

## The Role and Power of Tehran's Mayor on Paper and in Practice

Sara Faraj 

M.A. in Urban Management, University of Art,  
Tehran, Iran

Marjan Sharafi  \*

Assistant Professor of Urban Design, University  
of Art, Tehran, Iran

### Abstract

As the most well-known local authorities, mayors hold several roles that vary depending on different countries' urban planning and management systems. The role and power of the mayor can be examined from two aspects of power on paper and power in practice. Thus, recognizing the mayor's role and power requires recognizing the official and legal function and authority and how this role and power is perceived in practice. This research examines the role and power of Tehran's mayor from two aspects: power on paper and power in practice. This study uses a quantitative-qualitative method to explain the concept of power on paper by examining the relevant laws and legislation. To analyze the mayor's power in practice, the citizens' perceptions were studied through surveys, and the city administrators' perceptions were analyzed through semi-structured interviews. This research uses the inductive content analysis method for data analysis. The findings indicate that the mayor of Tehran holds political, executive, ceremonial and facilitating roles, and the legal power of such functions has been gradually weakened and curtailed (on paper). Furthermore, the mayor's power in practice does not correspond to that outlined on paper and mayors with personal brand and political support act beyond the bounds of the law.

**Keywords:** Power of the Mayor, Role of the Mayor, Power on Paper, Power in Practice, the Mayor of Tehran.

This paper is extracted from MA Thesis of Sara Faraj, University of Art.

\* Corresponding Author: m.sharafi@art.ac.ir

**How to Cite:** Faraj, S., Sharafi, M. (2023). The Role and Power of Tehran's Mayor on Paper and in Practice, *Journal of Urban and Regional Development Planning*, 8(24), 87-133.

## **Introduction**

In recent years, significant emphasis has been placed on the importance and role of mayors in urban development. This importance is to the extent that in many countries, mayors are not only in charge of the political and administrative leadership of urban governments but also can affect the policies and actions of governments directly and indirectly through their viewpoints, decisions, and actions. As the most well-known local authorities, mayors hold several roles that vary depending on different countries' urban planning and management systems. From resolving urban issues to becoming policymakers and responsible authorities who play a critical role in enhancing the quality of life for citizens and improving service delivery, their functions have changed significantly over time. There are two general aspects from which to view the role and power of the mayor. The first is the mayor's power on paper, which may be ascertained by examining the laws and legislation pertaining to the election of the mayor and the broad range of their responsibilities. The second aspect is the power in practice, which determines the outcomes and the extent of their influence in execution and action. Thus, recognizing the mayor's role and power in the country's urban management system requires recognizing the official and legal function and authority and how this role and power is perceived in practice. This research examines the role and power of Tehran's mayor from two aspects: power on paper and power in practice.

## **Methodology**

This study uses a quantitative-qualitative method to examine and recognize the power of Tehran's Mayor on paper and in practice. To further clarify the idea of authority on paper, relevant laws, rules, and legislation have been analyzed. To investigate the authority of the mayor in practice, the citizens' perceptions were studied through surveys, and the city administrators' perceptions were analyzed through interviews. The selection of participants for the qualitative part of this study was intentional and in line with the development of concepts. This study collected and surveyed 15 semi-structured interviews with city managers and 200 questionnaires from the citizens of Tehran. The qualitative content analysis method and descriptive statistics were also used to analyze the research data.

## **Results & Discussion**

The study shows that the mayor of Tehran holds political, executive, ceremonial and facilitating roles. However, the legal power of such functions has been gradually weakened and curtailed (on paper). There is a clear difference between the citizens and the executives' perceptions of the role and power of Tehran's mayor, and that is the greater emphasis of the citizens

on the executive management role. This emphasis is commonly echoed with different keywords in response to the questions, bearing concepts such as resolving city problems, providing equal urban services, urban development, participation, and fulfilling the citizens' demands. Suppose we examine the issue from a different angle. In that case, we will discover that although the mayor's political role is not considered particularly crucial by the citizens (contrary to the executive managers), they regard it as one of the most defining roles of Tehran's mayors in the past, following the executive management and corruption function (transgressing the law, as well as self and collective profit-seeking). The mayor's power on paper covers specialization and managerial ability to hold the office, interplay with power levels to fulfill the executive function, authority to elect, appoint, and discharge managers and deputies, and accountability to the council and the people. This power in practice covers choosing and appointing directors and deputies, providing finances, establishing affiliated corporations and organizations, fulfilling citizens' demands, asking people to participate in decision-making, and countering corruption and violation. Formal interactions with power levels (interaction with the city council, for example), self-expression, individual skills, and managerial capacity fall within the legal authority of the mayor in action as well. Alternatively, contextualizing political, governmental, and ideological conceptions, massive and macro-level political support, informal interaction and communication (trading off, lobbying, etc.), and massive structural and constructive actions, are all examples of informal authority of Tehran's mayor in action. The aforementioned are instances of Tehran's mayor functioning beyond formal authority. On the other hand, the interactions of Tehran's mayor with institutions of political authority, inclusion in the hierarchy of power, and possession of political influence can be mentioned as examples of the political authority of Tehran's mayor.


### **Conclusions**


The study shows that how municipal administrators perceive the authority and function of the mayor differs from how citizens do. The mayor's power in practice does not correspond to that outlined on paper, and mayors with personal brand and political support act beyond the bounds of the law.



فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای  
سال هشتم، شماره ۲۴، بهار ۱۴۰۲، ص ۸۷ تا ۱۳۳  
[www.urdp.atu.ac.ir](http://www.urdp.atu.ac.ir)  
DOI: 10.22054/urdp.2022.70495.1490

## نقش و قدرت شهردار تهران بر روی کاغذ و در عمل

سارا فرج  | کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشگاه هنر، تهران، ایران

مرجان شرفی \* | استادیار طراحی شهری، دانشگاه هنر، تهران، ایران

### چکیده

شهرداران به‌عنوان شناخته‌شده‌ترین مقام‌های محلی دارای نقش‌های متعددی هستند که این نقش‌ها در نظام‌های مدیریت شهری کشورهای مختلف، متفاوت است. نقش و قدرت شهردار از دو جنبه قدرت بر روی کاغذ و قدرت در عمل قابل بررسی است؛ بنابراین، درک نقش و قدرت شهردار هم مستلزم شناخت نقش و قدرت رسمی و قانونی و نیز درکی است که از این نقش و قدرت در عمل وجود دارد. هدف این پژوهش بررسی نقش و قدرت شهردار تهران از دو جنبه قدرت بر روی کاغذ و قدرت در عمل است. این پژوهش با روش ترکیبی به تبیین مفهوم قدرت بر روی کاغذ، از طریق بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط و به تحلیل قدرت شهردار در عمل، از طریق فهم ادراک شهروندان از طریق پرسشنامه و ادراک مدیران شهری از طریق مصاحبه نیمه ساختاریافته پرداخته است. در این پژوهش از روش تحلیل محتوای کیفی استقرایی آشکار برای تحلیل داده‌ها استفاده شده است. یافته‌ها بیانگر آن است که شهردار تهران دارای نقش‌های سیاسی، اجرایی، تشریفاتی و تسهیل‌کننده است که این نقش‌ها در قانون به‌مرور تضعیف شده است. قدرت در عمل شهردار با قدرت بر روی کاغذ وی مطابقت ندارد و شهرداران وابسته به هویت فردی و حمایت سیاسی، اقداماتی فراتر از قانون انجام می‌دهند.

**کلیدواژه‌ها:** قدرت شهردار، نقش شهردار، قدرت بر روی کاغذ، قدرت در عمل، شهردار تهران.

مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد سارا فرج، دانشگاه هنر است.

\* نویسنده مسئول: [m.sharafi@art.ac.ir](mailto:m.sharafi@art.ac.ir)

## مقدمه

امروزه شهرها با مشکلات و چالش‌های بسیاری نظیر گسترش بی‌رویه، افزایش سریع جمعیت، فقر، ناکارآمدی در ارائه خدمات و امکانات شهری، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و جز آن، روبه‌رو هستند. نقش شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از ارکان اصلی حکومت‌های محلی در مواجهه و رویارویی با این مشکلات انکارناپذیر است. این نهاد با تصمیم‌ها و نحوه اداره و مدیریت خود بر شهرها به شکل مستقیم بر کیفیت زندگی و سایر ابعاد مرتبط با زیست و سکونت شهروندان تأثیر می‌گذارد. در این میان، نقش و جایگاه شهردار به‌عنوان مهم‌ترین مقام مسئول در امر اداره، مدیریت و رهبری در شهرها، بسیار حائز اهمیت است.

در سال‌های اخیر تأکید بسیاری بر اهمیت و نقش شهرداران در توسعه شهرها شده است. شهرداران به‌عنوان شناخته‌شده‌ترین مقام‌های محلی دارای نقش‌های متعددی هستند که این نقش‌ها در نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشورهای مختلف، متفاوت است. می‌توان ادعا کرد، شهرداران کنشگران قدرتمندی هستند که می‌توانند نقش خود را توسعه دهند. این نقش‌ها در طول زمان تغییرهای زیادی کرده است، از حل‌کننده مسائل و مشکلات شهری تا سیاست‌گذار و مقامی مسئول که نقش اصلی در بهبود ارائه خدمات و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان را دارد (Morgan & Watson, 1996). همچنین با جهانی‌شدن و افول دولت‌های ملی، شهرها از نظر اقتصادی و سیاسی در سراسر جهان اهمیت بیشتری یافته‌اند. با تثبیت این روند، رهبران شهرها (به‌ویژه شهرداران منتخب آن‌ها) به‌عنوان کنشگران سیاسی اهمیت بیشتری یافته و تبدیل به نمادهای سیاست محلی شده‌اند. گسترش نقش شهرداران از سطح محلی به بستر بین‌المللی توسط بنیامین باربر (۲۰۱۳) به‌عنوان یک پرسش هنجاری مطرح شده است. وی معتقد است شهرداران از توانایی بیشتری در برخورد با مسائل پیچیده، به‌ویژه به شیوه‌ای غیرایدئولوژیک نسبت به نمایندگان ملی برخوردارند و از نظر دمکراتیک به رأی‌دهندگان خود نزدیک‌تر از نمایندگان دولت‌های تشکیل‌دهنده نهادهای بین‌المللی هستند. تأکید باربر بر نقش شهرداران در سطح محلی

و نقش بالقوه آن‌ها در سطح بین‌المللی، از این ایده حمایت می‌کند که شهرداران می‌توانند ویژگی‌ها و آرمان‌های شهرها را بیش از سایر کنشگران سیاسی مطرح کنند (Stren & Friendly, 2019).

نقش و قدرت شهردار از دو جنبه کلی قابل بررسی است. نخست، قدرت شهردار بر روی کاغذ که از بررسی قوانین و مقررات مرتبط با انتخاب شهردار و حدود کلی وظایف آن استخراج می‌شود. دوم، نقش و قدرت شهردار در عمل که تعیین‌کننده نتایج و حوزه اختیارات شهرداران در اجرا و عمل است (Graham, 2019)؛ بنابراین درک نقش و قدرت شهردار در نظام مدیریت شهری کشور از یک سو مستلزم شناخت نقش و قدرت رسمی و قانونی شهردار و از سوی دیگر درکی است که از این نقش و قدرت در عمل وجود دارد. در نظام مدیریت شهری کشور و بر اساس قانون شهرداری‌ها و قانون محاسبات عمومی کشور، شهرداری سازمانی عمومی و غیردولتی است که دارای شخصیت حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور، برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده، تأسیس شده است؛ اما به تدریج و با تصویب قوانین و تأسیس سازمان‌های مختلف، وظایف شهرداری‌ها محدود و این نهاد به یک نهاد کاملاً اجرایی تبدیل شده است. هم‌چنین نقش و قدرت شهرداران در طول زمان و با تصویب قوانین مختلف در ارتباط با آن‌ها و سازمان شهرداری محدودتر شده است. از سویی شهرداران به لحاظ دموکراسی دارای مشروعیت لازم نیستند، بنابراین نمی‌توانند نقش رهبری قدرتمند در شهر را ایفا کنند و این مسئله نقش آن‌ها را در اعمال قدرت و سیاست‌گذاری محدود کرده و مانع از کارایی و اثربخشی آن‌ها در عمل شده است (برک‌پور و مطهری، ۱۳۹۷)، از سوی دیگر نحوه انتخاب شهردار و ارتباط او با شورای شهر منجر به قدرت اجرایی کمتر شهردار در عمل شده است (هریسی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۳۸)؛ بنابراین با توجه به مطالب بیان‌شده، در این پژوهش سعی بر آن است تا نقش و قدرت شهردار از دو جنبه قدرت بر روی کاغذ و قدرت در عمل، در شهر تهران به‌عنوان مورد پژوهی بررسی شود.

## مبانی نظری

### نقش شهردار در حکومت محلی

یکی از عوامل اساسی موفقیت حکومت محلی، نقش افرادی است که این فرآیند را پیش می‌برند. این افراد می‌توانند سیاست‌مداران، مدیران ارشد یا کارمندان با دستمزد باشند. شهرداران بیشتر به‌عنوان افراد پیشرو با شخصیتی کاریزما و متعهد به برانگیختن دیگران و ارتقای دستور کار پایدار تلقی شده‌اند (ایمانی جاجرمی و همکاران، ۱۳۹۲؛ نقل از اوآنز، ۱۳۹۰: ۱۴۰). استفاده از واژه شهردار حداقل به قرن ۱۷ میلادی بازمی‌گردد. در آن زمان، شهردار بیشتر پستی تشریفاتی و به‌عنوان «نخستین شهروند نمادین منطقه»<sup>۱</sup> در نظر گرفته می‌شد؛ اما امروزه اصطلاح «شهردار» به بالاترین مقام محلی گفته می‌شود. در بیشتر موارد، شهردار رئیس یک شورای منتخب یا نوعی از ساختار حکمروایی محلی است (Copus, 2006: 23). در سال‌های اخیر تأکید بسیاری بر اهمیت و نقش شهرداران در توسعه شهرها شده است. این اهمیت به‌اندازه‌ای است که در بسیاری از کشورها، شهرداران نه تنها رهبری سیاسی و اداری حکومت‌های شهری را بر عهده دارند بلکه طرز فکر، تصمیم‌ها و اقدام‌های آن‌ها به شکل مستقیم و غیرمستقیم بر سیاست‌ها و عملکرد حکومت‌ها تأثیر می‌گذارد (Satterthwaite, 2009). از جمله نقش‌های شهردار می‌توان به نقش رهبری سیاسی، اجرایی و اجتماعی شهر، مذاکره‌کننده، کنترل‌کننده و ناظر اداری، دارای حق و تو، نماینده شهر در صحنه‌های سیاسی ملی و بین‌المللی در کنار وظایف محلی و نیز هدایت و رهبری شوراها در کنار قدرت سیاسی، قدرت اجرایی، قدرت افزایش انسجام و یکپارچگی در مدیریت شهری، قدرت فنی و تخصصی، قدرت جذب افراد و آگاهی و نیز قدرت درک سازمان و ایجاد زمینه مناسب برای مشارکت حداکثری شهروندان در امور و حرکت به‌سوی دموکراسی، اشاره کرد (Morgan & Watson, 1996; Koprić et al., 2018; Headlam & Hepburn, 2017). علاوه بر این شهردار به‌عنوان مدیر اجرایی شهر با منابع انسانی، قراردادهای، بودجه‌بندی، روابط کاری و بسیاری مسائل دیگر سروکار خواهد داشت. فردی که هنگام اداره جلسه‌های شورا و جلسه‌های عمومی یا هنگام تعامل با مطبوعات، باید

1. The symbolic first citizen of the locality

کلمات خود را با دقت انتخاب کند و تصمیم بگیرد که زمان مناسب برای انجام چه کاری است (Municipal Research & Services Center of Washington, 2019). شهرداران و مشاوران محلی نقش مهمی در ارتقاء اصول دموکراسی محلی و ارزش‌های مشترک در جوامع خود دارند. همچنین، در حکمرانی شهری، شهرداران نقش رئیس اصلی اجرایی شهر را برعهده دارند که قدرت آن‌ها متکی به آرای مستقیم یا غیرمستقیم مردم است (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۹). جدا از نقشی که در قانون وضع شده است، تعیین استانداردهای حکمروایی خوب، رفتار اخلاقی و شفافیت به‌طور مشخص بر عهده آن‌ها است، زیرا آن‌ها نزدیک‌ترین مقام دولتی به شهروندان هستند (Kukovic et al., 2012).

شهردار بالاترین پُست انتخابی در سازمان شهرداری را اشغال می‌کند و انتظار می‌رود رهبری لازم را برای ادامه حرکت شهر در جهت مناسب فراهم کند. شهرداران تأثیرگذار خود را نه تنها به‌عنوان رهبرانی که موقعیت‌های سیاسی را تعیین می‌کنند، بلکه به‌عنوان تسهیل‌کنندگان کار گروهی مؤثر می‌دانند. فرد در این جایگاه به‌عنوان شهردار، مجموعه خاصی از مسئولیت‌های بلندمدت را بر عهده دارد. شهردار رهبر اجتماع و رهبر سیاسی است (Municipal Research & Services Center of Washington, 2019). رهبری مستلزم ترکیب و استفاده از منابع موجود برای تأثیر، تغییر یا جلوگیری از وقوع وقایع در دوره‌ای خاص است (Stone, 1995: 98). رهبران اهداف را تعیین، دیگران را تشویق، ترغیب یا متقاعد می‌کنند که از آن‌ها پیروی کنند (Leach & Wilson, 2002: 49). در یک دسته‌بندی کلی نقش شهردار را می‌توان در قالب نقش‌های زیر تبیین کرد.

### رهبری سیاسی

شهردار به‌عنوان رئیس شورا و بعضاً یک حزب سیاسی محلی فعالیت می‌کند. این نقش دربرگیرنده فعالیت در یک شورای منتخب، تعامل با مقام‌های منتخب در سایر سطوح حکومت و فعالیت با یک حزب سیاسی محلی است (Graham, 2019). سه نقش وجود دارد که شهرداران در آن به رهبری سیاسی و هدایت فعالیت شورا می‌پردازند:



۱) در نقش تعیین‌کننده هدف، شهردار به منظور ایجاد حس هدایت یا رهبری یا ایجاد تغییر، فعالیت می‌کند.

۲) شهردار به عنوان نماینده یا سازمان‌دهنده، به شورا و مدیر کمک می‌کند تا نقش خود را درک و حفظ کند.

۳) سرانجام، در نقش آغازگر سیاست، شهردار برنامه‌ها و سیاست‌هایی را برای رفع مشکلات ارائه می‌دهد. اگر شهردار در این نقش فعال باشد، می‌تواند در شکل‌گیری سیاست‌های شهر یا مناطق شهری نقش اساسی ایفا کند.

این ابعاد از نقش رهبری سیاسی به طور متقابل تقویت می‌شوند و موفقیت در یک بُعد، میزان موفقیت ابعاد دیگر این نقش را نیز افزایش می‌دهد. در انجام همه نقش‌ها، شهردار از ارتباط و حمایت متقابل با مدیر شهر سود زیادی می‌برد (Svara, 2003: 160). ابزار ایفای نقش رهبری سیاسی شهردار بسته به عوامل زیادی از جمله، ویژگی و شخصیت، فرهنگ سیاسی محلی و ترتیبات نهادی خاص هر شهرداری متفاوت است. در این نقش انتظار می‌رود شهردار تعامل و ارتباط اصلی با رهبران سیاسی سایر دولت‌ها داشته باشد. مدیریت جلسه‌های شورا، فراخوانی جلسه‌ها، تعیین افراد برای حضور در جلسه، تسهیل فرآیند جلسه، حق رأی، اعلام پایان جلسه، صحبت با مطبوعات در پایان جلسه در مورد تصمیم‌های کلیدی و غیره، مواردی از نقش رهبری سیاسی شهرداران است. رهبری سیاسی یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین ابعاد شغلی و نقش هر شهرداری است (Graham, 2018).

#### رهبری تسهیل‌کننده

سوارا به پیدایش نوعی رهبری سیاسی شهری منتخب اشاره می‌کند که تسهیل‌کننده است و تعاملات مثبت و سطح بالایی از ارتباط میان مقام‌ها در حکومت شهری و با مردم را ارتقاء می‌دهد و فرآیند تعیین اهداف و سیاست‌گذاری را هدایت می‌کند (Greasley and Stoker, 2008). رهبری تسهیل‌کننده به معنای دور شدن از مدل قدرت‌محور مطالعات سنتی شهرداران در حکومت‌های محلی است. این رهبران مشارکت، همکاری و تعهد را تشویق

می‌کنند، درحالی‌که رهبران قدرت‌محور از قدرت رسمی و منابع خود برای دستیابی به اهداف استفاده می‌کنند. در این نوع رهبری تأکید بر همکاری به‌جای فرماندهی است، تلاش رهبران در جهت تضمین مشارکت گسترده و توافقی به‌جای استفاده از قدرت رسمی فرماندهی برای ایجاد تغییر است (Sweeting, 2010). یک رهبر تسهیل‌کننده در محیط شهری با مشارکت سایر کنشگران و حمایت در سطح محلی فعالیت می‌کند. وی بیشتر از آنکه به دنبال تسلط و کنترل باشد، به دنبال حمایت و توانمندسازی است. رهبران تسهیل‌گر با شهروندان، رهبران مدنی، دیگر سیاست‌مداران، گروه‌های اجتماعی و نهادهای محلی در تصمیم‌گیری مشارکت داشته و با آنها همکاری می‌کنند. آنها به دنبال توافق هستند و مجموعه‌ای گسترده از اهداف، برنامه عملیاتی یا چشم‌انداز را پشتیبانی می‌کنند (Sweeting and Hambleton, 2018). در مدل تسهیل‌کننده فرض بر این است که روابط میان مقام‌ها در اصل مشروط به همکاری است که معمولاً توسط اختیارات یکپارچه مدل شورا-مدیر ایجاد می‌شود. ویژگی‌های رهبر تسهیل‌گر را می‌توان به سه دسته: نگرش نسبت به سایر مقام‌ها، نوع تعاملات گسترش‌یافته و رویکرد تعیین هدف تقسیم کرد. شهردار تسهیل‌کننده، از قوانین شناخت دارد و درعین حال از استقلال عمل برخوردار است. این شهردار نسبت به پیچیدگی اصول حکمروایی بسیار وظیفه‌شناس است و از وی خواسته می‌شود تا با ایجاد زمینه‌های مشترک و همکاری میان سازمان‌ها، نقش سنتی رهبران را گسترش دهد و انتظار مسئولیت‌های بیشتری از آنها در زمینه مشارکت داشته باشد. رهبری استراتژیک، تحول‌آفرینی و مشارکت‌پذیری ویژگی‌های کلیدی شهردار در این نقش هستند (Teles, 2014).

برای تسهیل در استفاده از مفهوم رهبری تسهیل‌کننده پیشنهاد شده است چهار ویژگی رهبری سیاسی به شکل تجربی موردبررسی قرار گیرند: مهارت‌های شراکت، دسترسی، جانب‌داری اندک و ظرفیت تصمیم‌سازی. یک رهبر تسهیل‌گر قادر است با مقام‌های دولتی و سایر سیاست‌مداران در حوزه اختیارات خود شراکت کند، همچنین به‌طور مؤثر با دیگر نهادهای دولتی و نیز بخش خصوصی و بخش‌های داوطلبانه و اجتماعات محلی کار کند. این رهبر برای شهروندان نسبتاً در دسترس و قادر به مشارکت با آنان است و شکلی قابل‌دسترس از سیاست را پیشنهاد می‌دهد. رهبر وابسته به سیاست‌های حزبی

جانبدارانه نیست، هرچند ممکن است بر اساس فهرست نامزدهای انتخاباتی یک حزب انتخاب شده باشد (Greasley and Stoker, 2008: 724). رهبری که از رویکرد تسهیل‌گری استفاده می‌کند، متعهد است که به سایر مقام‌ها در تحقق اهداف خود کمک کند. وی ارتباط و تعامل میان مقام‌ها را ارتقاء می‌بخشد و بر رویکرد مدیریت تعارض‌ها و همکاری که در آن منافع رهبر و دیگران متقابلاً تأمین می‌شود، تأکید می‌کند. رهبر، از رهبری مشترک برخوردار است و می‌کوشد تا عملکرد و نقش‌آفرینی میان مقام‌ها را هماهنگ کند. سرانجام شهردار در این نقش به دنبال ایجاد یک چشم‌انداز مشترک است که شامل اهداف خود و دیگران باشد، تعهد به این چشم‌انداز مشترک را ارتقاء دهد و تلاش همه افراد را در جهت تحقق این چشم‌انداز متمرکز کند (Svara, 2003).

### رهبری اجرایی

شهردار شناخته‌شده به‌عنوان «مدیر ارشد اجرایی» شهرداری، دارای درجه‌ای از رهبری رسمی در اداره حکومت شهری است. این نقش شامل ایفای نقش ویژه در ارتباط با مدیران شهرداری و کارکنان اداره‌های محلی، کمیته‌ها و کمیسیون‌ها و گاهی داشتن اختیارات اجرایی یک‌طرفه (به‌عنوان مثال، توجه به مدیریت در شرایط اضطراری) است (Graham, 2019). به‌عنوان مدیر اجرایی شهر، شهردار یا مدیر شهر مسئول اجرای سیاست‌های تعیین‌شده توسط شورا و اجرای قوانین محلی است. شهردار یا مدیر شهر اساساً وظیفه انجام اقدام‌های روزانه شهر از جمله نظارت بر همه مقام‌ها و کارکنان منصوب و استخدام و اخراج همه مدیران و کارکنان منصوب‌شده را طبق قوانین مدنی بر عهده دارد. به‌جز مواردی که در شهرها وجود دارد و در هر شهر با توجه به ویژگی آن متفاوت است، شوراها دارای اختیاراتی هستند که نیاز به تأیید انتصاب برخی از مقام‌ها و کارکنان را دارند (Municipal Research & Services Center of Washington, 2019, 15). اختیارات رسمی، از جمله قدرت و تو برای شهردار، نقش اجرایی شهردار را از نقش قانون‌گذاری جدا می‌کند و به‌طور کلی هم قدرت وی و هم قدرت قوه مجریه را تقویت می‌کند. شهرداران عموماً به‌عنوان مقام‌های اجرایی در نظر گرفته می‌شوند، اما این امر بیشتر نتیجه انجام وظایف مرتبط با اداره خدمات

حکومت محلی است. سه وظیفه اساسی و مشترک شهرداران، ریاست جلسه‌ها (یا داشتن گزینه ریاست جلسه‌ها)، فراخوان (اعلام) جلسه‌ها و امضای اسناد رسمی است (Desoto et al., 2006: 31; Graham, 2017: 11).

### رهبری اجتماعی

شهردار به نمایندگی از کل جامعه انتخاب می‌شود تا منافع شهر را در سطح محلی، استانی، ملی و گاه بین‌المللی حفظ نماید. شهردار در این نقش با توجه به جامعه گسترده‌تر از جمله طیف گسترده‌ای از کنشگران جامعه عمومی، خصوصی و مدنی، نقش ویژه‌ای ایفا می‌کند. شهرداران به مردم نزدیک‌تر و به شکل منحصر فردی رهبران جامعه هستند و روابط ویژه‌ای با شهرهای خود و سیاست‌مداران در سطوح مختلف دارند. رهبری اجتماعی به معنی نمایندگی شهردار در ساختارهای حاکمیتی شهر است. از شهردار انتظار می‌رود که غرور مدنی ایجاد کند، شورونشاط جامعه را حفظ کند، از نزدیک با جامعه در ارتباط باشد، گروه‌ها را بسیج کند، در مواقع بحرانی امید بدهد و تصویری مثبت از شهر ارائه دهد (Graham, 2019: 119, 166).

### نقش تشریفاتی

یکی از نقش‌های مهمی که شهردار در قالب رهبری اجتماعی ایفا می‌کند نقش تشریفاتی است. مشارکت شهردار در مراسم‌های محلی مسئولیتی بی‌پایان است. به‌طور روزانه، انتظار می‌رود که شهردار در مراسم‌ها برای افتتاح پروژه‌های جدید، ایجاد زمینه برای احداث تأسیسات جدید شهری و حضوری منظم در نمایشگاه‌ها، رژه‌ها و دیگر جشن‌های اجتماعی داشته باشد. شهردار همچنین اعلامیه‌ها و فراخوان‌هایی را برای اهداف مختلف صادر می‌کند. برای اکثر شهرداران، وظیفه ریاست و تشریفات اجتناب‌ناپذیر است، زیرا از نظر قانونی لازم یا بخشی جدایی‌ناپذیر از این جایگاه است (Svara, 2010; Municipal Research & Services Center of Washington, 2019). شهردار تشریفاتی به‌عنوان سفیر شورا عمل می‌کند. او با داشتن یک شخصیت غیرسیاسی و بی‌طرفانه، نماینده کل جامعه است. شهردار

تشریفاتی به نمایندگی از شورا، از جوامع و مشاغل بازدید می‌کند و همچنین می‌تواند از طرف جامعه محلی از نمایندگان و بازدیدکنندگان از شهر استقبال کند. برای شفافیت در نقش رهبری شورا، به‌عنوان سفیر و نماینده شورا و به‌عنوان سخنگوی اصلی سیاسی نقش آفرینی می‌کند. شهردار در نقش تشریفاتی، جلسه‌های شورا را بر عهده دارد که یک نقش غیرسیاسی است. شرکت در رویدادهای شهری، انتخاب همراه برای شرکت در رویدادها، انتخاب نماینده برای همراهی در شورای مدنی، شرکت در خیریه‌ها یا ریاست خیریه‌های شهری و غیره، مصداق‌هایی از نقش آفرینی تشریفاتی شهردار است (URL1).

شهرداران نقش مهمی را در گروه‌های اصلی کنشگران درگیر در حکومت محلی ایفا می‌کنند. شهرداران به شکل منحصربه‌فرد در میان این گروه‌ها قرار گرفته‌اند و نقش شهردار رهبری این گروه‌ها است. نقش‌های سیاسی، اجرایی و رهبری جامعه، شامل انتظارات مختلف و همکاری با کنشگران مختلف است. شهردار به‌عنوان رهبر سیاسی در شورا، گاهی با یک حزب سیاسی محلی و با رهبران منتخب دولت‌های دیگر فعالیت می‌کند. به‌عنوان رهبر اجرایی، شهردار در سازمان شهرداری و اغلب در سایر نهادهای سازمان مانند کمیته‌ها و کمیسیون کار می‌کند. به‌عنوان رهبر اجتماع محلی، شهردار در حال فعالیت به‌عنوان نماینده منتخب کل شهر، از جمله گروه‌ها، سازمان‌ها و اجتماع‌های محلی متعدد است. این نقش‌ها از یکدیگر جدا و در عمل نیز لزوماً از یکدیگر متمایز نیستند، به‌گونه‌ای که بسیاری از موضوع‌ها، ابتکارهای سیاست‌گذاری یا فعالیت‌ها ممکن است شهردار را به همکاری هم‌زمان با چندین گروه ملزم کند (Svara, 2003).

### قدرت شهردار

اصطلاح «قدرت» از واژه لاتین *potere* آمده است که به معنای «قادر بودن» است (Graham, 2018). این واژه با سلطه که نوعی سیادت و کنترل را دربردارد، قرابت دارد. مفهوم قدرت به مفهوم اقتدار نیز نزدیک است، با این حال، اقتدار به حوزه‌های هنجاری اشاره دارد و بر نوعی رضایت و اختیار دلالت می‌کند، درحالی که قدرت از ابهام بهره می‌گیرد. هیچ تعریف جهانی از قدرت وجود ندارد و معنای این اصطلاح می‌تواند به میزان

قابل توجهی در زمینه مورد بررسی متفاوت باشد (نژادبهرام و جلیلی، ۱۳۹۹: ۲۶۸). گراهام (2019)، قدرت شهردار را این‌گونه تعریف می‌کند: میزانی است که شهردار می‌تواند برای دستیابی به نتایج مطلوب، سایر عوامل درگیر در حکومت محلی را تحت تأثیر قرار دهد، بسیج، توانمند و هدایت کند. این امر از هر دو اقتدار نهادی و رهبری ناشی می‌شود.

طبق نظر وی، این تعریف متداول از قدرت شهردار، برای شهردار این امکان را فراهم می‌کند که در یک جنبه از نقش خود قدرتمندتر از سایر جنبه‌ها باشد. قدرت شهردار با گذشت زمان تغییر می‌کند. همین شهردار ممکن است هنگام فعالیت با شورا قدرت بیشتری نسبت به کارمندان و مدیران داشته باشد یا برعکس. به همین دلایل، در طول یک دوره تصدی شهردار، قدرت شهردار می‌تواند از قدرت بسیار به قدرت کمتری تبدیل شود؛ بنابراین، می‌توان استدلال کرد که قدرت شهردار، به‌عنوان معیاری برای میزان «توانایی» شهردار برای دستیابی به اهداف مورد نظر او تعریف می‌شود و دربرگیرنده دو قدرت نهادی و رهبری است که در طول زمان قابل تغییر است و منجر به قدرتمند شدن شهردار در بخشی از نقش‌ها نسبت به سایر نقش‌ها و نیز قدرتمند شدن وی در برابر سایر کنشگران حکومت محلی می‌شود (Graham, 2018: 188). درک نوع قدرت رهبران محلی شامل یک «قدرت بر»<sup>۱</sup> نسبتاً صریح و یک «قدرت به»<sup>۲</sup> پیچیده‌تر است. تأکید در «قدرت بر» بر هدایت و کنترل رفتار دیگران است، درحالی‌که «قدرت به» «در مورد اعمال قدرت است تا دیگر کنشگران بتوانند پتانسیل خود را به کار گیرند». رهبرانی که می‌توانند «قدرت به» را اعمال کنند «توانایی شهرها را برای حل مشکلاتشان افزایش می‌دهند» و می‌توانند توانایی شهرها را برای پیشرفت تقویت کنند (Sweeting, 2010: 5). فرض رایج در علوم سیاسی این است که رهبری شهردار به کسب قدرت و استفاده ماهرانه از آن وابسته است. این به این معنا است که شهردار وظایف را به‌طور مستقیم انجام نمی‌دهد و یا انجام کارها را هدایت نمی‌کند، بنابراین شهردار باید رهبری متفاوتی را اعمال کند. شهردار به‌جای اینکه به دنبال قدرت برای خود باشد، با توانمندسازی دیگران - به‌ویژه شورا و دیگر

---

1. Power over

2. Power to

مدیران - رهبری می‌کند و از طریق ارتقای عملکرد دیگر کنشگران، به اهداف خود دست می‌یابد (Svara, 2003).

مورگان و واتسون (1996) در یک طبقه‌بندی، از قدرت رسمی شهردار دربرگیرنده فراخوانی جلسه‌های ویژه، حق وتو، ارائه گزارش سالیانه، انتصاب مدیران و معاونان، انتصاب سازمانی، آماده‌سازی بودجه، انتخابات مستقیم و آماده‌سازی دستور جلسه در مقابل قدرت غیررسمی شهردار شامل کنترل اداری سازمان، نمایندگی تشریفاتی، مشورت با مدیر، نمایندگی پایتخت ایالت، نماینده رسانه، در دو مدل شهرها با مدل شورا - مدیرشهر و شهرها با مدل شورا - شهردار یاد می‌کنند. در شهرها با مدل شورا - شهردار دو عامل موقعیت در مرکز شهرها و اندازه بزرگی شهر و در شهرها با مدل شورا - مدیر شهر، موقعیت منطقه‌ای، حضور آرای گروه‌های مختلف و انتخابات محلی، بهترین پیش‌بینی برای نقش و قدرت شهردار است.

قدرت شهردار به‌عنوان معیاری برای میزان «توانایی» وی برای دستیابی به اهداف موردنظر است. تفاسیر متعددی از رابطه میان مفهوم قدرت و نقش شهردار وجود دارد. مطالعه سویتینگ (2010) رهبری و به‌طور خاص رهبری تسهیل‌کننده را به‌عنوان یکی از اجزای قدرت شهردار در نظر می‌گیرد و بر این باور است که رهبری به‌منظور اعمال قدرت در عمل ضروری است. گریزلی و استوکر (2008) نیز معتقدند سبک رهبری تسهیل‌کننده با توانمندسازی نهادی شهرداران همراه است و مطالعات آن‌ها ارتباط میان قدرت و رهبری را تأیید می‌کند. قدرت یک عنصر ضروری برای رهبری است. «اگر قدرت نداشته باشید نمی‌توانید رهبری کنید». رهبری مستلزم قدرت است ولی همه روابط قدرت مصداقی از رهبری نیستند. در مجموع قدرت و رهبری مفاهیم مجزایی هستند اما به یکدیگر مرتبط‌اند و می‌توانند متقابلاً تقویت شوند. قدرت شهردار می‌تواند رهبری شهردار را ممکن سازد و رهبری مؤثر می‌تواند منبع قدرت شهردار شود (Graham, 2019)؛ بنابراین در این مطالعه نقش و قدرت شهردار باهم و در ارتباط با یکدیگر موردبررسی قرار گرفته است.

## قدرت بر روی کاغذ در مقابل قدرت در عمل

گراهام (2019)، قدرت شهردار را از دو جنبه کلی بررسی می‌کند. نخست، قدرت شهردار بر روی کاغذ که از بررسی قوانین و مقررات مرتبط با انتخاب شهردار و حدود کلی وظایف آن استخراج می‌شود. دوم، قدرت شهردار در عمل که تعیین‌کننده نتایج و حوزه اختیارات شهرداران در اجرا و عمل است؛ به عبارت دیگر، عواملی همچون اقتدار رسمی، ترتیبات نهادی و منابع موجود که در اختیار شهرداران قرار می‌گیرد، از دیدگاه قدرت شهردار روی کاغذ قابل بررسی است. در مقابل، دیدگاه‌ها، تجربیات و مشاهده‌های شهرداران و افرادی که بیشترین همکاری و ارتباط را با شهرداران دارند، از جمله موارد اساسی برای درک قدرت شهردار در عمل است، به طوری که برخورداری از حمایت‌های نهادی و نیز درک مقام‌های مسئول در سطوح بالای مدیریتی تا حد زیادی تعیین‌کننده میزان قدرت شهردار در عمل خواهد بود. قدرت رسمی شهردار از طریق قانون ایجاد می‌شود و توسط ترتیبات محلی در هر شهر شکل می‌گیرد.

نکته قابل توجه در تعریف قدرت در عمل و قدرت بر روی کاغذ شهردار این است که این قدرت‌ها در کشورهای مختلف با ویژگی‌های سیاسی، حکومتی، اداری و غیره متفاوت است. قدرت شهردار را نمی‌توان فقط بر اساس اختیارات قانونی یا اجرایی درک کرد اما در عوض، برای درک قدرت در عمل، باید شهردار را در رابطه با سایر کنشگران درگیر در حکومت محلی مورد بررسی قرار داد. «قدرت» یک شهردار معیاری برای میزان تحقق نتایج مورد نظر شهردار در رابطه با سایر کنشگران سیاسی، اجرایی و جامعه است. این امر، هم از صلاحیت نهادی شهردار (همان‌طور که در قانون و آیین‌نامه وضع شده و از طریق ترتیبات محلی تعریف شده است) و هم از رهبری شخص در این نقش ناشی می‌شود. به همین ترتیب، شهرداران از اقتدار نهادی ذاتی نقش خود و همچنین توانایی خود در هدایت و رهبری اطرافیان، به عنوان ابزاری برای دستیابی به نتایج مطلوب در شهرهای خود استفاده می‌کنند (Graham, 2018). انتخاب شهردار نیز می‌تواند بر قدرت و مشروعیت و حس مسئولیت وی تأثیرگذار باشد. همان‌طور که در کشورهای مستقیم را



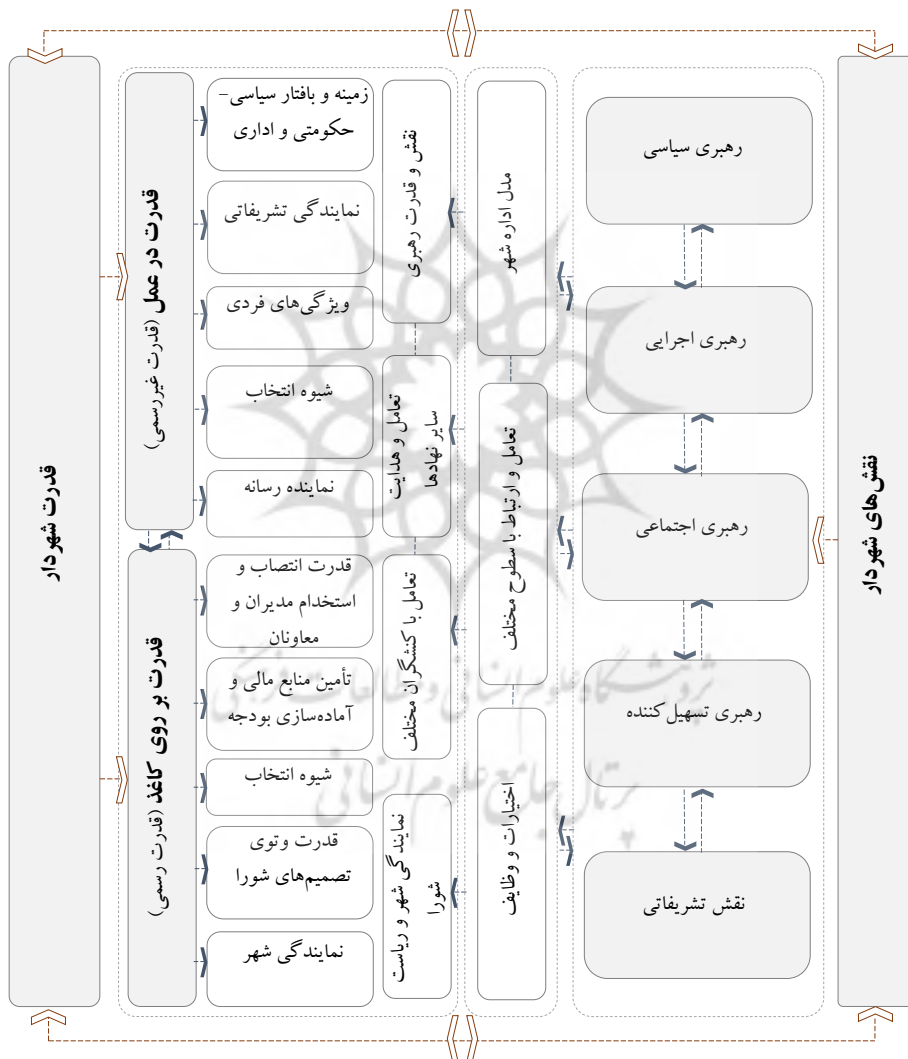
انتخاب کرده‌اند، افزایش قدرت و پاسخگویی یکی از تغییرهای بارز و ویژگی‌های شهرداران بوده است (برک‌پور و مطهری، ۱۳۹۷: ۷۱).

باتوجه به پژوهش‌های بررسی‌شده که پیش‌تر ذکر شد، نقش شهردار در قالب پنج نقش اصلی رهبری سیاسی، رهبری اجرایی، رهبری اجتماعی، رهبری تسهیل‌کننده و نقش تشریفاتی تعریف می‌شود. میان این نقش‌ها ارتباط وجود دارد و هر نقشی مکمل و تقویت‌کننده نقش دیگر است که این ارتباط‌ها در شکل ۱ مشخص شده است. قدرت رسمی و بر روی کاغذ شهردار، از جمله قدرت و تو (تصمیم‌های شورا) برای شهردار، نقش اجرایی شهردار را از نقش قانون‌گذاری جدا می‌کند و به‌طور کلی هم قدرت شهردار و هم قدرت قوه مجریه را تقویت می‌کند. قدرت انتصاب و استخدام مدیران و معاونان، تأمین منابع مالی و آماده‌سازی بودجه، شیوه انتخاب، قدرت انتصاب و استخدام مدیران و معاونان، ریاست شورا، نمایندگی شهر، تعامل با کنشگران مختلف و غیره، مصداق‌های قدرت بر روی کاغذ (قدرت رسمی) شهردار هستند. زمینه و بافتار سیاسی-حکومتی و اداری، نقش سیاسی، نقش تشریفاتی، رهبری سیاسی، رهبری اجتماعی و رهبری اجرایی، تعامل و ارتباط با سطوح مختلف، ویژگی‌های فردی و غیره، مصداق‌های قدرت در عمل و غیررسمی شهردار است. علاوه‌براین، تعامل و ارتباط شهردار در سطوح بین‌المللی، سطوح ملی و سطوح محلی با سایر کنشگران و مردم یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار در نقش و قدرت شهردار است.

به‌طور خلاصه چنین می‌توان گفت که تعریف واحدی از قدرت شهردار و یا رویکردی جهانی برای بررسی آن وجود ندارد. مضامین ذکرشده بر جنبه رابطه‌ای قدرت تأکید دارند، مفهومی که در رویکرد این مطالعه نیز اتخاذ شده است. قدرت به‌عنوان ویژگی ایستا یک شهردار به‌صورت مجزا درک نمی‌شود، بلکه در روابط بین شهرداران و سایر کنشگران درگیر در حکومت محلی وجود دارد و می‌تواند در طول زمان تغییر کند. اصطلاح «قدرت شهردار» در این مطالعه برای اشاره به ظرفیت و توانایی شهردار استفاده می‌شود. اینکه شهردار تا چه حد می‌تواند به نتایج مطلوب دست یابد.

از آنجایی که نقش شهردار در قدرت رسمی و غیررسمی وی تأثیرگذار است، این نقش در دو بُعد قدرت بر روی کاغذ و قدرت در عمل بررسی می‌شود. قدرت شهردار را نمی‌توان فقط بر اساس اختیارات قانونی یا اجرایی درک کرد اما در عوض، برای درک قدرت در عمل، باید شهردار را در رابطه با سایر کنشگران درگیر در حکومت محلی مورد بررسی قرار داد.

شکل ۱. نقش و قدرت شهردار بر روی کاغذ و در عمل



## روش پژوهش

پژوهش حاضر مبتنی بر رویکرد آمیخته (کمی-کیفی) است. این پژوهش از جنبه اهداف درونی، توصیفی و از جنبه اهداف بیرونی، یک پژوهش کاربردی محسوب می‌شود. در مرحله گردآوری داده‌ها در رابطه با ادراک از نقش و قدرت شهردار (قدرت شهردار در عمل)، از شیوه مصاحبه نیمه‌ساختاریافته بهره گرفته شده است و بررسی ادراک شهروندان از قدرت در عمل با روش کمی و از طریق تکمیل پرسشنامه انجام شده است. مشارکت‌کنندگان پژوهش از میان شهروندان و مدیران شهری (اعضای شورای شهر، شهردار و معاونان شهردار) شهر تهران انتخاب شده‌اند. در این پژوهش ۱۵ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با مدیران ارشد شهری با شیوه انتخاب هدفمند و باهدف دستیابی به حداکثر تنوع و تا رسیدن به اشباع و ۲۰۰ پرسشنامه از شهروندان تهران به صورت آنلاین پیمایش شده است.

برای بررسی قدرت قانونی شهردار تهران (قدرت بر روی کاغذ)، از تحلیل اسناد و قوانین مربوطه و در تحلیل قدرت شهردار در عمل، از روش تحلیل محتوای کیفی استقرایی آشکار به منظور تفسیر داده‌های متنی و از طریق فرایند کدگذاری در سه سطح انتزاع استفاده شده است تا فهم عمیقی از ادراکی که از نقش و قدرت شهردار تهران وجود دارد، حاصل شود. در این پژوهش در بخش مدیریت داده‌ها نرم‌افزار MAXQDA مورد استفاده قرار گرفته است.

## یافته‌های تحقیق

در این بخش به یافته‌های پژوهش طبق نتایج و تحلیل‌های مصاحبه با مدیران شهری، تحلیل نتایج پیمایش صورت گرفته از شهروندان تهرانی و تحلیل قوانین، لایحه‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با نقش و قدرت شهردار تهران اشاره شده است.

## تحلیل قوانین، آیین‌نامه‌ها و لایحه‌های مرتبط با نقش و قدرت شهردار تهران (قدرت بر روی کاغذ)

در قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن، در ماده‌های مختلف به نقش اجرایی شهردار در برگزاری انتخابات شورا، نقش هماهنگ‌کننده، رهبری اجرایی سازمان، اطلاع‌دهنده مصوبات شورا، نقش تشریفاتی (شهردار به‌عنوان نماینده شهر) و قدرت انتصاب معاونان و تفویض اختیار به معاونان (معاونان در نقش مدیران اجرایی) اشاره شده است. در ماده ۳ و ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی و در ماده ۱ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران، به نقش اجرایی (صرفاً مشورتی) در سیاست‌گذاری و امر توسعه اشاره شده است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها<sup>۱</sup> در ماده‌هایی بر انتخاب غیرمستقیم شهردار، نقش رهبری اجرایی (قدرت تصویب و انجام معاملات شهرداری)، شرایط احراز تصدی سمت شهردار، نظارت شورا بر شهردار (نظارت از طریق سه شیوه تذکر، سؤال و استیضاح) و رسیدگی به تخلفات اداری شهردار، تأکید شده است. در ماده ۴۸ و ماده ۵۳ قانون نظام صنفی کشور، اهمیت جایگاه شهردار تهران و نقش نظارت‌کننده وی عنوان شده است. در ماده ۵ و ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷، نقش اجرایی (ریاست سازمان مدیریت بحران شهر تهران تا سال ۱۳۹۸)، اهمیت جایگاه شهردار تهران، رهبری اجرایی سازمان و قدرت در انتصاب (قدرت انتصاب رئیس سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران)، برای شهردار تهران مطرح شده است.<sup>۲</sup> در ماده ۳۵ و ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی، نقش تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده، رهبری اجرایی سازمان و قدرت انتخاب نماینده شهرداری در هیئت حل اختلاف مطرح شده است. در آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران به نقش رهبری اجرایی سازمان در قدرت رسیدگی و برخورد با تخلف مدیران و کارکنان و قدرت تعیین

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۲. البته در قانون جدید مدیریت بحران که مصوب سال ۱۳۹۸ است، این نقش و قدرت برای شهردار تهران که ریاست سازمان مدیریت بحران شهر تهران را عهده‌دار بوده، ملغی شده است و شهردار تهران از سال ۱۳۹۸ تا به امروز، رئیس سازمان مدیریت بحران شهر تهران نیست.

شرایط اشتغال مستخدمین و در آیین‌نامه اجرایی ماده واحد قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۲، به نقش اجرایی شهردار در سیاست‌گذاری اشاره شده است. هم‌چنین در آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷، به تخصص-گرایی و توانایی مدیریتی در تصدی جایگاه، الزام آشنایی به امور مالی و محدود کردن منافع فردی در تصدی جایگاه شهردار تأکید شده است. در هم‌ترازی شهردار تهران با مقام‌های موضوع بند ج تبصره ۲ ماده ۱ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۹، به اهمیت جایگاه شهردار تهران و در آیین‌نامه عضویت شهردار تهران یا نماینده وی در شورای فرهنگ عمومی، ۱۳۸۳، تأکید به اهمیت جایگاه شهردار تهران و نقش رهبری اجتماعی وی شده است. در تصویب‌نامه تشکیل کمیسیون جهت بررسی و هماهنگی مسائل و مشکلات کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها مصوب ۱۳۹۲، به نقش اجرایی در سیاست‌گذاری و امر توسعه اشاره شده است.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته نقش اجرایی شهردار در ساختار حقوقی و قانونی کشور در مقایسه با سایر نقش‌ها بیشتر تبیین و تصریح شده است. شهردار نقش اجرایی در برگزاری انتخابات شورا، نقش اجرایی در سیاست‌گذاری و امر توسعه به‌عنوان مدیر بحران شهر تهران و رئیس شورای حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران، نقش اجرایی به‌عنوان ریاست سازمان مدیریت بحران شهر تهران تا سال ۱۳۹۸، نقش رهبری اجرایی سازمان (در سایه حکومت مرکزی)، نقش رهبری اجرایی در قدرت تصویب و انجام معاملات شهرداری و قدرت تعیین شرایط اشتغال مستخدمین و رهبری اجرایی در تأمین منابع مالی را داراست. هم‌چنین، شهردار نقش تشریفاتی به‌عنوان نماینده شهر و حضور در جلسه‌ها بدون حق رأی را دارد و طبق قانون، شهردار تهران نقش تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده را نیز دارد؛ بنابراین، شهردار تهران طبق قانون و بر روی کاغذ، نقش اجرایی به‌عنوان مدیر و رهبر اجرایی، نقش تشریفاتی محدود و نقش هماهنگ‌کننده و تسهیل‌کننده را دارا است. نقش سیاسی شهردار در هیچ قانونی تبیین نشده است و فقط به حضور وی در جلسه‌های هیئت دولت بدون حق رأی آن‌هم در پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری که تاکنون به تصویب نرسیده، محدود شده است.

قدرت نصب و عزل کارکنان، قدرت انتصاب مدیران، معاونان، روسای سازمان‌ها و مدیران عامل شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری، قدرت انتصاب معاونان و تفویض اختیار به معاونان (معاونان در نقش مدیران اجرایی) و قدرت انتخاب نماینده شهرداری در هیئت حل اختلاف، طبق قانون برای جایگاه شهردار تهران تعیین و تصریح شده است؛ بنابراین، شهردار قدرت انتصاب و انتخاب مدیران، معاونان و کارکنان خود را دارد. هم‌چنین، تخصص‌گرایی و توانایی مدیریتی در تصدی جایگاه و انتخاب شهردار، تعامل با سطوح قدرت برای تحقق نقش اجرایی و پیگیری مطالبات شهروندان و پاسخگویی به شورا و مردم نیز بر روی کاغذ برای شهردار تعیین شده است. به‌طور کلی، می‌توان گفت که نقش و قدرت شهردار بر روی کاغذ محدود است و این نقش و قدرت در طول زمان نیز تضعیف شده و تقلیل پیدا کرده است.

ادراک مدیران ارشد و اعضای شورای شهر از نقش و قدرت شهردار تهران در این پژوهش پس از بازخوانی چند باره متن مصاحبه‌ها تحلیل برای مفاهیم (فرآیند کدگذاری)، در سه سطح از انتزاع صورت گرفته است. تعداد اولیه کدهای سطح یک، ۹۴۴ کد بوده که پس از بازبینی نهایی به ۲۹۶ کد سطح یک تقلیل پیدا کرده است. سپس در فرایند کدگذاری اولیه در قالب ۱۹ مقوله و ۶۲ زیرمقوله طبقه‌بندی شده‌اند. جدول یک بیانگر مفاهیم تبیین‌کننده ادراک مدیران شهری از نقش و قدرت شهردار تهران است.

جدول ۱. ادراک مدیران شهری از نقش و قدرت شهردار تهران (نتایج تحلیل برای مفاهیم)

مقوله ۱- دوگانگی در درک از نقش، قدرت و رهبری سیاسی (از نفی نقش سیاسی تا ارجحیت جایگاه سیاسی و نمایندگی مناسبات سیاسی)	
جایگاه و نقش آفرینی سیاسی	توضیحات- جایگاه شهردار در نظام مدیریت شهری کشور و به‌خصوص شهردار تهران، جایگاه سیاسی است که این جایگاه خاستگاه سیاسی دارد و به‌خصوص در دهه‌های اخیر این جایگاه و نقش سیاسی ارجحیت و اهمیت بیشتری پیدا کرده است. به‌گونه‌ای که شهردار تهران در کنار رسالت عمومی خود، نقش سیاسی دارد و جایگاه وی بر اساس هویت فردی و سیاسی بودن وی تعریف می‌شود تا جایی که در دوره‌هایی شهردار تهران رهبر سیاسی بوده است. علاوه بر این، شهردار به دلیل داشتن این
اقتدارگرایی سیاسی	
انتخاب سیاسی	
نماینده و تنظیم‌کننده مناسبات سیاسی	

<p>نقش سیاسی، دارای اختیارات و قدرت سیاسی است که در مواضع مختلف نمود پیدا می‌کند. شهردار تهران یک انتخاب سیاسی است و این انتخاب متأثر از نقش سیاسی این جایگاه است. به همین دلیل است که شهردار عموماً با حمایت حزب سیاسی موافق خود انتخاب می‌شود و عملکرد وی همسو با منافع حزب یا جناح سیاسی موافق است. گرچه این نقش سیاسی در قوانین و بر روی کاغذ تعریف و تبیین نشده است.</p>	<p>نقش رهبری سیاسی عدم تبیین و محدود بودن نقش سیاسی بر روی کاغذ و در عمل</p>
<p><b>مقوله ۲- احزاب سیاسی، تسهیل‌کننده و محدودکننده جایگاه شهردار</b></p>	
<p><u>توضیحات</u>- شهردار برای حفظ جایگاه سیاسی و مسئولیت سیاسی، منافع نهاد، افراد، حتی منافع شخص را تأمین می‌کند و به بیانی متعهد و مقید به گروه و حزب سیاسی است که از وی حمایت کرده و در انتصاب او نقش داشته است. به همین دلیل، جناح‌ها و احزاب سیاسی در نقش و قدرت شهردار تأثیرگذار هستند. گاهی این جناح‌ها در نقش تسهیل‌کننده عمل می‌کنند و در نتیجه آن عملکرد شهردار و نقش آفرینی وی در سایه حمایت آن‌ها، روان‌تر و بدون چالش پیش می‌رود. گاهی نیز این جناح‌ها در نقش محدودکننده عمل می‌کنند به گونه‌ای که حتی در ایفای نقش شهردار طبق شرح وظیفه و چارچوب مقرر قانونی وی محدودیت ایجاد می‌کنند و نقش آفرینی وی را با چالش مواجه می‌کنند.</p>	<p>متعهد و مقید به گروه و حزب سیاسی نقش تسهیل‌کننده احزاب سیاسی نقش محدوده‌کننده احزاب سیاسی</p>
<p><b>مقوله ۳- کم‌رنگ بودن نقش تشریفاتی شهردار در عمل و در سایه عدم تبیین آن بر روی کاغذ</b></p>	
<p><u>توضیحات</u>- نقش تشریفاتی به معنی حضور شهردار در رویدادها و جلسه‌ها و مواضعی است که گاهی صرفاً محدود به حضور است و گاهی تا نقش تشریفاتی- سیاسی ظاهر می‌شود. شهردار در ایفای نقش تشریفاتی خود حتی در جلسه‌ها و مواضع سیاسی نیز حضور پیدا می‌کند. اگرچه این حضور بدون حق رأی است، نشان از اهمیت این جایگاه در سطوح قدرت و مواضع سیاسی کشور در سطح فراشهری و ملی دارد. نقش تشریفاتی شهردار تنها محدود به نقش آفرینی در سطوح محلی و ملی نیست و شهردار تهران در سطوح بین‌المللی نیز ایفای نقش می‌کند<sup>۱</sup>. البته نقش تشریفاتی شهردار در قوانین و بر روی کاغذ به‌صراحت تبیین نشده است.</p>	<p>نقش آفرینی نمادین و تشریفاتی حضور و ورود در جلسه‌ها و مواضع سیاسی عدم تبیین نقش تشریفاتی بر روی کاغذ نقش آفرینی در عرصه بین‌المللی</p>
<p><b>مقوله ۴- دوگانگی در ادراک نقش آفرینی به‌عنوان مدیر و رهبر اجرایی</b></p>	
<p><u>توضیحات</u>- یکی از اصلی‌ترین نقش‌ها و اختیارات شهردار در مدیریت اجرایی وی است که طبق قانون نیز تعریف شده است. شهردار مدیر اجرایی و خدمات‌رسان شهر است که طبق قانون وظیفه ایفای نقش و خدمات‌رسانی به‌عنوان مدیر شهر را در بخش- های مختلف خدمات شهری داراست. این وظیفه از طریق معاونت‌های شهرداری و</p>	<p>مدیر اجرایی و خدمات‌رسان شهر محدودیت‌های ابعاد نقش مدیریت اجرایی</p>

<sup>۱</sup> در حال حاضر شهردار تهران به عنوان رئیس مجمع شهرداران آسیایی فعالیت دارد. هم‌چنین، شهردار تهران در مقام نایب رئیس شهرهای متحد (UCLG) در هیئت اجرایی این سازمان نقش آفرینی می‌کند. شهرداری تهران به عنوان نایب رئیس کمیته دیپلماسی شهری و حکمروایی محلی نیز با حداکثر ظرفیت در این سازمان عضویت دارد.

<p>بخش‌های مختلف آن به شهروندان ارائه می‌شود. هم‌چنین، شهردار مجری سیاست‌های ابلاغی شورا در شهر است. شهردار در ایفای نقش اجرایی خود با محدودیت مواجه است. این محدودیت در نتیجه موازی‌کاری نهادها و سازمان‌های مختلف با شهرداری و شهردار، محدودیت در شرح وظایف سازمانی و ... است. شهردار در نقش اجرایی اقدامات کالبدی و عمرانی انجام می‌دهد، نگاه‌دار شهر است و نقش نسبی در امر سیاست‌گذاری توسعه شهر دارد. این نقش بر اساس هویت فردی و سیاسی بودن تا رهبری اجرایی شهر نیز پیش می‌رود و شهردار برخی معاونان اجرایی خود را به‌عنوان مدیر اجرایی شهر انتخاب می‌کند.</p>	<p>نقش‌آفرینی مدیران شهری به‌عنوان مدیران اجرایی تحقق نسبی نقش‌آفرینی به‌عنوان رهبر اجرایی نسبی بودن نقش در امر سیاست‌گذاری توسعه شهر اقدام‌های کالبدی و عمرانی هویت‌بخش قدرت شهردار نگاه‌داشت شهر</p>
<p><b>مقوله ۵- اهمیت کرسی شهردار تهران</b></p>	
<p>توضیحات- شهرداری شهر تهران به‌عنوان پایتخت و جایگاه ویژه آن در نظام سیاسی و حاکمیتی کشور و قرارگیری در سطوح حاکمیت و قدرت، بودجه بالا و منابع مالی، نیروی انسانی و غیره از موقعیت ویژه‌ای در مقایسه با سایر شهرداری‌های کشور برخوردار است. افزون بر این، جایگاه شهردار تهران نیز در ساختار مدیریت شهری کشور متمایز و حائز اهمیت است. این تمایز و اهمیت به دلیل جایگاه ویژه شهر تهران به لحاظ سیاسی، حاکمیتی، جمعیتی، اقتصادی و غیره، قرارگیری در سطوح قدرت، تعریف شدن در جایگاه حاکمیت و غیره است. حتی این جایگاه به‌عنوان سکوی پیشرفت برای تصدی پست‌ها و جایگاه‌های بالاتر در سطوح قدرت نیز تعریف می‌شود.</p>	<p>تمایز بودن جایگاه شهرداری تهران تمایز بودن جایگاه شهردار تهران</p>
<p><b>مقوله ۶- عدم تبیین و تحقق ارکان مدیریت شهری در جایگاه حقیقی</b></p>	
<p>توضیحات- شورا و شهردار در کشور ما در جایگاه حقیقی خود تبیین و تعریف نشده‌اند. در تعریف صریح و روشن جایگاه شهردار در قانون نقص وجود دارد و این نقص از مبهم بودن این نقش بر روی کاغذ، مقبولیت نداشتن این جایگاه از سوی سطوح قدرت و تناقض در تعریف این نقش و ضعف قانونی آن است. با توجه به اهمیت جایگاه شورا طبق اصل ششم قانون اساسی کشور و اختصاص دادن فصلی جداگانه به این جایگاه در کشور، با این وجود شورا در کشور ما و در ساختار کنونی مدیریت شهری به‌درستی تعریف و در عمل تحقق پیدا نکرده است.</p>	<p>عدم تحقق جایگاه حقیقی شهردار در نظام مدیریت شهری عدم تحقق جایگاه حقیقی شورا در نظام مدیریت شهری</p>
<p><b>مقوله ۷- ویژگی‌ها، هویت فردی و توانایی مدیریتی تعریف‌کننده جایگاه نهادی</b></p>	
<p>توضیحات- یکی از ابزارهای قدرت شهردار ویژگی‌ها، هویت فردی و توانایی مدیریتی است؛ یعنی هر چه فرد تخصص‌گرا باشد، توانایی مدیریت و برنامه‌ریزی داشته باشد، ویژگی‌های مدیریتی و هویت و مهارت فردی داشته باشد، از قدرت در عمل بیشتری برخوردار است.</p>	<p>هویت و ویژگی‌های فردی مصداق قدرت توانایی و مهارت فردی- مدیریتی مصداق قدرت</p>



مقوله ۸- تخطی از قوانین و عدم شفافیت در عملکرد	
شفاف نبودن عملکرد شهرداری و شهردار	<p><u>توضیحات</u> - عملکرد شهرداری و شهردار روشن و شفاف نیست، شهردار در جایگاه خود از قوانین تخطی می کند و در مواردی که شهردار قدرت بالایی در عمل دارد، پاسخگوی عملکرد خود به شورا و نهادهای نظارتی دیگر نیست. همواره در مسائل مختلف شهری، نظیر آلودگی هوا، گردوغبار در شهر و غیره، شهردار به عنوان متهم از سوی شهروندان شناخته می شود، در صورتی که در بسیاری از این مسائل، وظیفه و اختیاری برای شهرداری و شهردار تعریف نشده است. هم چنین، در موارد تخطی مدیران و شهرداران مناطق، طبق قانون شهردار متخلف محسوب می شود و مورد بازخواست قرار می گیرد که این نشان دهنده ضعف قانونی در تعریف و تبیین جایگاه شهردار و مدیران شهری است.</p>
تخطی از قوانین	
شهردار در مظان اتهام	
عدم پاسخگویی، بازخواست و استیضاح شهردار	
مقوله ۹- تعامل پذیری و ارتباطات رسمی و غیررسمی، ابزار قدرت شهردار	
تعاملات برون سازمانی و زیان بخشی	<p><u>توضیحات</u> - یکی دیگر از ابزارهای قدرت شهردار، تعاملات و ارتباطات با سطوح مختلف قدرت، نهادها و سازمان های دخیل است. هرچه قدر شهردار در برقراری این تعامل ها موفق تر باشد، قدرت در عمل بیشتری دارد و در نقش آفرینی خود و تحقق امور اجرایی شهر، پروژه های بزرگ مقیاس، پیگیری مطالبات شهروندان و غیره مؤثرتر عمل خواهد کرد. در برقراری تعامل با سطوح قدرت شهردار به عنوان تسهیل کننده نقش آفرینی می کند و تعاملات برای پیگیری منافع سطوح مختلف قدرت، اهداف مدیریت شهری و مطالبات شهروندان و اهداف شخصی شهردار صورت می گیرد. تهاوت با سطوح قدرت (تعاملات رسمی و غیررسمی)، لابی گری و چانه زنی از ابزارهای غیررسمی تعاملات شهردار است که شهردار با برخورداری از این ابزار در نقش آفرینی و اعمال قدرت خود مؤثرتر عمل می کند.</p>
تسهیلگر و هماهنگ کننده	
قدرت لابی گری و چانه زنی (تعاملات غیررسمی)	
تهاوت با سطوح قدرت (تعاملات رسمی و غیررسمی)	
مقوله ۱۰- دوگانگی در ادراک قدرت انتصاب و استخدام مدیران و کارکنان	
دخالت و ایجاد محدودیت در انتصاب مدیران و معاونان	<p><u>توضیحات</u> - یکی از مصادیق اختیارات و قدرت رسمی شهردار در سازمان شهرداری، قدرت انتصاب و استخدام مدیران، معاونان و نیروی انسانی است. استخدام و جذب نیروی انسانی و تعداد بالای نیروی انسانی و پرسنلی که می تواند به کار گیرد، مصداق قدرت شهردار تهران است. البته این قدرت نسبی است و سطوح مختلف قدرت و جناح و احزاب سیاسی در این انتصاب و انتخاب دخالت می کنند.</p>
قدرت انتخاب و انتصاب مدیران و معاونان	
قدرت در استخدام و جذب نیروی انسانی	
مقوله ۱۱- قدرت در تخصیص منابع و تأسیس شرکت های وابسته	

<p>توضیحات- تأمین منابع و تخصیص مناسب آن بر اساس اهداف و اولویت‌های سازمانی شهرداری و شهروندان و تأسیس شرکت‌های وابسته از ابزارهای قدرت شهردار است.</p>	<p>تخصیص منابع و امکانات لازم</p> <p>تأسیس شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته</p>
<p><b>مقاله ۱۲- بافتار سیاسی- حکومتی و اعتقادی هویت بخش جایگاه نهادی</b></p>	
<p>توضیحات- زمینه و بستر سیاسی و حکومتی ابزار قدرت شهردار است و در قدرت وی تأثیرگذار است. یکی دیگر از مفهوم‌های تعریف کننده نقش و قدرت شهردار، نظام فکری و زیستی جامعه است. هم‌چنین، حضور و ورود شهردار در فضاهاى مذهبی- اعتقادی از ابزارهای قدرت وی به شمار می‌آید. افراد برای تصدی جایگاه شهردار تهران، حضور در این فضاها و شعارهای مذهبی و اعتقادی را مطرح می‌کنند و موردحمایت و محبوبیت مردم برای تصدی جایگاه و تحقق اهداف قرار می‌گیرند.</p>	<p>زمینه و بستر سیاسی- حکومتی هویت بخش قدرت شهردار</p> <p>نظام فکری و زیستی تعریف کننده نقش و قدرت</p> <p>متعهد به حضور در فضاهاى مذهبی-اعتقادی</p>
<p><b>مقاله ۱۳- منابع مالی و درآمدی ابزار قدرت</b></p>	
<p>توضیحات- در اختیار داشتن منابع مالی و بودجه بالای شهرداری تهران در مقایسه با سایر وزارتخانه‌ها مصداق قدرت شهردار است. گردش مالی بالای شهرداری تهران و درآمدزایی بالای شهرداری در مقایسه با سایر شهرداری‌های کشور، ابزار قدرت در عمل شهردار تهران است. در بخش تأمین مالی و چگونگی هزینه کرد شهرداری، شهردار نقش اصلی را دارد، به‌ویژه در خصوص هزینه‌ها و درآمدهای درشت‌دانه. شهردار یک بازوی اجرایی به‌عنوان مدیر مالی دارد و در ظاهر شهردار نقشی ندارد، اما در حقیقت اصلی‌ترین نقش را در تأمین منابع مالی دارا است؛ یعنی اینکه هرچقدر فرد در جایگاه شهردار بتواند درآمد بالایی برای شهرداری کسب کند، چه درآمد از منابع پایدار باشد و یا ناپایدار، شهردار از قدرت بالاتری در عمل برخوردار است.</p>	<p>بودجه بالا مصداق قدرت</p> <p>اختیار عمل در تأمین منابع مالی</p>
<p><b>مقاله ۱۴- فاصله ذهنیت تا عمل مدیران شهری از تحقق مطالبات شهروندان توسط شهردار</b></p>	
<p>توضیحات- شهردار قدرتمند در تعامل و ارتباط با سطوح قدرت برای تحقق حقوق شهروندی عمل می‌کند و نقش آفرینی وی برای تحقق و پیگیری مطالبات شهروندان است. مشارکت پایین شهردار با مردم و عدم تطابق انتظارات و مطالبات شهروندان با نقش و قدرت شهردار، منجر به فاصله این جایگاه از مردم شده است. شهردار به دلیل عدم تحقق مدیریت یکپارچه و تعارض میان نهادها و سازمان‌های دخیل و دخالت‌های احزاب سیاسی و سطوح قدرت در ایفای نقش خود و تحقق انتظارات شهروندان با چالش مواجه است.</p>	<p>نقش آفرینی برای تحقق و پیگیری مطالبات شهروندان</p> <p>فاصله مردم و انتظارات آن‌ها از شهردار و نقش وی</p>

مقوله ۱۵- نبود مدیریت یکپارچه و تعارض میان نهادهای دخیل	
توضیحات- ناهماهنگی میان سطوح قدرت و شهرداری، تعارض میان سازمان‌ها و نهادهای دخیل و دخالت سطوح قدرت در عملکرد شهردار و نبود مدیریت یکپارچه شهری یکی از مهم‌ترین محدودیت‌ها در ایفای نقش و قدرت شهردار در عمل است. این ناهماهنگی‌ها در طی سال‌های اخیر و با تشکیل سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف بیشتر شده است. نبود مدیریت شهری واحد سبب شده است بخشی از وظایفی که امروزه در کشورهای مختلف در حیطه وظایف و چارچوب اختیارات شهرداری‌ها و مدیریت شهری قرار می‌گیرد، در مدیریت شهری کشور ما در اختیار دستگاه‌های مختلف قرار گیرد. هم‌چنین نقض قانونی در تعریف وظایف شهرداری‌ها و امور شهری تأثیرگذار بر قدرت در عمل شهردار و ناهماهنگی میان سطوح مختلف قدرت است.	تعارض، تعدد و تشتت نهادهای شهری  نبود مدیریت یکپارچه شهری
مقوله ۱۶- اقتدارگرایی نسبی در اقدام و عمل	
توضیحات- شهردار به واسطه اینکه مهم‌ترین مدیر اجرایی و خدمات‌رسان در شهر است، در جایگاه حاکمیتی-سیاسی قرار می‌گیرد و به واسطه این جایگاه و منابع درآمدی بالای شهرداری، از قدرت برخوردار می‌شود که این قدرت در موارد مختلف نمود پیدا می‌کند. هم‌چنین، شهردار در دوره‌هایی در اعمال قدرت و اقتدارگرایی خود فراتر از قانون عمل می‌کند که در نتیجه این اقتدارگرایی، اثرات سوء و مخربی بر ابعاد مختلف شهر و شهروندان دارد. شهردار از قدرت خود در راستای تحقق منافع شخصی بهره می‌گیرد و به اهداف شهرداری در نقش آفرینی خود توجه نمی‌کند. با این حال، عملکرد شهردار طبق قانون، نیازمند تأیید قانونی و تأیید مصوبه توسط شورا و فرمانداری است؛ یعنی، شهردار در ایفای نقش و قدرت خود محدود است و آزادی عمل ندارد و سطوح مختلف قدرت بر عملکرد وی نظارت دارند.	اقتدارگرایی به ذات  عملکرد فراتر از قدرت بر روی کاغذ  تحدید نقش آفرینی بر اساس قانون
مقوله ۱۷- محدودیت در اقتدارگرایی از سوی سطوح قدرت	
توضیحات- قدرت به ذات در جایگاه شهردار تهران که پیش‌تر ذکر شد، امری نسبی است و سطوح قدرت در اقتدارگرایی شهردار محدودیت ایجاد می‌کنند. یکی از اصلی‌ترین محدودیت‌ها از سوی حکومت مرکزی، عدم تفویض اختیار و واسپاری وظایف به سطوح محلی است که در اقتدارگرایی شهردار و ایفای نقش وی محدودیت ایجاد می‌کند. هم‌چنین، شورا یکی از نهادهایی است که در ایفای نقش و اقتدارگرایی شهردار، محدودیت و دخالت ایجاد می‌کند. عدم تحقق قدرت و اقتدارگرایی در عمل شهردار تأثیرپذیر از وجود شورای شهر به‌عنوان یک اهرم نظارتی بر عملکرد شهردار است که موجب می‌شود اساساً قدرت‌نمایی شهردار محدود شود. با این وجود هویت و اتوریته و توان ویژه فرد در اقتدارگرایی و قدرت در عمل بالای شهردار تأثیرگذار است.	نقش محدودکننده شورا در ایفای نقش و اقتدارگرایی  اعمال محدودیت توسط قدرت مرکزی  عدم تفویض اختیار و واسپاری قدرت توسط حکومت مرکزی
مقوله ۱۸- ناموازنه قدرت میان شورا و شهردار (مدیریت شهری)	
توضیحات- ناموازنه قدرت میان شورا و شهردار از موضوعات مهم در تحلیل مفاهیم سطح	قدرت محدود شهردار در

<p>نخست در این پژوهش است. اقتدارگرایی شورا و شهردار نسبی و در دوره‌های مختلف و حضور افراد مختلف در شورا و جایگاه شهردار، متفاوت بوده است. این اقتدارگرایی وابسته به فرد، هویت فردی، توانایی و تخصص‌گرایی، جایگاه سیاسی و حمایت از سوی احزاب سیاسی و سطوح قدرت است. از این‌رو، در دوره‌های مختلف، الگوی اداره شهر به سمت شورا- شهردار قوی و شورا- شهردار ضعیف تغییر پیدا کرده و الگوی ثابت شورا- مدیر شهر در ظاهر الگوی اداره شهر و مدیریت شهری بوده است.</p>	<p>عمل اقتدارگرایی شورا نسبت به شهردار اقتدارگرایی شهردار نسبت به شورا تعاملات مشروط شورا و شهردار</p>
<b>مقوله ۱۹- تقلیل، تحدید و ضعف قانونی در ایفای نقش و قدرت</b>	
<p>توضیحات- در قوانین و مقررات کشور ما در مقایسه با سایر کشورها الگوی اداره شهر به شکل صریح مدون و تبیین نشده است.<sup>۱</sup> از قانون انجمن بلدیة تا به امروز، تضعیف و محدودیت در نقش و قدرت شهردار وجود داشته است، از زمانی که شهردار با رأی دولت انتخاب می‌شد، زمانی که شهردار را انجمن بلدیة انتخاب می‌کرد و کلاً در نقش شهردار بود و زمانی که شهردار به‌عنوان مدیر و رئیس انجمن بلدیة انتخاب می‌شد. یکی از موضوع‌های اصلی و عواملی که موجب محدودیت نقش و قدرت شهردار در ایران و نیز شهردار تهران می‌شود، زمینه‌ای و مربوط به قوانین مربوطه است؛ یعنی چون قانون‌گذار در قوانین مربوطه این قدرت و اختیارات را محدود مطرح کرده و عملاً در بسیاری از موارد آن را نادیده گرفته است، بنابراین، شهردار نقش و قدرت در عمل محدودی دارد. یکی دیگر از موارد آشکار در قدرت شهردار، عدم تطابق و همسو نبودن قدرت در عمل با قدرت بر روی کاغذ است. هویت فردی، ویژگی و توانایی فردی و جایگاه سیاسی در استفاده از قدرت بر روی کاغذ شهردار مؤثر است.<sup>۲</sup></p>	<p>نبود تعریفی روشن و ثابت از الگوی اداره شهر تضعیف نقش شهردار بر روی کاغذ محدودیت حقوقی و قانونی در نقش‌آفرینی و اقتدارگرایی (ضعف قانونی در تعریف و تبیین جایگاه) همسو نبودن قدرت در عمل با قدرت بر روی کاغذ</p>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. در دوره‌هایی از تاریخ، یعنی از سال ۱۲۸۶ قانون بلدیة و پس از آن قانون شهرداری‌ها، رابطه میان شورا و شهردار تقریباً ثابت باقی مانده و به الگوی شورا- مدیر شهر نزدیک بوده است، گرچه طی این سال‌ها انجمن شهر به شورا تغییر و اختیارات شهردار تقلیل پیدا کرده، اما رابطه این دو نهاد با یکدیگر تقریباً در کشور به الگوی شورا- مدیر شهر نزدیک بوده است. با این وجود، مجموعه شرایط سیاسی، اقتصادی و حاکمیتی و همچنین تغییرات نقش شهردار که در دوره‌های مختلف مدیر ارشد اجرایی شهر بوده، سبب شده این الگو به سمت شورا- شهردار قوی یا شورا- شهردار ضعیف حرکت کند.

۲. شهردار با برخورداری از ابزارهای قدرت مثل جایگاه، حمایت سیاسی از سوی احزاب سیاسی و سطوح مختلف قدرت، تعاملات و ارتباطات گسترده با نهادهای مختلف، منابع مالی بالا، لابی‌گری و تهاوت با سطوح مختلف، قدرت بالایی در عمل دارد که با قدرت بر روی کاغذ مطابقت ندارد؛ یعنی عملکرد وی متفاوت و مغایر با آنچه در قانون تدوین شده، است؛ بنابراین، شهردار سلیقه‌ای عمل می‌کند و در جهت تحقق منافع فردی خود و جناح سیاسی موافق خود عمل می‌کند.

تحلیل یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که ادراک مدیران شهری از نقش شهردار تهران با مقوله‌های دوگانگی در ادراک از نقش آفرینی به‌عنوان مدیر و رهبری اجرایی، نقش تشریفاتی کم‌رنگ در سایه عدم تبیین آن بر روی کاغذ، دوگانگی در درک از نقش، قدرت و رهبری سیاسی و شهردار در نقش تسهیل‌گر و هماهنگ‌کننده تبیین می‌شود. نتایج فرایند کدگذاری نشان‌دهنده آن است که قدرت شهردار تهران در عمل با مفاهیمی نظیر قدرت در تخصیص منابع و تأسیس شرکت‌های وابسته، دوگانگی در ادراک قدرت انتصاب و استخدام مدیران و کارکنان و تعامل‌پذیری و ارتباطات رسمی و غیررسمی تعریف می‌شود. این نقش و قدرت همان‌گونه که در مبانی نظری به آن اشاره شد مفاهیمی هستند که ارتباط بسیار نزدیکی با یکدیگر دارند، چنانچه در مورد نقش تسهیل‌کنندگی شهردار تهران این نقش ذیل مفهوم «تعامل‌پذیری و ارتباطات رسمی و غیررسمی، ابزار قدرت شهردار»، تعریف شده است که طبق یافته‌های این پژوهش بخشی از این تعامل و تسهیل‌کنندگی به قدرت لابی‌گری و چانه‌زنی و نیز تهاثر شهردار با سطوح قدرت بازمی‌گردد که اغلب در لایه‌های غیررسمی و در عمل اتفاق می‌افتد. همان‌گونه که در شکل ۲ مشخص است، این نقش و قدرت در ساختاری تعریف می‌شود که دارای سطوح مختلفی است. در سطح خرد و در لایه درونی عواملی نظیر ویژگی‌ها، هویت فردی و توانایی مدیریتی، باورها و اعتقادهای مذهبی هویت‌بخش جایگاه نهادی، اقتدارگرایی نسبی در اقدام و عمل و تخطی از قوانین و عدم شفافیت، تبیین‌کننده ساختار تأثیرگذار بر نقش و قدرت شهردار تهران است.

شکل ۲. ادراک مدیران شهری از نقش و قدرت شهردار تهران و ساختار شکل‌دهنده به آن



در سطح میانی این ساختار با مفاهیم محدودیت در اقتدارگرایی از سوی شورا، عدم تبیین و تحقق ارکان مدیریت شهری در جایگاه واقعی، نبود مدیریت یکپارچه و تعارض میان نهادهای دخیل، نمونه قدرت میان شورا و شهردار، فاصله ذهنیت تا عمل مدیران شهری

از تحقق مطالبات شهروندان، تقلیل، تحدید و ضعف قانونی در ایفای نقش و منابع مالی و در آمدی ابزار قدرت تعریف می‌شود. مفاهیم جایگاه ویژه و متمایز شهر تهران و اهمیت کرسی شهردار تهران، احزاب سیاسی تسهیل‌کننده و محدودکننده جایگاه شهردار، بافتار سیاسی - حکومتی هویت‌بخش جایگاه نهادی و محدودیت در اقتدارگرایی از سوی حکومت مرکزی تبیین‌کننده ساختار تعریف‌کننده قدرت و نقش شهردار تهران در عمل و در سطح کلان هستند.

شهر تهران به دلیل پایتخت بودن جایگاه ویژه‌ای در ساختار قدرت و حاکمیت دارد، به‌این‌ترتیب شهردار تهران نیز از جایگاه ویژه‌ای در ساختار قدرت و حاکمیت برخوردار است<sup>۱</sup>. در میان نقش‌های شهردار، جایگاه و نقش سیاسی به سایر نقش‌ها ارجحیت و برتری دارد، به‌گونه‌ای که انتخاب شهردار، انتخاب سیاسی است که با حمایت جناح سیاسی موافق صورت می‌گیرد<sup>۲</sup> و این جناح‌های سیاسی به‌عنوان تسهیل‌کننده و پیشران قدرت شهردار در دوره‌هایی عمل می‌کنند<sup>۳</sup> و در دوره‌هایی نیز محدودکننده قدرت شهردار در عمل<sup>۴</sup> هستند. طبق این نقش و انتخاب سیاسی، شهردار به جریان‌های سیاسی و بازی‌های قدرت اتصال دارد و این جایگاه به‌عنوان سکوی پیشرفت آتی برای رسیدن به سایر جایگاه‌ها در سطح ملی<sup>۵</sup>

---

۱. شهرداری تهران مشخصاً و همه شهرداری‌ها متصل به لایه‌های قدرت سیاسی هست و تو جایگاه قدرت که بخواد قرار بگیره با توجه به رویکرد دولت‌های مختلف متفاوت بوده. شهر تهران پایتخته و همه نهادهای قدرت، مرکزیت شون توی تهران هستش، طبیعیه که ارتباط‌های تنگاتنگی با لایه‌های قدرت در قدرت سیاسی درون شهر داره. (P15)

۲. برای مثال آقای ... حمایت جناح سیاسی خودش رو داشت و از طریق همین حمایت هم به تصدی شهردار تهران رسید و عملکردش در راستای خدمت و اهداف حزب موافق خودش بوده. (P10)

۳. گروه سیاسی مستقر در کشور رو اگر فرض بکنیم، شما زمانی که شهردار با اینا (حزب غالب و جریان غالب سیاسی) هماهنگه، به خرده اون بستر شهر بدون مسئله و روان‌تر حرکت می‌کنه، نمی‌خوام بگم درست‌تر میگم روان‌تر، یعنی تصمیمات شهردار روان‌تر اتفاق میوفته حداقل برای تنظیمش با آن سطح بالاتر دچار چالش نیست. (P13)

۴. آگه تو به شهرداری باشی که نذاری مجوز صادر بشه یا مجوزها رو محدود کنی. یا بیای مثلاً هی سنگ بندازی، زودتر از اون چیزی که فکر کنی به کاری می‌کنن که از سمت استعفا بدی یا اخراج بشی؛ یعنی تو به عنوان شهردار واقعاً قدرتت کمه، یعنی گاهی اوقات باید با اون جریان بسازی و گرنه اون پست رو ازت می‌گیرن، به راحتی هر چه تمام‌تر ازت می‌گیرن، یعنی حالا یا بحث اقتصادی هست یا بحث سیاسی هست یا حالا خیلی مباحث دیگه. (P9)

۵. صندلی شهرداری تهران، خیلی اهمیت داره، یک تعامل دو طرفه داره با وضعیت کشور و خود این صندلی به عبارت دیگه، یک جورایی انگار اینجوری جا افتاده که کسی که می‌خواد پله‌های ترقی رو خیلی خیلی بلند مثل

تبدیل شده است. به واسطه این نقش سیاسی، شهردار امکان حضور و حق رأی در کمیسیون‌ها و جلسه‌های مختلف را پیدا می‌کند و جهت‌گیری سیاسی در جهت منافع شهر دارد. علاوه بر این، شهردار در ایفای نقش و قدرت خود با محدودیت‌هایی نیز مواجه است. این محدودیت‌ها به دو بخش شرایط زمینه‌ای و محدودکننده نقش و قدرت و شرایط سیاسی-حاکمیتی تقسیم می‌شود. نبود مدیریت یکپارچه شهری یکی از شرایط زمینه‌ای محدودکننده نقش و قدرت شهردار در عمل است<sup>۱</sup> که موجب تعارض و ناهماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف شهری می‌شود و در ایفای نقش اجرایی شهردار و کنترل و نظارت او محدودیت ایجاد می‌کند. محدودیت حقوقی و قانونی در نقش آفرینی و اقتدارگرایی<sup>۲</sup>، نبود تعریفی روشن و ثابت از الگوی اداره شهر، تضعیف نقش شهردار بر روی کاغذ<sup>۳</sup> و همسو

---

ریاست جمهوری، یا دیگر چیزها و برادره باید بشینه روی این صندلی ابتدا و بعداً بره توی فضاها در واقع بزرگتر، انگار یک صندلی موشکیه برای ارتقای به سمت بالا. (P14)

۱. اولین چالشی که داریم بحث مدیریت شهری یکپارچه هست چون این محقق نشده و وظایف و اختیارات هم به شهرداری‌ها واگذار نشده، همچنان شهردار یا هر شهرداری در کشور، لازمه که ارتباط بگیره با سطوح مختلف مدیریت کشور. این به واقعیتیه دیگه. مثلاً شما در حوزه آب مسئله میشه، باید پیگیری کنید، گرچه وظیفه قانونیش نیست ولی مردم انتظار پیگیری موضوعاتی که در حوزه کیفیت زندگی شون تاثیرگذار هست رو از شهردار دارن، این چیزیه که وجود دارد. (P13)

۲. آگه شهردار متخصص بود و طبق قانون هم متولی توسعه بود پس مشخصاً نقشی که بازی می‌کرد و تصمیم‌گیری‌هاش، جهت‌گیری‌هاش حتی گفتارش کاملاً متفاوت می‌شد. ولی چون اینو ازش گرفتن یعنی قانون ازش گرفته اصلاً همچین نقشی بهش نداده، میره تو بخش‌های دیگه، میره تو فضاها دیگه بازی می‌کنه. چون به هر حال شهردار باید بازی کنه دیگه. شهردار که نمی‌تونه بشینه تو اتاقش. اگر شهردار طبق قانون و طبق عرف، یعنی هم از نظر فرهنگ و عرف و هم از نظر قانون متولی توسعه بود انقدر درگیر کار می‌شد شاید فرصت او مدن تو حوزه‌های دیگه بازی کردن رو پیدا نمی‌کرد. (P8)

این دیگه برمی‌گرده به قانون‌گذار. قانون‌گذار وقتی که اختیار را به شهردار نداده، خب همین مسئله موجب محدودیت در نقش شهردار می‌شه. (P2)

۳. کلاً تو ایران به خاطر ساختار سیاسی که ما از زمان پهلوی داشتیم و حتی از زمان قاجار، به قانون بلدی‌ه بود بعد شد قانون شهرداری حالا، محتسب بوده و تبدیل شده به شهردار. دولت در واقع به نماینده می‌خواست که رتق و فتق امور جاری شهر رو انجام بده. در واقع شهردار متولی توسعه شهر نبوده هیچ وقت. متولی نگهداری شهر بوده. مثل جمع-آوری زباله، تأمین روشنایی معابر یا لکه‌گیری آسفالت و اینجور کارها بوده دیگه. (P8)



نبودن قدرت در عمل با قدرت بر روی کاغذ<sup>۱</sup>، دیگر شرایط زمینه‌ای و محدودکننده نقش و قدرت شهردار تهران است. محدودیت در اقتدارگرایی از سوی سطوح قدرت<sup>۲</sup>، یکی از شرایط سیاسی - حاکمیتی محدودکننده نقش و قدرت شهردار است که در انتخاب و انتصاب شهردار و اقتدارگرایی وی محدودیت ایجاد می‌کند. ناموازنه قدرت میان شورا و شهردار که شامل تعاملات مشروط شهردار با شورا<sup>۳</sup>، قدرت محدود شهردار در عمل و اقتدارگرایی شهردار نسبت به شورا<sup>۴</sup> و اقتدارگرایی شورا نسبت به شهردار<sup>۵</sup> (در دوره‌های مختلف وابسته به هویت فردی<sup>۶</sup>، نقش سیاسی و حمایت سیاسی در سطح کلان، شهردار در برابر شورا اقتدارگراست و بالعکس) می‌شود، نمونه‌هایی از شرایط سیاسی - حاکمیتی محدودکننده

۱. از نظر من قدرت بر روی کاغذ یعنی شهردار روی کاغذ به خادم و خدمتگزار بیشتر نیست؛ اما آنچه که اتفاق افتاده در مملکت ما شهردار در عمل و در واقعیت. (P14)
۲. نه این کار به که واقعاً به عهده شهرداری نیست و بیشتر نهادهای دولتی قدرتمندتر هستن حالا به واسطه مباحث این-چینی و حتی از اونا بیشتر حتی ما خودمون می‌دونیم که تو مباحث شهرسازی، مسائل مختلف مثل مسائل سیاسی خیلی قوی‌تره. مثل کارهایی که مثلاً به جا نباید چنین مجوزهایی داده بشه ولی داده میشه. به خاطر همین نمی‌تونیم با قاطعیت بگیم که شهردار مدیر اجراییه، نه به هیچ وجه نیست. (P9)
۳. شهردار باید با شورا تعامل داشته باشد، اگر نداشته باشد و در جهت شورا نباشد، یعنی اهداف و منافع شهردار و شورا با هم همسو نباشد، دکمه آف شهردار رو می‌زنند و اونو در واقع از سمتش برکنار می‌کنند. (P10)
۴. در شورای ... با او مدن آقای ... این رابطه به مرور زمان جوری شکل می‌گیره و به خصوص در زمان آقای ... و باز به خصوص در دوره تثبیت مدیریت ایشان ... که باز به سمت اقتدار شهردار حرکت می‌کنه؛ یعنی الگوی شورا-شهردار قوی رو بیشتر می‌تونیم ببینیم. شهرداری که بیشتر تصمیماتی که می‌گیره در واقع اطلاع می‌ده به شورا و به تصویب شورا نمی‌رسونه، یعنی شورا به نوعی از نظارت استصوابی به نظارت استطلاعی تقلیل پیدا می‌کنه و بیشتر مطلع می‌شه از قضایا ... یعنی می‌خوام بگم که این الگو شکل می‌گیره تا می‌رسیم به شورای ... شورای ... در ابتدای با انتصاب شهرداری به نام آقای ... میرن توی الگوی شورا- شهردار قوی یعنی تداوم وضع قبلی، یعنی رویکرد همین بوده که شهردار بیشتر اطلاع می‌داده تصمیمات رو و بیشتر اداره شهر به نوعی اداره بخشنامه‌ای مستقیم شهردار بوده و کمتر تحت شعاع مصوبات شورای شهر بوده. (P11)
۵. برعکس در دوره‌هایی که شهردار کمتر ظرفیت ملی داشته و بیشتر جنبه فنی داشته و حالا در واقع، ارتباطات محدودتری داشته، متأسفانه بیشتر تحت نظر شورا بوده و این خیلی بده به نظر من که ما الگوی مشخص و مدونی نداریم و وابسته به اشخاص، مدیریت شهری مون جلو میره. (P11)
۶. مثلاً در زمان آقای ... این پست شهردار بوده که به ایشان هویت می‌داده. الان هم همین بحث‌ها ادامه دارد و آقای ... فردی است که به اصطلاح بر این پست و جایگاه سوار شده و اینطوری نیست که ایشان هویت خودشون رو از این پست بگیرن. تأثیری که جایگاه شهردار در تهران داشته بر اساس جایگاه افراد بوده؛ یعنی افراد مختلفی که جابجا می‌شن این پست و جایگاه شهردار تغییر پیدا می‌کنه. (P3)

نقش و قدرت شهردار تهران است. اقتدارگرایی شهردار به دو بخش قدرت رسمی در عمل و قدرت غیررسمی در عمل تقسیم می‌شود. قدرت رسمی در عمل شامل تعامل و ارتباط رسمی، هویت فردی و مهارت‌های مدیریتی، قدرت انتخاب و انتصاب مدیران و معاونان، تأسیس شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته، تخصیص منابع مالی و درآمدی و پیگیری مطالبات شهروندان است. مصداق‌های قدرت غیررسمی در عمل، تعامل و روابط غیررسمی شهردار (لابی‌گری، تهاتر و غیره)، حمایت سیاسی در سطح کلان، بافتار سیاسی - حاکمیتی و احداث پروژه‌های بزرگ مقیاس است.

### ادراک شهروندان از نقش و قدرت شهردار تهران

در این بخش ادراک شهروندان از نقش و قدرت شهردار مورد بحث قرار گرفته است. در این راستا، پرسشنامه‌ای با این هدف طراحی شده است که شهروندان چه درکی از نقش و قدرت شهردار تهران دارند و نظر ایشان درباره جایگاه شهردار تهران چیست. به منظور فهم راحت‌تر، پرسش‌ها بسیار ساده و بیشتر به صورت باز طرح شده‌اند تا برای همه افراد قابل فهم باشد. سپس پاسخ به پرسش‌های باز گدگذاری و تحلیل شده است. محوریت کلی پرسش - ها مبنی بر تعریف شهروندان از شهردار قدرتمند، انتظار و توقع شهروندان از شهردار، ویژگی‌های برجسته شهرداران گذشته و عواملی که در قدرت و اثربخشی شهردار تأثیرگذار هستند، بوده است. جدول زیر مشخصات پاسخ‌دهندگان را نشان می‌دهد:

جدول ۲. مشخصات پاسخ‌دهندگان<sup>۱</sup>

مشخصات فردی		درصد فراوانی	
جنسیت	زن	۴۹/۵	
	مرد	۵۰/۵	
سن	بین ۱۸-۳۵ سال	۵۳/۵	
	بین ۳۶-۵۰ سال	۲۳/۵	
	بین ۵۱-۶۵ سال	۲۲/۵	
	بالای ۶۵ سال	۰/۵	
	تحصیلات	زیردیپلم	۱/۵
	دیپلم	۱۵/۵	
	فوق‌دیپلم	۷/۵	
	کارشناسی	۳۱/۵	
	کارشناسی ارشد	۳۷/۵	
	دکتری و بالاتر	۸/۵	

۱. تلاش شده است توزیع جغرافیایی پرسش‌شوندگان به گونه‌ای باشد که تمام مناطق شهر تهران را دربرگیرد.

تعریف شهروندان از شهردار قدرتمند/ قوی- در این پرسش تعریف شهروندان از شهردار قدرتمند و قوی در عمل در قالب پرسشی باز مطرح شده است. نقش سیاسی شهردار و نفی نقش سیاسی و سیاسی نبودن یکی از موارد مطرح شده از سوی شهروندان است. از نظر بخشی از پاسخ دهندگان شهردار، مدیر اجرایی شهر است و نباید در مسائل سیاسی و بازی‌های سیاسی درگیر شود. در مقابل این گروه، برخی از شهروندان داشتن نقش سیاسی برای شهردار را یکی از عوامل تأثیرگذار در قدرت وی بیان کرده‌اند. مدیریت اجرایی در شهر، رهبری و قدرت اجرایی (توانایی اجرای پروژه‌های تأثیرگذار بر روند توسعه شهر)، تسهیلگر و هماهنگ‌کننده میان سطوح قدرت، مهارت مدیریتی، توانایی فردی، تخصص، قدرت تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی، مشارکت‌پذیری و پیگیری مطالبات شهروندان، تعاملات رسمی و غیررسمی با سطوح قدرت، قدرت مقابله با فساد (تخطی از قوانین، لابی‌گری و غیره)، قدرت انتخاب و استخدام مدیران و کارکنان متخصص و غیره، نمونه‌ای از کدهای تعریف‌کننده شهردار قدرتمند از دیدگاه شهروندان است که در شکل ۳ به فراوانی آن‌ها اشاره شده است.

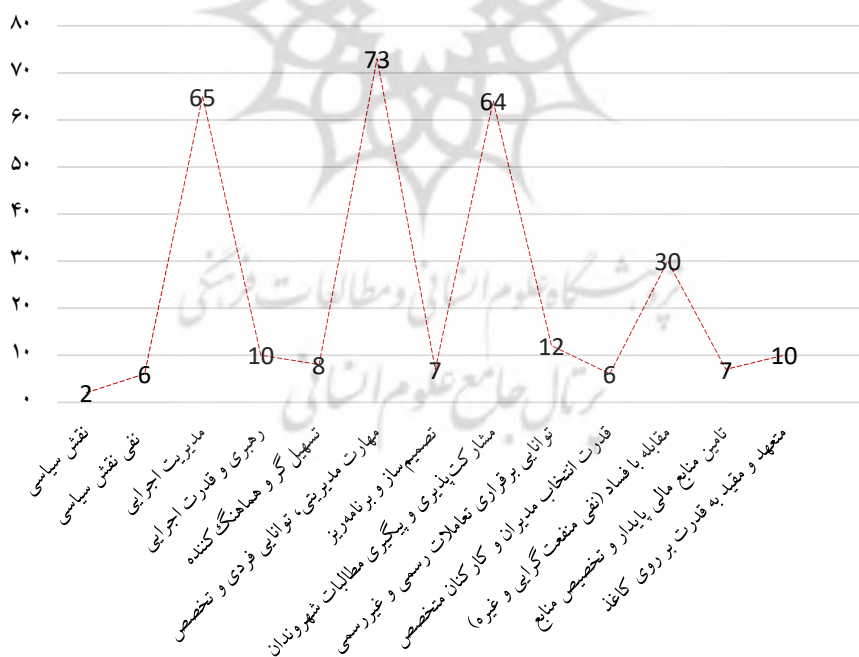
ویژگی‌های برجسته شهرداران تهران- در این پرسش، ویژگی‌های برجسته چهار شهردار تهران (که مدت‌زمان تصدی آن‌ها بیش از باقی شهرداران بود) به شکل باز مورد پرسش قرار گرفته است. هدف از این پرسش، ارزیابی عملکرد شهردار خاصی نبوده است و به‌طور کلی، هدف اصلی ادراک شهروندان از ویژگی‌های برجسته شهرداران تهران و عملکرد آن‌ها بوده است. این پرسش به‌صورت باز مطرح شده و پاسخ‌های شهروندان کدگذاری شده است. سپس، از هر کدام از این کدها فراوانی گرفته شده و نتایج زیر به‌دست آمده است. نقش و حمایت سیاسی، نقش تشریفاتی، مدیریت اجرایی (اقدامات کالبدی، پروژه‌های بزرگ‌مقیاس با اثر مخرب، خدمات شهری، توسعه شهری، راه‌سازی، اجرای طرح‌های شهری، حل مسائل شهری و غیره)، تعامل-پذیری و ارتباطات رسمی و غیررسمی (تعامل با سطوح قدرت، تعامل با شورا، لابی‌گری و غیره)، توانایی فردی و مهارت مدیریتی، تخصص‌گرایی و عدم تخصص‌گرایی، فساد (شهر فروشی، تراکم فروشی، رانت، ترویج بی‌قانونی و غیره)، نمونه‌هایی از کدهای ویژگی‌های برجسته این شهرداران است که در شکل ۴ بدان اشاره شده است.

عوامل تأثیرگذار در قدرت و اثربخشی شهردار- در پرسش آخر ادراک شهروندان از عواملی که در قدرت و اثربخشی شهردار و نقش او تأثیرگذار است، بررسی شده است.

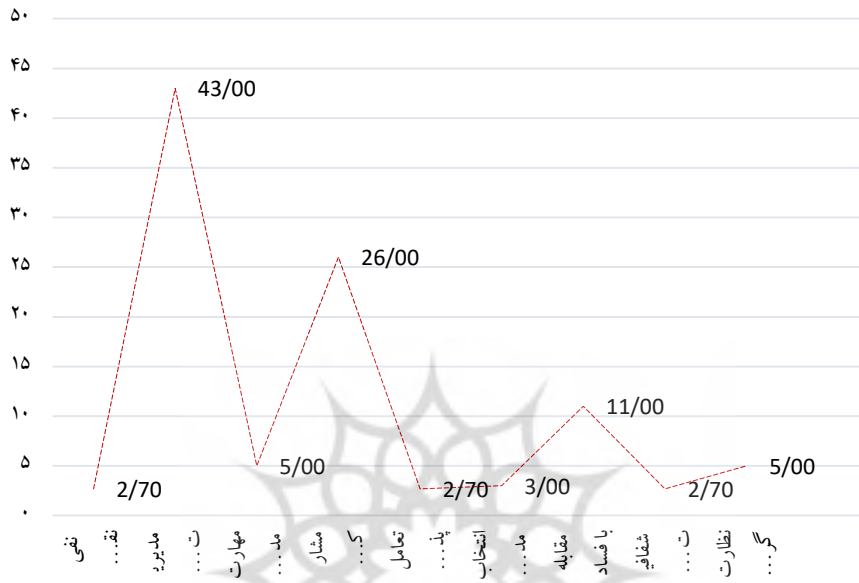
عواملی چون داشتن حمایت از سوی جریان‌های سیاسی، مدت زمان تصدی، اعتبار عمومی نزد مردم، تجربه، تخصص و تحصیلات، میزان اختیارات قانونی، ویژگی‌های شخصیتی، مهارت‌های مدیریتی، ارتباط و تعامل مناسب با شهروندان، تعامل و ارتباط با نهادهای مختلف و تعامل با شورای شهر، در این پرسش بررسی شده است. باتوجه به نتایج و تحلیل داده‌ها، حمایت از سوی جریان‌های سیاسی، اعتبار عمومی نزد مردم، تجربه، تخصص، تحصیلات، ویژگی‌های شخصیتی، مهارت‌های مدیریتی، میزان اختیارات قانونی و تعامل-پذیری و ارتباط با شهروندان، نهادهای مختلف و شورای شهر، تأثیرگذاری زیادی در قدرت و اثربخشی شهردار دارند. بر اساس ادراک شهروندان، مدت زمان تصدی شهردار در جایگاه خود، اثرگذاری متوسط در قدرت و اثربخشی شهردار دارد. شکل ۵، نظر شهروندان در خصوص میزان اثربخشی عوامل فوق را در قدرت شهردار نشان می‌دهند.

شکل‌های ۳ تا ۵ برخی از یافته‌های این پیمایش را نشان می‌دهند:

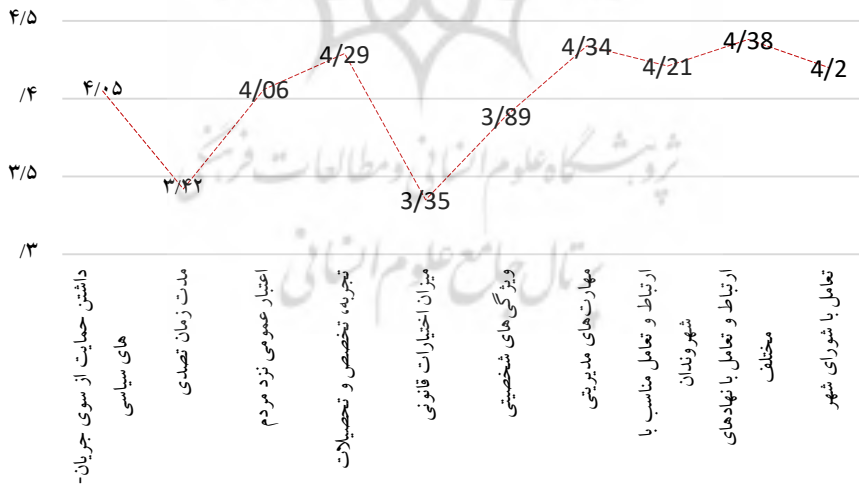
شکل ۳. تعریف پاسخ‌دهندگان از شهردار قدرتمند (فراوانی پاسخ‌ها)



شکل ۴. ادراک شهروندان از ویژگی برجسته شهرداران (گذشته) تهران (درصد پاسخها)



شکل ۵. عوامل تأثیرگذار در قدرت و اثربخشی شهردار از دیدگاه مردم (میانگین اثربخشی)



تفاوت میان ادراک شهروندان و مدیران شهری از نقش و قدرت شهردار - با توجه به تحلیل نتایج مصاحبه‌ها و پرسشنامه‌ها، ادراک مدیران شهری و شهروندان از نقش و قدرت شهردار متفاوت است. طبق ادراک مدیران شهری، نقش و جایگاه سیاسی شهردار تهران بر سایر نقش‌های وی ارجحیت دارد و ایفای نقش در سایر نقش‌ها را کم‌رنگ‌تر کرده است و دوگانگی در درک از نقش، قدرت و رهبری سیاسی (از نفی نقش سیاسی تا ارجحیت جایگاه سیاسی و نمایندگی مناسبات سیاسی) در میان مدیران شهری وجود دارد؛ یعنی، وابسته به هویت فردی و حمایت سیاسی در سطح کلان، این نقش سیاسی گاه کم‌رنگ می‌شود و گاهی تا آنجا مهم می‌شود که به‌عنوان نماینده و تنظیم‌کننده مناسبات سیاسی و رهبری سیاسی، نمود پیدا می‌کند. هم‌چنین، شهردار به‌واسطه انتخاب توسط شورا به‌عنوان مدیر شهر، نقش اجرایی نیز ایفا می‌کند. البته دوگانگی در ادراک نقش آفرینی به‌عنوان مدیر و رهبر اجرایی شهردار نیز وجود دارد. شهردار طبق قانون مدیر اجرایی و خدمات‌رسان و نگه‌دار شهر است که نقش نسبی در امر سیاست‌گذاری توسعه شهر داراست و در اجرای اقدامات کالبدی و عمرانی نیز نقش دارد. این نقش اجرایی در نتیجه عدم تحقق مدیریت یکپارچه و دخالت سطوح قدرت در تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد شهردار، محدود می‌شود. شهردار به‌عنوان تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده در جهت تحقق اهداف نهادهای شهری نیز نقش دارد و از نقش نمادین و تشریفاتی نیز برخوردار است. طبق ادراک مدیران شهری، شهردار تهران نقش رهبری اجتماعی ندارد. با توجه به تحلیل نتایج و ادراک شهروندان از نقش شهردار، بیشتر شهروندان نقش مدیریتی را در اولویت اول برای شهردار تهران مطرح کرده‌اند. در اولویت دوم، نقش رهبری اجرایی، اولویت سوم نقش سیاسی (البته درک دوگانه‌ای نسبت به این نقش میان شهروندان وجود دارد) و در اولویت چهارم، نقش تشریفاتی شهردار طبق نظر شهروندان بیان شده است. از نظر بیشتر شهروندان، شهردار مدیر اجرایی شهر است و نباید در مسائل سیاسی و بازی‌های سیاسی درگیر شود. در مقابل این گروه، برخی از شهروندان داشتن نقش سیاسی برای شهردار را یکی از عوامل تأثیرگذار در قدرت وی بیان کرده‌اند. مدیریت اجرایی در شهر، رهبری و قدرت اجرایی (توانایی اجرای پروژه‌های تأثیرگذار بر روند توسعه شهر)، تسهیلگر و

هماهنگ کننده میان سطوح قدرت، مهارت مدیریتی، توانایی فردی، تخصص، تصمیم سازی و برنامه ریزی، مشارکت پذیری و پیگیری مطالبات شهروندان، تعاملات رسمی و غیررسمی با سطوح قدرت، مقابله با فساد (تخطی از قوانین، لابی گری و غیره)، قدرت انتخاب و استخدام مدیران و کارکنان متخصص، نفی منفعت گرایی، تأمین منابع مالی پایدار و تخصیص منابع و متعهد و مقید به قدرت بر روی کاغذ، مصداق های قدرت شهردار در عمل از نظر شهروندان است.

شهروندان، مهارت های مدیریتی، ارتباط و تعامل مناسب با نهادهای مختلف، شهروندان و شورای شهر، تجربه، تخصص و تحصیلات، اعتبار عمومی نزد مردم و داشتن حمایت از سوی جریان های سیاسی را اثربخش ترین عوامل در قدرت شهردار تهران و در مقابل میزان اختیارات قانونی (قدرت بر روی کاغذ) و مدت زمان تصدی را کم اثرترین عوامل در قدرت شهردار تهران می دانند. این در حالی است که محدودیت های حقوقی و قانونی و تضعیف قدرت شهردار بر روی کاغذ در طول زمان مفهوم قابل تأملی در تحلیل ادراک مدیران شهری است. یک تفاوت قابل تأمل دیگر میان درک شهروندان و مدیران اجرایی از قدرت و نقش شهردار تهران، تأکید بیشتر شهروندان بر روی مدیریت اجرایی است که با مفاهیمی نظیر حل مشکلات شهر، ارائه خدمات شهری برابر، توسعه شهر، مشارکت پذیری و پیگیری مطالبات شهروندان بارها در پاسخ به پرسش ها با کلیدواژه های متفاوت تکرار شده است. اگر از جنبه دیگر به موضوع بنگریم متوجه می شویم درحالی که شهروندان نقش سیاسی شهردار را خیلی مهم نمی دانند (نقطه مقابل مدیران اجرایی) ولی معتقد هستند که یکی از ویژگی های برجسته شهرداران ادوار گذشته شهر تهران نقش سیاسی بوده است البته بعد از مدیریت اجرایی و فساد (تخطی از قوانین، منفعت گرایی فردی و گروهی).

### نتیجه گیری

بر اساس نتایج پژوهش، می توان نقش های شهردار تهران را نقش سیاسی، نقش مدیر و رهبر اجرایی، نقش تشریفاتی و نقش تسهیل کننده و هماهنگ کننده نام برد که این نقش ها

در قانون (بر روی کاغذ) تضعیف شده و تقلیل یافته است و بیشتر به نقش مدیر و رهبری اجرایی شهردار (در سایه حکومت مرکزی و نهادهای نظارتی) اشاره شده است. این نقش - ها با توجه به زمینه و بستر سیاسی - حکومتی، هویت فردی و سایر موارد که پیش‌تر ذکر شد، تضعیف یا تقویت می‌شود.

نتایج این پژوهش نشان‌دهنده آن است که شهردار تهران بر روی کاغذ نقش رهبری سیاسی نیز ندارد ولی در عمل این گونه نیست، چرا که طبق یافته‌های این پژوهش دوگانگی در درک از نقش، قدرت و رهبری سیاسی شهردار تهران وجود دارد. شهردار تهران نقش و جایگاه سیاسی دارد و این نقش سیاسی پررنگ‌تر و قوی‌تر از سایر نقش‌های شهردار است، گرچه در قانون و بر روی کاغذ این نقش سیاسی برای جایگاه وی تعریف نشده است. به واسطه برخورداری از این نقش و انتخاب سیاسی وی، در تعامل با سطوح قدرت و حاکمیت قرار می‌گیرد، وارد بازی‌های سیاسی می‌شود، عملکرد وی جهت‌گیری سیاسی پیدا می‌کند و این نقش سیاسی وابسته به هویت فردی و حمایت سیاسی، تغییر پیدا می‌کند؛ یعنی در دوره‌ای این نقش سیاسی ضعیف است و در دوره‌ای این نقش سیاسی آن‌قدر قوی می‌شود که شهردار به‌عنوان رهبر سیاسی تعریف می‌شود.

اصلی‌ترین نقش برای شهردار تهران که در قانون هم به‌صراحت برای جایگاه وی تبیین شده است، نقش اجرایی و مدیریت اجرایی شهردار است. دوگانگی در ادراک نقش‌آفرینی شهردار به‌عنوان مدیر و رهبر اجرایی وجود دارد. شهردار تهران در جایگاه خود رهبر اجرایی سازمان است و بر انتصاب و استخدام مدیران و کارکنان، تأمین منابع مالی، نگهداری شهر، نقش کمرنگ به‌عنوان رهبر اجرایی در امر توسعه شهر، ارائه خدمات شهری، کنترل‌کننده و نظارت‌گر و غیره، نقش دارد. البته این ایفای نقش از سوی سطوح قدرت، عدم تحقق مدیریت یکپارچه که سازمان‌ها و نهادهای مختلف به‌صورت موازی و بخشی با شهرداری فعالیت می‌کنند و نیز گاهی توسط احزاب سیاسی محدود می‌شود.

شهردار تهران رهبر اجتماعی نیست و این نقش برای جایگاه وی تعریف نشده است و در عمل نیز شهردار به ایفای این نقش نمی‌پردازد. همان‌گونه که در مبانی نظری طرح شد، بسیاری از پژوهشگران، نظیر دال (1961)، مورگان و واتسون (1996)، لوکاس (2020)،



استرن و فرندلی (2019)، سوارا (2010) و پژوهش‌هایی که اخیراً صورت گرفته است، نظیر مرکز تحقیقات واشنگتن (2019)، به نقش تشریفاتی و نمادین شهردار و حضور شهرداران به‌عنوان نماینده تشریفاتی منتخب شهر خود در سطح ملی و بین‌المللی و در ارتباط با سایر شهرداران شهرها اشاره داشته‌اند. حضور شهردار در رسانه‌ها، در برگزاری مراسم‌ها و آیین‌های خاص و حضور در عرصه بین‌المللی مصداق‌های نقش آفرینی تشریفاتی هستند. در این پژوهش‌ها، بیشتر به نقش آفرینی شهردار در صحنه‌های بین‌المللی و در ارتباط با سایر شهرداران شهرها تأکید شده است، به عبارتی نقش شهردار بین‌المللی شده است، در صورتی که نتایج این پژوهش نشان می‌دهد شهردار تهران نقش آفرینی محدودی در سطح بین‌المللی دارد. طبق نتایج پژوهش، شهردار تهران نقش تشریفاتی و نمادین دارد و این نقش در قانون نیز برای جایگاه وی تاحدودی تعریف شده است. حضور شهردار در افتتاح پروژه‌های ملی، مراسم‌ها و جشنواره‌های خاص و حضور به‌عنوان سفیر شهر تهران در مجامع بین‌المللی نمونه‌ای از نقش آفرینی تشریفاتی شهردار تهران است.

شهردار تهران تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده منافع سایر نهادها و شهرداری است. به همین دلیل، شهرداری ارتباط میان بخشی و میان دستگاهی بیشتری نسبت به سایر نهادها دارد و به دلیل محوریت داشتن نقش وی در عرصه عمومی شهر و هر آنچه در شهر می‌گذرد، نقش تسهیلگری و اجرایی دارد. البته دو نکته متفاوت و قابل تأمل در مورد نقش تسهیل‌کنندگی شهردار تهران وجود دارد. نخست آنکه در این پژوهش این نقش ذیل مفهوم «تعامل‌پذیری و ارتباطات رسمی و غیررسمی، ابزار قدرت شهردار»، تعریف شده است که طبق یافته‌های این پژوهش بخشی از این تعامل و تسهیل‌کنندگی به قدرت لابی‌گری و چانه‌زنی و نیز تهاثر شهردار با سطوح قدرت بازمی‌گردد که اغلب در لایه‌های غیررسمی و در عمل اتفاق می‌افتد. نکته دوم این است که نقش تسهیل‌کنندگی شهردار تهران لزوماً به معنای دور شدن از مدل قدرت‌محور مطالعات سنتی شهرداران در حکومت‌های محلی نیست و با مهارت‌های شراکت، دسترسی، جانبداری اندک و ظرفیت تصمیم‌سازی شهردار همراه نبوده است.

بر اساس نتایج این پژوهش و تحلیل مصاحبه‌ها و پرسشنامه‌ها، قدرت شهردار در عمل با قدرت وی بر روی کاغذ مطابقت ندارد؛ یعنی، شهردار آنچه را که طبق قانون برای وی تعریف و تبیین شده است را در دوره‌هایی با توجه به ظرفیت، جایگاه سیاسی و هویت فردی و غیره انجام می‌دهد و طبق قانون (قدرت بر روی کاغذ) عمل می‌کند. در دوره‌هایی نیز شهردار، در عمل نسبت به آنچه در قانون برای وی در نظر گرفته و تبیین شده است، ضعیف‌تر عمل می‌کند. علاوه بر این، در دوره‌هایی شهردار وابسته به هویت فردی و توانایی و مهارت مدیریتی، ابتکارات فردی، جایگاه و نقش سیاسی، حمایت سیاسی در سطح کلان، همسو بودن با جریان غالب سیاسی و احزاب سیاسی، تعامل‌پذیری و ارتباط با سطوح قدرت، تعامل و همسو بودن با شورای شهر برای تأیید مصوبات و اقدامات کالبدی و عمرانی بزرگ‌مقیاس، لابی‌گری و چانه‌زنی و غیره، در عمل نسبت به آنچه قانون برایش تعریف کرده فراتر عمل می‌کند و قدرت بالایی در عمل دارد. هرچقدر شهردار در این عوامل موفق‌تر باشد و از این مصادیق استفاده کند و برخوردار باشد، قدرت بالاتری در عمل دارد. قدرت شهردار تهران به‌ویژه در سال‌های اخیر بیشتر به سمت اقتدارگرایی سیاسی حرکت کرده و این اقتدارگرایی نمود نقش و جایگاه سیاسی شهردار در قدرت وی در عمل است. قرارگیری در سطوح و لایه‌های قدرت، داشتن قدرت سیاسی و تعامل با نهادهای قدرت سیاسی، مصداق‌های اقتدارگرایی سیاسی شهردار تهران است. قدرت در عمل شامل قدرت رسمی در عمل و قدرت غیررسمی در عمل است. قدرت رسمی در عمل دربرگیرنده، قدرت انتخاب و انتصاب مدیران و معاونان، قدرت تأمین منابع مالی، قدرت تأسیس شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته، پیگیری مطالبات شهروندان و تعاملات رسمی با سطوح قدرت که به موجب قانون برای شهردار در تحقق اهداف توسعه شهری تعریف شده است و هویت و مهارت فردی و توانایی مدیریتی شهردار، است. زمینه و بافتار سیاسی - حکومتی و اعتقادی، حمایت سیاسی در سطح کلان، تعامل‌پذیری و ارتباطات غیررسمی (تهاتر، لابی‌گری و غیره)، اقدامات کالبدی و عمرانی بزرگ‌مقیاس، مصداق‌های قدرت در عمل شهردار تهران است که جنبه غیررسمی دارند.

### تعارض منافع


موردی گزارش نشده است.

### تشکر و سپاسگزاری

نویسندگان از تمامی مشارکت کنندگان در این پژوهش کمال تشکر و قدردانی را دارند.

### ORCID

Sara Faraj  <http://orcid.org/0000-0002-1236-670X>

Matjan Sharafi  <https://orcid.org/0000-0003-1915-2525>



## منابع

- ایمانی جاجرمی، حسین، نوزدرپور، علی، ایازی، سیدمحمدهادی، صالحی، اسماعیل، سعیدی رضوانی، نوید، عبدالهی، مجید و کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۹۲)، مدیریت شهری (جلد ۲): مدیریت شهری در ایران، تهران: تیس، چاپ دوم.
- آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران، ۱۳۵۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- آیین‌نامه اجرایی ماده واحد قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، ۱۳۷۲.
- آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز سمت شهردار، ۱۳۷۷.
- برک‌پور، ناصر و مطهری، مهیا. (۱۳۹۷)، «مقایسه روش انتخاب شهردار در ایران و هفت کشور اروپایی»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، سال دهم، شماره ۳۴: ۶۱-۷۵.
- تصویب‌نامه تشکیل کمیسیون جهت بررسی و هماهنگی مسائل و مشکلات کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها، ۱۳۹۲.
- عضویت شهردار تهران یا نماینده وی در شورای فرهنگ عمومی، ۱۳۸۳.
- قانون شهرداری‌ها، ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون نظارت بر گسترش شهر تهران، ۱۳۵۲.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۸۲.
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۸۷.
- قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی.
- نژادبهرام، زهرا و جلیلی، سید مصطفی. (۱۳۹۹)، «تبیین مفهوم «قدرت شهر» و اثرات آن در فرآیند توسعه شهر تهران»، نشریه معماری و شهرسازی آرمان‌شهر، دوره سیزدهم، شماره ۳۳: ۲۶۷-۲۷۸.
- نوبری، نازک و رحیمی، محمد. (۱۳۸۹)، حکمرانی خوبی شهری یک ضرورت تردیدناپذیر، دانش شهر، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شماره ۱۱.

نقش و قدرت شهردار تهران بر روی کاغذ و در عمل؛ فرج و شرفی | ۱۳۱

هریسی‌نژاد، کمال‌الدین و ابطحی، وجیهه. (۱۳۹۱)، «شهردار و صلاحیت اعتراض به مصوبات شورای شهر»، فصلنامه حقوق، دوره چهل و دوم، شماره ۴: ۲۳۵-۲۴۸.  
هم‌ترازی شهردار تهران با مقامات موضوع بند ج تبصره ۲ ماده ۱ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، ۱۳۷۹.

- Amendment and Extension on the Regulations of Tehran Municipality Transactions Act, (1976). with Subsequent Amendments. [In Persian]
- Barakpur, Naser and Motahari, Mahya. (2018). A Comparative Study of Mayor Election Procedures in Iran and Seven European Countries. *Journal of Urban Management Studies*, 10(34), 61-75. [In Persian]
- Copus, Colin. (2006). *Leading the Localities: Executive mayors in English local governance*. Manchester University Press.
- David R. Morgan and Sheilah S. Watson. (1996). "Mayors of American cities: An Analysis of Powers and Responsibilities; an analysis of powers and responsibilities." *Journal of The American Review of Public Administration*, 26(1), 113-125.
- Dahl, Robert. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Decree of the Establishment of a Commission to Survey and Coordinate the Issues and Problems of Tehran Metropolis and Other Metropolises, 2013. [In Persian]
- DeSoto, William, Hasan Tajalli, and Cynthia Opheim. (2006). "Power, Professionalism, and Independence: Changes in the Office of the Mayor." *Journal of State and Local Government Review*, 38(3), 156-164.
- Employment Regulations of Tehran Municipality, 1979 with Subsequent Amendments and Additions. [In Persian]
- Establishment of Iran's Supreme Council of Urbanization and Architecture Act, 1972 with Subsequent Amendments and Additions. [In Persian]
- Establishment of the Country's Crisis Management Organization Act, 2008.
- Executive Regulations on the Conditions for Authentication the Position of Mayor, 1998. [In Persian]
- Graham, Kate. (2017). "Does Canada have a 'weak mayor' system?" *Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association (CPSA)*, Ryerson University, Toronto, Ontario.
- Graham, Kate. (2018). *Leading Canada's Cities? A study of urban mayors. A thesis for the degree of Doctor of Philosophy*, Graduate Department of Political Science, Western University.

- Graham, Kate. (2019). "Leading in Chains? The Role of Canada's Mayors." *Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association (CPSA)*, University of British Columbia, Vancouver, BC.
- Greasley, Stephe, and Gerry Stoker. (2008). "Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style". *Journal of Public Administration Review*, 68(4), 722 – 730.
- Headlam, Nicola, and Paul Hepburn. (2017). "What a difference a Mayor makes. A case study of the Liverpool Mayoral model". *Journal of Local Government Studies*, 43(5), 731-751.
- HerisiNejad, Kamaladdin and Abtahi, Vajiheh. (2012). The Mayor's Qualification for Objection To The City Council Acts. *Journal of Private Law Studies*, 42(4), 235-248. [In Persian]
- Imani Jajromi, Hossein, Ali Nozarpour, Seyyed Mohammad Hadi Ayazi, Esmail Salehi, Navid Saiedi Rezvani, Majid Abdolahi and Gholamreza Kazemian. (2013). *Urban Management (The Second volume): Urban Management in Iran*. Tehran: Tisa, Second Edition. [In Persian]
- Koprić, Ivan, Eva Marín Hlynsdóttir, Džinić Jasmina, and Enrico Borghetto. (2018). "Institutional Environments and Mayors' Role Perceptions". *London: Palgrave Macmillan*, 149-172
- Kukovic, Simona, Miro Hacakand, and Anja Grabner. (2012). Mayor: The Strongest Player in Slovenian Local Government. *Journal of Political Science*, 19(3), 218-233.
- Leach, Steve, and David Wilson. (2002). *Local Political Leadership*. Bristol: Policy Press.
- Lucas, Ben. (2020). "What next for mayoral governance? Mayors in 2020." *Public Services Trust*. In Tom Gash and Sam Sims (Eds.), *What Can Elected Mayors Do for Our Cities?* Institute for Government.
- Municipal Act, 1955 with Subsequent Amendments and Additions. [In Persian]
- Municipal Research & Services Center of Washington (2019). *Mayor & Councilmember handbook*. Association of Washington Cities and Municipal Research & Services Center of Washington.
- Nezhadbahram, Zahra and Jalili, Seyyed Mostafa. (2020). Explanation of "Urban Power" and Its Effects on the Development Process of Tehran City. *Journal of Armanshahr*, 13(33), 267-278. [In Persian]
- Nobari, Nazok and Rahimi, Mohammad. (1389). Good Urban Governance (An undeniable necessity). *Journal of Daneshshahr*, Tehran Urban Research and Planning Center, 11. [In Persian]
- Satterthwaite, David. (2009). "What role for mayors in good city governance?" *Journal of Environment & Urbanization*, 21(1), 3-17.

- Stone, Clarence N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Stren, Richard, and Abigail Friendly. (2019). "Big city mayors: Still avatars of local politics?" *Journal of Cities*, 84, 172-177.
- Svara, James. H. (2003). "Effective Mayoral Leadership in Council Manager Cities: Re-Assessing the Facilitative Model". *Journal of National Civic Review*, 92(2), 157-172.
- Svara, James. H. (2010). "Mayoral Leadership in Council-Manager, Preconditions versus Preconceptions". *Journal of Politics*, 49(01), 207 - 227.
- Sweeting, David. (2010). "Leadership in Urban Governance: The Mayor of London". *Journal of Local Government Studies*, 28(1), 3-20.
- Sweeting, David, and Robin Hambleton. (2018). "The Dynamics of Depoliticisation in Urban Governance: Introducing a Directly Elected Mayor." *Journal of Urban Studies*, 57(5), 1-33.
- Teles, Filipe. (2014). "Facilitative Mayors in Complex Environments: Why Political Will Matters." *Journal of Local Government Studies*, 40(5), 809-829.
- Tehran City Expansion Supervision Act, 1973. [In Persian]
- Tehran's Mayor Alignment with the Officials of the Subject of Paragraph C, Note 2, Article 1 of the Coordinated Payment System of Government Employees Act, 2000. [In Persian]
- Tehran's Mayor Membership or his/her Representative in the Council of Public Culture, 2004. [In Persian]
- The Act on the Organizations, Responsibilities, and Election of Country's Islamic Councils and Mayors' Selection, 1996 with Subsequent Amendments and Additions. [In Persian]
- The Country's Trade Union System Act, 2003. [In Persian]
- The Executive Regulations of the Single Legal Article on the Establishment of the National Committee to Reduce the Effects of Natural Disasters, 1993. [In Persian]
- URL1:  
<https://surreyheath.moderngov.co.uk/documents/s17702/WG%20report%20Annex%20A.pdf>

استناد به این مقاله: فرج، سارا، شرفی، مرجان. (۱۴۰۲). نقش و قدرت شهردار تهران بر روی کاغذ و در عمل، فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۸(۲۴)، ۸۷-۱۳۳.

DOI: 10.22054/urdp.2022.70495.1490



Urban and Regional Development Planning is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License...



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی