

نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد

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

چکیده

مقاله پیش رو با فرض مطلوبیت و بایستگی 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 نقش‌آفرینی شهروندان در عرصه سیاست‌گذاری‌های کلان اداری-سیاسی می‌شود، درصدد است تا در پرتوی سیاست تمرکززدایی 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: تمرکززدایی کامل، تمرکزگرایی، 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.

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 مصداق می یابد و تمرین دموکراسی از پائین ترین واحدهای اجتماعی نظیر خانواده آغاز می شود. بدین ترتیب در سطح 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»^۱ اطلاق می کرد- نایل می آیند (دلاکامپانی، ۱۳۸۲، ص ۲۵۴). برای نمونه دموکراسی آتنی در مقام مقایسه با دموکراسی های امروزی، 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. 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، 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 ی عمومی» روسو (پولادی، ۱۳۸۸، ص ۱۲۲). بنابراین، در مقام مقایسه آن دوران با الگوهای نوین سیاسی، باید گفت که به استثنای برخی نقاط همچون: کانتون های سوئیس و مجالس آزاد تاون^۲ در ایالات متحده آمریکا، و محفل های آزاد مطالعه در سوئد (لارسن، ۱۳۸۴، صص ۵۶-۸۸) و همچنین در برخی واحدهای محلی نظیر:

ترکیه، ایسلند و لهستان، که شهروندان بی واسطه و مستقیم مشارکت می کنند؛ (دانش خوشبو، ۱۳۴۹، صص 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 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 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 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 محلی و خرد و چه در سطوح 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 جماعات انسانی، در قالب نوعی نظام اجتماعی مشارکت پذیر و همبسته، با علایق و منافع کاملاً شخصی و بر مبنای یک تشکل جمعی منسجم یا «باهماد»^۳ گرد آمدند (همپتن،

1. Weltbürgerrecht

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 علی رغم توجه به اهمیت نظرات مردم، بیشتر از ایده تمرکز در قدرت طرفداری کرده اند تا واگذاری اختیارات به مردم محلی (عاملی، همان، ص ۲۹۵). با وجود این پیشینه، به تدریج مزایا و ضرورت سپاردن اختیارات به دولت محلی 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 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، بخش ها از سال ۱۸۸۸، درست پس از بیست و یک سال از تدوین «لایحه دوم اصلاح انتخابات»، دموکراتیک شدند. «ماکس وبر» نیز، بر نقش انتقالی شهرداری قرون وسطایی در تشویق شیوه های دموکراتیک محلی، تأکید کرد (عاملی، همان، ص ۶۲۹). 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»^۱ تدبیری را پیش گرفتند که در نتیجه به سرشکن شدن اقتدار حاکمیتی مرکزی به سود گروه های مختلف محلی گرایید (نویمان، ۱۳۷۳، صص ۳۰۸-۳۰۹)؛ بنابراین می توان تحقق نظریه 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، ص ۶۳۳).

۱.۲. تمرکززدایی 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

۱۳۸۰، صص ۱۰-۱۱). در آتن، نظام کامیونیتی به آن واحد سیاسی اطلاق می شد که هر چند ممکن بود از حد یک شهر فراتر باشد؛ ولی مشخصه اصلی آن کوچکی سرزمین و محدودیت 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 برگرد (عاملی، ۱۳۴۶، ص ۳۰۴). در یونان باستان پیدایش و نمود سازمانی به نام کامیونیتی، مبتنی بر ایده «دولت-شهری»^۲، به مثابه ی 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 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، صص ۲۶-۲۸). 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 گزینش 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 مرد آزاد و ذی نفوذ در تصمیم گیری ها مداخله داشتند، در مقطعی کوتاه در شهرهای آزاد قرون وسطا امکان مداخله ی 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 می شود. (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 می گیرد 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 اختیارات محلی مغایرت ندارد، منطق حقوقی آن اقتضا دارد که فرآیند انتقال قدرت و متعاقب آن اعطای استقلال و خود مختاری به مأموران محلی، به گونه ای انجام پذیرد که به تجزیه ی قدرت مرکزی و خودمختاری دولت های محلی از مرکز قدرت، نینجامد (عاملی، همان، ص ۲۸۲).

۲.۲. تمرکززدایی در دولت چندپارچه: دولت های چند پارچه یا مرکب یا به اصطلاح فنی تر فدرال، دارای چند مرکز عملکرد سیاسی هستند و حاکمیت سیاسی چندگانه ای در آنها حکم فرماست. همچنین شخصیت حقوقی - سیاسی واحدهای عضو، به گونه ای است که میتوان به یکایک 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 حوزه ی اختیارات و صلاحیت های حکومت محلی در امور مربوط به خود می شود. (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۴۱) و همچنین به استحکام و صلابت مناسبات آنها با واحدهای مرتبط می انجامد. به طور کلی، تعدد و گونه گونی دولت های مرکب، یکی از ویژگی های این دولت هاست. همین ویژگی

موجب می شود که این دولت ها از محکم ترین شکل؛ (دولت فدرال) تا ضعیف ترین شکل (دولت کنفدرال) را در خود جای دهند (عاملی، همان، ص ۲۸۵).

۳.۲. تمرکززدایی در دولت خودمختار: به نظر می رسد که ایجاد و تحقق دولت محلی خودمختار، تنها در پرتوی الگوی تمرکززدایی اداری امکان پذیر باشد. بدین ترتیب، واحدهای محلی مانند: شهر و روستا و دهک ها، و همچنین تشکلهای صنفی و حرفه ای، به طور مستقل می توانند در تصمیم سازی ها مشارکت جویند (انصاری، همان، ص ۱۴۳). در حقیقت می توان رابطه ی 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 طبقه بندی کلی می توان گفت که حکومت ها در اجرای خط مشی های خود دو راهبرد عمده پیش رو دارند: راهبرد نخست؛ اینکه به یک ساختار هرم گونه ی فرماندهی تحت نظارت حکومت مرکزی متکی باشند و نظام دیوان سالاری، به جای واگذاری قدرت به واحدهای منطقه ای و محلی، خود رأساً خط مشی ها را از طریق یک نظام خدمات توسط نمایندگان کشور پیاده کند. این راهبرد در حکومت های مبتنی بر نمایندگی رو به زوال رفته و با اهمیت فزاینده ی حکومت محلی و منطقه ای، تغییر شکل داده است. راهبرد دوم اما، اتکا به مقام خودمختار محلی یا منطقه ای است. از این رو در بیشتر کشورهای غربی، به استثنای انگلستان، سطوح محلی خودمختار، دست کم با سه لایه از مقامات محلی عمل می کنند. در ایتالیا این لایه های خودمختار عبارتند از: کمون، شهرستان و مناطق؛ در آلمان: حوالی شهر، حومه و استان ها؛ در آمریکا: شرکت شهرداری، شهرستان و ایالت ها و در فرانسه و بلژیک: کمون، بخش و مناطق وجود دارند (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۴۰۱).

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 برآورد. بنابراین میتوان چنین پنداشت که ایده‌ی قدرت متمرکز، در پی ایجاد جامعه 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 (رضایی‌زاده، 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 توأمان پی 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 تمرکزگرایی

چنانکه در عالم واقع نیز، به نظر می‌رسد، گرایش دولت‌ها به چگونگی استفاده از قدرت سیاسی-اداری و میزان تمایل 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 سلسله مراتب سیاسی، اداری یا سازمانی، در دست افراد معدودی است.

(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 مشارکت‌پذیری محلی و اثرگذاری 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 می‌نمایم:

۱،۱،۳. الزام آور بودن قدرت: الزام‌آوری 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 نظارت 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 توأمان 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، خطری جدی در برابر دولت‌های محلی و کارآمدی و تداوم آن محسوب می‌شود.

مدیریت شهری

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

۶۱

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

۲،۳. آسیب‌های تمرکزگرایی

۱،۲،۳. تمرکز در صلاحیت‌های اداری: از مهم‌ترین اقتضائات تمرکز اداری، بی‌اعتنایی 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،۲،۳. تمرکز در صلاحیت‌های قانون‌گذاری: تمرکز در حوزه‌ی اختیارات و صلاحیت عام وضع قانون، نمادی از اقتدار سیاسی و بیان‌گر 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،۲،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 تسریع امور دارند، (همان، ص ۶۹) گام در راهی می‌نهند که خود موجب انباشتگی صلاحیت‌ها و اختیارات کارشناسانه در مرکز می‌شود. در نتیجه، این رویکرد تمرکزگرایانه رفته‌رفته از هدف‌غایی خود دور می‌شود و موجی از اظهار نظرهای شتاب

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 سازمان‌هایی غیر از دولت مرکزی است که اغلب به روش دموکراسی مستقیم انتخاب می‌شوند (عاملی، 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) ارائه‌ی خدمات عمومی مکفی‌تر 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؛ (حکم‌رانی 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).

۱،۴. انواع تمرکز زدایی

۱،۱،۴. تراکم‌زدایی^۳ با واگذاری بخشی از مسؤولیت‌ها و اختیارات: در این شیوه، تراکم‌زدایی با واگذاری اختیارات اداری به سطوح پائین‌تر در وزارتخانه‌های تحت قیمومت دولت مرکزی، اجرا می‌شود.

۲،۱،۴. تفویض اختیار^۴: این شیوه‌ی تمرکز زدایی، از طریق واگذاری مسؤولیت‌های مدیریت و وظایف مشخص به سازمان‌های خارج از ساختار بورکراسی،

1. Decentralists
2. Polyarchy

3. Deconcentration
4. Delegation

به اجرای درمی آید و دولت تنها شأن نظارتی بر این روند دارد. در حقیقت دولت مرکزی وظایف اداری را به نهادهای محلی کارآمد می سپارد و در مسیر اراییه غیر مستقیم خدمات به مناطق محروم، گام بر می دارد.

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 اراییه مشاوره به واحدهای محلی اعمال می نماید. نهادهای محلی که قدرت تصمیم گیری به آنها منتقل شده، دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از نظر شخصیت حقوقی نیز، شبیه شرکت های سهامی هستند (رضویان، همان، صص ۲۸ و ۲۹).

۴،۱،۴. خصوصی سازی: در روش خصوصی سازی، دولت با استفاده از ساز و کار برون سپاری^۲، اختیاراتی را به سازمان های شبه دولتی نظیر: انجمن های محلی و صنفی و گروه های حرفه ای و نیز، نهادهای مدنی و شرکت های تعاونی، واگذار می نماید. در این فرآیند دولت مرکزی با اجرای طرح تمرکززدایی، بخش وسیعی از حوزه اختیارات خود مانند: اجرای پروژه های عمرانی و روستایی و برنامه ریزی را به سازمان های محلی می سپارد (رضویان، همان، صص ۳۰ و ۳۱)؛ همچنین به منظور تأمین نیازهای اولیه شهروندان، آن دسته از خدمات مانند: امور آموزشی و بهداشتی را برون سپاری می کند و برخی دیگر را نیز، نظیر: امور نظامی، امنیتی و دادگستری در دست خود نگاه می دارند (تیرارد، ۲۰۰۸، صص ۲۹۴-۳۰۰).

۲،۴. شیوه های تمرکززدایی

به لحاظ تغییراتی که روش تمرکززدایی در ساختار اداری دولت به وجود می آورد، به سه الگو به قرار

زیر، دسته بندی می شود:

۲،۱،۴. تمرکززدایی جغرافیایی: در این روش، با توجه به اینکه فعالیت ها در مناطق محلی توزیع شده و قدرت تصمیم گیری در دست قدرت مرکزی است، تمرکززدایی جغرافیایی ضرورت می یابد. این شیوه از تمرکززدایی، شامل: اجتماعات و گروه هایی است که به لحاظ سرزمینی و تعلق به یک کل منسجم، دارای اشتراک نفع هستند. مانند: استان، شهرستان، شهر و سایر تقسیمات جغرافیایی خردتر (رضایی زاده، 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 می شود. (همان).

۴،۱،۴. تمرکززدایی نسبی: در این شیوه از تمرکززدایی، تنها بخشی از قدرت تصمیم گیری به واحدهای جغرافیایی، نظیر آنچه گفته شد، تفویض می شود.

۵،۱،۴. تمرکززدایی کامل: در فرآیند تمرکززدایی کامل، اختیارات کاملاً به دولت محلی واگذار می شود و توزیع جغرافیایی قدرت به طور تمام و کمال به سازمان های محلی انتقال می یابد (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۳، ص ۱۷۰). در توضیح این الگو که مرتبط با عنوان و مدعای مقاله ی پیش رو است، می باید یادآور شد که مراد از دولت محلی، نهادی «خود مدیر»^۲، «خود سازمانده»^۴، «خودگردان»^۵ و «خودتنظیم گر»^۶ است که در عین ویژگی های استقلال و خودبسای، به لحاظ سیاسی، هویتی و ملی، 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، نظارت هایی را در

1. Devolution
2. Out Source
3. Auto manager

4. Auto organizer
5. Autonomous
6. Auto Regulator

مدیریت شهری

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

■ ۶۳ ■

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 محسوب می‌شود و وجود مشخصه‌هایی نظیر: داشتن استقلال و آزادی رأی در تصمیم‌گیری‌ها و تا حدودی ویژگی خودبسایبی^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 نهادهای دموکراتیک چون شوراهای شهر و روستا را موجب می‌شود. با مراجعه به تجربیات تاریخی در خواهیم یافت که چنانچه هر نهادهای 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 گراید. 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 آرایه‌ی 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 خدمت‌رسانی است (مقیمی، ۱۳۸۲، صص ۲۸۴-۲۸۷). از این رو دولت مرکزی در ساحت‌های مختلفی، می‌تواند نظارت خود را از خفیف‌ترین درجات تا شدیدترین آن اعمال نماید. به عنوان نمونه نقش نظارتی دولت مرکزی در زمان‌ها و موقعیت‌های مختلف، با اهداف و مقاصد

متفاوتی چون: «ارتقای دهنده‌گی»^۲؛ در قالب آرایه‌ی کمک‌های مالی و ایجاد تسهیلات به منظور رشد و کارآمدی و پایداری دولت محلی؛ «بازدارندگی»^۳؛ در چهارچوب مراقبت از سازمان و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های دولت محلی؛ «تبیهی»^۴؛ در هیأت مداخله‌ی قانونی دولت مرکزی و با تدابیری نظیر: تذکر به کارکنان و از کار برکناری اعضا؛ لغو و ابطال تصمیمات و انحلال سازمان محلی؛ و «اصلاحی»^۵؛ به صورت از بالا به پایین، و همراه با اصلاح اساسنامه‌ها و اصلاحیه‌ها، پی‌گیری و اجرایی شود. (همان، صص ۲۹۱-۲۸۸).

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 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،۳،۱،۴. نظارت بر اشخاص: از متداول‌ترین 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 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

نهاد محلی معزول یا معلق نماید.^۱

۲،۳،۱،۴. نظارت 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، صص ۱۷۷-۱۷۶)؛ 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. نظارت بر دولت محلی در سطح خرد: با فرض اهمیت و تأثیر نظارت دولت بر کارآمدی نهادهای محلی، و شیوه‌ی معمول نظارت بر واحدهای محلی که به صورت قیمومتی 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 نظارت-گری اشاره نمود که در جهت اثبات فرضیه الگوی عدم تمرکز کامل اداری، می‌تواند راه‌گشا باشد. پیشتر یادآور می‌شویم که از میان سازوکارهای نظارتی مورد بررسی، آنچه بیشتر مرکز توجه مقاله حاضر است، نظارت از نوع شهروندی است.

۱،۳،۲،۴. نظارت قانونی: این نوع از نظارت بر

عهده‌ی انجمن یا شورای محلی است. عمده‌ی وظایف شوراهای اسلامی نیز، ناظر بر نظارتی است که شورا به عنوان نهاد قانون‌گذار بر شهرداری‌ها اعمال می‌کند^۴ (مقیمی، همان، صص ۲۹۷-۲۹۸). **۲،۳،۲،۴. نظارت اداری-مالی:** از جمله سازکارهای نظارت اداری، بازبینی عملکرد مالی شهرداری‌هاست. بنابراین در این نوع از نظارت، صورت تفریغ بودجه و عملکرد مالی یک ساله‌ی شهرداری‌ها و همچنین هزینه کرد آن‌ها، مورد نظارت قرار می‌گیرد. (همان، ص ۲۹۹).

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

با عنایت به حساسیت مقوله‌ی نظارت شهروندان بر اعمال دولت محلی، و برای دستیابی به کارایی بهتر نظام نظارت شهروندی، می‌باید شرایطی مهیا شود تا شهروندان به نحو مؤثری بر عملکرد نهادهای محلی نظارت 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 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.

۲. الزام نهادهای محلی به پاسخگویی منظم در برابر همگان و تسلیم وکالت دهی مدام به شهروندان؛

۳. امکان اینکه مجلس یا شورای محلی از جنبه های مختلف نماینده ی انتخاب کنندگان باشد؛

۴. پاسخگویی نهاد محلی در برابر سازمان ها و نهادهای شهروندی؛

۵. امکان این که تمامی شهروندان فرصت مشارکت مستقیم را با عضویت در انجمن های شهری، انجمن های داوطلبانه، نهادهای خودگردان، گروه های محلی و دسترسی شخصی به نمایندگان محلی، ببینند (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 می آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص ۳۷۰).

۵. ارزیابی الگوهای تمرکز، عدم تمرکز و عدم تمرکز کامل

۱.۵. ارزیابی انتقادی تمرکز گرای

۱،۵.۱. از منظر سیاسی - حقوقی: با وجود ایرادهای سیاسی وارد بر نظام تمرکز، که اشاره ای گذرا بدان شد، تمرکز در منابع قدرت، می تواند موجبات تحکیم و صلابت دولت در حفظ و برقراری نظم را به همراه داشته باشد. همچنین می تواند به تقویت بنیه ی 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 متمرکز را آن دانسته اند که این نظام، حداکثر مسؤولیت و پاسخگویی حقوقی در برابر عملکرد را، متوجه رهبران سیاسی می نماید. 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 متمرکز اتخاذ تصمیم های هماهنگ و منسجم، از امتیازات الگوی تمرکز قدرت است و سبک مدیریت متمرکز، خود موجب نوعی هماهنگی و انتظام در امور ملی شده و

موجب تسهیل گردش امور اداری، کاهش هزینه های اداری کشور و افزایش بازدهی سازمان های اداری می شود (انصاری، همان)؛ همچنین تأمین و اداره ی بهتر خدمات عمومی و عملکرد عقلانی و یکنواخت نهاد مرکزی را به همراه خواهد داشت (رضایی زاده، همان، ص ۱۹۱).

۳،۱،۵. از منظر ساختاری: با وجود آنکه برای نظام متمرکز سیاسی - اداری مزایایی چند متصور است و دلایل و دفاعیات و توجیه هایی نیز، در گرایش به چنین نظامی، ابراز می شود، لیکن به نظر می رسد که وجود نظام تماماً متمرکز در مدیریت سیاسی - اداری جامعه، معایب و چالش های به همراه داشته باشد. در حقیقت به طور آشکار می باید گفت که استقرار نظام متمرکز تا حدودی مسأله آفرین است و در اندک مدتی محیط سیاسی و اداری را آلوده به تملق نموده و روابط را به جای ضوابط می نشاند و سنگ بنای فساد گذارده می شود. بر این اساس فرصتی برای مشارکت و نقش آفرینی مردم در اداره ی امور خویش باقی نمی ماند و این خود مانعی 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 عیب های مهم نظام عدم تمرکز و واگذاری قدرت به نهادهای محلی را آن دانست که پس از مدتی ممکن است به ایجاد طبقه ای جدید بیانجامد که این مسأله خود می تواند 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 لطمه خوردن به وحدت و یگانگی ملی می دانند و بیان می نمایند که در اثر چنین وضعیتی، بیم آن می رود که مردم هر منطقه یا محل (در قالب دولت محلی - منطقه ای)، تنها به فکر منافع محلی خود باشند و از مصالح و منافع ملی غافل بمانند.

۳،۲،۵. ناتوانی از حل بحران ها: همچنین مطرح

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، موضوع و ماده ی اصلی نزاع میان احزاب با قدرت های سیاسی مسلط در جامعه می شود؛

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

۵،۲،۵. آسیب پذیری سیاسی: نیز، در برشماری ضعف اساسی تمرکززدایی عنوان می کنند که احزاب و منتقدان 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 (خوبروی پاک، همان، صص ۱۲۰ و ۱۲۱).

۳،۵. ارزیابی توجیهی الگوی تمرکززدایی 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 حتی شنیدن خواست 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 اعمال مدیران توسط مردم (اداره شوندهاگان)، 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 تحقق مطالبات 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 دولت مدیر از جمله پاسخگویی و کارایی و اثربخشی پای بند خواهد شد و در عین حال، ملزم است تا سیاست گذاری های عمومی و کلان در تمام نقاط کشور را 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، ص ۷)؛ 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 وجود می آورد و فضایی سرشار از اعتماد و تفاهم را به همراه خواهد داشت (قراگوزلو، ۱۳۸۸، ص ۱۶۸)؛ 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، ص ۱۶۳).

نتیجه گیری و جمع بندی

یکی از مسایل مهمی که می باید در نظر داشت

مدیریت شهری

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

این است که نخستین حکومت های محلی مانند: کانتی ها (کومی تاتوس) به معنای هیأتی از اجتماع، سیه ها به معنای شهر و تاون (تتونیک) به معنای حفاظت کردن و مونپسیا 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 متنفذان 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 تقویت 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 حقانیت مشارکت شهروندی است. در واقع پی گیری مطالبات 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 - بنیاد در نظام مدیریت شهری به صورت خُرد و مدیریت سیاسی جامعه به طور کلان، بیانجامد.

منابع و مآخذ

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 طباطبائی.

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، ترجمه محمد تقی دلفروز، تهران، انتشارات طرح نو.

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

۷. پولادی، کمال، (۱۳۸۸)، تاریخ اندیشه ی سیاسی در غرب (از ماکیاوولی 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)، فلسفه سیاست در جهان معاصر، ترجمه بزرگ نادرزاد، تهران، نشر هرمس.

۱۳. دوگان، ماتیه، (۱۳۷۴)، ترجمه پیران، پرویز، سنجش مفهوم مشروعیت و اعتماد، فصلنامه 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

۲۹. موحد، محمد علی، (۱۳۸۷)، باغ سبز (گفتارهایی درباره شمس و مولانا)، تهران، نشر کارنامه.
۳۰. نلسون ویلیام، (۱۳۸۴)، در توجیه دموکراسی، ترجمه علیرضا پارسا، نشر دیگر.
۳۱. نویمان، فرانتس، (۱۳۷۳)، آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، تهران، انتشارات خوارزمی.
۳۲. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، (جلد اول)، تهران، انتشارات سمت.
۳۳. همپتن، جین، (۱۳۸۰)، فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، انتشارات طرح نو.
۳۴. هیوز، اندرو، (۱۳۸۴)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی، سهراب 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.
۱۶. رحیمی، مصطفی، (۱۳۵۷)، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، تهران، انتشارات امیر کبیر.
۱۷. رضایی زاده، جواد، (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران، نشر میزان.
۱۸. رضویان، محمدتقی، (۱۳۸۴)، تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، تهران، نشر آشیان.
۱۹. زارعی محمدحسین، (۱۳۷۸)، درآمدی بر مبانی نظری تحول اداری، تهران، ماهنامه ی مدیریت دولتی، شماره ی ۴۳.
۲۰. سینت، ریچارد، (۱۳۷۸) اقتدار، ترجمه باقر پرهام، تهران، نشر و پژوهش شیرازه.
۲۱. عاملی، حشمت الله، (۱۳۴۶)، دموکراسی و تحدید قدرت (جلد دوم)، تهران، کتابخانه ی ابن سینا.
۲۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۷۷)، ایسته های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر.
۲۳. قراگوزلو، محمد، (۱۳۸۸)، نظریه ی انحطاط از منظر سعدی و ابن خلدون، سعدی شناسی، دفتر دوازدهم، (به کوشش کورش کمالی سروستانی)، شیراز، مرکز سعدی شناسی.
۲۴. کلوسکو، جورج، (۱۳۸۹)، تاریخ فلسفه ی سیاسی (دوران کلاسیک)، جلد اول، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، نشر نی.
۲۵. کوهن، 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 چشمه.
۲۷. لیپست، سیمور مارتین، (۱۳۸۳)، دایره المعارف دموکراسی، دوره ی سه جلدی، ترجمه ی فارسی به سرپرستی کامران فانی - نوراله مرادی، ویراستاران: محبوبه مهاجر- فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.
۲۸. مقیمی، محمد، (۱۳۸۲)، اداره امور حکومت های محلی، تهران، انتشارات سمت.



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

■ ۷۰ ■