

انتخاب مستقیم شهردار در ایران: از شتاب زدگی سیاسی تا مقاومت واپس گرایانه

میثم بصیرت

۱- پیشنهاد انتخاب مستقیم شهردار: از خاتمی تا قالیباف

پیشنهاد انتخاب شهرداران به طور مستقیم در ایران نخستین بار به طور رسمی توسط سید محمد خاتمی رییس جمهوری پیشین ایران و در اردیبهشت ماه ۱۳۸۴ مطرح شد. او در واپسین روزهای مسئولیتش طی سخنرانی در همایش ملی شوراها پیشنهاد کرد که شهرداران شهرهای بزرگ کشور به طور مستقیم توسط شهروندان انتخاب شوند. او در توجیه این پیشنهاد هم گفته بود که انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم می تواند به تحقق دموکراسی ناب کمک کند و همچنین موجب تقویت مدیریت اجرایی شهر می شود. یک روز بعد از پیشنهاد خاتمی بود که مهندس چمران رییس شورای شهر تهران در سخنرانی پیش از خطبه های نماز جمعه تهران اعلام کرد که چنین طرحی به اختلافات داخلی دامن می زند و بدین ترتیب مخالفت خود را با این پیشنهاد اعلام نمود.

با این حال خاتمی علی رغم اعلام آمادگی جهت عملی کردن این ایده تا پایان دوره ریاست جمهوری اش، اقدامی عملی در این باره انجام نداد و سوال وی مبنی بر اینکه « آیا معقول نیست که شهرهای با جمعیت یک میلیون به بالا دارای شهرداری انتخابی باشند؟ » تقریباً بی پاسخ باقی ماند. تنها گزارش تدوین شده توسط مرکز پژوهش های مجلس با عنوان « طرح انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم، هم زمان با انتخابات ریاست جمهوری » که در خرداد ماه ۱۳۸۴، که به سفارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی تهیه شد، بود که به بررسی مزایا و معایب این موضوع پرداخت. پس از این مطالعه مختصر و فوری، فعالیت بیشتری انجام نشد و این پیشنهاد به بایگانی سپرده شد.

شاید کمتر کسی پیش بینی می کرد تا تغییرات سیاسی جدید در کشور پس از انتخابات ریاست جمهوری نهم سبب شود تا پیشنهاد خاتمی مجدداً در دستور کار قرار بگیرد. با این حال مخالفت های صورت گرفته با لایحه پیشنهادی دولت برای اصلاح قانون شوراها که حتی به تهدید اعضای شوراها به استعفای دسته جمعی انجامید سبب شد تا مجال بحث و تبادل نظر در ارتباط با جایگاه شورا و شهرداری در نظام سیاسی و مدیریتی کشور فراهم آید. شاید تنها نتیجه غیر قابل پیش بینی این بحثها و به عبارت دیگر میهمان ناخوانده آن، پیشنهاد انتخاب شهرداران به طور مستقیم توسط شهروندان بود. این پیشنهاد که با رای موافق تمامی اعضای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس در واپسین روزهای تیرماه ۸۵ به تصویب رسید با نظرات موافق و مخالف متعددی روبرو شده است. امروزه شهردار تهران یعنی محمد باقر قالیباف مهمترین حامی این طرح است. وی حتی می گوید: « در این خصوص سابقه مطالعاتی ۶ ساله و استدلال محکمی دارم! که نشان می دهد حداقل در شرایط فعلی انتخاب شهردار توسط مردم در کلانشهرها امکانپذیر است و این امر باعث تقویت شوراها و شهرداری خواهد شد. » بدین ترتیب قالیباف نتوانست بر صندلی خاتمی تکیه زند و یک سره به بهشت رفت، می کوشد تا طرحی را که ابتکار اولیه آن به نام خاتمی ثبت شده است به فرجام رساند.

۲- شتاب زدگی سیاسی، مقاومت واپس گرایانه و فقدان رویکرد علمی در به سرانجام رساندن طرح

همانگونه که پیشنهاد انتخاب مستقیم شهردار نخستین بار از سوی سیاستمداران مطرح شد، این روزها نیز کانون توجه اهل سیاست از احزاب و گروههای گوناگون سیاسی است. هنوز رد پای از اظهار نظر تخصصی و علمی در ارتباط با موضوع انتخاب مستقیم شهردار به چشم نمی خورد.

موافقان انتخاب مستقیم شهردار، در گفتگوها و اظهار نظرهای خود- به درست و یا غلط - نقاط قوت متعددی برای

انتخاب مستقیم شهردار اعلام نموده اند که مهمترین آنها بدین شرح است:

۱. دستیابی به دموکراسی ناب و تقویت سطح مشارکت شهروندان

۲. تقویت مدیریت اجرایی شهرها

۳. دستیابی به مدیریت واحد شهری

۴. افزایش میزان پاسخگویی شهردار و سازمان شهرداری به شهروندان
 ۵. تقویت جایگاه نظارتی شورای شهر
 ۶. کاهش ناپایداری جایگاه شهرداران و کوتاه شدن دوره تصدی آنان به سبب جدال شورا- شهردار
 ۷. برخورداری شهردار از پشتوانه جمعی و حمایت عمومی در تصمیم گیری و اجرا
- همچنین با توجه به بررسی گزارشهای منتشر شده در مطبوعات مختلف مهمترین علل مخالفت با انتخاب مستقیم شهردار در ایران را می توان به شرح زیر جمع بندی نمود :
۱. ایجاد بستر فساد مالی و اقتصادی گسترده
 ۲. تضعیف شورای شهر و تنزل جایگاه آن شورا به سبب از بین رفتن نقش آن در ارتباط با انتخاب شهردار و نظارت بر او
 ۳. عدم تطابق این پیشنهاد با قوانین موجود و ضرورت تغییرات قانونی
 ۴. هزینه های تبلیغاتی بالا در مرحله انتخابات
 ۵. ضعف نهادهای مدنی و احزاب در ایران
 ۶. نهادینه نشدن دموکراسی شهری و مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها در ایران
 ۷. احتمال آسیب زا شدن اقتدار شهردار و افتادن در دام خودکامگی به سبب نظام مدیریت شهری متمرکز ، اقتدار گرا و آمرانه در وضع موجود
 ۸. افزایش تنش میان شورا و شهردار
 ۹. پایین بودن سطح اختیارات شورای شهر
 ۱۰. روشن نبودن نحوه هماهنگی شورای شهر و شهردار در صورت تحقق این طرح
 ۱۱. امکان محول شدن نقش شهردار به فردی غیر متخصص و سیاست زدگی این پست
 ۱۲. سایر ابهامات موجود بر سر راه انتخاب مستقیم شهردار با توجه به نظام خاص سیاسی کشور
- متأسفانه باید اعتراف کنیم که آنچه در هر دو گروه از اظهار نظرهای فوق یافت می شود ، شتاب زدگی سیاسی برخی از موافقان این طرح در به سرانجام رساندن آن از یک سو و مقاومت های واپس گرایانه موجود از سوی گروهی از مخالفان بر سر راه هر گونه بررسی و تحلیل دقیق تر آن از سوی دیگر است. حال آنچه می تواند در این فرصت پیش آمده مد نظر و توجه قرار گیرد ، تلاش برای نقد و بررسی علمی روشن و شفاف - و نه سفارشی و صرفاً توجیهی - در ارتباط با موضوع انتخاب مستقیم شهردار در ایران است.
- انجام مطالعات دقیق تخصصی در ارتباط با موضوع انتخاب مستقیم شهردار نشان می دهد این موضوع نمی تواند تنها از یک جنبه - مثلاً سیاسی و یا مدیریتی - مد نظر قرار گیرد. بلکه به سبب تاثیرات متعدد انتخاب مستقیم شهردار بر نظام مدیریت محلی و شهری کشور - که ماهیتی چند وجهی و میان رشته ای دارد - نیازمند بررسی و مطالعه همه جانبه آن هم در مجال مناسب و بدون هرگونه جانبداری از جریان و یا نگاه سیاسی و یا تخصصی خاص هستیم. بی توجهی به رویکرد علمی در این باره می تواند ضررها و تهدیدهای متعددی را به دنبال داشته باشد. این امر در صورت پیگیری نظر هر دو گروه از موافقان و مخالفان این طرح محتمل خواهد بود.
- از یک سو ، مرور تجربیات و جریانات جهانی نشانگر گرایش به سوی مقتدر سازی شهرداران و انتخاب شهرداران به صورت مستقیم است. بنابراین بی توجهی به جریانات جهانی فوق که از قضا با مبانی روشن نظری و فکری نیز همراه است سبب نوعی عقب ماندگی در شهرهای کشورمان و از دست رفتن تدریجی قابلیت های ناشی از پویایی و تحول در نظام مدیریت شهری خواهد شد. بدین ترتیب مقاومت واپس گرایانه در مقابل این پیشنهاد و سایر پیشنهادات ثمره چندانی جز عقب ماندگی نظام مدیریت شهری و محلی کشورمان نخواهد داشت همانگونه که اکنون از تاخیر بیست ساله در شکل گیری شوراهای شهر و روستا به عنوان غفلتی تاریخی یاد می شود .

از سوی دیگر اصرار موافقان انتخاب مستقیم شهردار بر تسریع در روند تصویب طرح مزبور و عملی شدن آن نگرانی ها و تهدیدهای فراوانی را به همراه دارد. بررسی مبانی نظری و تجارب جهانی در این باره نشان می دهد که انتخاب مستقیم شهردار نیازمند تغییر در مدل مدیریت شهری در ایران ، پیش بینی تحولات و تغییرات قانونی ، فراهم ساختن ساز و کارهای لازم جهت نظارت و تعادل بخشی (Check & Balance) در رابطه شورا و شهردار (از جمله حق وتو برای شهردار ، استیضاح و برکناری شهردار و کادر اداری وی توسط شورا ، امکان شکایت مردم از شهردار به دادگاه ، همه پرسی برای عزل شهردار و...) ، طراحی نظام انتخاباتی خاص برای انتخاب شهردار و غیره است. بنابراین شکل گیری نظام انتخاب مستقیم شهردار در ایران ، مگر با پیش بینی تمهیدات و مقدمات قانونی و نهادی لازم راه به جایی نخواهد برد. بدین ترتیب شاید شتاب زدگی سیاسی در به سرانجام رساندن انتخاب مستقیم شهردار بیش از مقاومت واپس گرایانه در مقابل این پیشنهاد تهدید کننده و مساله زا باشد.

با توجه به توضیحات فوق پیشنهاد می شود پیش از هرگونه اقدام در سطوح سیاسی و قانون گذاری ، مطالعات و بررسی های لازم با استفاده از رویکرد علمی انجام پذیرد. در این مرحله آینده پژوهی در مقوله انتخاب مستقیم شهردار به معنای شناخت نظام مند آینده، عوامل شکل دهنده، نتایج به دست آمده و در نتیجه اتخاذ تصمیم های مناسب در این باره می تواند بسیار سودمند باشد. کلام آخر آنکه نه مقاومت در مقابل انتخاب مستقیم شهرداران و نه شتابزدگی در عملی کردن آن نمی توانند در این مرحله چاره کار باشند. به همین منظور در این مرحله پیگیری موارد زیر مفید به نظر می رسد :

۱- به تعویق انداختن موضوع انتخاب مستقیم شهردار به پس از بررسی دقیق علمی و همه جانبه در

ارتباط با این موضوع : با توجه به تهدیدها و مخالفت های موجود بر سر راه عملی شدن ایده انتخاب مستقیم شهردار در ایران و نبود همگرایی لازم در ارتباط با این موضوع ، پیشنهاد می شود هرگونه فوریت از انتخاب مستقیم شهردار سلب شده و پس از انجام بررسی های لازم در صورت توافق این موضوع عملی شود. بدیهی است این پیشنهاد به هیچ وجه در مغایرت با برگزاری قریب الوقوع انتخابات شوراها در ماه های آتی نیست و می توان در طول دوره آتی فعالیت شوراها نیز در صورت لزوم اقدام به انتخاب مستقیم شهردار کرد.

۲- سپردن موضوع انتخاب مستقیم شهرداران به مراکز تحقیقاتی برای انجام بررسی همه جانبه : موضوع

انتخاب مستقیم شهردار باید از طریق مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی کشور در ارتباط با ابعاد مختلف خود مورد بررسی قرار گیرد. به منظور پرهیز از یکجانبه نگری و برخورد سیاسی و گروهی ، این موضوع باید در مراکز پژوهشی ، علمی و دانشگاهی مختلف و مستقل به نقد و بررسی گذارده شود تا در زمان مناسب نتایج روشنی در ارتباط با این پیشنهاد استخراج گردد. این امر می تواند ضمن انتقال مبانی نظری و تجربیات جهانی در ارتباط با این موضوع که بی شک در حال حاضر مورد بی توجهی قرار گرفته است و فراهم کردن ادراک لازم نسبت به این واقعیت که فواید انتخاب مستقیم شهردار بیش از مزایای آن است زمینه همگرایی و توافق نهایی در ارتباط با آن را فراهم سازد.

۳- انجام مطالعات افکار سنجی و امکان همه پرسی در ارتباط با پیشنهاد : در حال حاضر هیچگونه

مطالعه ای در ارتباط با نظرات افکار عمومی در ارتباط با انتخاب مستقیم شهرداران وجود ندارد. بررسی تجارب جهانی و به عنوان نمونه انتخاب مستقیم شهردار لندن نشان می دهد که این امر بدون انجام مطالعات افکار سنجی پشتیبان صورت نگرفته است. ضمن آنکه با توجه به قوانین حکومت محلی انگلستان در نظام مدیریت محلی انگلستان فرصت اظهار نظر شهروندان در ارتباط با انتخاب مستقیم و یا غیر مستقیم شهردار از طریق رفراندوم در سطوح مختلف مدیریت محلی پیش بینی شده است . بدین سان در حال حاضر شهردار لندن بزرگ و شهرداران سه ناحیه شهری (باروی) لندن به طور مستقیم انتخاب می شوند.