

مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران^۱

سید مجتبی واعظی*

سارا فدایی**

چکیده

کیفیت عدم تمرکز، ضمن این که بیان گر میزان توجه و ارزش گذاری یک نظام حقوقی-سیاسی به حقوق و آزادی های شهروندان، به ویژه در حوزه مشارکت عمومی و به طور خاص تر، حقوق آنان در اداره امور محلی خود است در عین حال کیفیت مدیریت امور محلی و رویکرد نظام مذکور را به توسعه محلی تبیین می نماید. در این تحقیق با در نظر گرفتن مبانی حقوقی و اندیشه ای مدیریت محلی، کیفیت اجرای آن در کشورهای شاخص دنیا یعنی فرانسه، بریتانیا و آمریکا را با استفاده از روش تحلیلی-تطبیقی مورد بررسی قرار داده ایم و از این رهگذر با نگاهی کوتاه به نظام حقوقی کشورمان، آسیب شناسی مختصری را در این زمینه به انجام رسانده ایم. ملاحظه می شود که کشور فرانسه با توجه به مبانی تاریخی خود متعلق به یک الگوی بیشتر تمرکزگرا است که دغدغه حفظ اقتدار مرکزی را دارد اما دو کشور آمریکا و بریتانیا با توجه به سنت های آنگلو ساکسون و گرایش های لیبرالی قوی تر، برای حقوق و آزادی های محلی احترام بیشتری قایل شده اند. در این میان در نظام حقوقی ایران با توجه به رویکرد اسلامی به شوراهای تمرکزگرایی بیشتری به چشم می خورد. با این حال تحولات پسامدرن در عرصه حقوق و حکومت داری، مدل های موجود در دنیا را به شدت تحت تاثیر خود قرار داده و در نتیجه، روند تمرکزگرایی به نفع

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۷/۰۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۸/۱۰

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز (نویسنده مسؤول)

** کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز

تکثرگرایی و اقتدارزدایی کمرنگ شده است.

کلید واژگان:

عدم تمرکز، مدیریت محلی، آمریکا، فرانسه، بریتانیا

مقدمه

بحث از تمرکز و عدم تمرکز در عین این که مطالعه شکل حقوقی دولت است^۲ نحوه مدیریت امور محلی را نیز تبیین می‌نماید. سنت‌های تاریخی و مبانی ارزشی و سیاسی هر کشور عمیقاً موثر بر عدم تمرکز بوده است و در مجموع می‌توان سه گونه رویکرد را در این خصوص برشمرد: اولین آن، رویکرد فرانسوی است که البته آن را در ایتالیا نیز می‌توان باز جست. در این نمونه، تأکید زیادی بر وحدت ملی است و در عین آنکه در پی توسعه اداره مرکزی مقتدر است، عدم تمرکز را نیز تحمل می‌کند. در رویکرد دوم که انگلیسی است نقش نهادهای محلی در انجام امور اداری در درجه اول قرار می‌گیرد به نحوی که گفته می‌شود "اداره مرکزی انگلیسی هیچ‌گاه پاسخ قانع‌کننده‌ای به دغدغه‌های معطوف به یکپارچگی نداده است"^۳. در نوع سوم که ویژه کشورهای سوسیالیستی است، یک نظام ماهیتاً متمرکز، در جامه و ظاهر یک رژیم غیرمتمرکز پنهان شده است.^۴

به نظر می‌رسد در ایران بیشتر رویکرد اول هر چند در سطحی به مراتب ضعیف تر اتخاذ شده است چرا که علی‌رغم توجه ویژه موسس به شوراهای محلی در قالب اصول متعدد قانون اساسی (ششم، هفتم، و یکصد تا یکصد و ششم) همان گونه که خواهیم دید صلاحیت‌های نهادهای محلی در مقابل اقتدار مرکزی چندان به چشم نمی‌آید. البته در ایران همان گونه که در اصل هفتم قانون اساسی ملاحظه می‌شود

^۲ موسی زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱، ص ۸۱

^۳ کاسز، سابینو، **شکل‌گیری حقوق اداری**، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: انتشارات شهرداد، سال ۱۳۹۲، ص ۱۱۲

^۴ Debbasch, Charles, Frederic Colin (۲۰۰۵), **Administration publique**, Paris: Economica, ۶e edition. p ۲۴۰

شوراها دارای مبنای اسلامی فرض شده اند.^۵ این نوع رویکرد می‌تواند تفاوت‌هایی را در عمل با سایر الگوها موجب شود.

در عین حال تحولات حقوق چند دهه اخیر، بسیاری از تفاوت‌ها را درنوردیده و مسیر مشترک اقتدارزدایی و تمرکز زدایی را در عرصه جهانی و در قالب کلی دولت پسامدرن فراروی تمامی نظام‌ها قرار داده است که البته هر کشور به تناسب شرایط سیاسی فرهنگی و جغرافیایی خود از این فرایند تاثیر پذیرفته است. خروج انحصار تصمیم‌گیری از دست‌ان‌مراجم سیاسی و اداری مرکزی، تغییر مفهوم "اداره شونده" به "شهروند"، ظهور مفهوم دموکراسی دیالوگی، مشورتی یا مشارکتی، ظهور مفهوم "شهروند متخصص" در قالب مجامع حرفه‌ای، پیدایی مفهوم "اداره دموکراتیک" در مقابل "اداره بوروکراتیک"، اناطه مشروعیت تصمیم‌گیری سیاسی به فرایند و شیوه دموکراتیک اتخاذ تصمیم، ظهور مفهوم "دموکراسی نزدیک" و پیدایی تکنیک "مباحثه عمومی" قبل از اتخاذ تصمیمات اداری و سیاسی و بالاخره قوت گرفتن نقش «ان جی او»‌ها از جمله مهم‌ترین گواهان تحولات مذکور قلمداد می‌شوند.

علی‌رغم وجود جریان‌های مقطعی مخالف (مثل دوره تاجری که در بریتانیا به واسطه تقویت کنترل مرکزی به منظور کاهش هزینه‌های محلی که زیاده از حد ارزیابی شده بود شناخته می‌شود)، گرایش غالب به ویژه در اروپای غربی و نیز در کشورهای در حال توسعه به سوی تحکیم خود مختاری محلی حرکت کرده است: نهادهای محلی با بهره‌مندی از صلاحیت‌های گسترده در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی، برخوردار از صلاحیت تصمیم‌گیری آزاد همراه با تقلیل کنترل دولت بر خود شده‌اند. بنابراین روابط بین مرکز و پیرامون (حومه) رفته رفته مبتنی بر مشارکت و تعاون شکل گرفته است.^۶

بررسی وضع موجود و سیر تحولات کشورهای شاخص در این زمینه، نگرش دقیق تری را جهت تحلیل نهایی جایگاه عدم تمرکز در دنیا موجب می‌شود.

^۵ واعظی، سید مجتبی، شورای نخبهان و چگونگی سلسله مراتب هنجارها، فصلنامه حقوقی دانشگاه تهران، ش ۶، سال ۱۳۸۹، صص ۱۹۳-۱۷۷

^۶ شوالیه، ژاک، دولت پسامدرن، ترجمه سید مجتبی واعظی، انتشارات مجد، سال ۱۳۹۶، ص ۲۷۷

۱- فرانسه

همان‌گونه که گفته شد فرانسه کشوری شاخص با پیشینه تمرکز گراست. یکی از ویژگی‌های مهم حقوق اداری دوران ناپلئون، تمرکزگرایی و حذف واسطه با پیش بینی مقامی به نام پرفه است.^۷ با این حال با آغاز جریان‌های آزادی خواه و دموکراتیک به ویژه از دوران حکومت کوتاه جمهوری دوم، تمرکززدایی و دادن اختیارات بیشتر به مقامات محلی مورد توجه قرار گرفت.^۸ در مرحله ای جدیدتر نیز از سال ۱۹۸۲ تمرکزگرایی بازهم کمرنگ تر شده و بالاخره در تجدیدنظر قانون اساسی سال ۲۰۰۳ شوراهای محلی حق وضع آیین نامه و عدول آزمایشی و موقت از مقررات عمومی کشور و نیز حق برگزاری رفراندوم محلی را به دست آوردند. علاوه بر این شهروندان نیز حق اعتراض به کارکرد شورا در صحن شورا را یافته اند، وضعی که برخی از آن به عنوان "دموکراسی نزدیک" نام می‌برند. با این حال می‌توان همچنان به برخی تفاوت‌های قابل توجه بین دو الگوی انگلیسی و فرانسوی اشاره نمود به طور مثال، در فرانسه کمتر از یک سوم کل کارمندان کشوری در ادارات محلی کار می‌کنند در حالی که در انگلستان این میزان به دو سوم کل کارکنان عمومی می‌رسد.^۹

۱-۱- شورای شهر:

ملاحظه صلاحیت‌های شورای شهر و سپس شهردار می‌تواند به فهم درجه استقلال و کارآمدی نهادهای محلی کمک شایانی بنماید.

۱-۱-۱- صلاحیت‌های شورای شهر: شهر دارای شخصیت حقوقی است^{۱۰} و

صلاحیت شورای شهر در یک تعبیر کلی عبارت است از حل و فصل امور شهر. به

^۷ کاسز، سابینو، همان، ص ۲۵

^۸ ایوبی، حجت الله، سیاست و حکومت در فرانسه، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۳، ص ۱۶۶

^۹ کاسز، سابینو، شکل‌گیری حقوق اداری، همان ص ۱۱۵

^{۱۰} Chapus Rene'(2001), **Droit administratif general**, Paris: Montchrestien, t۱.p.245

موجب قانون ۱۹۸۳ «شورای شهر امور واقع در صلاحیت خود را حل و فصل می‌کند» و این به معنای آن است که مقنن باید صلاحیت های آن را تعریف کند. در حوزه روابط بین شورا و شهردار، اصل بر صلاحیت شورا است مگر مواردی را که قانون به نفع شهردار استثنا کند. کمون (شهر) ها در حوزه های برنامه ریزی، شهرسازی و مسکن، بنادر و خدمات اجتماعی دارای صلاحیت اند.

در خصوص تعیین عوارض، شورای کمون (شهر) ها مجاز به وضع آن نیستند و این امر به مقنن واگذار شده است. البته تصمیم گیری راجع به برخی منابع کم اهمیت در صلاحیت خود شوراهاست. همچنین از دیگر منابع درآمد شوراها، کمک های قانونی دولت و وام هایی است که شوراها می‌گیرند.

از دیگر صلاحیت‌ها می‌توان به دخالت شوراها در شهری در عرضه اقتصادی نام برد که بدان نام «سوسیالیسم شهری» هم داده اند. شوراها می‌توانند به برخی فعالیتها و نهادها کمک و یارانه بدهند و نیز می‌توانند مؤسسات اقتصادی و صنعتی ایجاد کنند که البته این امر خلاف اصل آزادی اقتصاد و صنعت است و امکان بروز یک رقابت غیرقانونی را فراهم می‌آورد چرا که شرکت‌های خصوصی الزام شدید به داشتن تعادل در مدیریت خود دارند حال آنکه شرکت‌های وابسته به شوراها امکان عملی و قانونی یک کسری بودجه قابل توجه را دارند.^{۱۱}

شوراها باید بتوانند در برابر بحران‌های اشتغال و اقتصادی راهکارهایی برای مقابله داشته باشند به شرط آن که امتیازات مذکور منجر به فتح بایی برای احیای شرکت‌های مرده نباشد. فعالیت‌های اقتصادی شورای شهر به شرط آن که به منظور تأمین نفع عمومی بوده و موجب محرومیت بخش خصوصی نشود مجاز دانسته شده است. البته به موجب قانون، هدایت اقتصادی و اجتماعی جامعه با دولت مرکزی است و نهادهای محلی باید در چوب تعیین شده حرکت کنند.

ایجاد و سازماندهی خدمات عمومی شهر نیز با نهاد محلی شهری است البته فقط خدمات عمومی که توسط قانون ضروری شناخته شده باشند مثل احوال شخصیه و امور کفن و دفن مردگان.

در خصوص سازماندهی، شورای شهر می‌تواند روش‌های متنوعی را برگزیند اعم از اداره مستقیم یا واگذاری تصدی به غیر و یا اعطای امتیاز، یا ایجاد شرکت اقتصادی مختلط. البته قواعد حاکم بر هر یک از این راهکارها به دقت توسط قانون مشخص شده است.

قراردادهای تصدی خدمات عمومی باید قبل از اجرا به انتشار عمومی برسند این ضرورت در مورد معاملات دپارتمان و رژیون هم حاکم است. برای کمون‌های با جمعیت بیش از ۱۰ هزار نفر، یک کمیسیون مشورتی به ریاست شهردار برای اظهار نظر در خصوص تمامی قراردادهای مذکور وجود دارد. مصرف‌کنندگان نیز در این کمیسیون دارای نمایندگانی هستند.^{۱۲}

۱-۱-۲- شهردار: شهردار مقام کلیدی شهر است، به حدی که می‌توان از پدیده شخصی‌سازی قدرت در سطح شهر یا به تعبیری رژیم ریاستی در شهر سخن گفت. برخی از اعضای شورا به عنوان معاونان شهردار به وی کمک می‌کنند، شورا می‌تواند تا سی درصد همکاران شهردار را تعیین کند.^{۱۳} شهردار مجری مصوبات شورا است و دستور جلسات و بودجه شهر را برای طرح و تصویب در شورا تدارک می‌بیند. پلیس شهری، پلیس روستایی و پلیس اداری به‌عهده وی است این صلاحیت‌ها مستقل از شورای شهر و تحت نظارت اداری پرفه (فرماندار) صورت می‌گیرد. در ایران به شوراها بیشتر به عنوان مراجع ناظر بر اجرا و نیز همکاران مقامات دولتی نگریده شده و صلاحیت‌های تصمیم‌گیری که آن هم بیشتر از آن شورای شهر است محدود و استثنایی است. حتی در مواردی که مقنن قصد واگذاری اختیارات جدی‌تر به این نهادها را داشته، شورای نگهبان با مبنای مذکور، از تایید مصوبات مجلس خودداری نموده است.^{۱۴}

¹² Waline, Jean Ibid. 121s

¹³ Waline, Jean Ibid. 126

¹⁴ نک: جلالی، محمد و حامد نیکو نهاد، مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی

ایران در پرتواندیشه قانونگذار اساسی، در اندیشه های حقوق اداری، به کوشش محمد جلالی

و محمد رضا ویژه، تهران: انتشارات مجد، ص ۱۱۹

۱-۲- دپارتمان: دپارتمان متشکل است از یک شورای عمومی^{۱۵}، به علاوه یک مجری که همان رییس شورا است. البته دپارتمان‌های فرا-دریا دارای رژیم خاص خود هستند. سلب عضویت اعضای شورا با مصوبه هیأت وزیران و اطلاع مجلس صورت می‌گیرد.

صلاحیت‌های دپارتمان در یک تعبیر عام عبارت است از حل و فصل کلیه امور دپارتمان که به موجب قانون پیش بینی شده است. اما مهم‌ترین این مجموعه صلاحیت‌ها به شرح زیر است:

۱- ایجاد و سازماندهی خدمات عمومی دپارتمانی: در چارچوب اصولی مانند لایسیسته و آزادی تجارت و صنعت. سایر قواعد حاکم همانند مورد مذکور در سوسیالیسم شهری است. همچنین شورا می‌تواند به فعالیت‌های مبتنی بر نفع عمومی یارانه پردازد.

۲- رأی به بودجه‌ای که توسط رییس شورا تدارک شده و مشمول قواعد حاکم بر بودجه شهری است.

۳- مسؤولیت‌های حوزه اجتماعی و بهداشتی شامل: الف- تعیین حداقل دستمزد. ب- تأمین هزینه استقلال سالخوردگان. البته دولت تعهد نهائی تأمین آن را دارد. ج- پرداخت هزینه‌های ناتوانان جسمی به علاوه تصدی و اکسیناسیون، مقابله با سرطان و به طور کلی حراست از سلامتی ساکنین دپارتمان.

۴- صلاحیت مربوط به حفاظت شهری (آتش سوزی و حوادث غیرمترقبه)، دپارتمان موظف است همه این فعالیت‌ها را در قالب یک مؤسسه عمومی سازمان دهی و اداره کند.

۵- سایر صلاحیت‌ها که شامل راهداری، بنادر، گردشگری، امور محجورین، فرهنگی، حمل و نقل می‌شود^{۱۶}.

۱-۳- رژیمون: این واحد قبلاً در قالب‌های دیگر مانند مؤسسه عمومی فعال

^{۱۵} Conseil general

^{۱۶} Waline, Jean . Ibid.127

بوده است. رژیون جدیدترین نهاد عدم تمرکز در فرانسه است و به عنوان یک نهاد محلی از سال ۱۹۸۲ قانوناً پذیرفته شده و در سال ۱۹۸۶ شکل عملی به خود گرفته است. با این حال این نهاد با سرعت چشمگیری در دستگاه اداری کشور فرانسه جا افتاده است. رژیون تنها نهاد محلی است که دارای دو مجلس است: یک مجلس تصمیم گیری یا همان شورای رژیونال و یک مجلس مشورتی یا شورای اقتصادی و اجتماعی رژیون.

۱-۳-۱- **شورای رژیونال:** به موجب قانون، «رژیون به وسیله یک شورای رژیونال منتخب مردم از طریق یک انتخابات عمومی و مستقیم اداره می‌شود.» انتخابات برخلاف گذشته از سال ۱۹۹۹ به موجب قانون ۱۹ ژانویه ۱۹۹۹ در سطح رژیون برگزار می‌شود و لیستی است. شورا همه امور رژیون را سامان می‌دهد از جمله:

-در حوزه اقتصاد، رژیون هماهنگ کننده توسعه اقتصادی در منطقه است. شورا در خصوص موارد اقتصادی، الزاماً طرف مشورت دولت قرار می‌گیرد و برای دریافت برخی کمکهای مالی، با دولت طرف قرارداد واقع می‌شود.

-تصویب بودجه

-احداث و نگهداری دبیرستان ها و مؤسسات آموزش تخصصی، استخدام و مدیریت مأموران فنی، کارگران، دبیرستان ها

-حمل و نقل، کارآموزی، برخی امور فرهنگی مانند کتابخانه ها و موزه ها

۱-۳-۲- **شورای اقتصادی و اجتماعی** مرکب از نمایندگان نهادهای و بخشهای

رژیون در حوزه اقتصادی، اجتماعی، فنی حرفه ای، خانوادگی، آموزشی، علمی، فرهنگی و ورزشی است. قانون درصد اعضاء هر گروه را معلوم کرده است که توسط همان گروه انتخاب می‌شوند به علاوه ۵ درصد اعضاء هر گروه که توسط پرفه انتخاب می‌شوند. دوره عضویت ۶ سال است و فقط نقش مشورتی برای شورای رژیون دارند^{۱۷}.

۱-۴- **اصول جدید حاکم بر نهادهای محلی:** این اصول که در بازنگری قانون

¹⁷ Waline, Jean Ibid.145s

اساسی سال ۲۰۰۳ وضع گردیده عبارت است از:

- ۱- امکان عدول نهادهای محلی از برخی قوانین و مصوبات دولتی؛
- ۲- حق اتخاذ تدابیر جایگزین و اختیاری برای اعمال بهتر صلاحیت ها؛
- ۳- رفراندوم محلی.

۱-۴-۱- امکان عدول از قوانین و آیین نامه ها: به موجب بند چهارم ماده

۷۲ قانون اساسی، نهادهای محلی یا واحدهای وابسته به آنها می‌توانند وقتی که یک قانون یا آیین نامه اجازه می‌دهد، برای یک مدت موقت و به طور آزمایشی از مواد قانون یا آیین نامه حاکم بر صلاحیت شان عدول کنند البته به شرط آنکه مقررات مذکور راجع به شرایط اساسی اعمال آزادی های عمومی و حقوق شناخته شده در قانون اساسی نباشد.

۱۲۹

به موجب قانون، حداکثر مدت آزمایشی ۵ سال است که تا یک سال دیگر می‌تواند تمدید شود. دولت لیست نهادهای محلی مجاز به چنین وضعی را تهیه می‌کند. بعد از انتهای دوره، دولت گزارشی را تهیه خواهد کرد که پارلمان براساس آن تصمیم به اتمام دوره آزمایشی یا تمدید دوره یا فعالیت یا پیش بینی معافیت یا اصلاحاتی در آن می‌گیرد.

این در حالی است که در ایران، به موجب اصل یکصد و ششم قانون اساسی شوراهای در صورت تخلف از قانون قابل انحلال اند. با این حال مقنن در ماده ۸۱ قانون "تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور..." مصوب ۱۳۷۵ بر محدوده مذکور افزوده و شوراهای را حتی در صورت اقدام بر خلاف مصالح ملی قابل انحلال دانسته است. چنین حکمی از دو جهت درخور اعتناست: اول آن که محدودیتی بر محدودیت انحصاری قانون اساسی افزوده است که اعتبار آن محل تامل است. دوم آن که مفهوم مصلحت مفهوم بسیار کشداری است که تفاسیر متعددی را بر می‌تابد و می‌تواند ابزار بالقوه ای برای تحدید ناروای کارکرد شوراهای به حساب آید.

۱-۴-۲- اصل در تقسیم صلاحیت: در بازنگری قانون اساسی سال ۲۰۰۳

به موجب بند ۲ ماده ۷۲ ق اساسی، نهادهای محلی می‌توانند برای اعمال بهتر صلاحیت های قانونی خود تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند.

۱-۴-۳- **دموکراسی نزدیک:** حق اعتراض و حق فراندوم: یکی از بزرگترین نوآوری های قانون ۲۸ مارس ۲۰۰۳ اصل مذکور می باشد. روش های تحقق حق مذکور به این صورت است که انتخاب کنندگان از باب اعمال حق دادخواهی (اعتراض) می توانند تقاضای ثبت نام جهت شرکت در جلسه شورای محلی و اعلام اعتراض خود را بنمایند. چنین حقی البته در قانون اساسی ۱۷۹۱ هم ریشه داشته است.

علاوه بر این، موضوعات و برنامه های واقع در صلاحیت شورای نهاد محلی می تواند با تصمیم شورا به فراندوم واگذار شود. قانون ارگانیک اول اوت ۲۰۰۳ در خصوص فراندوم محلی و آیین نامه مصوب ۲۰۰۵ تشریفات این راهکار را پیش بینی کرده است. این نوع فراندوم را باید از فراندوم مشورتی، موضوع ماده ۱۲۲ قانون ۱۳ اوت ۲۰۰۴ تفکیک کرد چرا که در این نوع اخیر، فراندوم مشورتی می تواند توسط یک پنجم انتخاب گران کمون و یک دهم دپارتمان تقاضا شود.^{۱۸}

در ایران چنین صلاحیتی به صراحت برای شوراها پیش بینی نشده است اما با توجه به بند "ج" ماده ۶۸ قانون تشکیلات شوراها و نیز ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی و نحوه انتخاب دهیار، امکان نظر خواهی از اهالی فراهم شده است.^{۱۹}

۲- حکومت محلی در بریتانیا^{۲۰}

توسعه حکومت محلی در بریتانیا حاصل یک روند تاپخی است. نهادهای محلی باعث طرح یک نظام ویژه از تمرکز شده اند و این نکته خود اهمیت حکومت محلی را در بریتانیا می رساند. یکی از مولفه های شاخص نظام انگلیسی که همواره مورد حسرت لیبرال های فرانسوی قرن نوزدهم بوده است خود-زمامداری^{۲۱} انگلیسی- هاست. مهمترین شاخص الگوی مذکور آن است که تمامی ادارات محلی توسط

¹⁸ Waline, Jean Ibid. 103s

¹⁹ عباسی، بیژن، *حقوق اداری*، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۲۱

²⁰ Local Government

²¹ Self-government

"جنتری"^{۲۲} ها تصدی می‌شده که متشکل از نخبگان محلی بوده که به صورت افتخاری کار می‌کردند و هزینه‌های اداری را نیز از محل دریافت عوارض از خود اهالی محل دریافت می‌نمودند. نهادهای مذکور در اواخر قرن نوزدهم به تملک دولت درآمدند و وضعیت تقریباً شبیه سایر نقاط اروپا شد.

در حال حاضر در بریتانیا حتی حوزه تمرکز و سازمان مرکزی نیز دچار چندگونگی است.^{۲۳} قانون جاری در نظام حقوقی فعلی، مصوب سال ۱۹۷۲ است و در نتیجه اجرای این قانون، ساختار اداره سرزمینی بریتانیا دچار تحول جدی شده است. هدف این قانون، تقویت استقلال محلی از طریق ساده کردن ساختار سرزمینی بوده است.

به موجب این قانون، در درجه اول، ۵۹ منطقه بزرگ اداری به نام کانتی در انگلستان و ولز و به نام ریجن در اسکاتلند تشکیل می‌شود. مراکز بزرگ شهری، در وضع حقوقی کانتی‌های متروپولیتن قرار گرفته‌اند و خود این مناطق فوق به واحدهای کوچکتري به نام دیستریکت^{۲۴} تقسیم شده‌اند.

۲-۱- ساختار نهادهای محلی: ساختار اصلی نهادهای محلی در انگلستان به

دو سطح تفکیک شده است: سطح عالی یعنی شوراهای کانتی^{۲۵} و سطح مادون که شوراهای دیستریکت است.

۲-۱-۱- انگلستان: در انگلستان، تقسیم صلاحیت‌های بین دو سطح در

خصوص شش کانتی متروپولیتن و سی و نه کانتی غیرمتر متروپولیتن متفاوت است. در غیر متروپولیتن‌ها، شوراها مسؤول آموزش و پرورش، حمل و نقل، راه‌های اصلی، خدمات اجتماعی، سازماندهی زباله‌ها، کتابخانه‌ها، حقوق مصرف‌کننده و آتش‌نشانی و نهایتاً نظم عمومی‌اند. شوراهای دیستریکت‌ها در موضوعات مسکن، سلامت، مبارزه با آلودگی هوا، قاعده‌گذاری در ساختمان و جمع‌آوری زباله‌ها دارای صلاحیتند.

^{۲۲} Gentry

^{۲۳} کاسز، ساینوه، همان‌ص ۱۱۲

^{۲۴} district

^{۲۵} county

کارکرد آمایش شهری بین کانتی ها و دیستریکت‌ها تقسیم شده و هر دو رده در موضوعات موزه‌ها، پارک‌ها و مراکز تفریحی صلاحیت دارند .

در نتیجه قانون ۱۹۷۲، حدود نیمی از انگلستان که شامل مناطق شهری مهم هستند از این پس در سطحی واحد بهره مند از یک رژیم حکومت محلی می‌باشند. علاوه بر این در برخی مناطق، یک سطح تکمیلی دیگر به نام ^{۲۶}پاریش و یا شوراهای شهر^{۲۷} وجود دارد که متصدی وظایفی با اهمیت ثانوی و فرعی ناظر بر زندگی روزمره هستند^{۲۸}.

حدود ۱۰ هزار پاریش در انگلستان وجود دارد که فقط ۸ هزارتای آنها دارای شوراهای پاریش یا شهری اند که ممکن است متصدی بیش از یک پاریش باشند. شوراهای پاریش در لندن وجود ندارند و دارای اهمیت کمی در تقسیمات هستند.

لندن: لندن به عنوان یک استثناء در نظر گرفته شده است. قانون ۱۹۶۳ صلاحیت ها را بین لندن بزرگ و ۳۲ بوروگ تقسیم کرده بود. در زمان مارگارت تاچر، به موجب قانون اداره محلی ۱۹۸۵، واحد لندن در قالب یکی از همین بوروگها البته با وضعی متفاوت پیش بینی شد. قانون دولت محلی سال ۲۰۰۰ یک مقام لندن بزرگ ایجاد کرد. شهردار به طور مستقیم انتخاب می‌شود. شورا و شهردار با هم یک واحد اداری را تشکیل می‌دهند. مقام لندن بزرگ دارای صلاحیت در خصوص حمل و نقل لندن، پلیس متروپل و مشاغل استراتژیک است اما همه مسؤولیت‌های شورای قدیمی لندن بزرگ را شامل نمی‌شود.^{۲۹}

۲-۱-۲- اسکاتلند و ولز: در این دو منطقه، دو سطح سنتی (یعنی ۸ شورای

کانتی و ۳۷ شورای دیستریکت در ولز و ۹ شورای منطقه ای تقسیم شده و ۵۳

^{۲۶} parish

^{۲۷} town councils

^{۲۸} minor environmental responsibilities

^{۲۹} Warburton, Matthew(2002), Royaume- Uni: Les transformations du "gouvernement local", in La decentralization dans les Etats de l'union europeenne, sous la direction d'Alain Delcamp et John Loughlin, Paris: La documentation Francaise.288

شورای دیستریکت در اسکاتلند) در سال ۱۹۹۶ جای خود را به یک سطح واحد از حکومت محلی داده است یعنی ۲۲ واحد در ولز و ۳۲ واحد در اسکاتلند.

هر دیستریکت ولزی شامل یک یا چند واحد تقسیماتی بنام کامیونیتی^{۳۰} است و دارای شوراهایی که اعمال کننده صلاحیت هایی شبیه شوراهای پاریش انگلیسی است. این دو ملت به موجب قانون ۱۹۹۸ از خود مختاری سیاسی برخوردار شده اند که موسوم به قانون اسکاتلند و قانون ولز شده و در انتخابات ۶ می ۱۹۹۹ تحقق خارجی یافته اند.

صلاحیت های واگذاری در قالب این خودمختاری، شامل حوزه های سلامتی، خدمات اجتماعی، آموزش و پرورش و سازماندهی صنفی، مسکن، بخشی اقتصادی، کشاورزی، محیط زیست، ماهیگیری، تغذیه، جنگلها، ورزش و هنرها می شود.

حوزه تحول در اسکاتلند گسترده تر است چرا که مجلس محلی دارای اختیارات تقنینی و اجرایی در حوزه های مذکور است در حالی که در ولز، مجالس انتخابی فقط دارای حق تدبیر راجع به اجرای قوانین هستند.^{۳۱}

۲-۱-۳- ایرلند شمالی: اختیارات اداره غیرمتمرکز محلی در ایرلند شمالی

به موجب قانون ۱۹۷۳ محدودیت زیادی یافت. ۲۶ شورای دیستریک صلاحیت های ناچیزی را نسبت به سایر نهادهای کلی بریتانیا اعمال می کردند برخی صلاحیت ها (به ویژه در حوزه مسکن، برنامه ریزی شهری، بزرگراه ها، آبرسانی، آموزش و پرورش و خدمات اجتماعی و سلامت) به ۹ شورای محلی^{۳۲} و گذار شده بودند که اکثریت اعضا آنها منصوب دولت مرکزی بودند. سایر صلاحیت ها نیز به وسیله دولت مرکزی مستقیماً اعمال می شد. معاهده صلح جمعه مقدس^{۳۳} (۱۱ آوریل ۱۹۹۸) مصوب رفراندوم ۲۲ می ۱۹۹۸ امکان تشکیل یک مجلس را برای ایرلند شمالی فراهم کرد (۲۵ ژوئن ۱۹۹۸).

^{۳۰} Communités

^{۳۱} Warburton, Matthew Ibid.288

^{۳۲} Area boards

^{۳۳} Vendredi-Saint

در حال حاضر نهادهای جدیدی ایجاد شده اند (شورای شمال - جنوب همکاری بین دو ایرلند و شورای ایرلند- بریتانیک) که عمیقاً روابط بین دو جامعه کاتولیک و پروتستان را اصلاح می‌نمایند.

حسن عملی نهادهای مختلف بستگی به مجلس مربوطه دارد که هر دو جامعه مذهبی در آن دارای قدرتند.

در مقام جمع بندی می توان حوزه های اصلی صلاحیت نهادهای محلی را در بریتانیا این گونه برشمرد: دفاع شهری و آتش نشانی - حمل و نقل عمومی - برنامه ریزی شهری و اقتصادی - راه های محلی و تنظیم ترافیک - بهداشت و محیط زیست - تهیه و تصفیه آب (اسکاتلند) - تنظیم تجارت - جمع آوری زباله ها و بهداشت معابر و بازیافت - مسکن - خدمات اجتماعی اشخاص - آموزش - کتابخانه ها، موزه ها و سایر امور فرهنگی - ورزش و مراکز تفریحی.^{۳۴}

۲-۲- روابط بین نهادهای محلی:

دیستریکت و کانتی از وضع برابر در مقابل قانون برخوردارند و در اغلب موارد رابطه سلسله مراتبی بین این دو واحد وجود ندارد و شوراهای کانتی دارای کنترل بر شوراهای دیستریکت نیستند.

برخی صلاحیت ها از آن دیستریکت هاست مانند مسکن، بهداشت و برخی از آن ها منحصر به کانتی است مانند آموزش و خدمات اجتماعی، و برخی دیگر باید با هماهنگی بین دو سطح صورت پذیرد.

در برخی موارد یک رابطه سلسله مراتبی وجود دارد مانند زمانی که دیستریکت ها از اعمال صلاحیت خود امتناع می‌کنند و کانتی ها از حق دخالت در حوزه صلاحیت های آنها برخوردار می‌شوند. علاوه بر این، شوراهای دیستریکت، نقش قوه اجرایی کانتی ها را در انجام تصمیمات آنها ایفا می‌کنند. به طور مثال دیستریکت ها به حساب کانتی ها مسؤول نگهداری بزرگراه ها هستند.

با این حال تمامی نهادهای محلی دارای یک صلاحیت عام برای واگذاری برخی

³⁴ Warburton, Matthew.Ibid.288

از صلاحیت های خود به نهاد محلی دیگر هستند؛ هر چند این امر در عمل کمتر اتفاق می افتد. مثال مهم یک صلاحیت مشترک بین دو رده نهاد، به نحوی که منحصر به یک کار مشترک بین دو نهاد باشد، برنامه ریزی است. به طور کلی و خلاصه می توان گفت کانتی ها در حوزه راهبردهای کلان و استراتژیک توسعه دارای صلاحیتند و دیستریکت ها در حوزه طرح های محلی و نظارت بر توسعه. قانون مربوط بدین موضوع، با این هدف تنظیم شده که صلاحیت هر نهاد به دقت مشخص و از تداخل آنها جلوگیری شود اما چنین نتیجه ای صد درصد محقق نشده است.

کیفیت نقش نهادهای محلی در اعمال صلاحیت هایشان بسیار متنوع و متفاوت است در برخی موارد مثل کنترل سلامتی یا تنظیم بازار، نقش مقام محلی یک نقش قاعده گذارانه و تنظیم کننده است در سایر حوزه ها مانند برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، مقام محلی در بخشی نقش هنجار گذار و در بخش دیگر نقش مشوق سایر واحدهای محلی، شرکتها و اشخاص خصوصی را دارد. و در مواردی دیگر مانند جمع آوری زباله ها و نظافت خیابانها، مقام محلی نقش های مالی امور مربوط به همه تقسیمات زیر نظر خود را دارد.

در چند سال اخیر، دولت مرکزی، این ایده را توسعه داده است که نهاد محلی باید نقش خود را از یک تدارک کننده اولیه به یک مشوق و برانگیزاننده متحول کند. این اندیشه آثار مهمی را در کارکرد دولت محلی بریتانیایی به جای گذارده است. به طور کلی دو عنصر اساسی در اداره امور محلی مورد تاکید قرار گرفته است: عنصر اول رقابت و واگذاری امور از طریق مناقصه به متقاضیان از جمله بخش خصوصی، و عنصر مهم دیگر عبارت است از «ضرورت جستجوی بهترین راهکار اداره» یا (best value) است. بر اساس عنصر دوم، هر نهاد محلی ملزم است بهترین روش اداره امور خود را جستجو کند.

این رژیم از سال ۲۰۰۰ به کار افتاده و متضمن تکلیف نهاد محلی به ارتقای مداوم کارآمدی و سودمندی کارکردهای خود است و باید بهترین راهکار را برای این منظور بیابد. این رویکرد شامل چهار C می شود.

این نهادها باید پاسخ دهند که چرا و چگونه خدمات مطروحه را تدارک می

بینند(challenge). آنها ملزمند با مصرف کنندگان خدمات خود مشورت کنند خواه مصرف کننده فعلی باشد یا آتی و بالقوه(consultation) و ملزمند به این که خدمات خود را منطبق با تقاضا ارائه دهند (comparison) و بالاخره ملزمند که هزینه ها و نحوه انجام امور را با سایر نهادهای محلی و حتی در صورت امکان با فعالین بخش خصوصی در حوزه مذکور مقایسه و در پرتو این تحلیل، نهادهای محلی باید بهترین راهکار رقابتی را برگزینند (Concurrence).^{۳۵}

۳- مدیریت محلی در آمریکا

نهادهای محلی در آمریکا، عمیقاً متأثر از مدل بریتانیایی هستند. با این حال برخی تفاوت‌ها وجود دارد که ناشی از ویژگی‌های آمریکاست. اولین ویژگی، وجود فدرالیسم است و یک عدم تمرکز مضاعف هم از ناحیه قدرت مرکزی و هم از ناحیه ایالت‌ها اعمال می‌شود به نحوی که گفته می‌شود مردم به حکومت‌های محلی اعتماد بیشتری دارند و آنها را از دولت فدرال موثرتر می‌دانند.^{۳۶}

دومین ویژگی، عدم تمرکز در آمریکا ضعیف‌تر از سایر کشورهاست چرا که بخش عمده‌ای از قدرت به ایالت‌ها واگذار شده است. با این حال، نظام محلی در همه کشور کاملاً یکسان نیست و هر ایالت دارای نظام حقوقی عدم تمرکز خاص خود است.

و بالاخره، سومین ویژگی آن است که استخدام کارمندان محلی در آمریکا سیاسی شده است.

۳-۱- نهادهای محلی:

واحدهای نهادهای محلی آمریکا به جز ایالات عبارتند از کانتی، مونیسیپال^{۳۷}،

تاون شپ^{۳۸} یا تاون، و دیستریکت.^{۳۹}

³⁵ Warburton, Matthew Ibid.283.304s

³⁶ امجد، محمد، سیاست و حکومت در آمریکا، تهران: انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۴۹

³⁷ Municipal

³⁸ Township

³⁹ Debbasch, Charles, Frederic Colin (2005), **Administration publique**, Paris: Economica, 6e edition.p 414

۳-۱-۱- مونیسیپال: شهر یا مونیسیپال یکی از مهم‌ترین واحدهای نهاد

محلی است. جریان و رویکرد شهرسازی، تغییرات قابل توجهی را موجب شده است. در سال ۱۷۹۰ فقط $\frac{3}{3}$ درصد جمعیت آمریکا در شهرهای بیش از هشت هزار نفر زندگی می‌کرده‌اند. نیویورک فقط سی هزار نفر سکنه داشته است در حالی که در سال ۲۰۰۰ نیویورک $\frac{18}{7}$ میلیون سکنه دارد و بیش از نیمی از جمعیت آمریکا در شهرهای بیش از هشت هزار نفر زندگی می‌کنند. آمریکا در حال حاضر حدود ۱۹۰۰۰۰ مونیسیپال دارد که در آن بیش از ۱۲۰ میلیون نفر زندگی می‌کنند.

-تنوع وضع مونیسیپال‌ها: مونیسیپال‌ها تابع یک رژیم حقوقی واحد نیستند. وضع آنها تابع نظام قانونی هر ایالت است. تأسیس شهرها در صلاحیت ایالت‌ها است. اما این تمام واقعیت نیست چرا که هر چند مونیسیپال‌ها دارای استقلال قابل توجهی اند اما وابستگی مالی (مانند دریافت یارانه‌ها، کمک‌های مربوط به عمران و پشتیبانی) به ایالت و به‌ویژه به دولت فدرال مرکزی آنها را محدود می‌کند.

تأسیس شهر براساس یک تشریفات ویژه و خاص صورت می‌گیرد که بی‌شبهت با تأسیس مؤسسات بزرگ نیست بدین معنا که مقنن، شهر را با اعطای شخصیت حقوقی بدان، ایجاد می‌کند و در این راستا شهر حق طرح دعوی، مالکیت، معامله و وصول مالیات و وضع آیین نامه می‌شود. اختیارات مذکور، در اساسنامه یا همان (چارت) اعطایی به شهر پیش‌بینی می‌شود. این اساسنامه، به‌عنوان قانون اساسی شهر، محدودیت‌ها و شرایط استقلال شهر را مقرر می‌دارد. با این حال تنوع در وضع حقیقی شهرها، از ویژگی‌های شهرهای آمریکایی است. پنج شیوه کلی و متفاوت را برای اعطای اساسنامه به یک شهر می‌توان بر شمرد:

۱- شیوه اساسنامه خاص:^{۴۰} به این معنا که هر شهر اساسنامه خود را به طور موردی از پارلمان دریافت می‌کند. اساسنامه ای که به‌طور خاص برای شهر مذکور مورد بررسی و مطالعه واقع شده است. چنین نظامی پاسخگوی نیازهای خاص یک شهر است اما مواجه با دو اشکال است: از طرفی کار مقنن را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر موجب تشدید کنترل دولت بر شهرها می‌شود و حتی امکان این که دولت

^{۴۰} special charter system

به نحو یک جانبه در اساسنامه شهر تغییر ایجاد کند وجود دارد. به همین دلایل شیوه مذکور در حال کنار گذاشته شدن است.

۲- شیوه اساسنامه عام:^{۴۱} به این صورت است که دولت یک اساسنامه واحد به چند شهر مختلف اعطا می‌کند این شیوه نیز به دلیل عیوبش در حال ترک شدن است.

۳- شیوه طرح طبقه بندی:^{۴۲} در این شیوه، شهرها به طبقات مختلفی براساس اهمیت تقسیم می‌شوند و هر طبقه، اساسنامه خود را دارد این سیستم هم این نقطه ضعف را دارد که با تنوع اساسنامه‌ها روبرویم.

۴- شیوه قاعده خانگی:^{۴۳} بیست و یک ایالت چنین سیستمی را اعمال می‌کنند. در این نظام، بزرگترین آزادی ممکن به شهرها اعطا می‌شود چرا که این ایده وجود دارد که شهروندان بهترین تصمیم گیرندگان برای تدوین اساسنامه ناظر بر نیازهای خاص شهرشان هستند. با این حال باید توجه داشت که آزادی اعطایی به شهرها عامل تنوع ساختار اداری در بطن یک دولت واحد است. چنین تنوعی، زمانی که مبتنی بر دلایل موجه جمعیتی و اقتصادی نباشد، منفی به نظر می‌رسد.

۵- شیوه اساسنامه انتخابی:^{۴۴} این راهکار، کم‌عیب‌تر از سایر راهکارها به نظر می‌رسد و بهترین نمونه شناخته شده تاکنون است. این شیوه در شانزده ایالت اعمال می‌شود و بدین صورت است که شهرها از بین اساسنامه‌های متعددی که توسط مقنن ارائه می‌شود حق انتخاب مناسب‌ترین اساسنامه را دارند. هر چند که در این راهکار کنترل مقنن وجود دارد اما شهروندان از آزادی قابل توجهی برخوردارند.^{۴۵}

۳-۱-۲- کانتی: کانتی به لحاظ حقوقی، واحد مبنای نهادهای محلی آمریکاست و بدون واسطه بعد از ایالت قرار می‌گیرد اما در عمل، نقشی کم‌اهمیت‌تر

^{۴۱} general charter system

^{۴۲} classification plan

^{۴۳} Home rule system

^{۴۴} Optional charter system

^{۴۵} Debbasch, Charles, Ibid.p 416,

از شهر (مونیسیپال) داراست. هر ایالت بجز معدود موارد استثنایی، منقسم به چند کانتی است. در برخی ایالت‌ها نام‌های متفاوتی برای این واحد وجود دارد مثلاً در آلاسکا آن را بوروگس^{۴۶} و در لویزیانا آن را پاریش می‌نامند. سه هزار و سی و هشت کانتی در آمریکا وجود دارد در برخی ایالات مانند هاوایی فقط سه کانتی و در تگزاس ۲۵۴ کانتی وجود دارد. برخی کانتی‌ها دارای جمعیتی چند صد نفری و برخی چند میلیون نفری اند. کانتی‌ها توسط ایالت‌ها ایجاد شده‌اند و آزادی‌هایی کم و بیش برای سازماندهی داخلی به آنها واگذار شده است.

-سازمان کانتی‌ها: سه شکل اصلی برای کانتی‌ها وجود دارد. اولین و شایع‌ترین حالت کمیسیون است که در آن قدرت اجرایی و تصمیم‌گیری هم‌زمان توسط یک کمیسیون انتخابی با یک هیات مدیره^{۴۷} اعمال می‌شود. دومین حالت، نظام کمیسیون و مدیر (administrator) است یعنی دفتر کمیسیون، یک مدیر استخدام می‌کند تا زیر نظرش به اداره امور بپردازد. سومین حالت، شورا-مجری^{۴۸} است که مقام اجرایی حق و توی تصمیمات هیات مدیره را داراست. کانتی‌ها عموماً به وسیله شوراها یا مدیران منتخب مدیریت می‌شوند (بین ۳ تا ۷ نفر). انتخابات یا عمومی و مستقیم است یا برآمده از نهاد محلی مادون^{۴۹}.

تصمیمات شورا به وسیله مدیران اعمال می‌شوند که هر کدام سهمی از اقتدار را عملاً در اختیار دارند.

کانتی‌ها موظف به اجرای قوانین ایالتی اند. صلاحیت نقیبنی کانتی‌ها غالباً محدود اما صلاحیت اداری آنها گسترده است.

اختیارات کانتی‌ها براساس ایالت‌ها، متفاوت است. به طور کلی، شوراها برخی مالیات‌ها را تعیین و برخی کارکنان را استخدام می‌کنند، سایر کارکنان، منتخب اند. امور موضوع صلاحیت کانتی‌ها عمدتاً ناظر بر بهزیستی و رو به توسعه است. خدماتی مانند: کمک به سالمندان، ناتوانان جسمی، بهداشت، آموزش، تفریحات، نگهداری و

^{۴۶} boroughs

^{۴۷} Board

^{۴۸} council-executive

^{۴۹} Debbasch, Charles, Ibid.p 421

مرمت راههای روستایی، حمایت از مصرف کننده، توسعه اقتصادی، کیفیت آب از این جمله اند. به تعبیر دیگر وظایف کمون‌های فرانسه، توسط کانتی‌ها در آمریکا محقق می‌شود.

۳-۱-۳- تاون شپ و روستاها: تاون شپ یک کمون روستایی کوچک است با اختیاراتی که ابتدائاً جزئی بوده اما امروزه گسترده شده است و حتی در برخی جاها از اختیارات مونسیپال‌ها برخوردار شده اند. در برخی موارد کارآمدی نقش تاون شپ‌ها محل نقد و تردید واقع شده است. تلاش‌هایی هم که در جهت گردهم آوری این نهادها صورت گرفته، به دلیل مخالفت کارکنان آنها شکست خورده است. غالب واحدهای کوچک تر از این دست به وسیله مجمع متشکل از همه مردم و برخی دیگر توسط شوراهای کوچک اداره می‌شوند.

۳-۱-۴- دیستریکت‌ها: این واحدها بیشتر کاربرد تخصصی دارند و برای ایجاد هماهنگی بین نهادهای محلی در موضوعاتی مانند آموزش و پرورش ایفای نقش می‌کنند.^{۵۰}

۳-۲- انواع سازمان اداری شهرها:

۳-۲-۱- سیستم شهردار و شورا (شورای شهرداری):^{۵۱} این نظام مبتنی بر تفکیک قواست: شهردار، اعمال کننده قوه مجریه و شورای شهر مظهر قوه مقننه است. شورا بین پنج تا پنجاه نفر عضو دارد اما تعداد اعضا چندان تابع جمعیت شهر نیست و بیشتر بین پنج تا هفت نفر است.

اعضای شورا غالباً توسط همه شهروندان یا به ندرت توسط محلات برگزیده می‌شوند. هر دو راهکار هم می‌تواند با هم ترکیب شود. دوره عضویت بین دو تا چهار سال است. شورا دارای حق آیین نامه گذاری در حوزه نظم عمومی و بهداشت است.

⁵⁰ Debbasch, Charles, Ibid.p 422

⁵¹ Mayor council system

گاهی نیز سازماندهی خدمات اداری شهر نیز می‌تواند موضوع این صلاحیت باشد. عمده وقت شورا صرف مسایل مالی می‌شود.

شهردار در اغلب موارد، برخلاف رویه انگلیسی و فرانسوی، منتخب مستقیم انتخابات عمومی شهروندان برای مدت دو تا چهار سال است. غالباً تجدید انتخاب ممکن نیست. انتخاب مستقیم و عمومی شهردار، شاخص مدل شهردار و شورا است. انتخاب مستقیم لزوماً باعث تقویت جایگاه شهردار نمی‌شود و در این سیستم دو مدل شهردار قوی و شهردار ضعیف قابل ملاحظه است.

- شیوه شهردار قوی: در این حالت، تفکیک قوا به نحو جدی اعمال می‌شود. شهردار معمولاً ریاست بر شورا ندارد و حتی گاهی اوقات در جلسات شورا شرکت هم نمی‌کند. شورا نیز به نوبه خود کارکرد تقنینی خود را به طور کاملاً مستقل انجام می‌دهد. در مقابل، شهردار دارای حق وتو نسبت به تصمیمات شورا است و فقط تصویب به وسیله دو سوم یا سه چهارم اعضاء شورا می‌تواند این حق وتو را بی‌اثر سازد. شهردار دارای تأثیری قابل توجه بر سیاست شهر است و امتیازات بسیار مهمی را در حوزه‌هایی مانند تدارک بودجه، نصب و عزل کارمندان شهر و اداره خدمات اداری داراست. در این سیستم، اختیارات اجرایی و تقنینی تفکیک شده اند و یک مقام و یک مسؤولیت متمرکز وجود دارد که برای اداره شهر ضروری است. تفکیک صلاحیت‌ها و اداره شهر دارای وضوح زیادی برای فهم شهروندان است. شهرداری به عنوان رهبر مسؤول برنامه شهری در برابر اعتماد شهروندان محسوب می‌گردد.^{۵۲}

نقدهایی بر این شیوه وارد شده است: ۱- سیاستمداری که انتخاب شدن را خوب بلد است لزوماً یک مدیر خوب نیست ۲- تمرکز این همه قدرت در دستان یک نفر امکان فساد و سوء استفاده از قدرت را پدید می‌آورد. به همین دلیل برای رفع عیب، عمدتاً در کنار یک شهردار قوی یک مدیر خدمات اداری^{۵۳} نصب می‌کنند. مدیر مذکور قابل نصب و عزل توسط شهردار است، این سیستم در شهرهای بزرگ اعمال می‌شود.

⁵² Charles, Frederic Colin (2005), **Administration publique**, Paris: Economica, 6e edition.p 417

⁵³ chief administration officer

مدل شهردار ضعیف: در این مدل، شورا دست برتر دارد و اختیارات شهردار دارای محدودیت‌های متعددی است. این حالت در شهرهای متوسط حاکم است. تجدید بخشی از اعضای شورا می‌تواند باعث کاهش نفوذ سیاسی شهردار شود. شهردار دارای حق وتو نیست و بدنه میانی مانع از یک مدیریت مؤثر از ناحیه شهردار می‌شود. خدمات اداری توسط یک اداره کمیسرها^{۵۴} اداره می‌شود. مدیران بخش‌های مختلف به وسیله هیات مذکور نصب می‌شوند و خود کمیسرها توسط شهردار عزل و نصب می‌شوند. البته شهردار این صلاحیت را تحت نظارت و کنترل شورا اعمال می‌کند. اصولاً در چنین شرایطی شهردار نمی‌تواند قدرت واقعی اداره شهر را قبضه کند. اما شخصیت وی نقش مهمی در این میان ایفا می‌کند. پیچیدگی روز افزون شهرها باعث شده مدل شهردار قوی مورد استقبال بیشتری واقع گردد.^{۵۵}

۳-۲-۲- نظام شورا - مدیر:^{۵۶} این روش در ابتدای قرن بیستم ظهور کرده است و در آن، تلاش بر جمع بین مقتضیات دموکراتیک با ضرورت یک مدیریت کارآمد شهری است. از نظر مبدعین این شیوه بهترین راهکار، قراردادن قدرت متمرکز در دست یک شخص اما تحت نظارت دقیق شورا است.

ارکان این سیستم عبارتند از الف-شورا: که با حدود پنج تا نه عضو توسط رای مستقیم شهروندان انتخاب می‌شوند. شورا، سیاست شهری را تعیین و بودجه را تصویب می‌کند، به وضع مالیات می‌پردازد و دارای صلاحیت آیین نامه گذاری است اما در جزییات فعالیت‌های خدمات اداری دخالت نمی‌کند چرا که شورا در واقع نهاد سیاسی شهر است. اما اعمال و اجرای سیاست شهر بر عهده مدیر است. ب- مدیر: وی منصوب شورا است و حقوق و وظایفش توسط شورا تعیین می‌گردد. شورا در هر زمان که بخواهد می‌تواند وی را عزل کرده و دیگری را منصوب کند. انتخاب مدیر برای شورا کار دشواری است و معمولاً افراد دارای تجربه فراوان در امور مربوطه را برمی‌گزینند. انتخاب تکنیسین‌ها این حسن را دارد که مدیریت را از سیاست زدگی مصون می‌دارد. اما در عین حال رابطه وی با شورا و مردم سیاسی باقی می‌ماند. مدیر

⁵⁴ Board of commissioners

⁵⁵ Charles, Frederic Colin Ibid.p 418

⁵⁶ Council-manager plan

تنها مسؤول اداره است و مسؤولیت خود را نمی‌تواند به هیچ شخص یا نهادی تفویض کند حتی به خود شورا. سایر مسؤولان خدمات اداری بر اساس اصل شایسته سالاری توسط مدیر نصب می‌شوند مدیر می‌تواند به شورا پیشنهادهایی بدهد اما حق هیچگونه تصمیم‌گیری ندارد. در این سیستم اگر شهردار هم وجود دارد، یک مقام افتخاری و تشریفاتی است که ممکن است منتخب از بین اعضاء خود شورا باشد و دارای حق یا مسؤولیت مهمی نیست.

۲-۳- نظام کمیسیون:^{۵۷} این نظام برای مقابله با احتمال فساد اداری در ابتدای قرن بیستم در شهر گالوستون تگزاس باب شد و به نحو فزاینده‌ای به شهرهای دیگر سرایت کرد. برخلاف نظام «شهردار و شورا»، این نظام مبتنی بر اختلاط قوه مقننه و مجریه در قالب یک کمیسیون است. کمیسیون مرکب از سه تا هفت عضو منتخب برای دو تا چهار سال است که توسط شهروندان شهر (نه محله) و اصولاً با مبنای غیر حزبی برگزیده می‌شوند.^{۵۸}

کمیسیون به عنوان یک مقام تفنینی، اعمال‌کننده صلاحیتی شبیه شورا در نظام شهردار و شورا است. اما در عوض، صلاحیت اجرایی را به شیوه‌ای ویژه خود اعمال می‌کند. کمیسرها به عنوان شورا، جمعی عمل می‌کنند اما هر کمیسر شخصاً در رأس یک امر و خدمت شهری قرار گرفته است. شهردار ممکن است از میان و توسط کمیسرها برگزیده شود یا توسط عموم شهروندان. در هر دو صورت شهردار صرفاً یک مقام افتخاری است؛ وی نه دارای حق و تو است و نه هیچگونه امتیاز ویژه‌ای در حوزه نصب و عزل کارکنان و یا تصمیم‌گیری در تدارک بودجه را داراست.

چنین نظامی که به منظور اخلاقی‌سازی زیست عمومی پیش‌بینی شده، در حال حاضر کمتر می‌تواند کاربرد داشته باشد چرا که صرفاً زمانی می‌تواند مؤثر واقع شود که یک تفاهم عمومی بین همه کمیسرها باشد؛ در غیر این صورت و در غیاب مواد قانون پیش‌بینی‌کننده داوری، امکان قفل شدن ماشین اداری در این نظام وجود دارد.^{۵۹}

⁵⁷ commission form

⁵⁸, Charles, Frederic Colin. Ibid. p 419

⁵⁹, Frederic Colin. Ibid. p 420

نتیجه گیری:

بدیهی است که تأسیس هرگونه ساختار حقوقی و سیاسی و توفیق کارکردی و کارآمدی آن مستلزم وجود بسترهای تاریخی و فرهنگی بومی لازم است و از همین رو است که شاهد ظهور الگوهای متفاوت در ساز و کار حقوقی تمرکز و عدم تمرکز هستیم. در فرانسه به عنوان کشور شاخص اروپای قاره‌ای و نظام حقوقی رم-ژرمن که نگاه خوش‌بینانه‌ای به اقتدار دولتی و سازمان مرکزی در فرهنگ حقوقی و سیاسی آن وجود دارد، شاهد گرایش قوی‌تر به تمرکز اداری در آن بوده و هستیم. در مقابل در کشورهای خانواده کامن‌لا به ویژه انگلستان و آمریکا که در فرهنگ حقوقی سیاسی آنها تمایل اصلی به سمت و سوی حقوق و آزادی‌های فردی و محلی بوده و به لحاظ سنتی اعتماد چندانی به قدرت مرکزی از خود نشان نداده‌اند زمینه‌های عدم تمرکز همواره قوی‌تر بوده است.

فرهنگ حقوقی-سیاسی ایران قرابت و شباهت بیشتری در این خصوص با نظام رم - ژرمن دارد و نگاه عام آن مبتنی بر اعتماد به قدرت سیاسی مرکزی است به ویژه آن که در نظام جمهوری اسلامی ایران، امر شوراها محلی مستظهر به رویکرد اسلامی نیز گردیده است و این هم‌راستایی دوچندان می‌گردد. با این حال سیر تحولات چند دهه اخیر که به طور عام گرایش بیشتر به حقوق و آزادی‌های فردی و تقویت ابتکارات حوزه خصوصی داشته و با تأکید بر حاکمیت قانون؛ تکثرگرایی، دموکراسی شورایی و مشارکتی را سرلوحه شیوه حکمرانی خود قرار داده است. به-علاوه آثار و نتایج جهانی‌شدن که منجر به تقلیل حاکمیت دولتها و پرنگ‌سازی رقابت در برابر یکجانبه‌گرایی و فعال‌تر شدن بخش خصوصی گردیده است، به فرآیند عامی دامن زده است که وضع عمومی قریب به اتفاق کشورها را در جهت تمرکز زدایی هرچه بیشتر سامان داده است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز به نظر می‌رسد بین واقعیت موجود در حقوق عدم تمرکز با آنچه که در قانون اساسی پیش‌بینی شده فاصله ملموسی

مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران

وجود دارد به نحوی که با اعمال همه‌جانبه و تمام عیار اقتضائات دموکراتیک مندرج در آن بتوان تا حدود زیادی در مسیر حرکت قافله جهانی قرار گرفت.

فهرست منابع:

الف: فارسی

- لوشر، فرانسوا، **دادگستری اساسی**، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: نشر جاودانه، ۱۳۹۰.
- موسی زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱.
- امجد، محمد، **سیاست و حکومت در آمریکا**، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
- ایوبی، حجت الله، **سیاست و حکومت در فرانسه**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۳.
- جلالی، محمد و حامد نیکو نهاد، «مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، در **اندیشه های حقوق اداری**، به کوشش محمد جلالی و محمد رضا ویژه، تهران: انتشارات مجد، صص ۱۰۱-۱۳۷، ۱۳۹۲.
- دوتوکویل، آلکسی، **تحلیل دموکراسی در آمریکا**، ترجمه رحمت الله مقدم مراغه ای، تهران: شرکت انتشارات ملی و فرهنگی، ۱۳۹۳.
- شوالیه، ژاک، **دولت پسامدرن**، ترجمه سید مجتبی واعظی، انتشارات مجد، ۱۳۹۶.
- عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
- کاسز، سابینو، **شکل گیری حقوق اداری**، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: انتشارات شهرداد، ۱۳۹۲.
- واعظی، سید مجتبی، «شورای نگهبان و چگونگی سلسله مراتب هنجارها»، **فصلنامه حقوقی دانشگاه تهران**، ش ۶، صص ۱۹۳-۱۷۷، ۱۳۸۹.
- Chapus René, **Droit administratif general**, Paris: Montchrestien, t1, 2001.
- Debbasch, Charles, Frederic Colin, **Administration publique**, Paris: Economica, 6e edition, 2005.
- Waline, Jean, **Droit Administratif**, Paris: Dalloz, 2008.

- Warburton, Matthew, Royaume-Uni: Les transformations du "gouvernement local", in **La decentralization dans les Etats de l'union europeenne**, sous la direction d'Alain Delcamp et John Loughlin, Paris: La documentation Francaise, 2002.

Comparative study of models of decentralization in France, Great Britain and the United States, with a short view to Iran

Mojtaba VAEZI
Sara FADAEE

Abstract

The quality of the decentralization elaborates the degree of consideration and evaluation of a legal and political- system about the rights and liberties of citizens particularly in the field of public participation in local affairs. In addition it describes the quality of local management and the approach of above-mentioned system to local development. In this research, considering the legal and theoretical foundations of local management, we study, by the analytical method, the quality of local management performance in the principal countries for instance France, Great Britain and the United States. In this regard, with a short view to Iranian legal system, we conduct a precise pathology in this subject. It seems that France belongs to a model more centralist which tries to remain the central power but two other countries, Great Britain and U.S.A would rather the local rights and liberties. Among these models, Iranian legal system seems the most centralist.

Key words:

Decentralization, Local management, France, Great Britain, United States.