

انتخاب شهرداران مجادلات و تعارضات

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۹۸۳۵

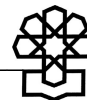
شهریور ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات سیاسی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	گفتار اول - جایگاه مدیریت شهری در اداره شهرها
۳	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
۱۰	گفتار پنجم - چالش‌های موجود در فرایند انتخاب شهردار در ایران
۱۳	گفتار ششم - دیدگاه‌های موافق و مخالف پیرامون انتخاب مستقیم شهردار
۱۷	گفتار هفتم - سوابق طرح‌ها و پیشنهادهای ارائه شده
۱۷	گفتار هشتم - نقاط قوت و ضعف انتخاب مستقیم شهردار
۲۱	نتیجه‌گیری
۲۳	تحلیل و ارزیابی
۲۵	منابع و مأخذ



انتخاب شهرداران مجادلات و تعارضات

چکیده

جهان امروز در حوزه‌های مختلف گام‌های اساسی و جدی را در مسیر تحول و شکوفایی برداشته است، اما به دلیل ماهیت پیچیده زیست‌اجتماعی، 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 هرکدام 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 شهردار توسط شوراها رواج بیشتری دارد و تحقیقاً شیوه مدیریت متمرکز دولتی رو به انقراض است. از آنجایی که ثبات مدیریتی به‌ویژه در اداره شهرها از اهمیت زیادی برخوردار است، لذا به‌کارگیری 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 اجرایی معمول خود، به‌عنوان نماد حاکمیت محلی در مدیریت شهری مطرح هستند. آنها به‌عنوان 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 روبه افزایش است. به‌تبع آن



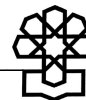
تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شهرها را تبدیل به کانون‌های مهمی در سطوح ملی کرده است. با توجه به پیچیدگی و تنوع مسائل شهرها اداره آنها نیز نیازمند مدیریتی تخصصی و همه‌جانبه‌نگر است. برای اداره صحیح شهرها ابتدا باید دید که چه نوع سیستمی برای مدیریت شهرها کارآمدی داشته و باعث توسعه و 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 به‌ویژه 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 سیاست‌زده شهرها می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای بر رفتار و عملکرد شوراها به‌ویژه در زمینه انتخاب شهردار داشته باشد.

گزارش حاضر با لحاظ دغدغه‌های فوق و با در نظر گرفتن نوپا بودن شوراهای اسلامی و پذیرش این واقعیت که تجربه سه دوره‌ای این نهاد هنوز نتوانسته بر مشکلات آن غلبه کند، 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 بهینه‌سازی 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 اداره هدفمند 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 همه‌جانبه و پایدار شهر است.

وجه تمایز شهرها از یکدیگر خرده فرهنگ‌هایی است که هر شهر از آن برخوردار است. از این منظر برخی از آنها به‌طور تاریخی شهرهای فرهنگی و برخی دیگر برخوردار از فرهنگ شهری هستند. از آنجا که عمده مشکلات و نابسامانی‌های موجود در اداره شهر ناشی از کم‌توجهی شهروندان به قواعد مدنیت و شیوه‌های عقلانی و صحیح زیست‌اجتماعی است اغلب صاحب‌نظران امور شهری معتقدند که باید فرهنگ شهری را به مردم تعلیم داد و این کار نیازمند مدیریتی کارآمد و آگاه بر منابع مورد نیاز فرهنگی شهر است. از این حیث شهرها نمی‌توانند فرهنگ مدنی توسعه‌یافته‌ای داشته باشند مگر آنکه برای فرهنگی شدن ساکنان شهرها، مدیران شهری با همکاری یکدیگر و تحت مدیریت توانمند شهری در خدمت مردم باشند، چراکه ارتقای سطح فرهنگ شهری به تنهایی امکان‌پذیر نیست. انسجام و همبستگی، تعامل و اجرای نظام شهری نیازمند مدیریت مقتدر و انسجام بخشی 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 اعتماد آنان به مدیران شهری. در صورت وجود اعتماد دوم توان مدیران در پیاده‌سازی 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 به‌سوی بن‌بست هدایت می‌کند.

گفتار دوم - نظام‌های مدیریت شهری در جهان

نظام مدیریت شهری در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه با عنایت به حاکمیت سیاسی آنها از شیوه‌های متفاوتی پیروی می‌کند. به‌تبع 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 به‌طور 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 توسعه‌یافته ندارد. مهمترین نقش مردم در الگوی مدیریت شهری، انتخاب اعضای شورای شهر است. مردم در این الگو نمی‌توانند شهردار را به‌طور مستقیم انتخاب کنند، بلکه این شورای شهر است که شهردار را برمی‌گزیند.

۲. نظام مدیریت شهری غیرمتمرکز

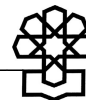
در الگوی مدیریتی غیرمتمرکز، دولت بجز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و اموری همچون دفاع از کشور و تأمین امنیت مردم، وظیفه‌ای در قبال محلات و شهرها ندارد. در این الگو، دولت فقط وظایفی را که جنبه حاکمیتی دارد عهده‌دار است و بقیه وظایف را به شوراها، شهرداری‌ها و بخش خصوصی واگذار می‌کند. در این الگو شهرداری‌ها به‌طور عمده وظایف محلی را برعهده 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 تا حدی مسائل هزینه‌بر را تقلیل 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 در هر یک از نظام‌های شهری یاد شده، نحوه تصمیم‌گیری در مورد مدیریت شهری متفاوت و متناسب با ساختار خود آن الگوست، اما به‌طور کلی سه نوع شیوه انتخاب شهردار را می‌توان از خلال آن به شرح ذیل استخراج کرد:

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

۲. شهردارها انتصابی هستند و زیر نظر 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 زیر نظر دفاتر فنی استانداری فعالیت می‌کردند.

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

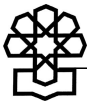
گفتار سوم - مدیریت شهری و انتخاب شهردار در ایران

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 به علت رشد مهاجرت‌ها و مسائلی همچون جنگ تحمیلی، الگوی خاصی در مدیریت شهری وجود نداشت. اما بعد از جنگ، سیاست‌های اقتصادی به سمت خصوصی‌سازی 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 (۱۷۱) 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.

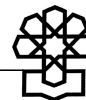
گفتار چهارم - مطالعات موردی در چند کشور منتخب پیرامون انتخاب شهردار

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 کشورهایمانند آمریکا دولت مرکزی هیچ‌گاه به‌طور 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، چراکه 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. به‌طور 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 شهردار 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 شبیه همان 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 شهر است. 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 سیاستمداران می‌دانند 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 و از این نظر نیز خود را حداقل به صورت مستقیم پاسخگوی مردم نمی‌داند.

ب) آمریکا

در آمریکا شهردار به سه گونه انتخاب می‌شود:

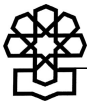
۱. **روش اول:** مدل شورا - شهردار. این روش به دو گروه تقسیم می‌شود:

الف) شهرداریانی که مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شوند،

ب) شهرداریانی که شورا آنها را انتخاب می‌کند.

تجربه نشان داده است که گروه اول معمولاً شهرداریانی توانمند و قدرتمند هستند. چون مشروعیت مردمی دارند و مستقیماً به مردم پاسخگو هستند. در این حالت شهردار نمی‌تواند قوانین و ضوابط و بودجه‌های مصوب شورای شهر را «وتو» کند. شهرداران نوع دوم یعنی منتخبان شورا، به نسبت شهرداران گروه اول، شهرداریانی ضعیف هستند.

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 شهر انتخاب می‌شوند



و از میان خود یک مدیرعامل انتخاب می‌کنند که مدیر اجرایی یا شهردار است.

۳. **روش سوم:** این روش الگوی مدیر شوراست 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

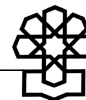
در انگلیس پارلمان اختیارات فراوانی را به حکومت‌های محلی تفویض کرده است. مجالس قانونگذار محلی (شوراها) و مدیران اجرایی به وسیله انتخابات مردمی برگزیده می‌شوند و حکومت مرکزی در نحوه گرفتن مالیات‌های محلی و حوزه اقتدار آنها دخالتی ندارد. اولین انتخابات عمومی شهرداری در شهر لندن در سال ۲۰۰۰ میلادی برگزار 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، تعمیر 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 هم‌اکنون در ترکیه شهرداران توسط رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شوند و شهرداران مدیریت شهرها را به‌طور 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 به‌علت رشد شهرنشینی و مسائل مبتلابه امروزی شهرها از سال ۱۳۶۳ در قانون ۱۳۰۹ تجدیدنظر شد و تغییرات اساسی به‌وجود 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 به‌شمار می‌روند. این نهادها دارای چارچوب‌ها و قوانین خاص استخدامی، سازمانی و مدیریتی خود هستند. در این بین شهرداران به‌عنوان 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 ساخت‌وساز 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 به‌منظور تمرکززدایی با تصویب قانونی نخستین گام‌ها را در زمینه افزایش اختیارات شهرداران برداشت. براساس این قانون شهرداری‌ها به‌صورت آزادانه به‌وسیله شوراهای منتخب اداره می‌شوند. همچنین ابلاغیه‌های شهردار نمی‌تواند به‌وسیله فرماندار به حالت تعلیق درآید. استعفانامه اعضای شورا به‌جای 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 به‌نام «شورای شهرداری» وجود دارد که تصمیمات در سطوح مختلف در این شورا اتخاذ می‌شود. انتخاب این شورا به‌صورت غیرمستقیم و به‌مدت سه سال است.



گفتار پنجم - چالش‌های موجود در فرایند انتخاب شهردار در ایران

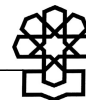
در نگاه کلی شهردار از وظایف عدیده و مهمی در جهت رفع نیازهای شهروندان در حوزه الزامات شهری برخوردار است که از جمله موارد عمده آنها می‌توان به نکاتی اشاره کرد:

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 بالا بردن 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 شوراهای ارئه می‌شود.

پس از پیروزی انقلاب 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 شوراهای اختصاص یافته است. مطابق اصل یکصد و پنجاه (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 با نظارت 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 شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که در سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید انتخاب شهردار برعهده شورای اسلامی شهر و حکم آن در شهرهای 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

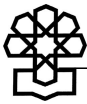


می‌کرد. در شهرهای کوچک معمولاً استانداران شخصاً در مورد انتخاب شهردار تصمیم نمی‌گرفت، بلکه معاونان عمرانی استانداری یا دفاتر شهری و روستایی افراد را برای سمت شهردار پیشنهاد می‌کردند. در این روش انتخاب شهردار چون قائم به اشخاص حقوقی بود معمولاً اعمال نفوذ و فشارهایی هم بر روی استانداران از طرف گروه‌های ذینفوذ صورت می‌گرفت. غالباً این انتخاب شهردار فرایندی 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 شوراها صورت می‌گیرد. بدیهی است که شوراهای شهر هم تحت تأثیر فشار و چانه‌زنی گروه‌های ذینفوذ در شهرها قرار دارند و این مسئله در انتخاب شهرداران به‌ویژه در شهرهای بزرگ از جمله تهران، تبریز، اصفهان و... مؤثر واقع می‌شود. بنابراین یکی از نگرانی‌های موجود در زمینه انتخاب شهرداران توسط شوراها، سیاسی شدن عملکرد شوراهای اسلامی کشور در مورد انتخاب شهردار است، اما درخصوص اینکه اساساً ماهیت و عملکرد شوراها می‌تواند سیاسی باشد یا خیر دیدگاه‌های متفاوتی در این مورد وجود دارد. برخی بر این باورند که شوراها نهادهای اجتماعی و غیرسیاسی هستند که برخاسته از اراده مردم برای تسهیل در خدمت‌رسانی به شهروندان هستند و در صورت عملکرد سیاسی، شوراها محکوم به شکستند، چراکه نیازهای جامعه شهری و روستایی عموماً غیرسیاسی بوده و در پرتو پارادایم جامعه‌محوری از منظر مدیریت شهری قابل تحقق است. مضافاً اینکه اصول قانون اساسی تعریفی از عملکرد سیاسی به‌دست نمی‌دهند.

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

برخی پا را فراتر نهاده و شوراها را ذاتاً سیاسی می‌دانند، زیرا در تمام جهان ماهیت اصلی نهادهای انتخابی سیاسی است، چراکه مردم براساس 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 به‌دلیل انتصابی بودن چندان ضرورتی برای پاسخگویی به مطالبات مردم احساس نمی‌کنند و هزینه چشم‌پوشی از مطالبات محلی نیز بر آنها سنگین نیست.

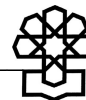
صرفنظر از ارزیابی محتوایی دیدگاه‌های مذکور عوامل و شرایطی درخصوص سیاسی شدن فضای شوراها و به‌تبع آن پیچیده شدن فرایند انتخاب شهردار وجود دارد که به تبیین آنها پرداخته



می‌شود. الگوی کنونی انتخابات شوراهای زمینه را برای فعالیت و تسلط احزاب و تشکلهای سیاسی بر فرایند 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 و همچنین برای سرپوش گذاشتن بر ناتوانی خود در حل این معضلات، به فرافکنی پرداخته و فضای شوراهای را با موضوعات سیاسی و تنش‌زا 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 به‌ویژه 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 شوراهای با رویکرد تحدیدنگر به شوراهای، طرح انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم و سرانجام انتخاب شهرداران توسط وزارت کشور با واکنش صاحب‌نظران و اعضای شوراهای اسلامی مواجه شده است، چراکه شائبه دولت بر شهرداران و تضعیف نهاد شوراهای را تقویت می‌کند.

بنابراین به موجب قانون کنونی که شهرداران از سوی شورای شهر انتخاب و به‌عنوان شهردار معرفی شوند، همین امر باعث اختلاف میان طرفین و در نتیجه باعث عدم ثبات در مدیریت شهرداری‌ها شده است. براساس مطالعات انجام شده بر روی استان کردستان نتایجی در تأیید ادعای فوق به دست آمده که حاکی از آن است که متوسط عمر شهرداران شورایی در این استان سیزده ماه بوده است یعنی هر شورا در طول تقریباً یک دوره کاری خود به‌طور متوسط ۳ تا ۴ مرتبه اقدام به انتخاب شهردار کرده است. در این میان فقط پنج درصد از شهرداران از سمت خود استعفا داده‌اند و ۹۵ درصد از آنها با استیضاح و به دلیل عدم احراز رأی اعتماد از شورا از پست خود عزل شده‌اند. همین مطالعه بیانگر آن است که دلیل استیضاح در ۷۲ درصد از موارد عدم همکاری در اجرای مصوبات شورا و ۲۸ درصد به علت اثبات عدم کارایی شهرداران منتخب شوراهای



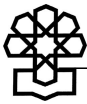
بوده است. آنچه از این تحقیق در مقایسه با عمر متوسط شهرداران انتصابی به دست می آید این است که زمان تصدی پست شهرداران منتخب شورا حدوداً چهار برابر کمتر از عمر شهرداران منتصب بوده است. با این حال باید بپذیریم که امروزه در عرصه اجتماعی با ورود لایه جدید شوراها هم دولت باید انعطاف بیشتری از خود نشان دهد و 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 باثبات حمایت‌های لازم را از شوراها به عمل آورد. با این اقدامات می‌توان امیدوارانه چشم‌انداز 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، هم 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، چراکه تضعیف مشارکت مردم در امور محلی و در حاشیه قرار دادن شوراهای اسلامی در تناقض با اصول قانون اساسی است.

گفتار ششم - دیدگاه‌های موافق و مخالف پیرامون انتخاب مستقیم شهردار

بحث انتخاب شهرداران با آرای مستقیم مردم همواره واکنش‌هایی را در پی داشته و کارشناسان مسائل شهری، نمایندگان مجلس و اعضای شورای اسلامی هر یک از زاویه دید خود این موضوع را مورد نقد و بررسی قرار داده‌اند. نظر به اهمیت این نظرات که از زوایای سیاسی و حقوقی مطرح شده است، در ادامه برای آشنایی با این مباحث به برخی از این اظهارنظرها اشاره می‌شود:

الف) دیدگاه‌های موافق

محمدباقر قالیباف: انتخاب شهردار با رأی مستقیم مردم در شرایط فعلی امکانپذیر بوده و گاهی در راستای تحقق مدیریت واحد شهری است. انتخاب شهردار با رأی مستقیم مردم به نفع شورا، شهرداری و کشور است. حداقل در شرایط فعلی انتخاب شهردار توسط مردم در کلان‌شهرها امکانپذیر است و این امر باعث تقویت شوراها و شهرداری خواهد شد. انتخاب شهردار توسط مردم نگاه‌های سیاسی به شهرداری و فعالیت‌های آن را حذف می‌کند. تحقق این امر حوزه کار و خدمات‌رسانی در شهرداری را تقویت کرده و فعالیت‌های سیاسی در آن را بی‌اثر می‌کند. هرگاه شهرداری‌ها به جای کار، خدمت به مردم، خدمات‌دهی به شهر و بالا بردن رفاه، به سوی مسائل

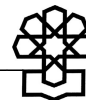


سیاسی بروند مردم حتماً از آنها فاصله می‌گیرند. شهرداری‌ها محل خدمت و ارتقای کیفیت زندگی مردم هستند و مدیران این مجموعه‌ها نباید غیر از این به چیز دیگری بیندیشند. محاسن انتخاب شهردار از سوی مردم بیش از معایب آن است. به‌طور کلی در کشور ما کمتر به وظایف دولت به معنای عام آن در قبل و بعد از انقلاب توجه شده است. عمدتاً یک سیاستی در کار بوده که دولت همه کارهای تصمیم‌گیری، تصدیگری و حاکمیتی را به‌دست گرفته و کمتر به این سمت حرکت کند که امور به مردم واگذار شود تا کارها را خودشان انجام دهند. با توجه به اصول یک‌صد تا یک‌صد و ششم قانون اساسی، شوراها در واقع اساس حکومت‌های محلی هستند که در قانون اساسی دیده شده است، اما امروز این اصول هنوز نهادینه نشده‌اند.

تجربه دنیا در خصوص انتخاب شهردار از سوی مردم نشان داده است که باید شهرداری‌ها مستقل باشند و هر جا که این‌گونه بوده موفق‌تر بوده‌اند. در کشورهای پیشرفته دنیا نظیر آمریکا در برخی ایالات، شهردار با رأی مردم انتخاب می‌شود که این امر آثار بهتری داشته است.

مهییار اردشیری (عضو هیئت علمی دانشگاه شیراز): در وضعیت کنونی و پس از روی کار آمدن شوراهای اسلامی و انتخاب شهردار توسط آنها، شهردار منتخب شورا موفق‌تر از دوره‌های گذشته عمل کرده است، چراکه انتخاب آنها به عملکرد مثبت‌شان و نه به رقابت‌های گروهی بازمی‌گردد.

چاره حل اختلاف بین شورا و شهردار، انتخاب شهردار از میان اعضای شورا است. مشکل این است که جایگاه شورا در نظام مدیریت شهری کشور مفهوم واقعی خود را پیدا نکرده است این مسئله می‌تواند به این دلیل باشد که در کشور ما تجربه زیادی در این زمینه وجود ندارد و شوراهای نوپا هستند. متأسفانه در فرهنگ ما هنوز توان شنیدن اظهارنظرهای مخالف وجود ندارد. این فرهنگ در بین شورا و شهردار هم به چشم می‌خورد و همین امر باعث عدم مفاهمه بین آنها می‌شود. این در بسیاری از موارد موجب ایجاد شکاف بین آنها می‌شود تا حدی که تبدیل به بحران می‌شود. اگر شهردار از اعضای شورا باشد تا حدود زیادی از این مشکل کاسته شده و امکان ایجاد مفاهمه بین شورا و شهردار بیشتر فراهم می‌آید. مسئله دیگری که باعث ایجاد مشکل بین شوراها و شهرداری می‌شود مشخص نبودن چارچوب وظایف مدیریت شهری در کشور است. با تفویض اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها و ایجاد مدیریت واحد شهری و تعریف منابع مالی لازم برای شهرداری‌ها، این نهادها می‌توانند از روزمرگی خارج شوند و به برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در شهرها بپردازند. در این صورت است که می‌توان به انتخاب صحیح شهردار پرداخت و اجرای وظایف دقیق و مشخص شده قانونی را از او خواست. مبنای ملاک انتخاب شهردار در این حالت عملکرد اوست. اگر نتوان حوزه وظایف شورا و شهرداری را تعریف کرد، هیچ‌کدام مسئولیت اتفاقات شهر را برعهده



نمی‌گیرند. در این صورت شورا شهرداری را مسئول می‌داند و شهردار هم شورا؛ بدین‌گونه آشفتگی‌هایی در عرصه مدیریت شهری به‌وجود می‌آید.

حسین صالحی (حقوق‌دان): انتخاب شهردار با رأی مستقیم مردم از نظر دموکراسی مورد تأیید و پسندیده است، اما پیچ و خم اداری و نظام نامشخص مدیریت شهری در کشور ما آن را با مشکل مواجه می‌کند. در ضمن با این کار شهردار تبدیل به فردی می‌شود که فقط می‌خواهد برای انتخاب در دوره‌های بعدی رأی جمع کند و در نتیجه مستقیماً وارد مسائل انتخاباتی شود در حالی که شهردار نباید بدین‌گونه عمل کند چون کسی که قرار است شهردار شود و کاری تخصصی و با شرایط ویژه انجام دهد نباید توان خود را صرف مسائل انتخاباتی کند. در واقع انرژی او باید در راه امور اجرایی و اداره شهر صرف شود.

چمران (رئیس شورای شهر تهران): 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.

شریعتمداری (عضو شورای شهر تهران): الگو برداری ناقص از کشورهای دنیا در انتخاب شهردار توسط مردم بسیار اشتباه است، زیرا 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.

محمدحسین موسی‌پور (معاون حقوقی و امور مجلس وزارت کشور): انتخاب شهردار توسط مردم در تضاد با سیاست‌های دولت است. اگر شهردار توسط مردم انتخاب شود هزینه سنگینی خواهد داشت. 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 در نهایت ممکن است به حذف شهردار منجر شود. در این صورت باید مدام در کشور انتخابات برگزار شود.

رضا طلایی‌نیک (نماینده دوره هفتم مجلس): محاسن انتخاب شهرداران با رأی مردم بیشتر از معایب آن است، چراکه جایگاه نظارتی سازنده و مؤثر شورا بر شهرداری را افزایش می‌دهد. بروز



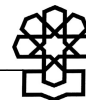
اختلاف و کاهش انسجام درون شورا و شکل‌گیری برخی روابط ناسالم و کاهش ابتکارات مدیریتی شهردار، همچنین کاهش نظارت و اثربخشی نظارت شورا بر شهرداری و بروز نارضایتی در مردم از عوارض انتخاب شهردار توسط شوراهاست که با انتخاب شهردار با رأی مستقیم مردم، این عوارض کاهش می‌یابد. با این اقدام علاوه بر ارتقای جایگاه نظارتی و برنامه‌ریزی شورا، به افزایش میزان تعهد شهرداری نسبت به جامعه و منافع عمومی و حقوق شهروندی منجر خواهد شد. از دیگر ویژگی‌های انتخاب شهرداران توسط مردم، فاصله گرفتن شوراها از جریان‌های سیاسی و قرار گرفتن این نهاد در هویت اجتماعی و ماهیت کارکردی جامعه محور است.

غلامرضا ثانی‌نژاد (پژوهشگر مسائل اجتماعی): انتخاب شهردار به وسیله مردم به صورت مستقیم ایده مثبتی است، زیرا با این کار قدرت چانه‌زنی شهردار با شورا افزایش می‌یابد و شهردار پشتوانه قوی مردمی می‌یابد. البته این نوع انتخاب شهردار ممکن است این مشکل را به وجود آورد که چون شهردار خود را نماینده مردم می‌داند کمتر حاضر به پاسخگویی به شورا باشد.

میرتاج‌الدینی (نماینده مجلس): اگر شهردار توسط مردم انتخاب شود این دغدغه وجود دارد که در انتخابات شهردار، فضای جولان گروه‌ها و جناح‌های سیاسی فراهم شود و جناح‌ها به صورت ویژه وارد عمل شوند، اما بی‌شک با سیاسی شدن انتخاب شهردار، آنچه که ضرر می‌بیند عمران و آبادانی شهرهاست. اکنون که شورای شهر، شهردار انتخاب می‌کند در برخی موارد شهرداران براساس قوانین شوراها عمل نمی‌کنند، وای به اینکه شهردار به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب شود.

عبدالحسین ساسان (محقق مسائل اجتماعی): جایگاه شهردار جایگاهی تخصصی است، لذا نمی‌توان وی را به صورت دمکراتیک و با رأی مستقیم مردم انتخاب کرد. تنها اهل فن می‌توانند اشخاص متخصص را شناسایی و انتخاب کنند. اگر اعضای شورای شهر تخصص داشته باشند می‌توانند به نیابت از مردم، شهردار را انتخاب کنند و بدین ترتیب شهرداران مناسبی برگزیده می‌شوند.

کاظم جلالی (مخبر کمیسیون امنیت ملی): با انتخاب شهرداران توسط مردم، این فرصت برای اعضای شوراها به وجود می‌آید که به سایر وظایف خود بپردازند و در حال حاضر که شهرداران توسط شوراها انتخاب می‌شوند بسیاری از وظایف معلق مانده است. وقتی شهرداران توسط مردم



انتخاب شوند در واقع واگذاری اختیارات به مردم است و شوراها می‌توانند شهردار را استیضاح کنند. این اقدام به تقویت جایگاه شهرداری منجر می‌شود.

گفتار هفتم - سوابق طرح‌ها و پیشنهادهای ارائه شده

از دوره هفتم مجلس شورای اسلامی تاکنون به دفعات قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مورد اصلاح قرار گرفته است. علاوه بر این درخصوص 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 کمیسیون 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 حفظ می‌شد. همچنین میزان استیضاح شهردار به جای درخواست یک‌سوم اعضا به دوسوم و با رأی نهایی چهارپنجم برای عزل شهردار افزایش می‌یافت.

محمود احمدی‌نژاد رئیس‌جمهوری نیز در بیست‌ویکمین 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.

اخیراً نیز تعدادی از نمایندگان مجلس هشتم طرحی را تنظیم کرده‌اند که براساس آن وزارت کشور شهرداران را انتصاب خواهد کرد. این طرح با واکنش منفی کارشناسان مدیریت شهری، شوراها، اسلامی شهر و برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی همراه بوده است.

گفتار هشتم - نقاط قوت و ضعف انتخاب مستقیم شهردار

درخصوص انتخابات مستقیم شهردار توسط مردم دلایل عدیده‌ای را می‌توان بیان کرد که در ادامه به اهم آنها اشاره می‌شود.

الف) نقاط قوت

۱. امروزه حاکمیت مدیریت واحد و یکپارچه و تمرکز کلیه امور مدیریتی در شهرهای بزرگ دنیا در



سطوح سیاستگذاری و نظارت توسط شوراهای و نیز شهرداران امری عادی و ریشه‌دار محسوب می‌شود. در تمامی شهرها مسیر رشد و توسعه در جهت نیل به اهداف کمی و کیفی بلندمدت و چشم‌انداز ترسیم شده، توسط همه مدیران در حوزه‌های مختلف به صورت هماهنگ دنبال می‌شود. با توجه به اهمیت و نقش شهرداران در هدایت این مسیر و هماهنگی تمام اجزای مدیریتی، انتخاب او توسط مردم موجب افزایش سطح مقبولیت و قدرت مدیریتی وی می‌شود. از طرف دیگر در چنین نظام‌هایی شوراهای محلی با اختیارات گسترده در تصویب قوانین و نیز اعمال نظارت دقیق بر تمامی ارکان مدیریت شهری از جمله شهردار ضمانت لازم جهت حرکت همسوی مجریان در مسیر تحقق چشم‌اندازها ایجاد می‌کنند. البته انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم یکی از حلقه‌های مدیریت توسعه یافته و مردم‌سالار و نه همه آن است و تنها در صورتی موفقیت‌آمیز خواهد بود که پیش‌نیاز اصلی آن یعنی مدیریت واحد و یکپارچه شهری در سطح گسترده و با وحدت نظر، اراده قطعی و حمایت همه‌جانبه مدیریت کلان کشور محقق می‌شود.

۲. انتخاب مستقیم شهردار به اصل «یک نفر، یک رأی» جامه عمل می‌پوشاند و هر رأی‌دهنده یک موقعیت برای انتخاب شهردار دارد. از سوی دیگر رأی عمومی به شهردار مشروعیت می‌بخشد و نقش مدیریتی شهردار را تقویت می‌کند.

۳. میزان پاسخگویی یک سازمان عمومی غیردولتی (شهرداری) که مردم به صورت مستمر با آن در ارتباط هستند، افزایش می‌یابد.

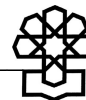
۴. بار مسئولیت شوراهای شهر کاهش یافته و تمرکز بیشتر آنها بر اعمال نظارتی عملکرد اجرایی مدیریت شهری سوق داده خواهد شد.

۵. امکان ارائه برنامه‌ها و راهکارهایی برای حل مشکلات شهرها توسط احزاب، نهادها و گروه‌ها و گزینش بلاواسطه مردم از بین نامزدهای معرفی شده آنها فراهم می‌شود.

۶. با توجه به شکنندگی ثباتی که هم‌اکنون در مدیریت شهرداری‌های بسیاری از شهرها به واسطه اختلاف و برکناری شهرداران از سوی شوراهای شهر وجود دارد انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم می‌تواند به تقویت موضع شهردار منجر شود.

۷. هرچند برخی منتقدان معتقدند که با انتخاب مستقیم شهرداران از سوی مردم جایگاه نظارتی شورا ضعیف شده و شوراهای کارایی خود را از دست می‌دهند، اما موافقان این ایده مدعی هستند که قانونگذار می‌تواند تلاش نماید تا جایگاه نظارتی شوراهای نه تنها حفظ شود، بلکه توسعه و ارتقا پیدا کند.

۸. از دیگر محاسن این شیوه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تقویت مدیریت اجرایی شهرها، فراهم کردن زمینه‌های نیل به مدیریت واحد شهری، افزایش میزان پاسخگویی شهردار و

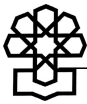


سازمان شهرداری به مردم، تقلیل ناپایداری جایگاه شهرداران به سبب مجادلات بین شورا و شهردار.

ب) نقاط ضعف

۱. موقعیت شوراها به عنوان نهادی نوپا در ایران تضعیف خواهد شد. چون یکی از موانع شکل‌گیری و حیات روبه‌رشد 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 چین 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 فراروی آن، تقویت آن با عدم رودرویی با قدرت‌های موازی است.

۲. در کلیه نظام‌های مردم‌سالار یا آنها که به نوعی واگذاری امور اجرایی و تقنینی، متکی به آرای عمومی است، نقش احزاب و تشکل‌های سیاسی شناسنامه‌دار و دارای ریشه به عنوان نهادهای مدنی واسط جهت تربیت نیروهای کیفی برای سطوح مختلف مدیریتی، ترسیم شده است. همچنین تعیین راهبردهای حل مسائل کشور و از همه مهمتر ایفای نقش نظارتی از یک‌سو و نقش پاسخگویی در صورت موفقیت در جلب آرای مردم، نقش اصیل و نهادینه در نظام سیاسی - اجتماعی مذکور به‌شمار می‌رود. در چنین نظام‌هایی مردم بیش از چهره‌ها و افراد، برنامه‌ها و سیاست‌های اعلام شده حزب متبوع را ارزیابی کرده و به آن 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 فرایند بلندمدت امکان حفظ اعتماد مردم باقی بماند. ضمن اینکه تجربه موجود مدیریتی در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای اروپایی با سابقه طولانی در دمکراسی 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 به‌عنوان رهبر یا نماینده حزب حاکم در مجلس انتخاب و تعیین می‌شوند. در کشور ما به‌رغم 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 به‌جای ایفای نقش پیش‌رو در تحولات سیاسی - اجتماعی عمدتاً نقش دنباله‌روی و بعضاً سوار شدن بر موج احساسات و حرکت‌های مردمی را به خوبی ایفا می‌کنند. نگاهی گذرا به تحولات سیاسی کشور به‌ویژه پس از اتمام جنگ تحمیلی و همزمان با طرح متناوب شعارهای توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و نیز



عدالت محوری و مهرورزی در مراحل مختلف نشان می‌دهد که اینها همه در سایه خیزش‌ها 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 رو ناکارآمدی جریان‌ها حاکم در تحقق وعده‌های داده شده از یکسو شاهد گرایش عمومی مردم به جهت مخالف و از سوی دیگر بروز انشعاب‌ها و اعتراضات درون‌گفتمانی 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 سلاقی فکری متفاوت نه تنها کمکی به تسریع و هماهنگی در حل معضلات شهر نخواهد داشت بلکه واگرایی، کاهش مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخگویی هر یک در برابر دیگری و مردم قابل انتظار خواهد بود.

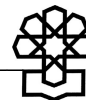
۳. انتخاب مستقیم شهردار به‌ویژه در کلان‌شهرها به‌مثابه الگوبرداری ناقص از مدل‌های سیاسی رایج در بعضی از کشورهای دنیا بدون توجه جدی به بسترهای قانونی و سیاسی تبعات منفی را به دنبال خواهد داشت.

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 کارایی 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 صورت گیرد و در این خصوص به نظر نمی‌رسد که بتوان مدیریت شهرداری را با منصب ریاست‌جمهوری که اساساً ماهیتی سیاسی دارد مقایسه کرد و حال آنکه شهرداری نهادی فنی و غیرسیاسی است.

۷. کمرنگ شدن نقش نظارتی شوراها بر عملکرد شهرداران از دیگر ضعف‌های شیوه انتخاب مستقیم شهردار است. شهردار منتخب مردم خود را در مقابل مردم پاسخگو می‌داند نه شورای شهر و همین امر می‌تواند به تضعیف جایگاه شورای شهر منجر شود. علاوه بر این احتمال



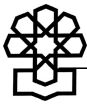
ناهماهنگی میان این دو نهاد حتی مختل ماندن امور شهر را افزایش می‌دهد.

۸. افزایش محلی‌گرایی، چنان‌که ممکن است مانع استفاده از افراد کارآمد غیرمحملی در سمت شهرداری می‌شود. از سوی دیگر افزایش بار مالی ناشی از برگزاری انتخابات را نیز در پی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

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 اختلاف‌نظرهایی همراه بوده است. ماحصل مطالعه حاضر بیانگر این است که به دلیل نوپا بودن شوراهای شهر و روستا که هم‌اکنون آخرین سال دوره سوم را پشت‌سر می‌گذارند 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 شوراها ندارد، بلکه تجربه جدید شورایی و انتخاب شهردار و همکاری آن با شورا عمدتاً محل مناقشه است. چنانچه بخواهیم بر به‌کارگیری شیوه‌های جدیدی در انتخاب شهردار تمرکز کنیم این بحث ظرفیت بررسی‌های بیشتری را می‌طلبد.

مطالعه تطبیقی این پژوهش نشان‌دهنده 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 دارای 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 به‌طور غیرمستقیم توسط شوراها 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



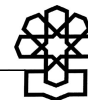
شیوه‌ای را برمی‌گزیند.

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 شوراها صورت می‌گیرد.

مطالعه ساختار سیاسی برخی کشورها نشان می‌دهد مدل انتخاب مستقیم تا حدی 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 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 امثالهم - به‌عهد 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 به‌صورت مستقیم در اختیار مردم آن شهرها قرار گیرد. قابل ذکر است که رئیس‌جمهور اخیراً 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 کوتاه‌مدت 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 شهرداری یک دوره هشت‌ساله دوره بهینه‌ای برای فعالیت مدیران شهرداری است. هرگاه دوره مدیریت مدیران شهری و شهردار کمتر از این مدت باشد نوعی بی‌ثباتی و تزلزل در مدیریت شهری و عدم تحقق برنامه‌های عمرانی شهری به‌وجود می‌آید. لذا هر قدر زمان مدیریتی موجه باشد به همان میزان مدیریت امور شهری نیز به دقت انجام می‌گیرد.

تجربیات کشورهای توسعه‌یافته حاکی از این است که گرایش به سوی توانمندسازی شهرداران و انتخاب آنها به‌صورت مستقیم است، اما این موضوع نمی‌تواند تنها از یک جنبه سیاسی یا مدیریتی مدنظر قرار گیرد، بلکه به سبب تأثیرات متعدد انتخاب مستقیم شهردار بر نظام مدیریت محلی و شهری کشور، نیازمند مطالعه همه‌جانبه 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 به‌دنبال داشته باشد.



با این حال انتخاب مستقیم شهردار نیازمند الزاماتی در تغییر مدل مدیریت شهری ایران، اصلاح قانون شوراهای اسلامی، تصویب لایحه تقسیمات کشوری در مجلس شورای اسلامی، فراهم ساختن سازوکارهای 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 نظام مشورتی اندیشیده شود. محققاً شکل‌گیری نظام انتخاب مستقیم شهردار در ایران بدون پیش‌بینی تمهیدات و مقدمات قانونی و نهادی لازم موفقیت‌آمیز نخواهد بود، اما می‌تواند گزینه‌ای برای آینده مدیریت شهری کارآمد باشد. با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله و اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که بر مشارکت حداکثری و حضور مردم در عرصه توسعه و عمران محلی و ملی، واگذاری امور محلی به مردم و کاهش تصدیگری دولت تأکید شده است می‌تواند گزینه مزبور با بررسی‌های جامع و دقیق‌تری در آینده مورد بهره‌برداری قرار گیرد. ارائه هرگونه طرح و لایحه‌ای که مشارکت و نقش مردم را در تصمیم‌گیری‌ها کاهش دهد و جایگاه شوراهای 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 شوراهای اسلامی و شهرداران برخی از شهرهای کشور باشد، اما اینها راه‌حل اساسی نیست، چراکه امروزه تجربیات شهرهای بزرگ دنیا نشان داده است که برخورداری از شوراها و احیاناً انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند در توسعه، آبادانی و حتی ثبات سیاسی و امنیتی تأثیرگذار و نقش‌آفرین باشد.

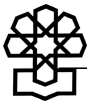
تحلیل و ارزیابی

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 و مشکلات 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 شوراها و میزان تعاملات این نهاد با شهرداری است که به نظر می‌رسد عملکرد قابل قبولی داشته و می‌توان از سطوح روابط کاری و تشریک مساعی شوراها و شهرداری دفاع کرد. بدیهی است دستیابی به استنتاج قاطع، نیازمند مطالعه میدانی، موردی و عینی است. در فرهنگ مناسبات کاری، اختلافات و تعارضات موجود فی‌مابین شوراها و شهرداران امری



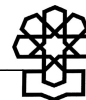
بدیهی و غیرقابل انکار است، چراکه ماهیت کار مشترک - حتی با وجود یکدست بودن اعضا - با وجود سلاقی مختلف، ظرفیت اختلاف و تنش را دارد. شوراها در سطح محلی نقش نهاد تقنینی و نظارتی را در شهرها ایفا می‌کنند و طبیعتاً اختلاف‌نظرهایی بین دو نهاد تقنین و اجرا در عمل به وجود خواهد آمد که قابل اغماض نیست.

اما در سطح تحلیل دوم که شهردار می‌تواند نتیجه انتخاب مستقیم مردم باشد باید از زاویه دو سیستم مجزا آن را بررسی کرد، چراکه 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 شوراها، 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 شوراها، بی‌اطلاعی شوراها از اجرای پروژه‌های عمرانی شهرداری و ... است. این جنس از اختلافات با عنایت به اینکه شهردار منتخب شورا است از طریق مذاکره و نظارت قابل حل و فصل است و در صورت استنکاف 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 شوراها 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 شوراها و شهرداری صورت گیرد. به نظر می‌رسد اینگونه مجادلات منجر به تنازل سرعت توسعه و عمران شهری و نیز نارضایتی شهروندان از عملکرد شوراها و شهرداری در زمینه خدمات‌رسانی بهینه شود.

برای حل نارسایی‌های فوق‌الذکر توجه به نکات قانونی و نگرشی ذیل می‌تواند راهگشا باشد:

۱. ضروری است قانون شوراها را اسلامی مورد بازنگری قرار گیرد تا جایگاه این نهاد تقویت و زمینه‌های استقلال کاری آن از فرمانداری‌ها و استانداری‌ها فراهم شود. در بررسی‌هایی که از فعالیت‌های شوراها و شهرداری‌های چندین شهر انجام گرفته عمده اختلافات 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 سوءاستفاده‌های احتمالی بعد نظارتی بر عملکرد این نهاد را از طریق شورای عالی استان‌ها ارتقا داد.

۲. همان‌گونه که ذکر شد، وجود اختلاف طبیعی است و در آن سطحی نیست که به‌طور 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 شهردار منتخب 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 مآخذ

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و متمم آن مصوب ۱۳۶۸.
۳. شکیبامقدم، محمد. اداره امور سازمان‌های محلی و شهرداری، تهران، نشر رهور، ۱۳۷۴.
۴. مزینی، منوچهر. مدیریت شهری و روستایی در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۶.
۵. انتخاب شهردار، ماهنامه شهرداری، شماره ۴۷، فروردین ۱۳۸۲.
۶. ایراوانی، 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. ویژه‌نامه 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 رئیس‌جمهور برای مدیریت واحد شهری، خبرگزاری مهر، ۱۳۸۸/۳/۴.
15. Ellis, Andrew, Electoral Systems in International Prspective, www. America.gov.
16. www.Jlgc.org.au.
17. www.umic.ir.



شماره مسلسل: ۹۸۳۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: انتخاب شهرداران مجادلات و تعارضات

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: ابراهیم یوسف‌نژاد

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. شهردار

۲. انتخابات

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۸