

## تحلیل تطبیقی وظایف و کارکردهای شوراهای شهری در ایران بر اساس یافته‌های حاصل از مطالعه موردی شورای شهر آمل

ایرج اسدی<sup>۱\*</sup>، فرزین محمودی<sup>۲</sup>، مهدی عباس‌زاده<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> استادیار گروه شهرسازی دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران.

<sup>۲</sup> استادیار گروه شهرسازی دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران.

<sup>۳</sup> استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۸/۰۵/۲۷، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۰۸/۱۷)

### چکیده

فعالیت‌های اعضای شوراهای شهری در ایران را می‌توان در سه سطح وظایف، کارکردها و نقش‌ها مورد بررسی قرار داد. هدف این مقاله دسته‌بندی وظایف قانونی شوراهای شهر در ایران و نشان‌دادن خلاء وظایف و به تبع آن سوءکارکردهای مهم شوراها در ایران با ارجاع به ایده‌آل‌های مدل شورا-مدیر شهر و تحولات جدید در سیاست و اداره اتربخش حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) است. مقاله در تحلیل سطح اول به بررسی فهرست قانونی وظایف شوراها در ایران و مقایسه آن با وظایف شوراهای شهری که با مدل شورا-مدیر شهر کار می‌کنند می‌پردازد. در این بخش ابتدا تلاش می‌شود با مبنا قرار دادن فهرست وظایف ایده‌آل در این مدل، موارد مشابه و متفاوت و در نهایت خلاء وظایف شوراهای شهری در ایران با ارجاع به یک ساختار و مدل مدیریت شهری جدیدتر مشخص شود. در ادامه با استفاده از چند مؤلفه تلاش می‌شود تبیینی از تفاوت‌ها و تنوع‌های موجود در فهرست وظایف این دو شورا ارائه شود. در سطح تحلیل کارکردی با استفاده از یک مدل مفهومی چهار مؤلفه‌ای تلاش می‌شود سوءکارکردهای مهم شورای شهر آمل در سیاست‌گذاری و کنترل شهر مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرند. به نظر می‌رسد اعمال سیاست و کنترل توسط شورای شهر آمل (قابل تعمیم به شهرهای هم‌رده خود) با موانع نهادی، سازمانی و مالی متعددی روبه‌روست.

### واژه‌های کلیدی

دوگانه سیاست/اداره، تحلیل کارکرد، مدل حکومت شورا-مدیر شهر، شورای شهر، آمل.

\* نویسنده مسئول: تلفن: ۰۹۱۲۵۱۳۴۷۲۹، نمابر: ۰۱۱-۳۵۳۰۲۷۷۰، E-mail: i.asadi@umz.ac.ir

## مقدمه

را با هدف اجرای سیاست‌ها و هدایت آنها به مقاصد مورد نظر شورا مدیریت می‌نماید. جهات سیاستی که از سوی شورا مقرر می‌شود به شیوه‌های مختلفی ارائه می‌شود مانند تصویب قوانین و مقررات محلی، تصویب اهداف کلان و خرد حکومت شهری، تدوین سیاست‌های برنامه‌ریزی (طرح جامع و ضوابط منطقه‌بندی)، تدوین سیاست‌های مالی، توصیه بودجه سالیانه و طرح‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی، تصویب سایر مصوبات و سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط در شورای شهر (Duggan, 2017). مدیر شهر مسئولیت اجرای جهات سیاستی شورا را بر عهده دارد و این کار را با مدیریت روزمره کارکردها و وظایف شهری شامل نظارت بر معاونت‌های عملیاتی شهرداری به انجام می‌رساند. وظایف اصلی مرتبط با این نقش شامل استخدام و نظارت بر رؤسای معاونت‌ها، ارائه رهنمود در خصوص اجرای بودجه سالیانه و تضمین کیفیت خدمات‌رسانی است. اگر خط بین این دو عرصه کارکردی (سیاست و اداره) مغشوش شود مدل شورا-مدیر شهر مستعد شکست خواهد بود. البته بدیهی است گستره خاکستری قابل توجهی بین این دو عرصه وجود دارد که هر دو طرف به وجود آن اذعان دارند (Duggan, 2017; Jan, 2013; Kloko and Denters, 2013).

ناکارآمدی و عدم اثربخشی سیستم حکومت شهری علاوه بر این، زمانی روی می‌دهد که دو رکن سازنده آن (یعنی شورا و مدیر شهر) به دلایل مختلف فاقد ظرفیت یا چارچوب نهادی تثبیت‌شده برای عملکرد مناسب در دو حوزه مهم سیاست و اداره هستند. برای مثال انعکاس ارزش‌های اجتماع محلی در سیاست‌های شورا مستلزم ارتباط نزدیک با شهروندان و گروه‌های مختلف محله‌ای است. اگر به دلایل مختلف نهادی یا قانونی و یا ظرفیت عملکردی (مثلاً تعداد کم اعضای شوراها و نظایر اینها) امکان برقراری ارتباط مستمر و الهام‌بخش با شهروندان به عنوان رکن سوم حکومت محلی (به همراه شورا و بدنه اجرایی) وجود نداشته باشد یقیناً رابطه تولیدی بین درون‌داده‌های مشارکتی و سیاستگذاری شهری برقرار نبوده و اعضای شوراها به دلخواه خود، یا تأمین خواسته‌های گروه‌های ذی‌نفع خاص و یا رهبران حزبی خود عمل خواهند کرد و نه نیازها و خواسته‌ها و ارزش‌های محلی.

به نظر می‌رسد هر آنچه اعضای شوراها شهری در طول دوره خدمت خود براساس قوانین مصوب یا غیر آن انجام می‌دهند را می‌توان در قالب سه مفهوم، واحد یا سطح تحلیل مورد بررسی قرارداد: وظیفه/کار، کارکرد/عملکرد، و نقش. البته مشابه این تحلیل سه سطحی را می‌توان در متون تخصصی علم مدیریت و در بررسی وظایف، عملکرد و نقش مدیران نیز مشاهده کرد. برای مثال کارکردهای پایه مدیریت شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل است و براساس گونه‌شناسی هنری مینتزبرگ مدیران سه دسته «نقش» عمده را ایفا می‌کنند: نقش اطلاعاتی، نقش بین‌فردی یا ارتباطاتی و نقش تصمیم‌گیری (Jones and George, 2015). در موضوع حاضر نیز مقالات و کتاب‌های مختلفی در خصوص

براساس نظریه بنیادین دوگانه سنتی «سیاست/اداره» که سابقه‌ای بیش از صد ساله دارد وظیفه مقامات منتخب شهری صورتبندی و تصویب سیاست‌ها، قوانین و مقررات شهری است و وظیفه مدیران شهری اجرای آنهاست. اگرچه برخی اندیشمندان حکومت شهری در دهه‌های اخیر تفکیک ساده بین سیاست و اداره در حکومت شهری را زیر سوال برده‌اند این مدل دوگانه البته با اعمال تعدیل‌ها و تغییرات قابل توجهی هنوز مبنای تعریف و تقسیم وظایف شوراهای شهر با مدیران شهری است. مقصود از سیاست و تمشیت آن در حکومت شهری چیست؟ اصولاً سیاست و فرایند سیاست‌گذاری دارای چه مراحل است و شوراهای شهر در هنگام تدوین و تصویب سیاست به چه فعالیت‌های مشخصی می‌پردازند؟ شوراهای اگرچه اجرای سیاست‌ها را به مدیران شهری واگذار کرده‌اند با این حال نقش تعیین‌کننده‌ای در تضمین اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها بر عهده دارند. قانون شوراها در کشور چه وظایف و کارکردهایی در ارتباط با سیاست یا اجرای آن بر عهده شوراهای گذشته است؟ شوراهای در ایفای تک‌تک این وظایف و کارکردهای قانونی چگونه عمل می‌کنند و برای اجرای موفق آنها با چه چالش‌های نهادی، سازمانی یا قانونی روبه‌رو هستند؟ وظایف مندرج در قانون شوراها در ایران با ایده‌های نوین مدل شورا-مدیر شهر چه فاصله‌ای دارند؟ چه مؤلفه‌هایی می‌توانند وجود تفاوت‌ها و شباهت‌های بین این دو را تبیین کنند؟

برای بررسی پرسش‌های فوق می‌توان به شناسایی و تحلیل شرح وظایف شوراهای شهری در کشورهای مختلف به ویژه شهرهایی که دارای شکل حکومتی شورا-مدیر هستند پرداخت. این تأکید از آن رو است که در اشکال مختلف حکومت شهری چه در مدل‌های آمریکایی و چه اروپای قاره‌ای و چه بریتانیا نقش شوراهای بسته به مدل حکومتی و منشور شهر و قوانین پارلمان و سنت‌های مدیریتی آن کشورها متفاوت است. برخی از شوراهای محلی مثلاً در بریتانیا به دلیل ساختار خاص و روابط بین ارکان حکومت محلی بسیار بیشتر از مدل‌های حکومتی دیگر در امور اداره و اجرا مداخله می‌کنند (Wilson and Games, 1998) و حتی در یک کشور مانند آمریکا بسته به مدل‌های مختلف حکومت شهری مورد استفاده، گستره وظایف، کارکردها و نقش شوراهای متفاوت است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۷).

اگرچه مدل حکومتی مشخصی در قوانین ایران برای شهرها تصریح نشده است ولی آنچه از محتوای قانون برمی‌آید تقریباً با مدل کلاسیک شورا-مدیر شهر انطباق دارد. این مدل در واقع نمونه‌ای از کاربرد مدل مدیریت بازرگانی در حکومت محلی است. بر اساس این سیستم، یک شورای نسبتاً کوچک یک مدیر حرفه‌ای استخدام می‌کند تا سیاست‌های مصوب آنها را به اجرا درآورد (Donovan et al., 2014). در این مدل شورای شهر جهات سیاستی شهر را به عنوان نمایندگان منتخب اجتماع تدوین و تصویب می‌نماید و مدیر شهر با تخصص حرفه‌ای که واجد آن است سازمان‌شهرداری

شناخت و تحلیل وظایف، کارکردها و نقش اعضای شوراهای شهری وجود دارد (ر.ک. به فهرست منابع انتهایی همین مقاله). برای بررسی و شناسایی فهرست وظایف و کار اعضای شورا و تحلیل تطبیقی آنها می‌توان به متون قانونی مرتبط و نیز مشاهده و بررسی فعالیت‌های روزانه آنها پرداخت. این منابع و قوانین در کشوری مثل بریتانیا قوانین مصوب پارلمان است و در کشوری مثل آمریکا قوانین ایالتی و منشور محلی هر یک از شهرها و در ایران قانون اساسی و همچنین قوانین مجلس شورای اسلامی. در آمریکا قوانین اساسی فدرال بحثی درباره حکومت‌های محلی یا شهرداری‌ها ندارد (Donovan et al., 2014) و «بریتانیا اصولاً قانون اساسی مدون<sup>۵</sup> ندارد» (Ryan and Foster, 2014, 21). تا حکومت محلی از صیانت قانون اساسی برخوردار شود» (ibid, 352). در سطوح بالاتر، تعریف کارکرد و نقش اعضای شوراها تنها با مشاهده و تحلیل ثانوی ارقام وظایف قانونی و کار واقعی اعضا و انتزاع مفهومی از آنها شدنی است. لازم به یادآوری است که در برخی مواقع ترسیم یک خط مرز بسیار قاطع بین این سه حوزه دشوار می‌گردد با این حال به لحاظ ماهیت، روش استنباط و سطح تحلیل متفاوت در هر یک از این سه عرصه می‌توان بحث و استدلال تفصیلی متمایزی ارائه داد.

این مقاله در پی شناسایی و تحلیل تطبیقی وظایف و بحث درباره کارکردها و سوءکارکردهای شوراهای شهری در ایران است. تحلیل نقش شوراها می‌تواند در یک مقاله مستقل دیگر دنبال شود. تحلیل تطبیقی وظایف می‌تواند خلاءهای موجود در فهرست وظایف شوراهای شهری ایران را در مقایسه با شهرهای دیگر که با مدل شورا-مدیر شهر اداره می‌شوند نشان دهد. علاوه بر این، می‌توان انتظار داشت که با نشان دادن تأثیر عوامل مؤثر بر بروز این تفاوت‌ها (عواملی مانند بلوغ دموکراسی، ساختار کلان حکومتی،

سنت‌های دموکراتیک و نظایر اینها) بتوان توضیح و تبیینی برای آن ارائه داد. با شناسایی وظایف قانونی شوراها و خلاءهای موجود و جمع‌آوری اطلاعات درباره نحوه ایفای فهرست وظایف کنونی از سوی اعضا شوراها می‌توان نشان داد که کدام وظایف و کارکردها با چه سطحی از کارایی و اثربخشی به انجام می‌رسند. برای این منظور، قانون شوراها و شهرداری‌ها به عنوان منشور مورد عمل شهرداری‌ها (حکومت‌های شهری) در ایران مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد تا مشخص شود قانونگذار چه دامنه‌ای از اختیارات و کارکردها را (در قیاس با هنجارها و مدل‌های ایده‌آل شورا-مدیر) برای شوراهای شهری در ایران در عرصه «سیاست» مشخص نموده است و اعضای شورا در انجام هر کدام از این وظایف چگونه عمل می‌کنند. شاید اگر بحث تحلیل تطبیقی وظایف شوراهای شهر در مقاله حاضر را بتوان به تمامی شوراهای شهری کشور تعمیم داد با این وجود تحلیل کارکرد و سوءکارکردهای شوراهای شهر در اینجا عمدتاً مبتنی بر اطلاعات و دانش به دست آمده از پیمایش وظایف و کارکردهای شورای شهر آمل خواهد بود. این شناخت حاصل مصاحبه‌های متعدد با اعضای شورای شهر آمل در خصوص نحوه ایفای وظایف قانونی ایشان و نیز فعالیت‌هایی است که به شکل مستمر در شورا به انجام می‌رسانند. در این مصاحبه‌ها انواع کارها و فعالیت‌های مختلفی که اعضا ذیل فهرست وظایف قانونی خود انجام می‌دهند و نیز موانع و محدودیت‌های پیش‌رو در انجام بی‌عیب و نقص آن وظایف مورد پرسش قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به قانون واحد ملاک عمل در تمام شوراهای شهری کشور و نیز نوع چالش‌ها و سطح پیچیدگی مشابه نظام مدیریت شهری این رده از شهرها، شاید بتوان بخش بزرگی از سوءکارکردهای فهرست شده از مطالعه شورای شهر آمل را به بخش بزرگی از شوراهای شهری موجود در این رده جمعیتی تعمیم داد.

۱. تحلیل وظایف و کار شورای شهر

تمامی وظایف، کارکردها و نقش‌های اعضای شورا ناشی از جایگاه و موضعی است که آنها به عنوان اعضای منتخب مردمی واجد آن هستند که در نهایت آنها را در برابر «هر آنچه» در شهرداری می‌افتد مسئول می‌سازد (Stewart, 1990). این همان دلیلی است که به شورا به عنوان یک هیأت جمعی مشروعیت لازم را برای سیاستگذاری در بخش بزرگی از ابعاد زندگی شهری - که در قانون درج شده است- می‌بخشد (Barron et al., 1991). اگر کارکرد اصلی شورا را تدبیر سیاستگذاری شهری بدانیم بخش زیادی از این وظایف را باید در ذیل همان کارکرد اصلی و نیز الزامات عملکردی مرتبط با تضمین اجرای همان سیاست‌ها فهرست کنیم. بدیهی است درک بهتر فهرست وظایف شوراهای شهری بستگی به درک موضوع سیاستگذاری دارد. موضوع سیاست در اینجا از حیث محتوایی شهر و ابعاد و الزامات مختلف زندگی شهری مطلوب از یک سو و ساختار و سازمان شهرداری از سوی دیگر است. از حیث محتوایی سیاست‌های شورا باید معطوف به هدایت ابعاد

مختلف زندگی شهری با هدف ایجاد محیطی با کیفیت بالا برای زندگی ساکنان باشد. برای این هدف نه تنها باید هدایت اجزای سازنده شهر مورد نظر قرار گیرد (از طریق تصویب برنامه‌های مختلف کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و نظایر اینها) بلکه باید درباره ساختار و تشکیلات شورا و شهرداری و اداره و کنترل آن نیز تمرکز نمود. عناصر و ابعاد رویه‌ای نیز در قالب مفاهیمی چون تدوین اهداف کلان و خرد، ارائه سیاست‌ها و راهبردها، تدوین معیارها و شاخص‌های اندازه‌گیری عملکرد، کنترل و نظارت بر سازمان شهرداری و در نهایت تجدیدنظر سیاستی خود را نشان می‌دهد. از آنجا که شرح و تحلیل تطبیقی فهرست وظایف شوراهای شهرهای مختلف در اینجا ممکن نیست تنها برای فراهم کردن مواد تحلیلی مرتبط با موضوع به ذکر وظایف یک شورای شهر در آمریکا - که با مدل شورا-مدیر شهر کار می‌کند- و مقایسه موجز آن با وظایف شوراهای شهر در ایران خواهیم پرداخت. در نتیجه این مقایسه تفاوت‌های موجود در ارقام وظایف شوراها در ایران (و احیاناً خلاءها) نسبت به ارقام وظایف شورای لوئینگستون معلوم خواهد شد. علاوه بر این، تفاوت‌های ماهوی موجود در ارقام وظایف به

ظاهر مشابه نیز مورد شناسایی قرار می‌گیرد. در نهایت اقلام وظایف متفاوت در این دو شورا نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. بخش قابل توجهی از شباهت‌ها در فهرست وظایف این دو شهر عمدتاً ناشی از مدل مشترک حکومت شهری در آنهاست مثل انتخاب یا عزل شهردار از سوی شورا و نظایر اینها. اما آنچه برای تحلیل تطبیقی در اینجا برای ما اهمیت بیشتری دارد تبیین تفاوت‌هایی است که به چشم می‌خورد. روشن است این تبیین به معنی توجیه ماندگاری و ایستایی این شرایط و عدم اصلاح عاجل این فهرست ناکارآمد و غیراثربخش به حساب نمی‌آید.

## ۱.۲. تحلیل تطبیقی ماهیت و دامنه وظایف قانونی شوراهای شهری

روشن است که هدف هر نوع مقایسه و یا مطالعه تطبیقی در ابتدا فهرست نمودن تفاوت‌ها و شباهت‌های موجود در مطالعات موردی و دست آخر تبیین و درک تنوع موجود در آنها است (Ra-gin and Amoroso, 2011). پرسش اصلی در اینجا این است: اگر این دو شهر هر دو از مدل شورا-مدیر شهر تبعیت می‌کنند چرا بخش عمده‌ای از فهرست وظایف شوراها در این دو شهر با هم متفاوت است؟ کدام متغیرهای سیاسی، اقتصادی و یا اجتماعی است که می‌تواند تفاوت‌های موجود در هر یک از اقلام وظایف شوراها را توضیح دهد. مرور برخی از منابع مرتبط (DiGaeta- no and Klemanski, 1999; Staltzstein et al., 2008) که تلاش کرده‌اند تفاوت‌های ماهوی موجود در وظایف و کارکردهای حکومت‌های محلی کشورهای مختلف را تبیین کنند نشان می‌دهد چندین مؤلفه مهم می‌تواند برای توضیح و تبیین این تفاوت‌ها مورد بررسی و ارجاع قرار گیرند مؤلفه‌هایی مانند: الف) بلوغ دموکراسی، ب) نوع و ماهیت نظام حکومتی کشورها (بسیط، فدرال، مختلط)، ج) سنت‌های دموکراتیک، د) چشم‌انداز اصلاح شهری، و ه) جایگاه و تعریف قانون اساسی حکومت‌های محلی و نظایر اینها. در ادامه تلاش می‌شود با ارجاع به مؤلفه‌های فوق تبیینی درباره تفاوت‌های موجود در دو فهرست وظایف مورد بحث ارائه شود (برای مشاهده فهرست وظایف ر.ک. به جدول ۱).

اصولاً دموکراسی در هر قلمرو و سطح حکومتی مستلزم وجود سه شرط اساسی است: الف) وجود نهادها و رویه‌های «تثبیت‌شده‌ای» که شهروندان از طریق آن می‌توانند اولویت‌های خود را درباره سیاست‌ها و حکمرانان به گونه‌ای «اثربخش» بیان کنند، ب) وجود چارچوب‌ها و محدودیت‌های نهادینه‌شده که اعمال قدرت از سوی حکمرانان را مقید می‌کند، و ج) تضمین آزادی‌های مدنی برای تمام شهروندان (www.nationsencyclopedia.com). با این حال، به نظر می‌رسد دموکراسی امری دارای تشکیک است چون هر سه شرط معرف آن در نظام‌های دموکراسی مختلف با شدت و ضعف همراه است، به طوری که از دموکراسی نمایندگی ابتدایی و نابالغ تا دموکراسی مستقیم، تکثرگرا، مشارکتی و کاملاً بالغ را می‌توان در این طیف مشاهده کرد. از دید لَتکی (Letki, 2005) در دموکراسی نابالغ با سطح بالایی از کسری دموکراتیک<sup>۷</sup> روبه‌رو هستیم. در این نوع دموکراسی‌ها، میزان دموکراسی در نهادها

سیاسی و رویه‌ها در مقایسه با ایده‌آل‌های نظری ناکافی است. نهادهای دموکراتیک اصلی که ساختار قدرت را متوازن می‌کنند شکل نگرفته و یا به خوبی توسعه نیافته‌اند. علاوه بر این، در این کشورها و شهرها شاهد انواع آسیب‌های مرتبط با عملکرد نهادهای دموکراتیک خواهیم بود، از فقدان شفافیت و پاسخگویی تا غلبه تکنوکراسی و فقدان مشارکت شهروندی. در دموکراسی‌های بالغ، امکان نهادی و سازمانی مداخله و مشارکت مستقیم شهروندان چه به شکل فردی و چه در قالب تشکلهای غیردولتی، یا کمیته‌های مشاوره شهروندی<sup>۸</sup> تأسیس شده توسط شورا و یا دیگر گروه‌های ذی‌نفع فراهم شده است. به عقیده اسلک (Slack, 2004) وجود این نزدیکی بین حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان باعث افزایش شفافیت و پاسخگویی شده و کنترل شهروندی بر امور عمومی را تضمین می‌نماید.

در دموکراسی محلی نابالغ ایرانی امکان نفوذ فردی و جمعی شهروندان بر تصمیم‌گیری‌های شورا در ایران تقریباً بسته است و مکانیزمی نهادینه‌شده برای بیان واقعی و مؤثر این اولویت‌ها درباره تصمیمات و نیز خود حکمرانان وجود ندارد، الا انتخاباتی که هر چهار سال یکبار اتفاق می‌افتد. در اینجا هیچ الزام قانونی برای در نظر گرفتن ایده‌ها و نظرات شهروندان پیش از تصویب تصمیمات در شورا وجود ندارد در حالی که در شرح وظایف شورای شهر لوینگستون وظایف پنج، شش و هفت بر ضرورت ایجاد کمیته‌های شهروندی و مشاوره با آنها بسیار تأکید شده است. اثر بلوغ دموکراسی تنها به این سه مورد تفاوت در شرح وظایف شوراهای شهری محدود نمی‌شود زیرا با در نظر داشت وظیفه شماره هفت، تمامی طرح‌ها و برنامه‌های فضایی جامع شهر (وظایف شماره نه، ده، یازده و دوازده) و دیگر سیاست‌ها و ضوابط و مقررات مصوب شهری باید با اخذ درون‌داده‌های مشارکت (از عموم مردم و گروه‌های مشاوره شهروندی) به تصویب برسند. در قانون شوراهای شهری کشور با وجود اینکه هیچ صراحتی در ضرورت ایجاد گروه‌های مشاوره شهروندی (مانند شورایی‌ها) وجود ندارد با این حال عده‌ای بند هفتم ماده ۸۰ قانون شوراها «اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و...» را به معنای قانونی و مجاز بودن انتخاب شورایی‌ها تفسیر می‌کنند. با وجود برخی از موارد انتخابات مثلاً در تهران، هنوز بسیاری از شهرهای کشور فاقد چنین تشکیلاتی برای گسترش مشارکت شهروندی هستند. شهر آمل نیز در حال حاضر فاقد شورایی‌ها است. البته بدیهی است تنها ایجاد این کمیته‌های شهروندی نمی‌تواند ضامن شکل‌گیری یک جریان اطلاعات واقعی و الهام‌بخش برای شورا باشد.

اینکه ماهیت و ساختار کلان حکومتی کشورها چیست می‌تواند بر دامنه وظایف شوراهای محلی تأثیرگذار باشد. در ساختارهای حکومتی بسیط بیشتر قدرت و کارکردهای خدمات‌رسانی عمومی و قدرت سیاستگذاری فضایی در دست نهادهای حکومت مرکزی و شعب محلی و منطقه‌ای آنها است. مراجع و حکومت‌های محلی ضعیف هستند و وظایف کمی به عهده دارند و حتی ممکن است با هیأت‌های غیرمنتخبی اداره شوند<sup>۹</sup> (Razin, 2000). با این وجود، در برخی از کشورهایی که دارای ساختار حکومتی بسیط هستند

تحلیل تطبیقی وظایف و کارکردهای شوراهای شهری در ایران: براساس یافته‌های حاصل از مطالعه موردی شورای شهر آمل

جدول ۱- مقایسه محتوایی وظایف شورا در شهرهای ایران و آمریکا (مدل شورا -مدیر شهر).  
 مأخذ: (www.livingstoncity.com) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه آخر آن ۱۳۹۶).

ردیف	وظیفه یا کار شورای شهر لوینگستون (Livingston)	موارد مشابه و تحلیل خلاصه وظایف شوراهای شهری ایران
۱	تصویب مقررات، مصوبات، سیاست‌ها و ضوابط برای تضمین سلامتی، ایمنی و رفاه ساکنان حال و آینده شهر	وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی برای خرید و فروش مایحتاج عمومی؛ وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره؛ وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تاسیسات شهری؛ تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری؛ تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته، آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر. <i>علی‌الاصول «تدوین سیاست» به خصوص سیاست‌های استراتژیک در شوراهای ایران چه در مقام نظارمتن قانونی و چه در عرصه عمل وجود ندارد؛ اغلب شوراهای شهر در ایران از حیث سلسله‌مراتب تصمیمات بیشتر درگیر اتخاذ تصمیمات اجرایی و در بالاترین سطح بر وضع مقررات و ضوابط در امور جزئی متمرکزند.</i>
۲	تدوین و تصویب سیاست‌ها برای تأمین کارآمد و اثربخش خدمات شهری	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. با وجود این، مطالعه شورای آمل نشان می‌دهد که در برخی مواقع، برخی تصمیمات اجرایی و یا ضوابط و دستورالعمل‌های موردی برای کاهش هزینه‌های خدمات‌رسانی شهری، مثلاً الزام به واگذاری تولید خدمات به بخش خصوصی، تدوین شده است.
۳	تدوین و تصویب اهداف کلان و خرد و معیارهای عملکردی برای حکومت و مدیر شهر	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. شوراهای شهری در کشور فاقد معیارهای عملکردی روشن برای سنجش عملکرد شهردار و بدنه اجرایی هستند.
۴	افزودن، حذف یا تعدیل و کاهش خدمات شهری	تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت؛ تصویب نرخ خدمات شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها؛ تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون‌شهری. فهرست وظایف شوراهای و شهرداری‌ها توسط حکومت مرکزی تعیین می‌شود و عدول یا فراتر رفتن از آنها مصداق حکم حقوقی «خارج از حوزه صلاحیت» می‌باشد.
۵	ایجاد و تاسیس معاونت‌ها، بخش‌ها، دفاتر و ادارات و کمیته‌های مشاوره شهروندی با هدف ارتقای کارآمدی و اثربخشی حکومت شهری	تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور؛ اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و...؛ برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط. <i>ایجاد معاونت‌ها، دفاتر و... تنها در چارچوب الزامات درجه‌بندی شهرداری‌ها قابل انجام است؛ هنوز چیزی مشابه کمیته‌های مشاوره شهروندی با همان ماهیت در شهرهای ایران شکل نگرفته است.</i>
۶	اعمال نظارت قانونی بر مدیر شهر، کارکنان حرفه‌ای، مشاوران، کمیته‌های مشاوره شهروندی و تمامی دیگر کارکنان، داوطلبان و کارکنان غیرمنتخب شهر	نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد؛ نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد؛ نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمانها، موسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه با انتخاب حسابرس رسمی. بررسی عملکرد شورای شهر آمل حاکی از وجود نقص‌های سیستمی قابل توجهی در اعمال نظارت‌های قانونی است.
۷	کار با کمیته‌های مشاوره شهروندی برای صورت‌بندی توصیه‌ها و پیشنهادات به شورای شهر در زمینه سیاست‌ها و پروژه‌ها	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. فقدان سازکارهای قانونی مداخله و مشارکت شهروندی؛ عدم تشکیل و یا تثبیت کمیته‌های مشاوره شهروندی؛ دموکراسی نمایندگی ناکارآمد که همگی نشانه‌هایی از عدم بلوغ دموکراسی محلی در ایران است.
۸	مشارکت در برنامه‌ریزی بلندمدت و استراتژیک اجتماع محلی	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. اصولاً برنامه‌ریزی بلندمدت و استراتژیک برای اجتماعات محلی و شهرداری صورت نمی‌گیرد، به غیر از طرح‌های کاربری زمین مصوب دولت مرکزی.
۹	تصویب طرح جامع کاربری زمین	بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی. شوراهای در تصویب طرح جامع شهری نقشی بر عهده ندارند البته در برخی موارد و در حین تهیه طرح، مشاور تهیه‌کننده طرح با شورا به رایزنی می‌پردازد
۱۰	تصویب طرح جامع آب و فاضلاب، سیلاب، پارک‌ها و تسهیلات شهری	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. بخش قابل توجهی از محتوای این گونه طرح‌ها و برنامه‌ها در ایران خارج از حوزه وظایف شوراهای و شهرداری‌ها است.
۱۱	تصویب مرزهای شهری، حوزه نفوذ و تمامی الحاقات به محدوده شهر	همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی. شوراهای در تصویب مرزها، حوزه نفوذ و الحاقات به شهر نقش رسمی بر عهده ندارند. البته در حین تهیه طرح، مشاور تهیه‌کننده طرح با شورا در این خصوص به رایزنی می‌پردازد.
۱۲	تصویب تمامی تغییرات منطقه‌بندی، تفکیک‌ها و سایت‌پلان‌های صنعتی و تجاری	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. بررسی و تصویب این تغییرات در ایران بر عهده کمیسیون ماده ۵ طرح تفصیلی است نه شورا.
۱۳	تصویب تمامی توافقات توسعه‌ای با ساخت و سازگران مسکونی، تجاری و صنعتی	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. مصادیق برخی از این توافقات مانند اعمال تخفیف بر عوارض و جرایم ساخت و ساز، بعد از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، از شوراهای سلب شده است.

۱۴	تصویب یک طرح بهبود سرمایه‌های پنج ساله	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. شاید بتوان الزام دولت برای تهیه برنامه عملیاتی پنج ساله برای شهرداری‌ها در قالب ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری را جایگزین این بند به حساب آورد.
۱۵	تصویب بودجه سالیانه شهر	تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر. اختیار تصویب بودجه در هر دو شورا کاملاً یکسان است اگرچه ردیف‌های بودجه در شورای امریکایی می‌تواند به صلاح‌دید شورا تغییر کند.
۱۶	ایجاد و بهبود روابط خوب با دولت فدرال، ایالتی و شهرستان و دیگر نهادها و سازمان‌های شهری	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. اعضای شوراهای شهری در برخی از کمیسیون‌های دولتی عضو هستند و دولت مرکزی همکاری و مشارکت آنها را در برخی امور الزام می‌کند.
۱۷	شهردار و شورای شهر نقش فعالی در کار با مقامات مقتضی در زمینه موضوعات بین‌قلمرویی و مسائل منطقه‌ای خواهند داشت	واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و موسسات دولتی و موسسات عمومی غیردولتی که خدمات شهری ارائه می‌کنند موظفند برنامه سالانه خدمات شهری خود را به شورا ارائه نمایند؛ همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات؛ همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمین‌های مختلف بنا به درخواست آنان. نگرش منطقه‌ای، فرابخشی و بین‌قلمرویی به مسائل در مدیریت قلمرویی ایران کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد برای مثال مدیریت پسماند در شهرهای شمالی به دلیل فقدان رویکرد منطقه‌ای و بین‌قلمرویی هنوز لاینحل مانده است.
۱۸	انجام وظیفه در کمیسیون‌های منطقه‌ای برای پیشبرد منافع شهر در سطوح فرامحلی	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد. اعضای شوراها در ایران نیز به فراخور نیاز و یا دعوت در کمیته‌ها یا کارگروه‌های نهادهای محلی و استانی مختلف برای حفظ منافع شهرداری حضور می‌یابند.
۱۹	نصب و عزل مدیر شهر، البته با اکثریت آراء در صورت ضرورت	انتخاب شهردار برای مدت چهار سال و عزل آن با رعایت مقررات قانونی. هر دو شورا در داشتن این اختیار یکسان هستند البته در اعمال این اختیار متفاوتند. در ایران انتخاب شهردار با سیاست‌زدگی زیادی رویه‌رو است.
۲۰	اجرای سایر وظایف که به دلایلی ضرورت یابد.	در متن قانون شوراهای ایران همانندی ندارد.

مرزهای شهرداری، اختیارات و وظایف و منابع مالی آن تصمیم می‌گیرد. به این ترتیب سنت دموکراتیک متفاوت آمریکا است که در تضاد با ایران و یا بریتانیا به شوراهای شهری اجازه می‌دهد تا راساً در طیف خدمات شهری تغییراتی اعمال کرده و بخشی را حذف و یا مواردی را به آن اضافه نماید (وظیفه شماره چهار)؛ و یا درباره مرزهای شهر، حوزه نفوذ و تمامی الحاقات به محدوده راسا تصمیم‌گیری نماید (وظیفه شماره ۱۱)؛ و حتی ادغام شهرداری‌های کوچک و یکپارچه‌سازی آنها صرفاً منوط به نتایج رفتارندوم‌های محلی است (Hamilton, 1999) نه نظر حکومت فرادست. در ایران بسته وظایف و خدمات شهرداری توسط حکومت مرکزی مشخص شده و عدول و یا فراتر رفتن از آنها می‌تواند مصداق اصل حقوقی «خارج از حوزه صلاحیت»<sup>۱۲</sup> قلمداد شده و با موانع و مجازات‌های قانونی همراه شود.

بودن نبود جنبش اصلاح حکومت شهری مؤلفه دیگری است که می‌تواند در تبیین تنوع موجود کمک کند. از جمله نشانه‌های وجود جنبش اصلاح حکومت شهری در کشورها می‌توان به جدیت و استمرار بحث‌ها در خصوص مدل‌های متفاوت و متناسب مدیریت شهری، واگذاری و یا عدم واگذاری وظایف از حکومت‌های شهری به حکومت‌های فرادست کلان‌شهری یا منطقه‌ای و یا حتی خردمحلی، میزان صحیح مشارکت شهروندان و صاحبان کسب و کار در امور شوراها و دیگر راه‌های افزایش کارایی و عملکرد حکومت شهری اشاره کرد. این‌گونه جنبش‌ها و اقدامات برای بهبود عملکرد حکومت‌های شهری بیشتر زمانی در دستور کار قرار می‌گیرند که چالش‌های اقتصادی، سیاسی و محیط‌زیستی در حال فشردن گریبان شهردان (Saltzstein et al., 2008)<sup>۱۳</sup>. موج اصلی چالش‌های اقتصادی فراروی حکومت‌های محلی، در بریتانیا هم‌زمان با به قدرت رسیدن تاچر (۱۹۷۹) و در آمریکا هم‌زمان با

نوعی تمرکززدایی کارکردی صورت گرفته است که در نتیجه آن حکومت‌های محلی طیف وظایف گسترده‌ای برعهده دارند مانند بریتانیا، اما در کشوری مثل ایران که دارای ساختار حکومتی بسیط و متمرکز است این تمرکززدایی با وجود تصویب قانون واگذاری بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌های مرکزی به شهرداری‌ها (ماده ۱۳۶ قانون برنامه پنجساله سوم و ۱۳۷ قانون برنامه چهارم) با گذشت ۲۰ سال هنوز عملی نشده و شهردارها طیف وظایف اندکی را برعهده دارند. اگر به فهرست وظایف شورای شهر لوینگستون برگردیم، بخشی از نشانه‌های طیف عملکردی گسترده و استقلال‌عمل بالای حکومت‌های محلی را می‌توان در قدرت تام آنها در تهیه و تصویب طرح‌های جامع کاربری زمین و نیز طرح‌های موضوعی دیگر مانند آب و فاضلاب، کنترل سیلاب و دیگر زیرساخت‌های شهری مشاهده کرد (وظایف شماره نه، ده و دوازده). در حالی که در خصوص موارد بسیار فوق، اعضای شوراهای شهری در ایران فاقد قدرت رسمی و قانونی هستند، عرصه‌هایی که هدایت واقعی توسعه فضایی شهر و مناطق شهری بسیار به آنها وابسته است. سنت‌های دموکراتیک متفاوت کشورها نیز می‌توانند در تحلیل این تنوع به ما کمک کنند. در اواخر دهه ۱۸۸۰ در آمریکا به واسطه جنبش کسب خودفرمانی محلی<sup>۱۴</sup>، حکومت‌های محلی استقلال عمل بالایی کسب کردند. در نتیجه این جنبش حکومت‌های محلی می‌توانستند منشوری برای خود<sup>۱۵</sup> وضع کرده و این حق را کسب می‌کردند که خودشان به طور مستقل شکل حکومتی مورد نظر، مرزها و محدوده‌های شهری و حوزه انتخابیه و طیف خدمات مطلوبشان را تعریف و ترسیم کنند (Saltzstein et al., 2008). این کاملاً متفاوت با شرایط کشوری مثال بریتانیا یا ایران است که در آن هرگونه تأسیس شهر یا شهرداری منوط به تصویب پارلمان یا هیأت دولت بوده و این حکومت مرکزی است که درباره اندازه،

حقیقت است (ر.ک به تحلیل ماهیت مصوبات شورای شهر آمل).

## ۲. تحلیل کارکردهای شوراهای

در یک تحقیق، اسوارا (Svara, 1999) کارکردهای اصلی شوراهای را بدین شرح خلاصه می‌کند: تدوین اهداف بلند؛ تنظیم اهداف سالانه؛ پاسخ به تقاضاهای رأی‌دهندگان؛ خدمت‌دهی به رأی‌دهندگان؛ شناسایی و برخورد با مسائل واقعی شهری؛ بررسی و تصویب بودجه؛ بازنگری اثربخشی برنامه‌ها؛ ارزیابی عملکرد نیروهای اجرایی. در جایی دیگر و مشابه نظر اسوارا، لندری (Landry, 1997) برای شوراهای شهر پنج کارکرد اصلی در نظر می‌گیرد که اگر به درستی انجام شود می‌توانند اثربخشی حکومت شهری را تضمین کنند، این پنج کارکرد عبارتند از: تدوین اهداف کلان و خرد؛ تدوین استراتژی برای تحقق این اهداف کلان و خرد؛ ایفای جدی نقش نظارت و ارزیابی سیستم حکومت شهری به عنوان یک مقام منتخب؛ تثبیت و درونی کردن یک سیستم مشارکت و بازخورد شهروندی؛ اعمال رهبری در امور اجتماع محلی.

اسوارا (Svara, 1985; Svara, 1999; Svara, 2002) در تحقیقات دیگر و در ارزیابی صحت و دقت مدل دوگانه سیاست و اداره در حکمروایی شهری، کل کارکردهای حکمروایی شهرداری‌ها را به چهار بُعد بسط می‌دهد: تعریف مأموریت<sup>۶</sup>؛ سیاستگذاری<sup>۷</sup>؛ اداره و مدیریت<sup>۸</sup>. تصمیم‌گیری در خصوص تعیین اهداف و مأموریت‌های حکومت شهر اولین بُعد حکمروایی است. تعیین و تعریف سیاست‌ها و برنامه‌های میان‌مدت دومین بُعد به شمار می‌آید. اداره و اجرای سیاست سومین بُعد است که مستلزم اجرای برنامه‌ها و خدمات‌رسانی به شهروندان است. در نهایت چهارمین بُعد مدیریت منابع سازمانی در حمایت و پشتیبانی از سه بُعد مأموریت، سیاست و اداره است.

به نظر می‌رسد اگر بخواهیم واژه‌شناسی کلاسیک دوگانه سیاست و اداره و یا مدل چهاروجهی اسوارا را مبنا قرار دهیم، کارکرد اصلی شوراهای شهری به عنوان یک هیأت جمعی و انتخابی را می‌توان در «تدوین و تصویب مأموریت/سیاست» یا سیاستگذاری خلاصه کرد. اما این همه ماجرا نیست. زیرا فرایند سیاستگذاری با تدوین سیاست تمام نمی‌شود بلکه اجرای آن نیز جزئی از این فرایند محسوب می‌شود. همانطور که بسیاری از برنامه‌ریزان استراتژیک (Bruton and Nicholson, 1985) استدلال می‌کنند فرایند سیاستگذاری با تدوین راهبردها و سیاست‌ها تمام نمی‌شود بلکه این یک چرخه بازخوردی است و اثربخشی سیاست تنها در اجرا معلوم خواهد شد. سیاستگذاری بدون پیش‌بینی تمهیدات برای اجرا و تجدیدنظر عملاً کار بی‌فایده‌ای خواهد بود. از این رو، آن فرد یا گروهی که به تدوین و تصویب سیاست می‌پردازد باید برای تضمین اجرای آن نیز مسئولیت داشته و کارکردهای مرتبط با آن را نیز بر عهده بگیرد. به این ترتیب شورا هم مأموریت و سیاست را تعیین می‌کند و هم در اداره و مدیریت تا جایی که بتواند اجرای سیاست‌های خود را ضمانت کند دخالت خواهد کرد. نمودار ۱ چهار عرصه حکمروایی شهرداری و نقش هیأت انتخابی و بدنه اجرایی در هر یک از آنها را نشان می‌دهد.

ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۰) پدید آمده و تأثیرات بزرگی در الگوهای حکمروایی محلی بر جای گذاشتند. در این بافتار، آموزه مدیریت عمومی نوین به مجموعه اصول سازمان‌دهنده مسلط در اصلاحات خدمات عمومی تبدیل می‌شود. رشد نفوذ مدیریت عمومی نوین در دهه ۱۹۸۰ آغازگر به کارگیری اصولی شد که پیشتر در قلمرو عمومی وجود نداشتند. برخی از این ویژگی‌ها و اصول عبارتند از: نخست) بگذار مدیران مدیریت کنند، دوم) اجرای استانداردها و معیارهای عملکردی روشن، سوم) تأکید بر کنترل خروجی‌ها و هدایت منابع به سمت حوزه‌هایی که به واسطه اندازه‌گیری شاخص‌های عملکرد مشخص می‌شوند، چهارم) حرکت به سمت تجزیه‌بخش عمومی از طریق خصوصی‌سازی و بنگاه‌سازی<sup>۹</sup>، پنجم) گذار به رقابت بیشتر از طریق استفاده از قراردادهای و رویه‌های مزایده و مناقصه رقابتی عمومی، ششم) تأکید بر شیوه‌های مدیریت بخش خصوصی و انعطاف‌پذیر در استخدام و پاداش‌دهی و هفتم) تأکید بر صرفه‌جویی و انضباط در استفاده از منابع و کم‌کردن هزینه‌ها (Todnem and Macleod, 2009). اثرات روشن تحولات نوین در دانش و عمل مدیریت سازمان‌های عمومی را می‌توان در وجود وظایفی «چون تدوین و تصویب سیاست‌ها برای تأمین کارآمد و اثربخش خدمات شهری» (وظیفه شماره دو)، «تدوین و تصویب اهداف کلان و خرد و معیارهای عملکردی برای حکومت شهر و مدیر شهر» (وظیفه شماره سه) مشاهده کرد. علاوه بر این، وظایف شماره ۱۶ تا ۱۸ که ضرورت انجام همکاری و ایجاد روابط بین‌قلمرویی مؤثر با سطوح فرادست حکومتی و دیگر واحدهای حکومت محلی همجوار را یادآور می‌شود به نوعی بر ماهیت چندسطحی و بین‌قلمرویی حکمروایی شهری تأکید دارد. این همکاری می‌تواند اشکال مختلفی را دربرگیرد از توافقات غیررسمی تا رسمی برای تأمین خدمات مشترک بین‌شهری تا ایجاد شوراهای منطقه‌ای فراگیر برای برخورد با مسائل منطقه‌ای و تأمین خدمات بزرگ مقیاس (Hamilton, 1999).

یکی از مهم‌ترین بندهای وظایف شورای شهر لوینگستون که قدرت و اختیارات وسیعی به این نهاد می‌دهد وظیفه شماره یک آن است. بر این اساس، اختیار «تصویب سیاست‌ها، مقررات و ضوابط لازم برای تضمین بهداشت، ایمنی و رفاه ساکنان حال و آینده» وظیفه اول شورا است، که عرصه بزرگی برای نقش‌آفرینی شورا در حوزه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری باز می‌کند. در مقابل در هیچ یک از وظایف مندرج در قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و... اصولاً هیچ اشاره‌ای بر وظیفه سیاستگذاری شوراهای ایران وجود ندارد. در بیشترین حالت بر وضع «مقررات و ضوابط» درباره امور جزئی اشاره و تأکید شده است. برای موارد همتای آن در ایران ر.ک. به جدول ۱. در نتیجه به نظر می‌رسد آنچه قانونگذار از شوراهای شهری در ایران انتظار دارد بیشتر از جنس اتخاذ تصمیمات اجرایی<sup>۱۵</sup> است تا تصمیمات راهبردی و سیاستی. اصولاً واژه و مفهوم سیاست به معنی مسیر اقدام، خط‌مشی و یا چارچوب تصمیم‌گیری نه تنها در متن قانون مذکور مشاهده نمی‌شود (به شکل دژور)، بلکه در عمل (دفاکتو) نیز بررسی مصوبات یکسال اخیر شورای شهر آمل حاکی از این

ارزیابی آنها شدند است.

### ۳.۱. تحلیل کارکردها و سوءکارکردهای شوراهای شهری در ایران

اگرچه در لفاظی‌های مرسوم اغلب بیان می‌شود که شورا بدنه سیاستگذاری و شهرداری بدنه اجرایی نظام مدیریت شهری ایران محسوب می‌شود اما تحلیل فهرست وظایف شوراها در کشور و مقایسه آن با شرح وظایف شورای لوینگستون حاکی از عدم اعتبار کامل این شکل از تقسیم وظیفه حداقل در شورای شهر آمل، به عنوان یک نمونه از شهرهای هم رده خود است. همانگونه که نشان داده شد اصولاً مفهوم سیاست، خطمشی یا مسیر اقدام و تعریف آن برای «شهر» یا «شهرداری» در فهرست وظایف شوراهای شهری در ایران وجود ندارد. در بیشترین حالت از قالب یا ابزارهایی چون وضع مقررات، ضوابط و آیین‌نامه‌ها برای حل مسائل روزمره یا تسهیل اجرای قوانین سخن به میان آمده است. بدیهی است در تعیین و تصویب بخش زیادی از همین موارد هم باید دستورالعمل‌های سطوح حکومتی فرادست مراعات شوند. تفاوت جایگاه اهداف کلان و خرد یا سیاست با وضع ضوابط و مقررات روشن است. در دسته اول شورا به تعریف یک چارچوب یا مسیر برای تمام تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان در شهر و شهرداری، از جمله مقررات و ضوابط، اقدام می‌کند. در فقدان سیاست و اهداف روشن، اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات متعدد نمی‌توانند سمت و سوی مشخصی برای توسعه شهر و شهرداری رقم بزنند. در فقدان اهداف و سیاست‌های بالادست، نمی‌توان ارزیابی روشمندی از تصمیمات یا آثار اقدامات در سازمان شهرداری به عمل آورد. زمانی که چنین مرجع راهنمایی در سازمان وجود نداشته باشد همه تصمیمات و اقدامات می‌تواند مرتبط و مربوط باشد. همانگونه که اسوارا تأکید می‌کند عرصه کارکردی اصلی شوراها را می‌توان نقش‌آفرینی اساسی آنها در تعریف مأموریت و سیاست شهر و شهرداری و اعمال نظارت عمدتاً غیرمستقیم بر

به این ترتیب، شورا بالاترین مرجع حکومت شهری در خصوص تصمیم‌گیری در امور سیاستی است. برای آنکه یک شورا نقشی فعال و سازنده در عرصه‌های کارکردی اصلی خود بازی کند باید درک روشنی از فرایند سیاستگذاری و مراحل آن داشته باشند. به طور معمول فرایند سیاستگذاری شامل مراحل زیر است: تعریف مسائل و نیازها؛ تدوین و تصویب اهداف اجتماع محلی؛ تعریف و تعیین اهداف خرد؛ تدوین و تحلیل راه‌حل‌های آلترناتیو (شامل ارزیابی اثرات بلندمدت و کوتاه مدت گزینه‌ها)؛ تعیین و تعریف اولویت‌ها؛ تهیه و تدوین راهبردها و پروگرام‌ها؛ اجرای پروگرام‌ها یا راهبردها؛ پایش و ارزیابی پروگرام‌ها یا راهبردها؛ بازخورد گرفتن؛ تجدیدنظر و بهبود برنامه‌ها و یا راهبردها. اگر فرایند سیاستگذاری فوق را مبنا قرار دهیم کارکردهای سیاستی شورا (در طرز تلقی وسیع از سیاست که اجرا و پایش را نیز در بر می‌گیرد) را می‌توان بدین شرح خلاصه کرد: بررسی مسائل و نیازهای شهر (از طریق ایجاد پیوند و ارتباط نزدیک با شهروندان و تضمین درون‌داده‌های مردمی حاصل از مشارکت شهروندی فعال)؛ تدوین اهداف کلان و خرد (هم برای شهر و هم سازمان شهرداری)؛

انتخاب راهبردها و سیاست‌های برتر بر مبنای شاخص‌های مستخرج از اهداف مصوب؛ پایش و ارزیابی اجرای راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌های مصوب در عرصه‌های مختلف و در نهایت تجدید نظر در اهداف و راهبردها در صورت لزوم. بنابراین علاوه بر تدوین سیاست، یکی از مهم‌ترین کارکردهای شورا، پایش، ارزیابی و کنترل اجرا است که ضمانتی برای اجرای سیاست به حساب می‌آید. بدیهی است همانگونه که استوارت (Stewart, 1990) تأکید دارد این اعمال کنترل به شکل مداخله مستقیم در اداره اجرا و یا مدیریت منابع نخواهد بود زیرا این نوع مداخله مغل کارایی و اثربخشی مدل شورا-مدیر خواهد بود، بلکه این اعمال کنترل از طریق وضع و تعریف معیارها و شاخص‌های عملکردی برای حوزه‌های مختلف سیاستی، بخشی و سازمانی و نیز سنجش و

#### وظایف متعارف شورا

تعیین اهداف، دامنه و طیف خدمات حکومت شهر، میزان و سطح کلی مالیات، تدوین راهبردها برای توسعه آینده شهر

تدوین اهداف کلان و خرد سالانه، تعریف فرایند و تصویب سند بودجه، تعریف مسائل وضع موجود، ارائه راه حل‌ها در برابر مسائل موجود در قالب تدوین سیاست‌ها، مقررات و تصویب پروژه‌ها و پروگرام‌ها

نظارت بر سیستم اداری، ارزیابی میزان دستیابی به برنامه‌ها و اهداف خاص، تأمین خدمات شهری و رسیدگی به شکایات شهروندی، اتخاذ تصمیمات اجرایی برای مثال مکان‌یابی تسهیلات و تغییرات کاربری و نظایر این‌ها

پیشنهاد تغییرات مدیریتی به مدیر شهر یا شهردار، سازماندهی مجدد حکومت شهری، بازنگری و تجدید نظر در عملکرد سازمانی، اتخاذ تصمیمات استبدادی (تأیید و تصویب) در خصوص روسای معاونت‌ها و سایر کارکنان ارشد



#### وظایف متعارف مدیر

ارائه توصیه به شورا (آنچه شهر می‌تواند انجام دهد ممکن است بر آنچه باید باشد تأثیر بگذارد)

ارائه پیشنهادات در زمینه تمام تصمیمات به شورا از صورت‌بندی بودجه تا تعریف فرمول توزیع خدمات

ایجاد و تثبیت شیوه‌ها و رویه‌های عمل و اتخاذ تصمیمات برای اجرای سیاست‌ها

استفاده و کنترل منابع اطلاعاتی، انسانی و مادی سازمان برای پشتیبانی از عملکردهای سیاستی و اداری

نمودار ۱- میزان مداخله شورای شهر و بدنه اجرایی در چهار بُعد حکمروایی شهرداری. مأخذ: (Svara, 1985, 2006)



اولین مرحله در فرایند سیاستگذاری در معنای اخص آن، شناخت نیازها و مسائل شهری است. فهرست وظایف قانونی شوراهای شهر در ایران در این خصوص با ابهام و کاستی روبه‌روست. ظاهراً بند دوم فهرست مذکور وظیفه «بررسی و شناخت کمبودها، نیازهای و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط» را بر عهده شورای شهر می‌گذارد. همچنانچه اشاره شد چندین ابهام در اینجا وجود دارد. به نظر می‌رسد، همانطور که تصور و تفسیر اعضای شورای شهر آمل نیز از این بند به همین سیاق است، مقصود قانونگذار از شناخت فهرست نیازهای مذکور مواردی است که عمدتاً در حوزه وظایف و اختیارات تام شهرداری‌ها قرار ندارند. برای مثال براساس تقسیم وظایف موجود در بین نهادهای عمومی و دولتی، شهرداری به طور خاص وظایفی در حوزه آموزش یا توسعه اقتصادی و اجتماعی و یا حتی بهداشتی در معنای عام آن بر عهده ندارد. علاوه بر این، این بند از وظایف علاوه بر شناخت مسائل و نیازها، وظیفه تهیه طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی و ارائه راه‌حل‌های کاربردی را نیز بر عهده همین شوراها گذاشته و از آنها می‌خواهد بعد از تهیه آنها را به مقامات مسئول ذی‌ربط ارائه نمایند. اگر مرجع این مسائل و نیازها و نیز مجری آن برنامه‌ها و پیشنهادات شهرداری‌ها می‌بود این امر می‌توانست به شکل روشن در متن قانون تصریح شود. اما «مقامات ذی‌ربط» در اینجا ظاهراً طیف گسترده‌ای از نهادهای دولتی را شامل می‌شود. این بند از وظایف قانونی بسیار پارادوکسیکال است زیرا در یک سیستم حکومتی بسیط و متمرکز، ظاهراً دولت مرکزی از شوراهای محلی می‌خواهد نیازها و مسائل موجود در عرصه کاری نهادهای خدماتی بخشی را پیمایش کرده و برنامه‌ای برای برآوردن آن نیازها تدوین نموده و به مقامات مسئول ذی‌ربط تحویل دهد. چند اشکال به این خواسته وارد است.

\* اصولاً در نظام حکومتی متمرکز که بازوهای اجرایی دولت تا مقیاس خرد محلی گسترده است بررسی و تهیه فهرست نیازها و برنامه‌ریزی برای رفع آنها اصولاً وظیفه سازمانی همان نهاد است نه شورای شهر که نه از حیث کارکردی اختیاراتی در این خصوص دارد و نه از لحاظ سازمانی ظرفیتی برای این وظیفه بسیار بزرگ و خطیر برایش پیش‌بینی شده است.

\* علاوه بر این، تهیه طرح‌ها و پیشنهادات از سوی شورای شهر و ارائه آن به نهادهای بخشی مرکزی که صرفاً پاسخگوی وزارتخانه متبوع خود هستند صرفاً به مغشوش شدن اصل خط اقتدار<sup>۱۹</sup> در مدیریت سنتی و سلسله‌مراتبی کشور خواهد انجامید.

با این حال می‌توان قرائت دیگری از بند مذکور داشت و آن هم اینکه این وظیفه کاملاً ارشادی است. زیرا از آنجا که شوراهای شهری حلقه واسط بین شهروندان و حکومت مرکزی محسوب می‌شوند و ارتباط نزدیکی با مردم محلی دارند بهتر می‌توانند خواسته‌ها و نیازهای واقعی آنها را شناسایی کرده و در قالب سیاست‌ها و راه‌حل‌های مختلف انعکاس دهند. از این‌روست که دولت چنین وظیفه ارشادی برعهده این نهاد انتخابی گذاشته است. با وجود

دو بعد دیگر حکمروایی شهرداری یعنی اداره و مدیریت دانست. در ادامه تلاش می‌کنیم تا با تحلیل فعالیت‌های شورای شهر آمل ذیل هر یک از اقلام وظایف شورا، برخی از سوءکارکردهای شوراهای شهری و کاستی‌های مولد آنها را بررسی کنیم.

#### بُعد نخست حکمروایی شهرداری: تعریف مأموریت

براساس تعریف برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) به نقل از مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۸۵) اجزای مأموریت سازمان از این قرارند: الف) اهداف سازمان؛ شرح اینکه شورا و شهرداری برای چه منظوری تأسیس شده‌اند؟ نتیجه‌گیری کار سازمان چیست؟ ب) کسب‌وکار سازمان؛ کار شورا و شهرداری چیست؟ در اینجا مقصود طیف خدمات و یا برنامه‌های اجرایی سازمان برای تعقیب اهدافش می‌باشد. در این بیانیه باید به طور خاص به این پرسش پاسخ داد که چه فعالیت‌های کلانی باید انجام گیرد تا اهداف سازمان تحقق یابد؟ و ج) ارزش‌های عمده سازمان؛ ارزش‌ها اعتقاداتی هستند که کلیه اعضای سازمان در آنها اشتراک‌نظر دارند و برای تحقق آنها تلاش می‌کنند. ارزش‌ها راهنمای اعضای سازمان در انجام کارهایشان است، برای مثال تعهد و عزم به ارائه عالی‌ترین خدمات به شهروندان و یا تعهد و عزم به حفظ محیط‌زیست طبیعی در هر نوع فعالیت برنامه‌ریزی شهری.

تدوین مأموریت برای سازمان‌های عمومی می‌تواند امری خودانگیخته و یا الزام قانونی باشد. اصولاً برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک بدون داشتن چشم‌انداز و مأموریت روشن امکان‌پذیر نیست. بررسی فهرست وظایف شوراها در ایران فقدان چنین الزام قانونی را نشان می‌دهد و البته اینکه شورا و مدیران شهری به شکل خودانگیخته به این کار اقدام کنند با لحاظ بافتار اقدام در نظام مدیریت شهری کنونی، که اعمال تغییرات برای بهبود مدیریت شهری همیشه بسیار دشوار به پیش می‌رود، امری دور از ذهن به نظر می‌رسد. ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ نیز که شهرداران را ملزم به تهیه برنامه عملیاتی پنج‌ساله شهر و شهرداری می‌کند اگرچه برخی مواقع و به شکلی حداقلی دستاویزی برای تهیه و جایگزینی یک برنامه راهبردی قلمداد می‌شود لیکن روشن است فاصله زیادی بین این دو یعنی بیانیه مأموریت شهر و شهرداری (سندی حاوی چشم‌انداز، اهداف و ارزش‌های کلان شهر و شهرداری و راهبردها و سیاست‌های استراتژیک برای توسعه آینده) و یک برنامه عملیاتی میان‌مدت وجود دارد.

#### بُعد دوم حکمروایی شهرداری: تدوین سیاست

همانگونه که اشاره شد می‌توان دو تلقی از سیاست در نظر داشت: تلقی عام و فراگیر و تلقی خاص. از آنجا که مدل مورد استفاده برای ارزیابی کارکردهای شورا در این مقاله مبتنی بر فرایند چهار مرحله‌ای اسوارا (Svara, 1985, 2006) است از این تلقی اخیر از سیاست استفاده شده و بخش اجرا و کنترل سیستم اجرایی در قالب دو بُعد دیگر این مدل یعنی اداره و مدیریت بررسی خواهد شد.

#### الف) شناخت مسائل و نیازهای شهر و شهرداری

این در شرایط حاضر برای اجرای این ایده کارکردی، پیشرو و دموکراتیک که سیاست را امری مشارکتی و از پایین به بالا قلمداد می‌کند حداقل دو حلقه مفقوده وجود دارد:

\* شوراها برای بررسی و شناخت این نیازها به انجام پیمایش‌های وسیع و تهیه برنامه نیاز خواهند داشت که نیازمند بودجه و نیروی انسانی زیادی است حتی اگر تحلیل مسائل فقط به حوزه‌های عملکردی شهرداری محدود شود نه اینکه گستره آن کل حوزه کارکردی شهر را پوشش دهد.

\* اگر براساس این بند دولت مرکزی به واقع چنین انتظاری از شوراهای محلی داشته باشد باید رویه و دستور کار مشخصی برای آن تدوین نموده و تکنیک‌ها و روش‌های جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و اطلاعات را معلوم کند.

تمام بحث‌ها و استدلال‌های فوق برای این بود تا نشان دهیم فهرست وظایف قانونی شوراها در ایران برای آغاز سیاستگذاری شهری از سوی شورا دارای کاستی‌ها زیادی است به طوری که اولین جزء سیاست که همان شناخت نیازها و مسائل حوزه انتخابیه و الویت‌بندی آنها به روش علمی است پشتوانه قانونی صریح و روشمندی ندارد.

اگر از تحلیل پارادوکس‌های این بند از وظایف شورا گذر کنیم و همچنان بر این باور باشیم که کارکرد اصلی شورا تعریف مأموریت و سیاست شهر و شهرداری است، برای تعهد و اجرای این کارکرد کاستی‌های زیادی وجود دارد که اولین آن شناخت علمی و روشمند مسائل و نیازهای محلی است. ابزارهای متعارف شناخت در این حوزه عبارتند از برداشت‌ها و پیمایش‌های دوره‌ای و مستمر، بازدیدهای میدانی، برگزاری نشست‌های مردمی مستمر، نظرسنجی موردی از مردم درباره تصمیمات و پروژه‌های بزرگ مقیاس، استفاده از خط تلفن‌های ویژه برای برقراری تماس و بیان مسائل از سوی مردم، استفاده از یک پایگاه داده‌های آنلاین برای ثبت و رفع مسائل شهری، نشست با تشکلهای غیردولتی، شرکت و حضور فعال در رسانه‌های عمومی و شبکه‌ها و فضاهای مجازی، و اصولاً فراهم بودن امکان دسترسی راحت به اعضای شوراها و نظایر اینها. البته روشن است همه این اطلاعات جمع‌آوری شده نیازمند وجود کارگروه‌های تخصصی در شورا است که بتوانند به شکل مستمر این داده‌ها را تحلیل و درون‌داده‌های روشمند و ارزشمندی برای اخذ تصمیمات در اختیار اعضا قرار دهند. اگر شورا به واقع در پی تدبیر علمی سیاست شهر باشد راه آغاز از همین جا است. در ادامه کاستی‌های موجود بر سر را تحقق این هدف در شورای شهر آمل بیان می‌شود.

\* براساس بررسی صورت‌گرفته در دو دوره اخیر شوراها اصولاً هیچگونه برداشت و پیمایش عمومی برای دریافت نظرات، ایده‌ها و نیازهای مردمی صورت نگرفته و حس تعهدی در این خصوص و برنامه‌ای برای انجام در آینده دیده نمی‌شود.

\* اعضای شورا تعداد جلسات و نشست‌های مردمی خود را در طول چهار سال کم‌تر از تعداد انگشتان یک دست بیان کرده‌اند و این که همان‌ها هم در ماه‌های آخر دوره کاری شورا اتفاق افتاده‌اند که به نظر بیشتر با هدف تبلیغات انتخاباتی بوده‌اند.

\* درخواست‌ها برای برگزاری نشست‌ها با گروه‌های ذی‌نفوذ و

تشکلهای غیردولتی در دفتر شورا و برای شنیدن مطالبات آنها بررسی و مورد پذیرش قرار می‌گیرد. البته اغلب بخش زیادی از مطالبات این نوع گروه‌ها خارج از حوزه اختیارات شوراها و شهرداری است. با این حال برخی از درخواست‌های این گروه‌ها برای مثال برای «تأمین مکان قرار و نشست‌ها برای انجمن معتمدان گمنام آمل»، یا «درخواست انجمن‌های صنفی برای جمع‌آوری دستفروش‌ها به ویژه در ایام عید»، یا «درخواست‌هایی مانند ارائه تخفیف در بهای خدماتی چون جمع‌آوری زباله از سوی انجمن شهرک‌های صنعتی شهرستان» با مساعدت شورا به نتیجه می‌رسد.

\* بررسی فعالیت‌های شورا نشان می‌دهد تنها فعالیتی که اعضا در خصوص شناخت مسائل و نیازهای خارج از حیطه وظایف شهرداری‌ها انجام می‌دهند بیشتر دریافت و انتقال (البته غیرنظام‌مند) برخی از مسائل و نیازهای محلی به نهادهای بخشی است، برای مثال برگزاری جلسات با مسئولین اداره برق یا گاز برای پرسش و انتقال درخواست شهروندان برای رفع قطع برق مکرر برخی محلات شهری یا رفع افت فشار گاز در محلات دیگر است.

گذشته از فقدان مکانیزهای نظام‌مند برای دریافت درون‌داده‌های مردمی و پیمایش‌های مستمر، مشکل دیگر برای تدبیر سیاست شهر از سوی شورا فقدان نیروی انسانی تخصصی است. اصولاً بدنه کارشناسی برای شورایی که قرار است برای یک شهر ۲۵۰ هزار نفری سیاستگذاری انجام دهد وجود ندارد. کارکنان موجود شورای آمل شامل دو نفر مسئول دفتری، دو نفر راننده، دو نفر آبدارچی، دو نفر روابط عمومی، دو نفر مسئول دفتر رئیس شورا و نایب رئیس شورا و سه نفر پرسنل دبیرخانه هستند و خود این حاکمی از فقدان پیش‌اندیشی برای تعهد یک سیاستگذاری نظام‌مند است.

ابزار دیگر شناخت تخصصی که می‌تواند برای اعضای غیر متخصص شورا در درک مسائل و موضوعات شهری بسیار راهگشا باشد حضور و فعالیت آنها در قالب کمیسیون‌های تخصصی شورا است. این کمیسیون‌ها می‌تواند برای شور و همفکری اعضای شورا با بدنه اجرایی شهرداری و نیز دریافت نظرات نیروهای کارشناسی بیرون شهرداری و انعکاس یافته‌های جلسات در پیش‌نویس لوایح تخصصی شورا بسیار مفید باشند. اگرچه شناخت حاصل از این کمیسیون‌ها عمدتاً تخصصی بوده و تصمیمات متأثر از این کمیسیون‌ها لزوماً مصوباتی تکنوکراتیک خواهد بود، با این حال بررسی‌های چهار سال اخیر فعالیت شورای آمل حاکی از این است که جلسات این کمیسیون‌ها اغلب به شکل موردی بوده و اگر نتیجه اساسی چنین کمیسیون‌های تخصصی را تدوین پیش‌نویس مصوبات برای طرح و تصویب در جلسه شورا بدانیم چنین نتیجه‌ای حاصل نشده است.

#### ب) ارائه راه‌حل در برابر مسائل (تعریف و تصویب سیاست‌ها، مقررات و سند بودجه)

بررسی قوانین موجود نشان می‌دهد قانونگذار به جای الزام شورا به تولید سیاست و اسناد راهبردی برای توسعه شهر و شهرداری، اتخاذ سطوح خردتر تصمیمات را در قالب وضع مقررات و ضوابط آن هم برای تدبیر امور جزئی و رفع مسائل خرد مجاز می‌داند (ر.ک. به

نظارتی شورا در خصوص هر یک از بندهای فوق و اثربخشی آنها را بررسی می‌کنیم:

الف) بند سوم از فهرست وظایف مذکور «نظارت بر حسن اجرای مصوبات و طرح‌های خود در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی...» به طور کلی ناظر به ارزیابی نحوه اجرای تمامی مصوبات و طرح‌های شورا است. شوراها اصولاً چند ابزار قانونی برای این کار در اختیار دارند که از جمله مهم‌ترین آنها تذکر و طرح سوال از شهردار برای ارزیابی عملکرد وی درباره طرح یا پروژه خاص، درخواست شورا (کمسیون برنامه و بودجه) از شهردار برای ارائه گزارش‌های عملکرد ماهیانه و ارزیابی آن، بررسی عملکرد سالیانه شهرداری در قالب ارزیابی گزارش تفریح بودجه. مورد اول را می‌توان نوعی نظارت تبصره‌ای دانست. موارد دوم و سوم هر دو مکانیزم‌های نظارت سیستمی (در برابر نظارت تبصره‌ای) هستند.

\* براساس ماده ۷۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رییس‌شورا موارد به صورت روشن به شهردار تذکر داده می‌شود. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت طرح سؤال از سوی رییس‌شورا کتبا به شهردار ارسال می‌شود و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا و پاسخ به سؤال می‌باشد. چنانچه شهردار از حضور استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع‌کننده تشخیص داده نشود طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می‌شود.

\* ابزار دیگر برای نظارت سیستمی بر نحوه اجرای مصوبات شورا به واسطه ارتباط نزدیک کاری بین کمسیون برنامه و بودجه شورا با بدنه معاونت‌های مرتبط شهرداری امکان‌پذیر خواهد بود. در این قالب، کمسیون‌های مرتبط از معاونت‌های مربوطه می‌خواهند گزارش عملکرد دوره‌ای خود را در راستای ردیف‌های بودجه مصوب به کمسیون ارائه دهند تا پیشرفت اجرای برنامه‌ها و مصوبات مورد پایش قرار گیرد. بررسی‌های فعالیت‌های شورای شهر آمل نشان می‌دهد که اخذ گزارش‌های عملکرد ماهانه یا هر دو ماه یکبار به شکل مستمر صورت نمی‌گیرد. به نظر می‌رسد از آنجا که الزامی قانونی برای چنین نظارت سیستمی و روشمند وجود ندارد، جدیت اعمال چنین نظارتی به دانش و تعهد روسا و اعضای کمسیون‌ها بستگی دارد. برگزاری جلسات این کمسیون‌ها در شورای آمل فاقد برنامه از پیش معلوم بوده و طی چند سال اخیر اصولاً به شکل موردی تشکیل جلسه می‌دهد.

\* شکل دیگری از نظارت سیستمی تهیه گزارش تفریح بودجه است. این ابزار مدیریتی می‌تواند تطابق طرح‌های مصوب و ردیف‌های بودجه مربوطه را با عملکرد واقعی شهرداری آشکار سازد. این تطابق می‌تواند برنامه‌پذیری یا برنامه‌گریزی بدنه اجرایی را نشان دهد. بررسی فعالیت‌های شورای آمل گویای وجود یک سوءتفاهم یا سوءکارکرد عمدی در اجرای این نظارت سیستمی است به طوری که شهردار برای پنهان کردن شکاف بین بودجه مصوب و عملکرد بودجه در ماه‌های پایانی سال (بهمن یا اسفند)

جدول ۱، ردیف اول و نیز سطور زیر). بررسی مصوبات شورای شهر آمل حاکی از تأیید مضمون و روح قانون فوق است. تقریباً تمام مصوبات شورا را می‌توان زیرمجموعه تصمیمات اجرایی قلمداد کرد نه سیاست. در واقع مهم‌ترین مصوبه شورا که سند بودجه است در فقدان یک طرح راهبردی فرادست تبدیل به مجموعه‌ای از تصمیمات اجرایی می‌گردد که چشم‌انداز مشخصی را تعقیب نمی‌نماید. در فقدان یک سند راهبردی و سیاستی بلندمدت به هیچ عنوان نمی‌توان از هدایت آگاهانه و هدفمند شهر در قالب بودجه سالیانه بحث کرد. بررسی محتوای یک ساله مصوبات شورای آمل (۱۹۷۰ مصوبه) ماهیت و ترکیب آنها را نشان می‌دهد: تغییرات کاربری زمین شهری و ارسال به کمسیون ماده ۵ (۲۳ درصد)، مساعدت مالی به شهروندان و مراسمات مذهبی (۴۷ درصد)، آسفالت معابر (۲۰ درصد)، تهاتر (۱/۵ درصد)، فروش انهار و کوچه‌های متروکه (۲ درصد)، استرداد وجه (۴ درصد) و سایر موارد (۲ درصد). از توزیع فراوانی انواع مصوبات چنین برمی‌آید که حدود یک‌چهارم مصوبات شورا مربوط به تقاضای تغییراتی در طرح تفصیلی است که مرجع آن کمسیون ماده ۵ می‌باشد. عمده درخواست‌ها شامل تغییر کاربری و افزایش تراکم، و شمار اندکی نیز مربوط به تقاضای تقلیل عرض گذر و حذف دوربرگردان‌های انتهایی کوچه‌های بن‌بست است. نکته قابل توجه در ارتباط با این دسته از مصوبات این است که از نظر قضات دیوان عدالت اداری نیازی به طرح این نوع درخواست‌ها در شورای شهر جهت ارسال به کمسیون ماده ۵ نمی‌باشد. حدود نیمی از مصوبات سالیانه شورا مربوط به مساعدت مالی به شهروندان بی‌بضاعت و هیأت‌های مذهبی از محل اعتبارات موضوع مواد ۱۶ و ۱۷ بودجه شهرداری است که میزان آن حداکثر معادل ۲ درصد بودجه جاری شهرداری‌ها است. با توجه به بودجه جاری سال ۹۷ شهرداری آمل که حدود ۱۰۰ میلیارد تومان بوده و بودجه اختصاص یافته برای این محل که حدود ۴۰۰ میلیون تومان بوده است می‌توان گفت که نیمی از مصوبات شورای شهر در یکسال در رابطه با نحوه هزینه‌کرد حدود نیم درصد از بودجه جاری شهرداری آمل بوده است. حدود یک‌پنجم مصوبات شورای شهر آمل نیز درباره آسفالت معابر مختلف شهر بوده است که با توجه به وظیفه نظارتی شورا بر شهرداری و با لحاظ اینکه آسفالت معابر شهر جزء وظایف معمول شهرداری‌هاست الزام به صدور مصوبه به شکل موردی غیرقابل توجیه است.

### بُعد سوم حکمروایی شهرداری: اداره

نظارت و کنترل بر سیستم اداری شهرداری و سنجش دستیابی به برنامه‌ها و اهداف مصوب از مهم‌ترین کارکردهای شوراها در سومین بُعد از حکمروایی شهرداری است. علاوه بر این، رسیدگی به شکایات شهروندان از نحوه خدمات‌رسانی عمومی و دریافت نظرات ایشان و رسیدگی و پیگیری مستقیم و یا انتقال آنها به معاونت‌های اجرایی مرتبط از دیگر وظایف مهم اعضا در این بُعد محسوب می‌شود. فهرست وظایف قانونی شوراهای شهری در سه بند مشخص (سوم، هشتم، سی‌ام) بر وظایف نظارتی کلان شورا در اداره شهرداری تأکید دارد.<sup>۲۰</sup> در ادامه برخی از ابزارها و فعالیت‌های

شهرداری تحقیق و گزارش آن را به شورا ارائه دهد. با این حال این حسابرسی نمی‌تواند ضمانتی بر پوشش کلی و صحت تمام امور مالی شهرداری ارائه دهد زیرا کار حسابرسی نه به شکل مستمر، فراگیر و سیستمی بلکه با انتخاب نمونه‌های تصادفی انجام می‌شود. فارغ از حسابرس مالی، کارکرد نظارتی خود شورا بر امور مالی محدود خواهد بود، حداقل به دو دلیل: الف) کار حسابرسی فعالیتی تخصصی و پیچیده است که اعضای «غیرمتخصص و پاره‌وقت» شورا نمی‌توانند در مواجهه با نیروهای متخصص و باتجربه بدنه شهرداری خلاءها و تخلفات را آشکار کنند و ب) از آنجا که وسعت امور مالی شهرداری بسیار فراخ است حتی یک حسابرس مالی موقت نیز از عهده پیمایش کل آنها ناتوان است. از این رو شورا در شرایط کنونی تنها می‌تواند به شکل موردی به این نظارت اقدام کند نه سیستمی. این شروط و محدودیت‌ها برای موفقیت عملکرد در اعمال نظارت مالی بر شهرداری‌ها حتی برای فعالیتهای نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و شعب استانی آنها نیز قابل تعمیم است.

### بُعد چهارم حکمروایی شهرداری: مدیریت

عرصه چهارم حکمروایی شهرداری قلمرویی است که تقریباً به کلی به مدیران شهری اختصاص یافته و اعضای شورا کم‌ترین دخالت مستقیم را در آن اعمال می‌کنند. دلیل روشن آن این است که هر مدیری که در مدیریت (نحوه سازماندهی و استفاده از منابع، رهبری و اعمال کنترل بر سازمان) «اختیارات» کمی داشته و یا با دخالت‌های اعضای شورا، اعمال آن اختیارات مخدوش شود علی‌الاصول در قبال نتایج مدیریت نیز نمی‌توان چندان «مسئولیتی» از وی انتظار داشت (اصل تطابق اختیار با مسئولیت). برای پرهیز از این تله مسئولیت‌گریزی، اغلب اوقات اعضاء شورا از اعمال نظر شدید و مستقیم در این عرصه دوری می‌کنند.

اگرچه شورا از اعمال نظر مستقیم در بُعد مدیریت پرهیز می‌کند اما چند درجه بسیار مهم برای نقش‌آفرینی غیرمستقیم همچنان باز است. مهم‌ترین آنها قدرت انتخاب و یا احیاناً عزل مدیرشهر است. دومین مورد سنجش و ارزیابی عملکرد مدیر شهر، معاونت‌ها و کل نظام مدیریت شهری است. قبل از پرداختن به درجه اول به دومی می‌پردازیم. وظیفه شماره سه در فهرست وظایف شورای شهر لوینگستون «تدوین و تصویب اهداف کلان و خرد و معیارهای عملکردی برای حکومت شهر و مدیر شهر» در راستای نقش‌آفرینی شورای شهر در بُعد چهارم حکمروایی شهرداری (مدیریت) وضع شده است. شورا بدون دخالت مستقیم می‌تواند قدرت و اختیار بلامنازع مدیر را از طریق تعقیب و اصرار بر تحقق همین معیارهای عملکردی مهار نماید. دغدغه شورای شهر لوینگستون برای تأمین کارایی و اثربخشی خدمات‌رسانی را می‌توان در وظیفه شماره دوم «تدوین و تصویب سیاست‌ها برای تأمین کارآمد و اثربخش خدمات شهری» و شماره پنج نیز مشاهده کرد. در شوراها شهری کشور و به طور خاص شورای آمل معیارهای عملکردی و روش‌های مشخصی برای سنجش موفقیت عملکرد شهردار و یا بدنه اجرایی شهرداری پیشنهاد و به کار گرفته نمی‌شود. فقدان معیارهای عملکردی البته با فقدان سند چشم‌انداز

مصوبه «اصلاح بودجه» را به تصویب شورا می‌رسانند تا در تفریح بودجه عملاً هیچ ناسازگاری بین برنامه و اجرا قابل مشاهده و احیاناً قابل اعتراض نباشد. این یعنی استحاله معدود ابزارهای نظارتی شورا بر عملکرد شهرداری.

ب) بند هشتم فهرست وظایف، شورا را مکلف می‌کند تا بر «حُسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌ها» نظارت نماید. از مصادیق بسیار مهم این بند می‌توان به زمین‌ها و املاک تحت تملک شهرداری و ماشین‌آلات و خودروهای سواری اشاره کرد.

\* زمین و املاک و مستغلات شهرداری: یکی از چالش‌های مهم فراروی شورا برای اعمال نظارت مؤثر بر این شکل از سرمایه و اموال غیرمنقول، فقدان بانک داده‌های سیستمی به‌روز در بستر سیستم اطلاعات جغرافیایی است. به عنوان یک مثال، فقدان چنین داده‌های سیستمی باعث شده بود هیچ بخش یا فردی از شهرداری درباره سابقه تملک زمینی به ابعاد حدود ۳۰۰۰ متر مربع اطلاعاتی در دست نداشته باشد، زمینی که چندین سال گذشته به‌واسطه تفکیک کمیسیون ماده پنج به عنوان قدرالسهم شهرداری معین شده بود. شناسایی مجدد این زمین به‌واسطه اعتراضات افراد محلی در خصوص انباشت زباله و وجود افراد نامطلوب در زمین مذکور و درخواست رسیدگی شهرداری به این مسأله ممکن شد. این قطعه زمین اکنون یک پارک محلی است. فقدان چنین پایگاه داده سیستمی دست افراد سودجو از درون شهرداری و حتی بیرون آن را برای سوءاستفاده از این نوع اموال باز می‌گذارد.

\* روند نوری دیگری که ضرورت تهیه پایگاه داده‌های سیستمی برای املاک غیرمنقول شهرداری را بیش از پیش گوشزد می‌کند افزایش املاک تهاتری است که شهرداری در قبال بدهی پروانه‌های ساختمانی و یا تخلفات سازندگان از آنان اخذ می‌کند. این روند رو به افزایش باعث شده است شهرداری اموال و املاک پراکنده زیادی در شهر داشته باشد. فقدان فهرست به‌روز از این اموال امکان نظارت مؤثر شورا بر آنها را بسیار کاهش داده است. با این حال، مدیر شهر یا شهردار به دلیل آگاهی از آنها موارد متعددی را به عنوان امتیازات ویژه در اختیار نهادها و افراد مختلف قرار می‌دهد از دفتر یک نشریه خاص تا فضایی برای امور فوق‌العاده یک سازمان ذی‌نفوذ.

\* خودروهایی سواری شهرداری: با بررسی این موضوع از سوی شورا مشخص شد تعداد زیادی خودروی سواری در شهرداری مورد استفاده قرار می‌گیرد که بخش زیادی از آنها در اختیار واحدهای غیرعملیاتی مانند بایگانی است. اعضای شورا شهردار را ملزم به فروش خودروهای اضافی کرده‌اند که البته این دستور با گذشت زمان زیاد هنوز اجرایی نشده است.

ج) بند سی‌ام فهرست وظایف «نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته به شهرداری و... با انتخاب حسابرس رسمی» را دیگر وظیفه نظارتی شورا یاد کرده است. براساس رویه متعارف، هر سال شورا با استخدام یک حسابرس رسمی از او می‌خواهد تا درباره صحت امور مالی

امر فنی و تخصصی است. در انتخاب شهردار بسیاری از بازیگران سیاسی رسمی و غیررسمی در سطح شهر و شهرستان و حتی استان نقش آفرینی می‌کنند و این باعث می‌شود دانش و ادراک خود اعضا و باور و اراده آزاد آنها در انتخاب نهایی کاندیداهای مدیریت شهر نقشی فرعی داشته باشد. برای مثال نمایندگان مجلس در شهرستان در راستای سیاست حامی‌پروری خود نه تنها در پی اثرگذاری مؤثر در تعیین مدیران دولتی هستند بلکه در انتخاب شهرداران نیز تلاش جدی می‌نمایند و البته برای اعمال فشار بر اعضای شورا در خصوص انتخاب فرد مورد نظر ابزارهایی در اختیار دارند<sup>۱۱</sup>. مصاحبه‌های صورت گرفته درباره نقش نهادهای دیگر مانند امامان جمعه، نیروهای نظامی و امنیتی و نظایر اینها حاکی از این است که انتخاب مدیران مورد نظر خود شورا با موانع بسیاری روبه‌رو است و این البته تبعات بسیاری نگران‌کننده‌ای نیز دارد. در شرایطی که مدیر شهر با حمایت افراد و گروه‌های پرنفوذ انتخاب شود، خود شورا دیگر نیروی چندانی برای اعمال کنترل واقعی و یا احیاناً عزل وی نخواهد داشت.

و مأموریت، اهداف کلان و خُرد روشن برای بخش‌های مختلف شهر و شهرداری در ارتباط است. در خصوص این نقص بزرگ، دولت مرکزی بسیار بیشتر از شوراها سهیم است. زیرا در کشورهای با ساختارحکومتی بسیط، این دولت مرکزی است که باید تکنیک‌ها و شیوه‌های مشخص و یکدستی را برای ارزیابی عملکرد شوراها و شهرداری‌ها تدوین و برای اجرا ابلاغ نماید.

مهم‌ترین نقش شورا در بُعد چهارم حکمروایی شهرداری اختیار آن در انتخاب و احیاناً عزل مدیر شهر یا شهردار است. علی‌الاصول در مدل شورا-مدیر شهر، کار شورا انتخاب یک فرد «متخصص» در امور مدیریت شهری (نه البته یک سیاستمدار، که با روح این مدل مدیریتی در تضاد است) و واگذاری اختیارات مدیریت شهر و شهرداری به اوست. در آمریکا بخش بزرگی از این مدیران شهری عضو انجمن مدیران شهر و شهرستان بوده و براساس میزان تحصیلات و دوره‌های تخصصی و گواهی مهارت‌های مختلفی که دریافت کرده‌اند رتبه‌بندی می‌شوند و این کار امکان انتخاب مدیران متخصص و ماهر را برای شورا آسان‌تر می‌نماید. بررسی نحوه انتخاب شهردار توسط شورای آمل حاکی از سیاست‌زدگی این

## نتیجه

سازمانی و مالی زیادی روبه‌روست. درباره این موضوع یعنی تحلیل وظایف و کارکردهای شوراهای شهر در ایران مطالعات جدی چندانی وجود ندارد در حالی که شناسایی خلاءهای کارکردی و سوءکارکردهای شوراهای شهر برای تضمین اثربخشی نظام مدیریت شهری بسیار ضروری است. کسب شناخت و تحلیل عمیق و روشمند درباره سوءکارکردهای شوراهای شهری در ایران به شدت نیازمند توجه اندیشمندان این حوزه و نیز پشتیبانی‌های حکومت مرکزی به ویژه وزارت کشور است که مسئولیتی جدی در ارتقای کیفیت مدیریت محلی و عملکرد شهرداری‌ها برعهده دارد، موضوعی که تقریباً از دید این سطح از حکومت فراموش شده به نظر می‌رسد. این فراموش‌شدگی را می‌توان در فقدان نشانه‌های هر گونه جنبش اصلاح حکومت شهری در گفتمان رسمی موجود و بازتاب آن در فهرست منجمد در زمان وظایف شوراهای شهر در ایران و فقدان پیشنهاد اصلاحات جدی در آن یافت.

در مقاله حاضر برای تحلیل کارکردها و شناخت سوءکارکردهای شوراها از مدل مفهومی چهارمؤلفه‌ای اسوارا استفاده شده است. این مدل مفهومی برای حکمروایی شهرداری چهار بُعد مأموریت؛ سیاستگذاری؛ اداره و مدیریت تعریف می‌کند. یافته‌ها حاکی از این است که شورای شهر آمل در بعد تعریف مأموریت و چشم‌انداز فاقد هر نوع سند رسمی برای شهر و شهرداری است. به جای تعریف سیاست به عنوان چارچوب تصمیم‌گیری روزانه بیشتر به اتخاذ تصمیمات اجرایی و در بیشترین حالت تدوین مقررات و ضوابط برای امور جزئی می‌پردازد. در بُعد اداره، به دلیل فقدان شرایط لازم برای اعمال کنترل سیستمی، حتی از مکانیزم‌های قانونی موجود نیز نمی‌تواند بهره مناسی ببرد. در بعد مدیریت که مهم‌ترین کارش انتخاب و هدایت راهبردی یک مدیر شهری متخصص و توانمند است با اعمال نفوذ از سوی نهادهای قدرت فرادست با دشواری‌های بزرگی مواجه می‌شود. به طور خلاصه به نظر می‌رسد اعمال سیاست و کنترل اثربخش توسط اعضای شورای شهر آمل (قابل تعمیم به شهرهای هم‌رده خود) با موانع نهادی،

## پی‌نوشت‌ها

8. Citizen Advisory Committee
۹. نمونه آن اداره شهرها در ایران پیش از تشکیل شوراهای شهری انتخابی در سال ۱۳۷۷ است.
10. Movement for local home rule
11. Local charters
۱۲. بخش زیادی از حکومت‌های محلی موظفند صرفاً در حوزه اختیارات مصرح قانونی خود عمل کنند اگر یک تصمیم یا اقدام از شورا یا شهرداری خارج از اختیارات قانونی باشد (Ultra vires) در صورت اثبات، اعضای

۱. در این مقاله مقصود از حکومت شهری یا حکومت محلی هر جا که به کار می‌رود نهاد شورا و شهرداری است.

2. Duty or Task
3. Function
4. Role
5. Codified Constitution
6. Maturity of Democracy
7. Democratic Deficit

ICMA West Coast Regional Director, International City/County Management Association

Hamilton, K. D. (1999). *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, New York and London, Garland Publishing, Inc.

Jan Klok, P., and Denters, B. (2013). *The Roles Councilors Play*, in Egner, B., Sweeting, D. and Jan Klok, P. (Eds) *Local Councilors in Europe*, Wiesbaden, Springer

Jones, G. and George, J. (2015). *Contemporary Management*, Ninth Edition, New York : McGraw-Hill, McGraw-Hill Education.

Landry, L.D. (1977). City Councils as Policy Makers: Myths that Destroy Effectiveness, *National Civic Review*, Vol. 66, No. 11, pp. 553-557.

Letki, N. (2005). Democratic Deficit, in Bevir, M (Ed), *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks, California, Sage Publication.

Ragin, C. and Amoroso, L. (2011). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, Los Angeles, CA., Pine Forge Press and Sage Publication, Inc.

Razin, E. (2000). The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities: A Comparative Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 18, No.1, pp. 17-3.

Ryan, M., and Foster, S. (2014). *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, London, United Kingdom, Taylor & Francis Ltd.

Saltzstein, A. L., Copus, C., Sonenshein, R. J. and Skelcher, C. (2008). Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government, *Urban Affair Review*, Vol.44, No.2, pp. 155-181.

Slack, E. (2004). Models of Government Structure at the Local Level, *Working Paper*, Queen's University.

Stewart, J. (1990). The Role of Councilors in the Management of Authority, *Local Government Studies*, Vol. 16, No.4, pp. 25-37.

Svara, J.H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 221-232.

Svara, J.H. (1999). Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Manager Cities, *State and Local Government Review*, Vol. 31, No. 3, pp. 173-189.

Svara, J.H. (2002). The Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government,

شورا باید تمام هزینه‌های مرتبط با آن تصمیم را که بر شهرداری تحمیل کرده‌اند خود بپردازد (Wilson and Games, 1998, 22).

۱۳. این‌گونه واکنش‌های عقلایی را مقایسه کنید با واکنش دولت ایران به سوءعملکرد شهرداری‌ها و عدم کارایی آنها و نیز وجود بحران‌های اقتصادی و کمبود بودجه در اواخر دهه ۱۳۶۰ که با تصویب قانون خودکفاسازی مالی شهرداری‌ها همراه شد.

۱۴. برخی از محققان نظیر ولمن معتقدند در دوره یادشده و از دهه ۱۹۸۰ به بعد دو اقدام به ظاهر متضاد اما در واقع مکمل در عرصه تحولات حکومت‌های محلی در بسیاری از کشورهای اروپایی، شامل خصوصی‌سازی و برون‌سپاری از یک سو و تقویت و بازآرایی حکومت‌های محلی از سوی دیگر رخ داده است (ولمن، ۱۳۹۵).

15. Implementing decision

16. Mission

17. Policy

18. Administration and Management

19. Line of Authority

۲۰. البته در فهرست مذکور در بندهایی دیگر بر «نظارت بر تماشاخانه‌ها و سینماها» یا «نظارت بر ایجاد گورستان‌ها»، «نظارت بر امور بهداشت شهر» و نظایر اینها تأکید دارد که بیشتر بر امور محتوایی و جزئی ناظر است تا فرایندها و رویه‌های کلان اداره شهرداری.

۲۱. برای مثال عضویت در هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان می‌تواند یکی از این ابزارها باشد که در اختیار نمایندگان قرار داشته و به‌واسطه آن می‌توانند بر بخشی از آرای اعضای شوراها تأثیر بگذارند.

## فهرست منابع

برک پور، ناصر، و اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، *مدیریت و حکمروایی شهری*، چاپ اول، انتشارات دانشگاه هنر تهران.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۵)، *پروژه مطالعاتی بازنگری/استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران*، شرکت خدمات مدیریت ایرانیا.

ولمن، هلموت (۱۳۹۵)، *مجموعه مقالات مدیریت شهری و انتخاب شهردار*، ترجمه ناصر برک پور و همکاران، دانشگاه هنر تهران.

Barron, J., Crawley, G., and Wood, T. (1991). *Councilors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councilors*, London, Macmillan Education LTD

Bruton, M. and Nicholson, D. (1985). Strategic Land Use Planning and the British Development Plan System, *The Town Planning Review*, Vol. 56, No.1, pp. 21-41.

DiGaetano, A. and Klemanski, S. J. (1999). *Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press.

Donovan, T., Smith, D.A., Osborn, T. and Mooney, C.Z. (2014). *State and Local Politics: Institutions and Reform*, Wadsworth, Cengage Learning Inc.

Duggan, C.K. (2017). *A Key Ingredient for Success: An Effective City Council/City Manager Relationship*

تحلیل تطبیقی وظایف و کارکردهای شوراهای شهری در ایران:  
براساس یافته‌های حاصل از مطالعه موردی شورای شهر آمل

Wilson, D., and Game, C. (1998). *Local Government in the United Kingdom*, London: Macmillan.  
www.nationsencyclopedia.com, see Institutionalized Democracy  
www.livingstoncity.com

*National Civic Review*, Vol. 91, No.1, pp. 5-23.

Svara, J. H. (2006). The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government, *International Journal of Public Administration*, Vol.29, No.12, pp1065-1090.

Todnem, R., and Macleod, C. (2009). *Managing Organizational Changes in Public Services: International Issues, Challenges and Cases*, London and New York, Routledge.

## Comparative Analysis of City Councils' Tasks and Functions in Iran; Based on Findings From Case Study of Amol City Council

*Iradj Asadie<sup>1</sup>, Farzin Mahmoudi<sup>2</sup> Mehdi Abbaszade<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Mazandaran, Iran.

<sup>2</sup> Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Mazandaran, Iran.

<sup>3</sup> Assistant Professor, Department of Geography and Urban Planning, Payame Noor University, Tehran, Iran

(Received 18 Aug 2019, Accepted 8 Nov 2019)

Everything that city council members do during their term of office can be dealt with in terms of three units or levels of analysis: task, function, and role. Researchers can refer to the relevant legal texts to analysis comparatively the list of duties and tasks of the city councilors. If the analysis and comparison of duties can be made possible through the study of the legal texts, identifying and analysis of functions and roles of the city council is the product of thought and the secondary analysis of the items of legal duties and the actual work of the members. This article seeks to comparatively analyze the tasks and functions of municipal councils in Iran. A comparative analysis of tasks can reveal the gaps in the list of tasks of councils of Iran compared to other cities in the country that are governed by the council-manager model. In addition, it can be expected to elucidate the effect of factors such as maturity of democracy, central government structure, democratic traditions, and the like that contribute to the explanation of these differences. By collecting information on how council members perform their current task list, it can be shown to what extent of efficiency and effectiveness their duties and functions are being performed. To this end, the latest act on councils tasks and duties in Iran, as the charter of municipal governments, is examined and analyzed to determine what extent of power and responsibilities the legislator has assigned to the city councils. There is little serious research on the analysis of the tasks and functions of city councils in Iran, while it is crucial to ensuring the effectiveness of a local government. Here, the four-component conceptual model of Svava has been used for analyzing and understandings functions of city councils in Iran. This conceptual model defines four dimensions for municipal governance: mission, policy, administration and management. The findings indicate that the Amol City Council lacks any statutory

plan or official document to define city or municipality's vision and mission. Instead of defining policies as a daily decision-making framework, it focuses more on operational decisions and most often on the formulation of rules and regulations for operational matters. In the next dimension (administration), the council cannot take advantage of even the existing legal mechanisms to exercise control on executive body. In the management dimension, the most important of which is the selection of an expert urban manager, there is great difficulty for council in exerting legal and legislate power for the interference of superior power institutions. In short, formulation of policies and exerting control by Amol City Council (generalizable to the equal size cities) seems to face many institutional, organizational, and financial barriers. Finally, it should be remembered that an in-depth and systematic understanding of mal-functions of the municipal councils in Iran needs the attention of scholars in this field as well as the support of Ministry of Interior, which has a serious responsibility to improve the quality of urban management.

**Key words:** Politics-Administration Dichotomy, "Function Analysis", "Council-manager Model of Government", "City Council", "Amol".