

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



نقدی بر

طرح انتخاب مستقیم شهرداران

## فهرست

## صفحه

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	گفتار اول: جایگاه مدیریت شهری در اداره شهرها
۴	گفتار دوم: نظام‌های مدیریت شهری در جهان
۵	گفتار سوم: مدیریت شهری و انتخاب شهردار در ایران
۶	گفتار چهارم: مطالعات موردی در چند کشور منتخب پیرامون انتخاب شهردار
۱۱	گفتار پنجم: چالش‌های موجود در فرآیند انتخاب شهردار در ایران
۱۳	گفتار ششم: سوابق طرح‌ها و پیشنهادهای ارائه شده
۱۴	گفتار هفتم: نقد طرح انتخاب مستقیم شهردار
۱۷	نتیجه‌گیری
۲۰	تحلیل و ارزیابی
۲۲	منابع و مأخذ

## چکیده

جهان امروز در حوزه‌های مختلف گام‌های اساسی و جدی را در مسیر تحول و شکوفایی برداشته است. اما به دلیل ماهیت پیچیده زیست اجتماعی، چالش‌هایی نیز در این عرصه شکل گرفته‌اند. این مشکلات، ناکارآمدی دولت‌ها را در سیستم مدیریت متمرکز و انحصاری آشکار کرده است. برای حل و فصل این مسئله در جهان، مدیریت‌های محلی در سطوح و انواع مختلف شکل گرفته‌اند که هر کدام متضمن ویژگی‌ها و منطبق با شرایط و ساختار خاص جامعه خود هستند. اگرچه ظهور مدیریت‌های محلی در کشورهای مختلف ناشی از نیازهای درونی جوامع است، اما مطالعات مختلف در کشورهای گوناگون حاکی از آن است که در مرحله اول ساختار دولتی متمرکز و غیرمتمرکز در شکل‌گیری مدیریت‌های محلی اهمیت تأثیرگذاری دارد. در همین حال پیرامون انتخاب شهردار و مدیریت شهری، الگوی واحدی وجود ندارد و هر کشور به تناسب ساختار اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اولویت‌های ملی و محلی روشی را انتخاب می‌کند، اما شیوه انتخاب مستقیم شهرداری توسط شوراها رواج بیشتری دارد و تحقیقاً شیوه مدیریت متمرکز دولتی رو به انقراض است. از آنجایی که ثبات مدیریتی به ویژه در اداره شهرها از اهمیت زیادی برخوردار است. لذا به کارگیری روش‌هایی برای برقراری مدیریت بهینه، کارآمد و باثبات ضرورت دارد. تصویب لایحه تقسیمات کشوری توسط مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمک شایانی به این هدف داشته باشد. از این حیث انجام مطالعات علمی و هدفمند و تخصصی در این خصوص می‌تواند چشم‌انداز روشنی را پیش روی مدیریت شهرها قرار دهد.

## مقدمه

شهرداری‌ها علاوه بر وظایف اجرای معمول خود، به عنوان نماد حاکمیت محلی در مدیریت شهری مطرح هستند. آنها به عنوان نهادی عمومی و غیردولتی می‌توانند نقش عمده‌ای را در تمرکززدایی و کاهش تصدیگری دولت ایفا کنند و از سوی دیگر در رفع مطالبات شهروندان همت گمارند. امروزه بیش از نیمی از جمعیت کشور در شهرها ساکن هستند که این میزان رو به افزایش است. به تبع آن تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شهرها را تبدیل به کانون‌های مهمی در سطوح ملی کرده است. باتوجه به پیچیدگی و تنوع مسائل شهرها اداره آنها نیز نیازمند مدیریتی تخصصی و همه‌جانبه‌نگر است. برای اداره صحیح شهرها ابتدا باید دید که چه نوع سیستمی برای مدیریت شهرها کارآمدی داشته و باعث توسعه و عمران شهری می‌شود. این پرسش امروزه درباره نحوه اداره شهرها اهمیت پیدا کرده است که آیا شهرها باید به شیوه سنتی اداره شوند و فردی منصوب از سوی دولت مرکزی به مدیریت آنها بپردازد یا اینکه می‌توان در سطح محلی مدیران لایقی را برای این امر انتخاب کرد که با نظارت شهروندان و نمایندگان آنها در شورای شهر فعالیت کنند. اداره کردن شهرداری‌ها همواره به سبب گستردگی حوزه و تعداد مسئولیت‌ها، خطیر و پرمسئولیت است. با عنایت به این جایگاه مهم شهرداران، انتخاب شهردار به ویژه در شهرهای بزرگ به دلیل اهمیت و حساس بودن این منصب گاهی اوقات با مجادلات و تعارضاتی بین اعضای شوراها بر سر انتخاب شهردار و یا اعضای شوراها با شهردار بر سر اداره شهر همراه بوده است. بی‌تردید فضای سیاست زده شهرها می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای بر رفتار و عملکرد شوراها به ویژه در زمینه انتخاب شهردار داشته باشد.

مقاله حاضر به لحاظ دغدغه‌های فوق و با در نظر گرفتن نوپا بودن شوراهای اسلامی با وجود گذشت سه دوره از آن، به بررسی الگوهای مدیریتی و نحوه انتخاب شهردار، مطالعه موردی و چالش‌های موجود در مدیریت شهرها و همچنین نقاط قوت و ضعف انتخاب درون و برون شورایی شهردار پرداخته و سرانجام در نتیجه‌گیری، بحثی در مورد بهینه سازی شیوه‌های عملکرد شوراهای اسلامی و انتخاب شهردار ارائه کرده است.

## گفتار اول – جایگاه مدیریت شهری در اداره شهرها

مدیریت شهری و نقش آن در سطوح مختلف زندگی شهری از مفاهیم مهمی است که نیل به توسعه متوازن و پایدار را تسهیل خواهد کرد. مدیریت شهری، هنر اداره شهر با بهره‌گیری و اعمال قدرت قانونی برای ساماندهی کلیه امور شهری و همچنین ایجاد رفاه و آسایش برای شهروندان است. مهمترین ابزارها و امکاناتی که به مدیریت شهری در اداره‌دهد فمند و راهبردی امور شهر کمک می‌رساند تفویض اختیارات در سطوح بالای اداری است تا بتواند به نیازهای شهروندان در همه امور پاسخگو باشد.

در تعریفی عام، مدیریت شهری عبارت از مجموعه‌ای از عناصر اجرایی رسمی و غیررسمی و مؤثر در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... با هدف اداره، هدایت و کنترل توسعه همه جانبه و پایدار شهر است.

وجه تمایز شهرها از یکدیگر خرده فرهنگ‌هایی است که هر شهر از آن برخوردار است. از آن منظر برخی از آنها به طور تاریخی شهرهای فرهنگی و برخی دیگر برخوردار از فرهنگ شهری هستند. از آنجاکه عمده مشکلات و نابسامانی‌های موجود در اداره شهرنشانی از کم‌توجهی شهروندان به قواعد مدنیت و شیوه‌های عقلانی و صحیح زیست‌اجتماعی است اغلب صاحب‌نظران امور شهری معتقدند که باید فرهنگ شهری را به مردم‌تعلیم داد و این کار نیازمند مدیریت کارآمد و آگاه بر منابع مورد نیاز فرهنگی شهر است. از این حیث شهرها نمی‌توانند فرهنگ مدنی توسعه یافته‌ای داشته باشند مگر آنکه برای فرهنگی شدن ساکنان شهرها، مدیران شهری با همکاری یکدیگر و تحت مدیریت توانمندشهری در خدمت مردم باشند، چرا که ارتقای سطح فرهنگ شهری به تنهایی امکان‌پذیر نیست. انسجام و همبستگی، تعامل و اجرای نظام شهری نیازمند مدیریت مقتدر و انسجام‌بخشی است و این تنها در صورتی میسر است که فرهنگ مدنی شهری تقویت شود. در فرهنگ مدنی دوگونه اعتماد وجود دارد یکی اعتماد شهروندان به یکدیگر و دیگری اعتمادآنان به مدیران شهری. در صورت وجود اعتماد دوم توان مدیران در پیاده سازی برنامه‌ها و تحقق اهداف عمرانی و آبادانی شهر افزایش می‌یابد و از بسیاری از هزینه‌ها به سبب وجود مدیریت توانمند و افزایش مشارکت و حضور مردم کاسته می‌شود.

بنابراین مدیریت شهری زمانی موفق می‌شود که بسترهای فرهنگی، ثبات سیاسی، انسجام اجتماعی و رونق اقتصادی و عواملی مانند مهارت‌ها و انگیزه‌های قوی کارگزاران شهری فراهم شود. فقدان چنین بسترهایی نه تنها مدیریت شهری را در دستیابی به اهداف ناکام می‌سازد، بلکه معضلات شهری را بغرنج و به سوی بن‌بست هدایت می‌کند.

## گفتار دوم – نظام‌های مدیریت شهری در جهان

نظام مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه با عنایت به حاکمیت‌سیاسی آنها از شیوه‌های متفاوتی پیروی می‌کند. به تبع آن نیز روش‌های متفاوتی برای انتخاب مدیر شهر وجود دارد که در مباحث آینده مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در ادامه به تشریح الگوهای مدیریت شهری به قرار ذیل پرداخته می‌شود:

### ۱ – نظام مدیریت شهری متمرکز

در این الگو، دولت‌های مرکزی مستقیماً در اداره شهر دخالت دارند و وظایفی را که جنبه محلی دارد و از جنس تصدیگری است، خود دولت‌ها انجام می‌دهند. این الگو مبتنی بر دیوان‌سالاری است و معمولاً دولت‌هایی از آن تبعیت می‌کنند که به طور وسیع به تلاش و کار مردم وابسته نیستند و هزینه‌های خود را از طریق منابع درآمدی ملی تأمین می‌کنند. در الگوی مدیریت شهری متمرکز، مردم جایگاه ضعیفی دارند و نقش مردم در اداره شهرها کم‌رنگ است و نظر آنها در مسائل اساسی مثل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کمتر لحاظ می‌شود. این الگو در حال حاضر از کشورهای اروپایی حذف شده است و جایگاهی در جوامع توسعه یافته ندارد.

### ۲ – نظام مدیریت شهری غیر متمرکز

در الگوی مدیریتی غیر متمرکز، دولت بجز سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اموری همچون دفاع از کشور و تأمین امنیت مردم، وظیفه‌ای در قبال محلات و شهرها ندارد. در این الگو، دولت فقط وظایفی را که جنبه حاکمیتی دارد عهده‌دار است و بقیه وظایف را به شوراها، شهرداری‌ها و بخش خصوصی واگذار می‌کند. در این الگو شهرداری‌ها به طور عمده وظایف محلی را بر عهده دارند و حتی امور مربوط به گردشگری، طرح‌های توسعه شهری، ساخت کتابخانه، ازدواج و طلاق و... را عهده‌دار هستند و هزینه‌های خود را از طریق عوارض یا مالیات محلی تأمین می‌کنند. البته دولت نیز تاحدی مسائل هزینه بر را تقبل می‌دهد. این الگو مبتنی بر آرای مستقیم مردم است و مردم بر کار اعضای شورای شهر که در سطوح مختلف تصمیم‌گیری می‌کنند، نظارت دارند.



## شیوه‌های مختلف انتخاب شهردار

بدیهی است که درهریک از نظام‌های شهری یاد شده، نحوه تصمیم‌گیری در مورد مدیریت شهری متفاوت و متناسب با ساختار خود آن الگوست. اما به طور کلی سه نوع شیوه‌انتخاب شهردار را می‌توان از خلال آن به شرح ذیل استخراج کرد:

۱- مردم به طور مستقیم و با رأی خود، شهردار را تعیین می‌کنند. مانند کشورهای فرانسه، بلژیک و برخی ایالت‌های آمریکا

۲- شهردارها انتصابی هستند و زیرنظر وزارتخانه‌هایی همچون وزارت کشور فعالیت می‌کنند. این شیوه در برخی از کشورهای در حال توسعه رایج است و تا قبل از سال ۱۳۷۷ در ایران نیز اجرا می‌شد به این صورت که شهرداری‌ها زیرنظر دفاتر فنی استانداری فعالیت می‌کردند.

۳- در این شیوه مردم با انتخاب اعضای شورای شهر به آنها وکالت می‌دهند که شهردار را تعیین کنند.

## گفتار سوم - مدیریت شهری و انتخاب شهردار در ایران

### ۱- ادوار نظام مدیریت شهری در ایران

در ایران سه دوره مشخص در عرصه مدیریت شهری وجود داشته است. دوره اول از آغاز دوران شهرنشینی تا انقلاب مشروطه بود که مدیران شهری از سوی دولت‌ها تعیین می‌شدند و شهردارها با عناوینی همچون کلانتر و داروغه فعالیت می‌کردند. دوره دوم با انقلاب مشروطه آغاز می‌شود. در این دوره حرکت‌هایی به سوی استقلال شهری شکل گرفت، اما به تدریج به دست فراموشی سپرده شد و مجدداً حاکمیت دولت بر شهرداری‌ها سایه افکند. دوره سوم با شروع انقلاب اسلامی آغاز شد. در دهه اول انقلاب اسلامی به علت رشد مهاجرت‌ها و مسائلی همچون جنگ تحمیلی، الگوی خاصی در مدیریت شهری وجود نداشت. اما بعد از جنگ، سیاست‌های اقتصادی به سمت خصوصی سازی و آزادسازی قیمت‌ها حرکت کرد و در برنامه اول توسعه، دولت به شهرداری‌ها اجازه داد تا خودشان تولید درآمد کنند و نخستین شهری که این حرکت را آغاز کرد تهران بود. در حال حاضر نیز بیشترین درآمد شهرداری‌های کشور از محل فروش تراکم ساختمانی و نیز عوارضی است که بابت ساخت و ساز تخلفات ساختمانی دریافت می‌شود. این استقلال مالی و انتخاب مدیران شهرها توسط شوراهای اسلامی، هویت مستقلی را به این نهاد مردمی بخشیده است.

## ۲- انتخاب شهردار در ایران

در ایران تا قبل از تشکیل شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷، استاندار هر استان به عنوان قائم مقام شوراهای اسلامی شهرها، شهردار هر شهر را برمی‌گزید و برای تأیید به وزارت کشور معرفی می‌کرد. در شهرهای کوچک معمولاً استاندار شخصاً در مورد انتخاب شهردار تصمیم نمی‌گرفت. بلکه معاونان عمرانی استانداری یا دفاتر شهری و روستایی افراد را برای سمت شهردار شناسایی و پیشنهاد می‌کردند. در سال ۱۳۷۵ با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و متعاقب آن تشکیل شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷، انتخاب شهردار طبق بند «۱» ماده (۷۱) این قانون به عنوان مهمترین وظیفه شوراهای اسلامی انجام گرفت. انتصاب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر و شهرهای مراکز استانها با پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار انجام می‌گیرد.

## گفتار چهارم - مطالعات موردی در چند کشور منتخب پیرامون انتخاب شهردار

نقش شهردار در همه حکومت‌های محلی بستگی به روابط او با شورا و دولت مرکزی دارد. چنانچه گفته شد شهرداران یا انتصابی هستند یا از طریق انتخابات عمومی (مستقیم یا شورا) برگزیده می‌شوند. در اروپا تا اواسط قرن نوزدهم اغلب شهرداران از سوی دولت مرکزی منصوب می‌شدند. با پدید آمدن دولت‌های منتخب مردم، کشورها یکی بعد از دیگری پذیرفتند که شهردارها نیز با انتخابات عمومی برگزیده شوند که البته این امر در شهرهای دنیا به طرق مختلفی صورت می‌گیرد. در اروپا شهردار اغلب از بین اعضای شورای محلی انتخاب می‌شود. آنها معمولاً رئیس حزب اکثریت یا یکی از احزاب بزرگ هستند. در سوئیس، کانادا، نیوزیلند، فیلیپین، ژاپن و... اغلب شهرداران به واسطه انتخابات عمومی برگزیده می‌شوند. در کشورهایی مانند آمریکا دولت مرکزی هیچگاه به طور مستقیم بر شهرها کنترل نداشته است و شهرداران با آرای مستقیم مردم یا توسط شوراهای شهری برگزیده می‌شوند. روش‌های مختلف دیگری در مورد نحوه انتخاب شهردار در سطح جهان وجود دارند که دارای تفاوت‌های جزئی با روش‌های مزبور است.

در ذیل نحوه انتخاب شهرداران در چند کشور منتخب مورد بررسی قرار می‌گیرد:

## الف) آلمان

اصولاً در سیستم‌های حکومتی فدرال دولت مرکزی در امور محلی ایالات و شهرها کمتر دخالت می‌کند این نکته در مورد آلمان هم مصداق دارد، چرا که حکومت‌های محلی از استقلال بیشتری برخوردار هستند. شهرداری‌ها، حکومت‌های محلی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در تمام امور مربوط به خود اختیار کامل دارند و وظیفه دولت فقط نظارت است که در صورت نیاز و بروز حوادث، کمک‌های مالی، فنی و اضطراری نیز ارائه می‌دهد. به طور کلی این کمک‌های مالی ۲۵ درصد کل درآمد شهرداری‌ها را در آلمان تشکیل می‌دهد. اساساً همیاری شهرداری‌ها هم در بخش‌ها و هم در ایالات در آلمان معمول است. این همیاری ممکن است هم بین شهرداری‌های همسایه و هم از طریق اتحادیه شهرداری‌ها صورت می‌گیرد. دولت‌های محلی در آلمان از ساختارهای متفاوتی برخوردارند. تفاوت این ساختار به سنت‌های تاریخی در این کشور مربوط می‌شود. در برخی ایالت‌ها شهرداری‌های بعضی از وظایف سیاسی را نیز برعهده دارد. در سیستم مدیریت شهری آلمان سه مدل در شیوه کار و قدرت و اختیارات شهرداران وجود دارد که البته با تفاوت‌هایی چند شبیه‌همان سه مدلی است که در آمریکا رایج است. مدل شهردار - شورا، مدل اداره شهر توسط کمیسیونرها، مدل اداره شهر توسط مدیر. هر سه مدل با تفاوت‌هایی در آلمان نیز وجود دارد. برای مثال در دو ایالت «باواریا» و «بادن» و «ورتمبرگ» سیستم شهردار پر قدرت حاکم است که مستقیماً توسط شهروندان انتخاب می‌شود. در این سیستم به نظر می‌رسد که شهردار پر قدرت آلمان از شهردار پر قدرت آمریکایی نیرومندتر باشد. مدل دوم آلمانی مدل «ماگیسترات» نامیده می‌شود که معادل همان مدل آمریکایی اداره شهر توسط کمیسیونرهاست. در این مدل مدیریت شهر به جای شهردار یک هیئت صورت می‌گیرد. در نوع سوم مدل، از طرف مجلس یک نفر به عنوان مدیر شهر به این سمت انتخاب می‌شود. وی باید دارای گرایش سیاسی خاصی نباشد، ولی در اداره شهر واجد سابقه، تجربه و تبحر باشد. مدیر فقط جوابگوی مجلس است و بر تمام اداره‌های مختلف شهر مدیریت دارد. سمت شهردار عملاً یک پست تشریفاتی است، ولی در عین حال ناظر بر امور شهراست. مدت مأموریت مدیران شهر ممکن است ۶، ۸ یا حتی ۱۲ سال باشد که نسبت به مدت مأموریت مدیران آمریکایی طولانی‌تر است. این مدل در آلمان کمتر معمول است و از مدل آمریکایی مشابه خود اقتباس شده است. در این سیستم چون شهردار مستقیماً منتخب مردم نیست بیشتر خود را مسئول سیاستگذاران می‌داند تا مردم. در آلمان مدت مأموریت شهردار ممکن است تا ۱۲ سال طول بکشد و به همین دلیل نگرانی و دغدغه‌ای برای انتخاب مجدد ندارد.

## ب) آمریکا

در آمریکا شهردار به سه گونه انتخاب می‌شود:

روش اول: مدل شورا - شهردار. این روش به دو گروه تقسیم می‌شود:

الف) شهرداریانی که مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شوند.

ب) شهرداریانی که شورا آنها را انتخاب می‌کند.

۲- روش دوم: این انتخاب شهردار در آمریکا، از شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی اقتباس شده است. بدین صورت که در هر شهر بین ۳ تا ۹ نفر به عنوان اعضای کمیسیون شهراختخاب می‌شوند و از میان خود یک مدیرعامل انتخاب می‌کنند که مدیر اجرایی یا شهردار است.

۳- روش سوم: این روش الگوی مدیر شورا است که برآیندی از تجارب دو روش دیگر است. در این روش، شورا هیئت مدیره‌ای را برای انجام امور اجرایی انتخاب می‌کند که رئیس هیئت مدیره همان شهردار است.

## ج) انگلیس

در انگلیس پارلمان اختیارات فراوانی را به حکومت‌های محلی تفویض کرده است. مجالس قانونگذار محلی (شوراها) و مدیران اجرایی به وسیله انتخابات مردمی برگزیده می‌شوند و حکومت مرکزی در نحوه گرفتن مالیات‌های محلی و حوزه اقتدار آنها دخالتی ندارد. اولین انتخابات عمومی شهرداری در شهر لندن در سال ۲۰۰۰ میلادی برگزار شد. در کشوری که مجالس محلی قدمتی حدود یک قرن دارند، اما در سال مزبور تصمیم به انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم گرفتند. نخستین شهرداری که با این سیستم برگزیده شد، «لیوینگستون» بود.

الگوی انگلیس در برخی از کشورها از جمله استرالیا، کانادا، نیوزلند و آفریقای جنوبی به اجرا گذاشته می‌شود.

## د) ترکیه

سابقه تأسیس شهرداری در ترکیه طولانی نیست و به نیمه دوم قرن نوزدهم زمان حکومت عثمانی‌ها در این کشور برمی‌گردد. وظایف شهرداری در این کشور نیز در آغاز ساده بود و محدود به نظافت شهر، تمهیم تسهیلات بهداشتی و تأمین ارزاق و نظارت بر قیمت‌ها بود. قبل از آن نیز بسیاری از اقدامات شهری مانند مدرسه، کتابخانه و بیمارستان از بودجه وقف صورت می‌گرفت. وزارت کشور ترکیه کنترل

امور شهرداری‌ها را در مسائل اداری و مدیریت برعهده داشت. تصویب بودجه شهرداری‌ها به عهده وزارت کشور بود و بر اقدامات شهرداری‌ها جدای از امور برنامه‌ریزی نظارت داشت و این نظارت را از طریق مدیریت کل امور محلی اعمال می‌کرد.

اما هم اکنون در ترکیه شهرداران توسط رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شوند و شهرداران مدیریت شهرها را به طور مستقیم در این کشور برعهده دارند. تشکیل شهرداری در مراکز با جمعیت بیش از دو هزار نفر الزامی است. تا سال ۱۳۶۳ کلیه شهرداری‌های ترکیه بر طبق قانون شهرداری‌های این کشور مصوب ۱۳۰۹ به فعالیت مشغول بودند، اما به علت رشد شهرنشینی و مسائل مبتلا به امروزی شهرها از سال ۱۳۶۳ در قانون ۱۳۰۹ تجدیدنظر شد و تغییرات اساسی به وجود آمد که اساس کار شهرداری‌های ترکیه قرار گرفت. الگوهای مدیریت شهری در ترکیه اکثراً غربی است. ابتدا الگوی فرانسه و سپس در سال‌های بعد الگوهای آلمانی حاکم شد.

## ه) ژاپن

در ژاپن همانند بسیاری از کشورهای پیشرفته، شهرداری‌ها جزئی از حکومت‌های محلی به شمار می‌روند. این نهادها دارای چارچوب‌ها و قوانین خاص استخدامی، سازمانی و مدیریتی خود هستند. در این بین شهرداران به عنوان افرادی از مجموعه بزرگ این حکومت‌ها، اختیارات و البته وظایف خاص خود را دارند که دارای ارتباطی تنگاتنگ با نهاد بالادست، شهرداری یعنی فرمانداری و شورای شهر است.

شهردار و شورای شهر مستقیماً از طریق آرای عمومی انتخاب می‌شوند. از این حیث شهردار عضو شورا نخواهد بود.

## و) فرانسه

در پایین‌ترین حد تقسیمات کشوری در فرانسه کمون‌ها قرار دارند که همان حکومت‌های محلی محسوب می‌شوند هر کمون دارای یک شهردار و شورای انتخابی است. همچنین هر منطقه و ناحیه دارای یک فرماندار است که نمایندگی دولت مرکزی را در سطح محلی برعهده دارد. چارچوب قانونی حکومت‌های محلی و برنامه‌ریزی توسعه شهری از زمان ناپلئون به بعد، همواره متمرکز بوده است. تمام تصمیمات در ارتباط با برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای حتی صدور مجوز ساخت و ساز توسط مقامات دولتی صادر می‌شده است. شهرداران که بیشتر مدیریت کمون‌ها را برعهده دارند در این زمینه اختیارات محدودی داشتند.

در آغاز سال ۱۹۸۲ دولت به منظور تمرکززدایی باتصویب قانونی نخستین گام‌ها را در زمینه افزایش اختیارات شهروندان برداشت. براساس این قانون شهرداری‌ها به صورت آزادانه به وسیله شوراهای منتخب اداره می‌شوند. همچنین ابلاغیه‌های شهردار نمی‌تواند به وسیله فرماندار به حالت تعلیق درآید. استعفانامه اعضای شورا به جای فرماندار باید به شهردار تحویل داده شود.

## **(ز) مکزیک**

در سال ۱۹۹۴ با توجه به ساختار متمرکز سیاسی در مکزیک، اتحادیه شهرداران تشکیل شد. این اتحادیه بر پایه رویکرد و نگاه به کارکردهای حکومت‌های محلی ایجاد شد و در تلاش برای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان است. در این نظام در شهرداری شورایی به نام «شورای شهرداری» وجود دارد که تصمیمات در سطوح مختلف در این شورا اتخاذ می‌شود. انتخاب این شورا به صورت غیرمستقیم و به مدت سه سال است.

## گفتار پنجم - چالش‌های موجود در فرآیند انتخاب شهردار در ایران

در نگاه کلی شهردار از وظایف عدیده و مهمی در جهت رفع نیازهای شهروندان در حوزه‌الزامات شهری برخوردار است که از جمله موارد عمده آنها می‌توان به نکاتی اشاره کرد:

- ۱- فراهم کردن بستر مشارکت برای آحاد جامعه
- ۲- مهیا کردن زمینه‌های برآورده شدن نیازهای شهروندان و رفاه و آسایش آنها
- ۳- ایجاد همبستگی و وحدت بین شهروندان
- ۴- برقراری بسترهای حفظ ثبات سیاسی و ارتقای اعتماد عمومی
- ۵- ارتقای منافع محلی در جهت افزایش رضایتمندی مردم و بالابردن کارآمدی دولت
- ۶- ایجاد رابطه مؤثر با اعضای شورای شهر به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده
- ۷- موارد عدیده دیگر

به سبب چنین وظایفی، شهردار در نظام مدیریت شهری از جایگاه رفیعی برخوردار است. لذا نحوه انتخاب شهردار کارآمد و پاسخگو به مطالبات شهروندان و شوراهای اسلامی همواره از موضوعات مهمی است که مجادلات زیادی را در این زمینه موجب شده است به لحاظ این اهمیت مشاهده می‌کنیم که در ادوار مختلف مجلس و دولت، طرح‌ها و لوایحی توسط این دو قوه در راستای نحوه انتخاب شهردار، تحدید یا افزایش حیطه اختیارات شوراها ارائه می‌شود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی با توجه به تغییر بنیادین نظام سیاسی کشور، بر اداره شورایی کشور در سطوح مختلف کشوری، استانی، شهری و روستایی در قانون اساسی تأکید ویژه‌ای شد به طوری که یک فصل از قانون اساسی به شوراها اختصاص یافته است. مطابق اصل یکصدم (۱۰۰) قانون اساسی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان بانظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. براساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که در سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید انتخاب شهردار برعهده شورای اسلامی شهر و حکم آن درشهرهای با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر توسط استاندار و در شهرهای بزرگتر به وسیله وزیر کشور صادر می‌شود.

تا قبل از تشکیل شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷، استاندار هر استان به عنوان قائم مقام شوراهای اسلامی شهر، شهردار هر شهر را برمی‌گزید و برای تأیید به وزارت کشور معرفی می‌کرد. در شهرهای کوچک معمولاً استاندار شخصاً در مورد انتخاب شهردار تصمیم نمی‌گرفت. بلکه معاونان عمرانی استانداری یا دفاتر شهری و روستایی افراد را برای سمت شهردار پیشنهاد می‌کردند. در این روش

انتخاب شهردار چون قائم به اشخاص حقوقی بود معمولاً اعمال نفوذ و فشارهایی هم بر روی استانداران از طرف گروه‌های ذینفوذ صورت می‌گرفت. غالباً این انتخاب شهردار فرآیندی سیاسی بود نه تخصصی و به همین جهت معمولاً منجر به انتخاب شهرداران کارآمد نمی‌شد. اما پس از روی کار آمدن شوراهای اسلامی شهر، انتخاب شهرداران توسط شوراهای صورت می‌گیرد. یکی از نگرانی‌های موجود در زمینه انتخاب شهرداران توسط شوراهای سیاسی شدن عملکرد شوراهای اسلامی کشور در مورد انتخاب شهردار است، اما در خصوص اینکه اساساً ماهیت و عملکرد شوراهای می‌تواند سیاسی باشد یا خیر دیدگاه‌های متفاوتی در این مورد وجود دارد. برخی بر این باورند که شوراهای نهادهای اجتماعی و غیرسیاسی هستند که برخاسته از اراده مردم برای تسهیل در خدمت رسانی به شهروندان هستند و در صورت عملکرد سیاسی، شوراهای محکوم به شکستند، چرا که نیازهای جامعه شهری و روستایی عموماً غیرسیاسی بوده و در پرتو پارادایم جامعه محوری از منظر مدیریت شهری قابل تحقق است. مضافاً اینکه اصول قانون اساسی تعریفی از عملکرد سیاسی به دست نمی‌دهند.

برخی دیگر نیز بر این اعتقادند که شوراهای می‌توانند عملکرد سیاسی در کنار دیگر عملکردهای خود داشته باشند و نادیده گرفتن این کارکرد شوراهای ناشی از تصور محدود و بسته در خصوص نیروهای اجتماعی و سیاسی در ایران می‌دانند و معتقدند بسیاری از تغییرات سیاسی از نهادهایی مانند شوراهای آغاز می‌شود که ذاتاً سیاسی نیستند، ولی کارکرد سیاسی دارند.

برخی پا را فراتر نهاده و شوراهای را ذاتاً سیاسی می‌دانند، زیرا در تمام جهان ماهیت اصلی نهادهای انتخابی سیاسی است، چرا که مردم بر اساس نیازها، ارزش‌ها و برداشت‌های خود و با توجه به ظرفیت نامزدهای انتخاباتی به آنها رأی می‌دهند و این مکانیسم کاملاً سیاسی است. هنگامی که نهادی انتخابی در شهرها شکل می‌گیرد پاسخگویی به مطالبات مردم از پایین به بالا انجام می‌شود، اما نهادهای دولتی که اصطلاحاً نهادهای شکل گرفته از بالا به پایین هستند به دلیل انتصابی بودن چندان ضرورتی برای پاسخگویی به مطالبات مردم احساس نمی‌کنند و هزینه چشم پوشی از مطالبات محلی نیز بر آنها سنگین نیست.

صرفنظر از ارزیابی محتوایی دیدگاه‌های مذکور عوامل و شرایطی در خصوص سیاسی شدن فضای شوراهای و به تبع آن پیچیده شدن فرآیند انتخاب شهردار وجود دارد که به تبیین آنها پرداخته می‌شود. الگوی کنونی انتخابات شوراهای زمینه را برای فعالیت و تسلط احزاب و تشکلهای سیاسی بر فرآیند انتخابات ایجاد می‌کند و احزاب در عرصه تبلیغات طبیعتاً تمایل به معرفی چهره‌های شناخته شده خود که عمدتاً با صفت سیاسی شناخته می‌شوند، دارند. در چنین شرایطی که عرصه تبلیغات در اختیار احزاب قرار می‌گیرد و امکان شناسایی مستقیم نامزدها به وسیله مردم وجود ندارد. لاجرم افراد سیاسی به شوراهای راه می‌یابند. سیاسی بودن فضای شوراهای اسلامی شهر بسیاری از مواقع باعث می‌شود که اعضای شورا برای فرار از مشکلات عدیده‌ای که در حوزه رفاه، بهداشت، آموزش، اقتصاد و عمران



شهرها و روستاها وجود دارد به فراقکنی پرداخته و فضای شوراها را باموضوعات سیاسی و تنش زا ملتهب کنند.

از سوی دیگر حضور اعضای شورای شهر در انتخابات مجلس و استعفا از نهاد شورا، مشارکت آنها در انتخابات دیگر عملاً نهاد شورا را متزلزل می‌کند و نگرش موقتی اعضا به نهاد شورا و در واقع استفاده از آنها به عنوان ابزاری برای سکوی پرش سیاسی است. این امر در خصوص شهردار نیز وجود دارد. البته نباید این نکته را از ذهن دور ساخت که بسیاری از سیاستمداران پذیرفتن مسئولیت شهرداری را به ویژه در پایتخت به منزله تمرینی برای پذیرفتن مسئولیتی بالاتر در حد ریاست جمهوری تلقی می‌کنند. همچنین دل‌نگرانی از دخالت نهادهای دولتی در امر انتخاب شهردار و فشار بر اعضای شورای شهر موجب تنش‌های سیاسی است، در این راستا ارائه لوایحی از جانب هیئت دولت در خصوص اصلاح قانون شوراها با رویکرد تحدیدنگر به شوراها، طرح انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم و سرانجام انتخاب شهرداران توسط وزارت کشور با واکنش صاحب‌نظران و اعضای شوراهای اسلامی مواجه شده است، چرا که شائبه دولت بر شهرداران و تضعیف نهاد شوراها را تقویت می‌کند.

باین حال باید بپذیریم که امروزه در عرصه اجتماعی با وجود گذشت ۳ دوره از شوراها هم دولت باید انعطاف بیشتری از خود نشان دهد و به سمت عدم تمرکز و تفویض اختیارات خود به استان‌ها و شهرها حرکت کند و هم مجلس شورای اسلامی برای تسهیل در استقرار مدیریت شهری کارآمد و اثبات حمایت‌های لازم را از شوراها به عمل آورد. با این اقدامات می‌توان امیدوارانه چشم انداز روشنی برای این دو نهاد ترسیم کرد که در آن هم وظایف شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی مشخص‌تر شود و هم تعارضات آنها تقلیل یابد. هم‌اکنون شهردار هم باید پاسخگوی شهروندان و شوراهای اسلامی و هم دولت مرکزی باشد. این رفتارهای متفاوت باعث ایجاد تعارض و بروز چالش‌هایی - عمدتاً در مرحله انتخاب شهردار و عملکرد آن - شده است درحالی که شهردار باید پاسخگوی مردم و شوراها باشد و دولت از مداخله در این امور اجتناب کند، چرا که تضعیف مشارکت مردم در امور محلی و در حاشیه قراردادن شوراهای اسلامی در تناقض با اصول قانون اساسی است.

## **گفتار ششم - سوابق طرح‌ها و پیشنهادهای ارائه شده**

از دوره هفتم مجلس شورای اسلامی تاکنون به دفعات قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مورد اصلاح قرار گرفته است. علاوه بر این در خصوص انتخاب شهردار چه توسط مجلس و چه دولت طرح‌ها و ایده‌هایی مطرح شده است. برای نخستین بار در جریان بررسی لایحه دولت نهم برای اصلاح قانون شوراها، گروهی از نمایندگان کمیسیون امنیت ملی پیشنهاد انتخابی شدن شهرداران کشور با آرای مستقیم مردم را مطرح و در این

کمسیون نیز به تصویب رسید. اما در صحن علنی مورد تأیید نمایندگان قرار نگرفت. به موجب مفاد این طرح پیشنهادی شهرداران سراسر کشور با رأی مردم برگزیده می‌شدند، اما جایگاه نظارتی شورا بر شهردار و شهرداری مانند حق تذکر، سؤال و استیضاح حظ می‌شد. همچنین میزان استیضاح شهردار به جای درخواست یک سوم اعضا به دو سوم و بار آبی نهایی چهارپنجم برای عزل شهردار افزایش می‌یافت.

محمود احمدی نژاد رئیس جمهوری نیز در بیست و یکمین اجلاس شوراها و دهیاری‌های سراسر کشور پیشنهاد کرد که برای شکل‌گیری مدیریت واحد شهری، طرحی بر مبنای معرفی فرماندار یا استاندار به عنوان شهردار یا بالعکس مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

## گفتار هفتم - نقد طرح انتخاب مستقیم شهردار

در خصوص انتخابات مستقیم شهردار توسط مردم انتقاداتی را می‌توان بیان کرد که در ادامه به اهم آنها اشاره می‌شود.

۱- موقعیت شوراها به عنوان نهادی نوپا در ایران تضعیف خواهد شد. چون یکی از موانع شکل‌گیری و حیات رو به رشد شوراها در ایران قدرت‌های رسمی محلی نظیر فرماندار و استاندار بوده است که بنا به سنت، حاضر نبودند قدرت خود را با دیگری تقسیم کنند و هرگونه خللی در قدرت را اخلال در امنیت ملی و امنیت شهر و منطقه خود ارزیابی می‌کردند. در چنین شرایطی و با مجموعه‌ای دیگر از موانع، شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران پا گرفته‌اند. لازمه قدرت‌یابی و نهادینه شدن این ساختار جدید با همه مشکلات فراوری آن، تقویت آن با عدم رودرویی با قدرت‌های موازی است.

۲- در کلیه نظام‌های مردم سالار یا آنها که به نوعی واگذاری امور اجرایی و تقنینی، متکی به آرای عمومی است، نقش احزاب و تشکل‌های سیاسی شناسنامه‌دار و دارای ریشه به‌عنوان نهادهای مدنی واسط جهت تربیت نیروهای کیفی برای سطوح مختلف مدیریتی، ترسیم شده است. همچنین تبیین راهبردهای حل مسائل کشور از همه مهمتر ایفای نقش‌نظارتی از یک سو و نقش پاسخگویی در صورت موفقیت در جلب آرای مردم، نقش اصیل و نهادینه در نظام سیاسی - اجتماعی مذکور به شمار می‌رود. در چنین نظام‌هایی مردم‌بیش از چهره‌ها و افراد، برنامه‌ها و سیاست‌های اعلام شده حزب متبوع را ارزیابی کرده و به ان تمایل یا بی‌میلی نشان می‌دهند. در این شرایط ضمانت اجرایی وعده‌های انتخاباتی توسط حزب و مجموعه کارشناسی و رهبری آن به نوعی تأمین می‌شود که در یک فرآیند بلندمدت امکان حفظ اعتماد مردم باقی بماند. ضمن اینکه تجربه موجود مدیریتی در بسیاری از

کشورها به ویژه کشورهای اروپایی با سابقه طولانی در دموکراسی نشان می‌دهد که در جهت هماهنگی و تعامل صحیح و اتخاذ سیاست‌ها و روش اجرایی و مدیریتی در راستای توسعه کشور بالاترین مدیران اجرایی کشور نه از طریق انتخاب مستقیم مردم، بلکه به عنوان رهبر یا نماینده حزب حاکم در مجلس انتخاب و تعیین می‌شوند. در کشور ما به رغم دستاوردهای بسیار ارزشمند ناشی از حمایت‌های مردم و حضور جدی و معنادار آن در ترسیم سیاست‌های کلی از طریق شرکت در انتخابات متعدد پس از پیروزی انقلاب اسلامی باید پذیرفت که این حضور متکی بر شناخت عمومی مردم بوده و احزاب عملاً به جای ایفای نقش پیش رو در تحولات سیاسی - اجتماعی عمدتاً نقش دنباله‌روی و بعضاً سوار شدن بر موج احساسات و حرکت‌های مردمی را به خوبی ایفای می‌کنند. نگاهی گذرا به تحولات سیاسی کشور به ویژه پس از اتمام جنگ تحمیلی و همزمان با طرح مسایل توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و نیز عدالت محوری و مهرورزی در مراحل مختلف نشان می‌دهد که اینها همه در سایه خیزش و حرکت‌های مقطعی مردم و پررنگ شدن بخشی از مطالبات آنان اتفاق افتاده و ردپای هیچ تشکل سیاسی شناخته شده با استراتژی‌ها و تکنیک‌های اعلام شده قبلی در تحقق این حوادث مشاهده نمی‌شود. البته این مطلب به معنای انکار نقش نسبی مجموعه‌های سیاسی یا ائتلاف‌های ناموزون و شکننده کوچک و بزرگ در تأثیرگذاری و هدایت نسبی جهت‌گیری‌ها و مطالبات مردم نیست، بلکه انکار نقش اساسی و مبنایی آنان در پیدایش حرکت‌های فوق‌الذکر است. از این روناکارآمدی جریانات حاکم در تحقق وعده‌های داده شده از یک سو شاهد گرایش عمومی مردم به جهت مخالف و از سوی دیگر بروز انشعاب‌ها و اعتراضات درون گفتمانی برای ائتلاف‌های جدید به جای پاسخگویی به ناکامی‌ها، راهگشا نبودن تدابیر اتخاذ شده برای حل مشکلات فراوان اقتصادی، اجتماعی و... هستیم. در چنین شرایط با افزایش احتمال تأثیرگذاری‌های فردی و تغییرات ممکن در فضای روانی جامعه، امکان انتخاب شهردار و اعضای شورای شهر از گروه‌ها و سلايق فکری متفاوت نه تنها کمکی به تسريع و هماهنگی در حل معضلات شهر نخواهد داشت بلکه واگرایی، کاهش مسؤليت پذيری و عدم پاسخگویی هریک در برابر دیگری و مردم قابل انتظار خواهد بود.

۳- انتخاب مستقیم شهردار به ویژه در کلان شهرها به مثابه الگوبرداری ناقص از مدل‌های سیاسی رایج در بعضی از کشورهای دنیا بدون توجه جدی به بسترهای قانونی و سیاسی تبعات منفی را به دنبال خواهد داشت.

۴- احتمال انتخاب شهردار و اعضای شورای شهر در زمان مختلف از میان تفکرات مدیریتی و سیاسی متفاوت افزایش تنش‌های اجتماعی را در پی داشته و امکان تزلزل مدیریتی و تعطیل ماندن نظام تصمیم‌گیری در شهر را به دنبال خواهد داشت.

- ۵- به دلیل فقدان نظام کارکردی عمیق حزبی و تشکیلاتی، ضمانت اجرای لازم برای پاسخگویی بلندمدت در مورد کارآیی تصمیمات متخذه وجود نداشته و امکان تغییرات زیاد و نحوه مدیریت شهر و عدم التزام به تحقق آرمان‌ها و چشم انداز با تعویض شهرداران به وجود خواهد آمد.
- ۶- منصب شهرداری به دلیل فنی بودن وظایف آن جنبه تخصصی دارد و مناسب است به دور از هیاهوی انتخاباتی توسط گروهی از منتخبان مردم پاسخگو می‌داند نه شورای شهر و همین امر می‌تواند به تضعیف جایگاه شورای شهر منجر شود. علاوه بر این احتمال ناهماهنگی میان این دو نهاد حتی مختل ماندن امور شهر را افزایش می‌دهد.
- ۸- افزایش محلی گرایی، چنان که ممکن است مانع استفاده از افراد کارآمد غیرمحلی در سمت شهرداری می‌شود. از سوی دیگر افزایش بار مالی ناشی از برگزاری انتخابات رانیز در پی خواهد داشت.

## نتیجه گیری

انتخاب شهرداران بی‌تردید یکی از اختیارات کلیدی و مهمترین وظایف و تصمیمات شوراهای اسلامی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که انتخاب شهرداران - عملاً در شهرهای بزرگ و مراکز استان‌ها - با چالش و اختلاف نظرهایی همراه بوده است. ماحصل مطالعه حاضر بیانگر این است که به دلیل نوبت بودن شوراهای شهر و روستا ضعف‌هایی در عملکرد آنها به‌ویژه در زمینه انتخاب شهردار و تعامل با آن به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد با کسب و افزایش تجارب کاری، در آینده بتواند تا حدود زیادی این نقصان‌ها را برطرف کند. از سوی دیگر وجود اختلاف در مراحل تصمیم‌گیری و اجرا در هر نهاد و سازمانی ممکن است با اختلافاتی توأم باشد، مهم مدیریت صحیح این تعارضات و فائق آمدن بر چالش‌های فرارو است. بنابراین وجود اختلاف در عین تعامل و همکاری اجتناب‌ناپذیر بوده، اما میزان تعارضات در همه شوراهای شهر متفاوت است. این چالش‌ها ارتباطی به قانون شوراهای ندارد، بلکه تجربه جدید شورایی و انتخاب شهردار و همکاری آن با شوراعمدتاً محل مناقشه است. چنانچه بخواهیم بر به کارگیری شیوه‌های جدیدی در انتخاب شهردار تمرکز کنیم این بحث ظرفیت بررسی‌های بیشتری را می‌طلبد.

مطالعه تطبیقی این پژوهش نشان دهنده این است که نحوه انتخاب شهردار در کشورهای مختلف به تناسب شکل تفکیک قوا و به تبع آن تمرکز یا عدم تمرکز قدرت در هر کشور، الگویی برای اداره امور محلی در نظر گرفته شده و شیوه خاصی برای انتخاب شهردار مقرر شده است. یک شیوه‌ای که از قدیم در بسیاری از دولت‌های اداری ساختار اداری متمرکز رایج بوده، انتصاب شهردار توسط دولت مرکزی است. اما در کشورهای دارای ساختار اداری غیرمتمرکز، به واسطه شکل‌گیری سازمان‌ها و انجمن‌های محلی، شهردارها معمولاً به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌گیرد. به عبارتی انتخاب آنها یا به رأی مستقیم مردم یا به طور غیرمستقیم توسط شوراهای صورت می‌گیرد. واقعیت این است که در مورد اسلوب اداره شهر یا انتخاب شهردار الگوی قاطعی وجود ندارد و هر کشور به تناسب شرایط ساختار اداری، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود شیوه‌ای را برمی‌گزیند.

قطعاً اجرای هر مدل اداره شهر بدون توجه به نیازها و اولویت‌های بومی و ملی امری هزینه‌بردار است و نمی‌توان یک روش موفق در پهنه یک جغرافیای سیاسی را به عینه و به همان صورت در پهنه دیگری تکرار کرد. در جمهوری اسلامی ایران نیز به شیوه دوم عمل می‌شود و انتخاب شهردار توسط شوراهای صورت می‌گیرد.

مطالعه ساختار سیاسی برخی کشورها نشان می‌دهد مدل انتخاب مستقیم تاحدی از رواج بیشتری برخوردار است. اما باید توجه داشت که در این شهرها، شهردار انتخابی، رئیس شهر تلقی می‌شود. بدین مفهوم که علاوه بر انجام اموری که عرفاً بر انجام اموری که عرفاً جزء وظایف شهرداری‌های کشورمان

قرار دارد، هماهنگی و نظارت بر تمام سازمان‌های مستقر در محل بجز در مواردی که منحصراً در اختیار دولت مرکزی نظیر نظام پولی، ارتش و اتمالهم - به عهده شهردار انتخابی است. در کشور ما این وظیفه و اختیار دوم به‌علاوه نظارت و هماهنگی کلی شهرداری‌ها از اختیارات فرمانداران است. لذا برای نیل به این روش یا باید اختیارات کنونی فرمانداران به شهرداران سپرده شود یا اینکه انتخاب فرمانداران به صورت مستقیم در اختیار مردم آن شهرها قرار گیرد. قابل ذکر است که رئیس جمهور قبلاً پیشنهادی در راستای روش اول را مطرح کرد و از کارشناسان درخواست کرد تا این پیشنهاد را مورد بررسی قرار دهند.

اصولاً عدم ثبات در مدیریت سازمان‌ها مانع پیشرفت و توسعه سازمانی و تحقق اهداف آنها خواهد شد. مدیریت‌های کوتاه مدت ساختار تشکیلاتی دستگاه‌ها و برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت را با مخاطره مواجه خواهد ساخت. برای اجرای مدیریت بهینه و کارآمد دوره‌های زمانی مناسبی وجود دارد که در انتخاب مدیران و طول مدت مدیریت آنها باید به این دوره‌های زمانی توجه جدی کرد. مثلاً در مورد شوراها و شهرداری‌ها یک دوره شش ساله دوره بهینه‌ای برای فعالیت مدیران شهرداری و اعضای شوراهاست. هرگاه دوره مدیریت اولیای محلی مدیران شهری و شهردار کمتر از این مدت باشد نوعی بی‌ثباتی و تزلزل در مدیریت شهری و عدم تحقق برنامه‌های عمرانی شهری به وجود می‌آید لذا هر قدر زمان مدیریتی موجه باشد به همان میزان مدیریت امور شهری نیز به دقت انجام می‌گیرد.

تجربیات کشورهای توسعه یافته حاکی از این است که گرایش به سوی توانمندسازی شهرداران و انتخاب آنها به صورت مستقیم است، اما این موضوع نمی‌تواند تنها از یک‌جنبه سیاسی یا مدیریتی مدنظر قرار گیرد، بلکه به سبب تأثیرات متعدد انتخاب مستقیم شهردار بر نظام مدیریت محلی و شهری کشور، نیازمند مطالعه همه جانبه آن با لحاظ ساختارها و الگوهای حاکم بر جامعه است. این مطالعه باید بدون هرگونه جانبداری از جریان یا نگاه سیاسی و یا تخصصی خاص صورت گیرد. بدون توجه به رویکرد علمی در این باره می‌تواند ضررها و تهدیدهایی را به دنبال داشته باشد.

اصولاً از همین روست که الگوبرداری ناقص از کشورهای دنیا در انتخاب شهردار توسط مردم از این جنبه کار صحیحی به نظر نمی‌رسد چرا که هنوز بسترها و زمینه‌های این مسئله در کشور ما مهیا نشده است. به علاوه هنوز مدیریت واحد شهری در کشور محقق نشده و همچنان شوراها نیازمند تقویت هستند و باید در شرایط فعلی بدون تغییرات ناگهانی اجازه دهیم شوراها مسیر طبیعی را طی کنند و سپس به تدریج برحسب شرایط، اصلاحات انجام و تصمیم‌گیری‌های مقتضی انجام شود.

بدین ترتیب اصل انتخاب شهردار توسط مردم مطلوب است و هرچه مشارکت مردم در اداره کشور بیشتر شود دموکراسی محقق می‌شود. اما در شرایط کنونی که ساختار و قوانین شورای شهر طوری تدوین شده که شهردار را شورا انتخاب کند این مسئله عملی نیست، چرا که باید ابتدا بسترهای لازم فراهم شود.

همین طور باید اشاره کردانتخاب شهردار توسط مردم در تضاد با سیاست‌های دولت است. با انتخاب شهردار توسط مردم شوراها دیگر حق استیضاح و عزل ندارند و این امر باعث بروز اختلافات بین شوراها و شهردار خواهد شد که درنهایت ممکن است به حذف شهردار منجر شود. در این صورت باید مدام در کسورانتخابات برگزار شود.

با این حال انتخاب مستقیم شهردار نیازمند الزاماتی در تغییر مدل مدیریت شهری ایران، اصلاح قانون شوراها، اسلامی، تصویب لایحه تقسیمات کشوری در مجلس شورای اسلامی، فراهم ساختن ساز و کارهای لازم جهت نظارت و تعادل بخشی در رابطه با شورا و شهردار، طراحی نظام انتخاباتی خاص برای انتخاب شهردار و... است تا ضمانت‌های لازم در مورد پاسخگویی شهردار به شوراها و مردم در جهت تحکیم و ارتقای نظام‌مشورتی اندیشیده شود. محققاً شکل‌گیری نظام انتخاب مستقیم شهردار در ایران بدون پیش‌بینی تمهیدات و مقدمات قانونی و نهادی لازم موفقیت‌آمیز نخواهد بود. با توجه به قوانین برنامه پنج ساله واصل چهل و چهارم ۴۴ قانون اساسی ارائه هرگونه طرح و لایحه‌ای که مشارکت و نقش مردم را در تصمیم‌گیری‌ها کاهش دهد و جایگاه شوراها، اسلامی را تضعیف کند مطمئناً با اصول قانون اساسی منافات خواهد داشت. به نظر می‌رسد ارائه این پیشنهادها از سوی دولت و برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نسبت به بروز بعضی از اختلافات و عدم ثبات مدیریت‌ها بین شوراها، اسلامی و شهرداران برخی از شهرهای کشور باشد، اما اینها راه‌حل اساسی نیست.

## تحلیل و ارزیابی

بحث حاضر را باید در دو سطح تحلیلی متفاوت از یکدیگر منفک کرد:

۱- از منظر کارآمدی یا ناکارآمدی شیوه انتخاب شهردار از طریق شورا با لحاظ موانع ومشکلات موجود.

۲- انتخاب شهردار با آرای مستقیم مردم

در سطح نخست، منظور ارزیابی و بررسی کارآمد بودن این شیوه با در نظر گرفتن سوابق و تجارب نزدیک به سه دهه‌ای شوراهای و میزان تعاملات این نهاد با شهرداری است که به نظر می‌رسد عملکرد قابل قبولی داشته و می‌توان از سطوح روابط کاری و تشریک‌مساعی شوراهای و شهرداری دفاع کرد. بدیهی است دستیابی به استتاج قاطع، نیازمندانجام مطالعه میدانی، موردی و عینی است.

در فرهنگ مناسبات کاری، اختلافات و تعارضات موجود فی‌مابین شوراهای و شهرداران امری بدیهی و غیرقابل انکار است، چرا که ماهیت کار مشترک - حتی با وجود یک دست‌بودن اعضا - با وجود سلاقی مختلف، ظرفیت اختلاف و تنش را دارد. شوراهای در سطح محلی نقش نهاد تقنینی و نظارتی را در شهرها ایفا می‌کنند و طبیعتاً اختلاف نظرهایی بین دو نهاد تقنین و اجرا در عمل به وجود خواهد آمد که قابل اغماض نیست.

اما در سطح تحلیل دوم که شهردار می‌تواند نتیجه انتخاب مستقیم مردم باشد از زاویه دو سیستم مجزا آن را بررسی کرد، چرا که در هر صورت دو اسلوب جداگانه‌ای هستند و نمی‌توان یکی را نفی و دیگری را اثبات کرد، زیرا در صورت وجود بسترهای سیاسی، قانونی و فرهنگی شیوه دوم هم می‌تواند قابلیت تحقق داشته باشد. بنابراین به‌کارگیری هر متدی الزاماً به مفهوم ناکارآمدی و نفی دیگری نیست. عمده اختلافات در طی سه دوره اخیر بین شهرداران و شوراهای، بر سر موضوعاتی همچون: به‌کارگیری مدیران فاقد صلاحیت در شهرداری از سوی شهردار، دادن امتیازات ویژه از سوی شهرداری برای برخی از پیمانکاران، بی‌توجهی به مصوبات شوراهای، بی‌اطلاعی شوراهای از اجرای پروژه‌های عمرانی شهرداری و... است. این جنس از اختلافات با عنایت به اینکه شهردارمنتخب شورا است از طریق مذاکره و نظارت قابل حل و فصل است و در صورت استتکاف شهردار از مصوبات شورا و عدم هماهنگی با این نهاد، در نهایت شورا می‌تواند با استفاده از اختیارات قانونی خود شهردار را عزل کند. نکته اصلی و مهمی که کمتر بدان توجه می‌شود اختلاف شوراهای با فرماندار و استاندار و به عبارتی دخالت مراکز قدرت رسمی در کار شورا و شهرداری است که باید فکر اساسی برای این معضل و استقلال شوراهای و شهرداری صورت گیرد. به نظر می‌رسد اینگونه مجادلات منجر به تنازل سرعت توسعه و عمران شهری و نیز نارضایتی شهروندان از عملکرد شوراهای و شهرداری در زمینه خدمات رسانی بهینه شود.



- برای حل نارسایی‌های فوق‌الذکر توجه به نکات قانونی و نگرشی ذیل می‌تواند راهگشا باشد:
- ۱- ضروری است قانون شوراهای اسلامی مورد بازنگری قرار گیرد تا جایگاه این نهاد تقویت و زمینه‌های استقلال کاری آن از فرمانداری‌ها و استانداری‌ها فراهم شود. در بررسی‌های که از فعالیت‌های شوراها و شهرداری‌های چندین شهر انجام گرفته عمده‌اختلافات یا مربوط به عملکرد شهردار یا عدم تفاهم شورا در انتخاب شهردار یا دخالت قانونی فرماندار و استاندار در تعیین شهردار بوده است. با اصلاح قانون مزبور و رفع نواقص موجود می‌توان ضمن مستقل کردن شوراها از دولت، ظرفیت‌های قانونی آن را افزایش داد و از سوی دیگر برای جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی بعد نظارتی بر عملکرد این نهاد را از طریق شورای عالی استان‌ها ارتقا داد.
  - ۲- همان گونه که ذکر شد، وجود اختلاف طبیعی است و در آن سطحی نیست که به طور فراگیر و عمیق عملکرد شوراها و شهرداری را تحت تأثیر قرار دهد، لذا نباید انتظار داشت که این دو نهاد در همه مسائل و موارد کاملاً اتفاق نظر داشته باشند. یقیناً کنترل شهردارمنتخب شورا برای اعضای آن با بهره‌گیری از ابزارهای قانونی به سهولت امکانپذیر است.
  - ۳- دو سیستم - انتخاب شورایی و رأی مستقیم شهردار - فی‌نفسه نمی‌توانند مطلوب یا نامطلوب تلقی شوند، زیرا مختصات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و قانونی سیستم سیاسی است که تعیین می‌کند کدام اسلوب می‌تواند برای مدیریت بهینه شهری مطلوبیت داشته باشد.

## منابع و مأخذ

- ۱- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شهرداران مصوب. ۱۳۷۵.
  - ۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و متمم آن مصوب ۱۳۶۸.
  - ۳- شکیبا مقدم، محمد، اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری، تهران، نشر رهور، ۱۳۷۴.
  - ۴- مزینی، منوچهر، مدیریت شهری و روستایی ر ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۶.
  - ۵- انتخاب شهردار، ماهنامه شهرداری، شماره ۴۷، فروردین ۱۳۸۲.
  - ۶- ایروانی، شهین، شهردار تهران چگونه انتخاب شد، قدس، ۱۳۷۸/۴/۱۵.
  - ۷- انتخاب شهردار با رأی مستقیم شهروندان، اطلاعات، ۱۳۸۵/۶/۱۲.
  - ۸- علی‌آبادی، جواد، انتخاب شهردار، چه کسی و چگونه، شهرداری‌ها، سال چهارم، شماره ۴۷.
  - ۹- بیادی، حسین، ویژه نامه شوراها، کارگزاران، ۱۳۸۶/۲/۹.
  - ۱۰- پورموسوی، رسول، رابطه شورا و شهرداری چالش یا تعامل، همشهری، ۱۳۸۶/۲/۹.
  - ۱۱- ماهنامه شهرداری‌ها، سال پنجم، شماره ۵۸، اسفند ۱۳۸۲.
  - ۱۲- خوانساری، محبوبه، شورا و انتخاب شهردار در جهان، شهرداری‌ها، ۱۳۸۵.
  - ۱۳- بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی، دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۸۷.
  - ۱۴- طرح پیشنهادی رئیس جمهور برای مدیریت واحد شهری، خبرگزاری مهر، ۱۳۸۸/۳/۴.
- ۱۵- Ellis, Andrew, Electoral Systems in International Prspective,  
[www.America.gov](http://www.America.gov).
- ۱۶- [www.ligo.org.au](http://www.ligo.org.au).
- ۱۷- [www.umic.ir](http://www.umic.ir)



