

بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکززدایی از دیدگاه حقوق عمومی

اسرین عبدالله‌نژاد^۱

چکیده

یکی از پارادایم‌های حاکم بر حوزه اداره امور عمومی مساله دولت محلی بوده است. ویژگی اصلی دولت محلی، اداره امور عمومی و واگذار نمودن آن به واحدهای محلی در هر کشور می‌باشد. ارتباط عدم تمرکز با دولت محلی از یک سو، دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به واحدهای محلی بوده تا آنها بطور آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی داشته باشند و از سوی دیگر اداره امور محلی توسط دولت‌های محلی مستلزم تفویض بخشی از اختیارات دولتی به این واحدها می‌باشد. بنابراین لازم است که ارتباط دقیق دولت محلی با عدم تمرکز را مورد مذاقه قرار داده تا به یک برداشت درست از دولت محلی بعنوان مظهر اصلی عدم تمرکز نائل آئیم. در این راستا دولت‌های محلی زیر نوعی ولایت دولت مرکزی هستند و دستگاه‌های مرکزی بر آنها کنترل و نظارت دارند و عملاً نوعی محدودیت‌های قانونی برای آنها در نظر گرفته می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران با اجرای قانون شوراها، امکان اداره امور محلی توسط نهادهای محلی نظیر شهرداری‌ها و شوراها به وجود آمده است؛ البته هرچند در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشوراند اما طبق اصول آتی قانون اساسی باید تابع حکومت مرکزی و قانون باشند.

واژگان کلیدی: دولت محلی، تمرکززدایی، شورای شهر، شهرداری، قانون اساسی

^۱ کارشناسی ارشد حقوق عمومی، پژوهشگر حقوقی a_abdollahnejad@yahoo.com

مقدمه

در طول دو دهه گذشته، در بیشتر کشورهای دنیا یک انقلاب تدریجی در حاکمیت بخش عمومی پدید آمده است. این انقلاب با این هدف شکل گرفته است که مقامات تصمیم گیرنده برای تدارک کارها و خدمات عمومی به مردم نزدیک‌تر باشند تا با آگاهی از نیازهای آنان بهتر بتوانند ترجیحات مردم محل را برآورده سازند. این امر، از یک سو از وظایف متعدد دولت مرکزی کاسته و از سوی دیگر به افزایش نقش سازمان‌ها و دولت محلی^۱ منجر شده است (معلمی، ۱۳۹۰: ۱۴۶). ارتباطات سیاسی و اداری نهادها و سازمان‌های مستقر در دولت کشورها براساس الگوهای چندی قابل ملاحظه است؛ مرکزگرایی و مرکزگرایی یکی از این الگوهاست که کشورهای تک‌بافت (بسیط) بنا به شرایط و مقتضیات جغرافیایی، زمانی و فنی خود به کاربست آن مبادرت می‌ورزند. البته با وجود قوه قانونگذاری که اعضاء آن از حوزه‌های انتخابیه، به وسیله مردم انتخاب می‌شوند و بیانگر نظرات مردم محل خود هستند، این سوال پیش می‌آید که چه نیازی به دولت‌های محلی است؟ در پاسخ باید گفت که کارآمدسازی نظام سیاسی، اداری و خدماتی، جامعه‌پذیری، پرورش افکار عمومی و اجتماعی، افزایش حس مسئولیت، کاهش مسئولیت دولت مرکزی، افزایش ابتکاری و نوآوری، افزایش اعتماد به نفس، شناخت سریع و به هنگام نیازها و مشکلات محلی، سرعت تصمیم‌گیری، سرعت اجرا، بهره‌وری بیشتر از منابع انسانی و مادری جامعه از مزایای دولت محلی است. در این راستا شالوده اصلی تمرکززدایی اعطای حجمی از استقلال و صلاحیت به دولت‌های محلی است بگونه‌ای که آنها بتوانند در امور محلی خود با عنایت به اقتضائات ویژه آن به رایزنی، گفتگو، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت و راهبری بپردازند و در نهایت باعث ارائه مطلوب خدمات عمومی و تقویت دموکراسی گردند (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۱۰۹). امری که در این مقاله به آن خواهیم پرداخت.

مفاهیم نظری

در میان صاحب‌نظرانی که سعی در تعریف ایده حکومت محلی دارند نمی‌توان صورت‌بندی واحدی از آن یافت. در مفاهیم جدلی، گام اول، ارائه تحلیل مفهومی اصطلاح مورد بحث است. در تحلیل مفهومی سعی بر این است تا با توافقی حداقلی بر معنای اولیه یک مفهوم، راه را برای بحث و فحص بیشتر راجع به آن هموار کرد؛ در غیر اینصورت نمی‌توان گفت که راجع به چه سخن می‌گوئیم و موافقت و مخالفت خود را ابراز کنیم. دستیابی به توافق حداقلی از طرق مختلفی مانند تحلیل زبانی و یا مفهومی که به لحاظ اخلاقی و ایدئولوژیک بی‌طرف باشد امکانپذیر است. در بیان گزاره‌های مورد توافق تقریباً هنگامی در توضیح یک اصطلاح همه به

¹ Local Governments

دنبال ویژگی‌های ضروری و لاینفک تشکیل دهنده آن اصطلاح می‌باشند و کافی است نشان داده شود که عناصر مشترک و مورد توافق، بطور فراگیر مقبولیت داشته و همگان از اصطلاح مزبور معنای حداقلی را استنباط کنند (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۲۱-۱۹). بنابراین ابتدا سعی خواهیم نمود تا توافقی حداقلی درباره حکومت محلی به دست آوریم تا به ارتباط این اصطلاح با عدم تمرکز پی ببریم.

۱- دولت محلی

غالب کشورهای بسیط، در حال حاضر در درون خود مجموعه‌های محلی، نظیر استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و دهستان‌ها را تحمل می‌کنند؛ این امر مغایرتی با خصلت کلی دولت‌های ساده و بسیط ندارد زیرا وجود تقسیمات کشوری همراه با اعطای برخی از اختیارات به واحدهای محلی، بگونه‌ای نیست که بتوان به یکپاکی واحدهای جزئی، نام دولت-کشور، به معنای سیاسی و حقوقی اعطاء کرد (آل کجیاف، ۱۳۸۷: ۵۶). لکن در سطحی پایین‌تر از اقتدار و حاکمیت دولت، به این قسم واحدها اختیار مدیریت و اداره می‌دهند، بی‌آنکه به تک‌بافتی بودن قدرت سیاسی و حقوقی، لطمه‌ای وارد آید، اما شرط اساسی و لازم همواره این است که اختیار عملکرد آنان، بنحوی نباشد که به یک نوع خودمختاری و استقلال؛ در برابر قدرت عالی و قاهره مرکزی بینجامد. به عبارت دیگر هرگونه عدم تمرکز، حتی در شکل پیشرفته و افراطی، به شرط آنکه تنها جنبه اداری داشته و به بالاترین و آخرین اقتدار در سطح سیاسی که خاص دولت و کشور است، صدمه‌ای نرساند. اما به محض اینکه اختیارات واحدها، خصلت سیاسی به خود می‌گیرد و قدرت اعمال شده توسط این واحدها بدان پایه رسید که با قدرت مرکزی در رقابت و تعارض افتد، هرکدام از این واحدها معنای سیاسی جدیدی به خود می‌گیرند و مقارن با آن، دولت-کشور از حالت بسیط خارج می‌شود و به صورت دولت مرکب در می‌آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۲۶-۲۵). سازمان ملل متحد (UN) حکومت محلی را اینگونه تعریف نموده است: «واژه حکومت محلی تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیات اداره کننده چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌گردد» (United Nation, 1996:4).

از سوی دیگر حکومت محلی، نهادی عمومی و انتخابی است که در بخشی از محدوده سرزمینی یک حکومت که دارای قدرت عالی سیاسی نسبت به آن می‌باشد به موجب قوانین تشکیل می‌شود تا خدمات لازم را در آن محدوده برای مردم تأمین نماید. همچنین حکومت محلی، شامل رکن حاکمه در شهر یا بخش و روستا و امثال آن است که دارای اختیارات وسیع درباره امور محلی و خدمات عمومی محل می‌باشد.

البته هرچند اختیار و قدرت واحد حکومت محلی ناشی از تمایل مردم به ایجاد یک حکومت محلی برای انجام خدمات عمومی و آراء مردم نسبت به ایجاد یا تأسیس چنین واحد حکومتی یا سازمان اداری می‌باشد؛

اما این تمایل از منابع زیر نشأت می‌گیرد: سوابق تاریخی، عرف و عادت؛ مقررات قانون اساسی هر کشوری که چنین حقی را برای مردم هر ناحیه به رسمیت شناخته است (نوبن، ۱۳۹۰: ۱۳۵).

بنابراین دولت محلی بهتر قادر خواهد بود دیدگاه‌ها و خواسته‌های متفاوت مردم را محقق ساخته و کاراتر از دولت مرکزی به امور محل خدمات دهد. این اصطلاح بعضاً به صورت‌های دیگری نیز بکار برده می‌شود از جمله نهادهای محلی و سازمان‌های محلی. تعریف دیگری که از حکومت محلی ارائه شده است این است که، حکومت محلی شامل مدیریت امور عمومی هر محله به وسیله یک هیات اجرایی از نمایندگان مردم محل است، چنین موجودیتی، اگرچه در بسیاری از موارد تابع حکومت مرکزی است اما از قدرت تصمیم‌گیری قابل ملاحظه‌ای برخوردار است (بلامی، ۱۳۸۴: ۹۶).

حکومت محلی اصطلاحی است که در دولت‌های بسیط مجری است و اندازه اختیارات این حکومت‌ها با توجه به قوانین اساسی کشورهای بسیط، از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند و با توجه به تعاریفی که از نهاد محلی و حکومت محلی ارائه گردید، در انطباق این دو اصطلاح حقوقی با تأسیس‌های حقوقی کشور اختلاف- نظر و رویه وجود دارد. بعضاً این دو اصطلاح را مترادف بکار گرفته‌اند و یا با تعاریف یکدیگر به صورت ناهماهنگ استفاده شده‌اند. در برخی موارد به کلیه سازمان‌های مستقر در سطح محل، حکومت‌های محلی اطلاق شده است و حکومت محلی را شامل سازمان‌های حکومت مرکزی واقع در سطح محل دانسته‌اند. در حالیکه این مفهوم غالباً در نظام عدم تمرکز مصداق می‌یابد چیزی که در کشور ما به صورت ایده‌آل تحقق نیافته است. در بعضی موارد سازمان محلی را که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت نبوده و از محل بودجه تأمین می‌شوند، منطبق با اصطلاح سازمان محلی دانسته و اساساً سازمان محلی را فاقد سیستم انتخابی قلمداد نموده‌اند (Wired, 1998: 315-328). همچنین در نظام‌های حقوقی برخی کشورها حکومت محلی در مقابل حکومت ملی یا مرکزی قرار داشته و دارای ارکان حکومتی می‌باشد. از جمله یکی از عناصر تشکیل دهنده حکومت محلی را وظایف و قدرت حکومتی ذکر نموده‌اند. با این وصف آیا می‌توان در کشورمان بعنوان مثال شوراها و شهرداری‌ها را از مصادیق حکومت محلی تلقی کرد؟ به نظر می‌رسد اطلاق حکومت محلی به شوراها و شهرداری‌ها در کشور ما خالی از اشکال نباشد. اولاً، شوراها و شهرداری‌ها بطور مشخص دارای حاکمیت بر اداره امور محلی به آن مفهوم که متناظر با تعریف حکومت ملی قرار بگیرد، نمی‌باشد. از این رو با توجه به حیطة اختیارات و نحوه تشکیل آنها اطلاق عبارت «حکومت» به آنها قابل تأمل است. ثانیاً، حکومت‌های محلی اصولاً در نظام‌های غیرمتمرکز تشکیل می‌شوند؛ در صورتیکه ساختار حقوقی و اداری کشور ایران بیشتر به ساختار متمرکز متمایل است. ثالثاً، روند شکل‌گیری حکومت‌های محلی از پایین به بالا می‌باشد؛ در حالیکه شوراها از بالا به پایین ایجاد شده و اختیارات قانونی وسیعی از طرف دولت مرکزی به نحوه عملکرد آنها اعمال می‌شود (احتشامی، ۱۳۷۸: ۶۱). پس می‌توان گفت که حکومت محلی در کشور ایران

به معنایی که در برخی از کشورهای بسیط وجود دارد، نبوده و هرچند طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری کشور محسوب شده‌اند اما باتوجه به مطالبی که در آتی مورد بررسی قرار خواهد گرفت، این امر در کشورمان به صورت کامل محقق نشده است.

الف) فواید حکومت محلی

از مزایای این نوع حکومت می‌توان به حفظ وحدت ملی، تمامیت ارضی و تقویت دولت، یکنواختی مقررات و تصمیمات اشاره نمود (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۲). حکومت محلی این امتیاز را دارد که اعضاء آن را مردم محل انتخاب می‌کنند و این اعضاء در برابر مردم محل بطور مستقیم مسئول اعمال و تصمیم‌های خود هستند. همچنین، مسئولیت عضو شورای محلی در برابر مردم محلی مستلزم آن است که نیازهای مردم محل را تشخیص دهد و برپایه تأمین آنها اقدام کند (بوشهری، ۱۳۸۴: ۱۶۳-۱۵۹). از سوی دیگر مسئولیت مستقیم مردم، در اداره امور محل، نیروهای آنان را به سود اجتماع‌شان بسیج می‌کند، میان کوشش‌ها و تلاش‌ها و فداکاری‌های خود با آنچه به دست می‌آورند رابطه نزدیک می‌بینند، آگاهی‌های آنان در اداره امور جامعه بیشتر می‌شود و با سرمایه‌گذاری‌های اشخاص محلی راه پیشرفت اقتصادی هموارتر می‌گردد. در نهایت باید گفت حکومت محلی از این جهت دارای اهمیت است که مردم را بری مشارکت فعال در حکومت مرکزی آماده می‌سازد و علاوه بر آن ماموران اداری نیز محلی هستند و به مردم و نیازهای محل آشنایی دارند ۱۴۳ (زاهدی، ۱۳۹۱: ۸۴).

ب) نواقص حکومت محلی

حکومت محلی نیروی قدرت مرکزی را کم می‌کند و می‌تواند دولت را ضعیف سازد. و این نوع شیوه حکومت اغلب باعث عدم شناسایی منافع عمومی و ترجیح منافع حاضر محلی می‌شود. همچنین امکان دارد باعث اسراف و عدم نظم مالی گردد. از سوی دیگر اعضاء شوراهای محلی که اکثریت دارند، اقلیت‌ها را تحمل نمی‌کنند و با خصومت و جدال با آنان رفتار می‌کنند. گاهی نیز بی‌لیاقتی و ناتوانی و فساد در حکومت محلی رخنه می‌کند که اصلاح آن آسان نیست. از معایب دیگر این نوع حکومت سلب ابتکار و قدرت تصمیم‌گیری از مأمورین دولت را می‌توان نام برد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۱۱).

۲- عدم تمرکز

تمرکززدایی یکی از تکنیک‌های چندگانه حقوق عمومی است که در کنار فنون تشکیلاتی و عملکردی دیگری چون فن نمایندگی، فن نظارت و قیومت، فن حمایت از اشخاص و اموال و فن موسسات عام‌المنفعه به سازماندهی امور ملی و محلی می‌پردازد (قاضی‌الف، ۱۳۷۵: ۹۵-۵۷). در عدم تمرکز امور محلی توسط سازمان‌های مرکزی که در نقاط مختلف خارج از حوزه فعالیت سازمان مرکزی است استقرار دارند، انجام

می‌شود. سازمان‌های محلی متشکله در نواحی مختلف کشور، نظیر استان، شهرستان، شهر و روستا تا حدی که مقررات قانونی مقرر می‌دارد، دارای مراکز فعالیت اداری و سیاسی نسبتاً مستقل هستند. در این سیستم قدرت مرکزی پاره‌ای از اختیارات خود را براساس قانون اساسی یا قوانین عادی به مقامات و سازمان‌های صلاحیت‌دار واجد شرایط محلی واگذار می‌کند. البته صلاحیت و قدرت سازمان محلی در مقایسه با صلاحیت و قدرت حکومت مرکزی محدودتر است و این اختلاف در تمام شئون اعم از فنی، سازمانی، تخصصی و جغرافیایی صادق است (موسی‌زاده، ۱۳۸۴: ۹۷). در سیستم غیرمتمرکز امور محلی بیشتر توسط سازمان‌ها و یا انجمن‌هایی که افراد آن از طریق اهالی محل انتخاب و یا منصوب می‌شوند اداره می‌گردد. در این روش هر سازمان محلی برای خود بودجه، تشکیلات، وظایف و مقررات خاص خود را دارد؛ منتها حدود اختیارات آنها قبلاً توسط قوه مقننه تعیین می‌شود یا در متن قانون اساسی تصریح شده و اگر ابهامی نیز باشد، حکومت مرکزی با صدور تصویب‌نامه روشن می‌سازد. در چنین نظامی کلیه مقررات اداری محل و تصمیمات متخذه راجع به عموم اهالی به تصویب انجمن‌های رسمی و قانونی محل می‌رسد. در این سیستم سازمان‌های محلی و کارکنان آنها تابع نظامات محلی هستند و قدرت مرکزی نسبت به آنها و افرادشان نظارت می‌کند. ناگفته نماند که غرض اصلی و هدف غایی از اتخاذ سیستم تمرکززدایی حل و رفع مشکلات محلی و تأمین نیازهای محل در زمان حداقل و با سرعت و کیفیت بیشتر است (طاهری، ۱۳۷۰: ۱۰۳). همچنین باید گفت که تمرکززدایی سیاست و روشی است که در آن صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجراء درباره امور به مقاماتی که نسبتاً مستقل از قوه مرکزی هستند به موجب قانون تفویض گردیده است. در این نوع عدم تمرکز سازمان مرکزی به جای آنکه عهده‌دار تمام امور محلی شوند برخی از وظایف خود را به مامورانی منتخب از مردم محل واگذار می‌نماید. در این نوع عدم تمرکز هر یک از نواحی و مناطق دارای شخصیت حقوقی مجزا و مستقلی از شخصیت حقوقی دولت بوده و دارای بودجه، سازمان و ماموران خاص خود می‌باشند و برای اینکه ماموران محلی از اختیارات خود تجاوز نمایند دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می‌نماید (میرحسینی زواره، ۱۳۷۷: ۲۵).

۱۴۴

الف) شرایط اساسی تحقق تمرکززدایی

شرایط اساسی تحقق تمرکززدایی را می‌توان در موارد ذیل خلاصه نمود:

وجود تنوع جغرافیایی و واحدهای محلی؛

وجود اموری مختص به واحدهای محلی (امور اختصاصی)؛

تأسیس انواع نهادهای تصمیم‌گیری و مراکز ویژه در سطوح مرکز و محل؛

اعطای گونه‌ای خودگرانی محلی؛

شخصیت حقوقی مستقل از دولت؛

نظارت قیمومی (پذیرش و اعمال نوعی ولایت و نظارت غیرسلسله مراتبی از سوی دولت مرکزی) (بروکه، ۱۳۸۷: ۱۰۰).

ب) پیشینه تمرکززدایی

مردم‌سالاری و شیوه‌های اداره جوامع به روش‌های دموکراتیک، تقریباً در تمام مناطق جهان رو به رشد و گسترش بوده است. حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش، مقبولیت عام یافته و این امر که مردم حق دارند در اموری که به زندگی آنها مربوط می‌شود دخالت کنند مورد توجه همگان است. تجربیات حاصل شده از برنامه‌های انجام شده و توسعه‌های صورت گرفته در دهه‌های گذشته نشان داده است که، عدم مشارکت مردم در این فرایندها، سبب به وجود آمدن زیان‌های فراوان شده است، لذا جوامع را به سمت توجه به امر مشارکت عمومی سوق داده است. پیچیدگی و فراوانی امور در سطوح ملی و محلی باعث به وجود آمدن مشکلات در اداره امور شده است، بطوریکه دولت‌ها توان انجام وظایف در سطح محلی را ندارند (وکیل، ۱۳۸۳: ۱۱۷). این امر در کشورهای با وسعت زیاد و پر جمعیت به وضوح دیده می‌شود؛ "در یک کشور کوچک اداره امور آن حتی امور محلی می‌تواند توسط دولت مرکزی انجام شود، تشکیل نهادهای محلی لزومی ندارد، نیاز دولت مرکزی به کمک نهادهای محلی موقعی است که جمعیت و وسعت آن کشور زیاد باشد"، از طرف دیگر ازدیاد وظایف دولت‌ها باعث عدم توانایی در انجام وظایف و در نتیجه سپردن اداره قسمتی از آنها به سازمان و یا ۱۴۵ نهادهای محلی شده است. بعد از تجربه‌های به دست آمده در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، مشارکت دادن مردم محلی در اداره امور محلی خود اهمیت روزافزونی پیدا کرده و روز به روز پذیرش عمومی یافته است؛ بطوریکه هم اکنون در بسیاری از کشورهای بسیط امور در سطح محلی از طریق حکومت‌های محلی اداره می‌شود (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۴: ۱۷۳). در این راستا بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به سیاست‌های تمرکززدایی روی آورده و اقدام به تشکیل دولت‌های محلی نموده‌اند. توجه فزاینده به مقوله تمرکززدایی را می‌توان در چند علت جستجو کرد:

تمرکززدایی بعنوان ابزار کارآمدی جهت افزایش کارایی بخش عمومی عمل می‌کند هرچند دارای پیامدهای نامطلوبی همچون ایجاد عدم تعادل‌های افقی میان دولت محلی و به خطر افتادن ثبات کلان اقتصادی نیز هست. از این رو، یکی از مهمترین دلایلی که جهت توجیه روند فزاینده تمرکززدایی در جهان ذکر می‌شود آن است که چنین سیاست‌هایی می‌تواند به اهدافی نظیر افزایش رفاه، کارایی و در نهایت رشد اقتصادی بینجامد (هاشمی‌الف، ۱۳۸۴: ۵۴)؛

تمرکززدایی می‌تواند از طریق انتقال قدرت به سطوح پایین دولت جهت کاهش قبضه دولت مرکزی بر اقتصاد ملی موثر واقع شود (رجایی، ۱۳۸۵: ۸۷)؛

ریشه‌گرایی به تمرکززدایی را به خصوص در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار می‌توان در تجربه ناموفق ابرقدرت‌های متمرکز طی دو دهه گذشته جستجو کرد؛
افزایش گرایش مردم به برقراری دموکراسی در کشورهای در حال توسعه به گسترش سیاست‌های تمرکززدایی دامن زده است (Ronaldineli, 1981: 133).

از لحاظ تاریخی، در کشور ایران تا قبل از انقلاب مشروطیت و حتی سال‌ها پس از مشروطیت، حکومت متمرکز قوی که بتواند نفوذ خود را به سراسر کشور گسترش دهد وجود نداشت و در قسمت قابل توجهی از کشور، روسای عشایر و سایر قدرت‌های محلی بدون توجه به سیاست و تمایلات حکومت مرکزی به صورت خودرأی امور سرزمین تحت نفوذ خود را اداره می‌کردند. والی و فرمانفرما که از طرف شخص شاه از بین اشراف و شاهزادگان و متنفذین انتخاب و به ایالات فرستاده می‌شد، در مقابل وجوهی که به پادشاه پرداخت می‌کرد اختیار اداره ایالت را به دست می‌گرفت. والی با انتصاب مامورینی به نام حاکم و نایب‌الحکومه که مستقیماً تحت نظر او انجام وظیفه می‌کردند به دلخواه خود امور ایالت را اداره می‌کردند (طاهری، پیشین: ۱۹۸-۱۹۹). پس از مشروطیت که اوضاع و احوال حکومت تغییر کرد، شیوه اداره محلی کشورهای غربی نمونه و سرمشق قرار گرفت. برطبق متمم قانون اساسی مورخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ قمری و قوانین دیگر از قبیل قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، مورخ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری و قانون بلدیة مورخ ۱۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری که بلافاصله تدوین شد، برای اداره امور شهرستان‌ها نظام عدم تمرکز تصویب شد و مقرر گردید که امور محلی به وسیله انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی که منتخب از طرف اهالی بودند اداره بشود. البته هدف بنیانگذاران مشروطیت، از تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی جلوگیری از استبداد حکمرانان و ولات بود، اما متأسفانه در عمل نه تنها نظر آنها تأمین نشد، بلکه انجمن‌های مزبور نتوانستند امور ساده محلی را هم اداره کنند (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۹۲-۹۱).

تجربه منفی شکست انقلاب مشروطیت و تهی شدن قانون اساسی از محتوای اصلی آن، در تحول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأثیر گذاشته است (شکری، ۱۳۸۹: ۱۰). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متشکل از مجموعه قواعد و مقررات کلی است که شکل حکومت و سازمان عالی قوای سه‌گانه کشور و ارتباط آنها با یکدیگر و حقوق و آزادی‌های افراد را در مقابل دولت مشخص می‌کند. از سوی دیگر در اصولی متعدد به بحث نهادهای محلی پرداخته و آنها را از ارکان اداره امور کشور محسوب می‌نماید (مدنی، ۱۳۷۵: ۲۵). اهمیت ویژه قانون اساسی و برجسته بودن آن در مورد نهادهای محلی و در میان سایر قوانین در حقیقت به خاطر ارتباطی است که این قانون با ساختار کلی حقوقی-سیاسی هر کشور دارد (قاضی(ب)، ۱۳۸۴: ۴۶). اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: "طبق دستور قرآن کریم: (و امرهم شوری بینهم) و (شاورهم فی الامر) شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، روستا و

نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. "همچنین اصول یکصدم تا یکصد و ششم قانون اساسی در فصل هفتم، اهداف، وظایف و اقسام شوراها را بیان کرده است. در قانون اساسی چنین آمده است: "برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم باتوجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، با نظارت شورایی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند (هاشمی(ب)، ۱۳۸۴: ۳۴)". اگرچه قانون مربوط به تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱ تصویب و در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ برگزار شد اما تا سال ۱۳۷۷ انتخابات شوراها انجام نشد و نخستین انتخابات در ۱۳۷۷/۱۲/۰۷ برگزار شد (وفادار، ۱۳۷۷: ۳۰۱).

وضع حقوقی نهادهای محلی ایران در پرتو تمرکززدایی

در نظام‌های عدم تمرکز معمولاً اداره امور شهر به صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود که از دل آن سه نهاد برای شهر ایجاد می‌شود. مورد اول، نهاد تقنینی شهر یا قوه مقننه شهر است که در واقع شورای شهر است. در این راستا، اصول ششم و هفتم قانون اساسی که در رابطه با بحث نهادهای محلی و از جمله شوراها پرداخته‌اند، در ترسیم شمایی از چگونگی روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای اسلامی چندان شفاف نیستند. برای مثال، در دو اصل ششم و هفتم قانون اساسی، شوراها را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، هم سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده است، در حالیکه در اصول بعدی قانون اساسی، شوراها همشان نهادهای مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. اختصاص یک فصل به شوراها نیز هیچگاه نمی‌تواند این عدم توجه را جبران کند، زیرا این فصل جایگاه شوراها را به روشنی بیان ننموده است. این ابهام باعث شده است تا اهمیت شوراها، هم در نظریه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در مقام عمل، تا حدود زیادی از میان برود (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۲۸). از مهمترین دلایل ملموس و غیرقابل انکار که می‌توان در اثبات این ادعا به آن توجه کرد، این است که پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷، که شوراها عملاً تأسیس شدند، در امور اداری کل کشور توفیق چندانی حاصل نشد. شوراهای اسلامی مطابق ساختار تک‌بافت جمهوری اسلامی ایران و آنچنان که قانون اساسی و مقررات قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵، ترسیم می‌کند از صلاحیت قانونی برای اعمال قدرت تقنینی و سیاسی برخوردار نیستند. پس این نهادها نمی‌توانند همچون حکومت‌های محلی در بعضی از کشورهای بسیط کارکردی مناسب در راستای تعمیق تمرکززدایی واحدهای مربوطه داشته باشند. همچنین درباره نقش و کارکرد مستقیم شوراهای اسلامی

در فرایند توسعه سیاسی نیز باید خاطر نشان ساخت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین خاص شوراها باتوجه به ماهیت ویژه کشورهای بسیط از جمله ایران، صلاحیت و اقتدار سیاسی برای آنها قائل نشده است. یعنی مطالعه و بازبینی اصول قانون اساسی و مقررات اختصاصی شوراها این نکته را مسجل می‌سازد که برخلاف برخی از برداشتها و تحلیل‌ها، چهارچوب شوراها اصولاً غیرسیاسی است و فقط در امور اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و سایر امور رفاهی محصور است (پللو، ۱۳۷۰: ۷۲). شوراها بعنوان نهادهای حاکمیت محلی، علی‌الاصول باید دارای صلاحیت وضع مقررات در امور محلی باشند. به این ترتیب، با عدم احصای صلاحیت‌های ذاتی شوراها در امور محلی در قانون اساسی و همچنین اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور محلی و ملی کشور، شوراها از مهمترین صلاحیتی که اصولاً باید از آن برخوردار باشند، بی‌بهره‌اند. زیرا چنانکه اشاره شد، در قانون اساسی مشخص نشده است که شوراها "برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی باتوجه به مقتضیات محلی"، دارای چه اختیاراتی هستند. همچنین مشخص نشده است که در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های مجلس و یا دولت "قوه مجریه" درباره امور محلی، شوراها از چه جایگاهی برخوردارند (میرزایی، ۱۳۸۶: ۱۰۲). بنابراین از قانون اساسی انتظار می‌رفت که جایگاه شوراها را در برابر مجلس شورای اسلامی و دولت به روشنی بیان می‌کرد. بازسازی و احیای وضعیت میان شوراها در قانون اساسی و به بیان بهتر، پیگیری روند تمرکززدایی در کشور، به تفکیک میان امور ملی و محلی و در قانون اساسی و سپردن حداقل برخی از امور محلی به دیگری نیز باید توجه کرد. در واقع، نحوه پرداختن به موضوع تمرکززدایی در ایران، از همان ابتدا، دچار نقص عمده‌ای بوده است. همیشه از انجمن‌های محلی و یا شوراهای اسلامی سخن به میان آمده، در حالیکه مسئله اصلی، چگونگی سپردن تمشیت امور محلی به نهادهای محلی است و پرداختن به انجمن شورا، تنها پاسخ به بخشی از این مساله است. به این ترتیب، برای انجام این منظور، آنچه باید انجام می‌شد و به نظر می‌رسد تاکنون مغفول مانده، طراحی نظامی همانند حکومت‌های محلی شبیه در کشورهای بسیط است. باتوجه به ساختار فعلی حقوق اساسی ایران، این طراحی را باید خود قانون اساسی برعهده بگیرد (نظرپور و پورارشد، ۱۳۷۱: ۸۴). زیرا اولین گام ارائه تعریفی از امور محلی و سپردن آن به نهادهای محلی است و این مهم، باتوجه به اصول مربوط به صلاحیت عام تقنینی مجلس شورای اسلامی "بعنوان نهادی متمرکز که هم امور ملی و هم امور محلی را در بر می‌گیرد" امکانپذیر است. بعنوان نمونه قانون اساسی می‌توانست تصمیم‌گیری درباره آموزش ابتدایی و پیش‌دبستانی، آب، برق، گاز و تلفن منطقه‌ای، راه‌ها و جاده‌های محلی، کتابخانه‌ها، مراکز تفریحی و موارد مشابه آن را همانند بعضی از کشورها به نهادهای محلی واگذار کند. اما برخلاف این اصل فقط نظارت بر اداره امور یاد شده را به شوراها سپرده است. تمام این وظایف به وسیله مجلس قانونمند شده و دولت مرکزی موظف است طبق همان قوانین، وظایف مزبور را انجام داده و در آخر

سال مالی براساس قوانین مالی کشور به نهادهای نظارتی پاسخگو باشد. مورد دوم، نهاد اجرایی یا قوه مجریه شهر بوده که همان شهرداری است (ویژه، ۱۳۹۰: ۶۸). در بسیاری از این کشورهای بسیط، این نهاد نسبتاً مستقل از حکومت مرکزی است. اما در برخی از کشورها، بخش زیادی از فعالیت‌ها تحت نظارت دولت مرکزی قرار می‌گیرد. در ایران وضعیت بینابینی وجود دارد. اما قابل ذکر است که شهرداری‌ها از استقلال کافی برخوردار نیستند. یکی از مهمترین جنبه‌هایی که ممکن است موجب استقلال حکومت محلی شود، قطعاً استقلال مالی است. به معنایی که شهر بتواند امور مربوط به دخل و خرج خود را به صورت مستقل از حکومت مرکزی اداره بکند؛ این امر نشان می‌دهد که درآمدهای شهر از کجاست و همینطور هزینه‌های شهر در کجا خرج می‌شود. اما در ایران به دلیل اینکه شهرداری‌ها تحت نوعی نظارت دولت بوده و بعضاً حیات آنان از لحاظ مالی در دست دولت بوده، عملاً از استقلال مالی برای تحقق حکومت محلی برخوردار نیستند (هاشمی‌ج، ۱۳۹۰: ۲۱). مورد سوم، نهاد قضایی موجود در حکومت‌های محلی است که ممکن است به قدرت آن دو نهاد دیگر نباشد، اما عملاً بخش زیادی از مسائل مربوط به حل و فصل اختلافات شهر را این نهاد شبه قضایی انجام می‌دهد که در شهرداری‌ها کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است که به تخلفات ساختمانی رسیدگی می‌کند یا کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری است که به موضوعات مربوط به عوارض رسیدگی می‌کند و یا کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری است که در خود قانون شهرداری بیان شده که به تخلفات ۱۴۹ خارج از حیطه شهر رسیدگی می‌کند و همینطور کمیسیون بند ۲۲ ماده ۵۴ که به موضوع مشاغل مزاحم رسیدگی می‌کند. بنابراین نهادهای شبه قضایی در کشورهایی که حکومت محلی به رسمیت شناخته شده بعنوان یکی از پارامترهای اصلی نظارت بر اعمال اداری و تصمیمات نهادهای محلی است. هرچند از سوی دیگر مورد نوعی نظارت قضایی نیز از سوی دولت مرکزی واقع می‌شوند (همان).

نتیجه‌گیری

در جمهوری اسلامی ایران با اجرای قانون شوراها، امکان اداره امور محلی توسط نهادهای محلی نظیر شهرداری‌ها و شوراها به وجود آمده است؛ البته هرچند در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند اما طبق اصول آتی قانون اساسی باید تابع حکومت مرکزی و قانون باشند. البته ایجاد تغییرات بنیادی در نظام و ساختار اداری کشورهایی چون ایران که تا حدودی با برخی از ویژگی‌های دولت محلی منطبق می‌باشد، از ضروریات است. لزوم کاهش بار و فشار دولت و سازمان‌های دولتی در اداره سازمان‌ها و نهادهایی که خود مردم محل می‌توانند اداره مستقیم آنها را از ساختار و مقررات دولت جدا نموده و تصمیم‌گیری در رابطه با امور محلی را عملاً به نهادهای محلی واگذار

کنند، امری اجتناب‌ناپذیر است. ایجاد پیشرفت در نظام سیاسی و اداره امور کشور و در نهایت اجرای دموکراسی ناب نیازمند فراهم آوردن شرایط و اوضاع و احوال مناسب جهت اجرای تغییرات و واگذاری عملی امور محل به ارکانی نظیر شوراها است. همچنین مبهم بودن حدود تمرکز و عدم تمرکز در شیوه اداره امور محلی و ملی از عواملی است که دقیقاً تأثیر مستقیمی در تفوق نهادهای محلی و در نهایت شکل‌گیری دولت‌های محلی خواهد داشت. همچنین تشکیل دولت محلی که در بسیاری از کشورها پیرو سیاست تمرکززدایی محسوب می‌شود در ایران خواهد توانست به اهدافی چون افزایش رفاه جامعه، افزایش کارایی اقتصادی و در نهایت رشد اقتصادی بینجامد. در رابطه با شوراهای اسلامی، باید گفت که، یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی است که اعضای آن مستقیماً از طرف مردم برای نظارت بر امور محلی انتخاب می‌گردند. از آنجائیکه این اعضاء، نمایندگان اهالی محل می‌باشند نسبت به مشکلات و نارسایی‌های موجود در محل، آگاهی کامل داشته و درصدد رفع آن مشکلات بر می‌آیند. هدف از تشکیل شوراهای اسلامی، تشویق کردن مردم به مشارکت در اداره امور محلی است و اکنون شوراها بعنوان نهادهای تصمیم‌گیرنده و نظارت‌کننده بر امورات محلی و در توسعه حقوق شهری و شهروندی نقش بسزایی را ایفاء می‌نمایند. البته تصمیم‌گیری نهادهای محلی زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت شهری خواهد شد که شهروندان بیشترین مشارکت را در تصمیم‌گیری‌ها از خود نشان دهند. از این‌رو قانونمند کردن این روند کمک شایانی به مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها می‌نماید. البته در این زمینه نواقصی نیز وجود دارد که باعث عدم تشکیل نهادهای محلی کارآمد و گاه متفاوت با حکومت‌های محلی شده است. مهمترین ویژگی نهادهای محلی وجود استقلال و تصمیم‌گیری این نهادها مربوط به محل خود می‌باشد؛ چیزی که به نظر می‌رسد در نهادهای محلی تصمیم‌گیرنده در جمهوری اسلامی ایران مغفول مانده است.

۱۵۰

فهرست منابع

کتب:

- ۱- آقای طوق، مسلم (۱۳۸۷)، «عدم تمرکز اداری در ایران (نگاهی انتقادی به شوراها در ایران)»، مجلس و پژوهش، ش ۵۶.
- ۲- آل‌کجباف، حسین (۱۳۸۷)، شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران، تهران: انتشارات پیام پویا.
- ۳- احتشامی، حسین (۱۳۷۸)، «قانون شهرداری‌ها پس از چهل سال»، ماهنامه شهرداری‌ها، ش ۵.
- ۴- بروکه، سام (۱۳۸۷)، «ایجاد قانون اساسی و اصول تغییرناپذیر»، مترجم: مجتبی همتی، نشریه حقوق اساسی، ش ۹.

- ۵- بلامی، ریچارد (۱۳۸۴)، «شکل سیاسی قانون اساسی (تفکیک قوا، حقوق فردی و دموکراسی نماینده سالار)»، مترجم: محسن حسنونند، **نشریه حقوق اساسی**، ش ۴.
- ۶- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، **مسائل حقوق اساسی**، تهران: چاپ شرکت سهامی انتشار.
- ۷- پللو، روبر (۱۳۷۰)، **شهروند و دولت**، مترجم: ابوالفضل قاضی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۸- چوپانی یزدلی، محمد (۱۳۸۴)، «چشم‌انداز عدم تمرکز اداری در بستر نهادهای محلی ایران»، **فصلنامه بصیرت**، ش ۳۶.
- ۹- رجایی، عبدالمهدی (۱۳۸۵)، «از هیات نظارتی تا انجمن‌های ایالتی، نگاهی به چگونگی شکل‌گیری و فعالیت‌های انجمن‌های ایالتی و ولایتی»، **ماهنامه زمانه**، ش ۴۷.
- ۱۰- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۱)، **حقوق برنامه‌ریزی شهری**، تهران: انتشارات مجد.
- ۱۱- زاهدی، عاطفه (۱۳۹۱)، **قانون شهرداری در رویه قضایی**، تهران: انتشارات جنگل.
- ۱۲- شگری، سیدرضا (۱۳۸۹)، «تاملی در ظرفیت نظری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، **ماهنامه دادنامه**، ش ۵.
- ۱۳- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۰)، **حکومت‌های محلی و عدم تمرکز**، تهران: نشر قومس.
- ۱۴- طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، **حقوق اداری**، چ ۱۶، تهران: انتشارات سمت.
- ۱۵- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، **حقوق اداری**، چ ۲، تهران: نشر دادگستر.
- ۱۶- قاضی (الف)، ابوالفضل (۱۳۷۵)، **گفتارهایی در حقوق عمومی**، تهران: نشر دادگستر.
- ۱۷- قاضی (ب)، ابوالفضل (۱۳۸۴)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، چ ۲۴، تهران: نشر میزان.
- ۱۸- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، چ ۱۲، تهران: نشر میزان.
- ۱۹- گرجی ازندزیانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، **در تکاپوی حقوق اساسی**، چ ۲، تهران: انتشارات جنگل.
- ۲۰- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۵)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران**، چ ۴، تهران: نشر همراه.
- ۲۱- مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۸۵)، **حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی، برداشت‌ها**، چ ۲، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ۲۲- معلمی، مژگان (۱۳۹۰)، «ارائه یک الگوی اقتصادسنجی جهت بررسی تأثیر سیاست‌های تمرکززدایی برنامه سوم توسعه کشور بر رشد اقتصادی»، **دو فصلنامه اقتصاد و توسعه منطقه‌ای**، ش ۲.
- ۲۳- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۴)، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان.
- ۲۴- میرزایی، علیرضا (۱۳۸۶)، **حقوق شهرداری‌ها**، تهران: نشر صابریون.
- ۲۵- میرحسینی زواره، سید مهدی (۱۳۷۷)، «عدم تمرکز و تفیض اختیار»، **نشریه تعاون**، ش ۷۷.

- ۲۶- نظریور، شاپور و پورارشاد، نادر (۱۳۷۱)، «نارسیابی قانونی در محدوده‌های شهری»، *ماهنامه شهرداری‌ها*، ش ۱۴.
- ۲۷- نوین، پرویز (۱۳۹۰)، *اصول حقوق عمومی*، تهران: انتشارات جنگل.
- ۲۸- وفادار، علی (۱۳۷۷)، *حقوق اساسی و تحولات سیاسی*، ج ۲، تهران: نشر تدوین.
- ۲۹- وکیل، امیرساعد (۱۳۸۳)، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران: انتشارات مجد.
- ۳۰- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: انتشارات جنگل.
- ۳۱- هاشمی(الف)، سیدمحمد (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، تهران: نشر میزان.
- ۳۲- هاشمی(ب)، سیدمحمد (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، چ ۱۰، تهران: نشر میزان.
- ۳۳- هاشمی(ج)، سیدمحمد (۱۳۹۰)، *حقوقی اساسی و ساختارهای سیاسی*، تهران: نشر میزان.

لاتین:

- 1- Ronaldineli, David (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing countries, International Review of Administrative Sciences, Vol 47.
- 2- United Nation (1996). Local government personsl system, united nation publication.
- 3- Wrrred, Miral (1998). Household Mobility and Moderate Leviathan Economics, Vol.28.