

به نام خدا

شماره چاپ: ۷۷۴

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۳۴

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۵/۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح بند (۱) ماده (۷۱) قانون تشکیلات،

وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب

شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	الگوهای مدیریت شهری
۴.....	الگوهای ارتباطی شوراهای شهر و شهرداران
۵.....	مطالعه تطبیقی
۷.....	ارزیابی طرح
۹.....	نتیجه‌گیری
۱۰.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۹۸۴۶

شهریور ماه ۱۳۸۸



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح بند (۱) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن»

چکیده

از جمله عوامل مؤثر در ایجاد تمرکززدایی، ایجاد انجمن‌ها یا شوراهای شهر هستند. شوراهایی که اعضای آن را منتخبین شهر تشکیل می‌دهند. تجربه تشکیل شوراهای اسلامی شهر در ایران بسیار اندک است. با این وجود ثمرات آنها بسیار است از جمله نظارت بیشتر بر عملکرد شهرداری‌ها، تصویب بودجه آنها، انتخاب اعضای شورای شهر توسط مردم و تمرین هر چه بیشتر مردم‌سالاری و حل مشکلات محلی توسط ساکنان آن و حرکت به سمت ایجاد پارلمان‌های محلی اما این امر نافی وجود برخی مشکلات در عملکرد شوراها نیست. از آن جمله انتخاب شهردار توسط اعضای شورای شهر است که اکنون به حدی رسیده که به‌زعم طراحان طرح اصلاحیه بند «۱» ماده (۷۱) قانون شوراها نیازمند اصلاح است.



مقدمه

از جمله وظایف مهم شوراهای اسلامی کشور انتخاب شهردار است. امری که در دنیا تقریباً به سه شیوه تحقق می‌یابد. اول که مردم به‌طور مستقیم و با رأی خود شهردار را تعیین می‌کنند مانند کشورهای فرانسه و بلژیک در این شیوه شهردار است که به انتخاب اعضای شورای شهر می‌پردازد. دوم شهرداران انتصابی هستند و زیر نظر وزارتخانه‌هایی همچون وزارت کشور فعالیت می‌کنند، این شیوه در برخی کشورها در حال توسعه رایج است و تا قبل از سال ۱۳۷۷ نیز در ایران اجرا می‌شد به این صورت که شهرداری‌ها زیر نظر دفاتر فنی استانداری به‌کار خود ادامه می‌دادند. در سومین شیوه انتخاب شهردار، مردم با انتخاب اعضای شورای شهر به آنها وکالت می‌دهند که شهردار را تعیین کنند. این الگو اکنون در کشور جاری است.

طرح پیش‌رو تلاش دارد الگوی حاضر را به الگوی پیشین تبدیل کند امری که نیازمند بررسی بیشتر است.

الگوهای مدیریت شهری

الگوهای جهانی مدیریت شهری در کشورهای مختلف با توجه به حاکمیت سیاسی آنها متفاوت است. این الگو برحسب اینکه مدیران محلی در شهرها و مدیران روستایی در روستاها چه میزان اختیارات دارند، متفاوت است.

با این حال، کشورها در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری خود، محورها و ارکان مشخص شده از سوی سازمان ملل را مدنظر قرار می‌دهند. در واقع مدیریت شهری



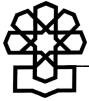
در باره حکومت‌های محلی و یا در حد وظایف شهرداری‌ها اطلاق می‌شود.

این سازمان پنج محور را برای برنامه مدیریت شهری مشخص کرده است: «مدیریت زمین‌شهری، مدیریت زیرساخت‌های شهری، مدیریت امور مالی شهرداری‌ها، مدیریت محیط زیست شهری و ریشه‌کن سازی فقر شهری». برای افزایش کیفیت معیارهای عملکردی مدیریت شهری در پنج حوزه مذکور، ۲ ابزار کلیدی در دستور کار کشورهاست. یکی طرح توسعه شهری و دیگری طرح مشارکت شهری.

در حال حاضر مهمترین نقش مردم در الگوی مدیریت شهری، انتخاب اعضای شورای شهر است. این نقش در الگوهای مدیریت شهری متمرکز کم‌رنگ و در مدیریت شهری غیرمتمرکز پررنگ است. در الگوی نخستین، دولت‌های مرکزی مستقیماً در اداره شهر دخالت دارند و وظایفی را که جنبه محلی دارد و از جنس تصدی‌گری است، انجام می‌دهند.

و در الگوی غیرمتمرکز دولت فقط وظایفی را که جنبه حاکمیتی دارد، عهده‌دار است و بقیه وظایف را به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و یا NGOها واگذار می‌کند.

در این الگو شهرداری‌ها به‌طور عمده وظایف محلی را برعهده دارند و شهرداران توسط آرای مستقیم مردم برگزیده می‌شوند، مردم بر کار اعضای شورای شهر نظارت دارند.



الگوهای ارتباطی شوراهای شهر و شهرداران

الف) الگوی شهردار - شورا

در این الگو کارگزاران شهر (شهردار، شورای شهر و دیگر عوامل) با رأی مستقیم مردم به سمت‌های خود برگزیده می‌شوند و کارگزاران سازمان‌های مختلف شهرداری نیز از جانب شهردار یا شورای شهر منصوب می‌شوند. این الگو در واقع همان الگوی شهردار ضعیف است.

ب) الگوی کمیسیونی هیئت‌ها و کمیسیون‌ها

در این الگو اعضای هیئت‌ها و کمیسیون‌های مختلف شهر را مردم مستقیماً انتخاب می‌کنند و اینان تمام امور مدیریت شهری را خود به عهده می‌گیرند و انتصاب مدیران سازمان‌های مختلف شهرداری از جانب ایشان صورت می‌گیرد. اعضای هیئت‌ها ممکن است یکی را از میان خود به‌عنوان شهردار انتخاب کنند، ولی به سبب این سمت از حقوق و اختیارات بیشتری برخوردار نمی‌شود، حتی اگر شهردار مستقیماً با رأی مردم انتخاب شود، مقامی تشریفاتی است و ممکن است فقط مسئولیت امور عمومی را به عهده گیرد.

ج) الگوی مدیر شهر (شورا - مدیر شهر)

در این الگو مردم اعضای شورای شهر را انتخاب می‌کنند و اعضای شورای شهر مدیری را برای اداره امور شهر به استخدام شهر درمی‌آورند. در اینجا قدرت اصلی



در اختیار اعضای انجمن شهر است و شهردار ممکن است (با انتخاب مردم) وجود داشته باشد. در این صورت نیز، مانند الگوی شهردار ضعیف، نقش وی بیشتر تشریفاتی و نظارت عالی است و یا ممکن است شهردار وجود نداشته باشد و مدیر شهر کلیه اقدامات اجرایی را که معمولاً شهرداران به عهده می‌گیرند، انجام دهد.

مطالعه تطبیقی

الف) آمریکا

در ایالات متحده از دیرباز اشکال مختلفی از حکومت‌های شهری وجود داشته‌اند که در این بین نوع «شهردار شورا» آزمایش خود را به‌عنوان یکی از انواع حکومت‌های شهری موفق پس داده است. در حال حاضر در ۲۶ شهر اصلی آمریکا این نوع الگو حاکم است.

در این نظام هم اعضای شورا و هم شهردار به صورت مستقیم آرای عمومی انتخاب می‌شوند، ولی شهردار دستگاه اداری و قدرت اجرایی قوی‌ای دارد. همچنین شهردار با اشراف بر شورا می‌تواند مصوبات آن را «وتو» کند.

نوع دیگری از حکومت شهری در ایالات متحده آمریکا نوع «مدیر شورا» است که هم اکنون در ۱۳ شهر آمریکا اجرا می‌شود. چنین الگویی از شیوه سازماندهی شرکت‌های تجاری نشئت گرفته است. شورای کوچکی با سه الی نه نفر عضو که از سوی مردم انتخاب می‌شدند شکل می‌گرفت. از جمله وظایف این شورا صدور حکم، تنظیم و تصویب بودجه، تصمیم‌گیری در مورد نرخ مالیات‌ها و معرفی «مدیر شهری» است.

چنانچه شهردار وجود داشته باشد، یک نقش تشریفاتی خواهد داشت. بنابراین رئیس



اجرایی واقعی مدیر شهر است. جایگاه مدیر شهر به‌طور معمول در آیین‌نامه‌ها و منشور شهری تعریف شده است و بنابراین شورا در امور اداری مربوط مداخله نمی‌کند، البته او موظف است تمام اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری شورا را تأمین کند.

آخرین نوع حکومت شهری در ایالات متحده نوع کمیسیون است که تشکیلات کوچ مرسوم به کمیسیون‌های انتخابی جایگزین شوراها هستند و سیاست عمومی اداره شهر را بر عهده دارند. در شکل کمیسیونی یکی از اعضای کمیسیون به‌عنوان شهردار از سوی اعضای کمیسیون انتخاب می‌شود و در برخی موارد این عضو کمیسیون از طریق آرای مستقیم مردم برای تصدی سمت شهردار برگزیده می‌شود.

ب) انگلستان

انگلستان با وجود آنکه سابقه طولانی در تشکیل پارلمان‌های محلی دارد اما از سال ۱۹۹۷ به بعد اقدام به انتخاب شهردار از طریق انتخاب مستقیم از طریق آرای مردم کرد، انتخاب مستقیم شهردار در آن زمان می‌توانست بهترین وسیله برای احیای سیستم رو به زوال دولت‌های محلی باشد.

جدایی بین قدرت شهردار و شورا این عقیده را محکم‌تر کرده بود که با انتخاب شهردار شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها به وجود می‌آید.

پیش از انتخابات سال ۲۰۰۰ در انگلیس شهرهای این کشور شهرداران نقش تشریفاتی داشتند که فاقد قدرت اجرایی بودند و قدرت بیشتر در دست شوراهای محلی بود.



ج) چین

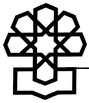
شهرداری پکن یکی از شهرداری‌هایی است که مستقیماً تحت رهبری دولت مرکزی اداره می‌شود و شهردار آن مستقیماً به دولت مرکز گزارش می‌دهد. شهردار و معاونان او توسط کنگره خلق شهرداری انتخاب می‌شوند. طبق قوانین چین، کمیته ثابت کنگره خلق در سطح محلی اختیار تعیین مقامات محلی تا سطح معاونان ارشد را دارد، اما فقط در جلسه سالانه با حضور تمام اعضا، حق انتخاب رئیس دولت محلی شهردار را پیدا می‌کند.

دولت خلق، شهرداری پکن برای یک دوره پنج‌ساله تعیین می‌شود و اختیاراتی مانند اجرای تصمیمات کنگره شهرداری پکن و کمیته ثابت آن اجرای تصمیمات و دستورات شورای دولتی، ... برخوردار است. شهرداری پکن هشت شهرداری منطقه دارد، اما همیشه سطح پایین‌تر تابع سطح بالاتر است.

ارزیابی طرح

در ارزیابی طرح مذکور نکات زیر به‌نظر می‌رسد:

- هر چند در دو اصل هفتم و یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر به قانونگذار عادی محول شده، ولی باید توجه داشت که این وظایف و اختیارات باید با شأن حقوقی و جایگاه شوراها که در قانون اساسی مدنظر بوده مغایرت نداشته باشد. شوراهای شهر شأن تصمیم‌گیری در حوزه شهر را داشته و نیازمند مقامی هستند که زیر نظر آنها به



اجرای تصمیماتشان مبادرت ورزد و در صورت داشتن عملکرد نامطلوب توان استیضاح و عزل وی را داشته باشند. به همین دلیل است که در ماده (۷۳) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» استیضاح شهردار برای شوراها پیش‌بینی شده است. با اجرای طرح ارائه شده از سوی نمایندگان محترم چنین امری محقق نخواهد شد. بدین ترتیب خالی از اشکال نیست که شهردار توسط استاندار تعیین شود ولی از سوی شورای شهر بر او نظارت شده و استیضاح شود.

- این استدلال که برای جلوگیری از اختلاف یا تأخیر در تصمیم‌گیری اعضای شوراهای شهر درخصوص انتخاب شهرداران باید در روند انتخاب شهرداران چنین تغییری ایجاد کرد، قابل قبول نیست. زیرا انتخاب شهردار توسط شورای شهر از حقوق قانونی این شورا است و باید برای اعمال صحیح این حق، روندها را اصلاح کرد. - این طرح در واقع مغایر برنامه‌های توسعه همه‌جانبه پنج‌ساله کشور و اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است که تأکید دارد امور کشور باید به سمت واگذاری بیشتر به مردم باشد.

- این طرح در مجموع باعث افزایش تمرکزگرایی در کشور خواهد شد آنچه که کارشناسان خلاف آن را توصیه می‌کنند و از سوی دیگر مغایر با فلسفه وجودی شوراهاست.

- اکنون که سه دوره از فعالیت شوراها در کشور می‌گذرد با پشت سر گذاردن مشکلات و شکل‌گیری هسته اولیه این نهاد، این طرح تمامی تلاش‌ها و تجربیات در این خصوص را به یک‌باره از بین خواهد برد، زیرا انتخاب شهردار توسط شورای شهر

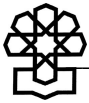


در واقع مهمترین و تأثیرگذارترین بخش از عملکرد شوراهای طی این سالها بوده است. - الگوی هیچ کشور توسعه یافته‌ای بر مبنای تعیین شهردار از سوی دولت قرار ندارد و تقریباً اکثر کشورها از الگوی انتخاب شهردار توسط شورای شهر استفاده می‌کنند. از منظر شکلی نیز این ایراد به طرح وارد است که در این طرح پیشنهاد شده که بند «۱» ماده (۷۱) قانون مذکور از «انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال» به «نحوه انتخاب شهردار برای مدت چهار سال» تغییر یابد که هدف طراحان طرح مذکور را حاصل نمی‌کند.

نتیجه‌گیری

طراحان و پیشنهاددهندگان در طرح مذکور با عنایت به اینکه مشکلاتی درخصوص انتخاب شهردار از سوی شوراهای اسلامی کشور وجود دارد، این حق را به دولت واگذار کرده‌اند که به نظر می‌رسد این امر با فلسفه وجودی شوراهای مغایر است. اما این امر نافی آن نیست که شهرهایی بدون شهردار در کشور وجود ندارد امری که باید برای آن چاره‌ای اندیشید. در این باره می‌توان پس از مطالعه و بررسی درخصوص نظام سیاسی کشور و قوانین و مقررات موجود و همچنین استفاده از تجربیات دیگر کشورها به نتایج قابل قبولی دست یافت.

از جمله پیشنهادات مطروحه پس از ارائه این طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: حمایت و نظارت بیشتر مجلس بر عملکرد شوراهای، استفاده از نظرسنجی و نیازسنجی شهرداران و اعضای شوراهای اسلامی شهر، تعامل بیشتر میان شوراهای



شهرداری‌ها با NGO های فعال در حوزه شهری، تعیین مهلت زمانی برای انتخاب شهردار توسط شورای شهر، ارتقاء سطح شوراهای به پارلمان محلی، انتخاب شهرداران توسط رأی مستقیم مردم، تأیید عزل شهرداران توسط وزارت کشور پس از نظر شورای اسلامی شهر و دیگر مواردی که می‌توان به این پیشنهادات افزود.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۲. قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.
 ۳. نوذریور، علی. «چند نکته اساسی درخصوص مدیریت شهرداری در ایران»، مرکز آموزش و پژوهش شورای عالی استان‌ها.
 ۴. جابری، مهدی. «الگوهای مدیریت شهری»، روزنامه ایران، شماره ۳۷۸۲.
5. <http://www.magiran.com>
6. <http://www.academist.ir>



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۴۶

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند (۱) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: غلامعباس دارابی

مدیر مطالعه: غلامعباس دارابی

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

همکار: سیدمحمدهادی راجی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. شورا

۲. شهرداری

۳. انتخابات

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۵/۷

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۶/۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۱۴