

به نام خدا

بررسی الگوهای انتخاب شهرداران

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۴.....	انواع سیستم انتخاباتی ارکان دولت محلی
۶.....	انتخاب غیرمستقیم شهرداران: نظام پارلمانی محلی
۱۲.....	انتخابات مستقیم شهرداران: نظام ریاستی محلی
۲۰.....	شیوه‌های انتخاب مستقیم شهرداران
۲۷.....	پیشنهادها
۲۹.....	منابع و مآخذ

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۰۳۳۷

دفتر: مطالعات سیاسی

مردادماه ۱۳۸۹



بررسی الگوهای انتخاب شهرداران

چکیده

این گزارش درصدد آن است تا با شناسایی ساختارهای متفاوتی که از نحوه انتخاب ارکان دوگانه دولت‌های محلی وجود دارد، مزایا و معایب هرکدام را مورد مذاقه و ارزیابی قرار داده و درخصوص وضعیت انتخاب شهرداران در ایران پیشنهادهایی را ارائه کند. در این گزارش، دو ساختار انتخاب غیرمستقیم شهرداران توسط شوراهای شهر که نمونه کوچکی از یک نظام سیاسی پارلمانی در سطح محلی را در پی دارد و انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم که به‌طور نمادین می‌توان آن را شکل‌دهی نوعی نظام سیاسی ریاستی در سطح محلی قلمداد کرد، مورد مطالعه قرار گرفته‌اند و البته در رابطه با انتخاب مستقیم شهرداران، معیارهایی که می‌تواند در تعیین شیوه انتخاباتی مد نظر قرار گیرند و همچنین شیوه‌های مختلفی از انتخابات مستقیم شهرداران ارائه شده‌اند.

مقدمه

با توجه به دیدگاه اسلام نسبت به حکومت که «تبلور آرمان سیاسی ملتی هم‌کیش و هم‌فکر» است که با سازماندهی به خود درصدد آن هستند تا راه خود را به سوی هدف نهایی که حرکت به سوی الله است، بگشایند و جامعه‌ای نمونه و اسوه را براساس موازین



اسلامی و با «گسستن از سیستم استبدادی» و «سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان» بنا کنند (دیباچه قانون اساسی)، در اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی محلی به‌عنوان یکی از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» مورد شناسایی قرار گرفته‌اند که ضمن تصمیم‌سازی در سطح محلی، نظارت بر اداره امور محل را «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» برعهده دارند.^۱ بدین ترتیب در نظام جمهوری اسلامی ایران، شکل‌گیری دمکراسی محلی و استقرار دولت محلی براساس وجود دو رکن تصمیم‌گیرنده و نظارتی (شوراهای اسلامی) و اجرایی مورد پذیرش واقع شده است که نهاد اخیر «اداره امور محلی» را برعهده خواهد داشت. شهرداری‌ها که به موجب ماده (۳) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار هستند، درواقع نهاد اجرایی دولت محلی هستند که به‌عنوان «بنگاهی ملی»، «تدارک وسایل آسایش و تأمین نیازمندی‌های عمومی مربوط به اهالی شهر» را برعهده دارند (مواد (۲) و (۳) قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸).

شناسایی اصل عدم تمرکز و پذیرش شکل‌گیری دولت‌های محلی، اقتضای آن را دارد که ارکان دولت محلی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ازسوی مردم همان محل انتخاب شوند تا بدین ترتیب با آشنایی بیشتر و بهتر با نیازها و اقتضائات محلی، در پیشبرد سریع امور با همکاری مردم اقدام لازم را به‌عمل آورند. براین‌اساس، در اصل یکصدم قانون اساسی تصریح شده است که اعضای شوراهای اسلامی را «مردم

۱. اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.



همان محل انتخاب می‌کنند». اما در رابطه با شهرداری‌ها، به موجب بند «۱» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، «انتخاب شهردار برای مدت چهارسال» از وظایف شورای اسلامی شهر قلمداد شده که این شورا می‌باید «بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام کند». طبق تبصره «۳» این ماده، «نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد». با این توصیف، مکانیسم انتخاب ارکان دولت محلی با توجه به قانون اساسی و قانون عادی موجود، دوگانه بوده و شامل انتخاب مستقیم رکن تصمیم‌گیرنده و نظارتی دولت محلی و انتخاب غیرمستقیم رکن اداری و اجرایی آن می‌شود. در واقع باید گفت که قانونگذار، هرچند در سطح ملی، به شناسایی نظام سیاسی نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی در سطح دولت مرکزی مبادرت کرده است، اما در ساختار دولت محلی، نوع کوچکی از یک نظام پارلمانی را مورد پذیرش قرار داده است که می‌توان این امر را تا حدودی نتیجه شناسایی شوراها در قانون اساسی دانست که چه بسا به این رکن از دولت محلی، جایگاه رفیعی می‌بخشد.

با توجه به آنچه که گفته شد، ساختار سیستم انتخاباتی ارکان دولت محلی می‌تواند شکل کوچکی از سیستم انتخاباتی ارکان دولت مرکزی باشد، لذا در این گزارش بر آن هستیم تا ضمن بررسی سیستم پارلمانی انتخاب ارکان دولت محلی که در حال حاضر در کشور ما از این سیستم پیروی می‌شود، سیستم‌های دیگری از انتخاب این ارکان را بررسی کنیم.



انواع سیستم انتخاباتی ارکان دولت محلی

در دولت‌های محلی اصولاً دو رکن مهم وجود دارند که انتخاب آنها می‌تواند به نوعی تداعی‌کننده سیستم‌های پارلمانی و ریاستی موجود در ساختار دولت‌های مرکزی باشد. انتخاب شیوه تعیین اعضای تشکیل‌دهنده هریک از این دو رکن و رابطه میان آنها می‌تواند متفاوت یا همسان با انتخاب شیوه تعیین اعضای تشکیل‌دهنده ارکان تقنینی و اجرایی دولت مرکزی و ارتباط میان آنها باشد و لزومی وجود ندارد که دولت‌ها از یک شیوه مشابه در تعیین ارکان دولت مرکزی و محلی تبعیت کنند. به‌طور مثال در آمستردام، پایتخت هلند که در آن نظام پارلمانی وجود دارد، شیوه انتخاب شهردار همانند شیوه انتخاب دستگاه اجرایی کشور به پیشنهاد شورای شهر و حکم ملکه است و لذا در این کشور اتخاذ تصمیمات مهم با شورای شهر بوده و رقابت احزاب برای کسب کرسی‌های شورا است، حال آنکه در لندن، پایتخت انگلیس که در آن هم نظام پارلمانی وجود دارد، شهردار برخلاف نخست‌وزیر و مانند اعضای شورای شهر، از طریق انتخاب مستقیم مردم تعیین می‌شود. این تفاوت بسته به آن است که نگاه هیئت حاکمه، با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، معطوف به وجود شهرداریانی قوی است که در کنار قدرت اجرایی بالا، نماد خواسته‌ها، ارزش‌ها و ویژگی‌های فرهنگی یک شهر هستند، مانند مسکو و لندن، یا اینکه معطوف به شوراهای شهر قوی و تقویت نهادهای شورایی مانند آمستردام. البته از طرفی هم، این تفاوت‌ها می‌تواند نه به‌خاطر تشخیص و نظر هیئت حاکمه، بلکه براساس رأی و خواست خود مردم یک منطقه باشد که از طریق برگزاری فراندوم،



که می‌تواند به صورت جداگانه یا همزمان با برگزاری آخرین انتخابات شوراهای در محل برگزار شود، آن را ابراز دارند. برای مثال، طبق ماده (۳۴) قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰، در انگلیس با پذیرش اصل جدایی مرجع با کارویژه اجرایی و اداری از مرجع با نقش نظارت و بازرسی، مردم حق دارند تا از طریق رفراندوم، نظر خود را راجع به مدل انتخاب ارکان دولت محلی که به یکی از سه شیوه ذیل اعلام شده، ابراز کنند:

الف) انتخاب شخصی به عنوان شهردار که نباید عضو شورای شهر باشد و انتصاب کابینه‌ای با ده عضو از شورای شهر توسط شهردار،

ب) انتخاب رئیس شهر و کابینه وی از سوی شورا،

ج) انتخاب مستقیم شهردار و انتصاب یک مدیر حرفه‌ای و مجرب از سوی شورا. در صورتی که هیچ‌یک از این مدل‌ها از سوی مردم و مراجع محلی اتخاذ نشوند، رژیم و ساختاری که توسط وزیر کشور پیشنهاد می‌شود، مجری خواهد بود.

ذکر این نکته هم لازم به نظر می‌رسد که در یک شهر بزرگ، ممکن است شهرداران مناطق توسط شوراهای مناطق مختلف شهر انتخاب شده و در مقابل این شورا پاسخگو باشند و شهردار کل شهر به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب شود که البته در این موارد این شهردار، جدای از کارویژه‌های اجرایی و اداری که بسیار محدود هستند، از موقعیت بالایی در تصمیم‌سازی‌های شهری به خصوص در زمینه ترافیک و حمل‌ونقل شهری، حفظ محیط زیست، طراحی کاربری اراضی شهری و امور فرهنگی برخوردار است، مانند شهر لندن.



انتخاب غیرمستقیم شهرداران: نظام پارلمانی محلی

الف) تعریف سیستم انتخاباتی غیرمستقیم شهرداران

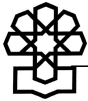
در این شیوه، شوراهای شهر براساس نظام‌های انتخاباتی مختلفی که در قوانین و مقررات مربوطه مورد پذیرش قرار گرفته، انتخاب می‌شوند و طبق قانون، در اولین جلسه خود، به انتخاب یک نفر از اعضای خود به عنوان شهردار مبادرت می‌کرده و یا شخصی را از غیراعضای خود برای تصدی پست شهردار تعیین و معرفی می‌کنند. شوراهای همچنین ممکن است از این اختیار برخوردار باشند که از میان اعضای خود یا از دیگران، فردی را به عنوان شهردار تعیین کنند. شخصی که از سوی شورا انتخاب می‌شود، می‌تواند همچنان عضو شورای شهر و یا رئیس آن باشد و یا اینکه به موجب قوانین و مقررات، امکان تصدی همزمان شهرداری و عضویت در شورای شهر را نداشته باشد. شوراهای همچنین بسته به قوانین و مقررات موجود، می‌توانند از میان کسانی که شرایط خاصی همچون سکونت در شهر برای یک مدت معین را دارا هستند و یا از شرایط مشابه با اعضای شورا برخوردارند و قدرت اجرایی نیز دارند، شهردار را انتخاب کنند و یا اینکه از اشخاصی خارج از شهر که صلاحیت‌ها و توانمندی‌های لازم برای تصدی این عنوان را دارد، برای تصدی این پست دعوت به عمل آورند. شوراهای می‌توانند حتی از افرادی که در خود صلاحیت‌های لازم را سراغ دارند، دعوت یا درخواست کنند که خود را نامزد کرده و ضمن معرفی خود و ترجیحات، دغدغه‌ها و برنامه‌هایشان، امکان انتخابگری را در اختیار شورا قرار دهند. شوراهای ممکن است شهرداران را برای مدتی برابر با مدت مسئولیت خود انتخاب نمایند و یا اینکه به طور سالیانه یا دوسالیانه، نسبت به انتخاب شهردار نظر خود را اعلام کنند که در مورد



اخیر، این امکان وجود دارد که شخصی که در انتخابات گذشته، عنوان شهردار را به خود اختصاص داده بود، مجدداً انتخاب شود و یا با توجه به محدودیت قانونی یا تشخیص شورا، شخص دیگری به عنوان شهردار انتخاب شود. همچنین در نظام‌های چندحزبی، شوراها ممکن است اساساً به انتخاب شهردار از میان اعضای حزب برنده در انتخابات شوراها معتقد بوده و به جای توجه به شایستگی‌های فردی و یا در کنار آن، تعلقات حزبی و گروهی را به عنوان یکی از ملاک‌های اصلی انتخاب شهردار، مد نظر قرار دهند و بدین ترتیب، دایره انتخابگری خود را محدود سازند. در این حالت، اعضای وابسته به حزب برنده در انتخابات شوراها ممکن است چنین استدلال نمایند که رویکرد مردم معطوف به برنامه‌ها و دیدگاه‌های حزب و گروه آنها بوده و لذا توقعی جز این نیست که شهردار از حزب آنها باشد و همچنین انتخاب شهردار از حزب و گروه مشابه، امکان همسویی در دیدگاه‌ها و ایجاد همکاری و همدلی میان شورا و شهردار را بیشتر خواهد کرد.

شوراها در این‌گونه سیستم، از جایگاه والایی نسبت به شهرداران و در ساختار دولت محلی برخوردار هستند و اتخاذ تصمیمات مهم را برعهده دارند، به طوری که آنها را می‌توان پارلمان‌های محلی قلمداد کرد. در این حالت، شوراها، شهرداران را مقام تابع خود دانسته و آنها را در مقابل خود پاسخگو می‌دانند.

شوراها در این سیستم، از حق سؤال و استیضاح شهردار برخوردار بوده و می‌توانند در صورت لزوم، نسبت به عزل شهردار اقدام کنند. شهردار، چنانچه قصد استعفا از مقام خود را داشته باشد، ممکن است مراتب را به اطلاع شورا برساند تا و شورا نسبت به این موضوع تصمیم‌گیری کند و یا آنکه با اعلام استعفای خود به



وزارت کشور و پذیرش آن، شورا را ناگزیر به آن سازد که ظرف مدت مشخصی، جایگزین وی را انتخاب کند. در مدت بین استعفا و انتخاب شهردار جدید، یکی از اعضای شورا یا قائم‌مقام شهردار، به طور موقت وظایف مربوط به شهردار را برعهده خواهند گرفت و یا اینکه شهردار قبلی، وظایف مربوطه را همچنان به انجام خواهد رساند.

ب) تجزیه و تحلیل

سیستم فوق، همچون هر سیستم دیگری می‌تواند مزایا و معایب خود را داشته باشد و لذا انتخاب یک شیوه تعیین ارکان دولت محلی و ترجیح آن بر دیگر موارد، بسته به معیارهای تجزیه و تحلیل انتخابگران و ترجیحات و دغدغه‌های آنهاست. در سیستم انتخاب غیرمستقیم شهرداران توسط شوراهای شهر، این نقاط قوت را می‌توان یافت که با توجه به انتخاب شهردار از سوی شورا، شخصی عهده‌دار امر شهرداری می‌شود که از نظر اعضای شورا، فاکتورهای لازم برای تصدی آن را برعهده دارد و لذا شورا نمی‌تواند مدعی آن شود که از آنجا که شهردار از سوی وی انتخاب نشده، شورا، او را قبول ندارد و حاضر به همکاری با وی نیست. شورا نمی‌تواند ادعا نماید که شخص نالایقی انتخاب شده و انتخاب بر مبنای احساسات و هیجانات عاطفی مردم صورت گرفته است و اگر انتخاب بر پایه منطق و به صورت شور و کنکاش انجام می‌گرفت، چنین شخصی عهده‌دار امر شهرداری نمی‌شد. در این شیوه، شهردار بر پایه ترجیحات و تشخیص خود شورا انتخاب می‌شود و شورا خود را در این صورت منطقی‌اً موظف می‌داند که با شهردار همکاری و همدلی لازم را داشته باشد و در تقویت نهاد شهرداری تلاش مقتضی را مصروف دارد که این امر به بالا رفتن کارایی دولت



محلی می‌انجامد که آن را باید یکی از نقاط قوت سیستم انتخاب غیرمستقیم شهرداران به‌شمار آورد. همچنین در این سیستم، به‌طور متقابل، شهردار با توجه به اینکه ازسوی شورا انتخاب شده، خواست‌ها و دیدگاه‌های مشابه با اعضای شورا داشته و در نتیجه همسویی با شورا، درصدد تقویت شورا خواهد آمد. بدین‌ترتیب، در این سیستم، شورا و شهرداری به‌جای تخریب و تخطئه، با اطمینان متقابل، با همدلی و همسویی به تقویت یکدیگر خواهند پرداخت. اگرچه به هر حال، شهردار در مقابل شورای محل - که نهاد مشخصی با ترکیب معین است - پاسخگو بوده و شورا می‌تواند اشکالات و اشتباهات شهردار را به وی گوشزد کرده و در صورت لزوم وی را مورد سؤال و بازخواست قرار دهد که بدین ترتیب، شهردار با وجود نظارت شورا، بیشتر و بیشتر تقویت می‌شود. مضافاً در این سیستم قابلیت آن وجود دارد که شهردار در صورتی که صلاحیت‌ها و توانمندی‌های لازم برای تصدی پست خود را نداشته باشد، ازسوی شورا عزل و برکنار شود که این امر، می‌تواند بدون هیچ‌گونه هزینه‌ای بوده باشد، چراکه تشریفات چندانی برای انتخاب مقام جایگزین لازم نیست. عزل شهردار و انتخاب فرد جدیدی به‌جای وی به‌دلیل ناکارآمدی و ناشایستگی‌های فرد قبلی، می‌تواند به تقویت ذهنیت اعتمادآمیز مردم به شورا و دولت محلی منتهی شود که در نتیجه می‌تواند به افزایش حس مشارکت عمومی مردم در محل بیانجامد، به‌طوری که مردم، نظر به اینکه احساس می‌کنند شورای شهر نسبت به انتخاب فرد شایسته‌ای برای تصدی شهرداری خود را ملزم می‌بیند، با رغبت بیشتری در تأمین درآمدهای محلی (از طریق عوارض شهری) همکاری می‌کنند که این امر به توسعه و پیشبرد بهتر امور محلی کمک می‌کند.



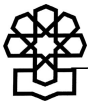
در این شیوه، همچنین با توجه به اینکه انتخاب شهرداران ازسوی حزب یا گروه برنده انتخابات شوراها صورت می‌گیرد، حاکمیت اکثریت که یکی از بنیان‌های دموکراسی است، تضمین می‌شود. اگرچه این مشکل می‌تواند بر انتخاب شهرداران ازسوی شوراها مترتب باشد که در صورت برابری اعضای دو حزب یا گروه در شورا، چه‌بسا نیل به نوعی توافق در رابطه با یک فرد خاص به‌عنوان شهردار با بن‌بست مواجه شود. البته باید به این نکته هم اشاره کرد که انتخاب شهردار ازسوی حزب و گروهی که اکثریت شورا را به خود اختصاص داده‌اند، در مواردی می‌تواند به مفهوم واقعی در جهت تضمین حاکمیت دیدگاه غالب در جامعه نباشد، زیرا ممکن است افراد مستقل بتوانند در یک انتخابات شوراها آرای صدر لیست انتخاب‌شدگان را به خود اختصاص دهند و یا اینکه در یک انتخاباتی که به‌صورت تناسبی برگزار نمی‌شود، انتخاب‌کنندگان تنها به برخی از افراد معرفی شده ازسوی یک حزب یا گروه رأی بدهند و از انتخاب دیگر افراد به دلایلی خودداری کنند که در نتیجه تعداد معدودی از افراد معرفی شده توسط حزب یا گروه مربوطه حائزین آرای بالای صدر فهرست انتخاب‌شدگان شوند و بقیه لیست که اکثریت اعضای شورا را به خود اختصاص داده‌اند، از کسانی تکمیل شود که با رأی پایینی، از حزب و گروه دیگری هستند.

علاوه‌بر مواردی که بیان شد، این شیوه، هزینه‌های انتخاباتی را به‌واسطه اینکه تنها یک انتخابات به‌منظور انتخاب اعضای شوراها برگزار می‌شود، کاهش می‌دهد و لذا چنین شیوه‌ای می‌تواند مورد استقبال مسئولین امر انتخابات باشد. اگرچه انتخاب شهرداران ازسوی شوراها می‌تواند مزایایی داشته باشد، اما ممکن است خصوصاً در صورت فقدان احزاب و نهادهای قوی جامعه مدنی



کنترل‌کننده فعالیت‌های دولت محلی و رسانه‌های مستقل و کاوشگر محلی، به افزایش درجاتی از فساد در سطح دولت محلی بیانجامد، زیرا در این حالت، ارکان دولت محلی به دلیل همسویی با یکدیگر درصدد کنترل و موازنه برنیامده و با تبانی، آسوده خاطر در جهت ارتباطات فزون‌جویانه همدیگر را همراهی می‌کنند، این معضل خصوصاً در مواردی خود را نشان می‌دهد که نظام‌های حسابرسی قابل اعتمادی بر مبنای شفافیت بودجه‌ریزی برقرار نشده باشند. با این توصیف ضعف نظام کنترل و موازنه را می‌توان یکی از نقاط ضعف عمده سیستم انتخاب شهرداران از سوی شوراهای شهر دانست. مضافاً اینکه اگرچه در این سیستم، شهرداران در مقابل شوراهای پاسخگو هستند، اما ممکن است این امر به تقویت این حس در شهرداران منتهی شود که خود را در مقابل مردم پاسخگو ندانند و بدین ترتیب به جای ترجیحات و دغدغه‌های شهروندان، در مقام تعقیب خواسته‌ها و منویات اعضای شورا برآیند تا از این راه، موقعیت خود را حفظ و مانع عزل خود توسط شورا شوند. همچنین این امکان وجود دارد که در موارد ضعیف بازرسی و کنترل، شهرداران درصدد تطمیع اعضای شورا هم برآیند، که در نتیجه عنصر مثبت پاسخگویی، به برخی آثار سوء خواهد انجامید.

علاوه بر این، در سیستم‌های حزبی و در مواردی که گروه‌بندی‌های قوی سیاسی، اجتماعی، قومی و نژادی وجود دارد، ممکن است حزب یا گروه برنده درصدد انتخاب شهردار از میان اعضا و طرفداران حزب و گروه خود برآید که این امر جدای از محدود کردن حوزه انتخابگری اعضای شورا، با این معضل می‌تواند همراه باشد که حزب یا گروه پیروز و حائز اکثریت به دلیل نبود یک شخصیت اجرایی قوی و کارآمد، ناگزیر شود عنصری نالایق و ناشایسته را متصدی امر کند و بدین



دلیل، خساراتی جبران‌ناپذیر را به شهر و شهروندان وارد آورد و در این میان چه بسا اعضای شورا ناگزیر از آن هم شوند تا بدون هیچ دلیلی به توجیه و بزرگ‌نمایی اقدامات شهردار منتخب خود بپردازند تا از این طریق ناکارآمدی حزب و گروه خود را پرده‌پوشی کنند. البته در صورتی هم که شوراها چندان قائل به محدود کردن حوزه انتخابگری خود نباشند، ممکن است اشخاص حاضر به همکاری با شورا به‌عنوان شهردار منتخب آنان نشوند، زیرا شاید شأن خود را بالاتر از آن می‌دانند که منتخب چنین شورایی باشند یا اینکه تقویت این شورا را به منزله تضعیف حزب یا گروه خود پندارند، لذا ترجیح می‌دهند در یک شورای همسوی با خود به انجام فعالیت بپردازند.

انتخابات مستقیم شهرداران: نظام ریاستی محلی

تعریف سیستم انتخاباتی مستقیم شهرداران

در این شیوه، جدای از اعضای شوراهای محلی که به موجب آرای مردم منطقه انتخاب می‌شوند، شهرداران براساس شیوه‌های مختلف برگزاری انتخابات، به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند. در برخی موارد، علاوه بر شهردار، شخصی به‌عنوان قائم‌مقام یا معاون شهردار نیز از سوی مردم انتخاب می‌شود تا در مواردی که شهردار، استعفا نماید، فوت کند، محجور شود و یا به دلیل وجود هر مانعی به‌طور موقت یا دائم از انجام وظایف و مسئولیت‌های خود باز بماند، این شخص، عهده‌دار اداره امور شهر شود تا بدین ترتیب، ضرورتی برای برگزاری انتخابات میان‌دوره‌ای وجود نداشته باشد. در این سیستم، ممکن است شخصی که نامزد تصدی عنوان



شهردار می‌شود، با محدودیت‌هایی مواجه باشد، از جمله اینکه عضو شوراهای محلی و یا نهادهای دولت مرکزی نباشد و یا اینکه باید که از شرایط خاصی برخوردار باشد، مانند اینکه برای مدت معینی در محل حوزه انتخابیه خود سکونت داشته باشد و یا اینکه برای مدت مشخصی سابقه اجرایی داشته باشد. انتخابات شوراهای و شهردار می‌تواند به‌طور همزمان و توأمان هم صورت گیرد که در این حالت، پس از پایان انتخابات، ابتدا آرای ریخته شده برای انتخاب شهردار شمارش می‌شود و فردی که بالاترین میزان آرا را کسب کرده است، به‌عنوان شهردار معرفی شده و از فهرست کاندیداهای عضویت در شورای شهر حذف می‌شود و پس از انتخاب شهردار، آرای دیگر کاندیداهای شورای شهر شمارش و براساس آمار به‌دست آمده، اعضای شورا اعلام می‌شوند.

در این‌گونه از انتخابات، تبیین صریح و صحیح ترجیحات، دغدغه‌ها و دیدگاه‌های نامزدهای تصدی عنوان شهرداری از اهمیت زیادی برخوردار است، زیرا اساساً انتخاب ازسوی مردم بر مبنای تشابه این ترجیحات، دغدغه‌ها و دیدگاه‌ها صورت می‌گیرد و شهردار هم با توجه به آرای ریخته شده برای هریک از کاندیداها در هر منطقه امکان می‌یابد که پراکندگی جغرافیایی خواست‌ها و توقعات ساکنان شهر خود را دریافته و با تحلیل صحیح آنها، به‌طور مطلوبی مدیریت شهر را سازماندهی کند. در مواردی که احزاب محلی قوی در منطقه وجود دارند، تبیین صحیح و صریح ترجیحات، دغدغه‌ها و دیدگاه‌های احزاب درخصوص مسائل شهری، این امکان را هم فراهم می‌آورند که احزاب در نتیجه انتخابات، بتوانند موفقیت خود در شناسایی خواست‌ها و توقعات مردم و وزنه اجتماعی خود را در سطح شهر مورد ارزیابی قرار دهند.



در این سیستم، شهردار همچون شورای شهر از پایگاه مردمی برخوردار بوده و لذا می‌تواند از اعتبار و محبوبیت منبعث از رأی خود در جهت تقویت ایده‌های خود برای مدیریت شهری استفاده نماید.

همچنین در این سیستم، با توجه به اینکه شهردار منتخب مستقیم خود مردم است، شوراهای محلی از امکان عزل شهردار برخوردار نمی‌باشند و تنها شهرداران در صورت انجام برخی تخلفات و جرائم خاص، ممکن است در دادگاه‌ها محاکمه شده و منفصل از خدمت شوند.

شیوه‌های مختلفی از انتخاب شهرداران به‌صورت مستقیم وجود دارد که در ادامه، پیش از تجزیه و تحلیل این سیستم به این شیوه‌ها اشاره می‌شود. آشنایی با این شیوه‌ها این امکان آن را فراهم می‌آورد تا قانونگذاران با شناخت کامل، براساس اقتضائات محلی و مبتنی بر ترجیحات خود نسبت به معیارهای مختلفی که در این‌باره می‌توانند لحاظ شوند، شیوه مطلوبی را اختیار نمایند. این معیارها عبارتند از:

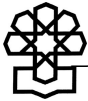
الف) وجود قدرت انتخابگری برای رأی‌دهندگان، که بدین معناست که متد انتخاباتی به‌گونه‌ای باشد که شمار بیشتری از افراد با نگرش‌ها و ایده‌های گوناگون، رغبت به کاندیدا شدن در انتخابات داشته باشند تا بدین ترتیب، شهروندان از امکان انتخاب کافی برخوردار باشند که البته این انتخاب باید آگاهانه و با درایت کافی نسبت به شخص شخص نامزدها یا حزب و گروه طرفدار آنها باشد و گرنه شمار بالای نامزدها بدون هیچ‌گونه شناخت کافی نسبت به آنها چندان وجهه‌ای ندارد و از طرفی هم شمار بالای کاندیداها بدون اینکه شانسی برای برنده شدن داشته باشند، به معنای بالارفتن قدرت انتخابگری شهروندان نخواهد بود.



ب) تضمین حاکمیت اکثریت، به‌عنوان یک اصل بنیادین در دولت مبتنی‌بر نمایندگی به‌معنای آن است که شخصی عهده‌دار پست شهردار شود که از حمایت بالا و قابل توجه حوزه انتخابیه خود برخوردار باشد. انتخابات مبتنی‌بر اکثریت نسبی که به موجب آن، این امکان وجود دارد شخص با کمتر از ۵۰ درصد آرا به‌عنوان برنده انتخابات شناخته شود، حتی با وجود اینکه اکثریت رأی‌دهندگان افراد دیگری را ترجیح داده باشند، نمی‌تواند روشی برای تضمین حاکمیت اکثریت باشد.

ج) رفع مشکل شکسته شدن آرا که بدین معناست که با حضور یک کاندیدای اضافی از اقلیت، در رأی اکثریت شکاف ایجاد شده و نتیجه انتخابات به نفع شخصی دیگر تمام می‌شود. این مشکل به‌خصوص در انتخاب تک‌عضوی زمانی خود را بروز می‌دهد که نامزدی یک شخص از یک منطقه خاص از شهر یا با خویشاوندان متعدد، موجب می‌شود که شهروندان به‌جای انتخاب گزینه اصلی و مورد نظر خود، براساس گرایش محلی و قومی به شخص هم‌محلی یا خویشاوند خود رأی دهند، درحالی‌که شخص مزبور هم از انتخاب شدن باز می‌ماند و هم مانع از انتخاب شخص دیگری که گزینه مطلوب آن دسته از شهروندان هم بوده، می‌شود. در نتیجه شخص دیگری روی کار می‌آید که اساساً خواسته‌ها و ترجیحات متفاوتی را نمایندگی می‌کند.

د) کاستن از آرای باطله، به معنای آرائی که نتوانند هیچ کمکی به برنده و منتخب نهایی مردم بنمایند. براین اساس، متد انتخاباتی باید به‌گونه‌ای باشد که از شمار آرای باطله در انتخابات بکاهد، زیرا شمار بالای آرای باطله می‌تواند حس ارتباط شهروند با دولت خود را تضعیف نموده و مانع از رسیدن به نتیجه مطلوب شود. در این باره، در متدهایی که در آن شهروند فقط باید یک انتخاب داشته باشد مانند روش اکثریت



نسبی، مشکل آرای باطله به‌طور ملموسی وجود دارد و نمی‌تواند حذف شود، حال آنکه در سیستم‌هایی که به رأی‌دهندگان اجازه داده می‌شود تا به روشنی و بسیار دقیق نظرات‌شان را بیان نمایند (مانند روش‌های انتخابات دومرحله‌ای و انتخابات همراه با رتبه‌بندی کاندیداهای متعدد)، شمار شهروندانی که احساس می‌کنند از طریق انتخابات توانسته‌اند نظر خود را بیان نمایند، افزایش می‌یابد و بدین ترتیب ارتباط شهروندان و دولت محلی تقویت می‌شود.

ه) پاسخگویی، بدین معنا که شهروندان احساس کنند که دستگاه اجرایی شهرشان به‌طور واقعی نسبت به ترجیحات و دغدغه‌های آنها حساس و علاقمند می‌باشد و از کنار آنها بی‌تفاوت نمی‌گذرد، زیرا به‌خوبی می‌داند که چنانچه در این رابطه از خود قصوری نشان دهد، در انتخابات آتی از اقبال مردمی برخوردار نخواهد بود. البته بهتر آن است که متد انتخاباتی به‌گونه‌ای نباشد که امکان تفکیک دقیق میان مخالفان و هواداران برای فرد منتخب وجود داشته باشد تا از این راه، فرد منتخب درصد آن برآید که فقط به هواداران خود خدمت‌رسانی نماید و خود را موظف به برآورده کردن خواسته‌های آنها بداند تا در نتیجه امکان انتخاب مجدد خود در انتخابات آتی را فراهم آورد، بلکه باید متد به‌گونه‌ای طراحی و تنظیم شود که کاندیداها خود را موظف به خدمت‌رسانی به تمامی سکنه شهر بدانند، مانند روش انتخاباتی توأم با رتبه‌بندی کاندیداهای متعدد.

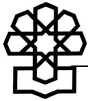
و) تمرکز رقابت‌ها بر موضوع باشد تا شخص. این معیار حاکی از آن است که رقابت انتخاباتی به ترور شخصیت فروکاسته نشود و رقبا برای کسب پیروزی در انتخابات خود را ناگزیر از رقابت منفی نبینند، که البته در این‌صورت نقش‌آفرینی



شهروندان هم کمتر خواهد شد، بلکه انتخابات به طوری طراحی شود که انتخاب شهروندان بر پایه مباحثه مثبت و سازنده کاندیداها صورت گیرد تا در نتیجه به مردم اجازه داده شود که روند جاری شهر را از موضعی آگاهانه انتخاب نمایند و با درک اصولی موضوعات، درباره انتخاب سیاست‌های آینده قضاوت صحیحی داشته باشند.

ز) مدیریت هزینه‌های مبارزات انتخاباتی بدین معناست که در برخی موارد سیاستگذاران ترجیح می‌دهند که مدت انتخاباتی را به نوعی اختیار نمایند که هزینه‌های مبارزات انتخاباتی قابل کنترل و اداره باشد. این به معنای پایین آوردن هزینه‌های انتخاباتی نیست، بلکه منظور از آن، این است که هزینه‌های انتخاباتی به گونه‌ای نباشند که عملاً شانس برنده شدن را از برخی افراد که شایستگی‌های بالایی دارند، اما امکانات مالی پایینی دارند، سلب نماید. البته اداره هزینه‌های مبارزات انتخاباتی نباید به گونه‌ای هم تعبیر شود که کاندیداها به دلیل نبود مخالفی جدی در رقابت، لازم نیست که جهت آگاهی دادن به مردم نسبت به مواضع‌شان در خصوص موضوعات مهم شهری احساس مسئولیتی داشته باشند، بلکه باید کاندیداها در هر حال نسبت به این موضوع احساس تکلیف کنند.

ح) آشنایی بیشتر و استفاده آسان‌تر از سیستم انتخاباتی برای شهروندان، بدین معنا که چه‌بسا ترجیح داده شود که در انتخابات، سیستم انتخاباتی به گونه‌ای طراحی شود که رأی‌دهندگان مجبور نباشند که تعداد زیادی از کاندیداها را مورد ارزیابی قرار دهند، مجبور نباشند تا در دو نوبت جداگانه حضور یابند و ...، زیرا این موارد می‌تواند با توجه به مشکل‌ساز بودن آنها به کاهش مشارکت بیانجامد. درحالی که برخی ممکن است ترجیح دهند که با وجود اینکه اساساً میل‌شان به سهولت در امر رأی‌دهی است، انتخابات



در دو مرحله و با شیوه‌ای پیچیده برگزار شود و حاضر باشند تا در این زمینه، خصوصاً در اولین نوبت آن، آموزش‌های لازم را دریافت نمایند، اما مطمئن شوند که فرد منتخب به میزان بیشتری به خواسته‌های غالب افراد جامعه نزدیک است و فرد مطلوب‌تر و شایسته‌تری برای تصدی این پست است. البته ترجیح دوم در صورتی پذیرفتنی است که نتیجه انتخابات بیانگر شمار زیادی از آرای ضایع شده یا به طور ناصحیحی صادر شده، نباشد، زیرا این امر نشانه ناکارایی چنین نظامی در آن شهر است.

ط) مشارکت رأی‌دهندگان، چنان‌که پیش‌تر اشاره شد می‌تواند به نادیده گرفتن برخی معیارهای دیگر در انتخاب مدت انتخاباتی مطلوب منتهی شود، از آنجا که این اعتقاد عمومی وجود دارد که پایین آمدن میزان مشارکت شهروندان در انتخابات می‌تواند بیانگر بی‌علاقگی و عدم ارتباط مردم با فرآیندهای سیاسی و علامتی نگران‌کننده از عدم سلامت دموکراسی باشد. فرد منتخب درصدد آن است تا با کسب میزان بالاتری از آرای مردم جایگاه خود را تقویت نموده و اعتبار و محبوبیتی برای خود به دست آورد تا براساس آن، بتواند با پشتوانه مشروعیت بالای مردمی، سیاست‌های خود را تعقیب نماید. رأی ضعیف دارندگان حق رأی، این مشروعیت را با بحران مواجه می‌سازد و قدرت ابتکار عمل و خلاقیت شهردار را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. البته باید توجه داشت که فاکتورهای متعدد و مهمی هم وجود دارند که می‌توانند به ایجاد انگیزه برای حضور شهروندان کمک نموده و در بالا بردن سطح مشارکت مردم در انتخابات مؤثر باشند.

یکی از فاکتورهایی که می‌تواند آثار پیچیدگی مدت انتخاباتی تعیین شده یا مشکل دمرحله‌ای بودن انتخابات را بی‌تأثیر سازد. لمس تأثیر انتخاب مقامی که تعیین



می‌شود بر زندگی مردم است. بدین معنا که اگر مردم احساس کنند انتخاب یک شهردار موفق می‌تواند بر توسعه و پیشبرد امور شهری‌شان تأثیر شگرف و قابل توجهی داشته باشد، مطمئناً در انتخابات شهرداران حضور و مشارکتی جدی و پرشور خواهند داشت، اما چنانچه احساس کنند انتخاب شهرداران نقش و تأثیر چندانی بر زندگی روزمره آنها نخواهد داشت، این مشارکت کم‌رنگ خواهد شد. حضور افرادی که از کاریزمای بالایی در میان مردم برخوردارند یا افرادی که با وجود شایستگی‌های لازم و پیگیری واقعی ترجیحات اساسی مردم، امکان ضعیفی برای انتخاب شدن - در صورت مشارکت ضعیف مردمی دارند - یا شرکت فردی که شهروندان به شدت در صدد بلوکه کردن وی هستند، عواملی شخصی هستند که می‌تواند بر میزان مشارکت شهروندان در انتخابات شهردار مؤثر باشد. همزمانی انتخاب شهردار و شوراهای محلی هم می‌تواند فاکتور تأثیرگذار دیگری باشد. آنچه که در پایان باید تأکید کرد مشارکت آگاهانه شهروندان در انتخابات بر پایه آگاهی از برنامه‌ها و سیاست‌های کاندیداهاست، زیرا این احتمال دور از ذهن نیست که کاندیداها ممکن است برخی از اقشار شهروندان را تطمیع نموده یا از طریق رسانه‌ها تحت‌الشعاع زرق و برق‌های انتخاباتی خود قرار دهند و یا اینکه به واسطه نسبت خانوادگی و قومی به حضور در انتخابات وادار نمایند که چنین نمونه‌هایی از مشارکت رأی‌دهندگان، از سلامت برخوردار نیستند.

ی) سهولت در امر مدیریت انتخابات. این معیار در واقع معیار مورد توقع مدیران انتخابات است که از نظر آنان هرچه انتخابات ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر - از لحاظ اداره امور انتخاباتی - برگزار شود، مطلوب‌تر است.



شیوه‌های انتخاب مستقیم شهرداران

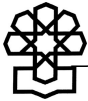
در رابطه با انتخاب شهرداران به صورت مستقیم و با رأی مردم می‌توان از شیوه‌های مختلفی استفاده نمود که با توجه به معیارهایی که بیان شد، می‌توانند از ارزشگذاری‌های متفاوتی در مقام ترجیح هریک بر دیگری برخوردار باشند. این شیوه‌ها عبارتند از:

الف) انتخابات مبتنی بر اکثریت نسبی (PLU): در این متد که ساده‌ترین متد انتخاباتی است، تمامی واجدان حق رأی در یک شهر، از حق رأی برابر برخوردار هستند و هر کاندیدایی که بتواند حائز اکثریت آرای ریخته شده در صندوق‌های انتخاباتی شود، به عنوان فرد منتخب شهروندان تصدی عنوان شهردار می‌شود، هرچند که ممکن است آرای وی کمتر از ۵۰ درصد آرای مأخوذه باشد. در این‌گونه انتخابات، معمولاً از ترس شکسته شدن آرای، احزاب هرکدام یک کاندیدای واحد معرفی می‌نمایند و لذا قدرت انتخابگری شهروندان در چنین انتخاباتی می‌تواند با محدودیت‌هایی روبرو شود، حتی در مواردی که شمار زیادی از کاندیداها هم در انتخابات شرکت کرده‌اند. در این سیستم، با توجه به اینکه شخص می‌تواند با آرائی پایین‌تر از ۵۰ درصد آرای مأخوذه هم به عنوان شهردار انتخاب شود، تضمین حاکمیت اکثریت می‌تواند حاصل نشود و از طرفی، هیچ مکانیسمی برای بیان ترجیحات جایگزین وجود ندارد. همچنین در این روش انتخاباتی، فرد منتخب، خود را در مقابل خواست‌ها و توقعات انتخاب‌کنندگان مسئول و پاسخگو می‌داند و علاقه خاصی به برآورده کردن خواست‌های عموم مردم شهر ندارد. در روش اکثریت



نسبی، امکان بروز مبارزات منفی بالاست، اما مدیریت انتخابات در آن آسان بوده و آشنایی و به‌کارگیری این سیستم برای شهروندان با سهولت همراه است. در این شیوه، امکان مشارکت پایین شهروندان به دلیل قدرت انتخابگری پایین وجود دارد.

ب) انتخابات مبتنی بر اکثریت مطلق (انتخابات دومرحله‌ای / MSR): در این روش برخلاف روش اکثریت نسبی، چنانچه هیچ کاندیدایی نتواند حائز آرای بالای ۵۰ درصد آرای مأخوذه شود، مرحله دوم انتخابات برگزار می‌شود که در آن، دو نفری که در صدر لیست انتخاب‌شدگان مرحله اول قرار دارند، به رقابت دوباره با یکدیگر می‌پردازند. بدین ترتیب مرحله اول انتخابات، دامنه تعداد کاندیداها را برای مرحله بعدی محدود می‌نماید و لذا در این مرحله، برخلاف مرحله اول، قدرت انتخابگری شهروندان محدود می‌شود. این روش انتخاباتی که در بسیاری از شهرهای ایالات متحده، مانند شیکاگو، نیویورک و فیلادلفیا کاربرد دارد، موجب آن می‌شود تا فرد پیروز در انتخابات، از حمایت اکثریت رأی‌دهندگان برخوردار باشد، اگرچه این امکان هم وجود دارد که با توجه به کاهش طبیعی میزان مشارکت‌کنندگان در مرحله دوم، تعداد واقعی آرائی که کاندیدای حائز اکثریت در مرحله دوم به‌دست آورده است، به‌طور قابل ملاحظه‌ای پایین‌تر از تعداد آرای مأخوذه کاندیدای حائز اقلیت آرای در مرحله اول باشد که در نتیجه می‌تواند مشروعیت و اعتبار فرد برنده را محل ایراد قرار دهد. در این روش انتخاباتی، شرط کسب بالای ۵۰ درصد آرا، کاندیداها را تشویق می‌نماید تا درصدد به‌دست آوردن نظر مثبت اعضای بیشتری از حوزه انتخابیه خود بوده و در مقابل خواست‌ها و توقعات تعداد بیشتری از مردم پاسخگو باشند. این شیوه، مبارزات منفی شدیدی را می‌تواند به‌همراه داشته باشد. در روش



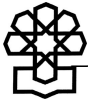
دومرحله‌ای، کشیده شدن انتخابات به مرحله دوم با مشکلاتی برای حضور دوباره رأی‌دهندگان در انتخابات و در نتیجه پایین آمدن مشارکت مردم در مرحله دوم و همچنین بالا رفتن هزینه مدیریت انتخابات همراه است.

ج) انتخابات مبتنی بر اکثریت مطلق (انتخابات توأم با رتبه‌بندی کاندیداها / MIR یا IRV): در این روش انتخاباتی، رأی‌دهندگان کاندیداها را در برگه‌های رأی رتبه‌بندی نموده و براساس ترجیحات خود آنها را به‌ترتیب انتخاب می‌نمایند. در مرحله اول، آرای مربوط به ترجیح اول رأی‌دهندگان شمارش می‌شود و چنانچه یکی از کاندیداها، حائز اکثریت بالای ۵۰ درصد آرا شود، وی به‌عنوان برنده انتخابات و شهردار منتخب اعلام می‌شود. اما در صورتی‌که هیچ‌یک از کاندیداها، اکثریت مطلق را به‌دست نیاورد، کاندیدایی که کمترین تعداد از شرکت‌کنندگان در انتخابات به وی رأی داده‌اند، حذف می‌شود و با شمارش ترجیح دوم مذکور در برگه‌های آرائی که وی را ترجیح اول خود معرفی نموده بودند، تعداد آرای مربوط به ترجیح دوم مذکور در این برگه‌ها به آرای سایر کاندیداها اضافه می‌شود تا بدین ترتیب اکثریت مطلق آرای حاصل شود و اگر این اکثریت همچنان به‌دست نیامده باشد، روند فوق به‌طور زنجیره‌ای و با حذف نفرات پایین‌تر و شمارش ترجیحات سوم و چهارم و... تکرار می‌شود تا در نهایت، یک نفر از کاندیداها رأی لازم را به‌دست آورد. در این روش از انتخابات که اخیراً در سان‌فرانسیسکو، بورلینگتون و فرن‌دال پذیرفته شده، قدرت انتخابگری رأی‌دهندگان بالا بوده و حاکمیت اکثریت با شرط بالای ۵۰ درصد آرای تضمین می‌شود. همچنین ترس از معضل شکسته شدن آرا پایین بوده و از میزان آرای باطله کاسته می‌شود. شرط بالای ۵۰ درصد کاندیداها را تشویق می‌کند تا به



فکر قشر وسیعی از جامعه باشند و از آنجا که قرار گرفتن در ترجیحات دوم و سوم و... می‌تواند کاندیدها را به پیروزی در انتخابات نزدیک نماید، کاندیدها ناگزیر خواهند بود که برای قرار گرفتن در ترجیحات اولیه شهروندان، به نیازها و توقعات طیف وسیعی از شهروندان - از جمله انتخابگران مخالف با خود - توجه نشان دهند و در نتیجه، به شدت از مبارزات منفی اجتناب ورزند و می‌کوشند تا سیاست‌های خود را به گونه‌ای تعریف کنند که ترجیحات متفاوت رأی‌دهندگان را دربرگیرد. هزینه‌های انتخاباتی کاندیدها، از آن رو که در عمل، فقط یک مرحله انتخابات برگزار می‌شود، پایین است، اما استفاده از این متد برای رأی‌دهندگان تا حدودی پیچیده و مشکل است. مشارکت در این متد از انتخابات، با توجه به قدرت انتخابگری بالا و عدم ترس از شکسته شدن آرا، مطلوب است و نهایت اینکه هرچند نسبت به انتخابات دومرحله‌ای قبلی، برگزاری آن برای مدیران انتخابات آسان‌تر است، اما به‌خاطر نیاز به شمارش آرای رتبه‌بندی شده، با پیچیدگی‌هایی برای آنها همراه است.

د) انتخاب توأمان شورای شهر و شهردار (CMC): برخلاف سه روش قبلی که دایر بر انتخاب مجزای شهردار و شورای شهر است، در این انتخابات، ارکان دولت محلی به‌طور همزمان انتخاب می‌شوند، با این توضیح که در این روش، وقتی که عموم مردم به اعضای شورای شهر رأی می‌دهند، کاندیدای دریافت‌کننده بالاترین میزان رأی به‌عنوان شهردار اعلام می‌شود. این روش می‌تواند با این اشکال جدی همراه باشد که شهروندان در هنگام انتخابات، به درستی نمی‌دانند که به چه فردی به‌عنوان شهردار رأی می‌دهند و به چه فردی به‌عنوان عضو شورای شهر، لذا آنها چه‌بسا فردی لیاقت عضویت در شورای شهر را داشته باشند، اما توانایی مدیریت اجرایی را



نداشته باشند، با این همه، این شخص به‌دلیل احراز بالاترین آرا در مقام شهردار قرار گیرد. این اشکال همچنین در تضمین حمایت حداکثری شهروندان، خود را نمایان می‌سازد، چون حتی اگر نظام انتخاباتی، سیستمی باشد که تضمین کند برندگان انتخابات از حمایت اکثریت مطلق برخوردار می‌باشند، ولی هیچ تضمینی وجود ندارد که فرد منتخب به‌عنوان شهردار، همان کاندیدایی بوده باشد که رأی‌دهندگان، او را به‌عنوان شهردار می‌پسندیدند و لذا در به‌کارگیری این شیوه، رأی‌دهندگان با مشکلاتی مواجه خواهند بود که برای گریز از آن، چه‌بسا به راهکارهایی دست خواهند زد، از جمله اینکه رأی‌دهندگانی که قویاً نسبت به انتخاب یک فرد خاص به‌عنوان شهردار تعلق خاطر دارند، ممکن است وسوسه شوند که در انتخابات از تمام حق رأی که از آن برخوردار می‌باشند استفاده نکنند تا بدین ترتیب از لحاظ استراتژیکی، به کاندیدای مورد حمایت خود برای تصدی پست شهرداری کمک کنند. در این روش، کار مدیران انتخابات تا حد زیادی آسان‌تر خواهد شد، زیرا در این حالت، انتخاب دوباره ضرورتی نخواهد داشت.

تجزیه و تحلیل

صرفنظر از مزایا و معایب شیوه‌های مختلف انتخاب شهرداران، در رابطه با تحلیل سیستم انتخاب مستقیم باید گفت که در این سیستم، انتخاب بلاواسطه شهردار از سوی مردم می‌تواند نوعی اعتبار و وجهه مردمی به شهردار ببخشد و وی را از اینکه به‌صورت فردی تابع تصمیمات و منویات شورای شهر درآید، به‌صورت فردی برخوردار از پایگاه مردمی و پاسخگوی در برابر شهروندان درآورد که بدون ترس از اینکه ناهمسویی وی با شورا ممکن است به استیضاح و برکنار کردن وی بیانجامد،



بائثبات و امنیت شغلی، به ادامه فعالیت خود در دوره کاری‌اش بپردازد. البته از یک‌سو، انتخاب مستقیم شهرداران می‌تواند در مواردی خصوصاً در شهرهای بزرگ و در صورت انتخاب با رأی بالا، به خطر اقتدارگرایی و ریاست‌طلبی فزون‌خواهانه شهرداران منتخب منتهی شود و ازسویی دیگر، چنانچه احزاب و نهادهای قوی جامعه مدنی و رسانه‌های مستقل کاوشگر وجود نداشته باشند و همچنین شورای شهر از حزب و گروه مشابه با شهردار باشد یا چندان از مکانیسم‌های نظارتی و بازرسی برخوردار نباشد، به آفت کم‌کاری شهرداران بیانجامد که عملاً این هزینه سنگین را متوجه شهر خواهد ساخت که شهروندان می‌باید مدیری ضعیف را برای مدت چهار سال تحمل کنند، درحالی که در سیستم غیرمستقیم انتخاب، شورای شهر از مکانیسم برکناری شهرداران ضعیف برخوردار است.

در این سیستم، اگرچه به نظر برخی عدم انتخاب شهرداران ازسوی شوراهای ممکن است به معضل ناهمسویی این دو رکن از دولت محلی بیانجامد، اما با توجه به تجربه ارکان دولت مرکزی در نظام‌های ریاستی می‌توان گفت که خصوصاً ناهمسویی شورا و شهردار می‌تواند اثر مثبت کنترل و موازنه ارکان دولت محلی و در نتیجه آن، کارآیی و شفافیت و کنترل فساد، خصوصاً در زمینه بودجه و اختصاص آن در شهر را به‌دنبال داشته باشد که این امر، به افزایش اعتماد و حمایت عمومی و سطح مشارکت مردمی و پیشبرد سریع امور محلی منجر خواهد شد. در این حالت از سیستم، هریک از ارکان دولت محلی به فعالیت بیشتر وادار می‌شوند تا طرف دیگر، قصور و تقصیر وی را بهانه‌ای برای تخریب و تخطئه حزب و جریان سیاسی مرتبط با وی نسازد. اگرچه در این حالت، این امکان هم وجود دارد که شورا و شهردار



هرکدام کم‌کاری و عدم مشارکت و همکاری را به دوش یکدیگر انداخته و بدین ترتیب در مقام شانه خالی کردن برآیند یا اینکه شوراها با مکانیسم سیاستگذاری، شهرداران را در راستای تحقق وعده‌های‌شان با مشکل مواجه سازند و متقابلاً شهرداران با عدم همکاری با شوراها، چوب لای چرخ شوراها بگذارند و یا اینکه اعضای شوراها، با توجه به ناهمسویی با شهردار، چندان تمایلی به انجام وعده‌های انتخاباتی شهردار نداشته باشند و در نتیجه ترجیحات و دغدغه‌های اکثریت که شهروندان، به‌واسطه آن به شهردار منتخب رأی داده‌اند، مورد بی‌توجهی قرار گیرد.

علاوه‌بر این، در جریان انتخاب مستقیم ارکان دولت محلی، خصوصاً مدیر اجرایی آن، این امکان به‌وجود می‌آید که شهروندان همدلی بیشتری را با کادر اجرایی و اداری شهر که بیشترین ارتباط روزمره را با آنان دارند، داشته باشند و فعالیت‌های این کادر را در راستای خواسته‌ها و ترجیحات خودشان و نه پیگیری منافع گروهی خاص بدانند. در صورتی‌که این همدلی ازسوی ارکان دولت محلی هم تقویت شود و مردم، آثار عینی و ملموسی از انتخاب این ارکان، خصوصاً مدیریت اجرایی آن مشاهده کنند، به‌طوری که مردم انتخاب ارکان دولت محلی را مستقیماً بر زندگی خود تأثیرگذار ببینند و احساس کنند که شهرداران به‌دنبال منافع خود و یا تبانی با شوراها نیستند، دغدغه مدیران سیاسی دولت مبنی بر مشارکت ضعیف شهروندان در انتخابات شهری هم کمرنگ و خنثی خواهد شد.

همچنین، انتخاب مستقیم شهرداران این فرصت را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد که ترجیحات و دغدغه‌های خود را در رابطه با اینکه چه کسی مسئولیت شهرداری را برعهده بگیرد، اعلام کنند، زیرا ممکن است در حالتی که اعضای شورا

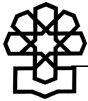


باید یکی را از میان خود به عنوان شهردار انتخاب نمایند، این مشکل وجود داشته باشد که شهروندان کسی را به عنوان عضو شورای شهر قبول داشته باشند، اما وی را به عنوان شهردار قبول نداشته باشند و یا درحالی که اعضای شورا باید به هر حال، یک نفر را به عنوان شهردار تعیین کنند، آنها را اگرچه واجد صلاحیت عضویت در شورای شهر می‌دانند، اما با این ضعف مواجه بدانند که در انتخاب شهردار، سیاسی و حزبی عمل کرده و شایستگی‌های لازم را در انتخاب شهردار رعایت نمی‌نمایند، زیرا آنها، انتخاب فردی از غیرحزب یا گروه خود را کسر شأن حزب خود می‌دانند.

پیشنهادها

با توجه به مطالبی که بیان شد، پیشنهادهای درخصوص ساختار انتخاباتی شهرداران در ایران قابل ذکر است:

الف) هرچند درحال حاضر نظام انتخاباتی غیرمستقیم برقرار است، اما تغییر این وضعیت و شکل‌گیری فرآیند انتخابات مستقیم در کشور ما بیش از هر چیز به پیش‌نیاز آموزش شهروندان و تقویت این ذهنیت نیازمند است که مردم در انتخابات، بیش از علائق خانوادگی و قومی، دغدغه‌های خود برای توسعه و پیشبرد امور محلی را مد نظر قرار دهند و از این‌رو در انتخابات، با ارزیابی و برآورد خواسته‌ها، ترجیحات و دغدغه‌های خود درصدد انتخاب عنصری شایسته و با توانایی مدیریت اجرایی بالا باشند که بتواند با شناخت کافی از امور فوق، در مقام برآورده ساختن آنها برآید.



ب) چه در وضعیت حقوقی موجود و چه در صورت تغییر آن، ارتقای کمی و کیفی فعالیت احزاب و انجمن‌های صنفی، یکی از بایسته‌های فرآیند موفق و مؤثر انتخاباتی است، زیرا چه انتخابات به اعضای شوراها محدود شود و چه اینکه دایره انتخابگری شهروندان به تعیین شهرداران هم تعمیم یابد، وجود احزاب برنامه‌داری که در سطوح خرد شهری به فعالیت حزبی می‌پردازند، می‌تواند ضمن اینکه به تربیت نیروی انسانی مدیر و مدبر در آینده می‌انجامد، به تبیین صحیح نیازها و اقتضائات محلی نیز منتهی شود که هم در سیاستگذاری‌ها در سطح محلی راهگشاست و هم در برنامه‌ریزی‌های کلان در سطح ملی، آموزش و تمرینی خواهد بود برای شناخت صحیح و روشنی از دمکراسی و الزامات آن و تجربه موفق‌تری از آن در سطوح منطقه‌ای و ملی.

ج) بهتر آن است که تغییر سیستم موجود در شهرهای بزرگ و با جمعیتی قابل ملاحظه صورت گیرد تا آنکه از طرفی، یافتن یک مدیر اجرایی موفق که با توجه به بومی بودن، ارتباط و علقه بیشتری با محل دارد، با مشکل مواجه نشود و از طرفی دیگر، درصد مشارکت آگاهانه در آن بالا برود. قانونگذار می‌تواند در این رابطه معیارهای جمعیتی را قائل شود. همچنین پیشنهاد می‌شود که انتخابات مستقیم شهرداران، به‌منظور جلب مشارکت بیشتر شهروندان، هم‌زمان با انتخاب اعضای شوراها، اما با ساختاری مجزای از آن صورت گیرد.



۱. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۱.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۱.
۳. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۲.
4. Alder John; General Principles of Constitutional and Administrative Law; Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2002.
5. Barnett Hilaire; Constitutional and Administrative Law; Cavendish Publishing Limited, Fourth Edition, 2002.
6. Koryakov Igor & D. Sisk Timothy; "Representative Democracy"; in: Democracy at the local level (A guide for the south Caucasus) in: www.idea.int
7. Wade William & Forsyth Christopher; Administrative Law; Oxford University Press, Eighth Edition, 2000.
8. "Designing systems for local democracy (three case studies)"; in: www.idea.int
9. "Extracted from Electoral System Design: the New International IDEA Handbook"; 2005; in: www.idea.int
10. "Mayoral Election Methods"; The Center for Voting and Democracy; in: www.fairvote.org
11. "Popular Election of Mayor?"; Mosman Municipal Council; 2008, in: www.mosman.nsw.gov.au



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۳۳۷

عنوان گزارش: بررسی الگوهای انتخاب شهرداران

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: مرتضی نجابت‌خواه

ناظر علمی: ابوزر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

سروراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۵/۶