

## آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران\*

عباس احمد آخوندی\*\* - عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات امریکای شمالی و اروپا، دانشگاه تهران

ناصر برک پور - استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر

ایرج اسدی - دانشجوی دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

میثم بصیرت - دانشجوی دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

حبیب ا... طاهرخانی - کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی

دریافت مقاله: ۸۵/۱۱/۲۴ تأیید نهایی: ۱۳۸۶/۲/۲۶

### چکیده

مدل مدیریت شهری، یکی از موضوعات کلیدی در ارتباط با نحوه اداره شهرهاست. تجربیات جهانی نشانگر کاربرد مدل های گوناگون اما برخوردار از تعریف، ویژگی ها و چارچوب نهادی و قانونی مشخص است. در ایران با وجود سابقه یک صد ساله تشکیل نهاد شهرداری، تاکنون در هیچ یک از متون قانونی، نامی از مدل مدیریت شهری برده نشده است. با این حال بررسی سیر تطور مدل های مدیریت شهری در ایران نشان می دهد تاکنون مدل شورا - مدیر شهر، رایج ترین مدل مدیریت شهری بوده است. در این مقاله مدل های مختلف مدیریت شهری در امریکا و بسیاری از کشورهای اروپایی و نیز سیر تطور مدل های مدیریت شهری در ایران بررسی شده است. همچنین پس از تحلیل مدل کنونی مدیریت شهری در ایران، آسیب ها و نقایص این مدل شناسایی شده است. بررسی های انجام شده در این تحقیق نشان می دهد مهم ترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهرهای ایران عبارتند از: عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرهای کشور، ضعف مکانیسم های نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، عدم شکل گیری شوراهای محله ای و منطقه ای زیر مجموعه شوراهای شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر.

**کلیدواژه ها:** مدل های اداره امور شهر، مدیریت شهری، ایران، شورا، شهردار.

### مقدمه

بر اساس اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران جمهوری اسلامی است و بر اساس اصل ششم قانون، امور کشور باید به اتکاء آرای عمومی و از راه انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این ها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد، اداره شود. بر طبق اصل

\* این مقاله حاصل نتایج تحقیقی است که با عنوان "امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران" در سال ۱۳۸۵ زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه

ریزی شهر تهران انجام شده است

\*\* نویسنده مسئول: ۸۸۹۰۰۶۲

هفتم، شوراها یعنی مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظائر آن از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند. شوراها در تحقق تمرکز زدایی و افزایش اختیارات محلی اهمیت دارند. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه برشمرده که زیر نظر رهبری فعالیت دارند.

با توجه به مسئولیت‌هایی که قانون اساسی برای دولت برشمرده و ساختار کنونی اداره امور، کشور ایران در دسته کشورهای دارای نظام متمرکز اداره امور قرار می‌گیرد. اگرچه سابقه تمرکز زدایی و شکل‌گیری حکومت‌های محلی به اولین دوره مجلس شورای ملی و تصویب قانون ایالات و ولایات و قانون بلدیة باز می‌گردد، اما هیچ‌گاه، نهادهای مذکور از توان و استقلال کافی برای ایفای نقش خود برخوردار نبوده‌اند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکز زدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در مقطع پس از پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ به شمار می‌رود. آنچه در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است، آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران است. در این مدل شهردار و شورای شهر مهم‌ترین عوامل تاثیرگذار هستند، اگرچه نظام متمرکز امور در ایران، تاکنون در عمل امکان استقلال و خودکفایی نظام مدیریت شهری را فراهم نساخته است. در این مقاله نخست مدل‌های رایج اداره امور شهر در کشورهای امریکایی و اروپایی بررسی می‌شود. سپس سیر تطور مدل‌های مدیریت شهری در ایران را مورد بررسی قرار خواهیم داد. در ادامه، پس از تحلیل مدل کنونی مدیریت شهری در ایران، آسیب‌ها و نقایص این مدل معرفی می‌شوند.

### مواد و روش‌ها

در مطالعه‌ای که اساس تحقیقی که مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد در بخش مبانی نظری از روش تحلیل داده‌های ثانویه (اسنادی) استفاده شده است. این روش در بخش بررسی مدل کنونی مدیریت شهری در ایران نیز به کار رفته است. همچنین به منظور آشنایی با تجارب جهانی در این زمینه، بررسی تطبیقی مدل‌های مدیریت شهری در سایر کشورها صورت گرفته است.

در ایالات متحده، یکی از جدیدترین و پر استنادترین مطالعات انجام شده در باره مدل‌های مدیریت شهری، پیمایشی است که در سطح ملی توسط موسسه ICMA<sup>1</sup> صورت گرفته و به ارائه دسته‌بندی جدیدی از مدل‌های مدیریت شهری می‌پردازد. پژوهش فوق که نتایج آن از سوی ویکتور دی سانتیس تارنر (DeSantis and Renner, 2002) در نشریه حکومت محلی و ایالتی امریکا در سال ۲۰۰۲ منتشر شد نشان می‌دهد که بیشتر شهرهای امریکا دو مدل شورا - مدیر شهر و شهردار - شورا را برای اداره شهرهای خود برگزیده‌اند. در اروپا نیز از جمله جدیدترین اسناد موجود در زمینه مدل‌های مدیریت شهری، می‌توان به مطالعات انجام شده توسط مارجر و برترانا (Margre & Bertrana, 2004: 3-4) و نیز موریتزن و سوارا (Mouritzen and Svara: 2002) را

<sup>1</sup> - INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION

اشاره کرد که با سرپرستی موسسه UDITE<sup>۱</sup> انجام شده و ساختار مدیریت شهری در هفده کشور اروپایی را مورد بررسی قرار می دهد.

در ایران مطالعات چندانی به طور مستقیم به موضوع مدل های مدیریت شهری نپرداخته اند. با این حال مطالعه "امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها" که در قالب مجموعه کتابی با همین عنوان<sup>۲</sup> هم منتشر شده است در ارتباط با موضوع مقاله حاضر قابل توجه است. همچنین بخشی از "مطالعات سازمان و تشکیلات شهرداری تهران" در قالب کتابی با عنوان "مطالعات راهبردی - تطبیقی شهرهای جهان و تهران"<sup>۳</sup> منتشر شده است. آخرین مطالعه مرتبط انجام شده در ایران، پژوهش "امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران" است که در سال ۱۳۸۵ زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران انجام شده و مقاله حاضر بخشی از نتایج پژوهش فوق محسوب می شود.

بحث های کلیدی درباره «بهترین» راه های اداره شهرها طیف وسیعی از موضوعات مختلفی چون: مدل حکومت، قدرت شهردار، نحوه انتخاب شهردار (توسط شورا از میان اعضای آن یا خارج از شورا)، انتخاب شورا و شهردار (در روش های مختلف مستقیم، با رای یکپارچه شهروندان<sup>۴</sup>، با رای مجزای نواحی مختلف شهر و یا به صورت مرکب)، رای مخفی غیر حزبی، تعادل رابطه شورا و شهردار، مسئولیت پذیری مدیر شهر و بی طرفی سیاسی را در برمی گیرد (S. Hall, 2005: 211). در این میان ساختار مدیریت شهری یکی از ابعاد بسیار مهم حکمروایی شهری محسوب می شود. (Ibid: 212)

دو مدل غالب و اصلی مدیریت شهری عبارتند از مدل شهردار-شورا<sup>۵</sup> و شورا - مدیر شهر<sup>۶</sup>. بر پایه تجارب و سنت های تاریخی و همچنین نظام های سیاسی - اجتماعی، مدل های دیگری از مدیریت شهری در کشورهای مختلف وجود دارند. با این حال در مقاله حاضر مدل های اصلی موجود در امریکا و اروپا با توجه به فراگیری و پیشگامی آن ها مورد بررسی قرار می گیرند.

<sup>۱</sup> UDITE :The Union of Local Authority Chief Executives of Europe

<sup>۳</sup> سعیدی رضوانی، نوید و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۱) امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها، جلد دوم: مدیریت شهری و شهرداری ها در ایران، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران..

<sup>۴</sup> رضوانی، رضا (۱۳۸۲) مطالعات راهبردی - تطبیقی شهرهای جهان و تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران.

4- at-large

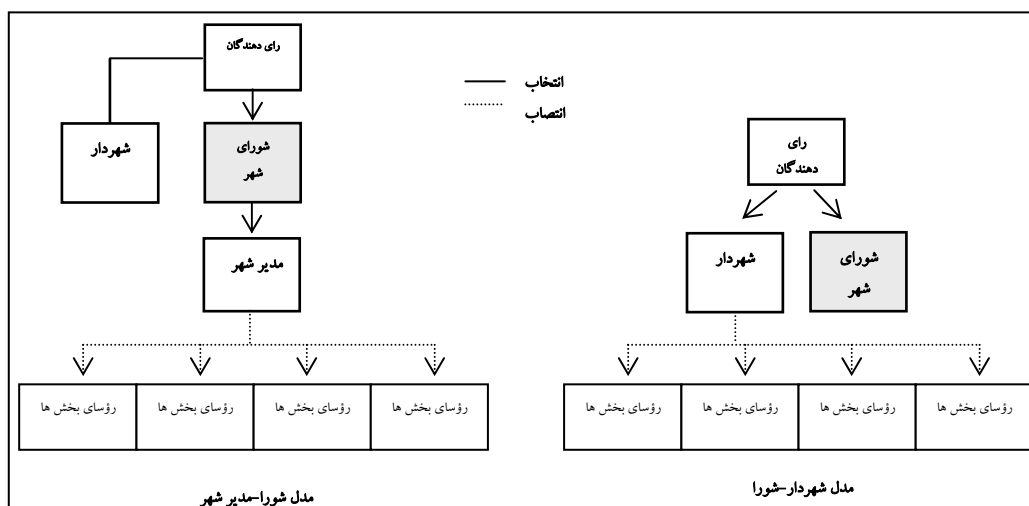
5 - Mayor- Council

6 - Council-Manager

## مدل های مدیریت شهری در اروپا و امریکا

## ۱. کشورهای اروپایی

مطالعه انجام شده توسط موریتزن و سوارا (Mouritzen & Svava : 2002) نشان می دهد چهار مدل مدیریت محلی و به عبارت دیگر مدل اداره حکومت محلی در اروپا قابل شناسایی است : ۱- مدل شهردار قوی<sup>۱</sup>، ۲- مدل رهبری جمعی<sup>۲</sup>، ۳- مدل رهبری توسط کمیسیون<sup>۳</sup> و ۴- مدل شورا-مدیر<sup>۴</sup>.



شکل ۱ نمودار، مدل های اصلی و غالب مدیریت شهری

## مدل شهردار قوی

در این مدل به طور روشن بر اصل رهبری سیاسی تاکید می شود که در قالب شهردار تبلور یافته است. این مدل در کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا قابل مشاهده است: اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال، قبرس و مجارستان (5- Margre & Bertrana, 2004). در این مدل، شهردار، بازیگری سیاسی است که دارای وظایف اجرایی نیز است. این الگو در حقیقت بیانگر جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح یک شهر است. به بیان دقیق و رسمی، شهردار مسئول اجرای تصمیمات شورا از طریق مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و پرسنل آن است. این وضعیت ممکن است به این دلیل باشد که شهردار کنترل اکثریت سیاسی شورا را در اختیار دارد و یا به سبب آن باشد که تقسیم قدرت و وظایف روشنی بین شورا و شاخه اجرایی از طریق وارد کردن خصوصیات جایگاه ریاست جمهوری در شکل یک حکومت محلی - به عنوان مثال انتخاب مستقیم شهردار- ایجاد شده است.

1 - Model of the strong mayor

2 - Model of the collective leadership

3 - Model of the leadership by committee

4 - Model of the council - manager

### مدل رهبری جمعی

در مدل رهبری جمعی که در کشورهای بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک دیده می شود، مرجع تصمیم گیری یک بدنه تخصصی<sup>۱</sup> و به عبارت دیگر کمیته اجرایی<sup>۲</sup> است. این کمیته که مسئول اکثریت وظایف اجرایی است از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی<sup>۳</sup> تشکیل می شود و توسط شهردار سرپرستی می شود. در این مدل تأکید بر طبیعت جمعی رهبری است و نه بر تخصص گرایی فردی یا رهبری سیاسی.

### مدل رهبری توسط کمیسیون

مهمترین وجه اشتراک در نظام های مدیریت شهری برخوردار از این مدل آن است که یک بدنه اجرایی تخصصی<sup>۴</sup> در آن ها وجود دارد که وظایف مدیریت استراتژیک و هماهنگی را انجام می دهد. در نمونه هایی از این مدل، گاه شورای شهر حتی دارای توانایی اصلاح و تجدید سیستم های انتخاباتی و مقرراتی است که ترکیب بدنه های اجرایی بنیان گذاشته شده برای قانونگذاری در مسایل محلی را تعیین می کند. از سوی دیگر در این مدل امور اجرایی توسط کمیته های دائمی که توسط شورا ایجاد می شوند انجام می پذیرد. شورا همچنین دورنما و قلمرو اختیارات این کمیته ها را تعیین می کند. این کمیته ها تصمیمات شورا را آماده می کنند، بر اجرای آن ها نظارت می کنند و مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه مصوب پیگیری می کنند. کاربرد این مدل در کشورهای سوئد، دانمارک و لتونی شناسایی شده است.

### مدل شورا - مدیر شهر

این مدل در میان کشورهای اتحادیه اروپایی در دو کشور فنلاند و ایرلند مورد استفاده قرار می گیرد. در این مدل، همه وظایف اجرایی در اختیار یک مدیر متخصص (مدیر شهر) است که توسط شورای شهر انتخاب می شود. اگرچه در ایرلند این مدیر بر اساس پیشنهاد کمیسیون انتصابات حکومت های محلی<sup>۵</sup> که شورا نمی تواند آن را رد کند منصوب می شود. شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاست های عمومی است. با این وجود نمی تواند در وظایف اداری و اجرایی<sup>۶</sup> که در دست مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است دخالت نماید. شهردار انحصاراً ریاست شورای شهر را بر عهده می گیرد و به طور کلی به صورت نیمه وقت در این شغل به فعالیت می پردازد. وی عمدتاً نقش نمایندگی<sup>۷</sup> و تشریفاتی (نمادین) دارد، حتی اگر رهبری اکثریت سیاسی این بدنه (شورا) را بر عهده داشته باشد.

<sup>1</sup> - Collegiate Body

<sup>2</sup> - Executive Committee

<sup>3</sup> - Governing Responsibilities

<sup>4</sup> - collegiate executive body

<sup>5</sup> - Local Appointments

<sup>6</sup> - Administrative

<sup>7</sup> - Representative

## سایر مدل ها

بررسی های انجام شده نشان می دهد دو نمونه انگلستان و مالت در هیچ یک از گروه های چهارگانه فوق قرار نمی گیرند و هر یک از این کشورها دارای مدل انحصاری مدیریت شهری هستند. بر همین اساس می توان ۱۷ کشور اروپایی مختلف را بر پایه مدل مدیریت شهری در جدولی به شرح زیر طبقه بندی نمود:

جدول ۱: طبقه بندی کشورهای اروپایی بر حسب مدل حکومت محلی

کشورها	مدل حکومت محلی (در سطح شهر)	ردیف
۱- اسپانیا، ۲- فرانسه، ۳- ایتالیا، ۴- پرتغال، ۵- قبرس، ۶- مجارستان	مدل شهردار قوی	۱
۱- بلژیک، ۲- هلند، ۳- لوکزامبورگ، ۴- جمهوری چک	مدل رهبری جمعی	۲
۱- دانمارک، ۲- سوئد، ۳- لتونی	مدل رهبری توسط کمیسیون	۳
۱- فنلاند، ۲- ایرلند	مدل شورا - مدیر شهر	۴
۱- انگلستان، ۲- مالت	سایر مدل ها	۵

منبع: (Margre &amp; Bertrana, 2004: 3-4) بر پایه (Mouritzen and Svara, 2002)

## ب) ایالات متحده امریکا

مرور منابع مختلف (Julianne, 1999; DeSantis and Renner, 2002; Pacione, 2001) در زمینه انواع حکومت شهری در امریکا حاکی از وجود چهار مدل عمده مدیریت شهری در این کشور است: مدل شهردار - و - شورا<sup>۱</sup> (شهردار قوی - شورا و شهردار ضعیف - شورا)، مدل کمیسیونی<sup>۲</sup>، مدل شورا - مدیر شهر<sup>۳</sup>، مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده<sup>۴</sup>. این مدل ها در ادامه معرفی شده اند.

## مدل شهردار - و - شورا

این شکل از جمله انواع سنتی حکومت شهری در ایالات متحده است. در این شکل از حکومت شهری در صورتی که قدرت شورا کاهش یابد شهردار اختیارات و قدرت بیشتری پیدا می کند. از این رو این مدل را می توان به دو شکل شهردار ضعیف - شورا و شکل شهردار قوی - شورا تقسیم کرد. این شکل حکومت شهری معمولاً در شهرهای بزرگ یا خیلی کوچک (زیر ۲۵۰۰۰ نفر) به کار می رود. در نیویورک و لس آنجلس این سیستم حکومت شهری وجود دارد. ویژگی های عمده این مدل عبارتند از:

- تفکیک قدرت بین شهردار منتخب مستقیم و شورای شهر
- شهردار دارای قدرت اجرایی است در حالی که شورا قدرت قانون گذاری را به عهده دارد.
- شهردار اغلب به طور مستقیم انتخاب می شود و تمام وقت و با مقرری معین است.

<sup>1</sup> - Mayor-and-council Form

<sup>2</sup> - The Commission Form

<sup>3</sup> - Council - Manager Form

<sup>4</sup> Open Town Meeting and Representative Town Meeting

### شکل کمیسیونی

در این شکل، هیأت کوچکی از اعضای منتخب کمیسیون که درباره سیاست‌های کلی اداره و امور اجرایی شهر و نیز وظایف معمول شورای شهر تصمیم‌گیری می‌کنند، جایگزین شورای شهر می‌شود. هر یک از اعضای کمیسیون، رئیس یک یا چند بخش از شهرداری نیز هستند. یکی از اعضای کمیسیون یا توسط شهروندان به طور مستقیم یا توسط اعضای همکار در کمیسیون به عنوان شهردار برگزیده می‌شود. او رئیس اجرایی شهرداری نیست اما در شرایط برابر نظر وی ارجح است.<sup>۱</sup> شهردار به ندرت دارای حق و تو است و صرفاً به شکل تشریفاتی از دیگر اعضا کمیسیون متمایز می‌شود. این شکل از حکومت شهری کمتر مورد توجه واقع شده است. دلایل این عدم توجه، فقدان موفقیت در این سیستم ناشی از تفرق و پراکندگی قدرت میان اعضای منتخب کمیسیون و نیز ناتوانی آن‌ها در تمرکز مسؤلیت‌ها در دست یک شخص یا مرجع واحد است. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از:

- رای دهندگان افرادی را به عنوان اعضای کمیسیون در شکل یک هیأت اداره کوچک انتخاب می‌کنند.
- هر یک از اعضای کمیسیون مسؤلیت بخش خاصی از شهرداری را نیز به عهده دارند مانند پلیس، آتش نشانی، مالیه یا بهداشت
- یکی از اعضا به عنوان رئیس یا شهردار انتخاب می‌شود که ریاست جلسات را بر عهده دارد.
- کمیسیون هم دارای وظیفه قانون گذاری و هم اجرایی است.

### مدل شورا - مدیر شهر<sup>۲</sup>

این شکل از حکومت شهری در حال گسترش و بسط است. شکل شورا - مدیر برگرفته از روش سازماندهی شرکت‌های تجاری در ربع اول قرن بیستم است. زمانی که این ایده در حکومت شهر پیاده شد، شکل شورا - مدیر شهر (با شورایی منتخب و مدیری منتصب) شکل گرفت. در این شکل، شورا، قوانین و مصوبات شهری را تصویب می‌کند، بودجه را تأیید می‌کند، نرخ مالیات را تعیین می‌کند و مدیری برای شهر استخدام می‌کند. شهردار در این جا نیز دارای نقشی اساساً تشریفاتی است. مدیر شهر رئیس امور اجرایی شهرداری نیز است. این شکل از حکومت شهری اغلب در شهرهای بالای ۱۰۰۰۰ نفر و بیشتر در ساوث ایست و نواحی ساحلی اقیانوس آرام رایج است. بسته به منشور شهر، شهردار می‌تواند قوی یا ضعیف باشد. از جمله شهرهایی که با این مدل اداره می‌شوند می‌توان به سان دیه گو، فونیکس اشاره کرد. ویژگی‌های عمده این مدل به شرح زیر است:

- شورای شهر بر اداره کلی شهر نظارت می‌کند و سیاست گذاری و تنظیم بودجه را بر عهده دارد.
- شورا برای انجام عملیات و اداره فعالیت‌های روزانه شهر، فردی را به عنوان مدیر استخدام می‌کند.
- شهردار اغلب از میان اعضای شورا و به شکل دوره‌ای انتخاب می‌شود.

<sup>۱</sup> - Primus inter pares

<sup>۲</sup> - Council - Manager Form

گرد همایی / نشست شهری بازو نماینده<sup>۱</sup>

گردهمایی یا نشست شهری باز/آزاد از جمله اشکال حکومت شهری و قانون گذاری شهرداری است که بیشتر در منطقه نیوانگلند ایالات متحده رایج است. این نوع از حکومت شهری در شهرهای کمتر از ۶۰۰۰ نفر جمعیت رایج است. هیأت منتخبین<sup>۲</sup> در مواقع ضروری از طریق انتشار اطلاعیه هایی که در آن فهرست و شرح موضوعاتی که باید درباره آن رای گیری شود گنجانده شده است خواستار برگزاری نشست/گردهمایی شهر می شوند. یکی از اعضای برگزار کننده نشست، بند به بند موضوعات دستور جلسه را می خواند و هریک را تشریح می کند تا مطمئن شود رویه و قاعده پارلمانی رعایت می شود. در نهایت کلیه رأی ها شمارش و تصمیم گیری می شود.

نشست شهری نماینده نیز همانند نشست/گردهمایی شهری باز یا آزاد است با این استثناء که در آن همه افراد شهری شرکت کننده حق رای ندارند. به این ترتیب در این شکل فقط افراد منتخب حق رای دارند. در این شکل حکومت شهری، افراد شهر عده ای را به عنوان اعضای نشست شهر انتخاب می کنند تا از جانب آنان درباره موضوعات مورد بحث رای دهند. بسته به اندازه شهر، تعداد اعضا منتخب نشست شهر یا گردهمایی شهر می تواند بین ۴۵-۲۴۰ نفر متغیر باشد. این شکل از حکومت در ماساچوست، نیوهمپشایر، کانکتیکات و ورمونت رایج است. ویژگی های عمده مدل فوق را می توان به شرح زیر جمع بندی نمود:

- تمام شهروندان می توانند در بحث های نشست/گردهمایی شهر حضور یابند و مشارکت کنند.  
- در شکل گردهمایی شهری نماینده، افرادی از طرف ساکنین شهر به عنوان نماینده آنان در رأی گیری های نشست های شهر انتخاب می شوند.

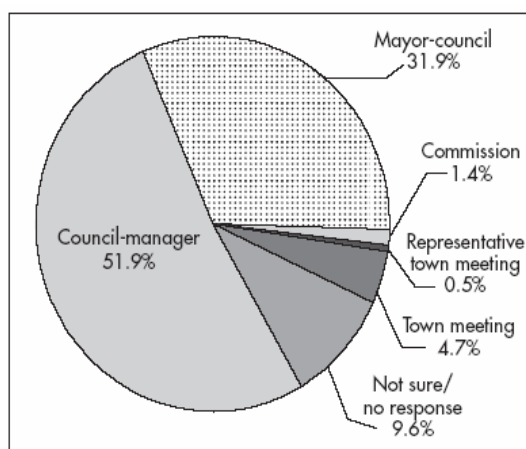
- زمان، مکان، فهرست و شرح مختصر موضوعات هر یک از نشست های شهر باید از طریق اعلان عمومی اطلاع رسانی شود.

- هیأت منتخبین مسؤولیت اجرای سیاست های نشست را برعهده دارند.  
اگرچه هر یک از این اشکال حکومت شهری ویژگی های متمایزی دارند، اما تحقیقات اخیر نشانگر نوعی همگرایی بین اشکال مختلف حکومت در چند دهه اخیر و به ویژه بین مدل شورا-مدیر شهر و شهردار - شورا است. جدیدترین پیمایشی که در سطح ملی و درباره اشکال حکومت شهری از سوی ICMA صورت گرفته است نشان می دهد که اکثریت عمده شهرهای امریکا دو مدل از مجموعه مدل های حکومت شهری را برای اداره شهرهای خود برگزیده اند. همان گونه که نمودار نشان می دهد حدود ۵۲ درصد از شهرهایی که به این پیمایش پاسخ داده اند مدل حکومت شهری شورا - مدیر شهر و ۳۲ درصد مدل شهردار-شورا را برای اداره شهرها و شهرداری ها برگزیده اند.

<sup>1</sup> - Open Town Meeting and Representative Town Meeting

<sup>2</sup> - Board of Selectman





ماخذ: (DeSantis & Renner, 2002)

شکل ۲، مدل های مدیریت شهری در ایالات متحده امریکا

تعداد شهرهایی که از سه مدل حکومت شهری دیگر (مدل کمیسیونی، مدل نشست شهری باز و مدل نشست شهری نماینده) استفاده می کنند کمتر از ۵ درصد را به خود اختصاص می دهد. نسبت رواج مدل شورا-مدیر شهر به شهردار - شورا در سال ۱۹۹۶، ۶۰ درصد به ۴۰ درصد بوده است. اما توزیع این دو مدل عمده در طول یک دهه از آن تاریخ تغییرات بسیاری کرده است. میزان رواج مدل شورا - مدیر شهر از ۴۷ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۶۰ درصد در سال ۱۹۹۶ رسیده است (DeSantis & Renner, 2002).

#### جمع بندی و ارائه مزایا و معایب انواع مدل های مدیریت شهری

همان گونه که مشاهده شد، تجربیات اروپا و امریکا در استفاده از مدل های ممکن مدیریت شهری دارای تنوع و نیز تفاوت است. آنچه در این میان از اهمیت بیشتری برخوردار است، مزایا و معایب ناشی از کاربرد هر یک از مدل های مزبور است. با فرض پذیرش طبقه بندی ارائه شده از مدل های رایج حکومت شهری در کشور ایالات متحده به عنوان یک طبقه بندی جامع از مدل های اداره امور شهر، مزایا و معایب کاربرد هر یک از مدل های مزبور را به شرح زیر می توان جمع بندی نمود:

جدول ۲ مزایا و معایب انواع مدل های مدیریت شهری در امریکا

معایب	مزایا	نام مدل
<b>شهردار ضعیف (Weak Mayor)</b>		
- قدرت و مسولیت پراکنده است. - فقدان رهبری قوی - خلا قدرت سیاسی قوی ممکن است منجر به ارباب - گرای (bossism) و سیاست ماشین (machine politics) بینجامد. <sup>۱</sup>	- سابقه طولانی تاریخی - شورای نمایندگی منتخب به دنبال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود. - کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به خوبی پاسخ داده است.	<b>شهردار - و - شورا (Mayor-and- Council)</b>
<b>شهردار قوی (Strong Mayor)</b>		
- حجم زیادی از وظایف برای یک نفر - شهردار یک مدیر حرفه ای (متخصص) نخواهد بود	- رهبری قوی با مسولیت پذیری متمرکز - سیاست سازی و اجرا را تسهیل می کند. - مدیر متخصص (حرفه ای)، مسوول مدیریت شهر است. - شورا کنترل خط مشی را در دست خود نگاه می دارد. - شهر مانند یک بنگاه تجاری اداره خواهد شد.	<b>شورا - مدیر شهر (Council-Manager)</b>
- وظایف سیاسی و قانون گذاری توسط یک بدنه انجام می شود. - فقدان نظارت و تعادل بخشی <sup>۲</sup> - نبود یک فرد با وظیفه اداره کل مجموعه - پیچیدگی انتخاب قانون گذاران دارای توانایی های اداره و مدیریت	- در شرایط اضطراری بسیار موفق عمل کرده است. - ساختار سازمانی ساده - اجرای سریع و مستقیم سیاست ها	<b>کمیسیون (Commission)</b>
- انجام برنامه ریزی بلند مدت مشکل است. - آموزش کافی همه شهروندان چالش برانگیز است. - اطلاع رسانی در مورد جلسات سالانه بسیار مشکل است. - جلسات سالانه با حضور بسیار کم برگزار می شوند.	- ناب ترین شکل دموکراسی - به همه دارندگان حق رای اجازه اظهار نظر در مورد نحوه اداره شهر می دهد. - پیشینه تاریخی عمیق - در جوامع محلی کوچک بسیار موفق بوده است	<b>Town Meeting/Representative Town Meeting گردهمایی شهری باز / گردهمایی شهری نماینده</b>

منبع : با استفاده از (Duvall , 1999: 65)

## بررسی و آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران

### سیر تطور مدل های مدیریت شهری در ایران

مدل های اداره امور شهر (نظام مدیریت شهری) بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم گیری و اجرایی در سازمان های محلی و سازماندهی امور در این نهادها است. بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با شهرداری ها و اداره امور شهر، معتبرترین روش برای استخراج نوع نظام مدیریت شهری است. در اسناد قانونی مربوط به ایران به صورت مشخص به نوع نظام یا مدل مورد استفاده اشاره ای نشده است. اما از طریق بررسی روابط قانونی شورا، شهرداری و دولت مرکزی استخراج نوع مدل و بیان مشخصات آن امکان پذیر است. به این منظور قوانین مرتبط با شهرداری ها از آغاز دوره قانون گذاری به سبک جدید در ایران (انقلاب مشروطه) مورد بررسی قرار گرفته اند. این قوانین عبارتند از:

- قانون بلدیة ۱۲۸۶ ه. ش؛

۱- ماشین سیاست یا سیاست ماشین، در حقیقت سیستم غیر رسمی سازمان سیاسی است که مبتنی بر قیومیت، پدرخواندگی، نظام نشت منافع، کنترل پشت صحنه و گروه های سیاسی پایدار درون ساختار دموکراسی نمایندگی است. ماشین ها دارای ارباب هایی هستند که آنان نیز برای خود دسته ها و نیروهای خوش خدمتی دارند که متکی بر حمایتی است که با قراردادهای و پست ها و سمت هایی که از سوی حکومت به این دسته از افراد اعطا می شود صورت می گیرد. سیاست ماشین در شهرهای ایالت متحده بین سالهای ۱۸۷۵ الی ۱۹۵۰ وجود داشته است.

<sup>2</sup> - Check & Balance

- قانون بلدیة ۱۳۰۹ هـ ش؛
- قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸؛
- لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ هـ ش؛
- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴؛
- مدل کنونی منعبت از قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی سال ۱۳۸۲.

### قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ هـ ش

قوانین مربوط به شهرداری یکی از قدیمی ترین متون قانونی در تاریخ حقوق موضوعه ایران است. اولین قانون در زمینه مدیریت شهری، در دومین سال تاسیس مجلس شورای ملی (خرداد ماه ۱۲۸۶ هجری شمسی) با عنوان قانون بلدیة تصویب شد. بر اساس این قانون، انجمن بلدیة توسط انتخاب کنندگان و از طریق آراء مستقیم مردم انتخاب می شود. تعداد اعضاء انجمن بلدیة با توجه به اندازه شهرها (شهر کوچک ۱۶ نفر، شهر متوسط ۲۰ نفر و شهر بزرگ ۳۰ نفر) متغیر است. انتخابات در سطح محلات شهری برگزار می گردد و هر محله با توجه به وسعت و جمعیت خود سهمی از اعضاء و انجمن بلدیة را به خود اختصاص می دهد. انجمن بلدیة بعد از تشکیل نسبت به انتخاب اجزاء بلدیة مرکب از چهار نفر به شرح زیر اقدام می کند. این اجزاء در واقع هیأت اجرایی اداره امور شهرداری یا همان هیأت مدیره محسوب می شوند.

۱) رئیس بلدیة که کلانتر نامیده می شود از میان اعضاء انجمن بلدیة برای تصدی این مسؤولیت انتخاب می شود. کلانتر همزمان ریاست انجمن بلدیة را نیز بر عهده دارد. حکم کلانتر در پایتخت توسط شاه و در سایر شهرها توسط وزیر داخله صادر می شود.

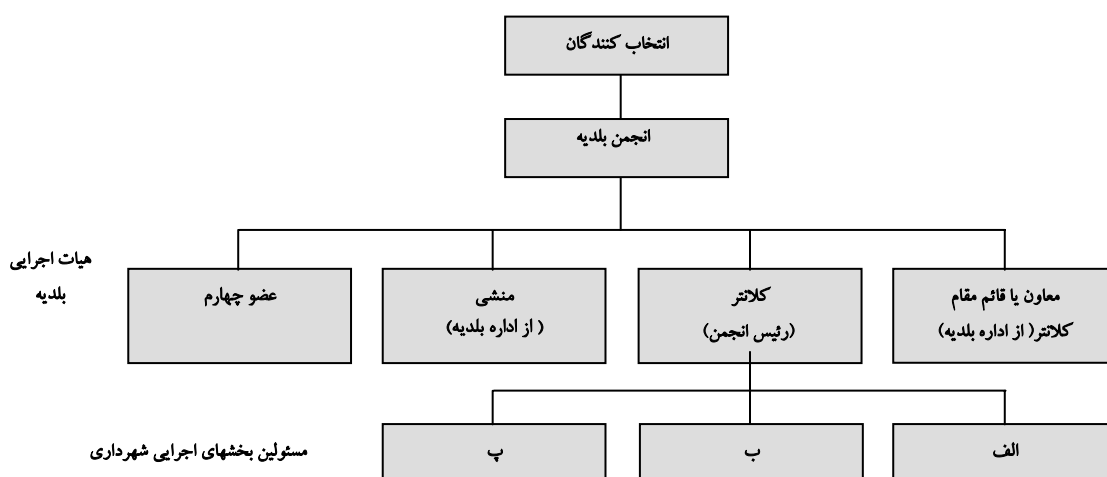
۲) معاون کلانتر از اداره بلدیة و بنا به معرفی کلانتر و تصویب انجمن بلدیة به حکم وزیر داخله تعیین می شود و در موارد غیبت یا بیماری کلانتر، قائم مقام او خواهد بود.

۳) منشی اداره بلدیة را نیز انجمن بلدیة از اداره بلدیة انتخاب می کند.

۴) قانون در مورد عضو چهارم اجزاء بلدیة مسکوت است. مشخص نیست این عضو چهارم از اعضاء انجمن بلدیة (همانند کلانتر) یا از اداره بلدیة (همانند معاون کلانتر و منشی اداره بلدیة) انتخاب می شود.

اداره امور بلدیة با اکثریت آرای اعضاء بلدیة (هیأت اجرایی) انجام می شود. در صورت تساوی آراء، رای کلانتر اکثریت را معین می کند ولی هرگاه کلانتر رای اکثریت را مضر مصالح عموم و منافع شهر بداند مجاز است که اجرای رای را متوقف کند و موضوع را به انجمن بلدیة گزارش کند. البته مشخص نیست که آیا انجمن بلدیة در خصوص موارد ارجاعی کلانتر تصمیم گیری می کند یا خیر، یا چنانچه نظر انجمن بلدیة با نظر اکثریت اعضاء بلدیة (هیأت اجرایی) موافق باشد تکلیف چیست. دوره فعالیت انجمن بلدیة و اعضاء اداره بلدیة چهار سال است. انفصال کلانترها در پایتخت و کرسی های ایالات منوط به اجازه شاه است. انفصال کلانترها در شهرهای متوسط و کوچک و همچنین معاونان کلانترها با اجازه وزیر داخله ممکن می شود.

این قانون در زمینه سازماندهی نهاد محلی، مدل رهبری جمعی را مورد توجه قرار داده است و ساختار قانون بر اساس این مدل ترسیم شده است. این مدل هم اکنون در کشورهایی مانند بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک اجرا می شود. به نظر می رسد با توجه به اینکه بسیاری از قوانین مجلس شورای ملی مشروطه ملهم از قوانین اساسی و عادی کشورهای بلژیک و فرانسه بوده است، این قانون نیز برداشتی از قانون اداره امور حکومت های محلی بلژیک باشد.

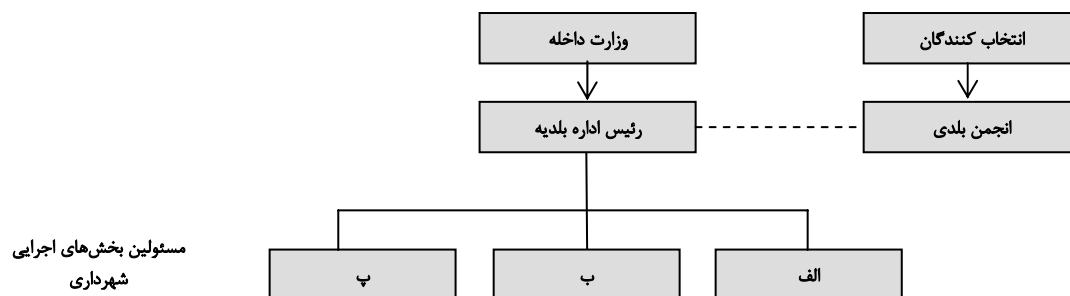


شکل ۳ مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیه ۱۲۸۶ هـ ش

### قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹ هـ ش

قانون بلدیه دوم با تثبیت حکومت پهلوی و استبداد رضاخانی در کشور همزمان بود، بنابراین شرایط سیاسی و اجتماعی کاملاً با زمان تصویب قانون بلدیه اول متفاوت بود. این قانون با ۸ ماده و ۳ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. متن اصلی قانون مختصر است و با طرح موضوع درآمد بلدیه آغاز می شود. اما شرایط تفصیلی انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان، طرز انتخاب، مدت تصدی اعضای انجمن و شرح وظایف آنان در نظامنامه مصوب کمیسیون داخله مجلس بیان شده است. این قانون در سازماندهی بلدیه (شهرداری) تاکید بر رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی منتخب دولت مرکزی دارد.

انجمن بلدی از نمایندگان طبقات تجار، اصناف و مالکین تشکیل می شود. تعداد اعضای انجمن بلدیه حداقل شش و حداکثر ۱۲ نفر است. بر اساس این قانون در خرداد ماه ۱۳۰۹ انتخاب انجمن بلدی تهران برگزار شد و ۱۲ نفر به عنوان انجمن بلدی تهران انتخاب شدند و شروع به کار کردند. بر اساس این قانون، اختیار انتخاب رئیس اداره بلدیه از انجمن بلدی گرفته شد و به وزارت داخله محول گردید. رئیس اداره بلدیه مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدی تصویب و ابلاغ می شود.



شکل ۴ مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیة مصوب ۱۳۰۹ هـ ش

### قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات مصوب ۱۳۲۸

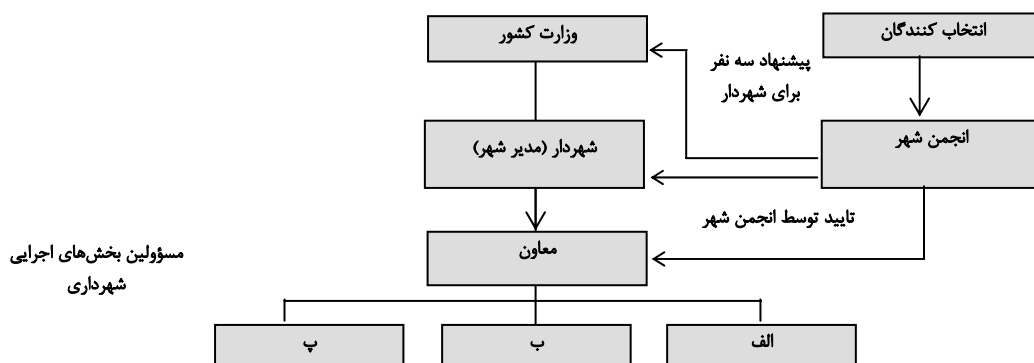
این قانون در شرایطی بر اساس اختیارات اعطائی مجلس به تصویب کمیسیون کشور رسید که محمدرضا پهلوی در حال تثبیت قدرت خود بود اما مقاومت در برابر او، به خصوص از طرف مجلس شورای ملی، شدید بود و حرکت‌های اصلاح طلبانه برای تحدید قدرت شاه در جریان بود. در مجموع این قانون گامی به جلو نسبت به قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ محسوب می‌شود. در این قانون، اختیارات وزارت کشور در تعیین شهردار محدود شده است. ولی کماکان وزارت کشور به عنوان رقیب اصلی در کنار انجمن شهر در مدل مدیریت شهری حضور دارد. مدل اداره شهر در این قانون بر اساس مدل شورا - مدیر شهر پی‌ریزی شده است و بر تخصص‌گرایی فردی تأکید شده است. از این قانون به بعد بکارگیری نادرست واژه شهردار به جای مدیر شهر مصطلح شد.<sup>۱</sup> این مدل با تغییراتی در قوانین بعدی نیز حفظ شد.

بر اساس این قانون، هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رای مخفی و اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند. تعداد آن‌ها از شش تا بیست و پنج نفر متغیر است. به استثناء شهر تهران که ۳۰ نفر نماینده انجمن شهر دارد. نمایندگان هر شهر به تناسب جمعیت به محلات مختلف تقسیم می‌شوند و هر محل نماینده خود را تعیین و برای تشکیل انجمن شهر اعزام می‌کند. ارائه تأییدیه کتبی از طرف تعدادی از ساکنین از شروط کاندیداتوری انجمن شهر محسوب می‌شود.

انجمن شهر بعد از تشکیل، با رای مخفی از اهالی محل یا از کارمندان دولت و مانند آن سه نفر را برای ریاست شهرداری به وسیله فرماندار به وزارت کشور پیشنهاد می‌کند. وزارت کشور برای یکی از آنان که صلاح می‌داند حکم ریاست شهرداری را صادر می‌کند. مدت ریاست شهرداری دو سال و تمدید انتخاب به روش بالا امکان‌پذیر است. برای شهرداری یک معاون به پیشنهاد شهردار از طرف انجمن با موافقت و حکم فرماندار یا بخشدار معین می‌شود که در غیاب شهردار یا ایام تعلیق او تا تعیین شهردار جدید انجام وظیفه کند. چنانچه

<sup>۱</sup> - معمولاً شهردار mayor به طور مستقیم یا غیر مستقیم با رای مردم انتخاب می‌شود. در حالی که مدیر شهر city manager از طرف شورای شهر یا حکومت مرکزی و بدون رای مردم انتخاب می‌شود.

اکثریت انجمن شهر نسبت به شهردار (مدیر شهر) اظهار عدم اعتماد کند، شهردار از کار برکنار می شود و گزارش برکناری به وزارت کشور اعلام می گردد.



شکل ۵ مدل اداره شهر بر اساس قانون تشکیل شهرداری ها، مصوب ۱۳۲۸

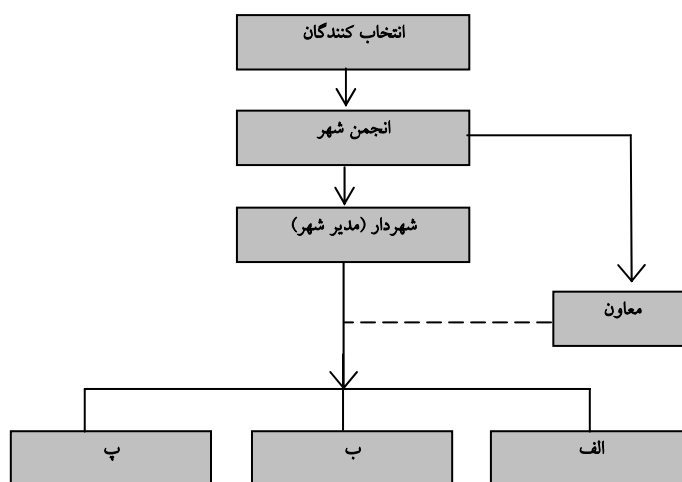
#### لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ هـ ش

لایحه قانونی شهرداری بر اساس اختیارات اعطایی به نخست وزیر وقت (دکتر محمد مصدق) مشتمل بر ۹۰ ماده و ۱۴ تبصره به تصویب رسید. این لایحه قانونی مبنای قانون شهرداری ۱۳۳۴، که هم اکنون نیز معتبر است، قرار گرفته است. این قانون در زمینه سازماندهی شهرداری، مدل شورا - مدیر شهر را مورد توجه قرار داده است. انجمن شهر توسط انتخاب کنندگان و از طریق آراء مردم انتخاب می شود. تعداد اعضاء انجمن شهر از ۳۰ نفر در تهران تا ۹ نفر متغیر است. مبنای انتخاب، حوزه بندی شهری است و مطابق قانون در هر حوزه ۳ نفر نماینده برای تشکیل انجمن شهر انتخاب می شوند. داوطلبان عضویت در انجمن شهر باید تأییدیه تعدادی از افراد را با خود به صورت کتبی ارائه دهند.

انجمن شهر پس از رسمیت یافتن بلافاصله یک نفر از بین اعضاء خود یا از خارج از انجمن با رای مخفی و اکثریت تام و در صورتی که دفعه اول اکثریت تام حاصل نشود دفعه دوم با اکثریت نسبی برای ریاست شهرداری به مدت دو سال انتخاب و برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی می کند. اگر عضو انجمن شهر به سمت شهردار انتخاب شود باید از عضویت انجمن استعفا نماید. حکم شهردار تهران و مراکز استان ها و شهرهای بالای صد هزار نفر به وسیله شاه صادر می شود. شهردار دارای معاونی است که با معرفی او و تأیید انجمن شهر انتخاب می شود و حکم او توسط وزیر کشور یا فرماندار صادر می شود.

امکان انحلال انجمن شهر با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران امکان پذیر است. شهردار (مدیر شهر) از طریق فرآیند استیضاح و رای منفی اکثریت تام انجمن شهر به حکم وزیر کشور از شغل خود برکنار می

شود. منظور از اکثریت تام بیان نشده است اما در قانون کنونی رای مخفی  $\frac{2}{3}$  اعضاء شورا می تواند منجر به برکناری شهردار شود.



شکل ۶ مدل اداره شهر بر اساس لایحه قانونی شهرداری مصوب سال ۱۳۳۱ هـ ش

#### قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ هـ ش

اساس و محتوای قانون شهرداری ۱۳۳۴ برگرفته از لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ است. بعد از استقرار دولت کودتا و برکناری دولت مصدق، لویحی که دکتر محمد مصدق بنا بر اختیارات اعطایی مجلس تصویب کرده بود ملغی اعلام شد. پس از آن لایحه قانون شهرداری در دستور بررسی کمیسیون های مشترک مجلس های سنا و ملی با تغییرات بسیار جزئی به تصویب مجدد رسید.

اساس مدل اداره امور شهر در این قانون بر مبنای مدل شورا - مدیر شهر است. تعداد اعضاء انجمن شهر همانند قانون قبلی از ۳۰ نفر در تهران و تا ۹ نفر در سایر شهرها بر اساس جمعیت شهرها متغیر است و مقرر شده است از هر حوزه شهری ۳ نفر به انجمن شهر راه یابند. تهران دارای ۱۰ حوزه است و سایر شهرها نیز به تناسب تعداد انجمن شهر به حوزه های مختلف تقسیم می شوند. انجمن شهر پس از رسمیت یافتن یک نفر از داخل انجمن (در صورت انتخاب باید از انجمن استعفا دهد) یا خارج از انجمن را به عنوان شهردار (مدیر شهر) انتخاب می کند و برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی کند. طول مدت خدمت شهردار دو سال است.

برکناری شهردار بعد از طی مراحل استیضاح، با رای منفی اکثریت تام انجمن شهر امکان پذیر است. شهردار دارای معاونی است که با معرفی شهردار و تصویب انجمن و حکم وزارت کشور بدین سمت منصوب می شود. در صورتی که استاندار یا فرماندار کل بقای انجمن را مخالف مصالح عمومی تشخیص دهد بعد از اخذ تأیید شورای شهرستان و بخش و تأیید وزارت کشور موضوع انحلال در قالب تصویب نامه هیأت وزیران عملی است. مدل اداره امور شهر در این قانون دقیقاً با قانون سال ۱۳۳۱ یکسان است. این قانون تا سال ۱۳۵۷ (وقوع انقلاب اسلامی

ایران) اجرا شد و در دوره ای ۲۱ ساله پس از انقلاب، به رغم تاکید قانون اساسی و برخی مصوبات در ارتباط با تشکیل شوراهای، این نهاد تشکیل نشد و دولت مرکزی، عهده دار انتخاب شهردار و اداره امور شهرها بود.

### مدل کنونی اداره امور شهر در ایران<sup>۱</sup>

بعد از گذشت ۲۱ سال از وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷، سرانجام انتخابات شوراهای بر اساس قانون مصوب ۱۳۷۵، در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراهای شروع به کار کردند. در این دوره نیز مدل انتخابی برای اداره امور شهر همان مدل شورا - مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می شود. مطابق قانون، اعضای شورای اسلامی شهر با رای مستقیم انتخاب کنندگان برای یک دوره چهار ساله انتخاب می شوند. تعداد اعضای شوراهای شهر مطابق قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ با توجه به جمعیت شهرها از ۳۱ نفر در تهران تا پنج نفر در شهرهای کمتر از بیست هزار نفر جمعیت متغیر است. مطابق قانون سال ۱۳۷۵، تعداد اعضای شورای شهر در تهران ۱۵ نفر تعیین شده است. در این قانون حوزه بندی و محله بندی قوانین قبلی ملغی شده است و اعضای شوراهای شهر با رای همه مردم شهر انتخاب می شوند.

شوراهای اسلامی شهر پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط برای مدت چهار سال اقدام می کنند. امکان انتخاب شهردار از میان اعضای شورای شهر وجود دارد اما شهردار نمی تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شهردار انتخابی برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی می گردد. در صورت بروز اختلاف بین شورا و وزارت کشور در مورد صدور حکم، موضوع به هیأت حل اختلاف ذیربط ارجاع می شود و هیأت مذکور ظرف مدت ۱۵ روز موظف به تعیین تکلیف موضوع است. در صورت عدم اعلام نظر در موعد مقرر، شهردار (مدیر شهر) می تواند اختیارات قانونی خود را اعمال کند.

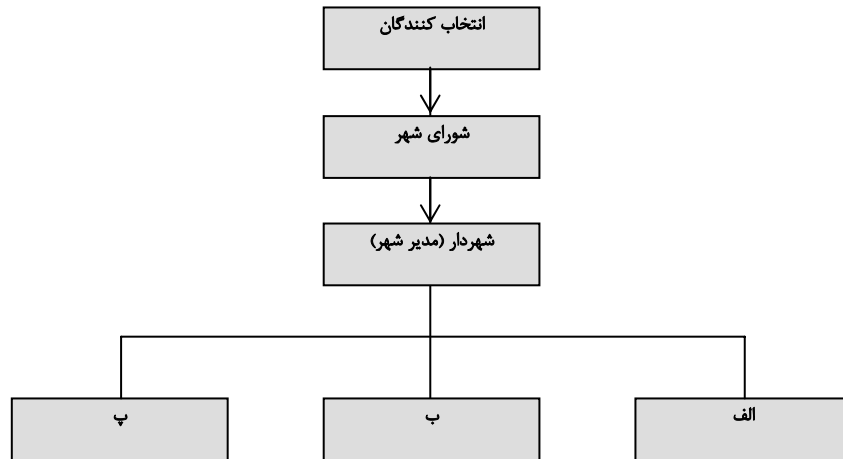
رهبری سیستم اجرایی شهرداری بر عهده شهردار (مدیر شهر) منتخب شورا است و اوست که روسای واحدها و معاونت های شهرداری را انتخاب می کند و شوراهای قانوناً حق دخالت در این زمینه را ندارند. شهردار (مدیر شهر) در برابر تصمیمات شورای شهر پاسخگوست و برکناری شهردار پس از طی مراحل قانونی سوال و استیضاح با رای مخالف دو سوم اعضای شورای شهر امکان پذیر است.

هرگاه شورا اقداماتی را بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد فرماندار و طرح موضوع در هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می گردد. البته این رای توسط شورای شهر در دادگاهها قابل اعتراض است و دادگاه مکلف به رسیدگی به موضوع خارج از نوبت و صدور رای قطعی است. عملاً انحلال شوراهای بر اساس این قانون بر خلاف قوانین قبلی در حوزه اختیار قوه مجریه نیست و این فرآیند با حضور نمایندگان از قوای سه گانه کشور (اعضای شورای حل اختلاف استان و مرکزی) و سرانجام تأیید

۱- مدل کنونی اداره امور شهر در ایران را باید منبعث از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۸۲ دانست.



آن در یک نهاد قضایی امکان پذیر است. این موضوع از وجوه مثبت و متمایز نظام اداره شهر در ایران حتی نسبت به برخی از کشورهای اروپایی است.



شکل ۷ مدل اداره شهر بر اساس قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه ۱۳۸۲

جمع بندی سیر تطور مدل های اداره شهر در ایران (جدول ۴) نشان می دهد که در هر یک از دوره های تاریخی، یکی از مدل های اداره امور شهر، به رغم عدم اشاره به این مقوله در متون قانونی و رسمی کشور، مورد استفاده بوده است. با این حال پس از تصویب قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸ تا به امروز، مدل کلی مورد استفاده در اداره امور شهر مدل شورا-مدیر شهر بوده است.

جدول ۳ جمع بندی ویژگی های مدل های مختلف مدیریت شهری در ایران

عنوان قانون	ارکان	مرجع انتخاب	مرجع برکناری یا انحلال	مدل کلی مورد شناسایی	توضیحات
قانون بلدیة ۱۲۸۶ هـ. ش	انجمن بلدیة	انتخاب مستقیم مردم به تفکیک محلات شهری	-	مدل رهبری جمعی ملهم از قوانین کشور بلژیک	کلاتر از میان اعضاء انجمن بلدیة توسط انجمن برای این سمت انتخاب و به وزارت داخله برای صدور حکم معرفی می شد. کلاتر همزمان رییس انجمن بلدیة نیز بود.
	هیئت اجرایی بلدیة	انجمن بلدیة	انجمن بلدیة		
	کلاتر	انجمن بلدیة	تأیید مرجع صادر کننده حکم		
قانون بلدیة ۱۳۰۹ هـ. ش	انجمن بلدیة	انتخاب مستقیم از میان نمایندگان طبقات، تجار، اصناف و ساکنین	-	رهبری اجرایی مدیر منتصب دولت مرکزی	
	رییس اداره بلدیة	وزارت داخله	وزارت داخله		
قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس محلات شهری	-	مدل شورا - مدیر شهر	در این دوره انجمن شهر باید سه نفر را برای تصدی مدیر شهر به وزارت کشور پیشنهاد می داد تا این وزارتخانه یکی را برگزیند و حکم صادر کند.
	شهردار (مدیر شهر)	توسط انجمن شهر و وزارت کشور	انجمن شهر		
	معاون شهردار	توسط انجمن به پیشنهاد شهردار	شهردار با تأیید انجمن		
لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ هـ. ش	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس حوزه بندی شهر	هیئت وزیران	مدل شورا - مدیر شهر	این لایحه قانونی بر اساس اختیارات اعطایی مجلس در دولت ملی دکتر مصدق تصویب نشد و اساس قوانین بعدی در اداره امور شهرها را تشکیل داد.
	شهردار (مدیر شهر)	توسط انجمن شهر	انجمن شهر		
	معاون شهردار	توسط انجمن شهر به پیشنهاد شهردار	-		
قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس حوزه بندی شهر	هیئت وزیران	مدل شورا - مدیر شهر	
	شهردار (مدیر شهر)	انجمن شهر	انجمن شهر		
	معاون شهردار	شهردار (مدیر شهر)	شهردار		
مدل کنونی منعبت از قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی سال ۱۳۸۲	شورای شهر	انتخاب توسط مردم	هیئت حل اختلاف مرکزی	مدل شورا - مدیر شهر	تصمیم گیری در خصوص انحلال شورای شهر بعد از تصمیم گیری در هیئت حل اختلاف مرکزی متشکل از نمایندگان قوه مجریه، قضاییه و مقننه و نمایندگان شورای عالی استان ها صورت می گیرد و قابل اعتراض در دادگاه صالحه است.
	شهردار (مدیر شهر)	شورای شهر	شورای شهر		

**بحث و نتیجه گیری**

از آنجا که شناسایی آسیب های مدل کنونی مدیریت شهری ایران که برداشتی از مدل شورا-مدیر شهر است هدف این مقاله است، در ادامه تلاش می شود به مهمترین نقائص و آسیب های ناشی از این مدل به عنوان نتایج اصلی این مقاله اشاره شود.

**- نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی**

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است. از بررسی مدل های مدیریت شهری در کشورهای اروپائی و آمریکائی و مطالعه متون قانونی مربوط به مدیریت شهری در ایران چنین استنباط می شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران مدل شورا - مدیر شهر است. در متون قانونی ایران از شخصیتی به نام شهردار مرتباً نام برده می شود و وظائف و اختیارات به او منتسب می شود، بدون توجه به این که سمت شهردار (mayor) جایگاهی انتخابی است. به عبارت دیگر آن دسته از افراد که از بیرون از شورا و بدون اخذ آرای مردم در سمت مسؤولیت شهرداری قرار می گیرند عنوان مدیر شهر (City Manager) را کسب می کنند. در حالی که اعطای مسؤولیت رهبری شهر به شخصی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم (عضویت شورا) آراء و اعتماد شهروندان را جلب نکرده است، منطقی نیست. این موضوع خود سرآغاز برخی مشکلات در انتخاب شهردار (مدیر شهر) توسط شورا است. زیرا طبق قانون، مسؤولیت تخصصی و حرفه ای از مسؤولیت رهبری و اقتدار سیاسی منفک نشده است. شوراهای شهر در فقدان حضور شهردار به معنای واقعی باید نسبت به انتخاب مدیر شهر منتخبی اقدام کنند که همزمان دو ویژگی فوق را دارا باشد. در مدل های شورا - مدیر شهر شخصیتی جداگانه به نام شهردار حضور دارد اما حدود قدرت او متفاوت است. حتی در تحولات اخیر نظام مدیریت شهری در ایالات متحده امریکا در قالب این سیستم اقدام به انتخاب مستقیم شهردار می شود. شهرهای با مدل شورا - مدیر شهر با انتخاب مستقیم شهردار و مقتدر سازی آن، در پی پر کردن خلا فقدان رهبری سیاسی در این گونه ساختارهای مدیریتی هستند. بنابراین انتظار رهبری سیاسی شهر از مدیر شهری منتصب، مشابه آنچه که در مدل مدیریت شهری ایران مشاهده می شود اصولاً قابل طرح نیست.

**- محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری**

وظایف شهرداری هادر جهان روز به روز گسترده تر می شود و شهرداری ها به عنوان نهادهای محلی نشأت گرفته از خواست عمومی وظایف بیشتری را بر عهده می گیرند. از مجموعه وظایف دارای سنخ محلی تنها وظایفی چون ارائه خدمات شهری، خدمات فرهنگی و تفریحی، نظارت و کنترل ساختمانی و تأمین بخشی از زیرساخت های شهری توسط شهرداری های ایران عرضه می شوند. دوایر محلی و استانی دولت مرکزی اغلب وظایف دارای سنخ محلی را راساً عهده دار هستند. به عنوان مثال در حوزه تأمین زیرساخت های شهری، ساخت تاسیسات آب، برق، گاز و فاضلاب خارج از حیطه وظایف شهرداری هاست. خدمات پلیس، خدمات ثبتی، خدمات رفاه و تأمین

اجتماعی و بهزیستی، خدمات بهداشتی، آموزش و تأمین مسکن توسط وزارتخانه های دولت مرکزی تصدی می شود. حضور دهها سازمان دولتی عمل کننده در سطح شهرها در کنار شهرداری، وضعیت آشفته ای را از جهت هماهنگی در انجام وظایف و ارائه خدمات به وجود آورده است و هزینه های مضاعفی را به شهروندان تحمیل می کند. این وضعیت شوراها را از جهت پاسخ گویی به مطالبات شهروندان در وضعیت نامناسبی قرار داده است. چون شوراها شهر وظایفی را نظارت و رهبری می کنند که شهرداری ها مسئول انجام آن وظایفند و سایر دستگاه های دولتی متعدد در سطح محلی نظارت و برنامه ریزی شورای شهر را در امور شهری نمی پذیرند.

#### - یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها

یکی از ویژگی هایی که در نظام مدیریت شهری ایران مشاهده می شود، فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم های مرتبط با آن است. به عنوان مثال، هیچ گونه تفاوتی در ساز و کار اداره شهر تهران به عنوان پرجمعیت ترین و نیز پایتخت ایران با سایر شهرها دیده نمی شود. تنها تمهید صورت گرفته در این باره، در تعداد اعضای شورای شهر منظور شده است. به گونه ای که شهرهای تا ۵۰ هزار نفر، ۵ نفر، شهرهای بیش از ۵۰ هزار تا دویست هزار نفر جمعیت، ۷ نفر، شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، ۹ نفر، شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت، ۱۱ نفر و شهر تهران، ۱۵ نفر عضو در شورای شهر خواهند داشت. این امر در ارتباط با مدل اداره امور شهر در ایران نیز مشاهده می شود. به عبارت دیگر، در وضعیت کنونی اداره تمامی شهرهای ایران توسط مدل شورا - مدیر شهر انجام می پذیرد.<sup>۱</sup> حال آنکه تجربیات جهانی نشان می دهد تفاوت در مدل مدیریت شهری در سطوح مختلف شهرهای یک کشور امری معمول است. این امر جدا از مدل مدیریت شهری، گاه به نحوه انتخاب شهردار نیز تسری یافته است.

#### - نقص مکانیزم های نظارت و تعادل بخشی<sup>۲</sup> در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر)

یکی از چالش های مورد توجه در نظام اداره شهر، برقرار ساختن رابطه ای متوازن میان شورا (بدنه نمایندگی / قوه مقننه) و شهردار (قوه مجریه) است. چرا که فقدان هماهنگی و ضعف نظارت در این میان می تواند سبب انحراف هر یک از این دو از اهداف و وظایف های خود شود. به همین منظور همواره ساز و کارهای نظارت و تعادل بخشی برای رفع این مشکل احتمالی مد نظر بوده اند. جدا از وظایف نظارتی و کنترلی شورا که معمولاً در قوانین مورد توجه قرار می گیرد، برخی راهکارهای معمول تعادل بخشی در روابط شورا - شهردار را می توان شامل اعطای قدرت تحقیق و بررسی به شورا<sup>۳</sup>، محدود کردن دوره تصدی مجدد شهردار<sup>۱</sup>، مداخله حکومت

<sup>۱</sup> - این امر سبب شده است تا برخی تلاش ها در یک سال اخیر به منظور اعمال تغییرات قانونی به منظور انتخاب مستقیم شهرداران در کلاشهرها و به عبارتی دیگر تلاش برای استقرار مدل شهردار-شورا شکل بگیرد که سرانجام این طرح توسط مجلس شورای اسلامی رد شد.

<sup>۲</sup> - Check and Balance

<sup>۳</sup> - Scrutiny Authority of the representative body

مرکزی، اعطای اختیار و تو به شهردار در برابر مصوبات شورای شهر، قدرت انتصاب مدیران ارشد اداری<sup>۱</sup> و مانند آن دانست. اگرچه این موارد در روش انتخاب مستقیم شهردار اهمیت بیشتری می یابند. به جز اشکالات پایه ای که در مدل مدیریت شهری ایران مشاهده می شود، روابط شورا- شهردار (مدیر شهر) نیز به خوبی در مدل ایران تنظیم نگردیده و این موضوع سرمنشا بسیاری از مشکلات در اداره امور شهر، به ویژه کاهش نظارت شورا است. به نظر می رسد رابطه شورا و شهردار، نیازمند برخورداری از تعادل و هماهنگی بیشتری است به گونه ای که ضمن فراهم آوردن ثبات در نظام مدیریت شهری، زمینه افزایش نظارت و کنترل شورا را نیز فراهم آورد.

#### - عدم شکل گیری شوراهای محله ای و منطقه ای زیر مجموعه شوراهای شهر

در شهرهای ایران، شهروندان اعضا شورای شهر را از میان کاندیداهای معرفی شده در سطح شهر انتخاب می کنند. به عنوان مثال شورای شهر تهران متشکل از ۱۵ نفر است که توسط شهروندان تهران فارغ از هر نوع حوزه بندی و منطقه بندی خاص انتخاب می شوند. شوراهای پایین دستی شورای شهر چون شورای محلات و نواحی شهری موجودیت قانونی ندارند. نظام کنونی اداره امور شهر در ایران امکان تعمیق و توسعه مشارکت های مردمی در شهرها و همچنین امکان انتقال خواست ها، نیازها و اولویت های شهر به منتخبان را فراهم نمی کند و امکان دسترسی شهروندان به منتخبان خود در شورای شهر میسر نیست و عموماً افراد پر سر و صدا و مشهور به عنوان نمایندگان انتخاب می شوند. به نظر می رسد برای دستیابی به اهداف و فلسفه شکل گیری شوراهای شهر، تغییر در نظام انتخاب اعضای شورای شهر ضرورتی جدی است. رسمیت دادن و تشکیل شوراهای محله و نواحی و مناطق شهر به عنوان زیر مجموعه و مکمل شورای شهر می تواند کارآیی و اثر بخشی این نهاد مردمی را افزایش دهد.

#### - نحوه انتخاب اعضای شورای شهر

در کشورهای مختلف جهان برای انتخاب اعضای شورای شهر، دو روش اصلی مورد استفاده قرار می گیرد. نخست روش انتخاب اعضای شورا با رای یکجای<sup>۲</sup> شهروندان است (مانند لندن، ونکوور) و روش دوم انتخاب اعضای شورا بر پایه حوزه های انتخابیه شهری<sup>۳</sup> است در این روش ممکن است یک یا چند نماینده از هر بخش یا ناحیه شهر به شورا راه یابند (مانند نیویورک، پاریس و تورنتو). در ایران سیستم نخست، یعنی انتخاب کل اعضای شورای شهر با رای یکپارچه شهروندان جاری است. حال آنکه در ارتباط با انتخاب این سیستم هیچگون مطالعه یا ارزیابی انجام نشده است. به نظر می رسد در نبود شوراهای پایین دستی شورای شهر در ایران، تشکیل شوراهای

<sup>۱</sup> - Balance due to the passage of time- limitation on the mayor time

<sup>۲</sup> - Appointment Powers over Administrative Officers

۱ - در ارتباط با این روش اصطلاحاتی چون at large یا city-wide به کار رفته است.

۲ در ارتباط با این روش اصطلاحاتی چون ward-by-ward, district basis, ward-basis به کار رفته است.

شهر بر پایه منطقه های مختلف یک شهر می تواند از طریق ارتباط بیشتر شهروندان با شورای شهر اثر بخشی بیشتری را به دنبال داشته باشد.

## منابع

۱. منصور، جهانگیر، (۱۳۸۳)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار، تهران.
2. BERTRANA HORTA, Xavier & Tomas Fornes, Mariona (2004), SYSTEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE AND THEIR CHIEF EXECUTIVE OFFICERS, [http://www.diba.es/innovacio/fitxers/directius\\_ang.pdf](http://www.diba.es/innovacio/fitxers/directius_ang.pdf)
3. DeSantis, Victor S. and Tari Renne (2002). "City Government Structures: an Attempt at Classification" State and Local Government Review, vol. 34, no. 2.
4. Duvall, Julianne (1999) "Contemporary Choices for Citizens," in Roger L. Kemp, ed. Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options. Jefferson, NC: McFarland & Co.
5. Frederickson, H. George, and Gary Alan Johnson (2001) "The Adapted American City: A Study in Institutional Dynamics." Urban Affairs Review vol. 36, no. 6 (July 2001).
6. Margre, Jaume & Bertrana, Xavier (2004), Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries, [http://www.csital.org/pdf/documents/2006\\_01\\_Local\\_Government\\_S.pdf](http://www.csital.org/pdf/documents/2006_01_Local_Government_S.pdf).
7. Mouritzen, P.E. and Svava, J.H. (2002) Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
8. National League of Cities (1989). Choices of the Citizenry: Forms of Municipal Government. Washington, DC: National League of Cities, May 1989.
9. National League of Cities (2006) The Four Historic Forms of City Government, [http://www.nlc.org/about\\_cities/cities\\_101/163.cfm](http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/163.cfm).
10. S. Hall, John (2005) "Governance" published in Encyclopedia of city, edited by Roger W. Caves, Routledge, London and New York.
11. Svava, James H. (2003) Two Decades of Continuity and Change in American City Councils. commissioned by the National League of Cities, September, 2003.
12. Svava, James H. (1999) "The Shifting Boundary Between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities" Public Administration Review, vol. 59, no. 1 (January-February 1999).