

## درباره سرگذشت و سرنوشت شوراهای

محمد توسلی در گفت‌وگوی تفصیلی با خبرنگار سرویس تاریخ ایسنا

۱۳۸۵/۸/۵

- محمد توسلی اولین شهردار تهران بعد از انقلاب اسلامی - اسفند ۵۷ تا بهمن ۵۹ - که هفته‌ی اول اسفند ماه سال ۱۳۵۷ توسط دولت موقت به سمت شهردار تهران منصوب شد، برنامه‌ریزی برای تشکیل شوراهای در شهر تهران را یکی از اولین پروژه‌هایی معرفی می‌کند که از همان اسفند ۵۷ در شهرداری تهران آغاز شد.
- در اصول ششم و هفتم قانون اساسی، اداره امور کشور به انکاء آراء عمومی تصریح شده و نهاد شوراهای در عرض نهادهای مجلس و رئیس جمهور مورد تاکید قرار گرفته و شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور یعنی بخشی از قدرت معرفی کرده است
- کسانی که اصول قانون اساسی را تدوین و این وظایف را برای شوراهای مشخص کردند، در راستای نیاز و مطالبات تاریخی مردم ایران پس از انقلاب مشروطه بوده و به موانع تاریخی کشور در راه استقرار مردمسالاری به دلیل حضور فرهنگ ریشه دار استبدادی در کشور عنایت داشته اند
- علت توقف اجرای این اصول قانون اساسی و کمرنگ بودن اختیارات شوراهای در قانون‌های مصوب، حضور مؤثر نوعی دیدگاه اقتدارگرایانه در مدیریت کشور بوده است و پیامدهای طبیعی آن دور شدن از اصول و آرمانهای اولیه‌ی انقلاب اسلامی، قانون اساسی و مطالبات تاریخی مردم است.
- جامعه ما از آگاهی و هوشیاری برخوردار است. نزدیک به ۲۰۰ هزار نفر در شوراهای مشغول به کار هستند که این فرایند می‌تواند بستری برای تربیت کار جمعی و تقویت کار شورایی باشد
- محمد توسلی در آستانه‌ی برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در گفت‌وگو با خبرنگار سرویس تاریخ خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، از شوراهای به عنوان مبحثی که در تاریخ صد ساله ایران همواره مسئله‌ای کلیدی بوده است، نام برد و اظهار داشت: «در انقلاب مشروطه (۱۲۸۶) انجمن‌های بلدی به اختیار زیادی که به آن تفویض شد تشکیل شد، اما در همان دو - سه سالی که از عمر این انجمن‌ها گذشت با برخوردهای سیاسی روبرو شدند و به علت حضور فرهنگ اقتدارگرایی که همواره در تقابل با مشروطه خواهان بودند انجمن بلدی موفق نشد، کار مفید و موثری انجام دهد.»
- وی ادامه داد: «در دوران رضا شاه در سال ۱۳۰۸ شاه قوانین جدیدی برای انجمن بلدی تدوین کرد، اما این انجمن‌ها وابسته به قدرت و ابزاری در اختیار دولت بودند. این روند تا دهه‌ی ۳۰ ادامه داشت. در مقطع زمانی نهضت ملی ایران دکتر مصدق دو برنامه اصلی ارائه داد. که یکی ملی شدن صنعت نفت بود و دیگری اصلاح قانون انتخابات و شهرداری‌ها و تشکیل انجمن‌های شهر و سپردن کار اداره‌ی شهرها به دست مردم، اما بعد از کودتای ۲۸ مرداد مجدداً این روند متوقف شد. از ۲۸ مرداد ۳۲ تا پیروزی انقلاب در سال ۵۷ قوانین مربوط به انجمن شهر به دفعات تجدیدنظر شد، اما انجمن‌های شهری که انتخابی بودند عملاً در اختیار قدرت قرار داشتند و در بهترین حالت انجمن‌های شهر ۳ نفر را به عنوان شهردار معرفی می‌کردند، که شاه یکی از آنها را منصوب می‌کرد. شهردار شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر را نیز عملاً خود شاه تعیین می‌کرد.»

توسلی که حضور فرهنگ استبدادی و حاکمیت اقتدارگرا را از عوامل به سرانجام نرسیدن طرح تشکیل شوراهای و واقعی مردم در اداره امور خود در طول تاریخ می‌دانست و افزود: «این فرهنگ هیچگاه نمی‌خواست مردم نقشی واقعی در قدرت و مشارکت در اداره شهرشان و نهایتاً در سطح ملی داشته باشند. اما در جریان انقلاب اسلامی و شعارهایی که مردم در راستای تحقق آرمان‌های تاریخی خویش چون - آزادی، استقلال، جمهوری اسلامی - مطرح کردند، در واقع تاکیدی بر رکن جمهوریت یعنی حاکمیت ملی مورد توجه بود که یکی از مطالبات تاریخی مردم در صد سال اخیر است.» وی که از هفته‌ی اول اسفند ماه سال ۱۳۵۷ به عنوان شهردار تهران انتخاب شد در ادامه یادآور شد: «در اسفند ماه ۵۷ دو پروژه اصلی ساماندهی ترافیک شهر و تشکیل شوراهای را در دستورکار شهرداری تهران قرار دادیم. در راستای این اندیشه شورای همکاری و مشارکت مردم در مناطق شهر تهران تشکیل شد. تلاش شهرداری این بود که از معتمدین محل و افراد داوطلب برای ایجاد ارتباط بین مدیریت شهر تهران با مردم مناطق و جلب همکاری آنان استفاده شود. البته با توجه به فضای انقلاب مردم استقبال بسیار خوبی کردند. شورای همکاری مردم با شهرداری از نهادهای بسیار موثری بود، که پس از انقلاب شکل گرفت.»

وی همچنین اظهار داشت: «در فضای دوره انتقال بعد از انقلاب که نه نیروی انتظامی و نه اطلاعات وجود داشت - مدیریت بحران - شوراهای همکاری مردم با شهرداری نقش بسیار موثری در اداره شهر داشتند. بسیاری از ایرانیایی که از اروپا و آمریکا زندگی و درسشان را رها کرده بودند و برای کمک به انقلاب به ایران آمده بودند در درون این شوراهای به عنوان کارشناس فعالیت می‌کردند.»

اولین شهردار تهران بعد از انقلاب اسلامی همچنین افزود: «قبل از انقلاب ۱۵ گود در جنوب تهران وجود داشت که یکی از برگه‌های تیره‌ی رژیم شاه بود. عربستان سعودی برای مقابله با انقلاب صد میلیون دلار به شاه داده بود که به مصرف عمران جنوب تهران برسد و از نارضایتی مردم جلوگیری شود. ما بعد از انقلاب این پول را برای عمران جنوب تهران و رفع نیازهای مردم استفاده کردیم. برای رسیدگی به مسائل جنوب تهران شورای اسکان در جنوب تهران تشکیل شد که در آن نیروهای داوطلب با شهرداری همکاری می‌کردند. با کمک شورای اسکان جنوب و وزارت کشور اولین انتخابات شوراهای در جنوب تهران با عنوان شورای اسکان گودنشینان جنوب تهران به طور رسمی برگزار شد.»

وی با بیان اینکه تجربه‌ی یاد شده در اردیبهشت سال ۵۸ اجرا شد، گفت: «بر اساس مطالعاتی که در گروه‌های کارشناسی صورت گرفت مبانی، حدود و وظایف و اختیارات و گردش کار شوراهای تدوین شد. از نظرات مرحوم آیت‌الله طالقانی بهره‌ی زیادی گرفتیم. زمانیکه این اصول تدوین شد طرحی با عنوان قانون تشکیل شوراهای شهری و نحوه‌ی اداره‌ی شهر تهران تهیه و به وزارت کشور ارسال شد. کارشناسان وزارت کشور هم بررسی‌هایی روی آن انجام دادند. مجموعه تبدیل به قانونی شد که دولت موقت آن را به شورای انقلاب داد و در اول مهرماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید.»

توسلی تاکید کرد: «بر اساس قانون مصوب شورای انقلاب با همکاری شهرداری تهران و وزارت کشور ( زمان وزارت مهندس صباغیان) پیش‌نویس آیین‌نامه‌ای تهیه شد که در تاریخ ۵۸/۷/۲۸ با امضای مهندس صباغیان برای بررسی و تصویب در اختیار دولت موقت قرار گرفت. مهندس بازرگان این مجموعه را با دقت و علاقه‌مندی دنبال کرد و یادداشت‌هایی در حواشی آن نوشت و به مهندس بنی‌اسدی که وزیر مشاور در امور اجرایی بود ارجاع کرد.» وی یادآور شد: «مهندس بازرگان مجدداً این آیین‌نامه را مورد بررسی قرار داد و نهایتاً این مجموعه به آیین‌نامه‌ی موقت وظایف و اختیارات شورای شهر تبدیل شد، که به وسیله‌ی نخست‌وزیری تصویب و ابلاغ شد.»

اولین شهردار تهران همچنین تاکید کرد: «فکر شوراهای از اسفند ۵۷ در مدیریت شهر تهران مطرح شد. به طور عملی شورای همکاری مردم با شهرداری تشکیل شد و در گودهای جنوب تهران انتخابات رسمی برگزار شد. با همکاری و

پیگیری مدیریت شهرداری تهران قانون اولیه و آیین‌نامه‌های لازم تهیه شد، تا زمینه برگزاری انتخابات شورای شهر فراهم شود.»

وی خاطر نشان کرد: «همانطور که در انقلاب مشروطه دو دیدگاه مطرح بود، در ابتدای انقلاب اسلامی هم یک دیدگاه مطالبات و شعارهای مردمسالارانه و دموکراتیک را باور داشت. مردم از دست رژیم شاه و ساواک به ستوه آمده بودند و به دنبال آزادی، استقلال و جمهوری اسلامی بودند. کسانی که قانون اساسی اول را در دولت موقت نوشتند قرائت دموکراتیک از اسلام و قرآن داشتند و اصل شوراها و حاکمیت ملت را مورد تاکید قرار دادند. دیدگاه دیگری نیز بود که به نگاه مردمسالارانه و قرائت مردمسالارانه از دین، اسلام و قانون اساسی باور کمتری داشت و یا اصلاً باور نداشت. این دیدگاه در مجلس خبرگان قانون اساسی اول اقلیت محض بود و نقطه نظرات آنان در مشروح مذاکرات این مجلس به ویژه در خصوص قانون احزاب و شوراها منعکس است.»

توسلی، ابراز عقیده کرد: «اندیشه‌ی سیاسی دولت موقت هم مبتنی بر قرائت مردمسالارانه از اسلام بود و با توجه به این زمینه‌های اعتقادی در آستانه انقلاب برای پیگیری مطالبات تاریخی مردم، اندیشه‌ی شوراها و جلب مشارکت مردم در مدیریت شهر تهران را پیگیری و بستر قانونی آن را فراهم کردیم.»

وی یادآور شد: «در راستای تلاش‌های آن ایام ساختار شهر تهران نیز برای مدیریت شورایی آماده شد. شهر تهران آن زمان ۱۲ منطقه داشت. برای اینکه بتوانیم شوراها را در شهر تهران پیاده کنیم بر اساس مطالعاتی که انجام شد به این جمع‌بندی رسیدیم که شوراها باید از محله‌ها آغاز شود. مجموعه‌ی جمعیتی که با یکدیگر ارتباطات فرهنگی، اجتماعی دارند با هم می‌توانند به خوبی نمایندگانی انتخاب کنند و مسائل محله‌شان را حل و فصل کنند. شوراها در سه سطح محله، منطقه و شهر در نظر گرفته شد. کار کارشناسی انجام شد. مجموعه‌ی محلات شهر تهران همراه جمعیت آنها شناسایی شد. ۳۴۱ محله در کل شهر تهران شناسایی شد. شهر تهران به ۲۰ منطقه با مرزهای مطالعه شده و علمی تبدیل شد (با توسعه شهر تهران در غرب رودخانه کن در سال‌های اخیر مناطق ۲۱ و ۲۲ به مناطق شهری اضافه شده است) اساس فکر این بود که بتوان در محلات خدمات محله‌ای را متمرکز کرد و تمام خدماتی که در کلان شهر تهران مورد نیاز است در مناطق شهری متمرکز شوند، به طوری که از سفرهای زائد شهری نیز جلوگیری شود.»

وی اضافه کرد: «بر این اساس اولین وزارتخانه‌ای که خود را با شهرداری تهران هماهنگ کرد آموزش و پرورش بود، در آن زمان مرحوم شهید رجایی سرپرست آن وزارتخانه بود و از این فکر استقبال کرد و مناطق آموزش و پرورش تهران را با مناطق شهرداری هماهنگ کرد. لذا امروز منطقه‌بندی آموزش و پرورش با مناطق شهرداری تهران کاملاً هماهنگ است. قرار بود سایر خدمات شهر تهران مانند نیروی انتظامی، مخابرات، قوه‌ی قضاییه و... نیز خدمات خود را با این ۲۰ منطقه هماهنگ کنند که متأسفانه تا کنون صورت نگرفته است.»

توسلی افزود: «سال ۵۸ پس از تصویب قانون شوراها در تعدادی از شهرهای کشور مانند اصفهان، قزوین، سنندج و... به صورت آزمایشی انتخابات شوراها برگزار شد و آثار بسیار مثبتی در پی داشت، اما در دولت‌های بعدی، دیگر شوراها توجه لازم نشد. بحران‌های سیاسی، دولت بنی‌صدر و مجموعه‌ی رخدادهای خرداد ۶۰ و همچنین جنگ تحمیلی توجیهی برای توقف اجرای قانون شوراها بود.»

توسلی با یادآوری اینکه اولین قانون شوراها در سال ۱۳۶۰ در مجلس تصویب شد، اما تا سال ۷۶ عملاً قانون شوراها مسکوت ماند، تصریح کرد: «در سال‌های ۶۰ تا ۷۵ این قانون چند بار میان مجالس مختلف و وزارت کشور و مدیریت‌های مختلفی که در وزارت کشور بودند رفت و برگشت. قانون شوراها پس از پنج بار تغییر سرانجام در ۷۵/۳/۱ توسط مجلس پنجم تصویب شد اما عملاً برای اجرای آن اقدامی صورت نگرفت. بعد از دوم خرداد ۷۶، وزارت کشور دوران اصلاحات به دنبال این فکر بود که لایحه‌ای به مجلس پنجم بدهد و این قانون را اصلاح کند. گزارش‌هایی که در آن

زمان منتشر شد، حاکی از این واقعیت بود که مجلس پنجم در قانون مصوب خود هیچ اصلاحی را نخواهد پذیرفت. لذا به این جمع بندی رسیدند که اجرای همین قانون بهتر از تعویق اجرای آن است. وزارت کشور دولت آقای خاتمی قانون شوراهای مصوب مجلس پنجم را در سراسر کشور- در تمام روستاها و شهرها- اجرا کرد و گام بلندی در راستای مطالبات تاریخی ملت ایران برداشت.»

وی خاطر نشان کرد: «در اصول ششم و هفتم قانون اساسی، اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی تصریح شده و نهاد شوراهای در عرض نهادهای مجلس و رئیس جمهور مورد تاکید قرار گرفته و شوراهای را از ارکان تصمیم گیری و اداره امور یعنی بخشی از قدرت معرفی کرده است.»

توسلی در ادامه با تاکید بر اینکه شوراهای روستا، شهر، استان و نظایر آنها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور هستند، یادآور شد: «وقتی شوراها مسئولیت دارند، در کنار آن باید اختیار لازم را هم داشته باشند تا بتوانند در جایگاه طبیعی خود عمل کنند. در اصول فصل هفتم قانون اساسی که از اصل یکصدم آغاز می شود، حدود وظایف شوراهای تصریح شده است که "برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند.»

توسلی با استناد به اصول فصل هفتم قانون اساسی، تصریح کرد: «کسانی که اصول قانون اساسی را تدوین و این وظایف را برای شوراهای مشخص کردند، در راستای نیاز و مطالبات تاریخی مردم ایران پس از انقلاب مشروطه بوده و به موانع تاریخی کشور در راه استقرار مردمسالاری به دلیل حضور فرهنگ ریشه دار استبدادی در کشور عنایت داشته اند.»

وی با تاکید بر این که مردم باید منشاء قدرت باشند تا مانع حضور اقتدارگرایی در مدیریت جامعه شوند، تصریح کرد: «علت توقف اجرای این اصول قانون اساسی و کم رنگ بودن اختیارات شوراهای در قانون های مصوب، حضور مؤثر نوعی دیدگاه اقتدارگرایانه در مدیریت کشور بوده است و پیامد های طبیعی آن دور شدن از اصول و آرمانهای اولیه انقلاب اسلامی، قانون اساسی و مطالبات تاریخی مردم است. اما تجربه ی بیست و چند ساله و مقاومتی که توسط نیروهایی که اعتقاد و باورشان به اصول و آرمان های اولیه انقلاب بود، در دوم خرداد ۷۶ به ثمر نشست و مردم به برنامه های آقای خاتمی که توسعه ی سیاسی بود رأی قاطع دادند.»

وی همچنین در ارزیابی از عملکرد شوراهای اول و دوم نیز گفت: «کسانی که در شورای شهر اول تهران انتخاب شدند، بیشتر چهره های سیاسی، با دید سیاسی بودند و کمتر تجربه ی خدمات شهری داشتند. این امر یکی از عوامل ناکارآمدی شوراهای بود. عامل مؤثر دیگر نقایص و عدم انسجام قانون شوراهای و روشن نبودن جایگاه شورای شهر و وظایف و اختیارات آن در مناسبات با شهردار منتخب خود و مدیریت اجرایی شهر بود. به همین دلیل یکی از مشکلات شورای اول تهران تنظیم مناسبات شورای شهر با شهردار منتخب خود شورا بود.»

توسلی که معتقد است روحیه ای در بین مردم وجود دارد و بر مبنای آن تصور می کنند اصلاحات باید یک شبه تحقق یابد، اظهار داشت: «تحولات در هیچ جای دنیا یک شبه صورت نگرفته است. شورای شهر لندن ۲۰۰ سال سابقه فعالیت دارد. در سایر کشورها حتی کشورهای در حال توسعه شوراهای سابقه فعالیت طولانی و انباشت تجربه دارند. انتظار عملکرد مطلوب از شورای شهر اول عجلانه و غیر واقع بینانه است. شورای اول اقدامات خوبی انجام داد. اما با کژاندیشی هایی که بعضی از اعضای شورای شهر داشتند، مسائل فرعی را اولویت دادند و به خصوص آنها را رسانه ای

کردند و در نتیجه مردم برداشت منفی از عملکردهای شورای شهر پیدا کردند و بنابراین در انتخابات دومین دور شوراها به ویژه در کلان‌شهرها بسیار کم شرکت کردند.»

توسلی در ادامه با بیان اینکه تشکیل و فعالیت مؤثر شوراها پیشنیاز تحقق مطالبات تاریخی مردم است و در قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته تا مردم در جایگاه طبیعی خود در مدیریت شهرها و کشور قرار گیرند، گفت: «به رغم اینکه شورای شهر دوم سکوی پرش برای مجلس هفتم و دولت نهم بود، ملاحظه می‌کنیم کسانی که در شورای دوم تهران هستند در فرایند وظایف و مسئولیت‌های خود در اندیشه‌ی شوراها حل شده‌اند و با برنامه‌های دولت نهم در سال اخیر هماهنگ نیستند. آبادگرانی که محورهای اندیشه‌شان را در تبلیغات انتخاباتی طی مانیفست خویش بیان کردند، اظهارنظرهایشان عموماً با مانیفست اولیه‌شان هماهنگ نیست، چرا که هر کسی که در نهاد شورا قرار بگیرد ملاحظه می‌کند بدون مشارکت طبیعی و واقعی مردم و نهادینه شدن فعالیت آنها، اداره‌ی شهرها بویژه کلان‌شهرها امکان‌پذیر نیست.»

اولین شهردار پایتخت بعد از انقلاب اسلامی با بیان این اعتقاد که دولت نهم به حزب، آزادی و کار شورایی باور و پیوند اعتقادی ندارد، اظهار داشت: «طبیعی است این دولت بخواهد از شورا استفاده ابزاری کند و اختیارات شوراها را کاهش دهد. به همین دلیل طرح قانونی که برای اصلاح قانون شوراها از وزارت کشور به مجلس رفت، اختیارات شوراها را کاهش داد. لذا اگر این روند ادامه پیدا کند شوراها بیشتر جنبه صوری و ابزاری پیدا خواهد کرد.»

توسلی افزود: «جامعه ما از آگاهی و هوشیاری برخوردار است. نزدیک به ۲۰۰ هزار نفر در شوراها مشغول به کار هستند که این فرایند می‌تواند بستری برای تربیت کار جمعی و تقویت کار شورایی باشد. ما به رغم موانع موجود باید خوشبین باشیم تا مردم با شرکت در انتخابات شوراها بتوانند با انتخاب افراد شایسته و کارآمد در تقویت فرایند دموکراسی مشارکت کنند.»

گفت‌وگو از خبرنگار ایسنا: حمیده صفامنش