

در دنیای امروز بحث مشارکت و شیوه های گسترش حضور مردم در عرصه های عمومی از جمله مباحثی است که ملاک توسعه تلقی می شود. یکی از مواردی که در ایران این اواخر بحث و جدل های زیادی را به خود اختصاص داده، بحث انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم است. در این خصوص دکتر ناصر برک پور، عضو هیات علمی گروه شهرسازی دانشگاه هنر در زمره موافقین این ایده است، که مهمان گپ آخر امروز است.

آیا ما در ایران شهردار داریم؟

واقعیت این است که ما در ایران شهردار نداریم، بلکه آن مقامی که در ایران از آن به عنوان شهردار یاد می شود بیش تر مدیر شهر است. در جهان به کسی شهردار می گویند که آرای مردم را به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به دست آورده باشد. شیوه غیر مستقیم به این صورت است که مردم ابتدا اعضای شورای شهر را انتخاب می کنند و سپس شورای شهر موظف است که از میان خودشان یک نفر را به عنوان شهردار انتخاب کند. در این حالت شورا حق ندارد که فردی خارج از شورا را به عنوان شهردار برگزیند. در شیوه مستقیم انتخاب شهردار نیز مردم با رای خود یک نفر را به عنوان شهردار انتخاب می کنند. اما مدیر شهر که معمولاً یک فرد متخصص است رای مردم را ندارد و اعضای شورای شهر او را از بین متخصصان و مدیران خارج از شورای شهر انتخاب می کنند. این افراد ممکن است موقعیت سیاسی نداشته باشند و با هدف اداره شهر توسط شورا انتخاب شوند. بنابراین با توجه به این موضوع ما در ایران شهردار نداریم، بلکه مدیر شهر داریم. البته ما در قانون بلدیة شهردار داشتیم، زیرا در آن زمان ابتدا انجمن بلدیة انتخاب می شد و سپس انجمن از میان اعضای خود یک نفر را با عنوان کلانتر یا رییس انتخاب می کرد که به نوعی شهردار محسوب می شد.

به نظر شما خارج از بحث اصطلاح «شهردار»، آیا در کشور ما شهرداران، شهر را در اختیار دارند؟

در نبود مدیریت واحد شهری، شهرداری ها خیلی اختیارات گسترده های ندارند و از قدرت خیلی زیادی برخوردار نیستند. در قانون بلدیة، شهرداری ها وظایف و مسوولیت های گسترده ای را بر عهده داشتند ولی به تدریج این مسوولیت ها از شهرداری ها گرفته شد و شهرداری به ارگانی تبدیل شد که در کنار ۲۱ ارگان دیگر بخشی از وظایف اداره شهرها را بر عهده دارد، ولی به نظر من در شرایط حاضر در مورد بحث مدیریت واحد شهری تا حدود زیادی غلو می شود. یعنی ما تصور می کنیم که شهرداری باید حکومت مطلق شهر باشد. در شهرهای جهان همه وظایف عمرانی، خدماتی و غیره بر عهده شهرداری نیست. اما تردیدی وجود ندارد که وظایف شهرداری ها در کشورهای توسعه یافته از وظایف شهرداری ها در ایران گسترده تر است و در حوزه هایی مثل مسکن، بهداشت، آموزش و... شهرداری ها وظایف گسترده تری دارند.

با تمام این توضیحات، آیا انتخاب مستقیم شهردار به سود شهروندان است یا به ضرر آن ها؟

من تصور می کنم که انتخاب مستقیم شهردار توسط شهروندان می تواند مفید باشد و به بهبود مدیریت شهری کمک می کند.

چرا؟

یکی از فواید انتخاب مستقیم شهردار، تفکیک قدرت در نهادهای اداری شهر است. بسیاری از منتقدان انتخاب مستقیم شهرداران عقیده دارند که انتخاب مستقیم به افزایش بی حد و حصر قدرت شهردار منجر می شود، ولی به نظر من این گونه نیست. زیرا شورای شهر بیش تر وظایف قانون گذاری، سیاست گذاری و نظارتی را بر عهده دارد و شهردار بیش تر وظایف اجرایی و خدماتی و رهبری سیاسی شهر را بر عهده دارد. باید مردم بدانند که رهبری سیاسی و قدرت اصلی شهر در دست چه کسانی است. مسوول اداره شهر باید مشخص باشد تا مردم بتوانند او را بازخواست کنند. وقتی مردم به شهردار و برنامه های او رای می دهند، با این کارشان رهبر شهر را مشخص می کنند و شورا همچنان جایگاه نظارتی و سیاست گذاری خود را حفظ می کند.

این تفکیک قدرت دارای چه دستاوردی است؟

این تفکیک قدرت باعث می شود که نهاد مدیریت شهری و عناصر این نهاد، پاسخگویی بیش تری در قبال مردم داشته باشند. وقتی یک شهردار بر اساس برنامه ها و شعارهایش انتخاب می شود، باید در قبال اجرای این برنامه ها پاسخگو باشد و شورا نیز باید نسبت به وظایف نظارتی و سیاست گذاری خود متعهد باشد. یکی دیگر از فواید انتخاب مستقیم شهرداران که در مورد ایران از اهمیت بالایی برخوردار است موضوع ثبات شهرداران است. بعضی از منتقدان می گویند که اگر ما شهردار را به صورت مستقیم انتخاب کنیم و با توجه به این که شوراها هم انتخابی هستند ممکن است با هم ناهماهنگ باشند و این ناهماهنگی باعث بروز درگیری شود و این امر باعث اختلال در کار مدیریت شهری شود. پیش فرض این رویکرد این است که چون در شرایط فعلی، شورا شهردار را انتخاب می کند، فردی را انتخاب می کند که می شناسد و با او هماهنگ است. براساس یک مطالعه که به سرپرستی من انجام شد، در ۲۰ درصد شهرهای ایران که به صورت نمونه انتخاب شدند، عمر شهردارها دو سال بوده است که در اصل از دو سال نیز کم تر است زیرا احتمالاً بعد از ۱۸

ماه یکسری درگیری و اختلاف بین شورا و شهرداری به وجود آمده است و در نهایت شش ماه بعد شهردار را برکنار کرده اند.

یعنی عقیده دارید که برخلاف نظر منتقدان انتخاب مستقیم شهرداران باعث ثبات بیشتر می شود؟

کاملای: مدت زمان دو ساله یک دوره بسیار کوتاه برای مدیریت است و هیچ مدیری نمی تواند در طول چنین مدتی کارهای شایسته انجام دهد. در وضعیت ایران، انتخاب مستقیم به ثبات بیشتر شهرداران منجر می شود زیرا وقتی هر دو نهاد انتخابی باشند، شورا دیگر نمی تواند شهردار را معزول کند، زیرا باید پاسخگوی رای شهروندان باشد. یکی دیگر از آثار مثبت انتخاب مستقیم شهرداران، شفافیت در مدیریت شهری است. در شرایطی که شورا شهردار را انتخاب می کند ممکن است بین آن ها توافقاتی صورت بگیرد که چندان هم شفاف نباشد.

پس عقیده دارید که انتخاب مستقیم شهرداران، بعد نظارتی شوراها را پررنگ تر می کند؟

برخلاف عقیده منتقدان که می گویند در صورت انتخاب مستقیم ممکن است شوراها به حاشیه رانده و تضعیف شوند، من عقیده دارم که اصلاین طور نیست. ممکن است قدرت رهبری شوراها تا حدودی کم تر شود ولی در ابعاد سیاست گذاری، نظارتی و قانون گذاری نقش شوراها پررنگ تر می شود. زیرا وقتی شوراها، شهردار را خودشان انتخاب نکرده باشند، نظارت بیشتر تری اعمال می کنند تا از چارچوب قانون خارج نشود.

چگونه می توان نظارت شوراها را پررنگ تر کرد؟

در بسیاری از کشورها همزمان با انتخاب اعضای شورای شهر و شهردار، مقامات دیگری مانند ناظر مالی و ناظر حقوقی، برای نظارت بر اعمال شهرداری و شورا انتخاب می شوند.

آمادگی مردم برای انتخاب شهرداران را چگونه ارزیابی می کنید؟ فکر می کنید مردم ما آموزش های لازم را برای انتخاب مستقیم شهردار دیده اند؟

من عقیده دارم که باید در این خصوص اطلاع رسانی و آموزش داده شود اما من که جزء گروه موافقان انتخاب مستقیم شهردار هستم، فکر می کنم جامعه هنوز به یک الزامات و زمینه هایی نیازمند است تا انتخاب مستقیم شهردار بتواند کارایی و اثربخشی داشته باشد.

به چه الزامات و زمینه هایی نیاز دارد؟

یکی از این زمینه ها نهادینه شدن فعالیت حزبی است زیرا حزبی که بخواهد برای انتخابات شهرداران کاندیدا معرفی کند، فردی را معرفی می کند که در این حوزه صلاحیت لازم را دارد یعنی یک سازوکار شایسته‌گزینی تا حدودی رعایت می شود. از سوی دیگر، احزاب به عنوان یک تشکل در قبال جامعه پاسخگو هستند و برای عملی کردن آرمان های خود به دنبال رسیدن به قدرت هستند. وقتی فرد از یک حزب مشخص انتخاب می شود، به دلیل پاسخگو بودن حزب به مردم باید به آرمان های آن حزب وفادار باشد و از آنجایی که عمده اهداف یک حزب، اهداف اجتماعی هستند، این موضوع به بهبود وضعیت اجتماعی منجر می شود. یکی دیگر از موانع این است که با توجه به نبود مدیریت واحد شهری و قدرت لازم شهرداری ها اصولاً شهردار نمی تواند رهبری سیاسی را در دست بگیرد.

ممکن است منظورتان را از رهبری سیاسی بیشتر توضیح دهید؟

رهبری سیاسی یعنی این که شهردار قدرت لازم را برای مذاکره با دستگاه ها، عناصر، مقامات و به تعبیر عام تر بازیگران و نقشآفرینان جامعه داشته باشد، ولی در جامعه ما که دستگاه های دولتی به دلیل برنامه ریزی بخشی، از شهرداری دستور نمی گیرند، پاسخگوی نهادهای خود هستند.

برای فراهم کردن بسترهای انتخاب مستقیم شهرداران چه اقداماتی باید انجام شود؟

انتخاب مستقیم شهرداران یک قدم به جلو است. در انگلستان فقط پنج سال است که انتخاب شهردار به صورت مستقیم انجام می شود و فقط هم در شهر لندن این انتخاب صورت می گیرد. در لندن قبل از این که انتخاب مستقیم شهردار انجام شود، ابتدا جلسات بحث و تبادل نظر راه اندازی و مزایا و معایب آن را بررسی و از تجربیات کشورهای دیگر استفاده کردند و سپس یک دوره آزمایشی برای اجرای آن مقرر کردند و بعد از انجام یک همه پرسی از مردم این سیاست به اجرا گذاشته شد. در چندین شهر انگلستان مردم به انتخاب مستقیم شهردار رای منفی دادند. من فکر می کنم یکی از پیش زمینه ها گسترش بحث ها و تبادل نظرات است و باید در این مورد همایش برگزار شود و ابعاد مختلف آن مورد بررسی قرار گیرد. اقدام دیگر می تواند آزمایشی کردن اجرای این برنامه در چندین شهر باشد و در صورتی که در عمل موفقیت آمیز بود آن را اجرا کنیم.

فکر نمی کنید که لازم است برخی از قوانین نیز تغییر کنند؟

بله، باید قوانینی وضع شود که رابطه بین شورا و شهرداری را شفاف کند، چون وقتی که شهردار به صورت مستقیم انتخاب شود، قدرت آن افزایش پیدا می کند و افزایش قدرت ممکن است منجر به فساد شود به همین دلیل نیاز به تقویت سازوکارهای نظارتی وجود دارد و باید قوانینی پیش بینی شود که نظارت شوراها بر شهرداری ها بیشتر شود و ممکن است نیاز به مقاماتی وجود داشته باشد که به فعالیت هر دو نهاد، شورا و شهرداری نظارت کند. موضوع دیگر این است که نیازی نیست که در همه شهرها انتخاب مستقیم صورت بگیرد. بلکه ما می توانیم از چند روش استفاده کنیم. ما عادت کرده ایم یک

قانون واحد را در همه شهرهای ایران که دارای خصوصیات متفاوت هستند به اجرا درآوریم و این کار درستی نیست. ما می خواهیم از شهر ۱۰ هزار نفری که بیش تر شبیه روستاست تا یک شهر ۱۰ میلیون نفری قانون و روش یکسانی را به اجرا بگذاریم که در بسیاری از موارد جوابگوی نیازها نیست. پس باید یک تحقیق صورت بگیرد که نشان دهنده این موضوع باشد که در کدام یک از شهرها این موضوع می تواند دارای کارایی باشد.