

مدریت شهری

شماره ۳۹ تابستان ۹۴

No.39 Summer 2015

۵۷-۷۰

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۲/۱

زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۶/۱۷

نقش تمرکزدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد

حسین رحمت‌اللهی* - استادیار گروه حقوق عمومی پردهی فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

احسان آقامحمدآقایی - دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

مهران شیراوند - جامعه‌شناس، پژوهشگر و استاد دانشگاه، تهران، ایران.

چکیده

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.

مقاله پیش رو با فرض مطلوبیت و با مستقیم سیاست عدم تمرکز حداکثری اختیارات اداری- سیاسی، می‌کوشد تا نخست علت وجودی و غایی این تفکر را با بهره‌گیری از داده‌های حقوق عمومی واکاود؛ سپس با نظر به چالش‌هایی که در عمل مانع تحقق حق تعیین‌کنندگی و نقش آفرینی شهروندان در عرصه سیاست‌گذاری‌های کلان اداری- سیاسی می‌شود، در صدد است تا در پرتوی سیاست تمرکزدایی کامل اختیارات و با توجه به شکل دولت‌ها؛ دولت بسیط و انواع آن، دولت مرکب و انواع آن و نحوه نظارت قدرت مرکزی بر آن‌ها، یافته‌های تحقیق را در جهت تحقق و استقرار دولت محلی کارآمد و دموکراتیک به کار گیرد. به باور این نوشتار، مشخصه اصلی دولت محلی کارآمد آن است که فرآیند تقویت کردن شهروندان را در حوزه عمومی، با واگذاری بیشترین میزان اختیارات تصمیم‌گیری در امور اداری و سیاسی به شهروندان، تثبیت و تحکیم می‌نماید. از این رو مقاله حاضر در جهت اثبات مدعای پیش گفته، با رویکردی تاریخی- تحلیلی به موضوع مورد بحث می‌پردازد.

واژگان کلیدی: تمرکزدایی کامل، تمرکز‌گرایی، دولت بسیط، دولت مرکب، نظارت مرکزی، نظارت شهروندی، دولت محلی کارآمد.

ترکیه، ایسلند و لهستان، که شهروندان بی واسطه و مستقیم مشارکت می کنند؛ (دانش خوشبو، ۱۳۴۹، ۱۵۱-۱۵۴)، 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 اداره امور خویش مشارکت جویند (کوهن، ۱۳۷۳، ص ۳۷). 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 بنيادی از میان چندین و چند وصف، فرا روی آورد. مقاله پیش رو در صدد پاسخگویی به مسئله مطروحه و تبیین و توجیه آن است. از این رو به اجمال سؤال 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 شیوه تفویض اختیار به شهروندان در اداره امور محلی باشد.

۲. آیا با توصل 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 سطح محلی و خرد و چه در سطح کلان حاکمیتی، به مثابه الگویی پایدار و اثربخش قابلیت پیاده سازی داشته باشد.

۲. تمرکز زدایی بر مبنای ساختار سیاسی دولت ها

به لحاظ تاریخی، نخستین جماعت انسانی، در قالب نوعی نظام اجتماعی مشارکت پذیر و همبسته، با علائق و منافع کاملاً شخصی و بر مبنای یک تشکل جمعی منسجم یا «باهماد»^۱ گرد آمدند (همپتن،

۱. مقدمه

تمایل عمومی به گردش و اداره امور هر محل به وسیله مردم همان محل، خواهشی دیرینه برای طرفداران دموکراسی محلی است. در این برداشت مفهوم دموکراسی واقعی، در الگوی حکومت مبتنی بر میل و رضایت شهروندان مصدق می یابد و تمرين دموکراسی از پائین ترین واحد های اجتماعی نظیر خانواده آغاز می شود. بدین ترتیب در سطح محل، مردم دموکراسی را عملأ 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»^۲ 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 امکان مشارکت شهروندان به طور مستقیم را فراهم آورد. هر چند اجرای دموکراسی مستقیم با مناسبات سیاسی فعلی چندان سازگاری ندارد، شاید بتوان گفت دموکراسی مستقیم از نوع یونانی آن، دموکراتیک ترین مصدقی باشد که تمدن غربی تا کنون آن را تجربه کرده و به خود دیده است (کلوسکو، ۱۹۹۳، ص ۳). 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 نظریه «قرارداد اجتماعی و اراده ای عمومی» روسو (پولادی، ۱۳۸۸، ص ۱۲۲). بنابراین، در مقام مقایسه آن دوران با الگوهای نوبن سیاسی، باید گفت که به استثنای برخی نقاط همچون: کانتون های سوئیس و مجالس آزاد تاون^۳ در ایالات متحده آمریکا، و محفل های آزاد مطالعه در سوئد (لارسن، ۱۳۸۴، صص ۵۶-۵۸) و همچنین در برخی واحد های محلی نظیر:

1. Weltburgerrecht

2. Open Town Meeting

3. Community/Gemeinschaft

مردم از هرصنفی در اداره امر محلی فراهم آمد (لیپست، ۱۳۸۳، ص ۶۲۸)؛ از آن به بعد اندیشمندان علی‌رغم توجه به اهمیت نظرات مردم، بیشتر از ایده تمرکز در قدرت طرفداری کرده‌اند تا واگذاری اختیارات به مردم محلی (عاملی، همان، ص ۲۹۵). با وجود این پیشینه، به تدریج مزايا و ضرورت سپاردن اختیارات به دولت محلی آشکار شد و حکومت‌های مرکزی دریافتند که وجود دولت‌های محلی و مردمی، نه تنها به ساختار قدرت نهادهای حاکم صدمه نمی‌زند که عامل پایداری و کارآمدی آن نیز، خواهد بود. بنابراین حکومت محلی 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، بخش‌ها 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 شیوه‌های دموکراتیک محلی، تأکید کرد (عاملی، همان، ص ۶۲۹). در حقیقت دولت‌های قدرتمند مرکزی در اوایل قرن بیستم با توجه به عقیده‌ی فساد آور بودن قدرت و این گزاره‌ی تبیه‌ی که «قدرت فساد آور است و قدرت مطلق، فساد مطلق را موجب می‌شود»^۱، تدبیری را پیش گرفتند که در نتیجه به سرشکن شدن اقتدار حاکمیتی مرکزی به سود گروه‌های مختلف محلی گرایید (نویمان، ۱۳۷۳)، صص ۳۰۹-۳۰۸؛ بنابراین می‌توان تحقق نظریه انتقال قدرت به شهروندان را راهی به سوی قدرت گرفتن شهروندان، دانست که به استقرار و تحکیم حاکمیت دموکراتیک در سطح جامعه می‌انجامد (عاملی، همان، ص ۶۳۳).

۱.۲. تمرکززادی در دولت تک بافت: وجود دولت مرکزی قوی و در نتیجه تعیت کلیه‌ی اعضای گروه سیاسی یا جمعیتی کشور از یک اقدار سیاسی واحد، از بارزترین ویژگی‌های دولت‌های بسیط

(۱۱-۱۰، صص ۱۳۸۰). در آتن، نظام کامیونیتی به آن واحد سیاسی اطلاق می‌شد که هر چند ممکن بود از حد یک شهر فراتر باشد؛ ولی مشخصه اصلی آن کوچکی سرزمین و محدودیت جمعیت بود، به گونه‌ای که یک سازمان سیاسی-اجتماعی، تنها می‌توانست یک یا چند شهر و روستا و مزارع متعلق به آن را در برگیرد (عاملی، ۱۳۴۶، ص ۳۰۴). در یونان باستان پیدایش و نمود سازمانی به نام کامیونیتی، مبتنی بر ایده «دولت-شهری»^۲، به مثابه‌ی یک نهاد کوچک و خودبسا بود که زندگی جمعی پرشور و هیجانی را همراه با سهمی مشخص و معین و متناوب برای اعمال قدرت شهروندان، فراهم می‌آورد. در واقع، کوچک بودن پولیس، این امکان را به شهروندان می‌داد 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 می‌گذارد، برای دوره‌ای قدرت را به دست گیرند و مشارکت مؤثر داشته باشند (کلوسکو، ۱۳۸۹، صص ۲۸-۲۶). بنابراین می‌توان گفت که طرح نخستین حکومت‌های 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 داشته‌اند. بحث‌هایی که ریشه‌ی آن به زمان افلاطون بر می‌گردد. افلاطون در «قوانین» از ایده کوچکی شهرها و تمرکز امور در آن به دلایلی از جمله اینکه: مردم به راحتی یکدیگر را می‌شناسند؛ در مقابل هم احساس تکلیف دارند و در انتخاب حاکم می‌توانند دست به گزینش بهترین‌ها 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 مرد آزاد و ذی‌نفوذ در تصمیم‌گیری‌ها مداخله داشتند، در مقطعی کوتاه در شهرهای آزاد قرون وسطاً امكان مداخله‌ی همه

1. police/City-State

2. Lord Acton: "Power; corrupts and absolute Power, corrupts absolutely."

یا یک پارچه است. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۷، ص ۸۳). این ویژگی اساسی به همراه کلیه عوامل سازنده سازمان محلی، موجب یگانگی در ساختار جمعیتی، قلمرو سرزمینی، حکومت، حاکمیت و استقلال دولت می‌شود. (دانش خوشبو، همان، ص ۵۵). دولت بسیط در یک تعریف آن دولتی است که بیش از یک مرکز سیاسی و بیش از یک مرکز حکم رانی ندارد. قدرت سیاسی در این شکل از دولت، از منبع واحدی سرچشمه می‌گیرد که همان شخصیت حقوقی دولت است و هرچند وجود دولت بسیط، البته با فرض شکل پیچیده آن در مقابل ساده، با ساختار عدم تمرکز و واگذاری اختیارت محلی مغایرت ندارد، منطق حقوقی آن اقتضا دارد که فرآیند انتقال قدرت و متعاقب آن اعطای استقلال و خود مختاری به مأموران محلی، به گونه‌ای انجام پذیرد که به تجزیه‌ی قدرت مرکزی و خود مختاری دولت‌های محلی از مرکز قدرت، نیجامد (عاملی، همان، ص ۲۸۲).

۲.۲. تمرکز زدایی در دولت چندپارچه: دولت‌های چند پارچه یا مرکب یا به اصطلاح فنی تر فدرال، دارای چند مرکز عملکرد سیاسی هستند و حاکمیت سیاسی چندگانه‌ای در آنها حکم فرماست. همچنین شخصیت حقوقی - سیاسی واحدهای عضو، به گونه‌ای است که میتوان به یکای آنها واژه دولت اطلاق کرد (قاضی شریعت پناهی، همان، ص ۸۸). با وجود این و نیز، با نظر به اینکه الگوی عدم تمرکز کامل سیاسی در ساختار دولت فدرال جایگاهی ندارد و جریان امور حول محور یک قدرت مرکزی قرار دارد؛ لیکن تقسیم امور عمومی جامعه بین واحدهای سیاسی و آرایش قدرت سیاسی موجب افزایش حوزه‌ی اختیارات و صلاحیت‌های حکومت محلی در امور مربوط به خود می‌شود. (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۴۱) و همچنین به استحکام و صلابت مناسبات آنها با واحدهای مرتبط می‌انجامد. به طور کلی، تعدد و گونه‌گونی دولت‌های مرکب، یکی از ویژگی‌های این دولت‌هاست. همین ویژگی

موجب می‌شود که این دولت‌ها از محکم‌ترین شکل؛ (دولت فدرال) تا ضعیف‌ترین شکل (دولت کنفدرال) را در خود جای دهند (عاملی، همان، ص ۲۸۵).

۳.۲. تمرکز زدایی در دولت خودمختار: به نظر می‌رسد که ایجاد و تحقق دولت محلی خودمختار، تنها در پرتوی الگوی تمرکز زدایی اداری امکان پذیر باشد. بدین ترتیب، واحدهای محلی مانند: شهر و روستا و دهکه‌ها و همچنین تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای، به طور مستقل می‌توانند در تصمیم‌سازی‌ها مشارکت جویند (انصاری، همان، ص ۱۴۳). در حقیقت می‌توان رابطه‌ی دولت خود مختار با نظام عدم تمرکز و دولت فدرال را در نسبت منطقی عموم و خصوص فهمید (خوبروی پاک، ۱۳۸۴، ص ۱۶۷). همچنین در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان گفت که حکومت‌ها در اجرای خط مشی های خود دو راهبرد عمده پیش رو دارند: راهبرد نخست؛ اینکه به یک ساختار هرم گونه‌ی فرماندهی تحت نظرارت حکومت مرکزی متکی باشند و نظام دیوان سالاری، به جای واگذاری قدرت به واحدهای منطقه‌ای و محلی، خود رأساً خط مشی‌ها را از طریق یک نظام خدمات توسط نمایندگان کشور پیاده کند. این راهبرد در حکومت‌های مبتنی بر نمایندگی رو به زوال رفته و با اهمیت فرازینده‌ی حکومت محلی و منطقه‌ای، تغییر شکل داده است. راهبرد دوم اما، اتکا به مقام خودمختار محلی یا منطقه‌ای است. از این رو در بیشتر کشورهای غربی، به استثنای انگلستان، سطوح محلی خودمختار، دست کم با سه لایه از مقامات محلی عمل می‌کنند. در ایتالیا این لایه‌های خودمختار عبارتند از: کمون، شهرستان و مناطق؛ در آلمان: حوالی شهر، حومه و استان‌ها؛ در آمریکا: شرکت شهرداری، شهرستان و ایالت‌ها و در فرانسه و بلژیک: کمون، بخش و مناطق وجود دارند (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۴۰).

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۶۱

(صادق پور، ۲۵۳۶، ص ۲۹). 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 کنترل متمرکز حکومت بر منابع قدرت، به اقتدار سیاسی حکومت می‌افزاید، به همان میزان از امکان رقابت و مشارکت اثربخش و کارآمد شهروندان می‌کاهد. هر چند تمرکز قدرت ممکن است استمرار حکومت را افزایش دهد، قطعاً مانع جدی در جریان مشارکت پذیری محلی و اثر گذاری مردم در اداره‌ی امور خویش خواهد شد. به دیگر سخن تمرکز کلیه‌ی امور عمومی در موجودیتی انحصار طلب به نام دولت، بی‌گمان به استبداد و خودسری در تصمیم‌گیری‌های اداری می‌انجامد. (انصاری، همان، ص ۱۳۴). در زیر به برخی از ویژگی‌های کلی نظام انباشت قدرت اشاره می‌نماییم:

۱.۱.۳. الزام آور بودن قدرت: الزام آوری قدرت به معنای آن است که کلیه‌ی امور مربوط به برقراری صلح و امنیت، توسط دولت مرکزی صورت پذیرد و تمامی نیروهای نظامی و انتظامی، تحت نظرات دولت مرکزی عمل نمایند. بنابراین بدیهی است که نهادهای محلی در این مرتبه، هیچگونه قدرتی نداشته باشند.

۲.۱.۳. تمرکز در اختیارات تصمیم‌گیری: تمرکز در اختیارات موجب می‌شود که دولت مرکزی به عنوان یک نهاد متمرکز اجرایی و تصمیم‌گیرنده وارد عمل شود و اختیار اتخاذ و اجرای تصمیمات را به صورت توانان در دست گیرد و سعی در اعمال صلاحیت خود، به صورت مطلق نماید. از این رو، پیامد روش تمرکز گرایانه در اختیارات تصمیم‌گیری، 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 کلیه‌ی مأموران اداری، خطیز جدی در برابر دولت‌های محلی و کارآمدی و تداوم آن محسوب می‌شود.

۳. تمرکزگرایی مانع تحقق دولت محلی کارآمد

به لحاظ تاریخی، نظام متمرکز اداری، با پیدایش دولت‌های ملی و به منظور تأمین سه اصل: (۱) ایجاد وحدت در داخل کشور برای پیش‌گیری از خطر تجزیه؛ (۲) حفظ منافع همگانی و ملی؛ و (۳) نظارت بر برنامه‌های اقتصادی و تخصصی، سر برآورده. بنابراین میتوان چنین پنداشت که ایده‌ی قدرت متمرکز، در پی ایجاد جامعه‌ی یا یک حوزه‌ی عمومی یک دست و یک شکل است تا سیاست‌های تنظیمی به آسانی و با شتابی فزاینده بر همگان اعمال شوند. در ادبیات حقوق عمومی، نیز، الگوی تمرکز عبارت است از سازماندهی کشور به گونه‌ای که همه اقدامات اداری در صلاحیت و اختیار نهادهای مرکزی باشد (خوبروی پاک، همان، صص ۶۵ و ۶۶) که به طور معمول این مرکز تصمیم‌گیری، در پایتخت مملکت قرار دارد (رضایی زاده، همان، ص ۹۰) و به واسطه‌ی مجریان مستقر در پایتخت و مرکز سیاسی کشور یا خارج از مرکز سیاسی مانند: استان، شهرستان، شهر و روستا، امور ملی و محلی را تؤمنان پسی می‌گیرند. و حق تصمیم‌گیری درباره‌ی کلیه‌ی 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 مرجع واجد اقتدار حاکمیتی است. (خوبروی، همان)

۱.۳. ویژگی‌های تمرکز گرایی

چنانکه در عالم واقع نیز، به نظر می‌رسد، گرایش دولت‌ها به چگونگی استفاده از قدرت سیاسی - اداری و میزان تمايل آنها به سپردن اختیارات به شهروندان و پذیرش مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها، نشان‌دهنده‌ی رویکرد آنها به انباشت قدرت یا گسست از آن است. به گونه‌ای که تجربیات تاریخی گواهی می‌دهند، در نظام متمرکز، مرکز ثقل تصمیم‌گیری در بالاترین سلسه مراتب سیاسی، اداری یا سازمانی، در دست افراد محدودی است.

زده و فاقد بینش و ارزیابی دقیق محلی - منطقه‌ای را به وجود می‌آورد.

۴. تمرکز زدایی کامل اداری عامل تحقق دموکراسی محلی

بنیان نظریه‌ی عدم تمرکز، مبتنی بر واگذاری قدرت به سازمان‌های غیر از دولت مرکزی است که اغلب به روش دموکراسی مستقیم انتخاب می‌شوند (عملی، همان، ص ۲۴۸). هر چند اجرای این ایده در اوضاع کنونی به دلیل فقدان دو شرط: جمعیت کم و فراغت نداشتن شهروندان، چندان میسر نخواهد بود (بیتام- بویل، ۱۳۸۴، ص ۲۳). تمرکز زدایان^۱ به دلایلی چند از جمله: (۱) ایجاد حکومت محلی مسؤول و پاسخگو؛ (۲) افزایش مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور محل؛ (۳) ارایه‌ی خدمات عمومی مکفی تر به شهروندان؛ و (۴) ایجاد احساس تعلق و همبستگی محلی و ملی میان شهروندان، به این الگو تمایل نشان می‌دهند. (مقیمی، ۱۳۸۲، ص ۸۹). بنابراین، به نظر می‌رسد از میان الگوهای موجود، نظام عدم تمرکز کامل اداری با هدف انتقال قدرت به سازمان‌های محلی، بتواند چراغ این آرمان بشری؛ (حکم رانی همگانی)^۲ را روشن نگاه دارد. زیرا آنچه در نگرش مدیریت دولتی نوین نیز، به عنوان سازمان دولتی مطلوب بر آن تکیه می‌شود، سازمانی است که در دخالت دادن بیشتر کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها، سهم بیشتری دارد. (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۸۵).

۴. انواع تمرکز زدایی

۱.۱. تراکم زدایی^۳ با واگذاری بخشی از مسؤولیت‌ها و اختیارات: در این شیوه، تراکم زدایی با واگذاری اختیارت اداری به سطوح پائین‌تر در وزارت‌خانه‌های تحت قیمه‌وت دولت مرکزی، اجرا می‌شود.

۲.۱. تفویض اختیار: این شیوه‌ی تمرکز زدایی، از طریق واگذاری مسؤولیت‌های مدیریت و وظایف مشخص به سازمان‌های خارج از ساختار بورکراسی،

تداوم این شیوه متمرکز اداری، سازمان‌های محلی را فاقد هرگونه اختیاری در گرینش و جذب نیروهای شایسته و کاردان، می‌سازد.

۲.۳. آسیب‌های تمرکزگرایی

۱. تمرکز در صلاحیت‌های اداری: از مهمترین اقتضایات تمرکز اداری، بی‌اعتباًی مرکز نسبت به امور اداری محلی است. در چنین دیدگاهی، جوامع محلی تنها به عنوان واحدهای جغرافیایی کشور به شمار می‌آیند که زیر نظر دولت مرکزی اداره می‌شوند و تفاوتی با هم ندارند. (خوبروی پاک، همان، ص ۶۷) همچنین در این ساختار، موجودیت مستقلی برای نهادهای محلی و تابعان محلی آن که متشکل از گروه‌های انسانی هستند، متصور نیست.

۲. تمرکز در صلاحیت‌های قانون‌گذاری: تمرکز در حوزه‌ی اختیارات و صلاحیت‌عام وضع قانون، نمادی از اقتدار سیاسی و بیان گر اراده‌ی تام دولت است. در این روش، اهتمام دولت بر آن تعلق دارد که قواعد و مقررات یک شکل و منسجمی را برای اجرای آن توسط همگان، به وضع برساند. از این رو، تا زمانی که تمرکز در صلاحیت سیاسی و قانونگذاری وجود دارد، هیچ نهاد محلی و خود بسا که بتواند خواست شهروندان محلی را پوشش دهد و مشارکت آنها را جلب نمایند، امکان ظهور نمی‌یابد. (همان، ص ۶۸).

۳. تمرکز در صلاحیت‌های فنی: تمرکز در امور تخصصی و فنی، موجب ایجاد شبکه‌ی عظیمی از دیوان سالاری در مرکز کشور می‌شود؛ زیرا هر چند که تمرکزگرایان با حذف خدمات محلی و همچنین حذف پراکندگی‌های محلی، سعی در تسريع امور دارند، (همان، ص ۶۹) گام در راهی می‌نهند که خود موجب انشاشگی صلاحیت‌ها و اختیارات کارشناسانه در مرکز می‌شود. در نتیجه، این رویکرد تمرکزگرایانه رفته‌رفته از هدف غایی خود دور می‌شود و موجی از اظهار نظرهای شتاب

دریس شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۶۳

زیر، دسته‌بندی می‌شود:

۲.۱.۴. تمرکزدایی جغرافیایی: در این روش، با توجه به اینکه فعالیت‌ها در مناطق محلی توزیع شده و قدرت تصمیم‌گیری در دست قدرت مرکزی است، تمرکزدایی جغرافیایی ضرورت می‌یابد. این شیوه از تمرکزدایی، شامل: اجتماعات و گروه‌هایی است که به لحاظ سرزمینی و تعلق به یک کل منسجم، دارای اشتراک نفع هستند. مانند: استان، شهرستان، شهر و سایر تقسیمات جغرافیایی خردتر (راضی‌زاده، همان، ص ۱۰۱).

۳.۱.۴. تمرکز زدایی فنی: عدم تمرکز فنی به معنای اعطای استقلال به یک اداره یا سازمان دارای تشکیلات منسجم، همانند دانشگاه است و عموماً مبتنی بر یک نیاز یا یک منفعت معین و خاص، اجرا می‌شود. (همان).

۴.۱.۴. تمرکزدایی نسبی: در این شیوه از تمرکزدایی، تنها بخشی از قدرت تصمیم‌گیری به واحدهای جغرافیایی، نظیر آنچه گفته شد، تفویض می‌شود.

۵.۱.۴. تمرکزدایی کامل: در فرآیند تمرکزدایی کامل، اختیارات کاملاً به دولت محلی و اکذار می‌شود و توزیع جغرافیایی قدرت به طور تمام و کمال به سازمان‌های محلی انتقال می‌یابد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۳، ص ۱۷۰). در توضیح این الگو که مرتبط با عنوان و مدعای مقاله‌ی پیش رو است، می‌باید یادآور شد که مراد از دولت محلی، نهادی «خود مدیر»^۳، «خود سازمانده»^۴، «خودگردان»^۵ و «خودتنظیم‌گر»^۶ است که در عین ویژگی‌های استقلال و خودبُسایی، به لحاظ سیاسی، هویتی و ملّی، وابستگی تام به دولت مرکزی داشته و ملتزم به حفظ موجودیت نظام سیاسی و ساختار سیاسی - حقوقی و امنیتی کلان کشور است.

۳.۴. فرآیند نظارت در نظام عدم تمرکز کامل به طور مرسوم دولت مرکزی، نظارت‌هایی را در

به اجرای درمی‌آید و دولت تنها شأن نظارتی بر این روند دارد. در حقیقت دولت مرکزی وظایف اداری را به نهادهای محلی کارآمد می‌سپارد و در مسیر ارایه غیر مستقیم خدمات به مناطق محروم، گام بر می‌دارد.

۳.۱.۴. واگذاری قدرت:^۱ در رویکرد انتقال قدرت، واحدهای دولتی به صورت خودمختار و مستقل عمل نموده و به لحاظ قانونی، از دولت مرکزی مجزا هستند. در این روش نیز، همانند رویکرد تفویض اختیارات، دولت مرکزی نظارتی غیرمستقیم و آزاد را به صورت ارایه مشاوره به واحدهای محلی اعمال می‌نماید. نهادهای محلی که قدرت تصمیم‌گیری به آنها منتقل شده، دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از نظر شخصیت حقوقی نیز، شبیه شرکت‌های سهامی هستند (رضویان، همان، صص ۲۸ و ۲۹).

۴.۱.۴. خصوصی‌سازی: در روش خصوصی‌سازی، دولت با استفاده از ساز و کار برون سپاری^۲، اختیاراتی را به سازمان‌های شبه دولتی نظیر: انجمن‌های محلی و صنفی و گروه‌های حرفه‌ای و نیز، نهادهای مدنی و شرکت‌های تعاونی، واگذار می‌نماید. در این فرآیند دولت مرکزی با اجرای طرح تمرکزدایی، بخش وسیعی از حوزه اختیارات خود مانند: اجرای پژوهه‌های عمرانی و روستاپی و برنامه‌ریزی را به سازمان‌های محلی می‌سپارد (رضویان، همان، صص ۳۰ و ۳۱); همچنین به منظور تأمین نیازهای اولیه شهرهوندان، آن دسته از خدمات مانند: امور آموزشی و بهداشتی را برون‌سپاری می‌کند و برخی دیگر را نیز، نظیر: امور نظامی، امنیتی و دادگستری در دست خود نگاه می‌دارند (تیرارد، ۲۰۰۸، صص ۳۰۰-۳۹۴).

۲.۴. شیوه‌های تمرکزدایی به لحاظ تغییراتی که روش تمرکزدایی در ساختار اداری دولت به وجود می‌آورد، به سه الگو به قرار

1.Devolution

2. Out Source

3. Auto manager

4. Auto organizer

5. Autonomous

6. Auto Regulator

متفاوتی چون: «ارتقای دهنگی»؛ در قالب ارایه‌ی کمک‌های مالی و ایجاد تسهیلات به منظور رشد و کارآمدی و پایداری دولت محلی؛ «بازارندگی»؛ در چهارچوب مراقبت از سازمان و پیشگیری از سوءاستفاده از اختیارات و صلاحیت‌های دولت محلی؛ «تبیهی»؛ در هیأت مداخله‌ی قانونی دولت مرکزی و با تدبیری نظیر؛ تذکر به کارکنان و از کاربرکناری اعضا؛ لغو و ابطال تصمیمات و انحلال سازمان محلی؛ و «اصلاحی»؛ به صورت از بالا به پائین، و همراه با اصلاح اساسنامه‌ها و اصلاحیه‌ها، پی‌گیری و اجرایی شود. (همان، صص ۲۹۱-۲۸۸).

۱.۴.۳. 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 می‌کند، نظارت دولت مرکزی بر نهاد محلی ضرورت پیدا می‌کند. به طوری که با کمی اغراق در این باره می‌توان گفت نظارت بر نهاد محلی، حق دولت مرکزی است. (همان، ص ۱۵۴).

۱.۴.۱. نظارت بر اشخاص: از متدالوں ترین نظارت‌های دولت مرکزی بر سازمان‌های 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 شوراهای یا انجمن‌های محلی بدون طی تشریفات قانونی و همچنین خارج از صلاحیت‌ها و شرایط مندرج در قانون^۶ به این مقامات نایل شوند، دولت مرکزی می‌تواند بر اساس اختیارت قانونی اعضای فاقد صلاحیت را از کار در

لایه‌ها و سطوحی چند، بر نهاد مستقل و خود مدیر محلی اعمال می‌نماید. لیکن پیش از پرداختن به ضرورت و سازکار نظارت در نظام عدم تمرکز، بایسته است در مبنا و اساس آن، تأملی داشته باشیم. چنانکه یادآور شدیم، نفس وجود دولت محلی، نمودی عینی از تحقق دموکراسی در جامعه محلی، داشتن استقلال و آزادی رأی در تصمیم‌گیری‌ها و تا حدودی ویژگی خودبسایی^۱ نهاد محلی از نظر فنی و مالی و توانایی مدیریتی، این ارزش دموکراتیک را دو چندان می‌کند. در عالم واقع اما، این موقعیت ممتاز و ویژگی بر شمرده شده، با محدودیت‌هایی چند مواجه است و همین امر ضرورت نظارت دولت مرکزی بر نهادی دموکراتیک چون شوراهای شهر و روستا را موجب می‌شود. 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، می‌تواند موجی از نگرانی را به همراه آورد و به فساد گرایید. از این رو، نوع مناسبات دولت محلی و دولت مرکزی را در سه دیدگاه می‌توان دسته‌بندی کرد: این مناسبات گاه مؤید ارزش‌های دموکراتیک است و بر استقلال دولت محلی و نظارت محدود حکومت مرکزی اشاره دارد؛ گاه مبتنی بر دیدگاه خدمت‌گرایی است و بر تسهیل ارایه‌ی خدمات به عموم و ایجاد رفاه همگانی توسط نهاد محلی تأکید دارد و گاه نیز، آمیزه‌ای از این دو دیدگاه است و در پی توازن عاقلانه بین ارزش‌های دموکراتیک و خدمت رسانی است (مقیمی، ۱۳۸۲، صص ۲۸۷-۲۸۴). از این رو دولت مرکزی در ساحت‌های مختلفی، می‌تواند نظارت خود را از خفیف ترین درجات تا شدیدترین آن اعمال نماید. به عنوان نمونه نقش نظارتی دولت مرکزی در زمان‌ها و موقعیت‌های مختلف، با اهداف و مقاصد

1. Self sufficiency
2. Promotive
3. preventive

4. punitive
5. 20. Reformative

۶. موضوع ماده ۲۵ قانون شوراهای اسلامی

نهاد محلی معزول یا معلق نماید.^۱

۲،۳،۱،۴ **ناظارت بر نهاد محلی:** از آنجایی که عمل نهاد محلی می‌باید بر مبنای مقتضیات حاکمیت قانون از جمله: (۱) تبعیت از قانون؛ (۲) الزام به عقلانی و منطقی بودن رویه‌ها و (۳) تضمین حق‌های بنیادین شهروندی، مبتنی باشد (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۱۷۶-۱۷۷)، بنابراین در مواردی که شورا یا دولت محلی به معنای اعم، از محدوده‌ی وظایف قانونی خود منحرف شوند؛ یعنی در مسیر عدم رعایت اصل حاکمیت قانون و تخطی نسبت به حقوق شهروندان گام بردارند،^۲ تصمیم دولت مرکزی می‌تواند در قالب حکم به انحلال آن نهاد (شورا) تجلی یابد. بنابراین به لحاظ تشریفاتی، در صورتی که استاندار نیز، به عنوان مقام عالی دولت مرکزی و مستقر در محل، حکم را تأیید نماید، مراتب با ذکر دلایل به وزارت کشور پیش نهاد می‌گردد و پس از آن، نظر هیأت وزیران قاطع آن خواهد بود^۳ (انصاری، همان، ص ۱۵۹).

۳،۲،۴ **ناظارت بر دولت محلی در سطح خرد:** با فرض اهمیت و تأثیر ناظارت دولت بر کارآمدی نهادهای محلی، و شیوه‌ی معمول ناظرت بر واحدهای محلی که به صورت قیومتی اعمال می‌شود و حاکی از قلمرو محدود نهاد کنترل شونده و استقلال آن است (انصاری، همان، ص ۱۶۲)، می‌توان به شیوه‌ای دیگر و تاحدی نامتدوال از ساز و کار ناظرت-گری اشاره نمود که در جهت اثبات فرضیه الگوی عدم تمرکز کامل اداری، می‌تواند راه‌گشا باشد. پیشتر یادآور می‌شویم که از میان سازوکارهای ناظرتی مورد بررسی، آنچه بیشتر مرکز توجه مقاله حاضر است، ناظرت از نوع شهروندی است.

۱،۳،۲،۴ **ناظارت قانونی:** این نوع از ناظرت بر

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

۲. موضوع ماده 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.

عهده‌ی انجمن یا شورای محلی است. عمدۀی وظایف شوراهای اسلامی نیز، ناظر بر نظارتی است که شورا به عنوان نهاد قانون‌گذار بر شهرداری‌ها اعمال می‌کند^۱ (مقیمی، همان، صص ۲۹۷-۲۹۸).

۲،۳،۲،۴ **ناظرت اداری-مالی:** از جمله سازکارهای ناظرت اداری، بازبینی عملکرد مالی شهرداری‌هاست. بنابراین در این نوع از ناظرت، صورت تفريغ بودجه و عملکرد مالی یک ساله‌ی شهرداری‌ها و همچنین هزینه کرد آن‌ها، مورد ناظرت قرار می‌گیرد. (همان، ص ۲۹۹).

۳،۳،۲،۴ **ناظرت شهروندی:** منظور از ناظرت شهروندی، ناظرتی است که از سوی مردم محل بر نهادهای محلی برآمده از خواست آنان، اعمال می‌شود. در حقیقت ناظرت شهروندی یا به طور غیرمستقیم به واسطه‌ی شوراهای انجمن‌ها، رسانه‌های محلی و در برخی موارد قوای حکومتی واقع در منطقه‌ی ما محل و یا به نحو مستقیم توسط شهروندان اعمال می‌شود. باید اذعان داشت که چنانچه این نوع از ناظرت که شهروندان را درگیر می‌سازد، به بیراهه کشیده شود و موجب قطع ارتباط با دولت مرکزی و عدم ناظرت قیومتی دولت مرکزی شود، نه تنها ناکارآمد خواهد بود که به سلیمانی اعتماد عمومی از یک مقام یا نهاد حکومتی می‌انجامد (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۳۴-۳۳).

با عنایت به حساسیت مقوله‌ی ناظرت شهروندان بر اعمال دولت محلی، و برای دست یابی به کارایی بهتر نظام ناظرت شهروندی، می‌باید شرایطی مهیا شود تا شهروندان به نحو مؤثری بر عملکرد نهادهای محلی ناظرت نمایند. برخی از این شرایط عبارتند از:

۱. داشتن حق داوطلبی همه‌ی شهروندان برای عضویت در مجالس محلی؛

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

۲. موضوع ماده 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.

۲. الزام نهادهای محلی به پاسخگویی منظم در برابر همگان و تسلیم و کالت دهی مدام به شهروندان؛
۳. امکان اینکه مجلس یا شورای محلی از جنبه‌های مختلف نماینده‌ی انتخاب کنندگان باشد؛
۴. پاسخگویی نهاد محلی در برابر سازمان‌ها و نهادهای شهروندی؛
۵. امکان این که تمامی شهروندان فرصت مشارکت مستقیم را با عضویت در انجمن‌های شهری، انجمن‌های داوطلبانه، نهادهای خودگردان، گروه‌های محلی و دسترسی شخصی به نماینده‌گان محلی، بیابند (بیتام، ۱۳۸۳، ص ۵۰)؛
- با وجود چنین شرایطی، بستر لازم برای نظارت شهروندان بر اعمال دولت محلی فراهم شده و امکان مشارکت مستقیم مردم در امور محلی، فراهم می‌آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص ۳۷۰).
۵. ارزیابی الگوهای تمرکز، عدم تمرکز و عدم تمرکز کامل

۱.۵ ارزیابی انتقادی تمرکز گرایی

۱.۱.۵ از منظر سیاسی - حقوقی: با وجود ایرادهای سیاسی وارد بر نظام تمرکز، که اشاره‌ای گذرا بدان شد، تمرکز در منابع قدرت، می‌تواند موجبات تحکیم و صلابت دولت در حفظ و برقراری نظم را به همراه داشته باشد. همچنین می‌تواند به تقویت بنیه‌ی وحدت در سطح ملی انجامیده و از هرج و مرج طلبی و آشوب و اغتشاش در مملکت جلوگیری نماید. افزون بر موارد یاد شده، از مهمترین فواید سیاسی نظام تمرکز را آن دانسته‌اند که این نظام، حداقل مسؤولیت و پاسخگویی حقوقی در برابر عملکرد را، متوجه رهبران سیاسی می‌نماید. در نتیجه اصل برابری افراد در برابر قانون تقویت شده و از تبعیضات ناروا جلوگیری به عمل خواهد آمد (انصاری، همان، ص ۱۳۵).

۲.۱.۵ از منظر اداری - مالی: نظام تمرکز اتخاذ تصمیم‌های هماهنگ و منسجم، از امتیازات الگوی تمرکز قدرت است و سبک مدیریت تمرکز، خود موجب نوعی هماهنگی و انتظام در امور ملی شده و

موجب تسهیل گردن امور اداری، کاهش هزینه‌های اداری کشور و افزایش بازدهی سازمان‌های اداری می‌شود (انصاری، همان)؛ همچنین تأمین و اداره‌ی بهتر خدمات عمومی و عملکرد عقلاتی و یکنواخت نهاد مرکزی را به همراه خواهد داشت (رضایی زاده، همان، ص ۱۹۱).

۱.۳. از منظر ساختاری: با وجود آنکه برای نظام متمرکز سیاسی - اداری مزایایی چند متصور است و دلایل و دفعات و توجیه‌هایی نیز، در گرایش به چنین نظامی، ایراز می‌شود، لیکن به نظر می‌رسد که وجود نظام تماماً متمرکز در مدیریت سیاسی - اداری جامعه، معایب و چالش‌هایی به همراه داشته باشد. در حقیقت به طور آشکار می‌باید گفت که استقرار نظام متمرکز تا حدودی مسئله‌ی آفرین است و در آنکه مدتی محیط سیاسی و اداری را آلوده به تملق نموده و روابط را به جای ضوابط می‌نشاند و سنگ بنای فساد گذارده می‌شود. بر این اساس فرستی برای مشارکت و نقش آفرینی مردم در اداره‌ی امور خویش باقی نمی‌ماند و این خود مانع برای رشد سیاسی مردم خواهد بود (صادق پور، همان، صص ۳۴-۳۷).

۲.۵ ارزیابی انتقادی تمرکز زدایی

۱.۲.۵ ایجاد طبقه جدید: شاید بتوان یکی از عیب‌های مهم نظام عدم تمرکز و واگذاری قدرت به نهادهای محلی را آن دانست که پس از مدتی ممکن است به ایجاد طبقه‌ای جدید بیانجامد که این مسئله خود می‌تواند آثار سوء تمرکز در قدرت را در پی داشته باشد (صادق پور، همان، ص ۳۵).

۲.۲.۵ عدم وحدت ملی: از دیگر معایب نظام عدم تمرکز را احتمال لطمeh خوردن به وحدت و یگانگی ملی می‌دانند و بیان می‌نمایند که در اثر چنین وضعیتی، بیم آن می‌رود که مردم هر منطقه یا محل (در قالب دولت محلی - منطقه‌ای)، تنها به فکر منافع محلی خود باشند و از مصالح و منافع ملی غافل بمانند.

۲.۵ ناتوانی از حل بحران‌ها: همچنین مطرح

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۶۷

بیشتر می شود.
۵.۳.۵. تضمین حقوق اقلیت ها: همچنین با لحاظ گوناگونی مردم، الگوی تمرکز زدایی کامل اداری، موجب تحقق مطالبات بیشترین تعداد شهروندان می شود و بدین ترتیب راه کاری برای حفظ حقوق اقلیت ها به وجود می آید.
۵.۴. نقش مدیریتی دولت: از دیگر مزایای تمرکز زدایی کامل آن است که دولت نقش قیم و سرپرست را ایفا نمی کند. بلکه به الزامات نقش دولت 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 کشور را دنبال نماید (خوب روی پاک، همان، ص ۱۲۰). در توضیح باید گفت که رضایت شهروندان از دولت، یکی از طرق آزمون شده ای است که تقویت حس خوب شنیدنی و رضایت مردم از دولت از یک سو و متقابلاً افزایش درجه مشروعیت سیاسی نظام از دیگر سو را در پی خواهد شد (دوگان، ۱۳۷۸، ص ۷)، بنابراین پذیرش این واقعیت مسلم که یکایک شهروندان بدون هیچگونه تبعیض و محدودیتی از سوی دولت مرکزی میتوانند در اداره ای امور خود شرکت جویند و حضور اثربخش خود را در اشکال مختلف به ظهرور رسانند، موجی از تعامل میان میان دولت و مردم را به وجود می آورد و فضایی سرشار از اعتماد و تفاهم را به همراه خواهد داشت (قراؤزلو، ۱۳۸۸، ص ۱۶۸)، در واقع امر، به نظر می رسد غایت تمرکز زدایی کامل آن است که حق حاکمیت مردم را به مثابه ای 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 ای عدم تمرکز کامل اداری می تواند موجب شود که شهروندان بتوانند در حاکمیت سهیم و با آن هم عقیده شوند. (پوجی، ۱۳۸۴، ص ۱۶۳).

نتیجه گیری و جمعبندی
یکی از مسائل مهمی که می باید در نظر داشت

می شود که جوامع محلی همواره با بحران هایی روبرو هستند که بروان رفت از آن، از اختیار آنان خارج است. مانند: سیاسی شدن روزافزون انتخابات محلی. به گونه ای که قدرت محلی به ناگزیر، موضوع و ماده ای اصلی نزع میان احزاب با قدرت های سیاسی مسلط در جامعه می شود؛
۴.۲.۵. آسیب پذیری اقتصادی: از دیگر نقاط ضعف تمرکز زدایی را آن می دانند که قدرت های محلی در برابر قدرت های بزرگ اقتصادی، محروم و لاوجود می شود؛
۵.۲.۵. آسیب پذیری سیاسی: نیز، در بر شماری ضعف اساسی تمرکز زدایی عنوان می کنند که احزاب و منتفذان محلی، مانع برقراری دموکراسی می شوند و در نهایت اداره ای امور محلی در دست گروه های ذی نفوذ که نقش پدر خوانده را ایفا می نمایند، قرار خواهد گرفت (خوب روی پاک، همان، صص ۱۲۰ و ۱۲۱).

۵.۳. ارزیابی توجیهی الگوی تمرکز زدایی کامل
۱.۳.۵. کاهش قدرت دولت مرکزی: از مهم ترین ویژگی های مثبت تمرکز زدایی 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 حتی شنیدن خواست همه ای شهروندان در مرکز و به نام دولت، وجود ندارد. از این رو، خواست همه ای شهروندان با روش تمرکز زدایی و توزیع قدرت به نهادهای محلی، امکان پذیر می شود.
۳.۳.۵. نظارت آسان: آسان تر شدن نظارت بر اعمال 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 برداشتن منافعی که بی واسطه به زندگی آنها مربوط است، نیز، در نتیجه ای استقرار الگوی عدم تمرکز کامل،

- این است که نخستین حکومت‌های محلی مانند: کانتی‌ها (کومی تاتوس) به معنای هیأتی از اجتماع، سیته‌ها به معنای شهر و تاون (تونیک) به معنای حفاظت کردن و مونیپسیا در شهرهای آزاد رم، به معنای شهرداری؛ با وجود آنکه دارای استقلال بودند، رفتہ رفته توسط حکام محلی، حکامی که به نام‌های خان، لرد، کنت و فئودال بر مردم حکومت محلی ایجاد می‌کردند، محدود و مقید شدند. با ایجاد چنین وضعیتی، اداره‌ی حکومت محلی از دست مردم خارج و به متنفذان محلی منتقل شد. بنابراین کارکرد اصلی امور محلی که تا پیش از آن برتابنده اجرای کامل نظرات مردم بود به انکاس میل و خواسته‌ی متنفذ محل تقلیل یافت. از این رو در مقام نتیجه گیری از داده‌ها و یافته‌های مقاله‌ی حاضر، باید بر این نکته انگشت تأکید نهاد که هدف غایی از ایجاد حکومت پایدار و کارآمد محلی، شهروندی و دموکراتیک است؛ زیرا به اقتضای این ارزش‌ها، شهروندان در برابر جامعه‌ی سیاسی خود مکلف هستند به قانون احترام گذارند و در چهارچوب قانونی، مطالبات شهروندی خویش از جمله مشارکت محلی را پی گیری نمایند. در درجه‌ی دوم تلاش در مسیر اثبات حقانیت مشارکت شهروندی است. در واقع پی گیری مطالبات شهروندی از جمله حق بینایی مشارکت در تمام امور مربوط به زندگی، در زمرة اولویت‌هایی است که دولت‌ها 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 تصمیم‌سازی‌ها و خط مشی گذاری‌های محلی، می‌تواند به استقرار حاکمیت شهروند - بینای در نظام مدیریت شهری به صورت خُرد و مدیریت سیاسی جامعه به طور کلان، بیانجامد.
- ### منابع و مأخذ
- آدمیت، فریدون، (۱۳۷۶)، تاریخ فکر از سومر تا یونان و روم، تهران، انتشارات روشنگران.
 - الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، سید فتاح، (۱۳۸۳)، فرآیند خط‌مشی گذاری عمومی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
 - انصاری، ولی الله، (۱۳۷۷)، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر دادگستر.
 - بشیریه، حسین، (۱۳۸۲)، آموزش دانش سیاسی، تهران، انتشارات نگاه معاصر.
 - بیتام، دیوید، (۱۳۸۳)، دموکراسی و حقوق بشر، ترجمه محمد تقی دلفوز، تهران، انتشارات طرح نو.
 - بیتام، دیوید، بویل کوین، (۱۳۸۴)، دموکراسی چیست؟ ترجمه شهram نقش تبریزی، تهران، انتشارات ققنوس.
 - پولادی، کمال، (۱۳۸۸)، تاریخ اندیشه‌ی سیاسی در غرب (از ماکیاولی تا مارکس)، جلد دوم، تهران، نشر مرکز.
 - پوجی، جان فرانکو، (۱۳۸۴)، تکوین دولت مدرن (درآمدی جامعه‌شناختی)، ترجمه‌ی بهزاد باشی، تهران، انتشارات آگاه.
 - پیران، پرویز، (۱۳۸۱)، شورا در ایران: نگاهی آسیب‌شناسانه، فصلنامه‌ی علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، سال دوم، شماره‌ی پنجم.
 - خوبروی پاک، محمدرضا، (۱۳۸۴)، تمرکزدایی و خودمدیری، تهران، نشر چشم.
 - دانش خوشبو یوسف، (۱۳۴۹)، سازمان‌های محلی، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازارگانی دانشگاه تهران.
 - دلاکمپانی، کریستیان، (۱۳۸۲)، فلسفه سیاست در جهان معاصر، ترجمه‌ی بزرگ نادرزاد، تهران، نشر هرمس.
 - دوگان، ماتیه، (۱۳۷۴)، ترجمه‌ی پیران، پرویز، سنجش مفهوم مشروعیت و اعتماد، فصلنامه مطالعات سیاسی و اقتصادی، شماره‌های ۹۷-۹۸.
 - راسخ محمد، (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.
 - رحمت‌الهی، حسین، (۱۳۸۸)، تحول قدرت

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۶۹

۲۹. موحد، محمد علی، (۱۳۸۷)، باغ سبز (گفتارهای درباره شمس و مولانا)، تهران، نشر کارنامه.
۳۰. نلسون ویلیام، (۱۳۸۴)، در توجیه دموکراسی، ترجمه علیرضا پارسا، نشر دیگر.
۳۱. نویمان، فرانس، (۱۳۷۳)، آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، انتشارات خوارزمی.
۳۲. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، (جلد اول)، تهران، انتشارت سمت.
۳۳. همپن، جین، (۱۳۸۰)، فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، انتشارات طرح نو.
۳۴. هیوز، اندرو، (۱۳۸۴)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی، سه را ب خلیلی شورینی، معمارزاده طهران، تهران، انتشارات 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.
- (دولت و حاکمیّت از سپیده دمان تاریخ تا عصر جهانی شدن)، تهران، نشر میزان.
۱۶. رحیمی، مصطفی، (۱۳۵۷)، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، تهران، انتشارات امیر کبیر.
۱۷. رضایی زدah، جواد، (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران، نشر میزان.
۱۸. رضویان، محمد تقی، (۱۳۸۴)، تمرکز زدایی در کشورهای در حال توسعه، تهران، نشر آشیان.
۱۹. زارعی محمدحسین، (۱۳۷۸)، درآمدی بر مبانی نظری تحول اداری، تهران، ماهنامه‌ی مدیریت دولتی، شماره‌ی ۴۳.
۲۰. سینت، ریچارد، (۱۳۷۸) اقتدار، ترجمه باقر پرهام، تهران، نشر و پژوهش شیرازه.
۲۱. عاملی، حشمت‌الله، (۱۳۴۶)، دموکراسی و تحديد قدرت (جلد دوم)، تهران، کتابخانه‌ی ابن سينا.
۲۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۷۷)، ایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر.
۲۳. قراگوزلو، محمد، (۱۳۸۸)، نظریه‌ی انحطاط از منظر سعدی و ابن خلدون، سعدی‌شناسی، دفتر دوازدهم، (به کوشش کورش کمالی سروستانی)، شیراز، مرکز سعدی‌شناسی.
۲۴. کلوسکو، جورج، (۱۳۸۹)، تاریخ فلسفه‌ی سیاسی دوران کلاسیک، (جلد اول، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، نشر نی).
۲۵. کو亨، کارل، (۱۳۷۳)، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی.
۲۶. لارسن، استفان، (۱۳۸۴)، آموزش مردمی و دموکراسی در سوئد، ترجمه و تألیف منوچهر حقیقی راد، تهران، نشر چشمeh.
۲۷. لیپست، سیمور مارتین، (۱۳۸۳)، دایره المعارف دموکراسی، دوره‌ی سه جلدی، ترجمه‌ی فارسی به سرپرستی کامران فانی - نوراله مرادی، ویراستاران: محبوبه مهاجر- فربیرز مجیدی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.
۲۸. مقیمی، محمد، (۱۳۸۲)، اداره امور حکومت‌های محلی، تهران، انتشارت سمت.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۷۰