

بررسی تأثیر انتخاب مستقیم شهرداران در بهبود شاخص‌های حکمروایی شهری ایران^۱

عباس احمد آخوندی

عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات امریکای شمالی و اروپا، دانشگاه تهران

ناصر برک‌پور

استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر

ایرج اسدی، میثم بصیرت، حبیب‌الله طاهرخانی

کلیدواژگان:

انتخاب شهردار، حکمروایی شهری، مدیریت شهری، شهرهای ایران

چکیده

در نظام مدیریت شهری ایران، شهردار یا مدیر شهر را اعضای شورای شهر به طور غیرمستقیم برمی‌گزینند. به دلیل نقایص موجود در کاربرد این الگو در ایران، نظام اداره شهر در ایران با مسائلی چون بی‌ثباتی سمت 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 با پیامدهایی چون نقصان کارایی، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مواجه است. هدف مقاله حاضر بررسی و تبیین نقایص موجود در الگوی غالب اداره و مدیریت شهر (روابط شورامدیر شهر) و نیز بررسی امکان اصلاح و بهبود آن از طریق تغییر روش انتخاب شهردار به صورت مستقیم است. تغییر نظام انتخاب شهردار به صورت مستقیم و مقتدرسازی شهرداران روندی روبه‌رشد در بسیاری از کشورهاست و به دلایل گوناگونی چون افزایش قدرت شهرداران و تقویت رهبری سیاسی، افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران شهری و

ارتقای مشارکت مردم صورت می‌گیرد. ارزیابی صورت‌گرفته در تحقیقی که پایه این مقاله را تشکیل می‌دهد حاکی است که در صورت کاربرد روش انتخاب مستقیم شهردار در ایران، شاخص‌های حکمروایی شهری ارتقا خواهد یافت.

مقدمه

در نظام اداری ایران به فردی که در رأس شهرداری قرار می‌گیرد، خواه از طرف شورای شهر به این سمت انتخاب شود یا از طرف وزارت کشور منصوب شود، شهردار اطلاق می‌شود. در حالی که در بسیاری از کشورها به افرادی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با رأی مردم به این سمت انتخاب می‌شوند عنوان شهردار^۲ و به افرادی که بدون رأی مردم از طرف شورای شهر یا حکومت مرکزی در رأس شهرداری قرار می‌گیرند مدیر شهر^۳ اطلاق می‌شود. در حال حاضر شهرداران شهرهای ایران را اعضای شورای شهر برای مدت چهار سال انتخاب می‌کنند. شهردار را می‌توان از اعضای شورای شهر یا بیرون از آن

نویسنده مسئول: عباس احمد آخوندی،

a-akhoundi@iredco.com

۱. این مقاله برگرفته از نتایج طرح پژوهشی «امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران در ایران» است که در سال ۱۳۸۵ زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران وابسته به شهرداری تهران انجام شد.

2. mayor

3. city manager

۴. معمولاً شهردار (mayor) به طور مستقیم یا غیرمستقیم با رأی مردم انتخاب می‌شود. در حالی که مدیر شهر (City manager) را شورای شهر یا حکومت مرکزی بدون رأی مردم انتخاب می‌کند.

پرسش‌های تحقیق

مهم‌ترین مسائل و مشکلات نظام مدیریت شهری در ایران با توجه به شیوه انتخاب شهردار چیست؟ ضرورت‌ها و آثار انتخاب مستقیم شهرداران در نظام مدیریت شهری چیست؟ تأثیر انتخاب مستقیم شهرداران بر ارتقای شاخص‌های حکم‌روایی شهری در ایران چیست؟

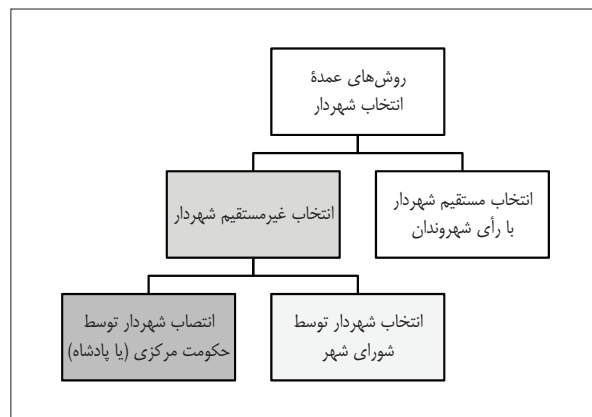
تعیین کرد. در صورت انتخاب شهردار از بین اعضای شورا، او باید از عضویت در شورا استعفا دهد. براساس این قانون، شورا می‌تواند شهردار را استیضاح و در صورت لزوم برکنار کند.

کاربرد این الگو در ایران، که به الگوی شورا-مدیر شهر بسیار شبیه است، به دلیل نقایص موجود در آن، نظام اداره شهر در ایران را با مسائلی چون بی‌ثباتی سمت مدیر شهر، تفکیک نشدن رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، ضعف رهبری سیاسی و به تبع اینها با پیامدهایی چون نقصان کارایی و شفافیت و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مواجه کرده است. هدف مقاله حاضر بررسی و تبیین نقایص موجود در الگوی غالب اداره و مدیریت شهر (روابط شورا-مدیر شهر) در ایران و نیز بررسی امکان اصلاح و بهبود آن با تغییر روش انتخاب شهردار به صورت مستقیم است.

مقاله حاضر در ابتدا به معرفی روش‌های گوناگون انتخاب شهردار در ۴۴ کشور از ۴ قاره جهان و دسته‌بندی آنها می‌پردازد. در ادامه، مزایا و معایب روش انتخاب مستقیم شهردار و روندهای اخیر در حرکت به سوی شهردار قوی بررسی می‌شود. سپس به بررسی سیر تطور مدل‌های اداره امور شهر در ایران و نیز براساس قوانین پشتیبان آنها به مستندسازی در سه دوره کلی از سال ۱۲۸۶ تاکنون می‌پردازد. آن‌گاه با بررسی شرایط موجود و نقایص الگوی اداره و مدیریت کنونی امور شهر در ایران، ضرورت‌های انتخاب مستقیم شهردار در ایران بررسی می‌شود. در انتها با استفاده از یک الگوی ایده‌آل مبتنی بر شاخص‌های حکم‌روایی شهری، پیامدهای روش انتخاب مستقیم شهردار ارزیابی می‌شود.

روش تحقیق

در مطالعه‌ای که اساس تحقیق مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد در بخش مبانی نظری از روش تحلیل داده‌های ثانویه (اسنادی) استفاده شده است. این روش در بخش بررسی الگوی کنونی مدیریت شهری در ایران نیز به کار رفته است. همچنین به منظور آشنایی با تجارب جهانی در زمینه موضوع تحقیق، از روش بررسی مقایسه‌ای متون و اسناد گوناگون استفاده شده است.



ت ۱. نمودار روش‌های عمده انتخاب شهردار

منتخب شورای شهر و انتصاب شهردار توسط حکومت مرکزی یا پادشاه وجود دارد.

همان گونه که نمودار نشان می‌دهد، به طور کلی دو روش عمده در کشورهای گوناگون جهان برای انتخاب شهردار به کار می‌رود. روش اول، انتخاب مستقیم شهردار با رأی شهروندان در قالب روش‌های گوناگون انتخاباتی است. روش دوم، انتخاب غیرمستقیم شهردار است. در این روش شهردار را اعضای شورای شهر یا حکومت مرکزی یا پادشاه کشور (یا منصوبان آنها) انتخاب می‌کنند. در روش غیرمستقیم، انتخاب شهردار توسط شورای شهر یا اجزای مشابه آن در حکومت‌های محلی، ماهیتی انتخابی‌تر و دموکراتیک‌تر دارد. در بعضی از کشورها، روش‌های انتخاب مستقیم و غیرمستقیم به طور هم‌زمان در سطوح گوناگون کشور به کار می‌رود.

بررسی نگارندگان در زمینه روش انتخاب شهردار در ۴۴ کشور جهان (شامل ۱۵ کشور اروپایی، ۱۱ کشور آسیایی، ۶ کشور از قاره آمریکا، ۲ کشور از قاره اقیانوسیه و ۱۰ کشور استقلال‌یافته شوروی سابق) 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. در ۹ کشور (حدود ۲۰ درصد) انتخاب شهردار توسط شورای

پیشینه بررسی

مقتدرسازی و گرایش به انتخاب مستقیم شهرداران روندی است که در چند دهه اخیر مورد توجه کشورهای گوناگون قرار گرفته است. برای مثال، در آمریکا در بسیاری از حکومت‌های شهری با ساختار شورا-مدیر تلاش‌های زیادی برای مقتدرسازی شهرداران و انتخاب مستقیم آنان صورت گرفته است. مطالعه‌ای که فوگل^۵ نتایج آن را در سال ۲۰۰۵ در دانشگاه تورنتو ارائه داد، نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای اروپایی و آمریکایی بحث‌ها و اقدامات جدی درباره افزایش قدرت شهرداران از طریق تغییرات قانونی و نیز فراهم کردن شرایط انتخاب مستقیم آنان صورت گرفته است. همچنین در این باره می‌توان به مطالعه لارسن^۶ درباره امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران در کشور نروژ با اتکا به تجارب کشورهای اروپایی و آمریکایی و نیز بررسی همبلتن^۷ اشاره کرد. مطالعه بروس کیتز^۸ درباره ضرورت‌ها و مزایای انتخاب مستقیم شهردار نیز قابل توجه است.

در ایران تا قبل از تحقیق حاضر، بررسی ویژه و مفصلی درباره روش انتخاب مستقیم شهرداران صورت نگرفته بود. مهم‌ترین مطالعه انجام‌شده در این زمینه، پژوهش «امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران» است که در سال ۱۳۸۵ زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام‌شد و مقاله حاضر بخشی از نتایج این پژوهش محسوب می‌شود.

مبانی نظری و تجربیات جهانی

روش‌های انتخاب شهردار در جهان

روش انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم یکی از روش‌های عمده انتخاب شهردار در کشورهای گوناگون جهان است. علاوه بر آن، روش‌های دیگری همچون انتخاب شهردار توسط اعضای

5. Vogel, R. *Governing Large Cities: A Comparative Perspective*, 2005

6. Larsen, O.Helge, "Does Directly Elected Mayors Means Executive Mayors?" 2003

7. local government association, *Directly Elected Mayors*, 1999

8. Katz, B., *Elected Mayors: Lessons from the US, Metropolitan policy program*, 2005

نام کشورها	کل کشورها (درصد)	کشورهای استقلال یافته شوروی (درصد)	اقیانوسیه (درصد)	آمریکا (درصد)	آسیا (درصد)	اروپا (درصد)	نوع روش	ردیف
ایتالیا، آلمان، پرتغال، کره جنوبی، ژاپن، بنگلادش، هندوستان، پاکستان، فیلیپین، ترکیه، امریکا، کانادا، مکزیک، برزیل، ونزوئلا، آرژانتین، زلاندنو، روسیه، اوکراین	۴۳/۲	۲۰	۵۰	۱۰۰	۶۳/۶	۲۰	انتخاب مستقیم شهردار با رأی شهروندان	۱
دانمارک، فرانسه، ایرلند، لتونی، نروژ، فلسطین، اندونزی، چین، ازبکستان	۲۰/۵	۱۰	-	-	۲۷/۳	۳۳/۳	توسط شورا و عناصر مشابه	۲
بلژیک، هلند، لوکزامبورگ، فنلاند، مالزی، بلاروس، تاجیکستان، قزاقستان	۱۸/۲	۳۰	-	-	۹/۱	۲۶/۷	توسط حکومت مرکزی یا پادشاه	۳
اسپانیا، انگلستان، بوسنی و هرزگوین، استرالیا	۹/۱	-	۵۰	-	-	۲۰	۲+۱	۴
ارمنستان، قرقیزستان	۴/۵	۲۰	-	-	-	-	۳+۱	۵
آذربایجان، گرجستان	۴/۵	۲۰	-	-	-	-	۳+۲	۶
-	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع	۷

ت ۲. جدول نتایج بررسی روش‌های انتخاب شهردار در ۴۴ کشور

در سطح ملی و چه در سطح محلی، با روش انتخاب مستقیم شهردار است.

مزایا و معایب الگوی انتخاب مستقیم شهردار

روندهای جهانی نشان می‌دهد الگوی انتخاب مستقیم شهردار در کشورهای گوناگون رو به گسترش است. مطالعه فولگ^۹ حاکی از گرایش بسیاری از حکومت‌ها در اروپا و امریکا به سوی مقتدرسازی شهرداران و ایجاد تغییرات نهادی برای تعیین شهرداران به صورت انتخاب مستقیم است. علاوه بر امریکا، که در شهرهای آن تعیین شهردار قوی پدیده جدیدی محسوب نمی‌شود، دیگر کشورهای اروپایی مانند انگلستان، آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند، نروژ، سوئیس و لهستان نیز در اندیشه تقویت شهرداران هستند. برخی از این کشورها در آغاز راه قرار دارند و بیشتر به بحث و مجادله درباره موضوع می‌پردازند، بعضی از کشورها تجربه‌هایی آزمایشی را از سر گذرانده‌اند و برخی دیگر در

شهر و در ۸ کشور (حدود ۱۸ درصد) توسط حکومت مرکزی یا پادشاه صورت می‌گیرد. در ۸ کشور دیگر نیز انتخاب شهردار به صورت ترکیبی از روش‌های مستقیم و غیرمستقیم است.

در مجموع، در ۵۷ درصد از کشورهای مورد بررسی، انتخاب مستقیم شهردار (حداقل در سطح یک شهر از آن کشور) وجود دارد. به عبارت دیگر، در بیش از نیمی از کشورهای مورد بررسی انتخاب مستقیم شهردار صورت می‌گیرد. از میان کشورهای مورد بررسی، که در آنها روش انتخاب مستقیم شهردار به طور کامل اجرا می‌شود، ۱۶ کشور دارای نوعی نظام جمهوری و ۳ کشور دارای نظام مشروطه پارلمانی هستند. همچنین حدود ۷۰ درصد کشورها نیز به طور روشن با نوعی نظام فدرال یا برخوردار از سازوکارهای منطقه‌گرایی یا واگذاری وظایف و اختیارات حکومت مرکزی به سطوح حکومت محلی اداره می‌شوند. این موضوع نشان‌دهنده اهمیت تطابق نظام حکومتی کشورها، چه

9. Vogel, R. *Governing Large Cities: A Comparative Perspective*, 2005.

در انتخاب مستقیم شهردار در قدرت محلی همه افراد می‌دانند که رهبر کیست.

در این الگو نسبتاً روشن است که محدوده قدرت کجاست. زمانی که تفکیک قدرت مطرح می‌شود، جلوگیری از رفع مسئولیت بسیار ساده‌تر است.

این الگو امکان پاسخگویی را افزایش می‌دهد. تفکیک قدرت این امکان را فراهم می‌سازد که کسانی که اعمال قدرت می‌کنند به شورا و به شهروندان پاسخگو باشند.

شهرداران انتخابی رهبران قدرتمندی هستند. حتی اگر تفکیک قدرت میان شهردار و شورا، در محلی خاص، اقتدار رسمی شهردار را بسیار محدود کند، شهردار نفوذ زیادی دارد، زیرا در تأیید رأی‌دهندگان چون‌وچرایی نیست.

شهرداران انتخابی می‌توانند در کارهای مبتنی بر شراکت و همکاری بسیار اثربخش باشند. اهمیت این موضوع زمانی افزایش می‌یابد که حکومت محلی نقش خود را از مدیریت خدمات خاص به رهبری گسترده‌تر جامعه محلی تغییر دهد.

همچنین از نظر همبلتن مهم‌ترین محدودیت‌های روش انتخاب مستقیم شهردار به شرح زیر است:

این خطر وجود دارد که شهردار انتخابی قدرت بسیار زیادی به دست آورد. یکی از پیامدهای این امر ممکن است این باشد که اعضای شورا دچار بی‌اعتنایی شوند و دیگر نخواهند بخشی از حکومت محلی باشند.

در این الگوی خطر انحراف از صداقت وجود دارد. مواردی از رسوایی چهره‌های برجسته‌ای از شهرداران در انگلستان و کشورهای دیگر وجود داشته است. البته شفافیت الگوی شهردار انتخابی مستقیم به کاهش فساد منجر می‌شود. نکته مهمی که باید بر آن تأکید کرد این است که ترتیبات مربوط به نظارت دقیق بر مقامات اجرایی می‌بایست قوی و اثربخش باشد.

تمرکز قدرت اجرایی در دست شهردار ممکن است گلوگاهی در تصمیم‌گیری ایجاد کند. شواهد موجود نشان می‌دهد در

راه تثبیت آن تجارب هستند. براساس یک بررسی صورت‌گرفته در امریکا^{۱۰} الگوی حکومتی حدود ۳۰ درصد از شهرهای مورد بررسی در یک پیمایش از شهرهای امریکا شهردار-شورا بوده است. علاوه بر این، نزدیک ۵۰ درصد از شهرهای با الگوی مدیریت شهری شورا-مدیر، که اغلب شهرداریانی با انتخاب غیرمستقیم و ضعیف داشته‌اند، به سوی تعیین شهردار به شیوه انتخاب مستقیم و مقتدرسازی شهرداران گرایش پیدا کرده‌اند.

مطالعه لارسن^{۱۱} (درباره امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران در کشور نروژ و با اتکا به تجارب کشورهای اروپایی و امریکایی نشان می‌دهد که دلایل و براهینی که برای تأیید این تغییر نهادی در کشورهای گوناگون ارائه شده است بسته به زمینه سیاسی، نهادی و فرهنگی کشورها متفاوت است. مطالعه همکاران لارسن بر چند استدلال عمده در این زمینه بیشتر تأکید می‌کند:

- ضرورت اعطای جایگاهی درخور به حکومت محلی در برابر حکومت ملی؛

- تقویت دموکراسی محلی و تشویق و ترغیب مشارکت و مداخله عمومی، به‌ویژه در انتخابات محلی؛

- ایجاد نوعی تمرکز در رهبری محلی و تقویت نقش نهادهای مدیریت محلی؛ و

- تقویت رهبری درونی در حکومت محلی، ایجاد همبستگی و زمینه‌سازی حرکت راهبردی و کارآمد.

همبلتن^{۱۲} (در سال ۱۹۹۹ پیش از تغییر شیوه انتخاب شهردار در لندن (اولین تجربه آزمایشی در انگلستان) و در قالب مطالعاتی که محققان مختلف در این زمینه انجام دادند، مزایا و محدودیت‌هایی را برای الگوی انتخاب مستقیم شهردار در انگلستان قائل شده است. از نظر او مهم‌ترین مزیت انتخاب مستقیم به شرح زیر است:

این الگو به رهبری آشکار در سطح محلی منجر می‌شود.

10. 96,100-101 2002: DeSantis and Renner
11. Larsen, O.Helge, "Does Directly Elected Mayors Means Executive Mayors?", 2003: 12

۱۲. همان

نظام مدیریت شهری در ایران و امکان سنجی انتخاب مستقیم شهردار

سیر تطور الگوی‌های اداره امور شهر در ایران

مدل‌های اداره امور شهر یا نظام مدیریت شهری بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم‌گیری و اجرایی در سازمان‌های محلی و سازمان‌دهی امور در این نهادهاست. بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با شهرداری‌ها 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 الگوی مورد استفاده اشاره‌ای نشده است. اما از طریق بررسی روابط قانونی شورا، شهرداری و دولت مرکزی، استخراج نوع الگوی بیان مشخصات آن امکان‌پذیر است. به این منظور قوانین مرتبط با شهرداری‌ها از آغاز دوره قانون‌گذاری به سبک جدید در ایران (انقلاب مشروطه ۱۹۰۵) تاکنون بررسی شده است. براساس اجرای این قوانین در شهرهای ایران به طور کلی چند دوره در نظام مدیریت شهری ایران قابل تشخیص است:

دوره اول (۱۲۸۶ تا ۱۳۰۹): الگوی رهبری جمعی

قوانین مربوط به شهرداری یکی از قدیمی‌ترین متون قانونی در تاریخ حقوق موضوعه ایران است. اولین قانون در زمینه مدیریت شهری، در سال ۱۲۸۶ با عنوان قانون بلدیه وضع شد. براساس این قانون، انجمن بلدیه با رأی انتخاب‌کنندگان و از طریق آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود. تعداد اعضای انجمن 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 می‌شود و هر محله با توجه به وسعت و جمعیت خود سهمی از اعضا و انجمن بلدیه را به خود اختصاص می‌دهد. انجمن بلدیه بعد از تشکیل نسبت به انتخاب اجزای بلدیه مرکب از چهار نفر اقدام می‌کند. این اجزا در واقع هیئت اجرایی اداره

موضوعاتی که توجه شهردار را به خود جلب می‌کند ممکن است به سرعت پیشرفت حاصل شود.

سرانجام می‌توان به مطالعه‌ای اشاره کرد که بروس کیتز^{۱۳} اخیراً درباره ضرورت‌ها و مزایای انتخاب مستقیم شهردار در بریتانیا و با بهره‌جستن از درس‌های منتج از مطالعه انتخاب مستقیم شهردار در امریکا و نیز از سر گذراندن پنج سال تجربه آزمایشی انتخاب مستقیم شهردار لندن انجام داده است:

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 توان تعریف مزایای رقابتی مکان‌های شهری و تدوین راهبردهای رقابتی را برای بهره‌جستن از آنها دارند.

شهرداران با انتخاب مستقیم می‌توانند به حکومت مرکزی در تعیین اولویت‌های مربوط کمک کنند. آنان، به‌واسطه قدرت تعقیب امور و ایجاد وفاق، توانایی ایجاد پیوند بین نقاط موضوعی و نهادی را دارند که معمولاً به‌واسطه بوروکراسی موجود مجزا از هم عمل می‌کنند.

تحقیقات اخیر در ایالات متحد امریکا حاکی از این حقیقت است که به‌واسطه پیوندها و پیچیدگی‌های مسائل اجتماعی گوناگون از جمله فقر و بهداشت زیر استاندارد و نظایر آن و نیز نبود یکپارچه‌نگری در برنامه‌ها و نهادهای گوناگون مسئول، زمینه‌های توفیق اندکی در حل مسائل وجود دارد. شهردار با انتخاب مستقیم می‌تواند بازیگران متعدد و مؤثر در این زمینه را به هم پیوند دهد و از این طریق کارایی بالایی به وجود آورد.

13. Katz, B., Elected Mayors: Lessons from the US, Metropolitan policy program, 2005: 8-10

دوره سوم (۱۳۲۸ تاکنون): الگوی شورا - مدیر شهر

اجرای قانون بلدیة دوم تا سال ۱۳۲۸ ادامه یافت. در این سال قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات به تصویب رسید. در این قانون، اختیارات وزارت کشور در تعیین شهردار محدود شده است، ولی کماکان وزارت کشور در مقام رقیب اصلی در کنار انجمن شهر در الگوی مدیریت شهری حضور دارد. الگوی اداره شهر در این قانون براساس الگوی شورا-مدیر شهر پی‌ریزی شده است و بر تخصص‌گرایی فردی تأکید دارد. از این قانون به بعد به کارگیری نادرست واژه شهردار به جای مدیر شهر در ایران مصطلح شد. این الگو با تغییراتی در قوانین بعدی نیز حفظ شد. براساس این قانون، هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که اعضای آن را اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌کنند. تعداد آنان از شش تا بیست‌وپنج نفر متغیر است. به استثنای شهر تهران، که ۳۰ نفر نماینده انجمن شهر دارد، نمایندگان هر شهر به تناسب جمعیت به محلات گوناگون تقسیم می‌شوند و هر محل نماینده خود را تعیین و برای تشکیل انجمن شهر اعزام می‌کند. انجمن شهر بعد از تشکیل، با رأی مخفی، از اهالی محل یا از کارمندان دولت و غیره 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 صادر می‌کند. مدت ریاست شهرداری دو سال و تمدید انتخاب به روش بالا امکان‌پذیر است. چنانچه اکثریت انجمن شهر نسبت به شهردار (مدیر شهر) اظهار عدم اعتماد کند، شهردار از کار برکنار می‌شود و گزارش برکناری به وزارت کشور اعلام می‌شود.

در سال ۱۳۳۱ لایحه قانونی شهرداری براساس اختیارات اعطایی به نخست‌وزیر وقت به تصویب رسید. این لایحه قانونی مبنای قانون شهرداری ۱۳۳۴ قرار گرفت که هم‌اکنون نیز معتبر است. این قانون نیز در زمینه سازمان‌دهی شهرداری، الگوی شورا-مدیر شهر را مد نظر قرار داد. انجمن شهر را

امور شهرداری یا همان هیئت مدیره محسوب می‌شوند. اداره امور بلدیة با اکثریت آرای اعضای بلدیة (هیئت اجرایی) انجام می‌شود. دوره فعالیت انجمن بلدیة و اعضای اداره بلدیة چهار سال است. انفصال کلانترها در پایتخت و کرسی‌های ایالات منوط به اجازه شاه است. انفصال کلانترها در شهرهای متوسط و کوچک و همچنین معاونان کلانترها با اجازه وزیر داخله ممکن می‌شود.

این قانون در زمینه سازمان‌دهی نهاد محلی، الگوی رهبری جمعی را مد نظر دارد و ساختار قانون براساس این الگو ترسیم شده است. این الگو هم‌اکنون در کشورهایی مانند بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک اجرا می‌شود.

دوره دوم (۱۳۰۹ تا ۱۳۲۸): رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی

این دوره با تثبیت حکومت پهلوی و استبداد رضاخانی در کشور هم‌زمان و بنابراین شرایط سیاسی و اجتماعی کاملاً با زمان تصویب قانون بلدیة اول متفاوت است. در سال ۱۳۰۹ قانون دوم بلدیة با ۸ ماده و ۳ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون در سامان‌دهی بلدیة (شهرداری) بر رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی منتخب دولت مرکزی تأکید دارد.

انجمن بلدیة از نمایندگان تجار، اصناف و مالکان تشکیل می‌شود. تعداد اعضای انجمن بلدیة حداقل ۶ و حداکثر ۱۲ نفر است. براساس این قانون در خرداد ماه ۱۳۰۹ انتخابات انجمن بلدیة تهران برگزار شد و ۱۲ نفر به عنوان انجمن بلدیة تهران انتخاب شدند و شروع به کار کردند. براساس این قانون، اختیار انتخاب رئیس اداره بلدیة از انجمن بلدیة گرفته شد و به وزارت داخله محول شد. رئیس اداره بلدیة مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدیة است که از طرف دولت و انجمن بلدیة تصویب و ابلاغ می‌شود.

انتخابات‌کنندگان با آرای مردم انتخاب می‌کنند. تعداد اعضای انجمن شهر از ۳۰ نفر در تهران تا ۹ نفر متغیر است. مبنای انتخاب حوزه‌بندی شهری است و مطابق قانون در هر حوزه ۳ نفر نماینده برای تشکیل انجمن شهر انتخاب می‌شوند. انجمن شهر پس از رسمیت یافتن بلافاصله یک نفر را از بین اعضای خود یا از خارج از انجمن برای ریاست شهرداری به مدت دو سال انتخاب و برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی می‌کند. اگر عضو انجمن شهر به سمت شهردار انتخاب شود باید از عضویت انجمن استعفا دهد. امکان انحلال انجمن شهر با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران امکان‌پذیر است. شهردار (مدیر شهر) از طریق فرایند استیضاح و رأی منفی اکثریت تام انجمن شهر به حکم وزیر کشور از شغل خود برکنار می‌شود.

در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداری به تصویب رسید. اساس و محتوای قانون ۱۳۳۴ برگرفته از لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ است. اساس الگوی اداره امور شهر در این قانون بر همان مبنای الگوی شورا-مدیر شهر است. تعداد اعضای انجمن شهر همانند قانون قبلی از ۳۰ نفر در تهران تا ۹ نفر در سایر شهرها براساس جمعیت شهرها متغیر است و مقرر شده از هر حوزه شهری ۳ نفر به انجمن شهر راه یابند. برکناری شهردار بعد از طی مراحل استیضاح، با رأی منفی اکثریت تام انجمن شهر امکان‌پذیر است. 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 تصویب‌نامه هیئت وزیران عملی است.

با وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷ انجمن‌های شهری منحل شد و در غیاب آنها وزارت کشور در مقام قائم‌مقام انجمن‌های شهر به ایفای وظیفه پرداخت. بعد از گذشت ۲۱ سال از انقلاب، سرانجام انتخابات شوراها براساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراها شروع به کار کردند.

در این دوره نیز الگوی انتخابی برای اداره امور شهر همان الگوی شورا-مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می‌شود. در این قانون حوزه‌بندی و محله‌بندی قوانین قبلی ملغاً شده است و اعضای شوراها شهر با رأی همه مردم شهر انتخاب می‌شوند. رهبری سیستم اجرایی شهرداری بر عهده شهردار (مدیر شهر) منتخب شورا است. شهردار رؤسای واحدها و معاونت‌های شهرداری را انتخاب می‌کند و شوراها 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 سؤال و استیضاح با رأی مخالف دو سوم اعضای شورای شهر امکان‌پذیر است. هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور یا حیف‌ومیل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد مرتکب شود، به پیشنهاد فرماندار و طرح موضوع در هیئت حل اختلاف استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شود. البته شورای شهر می‌تواند به این رأی در دادگاه‌ها اعتراض کند و دادگاه مکلف به رسیدگی به موضوع خارج از نوبت و صدور رأی قطعی است. عملاً انحلال شوراها براساس این قانون برخلاف قوانین قبلی در حوزه اختیار قوه مجریه نیست و این فرایند با حضور نمایندگان از قوای سه‌گانه کشور (اعضای شورای حل اختلاف استان و مرکزی) و سرانجام تأیید آن در یک نهاد قضایی امکان‌پذیر است. این موضوع از وجوه مثبت و متمایز نظام اداره شهر در ایران حتی نسبت به برخی از کشورهای اروپایی است.

ضرورت‌های انتخاب مستقیم شهرداران در نظام مدیریت شهری ایران

قبل از ورود به مبحث ارزیابی پیامدها و امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهردار در الگوی مدیریت شهری ایران باید به این

کاهش می‌یابد. این وضعیت با توجه به اهمیت و حساسیت اداره شهرهای بزرگ و پیچیدگی مسائل و مشکلات این شهرها و لزوم اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ثابت در میان مدت برای مواجهه با مسائل و معضلات شهری نگران‌کننده است.

مبنای محاسبه طول عمر مدیریتی شهرداران در دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۷۸ بدون احتساب زمان‌هایی است که شهرداری‌ها توسط سرپرست اداره شده است. به این موضوع کشمکش‌های بین شورا و شهردار قبل از برکناری را نیز باید اضافه کرد.

ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی

انتخاب نوع مدیریت شهری منعکس‌کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است. از بررسی الگوهای مدیریت شهری در کشورهای اروپایی و امریکایی و مطالعه متون قانونی مربوط به مدیریت شهری در ایران چنین استنباط می‌شود که نوع مدیریت شهری در ایران الگوی شورا-مدیر شهر است. البته در هیچ یک از قوانین به صراحت نامی از الگو برده نمی‌شود. در متون قانونی مرتباً از شخصیتی به نام شهردار نام برده می‌شود و وظایف و اختیارات به او منتسب می‌شود، بدون توجه به اینکه سمت شهردار جایگاهی انتخابی است. به عبارت دیگر آن دسته از افراد که از بیرون از شورا و بدون اخذ آرای مردم در سمت مسئولیت شهرداری قرار می‌گیرند عنوان مدیر شهر را کسب می‌کنند. در حالی که اعطای مسئولیت رهبری شهر به شخصی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم (عضویت شورا) آرا 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، مسئولیت تخصصی و حرفه‌ای از مسئولیت رهبری و اقتدار سیاسی منفک نشده است. شوراهای شهر در نبود شهردار به معنای واقعی باید نسبت به انتخاب مدیر شهر منتخبی اقدام کنند که هم‌زمان دو ویژگی فوق را داشته باشد.

سؤال اساسی پاسخ داد که ضرورت طرح موضوع انتخاب مستقیم شهردار در ایران چیست؟ در پاسخ به این سؤال ابتدا مبانی نظری مربوط به الگوهای مدیریت شهری و تجربه نزدیک به دو دوره اجرای الگوی مدیریت شهری با حضور شوراهای شهر در سال‌های اخیر با توجه به این عوامل زمینه‌ها و ضرورت‌های انتخاب مستقیم شهردار در الگوی مدیریت شهری ایران به شرح زیر ارائه می‌شود.

بی‌ثباتی مدیریت شهرداری (شهردار) در وضعیت کنونی طول عمر مدیریت در بخش عمومی و دولتی یکی از مباحث مورد توجه در علوم سیاسی و مدیریت است. براساس نظریات موجود، یکی از روش‌های جلوگیری از تمرکز، و احیاناً سوءاستفاده از قدرت، اعمال محدودیت‌های زمانی در مدیریت و حکومت است. برای شهرداران نیز در برخی از کشورهای جهان محدودیت‌های زمانی از این سنخ اعمال می‌شود. در ایالات متحد آمریکا در بسیاری از شهرها محدودیت دو دوره چهار ساله اعمال می‌شود. در این کشور در سه‌هزار شهر از جمله نیویورک، لس‌آنجلس، هوستون، دالاس، سانفرانسیسکو و واشنگتن دی سی دوره‌های تصدی سمت شهردار محدود شده است.^{۱۴}

مطابق بررسی انجام‌شده در مورد ۲۰۳ شهر ایران از ۴ استان کشور - آذربایجان شرقی، فارس، گیلان و قزوین - در سال جاری نتایج به شرح زیر حاصل شده است. نمونه‌های مورد بررسی از لحاظ تعداد در پایان سال ۱۳۸۴ حدود ۲۰ درصد از شهرهای کشور را شامل می‌شده است:

متوسط طول عمر مدیریت شهردار در ۲۰۳ شهر مورد بررسی ۲ سال و ۶ ماه است که این زمان در استان آذربایجان شرقی به ۲ سال و ۳ ماه می‌رسد.

طول عمر مدیریت شهردار به تدریج از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ کاهش می‌یابد. این میزان از ۲ سال و ۶ ماه در ۲۰۳ شهر به ۲ سال و ۵ ماه در شهرهای بالای پنجاه هزار نفر جمعیت و ۲ سال و ۱ ماه در شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت

<p>نوع انتخاب شهردار</p> <p>انتخاب با رأی مستقیم انتخاب کنندگان (اگر هیچ‌یک از نامزد در دوره اول بیش از ۵۰ درصد آرا را کسب نکند، دو نفر اول به مرحله دوم رأی‌گیری راه می‌یابند.)</p>	
<p>طول دوره شهردار و شورا</p> <p>۴ سال</p>	
<p>تعداد دوره مجاز تصدی شهردار</p> <p>دو دوره متناوب یا متوالی</p>	
<p>شرایط نامزدی</p> <p>برخورداری از حداقل شرایط تحصیلی و سوابق اجرایی</p>	
<p>رابطه شورا - شهردار</p>	<p>حق وتوی شهردار</p> <p>امکان وتوی مصوبات شورا توسط شهردار وجود دارد. اما چنانچه شورا مجدداً با دو سوم آرا اجرای آن را تصویب کند، شهردار ناگزیر به پذیرش و اجرای آن است.</p>
	<p>تفکیک مسئولیت اجرایی از قانون‌گذاری</p> <p>این تفکیک به منظور مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی صورت می‌گیرد. همچنین شهردار عضو شورا نیست.</p>
	<p>سازوکارهای کنترل و نظارت شورا</p> <p>- تصویب بودجه و تفریح بودجه شهرداری - انتخاب ذی‌حساب از طرف شورا که کلیه درآمدها و پرداخت‌های شهرداری را ثبت و ممیزی و تأیید کند. - اخذ رأی اعتماد کابینه شهردار از شورا (شامل معاونان) و امکان استیضاح و برکناری آنان.</p>

ت ۳. جدول ویژگی‌های الگوی انتخاب مستقیم شهردار برای ارزیابی پیامدهای تحقق آن

آورد و از این طریق بر یکپارچگی و انسجام مدیریت شهری بیفزاید.

افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی

انتخاب مستقیم شهردار به تفکیک قدرت عناصر سیاستگذار و اجرایی مدیریت شهری و تعیین حدود قدرت هر یک منجر می‌شود. آشکار شدن حدود و وظایف و اختیارات این دو از یک سو موجب جلوگیری یا کاهش مسئولیت‌گریزی و از سوی دیگر باعث افزایش پاسخگویی آنها به رأی‌دهندگان می‌شود.

بی‌توجهی به موضوع نظارت و تعادل‌بخشی در تنظیم روابط شورا- شهردار به‌جز اشکالات پایه‌ای الگوی مدیریت شهری ایران، روابط شورا- شهردار نیز به‌خوبی در الگوی ایران تنظیم

در الگوهای شورا - مدیر شهر شخصیتی جداگانه به نام شهردار حضور دارد، اما حدود اختیارات او متفاوت است. بنابراین، انتظار رهبری سیاسی شهر از مدیر شهری منتصب، مشابه آنچه در الگوی مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود، اصولاً قابل طرح نیست.

تقویت مدیریت یکپارچه

یکی از عوامل کاهش کیفیت عملکرد شهرها و نظام‌های مدیریت شهری تنوع و پیچیدگی مسائل شهری، تعدد سازمان‌ها و نهادهای مؤثر بر مسائل شهری و دشواری ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در برنامه‌ها و اقدامات عناصر مختلف است. شهردار با انتخاب مستقیم، به دلیل نفوذ و قدرتی که کسب می‌کند، می‌تواند بازیگران متعدد و مؤثر را گرد هم

جهانی و با در نظر گرفتن ساختارهای تشکیلاتی و قانونی حاکم بر مدیریت شهری در ایران است.

اکنون با بیان ویژگی‌های الگوی انتخاب مستقیم شهردار، امکان ارزیابی پیامدهای آن وجود دارد. معمولاً برای ارزیابی ویژگی‌ها و عملکرد هر پدیده یا سیستمی، وجود معیارها و شاخص‌هایی ضروری است. این معیارها نشان‌دهنده وضعیت سیستم یا پدیده مورد نظر در حالت مطلوب است. در این بخش به منظور ارزیابی پیامدهای تحقق الگوی انتخاب مستقیم شهردار، ویژگی‌های نظام مطلوب مدیریت شهری مانند کارایی، اثربخشی و نظایر آن مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس، شاخص‌های حکمروایی شهری اساس سنجش پیامدهای احتمالی قرار گرفته است. اگرچه ارزیابی پیامدهای الگوی قبل از اجرا در قالب شاخص‌های حکمروایی شهری امکان‌پذیر است، به منظور ارائه تصویری شفاف و عینی علاوه بر شاخص‌های اصلی چهارگانه حکمروایی شهری از شاخص‌ها و معیارهای مورد توجه تصمیم‌گیران در ارزیابی پیامدهای الگوی استفاده شده است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: ۱. مشارکت شهروندان، ۲. مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، ۳. عدالت، ۴. اثربخشی، ۵. ثبات در مدیریت، ۶. قدرت شورا، ۷. تخصص‌گرایی، ۸. هماهنگی و همکاری بین شورا و شهردار، ۹. قدرت و اقتدار شهردار، ۱۰. اقتدار مجموعه مدیریت شهری.

نتایج سنجش پیامدهای انتخاب مستقیم شهرداران در ایران براساس شاخص‌های پیش‌گفته در جدول «ت ۴» بیان شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی روندهای جهانی و گرایش‌های موجود در کشورهای توسعه‌یافته جهان، نشان می‌دهد مقتدرسازی شهرداران و گرایش به انتخاب مستقیم شهرداران، مورد توجه کشورهای گوناگون قرار گرفته است. مطالعه‌ای گذرا در مورد ۴۴ کشور

نشده است و این موضوع سرمنشأ بسیاری از مشکلات اداره امور شهر به‌ویژه کاهش نظارت شورا است.

حرکت به سوی دموکراسی ناب و حداکثر کردن مشارکت

انتخاب مستقیم مدیران محلی، از جمله شهرداران، به سبب حرکت به سوی دموکراسی ناب ارزش و اهمیت ویژه‌ای دارد. زمانی که شهروندان در برابر انتخاب مهم‌ترین مسئول اجرایی محلی (شهردار) قرار می‌گیرند، احساس مسئولیت بیشتری می‌کنند و سطح مشارکت آنان افزایش می‌یابد. البته طرح این موضوع به معنای تأیید دموکراسی ناب تحت هر شرایطی نیست. چه‌بسا در صورت نبود سازوکارهای تشخیص صلاحیت کاندیداهای تصدی سمت شهردار (حزبی یا غیرحزبی)، امکان ورود اشخاص بدون صلاحیت به این عرصه فراهم شود.

ارزیابی پیامدهای احتمالی اجرای الگوی انتخاب مستقیم شهردار در ایران

شناخت و معرفی پیامدهای الگوی انتخاب مستقیم شهردار بدون تشریح ابعاد و مفروضات آن امکان‌پذیر نیست. این موضوع زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که توافق کلی در زمینه ویژگی‌های الگوی در انتخاب مستقیم شهردار وجود ندارد. به طور مثال، انتخاب مستقیم شهردار هم در الگوی شهردار-شورا و هم در الگوی شورا-مدیر شهر مشاهده می‌شود، اما حدود قدرت و اقتدار شهردار با اینکه هر دو مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شوند کاملاً متفاوت است.

بنابراین، با توجه به این مقدمه قبل از طرح پیامدهای احتمالی الگوی انتخاب مستقیم شهردار ناگزیر باید ویژگی‌های موردنظر الگوی تشریح شود. ویژگی‌هایی که در اینجا بیان می‌شود نتیجه جمع‌بندی تیم تحقیق پروژه حاضر از تجارب

ردیف	معیار / شاخص	وضعیت شاخص		
		افزایش	بدون تغییر	کاهش
۱	مشارکت شهروندان - شورای انتخابی - شهردار انتخابی - گردهمایی مردمی - انجمن‌های شهری	○		
۲	مسئولیت پذیری و پاسخ‌گویی - وجود سازوکارهای رسمی انتشار بودجه و قراردادهای - حساسی مستقل و منظم - کنترل توسط سطوح بالای حکومت - افشای درآمد و دارایی - سهولت رسیدگی به شکایات	○		
۳	عدالت - وجود منشور شهروندی - عضویت زنان در شورا - سیاست‌های ارتقای وضعیت فقرا - مراکز و فضاهای خوداشتغالی	○		
۴	اثربخشی - نسبت بودجه سرمایه‌های - مستندسازی نقل و انتقالات - استقرار استانداردهای ارزیابی عملکرد - رضایت مشتری - دارا بودن سند چشم‌انداز	○		
۵	ثبات در مدیریت شهری	○		
۶	قدرت شورا - قدرت نظارتی و قانون‌گذاری - قدرت رهبری			○
				○
۷	تخصص‌گرایی - رأس ساختار شهرداری - بدنه شهرداری			○
				○
۸	هماهنگی و همکاری بین شورا و شهرداری	○		
۹	قدرت و اقتدار شهردار	○		
۱۰	اقتدار مجموعه مدیریت شهری (شورا و شهرداری)	○		

ت ۴. جدول سنجش پیامدهای انتخاب مستقیم شهردار در ایران

شورا و ثبات در مدیریت شهری) خواهد شد. بدین ترتیب انتخاب مستقیم شهردار در ایران، به طور کلی در جهت تقویت نهاد مدیریت شهری ارزیابی می‌شود.

کتابنامه

- برک پور، ناصر. گزار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران، رسالهٔ دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران، دانشکدهٔ هنرهای زیبا، ۱۳۸۱.
- حجتی اشرفی، غلامرضا. مجموعهٔ کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، انتشارات کتابخانهٔ گنج دانش، ۱۳۸۲.
- BERTRANA HORTA , Xavier & Tomas Fornes, Mariona , "SYSTEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE AND THEIR CHIEF EXECUTIVE OFFICERS", 2004.
- http://www.diba.es/innovacio/fitxers/directius_ang.pdf
- DeSantis.V and .T Renner, City Government Structure: An Attempt at Clarification, State and Local Government Review, Vol.34, No.2., 2002.
- Katz,B., Elected Mayors: *Lessons from the US, Metropolitan policy program*, The Brooking Institution, Center for Cities City Mayors event, London, U.K., 2005.
- Larsen, O.Helge, "Does Directly Elected Mayors Means Executive Mayors?" Prepared for the Workshop Changes in the Executive, University of Southern Denmark, Odense, October 2-4, 2003, 2003.
- Margre, Jaume & Bertrana, Xavier, « Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries », 2004.
- http://www.csital.org/pdf/documents/ 2006_01_ LocalGovernment_5.pdf
- Mouritzen, P.E. and Svara, J.H. *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- Popa, Victor & Munteanu, Igor, "LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN THE FORMER SOVIET UNION: BETWEEN HOPE AND CHANGE", <http://lgi.osi.hu/publications/2001/84/Ch1-Intr.pdf>, 2001.
- UN-Habitat, *Urban Governance Index*, UN-Habitat , Nairobi, Kenya, 2004.

جهان نشان می‌دهد در بیش از نیمی از کشورهای مورد بررسی، انتخاب مستقیم شهردار به رسمیت شناخته شده است. انتخاب مستقیم شهرداران روندی در حال افزایش، حرکتی در جهت تقویت خودگردانی محلی، تقویت حکومت و نهادهای مدیریت محلی و نیازمند سطح مناسبی از دموکراسی محلی است. با چنین رویکردی، انتخاب مستقیم مدیران محلی و از جمله شهرداران، از آن‌رو که حرکت به سوی دموکراسی ناب محسوب می‌شود، اهمیت و ارزش بسیار دارد. مرور تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد در انتخاب مستقیم شهرداران مزیت‌های متعدد و همچنین محدودیت‌هایی نهفته است. در مجموع هم به لحاظ نظری و هم براساس تجربه‌های جهانی، مزایا و منافع انتخاب شهردار با آرای مستقیم مردم بسیار بیش از معایب و آسیب‌های احتمالی آن است و تحقق این الگو به افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت محلی می‌انجامد.

در ایران، ضرورت‌های انتخاب مستقیم شهرداران در عواملی چون بی‌ثباتی مدیریت شهرداری (شهردار) در وضعیت کنونی و لزوم پایدارسازی آن، نقص الگوی مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، توجه بیشتر به موضوع نظارت و تعادل بخشی در تنظیم روابط شورا- شهردار، افزایش انسجام و یکپارچگی در مدیریت شهری، حداکثر کردن مشارکت شهروندان و حرکت به سوی دموکراسی ناب نهفته است. ارزیابی اولیهٔ پیامدهای انتخاب مستقیم شهردار در ایران با استفاده از معیارهای منتج از مبانی نظری حکمروایی شهری و برخی از معیارهای مرتبط دیگر نشان می‌دهد که در مجموع، انتخاب مستقیم شهرداران سبب تقویت شاخص‌های حکمروایی شهری (مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و عدالت) و نیز ارتقای برخی دیگر از شاخص‌های مورد توجه (چون اقتدار مجموعهٔ مدیریت شهری، قدرت و اقتدار شهردار، هماهنگی و همکاری بین شورا- شهرداری، تخصص‌گرایی در بدنهٔ شهرداری، قدرت نظارتی و قانون‌گذاری

USAID, "ESTABLISHING A BALANCED RELATIONSHIP BETWEEN THE DIRECTLY ELECTED MAYOR AND THE ELECTED REPRESENTATIVE BODY", Local Government Reform Project/The Urban Institute (United States Agency for International Development (USAID), 2005.

Vogel, R. *Governing Large Cities: A Comparative Perspective*, University of Louisville, Department of Political Science, 2005.

local government association, *Directly Elected Mayors: Reinvigorating the Debate*, LGA Publication, 1999.