

گونه‌شناسی نظام مدیریت شهری در ایران، روند تحولات و چشم‌انداز اصلاحات*

ناصر برک‌پور^{۱*}، رامین کیوانی^۲

^۱ استاد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.
^۲ استاد توسعه شهری، دانشکده تکنولوژی، طراحی و محیط، دانشگاه آکسفورد بروکس، آکسفورد، انگلستان.
(تاریخ دریافت مقاله: ۹۸/۵/۲۹، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۹/۴)

چکیده

بیش از یکصد سال از شکل‌گیری و استقرار نظام مدرن مدیریت محلی / شهری در ایران می‌گذرد. در طول این مدت، نظام مدیریت شهری تحولات مهمی را از نظر رهبری سیاسی و اجرایی در سطح محلی از سر گذرانده است. هدف این مقاله، بررسی گونه‌شناختی نظام مدیریت شهری در ایران و تغییرات آن با رویکرد نهادگرایی تاریخی و کنشگرمدار است. مطابق با این رویکرد، سه دوره اصلی در تأسیس و تحول نظام مدیریت محلی در ایران قابل تشخیص است. در هر یک از این دوره‌ها اشکال مختلفی از توزیع قدرت میان سطوح مرکزی و محلی حکومت از یک سو و همچنین روابط میان ارکان قانون‌گذاری و اجرایی مشاهده می‌شود. تحلیل روابط میان کنشگران اصلی قدرت در سطوح مرکزی و محلی نشان‌دهنده ویژگی‌های عمومی نظام مدیریت محلی در هر دوره است. نتایج بررسی نشان می‌دهد نظام مدیریت شهری در ایران از منظر گونه‌شناسی نهادگرایی به مدل صلاحیت‌دو تایی، مدل تقلیل یافته وظایف یکدست و مدل اختلاط‌گرا شبیه است. همچنین تحلیل ساختار و روابط قدرت حاکی از ثبات نسبی در روابط افقی و نوسان فراوان در روابط عمودی قدرت، مداخله گسترده دولت مرکزی در امور محلی و فقدان عزم سیاسی در تمرکززدایی قدرت در اداره امور محلی است.

واژه‌های کلیدی

حکومت محلی، مدیریت شهری، روابط قدرت، شهرداری، شورای شهر.

* مقاله حاضر برگرفته از طرح پژوهشی نگارنده اول تحت عنوان: "مقایسه اصلاحات مدیریت محلی در ایران و دو کشور اروپایی" که در سال ۱۳۹۷ در طی فرصت مطالعاتی در دانشگاه آکسفورد بروکس انگلستان انجام شده است.
** نویسنده مسئول: تلفکس: ۰۲۱-۶۶۷۲۸۸۴۵، E-mail: barakpoo@art.ac.ir

مقدمه

تحقیقات مختلف در باره ابعاد نهادی، مالی و عملکردی مدیریت محلی در دهه‌های اخیر شده است. نتایج برخی از این تحقیقات (برک پور و اسدی، ۱۳۹۰) (Barakpour and keivani, 2016) نشان می‌دهد مسائل پیچیده و متعددی در نظام مدیریت محلی ایران وجود دارد. تفرق سیاسی، عملکردی و قلمرویی، ناپایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها و ده‌یاری‌ها و به طور کلی ناکارآمدی نظام مدیریت محلی، نمونه‌هایی از این مشکلات به شمار می‌آیند. هدف اصلی از تحقیق حاضر، بررسی گونه‌شناختی مدیریت شهری در ایران و روند تغییرات و تحولات آن با رویکرد نهادگرایی تاریخی و نهادگرایی کنشگرمدار^۲ است. بر این اساس و به منظور تدوین چارچوب تحلیلی تحقیق، ابتدا بررسی نسبتاً مبسوطی در زمینه گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی صورت می‌گیرد. پس از آن، محورهای اصلی چارچوب تحلیلی تعیین می‌شود. سپس مرور تاریخی تأسیس و تحول نظام مدیریت شهری در ایران با توجه به مهمترین نقاط عطف تاریخی و همچنین تحلیل عناصر و کنشگران اصلی و تأثیرگذار بر ماهیت آن صورت می‌گیرد. در انتها، نتیجه‌گیری تحقیق در دو محور اصلی، شامل گونه‌شناسی مدیریت شهری در ایران و چشم انداز تحولات و اصلاحات آن ارائه می‌شود.

از دهه ۱۹۸۰، نظام‌های حکومت محلی/ شهری در اروپا تغییرات و اصلاحات نهادی و قلمرویی چشمگیری را از سرگذرانده‌اند (Wollmann, 2016; Swianiewicz, 2017; Ebinger et al., 2018). به عقیده ولمن^۱ (۲۰۰۸، ۲۰۱۲) این اصلاحات در پی پاسخ به دو مسأله اصلی، یعنی فقدان پاسخگویی و شفافیت (کاستی دموکراتیک) و ناتوانی در مقابله با مشکلات اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی (کاستی عملکردی) شکل گرفته‌اند. برخی نیز عقیده دارند گسترش اصلاحات حکومت محلی ناشی از آن است که این سطح از حکومت، بیش از همه تحت تأثیر تداوم بحران مالی جهانی و سیاست‌های ریاضت اقتصادی قرار گرفته است (Bouckaert and Kuhlmann, 2016; Gardner, 2017). بخش عمده این اصلاحات در کشورهای اروپایی با نظام‌های سیاسی و اداری متفاوت، اعم از فدرال، بسیط و همچنین نظام‌های در حال گذار در کشورهای اروپای شرقی معطوف به تقویت رهبری سیاسی و اجرایی محلی از طریق اصلاح ساختارهای اداری، تمرکززدایی و افزایش استقلال نهادهای محلی (Ladner et al., 2016; Ladner et al., 2015) و همچنین تغییر در مدل حکومت محلی بوده است. در ایران نیز اگرچه بیش از صد سال از تأسیس مدیریت محلی مدرن می‌گذرد کاستی‌های یادشده موجب شکل‌گیری مباحث و

گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی

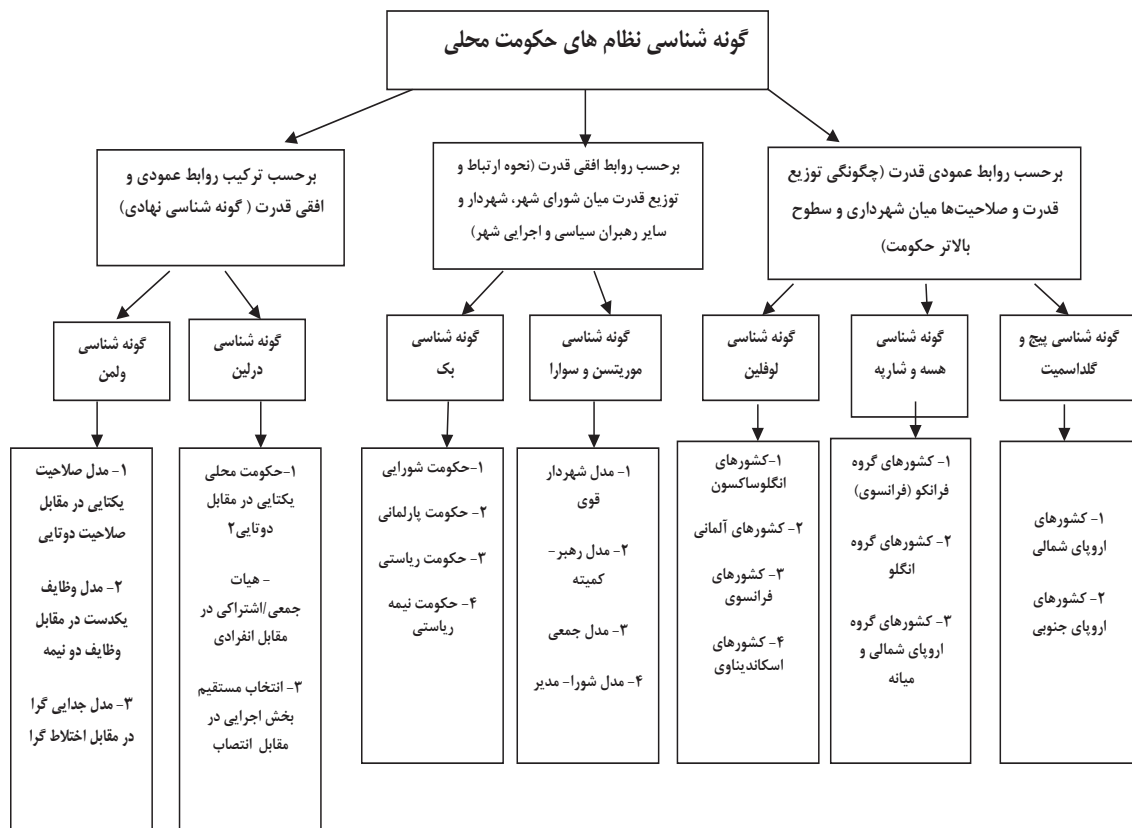
گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی، همان‌گونه که هاینلت و همکاران (Heinelt and Hlepas, 2006; Heinelt et al., 2018) اشاره می‌کنند ابزار سودمندی برای شناخت مشخصات محیط و زمینه عمل رهبری سیاسی و حکومت‌های محلی است. گونه‌شناسی حکومت‌های محلی معمولاً براساس روابط عمودی یا روابط افقی قدرت سیاسی و یا ترکیبی از این دو صورت می‌گیرد (نمودار ۱). منظور از روابط عمودی قدرت، چگونگی توزیع قدرت و صلاحیت‌ها میان شهرداری‌ها و سطوح بالاتر حکومت، و منظور از روابط افقی قدرت، نحوه ارتباط و توزیع قدرت میان شورای شهر، شهردار و سایر رهبران سیاسی و اجرایی درون شهر است.

با توجه به دسته‌بندی فوق، گونه‌شناسی‌های بنت^۴، پیچ و گلداسمیت^۵ و جان^۶، هسه و شارپه^۷ و لوفلین^۸ جزو گونه‌شناسی‌های اولیه مبتنی بر بعد عمودی روابط قدرت محسوب می‌شوند (Heinelt et al., 2018). از متأخرترین موارد می‌توان به گونه‌شناسی لدنر و همکاران^۹ (۲۰۱۹) اشاره کرد. پیچ و گلداسمیت (۱۹۸۷) و جان (۲۰۰۱) با در نظر گرفتن سه عامل عملکردها (نحوه تخصیص و تأمین خدمات توسط حکومت محلی)، اختیارات (قدرت تصمیم‌گیری حکومت محلی و استقلال آن از حکومت مرکزی) و دسترسی (رابطه میان سیاستمداران محلی و دولت مرکزی)، میان کشورهای اروپای شمالی و جنوبی تمایز قائل شده‌اند (Heinelt et al., 2018). براساس این گونه‌شناسی، میزان عملکردها و اختیارات در کشورهای اروپای

شمالی، شامل بریتانیا و کشورهای اسکانندیناوی گسترده است، اما سیاستمداران محلی دسترسی محدود به دولت مرکزی دارند. در حالی که در کشورهای اروپای جنوبی، شامل فرانسه، اسپانیا و ایتالیا، سیاستمداران محلی دسترسی مستقیم و گسترده به دولت مرکزی دارند اما میزان عملکردها و اختیارات حکومت محلی محدود است (Ladner et al., 2019). به نظر برخی از محققان (Heinelt et al., 2018; Dlabac, 2018)، نقطه ضعف گونه‌شناسی پیچ و گلداسمیت این است که آنان فقط دولت‌های بسیط را در نظر گرفته‌اند و نظام‌های فدرال را رها کرده‌اند. البته آنها بعدها در ویرایشی جدید و با بازنگری در روابط عمودی، کشورهای اروپای شرقی و کشورهای فدرال را نیز در گونه‌شناسی خود گنجانده‌اند.

هسه و شارپه (۱۹۹۱) با گنجاندن کشورهای فدرال، گونه‌شناسی جدیدی با جزئیات بیشتر ارائه کردند. آنان در تحلیل خود براساس معیارهایی همچون توزیع صلاحیت‌ها در تأمین خدمات و همچنین قدرت سیاسی سطح محلی نسبت به سطح بالای حکومت و اهمیت دموکراسی محلی، به طبقه‌بندی نظام‌های حکومت محلی در سه گروه از کشورها پرداختند: گروه فرانکو (فرانسوی) با گروه جنوبی پیچ و گلداسمیت مطابقت دارد و گروه انگلو (انگلیسی) مرکب از بریتانیا و ایرلند (همچنین کانادا، استرالیا، نیوزیلند و از بعضی جنبه‌ها آمریکا) است. گروه اروپای شمالی و میانه نیز کشورهای اسکانندیناوی، آلمان و هلند (و حتی اتریش و سوئیس) را دربر می‌گیرد (Heinelt et al., 2018). لوفلین (Loughlin, 2001, 5) براساس معیارهایی همچون روابط دولت-جامعه، شکل سازمان سیاسی، سبک سیاست‌گذاری،

نمودار ۱- گونه‌شناسی حکومت‌های محلی.



مدیران ارشد اجرایی^{۱۵} است. مدل جمعی^{۱۶}، که در آن تصمیم‌گیری در اختیار یک هیأت جمعی است و کمیته اجرایی مسئولیت کلیه وظایف اجرایی را دارد. کمیته اجرایی مرکب از سیاستمداران منتخب محلی و شهردار است که بر آنان ریاست می‌کند. مدل شورا-مدیر^{۱۷} که در آن کلیه وظایف اجرایی در دست یک مدیر متخصص، یا مدیر شهر، است و توسط شورای شهر منصوب می‌شود. شورای شهر قدرت سیاست‌گذاری دارد اما از دخالت در امور اجرایی منع می‌شود. شهردار که ریاست شورا را دارد به طور رسمی فقط وظایف تشریفاتی و سرپرستی دارد.

از منظر دیگر، بک (Back, 2005) با استفاده از دو اصل دموکراسی مبتنی بر اکثریت یا دموکراسی مبتنی بر تقسیم قدرت^{۱۸} و همچنین اصل سازمان یکتایی یا دوتایی، چهار نوع حکومت محلی به شرح زیر را از هم متمایز می‌سازد: حکومت شورایی^{۱۹} که در آن قدرت اجرایی در دست کمیته‌ای از شورا قرار دارد که به تناسب قدرت تشکیل می‌شود. این مدل، ترکیبی از سازمان یکتایی و تقسیم قدرت است و به مدل رهبر-کمیته در گونه‌شناسی موریتسن و سورا شباهت دارد. حکومت پارلمانی^{۲۰} که ترکیبی از سازمان یکتایی و دموکراسی مبتنی بر اکثریت است، یعنی کمیته اجرایی منصوب شورا همراستا با اکثریت است و نه مبتنی بر تقسیم قدرت. موریتسن و سورا این مدل را هم احتمالاً در گونه رهبر-کمیته طبقه‌بندی می‌کنند. حکومت ریاستی^{۲۱} که در آن شهردار جداگانه انتخاب می‌شود و کابینه معاونان خود را بدون در نظر گرفتن ترکیب سیاسی شورا تعیین می‌کند. در این

شکل تمرکززدایی و رویکرد غالب در اداره امور عمومی، کشورهای مختلف را به چهار گونه انگلوساکسون (شامل بریتانیا، امریکا، کانادا و ایرلند)، آلمانی (شامل آلمان، اتریش، هلند، اسپانیا و بلژیک)، فرانسوی (شامل فرانسه، ایتالیا، پرتغال و یونان) و اسکاندیناوی (شامل سوئد، نروژ، دانمارک و فنلاند) تقسیم کرده است.

از بُعد افقی روابط قدرت به گونه‌شناسی‌های موریتسن و سورا^{۲۲} (۲۰۰۲) و بک^{۲۳} (۲۰۰۵)، می‌توان اشاره کرد (Back, 2005; Heinelt et al., 2018). موریتسن و سورا تحلیل خود از حکومت‌های محلی را براساس چگونگی تعادل و توازن میان سه اصل سازمانی، شامل "اصل افراد غیرمتخصص"^{۲۴}، "رهبری سیاسی" و "تخصص‌گرایی" استوار کرده‌اند. بک (Back, 2005) در مرور نظرات موریتسن و سورا، این سه اصل را به ترتیب متناظر با اعضای شورای شهر، شهرداران و مدیران اجرایی متخصص می‌داند. براساس این اصول، موریتسن و سورا، چهار نوع حکومت محلی را از هم متمایز می‌کنند (نقل از Heinelt et al., 2018): مدل شهردار قوی^{۲۵}، که در آن شهردار منتخب، اکثریت شورای شهر را کنترل می‌کند و به طور قانونی و عملی، مسئولیت کامل همه وظایف اجرایی را بر عهده دارد. مدل رهبر-کمیته^{۲۶} که طبق آن یک شخص، با یا بدون عنوان شهردار، رهبر سیاسی شهرداری است و ممکن است کنترل شورا را در اختیار گیرد. قدرت‌های اجرایی تقسیم می‌شوند. رهبر سیاسی ممکن است مسئولیت برخی وظایف اجرایی را داشته باشد اما سایر وظایف در دست هیأت‌های جمعی، یعنی کمیته‌های مرکب از سیاستمداران منتخب و

واگذار می‌شوند، وظایف اصیل^{۳۳} حکومت خودمختار محلی^{۳۴} هستند که بدون استثنا به وسیله شورای منتخب تصمیم‌گیری می‌شوند. این سیستم که در سوئد و سایر کشورهای اسکاندیناوی به کار می‌رود هم وظایفی را در برمی‌گیرد که از اصل صلاحیت عمومی^{۳۵} منتج می‌شوند^{۳۶} و هم وظایفی که از طریق تمرکززدایی به مقامات محلی واگذار شده‌اند. مدل وظایف یکدست، در سنت حکومت محلی بریتانیا نیز وجود دارد. در این سنت، وظایفی که طبق مصوبات پارلمانی، به مقامات محلی واگذار می‌شوند، به مسئولیت‌های اصیل حکومت محلی تبدیل می‌شوند. یک نمونه، صدور پروانه‌های ساختمانی است که در انگلستان و سوئد، به وسیله شورای منتخب تصمیم‌گیری می‌شود. در مدل وظایف دونیمه، مقامات محلی منطبق با اصل صلاحیت عمومی یا قوانین مربوطه، از یک سو وظایف اصیل حکومت محلی را انجام می‌دهند و از سوی دیگر، می‌توانند عهده‌دار انجام وظایفی شوند که دولت به آن‌ها واگذار می‌کند. وظایف تفویض شده، در تضاد کامل با وظایف محلی اصیل که توسط شوراهای محلی تصمیم‌گیری می‌شوند، منحصراً تحت مسئولیت مدیر اجرایی محلی قرار می‌گیرد و شورای منتخب محلی هیچ نفوذ یا کنترلی بر آن‌ها ندارد.

مدل جدایی‌گرا در مقابل مدل اختلاط‌گرا^{۳۷}

تمایز میان مدل‌های جدایی‌گرا و اختلاط‌گرا به رابطه بین حکومت مرکزی و حکومت محلی برمی‌گردد. مدل اول، رابطه‌ای را که به صورت نهادی و قانونی فاصله‌دار و منفک است مشخص می‌کند؛ در حالی که دومی بدان معناست که رابطه به صورت نهادی و قانونی، نزدیک و محکم است. در مدل جدایی‌گرا، همانند مدل وظایف یکدست، نظارت دولت بر انجام وظیفه حکومت محلی، به بررسی مطابقت با قانون محدود می‌شود. این وضع معمولاً حاکی از نوعی فاصله و افتراق نهادی و عملکردی بین سطوح محلی و دولتی است که در متون تطبیقی، مدل جدایی‌گرا نامیده می‌شود. مدل وظایف یکدست سوئد، کاملاً با الگوی جدایی‌گرا مطابقت دارد که در آن نظارت سطح دولتی بر فعالیت‌های محلی، شامل بازبینی قانونی سبک و مداخله اندک است. در مقابل، نظام حکومت محلی انگلیس که در اواخر قرن ۱۹، نمونه‌ای از تنظیمات بین‌حکومتی جدایی‌گرا بود و به درستی سازمان سیاسی دوگانه^{۳۸} نامیده می‌شد، تا حد زیادی از دوران تاجر به بعد، از جایگاه جدایی‌گرا دور شده و به جای آن تحت کنترل و دخالت شدید حکومت مرکزی قرار گرفته است. در مدل اختلاط‌گرا، در هدایت وظایف تفویض شده، مقامات محلی تحت نظارت دولت قرار می‌گیرند که این نظارت معمولاً فراتر از حد بررسی مطابقت با قانون است و تناسب، استحقاق و غیره را در برمی‌گیرد. این نوع از نظارت گسترده دولتی، به صورت نهادی و عملکردی به پیوند دادن سطح حکومت محلی با سطح دولتی برای یکپارچه کردن آن‌ها در یکدیگر گرایش دارد. در متون تطبیقی، اصطلاح مدل یکپارچه‌کننده برای این وضعیت پیشنهاد شده است.

به این ترتیب و در جمع بندی مختصر می‌توان گفت در گونه‌شناسی‌های مبتنی بر روابط عمودی قدرت، رابطه میان سطوح مرکزی و محلی حکومت، به طور عمده به توزیع وظایف، مسئولیت‌ها یا صلاحیت‌ها میان این دو سطح از حکومت مربوط می‌شود که با

مدل، اصل سازمان دوتایی و اصل اکثریت درهم می‌آمیزند. حکومت نیمه‌ریاستی^{۳۹} که در آن کمیته اجرایی منصوب شورا کنار شهردار قرار می‌گیرد. در این حالت، اصل سازمان دوتایی با تصمیم‌گیری مبتنی بر اکثریت یا مبتنی بر تقسیم قدرت، بسته به نحوه تعیین کمیته اجرایی جمعی، ترکیب می‌شود. هم این مدل و هم مدل ریاستی را می‌توان در گونه شهردار قوی موریتسن و سوارا طبقه‌بندی کرد.

سرانجام، نوع سوم گونه‌شناسی‌ها، نوع ترکیبی از روابط عمودی و افقی قدرت است که از منظر نهادگرایانه ارائه شده است. در این چارچوب، برخی از محققان، همچون درلین^{۴۰} و ولمن نظام‌های حکومت محلی را در بخش‌های دوجزبی یا دوگانه‌های^{۴۱} نهادی طبقه‌بندی می‌کنند. درلین (۱۹۹۴ نقل از Wollmann, 2004) مهم‌ترین ترتیبات نهادی رهبری محلی را در قالب دوگانه‌های حکومت محلی یکتایی در مقابل دوتایی^{۴۲}، هیأت جمعی/ اشتراکی در مقابل انفرادی^{۴۳} و انتخاب غیرمستقیم یا انتصاب بخش اجرایی در مقابل انتخاب مستقیم آن^{۴۴} ارائه می‌دهد.

ولمن (Wollmann, 2008) نیز دوگانه‌های مدل صلاحیت یکتایی در مقابل صلاحیت دوتایی، مدل وظایف یکدست در مقابل وظایف دو نیمه^{۴۵}، و مدل جدایی‌گرا در مقابل اختلاط‌گرا^{۴۶} را ارائه می‌دهد. البته هر یک از دوگانه‌های مورد نظر ولمن نیز بر اساس روابط عمودی و افقی قدرت تعریف می‌شوند. مدل صلاحیت یکتایی و دوتایی را می‌توان با روابط افقی قدرت و دو مدل دیگر را با روابط عمودی قدرت مرتبط دانست. ولمن با ترکیب این مدل‌ها، نوعی گونه‌شناسی مبتنی بر دو گروه از کشورهای اروپایی، گروه نخست شامل بریتانیا/ انگلستان و کشورهای اسکاندیناوی، و گروه دوم شامل کشورهای مانند فرانسه و آلمان و سایر کشورها ارائه می‌دهد که ویژگی‌های آنها در دوگانه‌های زیر قابل تشخیص است:

مدل صلاحیت یکتایی در مقابل مدل صلاحیت دوتایی حکومت محلی

تمایز بین نظام‌های حکومت محلی یکتایی و دوتایی، به توزیع مسئولیت‌ها یا صلاحیت‌ها^{۴۷} در میان شورای محلی منتخب و تشکیلات اجرایی محلی مربوط می‌شود. در مدل صلاحیت یکتایی، کلیه قدرت‌های حکومت محلی در اختیار شورای منتخب و کمیته‌های آن است و اینها به عنوان هیأت اصلی تصمیم‌گیری عمل می‌کنند. همچنین وظایف اجرایی نیز دارند و از طریق آن واحدها و کارکنان اداری محلی را هدایت و کنترل می‌کنند. در مدل صلاحیت دوتایی، در حالی که قدرت اصلی تصمیم‌گیری متکی بر شورای محلی منتخب است هم‌زمان یک هیأت حکومت محلی جداگانه از سوی شورای محلی انتخاب می‌شود تا مسئولیت انجام وظایف حکومت محلی را با اعمال هدایت و کنترل تشکیلات محلی بر عهده بگیرد. ممکن است یک فرد (شهردار منتخب شورا، شهردار عضو شورا یا غیر عضو) مدیر اجرایی محلی شود یا گروهی متشکل از اعضای شورا به صورت جمعی یا مبتنی بر اختیارات مساوی عهده‌دار این مسئولیت شوند.

مدل وظایف یکدست^{۴۸} در مقابل مدل وظایف دو نیمه^{۴۹} حکومت محلی

در مدل وظایف یکدست، تمام وظایف عمومی که به مقامات محلی

این گزاره زمانی که حکومت‌ها سیاستی را پایه‌ریزی می‌کنند و در محیط سیاست‌گذاری مشخصی، انتخاب نهادی صورت می‌گیرد این مسیر و الگوی سیاستی تداوم خواهد یافت تا این که نیرویی به اندازه کافی برای غلبه بر اینرسی آن و تغییر مسیر تاریخی به وجود آید. در واقع، مسیر تاریخی زمانی تغییر می‌کند و گزینه‌ای دیگر جانشین آن می‌شود که فشار سیاسی کافی برای تغییر آن فراهم شود (Peters, 2019). به عبارت دیگر سنت‌ها و میراث حقوقی و فرهنگی جامعه بر مسیر آینده نهادسازی آن سنگینی می‌کنند (Wollmann, 2012). نهادگرایی کنشگرمدار نیز بر نقش کنشگران و عواملان بر شکل‌گیری سیاست‌ها تأکید می‌کند. طبق این رویکرد، در هر محیط سیاست‌گذاری، مفاهیمی همچون جهت‌گیری (یا ترجیحات و ادراکات) کنشگران مختلف بر شیوه تعامل آنها اثر می‌گذارد و شیوه‌های مختلف تعامل، نوع سیاست‌های عمومی را شکل می‌دهد (Sharpf, 2000).

به این ترتیب، مطابق با رویکرد نهادگرایی تاریخی، سه دوره اصلی در تغییر دستور کار سیاسی جامعه و تحول نظام مدیریت محلی در ایران قابل تشخیص و تفکیک است. دوره اول به انقلاب مشروطه در بیش از یک قرن پیش و گذار از حکومت سنتی به حکومت مبتنی بر قانون و تشکیل نهادهای سیاسی مدرن بازمی‌گردد. دوره دوم، با فاصله کوتاهی از انقلاب مشروطه و در کم‌تر از دو دهه پس از آن، با تأسیس و تثبیت حکومت پهلوی و تمرکز قدرت در نظام حاکم آغاز می‌شود و بیش از پنج دهه طول می‌کشد. دوره سوم مربوط به انقلاب دهه ۱۳۵۰ و تأسیس جمهوری اسلامی تاکنون است که چهار دهه را شامل می‌شود. در هر یک از این دوره‌ها که نقاط عطف تاریخی در شکل‌گیری یا تغییر سیاست‌های نظام مدیریت محلی محسوب می‌شوند اشکال مختلفی از توزیع قدرت میان سطوح مرکزی و محلی حکومت از یک سو و همچنین روابط میان ارکان قانون‌گذاری و اجرایی مشاهده می‌شود. تحلیل روابط میان کنشگران اصلی قدرت در سطوح مرکزی و محلی نشان‌دهنده ویژگی‌های عمومی نظام مدیریت محلی در هر دوره است.

تأسیس و تحولات نظام مدیریت محلی در ایران

از اوایل قرن سیزدهم هجری (اواسط قرن نوزده میلادی)، ایران تحت تاثیر تحولات جهانی از یک سو و تغییرات درونی از سوی دیگر، دورانی جدید را آغاز کرد. هم‌زمان با مبادلات فرهنگی میان ایران و غرب، بازگشت نخستین تحصیل‌کردگان از اروپا، انتشار روزنامه‌ها و گسترش آگاهی‌های عمومی، موجی در کشور پدید آمد که خواهان بازتعریف رابطه دولت و ملت و مشارکت مردم در اداره امور بود. مجموعه این عوامل وضعیتی را به وجود آورده بود که از منظر نهادگرایی، نقطه شروع یا شرایط شروع^{۴۰} نامیده می‌شوند (Pollitt, 2012; Wollmann, 2017) و می‌توانند در نقاط عطف تاریخی، مسیر نهادی جدیدی را شکل دهند. یکی از مهم‌ترین آثار مکتوبی که در اوایل این دوره به ضرورت اصلاحات در نظام اداره امور ملی و محلی می‌پردازد «کتابچه غیبی یا دفتر تنظیمات»، اثر میرزا ملکم خان است (شیرازی، ۱۳۷۸) که به گفته محیط طباطبایی (۱۳۲۷،

تعبیر گوناگون از آن یاد شده است. در گونه‌شناسی بنت (۱۹۹۳)، به تعبیر "صلاحیت‌های مختلف" میان سطوح مرکزی و محلی حکومت اشاره شده است (Heinelt et al., 2018). در گونه‌شناسی پیچ و گلداسمیت (۱۹۸۷)، از "تعداد و نوع عملکردهای تخصیص‌یافته" میان حکومت مرکزی و محلی یاد شده است. ضمن این که میزان اختیارات قانونی و دسترسی سیاستمداران محلی به حکومت مرکزی نیز در تعیین نوع حکومت محلی تأثیرگذار است (Heinelt et al., 2018). در گونه‌شناسی هسه و شارپه (۱۹۹۱)، "توزیع صلاحیت در تأمین خدمات" به عنوان عامل اصلی در گونه‌شناسی تلقی می‌شود. علاوه بر آن، قدرت سیاسی سطح محلی و میزان اهمیت به دموکراسی محلی نیز در گونه‌شناسی آنان مورد توجه قرار می‌گیرد (Heinelt et al., 2018). در گونه‌شناسی‌های مبتنی بر روابط افقی قدرت، نحوه توزیع قدرت قانون‌گذاری و اجرایی میان شهردار، شورا و تشکیلات اجرایی، به عنوان عامل تعیین‌کننده تلقی می‌شود. در گونه‌شناسی موریتسن و سوارا (۲۰۰۲)، انواع نظام‌های حکومت محلی براساس "اصل افراد غیرمتمنخصص"، "رهبری سیاسی" و "تخصص‌گرایی" از هم تفکیک می‌شوند. هر یک از این اصول به ترتیب با اعضای شورا، شهردار و مدیران اجرایی ارتباط می‌یابند (Heinelt et al., 2018). در گونه‌شناسی بک (Back, 2005) نیز با تعبیری متفاوت به چگونگی توزیع قدرت تصمیم‌گیری و اجرایی میان ارکان سه‌گانه شهردار، شورا و مدیریت اجرایی اشاره می‌شود. در نهایت، در گونه‌شناسی‌های نهادی، ترکیبی از روابط عمودی و افقی قدرت در نظر گرفته شده است. ترکیب این روابط به ویژه در گونه‌شناسی ولمن بارزتر است. او در تحلیل خود از یک سو به توزیع مسئولیت‌ها/صلاحیت‌ها میان دو رکن قانون‌گذاری و اجرایی حکومت محلی اشاره می‌کند که حاکی از روابط افقی قدرت است. از سوی دیگر، هم چگونگی واگذاری وظایف از سطح مرکزی به سطح محلی و هم شدت نظارت و میزان دخالت دولت در امور محلی که هر دو حاکی از روابط عمودی قدرت هستند در تعیین انواع حکومت محلی تأثیرگذار هستند (Wollmann, 2008).

چارچوب تحلیلی تحقیق

با توجه به اهداف تحقیق حاضر، گونه‌شناسی نهادی که دربردارنده انواع روابط عمودی و افقی قدرت است و نسبت به انواع دیگر جامعیت نسبی دارد در شناخت و تحلیل ویژگی‌های نظام مدیریت محلی در ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین، این رویکرد بر خلاف برخی از گونه‌شناسی‌ها که برگروه‌بندی جغرافیایی کشورهای مختلف اروپایی استوار است (مانند پیچ و گلداسمیت، ۱۹۸۷؛ هسه و شارپه، ۱۹۹۱؛ Heinelt et al., 2018)، قابلیت کاربرد در مورد سایر کشورها و با نظام‌های سیاسی و اداری مختلف (مانند ایران) را دارد. علاوه بر اینها، با توجه به این که در مقاله حاضر بررسی تحولات نهادی نظام مدیریت محلی مدرن ایران در دوره تاریخی نسبتاً طولانی از زمان تأسیس آن در سال ۱۲۸۶ تاکنون و در نقاط عطف تاریخی مورد توجه قرار می‌گیرد رویکردهای نهادگرایی تاریخی و نهادگرایی کنشگرمدار به عنوان راهنمای نظری، مناسب است. جوهره نهادگرایی تاریخی در گزاره مشهور "وابستگی به مسیر"^{۴۱} نهفته است. طبق

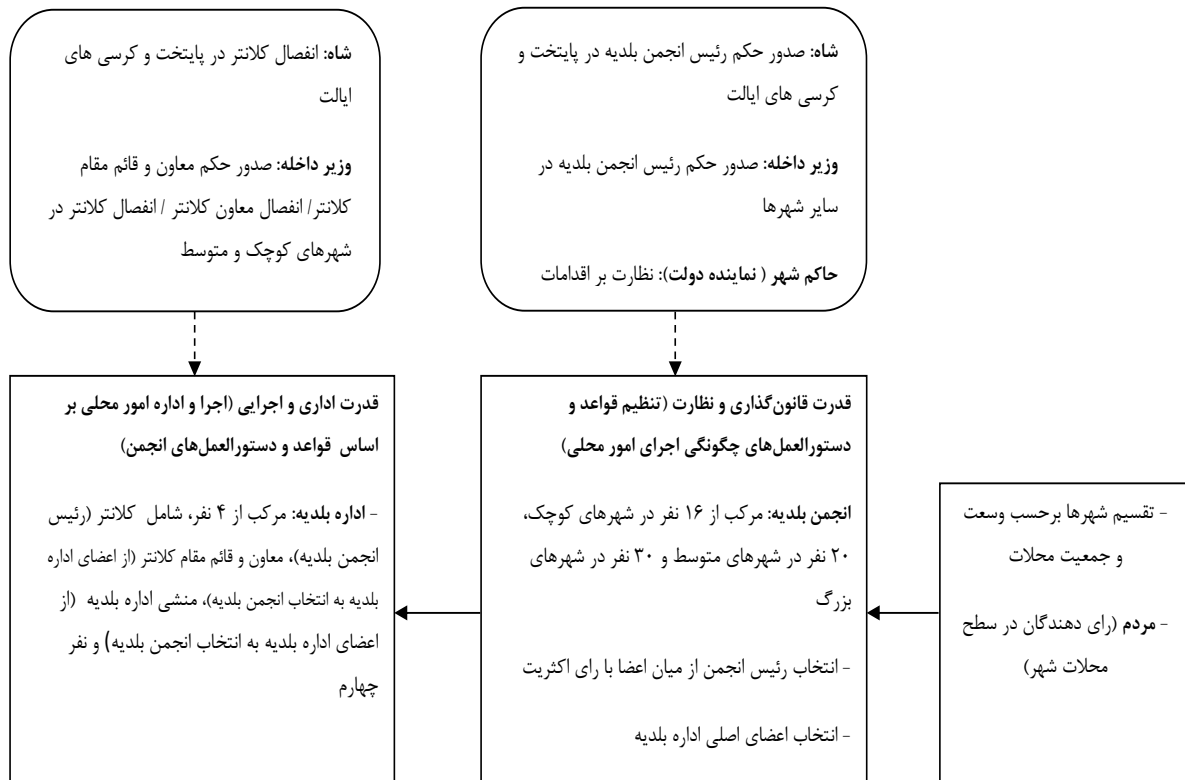
انقلاب مشروطه و تأسیس نظام مدرن مدیریت محلی

با پیروزی انقلاب مشروطه در اواخر قرن سیزدهم و تشکیل مجلس شورای ملی، زمینه فروپاشی قدرت مطلق دیرینه و گسستن رابطه اقتدارگرا و یک‌سویه میان نظام‌های سیاسی حاکم و مردم فراهم شد. تصویب «قانون اساسی مشروطه» و سپس «متمم قانون اساسی»، «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی»، «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستور عمل حکام» و «قانون بلدیّه»، از جمله اقدامات قانونی مهم در زمینه اداره امور ملی و محلی بود. با توجه به این که برخی از قوانین مهم ایران از جمله متمم قانون اساسی براساس قانون اساسی بلژیک نوشته شده است (امیرارجمند، ۱۳۸۳) احتمالاً سایر قوانین مرتبط با اداره امور محلی، از جمله قانون بلدیّه، نیز تحت تأثیر قوانین این کشور تهیه شده است. قانون بلدیّه، که چارچوب اصلی نهاد مدرن مدیریت محلی در ایران را مشخص می‌کند، در ۱۱ خرداد ۱۲۸۶ هجری شمسی (۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری) در اولین دوره مجلس شورای ملی مشروطه تصویب شد.

طبق قانون بلدیّه (مرکز پژوهش‌های مجلس، برگرفته از: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90099>) هیأت بلدیّه که اداره امور شهر را برعهده دارد از دو بخش انجمن بلدیّه و اداره بلدیّه تشکیل می‌شود و هر یک از اینها به ترتیب قدرت قانون‌گذاری و قدرت اجرایی اداره شهر را بر عهده می‌گیرند. در واقع، در اولین قانون مدرن اداره شهر در ایران، تفکیک قدرت قانون‌گذاری و اجرایی پیش بینی شده

صفحه مو) احتمالاً در فاصله سال‌های ۱۲۷۵ و ۱۲۷۶ هجری قمری (حدود ۵۰ سال قبل از پیروزی مشروطه) و پس از بازگشت میرزا ملکم خان از سفر فرنگ نوشته شده است. برخی از محققان (زرگری‌نژاد، ۱۳۸۲) دفتر تنظیمات را نخستین ویرایش قانون اساسی در ایران می‌دانند^{۴۱}. این اثر شامل مجموعه‌ای از قوانین است که در قانون سوم آن بر حقوق ملت و برابری کلیه افراد در مقابل قانون تأکید می‌شود. علاوه بر این، میرزا ملکم خان در این کتاب پیشنهاد تشکیل دو مجلس در سطوح ملی و محلی را می‌دهد. مجلس تنظیمات که در قانون چهارم این کتاب پیشنهاد می‌شود مجلسی است که وظیفه قانون‌گذاری در سطح ملی را دارد و در قانون پنجاهم، تشکیل مجلس اداره در هر ولایت کشور پیشنهاد می‌شود. مجلس اداره، نوعی پارلمان یا انجمن محلی است و اعضای آن را والی، حاکم عدلیّه، کلانتر و دوازده نفر از معقولین اهل ولایت تشکیل می‌دهند. وظایف این مجلس شامل تقسیم مالیات بلوک، وضع قواعد ملکی، تدارک آذوقه ولایت، مواظبت و احداث ابنیه ملکی، مواظبت محبس‌ها، تعیین تسعیر اجناس، ترتیب کوچه‌ها و معابر و مواظبت اجرای قانون است. همچنین مجلس اداره اختیار دارد که با اطلاع وزیر داخله و با اذن مجلس، مالیات شهری وضع کند. میرزا ملکم خان، اجرای مضامین این کتاب را به ناصرالدین شاه قاجار پیشنهاد داد، اما همان‌طور که خود در پایان این کتاب به طنز می‌گوید اجرای این قوانین همچون رویایی بود که در عهد آن پادشاه مجالی نیافت.

نمودار ۲- مدل اداره امور محلی برحسب روابط افقی و عمودی قدرت (براساس قانون بلدیّه).



شامل می‌شوند. در ادامه قانون (ماده ۷۰) قواعد و دستورالعمل‌های مرتبط با چگونگی انجام امور بلدیه با عنوان وظایف انجمن بلدیه مشخص شده‌اند. این وظایف، به نوعی تشریح جزییات و الزامات انجام امور بلدیه است. در ماده ۹۴ نیز بدون ورود به جزییات امور و وظایف، اداره امور شهر مطابق با دستورالعمل‌های انجمن بلدیه به عنوان وظیفه اداره بلدیه (قدرت اجرایی بلدیه) بیان شده است. در قانون بلدیه، اگرچه امور محلی با توجه به سطح توسعه شهری در بیش از یک قرن پیش، عرصه نسبتاً وسیعی از وظایف مربوط به نهادهای محلی (شامل انجمن و اداره بلدیه) را شامل می‌شود اما در عین حال، اختیارات انجمن نسبت به بخشی از این وظایف محدود است و تصمیم‌گیری در مورد آنها تحت کنترل حکومت مرکزی (حاکم شهر و وزیر داخله) است. طبق ماده ۸۵ قانون، حداقل هفت مورد از قراردادهای انجمن بلدیه باید به امضای حاکم شهر برسد تا ضمانت اجرایی پیدا کند. تعیین قیمت اراضی شهر برای خرید و فروش، استقراض‌ها و ضمانت‌های مالی، تعدیل و تسهیل نرخ نان و گوشت و سایر ارزاق، کرایه کالسکه و درشکه و تراموا و سایر وسایل حمل و نقل، تغییر در نقشه شهر و تهیه نقشه‌های جدید، حقوق مربوط به کشتی‌ها و کلیه دستورالعمل‌های انجمن بلدیه برای ادارات بلدیه و ادارات خیریه شهر، این موارد را تشکیل می‌دهد. طبق ماده ۸۶ بخشی از این قراردادها علاوه بر امضای حاکم شهر باید به امضای وزیر داخله برسد. علاوه بر اینها موارد دیگری نظیر تعیین عوارض شهر، هزینه نظافت معابر، مراقبت از حریق و آب‌رسانی، ساخت راه‌ها و پل‌ها فقط با امضای وزیر داخله اعتبار می‌یابد.

حکومت پهلوی و نوسان قدرت در اداره امور محلی

پس از استقرار حکومت پهلوی و تمرکز قدرت در دست رضاشاه، قانون بلدیه مورد بازنگری گرفت و قانون جدید در شرایط سیاسی و اجتماعی کاملاً متفاوت با زمان تصویب قانون بلدیه اول، در ۳۰ اردیبهشت سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. متن قانون مختصر است، اما جزییات آن در متن دیگری با عنوان نظامنامه بلدیه در ماه‌های

است. براساس این قانون، انجمن بلدیه از طریق آراء مستقیم مردم در سطح محلات شهر انتخاب می‌شود. تعداد اعضاء انجمن بلدیه با توجه به وسعت و جمعیت شهر (شهرهای کوچک ۱۶ نفر، شهرهای متوسط ۲۰ نفر و شهرهای بزرگ ۳۰ نفر) متغیر است. انجمن بلدیه بعد از تشکیل نسبت به تعیین اجزاء بلدیه مرکب از چهار نفر، شامل کلانتر، معاون و قائم مقام کلانتر، منشی و نفر چهارم اقدام می‌کند. این اجزاء در واقع هیات اجرایی اداره امور شهر محسوب می‌شوند. رئیس بلدیه یا کلانتر، همان رئیس انجمن بلدیه خواهد بود. اداره امور بلدیه با رای اکثریت اعضاء بلدیه انجام می‌شود. در صورت تساوی آراء، رای کلانتر اکثریت را معین می‌کند ولی هرگاه کلانتر رای اکثریت را مضر مصالح عموم و منافع شهر بداند مجاز است که اجرای رای را متوقف کند. در بخشی از این قانون اشاره شده برای این که امور شهری خوب اداره شود انجمن بلدیه حق دارد کمیسیون‌های اجرایی تشکیل دهد و به هر کدام رشته کاری را بسپارد. کلیه کمیسیون‌ها تحت نظارت بلدیه و موافق دستورالعمل‌های انجمن بلدیه رفتار خواهند کرد. انفصال کلانترها در پایتخت و کرسی‌های ایالات منوط به اجازه شاه است. انفصال کلانترها در شهرهای متوسط و کوچک و همچنین معاونان کلانترها با اجازه وزیر داخله ممکن می‌شود (نمودار ۲). به این ترتیب، تفکیک قدرت قانون‌گذاری از قدرت اجرایی، انتخاب اعضاء انجمن بر مبنای رای مستقیم ساکنان محلات، انتخاب کلانتر و هیات اجرایی اداره امور شهر توسط انجمن و جمع‌بودن تصمیم‌گیری هیات اجرایی از مهمترین ویژگی‌های نخستین نهاد مدرن مدیریت محله‌ای در ایران محسوب می‌شود.

وظایف و مسئولیت‌های مدیریت محلی

در قانون بلدیه، وظایف و اختیارات مدیریت محلی، دامنه متنوعی از امور را در بر می‌گیرد. در ابتدای این قانون (ماده ۲)، وظایف و امور محلی با عنوان "امور راجعه به بلدیه" مشخص شده‌اند (جدول ۱). این امور، مسائل مالی، مدیریت بحران، خدمات عمرانی و شهرسازی، خدمات شهری، تأمین زیرساخت‌های شهری و امور اجتماعی و فرهنگی را

جدول ۱- وظایف و امور محلی طبق ماده ۲ قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹ (امور راجعه به بلدیه).

حوزه وظایف مدیریت شهری	عنوان وظایف
۱ امور مالی	اداره کردن عوارض دریافتی از مردم، اداره کردن اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های متعلق به شهر
۲ مدیریت بحران و مقابله با بلایای طبیعی و غیرطبیعی	مقابله با فحطی و تأمین آذوقه شهر، ایجاد آتش‌نشانی و اطفای حریق، مقابله با بلایای زمینی و آسمانی
۳ خدمات عمرانی و شهرسازی	ساخت و ایجاد راه‌ها، خیابان‌ها، پل‌ها و میدان‌ها، طراحی نقشه معابر شهری، همکاری با دولت در ساختن بازارها و نمایشگاه‌ها و مراکز تجاری
۴ خدمات شهری	نظافت معابر شهری و قنات‌ها، نظارت بر پاکیزگی حمام‌ها،
۵ تأمین زیرساخت‌های شهری	تأمین روشنایی شهر، توزیع آب شهری
۶ امور اجتماعی و فرهنگی	مقابله با گدایی و تاسیس دارالمساکین، همکاری در ایجاد کتابخانه و موزه، حفظ و مرمت مساجد، حفظ و مرمت ساختمان‌های میراثی

صلاحیت‌ها و وظایف مدیریت محلی

گستره صلاحیت‌ها و وظایف مدیریت شهری در دوره پهلوی را به دو بخش می‌توان تقسیم کرد: دوره اول، افزایش وظایف و اختیارات مدیریت شهری تا دهه ۱۳۳۰ و دوره دوم، کاهش تدریجی و انتزاع وظایف و اختیارات از دهه ۱۳۴۰ به بعد. از زمان تثبیت حکومت پهلوی و همگام با رونق شهرنشینی و گسترش نهادها و خدمات مدرن در جامعه نظیر خدمات آموزشی، درمانی، تفریحی و غیره، نهاد مدیریت شهری نیز وظایف و خدمات روزافزونی را بر عهده گرفت به نحوی که در قانون شهرداری ۱۳۳۱ و پس از آن در قانون ۱۳۳۴، ده‌ها وظیفه در عرصه‌های مختلف عمرانی و شهرسازی، خدمات و زیرساخت‌های شهری و امور اجتماعی و فرهنگی بر عهده شهرداری‌ها گذارده شد. اما از دهه ۱۳۴۰ و همگام با افزایش قدرت سیاسی و مالی حکومت پهلوی دوم، به تدریج از میزان وظایف مدیریت شهری کاسته شد و با تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی جدید، بخشی از وظایف مدیریت شهری به آنها واگذار گردید. براساس بررسی انجام شده در سال ۱۳۷۴ (ایمانی جاجرمی و سعیدی رضوانی، نقل از ایمانی جاجرمی و نوذرپور، ۱۳۹۲، ۱۹۵)، حدود ۱۳ درصد از وظایف شهرداری‌ها مندرج در قانون سال ۱۳۳۴ به طور مشترک با سازمانهای دولتی و حدود ۴۰ درصد از وظایف به وسیله اداره‌ها و سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی انجام می‌شود.

از نظر میزان کنترل و اختیار نهادهای محلی در انجام امور و وظایف خود، با توجه به تعدد قوانین مصوب در دوران طولانی حکومت پهلوی، تفاوت‌هایی وجود دارد. در قانون بلدیه دوم و نظامنامه آن (مصوب اردیبهشت و خرداد ۱۳۰۹)، فقط در مورد امور مالی شامل تعیین عوارض محلی (ماده ۶ قانون و بند ۱ ماده ۲۷ نظامنامه)، بودجه بلدیه (بند ۲ ماده ۲۷ و بند ۲ ماده ۲۹ نظامنامه)، خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول (بند ۳ ماده ۲۹ نظامنامه) و جمع آوری عایدات بلدیه (بند ۷ ماده ۲۹ نظامنامه)، موافقت و تصویب وزارت داخله الزامی است. اما در مورد سایر امور، اشاره‌ای به ضرورت تصویب تصمیمات انجمن و اداره بلدیه توسط حاکم شهر یا وزارت داخله نشده است. در قانون شهرداری مصوب ۱۳۲۸، به طرز آشکار انجام وظایف محلی بر عهده نهادهای محلی گذارده شده و صلاحیت آنها به رسمیت شناخته شده است به نحوی که تقریباً در کلیه امور محلی، بررسی و تصمیم‌گیری در اختیار انجمن شهر و شهرداری است (فصل پنجم و فصل ششم، وظایف انجمن شهر و وظایف شهرداری). فقط در مورد تدوین مقررات عبور و مرور و نرخ کرایه (بند ۱۷ فصل پنجم، وظایف انجمن شهر)، موافقت شهربانی پیش‌بینی شده است که آن هم بیشتر جنبه فنی دارد. در ماده ۳۷ این قانون، حقوق استانداران، فرمانداران و بخشداران در حد نظارت بر کارهای انجمن شهر و شهرداری دیده شده است. تقریباً همین روال در قوانین مصوب بعدی شامل لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ نیز مشاهده می‌شود، به جز موارد معدود مانند تعیین حدود حوزه شهر (ماده ۲ قانون ۱۳۳۴) که با تصویب وزارت کشور قابل اجراء است.

انقلاب اسلامی و خلاء نهادهای محلی منتخب در اداره امور

بعد به تصویب می‌رسد. مهم‌ترین تغییر در نظام اداره شهر نسبت به دوره قبلی، سلب اختیار انتخاب رئیس و اعضای اداره بلدیه از انجمن بلدی و واگذاری آن به حکومت مرکزی (وزیر داخله) است. طبق این قانون و نظامنامه آن، اداره بلدیه تحت ریاست کسی خواهد بود که از طرف وزارت داخله معین و منصوب می‌شود و حتی در جاهایی که وزارت داخله مقتضی بداند ریاست بلدیه را به عهده شخص حاکم یا نایب‌الحکومه محل واگذار می‌کند. از تغییرات دیگر در این قانون می‌توان به کاهش اعضای انجمن بلدیه به کم‌تر از نصف دوره قبل اشاره کرد. پس از گذشت حدود ۲۰ سال دیگر، نحوه اداره امور شهر مورد بازنگری قرار می‌گیرد و جزییات آن در قانونی با عنوان "قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات" منعکس می‌شود. تصویب این قانون در سال ۱۳۲۸ و هم‌زمان با گسترش فعالیت سیاستمداران و طرفداران انقلاب مشروطه به رهبری دکتر محمد مصدق بود. تشکیل جبهه ملی ایران در همین سال و ملی شدن صنعت نفت در سال بعد از آن نشان دهنده تحول فضای سیاسی کشور در جهت محدود کردن قدرت شاه و سلطنت است. در این قانون، میان اختیار انجمن شهر و حکومت مرکزی در انتخاب شهردار توازن ایجاد می‌شود به این صورت که انجمن شهر سه نفر را از میان کارمندان دولت یا شهرداری‌ها به وزارت کشور برای ریاست شهرداری پیشنهاد می‌کند و وزارت کشور برای یکی از آنان حکم ریاست شهرداری برای مدت دو سال صادر می‌کند. برکناری شهردار با رای اکثریت انجمن شهر امکان‌پذیر است. اعضای انجمن شهر برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند و تعداد آنها از شش تا بیست و پنج نفر متغیر است، به استثناء شهر تهران که ۳۰ نفر نماینده دارد. هر شهر به تناسب جمعیت به محلات مختلف تقسیم می‌شود و هر محل نماینده خود در انجمن شهر را تعیین می‌کند. طبق این قانون، استانداران، فرمانداران و بخشداران حق نظارت بر کارهای انجمن شهر و شهرداری را دارند. در این قانون، اصطلاحات شهرداری و شهردار، جایگزین اداره بلدیه و ریاست اداره بلدیه می‌شود. این قانون، در واقع چارچوب اصلی لایحه قانونی شهرداری (مصوب ۱۳۳۱) و قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) را که تاکنون نیز اعتبار دارد تشکیل می‌دهد.

به فاصله کوتاهی از قانون قبلی، قانون جدید با عنوان لایحه قانونی شهرداری در سال ۱۳۳۱ و در زمان نخست‌وزیری دکتر محمد مصدق به تصویب می‌رسد. این لایحه قانونی مبنای قانون شهرداری ۱۳۳۴ قرار گرفته است. طبق این قانون، اعضای انجمن شهر از طرف اهالی و مستقیماً برای مدت چهارسال انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای انجمن شهر در تهران ۳۰ نفر است و در سایر شهرها این تعداد به تناسب جمعیت کاهش می‌یابد و در کوچکترین شهرها به ۹ نفر می‌رسد. انجمن شهر پس از رسمیت یافتن یک نفر از بین اعضاء خود یا از خارج از انجمن را به مدت دو سال برای ریاست شهرداری انتخاب و به وزارت کشور معرفی می‌کند. امکان انحلال انجمن شهر با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیات وزیران امکان‌پذیر است. برکناری شهردار از طریق طرح استیضاح و رای منفی اکثریت تام انجمن شهر به حکم وزیر کشور امکان‌پذیر می‌شود. این لایحه پس از سه سال با اعمال تغییرات و با عنوان قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید و تا امروز نیز معتبر است.

صورت انحلال شورای سایر شهرها، استاندار جانشین آن خواهد شد.

وظایف و اختیارات مدیریت محلی

از دهه ۱۳۷۰، بار دیگر و تحت تأثیر دو عامل، گسترش وظایف شهرداری‌ها در ایران مورد توجه قرار گرفت. از یک سو دولت مرکزی با پایان یافتن جنگ و افزایش انتظارات عمومی در زمینه رفاه اجتماعی، توان و منابع لازم برای پاسخگویی به این انتظارات را نداشت و در صد کاستن از بار مسئولیت خود در ارائه خدمات عمومی برآمد. از سوی دیگر و همگام با تجارب جهانی، گفتمان غالب تمرکززدایی و افزایش استقلال عمل نهادهای محلی مورد توجه محققان و سیاست‌گذاران قرار گرفت. این دو عامل اگرچه به لحاظ نظری، خاستگاه‌های متفاوت داشتند اما در عمل همسو بودند. نشانه‌های تمایل به کاهش حجم وظایف دولت در خط مشی‌های اساسی و سیاست‌های عمومی برنامه دوم توسعه، مصوب ۱۳۷۳ آشکار شد. همچنین در سیاست‌های عمران شهری برنامه بر توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمان‌های محلی تأکید شده است (ایمانی جاجرمی و دیگران، ۱۳۹۲، ۱۹۶). در ادامه آن و تقریباً هم‌زمان با تشکیل و شروع به کار شوراها، موضوع واگذاری بخشی از وظایف دولت به شهرداری‌ها در قالب برنامه پنج‌ساله سوم توسعه در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید. طبق ماده ۱۳۶ این برنامه و با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و تنظیم رابطه دولت با نهادهای محلی، مقرر گردید بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری، به شهرداری‌ها واگذار شود. متعاقب آن، و براساس نتایج طرح پژوهشی امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۸۳-۱۳۸۰)، ۲۳ وظیفه قابل واگذاری به شهرداری‌ها تعیین شد و در سال ۱۳۸۲، اولویت واگذاری پنج وظیفه به تصویب شورای عالی اداری کشور رسید. با وجود تصویب شورای عالی اداری، به دلیل عدم استقبال سازمان‌های دولتی، انتقال وظایف طبق برنامه ۵ ساله سوم صورت نگرفت. از این رو موضوع واگذاری وظایف در قالب ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ شد اما در این دوره نیز عملاً هیچ اقدامی صورت نگرفت. مجدداً این موضوع در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و همچنین در ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶) تنفیذ گردید اما تاکنون هیچ ثمری نداشته است. علاوه بر برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور، واگذاری بخشی از وظایف دولت به مدیریت شهری در پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲) دیده شده است. در این پیش نویس، در حوزه‌های مأموریتی شهرسازی و معماری (۱۱ وظیفه)، عمرانی (۵ وظیفه)، فرهنگی-اجتماعی (۱۸ وظیفه)، خدمات شهری (۲۸ وظیفه)، مدیریت بحران (۱ وظیفه)، حمل و نقل و ترافیک (۱۱ وظیفه)، محیط زیست (۵ وظیفه) و مالی-اقتصادی (۷ وظیفه) به علاوه مجموعه‌ای از وظایف قابل انتزاع از سازمان‌های دولتی پیش‌بینی شده است. اما با وجود گذشت ۲۵ سال از طرح موضوع واگذاری وظایف دولت به شهرداری‌ها، در عمل هیچ یک از وظایف پیش‌بینی شده و قابل واگذاری به شهرداری‌ها انتقال نیافته است.

از نظر میزان کنترل و اختیار نهادهای محلی در انجام وظایف، اگرچه

با پیروزی انقلاب و تغییر نظام حکومتی، تأسیس شوراها در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و ایجاد نظام شورایی به عنوان یکی از آرمان‌های مهم گروه‌های مختلف سیاسی اعلام شد. متعاقب آن، در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، فصل هفتم قانون اساسی به طور کامل به موضوع شوراها اختصاص یافت. علاوه بر آن، برخی دیگر از اصول این قانون که خطوط کلی حکومت را مشخص می‌کند اشاراتی به شوراها دارد. اما همان‌گونه که مباحث منتشر شده از مذاکرات مجلس خبرگان یا مجلس بررسی قانون اساسی نشان می‌دهد ابهام و تناقض در تفسیرهای مختلف از اصل شورا و نظام شورایی در قانون اساسی نیز انعکاس یافته است. برای مثال، در حالی که در اصل هفتم قانون اساسی، انواع شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور محسوب شده‌اند در اصل یکصد و سوم، کارگزاران دولتی اعم از استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند، بدون آن که اختیارات شوراها تصریح شود. این در حالی است که بعدها در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها مصوب ۱۳۷۵ مجلس و اصلاحیه‌های متعدد آن در سال‌های بعد، اختیارات شوراها به همکاری و موافقت دستگاه‌های دولتی مشروط شده است. پس از تجربه کوتاه و ناموفق تشکیل شوراها در اوایل پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۸، عملاً نظام شورایی در سطح محلی به مدت حدود بیست سال به فراموشی سپرده شد. قانون شوراها پس از چند بار تغییر در سال ۱۳۷۵ به تصویب رسید و در سال ۱۳۷۸ انتخابات شورای شهر براساس آن برگزار شد. تعداد اعضای شورا در دوره‌های مختلف برگزاری انتخابات تاکنون تغییر کرده است اما مطابق اصلاحیه قانون در سال ۱۳۹۵، از ۵ نفر در شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر تا حداکثر ۲۱ نفر در شهر تهران متغیر است. اعضای شورا با رای کلیه ساکنان شهر، فارغ از هر گونه محله‌بندی، به صورت مستقیم و عمومی برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. شورای شهر پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار برای مدت چهار سال اقدام می‌کند. نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به حکم استاندار صورت می‌گیرد. در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیأت حل اختلاف ذی ربط ارجاع خواهد شد (ماده ۷۱ قانون). برکناری شهردار در قالب طرح سؤال و استیضاح و با رای دو سوم اعضای شورای شهر امکان‌پذیر است. مصوبات شوراها در صورت تأیید "هیأت تطبیق مصوبات شوراها" اسلامی کشور با قوانین "که ریاست آن با نماینده دولت (بخشدار، فرماندار، استاندار یا وزیر کشور) است اجرا خواهد شد. انحلال شوراها در اختیار هیأت حل اختلاف است. طبق ماده ۸۱ قانون، هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد موضوع به هیأت حل اختلاف ارجاع می‌گردد. در صورت انحلال شورای شهر تهران، وزیر کشور و در

کشور است. علاوه بر آن، بخش عمده‌ای از وظایف شورای شهر با تعابیر مختلف به همکاری، موافقت، تأیید یا تصویب دستگاه‌های ذی ربط، که منظور از آن عموماً وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است، محدود و مشروط شده است. به این ترتیب وظایف و امور محلی اندک و نسبتاً فرعی باقی می‌ماند که انجام آنها به موافقت یا تأیید و تصویب سازمان‌های دولتی مشروط نشده است.

در قانون شهرداری، تغییر چشمگیری ایجاد نشده است اما در قانون شوراها (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن) محدودیت‌های شدید و فراوان در مورد وظایف شورای شهر گنجانده شده است. انجام بخشی از وظایف شورای شهر در ماده ۷۱ قانون، مانند انتخاب شهردار (بند ۱)، طرح حدود شهر (بند ۱۱)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری (بند ۱۵) مشروط به تصویب وزارت

نتیجه

(al, 2018) شباهت می‌یابد که در آن مدیر حرفه‌ای برای انجام امور تعیین می‌شود و قدرت اجرایی به او واگذار می‌شود. اگرچه در این دوره انتصاب مدیر یا رئیس اداره بلدی از طرف وزارت داخله صورت می‌گیرد اما از قانون مصوب ۱۳۳۱ به بعد تا امروز شهردار از سوی انجمن شهر انتخاب می‌شود. این شباهت از این بابت نسبی است که مدیر یا شهرداری که انتخاب می‌شود ضرورتاً واجد صلاحیت‌ها و تخصص حرفه‌ای نیست.

مدل تقلیل یافته وظایف یکدست مدیریت محلی در ایران

طبق تعاریف ارائه شده از مدل وظایف یکدست در مقابل مدل وظایف دو نیمه، مدل انجام وظایف در مدیریت محلی ایران را می‌توان نوعی از مدل وظایف یکدست نامید، زیرا طبق قوانین موجود وظایف شهرداری‌ها تحت نظارت و کنترل شورای شهر است و خارج از نظارت شوراها، وظایفی از طرف دولت مستقیماً به شهرداری‌ها واگذار نمی‌شود؛ اما طبق گونه‌شناسی مرتبط، در مدل وظایف یکدست، معمولاً حکومت‌های محلی براساس اصول صلاحیت عمومی و تمرکززدایی، وظایف گسترده‌ای برعهده می‌گیرند و چنان که پارادو (Parrado, 2005) اشاره می‌کند اصل صلاحیت عمومی در دهه‌های اخیر به افزایش چشمگیر حوزه اختیارات حکومت‌های محلی کمک کرده است. در حالی که در طول دهه‌های اخیر (به ویژه از دهه ۴۰ به بعد) روندی معکوس در تخصیص وظایف به مدیریت محلی طی شده است. به تدریج و با تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های جدید دولتی، بخش مهمی از وظایف مدیریت محلی به آنها واگذار شده است به نحوی که در دو دهه اخیر بخش مهمی از مباحث مناقشه‌برانگیز در مورد مدیریت محلی در ایران با انتزاع وظایف از سازمان‌های دولتی و واگذاری مجدد آنها به مدیریت محلی گره خورده است. به این ترتیب، اگرچه تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت در مورد انجام بخشی از امور محلی در اختیار نهادهای منتخب محلی است اما در عین حال، بخش مهمی از امور محلی نیز خارج از کنترل و اختیار نهادهای محلی قرار گرفته است.

مدل اختلاط‌گرا: به دلایل مختلف و با اطمینان می‌توان مدل مدیریت محلی در ایران را از نوع مدل اختلاط‌گرا (مداخله دولت در امور محلی) نامید. همان گونه که در بخش‌های مختلف مربوط به چگونگی انجام امور و وظایف محلی بیان شد نقش حکومت مرکزی در امور محلی بسیار فراتر از نظارت یا مطابقت آنها با قوانین است و در موارد متعدد تأیید یا تصویب امور در اختیار سازمان‌های دولتی است به نحوی که استقلال عمل نهادهای منتخب محلی در اداره امور

گونه‌شناسی مدیریت محلی در ایران

همان گونه که در بخش مبانی نظری بیان شد اغلب گونه‌شناسی‌های معتبر و پر ارجاع، به ویژه موارد مبتنی بر روابط عمودی قدرت مانند گونه‌شناسی پیچ و گلداسمیت و همچنین هسه و شارپه، بر گروه‌بندی جغرافیایی کشورهای اروپایی (شمال و جنوب) استوار است. در واقع همجواری جغرافیایی و به تبع آن مشابهت‌های فرهنگی، اجتماعی و تاریخی موجب شکل‌گیری نوعی خوشه‌های همگون سیاسی و اداری در اروپا نیز شده است. از این رو، به جای استفاده از این گونه‌شناسی‌ها در شناسایی و تحلیل مدیریت محلی در ایران، گونه‌شناسی نهادی ارائه شده توسط ولمن که بیش از همجواری و اشتراکات جغرافیایی، بر عناصر و ویژگی‌های نهادی استوار است مناسب‌تر به نظر می‌رسد. طبق گونه‌شناسی نهادی ولمن (۲۰۰۸)، تقسیم نظام‌های حکومت محلی بر پایه سه بخش دوتایی شامل مدل صلاحیت یکتایی در مقابل صلاحیت دوتایی، مدل وظایف یکدست در مقابل وظایف دو نیمه و مدل رابطه جدایی‌گرا در مقابل رابطه اختلاط‌گرا صورت می‌گیرد. طبق این تقسیم‌بندی، نظام کنونی مدیریت محلی در ایران را می‌توان نظامی از نوع مدل صلاحیت دوتایی، مدل وظایف یکدست و مدل اختلاط‌گرا تلقی کرد.

مدل صلاحیت دوتایی مدیریت محلی در ایران:

به طور تاریخی و از زمان تصویب قانون و تشکیل بلدیة در ایران در سال ۱۲۸۶، نوعی تفکیک میان قدرت قانون‌گذاری (انجمن بلدیة) و قدرت اجرایی (اداره بلدیة) در اداره امور پیش‌بینی گردید و از این بابت می‌توان مدل صلاحیت دوتایی را به آن اطلاق کرد. اما در این دوره، رئیس اداره بلدیة هم‌زمان ریاست انجمن بلدیة را به عهده دارد و از این بابت میان وظایف قانون‌گذاری و اجرایی اختلاط و همپوشانی وجود دارد. به همین دلیل و با توجه به نحوه تصمیم‌گیری گروهی طبق این قانون، مدیریت محلی در ایران به "شکل جمعی"^{۴۳} (Heinelt et al, 2018) شباهت دارد. این مدل در کشورهایمانند بلژیک، هلند، جمهوری چک و سوئیس رایج است. از زمان تصویب قانون دوم بلدیة در سال ۱۳۰۹ در زمان حکومت رضاشاه و با سلب اختیار انتخاب رئیس بلدیة از انجمن بلدی و واگذاری آن به وزارت داخله، تفکیک قدرت قانون‌گذاری از قدرت اجرایی صراحت بیشتر می‌یابد اگرچه از وجه دموکراتیک آن کاسته می‌شود و به دخالت بیشتر حکومت مرکزی در اداره امور محلی می‌انجامد. از این دوره به بعد و تاکنون، مدل اداره امور محلی تا حدی، و نه کامل، به مدل شورا-مدیر^{۴۴} (Heinelt et

قوانین مصوب (نظیر تکرار ملال‌انگیز بازگرداندن وظایف اصیل محلی به شهرداری‌ها در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، از برنامه پنج‌ساله دوم کشور در سال ۱۳۷۳ تا برنامه پنج‌ساله ششم مصوب ۱۳۹۵) یا در ارائه پیش‌نویس قوانین جدید (نظیر انتخاب مستقیم شهرداران در قانون جامع مدیریت شهری در اوایل دهه ۱۳۹۰) شده است در عمل هیچ ثمری به بار نیاورده است.

چشم‌انداز مبهم اصلاح در نظام مدیریت محلی

تحولات و اصلاحات مدیریت محلی در چند دهه اخیر با هدف مقتدرسازی و افزایش استقلال عمل حکومت‌های محلی در بسیاری از کشورهای جهان با ساختارهای سیاسی متفاوت و گاه متضاد، بیش از آن که نشان‌دهنده همگرایی نظری نظام‌های سیاسی باشد حاکی از اثرات عملی و چشمگیر تمرکززدایی در بهبود مدیریت محلی و از آن طریق ارتقای کیفیت محیط و زندگی است. این اصلاحات در برخی از کشورها با هدف ارتقای کارآمدی و اثربخشی مدیریت محلی و در برخی دیگر با هدف اعتلای شخصیت جوامع محلی صورت گرفته است. بر پایه شواهد مختلف از مباحث نظری و اقدامات سیاستی، انتظار می‌رود این روند ادامه یابد. اما روال سیاست‌گذاری در دهه‌های اخیر در ایران، افق روشنی از تحولات اساسی در نظام مدیریت محلی را نشان نمی‌دهد.

تداوم مشکلات فرایندی و محتوایی

همان‌طور که در مقدمه بیان شد هدف نهایی اصلاحات مدیریت محلی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی (جنبه فرایندی یا دموکراتیک) و بهبود کیفیت زندگی است. نتایج تحقیقات و پیمایش‌های مختلف در ایران (از جمله برک‌پور، ۱۳۸۵؛ آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷) حاکی از ضعف شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت محلی و کیفیت پایین یا متوسط زندگی در شهرها و جوامع محلی است. از این‌رو تا تغییر اساسی در نظام اداره امور محلی و فرایندها و رویه‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی ایجاد نشود نمی‌توان به بهبود و ارتقای کیفیت محیط و زندگی امیدوار بود.

اصیل محلی کاملاً و آشکارا نادیده گرفته شده است.

روند تحولات و چشم انداز اصلاحات در نظام مدیریت محلی/شهری ایران

ثبات در بُعد افقی روابط قدرت و نوسان در بُعد عمودی

برخی از ویژگی‌ها نظیر دوتایی بودن مدل اداره امور محلی (تفکیک قدرت قانون‌گذاری از قدرت اجرایی) و انتخاب غیرمستقیم شهردار در ایران تا به امروز نیز ادامه یافته است. اما سایر ویژگی‌ها، به ویژه مواردی که به چگونگی ارتباط دولت مرکزی با مدیریت محلی و میزان دخالت یا نظارت آن برمی‌گردد دچار تغییرات و نوسان‌های فراوان بوده است. به یک تعبیر می‌توان روابط افقی مدیریت محلی را روابط درون سیستمی قدرت محلی و روابط عمودی را روابط برون سیستمی قدرت دانست. بنابراین، تغییر در روابط عمودی می‌تواند تأثیر بیشتر و بنیادی‌تر در نظام مدیریت محلی بگذارد.

نظارت شدید و مداخله دولت در امور محلی

چگونگی انتخاب اعضای شورای شهر، انتخاب شهردار و وظایف و صلاحیت‌های مدیریت محلی، از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده میزان نظارت یا دخالت حکومت مرکزی در اداره امور محلی محسوب می‌شوند. بر مبنای این عوامل، مداخله حکومت مرکزی بر مدیریت محلی به قدری شدید و محدودکننده است که استقلال عمل برای نهادهای منتخب محلی قائل نشده است. حتی، دست کم از نظر مقایسه اسنادی و محتوای قوانین مرتبط با نظام مدیریت محلی، دوره کنونی را در مقایسه با سایر دوره‌های بررسی شده، می‌توان تمرکزگراترین دوره در رابطه میان قدرت محلی و قدرت مرکزی دانست.

فقدان عزم سیاسی در تمرکززدایی

شواهد موجود در بیش از دو دهه اخیر نشان می‌دهد عزم سیاسی واقعی در تمرکززدایی قدرت و اعطای استقلال نسبی به مدیریت محلی وجود نداشته است. حتی در مواردی که گفتمان مؤثر تمرکززدایی موفق به تدوین دستورکار جدید در مدیریت محلی و درج آن در

پی‌نوشت‌ها

15. CEO: Chief Executive Officers.
16. The Collective Form.
17. The Council-Manager Form.
18. Consociational or Majoritarian Democracy.
19. Assembly Government.
20. Parliamentarism.
21. Presidentialism.
22. Semi-Presidentialism.
23. Derlien.
24. Dichotomies.
25. Monistic versus Dualistic.
26. Collective/Collegiate Body versus an Individual.
27. Indirect Election/Appointment versus Direct Election of the Executive.
28. Uniform versus Dual Task Model.
1. Wollmann.
2. Historical Institutionalism.
3. Actor-Centered Institutionalism.
4. Bennett.
5. Page and Goldsmith.
6. John.
7. Hesse and Sharpe.
8. Loughlin.
9. Ladner et al..
10. Mouritzen and Svava.
11. Back.
12. The Layman Rule.
13. The Strong-Mayor Form.
14. The Committee-Leader Form.

واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها (پنج جلد)، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.

مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی مجلس، تهران.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون بلدیة و سایر قوانین مربوط به شهرداری و شورای شهر و برنامه‌های مصوب مجلس، در (<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90099>).

محیط طباطبایی، محمد (۱۳۲۷)، مجموعه آثار میرزا ملکم خان، کتابخانه دانش، تهران.

Back, H (2005), The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement. In M. Haus, H. Heinelt, & M. Stewart (Eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, 65-101. London and New York: Routledge.

Barakpour, N & Keivani, R. (2016), The Relationship between Urban Governance and Sustainable Urban Development in Iran, in: *Urban Change in Iran*, F. F. Arefian and S. H. Iradj Moeini (editors), Springer, (pp. 153-170).

Bouckaert, G & Kuhlmann, S. (2016), Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Palgrave, and Macmillan.

Dlabac, O; Lackowska, M & Kübler, D. (2018). Vertical Rebellions after the Financial Crisis. In H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria and H. Reynaert (Eds.) *Political Leaders and Changing Local Democracy* (pp. 297-327) Palgrave, Macmillan.

Ebinger, F; Kuhlmann, S & Bogumil, (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660.

Gardner, A. (2017), Big change, little change? Punctuation, increments and multi-layer institutional change for English local authorities under austerity. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 2, (pp. 150 - 169).

Heinelt, H & Hlepas, N (2006), Typologies of Local Government Systems. In H. Back, H. Heinelt & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor* (pp. 21-42). Berlin.

Heinelt, H; Hlepas, N; Kuhlmann, S & Swianiewicz, P (2018), Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. In H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (Eds.) *Political Leaders and Changing Local Democracy* (pp. 19-78) Palgrave, Macmillan.

John, P (2001), *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications.

Ladner, A; Keuffer, N & Baldersheim, H (2015), *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, Final Report, Tender No 2014CE16BAT031.

Ladner, A; Keuffer, N & Baldersheim, H (2016), Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), *Regional & Federal Studies*, 26:3, 321-357, DOI: 10.1080/13597566.2016.1214911.

29. Separationist versus Integrationist Model.

۳۰. مفهوم صلاحیت (Competence) بیشتر در کشورهایی با سنت ناپلئونی مانند فرانسه، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا به کار می‌رود اما اصطلاح مسئولیت (Responsibility) بیشتر در کشورهای آنگلو ساکسون استفاده می‌شود (Parrado, 2005).

31. Uniform Task Model.

32. Dual Task Model.

33. Genuine.

34. local Self-Government.

35. General Competence Clause.

۳۶. منظور از اصل صلاحیت عمومی، ورود حکومت محلی به حوزه وظایف و مسئولیت‌هایی (مانند بهبود وضعیت اقتصادی) است که طبق قانون خارج از صلاحیت آنها نباشد و یا این وظایف و مسئولیت‌ها منحصر به سطح دیگری از حکومت واگذار نشده باشند (Parrado, 2005).

37. Separationist versus Integrationist Model.

38. Dual Polity.

39. Path Dependency.

40. Starting Conditions.

۴۱. البته محققان مانند جواد طباطبایی اگرچه میرزا ملکم خان را از نخستین نمایندگان روشنفکری در ایران می‌داند که کوشش مهمی برای انتقال مفاهیم نوآیین و بحث‌های جدید در قالب زبان فارسی کردند (۱۳۹۵، ۹۹) در عین حال او را پیشوای مقلدان و جو فروشان گندم‌نما (۱۳۹۵، ۱۴) می‌داند.

42. Collective Form.

43. Council- Manager.

فهرست منابع

- آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب (۱۳۸۷)، آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، نشریه پژوهش‌های جغرافیایی، دانشگاه تهران، شماره ۶۳، تهران، صص ۱۳۵-۱۵۶.
- آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر؛ خلیلی، احمد؛ صداقت نیا، سعید و صفی یاری، رامین (۱۳۹۲)، سنجش کیفیت زندگی در شهر تهران، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دانشگاه تهران، دوره نوزدهم، شماره ۲، صص ۵-۲۲.
- امیرارجمند، سعید (۱۳۸۳)، *قانون اساسی، در: یار شاطر، احسان (ویراستار)، انقلاب مشروطیت، ترجمه پیمان متین، انتشارات امیرکبیر، تهران.*
- ایمانی جاجرمی، حسین؛ نودرپور، علی؛ ایازی، سید محمد هادی؛ صالحی، اسماعیل؛ سعیدی رضوانی، نوید؛ عبداللهی، مجید و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۲)، مدیریت شهری (جلد دوم)، انتشارات تیسرا، تهران.
- برک پور، ناصر (۱۳۸۵)، حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، مجموعه مقاله‌های کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۹۰)، مدیریت و حکمروایی شهری، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه هنر، تهران.
- زرگری نژاد، غلامحسین (۱۳۸۲)، قانون حکومت ایران (سومین قانون اساسی عصر ناصری)، نشریه تخصصی گروه تاریخ، دانشگاه تهران، سال چهارم، شماره پیاپی چهارم، صص ۱۱۱-۱۳۷.
- شهرداری تهران (۱۳۹۲)، *پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری*، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- شیرازی، اصغر (۱۳۷۸)، مسأله شوراهای محلی در ایران، *ایران نامه*، سال هفدهم شماره ۴ و سال هجدهم شماره ۱، صص ۷۶۵-۷۹۶.
- طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۵)، *تأملی درباره ایران*، جلد دوم: نظریه حکومت قانون در ایران، چاپ دوم، انتشارات مینوی خرد، تهران.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۸۳-۱۳۸۰)، *امکان‌سنجی*

Swianiewicz, P; Gendźwiłł, A & Zardi, A. (2017), Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter? Centre of Expertise for *Local Government Reform*, Council of Europe.

Wollmann, H. (2004), Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28.1, 150-65.

Wollmann, H (2008), Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective, in: *Local Government Studies*, Vol. 34, No. 2, 279 – 298.

Wollmann, H (2012), Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, in: *Local Government Studies*, Vol. 38, No. 1, 41–70.

Wollmann, H. (2016), *Local government reforms: between multifunction and single-purpose organisations*, *Local Government Studies*, 42:3, 376-384, DOI: 10.1080/03003930.2016.1153305.

Ladner, A; Keuffer, N; Baldersheim, H; Hlepas, N; Swianiewicz, P; Steyvers, K & Navarro, C (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan.

Loughlin, J. (2001), Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe. In J. Loughlin (Ed.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities* (pp. 1–33). Oxford: Oxford University Press.

Parrado, S. (2005), Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: *A Comparative Review*, Paper prepared for SIGMA (A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU).

Peters, B. (2019), *Institutional Theory in Political Science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.

Pollitt, C & Bouckaert, G (2017), *Public Management Reform*, Forth Edition, Oxford University Press.

Scharpf, F. (2000), Institutions in *Comparative Policy Research*, Max Planck Institute for the Study of Societies.

The Typology of Urban Management System in Iran, Trend of Changes and Prospect of Reforms*

*Naser Barakpour**¹, Ramin M-Keivani²*

¹Professor of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran.

² Professor of International Urban Development, Oxford Brookes University, UK.

(Received 20 Aug 2019, Accepted 25 Nov 2019)

Since the 1980s, local government systems in Europe have undergone significant institutional changes and territorial reforms. According to Wollmann (2008, 2012), these reforms seek to address two main issues, namely the lack of accountability and transparency (democratic deficit) and the inability to deal with social, economic and environmental problems (functional deficit). Some also believe that the expansion of local government reforms is due to the fact that this level of government is most affected by the continuation of the global financial crisis and austerity policies (Bouckaert and Kuhlmann, 2016; Gardner, 2017). The bulk of these reforms in European countries with different political and administrative systems, whether federal or unitary, as well as transitional systems in Eastern European countries, have focused on strengthening local executive and political leadership through the reforms of administrative structures, decentralization and increase of local autonomy (Ladner et al, 2016; Ladner et al, 2015). To this must be added changes in the local government types. In Iran, above-mentioned democratic and functional deficits have led to various debates and research on the institutional, financial and operational dimensions of the local government in recent decades. These include Barakpour and Keivani, 2016; Barakpour and Asadie, 2011 and show different and complicated problems in the country's local management and leadership. Political, functional and territorial fragmentation, unsustainability of municipalities' revenues and, generally, inefficiency of local leadership are regarded as instances of these problems. The main purpose of this article is to investigate the typology of urban management system in Iran and the trend of its changes utilising historical and actor-centered institutionalism. According to this approach, three main stages in the establishment and development of the local government system in Iran can be distinguished and differentiated. The first pe-

riod (1905-1930) returns to the Constitutional Revolution more than a century ago and the transition from traditional government to rule-based government and the formation of modern political institutions. The second period (1930-1978), shortly after the Constitutional Revolution, begins with the establishment of the Pahlavi regime and lasts about five decades. The third period (from 1979 to present) relates to Iran's revolution of the 1970s and the establishment of the Islamic Republic four decades ago. Each one of these periods highlight different forms of the distribution of power between the central and local levels of government as well as the relations between legislative and Executive bodies. Analysis of the relationship between the main actors of power at the central and local levels indicates the general characteristics of the local government system in each period. The results show that stability in the horizontal dimension and fluctuation in the vertical dimension of power relations, central government interference in local affairs, the lack of political resolve in decentralization, The Vague Prospect of Reforms in the Local Government System and Continued Procedural and Substantive Problems are the most important points in relation with urban management in Iran, especially in the contemporary era.

Keywords

Local Government, Urban Management, Power Relations, Municipality, City Council.

*This article is extracted from the research plan of the first author, entitled: "Comparing Local Government Reforms in Iran and (two) European Countries", which has been done during his sabbatical leave at Oxford Brookes University in 2018.

** Corresponding Author: Tel/Fax: (+98-21) 66728845 , E-mail: barakpoo@art.ac.ir