مدیریت شهری
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015
۵۷-۷۰
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۶/۱۷ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۲/۱

نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد

حسین رحمت اللهی* – استادیار گروه حقوق عمومی پردیس فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
احسان آقامحمّدآقایی – دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
مهران شیراوند- جامعه شناس، پژوهشگر و استاد دانشگاه، تهران، ایران.

چکیده
مقالۀ پیش رو با فرض مطلوبیت و بایستگیِ سیاست عدم تمرکز حداکثری اختیارات اداری- سیاسی، می کوشد تا نخست علّت وجودی و غایی این تفکر را با بهره گیری از داده های حقوق عمومی واکاود؛ سپس با نظر به چالش هایی که در عمل مانع تحقق حق تعیین کنندگی و نقش آفرینی شهروندان در عرصۀ سیاست گذاری های کلان اداری- سیاسی می شود، درصدد است تا در پرتوی سیاست تمرکززدایی کامل اختیارات و با توجه به شکل دولت ها: دولت بسیط و انواع آن، دولت مرکب و انواع آن و نحوۀ نظارت قدرت مرکزی بر آن ها، یافته های تحقیق را در جهتِ تحقق و استقرار دولت محلی کارآمد و دموکراتیک به کار گیرد. به باور این نوشتار، مشخصۀ اصلی دولت محلی کارآمد آن است که فرآیند تقویت کردن شهروندان را در حوزۀ عمومی، با واگذاری بیشترین میزان اختیارات تصمیم گیری در امور اداری و سیاسی به شهروندان، تثبیت و تحکیم می نماید. از این رو مقالۀ حاضر در جهت اثبات مدعای پیش گفته، با رویکردی تاریخی- تحلیلی به موضوع مورد بحث می پردازد.
واژگان کلیدی: تمرکززدایی کامل، تمرکز گرایی، دولت بسیط، دولت مرکب، نظارت مرکزی، نظارت شهروندی، دولت محلی کارآمد.

Role of Comprehensive Decentralization in Realization of Efficient Local Government

Abstract:
Current study, assuming desirability and forcibility of the policy of maximum decentralization of official-political wills, tries to cultivate the reasons of existence of this thought from general law data. Afterwards, considering the challenges which are in fact obstacles for role-playing of citizens in the context of master political-official policy makings, the article aims at apply the results of the study in realization of an efficient and democratic local government under the policy of complete decentralization of wills considering the forms of governments. Based on this article's findings, main characteristic of efficient local government is that ensures and empowers the process of encouragement of citizens in general areas, giving them the most possible powers and wills in political and official decision-makings. Therefore, the current study investigates the subject applying a historic-analytical approach to prove the claim.
Key Words: Comprehensive Decentralization, Centralization, Wide Government, Compound Government, Central Supervision, Citizen Supervision, Efficient Local Government.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس ۰۹۱۲۰۲۹۲۸۳۶ ، رایانامه: hrahmat@ut.ac.ir

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۱. مقدمه

تمایلِ عمومی به گردش و اداره امور هر محل به وسیله مردمِ همان محل، خواهشی دیرینه برای طرفداران دموکراسیِ محلی است. در این برداشت مفهوم دموکراسی واقعی، در الگوی حکومت مبتنی بر میل و رضایت شهروندان مصداق می یابد و تمرینِ دموکراسی از پائین ترین واحدهای اجتماعی نظیر خانواده آغاز می شود. بدین ترتیب در سطحِ محل، مردم دموکراسی را عملاً تجربه می کنند و به استفاده بی واسطه از حقوق شهروندی خود -که در مناسبات میان هر دولت با شهروندان خود و دولت های دیگر مطرح است؛ یعنی همان عرصه ای که «کانت» به آن نام حقوق «جهان شهروندی»[1] اطلاق می کرد- نایل می آیند (دلاکامپانی، ۱۳۸۲، ص ۲۵۴). برای نمونه دموکراسی آتنی در مقام مقایسه با دموکراسی های امروزین، که بر انتخابات غیرمستقیم تکیه دارند و شهروندان در امر تصمیم گیری دولت و پارلمان با واسطه عمل می کنند، توانست نخستین حکومت سیاسی مشارکت پذیر و در پی آن امکانِ مشارکت شهروندان به طور مستقیم را فراهم آورد. هرچند اجرای دموکراسی مستقیم با مناسبات سیاسی فعلی چندان سازگاری ندارد، شاید بتوان گفت دموکراسی مستقیم از نوع یونانی آن، دموکراتیک ترین مصداقی باشد که تمدن غربی تا کنون آن را تجربه کرده و به خود دیده است (کلوسکو، ۱۹۹۳، ص۳). از این رو به جای آن که نهادهای برگزیده و نماینده در سیاست گذاری ها شرکت جویند؛ شهروندان به نحو مستقیم و رو در رو با سیاست درگیر بودند. همین امر مبنایی شد برای پایه ریزی نظریهٔ «قرارداد اجتماعی و اراده ی عمومیِ» روسو (پولادی، ۱۳۸۸، ص۱۲۲). بنابراین، در مقام مقایسه آن دوران با الگوهای نوین سیاسی، باید گفت که به استثنای برخی نِقاط همچون: کانتون های سوئیس و مجالسِ آزاد تاون[2] در ایالات متحدهٔ آمریکا، و محفل های آزادِ مطالعه در سوئد (لارسن، ۱۳۸۴، صص۵۶-۸۸) و همچنین در برخی واحدهای محلی نظیر: ترکیه، ایسلند و لهستان، که شهروندان بی واسطه و مستقیم مشارکت می کنند؛ (دانش خوشبو، ۱۳۴۹، صص۱۵۱-۱۵۴)، در عصر حاضر، شهروندان در بیشتر موارد یا غیر مستقیم در تصمیم سازی های عمومی شرکت دارند یا تنها به روش غیرمستقیم است که می توانند در ادارهٔ امور خویش مشارکت جویند (کوهن، ۱۳۷۳، ص ۲۷). صرف نظر از این امر، آنچه اهمیت دارد این است که نظام عدم تمرکز از طریق چه فرآیندی می تواند حاکمیت شهروندان را دست کم در اداره امور محل مستقر سازد و متعاقب آن شرایط لازم را برای ایجاد دولت محلی با وصف شهروند بنیادی از میان چندین و چند وصف، فرا روی آورد. مقاله پیش رو در صدد پاسخگویی به مسئلهٔ مطروحه و تبیین و توجیه آن است. از این رو به اجمال سئوال ها و فرضیه های مقاله و نیز، روش تحقیق آن را مرور می نماییم.

۱. برای تحقق دولت محلی کارآمد، کدام یک از شیوه های اعطای اختیار به شهروندان سودمندتر است؟

به نظر می رسد نظام عدم تمرکز کامل، کارآمدترین شیوهٔ تفویض اختیار به شهروندان در اداره امور محلی باشد.

۲. آیا با توسل به اندیشه عدم تمرکز میتوان دولت محلی دموکراتیک را از مرحله نظر تا به عمل در آورد؟

نظام عدم تمرکز با فرض کاستن از قدرت دولت به سود شهروندان، می تواند در استقرار الگوی دولت محلی دموکراتیک چه در سطوح محلّی و خرد و چه در سطوح کلانِ حاکمیتی، به مثابهٔ الگویی پایدار و اثربخش قابلیت پیاده سازی داشته باشد.

۲. تمرکز زدایی بر مبنای ساختار سیاسی دولت ها

به لحاظ تاریخی، نخستین جماعات انسانی، در قالب نوعی نظام اجتماعیِ مشارکت پذیر وهمبسته، با علایق و منافع کاملاً شخصی و بر مبنای یک تشکل جمعی منسجم یا «باهماد»[3] گرد آمدند (همپتن،

1.Weltburgerrecht
2. Open Town Meeting
3. Community/Gemeinschaft

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۱۳۸۰، صص۱۰-۱۱). در آتن، نظام کامیونیتی به آن واحد سیاسی اطلاق می شد که هر چند ممکن بود از حد یک شهر فراتر باشد؛ ولی مشخصهٔ اصلی آن کوچکیِ سرزمین و محدودیتِ جمعیت بود، به گونه ای که یک سازمان سیاسی- اجتماعی، تنها می توانست یک یا چند شهر و روستا و مزارع متعلق به آن را در برگیرد (عاملی، ۱۳۴۶، ص ۳۰۴). در یونان باستان پیدایش و نمودِ سازمانی به نام کامیونیتی، مبتنی بر ایده «دولت- شهری»[1]، به مثابه ی یک نهاد کوچک و خودبسا بود که زندگی جمعیِ پرشور و هیجانی را همراه با سهمی مشخص و معین و متناوب برای اعمال قدرت شهروندان، فراهم می آورد. در واقع، کوچک بودن پولیس، این امکان را به شهروندان می داد که بتوانند در مهم ترین تصمیمات راجع به پولیس و به طور کلی در هر امر مهمی که بر زندگی جمعی و فردی آنها تأثیر می گذارد، برای دوره ای قدرت را به دست گیرند و مشارکت مؤثر داشته باشند (کلوسکو، ۱۳۸۹، صص۲۶-۲۸). بنابراین می توان گفت که طرح نخستین حکومت های دموکراتیک، در یونان باستان ریخته و از این طریق تاکنون دست خوش تحولاتی چند شده است. از دیر باز فلاسفه یونان در برابر ایده انتقال قدرت به مردم، به دلیل تعارض آن با نظریه وحدت ملی از یک سو و تمایل به جوامع محدود از دیگر سو، انتقادهایی داشته اند. بحث هایی که ریشه ی آن به زمان افلاطون برمی گردد. افلاتون در «قوانین» از ایده کوچکی شهرها و تمرکز امور در آن به دلایلی از جمله اینکه: مردم به راحتی یکدیگر را می شناسند؛ در مقابل هم احساس تکلیف دارند و در انتخاب حاکم میتوانند دست به گزینشِ بهترین ها بزنند، طرفداری کرده و بیشتر به عدم واگذاری قدرت متمایل شده است. هرچند این رویکرد در قرون وسطی قدری تلطیف شد و در مقایسه با یونان باستان که شهروندان مردِ آزاد و ذی-نفوذ در تصمیم گیری ها مداخله داشتند، در مقطعی کوتاه در شهرهای آزادِ قرون وسطا امکان مداخله ی همه مردم از هرصنفی در اداره امر محلی فراهم آمد (لیپست،۱۳۸۳، ص۶۲۸)؛ از آن به بعد اندیشمندان علی رغم توجه به اهمیت نظرات مردم، بیشتر از ایده تمرکز در قدرت طرفداری کرده اند تا واگذاری اختیارات به مردم محلی (عاملی، همان، ص۲۹۵). با وجود این پیشینه، به تدریج مزایا و ضرورت سپاردن اختیارات به دولت محلّی آشکار شد و حکومت های مرکزی دریافتند که وجود دولت های محلی و مردمی، نه تنها به ساختار قدرت نهادهای حاکم صدمه نمی زند که عامل پایداری و کارآمدی آن نیز، خواهد بود. بنابراین حکومت محلیِ کاملاً دموکراتیک در اواخر قرن نوزدهم در اروپای غربی پدیدار شد. در فرانسه در سال ۱۸۸۰ ده سال پس از تشکیل جمهوری سوم، شهردار به جای انتصاب، توسط شورای همگانی انتخاب شد. در انگلستان نیز، بخش ها از سال ۱۸۸۸، درست پس از بیست و یک سال از تدوین «لایحه دوم اصلاح انتخابات»، دمکراتیک شدند. «ماکس وبر» نیز، بر نقش انتقالی شهرداری قرون وسطایی در تشویق شیوه های دموکراتیکِ محلی، تأکید کرد (عاملی، همان، ص۶۲۹). در حقیقت دولت های قدرتمند مرکزی در اوایل قرن بیستم با توجه به عقیده ی فساد آور بودن قدرت و این گزاره ی تنبیهی که «قدرت فسادآور است و قدرت مطلق، فساد مطلق را موجب می شود»؛[2] تدبیری را پیش گرفتند که در نتیجه به سرشکن شدن اقتدار حاکمیتی مرکزی به سود گروه های مختلف محلی گرایید (نویمان،۱۳۷۳، صص۳۰۸-۳۰۹)؛ بنابراین می توان تحقق نظریهٔ انتقال قدرت به شهروندان را راهی به سوی قدرت گرفتن شهروندان، دانست که به استقرار و تحکیم حاکمیت دموکراتیک در سطح جامعه می انجامد (عاملی، همان، ص۶۳۳).

۱،۲. تمرکززادیی در دولت تک بافت: وجود دولت مرکزی قوی و در نتیجه تبعیت کلیه ی اعضای گروه سیاسی یا جمعیتی کشور از یک اقدار سیاسی واحد، از بارزترین ویژگی های دولت های بسیط

1. police/City -State
2. Lord Acton: "Power; corrupts and absolute Power, corrupts absolutely."

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

یـا یـک پارچـه اسـت.(قاضی شـریعت پناهـی، ۱۳۷۷، ص۸۳). ایـن ویژگـی اساسـی بـه همـراه کلیـه عوامـل سـازندۀ سـازمان محلـی، موجـب یگانگـی در سـاختار جمعیتـی، قلمـرو سـرزمینی، حکومـت، حاکمیـت و اسـتقلال دولـت می شـود. (دانـش خوشـبو، همـان، ص۵۵). دولـت بسـیط در یـک تعریف آن دولتی اسـت کـه بیـش از یـک مرکز سیاسـی و بیـش از یـک مرکز حکـم رانـی نـدارد. قـدرت سیاسـی در ایـن شـکل از دولـت، از منبع واحدی سرچشـمه می گیـرد که همان شـخصیت حقوقـی دولت اسـت و هرچند وجـود دولت بسـیط، البتـه بـا فـرضِ شـکل پیچیـده آن در مقابـل سـاده، بـا سـاختار عـدم تمرکـز و واگـذاری اختیـارت محلـی مغایـرت نـدارد، منطق حقوقـی آن اقتضـا دارد کـه فرآیند انتقال قدرت و متعاقب آن اعطای اسـتقلال و خـود مختـاری بـه مأمـوران محلی، به گونـه ای انجام پذیـرد که بـه تجزیه ی قـدرت مرکـزی و خودمختاری دولت هـای محلـی از مرکـز قـدرت، نینجامـد (عاملی، همـان، ص ۲۸۲).

۲،۲. تمرکززدایـی در دولت چندپارچه: دولت های چنـد پارچـه یـا مرکـب یا بـه اصطـلاح فنی تر فـدرال، دارای چنـد مرکز عملکرد سیاسـی هسـتند و حاکمیت سیاسـی چندگانـه ای در آنها حکم فرماسـت. همچنین شـخصیت حقوقـی ـ سیاسـی واحدهـای عضـو، بـه گونـه ای اسـت که میتـوان به یکایـک آنهـا واژه دولت اطـلاق کـرد (قاضی شـریعت پناهی، همـان، ص۸۸). با وجـود ایـن و نیـز، با نظـر به اینکـه الگوی عـدم تمرکز کامـل سیاسـی در سـاختار دولـت فـدرال جایگاهـی نـدارد و جریـان امـور حـول محـور یک قـدرت مرکزی قـرار دارد؛ لیکـن تقسـیم امـور عمومـی جامعـه بیـن واحدهـای سیاسـی و آرایـش قـدرت سیاسـی موجـب افزایـش حـوزه ی اختیـارات و صلاحیت هـای حکومت محلـی در امـور مربـوط بـه خـود می شـود. (انصـاری، ۱۳۷۷، ص۱۴۱) و همچنیـن بـه اسـتحکام و صلابـت مناسـبات آنهـا بـا واحدهـای مرتبـط می انجامـد. بـه طـور کلـی، تعـدد و گونه گونـی دولت هـای مرکـب، یکـی از ویژگی هـای این دولت هاسـت. همیـن ویژگـی موجـب می شـود کـه ایـن دولت هـا از محکم ترین شـکل؛ (دولـت فـدرال) تـا ضعیـف ترین شـکل (دولت کنفـدرال) را در خـود جای دهند (عاملـی، همان، ص۲ ۸۵).

۳،۲. تمرکـز زدایـی در دولت خودمختـار: به نظر می رسـد کـه ایجـاد و تحقـق دولت محلـی خودمختار، تنهـا در پرتـوی الگـوی تمرکززدایـی اداری امکان پذیر باشـد. بدیـن ترتیـب، واحدهـای محلـی ماننـد: شـهر و روسـتا و دهک هـا، و همچنیـن تشـکل های صنفـی و حرفـه ای، بـه طـور مسـتقل می تواننـد در تصمیم سـازی ها مشـارکت جوینـد (انصـاری، همـان، ص۱۴۳). در حقیقـت می تـوان رابطـه ی دولـت خـود مختـار بـا نظام عدم تمرکز و دولت فدرال را در نسـبت منطقـی عمـوم و خصـوص فهمیـد (خوبـروی پـاک، ۱۳۸۴، ص۱۶۷). همچنیـن در یـک طبقـه بندی کلی می تـوان گفـت کـه حکومت هـا در اجرای خط مشـی هـای خـود دو راهبـرد عمـده پیـش رو دارنـد: راهبـرد نخسـت؛ اینکه به یک سـاختار هرم گونـه ی فرماندهی تحـت نظـارت حکومـت مرکـزی متکـی باشـند و نظام دیـوان سـالاری، به جای واگـذاری قدرت بـه واحدهای منطقه ای و محلی، خود رأسـاً خط مشـی ها را از طریق یک نظام خدمات توسـط نمایندگان کشـور پیاده کند. ایـن راهبـرد در حکومت هـای مبتنی بـر نمایندگی رو بـه زوال رفتـه و بـا اهمیـت فزاینده ی حکومـت محلی و منطقـه ای، تغییر شـکل داده اسـت. راهبـرد دوم اما، اتـکا بـه مقـام خودمختـار محلـی یـا منطقه ای اسـت. از ایـن رو در بیشـتر کشـورهای غربـی، بـه اسـتثنای انگلسـتان، سـطوح محلی خودمختار، دسـت کم با سـه لایـه از مقامـات محلـی عمـل می کننـد. در ایتالیا این لایه هـای خودمختـار عبارتنـد از: کمون، شهرسـتان و مناطـق؛ در آلمـان: حوالیِ شـهر، حومه و اسـتان ها؛ در آمریـکا: شـرکت شـهرداری، شهرسـتان و ایالت ها و در فرانسـه و بلژیـک: کمـون، بخش و مناطق وجـود دارند (هداونـد، ۱۳۹۰، ص۴۰۱).

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۳. تمرگزگرایی مانع تحقق دولت محلی کارآمد

به لحاظ تاریخی، نظام متمرکز اداری، با پیدایش دولت های ملی و به منظور تأمینِ سه اصلِ: ۱) ایجاد وحدت در داخل کشور برای پیش گیری از خطر تجزیه؛ ۲) حفظ منافع همگانی و ملّی؛ و ۳) نظارت بر برنامه های اقتصادی و تخصصی، سر برآورد. بنابراین میتوان چنین پنداشت که ایده ی قدرت متمرکز، در پی ایجاد جامعه یا یک حوزه ی عمومی یک دست و یک شکل است تا سیاست های تنظیمی به آسانی و با شتابی فزاینده بر همگان اعمال شوند. در ادبیات حقوق عمومی، نیز، الگوی تمرکز عبارت است از سازماندهی کشور به گونه ای که همه اقدامات اداری در صلاحیت و اختیار نهادهای مرکزی باشد (خوبروی پاک، همان، صص ۶۵ و ۶۶) که به طور معمول این مرکز تصمیم گیری، در پایتخت مملکت قرار دارد (رضایی زاده، همان، ص ۹۰) و به واسطه ی مجریان مستقر در پایتخت و مرکز سیاسی کشور یا خارج از مرکز سیاسی مانند: استان، شهرستان، شهر و روستا، امور ملی و محلی را توأمان پی می گیرند. و حق تصمیم گیری درباره ی کلیه ی امور عمومی مهم و اساسی، در دست دولت به عنوان بالاترین شخص حقوقی کشور است. (انصاری، همان، ۱۳۱). زیرا در این الگو باور غالب این است که دولت مرکزی تنها شخصیت حقوقی عمومی و تنها مرجعِ واجد اقتدار حاکمیتی است. (خوبروی، همان)

۱،۳. ویژگی های تمرکز گرایی

چنانکه در عالم واقع نیز، به نظر می رسد، گرایش دولت ها به چگونگی استفاده از قدرت سیاسی ـ اداری و میزان تمایل آنها به سپردن اختیارات به شهروندان و پذیرش مشارکت آنها در تصمیم گیری ها، نشان دهنده ی رویکرد آنها به انباشت قدرت یا گسست از آن است. به گونه ای که تجربیات تاریخی گواهی می دهند، در نظام متمرکز، مرکز ثقل تصمیم گیری در بالاترین سلسله مراتب سیاسی، اداری یا سازمانی، در دست افراد معدودی است. (صادق پور، ۲۵۳۶، ص۲۹). افزایش کنترل حکومت بر منابع قدرت، احتمال مشارکت و رقابت سیاسی را کاهش می‌دهد و مانع جدی برای بسط مشارکت سیاسی شهروندان تلقی می‌شود. در حقیقت میتوان گفت به همان نسبت که کنترلِ متمرکز حکومت بر منابع قدرت، به اقتدار سیاسی حکومت می‌افزاید، به همان میزان از امکان رقابت و مشارکت اثربخش و کارآمد شهروندان می کاهد. هر چند تمرکز قدرت ممکن است استمرار حکومت را افزایش دهد، قطعاً مانع جدی در جریان مشارکت پذیری محلی و اثر گذاری مردم در اداره ی امور خویش خواهد شد. به دیگر سخن تمرکز کلیه ی امور عمومی در موجودیتی انحصار طلب به نام دولت، بی گمان به استبداد و خودسری در تصمیم گیری های اداری می انجامد. (انصاری، همان، ص۱۳۴). در زیر به برخی از ویژگی های کلی نظام انباشت قدرت اشاره می نماییم:

۱،۱،۳. الزام آور بودن قدرت: الزام آوری قدرت به معنای آن است که کلیه ی امور مربوط به بر قراری صلح و امنیت، توسط دولت مرکزی صورت پذیرد و تمامی نیروهای نظامی و انتظامی، تحت نظارت دولت مرکزی عمل نمایند. بنابراین بدیهی است که نهادهای محلی در این مرتبه، هیچگونه قدرتی نداشته باشند.

۲،۱،۳. تمرکز در اختیارات تصمیم گیری: تمرکز در اختیارات موجب می شود که دولت مرکزی به عنوان یک نهاد متمرکز اجرایی و تصمیم گیرنده وارد عمل شود و اختیار اتخاذ و اجرای تصمیمات را به صورت توأمان در دست گیرد و سعی در اعمال صلاحیت خود، به صورت مطلق نماید. از این رو، پیامد روش تمرکز گرایانه در اختیارت تصمیم گیری، تحقق دولت محلی کارآمد دور از تصور و دسترس خواهد ساخت.

۳،۱،۳. تمرکز در گزینش و استخدام مأموران: تمرکزگرایی دولت مرکزی در انتخاب کلیه ی مأموران اداری، خطری جدی در برابر دولت های محلی و کارآمدی و تداوم آن محسوب می شود.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

تـداوم این شـیوه متمرکـز اداری، سـازمان-های محلی را فاقـد هرگونـه اختیاری در گزینـش و جذب نیروهای شایسـته و کاردان، می سـازد.

۲،۳. آسیب های تمرکزگرایی

۱،۲،۳. تمرکـز در صلاحیت های اداری: ازمهمترین اقتضائـات تمرکـز اداری، بی اعتنایـی مرکـز نسـبت به امـور اداری محلـی اسـت. در چنین دیدگاهـی، جوامعِ محلـی تنهـا بـه عنـوان واحدهـای جغرافیایـی کشـور بـه شـمار می آینـد کـه زیـر نظـر دولـت مرکـزی اداره می شـوند و تفاوتـی بـا هـم ندارنـد. (خوبـروی پـاک، همـان، ص۶۷) همچنیـن در ایـن سـاختار، موجودیت مسـتقلی بـرای نهادهـای محلی و تابعـان محلی آن که متشـکل از گروه های انسـانی هسـتند، متصور نیسـت.

۲،۲،۳. تمرکـز در صلاحیت هـای قانـون گذاری: تمرکـز در حـوزه ی اختیـارات و صلاحیـت عـام وضـع قانـون، نمـادی از اقتدار سیاسـی و بیان گـر اراده ی تام دولـت اسـت. در ایـن روش، اهتمـام دولت بـر آن تعلق دارد کـه قواعـد و مقـررات یـک شـکل و منسـجمی را بـرای اجـرای آن توسـط همـگان، بـه وضع برسـاند. از ایـن رو، تـا زمانـی کـه تمرکـز در صلاحیت سیاسـی و قانونگـذاری وجـود دارد، هیـچ نهـادِ محلی و خود بسـا که بتواند خواسـت شـهروندان محلی را پوشـش دهد و مشـارکت آنهـا را جلـب نمایند، امکان ظهـور نمی یابد. (همـان، ص۶۸).

۳،۲،۳. تمرکـز در صلاحیت هـای فنـی: تمرکز در امـور تخصصی و فنـی، موجب ایجاد شـبکه ی عظیمی از دیـوان سـالاری در مرکـز کشـور می شـود؛ زیـرا هـر چنـد کـه تمرکزگرایـان بـا حـذف خدمـات محلـی و همچنیـن حـذف پراکندگی هـای محلـی، سـعی در تسـریع امـور دارنـد، (همـان، ص۶۹) گام در راهـی می نهنـد کـه خـود موجـب انباشـتگیِ صلاحیت هـا و اختیـاراتِ کارشناسـانه در مرکـز می شـود. در نتیجـه، ایـن رویکـرد تمرکزگرایانـه رفته رفتـه از هـدف غایـی خـود دور می شـود و موجـی از اظهـار نظرهای شـتاب زده و فاقـد بینـش و ارزیابـی دقیق محلـی ـ منطقه ای را بـه وجود مـی آورد.

۴. تمرکـز زدایـی کامـل اداری عامـل تحقـق دموکراسـی محلـی

بنیـان نظریه ی عـدم تمرکز، مبتنی بـر واگذاری قدرت بـه سـازمان هایی غیـر از دولت مرکزی اسـت که اغلب بـه روش دموکراسـی مسـتقیم انتخـاب می شـوند (عاملـی، همـان، ص۲۴۸). هر چند اجـرای این ایده در اوضـاع کنونـی بـه دلیل فقـدان دو شـرطِ: جمعیت کم و فراغـت نداشـتن شـهروندان، چنـدان میسـر نخواهد بـود (بیتـام- بویـل، ۱۳۸۴، ص۲۳). تمرکـز زدایان[1] به دلایلـی چنـد از جمله: ۱) ایجاد حکومت محلی مسـؤل و پاسـخگو؛ ۲) افزایش مشارکت شـهروندان در اداره ی امـور محـل؛ ۳) ارایـه ی خدمـات عمومـی مکفی تـر به شـهروندان؛ و ۴) ایجـاد احسـاس تعلّـق و همبسـتگی محلی و ملی میان شـهروندان، به این الگو تمایل نشـان می دهنـد. (مقیمـی، ۱۳۸۲، ص ۸۹). بنابرایـن، به نظر می رسـد از میـان الگوهـای موجـود، نظام عـدم تمرکز کامـل اداری بـا هـدف انتقـال قـدرت به سـازمان های محلـی، بتوانـد چـراغ ایـن آرمـان بشـری؛ (حکـم رانی همگانـی)[2] را روشـن نـگاه دارد. زیـرا آنچـه در نگـرش مدیریـت دولتـی نویـن نیـز، به عنـوان سـازمان دولتی مطلـوب بـر آن تکیـه می شـود، سـازمانی اسـت که در دخالـت دادن بیشـتر کارکنـان در تصمیم گیری هـا، سـهم بیشـتری دارد. (هیوز،۱۳۸۴، ص۸۵).

۱،۴. انواع تمرکززدایی

۱،۱،۴. تراکم‌زدایـی[3] بـا واگـذاری بخشـی از مسـؤلیت ها و اختیارات: در این شـیوه، تراکم زدایی بـا واگـذاری اختیـارت اداری بـه سـطوح پائین تـر در وزارتخانه هـایِ تحـت قیمومـتِ دولـت مرکـزی، اجـرا می شـود.

۲،۱،۴. تفویـض اختیار:[4] ایـن شـیوه ی تمرکززدایی، از طریـق واگـذاری مسـؤلیت های مدیریـت و وظایـف مشـخص به سـازمان های خارج از سـاختار بورکراسی،

1.Decentralists
2. Polyarchy
3. Deconcentration
4. Delegation

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

بـه اجـرای درمی آیـد و دولـت تنهـا شـأن نظارتـی بـر ایـن رونـد دارد. در حقیقـت دولـت مرکـزی وظایـف اداری را بـه نهادهـای محلـی کارآمـد می سـپارد و در مسـیر ارایـه غیر مسـتقیمِ خدمـات به مناطـق محروم، گام بر مـی دارد.

۳،۱،۴. واگـذاری قـدرت:[1] در رویکرد انتقـال قدرت، واحدهـای دولتـی بـه صـورت خودمختـار و مسـتقل عمـل نمـوده و به لحـاظ قانونی، از دولـت مرکزی مجزا هسـتند. در ایـن روش نیـز، هماننـد رویکـرد تفویـض اختیـارات، دولـت مرکـزی نظارتـی غیرمسـتقیم و آزاد را بـه صـورت ارایه مشـاوره بـه واحدهای محلـی اعمال می نمایـد. نهادهـای محلـی کـه قـدرت تصمیم گیری بـه آنهـا منتقـل شـده، دارای محـدوده جغرافیایـی معیـن بـوده و از نظـر شـخصیت حقوقـی نیـز، شـبیه شـرکت های سـهامی هسـتند (رضویان، همـان، صص ۲۸ و ۲۹).

۴،۱،۴. خصوصی سـازی: در روش خصوصی سـازی، دولت با اسـتفاده از سـاز و کارِ برون سپاری[2]، اختیاراتی را بـه سـازمان های شـبه دولتـی نظیـر: انجمن هـای محلـی و صنفـی و گروه هـای حرفه ای و نیـز، نهادهای مدنی و شـرکت های تعاونـی، واگذار می نمایـد. در این فرآینـد دولـت مرکـزی بـا اجـرای طـرح تمرکززدایـی، بخـش وسـیعی از حـوزه اختیـارات خود ماننـد: اجرای پروژه هـای عمرانـی و روسـتایی و برنامه ریـزی را بـه سـازمان های محلـی می سـپارد (رضویـان، همـان، صـص ۳۰ و ۳۱)؛ همچنیـن بـه منظور تأمیـن نیازهای اولیـه شـهروندان، آن دسـته از خدمـات ماننـد: امـور آموزشـی و بهداشـتی را برون-سـپاری می کند و برخی دیگـر را نیـز، نظیر: امـور نظامی، امنیتی و دادگسـتری در دسـت خـود نـگاه می دارنـد (تیـرارد، ۲۰۰۸، صص ۳۰۰-۲۹۴).

۲،۴. شیوه های تمرکززدایی

بـه لحاظ تغییراتـی کـه روش تمرکززدایی در سـاختار اداری دولـت بـه وجـود مـی آورد، بـه سـه الگو بـه قرار زیـر، دسـته بندی می شـود:

۲،۱،۴. تمرکززدایـی جغرافیایـی: در ایـن روش، بـا توجـه بـه اینکـه فعالیت هـا در مناطـق محلـی توزیـع شـده و قـدرت تصمیم گیری در دسـت قـدرت مرکزی اسـت، تمرکززدایـیِ جغرافیایـی ضـرورت می یابـد. این شـیوه از تمرکززدایـی، شـامل: اجتماعـات و گروه هایی اسـت کـه بـه لحـاظ سـرزمینی و تعلـق بـه یـک کلِ منسـجم، دارای اشـتراک نفـع هسـتند. مانند: اسـتان، شهرسـتان، شـهر و سـایر تقسـمیات جغرافیایی خردتر (رضایـی زاده، همـان، ص۱۰۱).

۳،۱،۴. تمرکـز زدایـی فنـی: عـدم تمرکـز فنـی به معنـای اعطای اسـتقلال به یـک اداره یا سـازمانِ دارای تشـکیلات منسـجم، هماننـد دانشـگاه اسـت و عمومـاً مبتنـی بـر یـک نیـاز یـا یـک منفعـت معیـن و خاص، اجـرا مـی شـود. (همان).

۴،۱،۴. تمرکززدایـی نسـبی: در ایـن شـیوه از تمرکززدایـی، تنهـا بخشـی از قـدرت تصمیم گیـری به واحدهـای جغرافیایـی، نظیـر آنچه گفته شـد، تفویض می شـود.

۵،۱،۴. تمرکززدایـی کامـل: در فرآینـد تمرکززدایی کامـل، اختیـارات کامـلاً بـه دولـت محلـی واگـذار می شـود و توزیـع جغرافیایـیِ قـدرت بـه طـور تمـام و کمـال بـه سـازمان های محلی انتقـال می یابـد (الوانی و شـریف زاده، ۱۳۸۳، ص۱۷۰). در توضیـح ایـن الگـو کـه مرتبـط با عنـوان و مدعای مقاله ی پیش رو اسـت، مـی بایـد یادآور شـد کـه مـراد از دولت محلـی، نهادی «خـود مدیـر»[3]، «خـود سـازمانده»[4]، «خودگـردان»[5] و «خودتنظیم گـر»[6] اسـت کـه در عیـن ویژگی هـای اسـتقلال و خودبسـایی، بـه لحـاظ سیاسـی، هویتـی و ملّـی، وابسـتگی تام بـه دولت مرکـزی داشـته و ملتزم بـه حفظ موجودیت نظام سیاسـی و سـاختار سیاسـی ـ حقوقـی و امنیتـی کلان کشـور اسـت.

۳،۴. فرآیند نظارت در نظام عدم تمرکز کامل

به طـور مرسـوم دولـت مرکـزی، نظارت هایـی را در

1.Devolution
2. Out Source
3. Auto manager
4. Auto organizer
5. Autonomous
6. Auto Regulator

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

لایه ها و سطوحی چند، بر نهاد مستقل و خود مدیرِ محلی اعمال می نماید. لیکن پیش از پرداختن به ضرورت و سازکارِ نظارت در نظام عدم تمرکز، بایسته است در مبنا و اساس آن، تأملی داشته باشیم. چنانکه یادآور شدیم، نفسِ وجود دولت محلی، نمودی عینی از تحقق دموکراسی در جامعه محسوب می شود و وجود مشخصه هایی نظیر: داشتن استقلال و آزادی رأی در تصمیم گیری ها و تا حدودی ویژگی خودبسایی[1] نهاد محلی از نظر فنی و مالی و توانایی مدیریتی، این ارزش دموکراتیک را دو چندان می کند. در عالم واقع اما، این موقعیت ممتاز و ویژگیِ بر شمرده شده، با محدودیت هایی چند مواجه است و همین امر ضرورت نظارتِ دولت مرکزی بر نهادی دموکراتیک چون شوراهای شهر و روستا را موجب می شود. با مراجعه به تجربیات تاریخی درخواهیم یافت که چنانچه هر نهادی ولو مردم سالار و شهروند بنیاد، به حال خود و بدون نظارت بر عملکرد مطلوب رها شود، می تواند موجی از نگرانی را به همراه آورد و به فساد گراید. از این رو، نوع مناسبات دولت محلی و دولت مرکزی را در سه دیدگاه می توان دسته بندی کرد: این مناسبات گاه مؤید ارزش های دموکراتیک است و بر استقلال دولت محلی و نظارت محدودِ حکومت مرکزی اشاره دارد؛ گاه مبتنی بر دیدگاه خدمت گرایی است و بر تسهیل ارایه ی خدمات به عموم و ایجاد رفاه همگانی توسط نهاد محلی تأکید دارد و گاه نیز، آمیزه ای از این دو دیدگاه است و در پی توازن عاقلانه بین ارزش های دموکراتیک و خدمت رسانی است (مقیمی، ۱۳۸۲، صص۲۸۴-۲۸۷). از این رو دولت مرکزی در ساحت های مختلفی، می تواند نظارت خود را از خفیف ترین درجات تا شدیدترینِ آن اعمال نماید. به عنوان نمونه نقش نظارتیِ دولت مرکزی در زمان ها و موقعیت های مختلف، با اهداف و مقاصد متفاوتی چون: «ارتقای دهندگی»[2]؛ در قالب ارایه ی کمک های مالی و ایجاد تسهیلات به منظور رشد و کارآمدی و پایداری دولت محلی؛ «بازدارندگی»[3]؛ در چهارچوب مراقبت از سازمان و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت های دولت محلی؛ «تنبیهی»[4]؛ در هیأت مداخله ی قانونیِ دولت مرکزی و با تدابیری نظیر: تذکر به کارکنان و از کار برکناری اعضا؛ لغو و ابطال تصمیمات و انحلال سازمان محلی؛ و «اصلاحی»[5]؛ به صورت از بالا به پائین، و همراه با اصلاح اساسنامه ها و اصلاحیه ها، پی گیری و اجرایی شود. (همان، صص۲۹۱-۲۸۸).

۳،۱،۴. نظارت بر دولت محلی در سطح کلان: هر چند چنانکه پیشتر نیز بیان شد اصل بر عدم نظارت دولت مرکزی بر دولت محلی است، لیکن برای حصول اطمینان از اینکه سازمانی همیشه در جهت هدف مأموریت خود کار می کند، نظارت دولت مرکزی بر نهاد محلی ضرورت پیدا می کند. به طوری که با کمی اغراق در این باره می توان گفت نظارت بر نهاد محلی، حق دولت مرکزی است. (همان، ص۱۵۴).

۱،۳،۱،۴. نظارت بر اشخاص: از متداول ترین نظارت های دولت مرکزی بر سازمان های محلی، نظارت بر اشخاص و مقامات محلی است. از آنجایی که مقامات محلی و گردانندگان شوراهای محلی انتخابی هستند، نظارت بر آنها نیز، دایر است بر انجام وظایف و چگونگی صلاحیت مأموران و اشخاص محلی است. مانند: عزل عضو شورای یک شهر به موجب کشف عدم صلاحیت وی. بنابراین هرگاه یک یا چند نفر از اعضای شوراها یا انجمن های محلی بدون طی تشریفات قانونی و همچنین خارج از صلاحیت ها و شرایط مندرج در قانون[6] به این مقامات نایل شوند، دولت مرکزی می تواند بر اساس اختیارات قانونی اعضای فاقد صلاحیت را از کار در

1. Self sufficiency
2. Promotive
3. preventive
4. punitive
5. 20. Reformative

۶. موضوع ماده ۲۵ قانون شوراهای اسلامی

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

نهـاد محلـی معـزول یـا معلـق نماید.[1]

۲،۳،۱،۴. نظـارت بـر نهـاد محلـی: از آنجایـی کـه عمـل نهـاد محلـی می‌بایـد بـر مبنـای مقتضیـات حاکمیّـت قانـون از جملـه: ۱) تبعیـت از قانـون؛ ۲) الـزام بـه عقلانی و منطقـی بودن رویّه‌هـا و ۳) تضمین حق‌هـای بنیادیـن شـهروندی، مبتنـی باشـد (هداوند، ۱۳۸۹، صص ۱۷۷-۱۷۶)؛ بنابرایـن در مـواردی کـه شـورا یـا دولـت محلـی به معنـای اعـم، از محـدوده‌ی وظایـف قانونـی خـود منحـرف شـوند؛ یعنی در مسـیر عـدم رعایـت اصل حاکمیـت قانون و تخطی نسـبت به حقـوق شـهروندان گام بردارند،[2] تصمیـم دولت مرکزی می‌توانـد در قالـب حکـمِ بـه انحـلال آن نهـاد (شـورا) تجلـی یابـد. بنابرایـن به لحـاظ تشـریفاتی، در صورتی کـه اسـتاندار نیـز، بـه عنوان مقـام عالی دولـت مرکزی و مسـتقر در محـل، حکم را تأیید نمایـد، مراتب با ذکر دلایـل بـه وزارت کشـور پیـش نهاد می‌گـردد و پس از آن، نظـر هیأت وزیـران قاطع آن خواهد بـود[3] (انصاری، همـان، ص۱۵۹).

۳،۲،۴. نظـارت بـر دولـت محلی در سـطح خُرد: بـا فـرض اهمیـت و تأثیـر نظـارت دولـت بـر کارآمدی نهادهـای محلـی، و شـیوه‌ی معمـول نظـارت بـر واحدهـای محلـی کـه بـه صـورت قیمومتـی اعمـال می‌شـود و حاکـی از قلمـرو محـدود نهـاد کنتـرل شـونده و اسـتقلال آن اسـت (انصاری، همان، ص۱۶۲)، می‌تـوان به شـیوه‌ای دیگـر و تاحدی نامتدوال از سـاز و کار نظارت-گـری اشـاره نمـود کـه در جهـتِ اثبـات فرضیـه الگـوی عـدم تمرکـز کامـل اداری، می‌توانـد راه‌گشـا باشـد. پیشـتر یـادآور می‌شـویم کـه از میـان سـازوکارهای نظارتی مورد بررسـی، آنچه بیشـتر مرکز توجـه مقالـه حاضـر اسـت، نظـارت از نـوع شـهروندی است.

۱،۳،۲،۴. نظـارت قانونـی: ایـن نـوع از نظـارت بـر عهـده‌ی انجمـن یـا شـورای محلـی اسـت. عمـده‌ی وظایـف شـوراهای اسـلامی نیـز، ناظر بر نظارتی اسـت کـه شـورا بـه عنـوان نهـاد قانون گـذار بر شـهرداری‌ها اعمـال می‌کنـد[4] (مقیمی، همـان، صـص۲۹۷-۲۹۸).

۲،۳،۲،۴. نظارت اداری- مالی: از جمله سـازکارهای نظـارت اداری، بازبینی عملکرد مالی شهرداری‌هاسـت. بنابرایـن در ایـن نـوع از نظـارت، صورت تفریـغ بودجه و عملکـرد مالـی یک سـاله‌ی شـهرداری‌ها و همچنین هزینـه کـرد آن‌هـا، مـورد نظـارت قـرار می‌گیـرد. (همـان، ص۲۹۹).

۳،۳،۲،۴. نظـارت شـهروندی: منظـور از نظـارت شـهروندی، نظارتـی اسـت کـه از سـوی مـردم محـل بـر نهادهـای محلـیِ برآمـده از خواسـت آنـان، اعمـال می‌شـود. در حقیقـت نظـارت شـهروندی یـا بـه طـور غیرمسـتقیم بـه واسـطه‌ی شـوراها، انجمن‌هـا، رسـانه‌های محلـی و در برخـی مـوارد قـوای حکومتی واقـع در منطقـه یـا محل و یا به نحو مسـتقیم توسـط شـهروندان اعمـال می‌شـود. بایـد اذعـان داشـت کـه چنانچـه ایـن نـوع از نظـارت کـه شـهروندان را درگیـر می‌سـازد، بـه بیراهـه کشـیده شـود و موجـب قطـع ارتبـاط بـا دولـت مرکـزی و عـدم نظـارت قیمومتـی دولـت مرکزی شـود، نـه تنهـا ناکارآمد خواهـد بود که بـه سـلب اعتماد عمومـی از یک مقام یا نهـاد حکومتی می‌انجامـد (راسـخ، ۱۳۸۸، ص۳۴-۳۳).

بـا عنایـت بـه حساسـیت مقوله‌ی نظـارت شـهروندان بـر اعمـال دولت محلـی، و برای دسـت یابی بـه کارایی بهتـر نظـام نظـارت شـهروندی، می‌بایـد شـرایطی مهیـا شـود تـا شـهروندان بـه نحو مؤثـری بـر عملکرد نهادهـای محلـی نظـارت نماینـد. برخی از این شـرایط عبارتنـد از:

۱. داشـتن حـق داوطلبـی همـه‌ی شـهروندان بـرای عضویـت در مجالـس محلـی؛

۱. موضوع ماده ۱۲ قانون شهرداری‌ها ۱۳۲۴؛ همچنین ماده ۸۲ قانون شوراهای اسلامی.

۲. موضوع مواد ۷۹، ۸۰ و ۸۱ قانون شوراهای اسلامی.

۳. موضوع اصل ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی و ماده ۳۱ قانون شهرداری‌ها.

۴. موضوع ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۲. الـزام نهادهـای محلی به پاسـخگویی منظـم در برابر همـگان و تسـلیم وکالت دهی مدام به شـهروندان؛
۳. امـکان اینکه مجلس یا شـورای محلـی از جنبه های مختلف نماینده ی انتخاب کنندگان باشـد؛
۴. پاسـخگویی نهـاد محلـی در برابـر سـازمان ها و نهادهـای شـهروندی؛
۵. امـکان ایـن کـه تمامـی شـهروندان فرصـت مشـارکت مسـتقیم را بـا عضویـت در انجمن هـای شـهری، انجمن هـای داوطلبانـه، نهادهـای خودگردان، گروه هـای محلـی و دسترسـی شـخصی بـه نمایندگان محلـی، بیابنـد (بیتـام، ۱۳۸۳، ص۵۰)؛
بـا وجـود چنیـن شـرایطی، بسـتر لازم بـرای نظـارت شـهروندان بـر اعمـال دولـت محلـی فراهـم شـده و امکان مشـارکت مسـتقیم مـردم در امور محلـی، فراهم می آیـد (قاضـی شـریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص۳۷۰).

۵. ارزیابـی الگوهـای تمرکز، عـدم تمرکز و عدم تمرکز کامل

۱,۵. ارزیابی انتقادی تمرکز گرایی

۱,۱,۵. از منظـر سیاسـی- حقوقـی: با وجـود ایرادهای سیاسـی وارد بـر نظـام تمرکز، که اشـاره ای گـذرا بدان شـد، تمرکـز در منابـع قـدرت، می توانـد موجبـات تحکیـم و صلابـت دولـت در حفـظ و برقـراری نظـم را بـه همراه داشـته باشـد. همچنیـن می تواند بـه تقویت بنیـه ی وحـدت در سـطح ملـی انجامیـده و از هـرج و مـرج طلبی و آشـوب و اغتشـاش در مملکت جلوگیری نمایـد. افـزون بـر مـوارد یـاد شـده، از مهمتریـن فواید سیاسـی نظـام متمرکـز را آن دانسـته اند کـه ایـن نظام، حداکثرِ مسـؤلیت و پاسـخگویی حقوقـی در برابر عملکـرد را، متوجـه رهبـران سیاسـی می نمایـد. در نتیجـه اصـل برابری افـراد در برابـر قانون تقویت شـده و از تبعیضـات نـاروا جلوگیـری بـه عمـل خواهـد آمـد (انصـاری، همـان، ص۱۳۵).

۲,۱,۵. از منظـر اداری- مالـی: نظام متمرکـزِ اتخاذ تصمیم هـای هماهنـگ و منسـجم، از امتیـازات الگوی تمرکـز قـدرت اسـت و سـبک مدیریـت متمرکـز، خود موجـب نوعـی هماهنگـی و انتظام در امور ملی شـده و موجب تسـهیل گردش امـور اداری، کاهش هزینه های اداری کشـور و افزایـش بازدهـی سـازمان های اداری می شـود (انصـاری، همـان)؛ همچنین تأمیـن و اداره ی بهتـر خدمـات عمومـی و عملکـرد عقلانـی و یکنواخت نهـاد مرکـزی را به همـراه خواهد داشـت (رضایی زاده، همان، ص۱۹۱).

۳,۱,۵. از منظر سـاختاری: با وجود آنکـه برای نظام متمرکـز سیاسـی ـ اداری مزایایی چند متصور اسـت و دلایـل و دفاعیـات و توجیه هایـی نیـز، در گرایـش بـه چنیـن نظامـی، ابـراز می شـود، لیکن به نظر می رسـد کـه وجـود نظام تماماً متمرکـز در مدیریت سیاسـی ـ اداری جامعـه، معایـب و چالش هـای بـه همراه داشـته باشـد. در حقیقـت بـه طـور آشـکار می بایـد گفـت که اسـتقرار نظام متمرکز تا حدودی مسـأله آفرین اسـت و در انـدک مدتـی محیـط سیاسـی و اداری را آلوده به تملـق نمـوده و روابـط را بـه جـای ضوابـط می نشـاند و سـنگ بنـای فسـاد گـذارده می شـود. بر این اسـاس فرصتـی بـرای مشـارکت و نقـش آفرینـی مـردم در اداره ی امـور خویـش باقـی نمی ماند و ایـن خود مانعی بـرای رشـد سیاسـی مـردم خواهـد بـود (صادق پـور، همان، صص۳۴-۳۷).

۲,۵. ارزیابی انتقادی تمرکز زدایی

۱,۲,۵. ایجـاد طبقـه جدیـد: شـاید بتـوان یکـی از عیب هـای مهـم نظـام عـدم تمرکـز و واگـذاری قدرت بـه نهادهـای محلـی را آن دانسـت کـه پـس از مدتـی ممکـن اسـت بـه ایجـاد طبقـه ای جدیـد بیانجامد که ایـن مسـأله خـود می تواند آثار سـوء تمرکـز در قدرت را در پـی داشـته باشـد (صادق پـور، همـان، ص۳۵).
۲,۲,۵. عـدم وحـدت ملـی: از دیگـر معایب نظـام عدم تمرکـز را احتمـال لطمه خـوردن به وحـدت و یگانگی ملّـی می داننـد و بیـان می نماینـد کـه در اثـر چنیـن وضعیتـی، بیـم آن مـی رود کـه مـردم هـر منطقـه یـا محـل (در قالـب دولـت محلـی ـ منطقـه ای)، تنهـا به فکـر منافـع محلـی خـود باشـند و از مصالـح و منافـع ملـی غافـل بمانند.

۳,۲,۵. ناتوانـی از حل بحران هـا: همچنین مطرح

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

می شود که جوامع محلی همواره با بحران هایی روبه رو هستند که برون رفت از آن، از اختیار آنان خارج است. مانند: سیاسی شدن روزافزون انتخابات محلی. به گونه ای که قدرت محلی به ناگزیر، موضوعِ و ماده ی اصلی نزاعِ میان احزاب با قدرت های سیاسی مسلط در جامعه می شود؛

۴،۲،۵. آسیب پذیری اقتصادی: از دیگر نِقاط ضعف تمرکززدایی را آن می دانند که قدرت های محلی در برابر قدرت های بزرگ اقتصادی، محو و لاوجود می شود؛

۵،۲،۵. آسیب پذیری سیاسی: نیز، در برشماری ضعف اساسی تمرکززدایی عنوان می کنند که احزاب و منتفذان محلی، مانع برقراری دموکراسی می شوند و در نهایت اداره ی امور محلی در دست گروه های ذی نفوذ که نقش پدر خوانده را ایفا می نمایند، قرار خواهد گرفت (خوبروری پاک، همان، صص ۱۲۰ و ۱۲۱).

۳،۵. ارزیابی توجیهی الگوی تمرکز زدایی کامل

۱،۳،۵. کاهش قدرت دولت مرکزی: از مهم ترین ویژگی های مثبت تمرکززدایی آن است که از یک سو قدرت دولت مرکزی را کاهش می دهد و از دیگر سو، مشروعیت سیاسی و کارآمدی نظام حاکم را افزایش چشم گیری می-بخشد.

۲،۳،۵. کارآیی بیشتر: همچنین از دیگر مزایای عدم تمرکز کارآیی بیشتر آن است؛ زیرا امکان برآوردن و حتّی شنیدن خواستِ همه ی شهروندان در مرکز و به نام دولت، وجود ندارد. از این رو، خواست همه ی شهروندان با روش تمرکززدایی و توزیع قدرت به نهادهای محلی، امکان پذیر می شود.

۳،۳،۵. نظارت آسان: آسان تر شدن نظارت بر اَعمال مدیران توسط مردم (اداره شوندگان)، از دیگر مزایای این الگوست.

۴،۳،۵. افزایش همبستگی مردم: میزان فداکاری، اخلاص و همبستگی مردم محلی برای پیش برد منافعی که بی واسطه به زندگی آنها مربوط است، نیز، در نتیجه ی استقرار الگوی عدم تمرکز کامل، بیشتر می شود.

۵،۳،۵. تضمین حقوق اقلیت ها: همچنین با لحاظ گوناگونی مردم، الگوی تمرکززدایی کامل اداری، موجب تحققِ مطالباتِ بیشترین تعداد شهروندان می شود و بدین ترتیب راه کاری برای حفظ حقوق اقلیت ها به وجود می آید.

۶،۳،۵. نقش مدیریتی دولت: از دیگر مزایای تمرکززدایی کامل آن است که دولت نقش قیم و سرپرست را ایفا نمی کند. بلکه به الزامات نقش دولتِ مدیر از جمله پاسخگویی و کارایی و اثربخشی پای بند خواهد شد و در عین حال، ملتزم است تا سیاست گذاری های عمومی و کلان در تمام نقاط کشوررا دنبال نماید (خوبروی پاک، همان، ص ۱۲۰). در توضیح باید گفت که رضایت شهروندان از دولت، یکی از طرق آزمون شده ی است که تقویت حس خوشبینی و رضایت مردم از دولت از یک سو و متقابلاً افزایش درجه ی مشروعیت سیاسی نظام از دیگر سو را در پی خواهد شد (دوگان، ۱۳۷۸، ص۷)؛ بنابراین پذیرش این واقعیت مسلم که یکایک شهروندان بدون هیچگونه تبعیض و محدودیتی از سوی دولت مرکزی میتوانند در اداره ی امور خود شرکت جویند و حضور اثربخش خود را در اشکال مختلف به ظهور رسانند، موجی از تعامل میان دولت و مردم را به و جود می آورد و فضایی سرشار از اعتماد و تفاهم را به همراه خواهد داشت (قراگوزلو، ۱۳۸۸، ص۱۶۸)؛ در واقع امر، به نظر می رسد غایت تمرکززدایی کامل آن است که حق حاکمیت مردم را به مثابه ی اصل حاکم بر همه دموکراسی در نظر گیرد و به صورت جزیی از ناخودآگاه سیاسی در مناسبات دولت و شهروندان بدان پای بند باشد (بشیریه، ۱۳۸۲، ص ۲۷۰). بنابراین به نظر می رسد که تحقق ایده ی عدم تمرکز کامل اداری می تواند موجب شود که شهروندان بتوانند در حاکمیت سهیم و با آن هم عقیده شوند. (پوجی، ۱۳۸۴، ص۱۶۳).

نتیجه گیری و جمعبندی

یکی از مسایل مهمی که می باید در نظر داشت

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

این است که نخستین حکومت های محلی مانند: کانتی ها (کومی تاتوس) به معنای هیأتی از اجتماع، سیته ها به معنای شهر و تاون (تتونیک) به معنای حفاظت کردن و مونیپسیا در شهرهای آزاد رم، به معنای شهرداری؛ با وجود آنکه دارای استقلال بودند، رفته رفته توسط حکام محلی، حکامی که به نام های خان، لرد، کنت و فئودال بر مردم حکومت محلی ایجاد می کردند، محدود و مقید شدند. با ایجاد چنین وضعیتی، اداره ی حکومت محلی از دست مردم خارج و به متنفذانِ محلی منتقل شد. بنابراین کارکرد اصلی امور محلی که تا پیش از آن برتابنده اجرای کامل نظرات مردم بود به انعکاس میل و خواسته ی متنفذ محل تقلیل یافت. از این رو در مقام نتیجه گیری از داده ها و یافته های مقاله ی حاضر، باید بر این نکته انگشت تأکید نهاد که هدف غایی از ایجاد حکومت پایدار و کارآمد محلی، در درجه ی نخست تقویتِ حس تعهد به ارزش های شهروندی و دموکراتیک است؛ زیرا به اقتضای این ارزش ها، شهروندان در برابر جامعه ی سیاسی خود مکلف هستند به قانون احترام گذارند و در چهارچوب قانونی، مطالبات شهروندی خویش از جمله مشارکت محلی را پی گیری نمایند. و در درجه ی دوم تلاش در مسیر اثبات حقانیتِ مشارکت شهروندی است. در واقع پی گیری مطابات شهروندی از جمله حق بنیادین مشارکت در تمام امور مربوط به زندگی، در زمره ی اولویت هایی است که دولت ها مکلف به اجرای آن هستند. از این رو توسل به الگوی عدم تمرکز کامل اداری و واگذاری کلیه امور محلی به شهروندان و دخالت دادن ایشان در تصمیم سازی ها و خط مشی گذاری های محلی، می تواند به استقرار حاکمیت شهروند ـ بنیاد در نظام مدیریت شهری به صورت خُرد و مدیریت سیاسی جامعه به طور کلان، بیانجامد.

منابع و ماخذ

۱. آدمیت، فریدون، (۱۳۷۶)، تاریخ فکر از سومر تا یونان و روم، تهران، انتشارات روشنگران.

۲. الوانی، سید مهدی و شریف زاده، سید فتاح، (۱۳۸۳)، فرآیند خط مشی گذاری عمومی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.

۳. انصاری، ولی الله، (۱۳۷۷)، کلیات حقوق اداری، تهران،نشر دادگستر.

۴. بشیریه، حسین، (۱۳۸۲)، آموزش دانش سیاسی، تهران، انتشارات نگاه معاصر.

۵. بیتام، دیوید، (۱۳۸۳)، دموکراسی و حقوق بشر، ترجمهٔ محمد تقی دلفروز،تهران، انتشارات طرح نو.

۶. بیتام، دیوید، بویل کوین، (۱۳۸۴)، دموکراسی چیست؟ ترجمهٔ شهرام نقش تبریزی، تهران، انتشارات ققنوس.

۷. پولادی، کمال، (۱۳۸۸)، تاریخ اندیشه ی سیاسی در غرب (از ماکیاولّی تا مارکس)، جلد دوم، تهران، نشر مرکز.

۸. پوجی، جان فرانکو، (۱۳۸۴)، تکوین دولت مدرن (درآمدی جامعه شناختی)، ترجمه ی بهزاد باشی، تهران، انتشارات آگاه.

۹. پیران، پرویز، (۱۳۸۱)، شورا در ایران: نگاهی آسیب شناسانه، فصلنامه ی علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، سال دوم، شماره ی پنجم.

۱۰. خوبروی پاک، محمدرضا، (۱۳۸۴)، تمرکززدایی و خودمدیری، تهران، نشر چشمه.

۱۱. دانش خوشبو یوسف، (۱۳۴۹)، سازمان های محلی، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.

۱۲. دلاکامپانی، کریستیان، (۱۳۸۲)، فلسفهٔ سیاست در جهان معاصر، ترجمهٔ بزرگ نادرزاد، تهران، نشر هرمس.

۱۳. دوگان، ماتیه، (۱۳۷۴)، ترجمهٔ پیران، پرویز، سنجش مفهوم مشروعیت و اعتماد، فصلنامهٔ مطالعات سیاسی و اقتصادی، شماره های ۹۷-۹۸.

۱۴. راسخ محمد، (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.

۱۵. رحمت الهی، حسین، (۱۳۸۸)، تحول قدرت

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

(دولـت و حاکمیّـت از سـپیده‌دمان تاریـخ تـا عصـر جهانـی شـدن)، تهـران، نشـر میـزان.
۱۶. رحیمـی، مصطفی، (۱۳۵۷)، قانون اساسـی ایران و اصول دموکراسـی، تهران، انتشـارات امیر کبیر.
۱۷. رضایـی زداه، جـواد، (۱۳۸۵)، حقـوق اداری (۱)، تهـران، نشـر میزان.
۱۸. رضویـان، محمدتقـی، (۱۳۸۴)، تمرکززدایـی در کشـورهای در حـال توسـعه، تهران،نشـر آشـیان.
۱۹. زارعـی محمدحسـین، (۱۳۷۸)،درآمـدی بر مبانی نظـری تحـول اداری، تهـران، ماهنامـه‌ی مدیریـت دولتـی، شـماره‌ی ۴۳.
۲۰. سِـنِت، ریچـارد، (۱۳۷۸) اقتـدار، ترجمـهٔ باقـر پرهـام، تهـران، نشـر و پژوهـش شـیرازه.
۲۱. عاملی، حشـمت الله، (۱۳۴۶)، دموکراسی و تحدید قـدرت (جلد دوم)، تهران، کتابخانه ی ابن سـینا.
۲۲.قاضی شریعت پناهی،ابوالفضل،(۱۳۷۷)، ایسـته های حقـوق اساسـی، تهـران، نشـر دادگسـتر.
۲۳. قراگوزلـو، محمـد، (۱۳۸۸)، نظریـه ی انحطـاط از منظـر سـعدی و ابـن خلـدون، سعدی شناسـی، دفتـر دوازدهـم، (بـه کوشـش کـورش کمالـی سروسـتانی)، شـیراز، مرکـز سعدی شناسـی.
۲۴. کلوسـکو، جورج، (۱۳۸۹)، تاریخ فلسفه ی سیاسی (دوران کلاسـیک)،جلد اول، ترجمـه خشـایار دیهیمی، تهران، نشـر نی.
۲۵. کوهن، کارل، (۱۳۷۳)، دموکراسـی، ترجمهٔ فریبرز مجیدی، تهران، انتشـارات خوارزمی.
۲۶. لارسـن، اسـتفان، (۱۳۸۴)، آمـوزش مردمـی و دموکراسـی در سـوئد، ترجمه و تألیف منوچهر حقیقی راد، تهران، نشـر چشـمه.
۲۷. لیپسـت، سـیمور مارتیـن، (۱۳۸۳)، دایره المعارف دموکراسـی، دوره ی سـه جلـدی، ترجمه ی فارسـی به سرپرسـتی کامـران فانـی ـ نوراله مـرادی، ویراسـتاران: محبوبـه مهاجـر- فربیـرز مجیـدی، تهـران، انتشـارات وزارت امـور خارجه.
۲۸. مقیمـی، محمـد، (۱۳۸۲)، ادارهٔ امور حکومت های محلی، تهران، انتشـارت سمت.
۲۹. موحد، محمد علی، (۱۳۸۷)، باغ سـبز (گفتارهایی درباره شـمس و مولانا)، تهران، نشـر کارنامه.
۳۰. نلسـون ویلیـام، (۱۳۸۴)، در توجیـه دموکراسـی، ترجمـهٔ علیرضـا پارسـا، نشـر دیگر.
۳۱. نویمـان، فرانتس، (۱۳۷۳)، آزادی و قدرت و قانون، ترجمـه عزت‌الله فولادوند، تهران، انتشـارات خوارزمی.
۳۲. هداونـد، مهـدی، (۱۳۸۹)، حقـوق اداری تطبیقی، (جلـد اول)، تهران، انتشـارت سـمت.
۳۳. همپتـن، جین، (۱۳۸۰)، فلسـفهٔ سیاسـی، ترجمهٔ خشـایار دیهمـی، تهـران، انتشـارات طرح نو.
۳۴. هیـوز، انـدرو، (۱۳۸۴)، مدیریـت دولتـی نویـن، ترجمـهٔ مهـدی الوانـی، سـهراب خلیلـی شـورینی، معمـارزاده طهـران، تهـران، انتشـارات مروارید.
35. 1. Klosko, gorge)1998), History of political theroy (an introduction), volume 1, university of Virginia.
36. 2. Tirard, Manuel,(2008), privatization and public law values, Indiana journal of global legal states, vol 15.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]