

جغرافیا و توسعه شماره ۳۳ زمستان ۱۳۹۲

وصول مقاله: ۱۳۹۰/۱۲/۲۰

تأیید نهایی: ۱۳۹۱/۹/۲۴

صفحات: ۱۵۸ - ۱۳۹

بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران

دکتر هادی ویسی^۱

چکیده

در جهان امروز، اداره امور شهرها متکی بر دولت‌های محلی دموکراتیک است. الگوهای دولت محلی شهری در جهان متعدد است که مهم‌ترین آن‌ها مدل شهردار - شورا، شورا - مدیر، کمیسیون، نشست شهری باز و نشست نمایندگان شهری می‌باشد که سهم مدل شورا - مدیر در میان شهرهای مختلف جهان بیش از سایر موارد است. آنچه را که بتوان دولت محلی شهر در ایران نامید از جنبش مشروطیت در ۱۲۸۵ هـ. ش آغاز شده است. پس از آن، نهادهای دموکراتیک شهری در ایران، تحت تأثیر تحولات سیاسی دچار تغییرات زیادی شد و با افت و خیزهای زیاد تاکنون ادامه داشته است. این پژوهش با رویکردی تاریخی به سیر تکوین دولت محلی شهری ایران در یک سده‌ی اخیر توجه کرده و با الگوسازی و شناخت دقیق این نهاد محلی شهری در هر دوره‌های تاریخی به مقایسه تطبیقی با الگوهای دولت محلی در کشورهای توسعه‌یافته پرداخته است. داده‌های مورد نیاز تحقیق به روش استنادی و کتابخانه‌ای از قوانین متعدد انجمن بلدیة، انجمن شهر و شوراهای اسلامی شهر (از انقلاب مشروطه تاکنون) گردآوری شده است. تجزیه و تحلیل داده‌ها به روش تحلیل محتوا و تحلیل منطقی انجام شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که نوعی الگوی شبه دولت محلی شهری از آغاز سده‌ی بیستم در ایران شکل گرفته است و در قالب الگوی شورا - مدیر با حرکت سینوسی، متأثر از تحولات سیاسی و نظام سیاسی تک ساخت دچار انبساط و انقباض قدرت شده است. این الگوی دولت محلی برای تمامی شهرهای ایران یکسان بوده و بیش از آنکه متأثر از خواسته‌های شهروندی باشد، تحت نفوذ نهادهای قدرتمند حکومت مرکزی بوده است.

کلیدواژه‌ها: دولت محلی، شهرهای ایران، انجمن بلدیة، انجمن شهر، شوراهای اسلامی شهر.

مقدمه

طرح مسأله

شهرها به عنوان مهم‌ترین سکونتگاه‌های زیست انسان، نیازمند اداره شدن هستند. آن‌ها بر اساس بُعد فضایی، جمعیتی و کارکردی دارای پیچیدگی‌های خاصی در اداره‌ی امور عمومی هستند. توسعه‌ی فزاینده‌ی شهرگرایی مدرن در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، خدماتی و ارتباطی، پیچیدگی‌های اداره‌ی شهر را مضاعف کرده است. بر همین اساس است که در زمان‌ها و مکان‌های مختلف و بر اساس نظام سیاسی کشور، مدل‌ها و شیوه‌های گوناگونی برای اداره‌ی امور عمومی شهر طراحی شده است که از آن به "دولت محلی"^۱ یاد می‌کنند. معروف‌ترین مدل‌ها یا الگوهای دولت محلی عبارتند از: مدل شهردار - شورا، شورا - مدیر، کمیسیون، نشست شهری باز و نشست نمایندگان شهری (Carr & et al, 1964:909-912).

با این مقدمه‌ی کوتاه این مسأله شکل می‌گیرد که نحوه‌ی اداره‌ی امور عمومی شهرهای ایران چگونه است و دولت محلی شهری در ایران از چه الگویی تبعیت می‌کند. آنچه را که بتوان دولت محلی شهری در ایران نامید، برخی شاخص‌ها و نشان‌های آن از انقلاب مشروطه در ۱۲۸۵ هـ. ش شروع شده است. این تاریخ، نقطه عطفی در مدیریت شهری در ایران است. از این زمان بنیان‌های دولت محلی شهری نظیر بلدیة و انجمن شهر به صورت دموکراتیک در ایران گذاشته شد و با تغییر و تحولاتی (اما با حفظ وجه دموکراتیک آن) تا به امروز ادامه دارد. این تحقیق بر آن است تا این سیر تحول را بررسی کند و با الگوهای دولت محلی شهری در نظام‌های توسعه‌یافته مقایسه کند.

سابقه پژوهش

بررسی سوابق و پیشینه‌ی تحقیق بیانگر آن است که کارهای نسبتاً متعددی در حوزه‌ی دولت محلی شهری انجام شده است. کار و همکارانش^۲ (1964) در اثر کلاسیک خود در کتاب "دموکراسی امریکایی در تئوری و عمل"^۳ در فصلی از کتاب به مطالعه‌ی الگوهای دولت محلی شهری در ایالات متحده پرداخته‌اند و تنوع الگوهای اداره امور عمومی شهری را بخش مهمی از نظام دموکراسی این کشور می‌دانند. سافل^۴ (1993) نیز با رویکرد دیگری این کار را در ایالات متحده‌ی امریکا انجام داده است. شاید مهم‌ترین کار، اثر دیگایتانو و استروم^۵ (2003) باشد. آنان با مقایسه‌ی دولت محلی شهری در چهار کشور توسعه‌یافته ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه و آلمان به دنبال ارزیابی وضعیت حکمروایی شهری در هر یک از کشورها بوده‌اند. آنان با استفاده از دو رویکرد فرهنگی و ساختاری، معایب و مزایای الگوهای اداره امور شهری را در هر کشور بیان کرده‌اند و به دنبال الگوی جدید از حکمروایی یکپارچه شهری بوده‌اند. سالتزستین و همکاران^۶ (2008) با مقایسه دیدگاه‌های رفورمیستی و مقایسه‌ی استراتژی‌های مدل دولت کلانشهری امریکایی و انگلیسی، معتقدند که مدل انگلیسی دولت محلی شهری، حزبی، سیاسی و در سیطره احزاب پیروز و حکومت مرکزی می‌باشد و به همین دلیل شفافیت و حساب پس‌دهی و اقتدار مدنی محدود می‌شود، اما در الگوی امریکایی دولت محلی، غیرحزبی، مدیریت تخصصی حرفه‌ای و کارآمد می‌باشد. از این رو رهبران رفورمیستی بریتانیا و جنبش‌های اجتماعی شهروندی به دنبال استفاده از الگوی شهری ایالات متحده در بریتانیا هستند.

2-Carr & et al

3-American Democracy in Theory and Practice

4-Saffell

5-DiGaetano & Strom

6-Saltzstein & et al

1- local government

انقلاب مشروطه تاکنون گردآوری شده است. استخراج این داده از قوانین مصوب مجلس شورای ملی و اسلامی مندرج در سالنامه‌های قوانین روزنامه‌ی رسمی کشور - به عنوان معتبرترین نهاد متولی امر در ایران - صورت گرفته است. بنابراین داده‌های مورد نیاز به روش استنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است و متناسب با داده‌ها به روش تحلیل محتوا و روش تحلیل منطقی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند. همچنین از گزاره‌های نظری و مدل‌های دولت محلی کشورهای توسعه‌یافته برای مقایسه‌ی تطبیقی با دولت محلی شهری ایران استفاده شده است.

مبانی نظری تحقیق

همان‌گونه که هر کشوری دارای نوعی نظام سیاسی و ساختار سیاسی - اداری خاص برای اداره‌ی امور عمومی کشور است، شهرها نیز نیازمند نوع خاصی از نظام اداره‌کننده (دولت محلی) می‌باشند که این امر در کلانشهرها به دلیل پیچیدگی امور، ضرورتی آشکار است. در برخی کشورها سیستم اداره‌ی امور عمومی شهرها در حوزه‌ی اختیارات دولت و منتصب دولت و نماینده‌ی مستقیم دولت می‌باشند و در برخی دیگر به صورت نسبتاً مستقل و نماینده‌ی مردم و منتخب شهروندان می‌باشند. در نمونه‌ی دوم اداره‌ی امور شهر که به صورت دموکراتیک، انتخابی بودن و دوره‌ای بودن (محدویت‌زمانی هیأت‌منتخب) از جانب شهروندان برگزیده می‌شوند، در دهه‌ی اخیر به الگوی غالب در شهرهای دنیا تبدیل شده است. اما سیستم دموکراتیک از نظر کمّ و کیف، نحوه‌ی انتخاب، میزان اختیارات و ساختار مدیریتی و اداری آن‌ها در میان کشورها و شهرهای مختلف بسیار متفاوت است.

بر اساس اختیارات، ساختار و نوع روابط میان اجزاء ساختاری نهادهای اداره امور عمومی شهر، به طور کلی پنج الگو در میان شهرهای جهان وجود دارد که عمدتاً

اما در ایران کارهای اندکی در حوزه‌ی دولت محلی شهری انجام شده است. برک‌پور و اسدی (۱۳۸۸) با انتشار کتاب "مدیریت و حکمروایی شهری"، در فصلی از کتاب خود الگوهای مدیریت شهری را بررسی کرده‌اند. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۹) پروژه‌ی تحقیقاتی "امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران" را انجام داده است. در این تحقیق الگوهای مدیریت شهری را بررسی و نحوه انتخاب شهردار در هر یک از این الگوهای بررسی شده است و در نهایت پیشنهادهای برای مدیریت شهری ایران ارائه شده است.

ضرورت انجام تحقیق

توجه به دولت محلی به عنوان مهم‌ترین نهاد رو به رشد مردمی در اداره امور شهری در جهان - که بر اساس سازوکار دموکراتیک و تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی "پایین به بالا" می‌باشد - و شناخت دقیق وضعیت این نهاد در شهرهای ایران ضرورت انجام این تحقیق را نشان می‌دهد.

ارائه‌ی الگوهای رایج دولت محلی شهری در جهان و بررسی اسنادی و روند تاریخی این نهاد محلی در ایران و تطبیق آن‌ها با یکدیگر و همچنین رویکرد انتقادی به دولت محلی شهری در ایران نسبت به دولت محلی معنادار از نوآوری‌های این تحقیق است.

روش تحقیق

این پژوهش با رویکردی تاریخی به قانون‌گذاری در اداره‌ی امور عمومی شهری در ایران و نهادهای متولی اداره‌ی امور شهر و مقایسه‌ی آن با بنیان‌های نظری و الگوهای دولت محلی شهری در کشورهای توسعه‌یافته انجام شده است. برای این منظور، داده‌های مورد نیاز تحقیق از قوانین و اساسنامه متعدد نهادهای محلی دموکراتیک شهری ایران یعنی بلدیة، انجمن بلدیة، انجمن شهر (شهرداری) و شوراهای اسلامی شهر از

و درصد بیشتری از شهرهای امریکا در این الگو قرار داشته‌اند (ICMA, 2010: 11). نحوه‌ی تعامل میان شورا و شهردار و میزان اختیارات آن‌ها در شهرهای مختلف این مدل را به دو الگوی شهردار ضعیف - شورا و شهردار قوی - شورا تقسیم کرده است.

الگوی شهردار ضعیف - شورا^۴

تا ۱۸۷۰ میلادی اداره‌ی امور شهری شهرهای ایالات متحده‌ی امریکا بر اساس ساختار شهردار ضعیف - شورا بود. در این سیستم شورا هم قانونگذار و هم بدنه‌ی اجرایی است. اعضای شورا، مقامات مدیریتی ادارات شهر را منصوب می‌کند (شکل ۱) و در خصوص خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها تصمیم‌گیری کرده و بودجه را تنظیم می‌کند. بنابراین شورا کنترل مستقیم بیشتری در خصوص اداره‌ی امور شهر دارد. در این الگو شهردار به خاطر فقدان قدرت مدیریتی مؤثر، ضعیف است. شهردار نمی‌تواند دستورات صادر شده از شورا را وتو کند. رییس ادارات اجرایی به‌طور مستقل انتخاب می‌شوند و اعضای هیأت‌ها و کمیسیون‌ها به وسیله‌ی شهردار کنترل نمی‌شوند و حتی ممکن است هیأت‌های اجرایی و کمیسیون‌هایی انتخابی در پشت سر شهردار، وی را کنترل کرده و قدرت انتخابی او را کاهش دهند. این فرم اداره امور شهری اخیراً در شهرهای کوچک ایالات متحده جایی که کارهای عمومی کمتر است، وجود دارد (Saffell, 1993: 165-6; Carr & et al, 1964: 908-9).

ریشه در سیستم‌های اداره امور عمومی شهرهای ایالات متحده آمریکا و کشورهای اروپایی دارد. این پنج الگو عبارتند از:

الگوی شهردار - شورا^۱

تفکیک قوای مجریه (شهرداری) و مقننه (شورا یا انجمن شهر)، مدل شهردار - شورا را ایجاد کرده است. این مدل بر پایه‌ی اصل تفکیک قوا آن‌طوری که شارلز دو مونتسکیو^۲ (۱۷۵۵-۱۶۸۹ میلادی) در حکومت بیان می‌کند، است. بدین صورت که شورا شهر نقش قوه‌ی مقننه را ایفاء می‌کند و وظیفه‌ی قانونگذاری و خط مشی‌گذاری در سطح محل را به‌عهده دارد و شهردار نیز حکم مسؤؤل اجرایی یا قوه‌ی مجریه را داشته که مصوبات شورا را به اجرا در می‌آورد.

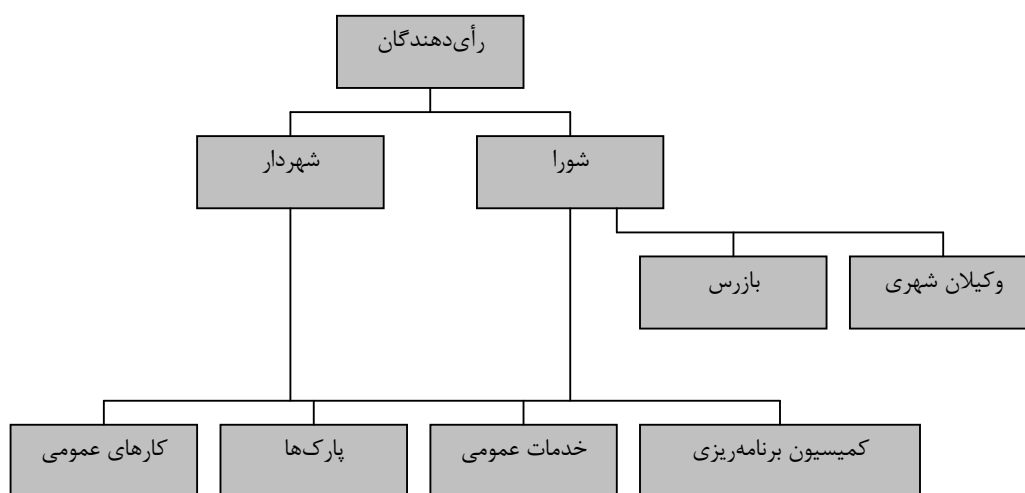
در این مدل شورای شهر و شهردار هر دو به‌صورت مستقیم از جانب شهروندان انتخاب می‌شوند که قدیمی‌ترین سیستم حکومت شهری در میان شهرهای کوچک و بزرگ می‌باشد. شهردار از طرف مردم برای یک تا ۶ سال انتخاب می‌شود اما دوره‌ی ۲ ساله بیشتر رایج است. تعداد اعضای شورا از ۲ تا ۵۰ نفر متغیر است. معمولاً تعداد اعضا با تعداد جمعیت نسبت مستقیم دارد (Carr & et al, 1964: 909). مصوبات شورای شهر به عنوان "احکام شهری" مطرح است که بعد از تصویب شورای شهر و یا امضای شهردار به اجرا درمی‌آید (مقیمی، ۱۳۸۰: ۱۷۹، به نقل از Pate). بر اساس آمار آی.سی.ام.آی^۳ در سال ۲۰۱۰ میلادی تقریباً ۴۴ درصد از شهرهای ایالات متحده که بیش از ۲۵۰۰ نفر جمعیت دارند از سیستم حکومتی شهردار - شورا استفاده می‌کنند. این در حالی است که در گذشته (در سال ۱۹۸۴ میلادی ۳۶۸۶ شهر و ۵۵/۸ درصد) تعداد

1-Mayor-council form

2-Charles de Montesquieu

3-International City/County Management Association (ICMA)

4-Weak-Mayor-Council Form



شکل ۱: ساختار الگوی شهردار ضعیف - شورا

مأخذ: Saffell, 1993: 165

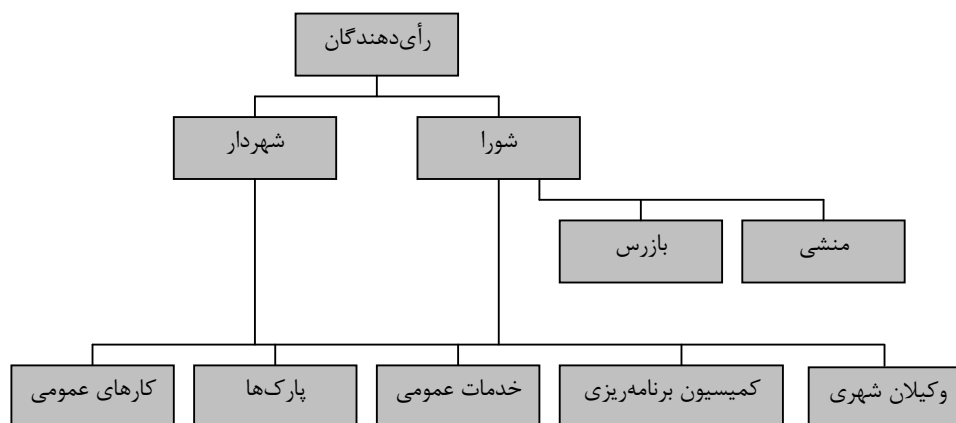
الگوی شهردار قوی - شورا^۱

این الگو اقتباسی از روش ساماندهی بنگاههای تجاری بر اساس مدیر عامل و رئیس هیأت مدیره است (احمدی، ۱۳۷۵: ۹۴-۹۰) که خاستگاه آن، شهرهای هر دو طرف کرانه اقیانوس اطلس می باشد (Saltzstein & et al, 2008: 168). شهردار نقش رئیس شهر^۲ و شورا و ریاست اجرایی شهر را به عهده دارد (شکل ۲) و معمولاً دارای نقش سیاسی است. شهردار بودجه را کنترل می کند و قدرت ذاتی و اساسی در نصب و عزل مدیران ادارات شهری دارد. شورا، منصوب شدگان را تأیید می کند و معمولاً در فرآیند صحیح انتصاب نظارت دارد. شهردار انتخابی دارای قدرت وتو ابطال در شورا است و وی در قانونگذاری با شورا سهیم است. این سیستم در اکثر شهرها استفاده می شود جایی که ساختار مدیریتی پیچیده، نیازمند رهبران مقتدر و مستحکم دارد. بیشتر شهرها دارای بیش از یک

میلیون نفر جمعیت از این سیستم استفاده می کنند (Carr & et al, 1964: 910; Saffell, 1993: 166-167). معمولاً سیاستمداران و کسانی که کاندیدای پستهای اجرایی ملی هستند در این شهرها منصوب می شوند. در برخی موارد به دلیل فقدان مهارت های تخصصی در مدیریت شهری، شهردار شخصی را به عنوان سرپرست مدیریتی^۳ (کاوا) را منصوب می کند که این شخص دارای قدرت زیادی، به ویژه در امور مالی شهری است. نیویورک و لوس آنجلس دارای این سیستم است و شهردار چند کاوا و یا یک نفر به عنوان قائم مقام انتخاب می کند (Saffell, 1993: 166). مدل شهردار قوی در کشورهای اروپایی نظیر اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال، قبرس و مجارستان نیز قابل مشاهده است.

1-Strong-Mayor-Council Form
2-The Head of City

3-Chief Administrative Officer (CAO)

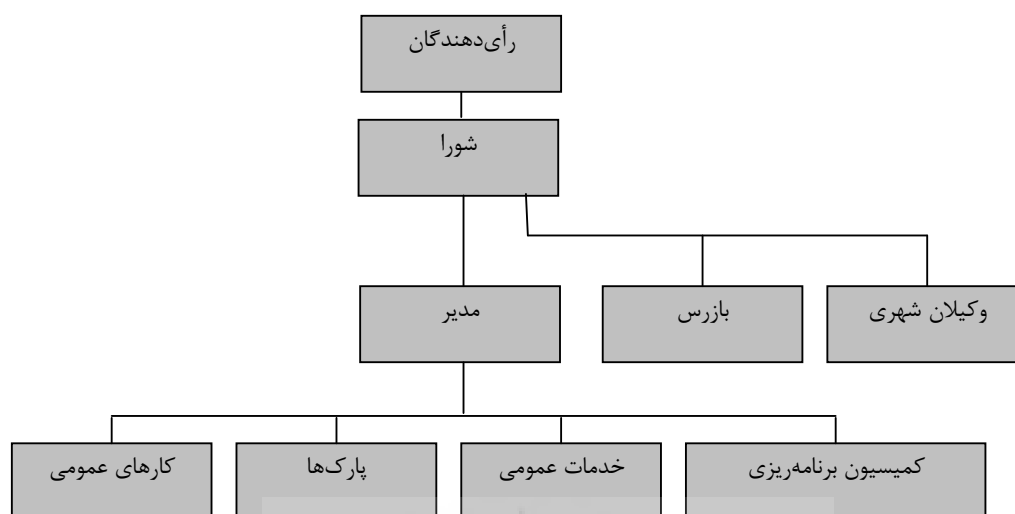


شکل ۲: ساختار الگوی شهردار قوی - شورا
 مأخذ: Saffell, 1993: 166

- الگوی شورا - مدیر^۱

در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، فساد، اختلاس و قوم‌گرایی در ادارات شهری شهرهای ایالات متحده فرا گرفت. انتقاد از فساد مدیریت شهری و ناکارآمدی ماشین‌های سیاسی شهری (الگوی شهردار-شورا)، باعث شکل‌گیری مفهوم شورا - مدیر در ۱۹۱۲ میلادی شد (ICMA, 2009; Peterson & Rasmussen, 1994: 123). در این الگو تسلط و برتری قوه مقننه (شورا یا انجمن) بر قوه مجریه (شهردار) است و در حقیقت تفکیک سیاست‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌ها از مدیریت شهری است. در این فرم از اداره‌ی امور شهری، شهروندان، افرادی را از طریق انتخابات آزاد (و نه رقابت‌های حزبی) به عنوان اعضای شورای شهر انتخاب می‌کنند که این شورا علاوه بر تصویب بودجه، تصویب آیین‌نامه‌ها و نظارت بر مدیریت فعالیت‌های شهری، شخصی واجد شرایط را برای امور اجرایی سازمان محلی انتخاب می‌کند (Carr & et al, 1964: 911). این شکل از دولت محلی به شورا اختیار کامل می‌دهد تا هر فردی را هر چند که ساکن آن محل نباشد به

مدیریت شهر برگزینند که این فرد را "مدیرشهر" گویند که می‌تواند مقامات مدیریتی و کارکنان شهرداری را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند (شکل ۳). مدیر شهر موظف به تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه‌ی شهر، تعیین سیستم‌پرسنلی و نظارت بر استخدام و استعفای نیروها و نظارت بر کار کارکنان شهری و مسؤول اجرای مصوبات شورای شهر بوده و رئیس تشریفات شهر می‌باشد. برای مدیر شهر، مدت خاصی برای انجام وظیفه‌اش تعیین نمی‌شود و هرگاه نسبت به عملکرد او نارضایتی به‌وجود آید از طریق شورا برکنار می‌گردد (Peterson & Rasmussen, 1994: 123). در ایالات متحده این الگو به نسبت سایر الگوها رشد زیادی یافته و بیشترین سهم را به خودش اختصاص داده است. تا سال ۱۹۲۰ میلادی، حدود ۱۵۰ شهر، دارای این ساختار بودند اما هم اکنون ۹۲ میلیون نفر در ۳۵۴۳ شهر بالاتر از ۲۵۰۰ نفر (تقریباً ۴۹ درصد شهرها) در زیر لوای این سیستم هستند (ICMA, 2010: 11).



شکل ۳: ساختار الگوی شورا - مدیر
Saffell, 1993: 167

الگوی کمیسیون^۱

سالها بعد از طرح شهردار - شورا، رفورمیسمهای مدنی بدین باور گردیدند که فرم ویژه‌ای از اداره‌ی امور شهری را کشف کرده‌اند که طرح کمیسیون نامیدند. این مدل منتسب به برنامه‌ی منظمی است که جسورانه به الگوهای سنتی و تفکیک قوا و به جایگاه هر دو قوه قانونگذاری و اجرایی شهر می‌تازد. این مدل بر اساس وحدت قوای مجریه و مقننه است. اعضای کمیسیون که از طریق انتخابات به وسیله‌ی مردم انتخاب شده‌اند هم به عنوان بدنه قانونگذار شهری بوده و هم هر یک از اعضای کمیسیون مدیر یکی از دپارتمان‌های مختلف شهر است (Carr & et al, 1964:908). اعضای شورا را کمیسیونر گویند. در این شکل ساختاری یکی از کمیسیونرها به ریاست کمیسیون انتخاب می‌شود، ولی اختیارات او بیشتر از سایر اعضای کمیسیون نیست و به عنوان رییس اجرایی محسوب نمی‌شود (مقیمی، ۱۳۸۰: ۱۸۱-۱۸۰، به نقل از Pate). بعد از جنگ جهانی اول یک پنجم شهرهای ایالات متحده که بین ۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر جمعیت داشتند، طرح کمیسیون را برای

اداره‌ی شهر خود برگزیدند. شکل کمیسیون، سیاست شخصی را تشویق کرد و رهبران اجرایی را پراکنده و مدیریت پاسخگوی ضعیف را تقویت کرد. آگاهی از اشکالات طرح کمیسیون باعث شد تا بار دیگر الگوی شهردار قوی - شورا و شورا - مدیر را در دولت محلی شهری تقویت کند (Carr & et al, 1964:910- 911). در حال حاضر در ایالات متحده امریکا، تنها ۱۴۳ شهر (۲ درصد) که دارای بیش از ۲۵۰۰ نفر جمعیت است، در قالب این شیوه اداره می‌شوند (ICMA, 2010: 12) و در اروپا در برخی شهرها سوئد، دانمارک و لتونی این الگو مشاهده می‌شود.

گردهمایی یا نشست شهری باز^۲

گردهمایی یا نشست شهری باز یا آزاد از جمله اشکال دولت محلی شهری و قانونگذاری شهرداری است که بیشتر در ایالت‌های نیوانگلند ایالات متحده رایج است و ریشه‌ی آن به دهه‌ی ۱۶۳۰ میلادی و کمی پس از مهاجرت اروپاییان به قاره‌ی آمریکا برمی‌گردد. آنان نیز این شیوه را از دولت - شهرها یونان باستان

بیشتری از افراد که متخصص و آگاه هستند به عنوان نماینده تفویض اختیار می‌کنند که در مواقع رأی‌گیری در حضور مردم و در جلسات باز رأی خود را اعمال کنند (Zimmerman, 1999: 139-143). بنابراین نشست شهری نماینده نیز همانند گردهمایی شهری باز و آزاد است و همه‌ی مردم می‌توانند اظهار نظر کنند و در بحث‌ها مشارکت کنند اما همه‌ی شهروندان شرکت‌کننده در نشست حق رأی ندارند و فقط افراد منتخب می‌توانند رأی بدهند. معمولاً این مدل در شهرهای با جمعیت بیشتر از ۶۰۰۰ نفر به کار گرفته می‌شود و بسته به اندازه‌ی شهر، تعداد اعضا منتخب نشست شهر می‌تواند بین ۴۵ تا ۲۴۰ نفر متغیر باشد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۶۱-۱۶۰). در برخی شهرهای ایالت کانکتیکات^۲ کسی که بیشترین رأی می‌آورد به عنوان نفر اول و رییس نشست و رئیس شهرداری انتخاب می‌شود. در حال حاضر تعداد اندکی (۶۳ شهر) از شهرهای ایالات متحده از این سیستم استفاده می‌کنند، که نسبت به گذشته کاهش یافته است.

الگوهای اداره‌ی امور شهر به تنهایی بیانگر موفقیت یا عدم موفقیت دولت محلی در یک شهر نیست؛ اما بی‌تأثیر هم نخواهد بود. الگوی گردهمایی یا نشست شهری باز و نشست نمایندگی شهر به عنوان دموکراتیک‌ترین الگو شناخته می‌شود، اما دارای معایب گسترده‌ای است که مهم‌ترین آن این است که قابلیت اجرایی در شهرهای بزرگ ندارد و تصمیم‌سازی را در مواقع بحرانی سخت و مشکل می‌سازد. از همین رو این مدل توسعه‌ی چندانی در دنیا نیافته است. شکل کمیسیون به خاطر بی‌نظمی و عدم تفکیک قوا، الگوی موفق نبوده و بنا بر آمار مؤسسه آی‌سی‌ام‌آی (ICMA, 2010: 12)، روز به روز از تعداد شهرهایی که با این الگو اداره می‌شوند کاسته می‌شود. به نظر می‌رسد که همگرایی بین اشکال مختلف دولت شهری در چند دهه اخیر و به ویژه بین مدل شورا - مدیر

الگو برداری کرده بودند. این نوع دولت شهری در شهرهای کوچک و کمتر از ۶ هزار نفر رایج است. همه‌ی رأی‌دهندگان شهر در یک روز در طی یک فراخوان که در آن فهرست و شرح موضوعاتی که باید درباره آن رأی‌گیری شود، در یک مکان گرد هم جمع می‌شوند. این نشست‌ها معمولاً یک‌بار در سال است و یا در مواقع اضطراری شکل می‌گیرد که نیازمند تقاضای ۱۰ درصد از شهروندان بالغ است. در نشست سالانه شهروندانی که دارای حق رأی هستند برای هر یک از بخش‌ها و سازمان‌های اداری شهر نظیر پلیس، دادگاه، بهداشت، بیمه، راه‌ها و نظایر آن متناسب با حجم و گستردگی کار آن‌ها یک یا چند نفر را به عنوان بالاترین مقام و منصب آن اداره انتخاب می‌کنند. هر یک از اعضای انتخابی در نشست سالانه‌ی بعدی گزارش سالانه خود را به شهروندان ارائه می‌کند. افراد منتخب پس از یک سال مجدداً از جانب مردم رأی اعتماد می‌گیرند و یا اینکه کسان دیگری جایگزین آنان می‌گردند (Zimmerman, 1999: 27-32). علاوه بر آن، آنان به قانونگذاری، تنظیم بودجه و تصمیم‌گیری سیاسی در قلمرو خود می‌پردازند. هم‌اکنون ۳۴۲ شهر از ۷۲۴۹ شهر ایالات متحده از این شیوه استفاده می‌کنند که نسبت به ۲۵ سال پیش (۱۹۸۴ میلادی)، تعداد ۲۸ شهر کاهش یافته است (ICMA, 2010: 12).

نشست نمایندگی شهر^۱

از آنجایی که گردهمایی شهری باز در شهرهای بزرگ قابلیت اجرایی نداشت و در مواقع بحرانی و اضطراری تصمیم‌گیری را بسیار مشکل می‌ساخت؛ در اوایل قرن هیجدهم در برخی شهرها نیوانگلند، سیستم نشست نمایندگی شهر را طراحی کردند. این شکل دولت شهری در حقیقت ترکیب شکل سیستم نمایندگی با شکل جلسات باز است که رأی‌دهندگان به تعداد

۳۰ نفر خواهد بود که با رعایت وسعت و جمعیت به محلات شهر تقسیم می‌شوند (ماده ۱۱). اعضای انجمن بلدی، رییس انجمن را از میان خود به اکثریت آراء انتخاب می‌کنند. در پایتخت و کرسی‌های ایالت، فرمان همایونی در استقرار وی بدین سمت صادر خواهد شد و رؤسای انجمن‌های بلدی شهرهای دیگر با انتخاب انجمن و به حکم وزیر داخله مستقر خواهند شد (ماده ۶۹). اداره‌ی بلدی به ریاست رییس انجمن بلدی موسوم به کلانتر است. یعنی کلانتر هم رییس انجمن است و هم رییس شهرداری. همچنین معاون و منشی بلدی نیز از میان اعضای انجمن و توسط انجمن انتخاب خواهند شد (شکل ۴). مدت مأموریت کلانتر و اعضای بلدی چهار سال است. در دوره‌ی اول پس از دو سال، نصف اعضای بلدی به حکم قرعه خارج شده و به جای آن‌ها اعضای جدید انتخاب می‌شوند و بعد از انقضای هر دو سال آن نصف اعضایی که چهار سال مأموریتشان به سر آمده، خارج شده و اعضای جدید انتخاب می‌شوند. انتخاب اعضای سابق با اکثریت آراء انجمن بلدی جایز است (ماده ۹۳). استفاده از این مدل هم اکنون در شهرهای دنیا کمتر رایج است.

محتوای قوانین متمم قانون اساسی و بلدی، اقتباسی از قوانین دولت محلی در اروپا و به ویژه کشورهای بلژیک و فرانسه بود. عدم آمادگی فرهنگی و ساختاری جامعه ایران برای پذیرش الگوهای دموکراتیک در جهت تحقق خودگردانی و دولت محلی، منطبق نبودن قوانین با شرایط و حال و روز کشور، پایین بودن سطح سواد، عدم اتحاد و وحدت رویه در رهبران سیاسی انقلاب مشروطه و تلاش حکومت قاجار برای بازساخت قدرت مطلقه‌ی مرکزی باعث ناکامی انقلاب مشروطه و قوانین مصوب گردید. بنابراین انقلاب مشروطه‌ی ایران که به دنبال تبدیل قدرت سیاسی خودکامه به قدرت مقید به قانون و توزیع و پخش قدرت در پهنه‌ی سرزمینی از طریق سازوکارهای دموکراتیک بود، نتوانست آرمان‌های

و شهردار - شورا زیاد شده و این دو الگو به الگوهای غالب دولت محلی شهری در جهان تبدیل شده است. در بین این دو الگو نیز بر اساس آمار مؤسسه‌ی فوق، الگوی شورا - مدیر از رشد بیشتری برخوردار بوده است.

یافته‌های تحقیق

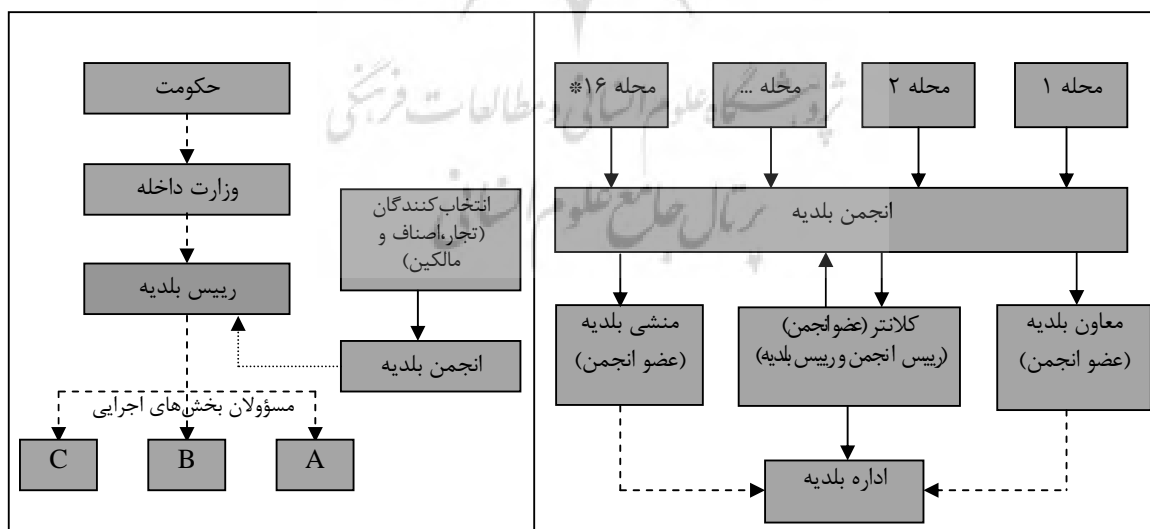
الگوی دولت محلی شهری در ایران

انحطاط و عدم مشروعیت و مقبولیت حکومت قاجار (۱۳۴۴-۱۲۱۰ ه. ق)، همزمانی این حکومت با دوره‌ی مدرن، تأثیرپذیری فرهنگ ایرانی از ارزش‌های تمدن غربی و مدرنیته، ارتباط گروه‌هایی از ایرانیان با غرب که عمدتاً در قالب تحصیل‌کردگان و روشنفکران ایرانی نمایان گشتند، نارضایتی عمومی مردم از حکومت و تلاش‌های مرجعیت دینی، باعث ایجاد تحول سیاسی در دهه‌ی آغازین قرن بیستم در ایران شد که ایرانیان از آن به "انقلاب مشروطه"^۱ یاد می‌کنند که به درستی نقطه‌ی عطفی در تاریخ سیاسی ایران به شمار می‌رود. این تحول به طور رسمی به فرمان مظفرالدین شاه در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ ه. ش در برقراری حکومت مشروطه انجام گردید که به دنبال آن تشکیل مجلس و تصویب متمم قانون اساسی بود که نمایندگان مجلس آن را با رویکرد تمرکززدایانه و توجه به نهادهای محلی با محوریت قانون در ساختار نظام سیاسی کشور به تصویب رساندند. از این رو پس از متمم قانون اساسی، قانون بلدی مشتمل بر ۱۰۸ ماده در ۲۰ ربیع‌الاول ۱۳۲۵ ه. ق (۱۲ اردیبهشت ۱۲۸۶ ه. ش) به تصویب مجلس ملی رسید. انجمن بلدی مرکب است از اعضایی که از محلات شهر انتخاب می‌شوند (ماده ۱۰، قانون بلدی). تعداد اعضای انجمن بلدی در شهرهای کوچک ۱۶ و در شهرهای متوسط ۲۰ و در شهرهای بزرگ

۱- شاید لفظ انقلاب، اصطلاح مناسبی برای این تحول سیاسی - اجتماعی نباشد؛ چرا که منجر به سرنگونی یک رژیم سیاسی و روی کار آمدن رژیم دیگر نشده است. "نهضت مشروطیت" و یا "جنبش مشروطیت" اصطلاحات مناسب‌تری هستند.

محلی و منطقه‌ای را که قانون اساسی و دیگر قوانین آن‌ها را به رسمیت شناخته بود، تعطیل کرد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۴۴۲). وی با ایجاد قانون بلدیه در سی‌ام اردیبهشت ۱۳۰۹ ه. ش، تمامی عناصر دموکراتیک قانون بلدیه ۱۲۸۶ ه. ش را کنار زد و با تصویب قانون تقسیمات کشور مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ ه. ش، قانون انجمن‌های ایالات و ولایات را منسوخ کرد و بازیگران منصوبی دولت مرکزی را در اداره‌ی امور عمومی پررنگ‌تر کرد. بر این اساس طبق ماده ۴ قانون بلدیه ۱۳۰۹ ه. ش، رئیس اداره‌ی بلدیه از طرف وزارت داخله معین و منصوب می‌شد. اعضای انجمن بلدیه به تعداد ۶ تا ۱۲ نفر، منحصرأ می‌بایست از طبقات سه-گانه تجار، اصناف و مالکین باشند که از طرف انتخاب‌کنندگان در همین سه طبقه نیز انتخاب می‌شدند (ماده ۵) و سایر مردم حق شرکت در انتخابات و یا نامزد شدن را نداشتند. شهردار، مسؤول اجرای مصوبات دولت و انجمن بود (ماده ۴) (شکل ۵).

دموکراسی و خودگردانی محلی و نظام پارلمانی و انتخاباتی را در ایران نهادینه کند. آشفستگی سیاسی، هرج و مرج و واگرایی‌های قومی که در پی انقلاب مشروطه در ایران به وجود آمده بود، زمینه را برای ایجاد یک حکومت اقتدارگرا فراهم کرد. با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ه. ش سیدضیاءالدین طباطبائی (۱۳۴۸-۱۲۶۷ ه. ش) و انتخاب رضاخان به عنوان رئیس‌الوزرا، زمینه برای انتقال حکومت از قاجار به پهلوی فراهم گردید. رضاشاه (۱۳۲۰-۱۳۰۴ ه. ش) با متمرکز ساختن منابع و ابزارهای قدرت، ایجاد وحدت ملی، تأسیس ارتش مدرن، تضعیف مراکز قدرت پراکنده، اسکان اجباری عشایر، ایجاد دستگاه بوروکراسی جدید و اصلاحات مالی و تمرکز منابع اداری، مبانی دولت مطلقه مدرن را به وجود آورد. وی که به دنبال تمرکز قدرت برای ایجاد تحولات اقتصادی، آموزشی، فرهنگی و اجتماعی ایران بود (بشیریه، ۱۳۸۲: ۶۹-۶۸)؛ همه‌ی حقوق مردم در تصمیم‌گیری‌های



شکل ۵: مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیه ۱۳۰۹ ه. ش

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

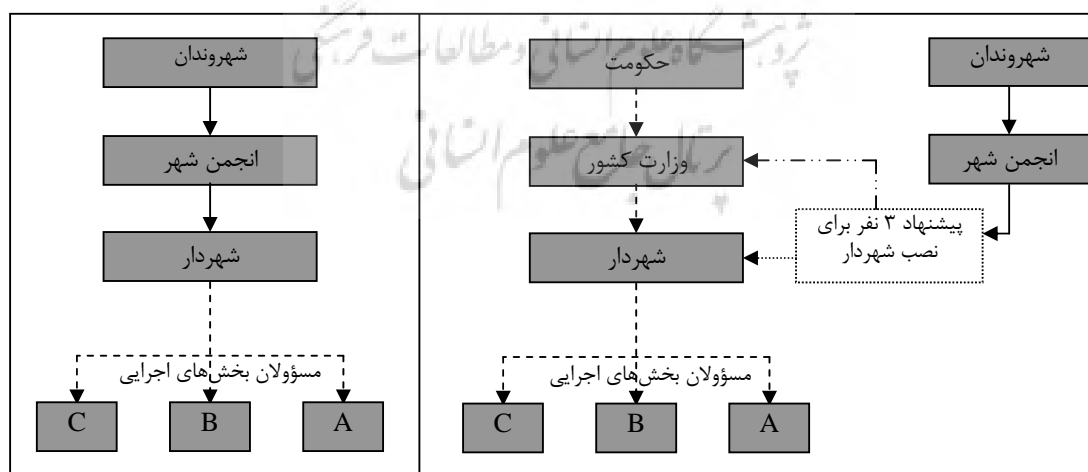
شکل ۴: مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیه ۱۲۸۶ ه. ش

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

* در شهرهای متوسط ۲۰ و در شهرهای بزرگ ۳۰ محله (به تعداد اعضای انجمن) خواهد بود.

می‌نماید و وزارت کشور برای یکی از آنان که صلاح بداند حکم ریاست شهرداری صادر می‌کند. برای ریاست شهرداری تهران، فرمان همایونی صادر می‌شود. مدت ریاست شهرداری دو سال است و ممکن است مجدداً به طریق بالا پیشنهاد و منصوب شود" (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۲۸: ۱۰۸-۲۰) (شکل ۶). بر این اساس انجمن، استقلال لازم برای انتخاب شهردار (مهم‌ترین وظیفه انجمن و شورای شهر در ایران) را ندارد، اما انجمن در عزل شهردار به طور مستقیم تصمیم‌گیری می‌کند و تنها گزارش آن را به وزارت کشور ارسال می‌نماید (ماده ۳۱). در قانون اصلاحیه ۱۳۳۴ ه. ش، تعداد اعضای انجمن بر اساس میزان جمعیت شهرها تغییرات گسترده کرد و آن‌ها را به ۷ دسته تقسیم نمود. حق انتخاب مستقیم شهردار به انجمن شهر داده شد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۳۴: ۲۲۰-۱۸۳) (شکل ۷). بر اساس قانون ۱۳۳۴ ه. ش، اداره‌ی امور شهرهای ایران مدل محلی شورا - مدیر است که این مدل حداقل در ظاهر در قوانین بعدی و تاکنون در ایران پایدار مانده است.

پس از جنگ جهانی دوم و خروج رضاشاه از صحنه‌ی سیاسی کشور، فرزند وی محمدرضاشاه (۱۳۵۷-۱۳۲۰ ه. ش) به قدرت رسید. وی پس از کسب تجربه در امور کشورداری به نهادهای محلی و مردمی توجه نشان داد. به همین دلیل در چهارم مرداد ۱۳۲۸ ه. ش، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب مجلس رسید. ماده ۴ این قانون مقرر داشت، در هر شهرداری انجمنی خواهد بود که از طرف اهالی به طور مستقیم و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. عده‌ی آن‌ها در مرکز شهرستان و قصباتی که عده‌ی نفوس آن از ۱۰ هزار نفر تجاوز نکند، ۶ نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از ۲۵ نفر تجاوز نمی‌کند، مگر در شهرستان تهران که ۳۰ نفر نماینده خواهد داشت. هر شهر به تناسب جمعیت به محلات مختلف تقسیم و هر محل نماینده‌ی خود را تعیین و برای تشکیل به انجمن شهر معرفی می‌کند. بر اساس ماده ۲۹ این قانون، "اعضای انجمن با رأی مخفی از اهالی محل و یا از بین کارمندان دولت و شهرداران سه نفر را برای ریاست شهرداری به وسیله‌ی فرماندار به وزارت کشور پیشنهاد



شکل ۶: مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیة ۱۳۲۸ ه. ش

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

شکل ۷: مدل اداره شهر بر اساس قانون بلدیة ۱۳۳۴ ه. ش

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

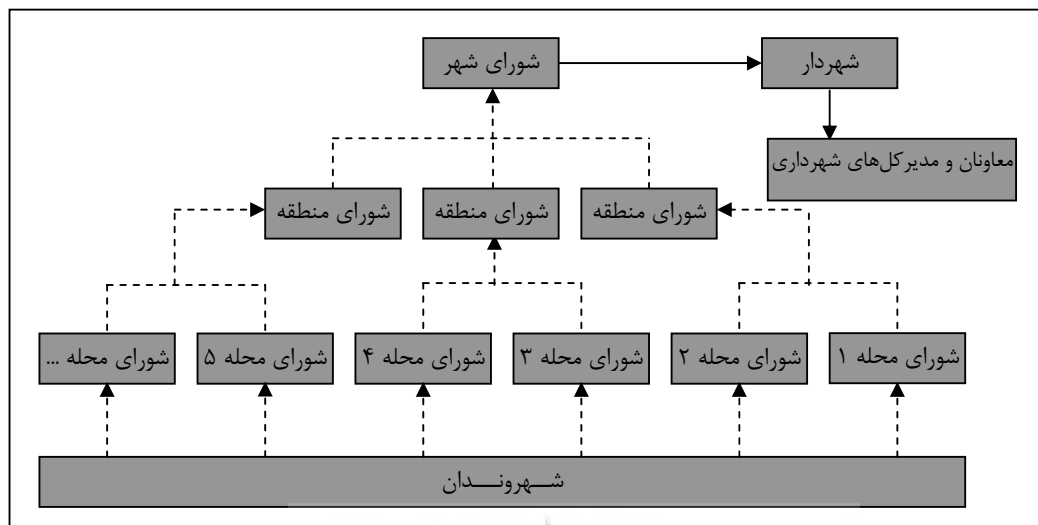
1-Council-Manager

در ایران به اشتباه از دوره‌ی پهلوی اول اصطلاح شهردار (Mayor) که یک فرد منتخب از جانب شهروندان برای اداره شهر است، به جای مدیر (Manager) شهر که یک فرد انتصابی از جانب دولت یا شورای شهر است به کار می‌رود.

شده در خصوص شورای شهر در این قانون عبارت است از: در ماده یک این قانون، مقرر گردید که برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و ... از طریق همکاری مردم و نظارت بر اداره امور هر ... محل و شهر... شورایی به نام شورای اسلامی محل (محل- منطقه) و شهر ... بر اساس مقررات این قانون تشکیل گردد. مدت اعتبار شوراها ۲ سال ذکر شد (ماده ۲) و شورای محل در شهرها به وسیله‌ی رأی مستقیم مردم و به تعداد ۷ نفر انتخاب می‌شوند (ماده ۳۱). شورای اسلامی هر منطقه از نمایندگان شوراهای محلات به انتخاب خودشان تشکیل می‌شود و حداکثر ۷ نفر خواهد بود (ماده ۳۲). نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی منطقه، شورای اسلامی شهر را تشکیل می‌دهند که تعداد اعضای آن ۷ نفر می‌باشد (ماده ۳۴) (شکل ۸). اختلافات میان شورا با مقامات اجرایی توسط شورای مافوق حل و فصل می‌گردد و رأی آن شورا قطعی و لازم‌الاجراست (ماده ۱۶) (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۱: شماره ۱۱۰۲۲). اما وجود جنگ تحمیلی هشت ساله‌ی ایران و عراق، وجود نیروهای واگرا و مرکزگریز و روحیه‌ی محافظ کارانه مسؤولان نظام جمهوری اسلامی ایران باعث شد تا قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ هـ. ش هرگز اجرا نگردد. بر این اساس مجلس شورای ملی قانون الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری را در تاریخ ۲۸ مهرماه ۱۳۶۴ هـ. ش از تصویب گذراند که " تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در مورد مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود" (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۶۴: شماره ۱۱۸۵۵). هر چند تا پیش از این هم وضعیت به همین صورت بود، اما از این تاریخ به بعد مدیریت شهری ایران تا تشکیل شوراهای اسلامی (اردیبهشت ۱۳۷۸ هـ. ش) رسماً از طرف دولت و حکومت مرکزی اداره می‌گردید و شهروندان هیچ نقشی در مدیریت شهری ایران نداشتند (شکل ۹).

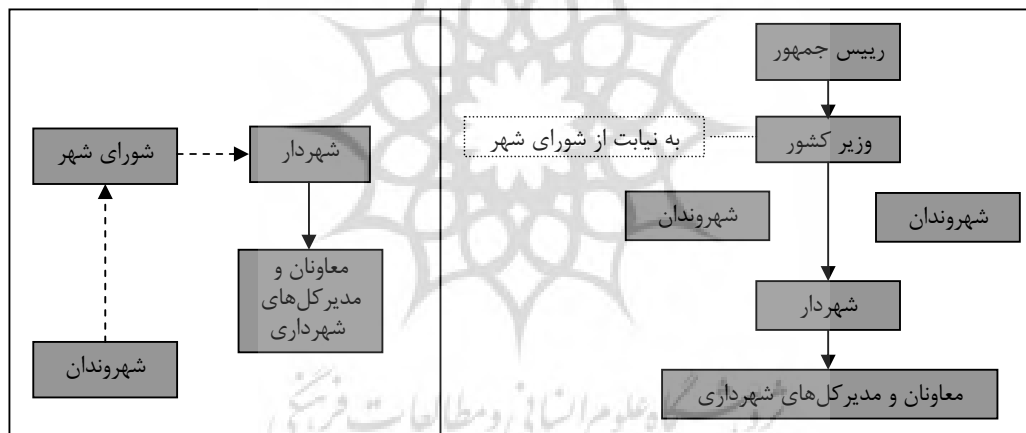
دوره‌ی ۵۳ ساله رژیم پهلوی که با تحولات مدرن و فرایندهای مدرنیته در جهان همزمان شده بود، نتوانست الگوی موفق از اداره‌ی امور عمومی به طور کلی، و اداره امور محلی به‌ویژه در شهرها و کلان‌شهرها ایجاد کند. شکاف‌های ایجاد شده بین حاکمیت و شهروندان و دیدگاه‌های آرمان‌خواهانه‌ی ملت ایران برای آزادی، مشارکت، دموکراسی و مبارزه با حکومت استبدادی، انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ هـ. ش را رقم زد و فصل جدیدی در تاریخ سیاسی ایران تولید کرد.

پس از انقلاب اسلامی و محوریت ارزش‌ها و شعارهای اسلامی، شورا و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود و حفظ حقوق و آزادی‌های عمومی در صدر اهداف انقلاب قرار گرفت. بر این اساس امام خمینی (ره) در ۹ اردیبهشت ۱۳۵۸ هـ. ش پیش از آنکه قانون اساسی تصویب شود، طی حکمی به شورای انقلاب اسلامی دستور تهیه‌ی آیین‌نامه‌ی شوراهای اسلامی شهر و روستا را داد تا بلافاصله پس از تصویب به دولت برای اجرا ابلاغ گردد (امام‌خمینی، ۱۳۷۸: ۱۶۷). از این‌رو شورای انقلاب به فاصله‌ی نزدیک به ۲ ماه، در ۱۴ تیرماه ۱۳۵۸ هـ. ش، قانون شوراهای محلی مشتمل بر ۱۷ ماده را تصویب کرد و متعاقب آن هیأت دولت در ۲۱ مهرماه همان سال، لایحه‌ی قانونی انتخابات شورای شهر و طریقه‌ی اداره‌ی آن را تصویب کرد. پیرو قانون شوراهای محلی از اوایل نیمه‌ی دوم سال ۱۳۵۸ هـ. ش، انتخابات شوراهای شهر در ۱۵۶ شهر برگزار شد، اما در آبان‌ماه ۱۳۵۹ هـ. ش شوراها منحل گردید (ریاضی، ۱۳۸۷: ۵۰۹؛ پیران، ۱۳۸۷: ۵۱۴). پس از تصویب و تأیید قانون اساسی در آذرماه ۱۳۵۸، شوراهای اسلامی به عنوان یکی از نهادهای مهم نظام جمهوری اسلامی بخش قابل توجهی از مفاد قانون اساسی را به خود اختصاص داد (اصل سوم، هفتم و فصل هفتم قانون اساسی). بر اساس قانون اساسی مجلس شورای ملی در اول آذرماه ۱۳۶۱ هـ. ش "طرح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری" مشتمل بر ۵۳ ماده و ۲۶ تبصره تصویب کرد که مهم‌ترین موارد ذکر



شکل ۸: مدل اداره‌ی امور شهر بر اساس قانون ۱۳۶۱ هـ. ش شوراهای اسلامی

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹



شکل ۹: مدل اداره‌ی امور شهرهای ایران در دوره

شکل ۱۰: مدل اداره‌ی امور شهرهای ایران بر اساس قانون

شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ (شکل سمت چپ) ۱۳۵۷-۱۳۷۸ هـ. ش (شکل سمت راست)

مأخذ: ویسی، ۱۳۸۹: ۱۶۰ و ۱۵۷

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

پانزده قانون اصلاحیه مواد، الحاق مواد، الحاق تبصره، ماده واحده و استفساریه رسید. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ هـ. ش به نسبت قوانین قبلی تغییرات فراوانی در آن اعمال شد. شورای محله و منطقه در شهرها منحل شد و اعضای شورای شهر از هفت نفر تغییر کرده و در کلان‌شهرها (شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر) به یازده نفر و شورای

عملی نشدن یک فصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب اسلامی همواره دغدغه‌ی برخی از نیروهای ملی و نمایندگان مجلس شورای ملی (اسلامی) بوده است. بر همین اساس قانون طرح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ هـ. ش بارها دستخوش تغییرات گسترده‌ای شد و از نظر شکلی و محتوایی تغییر کرد. تاجایی که اصلاحیه‌های این قانون و قوانین بعدی تا سال ۱۳۸۶ هـ. ش به

شهر تهران به پانزده نفر تغییر یافت (ماده ۷) که به صورت مستقیم از طرف شهروندان در یک مرحله انتخاب خواهد شد. این بدین معنی است که هر عضو شورای شهر، نماینده و منتخب محله یا منطقه‌ی شهری نیستند؛ بلکه منتخب کل جمعیت شهری می‌باشند (شکل ۱۰). در این قانون هیأت مرکزی و استانی حل اختلاف به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای شهر متشکل از مقامات حکومت مرکزی است. این درحالی است که نمایندگان شوراها و اعضای شورا در این هیأت‌ها در نظر گرفته نشده است. در صورتی که شورای حل اختلاف استان، مصوبات شورای شهر را مغایر با وظائف و اختیارات قانونی آن‌ها و مغایر قوانین عمومی کشور بداند، مصوبات شورای با تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف لغو خواهد کرد و نظر این هیأت قطعی و لازم‌الاجراء خواهد بود. علاوه بر آن شوراهای کلان‌شهرها در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد. همچنین این هیأت مسؤول سلب عضویت در مورد اعضای شوراها با پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی خواهد بود (مواد ۷۹-۸۲). در صورت انحلال شورای شهر، استاندار جانشین شورا خواهد و جانشین شورای تهران، وزیر کشور خواهد بود (ماده ۸۵) (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۵: شماره ۱۴۹۵۷). این عمل در مورد شورای شهر تهران در دوره‌ی اول شوراهای اسلامی اتفاق افتاد. پس از آنکه یک دوره‌ی شوراهای اسلامی شهر (و روستا، بخش و شهرک) در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۷۸ هـ. ش برگزار شد، هیأت دولت با ارسال لایحه اصلاح قانون شوراهای اسلامی به مجلس شورای اسلامی تلاش‌هایی برای اصلاح و بسط قانون شورای اسلامی کرده است. به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی در دوره‌ی ششم (۱۳۸۳-۱۳۷۹ هـ. ش) - که اکثریت کرسی‌های آن در

اختیار نیروهای اصلاح‌طلب و دموکراتیک بوده است - با رویکرد انبساطی برخورد کرده و سعی کرده است به نهادسازی و تقویت شوراهای اسلامی به عنوان دموکراتیک‌ترین نهاد در ایران بپردازد. از این‌رو مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۲ هـ. ش طی چهار مصوبه تلاش کرد تا قانون شوراهای اسلامی را سامان دهد و ابهامات و اشکالات آن را بر طرف کند. بر این اساس هیأت‌های حل اختلاف که ترکیب اعضای آن در قانون ۱۳۷۵ هـ. ش کاملاً کارگزاران حکومت مرکزی بودند، در اصلاحیه مهرماه ۱۳۸۲ هـ. ش با حضور نمایندگان شوراها تا حدودی موازنه کارگزاران نهادهای حکومتی - مردمی برقرار شد. این وضعیت در خصوص هیأت حل اختلاف استان و شهرستان نیز تا حدود مشابهی تکرار شده است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۹۲). در این دوره مجلس بر آن بوده است تا ساختار سلسله مراتبی شورا را بر اساس تقسیمات کشور تکمیل کند و تا حدودی روح استقلال نسبی و ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها را تأمین کند. در پنجم مردادماه ۱۳۸۲ هـ. ش مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون اساسی و در راستای تقسیمات کشوری شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها را به شوراهای روستا، شهر و بخش اضافه کرد و شورای شهرک را حذف کرد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۳۹). بر اساس این قانون، تعداد اعضای شوراها در سطوح مختلف تغییر کرد. در کلان‌شهرهای یک تا دو میلیون نفر، ۲۱ عضو و برای کلان‌شهرهای بیش از دو میلیون نفر، ۲۵ عضو در نظر گرفته شد. در این قانون اعضای شورای شهر تهران ۳۱ نفر منظور گردید. در قانون ششم مهرماه ۱۳۸۲ هـ. ش برای ضمانت اجرایی مصوبات شوراها "استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام و در

دیگر قوانین اصلاحی در خصوص شوراها را به تصویب رساند. در قانون ماده واحده ۴ مرداد ۱۳۸۵ هـ. ش، تعداد اعضای شورای شهر (و سایر شوراها) مورد توجه قرار گرفته و مبنای عمل سومین انتخابات شوراهای اسلامی را قانون ۱۳۷۵ هـ. ش ذکر کرده است. در ۲۷ آبان ۱۳۸۶ بار دیگر اصلاح قانون شوراها در دستور کار مجلس قرار گرفت که عمدتاً به اصلاح نگارشی و ادبی متن قانون انجامید و در مواردی ارسال گزارش حسابرس شورا از شهرداری به وزارت کشور، تغییر حداقل سواد کاندیداها و کاهش نمایندگان شورا از دو نفر به یک نفر در هیأت حل اختلاف استان از موارد مهم این قانون است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۶: شماره ۱۸۳۰۷).

بر اساس آخرین اصلاحات و تغییرات قانون شوراها، وظایف و اختیارات شورای شهر - که وظایف و اختیارات کلان شهرها نیز می‌باشد - مهم‌ترین وظیفه‌ی آنان نصب و عزل شهردار به تأیید وزیر کشور و تصویب بودجه‌ی سالانه شهرداری است. در این قانون به نظر می‌رسد که عمده وظایف شوراها مربوط به شهرداری‌هاست که علاوه بر موارد فوق، تمرکز بر توسعه‌ی معابر، رفت و روب، نام‌گذاری و اصلاح نام مکان‌های شهری و فضای سبز از اهم وظایف و اختیارات آن‌ها است. همچنین لیست گسترده‌ای از وظایف در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی شهر در قانون شوراها بیان شده است که عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی می‌باشد. قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری برای شوراها و تسلط رویکرد نظارتی به شوراها، موارد نظارتی متعددی بر عهده‌ی شورای شهر گذاشته است. اما در هیچ یک از قانون‌های گذشته و قانون فعلی مفهوم نظارت، ابزار و حدود و اختیارات آن را تشریح نکرده و نوع نظارت مشخص نیست. آیا نظارت شوراها از نوع استصوابی است یا استطلاعی (اطلاعی). آیا جلب نظر شورا برای تصمیمات و اجرای تصمیمات امور محلی الزامی است

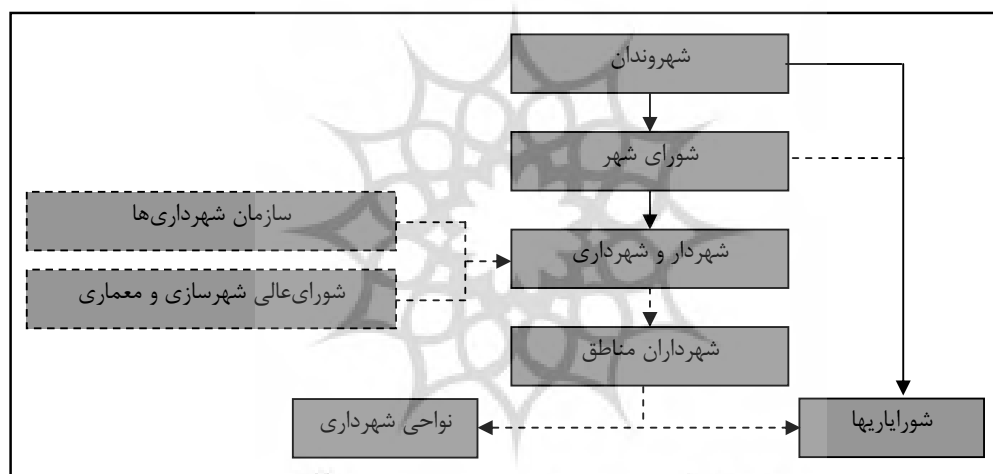
مراجع ذی‌صلاح رسیدگی می‌شود". "مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجرا می‌باشد" (ماده ۴۵ و ۴۳ اصلاحیه ۸۲/۷/۶؛ روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۰۹۲). در قانون ماده واحده ۸۲/۸/۴ هـ. ش، حکم شهرداران را باید وزیر کشور یا استاندار صادر کند، اما در صورت عدم صدور حکم از جانب وزیر کشور یا استاندار و اصرار شورا برای انتصاب فرد معرفی کرده به سمت شهردار، نظر شورای حل اختلاف ذی‌ربط را لازم‌الاجرا می‌داند (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۲: شماره ۱۷۱۱۴).

بر اساس قانون ۱۳۶۱ هـ. ش شوراها، قانون شورای اسلامی محله را در کلان‌شهرها پیش بینی کرده بود؛ اما در اصلاحیه‌های بعدی شورای محله حذف گردید. بر اساس نیاز و ضرورت شورای محله، شورای اسلامی شهر تهران در دوره‌ی اول، به استناد بند ۷ ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی در ۱۳۷۵ هـ. ش، در چهارم آبان‌ماه ۱۳۷۸ هـ. ش "انجمن‌های شورایی محلات" را تصویب کرد. پس از یک دوره برگزاری آزمایشی محدود، در دوم اسفند ۱۳۸۴ هـ. ش در ۳۷۴ محله تهران، انتخابات شورایی‌ها به طور جامع برگزار شد و در هر محله، ده نفر به عنوان شوراییار انتخاب شدند که به طور رسمی از ابتدای سال ۱۳۸۵ کار خود را آغاز کردند (پورتال شورای شهر تهران، ۱۳۸۸). ماهیت وظایف شوراییاری‌ها، صرفاً جنبه پیشنهادی و همکاری دارد که بازوی شورای شهر در سطح محله می‌باشد. اما به دلیل عدم تصویب اساسنامه شوراییاری‌ها در نهادهای حکومتی و قوه‌ی مقننه، وجه قانونی رسمی و پایه مستحکم نهادی را ندارد. از این رو زمینه برای تضعیف و یا حذف آن مهیا است.

این تنها مجلس ششم نبود که قانون شوراها را در دستور کار خویش قرار داده بود. مجلس هفتم نیز بار

تصمیم‌گیری‌های مهم و تأثیرگذار در خصوص کلان-شهرها توسط نهادهای حکومت مرکزی نظیر سازمان شهرداری‌ها و شورای عالی شهرسازی و معماری گرفته می‌شود. در سطوح پایین ناحیه‌ای و محلی در بُعد اجرایی، شهرداری‌های کلان‌شهرها برای ارائه خدمات بهتر، شهرداری‌های مناطق را تأسیس کرده‌اند. نواحی شهرداری دیگر تقسیم‌بندی است که شهرداری تهران برای تعامل بیشتر با شهروندان در نواحی مختلف تهران ایجاد کرده است که درابتدای راه است (شکل ۱۱).

یا خیر؟ همان‌طور که از قوانین و وظایف نهادهای دموکراتیک شهری (شوراهای اسلامی و شورایی‌ها) بر می‌آید، آن‌ها سهم بسیار اندکی در تصمیم‌گیری‌های اداره امور شهر و کلان‌شهر دارند. اما این سؤال باقی می‌ماند که چگونه شهری به وسعت و پیچیدگی کلان-شهر تهران و سایر کلان‌شهرهای ایران، اداره می‌شوند. علاوه بر قوانین بالادستی و تصمیم‌گیری نهادهای سطح اول ملی (مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت وزیران)، بخش عمده‌ی



شکل ۱۱: ساختار مدیریت شهری تهران

مأخذ: ویسی، ۱۳۸۹: ۱۴۹

دچار تحولات زیادی شده است. بر مبنای یافته‌های تحقیق موارد ذیل قابل ذکر است:

۱- نماد دولت محلی در ایران انجمن بلدیة یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی شهر بعد از انقلاب اسلامی بوده است. بررسی قوانین نهادهای انجمن‌ها و شوراهای محلی شهری و تحولات رفته بر آن‌ها نشان می‌دهد که به‌رغم وجود مفاهیم و مضامین مشترک، تفاوت‌های صوری - ساختاری و کارکردی - محتوایی فراوانی به چشم می‌خورد که متأثر از مقتضیات زمان و قدرت هیأت حاکمه بوده و نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و

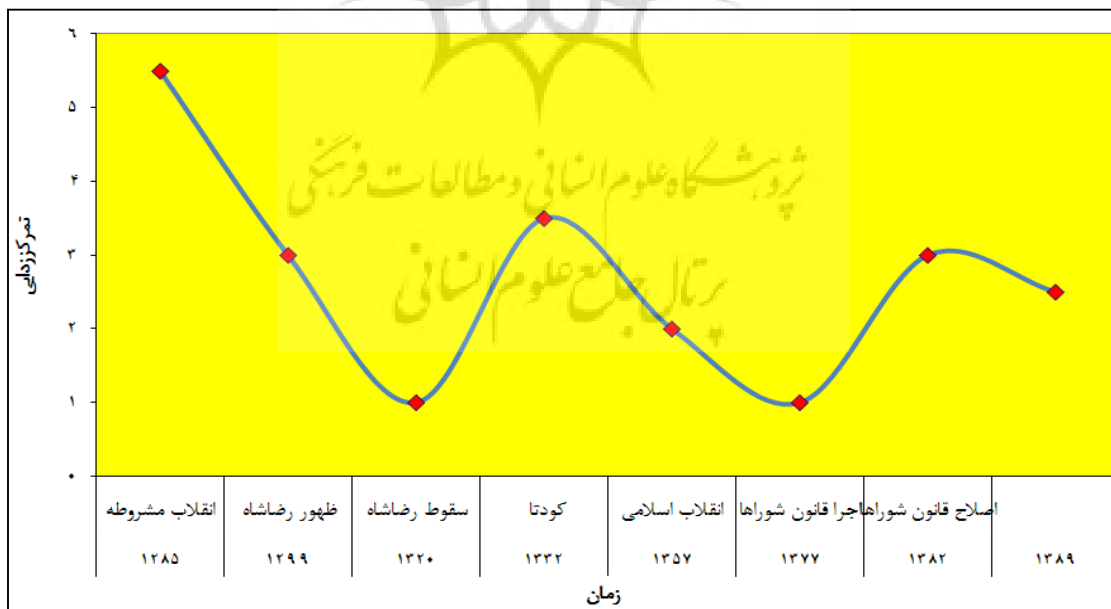
به جز تهران که دارای شوراییاری و نواحی شهری به صورت سازمان یافته و سیستماتیک است، سایر کلان-شهرهای ایران اقدام به ایجاد همیاران و یاوران شورا کرده‌اند، ولی دارای ساختار سازمان یافته و منظمی نیستند.

بحث و نتیجه

دولت محلی شهری در ایران تا پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است. ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون در عمر بیش از یک سده‌ی خود،

هر چند قانون شهرداری‌ها ۱۳۲۸ هـ. ش شبهه دموکراتیک و دخالت حکومت مرکزی در آن زیاد بود؛ اما نسبت به دوره‌ی پهلوی اول مترقی بود. پس از ۱۳۳۲ هـ. ش دوره‌ی ایجاد نهادهای محلی نیمه‌دولتی و کنترل شده آغاز شد و تا انقلاب ۱۳۵۷ هـ. ش ادامه‌یافته است. تمرکززدایی متجلی در قانون اساسی به وسیله‌ی شوراهای اسلامی و قانون شوراهای ۱۳۶۱ هـ. ش، به خاطر بی‌ثباتی سیاسی، جنگ و وجود نیروهای مرکزگرای اجرا نشد و تا ۱۳۷۷ هـ. ش به صورت نظام تمرکزگرا ادامه یافت. از این سال قانون محدود و ضعیف شده‌ی شوراها اجرا شد و دوره‌ی بازخیزی انگیزه‌های تمرکززدایانه و نیمه‌متمرکز ادامه یافت؛ اما در سال‌های اخیر برخی تحرکات انقباضی و تمرکزگرایی دیده شده است. متناسب با تحولات سیاسی و اقدامات تمرکزگرایی و تمرکززدایی، وزن هر دوره‌ی مشخص شده و به صورت شماتیک در شکل ۱۲ نشان داده شده است.

تمرکززدایی (ازجانب انجمن‌ها و شوراها) وجود داشته که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، به دلایل عدم فرهنگ دموکراتیک و وجود اقتدارگرایی حکومت مرکزی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه کرده است. افول حکومت قاجاریه و وقوع جنبش مشروطه در ابتدای قرن بیستم که به دنبال محدود کردن قدرت مطلقه‌ی فردی به نفع نهادهای مردمی بود، باعث شکل‌گیری قانون بلدیة به عنوان اساسنامه‌ی نهاد مردمی و دموکراتیک مدیریت شهری با اختیارات نسبتاً گسترده شد. اما ناکامی جنبش مشروطه و با تثبیت حکومت پهلوی در دوره‌ی رضاشاه تمرکززدایی برآمده از وظایف و اختیارات دولت محلی شهری دوره‌ی مشروطه، جای خود را به تمرکزگرایی در قالب قانون بلدیة ۱۳۰۹ هـ. ش داد. سقوط پهلوی اول در ۱۳۲۰ هـ. ش و پایه‌های لرزان حکومت پهلوی دوم تا کودتای مرداد ۱۳۳۲ هـ. ش، دوره‌ی انبساط‌انجمن‌های محلی بود.



شکل ۱۲: تحولات دولت محلی و دوره‌های تمرکززدایی در ایران

تهیه و ترسیم: نگارنده، ۱۳۸۹

حکومت مرکزی بوده و در سایر موارد (قانون بلدیة ۱۲۸۶، قانون انجمن شهر ۱۳۳۴، قانون شوراهای اسلامی ۱۳۷۵) از نهادهای دموکراتیک مردمی تأثیر بیشتری پذیرفته است. مقایسه‌ی تطبیقی مدل شورا - مدیر در دولت محلی شهری قبل از انقلاب با دوره‌ی انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که انجمن یا شورای شهر متشکل از نمایندگان منتخب محلات شهر بوده است، اما در دوره‌ی بعد از انقلاب اسلامی شورای اسلامی شهر با رأی همه مردم شهر، به صورت یکجا انتخاب می‌شوند.^۱ تغییرات متعدد در تعداد اعضای انجمن شهر یا شوراهای اسلامی شهر در دوره‌های مختلف زمانی در شهرهای مختلف و نحوه‌ی انتخاب اعضا و مدیر اجرایی و مکانیسم‌های انتخاباتی آن نشان می‌دهد که دغدغه‌ی اصلی قانون‌گذاران ایران در خصوص نهادهای محلی، شکل و ظاهر نهادها و تعداد اعضای آنها بوده است تا به‌نوعی مشروعیت حکومت در طیف گسترده قوانین دولت محلی را نشان بدهند. به عبارت دیگر در بیش از یک صد سال قانون‌گذاری اداری امور شهری، ما عمدتاً شاهد نهادسازی، نمادسازی، الگوسازی شبه دموکراتیک و توجه به ظواهر دولت محلی شهری بوده‌ایم؛ این در حالی است که از اختیارات معنادار دولت محلی شهری و توسعه‌ی قدرت آن کمتر سخن رفته است و در موارد زیادی جهت عکس داشته است.

۴- بر مبنای الگوی شورا - مدیر، مدیریت شهری در ایران غیرسیاسی و غیرحزبی بوده است. اما در یک دهه‌ی اخیر برخی جریان‌های سیاسی به دنبال نفوذ و پیروزی در انتخابات شوراهای اسلامی شهر به‌ویژه در کلان‌شهرها بوده‌اند. بر مبنای سیاسی کردن مدیریت شهری و ناکارآمدی دولت محلی شهری در ایران، برخی به دنبال ارائه‌ی لایحه و طرح به مجلس شورای

۲- قوانین مختلف نهادهای محلی شهری ایران در یک سده‌ی اخیر نشان می‌دهد که قانونگذاران تفاوت محتوایی و ساختاری (به جز در تعداد اعضای انجمن یا شورای شهر) را برای شهرهای مختلف کشور در نظر نگرفته‌اند. همه‌ی شهرها و کلان‌شهرهای ایران با هر میزان وسعت و جمعیت و هر گونه وضعیت سیاسی - اقتصادی، وضعیت یکسانی از نظر نوع ساختار و الگوی دولت محلی (نحوه‌ی انتخاب اعضای انجمن شهر یا شورای اسلامی، شهردار یا مدیر اجرایی و نهادهای پیرامونی آن) دارند. یکسان‌نگری و یکسان‌سازی الگوهای ساختاری و نهادی در تمام پهنه‌ی سرزمینی ایران، متأثر از حکومت تک‌ساخت و نظام سیاسی متمرکز در این کشور بوده است. عمر بیش از یک سده‌ی دولت محلی و مدیریت شهری مدرن در ایران نشان می‌دهد که نهادهای تصمیم‌ساز حکومت مرکزی با کمک دستور، لایحه، طرح، مصوبه، آیین‌نامه و بخشنامه، نظام تصمیم‌سازی "بالا به پایین" و بدون توجه به پتانسیل‌های منطقه‌ای، فرهنگی، جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و... طرح کرده‌اند و الگوی مدیریت شهری خود را به تمام شهرهای ایران به صورت یکسان ابلاغ و اجرا کرده‌اند.

۳- بررسی قوانین و ساختارهای الگوهای دولت محلی شهری در ایران نشان داد که به جز قانون بلدیة ۱۲۸۶ ه. ش که الگوی شبه‌کمیسونی از دولت محلی شهری را ارائه کرده است، در سایر موارد از دوره‌ی پهلوی تاکنون، رابطه‌ی نهادی و ساختاری اداری امور شهری حکایت از آن دارد که نظام شورا - مدیر حاکم بوده است. اما نحوه‌ی انتصاب مدیر در دوره‌های مختلف تا حدودی با یکدیگر متفاوت بوده است. به گونه‌ای که انتصاب مدیر بر اساس قانون بلدیة ۱۳۰۹ و ۱۳۲۸ ه. ش و دوره‌ی عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی (۱۳۷۸-۱۳۵۸ ه. ش) پس از انقلاب اسلامی، بیشتر تحت تأثیر نهادهای قدرتمند غیردموکراتیک

۱- بر اساس قانون "طرح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری" مصوب اول آذرماه ۱۳۶۱ ه. ش همانند قانون بلدیة، شوراهای شهر از منتخبات شورای محله و منطقه به وجود خواهد آمد. اما این قانون هیچ وقت اجرا نگردید.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۱). مجموعه قوانین، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری. شماره ۱۱۰۲۲.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، شماره ۱۱۸۵۵.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۵). قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. شماره ۱۴۹۵۷. در: حجتی اشرفی، غلامرضا. ۱۳۷۶. مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی. چاپ دهم. تهران. کتابخانه گنج دانش.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). قانون استفساریه ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵. شماره ۱۶۹۷۸.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). قانون اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵. شماره ۱۷۰۳۹.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵. شماره ۱۷۰۹۲.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲). قانون اصلاح تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. شماره ۱۷۱۱۴.

- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶). قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن. شماره ۱۸۳۰۷.

اسلامی برای انتخاب مستقیم شهردارها از جانب شهروندان برآمدند. این در حالی است که فراوانی این سازوکار در جهان رو به کاهش است و مدیریت تخصصی و حرفه‌ای در قالب شورا - مدیر در حال گسترش است. ضعف و ناکارآمدی دولت محلی شهری ایران در میزان اندک اختیارات تصمیم‌گیری و عدم استقلال مالی نهادهای مدیریت شهری و دخالت مستقیم نهادهای قدرتمند حکومت مرکزی در امور دولت محلی است و نه الگوی دولت محلی شهری.

منابع

- امام خمینی، روح الله (۱۳۷۸). صحیفه نور، جلد ۷. تهران. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.

- برک‌پور، ناصر؛ ایرج اسدی (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران. انتشارات دانشگاه هنر.

- بشیریه، حسین (۱۳۸۲). موانع توسعه سیاسی در ایران، چاپ چهارم. تهران. گام نو.

- پیران، پرویز (۱۳۸۷). شورای روستا و شهر، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی. زیر نظر عباس سعیدی. تهران. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

- پورتال شورای شهر تهران (۱۳۸۸).
- <http://www.shora-tehran.ir>

- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۱). جغرافیای سیاسی ایران، چاپ اول. تهران. سمت.

- روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران (بی‌تا)، مذاکرات مجلس دوره‌ی اول تقنینیه (از ۱۲۸۵ تا ۱۲۸۷). قانون انجمن بلدیة. تهران. چاپخانه مجلس.

- روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران (۱۳۲۸). مجموعه قوانین، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصبه. شماره ۱۳۶۰.

- روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران (۱۳۳۴). قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر، شماره ۳۰۷۱.

- ریاضی، سیدابوالحسن (۱۳۸۷). شورای اسلامی شهر، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی. زیر نظر عباس سعیدی. تهران. انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریها.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶). تدوین جهانگیر منصور، تهران. نشر دوران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر شهر تهران (۱۳۸۹). امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران.
- مقیمی، سیدمحمد رضا (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و سازمان‌های محلی با نگاهی به ایران، دانش مدیریت. شماره ۵۵.
- ویسی، هادی (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی دولت محلی (مطالعه موردی: شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران)، پایان‌نامه دکتری جغرافیای سیاسی. دانشگاه تربیت مدرس.
- Carr, R.K & et al (1964). American Democracy in Theory and Practice, New York: Holt, Rinehart and Winston Caulfield.
- DeGaetano, A. & Strom, E (2003). Comparative Urban Governance: an Integrated Approach. Urban Affairs Review. Vol. 38, No. 3.
- International City/County Management Association (ICMA), (2010). The Municipal Year Book, Washington, D.C: ICMA.
- Peterson, S.A. & Rasmussen, T.A (1994). State and Local Politics. New York: McGraw-Hill.
- Saltzstein A.L et al (2008). Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government", Urban Affairs Review, Vol. 44.
- Saffell, C.D (1993). State & Local Government: Politics & Public Policies, Boston: McGraw.
- Zimmerman, J. F (1999). the New England Town Meeting: Democracy in Action, Westport, CT: Praeger Publishers.