شاه مستبد خفته‌ای است که در درون هر ایرانی، آن هم با سابقه‌ای چند هزار ساله، آرمیده است.

مهم‌ترین نکته‌ای که باید شوراها بدان عنایت در خور نشان دهند آن است که در شرایط وجود کاستی‌های قانونی، محدودیت‌های تشکیلاتی، ناچیزی تجربه، شورا باید به سمت سازمان دهی صدها انجمن غیر دولتی داوطلبانه غیر بوروکراتیک ره بسپرد و با درگیر کردن آحاد

مردم، کار مردم را به خودشان واگذارد. در غیر این صورت، سازمان بیمار دیگری به سازمان‌های موجود اضافه می‌شود و ضربه‌ای سهمگین به ایمان مردم، به شورا و مشارکت وارد می‌آید که اثر آن برای مدت مدیدی باقی می‌ماند. حرف و حدیث در این باب بسیار است. پیشنهاد می‌شود که شورای اسلامی شهر تهران در قالب یک پژوهش علمی به بررسی همه جانبه موانع، محدودیت‌ها و مسائل شورا بپردازد و برپایه چنین مطالعه بی طرفانه و کاملاً علمی به تدوین برنامه استراتژیک شورا مبادرت ورزد.

نتیجه

در خاتمه باید تاکید نمود که شوراهای اسلامی شهر و روستا پس از فراز و فرودهای بسیار بر بستری روئیده‌اند که قرن‌ها در حاکمیت زورمداری بوده است و زورمندان حیات و ممات آن را در دست داشته‌اند. در اثر زورمندی که از سال ۱۳۶۵ در مجموعه مقالات نگارنده مطرح شده است، پدیده‌هایی چون فرد یا هویت فردی و مستقل از شبکه خانوادگی، خاندانی، عشیره‌ای و ایلی؛ شهروند صاحب حقوق و آزاد؛ طبقه اجتماعی و لذا مبارزه قانونمند بر سر اشغال حاکمیت یا قواعد مشخص و در دل نظم موجود؛ حق اعتراض رسمی و مجدداً قانونمند؛ عرصه عمومی قدرتمند یا مکان‌هایی متعلق به شهروندان و نه محدود به کوچه و بازار که آن هم معبر یعنی تنها محل عبور خوانده می‌شده است؛ نهادهای قدرتمند جامعه مدنی، شهر مستقل یا منشور شهری و حتی ارتش شهروندی؛ اصناف مستقل و... پدید نیامده یا پدید آمده و در حالت جنینی باقی مانده و سرکوب شده‌اند.

شورا با توجه به این بستر باید ارزیابی شود. لذا نکاتی که در زیر طرح می‌شوند، هرگز نباید به معنای نفی این نهاد ارزشمند تلقی شود. حتی به نظر نگارنده، درگیری‌های مخرب شورای شهر تهران یا تمامی آثار زیان بار آن، که بیشتر از تمایلات فردی سرچشمه گرفته است، نباید به بی توجهی به اهمیت این نهاد گرانقدر منجر شود. اندیشه انحلال شوراها به وسیله یک نهاد حکومتی نشان از عدم بلوغ سیاسی در ایران است. نهادهای مردمی را نباید؛ به تمالات حتی خیر خواهانه، هیأت‌های حکومتی وابسته کرد. شورا در ایران جوان است. اعضای شورا اولین

تمرین خود را از سر می‌گذرانند، آن هم در جامعه‌ای که تمامی افراد از نگارنده گرفته تا خواننده عزیز به علت تحقیر و سرکوب تاریخی دارای ویژگی‌های روانشناختی خاص است که گاه مخرب‌اند.

براین اساس باید با صبوری بسیار، بالیدن این نهاد را نظاره کرد و بدان یاری رساند. ضمناً تجارب ارزشمند شوراهایی شهر و روستا در هیاهوی شورای شهر تهران نباید به فراموشی سپرده شود. تجربه فامنین همدان، روستای لزور فیروزکوه، اجتماع غیر رسمی شیرآباد زاهدان، شورای شهر زاهدان، شورای گرگان، همدان، اصفهان و ده‌ها شورا در روستاها و شهرها، تجربه‌ای کم نظیر است. علاوه بر آنکه در ارزیابی شورا نباید به ایده آل‌ها نظر داشت، بلکه باید در دنیای خاکی باقی ماند. بر پایه چنین نکاتی، نگارنده تحریریه شورا در ایران را بسیار مهم و با توجه به جمیع شرایط موفق می‌داند.

در پایان به آسیب دیگری اشاره می‌شود که در تمامی افراد جامعه، با شدت و ضعف، وجود دارد و آن "ضعف اخلاق مدنی" است. این امر شاید مهمترین مسأله باشد. اگر اخلاق مدنی قدرتمند و گسترده و نهادینه شود، بسیاری از مشکلات شورا قابل حل به نظر می‌رسند. اخلاق مدنی حکم می‌کند که کار شورا، کاری جمعی به حساب آید و اقدامات شورا فردی نشود و افراد برای طرح خود از امکانات شورا استفاده نکنند. سخن در این باب بسیار است که به فرصتی مستقل واگذار می‌شود.

- ۱- پیران، پرویز. آسیب‌شناسی شورا در ایران، جمع‌بندی مطالعات انجام شده در تدوین منشور شهر تهران، دبیرخانه منشور شهر تهران، اردیبهشت ۱۳۸۰ (این منبع مهمترین منبع مقاله حاضر بوده و بخش‌هایی از آن مستقیماً نقل شده است).
- ۲- پیران، پرویز. اگر همه شورایار شوند، شوراهای موفق خواهند بود، روزنامه آفتاب امروز، دوشنبه ۱۵ فروردین ۱۳۷۹، ص ۸.
- ۳- پیران، پرویز. شهر شهروندمدار، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۶-۱۳۷۵.
- ۴- پیران، پرویز. به سوی نهادهای جامعه مدنی: طرح شهردار مدرسه، معاونت اجتماعی - فرهنگی شهرداری تهران، ۱۳۷۱.
- ۵- پیران، پرویز. برنامه جامع آگاه‌سازی همگانی: به سوی پایداری و شهروندمداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۷۴.
- ۶- پوریا، پرویز. موانع توسعه در ایران: برخی ملاحظات تاریخی، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۵۶-۴۸، ۱۳۷۰.
- ۷- پیران، پرویز. شهروندی و فرم شهری، مجله معماری و فرهنگ، شماره ۵، ۱۳۷۵.
- ۸- پیران، پرویز. اداره مردمی و خردمندان شهر، مجله معماری و فرهنگ، شماره ۷، ۱۳۸۰.
- ۹- پیران، پرویز. مقدمه تشریحی - تحقیق پایه‌ای تدوین منشور شهر تهران (جلد اول)، ۱۳۸۰.
- ۱۰- پیران، پرویز. شوراهای و انجمن‌های شورایاری: ضرورت‌های ملی و بسترهای جهانی، مجله ایران شورا، سال اول، شماره ۱، ۱۳۷۹.
- ۱۱- شریف، محمد. شورای شهر مستقل است و زیر مجموعه قوای سه‌گانه محسوب نمی‌شود، مجله ایران شورا، سال اول، شماره ۲، ۱۳۷۹.
- ۱۲- علیزاده طباطبایی، سید محمود. قانون شوراهای عقب‌تر از یک قرن، مجله ایران شورا، سال اول، شماره ۲، ۱۳۷۹.