



مقایسه روش انتخاب شهردار در ایران و هفت کشور اروپایی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۳/۱۴ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۷/۶/۲۵

ناصر برک پور

استاد گروه شهرسازی، دانشگاه هنر تهران barakpoor@art.ac.ir

مهیا مطهری

کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری دانشگاه هنر تهران (مسئول مکاتبات) mahyamotahari@gmail.com

چکیده

مقدمه و هدف پژوهش: عملکرد شهردار تحت شرایط مختلف، بسیار متفاوت است. یکی از این عوامل که می‌تواند نقش به‌سزایی در عملکرد شهردار داشته باشد، نحوه انتخاب او است. به‌طور کلی، دو روش عمده در کشورهای مختلف جهان برای انتخاب شهردار به کار می‌رود. مدل کنونی مدیریت شهری در ایران انتخاب غیرمستقیم شهردار توسط شورا است. این مدل اداره‌ی شهرها در ایران را با مشکلاتی مواجه ساخته است. در این تحقیق سعی شده با شناخت جامع کشورها اعم از نظام حکومتی، نظام حزبی در سطح کلان و جایگاه قانونی شهرداران در سطح خرد به مقایسه عملکرد شهرداران در این کشورها پرداخته شود.

روش پژوهش: این تحقیق جزء تحقیقات کاربردی قرار می‌گیرد و ماهیت آن توصیفی است که به بررسی تطبیقی کشورها می‌پردازد. روش گردآوری اطلاعات اسنادی و پیمایشی (مصاحبه) بوده است. برای تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه از روش تفسیری استفاده شده است.

یافته‌ها: قدرت شبکه‌سازی شهردار یکی از عوامل بهبود کارایی مدیریت شهری است. با توجه به اینکه طبق مطالعات انجام گرفته انتخاب مستقیم شهردار موجب می‌شود که شهرداران تعامل بهتری با سطوح حکومتی داشته باشند، بنابراین انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند نقش مؤثری در بهبود شبکه‌سازی و کارایی شهرداران شود. در ایران سازوکارهای نظارت و تعادل بخشی بین شورا و شهردار به‌طور شفاف مشخص نشده است، بنابراین با توجه به اینکه انتخاب مستقیم شهردار بر قدرت شهردار می‌افزاید، افزایش و شفافیت قوانین جهت نظارت بر شهردار توسط شورا امری مهم و حساس می‌باشد.

با توجه به سیستم بخشی و موازی‌کاری‌ها در نظام مدیریت شهری ایران، انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند بر قدرت و مشروعیت شهرداران بیافزاید و به‌عنوان یک هماهنگ‌کننده و نظارت‌کننده بر امور کل شهر عمل کند.

نتیجه‌گیری: با توجه به یافته‌های تحقیق می‌توان بیان کرد، روش انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند موجب بهبود عملکرد مدیریت شهری در ایران شود اگرچه همراه با آن تغییرات دیگری در خصوص حدود وظایف و اختیارات حکومت محلی، نحوه عزل و انتصاب شهردار و کابینه وی، شفافیت قوانین در خصوص نظارت و کنترل شورا بر شهردار، حذف درآمدهای ناپایدار از بودجه شهرداری و حذف ساختار مجزای اداره امور شهر موجب فزونی ارتقاء عملکرد سیستم مدیریت شهری و شهردار خواهد شد.

واژگان کلیدی: روش انتخاب شهردار، شهردار، انتخاب مستقیم مردم، نظام اداره‌ی شهر، ایران، اروپا

مقدمه

نحوه مدیریت شهرها موضوعی است که رابطه‌ی نزدیکی با کیفیت زندگی ساکنان شهر و خدمات رسانی به آنها دارد و می‌توان گفت یکی از مؤثرترین فاکتورهای وضعیت شهر، مدیریت آن شهر است. همانگونه که کارکرد خوب یک مجموعه نشان‌دهنده مدیریت خوب آن است در سطح اداره شهر نیز می‌توان گفت وضعیت شهر نشان دهنده وضعیت عملکرد شهردار آن است. شهردار یا مدیر شهر به عنوان فردی که می‌تواند اداره کننده و اولین شخص مسئول در قبال این مسئولیت باشد، نقش کلیدی در نحوه مدیریت آن ایفا می‌کند. عملکرد شهردار تحت شرایط و عوامل مختلف بسیار متفاوت است. یکی از این عوامل که می‌تواند نقش به سزایی در عملکرد شهردار داشته باشد نحوه انتخاب او است.

طی سال‌های اخیر تغییر نحوه انتخاب شهردار به روش انتخاب مستقیم به خصوص در کشورهای اروپایی رواج یافته است و محققان بسیاری به بررسی تأثیر انتخاب مستقیم شهردار توسط شهروندان پرداخته‌اند. کیتز در تحقیق خود به دنبال بررسی مزایا و معایب مدل انتخاب مستقیم شهردار بیان می‌کند، انتخاب مستقیم شهردار ممکن است همچون اهرم مثبتی در تحقق و جهش توان شهرها در بریتانیا عمل کند (Katz, 2005). ولمن نیز در تحقیقات خود به بررسی تأثیر انتخاب مستقیم شهردار در ایالتی از آلمان که دارای روش انتخاب مستقیم شهردار هستند می‌پردازد، وی این تأثیرات را بر نقش و تأثیر شهروندان محلی، بر دموکراسی محلی، بر شورای محلی و بر حزب و سیاست‌های حزبی بررسی می‌نماید (Wollmann, 2005). علاوه بر این جتیمیس^۱ و هلیس^۲ نشان می‌دهند، در اتریش شهرداران انتخاب مستقیم نسبت به شهرداران انتخاب غیرمستقیم وقت بیشتری در ملاقات شهروندان (و همچنین در همکاری با دیگر بازیگران مهم درون تالار شهر) صرف می‌کنند. به علاوه همان نویسنده نشان می‌دهد که در آلمان و انگلستان شهرداران انتخاب مستقیم "اجرایی" با مسئولیت کاری بیشتری نسبت به شهرداران با تساوی اختیار^۳ مواجه هستند و زمان بیشتری صرف شهروندان و بررسی مسائل و مشکلات آنان می‌کنند (Magnier, 2006).

مدل کنونی مدیریت شهری در ایران منعی از قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی سال ۱۳۸۲ می‌باشد. مطابق قانون، اعضای

شورای اسلامی شهر با رأی مستقیم انتخاب کنندگان برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند. شوراهای اسلامی شهر پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط برای مدت چهار سال اقدام می‌کنند. امکان انتخاب شهردار از میان اعضاء شورای شهر وجود دارد اما شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شهردار انتخابی برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی می‌گردد (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷).

به دلیل نقایص موجود در کاربرد این الگو در ایران، نظام اداری شهر در ایران با مسائلی چون بی‌ثباتی مدیر شهر، تفکیک نشدن رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، ضعف رهبری سیاسی، بی‌توجهی به موضوع نظارت و تعادل بخشی در روابط شورا و مدیر شهر و به تبع اینها پیامدهایی چون نقصان کارایی، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری مواجه است. بی‌ثباتی مدیریت شهری (شهردار) در وضعیت کنونی یکی از مباحث مورد توجه در علوم سیاسی و مدیریت است. مطابق بررسی انجام شده در مورد ۲۰۳ شهر ایران طی دوره زمانی ۱۳۷۸-۱۳۸۵ متوسط طول عمر مدیریت شهردار در ۲۰۳ شهر مورد بررسی ۲ سال و ۶ ماه است. این وضعیت با توجه به اهمیت و حساسیت اداری شهرهای بزرگ و پیچیدگی مسائل و مشکلات این شهرها لزوم اجرای خط مشی‌ها و سیاست‌های ثابت در میان مدت برای مواجهه با مسائل و معضلات شهری نگران کننده است (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷). همچنین چنانچه در پیشنهاد لایحه قانونی مدیریت شهری بیان شده است، در ایران علی‌رغم سابقه طولانی نهادهای مدیریت شهری از جمله بلدیة، هنوز شاهد تفرق مدیریت در کشور هستیم و با مشکلاتی همچون مناسب و به روز نبودن قانون شهرداری برای اداره کلان‌شهرها و شهرهای کشور، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و تناقضات و عدم هماهنگی موجود در آن، عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف، حدود اختیارات و مسئولیت‌ها بین ارکان اداری امور ملی و محلی، و سطح پایین مشارکت مردم در اداره امور شهرها و محله‌ها مواجه هستیم، که طبق ماده ۳۴ این لایحه انتخاب شهردار در شهرهای دارای دویست هزار نفر جمعیت و بالاتر با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند (پیشنویس لایحه قانونی مدیریت شهری، ۱۳۹۳).

روندهای جهانی نیز نشان می‌دهد الگوی انتخاب مستقیم شهردار در کشورهای گوناگون رو به گسترش است. طبق بررسی انجام گرفته در زمینه‌ی ۴۴ کشور

چه پیشنهاداتی در راستای اصلاح روش انتخاب شهردار و سازوکارهای آن در ایران وجود دارد؟

پیشینه تحقیق

حرکت به سمت انتخاب مستقیم شهردار، روندی است که در کشورهای مختلف با آن مواجه هستیم. این تغییرات را می‌توانیم در تحقیق فوگل (۲۰۰۵) با عنوان "حکمروایی شهرهای بزرگ: یک دیدگاه مقایسه‌ای" ببینیم که به بررسی روند حرکت به سوی شهردار مسئول امور اجرایی با انتخاب به صورت مستقیم در ایتالیا، بلژیک، هلند، نروژ، لهستان، آلمان، سوئیس، انگلستان، نیوزلند و آمریکا می‌پردازد، او این کشورها را در حال حرکت به سمت قوی کردن شهردار انتخابی می‌بیند (Vogel, 2005).

به دنبال این روند تحقیقات متعددی به منظور بررسی نقاط قوت و ضعف این مدل و بررسی نتایج و آثار این مدل در کشورهایی که این مدل اختیار شده انجام گرفته است. تحقیقات انجام گرفته توسط شاپ، دامن و رینگلینگ در سال ۲۰۰۹، با عنوان: "شهرداران هفت کشور اروپایی: روش انتخاب و جایگاه قانونی" و "شهرداران هفت کشور اروپایی: عملکرد و تحلیل" در خصوص رویه‌های انتخاب شهردار در هفت کشور اروپایی نشان می‌دهد، رویه‌های انتخاب شهردار، خواه مستقیم یا غیرمستقیم نقشی را ایفا می‌کند و انتخاب مستقیم شهردار به طور غیرمستقیم تأثیرات عوامل متعددی را تقویت می‌بخشد (Schaap, Daemen, Ringeling, 2009).

بروس کیتز (۲۰۰۵) در تحقیق خود با عنوان "شهرداران منتخب- درس‌هایی از ایالات متحده" به ضرورت‌ها و مزایای انتخاب مستقیم شهردار در بریتانیا، با بهره جستن از درس‌های منتج از مطالعه انتخاب مستقیم شهردار در آمریکا، پرداخته است، وی اذعان می‌دارد؛ انتخاب مستقیم شهردار ممکن است همچون اهرم مثبتی در تحقق و جهش توان شهرها و شهر-منطقه‌ها در بریتانیا عمل کند. با ایجاد مرکزیت و قدرت نوین برای پاسخگویی در شهرها، حکومت مرکزی می‌تواند به شهرها برای سازگاری و انطباق با اقتصاد دائماً در حال تغییر کمک کند. شهرداران با انتخاب مستقیم می‌توانند در تعیین اولویت‌های مربوط به شهر نیز ثمر بخش باشند.

پودولنچاک و گارداسویک (۲۰۱۳) در مقاله خود با عنوان "شهرداران انتخاب مستقیم و مشکل زندگی

جهان نشان می‌دهد در ۱۹ کشور از ۴۴ کشور مورد بررسی (حدود ۴۳ درصد)، انتخاب شهردار به طور انحصاری مستقیم و با رأی شهروندان انجام می‌شود (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۹).

در این تحقیق به بررسی روش انتخاب شهردار و عملکرد آنها در هفت کشور انگلستان، آلمان، فرانسه، ایتالیا، اسپانیا، هلند، بلژیک، ایرلند و مقایسه آن‌ها با کشور ایران پرداخته می‌شود. انتخاب کشورها به دلیل در دسترس بودن اطلاعات در این زمینه در این کشورها و وجود هریک از روش‌های انتخاب شهردار (انتخاب مستقیم توسط شهروندان، انتصاب توسط شورای شهر و انتصاب توسط مقامات حکومتی) در این کشورها و همچنین نظام متفاوت حکومتی (فدرال و یکپارچه) به منظور انجام مقایسه میان آنها بوده است. وجه تمایز این تحقیق با پژوهش‌های دیگر این است که سایر پژوهش‌ها با ماهیت مقایسه‌ای تنها به بحث روش انتخاب شهردار و گاه‌ها به وضعیت اجزای حکومت محلی و جایگاه شهردار پرداخته شده است اما در این پژوهش بررسی و مقایسه عملکرد شهرداران با توجه به عوامل زمینه‌ای تأثیر گذار در عملکرد شهردار همانند نوع نظام حکومتی، نظام حزبی و ... به مقایسه آنها پرداخته شده است.

بررسی و شناخت جامع از روش انتخاب شهردار در ایران و مقایسه آن با روش‌های انتخاب شهردار در کشورهای دیگر و مقایسه مزایا و معایب روش‌های مورد نظر ضروری به نظر می‌آید و می‌تواند در قضاوت برای تصمیم‌گیری در زمینه روش مطلوب انتخاب شهردار در ایران مفید واقع شود.

بنابراین اهداف مورد نظر در این تحقیق عبارتند از:
- بررسی و شناخت روش انتخاب شهردار و عملکرد آنها در هفت کشور اروپایی
- بررسی و شناخت روش انتخاب شهردار و عملکرد آن در ایران
- مقایسه عملکرد و رویه‌های انتخاب شهردار در ایران و کشورهای اروپایی
و به دنبال این اهداف سوالاتی که این تحقیق به دنبال پاسخ به آنها می‌باشد، عبارتند از:

- چه روش‌هایی برای انتخاب شهردار وجود دارد؟
- عملکرد شهردار در نظام مدیریت شهری چیست؟
- روش انتخاب شهردار و عملکرد آنها در کشورهای اروپایی چگونه است؟
- روش انتخاب شهردار و عملکرد آن در ایران چگونه است؟

آسیب‌ها و نقایص این مدل شناسایی شده است. در این تحقیق نشان می‌دهد مهم‌ترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهری 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 و ... و در ادامه مزیت‌های انتخاب مستقیم شهردار را شکل‌گیری رهبری آشکار و برجسته در سطح محلی، افزایش سطح دموکراسی و مشارکت عمومی در سطح محلی، روشن شدن مرزها و محدوده‌های قدرت شهردار و شورای شهر، افزایش پاسخگویی ناشی از تفکیک قدرت، ظهور رهبری قدرتمند با مسئولیت‌پذیری بالا، افزایش اثربخشی و ایجاد هم‌افزایی ناشی از توان شبکه‌سازی، ایجاد تنوع در قدرت‌های موجود در شهر، افزایش قدرت چانه‌زنی حکومت محلی در برابر حکومت ملی، امکان ترسیم جهات استراتژیک و توان تعقیب آنها، ایجاد توان جهشی برای شهر و رقابت‌پذیری و تغییر در عصر جهانی شدن برمی‌شمارند و محدودیت‌های این روش را خطر افزایش فراوان قدرت شهردار، خطر انحراف از صداقت و ایجاد گلوگاه در تصمیم‌گیری، می‌دانند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۹). دیگر مطالعه انجام گرفته در این خصوص در سال ۱۳۹۱، با عنوان "بررسی نظرات شهروندان تهرانی در خصوص نحوه انتخاب شهردار تهران" به تمایل شهروندان به مدل انتخاب مستقیم شهردار می‌پردازد که طبق این نظر سنجی ۶۸/۵ درصد شهروندان تمایل به این مدل داشته‌اند (مردعلی و دیگران، ۱۳۹۱).

ادبیات پژوهش

همانطور که تحقیقات انجام گرفته نشان می‌دهند حکومت‌های شهری به سمت قدرتمندسازی مدیریت شهری هستند و یکی از عوامل تأثیرگذار در قدرت شهردار روش انتخاب او است. انتخاب مستقیم شهردار علاوه بر اینکه می‌تواند در قوی کردن شهردار و عملکرد وی تأثیرگذار باشد، موجب افزایش پاسخگویی و شفافیت شهردار وظایف او و قدرت وی در شبکه‌سازی با دیگر بازیگران شهری و حکومتی نیز خواهد شد. این تأثیرات علاوه بر خود شخص شهردار بر روی سایر بخش‌ها نیز خواهد بود، همانند افزایش مشارکت در شهروندان، تقویت احزاب و سیاست‌های حزب، افزایش حق انتخاب شهروندان، تقویت اجرایی شدن پروژه‌های شخصی و ... طبق طبقه‌بندی‌های انجام گرفته توسط بک، بنت، شارپ، سوارا و ... حکومت محلی در دو بعد عمودی و

جمعی" به ارزیابی انتخاب مستقیم شهردار که در سال ۲۰۰۹ در کرواسی اجرایی شده است، می‌پردازند. در این مقاله دو تعارض جدی بین شهردار و شورای شهر در شهر زاگرب مورد بررسی قرار گرفته است. اولین مسئله مربوط به این موضوع این است که، چه کسی قدرت انتصاب اعضای انجمن شهر و هیئت نظارت بر شرکت‌های ایجاد شده توسط واحدهای خودگردان را دارد و دوم مربوط به این است که چه کسی تصمیم‌نهایی در مورد بودجه شهرستان را می‌گیرد. در نتیجه‌گیری اشاره می‌شود که این دو تعارض منجر به تغییرات قانونی قابل توجهی در خصوص خودگردانی محلی و منطقه‌ای شده است. آنها موقعیت شهردار کنونی که در تعارض بالقوه با شورای محلی قرار دارد را بسیار بهتر از قبل می‌بینند و یکی از دلایل آن را قدرت انتصاب او که توانایی کنترل تمام سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری را دارد، می‌دانند (Podolnjak, Gardasevic, 2013). ولمن (۲۰۰۵) نیز در تحقیق خود تحت عنوان: "شهردار مستقل به طور مستقیم انتخاب شده در دولت‌های محلی آلمان، تغییر شکل رهبری سیاسی محلی"، راجع به تغییر الگوی انتخاب مستقیم شهردار بیان می‌کند؛ در این مدل توانمندسازی سیاسی شهروندان به طور معناداری رشد داشته، همچنین با برگردن شهردار به عنوان مدیر اجرایی که به صورت مستقیم انتخاب شده و همانند یک رئیس جمهور محلی عمل می‌کند، رهبری سیاسی و اداری برعهده او قرار می‌گیرد و مسئولیت او به یک شخص واگذار شده و آن شخص به روشنی شناسایی می‌شود و به لحاظ سیاسی پاسخگوتر می‌باشد. همچنین به دلیل ارتباط مستقیم شهردار با انتخاب‌کنندگان و شورا، وی دارای انگیزه بیشتری برای پاسخگو نگه‌داشتن و شهروندمدار کردن نهادها است. مورد دیگر تعادل در رابطه میان شورا و شهردار در این مدل است، شورا به سمت تمرکز بر مسائل اصلی و سیاست‌گذاری محلی پیش رفته است. ولمن معتقد است انتخاب مستقیم شهردار فرصتی برای تشکیل شبکه عمودی و افقی میان حکومت مرکزی و سایر شهرها به وجود آورده است (Wollmann, 2005). در ایران نیز بررسی انجام گرفته زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران با عنوان "امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران" در سال ۱۳۸۵، به بررسی انواع مدل‌های مدیریت شهری در امریکا و بسیاری از کشورهای اروپایی و سیر تطور مدل‌های مدیریت شهری در ایران پرداخته شده و سپس

نظامها، نظام نیمه پارلمانی، نیمه ریاستی گفته می-
شود (مهرپور ۱۳۹۱، ۵۳).

نقش رئیس حکومت

ریاست کشور، در عالی‌ترین سطح قوه‌ی مجریه قرار گرفته است. این مقام همانا شاخص جامعه سیاسی و نمای موجودیت یک کشور است. طیف عملکردی متصدی این مقام، بر حسب قانون اساسی یا ساختار پایه‌ای هر کشور تفاوت دارد. اختیارات و وظایفی که به دارنده این مقام اعطا می‌شود از «مطلق» گرفته تا صرفاً «نمایشی» سیر می‌کند. دیگر آنکه متصدی این مقام ممکن است یک فرد موروثی (امپراتور، پادشاه) یا یک شخص انتخابی (رئیس جمهوری) یا اینکه دو یا چند نفر باشند (رژیم‌های کنسولی یا دسته جمعی یا شورایی).

نظام حقوقی و اداری

دیگر عامل مؤثر بر حکومت محلی، دستگاه حقوقی یک کشور خاص می‌باشد. ماهیت و سبک دستگاه حقوقی می‌تواند از کشوری به کشور دیگر تفاوت نموده و شکل‌گیری رهیافت‌های حکومت محلی را تحت تاثیر قرار دهد. در ثانی، اجرای برنامه‌ریزی‌های محلی به واسطه‌ی نظام‌های اداری محقق می‌شود که به شکل قابل توجهی در سراسر کشورهای اروپایی متفاوت است. زیگرت و کوتز (۱۹۸۷) با استفاده از مفهوم سبک حقوقی که به معنای عناصر متمایزی که نظام خاص را به وجود می‌آورد و شاکله‌ی سبک، بسط تاریخی آن، اندیشه حقوقی مضمّن در سبک، منبع حقوقی و ایدئولوژی آن می‌باشد، یک طبقه بندی ارائه می‌دهد. بر این اساس پنج سبک حقوقی متفاوت در اروپا قابل شناسایی است. این پنج سبک عبارتند از: بریتانیایی، ناپلئونی، ژرمانیک، اسکاندیناویایی و اروپای شرقی (نیومن و تورنلی ۱۳۸۶، ۹۸).

نظام حزبی

در جهان امروز به ویژه در ممالکی که رژیم‌هایشان نماینده سالار و بر مبنای انتخابات استوار است، موضوع احزاب سیاسی در ارتباط تنگاتنگی با کلیه وجوه سیاست و علی‌الخصوص انتخابات مطرح است. در این زمینه موضوع نظام‌های حزبی و تأثیرات آن بر انجام عملیات انتخاباتی مورد توجه است. نظام احزاب در کشورهای مختلف از سه صورت خارج نیست:

افقی، یعنی ارتباط با حکومت مرکزی و ارتباط درون حکومت محلی است که ویژگی‌ها و عملکرد آن مشخص می‌شوند، درواقع جایگاه و نقش هر نهاد اداری، از جمله شهرداری‌ها، به شکل حاکمیت، که محیط سیاسی پیرامون آن نهاد را می‌سازد بستگی دارد. بنابراین عوامل مؤثر در عملکرد شهردار را می‌توان در دو دسته‌ی ویژگی‌های نهادی و حکومتی کشورها و ویژگی‌های قانونی و قدرت شهردار بررسی نمود. ویژگی‌های نهادی حکومتی و نهادی کشورها عبارتند از، نوع نظام کلان حکومت (فدرال، متمرکز و ...)، نقش قوه مجریه و مقننه، نقش رئیس حکومت، نظام حقوقی و اداری، نظام حزبی و جمعیت و وسعت کشورها می‌باشد.

نوع حکومت

نوع حکومت و مدیریت سیاسی در کشورهای مختلف عبارتند از: نظام سیاسی بسیط (تک ساخت)، ناحیه‌ای و فدرال، که هر یک از این نظام‌های سیاسی شیوه خاصی را برای مدیریت سیاسی فضا اعمال می- نمایند (میرحیدر ۱۳۸۵، ۳۶؛ مهرپور ۱۳۹۱، ۹۴).

نوع دستگاه اجرایی

به اعتبار وضعیت‌ها و موقعیتی که در انتخاب رئیس جمهور و تعیین وزرا و تشکیل دولت، در نظام‌های مختلف وجود دارد، دستگاه اجرایی کشور، به یکی از سه عنوان زیر توصیف شده است:

۱) نظام ریاستی: در این نظام رئیس جمهور، مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شود و وزرا را تعیین می‌کند و اجرای قوانین را به عهده می‌گیرد.

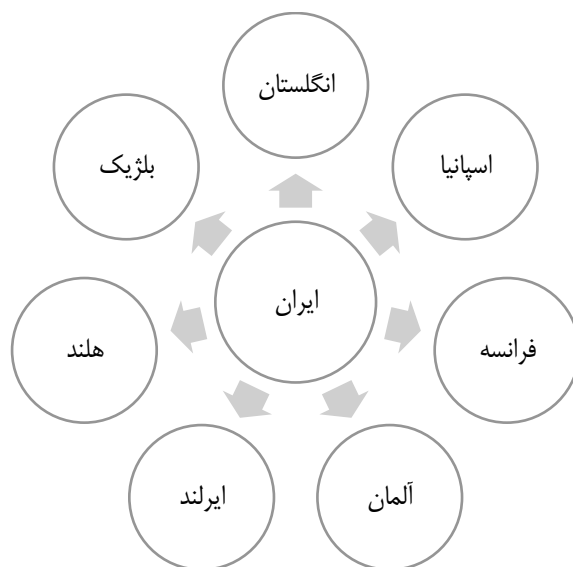
۲) اگر دولت توسط نمایندگان مردم (پارلمان) تعیین گردد و با مأموریت و مسئولیت کامل در مقابل مجلس نمایندگان به ایفای وظایف اجرایی کشور بپردازد، آن را مجریه وابسته گویند.

۳) اگر خارج از دخالت مستقیم مردم، رئیس کشور (پادشاه یا رئیس جمهور) نسبت به تعیین دولت اقدام و آن را برای تایید به قوه مقننه معرفی کند، به آن مجریه پارلمانی گفته می‌شود.

۴) در برخی از نظام‌ها وزرا از سوی رئیس جمهور که خود منتخب مستقیم مردم است تعیین و به مجلس جهت گرفتن رأی اعتماد معرفی می‌شود که با کسب رأی اعتماد مجلس، دولت می‌تواند شروع به کار کند و امور اجرایی را اداره نماید. به این نوع

در این تحقیق، ایران و کشورهای اروپایی با توجه به ویژگی‌های نهادی و حکومتی کشورها و سپس جایگاه قانونی و نحوه انتخاب شهرداران با یکدیگر به لحاظ عملکرد شهردار مورد مقایسه قرار می‌گیرند که در جدول (۱) این عناصر نمایش داده شده‌اند. لازم به توضیح است، در این تحقیق منظور از عملکرد شهردار، قدرت تجربی وی یا قدرت او در سیاست‌گذاری شهری، و روابط او با شورای شهر و اداره شهرداری و سازمان‌های محلی است.

نظام تک حزبی، نظام دو حزبی و نظام چندحزبی عوامل دیگر که مرتبط با ویژگی‌های قانونی و روش انتخاب شهردار هستند، عبارتند از نقش شهردار، وضعیت شهردار در نظارت بر هیأت اجرایی، روابط رسمی شهردار با شورا، جایگاه شهردار در نهاد اجرایی، نقش سیاسی شهردار، نحوه عزل شهردار، نحوه انتخاب اعضای اداره شهرداری، مدل مدیریت شهری.



شکل (۱) کشورهای مورد مقایسه

جدول (۱) عناصر مورد مقایسه در تحقیق

ویژگی‌های حکومتی و نهادی کشورها	ویژگی‌های قانونی و قدرت شهردار	عملکرد شهردار
شکل حکومت (فدرال- ناحیه‌ای- تک ساخت) (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۹)	نقش شهردار (رهبری سیاسی- رهبری اجرایی- رهبری با اختیارات مساوی) (Back et al., 2006)	قدرت تجربی (ولمن و همکاران، ۱۳۹۵)
نقش رئیس حکومت (اجرایی- تشریفاتی)	نقش سیاسی شهردار (رهبر حزب- اعضای حزب- عضو حزب نیست) (Schaap et al., 2009)	شورا (ولمن و همکاران، ۱۳۹۵)
نظام اداری و حقوقی (بریتانیایی- اسکاندیناویایی- ژرمانیک- ناپلئونی- اروپای شرقی) (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶)	نحوه عزل شهردار (Back et al., 2000; Schaap et al., 2009)	
نظام حزبی (دو حزبی- چند حزبی)	نحوه انتخاب اعضای اداره شهرداری (Schaap et al., 2009)	اداره شهرداری (ولمن و همکاران، ۱۳۹۵)
نقش قوه مجریه و مقننه (پارلمانی- ریاستی)	مسئولیت‌های شهردار (Schaap et al., 2009)	
	مدل حکومت محلی (مدیریت شهری) (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۹)	سازمان‌های محلی (Schaap et al., 2009)
	روش انتخاب شهردار (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۹)	(Back et al., 2006)

روش پژوهش

این تحقیق جزء تحقیقات کاربردی، توصیفی است و داده‌های بررسی شده کیفی بوده‌اند. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش اسنادی و مصاحبه استفاده شده است. برای تأیید صحت و اعتبار داده‌های مصاحبه از روش سه سوسازی یا چند جانبه نگری استفاده شده بنابراین افراد مصاحبه شونده از گروه‌های مختلف انتخاب شده‌اند.

برای تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه از سه روش تحلیل کمی، تحلیل ساختاری و تحلیل تفسیری استفاده می‌شود، از تحلیل‌های کمی و ساختاری غالباً در پژوهش‌های کمی استفاده می‌شوند که در تمامی این روش‌ها نیاز است متن مصاحبه کدگذاری شود و سپس با توجه به کدگذاری‌ها، تجزیه و تحلیل آنها انجام شود (Saldana, 2009).

در این پژوهش برای تحلیل مصاحبه‌های انجام گرفته از روش تفسیری استفاده شده است. در روش تفسیری پژوهشگر درصدد است تا در حد امکان، به آشکار نمودن پیام‌های نهفته در متن نوشتاری مصاحبه بپردازد (کریمی و نصر، ۱۳۹۲).

کادرنوشت ۱: مشخصات مصاحبه شوندهگان

مدیران اجرایی در تهران: مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، شهردار منطقه ۸ شهر تهران، قائم مقام شهردار منطقه ۸ تهران، قائم مقام منطقه ۱۰ شهر تهران، معاون شهردار منطقه ۷ شهر تهران، مشاور شهردار منطقه ۱ شهر تهران. مدیران اجرایی در دیگر شهرستان‌ها: شهردار شهر جدید هشتگرد (استان البرز)، شهردار شهر خمین (استان مرکزی)، فرماندار شهر خمین، شهردار شهر مال خلیفه (استان چهارمحال و بختیاری)، شهردار شهر گندمان (استان چهارمحال و بختیاری) شورای شهر: رابط رسانه‌های شورای اسلامی شهر تهران، عضو شورای اسلامی شهر تهران متخصصین دانشگاهی: عضو هیأت علمی دانشکده هنرهای زیبا دانشگاه تهران، عضو هیأت مدیره و معاون شرکت عمران شهرهای جدید، عضو هیأت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، مدیر مطالعات و برنامه‌ریزی معماری شهرسازی مرکز مطالعات شهر تهران.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

داده‌های متنی و مصاحبه‌های گردآوری شده از ۱۷ مصاحبه شونده به صورت سطر به سطر جهت استخراج مفاهیم اولیه کدگذاری باز شدند تا در نهایت مفاهیم به دست آمده برای هر سؤال در قالب یک سری مقولات محوری مقوله‌بندی شوند.

همانطور که در جدول (۲) دیده می‌شود، می‌توان یافته‌های حاصل از پرسش‌های مصاحبه را در قالب ۸ یافته عمده برشمرد که به شرح زیر هستند:

– رابطه شهردار و شورا در ایران

رابطه شهردار و شورا را می‌توان در دو دسته ی شهرهای کوچک و بزرگ بررسی نمود:

در پایتخت و دیگر شهرهای بزرگ قدرت شهردار بالا است، گرچه به طور قانونی شورای شهر مسئول انتخاب شهردار می‌باشند اما انتخاب شهردار توسط مسایل سیاسی صورت می‌گیرد و تابع قواعد سیاسی است. امکان نظارت و عزل و استیضاح شهردار به دلیل

جدول (۲) مفاهیم و مقولات استخراج شده به تفکیک پرسش‌های پرسشنامه

ردیف	حوزه مورد بررسی	تعداد مفاهیم استخراج شده	تعداد مقولات استخراج شده
۱	رابطه شورا و شهردار در ایران	۲۷	۵
۲	رابطه شهردار و سازمان‌های محلی	۳۷	۷
۳	استقلال محلی شهردار	۱۵	۸
۴	نقش شهردار	۱۲	۶
۵	نقش سیاسی شهردار	۱۲	۴
۶	انتخاب معاونان و مدیران شهردار	۱۳	۵
۷	قدرت شهردار در سیاستگذاری‌های شهری	۱۷	۶
۸	قدرت شبکه سازی شهردار با مدیران ملی و محلی	۱۵	۴

شفاف نبودن مکانیزم‌های نظارت و تعادل بخشی، سخت است. بنابراین این رابطه دچار تنازع و اختلاف است.

در شهرهای کوچک انتخاب شهردار طبق نظر شورای شهر انجام می‌گیرد و به علت مکانیزم‌های نظارت شورا بر شهردار، تسلط شورا بر شهردار زیاد است و اگر همسویی کامل در شورا برای انتخاب شهردار وجود داشته باشد رابطه شورا و شهردار دارای تعادل و توازن خواهد بود.

- رابطه شهردار و سازمان‌های محلی در ایران
نوع حکومت در ایران حکومت متمرکز می‌باشد و اداره امور به صورت بخشی و سلسله مراتبی انجام می‌گیرد. به دلیل نبود سیستم مدیریت یکپارچه شهری خدمات ارائه شده در شهر بین سازمان‌های مختلف پخش شده و تنها بخش کمی در حوزه مسئولیت‌های شهرداری است و شهرداری هیچ‌گونه قدرت نظارتی و هماهنگی در مورد بقیه خدمات ندارد. در واقع محیط شهر و شهرداری مجزای هم هستند و شهردار تنها مسئول بخش کمی از شهر می‌باشد. در این خصوص وضعیت کلانشهرها حادث می‌باشد چرا که در شهرهای کوچک و متوسط استانداران بر روی مقامات محلی کنترل دارند اما در شهرهای بزرگ وزن سیاسی شهردار و استاندار یکسان نیست و گاهاً وزن سیاسی شهردار بالاتر از استاندار است، بنابراین استاندار نمی‌تواند کنترلی بر مقامات محلی داشته باشد. همچنین روی آوری شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار باعث قدرت خارج از کنترل و نظارت شده و فعالیت برای حوزه‌های مردمی و مدنی سخت شده است.

- استقلال محلی (مالی و اداری) شهردار در ایران
شهرداری در ایران بخش کمی از درآمدهایش از طریق کمک‌های دولتی تأمین می‌شود ولی شهرداری به لحاظ سیاسی و اداری استقلال لازم را ندارد و دولت حالت قیم مآبانه‌اش را از طریق وزارت کشور، شورا، تأیید شهرداران از طریق استاندار یا وزیر کشور اعمال می‌کنند، البته در تهران شهرداری از دولت بودجه‌ای دریافت نمی‌کند و درآمد عمده شهرداری‌ها (حدود ۷۰٪) از درآمدهای ناپایدار (تراکم فروشی و تغییر کاربری) حاصل می‌شود که این درآمدها چندان به نفع شهر نیست. همچنین شهرداری در خصوص هزینه درآمدهایش تحت نظارت شورای شهر و تحت تأثیر نیروهای قدرت مالک زمین و سازمان‌های دخیل در زمین و مسکن می‌باشد.

- نقش شهردار در ایران
در ایران طبق قانون شهردار مدیر اجرایی است که می‌بایست دارای تخصص در آن حوزه باشند ولی شهرداران در ایران تخصص مستقیمی ندارند و گاهاً در آن حوزه پیشینه‌ای هم ندارند ولی در خصوص وظایف، عمدتاً وظایف اجرایی بر عهده شهردار است که این مسئله در کلانشهرها به خصوص تهران در حال حرکت به سمت رهبری سیاسی است اما در شهرهای دیگر بیشتر جنبه مدیریت اجرایی مشهود است.

- نقش سیاسی شهردار در ایران
به علت ماهیت انتخابی بودن مقام شهردار، شهردار می‌بایست دارای رویکرد سیاسی باشد و داشتن رویکرد سیاسی لازمی برای اداره شهر و بقای دوران خدمت شهردار می‌باشد. هرچند این مسئله در کلانشهرها و شهرهای بزرگ پررنگ‌تر است.

- رویکرد شهردار در انتخاب مدیران و معاونان
شهردار در ایران برای انتخاب کابینه‌اش نیاز به تأیید شورای شهر ندارد، ولی توجه به جهت‌گیری سیاسی و جناحی افراد در انتخاب کابینه شهردار، به خصوص در شهرهای بزرگ، بسیار با اهمیت می‌باشد. بسته به رویکرد شهردار او می‌تواند افراد به لحاظ سیاسی همسو با خود را برگزیند و یا از جناح‌های مختلف کابینه را انتخاب کند اما عموماً افرادی که به لحاظ سیاسی و فکری هم‌جهت با خودش هستند را برمی‌گزیند.

- میزان قدرت شهردار در سیاستگذاری‌های شهری
با توجه به سیستم بخشی در ایران و همچنین مشروعیت غیرمستقیم شهردار، او در اعمال قدرت و سیاستگذاری دچار محدودیت‌هایی است. اما اگرچه شهردار در ایران مسئول سیاستگذاری نمی‌باشد شهردار در حیطه مسئولیت‌های شهرداری بسته به قدرت سیاسی و مالی دارای تأثیرگذاری بالایی به خصوص در شهرهای بزرگ می‌باشد، اما در شهرهای کوچک قدرت دولت مرکزی خیلی بیشتر از شهردار است.

- قدرت شبکه سازی شهردار با مدیران ملی و محلی
در ایران شبکه‌سازی شهرداران با مدیران ملی و محلی به‌سختی صورت می‌گیرد و بیشتر وابسته به خود شخص می‌باشد. این شبکه‌سازی با مدیران ملی در شهرهای بزرگ و پایتخت آسان‌تر است اما در شهرهای کوچک‌تر دسترسی به این مدیران سخت‌تر می‌باشد.

جدول (۳) نظام حکومتی در کشورهای با انتخاب مستقیم شهردار

نام کشور	نوع حکومت	شکل حکومت	نظام حقوقی و اداری	نظام حزبی	نقش قوه مقننه و مجریه	ارتباط بین قوه مقننه و مجریه
انگلستان	مشروطه سلطنتی	تک ساخت	تیره بریتانیایی	دو حزبی	پارلمانی	پادشاه نماینده مجلسی که رهبر بزرگترین ائتلاف مجلس عوام است را به عنوان نخست وزیر منصوب می کند که وی کابینه را تشکیل میدهد.
آلمان	جمهوری	فدرال	تیره ژرمانیک	چند حزبی	پارلمانی	مجلس نمایندگان صدر اعظم را منصوب می کند که وی کابینه را تشکیل می دهد.

بحث و نتیجه گیری

- مقایسه شهرداران با انتخاب مستقیم شهردار: انگلستان و آلمان

بالایی برخوردار است و پارلمان کابینه پیشنهادی را منصوب می کند. (جدول ۳)

ویژگی های قانونی شهردار

شهرداران در دو کشور آلمان و انگلستان که دارای انتخاب مستقیم شهردار هستند، به لحاظ ظرفیت قانونی جایگاه بالایی ندارند اما شهرداران در لندن دارای اختیار عمل بیشتری در حوزه انتخاب کابینه و مسئولیت ها هستند هرچند در انتخاب کابینه باز اختیار کامل ندارند و می بایست تنها اعضای شورا را به عنوان کابینه برگزینند. (جدول ۴)

نظام حکومتی

در میان کشورهای با انتخاب مستقیم شهردار، کشور انگلستان دارای نظام حکومتی متمرکزتر است و نسبت به جایگاه حکومت محلی و اختیارات داده شده به حکومت محلی در سطح پایین تری قرار دارد چرا که، قانون اساسی نامکتوب بریتانیا هیچ گونه حمایت قانونی از حکومت های محلی را فراهم نمی سازد و در این کشور حکومت های محلی به طور سنتی تأمین کننده خدمات هستند. اما در هر دوی این کشورها پارلمان از جایگاه

جدول (۴) ویژگی های قانونی شهردار در کشورهای با انتخاب مستقیم شهردار

نام کشور	نقش شهردار	نقش سیاسی شهردار	نحوه عزل شهردار	نحوه انتخاب اعضای اداره شهرداری	اداره ی شهر	مسئولیت های شهردار	مدل حکومت محلی
انگلستان	مدیریت اجرایی (رئیس شورای شهر نیست)	رهبری سیاسی ارتباطات حزبی ندارد	-	شهردار دارای قدرت اختیار برای انتخاب کابینه دلخواه است. (تنها اعضای شورا باید انتخاب شوند).	دارای مدیر ارشد اجرایی که شورا مسئول است.	شهردار سیاست های راهبردی را تدوین می کند. بودجه را فراهم می سازد و در مورد اجرا پیش بینی های لازم را می کند.	مدل شهردار قوی
آلمان	جزئی از هیئت دارای اختیارات مساوی (رئیس شورای شهر نیست)	ترکیبی از مدیر ارشد اجرایی با رهبری سیاسی	توسط شورا با مشورت شهروندان	اعضای انجمن شهر را انتصاب نمی کند. ولی شهردار وظایف را مشخص می کند.	شهردار مسئول بروکراسی محلی (هیچ مدیر ارشد اجرایی وجود ندارد)	-	-

جدول (۵) عملکرد شهردار در کشورهای با انتخاب مستقیم شهردار

روابط با هیأت اجرایی	روابط با سازمان‌های محلی	روابط با شورا	قدرت تجربی	نام کشور	دارای شهرداران انتخاب مستقیم
تسلط شهردار	- بوروکراسی محلی: در تعادل همراه با تنش	- شورا: اغلب مشکل	بیشتر شهرداران در رهبری قدرتمند موفق هستند	انگلستان	
- هیأت اجرایی: متنوع	- بوروکراسی محلی: متنوع ولی افزایش یافته	- شورا: متنوع	تفاوت‌های بسیار در قدرت واقعی شهردار	آلمان	

عملکرد شهردار

- مقایسه شهرداران با انتخاب توسط شورا: فرانسه، اسپانیا، ایرلند و ایران

نظام حکومتی

در بین کشورهای با انتخاب شهردار توسط شورا به لحاظ تمرکز زدایی، تمام ۴ کشور دارای نظام تک ساخت هستند اگرچه کشور اسپانیا بیشتر به سمت تمرکززدایی رفته است و از دولت اسپانیا با عنوان تک ساخت منطقه‌ای یاد می‌شود. در زمینه‌ی ساختارهای حقوقی و اداری کشورهای فرانسه و اسپانیا با تیره‌ی ناپلئونی، محلی‌گرایی در آنها قوی‌تر می‌باشد. همچنین به لحاظ ساختار حزبی نیز همگی دارای سیستم چندحزبی هستند، به جز ایران که ساختار حزبی در آن وضعیت مشخصی ندارد و فقط در زمینه انتخابات به طور جناحی عمل می‌کند.

در مورد قرارگیری ایران در گروه شهرداران با انتخاب شورا باید متذکر شد، در این روش انتخاب شهردار، شهردار خود یکی از اعضای شورای شهر می‌باشد و سپس شهرداران از بین خود یک نفر را که اغلب آن فرد به لحاظ سیاسی و حزبی رهبر حزب پیروز است و از نفوذ بالایی برخوردار است به این سمت منصوب می‌شود، اما در ایران شهردار عضو شورا نیست و به طور قانونی استخدام‌شده‌ی شورا برای مدیریت اجرایی شهر است، اما در لفظ از مدیر شهر با عنوان شهردار یاد می‌-

با توجه به ظرفیت قانونی و اختیارات محدود شهرداران در انگلستان، شهرداران انتخاب مستقیم توانسته‌اند با دیگر سازمان‌های محلی وارد تعامل و همکاری بشوند، و برخی شهرداران انگلیسی سعی کرده‌اند بر بروکراسی محلی نظارت کنند. اما در ارتباط با شورا و سازمان‌های محلی این روابط همراه با تنش بوده است. در آلمان، جایگاه شهردار منتخب در ایالات جنوبی بسیار قوی است اما باز به این علت که شهرداران در انتخاب کابینه خود استقلال لازم را ندارند شهردار را در اجرای سیاست‌های محدود کرده است در واقع هر دو سازمان (شورا و شهردار) پایگاه قدرت و اختیارات خود را حفظ کرده‌اند. به طور کلی، قدرت شهردار در همه جا به طور نهادی افزایش یافته، اما قدرت واقعی در تصمیم‌گیری در ایالت‌های مختلف متفاوت است.

به طور کلی از مقایسه این دو کشور می‌توان بیان کرد علیرغم اینکه به نظر می‌رسد در آلمان به دلیل داشتن سیستم حکومتی فدرال و نظام جمهوری همچنین قرارگیری در تیره‌ی ژرمانیک شهرداران می‌بایست دارای قدرت عمل و روابط با تسلط بیشتری باشند، اما در لندن به دلیل تمرکز زدایی انجام گرفته در مورد لندن و افزایش حیطه مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های شهردار، شهردار انتخاب مستقیم در لندن توانسته است عملکرد مطلوبی در اعمال قدرت، ایجاد رابطه با دیگر سازمان‌ها و نهادها داشته باشد. (جدول ۵)

جدول (۶) نظام حکومتی در کشورهای با انتخاب شهردار توسط شورا

نام کشور	نوع حکومت	شکل حکومت	نظام حقوقی و نظام اداری	نظام حزبی	نقش قوه مقننه و مجریه	ارتباط بین قوه مقننه و مجریه
فرانسه	جمهوری	تک ساخت	تیره ناپلئونی	چند حزبی	نیمه ریاستی	مجلس به هیأت وزرای پیشنهادی رأی اعتماد می‌دهد.
اسپانیا	مشروطه‌ی سلطنتی	تک ساخت (منطقه‌ای)	تیره ناپلئونی	چند حزبی	پارلمانی	کنگره معاونین رئیس دولت را انتخاب می‌کند که وی کابینه را تشکیل می‌دهد.
ایرلند	جمهوری	تک ساخت	تیره بریتانیایی	چند حزبی	پارلمانی	پارلمان کابینه را منصوب می‌کند.
ایران	جمهوری با رهبری مذهبی	تک‌ساخت	شبهه به تیره بریتانیایی	دو جناحی	نیمه ریاستی	مجلس به هیأت وزرای پیشنهادی رأی اعتماد می‌دهد.

شورای شهر
شهرداران با اتصال

مطالعات مدیریت شهری

سال دهم

شماره سی و چهارم

تابستان ۱۳۹۷



شود و در عمل نیز شهردار دارای قدرت سیاسی بالایی به خصوص در پایتخت و کلان شهرها است که حتی گاهی می‌توان گفت، این شهردار است که بر شورا تسلط دارد و همانطور که در قسمت نتایج مصاحبه‌ها ذکر شد این رابطه عموماً با اختلاف و تنازع همراه است. (جدول ۶)

را ایفا می‌کند به این صورت که، در ایرلند شهردار هیچ‌گونه نقش اجرایی در شهر ندارد اما در ایران مدیر شهر یا شهردار بر اداره شهرداری تسلط دارد اما هیچ‌گونه تسلط و نظارت و هماهنگی با بروکراسی محلی ندارد. (جدول ۷)

عملکرد شهردار

با توجه به حیطه اختیارات وسیع شهرداران در کشورهای اسپانیا و فرانسه، آنها در عمل نیز رهبران قوی هستند و بر شورا، سازمان‌های محلی و سازمان شهرداری تسلط کامل دارند. در کشور ایرلند شهردار هیچ‌گونه اختیاری در حیطه مسائل اجرایی ندارد، بنابراین او هیچ‌گونه قدرت تجربی و رابطه‌ای با سازمان‌های اجرایی ندارد.

در ایران علیرغم نداشتن مدیریت یکپارچه شهری و عدم تسلط شهردار بر شورا، شهردار توانسته است در حوزه اختیارات خویش قدرت تجربی لازم را داشته باشد.

ویژگی‌های قانونی شهردار

در بین کشورهای با انتخاب شهردار توسط شورا، شهرداران کشورهای فرانسه و اسپانیا رئیس و عضو شورای شهر هستند، هر دو هم بر اداره شهرداری و هم بر بروکراسی محلی تسلط دارند و دارای مدل شهردار قوی هستند، اما کشورهای ایران و ایرلند دارای مدل شورا-مدیر شهر هستند با این تفاوت که در ایران نقش شهردار و مدیر شهر در هم ادغام شده است و به معنای واقعی شهردار در ایران نه یک متخصص کامل در زمینه اداره شهر است و نه به طور کامل نقش رهبری سیاسی

جدول (۷) ویژگی‌های قانونی شهردار در کشورهای با انتخاب شهردار توسط شورا

نام کشور	نقش شهردار	نقش سیاسی شهردار	نحوه عزل شهردار	نحوه انتخاب اعضای اداره شهرداری	اداره‌ی شهر	مسئولیت‌های شهردار	مدل حکومت محلی
فرانسه	رئیس و عضو شورا	رهبری سیاسی	شورا نمی‌تواند شهردار را برکنار کند	انتصاب مدیران ارشد اجرایی	رئیس نهاد اجرایی	-	مدل شهرداری قوی
اسپانیا	رئیس و عضو شورا	رهبری سیاسی		انتصاب اعضای هیئت اجرایی	در رأس بروکراسی محلی	-	مدل شهرداری قوی
ایرلند	رئیس و عضو شورا	تشریفاتی	عدم تسلط بر مدیر شهر	عدم دسترسی رسمی به بروکراسی محلی	نظارت بر جلسات شورا	مدل شورا-مدیرشهر	مدل شهردار
ایران	عضو شورا نیست	مدیریت اجرایی	توسط شورا	تسلط بر هیئت اجرایی	عدم تسلط بر بروکراسی محلی	مسئولیت‌ها عمدتاً عمرانی و کالبدی	مدل شورا-مدیرشهر

داری شهرداران با انتصاب توسط شورای شهر

جدول (۸) عملکرد شهردار در کشورهای با انتخاب شهردار توسط شورا

نام کشور	قدرت تجربی	روابط با شورا	روابط با سازمان‌های محلی	روابط با هیأت اجرایی
فرانسه	رهبر سیاسی محلی	شورا: شهردار بر آن تسلط دارد	شهردار بر آن تسلط دارد	شهردار بر آن تسلط دارد
اسپانیا	رهبر قوی	شورا: تسلط شهردار	بوروکراسی محلی: تسلط شهردار	هیأت اجرایی: تسلط شهردار
ایرلند	فاقد هیچ‌گونه قدرت تجربی و به عنوان مأمور رسیدگی به شکایات عمل می‌کند.	شورا: جایگاه شهردار دارای اعتبار و مقام است	بوروکراسی محلی: وجود ندارد.	هیأت اجرایی: ارتباط ندارد.
ایران	رهبری قوی در حیطه اختیارات محدود شهرداری	روابط با تنش	عدم تسلط و هماهنگی بین آنها	تسلط شهردار بر هیئت شهرداری

داری شهرداران با انتصاب شورای شهر

عملکرد شهردار

در هر دو کشور هلند و بلژیک با توجه به اینکه سیستم مدیریت شهری، رهبری جمعی است، شهردار حیطه عمل وسیعی ندارد، در کشور هلند شهرداران معمولاً به لحاظ سیاسی خود را بی طرف تلقی می کنند و به عنوان مشاور برای اعضای انجمن شهرداری و اعضای شورا ایفای نقش می کنند. اما شهرداران بلژیکی علاوه بر نقش شهردار، دارای نقش های دیگری در سطوح مختلف حکومتی هستند بنابراین ایجاد و نگهداری شبکه در جامعه برای آنها بسیار بااهمیت است. این ویژگی و ریاست شورا به شهردار قدرت بیشتری می دهد. بنابراین شهرداران بلژیکی دارای قدرت تجربی بیشتری هستند.

با توجه به این دو کشور می توان بیان کرد، نسبت به اینکه شهرداران در هر دو کشور هم به لحاظ نوع نظام حکومتی و هم اختیارات قانونی شهردار بسیار مشابه هستند اما قرار گیری در حزب های سیاسی و دارا بودن قدرت شبکه سازی با مدیران ملی و محلی، عامل بسیار مهمی است و علیرغم اینکه این شهرداران به لحاظ دموکراسی دارای مشروعیت کافی نیستند اما این عوامل باعث قدرت تجربی بیشتر و عملکرد بهتر شهرداران در کشور بلژیک شده است. (جدول ۱۱)

با مقایسه این ۴ کشور می توان دریافت، نظام حقوقی و اداری یک عامل بسیار مهم در تعیین حدود اختیارات و صلاحیت شهرداران به عنوان یک مرجع محلی می باشد. همانطور که مشاهده می شود، دو کشور اسپانیا و فرانسه با نظام حقوقی ناپلئونی، دارای حوزه اختیارات بالا، با تسلط بر شورا و هیئت اجرایی است. علاوه بر آن عضویت در شورا و نقش سیاسی شهردار به عنوان رهبر حزب قدرت و مشروعیت شهردار را افزایش می دهد. (جدول ۸)

• مقایسه شهرداران با انتصاب توسط مقامات حکومتی

نظام حکومتی

در هر دو کشور هلند و بلژیک نوع نظام حکومتی، نوع نظام حقوقی و اداری، نظام حزبی و نقش قوه مقننه و مجریه یکسان است اما به لحاظ تمرکزگرایی، کشور بلژیک جزء حکومت های فدرال قرار دارد. (جدول ۹)

ویژگی های قانونی شهردار

در هر دو کشور هلند و بلژیک شهرداران مدیر ارشد اجرایی نیستند، و هر دو دارای مدل رهبری جمعی هستند همچنین در هر دو کشور شهرداران رئیس شورا هستند با این تفاوت که در هلند شهردار عضو شورا نیست ولی در بلژیک شهردار از اعضای شورا است. (جدول ۱۰)

جدول (۹) نظام حکومتی در کشورهای با انتصاب شهردار توسط مقامات حکومتی

نام کشور	نوع حکومت	شکل حکومت	نظام حقوقی و اداری	نظام حزبی	نقش قوه مقننه و مجریه	ارتباط بین قوه مقننه و و مجریه
هلند	مشروطه سلطنتی	تک ساخت	تیره ناپلئونی	چند حزبی	پارلمانی	مجلس ملی می تواند کابینه را طی رای عدم اعتماد منحل کند.
بلژیک	مشروطه سلطنتی	فدرال	تیره ناپلئونی	چند حزبی	پارلمانی	پارلمان کابینه را تایید می کند.

جدول (۱۰) ویژگی های قانونی شهردار در کشورهای با انتصاب شهردار توسط مقامات حکومتی

نام کشور	نقش شهردار	نقش سیاسی شهردار	نحوه عزل شهردار	نحوه انتخاب اعضای اداره شهرداری	اداره ی شهر	مسئولیت های شهردار	مدل حکومت محلی
هلند	رئیس شورا (نه عضو)	به لحاظ سیاسی بی طرف	-	شهردار اعضای انجمن شهرداری را انتصاب نمی کند	شهردار مدیران ارشد اجرایی را انتصاب نمی کند.	دارای تعدادی وظایف خاص	رهبری جمعی
بلژیک	رئیس و عضو شورا	-	-	رئیس انجمن شهرداری	شهردار مدیران ارشد اجرایی را انتصاب نمی کند	-	رهبری جمعی

جدول (۱۱) عملکرد شهردار در کشورهای با انتصاب شهردار توسط مقامات حکومتی

نام کشور	قدرت تجربی	روابط با شورا	روابط با سازمان‌های محلی	روابط با هیأت اجرایی
دارای شهرداران با انتصاب مقامات حکومتی	دخالت محدود در سیاست گذاری، تمایل به شهردار قوی شدن.	متنوع	متنوع	متنوع
هلند	رهبر سیاسی نسبتاً قوی، رهبر محلی، شورا: تحت تسلط هیئت و نه چندان شهردار	تحت تسلط هیئت	تحت تسلط هیئت	هیأت اجرایی: شهردار به عنوان شخص اول
بلژیک				

نتیجه گیری و پیشنهادات

و در آخر باتوجه به مقایسه‌های انجام گرفته می‌توان بیان کرد:

در ایران شهرداران به لحاظ دموکراسی دارای مشروعیت لازم نیستند بنابراین نمی‌توانند نقش رهبری قدرتمند در شهر را ایفا کنند و این مسئله مانع از کارایی و اثربخشی آنها می‌شود. همانطور که در مورد هلند که دارای سیستم انتصاب شهردار توسط مقامات حکومتی هستند بیان شده است: «فقدان مشروعیت دموکراتیک که ناشی از انتصاب آنها توسط حکومت مرکزی است به ندرت موجب نگرانی آنان می‌شود، ولی مانع عملکردشان نیز می‌گردد» (Schaap, Daemen, Ringeling, 2009).

در کشورهایی که انتخابات به صورت حزبی است و شهردار توسط شورا انتخاب می‌شوند رهبر حزب بودن موجب افزایش قدرت و مشروعیت و حس مسئولیت در شهرداران می‌شود و شهرداری که به طریق حزبی انتخاب می‌شوند در برابر حزب پاسخگو است. اما در ایران به دلیل نبود حزب‌های کارآ که بتوانند پاسخگویی و مسئولیت در قبال اعمال خود و نامزد انتخابی خود داشته باشند، انتخاب مستقیم شهردار در ایران می‌تواند قدرت و مشروعیت و حس مسئولیت را افزایش دهد، همانطور که در کشورهای دیگر که روش انتخاب مستقیم را انتخاب کرده‌اند افزایش قدرت و پاسخگویی یکی از تغییر ویژگی‌های بارز شهرداران بوده است.

با توجه به سیستم بخشی و موازی کاری‌ها در نظام مدیریت شهری ایران، انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند بر قدرت و مشروعیت شهرداران بیافزاید و به عنوان یک هماهنگ کننده و نظارت کننده بر امور کل شهر عمل کند.

با توجه به اینکه مدل مدیریت شهری در ایران، مدل شورا مدیر است اما در عمل شهرداران دارای قدرت سیاسی و سیاسی‌کاری در حیطه کاری خود هستند و شهردار در ایران به خصوص در پایتخت و کلانشهرها مختص به مدیریت اجرایی شهر نمی‌باشد. در سال‌های

اخیر نیز این شهرداران بسیار به سمت رهبری سیاسی پیش رفته اند، بنابراین نمی‌توان به همان روش قبلی یعنی انتخاب شهرداران توسط شورا، ادامه داد و تجدید نظر در روش انتخاب شهردار به خصوص در پایتخت و کلانشهرها ضروری می‌باشد.

در مورد ایران باید این نکته را ذکر کرد که نسبت به شهرداران در دیگر کشورها، مسئولیت‌های شهردار در ایران بیشتر در حوزه‌های عمرانی و کالبدی می‌باشد ولی در خیلی از حوزه‌های مهم مثل مسکن، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان مسئولیتی ندارد که موجب شده، بسیاری از تصمیم‌هایی که گرفته می‌شود و راه‌های کسب درآمد شهرداری، به نفع شهر و شهروندان نباشد. همینطور با مقایسه این موارد با انتخاب شهردار در لندن، می‌توان گفت افزایش حیطه مسئولیت‌های شهردار از الزامات سیستم مدیریت شهری و بهبود عملکرد شهردار در ایران می‌باشد.

در ایران سازوکارهای نظارت و تعادل بخشی بین شورا و شهردار به طور شفاف مشخص نشده است و علیرغم اینکه سازوکارهای تصویب بودجه توسط شورا در قوانین وجود دارد اما در خصوص عملکرد شهردار و کابینه او، چندان نظارت و قدرتی ندارد که موجب می‌شود در صورت انحراف و کج روی شهردار، شورا چندان منبع کنترلی بر شهردار نباشد، بنابراین با توجه به اینکه انتخاب مستقیم شهردار بر قدرت شهردار می‌افزاید، افزایش و شفافیت قوانین جهت نظارت بر شهردار توسط شورا امری مهم و حساس می‌باشد.

عامل عزل و استیضاح شهردار، عاملی بسیار مهم و خطیر است، چراکه در صورتی که این عامل تسهیل کننده برکناری شهردار باشد، می‌تواند منجر به بی‌ثباتی شهرداران و عمر مدیریتی آنان باشد و اگر به طور برعکس عمل استیضاح و عزل شهردار به سختی انجام گیرد، باعث بی‌تفاوتی شهردار در امور و عدم کنترل و نظارت شورا شود و کارایی سیستم را پایین بیاورد، بنابراین با توجه به اینکه در شرایط فعلی ایران قوانین باعث شده‌اند در شهرهای کوچک که قدرت اختیار و

آخوندی، عباس. برک پور، ناصر. اسدی، ایرج. بصیرت، میثم؛ طاهرخانی، حبیب الله. ۱۳۸۹. گزارش امکان-سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

پیش نویس لایحه قانونی مدیریت شهری. ۱۳۹۳. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، معاونت امور شهرداری‌ها

کریمی، صدیقه. نصر، احمد رضا. ۱۳۹۲. روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه. پژوهش. شماره (۷) مردعلی، محسن. حسین پور پویان، رضا. نظری، تقی. ۱۳۹۱. بررسی نظرات شهروندان تهرانی در خصوص نحوه انتخاب شهردار تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

میرحیدر، دره. (۱۳۸۵). اصول و مبانی جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت.

مهرپور، حسین. (۱۳۹۱). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.

نیومن، پیتر و اندی تورنلی. ۱۳۸۶. برنامه ریزی شهری در اروپا، رقابت بین المللی، نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی. ترجمه‌ی عارف اقوامی مقدم. تهران: آذرخش.

ولمن، هلموت. چاپ، لینز. دامن، هری. رینگلینگ، آرتور. ماگر، جیمی. برترانا، خاویر. هووارد، جوانا. ۱۳۹۵. مجموعه مقاله‌های مدیریت شهری و انتخاب شهردار. ترجمه‌ی ناصر برک پور و همکاران، تهران: دانشگاه هنر.

Ackaert, J. 2005. Transformation of the political executive in Belgian local government, in: R.Berg & N. Rao (Eds) Transforming Local Political Leadership, Basingstoke:Palgrave MacMillan

Back, H., Heinelt, H., Magnier, A.2006. Typologies of Local Government Systems. In H.Back, H.Heinelt & A.Magnier (Eds.), The European Mayor. Berlin.

Budge, Ian. 2002. Great Britain and Ireland: variations of party government, In Josef M. Colomer (Eds.), Political Institutions in Europe. Routledge. London.

Colomer, Josep M. 2002. Spain and Portugal: rule by party leadership, In Josef M. Colomer (Eds.), Political Institutions in Europe. Routledge.London.

Callanan, M. & Keogan, J.F. (Eds). 2003. Local Government in Ireland, Inside Out.Institute of Public Administration. Dublin.

کنترل شورا بالا است باعث بی‌ثباتی شهرداران شوند و در پایتخت و کلانشهرها با توجه به قدرت بالای شهرداران، و عدم مکانیزم‌های نظارت می‌تواند به سمت انحطاط و کج روی آنها پیش رود. بنابراین علاوه بر روش انتخاب شهردار تجدید نظر در عزل و استیضاح شهردار ضروری است.

قدرت شبکه سازی شهردار یکی از عوامل بهبود کارایی مدیریت شهری است. همانطور که مطالعات انجام گرفته نشان داد، کشورهای با نظام حقوقی ناپلئونی عموماً دارای قدرت بالای شبکه سازی با مدیران بالای حکومتی و ارتباطات قوی با حکومت مرکزی هستند که منجر به افزایش کارایی این شهرداران شده است و در کشورهای بریتانیایی این ارتباطات در سطح پایینی قرار دارد و روش انتخاب مستقیم شهردار توانسته است موجب تقویت شبکه سازی شود. در ایران این ارتباطات هم با مدیران سطح ملی و هم محلی بسیار پایین است. با توجه به اینکه طبق مطالعات انجام گرفته انتخاب مستقیم شهردار موجب می‌شود که شهرداران تعامل بهتری با سطوح حکومتی داشته باشند، بنابراین انتخاب مستقیم شهردار می‌تواند نقش مؤثری در بهبود شبکه-سازی و کارایی شهرداران شود.

در پایان می‌توان گفت طبق تحقیقات انجام گرفته در خصوص روش انتخاب مستقیم شهردار در ایران، این روش می‌تواند موجب بهبود عملکرد مدیریت شهری در ایران شود اگرچه همراه با آن تغییرات دیگری در خصوص حدود وظایف و اختیارات حکومت محلی، نحوه عزل و انتصاب شهردار و کابینه وی، شفافیت قوانین در خصوص نظارت و کنترل شورا بر شهردار، حذف درآمد-های ناپایدار از بودجه شهرداری و حذف ساختار مجزای اداره امور شهر موجب فزونی ارتقاء عملکرد سیستم مدیریت شهری و شهردار خواهد شد.

فهرست منابع

آخوندی، عباس. برک پور، ناصر. اسدی، ایرج. بصیرت، میثم. طاهرخانی، حبیب الله. ۱۳۸۷. آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران. پژوهش‌های جغرافیایی. شماره ۶۳

آخوندی، عباس. برک پور، ناصر. اسدی، ایرج. بصیرت، میثم. طاهرخانی، حبیب الله. ۱۳۸۷. بررسی تاثیر انتخاب مستقیم شهرداران در بهبود شاخص‌های حکمروایی شهری در ایران. صفة. شماره ۴۶

- Copus, C. 2006 *Leading the Localities. Executive Mayors in English Local Government*. Manchester University Press. Manchester.
- Katz, B. 2005. *Elected mayors – Lessons from the US*. London, U.K.: The Brooking Institution, Center for Cities 'City Mayors' event.
- Magnier, A. 2006. *Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship*. In H.Back, H.Heinelt & A.Magnier (Eds.), *The European Mayor*. Berlin.
- Podolnjak, R., Gardasevic, D. 2013. *Directly Elected Mayors and the Problem of Cohabitation. The Case of the Croation Capital Zagreb*. Revus[Online].
- Saldana, Johnny. 2009. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: SAGE.
- Schaap, L., Daemen, H., Ringeling, A. 2009. *Mayors in Seven European Countries: Part1. Selection Procedures and Statutory Position*, Routledge, England, Vol.35, No.1.
- Vogel, R.K. 2005. *Governing Large Cities: A Comparative Perspective*, Louisville: University of Louisville.
- Wollmann, H. 2005. *The directly-elected executive mayor in German local government, Transforming Local Political Leadership*. Palgrave.
- Wollmann, H. 2004. *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, *Local Government Studies*, Vol.30, No.4.

یادداشت‌ها

¹ *Getimis*

² *Hlepas*

³ *Collegial mayor*