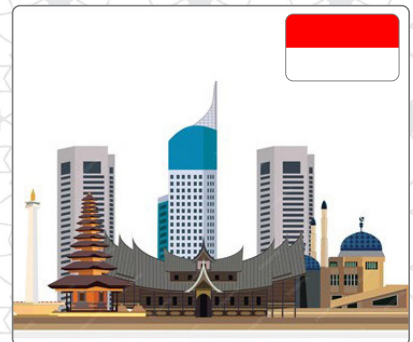


بررسی شیوه‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها با استناد به الگوهای جهانی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۸/۵

شماره مسلسل:
۲۱۱۱۱



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی شیوه‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها با استناد به الگوهای جهانی

نوع گزارش:

طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

فرشته دستواره

اظهار نظر کنندگان:

ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدحسین بوچانی (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

محمد مظهری (عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز)

ناظران علمی:

جلیل محبی، مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرا:

زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:

زهرا عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت دولتی
۲. شهرداری
۳. نقش آفرینی
۴. کنترل و هدایت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۱/۲۰



فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	۱. مقدمه.....
۱۰.....	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۰.....	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....
۱۰.....	۲-۲. سوابق تقنینی.....
۱۱.....	۳. نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن.....
۱۱.....	۳-۱. دولت محلی در ژاپن.....
۱۲.....	۳-۲. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن.....
۱۲.....	۳-۳. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن.....
۱۲.....	۳-۳-۱. نظارت اداری.....
۱۸.....	۳-۳-۲. نظارت مالی.....
۲۱.....	۴. نظارت بر شهرداری‌ها در کره جنوبی.....
۲۱.....	۴-۱. دولت محلی در کره جنوبی.....
۲۲.....	۴-۲. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در کره جنوبی.....
۲۲.....	۴-۳. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها در کره جنوبی.....
۲۲.....	۴-۳-۱. نظارت اداری.....
۲۶.....	۴-۳-۲. نظارت مالی.....
۳۳.....	۵. نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی.....
۳۳.....	۵-۱. دولت منطقه‌ای در اندونزی.....
۳۳.....	۵-۲. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی.....
۳۴.....	۵-۳. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی.....
۳۴.....	۵-۳-۱. نظارت اداری.....
۳۴.....	۵-۳-۲. پارلمان منطقه‌ای.....
۳۹.....	۵-۳-۳. شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای.....
۳۹.....	۵-۳-۴. نظارت مالی.....
۴۲.....	۶. نتیجه‌گیری.....
۴۵.....	منابع و مآخذ.....

فهرست جدول

۴۳.....	جدول ۱. ویژگی‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در ژاپن، کره جنوبی و اندونزی.....
---------	---



بررسی شیوه‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها با استناد به الگوهای جهانی

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21111](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21111)

چکیده



نظارت و بازرسی خود را عملیاتی می‌کند. نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن شامل رویه‌های قضایی برای حل اختلافات دولت مرکزی و شهرداری‌هاست و نظارت مالی بر جنبه‌های آن ارجحیت دارد. در کره جنوبی مبنی بر اصل همکاری برد-برد، دولت مرکزی به نظارت بر امور اداری و مالی شهرداری‌ها می‌پردازد و راه برای حل اختلافات از طریق فرایندهای قضایی باز است. نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی نیز بیشتر شامل ارزیابی عملکرد است و از طریق تنبیه یا اعطای مشوق‌ها به شهرداری، ماهیت هدایت‌گری دارد. تجربه این کشورها نشان می‌دهد برای تصریح رابطه دولت با نهاد محلی همچون شهرداری‌ها در ایران، ماهیت، نوع و رویه‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها باید ذیل یک چارچوب قانونی تعیین تکلیف شود.

نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در چارچوب رابطه میان دولت مرکزی با شهرداری‌ها قابل بررسی است که این موضوع از زمان اجرای اصل تمرکززدایی توسط بسیاری از دولت‌ها در جهان بر جسته شد. این نوع از نظارت، نظارت برون‌سازمانی (دولت مرکزی) بر دولت‌های محلی نام دارد که اغلب برای حصول اطمینان از قانونی بودن اقدامات شهرداری است و توسط نمایندگان دولت انجام می‌شود. تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی و اندونزی (به عنوان کشورهای با حکومت تک‌ساخت غیرمتمرکز) نشان می‌دهد که دولت مرکزی با وجود اعطای اختیارات بسیار به شهرداری‌ها در حوزه‌های تصمیم‌گیری و قانونگذاری، در ابعاد اداری و مالی بر آنها نظارت دارد، اما دامنه و ماهیت آن متفاوت است. در این کشورها، وزارت کشور متولی اصلی نظارت بر شهرداری‌هاست که اساساً توسط استانداری‌ها (رده اداری-سیاسی بالادست شهرداری‌ها)



بیان / شرح مسئله

از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مدیریت شهری، مسائل موجود در روابط میان شهرداری‌ها و دولت مرکزی است. یکی از ارکان رابطه میان دولت مرکزی با شهرداری‌ها، نظارت دولتی بر شهرداری‌هاست که این موضوع از زمان اجرای اصل تمرکززدایی توسط بسیاری از دولت‌ها در جهان برجسته شد. اساساً، نظارت یکی از ابزارهای مهم و اصلی مدیریت جهت تحقق اهداف، استراتژی‌ها و برنامه‌هاست.

اولین جنبه تقسیم‌بندی نظارت، دسته‌بندی آن (از لحاظ ماهیت) به نظارت درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است؛ نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها، نظارت برون‌سازمانی است که اغلب جهت حصول اطمینان از قانونی بودن هرگونه اقدامات شهرداری است که توسط نمایندگان دولت انجام می‌شود. هدف از گزارش حاضر این است که برای کسب آموخته‌هایی درباره چگونگی نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها به مطالعه تجربیات جهانی پرداخته شود. کشورهای مورد مطالعه شامل ژاپن، کره جنوبی و اندونزی هستند که جزء نظام‌های تک‌ساخت غیرمتمرکز در جهان به‌شمار می‌آیند. چارچوب بررسی شامل دو گروه نظارت اداری و مالی است که رویه‌های حاکم بر این نوع از نظارت و نتایج حاصل از آن را مورد بررسی قرار داده است.

نقطه‌نظر / یافته‌های کلیدی

در ژاپن، نظارت وزارت کشور (استانداری‌ها) بر شهرداری‌ها در مفهوم «نقش‌آفرینی» خلاصه شده است. به این معنا که دولت مرکزی حق نقش‌آفرینی در اعمال و امور شهرداری‌ها را دارد، اما تا جایی که قوانین بالادست اجازه دهند. هنگامی که شهرداری از محدوده قوانین و سیاست‌های کلی دولت خارج شود، دولت در یک نقش‌آفرینی در طیف‌های نقش‌آفرینی کم تا متوسط، از طریق استانداری‌ها به توصیه و پیشنهاد، درخواست مدارک و شواهد مورد نیاز، درخواست اصلاح، توافق و رضایت می‌پردازد. اما طیف نقش‌آفرینی زیاد دولت مرکزی در امور شهرداری‌ها، در قالب صدور مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌ها و نیز اجرای جایگزین توسط نماینده

دولت مرکزی صورت می‌یابد.

همچنین نقش‌آفرینی دولت مرکزی در شهرداری‌ها می‌تواند با شکایت طرفین (وزارت کشور / استانداری‌ها و شهرداری‌ها) مواجه شود؛ زیرا هر دو طرف حق اعتراض دارند، با اعتراض هریک از طرفین، ابتدا کمیته حل اختلاف ملی-محلی و سپس در مرحله بعد دادگاه عالی ژاپن ورود می‌کند و بارأی و نظر این مرجع قانونی، حکم نهایی صادر می‌شود. نظارت مالی در ژاپن بر سایر جنبه‌ها اولویت دارد و اهمیت آن به این دلیل است که دولت مرکزی بخش مهمی از منابع مالی شهرداری‌ها را تأمین می‌کند و از این منظر هم کنترل بیشتری بر نحوه هزینه‌کرد آن دارد.

وزارت کشور کره جنوبی متولی نظارت بر شهرداری‌هاست و از طریق استانداری‌ها به کنترل شهرداری‌ها می‌پردازد. اصل «همکاری برد-برد» بین دولت مرکزی و دولت محلی در کره مبنای رابطه این دو سطح است، اما اگر قوانین ملی و سیاست‌های کلی به‌وسیله شهرداری‌ها زیر پا گذاشته شود، دولت مرکزی از طریق نماینده خود (رده تقسیماتی استانی) وارد عمل می‌شود. ابزارهایی مانند ارائه مشاوره به شهرداری‌ها و میانجی‌گری، درخواست ارائه گزارش عملکرد و گزارش مصوبات و طرح‌ها، صدور دستورات اصلاحی از جانب دولت مرکزی، بازرسی مستقیم، درخواست تجدیدنظر در مصوبات و برنامه‌ها، ارائه دستورالعمل‌ها و توسل به روش اجرای نیابتی از جمله اشکال نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌هاست.

در کره جنوبی رفع نهایه اختلافات میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها طی رویه‌های قضایی، توسط دادگاه عالی کره اجرایی می‌شود. همچنین نظارت بر عملکرد امور مالی دولت محلی از طریق تشکیل شوراهای مشورتی، کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی، شناسایی دولت محلی در بحران مالی یا هشدار مالی، تهیه طرح سلامت مالی و اجرای برنامه مدیریت مالی اضطراری نمونه‌هایی از کنترل وضعیت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی است. می‌توان گفت در کره جنوبی به دلیل اینکه بخش بسیاری از بودجه شهرداری‌ها توسط دولت تأمین می‌شود، ساز و کارهای نظارتی به‌ویژه نظارت مالی برای جلوگیری از سوءمدیریت و فساد محلی قوی هستند.



در اندونزی، دولت مرکزی از طریق وزارت کشور (استانداری‌ها) ناظر بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات و همچنین تدوین و اجرای طرح‌های توسعه توسط شهرداری‌هاست. اشکال نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی اداری و مالی است. ارائه گزارش عملکرد از سوی شهرداری به استاندار، اخطار کتبی به شهرداران خاطی یا معاونان آنها از جانب استاندار، شرکت شهردار خاطی در برنامه‌های آموزشی وزارت کشور در زمینه مدیریت اجرایی و ... از جمله رویه‌های نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی است.

نظارت بر بودجه و کنترل کسری بودجه، ارزیابی بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، بررسی مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای، ارزیابی عملکرد خدمات عمومی ارائه شده، بازرسی مالی شهرداری‌ها از طریق سیستم اطلاعات توسعه منطقه‌ای نیز از جمله ارکان نظارت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی در اندونزی است. تنبیه شهرداری‌ها مانند تأخیر یا کاهش در موجودی صندوق تخصیص عمومی و صندوق تقسیم درآمد و یا اعطای مشوق‌ها به آنها از جمله اقدامات دولت مرکزی به شمار می‌آید.

نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی بیشتر ماهیت هدایت‌گری دارد و سویه‌های قضایی در این نظارت کمتر به چشم می‌خورد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عمده نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در کشور توسط وزارت کشور و به‌طور مشخص سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها صورت می‌گیرد.

مسائل متعددی در حوزه نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) بر شهرداری‌ها وجود دارد که مهم‌ترین آنها شامل پیچیدگی و پراکندگی قوانین و مقررات مرتبط با امر نظارت بر شهرداری‌ها، نتیجه‌بخش نبودن نظارت و فقدان متولی واحد برای انجام این اقدام است که ابهامات و چالش‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است.

در ابتدا ضرورت دارد جهت تصریح رابطه دولت با شهرداری‌ها در کشور، ماهیت، نوع و رویه‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها ذیل یک بستر قانونی تعیین تکلیف شود. ماهیت نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها از جنس نظارت برون‌سازمانی است که در این زمینه با توجه به غیردولتی بودن نهاد شهرداری در کشور نمی‌توان از مفهوم «نقش‌آفرینی» بهره جست، اما می‌توان مفهوم نظارت را در این زمینه به معنای «هدایت و کنترل» در نظر گرفت. در تعیین رویه‌های نظارت نیز می‌توان به انواع ابزارهایی مانند (مصوبات هیئت‌وزیران، دستورالعمل‌های وزارتی، بخشنامه، صدور و یارد مجوزها، تعلیق یا لغو مصوبه‌ها و ...) یا (درخواست‌های اداری، ارائه گزارش عملکرد و ...) و ابزارهای قضایی اشاره کرد. لازم به ذکر است که شناخت جزء به جزء چالش‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها و ارائه راهکارها برای برون‌رفت از مسائل موجود، در گزارش جداگانه‌ای مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. مقدمه

به دلیل افزایش مسائل متعدد در شهرهای جهان در سده بیست و یکم میلادی، مدیریت شهری کارآمد به یکی از چالش‌ها و دغدغه‌های برنامه‌ریزان و مدیران شهری تبدیل شده است. با این حال، در بسیاری از کشورهای جهان پیشرفت‌های خوبی در ایجاد مدیریت شهری مطلوب از طریق تقویت توانمندی و جایگاه آنها در ارائه عملکرد شفاف و پاسخ‌گو حاصل شده است. اما در این زمینه، آنچه که در چالش‌های پیش‌روی مدیریت شهری اغلب دست کم گرفته می‌شود، مسائل موجود در روابط میان نهاد مدیریت شهری، یعنی شهرداری‌ها و دولت مرکزی است [۱].

موضوع چگونگی و نوع رابطه میان شهرداری‌ها و دولت مرکزی از زمان اجرای اصل تمرکززدایی توسط بسیاری از دولت‌ها در جهان برجسته شد. تمرکززدایی از دهه ۱۹۶۰ به آرامی آغاز شد و سپس با سرعت گرفتن، به یکی از گسترده‌ترین جنبش‌ها و بحث‌برانگیزترین مسائل سیاسی در توسعه تبدیل شد. هدف در این تغییر پارادایم این بود که حکومت‌های تک‌ساخت برای کاستن از بار وظایف و مسئولیت‌های خود و جهت مدیریت کارآمد منطقه‌ای،

شهری و روستایی، بسیاری از امور را به نهادهای محلی واگذار و یا تفویض کنند. نظام سیاسی تک‌ساخت یا بسیط نوعی از سیستم مدیریت و سازماندهی فضا در سرزمین است که از لحاظ تمرکزگرایی به دو گروه متمرکز و غیرمتمرکز تقسیم می‌شود. در نوع اول، تصمیمات سیاسی و اداری در مرکز گرفته می‌شود و سطوح پایین بیشتر نقش اجرایی دارند و در نوع غیرمتمرکز آن، قانونگذاری متمرکز و برعهده دولت مرکزی است، اما از نظر اداری، خدماتی و همچنین قانونگذاری در سطح اختیارات مشخص شده به بازیگران مقیاس‌های پایین‌تر مدیریتی یعنی دولت‌های محلی اصالت می‌دهند، نظیر ژاپن، فرانسه و اندونزی. از اواخر دهه ۱۹۸۰ به بعد، مطالعات بسیاری از ادبیات تمرکززدایی به عنوان امری غامض و پیچیده نام می‌بردند. در این باره، پیچیدگی تمرکززدایی از این منظر مطرح می‌شود که در هر کدام از نظام‌های تک‌ساخت، دولت مرکزی باید نحوه عملکرد دولت‌های محلی (مانند شهرداری‌ها) را برای شناسایی آثار و پیامدهای تمرکززدایی مورد نظارت خود قرار دهد [۲].

اساساً، نظارت یکی از ابزارهای مهم و اصلی مدیریت جهت تحقق اهداف، استراتژی‌ها و برنامه‌هاست. نظارت به معنای مجموعه عملیاتی است که در آن میزان تطابق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود. همچنین نظارت با این هدف صورت می‌گیرد تا اطمینان حاصل شود که آیا در زمینه مورد نظر همسویی با سیاست‌ها و استراتژی‌های اتخاذ شده مقامات صورت گرفته است؟ و اینکه آیا نتایج مطلوب به همراه دارد یا خیر؟ نظارت در بطن خود و با وجود پیچیدگی در تعریف عملکرد نهادها توسط مجموعه‌ای از معیارهای کمی و کیفی مفهوم می‌یابد. در حالی که برخی از داده‌ها مانند داده‌های مالی به راحتی قابل سنجش هستند، در این میان عوامل فرهنگی و اجتماعی کیفی هستند و اتفاقاً نقش مهمی در شکل‌دهی به عملکرد کلی دارند [۳].

محمد راسخ در یک تعریف حقوقی، واژه «نظارت» را به معنای «کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد دولتی از سوی مقام و نهادی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است، بی‌آنکه مقام یا نهاد ناظر، خود در اداره امور نقش آفرینی مستقیم داشته باشد» در نظر می‌گیرد. نظارت از جنبه‌های گوناگون دسته‌بندی می‌شود؛ اولین و مهم‌ترین جنبه تقسیم‌بندی نظارت، دسته‌بندی آن (از لحاظ ماهیت) به نظارت درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است؛ هدف از نظارت درون‌سازمانی اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری هم از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و هم از جهت کارایی آن است و اینکه در نهایت باید این امر را ممکن سازد که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد توانسته است وظایف خود را به خوبی انجام دهد. نظارت برون‌سازمانی نیز نظارتی است که بیشتر به رعایت قوانین و سیاست‌های بالادست و کلی اشاره دارد تا اطمینان حاصل شود که در کلیت امر، امور در راستای سیاست‌ها و قوانین کلی اجرایی می‌شوند. یکی دیگر از گونه‌های مهم تقسیم‌بندی نظارت از حیث اشکال آن است که خود شقوق متعددی را دربرمی‌گیرد و نظارت مالی، نظارت اداری و ... از انواع آن هستند [۴].

نظارت بر نهاد محلی همچون شهرداری‌ها، در ابتدا توسط پارلمان‌های محلی یا همان شوراهای محلی (منتخبان مردم) صورت می‌گیرد. این نوع نظارت، نظارت درون دولت محلی (درون‌سازمانی) تلقی می‌شود که شامل نظارت تأسیسی، نظارت اداری، نظارت مالی و سایر نظارت‌هاست. بنابراین شوراهای شهرداری غالباً باید از اختیارات قابل توجهی برخوردار باشند. در بسیاری از کشورهای جهان، شورای شهر به عنوان مرجع قانونگذاری و تصمیم‌گیری در یک شهرداری، مسئول تدوین و اجرای مؤثر قوانین و سیاست‌ها به گونه‌ای است که ارائه خدمات اساسی به جامعه را تضمین کند. در این وضعیت، قوانین متعدد تا حدی مرز روابط بین جایگاه و وظایف قانونگذاری و اجرایی را تنظیم کرده‌اند که امکان کنترل و توازن در دولت‌های محلی فراهم شود [۵].



اما در کنار این نوع از نظارت، شکلی دیگر از نظارت وجود دارد که از جانب دولت مرکزی یا نماینده دولت به سمت وسوی واحدهای محلی اعمال می‌شود. این نوع از نظارت، نظارت برون سازمانی (دولت مرکزی) بر دولت محلی نام دارد. اغلب این نظارت جهت حصول اطمینان از قانونی بودن هر گونه اقدامات شهرداری است که توسط نمایندگان دولت (مقامات منصوب دولتی) انجام می‌شود. مرجع ناظر دولتی در این شیوه و زمینه از نظارت ممکن است در کشورهای مختلف و در زمینه‌ها و موضوعات گوناگون، متفاوت باشد [۶]. ذکر این نکته ضروری است که هدف از این نوع نظارت این است که کلیه اقدامات مقام مسئول و یا نهادهای مربوطه در یک قوه در جریان انجام وظایف سازمانی به‌نحو مستمر مورد تدقیق و کنترل واقع گردد تا اطمینان حاصل شود که هریک از بخش‌ها در مسیر اهداف تعیین شده قرار دارند [۷].

بر همین مبنا، هدف در نوشته پیش‌رو این است که جهت کسب آموخته‌هایی درباره چگونگی نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها به مطالعه تجربیات جهانی پرداخته شود. منظور از مفهوم «نظارت» در این گزارش، نظارت دولت بر شهرداری‌هاست. کشورهای مورد مطالعه شامل ژاپن، کره جنوبی و اندونزی هستند که جزء نظام‌های تک‌ساخت غیر متمرکز در جهان به‌شمار می‌آیند. ذکر این نکته ضروری است که در این کشورها و در بسیاری از کشورهای جهان که می‌توان به یادگیری و کسب تجربه از آنها در این زمینه پرداخت، شهرداری یک رده اداری-سیاسی^۱ در تقسیمات کشوری محسوب می‌شود که نهادی دولتی بوده و از این منظر ممکن است تجارب آنها با کشوری مانند ایران که شهرداری یک نهاد عمومی غیردولتی شناخته می‌شود، متفاوت باشد. اما در هر صورت در این گزارش به استخراج یافته‌هایی پرداخته خواهد شد که بتوان آنها را در بستر و چارچوب وضع موجود ایران پیاده‌سازی کرد. با توجه به اینکه محور اصلی، نظارت برون سازمانی است، چارچوب بررسی بر دو گروه نظارت اداری و مالی متمرکز است که رویه‌های حاکم بر این نوع از نظارت و نتایج حاصل از آن را مورد بررسی قرار خواهد داد.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در موضوع نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها بر مبنای تجربیات جهانی، تاکنون مطالعه‌ای در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صورت نگرفته است.

۲-۲. سوابق تقنینی

در این حوزه، لایحه «اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» که در سال ۱۴۰۲ در هیئت وزیران به تصویب رسید

و برای انجام تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، از جمله پشتوانه تقنینی در موضوع نظارت دولت بر شهرداری‌ها در ایران است که در حال حاضر به سرانجام مشخصی در مجلس شورای اسلامی نرسیده است. همچنین در این زمینه قوانین و مقرراتی وجود دارد که به‌صورت پراکنده به موضوع نظارت دولت بر شهرداری‌ها اشاره کرده‌اند که در گزارش «ارزیابی نظارت وزارت کشور بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در ایران» تشریح خواهند شد.

۱. رده‌های اداری-سیاسی در تقسیمات کشوری همان واحدهایی هستند که طی فرایند تقسیم‌بندی فضای کشور به بخش‌های کوچک‌تر، برای سهولت اداره آن و تأمین امنیت و بهبود اوضاع اجتماعی، اقتصادی و ... ایجاد می‌شوند. بسته به ساختار حکومتی هر کشور، به هر کدام از این رده‌های تقسیماتی درجه‌ای از خودمختاری برای اداره واحد محلی خود اعطا شده است [۸].



۳-۱. دولت محلی در ژاپن

ژاپن از جمله نظام‌های تک‌ساخت غیر متمرکز در جهان است که سطوح تقسیمات اداری-سیاسی آن به دو گروه پریفیکچر^۱ و شهرداری^۲ تقسیم می‌شود. فصل هشتم قانون اساسی ژاپن درباره دولت‌های محلی و مقررات مربوط به سازماندهی و عملکرد آنها نگاشته شده است. این فصل از قانون اساسی تصریح می‌کند که دولت‌های محلی طبق قانون، مجالسی را به عنوان نهادهای مشورتی خود تشکیل می‌دهند. رؤسای دولت‌های محلی و اعضای مجالس آنها از طریق انتخابات عمومی مستقیم انتخاب می‌شوند. همچنین قانون مذکور بیان می‌کند که دولت‌های محلی باید طیف وسیعی از اختیارات را در کنار مجموعه‌ای از وظایف اداری داشته باشند. این قانون به روشنی اختیارات قانونگذاری محلی در حوزه قضایی را به دولت‌های محلی اعطا می‌کند [۹].

بر اساس اطلاعات موجود در سایت وزارت امور داخلی و ارتباطات^۳ ژاپن (از این پس نوشته خواهد شد وزارت کشور) درباره دولت‌های محلی، پریفیکچرها معادل استان هستند. هر کدام از پریفیکچرها نیز به شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند. در ژاپن چهار نوع شهرداری وجود دارد؛ شهرها، شهرهای کوچک یا شهرک‌ها،^۴ روستاها و بخش‌های ویژه توکیو.^۵ بنابراین دولت‌های محلی در ژاپن شامل پریفیکچرها یا همان استانداری‌ها و نیز شهرداری‌ها هستند. ذکر این نکته الزامی است که دولت‌های محلی در ژاپن به دو دسته دولت‌های محلی عادی^۶ و دولت‌های محلی ویژه^۷ تقسیم می‌شوند. دولت‌های محلی

عادی شامل پریفیکچرها و شهرداری‌ها هستند و دولت‌های محلی ویژه شامل بخش‌های ویژه^۸ به معنای سیستمی هستند که جهت تضمین وحدت و یکپارچگی شهرهای بزرگ ایجاد شده‌اند [۱۰]. درباره دولت‌های محلی ویژه باید گفت که در پاسخ به نیازهای اداری شهرهای بزرگ‌تر، قانون خودگردانی محلی^۹ برای چنین شهرهایی تعدادی مقررات ویژه تعیین کرده که با مقررات حاکم بر شهرهای عادی، شهرهای کوچک و روستاها متفاوت است. این شهرها در سه گروه شهر برگزیده،^{۱۰} شهر اصلی^{۱۱} و شهر ویژه^{۱۲} قرار دارند. بر اساس قوانین، شهر برگزیده باید حداقل ۵۰۰۰۰ نفر جمعیت داشته باشد و در این شهرها، اختیارات ۱۹ دسته از فعالیت‌های عمومی (رفاه، بهداشت، برنامه‌ریزی شهری و ...) که معمولاً تحت مدیریت استاندارد است، به سازوکارهای تصمیم‌گیری و اداری شهر منتقل شده است. شهرهای اصلی که باید حداقل ۳۰۰۰۰ نفر جمعیت داشته باشد، بیشتر مسئولیت‌های مشابه شهرهای برگزیده را بر عهده دارند، به استثنای وظایفی که در سطح استان به طور کارآمدتری انجام می‌شوند. سومین دسته، «شهر ویژه» است که باید حداقل ۲۰۰۰۰ نفر جمعیت داشته باشد. اختیارات مربوط به حفاظت از محیط زیست و برنامه‌ریزی شهری و ... که قبلاً به استاندار مربوط می‌شد، به شهردار شهرهای ویژه منتقل شده و توسط آنها به شیوه‌ای مشابه شهرهای اصلی اداره می‌شود. همان‌طور که در قانون خودگردانی محلی آمده است، استان‌ها از نظر اداری توسط استانداران (چیجی)^{۱۳} اداره می‌شوند، شهرها، شهرهای

1. Prefecture
2. Municipal
3. The Ministry of Internal Affairs and Communications
4. Town
5. Special Wards of Tokyo:
6. Ordinary Local Governments
7. Special Local Governments
8. Special Wards
9. The Local Autonomy Law
10. Designated City
11. Core City
12. Special City
13. Governors (chiji)

توکیو از این نظر منحصربه‌فرد است که به ۲۳ بخش ویژه تقسیم شده است که هر کدام به عنوان یک شهر مستقل با شهردار و شورای شهر خود فعالیت می‌کنند. این بخش‌ها از نظر حاکمیتی معادل شهرها هستند اما بخشی از کلانشهر توکیو محسوب می‌شوند.



کوچک و روستاها نیز توسط شهرداران اداره می‌شوند [۱۱].

ساختار دولت محلی عادی مانند شهرداری‌ها در ژاپن از قوه مجریه و قوه مقننه تشکیل شده است. قوه مقننه (شورای منتخب) بودجه‌ها را تعیین، قوانین محلی را تصویب و در مورد سیاست‌های منطقه خود تصمیم‌گیری می‌کند. قوه مجریه سیاست‌های تعیین شده توسط قوه مقننه را اجرا خواهد کرد. این قوه شامل استانداران، شهرداران و کمیته‌های اجرایی آنهاست. گفتنی است؛ در دولت‌های محلی ژاپن برای جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت، قوه مجریه شامل تعدادی کمیته اداری مستقل از استاندار یا شهردار است، به عنوان مثال، هیئت‌های آموزش و پرورش یا امنیت عمومی و کمیته‌های انتخابات کاملاً مسئول مدیریت وظایف مربوطه خود هستند. در واقع شهرداری‌ها در ژاپن به طور مستقل عمل می‌کنند، اما برای مدیریت منطقه‌ای گسترده‌تر با استانداری‌ها همکاری می‌کنند. این ساختار امکان مدیریت محلی را فراهم می‌کند که می‌تواند نیازها و ترجیحات خاص ساکنان مناطق مختلف در سراسر ژاپن را برطرف کند [۱۲].

۲-۳. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن

مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن در یک نگاه کلی شامل سه قانون مهم و پایه است. قانون تأسیس وزارت امور داخلی و ارتباطات^۱ مصوب ۱۹۹۹، قانون خودگردانی محلی مصوب ۱۹۴۷ و قانون سلامت مالی دولت‌های محلی^۲ مصوب ۲۰۰۷ از جمله قوانینی هستند که مکانیسم‌های نظارت و نیز بازیگران کلیدی ناظر بر شهرداری‌ها را در ژاپن معرفی می‌کنند و اساساً طبق این قوانین، نظارت بر شهرداری‌ها به دو دسته نظارت اداری و نظارت مالی تقسیم می‌شود.

۳-۳. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها

در ژاپن

۳-۳-۱. نظارت اداری

طبق ماده (۳) قانون تأسیس وزارت امور داخلی و ارتباطات، وزارت کشور ضمانت اجرای همه‌جانبه و کارآمد اداره عمومی از طریق اجرای جامع و کارآمد مدیریت عمومی، تحقق بخشیدن به ماهیت

خودگردانی محلی و ایجاد شالوده سیاست دموکراتیک، تشکیل جوامع محلی خودگردان، تضمین و ارتقای ارتباط و هماهنگی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، تضمین و ارتقای جریان صحیح اطلاعات به وسیله ابزارهای الکترونیکی مناسب را بر عهده دارد. طبق ماده (۴) این قانون، وزارت کشور ژاپن در ارتباط با دولت‌های محلی وظایف زیر را بر عهده دارد:

- ارتباط و هماهنگی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی؛
- انجام یک بررسی جامع از امور اداری و مالی دولت‌های محلی بنا به درخواست دولت محلی مربوطه؛
- برنامه‌ریزی، تهیه پیش‌نویس و ارتقای خط‌مشی‌های مربوط به خودگردانی محلی مرتبط با توسعه منطقه‌ای؛
- اظهار نظر مورد نیاز به رؤسای نهادهای اداری ذی‌ربط در مورد برنامه‌ریزی، تدوین و اجرای خط‌مشی‌های ملی مؤثر بر خودگردانی محلی؛
- ارائه مشاوره‌های لازم و سایر همکاری‌ها در جهت ارتقای منطقی‌سازی سازمان و عملکرد داوطلبانه و مستقل دولت‌های محلی؛
- تحقیق و بررسی در زمینه خودگردانی محلی؛
- برنامه‌ریزی و تدوین سیستم‌های سازماندهی و عملکرد دولت‌های محلی؛
- برنامه‌ریزی، تهیه پیش‌نویس و ارتقای خط‌مشی‌های مربوط به ادغام شهرداری‌ها، اداره مناطق وسیع و افزایش وظایف سایر دولت‌های محلی؛
- همکاری و مشاوره فنی به اداره پرسنل دولت‌های محلی؛
- برنامه‌ریزی و تدوین سیستم‌های مربوط به امور مالی دولت‌های محلی؛
- ارائه نظرات به وزرای مربوطه در مورد قوانین و مقررات پیشنهادی که بار مالی بر دوش دولت‌های محلی می‌گذارند و همچنین بر آورد درآمدها و هزینه‌های ملی و تعهدات بدهی خزانه‌داری ملی؛
- مسائل مربوط به کل درآمدها و هزینه‌های تخمینی دولت‌های محلی برای سال مالی بعدی؛
- امور مربوط به مالیات تخصیص محلی؛

1. Act on the Establishment of the Ministry of Internal Affairs and Communications

2. Act on the Fiscal Soundness of Local Governments

این دفتر، در حال ارزیابی مجدد تعیین وظایف و چارچوب‌ها به منظور تقویت وظایف مربوط به دولت‌های ملی و محلی است و در عین حال ابتکاراتی را برای انتقال کار و اختیارات اداری از دولت مرکزی به دولت‌های محلی ترویج می‌دهد. اما دفتر امور مالی عمومی محلی،^۳ سیستم‌های مالی محلی، طرح‌های مالی محلی، مالیات تخصیص محلی،^۴ اوراق قرضه محلی، شرایط مالی محلی و شرکت‌های عمومی محلی را مدیریت می‌کند. دفتر مالیات محلی^۵ نیز از جمله دفاتر مرتبط با مسائل محلی در ژاپن است که مالیات، مالیات بر املاک و سایر مالیات‌های محلی را بررسی می‌کند [۱۴]. پس از جنگ جهانی دوم مطابق با مفاد قانون اساسی و قانون خودگردانی محلی، دولت‌های محلی در ژاپن به رسمیت شناخته شدند و جایگاه خود را به طور گسترده، چه در سطح رسمی و چه در سطح عملیاتی از نظر تعاملات واقعی خود با دولت مرکزی تثبیت کردند. با این حال، اگرچه آنها نهادهای خودگردان محسوب می‌شوند، اما از آنجا که منبع تأمین مالی و جهت‌گیری آنها از جانب دولت مرکزی است، این دولت مرکزی است که به روش‌های مختلف کنترل را بر دولت‌های محلی اعمال می‌کند [۱۵].

اما در تشریح نظارت اداری، قانون خودگردانی محلی در ژاپن در فصل ۱۲ به روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی عادی و روابط بین دولت‌های محلی عادی^۶ می‌پردازد. بخش ۱ این فصل، به موضوع نقش آفرینی^۷ دولت مرکزی در استانداری‌ها و استانداری‌ها در شهرداری‌ها اشاره می‌کند. بنابراین و به طور مشخص، استانداری‌ها در ژاپن اولین نهاد دولتی و نماینده دولت در موضوع نظارت بر شهرداری‌ها به شمار می‌آیند. ماده (۲۴۵) قانون فوق در اهمیت نقش آفرینی دولت مرکزی در دولت‌های محلی بیان می‌کند که اصطلاح «نقش آفرینی دولت مرکزی در استانداری‌ها و استانداری‌ها در شهرداری‌ها» به معنای ترتیب یک ساختار اداری ملی یا مرکزی برای رسیدگی به امور دولت‌های محلی عادی است.

1. Evaluation or Monitoring

2. The Local Administration Bureau

3. The Local Public Finance Bureau

4. Local Allocation Tax:

بر اساس قانون، «مالیات تخصیص محلی» به معنای نسبت معینی از مالیات بر درآمد، مالیات شرکت‌ها، مالیات مشروبات الکلی، مالیات مصرف و مالیات دخانیات است که به ترتیب محاسبه شده و توسط دولت به هر نهاد محلی اعطا می‌شود تا آن را قادر به انجام وظایف خود سازد.

5. The Local Tax Bureau

6. Relations Between the National Government and Ordinary Local Governments and Relationships Between Ordinary Local Governments

7. Involvement

■ امور مربوط به اوراق قرضه شهرداری؛

■ میانجی‌گری، مشاوره و سایر همکاری‌ها در تهیه بودجه مالی توسط دولت‌های محلی؛

■ مسائل مربوط به شرکت‌هایی که توسط دولت‌های محلی اداره می‌شوند؛

■ درخواست‌های ارائه مطالب مربوط به امور مالی دولت‌های محلی، تحقیقات و مشاوره؛

■ مسائل مربوط به سلامت مالی دولت‌های محلی؛

■ برنامه‌ریزی و تدوین سیستم‌های مربوط به مالیات‌های محلی، مالیات‌های محیط زیستی جنگل‌ها و مالیات‌های ویژه شرکت‌های بزرگ؛

■ ارائه یارانه برای شهرداری‌هایی که دارایی‌ها و تأسیسات دولتی در آنها قرار دارد [۱۳].

بر اساس ماده (۶) قانون مزبور، وزیر امور داخلی و ارتباطات ژاپن (از این پس نوشته خواهد شد وزیر کشور) وظیفه «ارزیابی یا نظارت بر دولت‌های محلی»^۱ را بر عهده دارد. در حد نیاز ممکن است از رئیس هر یک از دستگاه‌های اداری درخواست کند تا در خصوص نحوه عملکرد خود مطالب و توضیحاتی ارائه کنند و یا فعالیت هر دستگاه اداری را به صورت میدانی مورد بررسی قرار دهد. به این ترتیب در ژاپن، وزارت کشور نماینده دولت مرکزی است که بر امور دولت‌های محلی نظارت دارد و این امور عمدتاً بر عهده سه دفتر در این وزارتخانه است.

دفتر اداره محلی^۲ به امور محلی سازی، ادغام شهرداری‌ها، سیستم‌های خدمات عمومی محلی، سیستم‌های انتخاباتی، برنامه‌ریزی شهری و ترویج استفاده از فناوری اطلاعات محلی می‌پردازد. در حال حاضر، دفتر اداره محلی در حال بررسی اصلاحات تمرکززدایی است که عمدتاً حول محور بازنگری در تقسیم وظایف بین دولت‌های ملی و محلی متمرکز است. همچنین

نقش آفرینی دولت مرکزی در دولت‌های محلی عادی در اشکال زیر تجلی می‌یابد:

■ توصیه یا پیشنهاد؛

■ درخواست ارسال شواهد و مدارک^۱ مورد نیاز؛

■ درخواست اصلاح؛ این مورد به معنای درخواست اتخاذ تدابیر لازم جهت اصلاح یا رفع تخلفی است که دولت‌های محلی عادی مرتکب شده‌اند. هنگامی که دولت محلی عادی چنین درخواستی را دریافت می‌کند باید اقدامات لازم را برای اصلاح یا بهبود تخلف خود انجام دهد.

■ توافق یا رضایت؛

■ مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌ها؛

■ دستورالعمل‌ها؛

■ اجرای جایگزین؛ این مورد زمانی کاربرد دارد که روند انجام امور در یک دولت محلی عادی، مفاد قوانین و مقررات را نقض کند، یا هنگامی که دولت محلی عادی از رسیدگی به امور خود غفلت می‌کند، اقداماتی برای اصلاحات از جانب دولت محلی عادی بالادست اتخاذ می‌شود.

■ مشورت^۲ با دولت‌های محلی عادی.

الف) اصل قانونی نقش آفرینی

در باب این اصل اشاره شده است که طبق ماده (۲-۲۴۵) قانون مذکور، دولت محلی عادی مشمول یا نیازمند نقش آفرینی دولت مرکزی یا استانداری‌ها در رسیدگی به امور خود نیستند، مگر به موجب قانون یا دستور هیئت وزیران. اما در اینجا قانون استثنایی را نیز قائل می‌شود و آن نیز موضوعات و اموری را شامل می‌گردد که نیازمند حفظ هماهنگی بین سیاست‌ها و برنامه‌های دولت مرکزی یا استانداری‌ها با دولت‌های محلی عادی است.

ب) اصول اساسی نقش آفرینی

در ماده (۳-۲۴۵) قانون خودگردانی محلی بیان شده است؛ در صورتی که یک حکومت محلی عادی مشمول یا نیازمند نقش آفرینی دولت مرکزی یا استانداری در رسیدگی به امور خود باشد، دولت مرکزی باید در این امر حداقل نقش آفرینی را در نظر گیرد و به استقلال و خودگردانی حکومت محلی عادی احترام گذارد. طبق بند «۴» ماده فوق، هنگامی که دولت مرکزی

مطابق قوانین و مقررات، طرحی را تهیه نماید و در رابطه با این طرح، اقدامات مالی یا مالیاتی ویژه‌ای را اتخاذ کند و در این زمینه تشخیص دهد که در تضمین هماهنگی بین سیاست‌های دولت مرکزی یا استانداری‌ها، اجرای این اقدامات به‌طور قابل توجهی با مشکل مواجه خواهد شد، اتخاذ اقدام مقرر در ماده (۲۴۵) درباره نقش آفرینی دولت مرکزی یا استانداری‌ها در دولت محلی عادی با عنوان «توافق یا رضایت» ضروری نخواهد بود. همچنین در بند «۵» ماده (۳-۲۴۵) اشاره شده است به جزء مواردی که نقش آفرینی دولت مرکزی در روند امور خودگردانی دولت‌های محلی عادی از طریق روش‌هایی غیر از الزام به کسب مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌های نهاد اداری ملی یا نهاد استانی پیچیده و مشکل است (مانند زمانی که یک دولت محلی عادی طبق یک قانون ویژه شرکت سهامی تأسیس می‌کند)، نقش آفرینی دولت مرکزی یا استانداری‌ها در دولت‌های محلی عادی مستلزم کسب مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌ها (موارد مقرر در ماده ۲۴۵) نخواهد بود.

همچنین براساس بند «۶» ماده فوق‌الذکر، در موارد غیر ضروری و در رابطه با رسیدگی به امور خودگردانی محلی، دولت مرکزی یا استانداری‌ها می‌توانند تمامی مفاد بند «۱» ماده (۲۴۵) (به جز بند دستورالعمل‌ها) را اعمال کنند. اما در اموری که مسئله جان و اموال مردم در میان باشد و نوعی فوریت و اضطرار وجود داشته باشد، بند «صدور دستورالعمل» اجرایی می‌شود.

ج) درخواست مشاوره، توصیه‌های فنی و ارسال شواهد یا مدارک

در این باره، در ماده (۴-۲۴۵) قانون مذکور اشاره شده است که وزراء، استانداران یا سایر نهادهای اجرایی استان می‌توانند به دولت‌های محلی عادی که در مورد نحوه اداره امور خود یا سایر مواردی که مناسب می‌دانند، مشاوره یا توصیه‌های فنی ارائه دهند. همچنین این مقامات می‌توانند جهت ارائه چنین مشاوره، توصیه یا اطلاعاتی درباره اداره صحیح امور دولت‌های محلی عادی درخواست ارائه مطالب مورد نیاز را داشته باشند. در بند «۲» این ماده بیان شده است که هر کدام از وزیران متناسب با تخصص خود می‌توانند به استاندار یا سایر نهادهای اجرایی استان، دستورالعمل‌های لازم را در رابطه با درخواست مشاوره یا

1. Materials
2. Consultation

ه) توصیه برای اصلاح

در ماده (۶-۲۴۵) قانون خودگردانی محلی بیان شده است که اگر هریک از نهادهای اجرایی استانداری‌ها (مقرر در هریک از موارد زیر) تشخیص دهد که روند امور خودگردانی (مقرر در هریک از موارد زیر) در یک شهرداری، مفاد قوانین و مقررات را نقض می‌کند، یا اینکه نامتعارف است و صریحاً برای منافع عمومی آسیب‌هایی در پی دارد، باید توصیه‌های لازم را جهت اصلاح یا بهبود تخلفات ارائه دهد.

۱ هیئت استانداران، شهرداران و سایر نهادهای اجرایی شهرداری‌ها (به‌استثنای هیئت‌های آموزش و پرورش و کمیته‌های انتخابات): مسئول امور خودگردان؛

۲ هیئت آموزش و پرورش استان: امور محلی ذیل مسئولیت هیئت آموزش و پرورش شهرداری؛

۳ کمیته مدیریت انتخابات استانی: امور محلی ذیل مسئولیت کمیته مدیریت انتخابات شهرداری.

و) دستورالعمل‌های اصلاحی

در ماده (۷-۲۴۵) نیز آمده است اگر هریک از وزیران تشخیص دهد که روند رسیدگی به امور محوله قانونی یا امور مربوط به دستور هیئت وزیران، توسط استانداری‌ها ناقض قوانین و مقررات است و یا اینکه نامتعارف بوده و به منافع عمومی آسیب می‌رساند، باید وزیر مربوطه به استانداری دستورالعمل‌های لازم را برای اصلاح یا بهبود تخلف در رسیدگی به امور محوله قانونی ارائه دهد. بند «۲» ماده مذکور نیز به این موضوع پرداخته است که اگر نهاد اجرایی هریک از استانداری‌ها (در هریک از موارد زیر) تشخیص دهد که انجام امور محوله قانونی به شهرداری‌ها، مفاد قوانین و مقررات را نقض می‌کند، نامتعارف یا برای منافع عمومی مضر است، باید به شهرداری جهت اصلاح یا بهبود تخلفات در رسیدگی به چنین امور محوله قانونی، دستورالعمل‌های لازم را ارائه دهد.

۱ استانداران، شهرداران و سایر نهادهای اجرایی شهرداری‌ها (به‌استثنای هیئت‌های آموزش و پرورش و کمیته‌های انتخابات): مسئول امور خودگردان؛

۲ هیئت آموزش و پرورش استان: امور محلی ذیل مسئولیت هیئت آموزش و پرورش شهرداری؛

۳ کمیته مدیریت انتخابات استانی: امور محلی ذیل مسئولیت کمیته مدیریت انتخابات شهرداری.

توصیه‌های فنی یا ارائه مطالب به شهرداری ارائه دهند. علاوه بر این، شهردار یا سایر نهادهای اجرایی شهری می‌توانند از وزیر یا استاندار یا نهادهای اجرایی استان درخواست کنند که در مورد مدیریت و اجرای امور تحت وظایف خود، مشاوره یا توصیه‌های فنی یا اطلاعات لازم را ارائه دهند.

د) درخواست اصلاح

طبق ماده (۵-۲۴۵) قانون موضوعه، اگر وزیری تشخیص دهد که رسیدگی به امور محلی در یک استانداری مفاد قوانین و مقررات را نقض می‌کند، یا اینکه نامتعارف است و صریحاً به منافع عمومی آسیب می‌رساند، وزیر می‌تواند از استانداری درخواست کند تا اقدامات لازم را جهت اصلاح تخلفات یا بهبود آنها در رابطه با رسیدگی به امور محلی انجام دهد. در بند «۲» این قانون نیز در رابطه با شهرداری‌ها اشاره شده است که اگر هریک از وزیران تشخیص دهد که اقدامات شهرداری در موارد زیر، ناقض قوانین و مقررات یا اینکه نامتعارف است و برای منافع عمومی آسیب تلقی می‌شود، وزیر باید به دستگاه اجرایی استان گزارش دهد تا شهرداری‌ها اقدامات لازم را برای اصلاح تخلفات یا بهبود آنها اتخاذ کنند. امور مذکور شامل موارد زیر است:

۱ درباره شهردار یا سایر نهادهای اجرایی شهرداری (به‌استثنای هیئت آموزش و پرورش و کمیته انتخابات) استاندار مسئول است.

۲ در امور اداری، هیئت آموزش و پرورش شهرداری و هیئت آموزش و پرورش استانداری مسئول است.

۳ در امور اداری محول شده توسط کمیته مدیریت انتخابات شهرداری، کمیته مدیریت انتخابات استانداری مسئول است.

طبق بند «۳» این ماده قانونی، هنگامی که هریک از نهادهای اجرایی استانداری‌ها دستورالعمل‌های مندرج فوق را دریافت کنند، باید از شهرداری مربوطه درخواست نمایند تا اقدامات لازم را برای اصلاح یا بهبود تخلفات در روند اداره امور انجام دهند. علاوه بر آنچه در بند «۲» پیش‌بینی شده است، هنگامی که وزیری تشخیص دهد که اداره امور یک شهر ناقض مفاد قوانین و مقررات است، یا بسیار نامناسب و آشکارا به ضرر منافع عمومی است، یا زمانی که وزیری تشخیص دهد که یک وضعیت اضطراری یا نیاز ویژه دیگری وجود دارد، می‌تواند از شهرداری درخواست کند که اقدامات لازم را برای اصلاح تخلف یا بهبود اداره امور مذکور انجام دهد.



همچنین طبق بند «۳» ماده (۷-۲۴۵) هر کدام از وزیران می‌توانند به نهادهای اجرایی استانداری‌ها (مذکور در بندهای فوق) در رابطه با دستورالعمل‌هایی که به شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، طبق قوانین تحت صلاحیت آنها یا دستور هیئت وزیران، دستورالعمل‌های لازم را پیشنهاد دهند. علاوه بر مفاد بند قبلی، اگر هریک از وزیران تشخیص دهد که روند امور محوله به شهرداری (به‌ویژه در موارد ضروری)، مفاد قوانین و مقررات را نقض می‌کند، یا اینکه نامتعارف است و به‌وضوح به منافع عمومی آسیب می‌رساند، وزیر مربوطه می‌تواند دستورالعمل‌های لازم را در مورد اقداماتی که باید برای اصلاح یا بهبود تخلف انجام شود، به شهرداری ارائه دهد.

ز) اجرای جایگزین^۱

در ماده (۸-۲۴۵) قانون مزبور بیان شده است؛ در صورتی که مدیریت یا اجرای امور محوله به استاندار طبق قانون تحت صلاحیت آن یا دستور هیئت وزیران، مفاد قوانین و مقررات یا اختیارات وزیر مربوطه را نقض کند، یا اگر در مدیریت یا اجرای امور محوله قانونی به وزرای مربوطه قصوری وجود داشته باشد، وزرا باید از مفاد قوانین و مقررات یا اختیارات وزیران پیروی کنند و به نمایندگی از استاندار اقدام نمایند. اگر اصلاح مسئله به هر طریقی غیر از اقدامات مندرج فوق دشوار باشد و مشخص شود که عدم رسیدگی به آن اقدامات به منافع عمومی آسیب قابل توجهی وارد می‌کند، استاندار می‌تواند کتباً به این مسئله بپردازد و درخواست اصلاح تخلف یا اجرای امور محوله قانونی مغفول را با تعیین مهلت زمانی ارائه دهد. اگر استاندار نتواند موارد مربوط به توصیه‌ها را تا مهلت مقرر مطرح نماید، وزیر می‌تواند کتباً به استاندار دستور دهد که موارد مورد نظر را ظرف مهلت مشخصی مطرح کند. همچنین چنانچه استاندار در مورد مسئله تا مهلت مقرر اقدامی انجام ندهد، وزیر می‌تواند از دادگاه عالی^۲ درخواست رسیدگی به موضوع را داشته باشد. هنگامی که وزیری، دعوی را به دادگاه عالی ارائه می‌دهد، باید فوراً استاندار مربوطه را کتباً در این مورد مطلع کرده و تاریخ، مکان و رویه ابلاغیه را به دادگاه عالی اطلاع دهد. در این شرایط دادگاه عالی فوراً تاریخی را برای دفاع شفاهی تعیین و طرفین را احضار می‌کند. زمانی که

دادگاه عالی تشخیص دهد که دلایل موجهی برای درخواست وزیر وجود دارد، حکمی صادر می‌کند و به استاندار مربوطه دستور می‌دهد تا ظرف مدت معینی اقدامات مورد نیاز را اتخاذ کند. اما اگر استاندار طبق حکم دادگاه و تا مهلت مقرر اقدامی نکند، وزیر مربوطه می‌تواند به نمایندگی از استاندار اقدام نماید که در این صورت، وزیر باید از قبل تاریخ، زمان، مکان و رویه انجام امور مورد نظر را به استاندار مربوطه اطلاع دهد. مهلت تجدیدنظرخواهی از حکم دادگاه عالی یک هفته است و تجدیدنظرخواهی مذکور، اثر توقیف اجرا را نخواهد داشت. در صورتی که حکم صادر شده، درخواست وزیر را بی‌اساس بدانند، ظرف سه ماه پس از قطعی شدن حکم مذکور، استاندار می‌تواند آن را لغو و به حالت اولیه بازگرداند یا اینکه اقدامات لازم دیگری را انجام دهد.

در اینجا ذکر این مورد ضروری است که درباره شهرداری‌ها، سازوکارهای مذکور انجام خواهد شد و تنها عبارت «وزیر مربوطه» به «استاندار»، عبارت «استاندار» به «شهردار» تغییر خواهد یافت. همچنین در این زمینه وزیر مربوطه می‌تواند در مورد مدیریت یا اجرای امور محوله قانونی به شهردار در رابطه با قانون تحت صلاحیت آن یا دستور هیئت وزیران، با توجه به اقدامات فوق، به استاندار دستورالعمل‌های لازم را ارائه بدهد.

ح) استانداردهای رسیدگی^۳

در ماده (۹-۲۴۵) قانون خودگردانی محلی گفته شده است که هر کدام از وزیران می‌توانند استانداردهایی را که یک استاندار باید در رسیدگی به امور محوله قانونی خود در رابطه با قانون تحت صلاحیت خود یا دستور هیئت وزیران رعایت کند، تعیین نمایند. همچنین نهادهای اجرایی استان‌ها می‌توانند استانداردهایی را که شهرداری‌ها باید در انجام امور محوله قانونی رعایت کنند، تعیین نمایند. در این صورت، استانداردهای تعیین شده توسط نهادهای اجرایی استان نباید با استانداردهای تعیین شده توسط وزرای مربوطه مغایرت داشته باشد. نهادهای اجرایی مذکور شامل موارد زیر است:

۱) استانداران، شهرداران و سایر نهادهای اجرایی شهرداری‌ها

1. Substitute Execution

2. The High Court:

اصل (۸۱) قانون اساسی ژاپن به دادگاه عالی صلاحیت قضایی نهایی را اعطا کرده است و به آن اجازه می‌دهد تا از طریق «اختیار تعیین شده در قانون اساسی» بررسی قضایی را انجام دهد.

3. Processing Criteria

تشخیص دهد که دخالت دولت مرکزی غیرقانونی است، به سازمان اداری ملی توصیه‌هایی برای انجام اقدامات لازم ارائه خواهد داد. همچنین هر کدام از دولت‌های محلی می‌توانند طی ۳۰ روز از تاریخ قانونی که مورد اعتراض قرار گرفته است، به کمیته درخواست بررسی ارائه دهد. سپس کمیته باید طی ۹۰ روز در مورد این موضوع تصمیم‌گیری کند و پس از بررسی، به سازمان دولتی مسئول در مورد غیرقانونی بودن این عمل اطلاع دهد، یا به همه طرفین اطلاع دهد که این عمل قانونی است، یا اینکه پیشنهاد مصالحه به طرفین ارائه دهد. هر کدام از طرفین که از این حکم ناراضی باشد، می‌تواند طی ۳۰ روز به دادگاه عالی اعتراض کند [۱۷].

ک) کمیته مستقل حل اختلاف^۲

طبق مفاد ماده (۲۵۱) قانون مذکور، رئیس کمیته مستقل حل اختلاف، اختلافات بین دولت‌های محلی عادی یا اختلافات میان نهادهای دولت‌های محلی عادی و نقش‌آفرینی دولت مرکزی یا استانداری‌ها را در دولت‌های محلی عادی را میانجی‌گری خواهد کرد. این کمیته متشکل از سه عضو است و هریک از آنها را وزیر کشور یا استاندار از میان افراد دارای دانش و تجربه مرتبط منصوب می‌کند. در این صورت، وزیر کشور یا استاندار باید از قبل با هر کدام از وزیران یا کمیته استانداری یا عضو مسئول امور مربوط به پرونده مشورت نماید. وظیفه این کمیته، میانجی‌گری است و طبق ماده (۲۵۱-۲)، در صورت وجود اختلاف بین نهادهای عمومی محلی عادی، وزیر کشور ژاپن در پرونده‌ای که یک استاندار یا نهاد وابسته به استانداری طرف آن است، یا استاندار در پرونده‌ای که شهرداری یا نهاد وابسته به شهرداری طرف آن است، می‌تواند براساس درخواست کتبی طرفین یا با اختیار خود، یک کمیسر مستقل حل اختلاف دولت محلی را برای حل اختلاف منصوب کند و اختلاف را به اصل میانجی‌گری ارجاع دهد. اما در امر بررسی و توصیه، ماده (۲۵۱-۳) بیان می‌کند، هنگامی که شهردار یا سایر نهادهای اجرایی یک شهر از درخواست اصلاح، رد مجوز یا سایر اقدامات مربوط به اعمال اختیارات عمومی توسط استاندار ناراضی باشند، می‌توانند به صورت کتبی از وزیر کشور درخواست کنند تا موضوع را برای بررسی به کمیته مستقل حل اختلاف محلی ارجاع دهد، وزیر باید فوراً کمیسر مستقل حل اختلاف محلی را منصوب کند و پرونده را به آن ارجاع دهد [۱۶].

(به استثنای هیئت‌های آموزش و پرورش و کمیته‌های انتخابات):
امور محوله قانونی؛

۲) هیئت آموزش و پرورش استان: امور محول شده قانونی توسط هیئت‌های آموزش و پرورش شهری؛

۳) کمیته مدیریت انتخابات استانی: امور محول شده قانونی توسط کمیته مدیریت انتخابات شهرداری.

گفتنی است که وزیر مربوطه می‌تواند در صورت لزوم، استانداردهایی را که شهرداری باید در انجام امور محوله طبق اولین تکلیف قانونی یا دستور هیئت وزیران رعایت کند، تعیین نماید. علاوه بر این، هر کدام از وزیران می‌توانند در رابطه با استانداردهای مقرر در خصوص رسیدگی به امور محوله قانونی شهرداری‌ها، طبق قانون تحت صلاحیت خود یا دستور هیئت وزیران، به دستگاه‌های اجرایی استان‌ها دستورالعمل‌های لازم را ارائه دهد.

ط) کمیته حل اختلاف ملی و محلی^۱

طبق ماده (۷-۲۵۰) قانون خودگردانی محلی در ژاپن، وزارت کشور کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته حل اختلافات ملی و محلی» را تشکیل می‌دهد. این کمیته، نقش‌آفرینی وزیر کشور در استانداری‌ها یا استانداری‌ها در شهرداری‌ها را هدایت می‌کند و به موضوعاتی که تحت صلاحیت این قانون (قانون خودگردانی محلی) قرار می‌گیرند، رسیدگی می‌کند. براساس ماده (۸-۲۵۰) این کمیته از پنج عضو تشکیل می‌شود و اعضای آن توسط وزیر کشور و با رضایت هر دو مجلس ژاپن از میان افراد دارای دانش و تجربه مرتبط منصوب می‌شوند.

ی) رویه بررسی توسط کمیته حل اختلاف ملی و محلی

در ماده (۱۳-۲۵۰) بیان شده است؛ رئیس یک دولت محلی عادی یا سایر نهادهای اجرایی، مسئول امور دولتی خواهند بود و می‌توانند درخواست اصلاح و رد مجوز داشته باشند؛ اما در صورت وجود شکایت، کمیته حل اختلاف ملی و محلی می‌تواند بررسی کتبی علیه هر کدام از نهادهای اداری را ارائه دهد [۱۶]. این کمیته براساس درخواست‌های بررسی از سوی رؤسای دولت‌های محلی یا سایر مقاماتی که از دخالت دولت مرکزی شکایت دارند، مانند درخواست‌های اصلاح، رد مجوز یا سایر اقداماتی که به منزله اعمال اختیارات عمومی است، بررسی‌هایی را انجام خواهد داد و اگر

1. National and Local Dispute Settlement Committee
2. Autonomous Dispute Settlement Committee

۲-۳-۳. نظارت مالی

در ماده (۱) قانون سلامت مالی دولت‌های محلی در ژاپن بیان شده است که هدف این قانون، ایجاد سیستمی برای افشای عمومی شاخص‌های مربوط به سلامت مالی دولت‌های محلی، فراهم کردن سیستمی برای دولت‌های محلی جهت تدوین برنامه‌های تثبیت سریع سلامت مالی، تجدید حیات و مدیریت صحیح بنگاه‌های عمومی براساس شاخص مذکور و در نهایت انجام اقدامات اداری و مالی جهت ارتقای اجرای برنامه‌های مذکور و در نتیجه کمک به سلامت مالی دولت‌های محلی است. در ماده (۳) این قانون بیان شده است که در ابتدا استاندار یا شهردار پس از دریافت نتایج مالی سال مالی قبل، شاخص کسری واقعی^۱، شاخص کسری واقعی تلفیقی^۲ (شامل حساب‌های عادی و حساب‌های شرکت‌های دولتی)، نسبت هزینه بدهی عمومی واقعی^۳ و شاخص بار آتی^۴ (شامل همه نهاد‌های دولتی در هر شهرداری می‌شود) را تهیه می‌کند. لازم به ذکر است که همه این شاخص‌ها از این پس «شاخص قضاوت سلامت»^۵ نامیده می‌شوند. این موارد توسط کمیته حسابرسی دولت محلی (ویژگی این کمیته در ادامه توضیح داده خواهد شد) بررسی می‌شوند و نتیجه بررسی همراه با نظر کمیته حسابرسی به پارلمان گزارش می‌شود. علاوه بر این، استاندار و شهردار باید هر کدام جداگانه و فوراً نتایج اعلام شده مربوط به «شاخص قضاوت سلامت» را به نهاد بالادست خود ارسال کنند. درواقع استانداران و وزیر کشور باید هر سال مالی گزارشی را تهیه و خلاصه‌ای از آن را منتشر نمایند.

در ماده (۵) قانون مزبور، درباره طرح یکپارچه‌سازی مالی^۶ یا تغییر آن نیز که توسط استانداران یا شهرداران تهیه می‌شود، بیان شده است هنگامی که یک دولت محلی طرح یکپارچه‌سازی مالی را تهیه می‌کند، استانداران یا شهرداران شهرهای برگزیده باید به وزیر کشور و شهرداران باید به استاندار گزارش دهند. هنگامی که استاندار گزارش را دریافت می‌کند باید فوراً کلیت طرح یکپارچه‌سازی مالی را به وزیر کشور گزارش دهد. طبق ماده (۶)

این قانون، وزیر کشور یا استانداران می‌توانند توصیه‌های لازم را به مسئول طرح یکپارچه‌سازی مالی ارائه دهند.

برنامه تثبیت مالی^۸ هم از جمله طرح‌هایی است که توسط دولت‌های محلی در ژاپن تهیه می‌شود که باید قبل از آن طبق ماده (۱۰) قانون سلامت مالی دولت‌های محلی، استانداران با وزیر کشور و شهرداران با استانداران مشورت کنند و رضایت آنان را کسب کنند. در این زمینه وزیر کشور، معیارهای موافقت یا عدم موافقت با طرح احیای مالی را تعیین و منتشر خواهد کرد. همچنین وزیر کشور، نظر شورای مالی دولت محلی را در مورد تدوین معیارهای مذکور استماع خواهد کرد. ذکر این نکته ضروری است که شورای مالی دولت‌های محلی که در وزارت کشور ژاپن تشکیل می‌شود، می‌تواند درباره قانون مالی محلی، قانون مالیات تخصیص محلی، قانون تجمیع مالی دولت‌های محلی و قانون مالیات‌های محلی توصیه‌های لازم را به وزیر کشور ارائه دهد. همچنین این شورا می‌تواند نظر خود را به نهاد‌های ذی‌ربط در مورد موضوعات تحت صلاحیت آنها اعلام نماید. شورای مالی دولت‌های محلی مرکب از پنج عضو است. اعضای شورا توسط وزیر کشور و با موافقت هر دو مجلس ژاپن و از بین افرادی که دانش عالی در امور خودگردانی محلی دارند، منصوب می‌شوند. گفتنی است که در صورت نیاز به تغییر طرح، دولت‌های محلی باید از قبل با وزیر کشور مشورت کرده و موافقت او را جلب کنند. گزارش وضعیت اجرای برنامه تثبیت مالی هم باید براساس ماده (۱۸) قانون مذکور تا ۳۰ سپتامبر هر سال به استانداران و وزیر کشور ارائه شود.

در ماده (۱۳) قانون سلامت مالی دولت‌های محلی بیان شده است که شهرداری‌ها در انتشار اوراق قرضه یا تغییر روش انتشار، نرخ بهره یا باز خرید اوراق قرضه باید مطابق با مفاد دستور هیئت وزیران، از وزیر کشور مجوز دریافت کنند. در این مورد، وزیر کشور نظر شورای مالی دولت محلی را جویا خواهد شد. در ماده (۲۰) قانون سلامت مالی دولت‌های محلی اشاره شده است؛ هنگامی که مدیریت امور مالی با طرح احیای مالی ناسازگار تلقی شود یا اجرای طرح با چالش

1. The Real Deficit Ratio
2. The Consolidated Real Deficit Ratio
3. The Real Public Debt Expense Ratio
4. The Future Burden Ratio
5. Soundness Judgment Ratio
6. Audit Committee
7. The Fiscal Consolidation Plan
8. The Fiscal Revitalization Plan

رو به رو باشد، وزیر کشور می‌تواند به رئیس مربوطه توصیه‌هایی جهت انجام اقدامات مورد نیاز ارائه دهد. طبق ماده (۲۷) قانون فوق، دولت‌های محلی مانند استانداری‌ها و شهرداری‌ها باید تا ۳۰ سپتامبر سال مالی، گزارش تکمیل طرح ادغام مالی (سندی که نتایج مالی سال مالی قبل را نشان می‌دهد و همچنین وضعیت اجرای طرح یکپارچه‌سازی مالی و سیاست مدیریت مالی دولت محلی مربوطه را پس از تکمیل طرح یکپارچه‌سازی مالی اولیه شرح می‌دهد) را به ترتیب به وزیر کشور و استانداری مربوطه ارائه دهند. در این صورت، استانداری که گزارش را دریافت می‌کند، باید فوراً خلاصه آن را به وزیر کشور گزارش دهد. خلاصه گزارش‌های مذکور توسط وزارت کشور منتشر می‌شود [۱۸].

سیستم مالی دولت محلی در ژاپن متعهد به ارائه خدمات عمومی پایدار صرف نظر از تفاوت‌های منطقه‌ای است. برای دستیابی به این هدف، دولت مرکزی هر ساله بر اساس ارزیابی نیازهای مالی دولت‌های محلی و پیش‌بینی درآمد و هزینه‌های کلی، به موازات برنامه‌های بودجه ملی، طرح مالی دولت محلی^۱ را تدوین می‌کند. ذیل این طرح، تمام منابع درآمدی دولت‌های محلی (از جمله کمک‌های مالی، اوراق قرضه و مالیات تخصیص محلی) به گونه‌ای محاسبه می‌شوند تا خدمات عمومی یکنواخت ارائه شود. به طور کلی، سیستم مالی دولت محلی در ژاپن به گونه‌ای طراحی شده است که خدمات عمومی ضروری را حداقل با استاندارد لازم، یعنی ارتقای توسعه محلی و در عین حال تضمین پایداری مالی ارائه دهد و بین تأکید قانون اساسی بر استقلال دولت محلی و الزام هماهنگی مرکزی، نظارت و تاب‌آوری مالی کلی تعادل برقرار کند.

از نظر تاریخی، قانون خودگردانی محلی، پایه و اساس امور مالی مربوط به دولت محلی را تعیین کرده و چارچوبی برای خودگردانی مالی و مدیریت مالی محلی ایجاد کرده است؛ بنابراین دولت‌های محلی در ژاپن باید برنامه‌های مالی چندساله تهیه کنند و صورت‌های مالی و بودجه‌های سالیانه را که جزئیات درآمد، هزینه و وضعیت کلی مالی را شرح می‌دهد، منتشر کنند؛ این یک نکته کلیدی برای حفظ شفافیت و پاسخ‌گویی به عموم مردم است [۱۹].

در این میان کمیته حسابرسی دولت محلی که طبق ماده (۱۹۵) قانون خودگردانی محلی تشکیل می‌شوند، صورت‌های مالی و تاب‌آوری کلی سیستم عملیات مالی دولت محلی را بررسی و اطمینان حاصل می‌کنند که سیستم مالی دولت محلی به‌ویژه در رابطه با بودجه، جمع‌آوری درآمد و مدیریت هزینه‌ها به قوانین و مقررات مالی پایبند است. این کمیته به مثابه سازوکاری کلیدی در پیشگیری از ورشکستگی دولت‌های محلی و مدیریت مشکلات مالی هستند. طبق ماده (۱۹۹) قانون خودگردانی محلی، دو نوع حسابرسی توسط کمیته حسابرسی انجام می‌شود: «حسابرسی عمومی» و «حسابرسی ویژه»؛ که حسابرسی عمومی شامل «حسابرسی مالی» و «حسابرسی اداری» است. همچنین در صورت لزوم ممکن است از شخص مربوطه تحقیق شود و یا از او درخواست شود که دفاتر، اسناد و سایر سوابق را ارائه دهد.

بر اساس ماده فوق، اعضای کمیته حسابرسی باید از طریق مشورت در مورد گزارش نتایج حسابرسی تصمیم بگیرند، آن را به رئیس سازمان‌های مربوطه گزارش و عمومی کنند. هنگامی که مجلس، رئیس‌جمهور یا سازمان مربوطه گزارشی از نتایج حسابرسی دریافت می‌کند، موظف است اعضای کمیته حسابرسی را در مورد اتخاذ اقدامات مورد نظر خود بر اساس نتایج حسابرسی مطلع کند و اعضای کمیته حسابرسی موظفند موارد مربوط به اطلاع‌رسانی را منتشر کنند [۲۰].

گفتنی است؛ کمیته حسابرسی دولت محلی با هیئت حسابرسی ملی ژاپن^۲ همکاری می‌کند. هیئت حسابرسی ملی ژاپن وضعیت مالی ملی را بررسی می‌کند و در عین حال از کمیته‌های حسابرسی دولت محلی در رابطه با استانداردها و قراردادهای حسابرسی پشتیبانی می‌کند. سپس هیئت حسابرسی، ارزیابی خود را با نهاد دولتی محلی مربوطه به اشتراک می‌گذارد و یافته‌ها و توصیه‌های خود را در حوزه عمومی منتشر می‌کند. این نشان‌دهنده وجود لایه دیگری از پاسخ‌گویی عمومی در سیستم دولت محلی است که تضمین می‌کند بودجه عمومی به درستی مدیریت می‌شود و سرمایه‌گذاران به سلامت یک نهاد دولتی محلی اعتماد دارند.

1. Local Government Finance Plan (LGFP)

2. The National Board of Audit of Japan:

این هیئت مستقل از کابینه است و نه به مجلس و نه به دادگاه‌ها تعلق دارد، حساب‌های دولتی و همچنین حساب‌های سازمان‌های عمومی و سایر نهادها را طبق قانون حسابرسی می‌کند و همچنین بر مدیریت مالی نظارت دارد تا از صحت آن اطمینان حاصل کند.



علاوه بر این، دولت مرکزی از طریق وزارت کشور، محدودیت‌های شدیدی را در رابطه با استقرار و برنامه‌ریزی مالی اعمال می‌کند و طبق قانون سلامت مالی دولت‌های محلی، براساس مجموعه‌ای از شاخص‌های مالی مختلف (که در ابتدای مبحث نظارت مالی به آنها اشاره شد) وضعیت مالی دولت‌های محلی را بررسی و کنترل می‌کند. روی هم رفته، این ابزارهای گزارشگری مالی تلاش می‌کنند تا تصویری کلی از تاب‌آوری مالی دولت‌های محلی ایجاد کنند، به عنوان مثال، شاخص بار آتی به درک پتانسیل بحران مالی در آینده کمک می‌کند. همچنین در ژاپن یک اصلاح مالی عمومی محلی دیگر به نام «اصلاحات تثلیث»^۱ در سال ۲۰۰۶ معرفی شد. هدف این اصلاح، ترویج تمرکززدایی بیشتر، افزایش «آزادی دولت محلی جهت اجرای استراتژی‌های درآمد و هزینه» و تقویت استقلال مالی بیشتر دولت‌های محلی از دولت مرکزی بود. منطق اساسی در ترویج «اصلاحات تثلیث» این باور بود که یکی از دلایل اصلی مشکلات مالی شدید دولت‌های محلی، ظرفیت ضعیف دولت‌های محلی برای ایجاد درآمد و یا اختیار در مورد درآمد و عایدی مالیاتی خود است. با این تغییرات، طرح انتقال مالی برای گسترش سبد درآمد محلی (از جمله مالیات‌های محلی و مالیات‌های تعیین شده) که به طور سنتی توسط دولت مرکزی نگهداری می‌شد، اصلاح شد. در واقع، کل فرایند اصلاحات که در سال ۲۰۰۳ آغاز شد، مدل مالیاتی تخصیص محلی و پرداخت خزانه‌داری ملی را به دولت محلی منتقل و ساده‌سازی کرد [۲۱].

موضوع دیگر در نظارت مالی بر شهرداری‌ها در ژاپن، اوراق قرضه است. سه منبع اصلی اوراق قرضه در ژاپن عبارتند از: بخش خصوصی، اوراق قرضه دولتی و اوراق قرضه ارائه شده توسط سازمان مالی شهرداری‌های ژاپن^۲ (JFM). سازمان مالی شهرداری‌های ژاپن یک سازمان مشترک جمع‌آوری کمک‌های مالی برای دولت‌های محلی است که در بازار سرمایه، وجوه را جمع‌آوری می‌کند و سپس وام‌های بلندمدت با نرخ بهره پایین به دولت‌های محلی ارائه می‌دهد. در ژاپن طیف فعالیت‌های مبتنی بر استقراض گسترده‌تر است؛ به عنوان مثال، اوراق قرضه را می‌توان برای پوشش هزینه‌هایی مانند شرکت‌های دولتی، پرداخت‌ها و وام‌ها، تأمین مالی مجدد اوراق قرضه محلی، پروژه‌های اضطراری بلایای طبیعی و نگهداری تأسیسات عمومی

منتشر کرد. وام‌های سازمان مالی شهرداری‌های ژاپن منحصرأ به دولت‌های محلی ارائه می‌شود و دولت‌های محلی هنگام قرض گرفتن از سازمان مالی شهرداری‌های ژاپن باید رضایت یا تأیید وزیر کشور یا استانداران مربوطه خود را دریافت کنند [۲۲].

به طور کلی، توسعه تاریخی رابطه بین دولت‌های مرکزی و محلی در ژاپن با توجه به سه جنبه مدیریت عمومی، امور مالی و سیاست و چگونگی شکل‌گیری رابطه بین دولت‌های مرکزی و محلی در ژاپن مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد [۲۳]. براساس اصل خودگردانی محلی و استقلال محلی در ژاپن، دولت مرکزی در خصوص نهادهای محلی ملزم است تا به استقلال آنها احترام گذاشته، اعمال قدرت و اختیارات اداری خویش و نقش‌آفرینی در امور محلی را صرفاً به مواردی محدود کند که سیاست‌های جامع ملی آن را ملزم کرده است. به طور خلاصه، نظارت دولت مرکزی بر حکومت‌های محلی و به طور مشخص نظارت استانداری‌ها بر شهرداری‌ها در مفهوم «نقش‌آفرینی» تجلی یافته است و این نقش‌آفرینی به دو دسته اداری و مالی تقسیم می‌شود که ارکان آنها را رویه‌های تقنینی و قضایی تشکیل می‌دهد. رویه‌های تقنینی مصوب از سوی مجلس ملی (در امور نهادهای محلی) باید به گونه‌ای باشد که شاکله استقلال محلی مذکور در قانون اساسی را نقض نکند. در رویه‌های قضایی همه دعاوی قانونی مربوط به نهاد محلی باید به دادگاه مربوطه که در این خصوص صلاحیت دارد، ارائه گردد. اقامه دعوی بین دولت مرکزی و محلی در ژاپن نمی‌تواند دعاوی قانونی در مفهوم دقیق کلمه تلقی شود، اما در این مسیر راه برای سپردن این اختلافات به فرایند قضایی باز است. ذکر این نکته ضرورت دارد که نقش‌آفرینی اداری معمول‌ترین نوع نقش‌آفرینی دولت مرکزی در امور محلی است. این نقش‌آفرینی می‌تواند شامل ابزارهایی مانند (مصوبات هیئت وزیران، دستورالعمل‌های وزارتی و ...) یا (درخواست‌های اداری و ...)، (مجوزها، تأییدیه‌ها و ...) و (مشورت، توصیه‌نامه‌ها و ...) باشد. این نوع از نقش‌آفرینی چه براساس دستور هیئت وزیران باشد یا چه براساس قوانین مدون، در هر صورت باید به استقلال و خودگردانی نهادهای محلی اهمیت بدهد. اگر یک دولت محلی به نقش‌آفرینی دولت مرکزی اعتراضی داشته باشد، می‌تواند درخواست تجدیدنظر خود را به کمیته حل اختلاف دولت مرکزی و محلی ارائه دهد [۲۴].

1. Trinity Reform

2. The Japan Finance Organization for Municipalities

۴. نظارت بر شهرداری‌ها در کره جنوبی



۴-۱. دولت محلی در کره جنوبی

در حال حاضر کره جنوبی همچون ژاپن، جزء نظام‌های تک‌ساخت غیرمتمرکز در جهان است که اصول (۱۱۷ و ۱۱۸) قانون اساسی کره که اصلی‌ترین و بالاترین قاعده حقوقی سیستم‌های دولت محلی هستند، تضمین خودگردانی محلی را تصریح می‌کنند و انواع دولت‌های محلی و امور مربوط به سازماندهی و عملکرد دولت‌های محلی را تعیین می‌کنند. در اصل (۱۱۷) بیان شده است که حکومت‌های محلی به امور اداری مربوط به رفاه ساکنان محلی رسیدگی می‌کنند و می‌توانند مقررات مربوط به خودگردانی محلی را وضع کنند. اصل (۱۱۸) نیز اشاره می‌کند که هر کدام از حکومت‌های محلی دارای یک شورا خواهند بود [۲۵].

بنابراین، یکی از قوانین مهم مرتبط با دولت‌های محلی، قانون خودگردانی محلی^۱ است که در سال ۲۰۰۷ تصویب شده و آخرین اصلاحیه آن طبق اطلاعات موجود در سایت مؤسسه پژوهش‌های قانونگذاری کره^۲ در سال ۲۰۲۱ انجام شده است. براساس ماده (۲) این قانون، انواع دولت‌های محلی در کره جنوبی به دو دسته زیر تقسیم می‌شوند:

■ سطح تقسیماتی استانی: کلان‌شهر ویژه، کلان‌شهر، کلان‌شهرهای خودگردان، «دو/استان»^۳ و استان‌های خودگردان ویژه (که از این به بعد از عنوان «شهر/استان» برای اشاره به آنها استفاده می‌شود).

■ سطح تقسیماتی شهری: «سی»^۴ یا شهر، «گان»^۵ یا کوانتی، و «گو»^۶ یا منطقه. توضیح اینکه واحد محلی «گو» در اصلاحیه اخیر (سال ۲۰۲۱) قانون به عنوان «گو خودگردان»^۷ تغییر یافته است. در این مفهوم، گو خودگردان در حوزه قضایی یک کلان‌شهر ویژه یا یک کلان‌شهر است و دامنه اختیارات یک گو خودگردان ممکن است متفاوت از سی/گان باشد. همچنین گان یا کوانتی کوچک‌تر از شهر و بزرگ‌تر از منطقه است و در مقایسه با سی/شهر یا گو/منطقه،

ویژگی‌های روستایی دارد و وجهه شهریت آن کمتر است.

دولت محلی در کره جنوبی به دولت‌های محلی سطح بالا و سطح پایین تقسیم می‌شود. دولت‌های محلی سطح بالا همان سطح تقسیماتی استانی هستند که تعدادشان ۱۷ است و طبق قانون خودگردانی محلی، تحت کنترل مستقیم دولت مرکزی خواهند بود و دولت‌های محلی سطح پایین که تعدادشان به رقم ۲۲۶ می‌رسد شامل سطح تقسیماتی شهری؛ ۷۵ شهر، ۸۲ کوانتی و ۶۹ منطقه هستند [۲۶].

دولت‌های محلی سطح بالاتر اساساً به عنوان واسطه بین دولت‌های مرکزی و سطح پایین‌تر عمل می‌کنند. دولت‌های محلی سطح پایین‌تر نیز از طریق یک سیستم اداری منطقه‌ای (شهرک، ناحیه و محله)^۸ به ساکنان خود خدمات ارائه می‌دهند. درواقع واحدهای اداری پایین‌تر به عنوان دفاتر میدانی برای رسیدگی به نیازهای ساکنان خود عمل می‌کنند. دفاتر شهرک، ناحیه و محله عمدتاً به انجام وظایف معمول اداری و خدمات اجتماعی مشغول هستند [۲۷]. طبق ماده (۱۰۶) قانون خودگردانی محلی، رؤسای دولت‌های محلی (استانداران و شهرداران) و اعضای شورای محلی در کره جنوبی با رأی مستقیم مردم برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند. رئیس دولت محلی می‌تواند تا سه دوره دیگر انتخاب شود. هیچ محدودیتی برای تعداد دوره‌های عضویت یک عضو شورای محلی وجود ندارد. درحقیقت، سیستم خودگردانی محلی در کره جنوبی به عنوان وسیله‌ای برای تحقق هدف دمکراسی از طریق مشارکت ساکنان محلی است. براساس ماده (۸) قانون خودگردانی محلی اصول اساسی برای انجام امور توسط دولت‌های محلی شامل موارد زیر است:

۱ دولت‌های محلی باید در انجام امور، برای ارتقای آسایش و رفاه ساکنان تلاش کنند.

1. Local Autonomy Act

2. Korea Legislation Research Institute

3. City/Do

4. Si

5. Gun

6. Gu

7. Autonomous Gu

8. Eup, Myeon, Dong

۲- دولت‌های محلی باید سازمان و مدیریت خود را منطقی کرده و اندازه خود را بهینه کنند.

۳- دولت‌های محلی نباید امور را برخلاف قوانین یا مقررات دولت‌های محلی مافوق انجام دهند.

در فصل سوم این قانون به قوانین و مقررات شهرداری‌ها در کره جنوبی اشاره شده است. طبق ماده (۲۲) (احکام شهرداری) در قانون خودگردانی محلی، قوه قانونگذاری دولت‌های محلی می‌توانند در چارچوب قوانین، احکام مربوط به امور خود را وضع کنند؛ مشروط بر اینکه، باید در امور مربوط به محدودیت حقوق ساکنان، تحمیل تعهدات به ساکنان یا مجازات‌ها، از اختیاراتی که توسط قوانین به آنها تفویض شده است، برخوردار باشند. ماده (۲۳) قانون مذکور هم بیان می‌کند که رؤسای دولت‌های محلی می‌توانند در مورد امور تحت صلاحیت خود، تا حدی که توسط قوانین یا مقررات شهرداری تعیین شده است، مقررات شهری را وضع کنند. همچنین در ماده (۲۴) اشاره شده است که قوانین و مقررات سی/گان/گو خودگردان نباید ناقض قوانین شهر/استان باشد [۲۶]. در کره جنوبی ۴ نوع شهرداری وجود دارد:

کلان‌شهر ویژه: از نظر اداری تقریباً مانند یک استان عمل می‌کند و به گو یا منطقه تقسیم می‌شود. در کره، تنها سئول پایتخت این کشور کلان‌شهر ویژه به‌شمار می‌آید.

کلان‌شهرها: شهرهای بزرگی هستند که وضعیت اداری مشابه استان‌ها دارند. در حال حاضر ۶ کلان‌شهر در کره جنوبی وجود دارد. این کلان‌شهرها هر کدام به گو یا منطقه، گان یا کوانتی و دونگ یا محله تقسیم می‌شوند.

کلان‌شهر خودگردان ویژه: شهری با خودگردانی اداری که برای تمرکز دای از وظایف اداری از سئول تأسیس شده است. سجونگ در کره جنوبی کلان‌شهر خودگردان ویژه است.

شهرداری‌های درون استان‌ها:

- سی یا شهر،

- گان یا کوانتی، مناطق روستایی یا کم‌جمعیت‌تر درون استان‌ها؛

- گو یا منطقه، زیرمجموعه‌های درون کلان‌شهرها هستند که شهرداری‌های مستقلی به‌شمار نمی‌آیند [۲۸].

۲-۴. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در کره جنوبی

در کره جنوبی قانون تشکیلات وزارت امور داخلی و ایمنی^۱، قانون خودگردانی محلی و قانون مالی محلی^۲ دامنه و سازوکارهای نظارت دولت مرکزی بر دولت‌های محلی و بازیگران کلیدی نظارت را تعریف می‌کنند. در حالی که شهرداری‌ها در کره جنوبی تا حدی خودگردان هستند، دولت مرکزی نظارت خود را برای تضمین قانونی بودن، کارایی و همسویی با سیاست‌های ملی انجام می‌دهد. طبق این قوانین، نظارت بر شهرداری‌ها در کره به دو دسته نظارت اداری و مالی تقسیم می‌شود.

۲-۴. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها

در کره جنوبی

۱-۳-۴. نظارت اداری

در کره جنوبی بخش اداره محلی ذیل وزارت امور داخلی و ایمنی^۳ (از این پس وزارت کشور نوشته خواهد شد)، متولی اصلی دولت‌های محلی هستند. رویکرد اداره محلی در کره جنوبی، افزایش رقابت‌پذیری دولت‌های محلی با سیستم‌های اداری پیشرفته و مدیریت مالی صحیح است. طبق قانون تشکیلات وزارت امور داخلی و ایمنی در امور دولت‌های محلی، هماهنگی مدیریت و حکمرانی محلی، نظارت بر دولت‌های محلی، حمایت از دولت‌های محلی، ترویج و تسهیل خودگردانی و تمرکز دای محلی جزء وظایف وزارت کشور کره جنوبی محسوب می‌شود. در این زمینه، اصول مهم اداره محلی در وزارت کشور کره شامل موارد زیر است:

- حمایت از ظرفیت‌سازی و خودگردانی بیشتر در مدیریت محلی،
- خودگردانی بیشتر با توجه به ساختارهای سازمانی و شرایط مالی دولت‌های محلی،

- تفویض امور از دولت مرکزی به دولت‌های محلی به‌ویژه در زمینه توسعه منطقه‌ای و گردشگری،

- رصد امور مالی محلی توسط وزارت کشور با صدور اطلاعیه‌های عمومی و مشارکت ساکنان در فرایند کاربست بودجه محلی،

- تدوین شاخص بهره‌وری توسط وزارت کشور جهت تشویق رقابت بین دولت‌های محلی برای عملکرد بهتر،

1. Act on the Organization of the Ministry of the Interior and Safety

2. Local Finance Act

3. The Ministry of the Interior and Safety (MOIS)

استاندار در سطح تقسیماتی استانی باید گزارشی در این خصوص به وزیر کشور ارائه دهند. همچنین در سطح تقسیماتی شهری، شهردار مربوطه باید گزارشی از موضوع را به اطلاع رده دولت محلی بالادست خود در سطح تقسیماتی استانی به شهردار/استاندار ارائه دهد تا از این طریق اطلاعات مورد نیاز به وزیر کشور انتقال داده شود. وزیر کشور موظف است پس از دریافت گزارش، جزئیات گزارش مصوبات را به رئیس سازمان اداری مرکزی مربوطه اطلاع دهد.

اما ماده (۱۸۳) قانون خودگردانی محلی بیان می‌کند که دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید در ارائه خدمات عمومی برابر به ساکنان و توسعه متوازن همه مناطق با یکدیگر همکاری کنند. همچنین در ماده (۱۴۸) این قانون اشاره شده است که رؤسای سازمان‌های اداری مرکزی یا شهرداران/استانداران می‌توانند به دولت‌های محلی در امور تحت صلاحیت‌شان، مشاوره، توصیه یا راهنمایی ارائه دهند و همچنین از دولت‌های محلی درخواست ارائه مطالب مورد نیاز را داشته باشند. رئیس دولت‌های محلی نیز می‌توانند نظر خود را درباره توصیه‌ها یا مشاوره دریافت شده اعلام کند.

درباره راهنمایی و نظارت بر انجام امور محلی، ماده (۱۸۵) قانون موضوعه اشاره کرده است که امور محلی سطوح تقسیماتی استانی توسط وزیر ذی‌صلاح هدایت خواهد شد و همچنین امور محلی واحدهای تقسیماتی شهری، در درجه اول توسط شهردار/استاندار و در درجه دوم توسط وزیر ذی‌صلاح هدایت و نظارت می‌شود. در همین زمینه، طبق ماده (۱۸۶) تمهیداتی جهت تسهیل و ارتقای همکاری و بررسی سیاست‌های مهم مربوط به توسعه خودگردانی محلی و توسعه متوازن منطقه‌ای به کار بسته شده که مهم‌ترین آنها، تأسیس شورای همکاری دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. علاوه بر این، در ماده (۱۸۷) اشاره شده است در مواردی که رؤسای سازمان‌های اداری مرکزی و رؤسای دولت‌های محلی در انجام امور نظرات متفاوتی داشته باشند، یک کمیته مشورت میانجی‌گری اداری ذیل دفتر نخست‌وزیر تشکیل می‌شود. این کمیته حداکثر متشکل از ۱۳ عضو خواهد بود. اعضای کمیته مشورت و میانجی‌گری اداری متشکل از افراد زیر خواهند بود و

- هماهنگی دولت مرکزی-دولت محلی در برنامه‌ریزی مالی،
- تدوین سیاست‌های مالی محلی برای توسعه متوازن دولت‌های محلی،
- اداره امور مالی و مالیاتی محلی،
- تدوین سیاست‌های مربوط به امور مالی دولت محلی،
- حمایت از تقویت مشورت‌های بین وزارخانه‌ای در مورد هماهنگی هزینه‌های دولت محلی،
- کمک به دولت‌های محلی برای تهیه پیش‌نویس برنامه‌های مالی محلی میان مدت در ارتباط با برنامه مالی ملی و ترویج مدیریت مالی قوی محلی،
- نظارت بر امور مربوط به افزایش تمکین مالیاتی^۱،
- ارتقای مدیریت مالی محلی مناسب،
- پشتیبانی از امور مربوط به عملکرد شرکت‌های دولتی محلی،
- تدوین برنامه‌های میان مدت و بلندمدت و تحقیق درباره سیستم‌های مالیاتی محلی،
- شناسایی و رصد شرایط مالی دولت‌های محلی در معرض زیان مالی و تدوین یک طرح جامع برای سیستم مالی سالم و انتشار آن در میان ساکنان محلی [۲۹].

ذکر این نکته ضروری است که وزارت کشور کره با حضور کارشناسانی از بخش خصوصی و دانشگاهیان و همچنین برخی از نمایندگان دولت‌های محلی، یک ارزیابی عملکرد از دولت‌های محلی در طی ۲۰ سال گذشته انجام داده است که در نتیجه آن، «کمیته ارزیابی عملکرد چندجانبه» تشکیل شده است. در ارزیابی روابط بین دولت مرکزی و دولت محلی به اصل «همکاری برد-برد بین دولت مرکزی و دولت محلی»^۲ رسیده‌اند که شامل ارکان زیر است:

۱- باز توزیع معقولانه مسئولیت‌ها میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی،

۲- حمایت اداری و مالی بیشتر از دولت‌های محلی،

۳- تبادل نظر، ارتباط و همکاری پویاتر در سیاستگذاری [۳۰].

اما با توجه به قدرت و اختیار قانونگذاری استانداردها و شهرداری‌ها در کره جنوبی، در ماده (۳۵) قانون خودگردانی محلی آمده است که در صورت تصویب، اصلاح یا لغو هر یک از قوانین، شهردار/

1. Tax Compliance:

2. Win Win Partnership Between Central and Local Government

تصمیم فردی یا تجاری برای رعایت قوانین مالیاتی.

رئیس آن توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود:

۱- وزیر اقتصاد و دارایی، وزیر کشور، رئیس دفتر هماهنگی

سیاست‌های دولت و وزیر قانونگذاری دولت؛

۲- رئیس یک سازمان اداری مرکزی مرتبط با موضوع دستور

جلسه و شخصی که به‌عنوان رئیس از بین شهرداران/استانداران

تعیین می‌شود؛

۳- چهار نفر دیگر توسط نخست‌وزیر از میان افرادی که دانش و

تجربه گسترده در زمینه خودگردانی محلی دارند منصوب می‌شوند.

درباره اصلاح دستورات یا تصرفات غیرقانونی یا ناعادلانه ماده (۱۸۸)

قانون خودگردانی محلی اشاره کرده است که اگر دستور یا تصرفی در

امور هر کدام از دولت‌های محلی که توسط رئیس دولت محلی صادر

شده باشد، ناقض قانون یا مقررات باشد یا به دلیل ناعادلانه بودن، به

منافع عمومی لطمه بزند، در سطح تقسیماتی استانی، وزیر ذی‌صلاح

کتباً به رؤسای واحدهای محلی فرمان می‌دهد که دستور یا تصرف

خود را در مدت معینی اصلاح کند؛ و در مورد سطح تقسیماتی شهری،

شهردار/استاندار به شهر/گان/گوخودگردان کتباً اعلام می‌کند که

دستور یا تصرف خود را در مدت معینی اصلاح کنند؛ اما اگر هر کدام

از واحدهای محلی در مدت مذکور از این دستورات اصلاحی پیروی

نکنند، دستور یا تصرف آنها می‌تواند لغو یا به حالت تعلیق درآید.

همچنین در بند «۲» این ماده بیان شده است که اگر دستور یا

تدبیری در مورد امور یک دولت محلی که توسط شهردار/استاندار

صادر شده است، ناقض قانون یا مقررات باشد یا به دلیل ناعادلانه

بودن به منافع عمومی لطمه بزند، اما شهردار/استاندار از صدور

دستور اصلاحی مذکور در بالا خودداری کند، وزیر ذی‌صلاح

می‌تواند به شهردار/استاندار دستور دهد که ظرف مدت مشخصی

دستور اصلاحی صادر کند و در صورت عدم پیروی هریک از

رؤسای واحدهای محلی، وزیر ذی‌صلاح این اختیار را دارد که

دستور یا تصمیم صادر شده توسط رئیس سی/گون/گوخودگردان

را لغو یا به حالت تعلیق درآورد. در این میان، اگر رئیس هر کدام از

واحدهای محلی از لغو یا تعلیق دستور یا قرار صادره در رابطه با امور

خودگردانی مزبور ناراضی باشد، ظرف ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ لغو یا

تعلیق، می‌تواند به دادگاه عالی^۱ کشور شکایت کند.

طبق ماده (۱۸۹) قانون مذکور درباره انجام وظایف رؤسای

دولت‌های محلی، در مواردی که رئیس یک دولت محلی در

مدیریت و اجرای امور محول شده توسط دولت مرکزی یا شهر/

استان که طبق قوانین یا مقررات در حیطه وظایف او قرار می‌گیرد،

سهل‌انگاری کند، وزیر ذی‌صلاح در مورد شهر/استان و شهردار/

استاندار در مورد واحدهای محلی سی/گان/گوخودگردان می‌توانند

کتباً به آنان دستور دهند که وظایف محول شده را در مدت زمان

مشخصی انجام دهند. اگر رئیس دولت محلی مربوطه در مدت

زمان مقرر از اجرای چنین دستوری خودداری کند، وزیر یا شهردار/

استاندار ذی‌صلاح می‌تواند به‌طور نیابتی دستور را اجرا کند یا

اقدامات اداری یا مالی لازم را با هزینه دولت محلی مربوطه انجام

دهد. در چنین مواردی، اجرای اداری نیابتی^۲ با تغییرات مورد نیاز

اعمال خواهد شد. افزون بر این، اگر شهردار/استاندار به‌رغم اینکه

رئیس واحدهای محلی سی/گان/گوخودگردان آشکارا در مدیریت و

اجرای امور محول شده توسط دولت که طبق قوانین یا مقررات جزء

وظایف او هستند، کوتاهی کند، وزیر ذی‌صلاح می‌تواند به شهردار/

استاندار اجازه دهد که دستور مورد نظر را طی مدت زمان مشخصی

صادر کند. اگر شهردار/استاندار نیز در مدت زمان مشخص از صدور

دستور اجرا خودداری کند، وزیر ذی‌صلاح ظرف ۷ روز پس از تاریخ

مقرر، مستقیماً به رئیس واحدهای محلی سی/گان/گوخودگردان

دستور انجام چنین وظایفی را خواهد داد و اگر رئیس مربوطه از

اجرای دستور وزیر خودداری کند، وزیر ذی‌صلاح می‌تواند مستقیماً

روش اجرای نیابتی را به کار بندد. در نهایت اینکه اگر رئیس یک

دولت محلی در این زمینه به دستور اجرایی صادر شده اعتراض

داشته باشد، می‌تواند طی ۱۵ روز از تاریخ دریافت دستور اجرایی،

دادخواستی را به دادگاه عالی کره ارائه دهد.

در ماده (۱۹۰) نیز درباره بازرسی امور خودگردانی دولت‌های

محلی بیان شده است که وزیر کشور یا شهردار/استاندار می‌توانند

گزارش‌هایی در مورد امور خودگردانی دولت‌های محلی دریافت

کنند یا اسناد، دفاتر یا حساب‌های آنها را بررسی کنند. در چنین

1. The Supreme Court

2. The Administrative Vicarious Execution:

در مواردی که شخصی مسئول انجام عملی است اما از انجام آن عمل خودداری کند، اگر تضمین انجام آن عمل از طریق روش‌های دیگر دشوار باشد و باید برای تأمین منافع عمومی حتماً انجام شود، سازمان اداری مربوطه می‌تواند آن عمل را انجام دهد یا از شخص ثالثی بخواهد که آن را انجام دهد که در این صورت باید هزینه‌های آن را از شخص مسئول آن دریافت نماید.

دهد. در صورتی که شهردار/استاندار دستورالعمل فوق را ارائه ندهد، وزیر ذی‌صلاح می‌تواند مستقیماً به سی/گان/گو خودگردان مربوطه دستور دهد که از شورای محلی درخواست تجدیدنظر در مورد چنین مصوبه‌ای را داشته باشد و رئیس سی/گان/گو خودگردان باید از شورای محلی درخواست کند که طی ۲۰ روز از تاریخ دریافت چنین مصوبه‌ای، با ذکر دلایل، آن را مجدداً بررسی کند. اما پس از بررسی مجدد، اگر شورای محلی همان مصوبه را با حضور اکثریت اعضای فعلی شورا و رأی مثبت حداقل دوسوم حاضرین تصویب کند، چنین مصوبه‌ای قطعی خواهد شد.

اگر رئیس دولت محلی بالادست تشخیص دهد که چنین مصوبه‌ای که مجدداً تصویب شده است، ناقض هر گونه قانون یا مقررات است، می‌تواند طی ۲۰ روز از تاریخ تصویب مجدد مصوبه، به دادگاه عالی کشور شکایت کند. در چنین مواردی، رئیس دولت محلی بالادست می‌تواند در صورت لزوم، درخواست تعلیق اجرا را بدهد و اجرای چنین مصوبه‌ای را به حالت تعلیق در آورد.

در مواردی که رئیس دولت محلی مربوطه (شهر/استان)، به رغم اینکه مصوبه تصویب شده ناقض قانون یا مقررات باشد، از طرح دعوی خودداری کند، وزیر ذی‌صلاح می‌تواند به رئیس دولت محلی دستور طرح دعوی دهد یا می‌تواند مستقیماً خود طرح دعوی کند و در مورد درخواست، تعلیق اجرا را اعلام کند و شهردار/استاندار نیز می‌تواند در مورد سی/گون/گو این روند را بدین نحو انجام دهد. گفتنی است که دستور اقامه دعوی طی ۷ روز پس از انقضای مدت مقرر صادر می‌شود و رئیس دولت محلی مربوطه باید طی ۷ روز از تاریخ دریافت چنین دستوری، اقامه دعوی کند. همچنین در مواردی که رئیس دولت محلی، با دریافت دستور از وزیر ذی‌صلاح یا شهردار/استاندار مبنی بر درخواست تجدیدنظر (به این دلیل که مصوبه شورای محلی مربوطه ناقض هر گونه قانون یا مقررات تلقی می‌شود) از ارائه درخواست تجدیدنظر خودداری کند، وزیر ذی‌صلاح یا شهردار/استاندار می‌تواند طی ۷ روز پس از انقضای مدت مقرر، مستقیماً به دادگاه عالی کشور شکایت کند و درخواست تصمیم در مورد تعلیق اجرا را ارائه بدهد.

ذکر این نکته ضروری است که در مواردی که دو یا چند وزارتخانه در مصوبه‌ای از یک شورای محلی، دخیل باشند، یا در مواردی که

مواردی، بازرسی باید تنها محدود به نقض هر گونه قانون یا مقررات باشد. بنابراین قبل از انجام بازرسی، وزیر کشور یا شهردار/استاندار باید از نقض هر گونه قوانین و مقررات اطمینان حاصل کنند.

ماده (۱۹۱) نیز درباره رویه‌های بازرسی برای دولت‌های محلی ذکر کرده است جزء در مواردی که توسط فرمان ریاست جمهوری تعیین شده است؛ (مانند مواردی که حقایق جدیدی آشکار می‌شود و موارد مهم قبلاً بررسی شده در هیئت حسابرسی و بازرسی)^۱ وزیر ذی‌صلاح، وزیر کشور یا شهردار/استانداران باید آن را از بازرسی معاف کرده و از یافته‌های بازرسی قبلی استفاده کنند [۲۶].

لازم به ذکر است که هیئت حسابرسی و بازرسی، نهاد عالی حسابرسی جمهوری کره است که دفتر مرکزی آن در سئول قرار دارد. وظیفه اصلی آن حسابرسی و بازرسی حساب‌های نهادهای دولتی و اداری است. مطابق با ماده (۹۷) قانون اساسی کره و ماده (۲۰) قانون هیئت حسابرسی و بازرسی،^۲ این نهاد حساب نهایی درآمدها و هزینه‌های دولت را بررسی و تأیید می‌کند. همچنین حساب‌های دولت و سازمان‌هایی را که قانون مقرر کرده است، حسابرسی می‌کند و امور سازمان‌های دولتی و وظایف کارمندان آنها را به منظور بهبود کیفیت خدمات اداری بازرسی می‌کند. این هیئت تحت نظر رئیس جمهور کره تأسیس شده است، اما از نظر وظایف و عملکردها، جایگاه مستقلی دارد. همچنین این سازمان در رسیدگی به نتایج حسابرسی و بازرسی به اجرای اقداماتی از قبیل درخواست اقدام انضباطی، درخواست اصلاح، درخواست بهبود، ارائه توصیه‌ها، کیفرخواست و... می‌پردازد [۳۱].

ماده (۱۹۲) در قانون خودگردانی محلی به بررسی مجدد مصوبات شورای محلی و طرح دعوی پرداخته است و در این زمینه اشاره می‌کند که اگر مصوبه شورای محلی ناقض هر گونه قانون یا مقررات تلقی شود یا به طور قابل توجهی به منافع عمومی آسیب برساند، وزیر ذی‌صلاح می‌تواند به شهردار/استاندار دستور دهد که چنین مصوبه‌ای را مورد بررسی مجدد قرار دهد و شهردار/استاندار نیز می‌تواند در مورد سی/گان/گو خودگردان چنین رویه‌ای را در پیش گیرد. بنابراین رئیس دولت محلی مربوطه که چنین دستوری را دریافت می‌کند باید از شورای محلی درخواست کند که طی ۲۰ روز از تاریخ دریافت چنین مصوبه‌ای، با ذکر دلایل، آن را مورد بررسی مجدد قرار

1. The Board of Audit and Inspection
2. Board Of Audit And Inspection Act



مشخص نباشد وزیر ذی صلاح در رابطه با آن موضوع چه کسی است، وزیر کشور می‌تواند دستور درخواست تجدیدنظر را صادر و یا مستقیماً اقامه دعوی کند و درخواست تعلیق اجرا را ارائه بدهد [۲۶].

۲-۳-۴. نظارت مالی

در کره جنوبی قانون دولت‌های محلی که در ابتدا در سال ۱۹۴۹ تصویب شد، شوراهای محلی را ملزم می‌کرد که در هر سال مالی، دوبار درآمد و هزینه‌های دولت‌های محلی مربوطه خود را بررسی کنند و رؤسای دولت‌های محلی نیز گزارش‌هایی در مورد تسویه و اجرای بودجه‌های سالیانه تهیه و برای بررسی و تأیید به شوراهای محلی مربوطه خود ارائه دهند. باین حال تصویب قانون دولت‌های محلی بلافاصله منجر به ایجاد شوراهای محلی نشد. دولت مرکزی که پیش از این بر رؤسای دولت‌های محلی نظارت داشت، به این ترتیب تا حد زیادی بر امور مالی محلی نیز نظارت و کنترل بیشتری اعمال داشت.

در کره جنوبی نظارت مالی بر شهرداری‌ها طبق ماده (۱) قانون مالی محلی مصوب ۲۰۰۵ که آخرین اصلاحات آن در سال ۲۰۲۱ انجام شده است، تعیین اصول اساسی برای امور مالی دولت‌های محلی به منظور تضمین عملکرد صحیح، شفاف و استقلال مالی محلی مدنظر است. ماده (۳) این قانون بیان می‌کند که دولت‌های محلی باید امور مالی خود را به شیوه‌ای صحیح و کارآمد به منظور ارتقای رفاه ساکنان اداره کنند و نباید عملیات مالی آنها ناقض سیاست‌های ملی یا اعمال نفوذ غیرمنطقی بر امور مالی دولت یا سایر دولت‌های محلی باشد. در این میان، وزیر کشور باید موارد زیر را برای دستیابی به هدف این قانون تهیه، توسعه و اجرا کند:

۱. تهیه برنامه‌هایی برای توسعه هماهنگ سیستم‌های مالی دولت محلی و سیستم‌های مالیاتی محلی؛
۲. طراحی تکنیک‌هایی برای مدیریت بودجه به طور منطقی و کارآمد و بررسی وضعیت عملیاتی مالی دولت محلی؛
۳. تدوین برنامه‌هایی برای اطمینان از سلامت مالی دولت محلی؛
۴. تهیه برنامه‌هایی برای بهبود سیستم‌هایی که استقلال در عملکرد مالی دولت محلی را تضمین می‌کنند؛
۵. تهیه برنامه‌هایی برای توسعه و انتشار سیستم‌های پردازش

داده‌های کامپیوتری به منظور افزایش کارایی و شفافیت در عملکرد مالی دولت محلی؛

۶. تدوین برنامه برای حمایت مؤثر و مالی دولت مرکزی از دولت‌های محلی؛

۷. تهیه طرح‌هایی برای مدیریت و تحلیل امور مالی دولت محلی؛

۸. سایر موارد لازم برای بهبود امور مالی دولت محلی.

الف) مدیریت عملکرد محور 'امور مالی دولت محلی

ماده (۵) این قانون در رابطه با اداره امور مالی دولت‌های محلی بیان می‌کند که رئیس یک دولت محلی باید سیستم مدیریت عملکرد فعالیت‌های مالی را ایجاد کند. همچنین او باید برنامه عملکرد بودجه‌ای و گزارش عملکرد را مطابق با دستور وزیر کشور تهیه نماید. رئیس یک دولت محلی می‌تواند اقدامات مهم مالی را ارزیابی کند و نتایج آن را مطابق با دستور ریاست جمهوری، منعکس نماید. سایر موارد لازم برای مدیریت عملکرد محور امور مالی دولت محلی توسط دستور وزیر کشور تعیین می‌شود (سال مالی یک دولت محلی از اول ژانویه هر سال آغاز و در ۳۱ دسامبر هر سال پایان می‌یابد. هزینه‌های یک سال مالی از محل درآمدهای سال مالی مربوطه تأمین می‌شود).

در ماده (۹) قانون مزبور اشاره شده است که حساب‌های دولت‌های محلی به یک حساب عمومی و یک حساب ویژه طبقه‌بندی می‌شوند. حساب ویژه فقط در صورتی می‌تواند طبق قوانین یا مقررات شهرداری افتتاح شود که دولت محلی، یک شرکت محلی را طبق قانون شرکت‌های عمومی محلی مدیریت کند، یا انجام یک پروژه خاص را برعهده گیرد و یا اینکه اگر لازم باشد حساب وجوه، درآمدها یا هزینه‌های خاص را از درآمدها و هزینه‌های عمومی جدا نگه دارد: مشروط بر اینکه درآمدها و هزینه‌های مبتنی بر مالیات‌های اختصاصی با ایجاد حساب‌های ویژه انجام شود، مگر اینکه در سایر قوانین طور دیگری پیش‌بینی شده باشد.

همچنین ماده (۱۰) اشاره می‌کند که در امور مربوط به آموزش، علوم و تربیت بدنی که در این قانون حساب ویژه هزینه‌های آموزشی پیش‌بینی شده است، «رئیس دولت محلی» یا «شهردار/استاندار» به ترتیب به عنوان «سرپرست آموزش»، «وزیر کشور» به عنوان «وزیر آموزش»، «وزارت کشور» به عنوان «وزارت آموزش» و «امور

معاونان رئیس هستند. نایب رئیس که عضوی غیردولتی است، توسط کمیته و از میان اعضای آن انتخاب می‌شود. اعضای کمیته شامل افراد زیر است:

■ وزیر اقتصاد و دارایی و رؤسای سازمان‌های دولتی مرکزی مرتبط که با حکم ریاست جمهوری منصوب شده‌اند؛

■ یک نفر به ترتیب توسط انجمن ملی شهرداران و استانداران، انجمن ملی رؤسای دولت‌های محلی سی/گان/گو خودگردان، انجمن ملی رؤسای شوراهای شهر/استان و انجمن ملی رؤسای شوراهای دولت‌های محلی سی/گان/گو خودگردان پیشنهاد می‌شود. در چنین مواردی، انجمن ملی شهرداران و استانداران و انجمن ملی رؤسای دولت‌های محلی سی/گان/گو خودگردان یک نفر را از میان رؤسای دولت‌های محلی که متعلق به انجمن ملی مربوطه هستند، توصیه می‌کنند؛

■ سایر افرادی که به درخواست وزیر کشور و توسط نخست‌وزیر مأمور شده‌اند و دارای دانش و تخصص در امور مالی دولت محلی هستند.

همچنین در کمیته بررسی تعهدات مالی محلی، یک کمیته کاری برای اداره کارآمد امور و بررسی تخصصی موضوعاتی که قرار است مورد بحث قرار گیرد، تشکیل می‌شود و معاون وزیر کشور رئیس این کمیته خواهد بود. اما موضوعاتی که در کمیته بررسی تعهدات مالی محلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند، شامل موارد زیر است:

۱- مسائل مربوط به هزینه‌های عمده همراه با بار مالی برای دولت‌های محلی (مسائل مهمی که به بار مالی محلی تبدیل می‌شوند، از جمله تعدیل اقلام مالیاتی بین دولت مرکزی و یک دولت محلی)؛

۲- مسائل مربوط به تعدیل نرخ تسهیم و تقسیم^۱ بار مالی یک پروژه که توسط خزانه‌داری ملی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی یا میان دولت‌های محلی یارانه دریافت می‌کند؛

۳- مواردی که توسط نخست‌وزیر و به درخواست وزیر کشور برای بررسی ارائه می‌شود؛ این موارد شامل پیش‌نویس قوانین یا مقررات یا سیاست‌های مربوط به تسهیم و تخصیص بار مالی برای دولت‌های محلی است؛

۴- مواردی که به درخواست وزیر کشور، از جمله موارد مربوط به تصویب و اصلاح قوانین یا مقررات مربوط به مالیات محلی

مالی دولت محلی» به عنوان «امور مالی آموزشی محلی»، «حکم وزارت کشور» به عنوان «حکم وزارت آموزش» تعبیر می‌شوند.

همچنین براساس ماده (۱۱) قانون مالی محلی، هر کدام از رؤسای دولت‌های محلی که قصد دارند اوراق قرضه دولت محلی منتشر کنند، باید با توجه به وضعیت مالی، میزان بدهی‌ها و ... از شورای محلی مصوبه‌ای دریافت کنند. اما درباره انتشار اوراق قرضه خارجی باید قبل از اخذ مصوبه از شورای محلی، از وزیر کشور تأییدیه دریافت نمایند.

ب) عملکرد امور مالی دولت محلی

طبق ماده (۱۹) قانون مزبور و در صورت لزوم، وزیر کشور می‌تواند برای عملکرد مؤثر امور مالی دولت محلی، برای هر کدام از واحدهای محلی شوراهای مشورتی ایجاد کند. ترکیب و عملکرد شوراهای مشورتی و سایر موارد ضروری توسط دستور ریاست جمهوری تعیین می‌شود.

ج) ثبت درخواست‌ها برای یارانه‌های دولتی

در موضوع تخصیص یارانه به بودجه دولت محلی توسط یک سازمان دولتی مرکزی، براساس ماده (۲۴) قانون مالی محلی، رؤسای هر کدام از دولت‌های محلی باید گزارشی از جزئیات درخواست خود را تا ۳۰ آوریل سال قبل از سال مالی مربوطه به وزیر کشور ارائه دهند. در چنین مواردی، رئیس یک سی/گان/گو خودگردان باید جزئیات آن را از طریق شهردار کلان‌شهر ویژه، شهردار کلان‌شهر، شهردار کلان‌شهر خودگردان ویژه، استاندار/دو یا استاندار استان خودگردان ویژه به وزیر کشور گزارش دهند. همچنین طبق ماده (۲۴) هنگامی که رئیس یک سازمان دولتی مرکزی قصد دارد قوانین یا مقررات مربوط به امور تحت صلاحیت خود را تصویب یا اصلاح کند، که اگر این امر همراه با بار مالی برای دولت‌های محلی باشد، باید قبل از انجام چنین اقدامی، نظر وزیر کشور را جویا شود.

اما ماده (۲۷-۲) قانون مالی محلی در کره جنوبی به تشکیل کمیته بررسی تعهدات مالی محلی اشاره دارد که این کمیته تحت نظر نخست‌وزیر تشکیل می‌شود تا در مورد مسائل مهم از جمله بار مالی محلی بحث و بررسی کنند. این کمیته نباید بیش از ۱۵ عضو داشته باشد. نخست‌وزیر رئیس کمیته و وزیر کشور و یک عضو غیردولتی،

تقسیم یا تخصیص یک منبع یا هزینه یا درآمد به بخش‌های مختلف.

1. The Apportionment Rate:



که تأثیرات قابل توجهی بر درآمدهای مالیاتی محلی دارند، مانند استثنائات مالیات محلی و تعدیل نرخ‌های مالیات، توسط نخست‌وزیر برای بحث ارائه می‌شود؛

۵ سایر موارد مربوط به تخصیص بار مالی که به درخواست وزیر کشور، توسط نخست‌وزیر برای بحث ارائه می‌شود.

وزیر کشور وظیفه دارد بلافاصله رئیس هر سازمان دولت مرکزی و رئیس هر کدام از دولت‌های محلی را از موضوعات حل شده توسط کمیته مطلع نماید. اما در صورتی که رئیس هر کدام از سازمان‌های دولت مرکزی یا رئیس هر کدام از دولت‌های محلی به دلایل اجتناب‌ناپذیری از انعکاس مسائل حل شده خودداری کنند، باید جزئیات دلایل خود را به وزیر کشور اطلاع دهند و وزیر کشور نیز موظف است جزئیات آن را در قالب گزارشی به کمیته ارائه دهد.

در ماده (۴-۲۷) قانون مذکور اشاره شده است که در تدوین بودجه پروژه‌های محلی که برای اجرای آنها از خزانه‌داری ملی یارانه دریافت می‌شود (پروژه‌های یارانه‌ای)، رئیس هر کدام از سازمان‌های دولتی مرکزی باید وزیر کشور را از نتایج یارانه‌های دولتی اعطا شده به دولت‌های محلی و همچنین نتایج استفاده از این یارانه‌های دولتی را تا مهلت مقرر مطلع کند. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که وزیر کشور باید حداکثر تا ۱۵ اکتبر سال قبل از سال مالی مربوطه، رؤسای وزارتخانه‌ها و دولت‌های محلی را از فهرست پروژه‌هایی که یارانه دولتی به آنها تعلق می‌گیرد، مطلع کند.

همچنین در این ماده در موضوع چگونگی اداره یارانه‌های دولتی اشاره شده است که رئیس هر سازمان دولتی مرکزی باید نتایج بازرسی از پروژه‌های یارانه‌ای اجرا شده توسط دولت‌های محلی و شرایط اجرای پروژه‌های یارانه‌ای را تا پایان مارس سال بعد به وزیر کشور ارائه دهد. وزیر کشور نیز باید نتایج ارائه شده را جمع‌بندی کرده و نتایج جمع‌بندی شده را منتشر کند. علاوه بر این، وزیر کشور وظیفه دارد که یک سامانه اشتراک‌گذاری اطلاعات بین سیستم‌های اطلاعاتی مرتبط برای مدیریت مؤثر پروژه‌های یارانه‌ای دولتی که توسط دولت‌های محلی اجرا می‌شوند، ایجاد نماید. رئیس هر کدام از دولت‌های محلی یا رئیس یک سازمان دولتی مرکزی، گزارش یا اطلاعیه‌های چگونگی مدیریت پروژه‌های یارانه‌ای دولتی اجرا شده توسط دولت‌های محلی تعیین شده را از این طریق در اختیار وزیر کشور قرار می‌دهند.

همچنین طبق ماده (۸-۲۸) قانون موضوعه وزیر کشور می‌تواند از رؤسای دولت‌های محلی و سازمان‌های دولتی مرکزی مرتبط درخواست کند تا داده‌های مربوط به پروژه‌های یارانه‌ای دولتی اجرا شده توسط دولت‌های محلی را ارائه دهند. در چنین مواردی، سازمان‌ها موظف به انجام دستور وزیر هستند. در این میان، وزیر کشور و رؤسای سازمان‌های دولتی مرکزی مرتبط می‌توانند در صورت لزوم برای مدیریت کارآمد، چگونگی و کیفیت اجرای پروژه‌های یارانه‌ای دولتی توسط دولت‌های محلی را بررسی و بازرسی کنند.

د) بودجه

در فصل سوم قانون مالی محلی با عنوان «بودجه»، در ماده (۳۳) بیان شده است که به منظور مدیریت و کنترل امور مالی دولت محلی، رئیس دولت محلی باید هر ساله برای مدت حداقل پنج سال مالی، یک برنامه مالی میان مدت تدوین کند و این برنامه را به همراه لایحه بودجه به شورای محلی ارائه دهد و ۳۰ روز قبل از آغاز سال مالی مربوطه، این برنامه باید به وزیر کشور تقدیم شود. این برنامه باید با برنامه‌های دولتی و برنامه‌های منطقه‌ای هم‌راستا بوده و مطابق با رویه‌های تدوین شده در این زمینه توسط وزیر کشور مرتبط باشد. در این میان، وزیر کشور نیز می‌تواند دستورالعمل‌های زیر را به دولت‌های محلی ابلاغ کند:

۱ دستورالعمل‌های مدیریت مالی دولت؛

۲ برنامه‌های مرتبط دولتی و منطقه‌ای؛

۳ سایر اطلاعات مورد نیاز برای تدوین برنامه مالی میان مدت دولت محلی؛

۴ معیارهای تدوین برنامه مالی میان مدت دولت محلی.

افزون بر این، در این ماده قانونی اشاره شده است؛ وزیر کشور باید هر ساله یک برنامه جامع مالی میان مدت دولت محلی را براساس برنامه مالی میان مدت هر کدام از دولت‌های محلی تدوین کند و گزارشی از آن را به هیئت دولت ارائه دهد. در چنین مواردی، وزیر کشور باید نظرات دولت‌های محلی را به طور کامل منعکس نماید. جهت همسویی این برنامه‌ها با برنامه مدیریت مالی ملی، وزیر کشور باید یک طرح جامع میان مدت مالی دولت محلی را با مشورت رؤسای سازمان‌های مرتبط دولت مرکزی تدوین کند. در این زمینه، یک کمیته مشورتی طرح مالی دولت محلی در

دولت محلی^۱ (در ادامه متن به ویژگی‌ها و شرایط این کمیته اشاره خواهد شد)، طبق دستور ریاست جمهوری، وضعیت مالی دولت‌های محلی را بر مبنای موارد زیر بررسی کند و نتایج آن را منتشر کند:

۱ دولت‌های محلی که سلامت و کارایی مالی آنها در نتیجه تحلیل مالی به طور قابل توجهی پایین است؛

۲ دولت‌های محلی که سطح ریسک مالی آنها بالاتر از سطح تعیین شده توسط فرمان ریاست جمهوری است.

گفتنی است که وزیر کشور باید طی سه ماه پس از انجام تحلیل مالی هر ساله، موارد مهم در نتایج تحلیل مالی و بررسی مالی را به کمیته دائمی ذی صلاح مجلس ملی^۲ و شورای دولتی^۳ گزارش دهد. همچنین به منظور اطمینان از بی طرفی و تخصص در تحلیل مالی و بررسی مالی، وزیر کشور می‌تواند تحلیل و بررسی مورد نظر را به یک مؤسسه تخصصی که توسط فرمان ریاست جمهوری تعیین می‌شود، واگذار کند.

همچنین بر اساس ماده (۲-۵۵) با عنوان تعیین دولت‌های محلی در بحران یا هشدار مالی، وزیر کشور می‌تواند یک دولت محلی را مطابق با طبقه‌بندی زیر و طبق نتایج تجزیه و تحلیل مالی، پس از مشورت با کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی، به عنوان دولت محلی در بحران مالی یا در هشدار مالی تعیین کند:

۱ دولت محلی در بحران مالی: دولت محلی که سطح ریسک مالی آن جدی تلقی می‌شود؛

۲ دولت محلی در هشدار مالی: یک دولت محلی که سطح ریسک مالی آن جدی تلقی نمی‌شود؛ با این حال، سلامت یا کارایی مالی آن به طور قابل توجهی کاهش یافته است.

گفتنی است که معیارهای تعیین یک دولت محلی در بحران یا هشدار مالی توسط فرمان ریاست جمهوری تعیین می‌شود. اما هنگامی که هر کدام از دولت‌های محلی به عنوان یک دولت محلی در بحران مالی شناخته شود (ماده ۳-۵۵)، رئیس دولت محلی مربوطه (شهردار/استاندار) باید طرحی برای سلامت مالی تدوین کرده و از وزیر کشور، طبق دستور ریاست جمهوری، تأییدیه دریافت کند. همچنین رؤسای دولت‌های محلی در واحدهای

هر کدام از دولت‌های محلی تشکیل می‌شود تا به رئیس هر کدام از دولت‌های محلی در مورد تدوین طرح مالی میان مدت دولت محلی مشاوره دهد.

ه) ارزیابی مالی دولت‌های محلی

برای ارزیابی سرمایه‌گذاری مالی دولت‌های محلی در کره جنوبی، ماده (۲-۳۷) قانون مالی محلی بیان می‌کند که یک کمیته ارزیابی سرمایه‌گذاری مالی دولت محلی تحت نظارت رئیس دولت محلی جهت ارائه هر گونه توصیه و پیشنهاد در خصوص ارزیابی سرمایه‌گذاری تشکیل می‌شود.

ماده (۳۸) این قانون بیان می‌کند که وزیر کشور می‌تواند دستورالعمل‌هایی را برای عملیات مالی دولت‌های محلی تهیه کند که این دستورالعمل باید شامل اطلاعات مورد نیاز برای عملیات مالی دولت‌های محلی مانند شیوه‌های عملیاتی امور مالی دولت و دولت‌های محلی و خلاصه‌ای از سیستم مالی دولت‌های محلی باشد. وزیر موظف است که این دستورالعمل را در اختیار هر کدام از دولت‌های محلی قرار دهد. ذکر این نکته ضروری است که استانداردهای دولت‌های محلی برای تدوین بودجه با هدف تضمین عملکرد صحیح امور مالی دولت‌های محلی و همچنین عملکرد متعادل امور مالی بین دولت‌های محلی، توسط وزیر کشور تعیین می‌شود. علاوه بر این، وزیر می‌تواند استانداردهای لازم را برای هزینه‌های مالی سالم دولت‌های محلی تعیین و در اختیار دولت‌های محلی قرار دهد.

در ماده (۵۴) قانون مالی دولت محلی اشاره شده است که رئیس هر کدام از دولت‌های محلی (شهردار/استاندار) باید گزارش مالی در مورد بودجه، تسویه حساب‌ها، سرمایه‌گذاری، بدهی‌های تلفیقی، بدهی‌های احتمالی و سایر شرایط مالی را طبق دستور ریاست جمهوری به وزیر کشور ارائه دهد. رؤسای دولت‌های محلی در سطوح سی/گان/گو خودگردان نیز باید گزارش مالی خود را از طریق شهردار/استاندار ذی صلاح به وزیر کشور ارائه دهند. در این زمینه، طبق ماده (۵۵) قانون موضوعه، وزیر کشور باید جزئیات گزارش‌های مالی را طبق دستور ریاست جمهوری تحلیل کند. وزیر کشور می‌تواند پس از مشورت با کمیته مدیریت بحران مالی

1. Committee for Local Government Financial Crisis Management

2. Committee of the National Assembly

3. The State Council



محلی سی/گان/گو خودگردان باید طرحی را از طریق شهردار/استاندار ذیصلاح ارائه دهند.

علاوه بر این، رئیس دولت محلی در بحران مالی (شهردار/استاندار) وظیفه دارد گزارشی از وضعیت اجرای طرح سلامت مالی به شورای محلی و وزیر کشور ارائه دهد. در سطح تقسیماتی سی/گان/گو خودگردان، رئیس دولت محلی مربوطه گزارش را از طریق شهردار/استاندار ذیصلاح ارائه می‌دهد. در این میان وزیر کشور می‌تواند موارد لازم جهت تدوین طرح سلامت مالی و چگونگی اجرای چنین طرحی را به هر کدام از دولت‌های محلی در بحران مالی توصیه یا پیشنهاد کند. همچنین وزیر کشور می‌تواند به دولت محلی در بحران مالی توصیه کند تا طرحی برای سلامت مالی خود تدوین و اجرا کند یا اینکه پس از بررسی وضعیت مالی دولت محلی مربوطه در کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی، موارد لازم برای سلامت مالی به آن ارائه شود.

بر اساس ماده (۵-۵۵) در مواردی که وزیر کشور تشخیص دهد که طرح سلامت مالی و عملکرد اجرای چنین طرحی توسط هر کدام از دولت‌های محلی در بحران مالی به طور قابل توجهی ضعیف است، می‌تواند یارانه‌های محلی را کاهش دهد یا از اعطای امتیازهای مالی به آنها صرف نظر کند. در صورت لزوم برای دستیابی به این اهداف وزیر کشور می‌تواند از رؤسای سازمان‌های مربوطه دولت مرکزی و شهرداران/استانداران درخواست همکاری را داشته باشد. ماده (۵۶) قانون مالی دولت محلی در کره جنوبی بیان می‌کند که کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی توسط وزیر کشور ایجاد می‌شود. مسائل مورد بررسی در این کمیته شامل موارد زیر است:

- مسائل مربوط به تعیین سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری است؛

- مسائل مربوط به انتصاب مدیر مالی اضطراری؛

- مسائل مربوط به تصویب و تغییر طرح مدیریت مالی اضطراری؛

- مسائل مربوط به ارزیابی شرایط اجرای طرح مدیریت مالی اضطراری و توصیه‌ها؛

- سایر موارد تعیین شده طبق دستور ریاست جمهوری که برای مدیریت بحران مالی دولت‌های محلی ضروری هستند.

افراد زیر به عنوان اعضای کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی

فعالیت می‌کنند:

- معاونان وزیر که طبق دستور ریاست جمهوری تعیین شده‌اند، مانند وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت کشور و دفتر هماهنگی سیاست‌های دولت؛

- یک نفر به پیشنهاد انجمن استانداران کره، انجمن ملی شهرداران، انجمن رؤسای شوراهای کلان‌شهرها و استان‌ها و انجمن ملی رؤسای شوراهای شهرداری؛

- سایر افراد منصوب شده توسط وزیر کشور که در مورد امور مالی دولت محلی دانش و تخصص دارند.

همچنین رئیس کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی از میان اعضای غیرنظامی آن انتخاب می‌شود. یک کمیته کاری نیز در این کمیته ایجاد شده است تا کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی را به طور مؤثر اداره نماید و موضوعات مورد بحث را به صورت تخصصی بررسی کند.

در ماده (۵۷) آمده است، دولت‌های محلی که بر اساس نتایج تجزیه و تحلیل مالی، سلامت و کارایی مالی برجسته‌ای داشته باشند، وزیر کشور می‌تواند به طور جداگانه یارانه‌های ویژه طبق قانون یارانه‌های محلی را به چنین دولت‌های محلی اعطا کند. ماده (۵۸) نیز به این نکته تأکید می‌کند که دولت‌های محلی که برای برنامه‌ریزی توسعه مناطق توسعه نیافته یا به دلیل بحران‌های مختلف، تقاضای مالی ویژه‌ای دارند، وزیر کشور می‌تواند یک طرح کمک مالی جداگانه برای آنها تدوین و اجرا کند.

از سوی دیگر، در قانون مالی محلی کره جنوبی در ماده (۵۹) به موضوع تهیه آمار تلفیقی مالی منطقه‌ای^۱ اشاره شده است که رؤسای دولت‌های محلی باید آن را تهیه کرده که به طور جامع شامل صورت بودجه و صورت حساب‌های هر سال مالی است (مشروط بر اینکه شهردار/استاندار، حساب‌های ویژه برای هزینه‌های آموزشی را با مشورت سرپرست آموزش و پرورش بر اساس داده‌های آنها تهیه کند). این آمار باید در اختیار وزیر کشور قرار گیرد و آمار مربوط به هزینه‌های آموزشی نیز باید به وزیر آموزش و پرورش ارائه شود. اساساً آمار تلفیقی مالی شامل موارد زیر است:

- حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه (از جمله حساب‌های ویژه

بحران مالی دولت محلی، سازمان را مشمول مدیریت مالی اضطراری تعیین می‌کند. همچنین هنگامی که وزیر کشور، یک شهر/استان را به عنوان سازمان مشمول مدیریت مالی اضطراری تعیین کند، باید طی ۶۰ روز گزارش آن را به شورای دولتی^۲ ارائه دهد.

در این شرایط وزیر کشور باید براساس ماده (۴-۶۰) قانون مالی محلی، مقام دولتی دارای صلاحیت یا شخصی را که دانش و تخصص گسترده‌ای در مدیریت مالی دارد، به عنوان مدیر مالی اضطراری منصوب و او را به سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری است، معرفی کند. موضوع انتصاب مدیر مالی اضطراری باید ابتدا توسط وزیر کشور در کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی مورد بحث و بررسی قرار گیرد. مدیران مالی اضطراری وظایف زیر را برعهده دارند:

- تدوین و بررسی طرح مدیریت مالی اضطراری؛
- بررسی و درخواست ارائه گزارش‌ها و داده‌ها از شرایط اجرای طرح مدیریت مالی اضطراری؛

- سایر امور لازم برای غلبه بر بحران مالی.

اما درباره چگونگی مدیریت مالی اضطراری، ماده (۵-۶۰) به ایجاد طرح مدیریت مالی اضطراری اشاره دارد که این طرح باید توسط سازمان مشمول مدیریت مالی اضطراری تهیه و پس از بررسی توسط مدیر مالی اضطراری و مشورت با شورای محلی، تأیید وزیر کشور را دریافت کند. طرح شامل ارکان زیر است:

- طرحی برای بازپرداخت و کاهش بدهی سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری است؛

- طرحی برای هزینه‌های بازسازی، مانند هزینه‌های بالاسری^۳ و هزینه‌های کاری^۴؛

- طرحی برای افزایش درآمد سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری است.

اجرای طرح مدیریت مالی اضطراری طبق ماده (۶-۶۰) قانون مزبور، برعهده رئیس سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری

برای هزینه‌های آموزشی) و بودجه؛

- وضعیت مالی شرکت‌های دولتی محلی؛

- وضعیت مالی مؤسسات سرمایه‌گذاری شده یا تأمین مالی شده توسط دولت محلی.

وزیر آموزش و پرورش و وزیر کشور پس از مشورت با یکدیگر، روش‌ها، معیارها و رویه‌هایی را برای تهیه آمار تلفیقی مالی منطقه‌ای تعیین می‌کنند.

و) مدیریت مالی اضطراری^۱

طبق ماده (۳-۶۰) قانون مالی دولت محلی در کره جنوبی، در مواردی که وزیر کشور تشخیص دهد که غلبه بر بحران مالی یک دولت محلی با تلاش‌های خود (به دلیل هریک از موارد ذیل) عملیاتی نیست، می‌تواند دولت محلی مربوطه را به عنوان سازمان مشمول «مدیریت مالی اضطراری» تعیین کند. در چنین مواردی، وزیر باید در این زمینه از رئیس دولت محلی مربوطه و شورای محلی آن نظرخواهی نماید.

- در مواردی که وضعیت بحران مالی دولت محلی پس از سه سال (از زمانی که در بحران مالی قرار گرفته است) وخیم‌تر شود؛

- در مواردی که دولت محلی حداقل به مدت ۳۰ روز از پرداخت حقوق مقامات دولتی تحت صلاحیت خود به هر دلیلی خودداری کرده باشد؛

- در مواردی که دولت محلی حداقل به مدت ۶۰ روز از پرداخت اصل یا بهره بدهی که بازپرداخت آن سررسید شده است، به هر دلیلی خودداری کرده باشد.

در مواردی که رئیس یک دولت محلی تشخیص دهد که دولت محلی مربوطه مشمول هریک از بندهای فوق است یا به دلیل مواجهه با بحران مالی، به مدیریت مالی اضطراری نیاز دارد، می‌تواند پس از استماع نظر شورای محلی، درخواست خود را مبنی بر تعیین سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری، به وزیر کشور ارائه دهد. وزیر کشور نیز پس از بررسی مسئله توسط کمیته مدیریت

1. Emergency Financial Management

2. The State Council

3. Overhead Expenses:

4. Working Expenses:

هزینه‌های کاری، هزینه‌های عملیاتی مربوط به فعالیت‌های اصلی یک شرکت هستند. این هزینه‌ها شامل بهای تمام شده کالای فروخته‌شده، هزینه‌های اداری، لوازم اداری، دستمزد مستقیم و اجاره می‌شود.

مانند هزینه‌های برق، آب، بیمه، اجاره و مالیات.



است و باید با دقت یک طرح مدیریت مالی اضطراری را اجرا کند. در این میان، وزیر کشور یا یک مدیر مالی اضطراری می‌تواند شرایط اجرای طرح مدیریت مالی اضطراری سازمان مشمول مدیریت مالی اضطراری را بررسی کند یا از سازمان مشمول مدیریت مالی اضطراری درخواست کند که در این زمینه گزارش عملکرد تهیه نماید. وزیر کشور نیز می‌تواند وضعیت اجرا را ارزیابی کند و پس از ارزیابی، موارد لازم را توصیه و پیشنهاد نماید.

علاوه بر این، در ماده (۹-۶۰) قانون فوق به این نکته اشاره شده است که دولت مرکزی می‌تواند در زمینه‌های مالی و اداری، سازمان مشمول مدیریت مالی اضطراری را پشتیبانی کند. همچنین هر کدام از دولت‌های محلی که مشمول مدیریت مالی اضطراری نیستند، می‌توانند پشتیبانی لازم را برای سازمانی که مشمول مدیریت مالی اضطراری است، جهت اجرای طرح مدیریت مالی اضطراری، مانند اعزام مقامات دولتی فراهم کنند.

در ماده (۳-۸۷) نیز آمده است؛ هر کدام از رؤسای دولت‌های محلی باید جهت مدیریت سلامت مالی خود یک برنامه سالیانه برای مدیریت سلامت مالی طبق دستور وزیر کشور تدوین و اجرا کند. این طرح شامل موارد زیر است:

- ۱ تغییرات در بدهی‌های تلفیقی^۱ و بدهی‌های احتمالی^۲؛
 - ۲ مبلغ تخمینی بدهی‌های تلفیقی و بدهی‌های احتمالی در سال مالی مربوطه؛
 - ۳ چشم‌انداز تغییرات در بدهی‌های تلفیقی و بدهی‌های احتمالی برای یک دوره حداقل پنج سال مالی از سال مالی مربوطه، دلایل آن و برنامه‌ای برای مدیریت آن؛
 - ۴ سایر موارد مقرر شده در دستور ریاست جمهوری.
- وزیر کشور باید تمامی بدهی‌های تلفیقی و بدهی‌های احتمالی را در عملکرد سیستم مدیریت سلامت مالی دولت محلی در نظر گیرد (بدون اینکه دلیل خاصی برای عدم انجام آن داشته باشد) و امور لازم را برای مدیریت سیستماتیک آنها به دولت‌های محلی ارائه و پیشنهاد دهد.

در موضوع اطلاع‌رسانی امور مالی دولت محلی، در ماده (۲-۹۶) اشاره شده است که رئیس یک دولت محلی باید تمامی امور مالی خود را از طریق سیستم اطلاعاتی که توسط وزیر کشور تعیین شده است، انجام دهد. همچنین وزیر کشور باید یک سیستم اطلاعاتی برای افشای شرایط مدیریت امور مالی دولت محلی و انتشار تلفیقی آن ایجاد و راه‌اندازی کند. در چنین مواردی، وزیر می‌تواند شرایط مدیریت تجاری شرکت‌های عمومی محلی و مؤسسات سرمایه‌گذاری شده یا تأمین مالی شده توسط دولت محلی را نیز لحاظ کند. در همین راستا، وزیر کشور می‌تواند از نهادهای مربوطه درخواست کند تا اطلاعات لازم را برای انجام امور فوق ارائه دهند. گفتنی است که برای مدیریت صحیح و کارآمد امور مالی دولت محلی، وزیر کشور این اختیار را دارد که طبق ماده (۳-۹۶) قانون مالی محلی، ارائه آموزش‌های مرتبط با امور مالی دولت محلی را برای مقامات دولتی طبق دستور ریاست جمهوری، تدارک بیند [۳۱].

در یک جمع‌بندی کلی باید گفت که کره جنوبی دارای یک نظام دولتی واحد با رابطه سلسله‌مراتبی مشخص میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی، از جمله شهرداری‌هاست. نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها در این کشور از طریق چارچوب‌های قانونی و اداری ساختار یافته است؛ به این دلیل که از اعمال خودگردانی محلی در چارچوب سیاست‌ها و قوانین ملی اطمینان حاصل شود. قانون اساسی کره نیز استقلال قانونگذاری دولت محلی را نه «در محدوده‌ای که قوانین را نقض نکند»، بلکه «در محدوده تعیین شده توسط قوانین» مجاز می‌داند. با این حال، وظایف دولت‌های محلی می‌تواند به واسطه اقتدار دولت مرکزی و مجلس ملی محدود شود. بنابراین، در عمل دولت‌های محلی کره جنوبی همیشه تابع کنترل دولت مرکزی بوده‌اند. در این میان، وزارت کشور نقش کلیدی در نظارت بر شهرداری‌ها، بررسی فعالیت‌های اداری آنها و اطمینان از رعایت قوانین ایفا می‌کند که جنس این نظارت، نظارت اداری است. همچنین دولت برای کنترل امور مالی دولت‌های محلی، بر

1. Consolidated Liabilities

بدهی‌های تلفیقی به مجموع تمام بدهی‌های یک شرکت و شرکت‌های تابعه آن در یک تاریخ معین که براساس اصول عمومی پذیرفته شده حسابداری (GAAP) و به صورت تلفیقی تعیین شده است، اشاره دارد.

2. Contingent Liabilities

در حسابداری، بدهی‌های احتمالی، بدهی‌هایی هستند که ممکن است یک نهاد بسته به نتیجه یک رویداد نامشخص آینده مانند نتیجه یک دعوی حقوقی در حال بررسی، متحمل شود. این بدهی‌ها در حساب‌های شرکت ثبت نمی‌شوند و در ترازنامه، چه زمانی که محتمل و چه زمانی که قابل تخمین باشند، به عنوان «احتمالی» یا «بدترین حالت» نتیجه مالی نشان داده می‌شوند.

نادرست دولت محلی است.

به‌طور کلی، هدف نظارت ایجاد تعادل بین خودگردانی محلی، وحدت ملی و ثبات سیاست‌هاست. در کره جنوبی، دولت مرکزی در تمام امور شهرداری دخالت تام ندارد، بلکه بر قانونی بودن، مسئولیت مالی و پایبندی به سیاست‌ها و قوانین ملی تمرکز دارد. اما هم‌زمان دولت مرکزی و دولت‌های محلی در این کشور می‌توانند نتایج و تصمیمات حاصل از نظارت را به دادگاه‌ها ارجاع دهند تا نتیجه‌نهایی از طریق رویه‌های قضایی مشخص شود. نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها در این کشور غالباً در امور اداری نمود می‌یابد و در امور مالی این نظارت بیشتر جنبه هدایت و کنترل را دارد.

بودجه‌های محلی، هزینه‌ها و نحوه مدیریت مالی نظارت می‌کند تا از سوءمدیریت مالی یا فساد مالی جلوگیری کند. حسابرسی و بازرسی توسط هیئت حسابرسی و بازرسی نیز نوع دیگر نظارت بر عملیات شهرداری تلقی می‌شود. برخی از تصمیمات و برنامه‌های شهرداری، به‌ویژه تصمیمات مربوط به بودجه، کاربری زمین و پروژه‌های بزرگ، نیاز به تأیید یا گزارش‌دهی به سازمان‌های دولت مرکزی دارند. برای شهرداری‌ها غالباً این گزارش‌دهی از طریق استاندار/شهردار به وزیر کشور یا رؤسای سازمان‌های اداری دولتی در هر حیطه‌ای از فعالیت‌ها صورت می‌گیرد. در نهایت دستورات اصلاحی نیز ابزار دولت مرکزی برای اصلاح اقدامات غیرقانونی یا

۵. نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی



۵-۱. دولت منطقه‌ای در اندونزی

اصل اول قانون اساسی اندونزی (۱۹۴۵) درباره شکل دولت و حاکمیت بیان می‌کند که نظام سیاسی اندونزی از نوع نظام‌های تک‌ساخت است که در چارچوب ریاست‌جمهوری مدیریت و اداره می‌شود. نظام تقسیمات کشور اندونزی دوسطحی است که شامل استان^۱ و ریجنسی^۲ / شهر^۳ است. اندونزی به ۳۸ استان تقسیم می‌شود و ریجنسی و شهرداری‌ها سطح دوم تقسیماتی اندونزی هستند که هر دو یک سطح تقسیماتی تلقی می‌شوند. طبق آخرین آمار و اطلاعات موجود، سطح دوم تقسیماتی اندونزی ۵۱۴ واحد شامل ۴۱۶ ریجنسی و ۹۸ شهر است. در این نظام تقسیماتی ابتدا کشور به استان‌ها و استان‌ها به ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند که هر کدام دولت‌های منطقه‌ای و نهادهای پارلمانی دارند. تفاوت بین ریجنسی و شهر در جمعیت، اندازه و اقتصاد آنهاست که غالباً ریجنسی ماهیت روستایی و شهر نیز بیشتر دربرگیرنده فعالیت‌های اقتصادی غیرکشاورزی است [۳۲].

فصل ششم قانون اساسی اندونزی به واحدهای منطقه‌ای اختصاص دارد. طبق اصل (۱۸) در این فصل، دولت‌های منطقه‌ای در

اندونزی امور خود را براساس اصل خودگردانی و مسئولیت کمک به دولت مرکزی تنظیم می‌کنند. هر کدام از دولت‌های منطقه‌ای، پارلمان منطقه‌ای^۴ دارند که اعضای آنها در انتخابات عمومی برای دوره‌ای پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. استانداران، ریجن‌ها و شهرداران رؤسای دولت‌های منطقه‌ای هستند. استان‌ها را استانداران اداره و مدیریت می‌کند که توسط وزیر کشور انتخاب می‌شوند. مقام ریجن‌ت در ریجنسی و شهردار در شهر نیز با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود. دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی اختیار دارند که مقررات منطقه‌ای و سایر مقررات را برای اجرای اصل خودگردانی و وظیفه کمک‌رسانی به دولت وضع کنند [۳۳].

۵-۲. مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی

به‌طور کلی، مبانی قانونی نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی شامل دستور ریاست‌جمهوری شماره ۲۰۲۱/۱۱۴ وزارت امور داخلی^۵، قانون دولت‌های منطقه‌ای شماره ۲۳ مصوب ۲۰۱۴^۶ و نیز قانون روابط مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای شماره ۲۰۲۲/۱ است. در این قوانین دامنه اختیارات دولت‌های منطقه‌ای

1. Provinsi

2. Kabupaten

3. Kota

4. Regional House of Representatives

5. Ministry of Internal Affairs

6. Law of the Republic of Indonesia Number 23 of 2014 About Local Government



(از جمله شهرداری‌ها) تعیین شده و مکانیسم‌های نظارتی توسط دولت مرکزی نیز پیش‌بینی شده است.

۳-۵. مکانیسم‌ها و بازیگران کلیدی نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی

۳-۵-۱. نظارت اداری

طبق مواد (۴ و ۵) دستور ریاست جمهوری شماره ۲۰۲۱/۱۱۴، وزارت امور داخلی اندونزی (از این پس نوشته می‌شود وزارت کشور) جهت کمک به رئیس جمهور، وظیفه انجام امور در حوزه دولت داخلی را برعهده دارد. وزارت کشور اندونزی در زمینه خودگردانی منطقه‌ای وظایف زیر را انجام می‌دهد:

■ تدوین، تعیین و اجرای سیاست‌ها در زمینه‌های دولت‌های منطقه‌ای، خودگردانی منطقه‌ای، توسعه مدیریت منطقه‌ای، توسعه مدیریت روستایی، توسعه دولت‌های منطقه‌ای و امور مالی منطقه‌ای؛

■ راهنمایی و نظارت فنی بر اجرای امور وزارت امور داخلی در مناطق؛

■ هماهنگی، راهنمایی و نظارت عمومی، تسهیل و ارزیابی دولت‌های منطقه‌ای مطابق با مفاد قوانین و مقررات.

اداره کل خودگردانی منطقه‌ای^۱ در وزارت کشور اندونزی یکی از ادارات مهم این وزارتخانه است که وظیفه تدوین و اجرای سیاست‌های مربوط به خودگردانی منطقه‌ای را برعهده دارد. این اداره به چندین واحد به شرح زیر تقسیم می‌شود:

■ دبیرخانه مدیر کل؛

■ اداره ترتیبات منطقه‌ای، خودگردانی ویژه و شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای؛

■ اداره تسهیل امور اجرایی و قانونگذاری منطقه‌ای؛

■ اداره تسهیل امور نهادی و استخدام دستگاه‌های منطقه‌ای؛

■ اداره حقوقی منطقه‌ای؛

■ اداره ارزیابی عملکرد و توسعه ظرفیت منطقه‌ای.

اداره کل امور مالی منطقه‌ای^۲ نیز در وزارت کشور اندونزی مسئولیت تدوین و اجرای سیاست‌های مربوط به امور مالی

دولت‌های منطقه‌ای را برعهده دارد. این بخش به چندین واحد به شرح زیر تقسیم می‌شود:

■ اداره برنامه‌ریزی بودجه منطقه‌ای؛

■ اداره تحقق و پاسخ‌گویی بودجه منطقه‌ای؛

■ اداره درآمد منطقه‌ای؛

■ اداره تسهیل انتقال و تأمین مالی وام منطقه‌ای؛

■ اداره بنگاه‌ها، خدمات عمومی و املاک متعلق به مناطق [۳۴].

۳-۵-۲. پارلمان منطقه‌ای^۳

در اصل (۲۱) قانون اساسی اندونزی بیان شده است که پارلمان منطقه‌ای می‌تواند پیش‌نویس قوانین مربوط به خودگردانی منطقه‌ای، روابط دولت مرکزی و منطقه‌ای، تشکیل، گسترش و ادغام مناطق، مدیریت منابع طبیعی و سایر منابع اقتصادی و پیش‌نویس قوانین مربوط به توازن مالی بین مرکز و مناطق و پیش‌نویس قانون بودجه دولت و پیش‌نویس قانون مربوط به مالیات، آموزش یا مذهب را به مجلس نمایندگان پیشنهاد دهد. همچنین این شورا می‌تواند بر اجرای قوانین مربوط به خودگردانی منطقه‌ای، تشکیل، گسترش و ادغام مناطق، روابط دولت مرکزی و منطقه‌ای، مدیریت منابع طبیعی و سایر منابع اقتصادی، اجرای بودجه دولت، مالیات، آموزش یا مذهب نظارت داشته باشد و نتیجه چنین نظارتی را برای بررسی به مجلس نمایندگان ارائه دهد [۳۳]. اما قانون دولت‌های منطقه‌ای مهم‌ترین مرجع حقوقی درباره دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی است. طبق این قانون، در اندونزی دولت‌های منطقه‌ای امور دولتی را در منطقه اجرا می‌کنند. براساس ماده (۷) این قانون، راهنمایی و نظارت دولت مرکزی بر اجرای امور دولت‌های منطقه‌ای در استان توسط وزیر/رئیس سازمان‌های دولتی غیروزارتی انجام می‌شود و در واحد تقسیماتی ریجنسی/شهر توسط استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی صورت می‌پذیرد؛ به‌بیانی دیگر وظیفه نظارت دولتی بر شهرداری‌های اندونزی برعهده استاندار استان مربوطه است.

موضوع نظارت بر شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از انواع دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی در بخش‌های مختلف این قانون به‌صورت

1. Directorate General of Regional Autonomy
2. Directorate General of Regional Finance
3. The Regional Representative Council

ویژه در زمینه مدیریت اجرایی که توسط وزارت کشور اندونزی برگزار می‌شود، شرکت کند و در این مدت وظایف و اختیارات او را معاون وی یا یک مقام منصوب شده دیگر انجام دهد.

در ماده (۷۷) اشاره شده است که رؤسای دولت‌های منطقه‌ای یا معاونان آنها در صورت سفر به خارج از کشور و یا ترک وظایف و محل کار خود بیش از ۷ روز متوالی یا غیرمتوالی در ظرف ۱ ماه بدون اجازه، مشمول اخطار کتبی از سوی وزیر کشور برای استانداران و/یا معاونان استانداران و توسط استانداران و/یا معاونان استانداران برای شهرداران و/یا معاونان شهرداران خواهند بود. در صورتی که اخطار کتبی مذکور دو بار متوالی ارائه شود و پس از اخطار اجرا نشود، رئیس منطقه و/یا معاون رئیس منطقه موظفند برنامه آموزشی ویژه را برای افزایش دانش خود در حوزه مدیریت اجرایی که توسط وزارتخانه اجرا می‌شود، دنبال کند. در این مدت وظایف و اختیارات او توسط معاون رئیس منطقه‌ای یا یک مقام منصوب انجام می‌شود.

همچنین طبق ماده (۸۰) قانون مذکور، عزل رئیس منطقه و/یا معاون رئیس منطقه با مفاد زیر انجام می‌شود:

برکناری رؤسای مناطق و/یا معاونان رؤسای مناطق براساس تصمیم دیوان عالی کشور مبنی بر اینکه رئیس منطقه و/یا معاون رئیس منطقه سوگند شغلی خود را نقض کرده یا تعهدات خود را انجام نداده باشد یا ممنوعیت‌های رؤسای مناطق و/یا معاونان رؤسای مناطق را نقض کرده باشد و یا مرتکب اعمال غیرقانونی شده باشد، برای استانداران و/یا معاونان استانداران به رئیس‌جمهور و برای ریجنت‌ها و/یا معاونان ریجنت‌ها یا شهرداران و/یا معاونان شهرداران به وزیر پیشنهاد می‌شود. نظر پارلمان منطقه‌ای از طریق جلسه عمومی این شورا با حضور حداقل سه چهارم از کل اعضا تعیین می‌شود و تصمیم با تصویب حداقل سه چهارم از کل اعضای حاضر اتخاذ می‌گردد. دیوان عالی کشور نیز حداکثر طی ۳۰ روز پس از دریافت درخواست نظر پارلمان منطقه‌ای، نظر این شورا را بررسی، رسیدگی و در مورد آن تصمیم‌گیری خواهد کرد.

در ماده (۹۱) آمده است که در انجام راهنمایی و نظارت بر اجرای امور دولتی که در صلاحیت ریجنسی/شهراست، استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی به رئیس‌جمهور کمک می‌کند. در انجام این راهنمایی و نظارت، استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی وظایف

پراکنده و به اقتضای مسئله مورد نظر آمده است. در ماده (۶۸) قانون مزبور اشاره شده است که اگر شهردار یا معاون وی در اجرای برنامه استراتژیک ملی کوتاهی نمایند، مشمول مجازات‌های اداری در قالب اخطار کتبی از سوی استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی برای شهردار و یا معاون شهردار خواهد بود. طبق بند «۲» این ماده، در صورتی که اخطار کتبی برای دو بار متوالی ارائه شود و هنوز اقدامی برای اجرای آن از جانب شهردار یا معاون وی انجام نگیرد، شهردار به مدت سه (۳) ماه برکنار می‌شود. همچنین اگر بعد از ۳ ماه همچنان برنامه استراتژیک ملی اجرا نشود، شهردار یا معاون وی به صورت موقت از سمت خود برکنار می‌شوند. گفتنی است که شهردار به‌عنوان رئیس دولت منطقه‌ای در شهرها ضمن تعهد به انجام وظایف خود، باید گزارش پاسخ‌گویی در قبال مسئولیت‌های خود و گزارشی از عملکرد سازمان‌های ذیل خود برای اداره منطقه‌ای ارائه دهد.

در همین راستا در ماده (۷۰) توضیح داده شده است که شهردار باید یک بار در سال گزارشی را برای اداره منطقه‌ای توسط استاندار (به‌عنوان نماینده دولت مرکزی) به وزیر کشور ارائه دهد. این گزارش‌ها توسط دولت مرکزی برای ارزیابی و توسعه اداره منطقه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما اگر این گزارش‌ها توسط شهردار ارائه نشود، شهردار مربوطه مشمول مجازات‌های به صورت اخطار کتبی از جانب استاندار خواهد بود. بعد از دو بار اخطار کتبی و بی‌توجهی به آن، شهردار خاطی موظف است جهت افزایش دانش خود در حوزه مدیریت اجرایی، برنامه توسعه ویژه وزارت کشور در این زمینه را دنبال کند و طی این مدت وظایف و اختیارات او توسط معاون وی و یا یک مقام منصوب دیگر انجام می‌شود.

طبق بند «۴» ماده (۷۳) قانون مزبور در صورتی که شهردار به تعهد خود مبنی بر ارائه گزارش پاسخ‌گویی (همان‌طور که در بند «۲» ماده (۷۱) ذکر شده است) عمل نکند، پارلمان منطقه‌ای شهر می‌تواند شهردار را استیضاح نماید. همچنین اگر استفاده از حق استیضاح توسط شهردار پذیرفته نشود، پارلمان منطقه‌ای شهر موضوع عدم پذیرش شهردار را به استاندار گزارش خواهد داد. در این صورت استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی براساس گزارش پارلمان منطقه‌ای به شهردار اخطار کتبی خواهد داد. اگر اخطار بعد از دو بار ارسال رعایت نشود، شهردار موظف است در برنامه آموزشی



زیر را برعهده دارد:

- هماهنگی توسعه و نظارت بر اجرای وظایف کمکی در منطقه ریجنسی/شهر؛
 - ارزیابی و نظارت بر اجرای امور توسط دولت منطقه‌ای ریجنسی/شهر در قلمرو خود؛
 - توانمندسازی و تسهیل دولت منطقه‌ای ریجنسی/شهر در قلمرو خود؛
 - ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهر در مورد طرح توسعه بلندمدت منطقه‌ای (RPJPD)^۱، طرح توسعه میان‌مدت منطقه‌ای^۲ (RPJMD)، بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای (APBD)^۳، تغییرات در بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، پاسخ‌گویی برای اجرای بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای،^۴ مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای؛
 - نظارت بر مقررات ریجنسی/شهر؛
 - انجام سایر وظایف مطابق با مفاد قوانین و مقررات.
- در انجام وظایف فوق، استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی دارای اختیارات زیر است:
- لغو مقررات ریجنسی/شهرداری و مقررات ریجنس/شهردار؛
 - اعطای جوایز یا مجازات به ریجنس‌ها/شهرداران در اجرای امور دولت منطقه‌ای؛
 - حل اختلافات در اجرای وظایف دولتی بین ریجنسی‌ها/شهرها در یک منطقه استانی؛
 - تصویب پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهرداری در مورد تشکیل و ترکیب دولت منطقه‌ای نیابت ریجنسی/شهر؛
 - اعمال سایر اختیارات مطابق با مفاد قوانین و مقررات.
- همچنین استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی می‌تواند طبق مفاد آیین‌نامه‌های قانونی، مجازات‌هایی را علیه مدیران دولت منطقه‌ای ریجنسی/شهر اعمال کند.

طبق ماده (۱۵۴) قانون مزبور، شورای ریجنسی/شهر در اندونزی وظیفه وضع قوانین و مقررات و همچنین انتخاب ریجنس/شهردار و نیز نظارت بر اجرای قوانین و مقررات محلی ریجنسی/شهر را

برعهده دارد. پیشنهاد انتصاب و عزل ریجنس‌ها/شهرداران توسط استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی برای تأیید انتصاب و عزل به وزیر ارائه داده می‌شود.

در ماده (۲۴۵) اشاره شده است که پیش‌نویس مقررات مربوط به ریجنسی/شهرداری حاکم بر طرح توسعه بلندمدت منطقه‌ای، طرح توسعه میان‌مدت منطقه‌ای، بودجه، تغییرات بودجه، پاسخ‌گویی به بودجه، مالیات‌های محلی و عوارض باید توسط معاون استاندار و قبل از تعیین توسط ریجنس/شهردار ارزیابی شود. معاون استاندار ارزیابی پیش‌نویس قانون ریجنسی/شهرداری در مورد مالیات‌ها و عوارض محلی را با مشورت وزیر کشور و سپس وزیر کشور با وزیر امور دولتی در امور مالی انجام می‌دهد و برای ارزیابی پیش‌نویس قانون ریجنسی/شهرداری در مورد برنامه‌ریزی فضایی منطقه با وزیر کشور مشورت کرده و سپس وزیر با وزیرایی که در حوزه برنامه‌ریزی فضایی دخیل هستند، هماهنگی‌های لازم را به عمل می‌آورد.

براساس ماده (۳-۲۴۹) قانون دولت‌های منطقه‌ای اندونزی، مقام ریجنس/شهردار باید آیین‌نامه‌های ریجنسی/شهرداری را حداکثر تا ۷ روز پس از تصویب، به استاندار (به‌عنوان نماینده دولت مرکزی) ارائه دهد. اما اگر ریجنس/شهردار از چنین کاری امتناع ورزد، مشمول مجازات‌های اداری به شکل اخطار کتبی از جانب استاندار خواهد بود. همچنین در ماده (۲-۲۵۱) این قانون آمده است که اگر مقررات و آیین‌نامه‌ها و ... ریجنسی/شهرداری مغایر با مفاد قانون باشند، توسط استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی لغو می‌شوند. در مواردی که تصمیم لغو برای مقام ریجنس/شهردار قابل توجیه نباشد، حداکثر طی ۱۴ روز از تاریخ اعلام تصمیم لغو، می‌توانند اعتراض خود را به وزیر کشور ارائه دهند.

ماده (۱-۲۵۴) بیان می‌کند که اگر رئیس دولت‌های منطقه‌ای مقررات منطقه‌ای تصویب شده را منتشر نکنند، مشمول مجازات‌های اداری به شکل اخطار کتبی از سوی وزیر کشور به استاندار و از جانب استاندار برای ریجنس/شهردار خواهد بود. در صورتی که اخطار کتبی مذکور دو بار متوالی ارائه شود و هنوز اجرا نشده باشد، رئیس دولت منطقه‌ای موظف است در یک برنامه

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daeah
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
3. Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD)
4. Spatial Planning:

برنامه‌ریزی فضایی چارچوب مدیریت مبتنی بر منطقه است که تأکیدش بر اهداف مدیریت چندجانبه می‌باشد.

نظر اعمال نشود، استاندار این اختیار را دارد که تمام یا بخشی از مفاد آیین‌نامه را لغو کند.

همچنین استاندار نتایج ارزیابی پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنسی/شهر در مورد بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای (APBD) و پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنت/شهردار در مورد تدوین بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای را حداکثر تا ۳ روز پس از صدور تصمیم نهایی خود به وزیر کشور ارائه خواهد داد. براساس آنچه که در ماده (۱-۳۲۰) اشاره شده است، رئیس دولت منطقه‌ای، پیش‌نویس آیین‌نامه منطقه‌ای برای اجرای بودجه منطقه‌ای را به همراه گزارش مالی سازمان حسابرسی مالی، حداکثر تا ۶ ماه پس از پایان سال بودجه، به پارلمان منطقه‌ای ارائه می‌دهد. گزارش مالی مذکور حداقل باید شامل موارد زیر باشد:

- گزارش تحقق بودجه؛
 - گزارش تغییرات در مازاد بودجه؛
 - ترازنامه؛
 - گزارش عملیاتی؛
 - گزارش جریان وجوه نقد؛
 - گزارش تغییرات در حقوق صاحبان سهام؛
 - پیوست گزارش مالی به همراه خلاصه‌ای از گزارش مالی شرکت‌های تحت مالکیت منطقه‌ای.^۱
- ذکر این نکته ضروری است که ارائه گزارش‌های مالی مذکور مطابق با استانداردهای حسابداری دولتی در اندونزی صورت می‌گیرد.
- پیش‌نویس آیین‌نامه منطقه‌ای برای اجرای بودجه منطقه‌ای (همان‌طور که در بالا به آن اشاره شد)، توسط رئیس منطقه و پارلمان منطقه‌ای برای تأیید مشترک مورد بحث قرار می‌گیرد. سپس براساس توافق متقابل، رئیس منطقه پیش‌نویس آیین‌نامه منطقه‌ای در مورد تدوین پاسخ‌گویی برای اجرای بودجه منطقه‌ای را تهیه می‌کند. علاوه بر این، طبق ماده (۱-۳۲۲) قانون مزبور، پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنسی/شهر در مورد پاسخ‌گویی برای اجرای بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای که به‌طور مشترک تصویب شده است و پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنت/شهردار در مورد تدوین پاسخ‌گویی برای اجرای بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، باید توسط استاندار ارزیابی شود. در ادامه نیز استاندار ارزیابی مورد

آموزشی ویژه مدیریت اجرایی که توسط وزارت کشور اجرا می‌شود، شرکت کند و در این حین وظایف و اختیارات رئیس منطقه‌ای را معاون وی یا یک مقام منصوب دیگر انجام خواهد داد. افزون بر قوانین مصوب شده، پیش‌نویس آیین‌نامه مربوط به طرح توسعه میان‌مدت منطقه‌ای و طرح توسعه بلندمدت منطقه‌ای که به‌طور مشترک توسط ریجنت/شهردار و ریجنسی/شهرداری تصویب شده است، باید طی مدت ۳ روز بعد از تاریخ توافق مشترک، جهت ارزیابی به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی ارائه داده شود. اگر استاندار نتایج ارزیابی را مغایر با قوانین مربوطه بداند، ریجنت‌ها/شهرداران می‌توانند حداکثر تا ۷ روز پس از تاریخ دریافت نتایج ارزیابی، اصلاحات لازم را انجام دهند. اما در صورتی که از انجام چنین کاری امتناع ورزند، استاندار می‌تواند قانون یا طرح مورد نظر را لغو نماید. در اندونزی کنترل و ارزیابی توسعه منطقه‌ای در ریجنسی‌ها/شهرها براساس ماده (۲۷۶) قانون مذکور توسط معاون استاندار صورت می‌پذیرد. علاوه بر این، در ماده (۲-۳۰۶) اشاره شده است که معاون استاندار باید بر موضوع کسری بودجه ریجنسی‌ها/شهرها نیز براساس حداکثر محدودیت کسری بودجه کنترل داشته باشد. در این زمینه، در ماده (۳۰۸) بیان شده است که وزیر کشور پس از هماهنگی با وزیر امور دولتی در برنامه‌ریزی توسعه ملی و وزیر امور دولتی در امور مالی، دستورالعمل‌های بودجه را هر ساله تعیین خواهد کرد.

در این راستا، طبق ماده (۳۱۱) رئیس دولت‌های منطقه‌ای موظف هستند پیش‌نویس قانون بودجه را به همراه توضیحات و اسناد پشتیبان، مطابق با زمان تعیین شده، برای تصویب به مجلس ارائه دهند و اگر از انجام چنین مسئولیتی شانه خالی کنند، مشمول مجازات‌های اداری به شکل عدم پرداخت حقوق مالی به مدت ۶ ماه خواهند بود. اما در ماده (۱-۳۱۵) اشاره شده است که پیش‌نویس آیین‌نامه بودجه حداکثر طی ۳ روز توسط ریجنت/شهردار به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی برای ارزیابی انطباق آن با سیاست‌های کلی و قوانین مربوطه ارائه می‌شود. در صورتی که استاندار نتایج ارزیابی پیش‌نویس آیین‌نامه بودجه منطقه‌ای را مطابق با مفاد قوانین و مقررات و منافع عمومی نداند، ریجنت/شهردار به همراه پارلمان منطقه‌ای باید حداکثر تا ۷ روز پس از دریافت نتایج ارزیابی، اصلاحات را انجام دهند و اگر اصلاحات مورد

1. Badan Usaha Milik Daerah



نظر را انجام خواهد داد تا انطباق آن را با مقررات مورد نظر و نیز یافته‌های گزارش حسابرسی سازمان حسابرسی مالی بررسی کند. نتایج ارزیابی توسط استاندار حداقل طی ۱۵ روز از تاریخ دریافت پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنسی/شهرداری و پیش‌نویس آیین‌نامه ریجنسی/شهرداری در مورد تدوین پاسخ‌گویی برای اجرای بودجه منطقه‌ای به ریجنت/شهردار ارائه می‌شود. در صورتی که استاندار پس از ارزیابی، مغایرت‌هایی را ارائه کند، ریجنت/شهردار به همراه پارلمان منطقه‌ای باید حداکثر طی ۷ روز از تاریخ دریافت نتایج ارزیابی، اصلاحات را انجام دهند. اما در صورتی که نتایج ارزیابی توسط ریجنت/شهردار و پارلمان منطقه‌ای اصلاح نشود و بدون اصلاحات مورد نظر اجرا شود، استاندار این اختیار را دارد که تمام یا بخشی از مفاد آیین‌نامه ریجنسی/شهرداری را لغو کند.

مبنی بر ماده (۱-۳۲۵) نیز پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای مربوط به مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای که پیش از تصریح توسط ریجنت/شهردار به‌طور مشترک تصویب شده است، باید طی ۳ روز برای ارزیابی به استاندار ارائه شود. استاندار پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای ریجنسی/شهرداری مربوط به مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای را ارزیابی خواهد کرد تا انطباق آن را با مفاد مقررات قانونی بالادست و منافع عمومی بررسی کند. در انجام ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهردار در مورد مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای، استاندار با وزیر کشور مشورت خواهد کرد و سپس وزیر کشور نیز با وزیری که امور دولتی را در بخش مالی اداره می‌کند، هماهنگی‌های لازم را به عمل خواهد آورد. نتایج ارزیابی توسط استاندار حداقل طی ۱۵ روز از تاریخ دریافت پیش‌نویس آیین‌نامه‌های مذکور ارائه می‌شود. چنانچه استاندار اعلام کند که نتایج ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهرداری در مورد مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای مطابق با مفاد مقررات قانونی بالادست و منافع عمومی است، ریجنت/شهردار باید پیش‌نویس مورد نظر را به عنوان مقررات ریجنسی/شهرداری معرفی نماید. اما اگر استاندار اظهار کند که نتایج ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهرداری در مورد مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای با مفاد مقررات قانونی بالادست و یا منافع عمومی مطابقت ندارد، ریجنت/شهردار به همراه پارلمان منطقه‌ای باید حداکثر تا ۷ روز پس از دریافت نتایج ارزیابی، اصلاحات مورد نیاز را

انجام دهند. اما اگر نتایج ارزیابی توسط ریجنت/شهردار و پارلمان منطقه‌ای پیگیری نشود، استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی تمام یا بخشی از مفاد آیین‌نامه ریجنسی/شهرداری مورد بحث را لغو خواهد کرد. همچنین استاندار نتایج ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهرداری در مورد مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای را حداکثر ظرف ۳ روز از تاریخ تصمیم خود در مورد نتایج ارزیابی، به وزیر کشور و وزیری که امور دولتی را در بخش مالی سازماندهی می‌کند، ارائه خواهد داد.

در ماده (۱-۳۴۷) آمده است که دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی باید اطلاعات خدمات عمومی را از طریق رسانه‌ها و از طریق که عموم مردم بتوانند به آن دسترسی داشته باشند، به اطلاع مردم برسانند. اما اگر اطلاعات مربوط به خدمات عمومی اعلام نشود، رؤسای دولت‌های منطقه‌ای مشمول مجازات‌های اداری به شکل اخطار کتبی توسط وزیر کشور به استاندار و استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی برای ریجنت/شهردار می‌شوند. همچنین هنگامی که اخطار کتبی دو بار متوالی ارائه شود و هنوز اجرا نشده باشد، رئیس دولت منطقه‌ای موظف است در یک برنامه آموزشی ویژه در زمینه مدیریت اجرایی که توسط وزارت کشور اجرا می‌شود، شرکت کند و وظایف و اختیارات وی را نمایندگی او یا یک مقام تعیین‌شده بر عهده می‌گیرد. افزون بر این، طبق ماده (۳۵۲) استاندار ارزیابی عملکرد خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت منطقه‌ای ریجنسی/شهردار را انجام می‌دهد و از نتایج ارزیابی برای ارائه مشوق‌ها و یا بازدارنده‌های مالی و غیرمالی به مناطق استفاده می‌کند.

همان‌طور که پیش از این بیان شد، در ماده (۳۷۳) اشاره شده است که دولت مرکزی، راهنمایی و نظارت بر اجرای دولت‌های منطقه‌ای را بر عهده خواهد داشت. استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی، راهنمایی و نظارت بر اجرای امور دولت‌های منطقه‌ای ریجنسی/شهردار را بر عهده خواهد داشت. همچنین طبق ماده (۳۷۵) قانون دولت‌های منطقه‌ای، در اجرای راهنمایی‌های مذکور، استاندار توسط اداره استانداری یاری می‌شود. منظور از راهنمایی‌های مورد نظر در این ماده بیشتر شامل راهنمایی‌های عمومی و فنی بوده که در برگیرنده موارد زیر است:

- تقسیم امور دولتی؛
- نهادهای منطقه‌ای؛

مطابق با ماده (۳۹۴)، اطلاعات مالی منطقه‌ای باید توسط رئیس دولت منطقه‌ای به وزیر کشور و وزیر امور دولتی را در بخش مالی سازماندهی می‌کند، مبتنی بر مفاد آیین‌نامه‌های قانونی ارائه شود. در صورتی که، رؤسای دولت‌های منطقه‌ای اطلاعات توسعه منطقه‌ای و اطلاعات مالی منطقه‌ای را اعلام نکنند، مشمول مجازات‌های اداری به صورت اخطار کتبی توسط وزیر برای استانداران و توسط استاندار برای ریجنت‌ها/شهرداران خواهد بود. اما اگر جریمه اخطار کتبی پس از ۲ بار ارسال متوالی اجرا نشود، رئیس دولت‌های منطقه‌ای مشمول جریمه در قالب شرکت در برنامه ویژه وزارت کشور در حوزه مدیریت اجرایی خواهد شد و وظایف و اختیارات او توسط معاون وی یا یک مقام منصوب انجام خواهد شد.

۳-۵. شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای

در ماده (۳۹۶) بیان شده است که به منظور بهینه‌سازی اجرای امور توسط دولت‌های منطقه‌ای، یک شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای تشکیل می‌شود. شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای وظیفه دارد ملاحظات را در مورد پیش‌نویس سیاست‌ها به رئیس‌جمهور ارائه دهد که شامل موارد زیر است:

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛
 - بودجه مورد نیاز برای اجرای خودگردانی ویژه؛
 - بودجه‌های مربوط به تعادل مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای؛ و
 - حل مشکلات در اجرای امور توسط دولت منطقه‌ای و/یا اختلافات بین مناطق و وزارتخانه‌ها/نهادهای دولتی غیروزارتخانه‌ای.
- اعضای شورای مشورتی خودگردانی منطقه‌ای عبارت‌اند از:
- معاون رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورا؛
 - وزیر کشور به عنوان دبیر شورا؛
 - وزرای مرتبط به عنوان عضو؛
 - نمایندگان رؤسای دولت‌های منطقه‌ای به عنوان عضو [۳۴].

۴-۳-۵. نظارت مالی

ماده (۹۷) قانون «روابط مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای» بیان می‌کند که به منظور اجرای سیاست‌های مالی ملی و حمایت از سیاست‌های تسهیل سرمایه‌گذاری و تشویق رشد صنایع

■ پرسنل دستگاه‌های منطقه‌ای؛

■ امور مالی منطقه‌ای؛

■ توسعه منطقه‌ای؛

■ خدمات عمومی در منطقه؛

■ همکاری منطقه‌ای؛

■ سیاست منطقه‌ای؛

■ رئیس منطقه‌ای و پارلمان منطقه‌ای.

گفتنی است؛ راهنمایی عمومی و فنی مذکور، به صورت تسهیل، مشاوره، آموزش و پرورش و همچنین تحقیق و توسعه در سیاست‌های مربوط به خودگردانی منطقه‌ای ارائه خواهد شد. در صورتی که استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی هنوز قادر به ارائه راهنمایی‌های مذکور نباشد، وزیر کشور با هماهنگی استاندار، راهنمایی‌های لازم را به مناطق ریجنسی/شهر ارائه خواهد داد. در موضوع نظارت بر اجرای امور مربوط به اداره ریجنسی/شهر طبق ماده (۳۷۸)، رویه‌ها به همان روش راهنمایی اجرا خواهد شد.

اما براساس ماده (۳۸۱) قانون دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی، دولت مرکزی هر ساله برای تحقق اهداف ارزیابی، شاخص‌های ارزیابی عملکرد دولت‌های منطقه‌ای را تدوین می‌کند. رئیس‌جمهور به دولت‌های منطقه‌ای که بالاترین رتبه را در ارزیابی عملکرد کسب کنند، جوایزی اعطا می‌کند.

در ماده (۳۸۵) قانون دولت‌های منطقه‌ای، به این موضوع نیز اشاره شده است که مردم می‌توانند گزارش شکایات مربوط به تخلفات کارمندان دولت در سازمان‌های منطقه‌ای را به سازمان نظارت داخلی دولت و یا مقامات انتظامی ارائه دهند. دستگاه نظارت داخلی دولت موظف است در مورد تخلفات گزارش شده توسط مردم، بررسی‌های مورد نظر را انجام دهد. در همین راستا، مأموران اجرای قانون نیز موظفند پس از هماهنگی اولیه با دستگاه نظارت داخلی دولت یا مؤسسات دولتی مسئول نظارت، در مورد شکایات ارائه شده توسط مردم تحقیق کنند. اگر براساس نتایج بررسی مذکور، شواهدی مبنی بر تخلفات اداری یافت شود، مراحل بعدی به دستگاه نظارت داخلی دولت واگذار خواهد شد. چنانچه طبق نتایج بررسی مذکور، شواهدی دال بر تخلفات کیفری یافت شود، رسیدگی بیشتر طبق مقررات قانونی به مقامات انتظامی واگذار خواهد شد.



و/یا مشاغل رقابتی و ارائه حمایت و مقررات عادلانه، دولت می‌تواند مطابق با برنامه‌های اولویت‌دار ملی، سیاست‌های مالیاتی و تنبیهی تعیین شده توسط دولت منطقه‌ای را تعدیل کند. سیاست‌های مالی ملی مربوط به مالیات‌ها و عوارض بر اساس موارد زیر است:

■ نرخ‌های مالیات و عوارض در سطح ملی؛

■ نظارت و ارزیابی مقررات منطقه‌ای در مورد مالیات‌ها و عوارض مانع در سرمایه‌گذاری و سهولت انجام کسب و کارها.

تعیین نرخ‌های مالیاتی قابل اجرا در سطح ملی، شامل نرخ‌های مالیات‌های استانی و مالیات‌های ریجنسی/شهری می‌شود. براساس ماده (۹۸) قانون مذکور، ارزیابی پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهر در مورد مالیات‌ها و عوارض توسط استاندار، وزیر ناظر بر امور داخلی دولت و وزیر کشور انجام می‌شود.

طبق بند «۴» این ماده، پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهر در مورد مالیات‌ها و عوارض که از قبل به‌طور مشترک توسط پارلمان منطقه‌ای ریجنسی/شهر و ریجنت/شهردار تصویب شده است، باید حداکثر طی ۳ روز کاری از تاریخ تصویب به استاندار، وزیر ناظر بر امور داخلی دولت و وزیر کشور ارائه شود. استاندار، پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای مذکور را ارزیابی خواهد کرد تا انطباق آن را با مفاد این قانون، منافع عمومی و/یا سایر قوانین و مقررات بالادست بررسی کند. وزیر ناظر بر امور داخلی دولت و استاندار در انجام ارزیابی مذکور باید با وزیر کشور هماهنگ باشند. نتایج ارزیابی توسط وزیر ناظر بر امور داخلی دولت، برای تهیه پیش‌نویس مقررات استانی به استاندار و برای تهیه پیش‌نویس مقررات ریجنسی/شهر توسط استاندار به ریجنت/شهردار ظرف حداکثر ۱۵ روز کاری از تاریخ دریافت پیش‌نویس مقررات مورد نظر، به‌همراه یک نسخه به وزیر کشور ارائه می‌شود. در صورت رد نتایج ارزیابی، باید دلایل رد نیز ارائه شود. اما در صورت تأیید نتایج ارزیابی، پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای مورد نظر می‌تواند بلافاصله معرفی و اجرا شود. چنانچه نتیجه ارزیابی رد شود، پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای مورد بحث می‌تواند توسط استاندار، ریجنت/شهردار به‌همراه پارلمان منطقه‌ای مربوطه مورد تجدیدنظر قرار گیرد و سپس برای تهیه پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای استانی به وزیر ناظر بر امور داخلی دولت و وزیر کشور و برای پیش‌نویس مقررات

منطقه‌ای ریجنسی/شهر به استاندار و وزیر کشور ارسال شود. اما درباره تهیه مقررات مالی منطقه‌ای در ماده (۹۹) توسط استاندار/ریجنت/شهردار، بیان شده است حداکثر طی ۷ روز کاری پس از وضع آنها، برای ارزیابی به وزیر ناظر بر امور داخلی دولت و وزیر کشور ارائه می‌شوند. وزیر کشور و وزیر ناظر بر امور داخلی دولت، مقررات منطقه‌ای استانی/ریجنسی/شهری در حوزه مالیات‌ها و عوارض را ارزیابی خواهند کرد تا تناسب بین مقررات منطقه‌ای مورد نظر و منافع عمومی، مفاد قوانین و مقررات بالادست و سیاست‌های مالی ملی را بررسی کنند. در صورتی که براساس ارزیابی مذکور، مقررات منطقه‌ای با منافع عمومی، قوانین بالادست و یا سیاست مالی ملی مغایرت داشته باشد، وزیر کشور باید به وزیر ناظر بر امور داخلی دولت توصیه کند که تغییراتی در مقررات منطقه‌ای مورد نظر ایجاد نماید. زمان ارائه توصیه‌ها برای تغییرات در آیین‌نامه منطقه‌ای، حداکثر طی ۲۰ روز کاری از تاریخ دریافت آیین‌نامه منطقه‌ای انجام خواهد شد.

براساس توصیه وزیر کشور برای تغییرات در آیین‌نامه منطقه‌ای، وزیر ناظر بر امور داخلی دولت به استاندار/ریجنت/شهردار دستور می‌دهد تا طی ۱۵ روز کاری، تغییراتی را در آیین‌نامه منطقه‌ای ایجاد کند. اگر طی ۱۵ روز کاری، استاندار/ریجنت/شهردار تغییراتی در آیین‌نامه منطقه‌ای ایجاد نکنند، وزیر ناظر بر امور داخلی دولت، توصیه‌ای برای اعمال مجازات به وزیر کشور ارائه خواهد داد. مقررات بیشتر در مورد رویه‌های ارزیابی آیین‌نامه منطقه‌ای مالیات‌ها و عوارض و نظارت بر اجرای آنها توسط یا براساس آیین‌نامه دولتی تنظیم می‌شود.

گفتنی است که طبق ماده (۱۰۰) قانون مذکور، نقض مفاد مندرج در مواد (۹۸ و ۹۹) توسط دولت‌های منطقه‌ای، مشمول مجازات‌هایی به شکل تأخیر یا کاهش در موجودی صندوق تخصیص عمومی (DAU)^۱ و یا صندوق تقسیم درآمد (DBH)^۲ خواهد بود.

الف) بازرسی

در موضوع بازرسی مالی دولت‌های منطقه‌ای، ماده (۱۰۵) اشاره می‌کند که به برخی از مقامات دولتی در دولت‌های منطقه‌ای، به‌عنوان بازپرس، اختیار ویژه داده شده است تا در مورد اعمال

1. Dana Alokasi Umum (DAU)
2. Dana Bagi Hasil (DBH)

با وزیر ناظر بر امور داخلی دولت هماهنگ باشد. وزیر ناظر بر امور داخلی دولت نیز باید با نهاد دولتی مسئول نظارت، همکاری کند تا قابلیت‌های دستگاه نظارت داخلی برای حمایت از بهبود کیفیت مدیریت بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای تقویت شود. اما طبق ماده (۱۷۶) هم‌افزایی سیاست‌های مالی ملی، توسط موارد زیر پشتیبانی می‌شود:

- تهیه اطلاعات مالی تلفیقی دولت منطقه‌ای - ملی مطابق با نمودار استاندارد حساب‌های دولت‌های منطقه‌ای؛
- ارائه اطلاعات مالی منطقه‌ای در سطح ملی؛
- نظارت و ارزیابی بودجه غیر متمرکز.

در ماده (۱۷۷) نیز اشاره شده است که جهت بهبود کیفیت نظارت بر بودجه منطقه‌ای، دولت مرکزی سیستم اطلاعات توسعه منطقه‌ای، مدیریت مالی منطقه‌ای و سایر اطلاعات را از طریق یک پلتفرم دیجیتال که با سیستم اطلاعات تلفیقی سیاست مالی ملی مرتبط است، ایجاد می‌کند. مطابق با ماده (۱۷۸)، به منظور ارائه اطلاعات مالی منطقه‌ای در سطح ملی، دولت منطقه‌ای اطلاعات مالی منطقه‌ای را به صورت دیجیتال و آنلاین ارائه می‌دهد. همچنین بر اساس ماده ۱۷۹ (۱) قانون مزبور، دولت به صورت دوره‌ای حداقل موارد زیر را نظارت و ارزیابی خواهد کرد:

- اجرای آزمون شایستگی پایه (TKD)؛^۱
- اجرای بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای.

گفتنی است؛ نظارت و ارزیابی مذکور با استفاده از سیستم اطلاعاتی مذکور در ماده (۱۷۷) انجام خواهد شد. نتایج نظارت و ارزیابی ذکر شده می‌تواند توسط دولت مرکزی در تدوین سیاست‌های مالی ملی، آزمون شایستگی پایه و یا تنبیه یا تشویق دولت‌های منطقه‌ای مورد استفاده قرار گیرد [۳۵].

مروری بر نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها در اندونزی نشان می‌دهد که اهداف اصلی این نظارت بیشتر شامل ارزیابی عملکرد و اثربخشی دولت‌های منطقه‌ای، تضمین پاسخ‌گویی، شفافیت و حکمرانی خوب و بهبود ارائه خدمات و افزایش مشارکت شهروندان است. حوزه‌های کلیدی نظارت در اندونزی نظارت اداری و نظارت مالی است. در نظارت اداری وزارت کشور مقررات منطقه‌ای را بررسی و تصویب می‌کند. در واقع وزارت کشور اندونزی، نهاد

مجرمانه در حوزه مالیات و مجازات منطقه‌ای، همان‌طور که در قانون آیین دادرسی کیفری ذکر شده است، تحقیق کند. اختیارات بازپرس شامل موارد زیر است:

- دریافت، جستجو، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات یا گزارش‌های مربوط به اعمال مجرمانه در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای به گونه‌ای که اطلاعات یا گزارش کامل‌تر و واضح‌تر شود؛
- بررسی، جستجو و جمع‌آوری اطلاعات در مورد افراد یا نهادها در مورد اعمال ارتكابی مجرمانه در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای؛
- درخواست اطلاعات و شواهد از افراد یا نهادها در ارتباط با اعمال مجرمانه در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای؛
- بررسی دفاتر، سوابق و سایر اسناد مربوط به اعمال مجرمانه در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای؛
- جستجو و کسب شواهد و مدارک حسابداری، ثبت و سایر اسناد و مصادره شواهد مذکور؛
- درخواست کمک از کارشناسان در زمینه انجام تحقیق در مورد اعمال مجرمانه در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای؛
- دستور توقف و/یا منع فرد/افراد از ترک اتاق یا مکان مورد بازرسی و بررسی هویت شخص، شیء و/یا سند حمل شده؛
- عکاسی از شخصی که در حال ارتكاب جرم در حوزه مالیات و عوارض منطقه‌ای است؛ احضار اشخاص برای استماع و بازجویی به عنوان مظنون یا شاهد؛
- متوقف کردن تحقیقات؛

■ اعلام آغاز و نتایج تحقیقات به دادستان عمومی از طریق مقامات پلیس دولتی جمهوری اندونزی مطابق با مفاد مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری.

ب) نظارت بر بودجه منطقه‌ای

ماده (۱۵۲) قانون موضوعه در نظارت بر بودجه منطقه‌ای بیان می‌کند که نظارت بر مدیریت بودجه منطقه‌ای مطابق با مفاد قوانین و مقررات انجام می‌شود و نهادهای دولتی مسئول نظارت که مستقیماً در برابر رئیس جمهور مسئول هستند، در موارد خاص، نظارت داخلی بر پیش‌نویس بودجه منطقه‌ای یا اجرای بودجه منطقه‌ای را به منظور ارائه نظرات به رئیس جمهور انجام می‌دهند. در انجام نظارت مذکور، نهاد دولتی مسئول نظارت باید

یک شاخص کلیدی در استخدام کارمندان نهادهای دولتی در اندونزی است.

1. Tes Kemampuan Dasar:



توسط نهادهای مستقل برای شناسایی اختلافات و زمینه‌های بهبود، تجزیه و تحلیل گزارش‌های فساد و الکترونیکی با پیاده‌سازی فناوری برای بهبود ارائه خدمات عمومی و شفافیت است. به‌طور کلی مفهوم نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌های اندونزی بیشتر به معنای هدایت، راهنمایی و کنترل آنهاست.

در حقیقت روش اصلی نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها در اندونزی توسعه و استفاده از شاخص‌های کلیدی عملکرد برای بخش‌های مختلف جهت سنجش و مقایسه شهرداری‌هاست. نظارت مؤثر بر شهرداری‌ها در اندونزی شامل مدیریت مالی، ارائه خدمات عمومی، رفاه اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی است. با استفاده از فناوری، مشارکت شهروندان و پیروی از بهترین شیوه‌ها، دولت‌های منطقه‌ای می‌توانند پاسخ‌گویی خود را افزایش داده و کیفیت زندگی ساکنان خود را بهبود بخشند.

اصلی دولت مرکزی است که مسئول نظارت و ارائه راهنمایی به دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی است. در نظارت بر سیاست‌ها و برنامه‌ها، دولت مرکزی می‌تواند در صورت مغایرت سیاست‌های یک شهرداری با منافع ملی یا قوانین، وارد عمل شود. در موارد شدید، دولت ممکن است اختیارات دولت محلی را به‌طور موقت لغو کند یا مدیران ویژه‌ای را منصوب کند. جنس نظارت اداری از نوع نظارت حقوقی است که در روند آن، مقررات منطقه‌ای نباید با قوانین ملی مغایرت داشته باشد. در صورت مغایرت، وزارت کشور می‌تواند درخواست تجدیدنظر یا لغو قوانین محلی ناسازگار را ارائه دهد. نظارت مالی شامل تجزیه و تحلیل نحوه تخصیص بودجه به بخش‌های مختلف (آموزش، بهداشت، زیرساخت) و میزان اثربخشی هزینه آنها، نظارت بر منابع درآمد محلی، از جمله مالیات، هزینه‌ها و کمک‌های مالی، بررسی حسابرسی‌های مالی انجام شده

۶. نتیجه‌گیری



ارکان عملکردی، اداری و مالی کنترل می‌کند اما دامنه و محدوده کنترل و ماهیت آن متفاوت است. توضیح اینکه در این کشورها، وزارت کشور متولی کنترل و نظارت شهرداری‌هاست که در ابتدا توسط استانداری‌ها (رده اداری-سیاسی بالادست شهرداری‌ها) نظارت، بازرسی و بررسی خود را عملیاتی می‌نماید. جدول زیر شامل خلاصه‌ای از ویژگی‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در ژاپن، کره جنوبی و اندونزی است.

اگرچه در کشورهای ژاپن، کره جنوبی و اندونزی شهرداری‌ها یک رده اداری-سیاسی مستقل هستند و تا حد زیادی خودگردان، اما تمامی این شرایط به‌هیچ‌وجه مانع از نظارت و بازرسی دولت مرکزی بر آنها نشده است. در واقع نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها در این کشورها در قالب رابطه‌ای است که ساختار قانون اساسی و سنت‌های حقوقی مختلف آن را طراحی و شکل می‌دهد. دولت مرکزی با وجود اعطای اختیارات بسیار به شهرداری‌ها، آنها را در

جدول ۱. ویژگی‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در ژاپن، کره جنوبی و اندونزی

ژاپن	کره جنوبی	اندونزی	نکات تمایز
در ژاپن، نظارت استانداری‌ها یا همان نماینده دولت مرکزی بر شهرداری‌ها در مفهوم «نقش‌آفرینی» خلاصه شده است. به این معنا که دولت مرکزی حق نقش‌آفرینی در اعمال و امور شهرداری‌ها را دارد، اما تا جایی که قوانین بالادست اجازه دهند. نقش‌آفرینی دولت مرکزی در شهرداری‌های ژاپن جهت نظارت و بازرسی آنها در اشکال مختلف و در طیف‌هایی با نقش‌آفرینی کم تا زیاد طراحی شده است. در ژاپن علاوه بر وزارت کشور، سایر وزارتخانه‌ها هم می‌توانند به فراخور تخصص و حیطه فعالیت خود به نظارت بر امور شهرداری‌ها بپردازند و به‌بیانی دیگر با وزارت کشور ژاپن در این زمینه همکاری کنند. هنگامی که شهرداری از محدوده قوانین و سیاست‌های کلی دولت خارج شود، در طیف نقش‌آفرینی کم تا متوسط، دولت مرکزی از طریق استانداری‌ها به توصیه و پیشنهاد، درخواست مدارک و شواهد مورد نیاز، درخواست اصلاح، توافق و رضایت می‌پردازد. اما طیف نقش‌آفرینی زیاد دولت مرکزی در امور شهرداری‌ها، در قالب صدور مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌ها و نیز اجرای جایگزین توسط نماینده دولت مرکزی صورت می‌یابد که این موارد در زمینه‌های اداری و مالی بیشتر اجرایی می‌شوند. گفتنی است که در اصل قانونی نقش‌آفرینی، در نهایت شهرداری‌ها باید از هرکدام از انواع ابزارهای نقش‌آفرینی پیروی کنند، ولی باین‌حال اگر این پیروی را غیرمنطقی بدانند، می‌توانند اعتراض یا انتقاد خود را اعلام نمایند. دولت مرکزی هم می‌تواند در صورت سرپیچی شهرداری‌ها از اصول نقش‌آفرینی و ارتکاب آنها به جرم، قضاوت را به کمیته حل اختلاف ملی-محلی در وزارت کشور بسپارد. اگر هریک از دو طرف، با رأی کمیته مخالف باشند، دادگاه عالی ژاپن برای حل اختلاف آنها وارد عمل می‌شود. در هر حال، نقش‌آفرینی دولت مرکزی بر شهرداری‌ها می‌تواند با شکایت طرفین (وزارت کشور/استانداری‌ها و شهرداری‌ها) مواجه شود؛ زیرا هر دو طرف حق اعتراض دارند. با اعتراض هریک از طرفین، ابتدا کمیته حل اختلاف ملی-محلی و سپس در مرحله بعد دادگاه عالی ژاپن ورود می‌کند. در زمینه امور مالی، کمیته‌های حسابرسی دولت محلی، وضعیت مالی دولت‌های محلی بررسی می‌کند تا پایبندی آنها به قوانین را بررسی نماید.	در کره جنوبی شهرداری‌ها یک نهاد دولتی هستند و از اختیارات قانونگذاری و اجرایی بسیاری برخوردار هستند. وزارت کشور کره متولی امر نظارت بر شهرداری‌هاست و از طریق استانداری‌ها و شهرداری‌هایی که سطح آنها معادل استان است به کنترل شهرداری‌ها می‌پردازد. اصل «همکاری برد-برد» بین دولت مرکزی و دولت محلی در کره مبنای رابطه این دو سطح است، اما اگر قوانین ملی و تعیین شده توسط هیئت‌وزیران به‌وسیله شهرداری‌ها زیر پا گذاشته شود، دولت مرکزی از طریق نماینده خود (رده تقسیماتی استانی) وارد عمل می‌شود. در این کشور نظارت بر شهرداری‌ها در جنبه‌های اداری و مالی صورت می‌پذیرد. ابزارهایی مانند ارائه مشاوره به شهرداری‌ها و میانجی‌گری، درخواست ارائه گزارش عملکرد و گزارش مصوبات و طرح‌ها از شهرداری، صدور دستورات اصلاحی از جانب نماینده دولت مرکزی، بازرسی مستقیم، درخواست تجدیدنظر در مصوبات و برنامه‌ها از سوی دولت مرکزی، ارائه دستورالعمل‌ها در موضوعات مشخص به شهرداری‌ها و توسل به روش اجرای نیابتی از جمله اشکال نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌هاست. آنچه که در رویه‌های نظارت در کره جنوبی مورد توجه است، این است که نظارت دولت در کره جنوبی به مفهوم «همکاری» است. همچنین رفع نهایی اختلافات میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها در این کشور طی رویه‌های قضایی، توسط دادگاه عالی کره اجرایی می‌شود. همچنین نظارت بر عملکرد امور مالی دولت محلی از طریق تشکیل شوراهای مشورتی، کمیته بررسی تعهدات مالی محلی، کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی، شناسایی دولت محلی در بحران مالی یا در هشدار مالی، تهیه طرحی برای سلامت مالی و اجرای برنامه مدیریت مالی اضطراری در شرایط وجود بحران مالی در شهرداری‌ها، نمونه‌هایی از کنترل وضعیت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی است.	در اندونزی شهرداری‌ها به‌عنوان دولت‌های منطقه‌ای واحد تقسیماتی شهر، مسئولیت اجرای امور دولتی در شهرها و ارائه خدمات به شهروندان را برعهده دارند. در واقع شهرداری‌ها نماینده دولت مرکزی در شهرها هستند و به همین دلیل دولت مرکزی از طریق وزارت کشور (استانداری‌ها) ناظر بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات و همچنین تدوین و اجرای طرح‌های توسعه توسط شهرداری‌هاست. اشکال نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی اداری و مالی است. ارائه گزارش عملکرد از سوی شهرداری به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی، اخطار کتبی به شهرداران خطای یا معاونان آنها از جانب استاندار، شرکت شهردار خطی در برنامه‌های آموزشی وزارت کشور در زمینه مدیریت اجرایی، ارائه اطلاعات خدمات عمومی و ... از جمله رویه‌های نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی است. گاهی هم پیش می‌آید که نظارت استانداری بر شهرداری‌ها از طریق پارلمان منطقه‌ای انجام می‌شود که استیضاح شهردار نمونه آن است. نظارت بر بودجه و کنترل کسری بودجه، ارزیابی بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، بررسی مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای، ارزیابی عملکرد خدمات عمومی ارائه شده، بازرسی مالی دولت‌های منطقه‌ای از طریق سیستم اطلاعات توسعه منطقه‌ای از جمله ارکان نظارت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی در اندونزی است. در نتیجه این ارزیابی، تنبیه یا اعطای مشوق‌ها به دولت‌های منطقه‌ای مانند تأخیر یا کاهش در موجودی صندوق تخصیص عمومی و صندوق تقسیم درآمد از جمله اقدامات دولت مرکزی به‌شمار می‌آید. در موضوع نظارت مالی، علاوه بر وزیر کشور و استانداران، می‌توان به نقش وزیری که امور دولتی را در بخش مالی سازماندهی می‌کند نیز اشاره داشت که با وزارت کشور در زمینه بررسی اقدامات مالی شهرداری‌ها همکاری می‌کند.	نظارت بر شهرداری‌ها در ژاپن شامل طی رویه‌های قضایی برای حل اختلافات دولت مرکزی و شهرداری‌هاست و نظارت مالی بر جنبه اداری آن ارجحیت دارد. اهمیت و جدیت آن به این دلیل است که دولت مرکزی بخش مهمی از منابع مالی شهرداری‌ها را تأمین می‌کند و از این منظر هم کنترل بیشتری بر نحوه هزینه‌کرد آن دارد. سازوکارهای نظارتی به‌ویژه نظارت مالی برای جلوگیری از سوءمدیریت و فساد محلی در کره جنوبی قوی هستند. در این کشور مبنی بر اصل همکاری برد-برد، دولت مرکزی به نظارت بر امور اداری و مالی شهرداری‌ها می‌پردازد و راه برای حل اختلافات از طریق فرایندهای قضایی باز است. نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی در دو جنبه اداری و مالی، بیشتر شامل ارزیابی عملکرد است و با عزل موقت شهردار، ماهیت کنترل و هدایت‌گری (تشویق یا تنبیه) دارد و سوبه‌های قضایی در این نظارت کمتر به چشم می‌خورد.

مأخذ: نگارنده.



به‌طور کلی، در کشورهای ژاپن، کره جنوبی و اندونزی و همچنین اغلب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، شهرداری‌ها یک رده اداری-سیاسی به‌شمار می‌آیند که وظایف دولت در شهرها را اجرا می‌کنند و اختیارات بسیار در قانونگذاری و تصمیم‌گیری و وظایف متعددی دارند. همچنین نهاد ناظر بر آنها یعنی استانداری‌ها به‌عنوان نماینده دولت مرکزی از اختیارات بسیاری در امر نظارت برخوردار هستند. گفتنی است؛ با وجود اینکه مدیریت‌های محلی در کشورهای نام‌برده براساس قانون شکل می‌گیرند و وظایف محلی از ملی در این کشورها از هم تفکیک شده است، اختیارات و استقلال آنها در هیچ کشوری مطلق نیست و حکومت مرکزی بر عملکرد و فعالیت‌های آنان نظارت دارد. یکی از دلایل این است که اختیارات و آزادی‌های حکومت محلی موجب هرج و مرج در کشور نشود و چنانچه نظارتی در میان نباشد، ممکن است منافع ملی به خطر افتد. لذا تجارب مذکور از این منظر با شرایط ایران که شهرداری‌ها یک نهاد عمومی و غیردولتی محلی به‌شمار می‌آیند، تفاوت دارند. اما در هر صورت می‌توان به کلیاتی بسنده کرد که در شرایط حال حاضر ایران قابلیت تجویز داشته باشد.

نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در جمهوری اسلامی ایران توسط وزارت کشور و به‌طور مشخص سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها صورت می‌گیرد که عموماً این نظارت از طریق استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در کشور عملیاتی و اجرایی می‌شود. البته در نظارت بر امور مالی شهرداری‌ها، علاوه بر وزارت کشور، سازمان حسابرسی کشور نیز دارای وظایف معینی است. به‌طور کلی مسائل متعددی در حوزه نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) بر شهرداری‌ها وجود دارد که مهم‌ترین آنها شامل پیچیدگی و پراکندگی قوانین و مقررات مرتبط با امر نظارت بر شهرداری‌ها، نتیجه‌بخش نبودن نظارت و نبود متولی واحد برای انجام این اقدام است که ابهامات و چالش‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است. در ابتدا ضرورت دارد جهت تصریح رابطه دولت با نهاد محلی

همچون شهرداری‌ها در کشور، ماهیت، نوع و رویه‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها ذیل یک بستر و چارچوب قانونی مشخص، تعیین تکلیف گردد. ماهیت نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، دولتی و حاکمیتی است که در این زمینه با توجه به غیردولتی بودن نهاد شهرداری در کشور می‌توان مفهوم نظارت را در این زمینه به معنای «هدایت و کنترل» در نظر گرفت که انواع آن بیشتر شامل جنبه‌های اداری و مالی است. در تعیین رویه‌های نظارت نیز می‌توان به انواع ابزارها مانند (مصوبات هیئت وزیران، دستورالعمل‌های وزارتی، بخشنامه، صدور و یا رد مجوزها، تعلیق یا لغو مصوبه‌ها و ...) یا (درخواست‌های اداری، ارائه گزارش عملکرد و ...) و ابزارهای قضایی اشاره کرد.

همچنین در حیطه فعالیت شهرداری‌ها، نظارت مالی و بررسی فرایندهای مالی این نهاد بیشتر از سایر جنبه‌های نظارت حائز اهمیت است. نظارت مالی به نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی (تدوین، تهیه و تصویب بودجه شهرداری)، نظارت حین اجرا، نظارت پس از اجرای عملکرد مالی تقسیم می‌شود. درواقع باید بودجه درآمد و هزینه شهرداری‌ها هر دو با هم مورد نظارت و بازرسی قرار گیرد. لازم به ذکر است که نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها تنها برعهده وزارت کشور ایران نیست و سایر وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مختلف، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر نیز بر شهرداری‌ها در زمینه‌های گوناگون نظارت دارند. وزارت اقتصاد و دارایی (سازمان حسابرسی)، وزارت راه و شهرسازی، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و مواردی از این قبیل بر شهرداری‌ها در کشور نظارت دارند یا دارای نقش هدایت‌گری و کنترل در این زمینه هستند. شرح جزئی این موارد و شناخت چالش‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها و ارائه راهکارها برای برون‌رفت از مسائل موجود، در گزارش جداگانه‌ای مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.



- [1] Encyclopedia of World Problems and Human Potential, Improving urban management, 2024, <https://encyclopedia.uia.org/strategy/improving-urban-management>.
- [2] Understanding decentralization theory, evidence and method, with a focus on least-developed countries, Faguet, Jean-Paul, Department of International Development, London School of Economics and Political Science, 2021, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/251596/1/1744149798.pdf>.
- [3] Measuring Organizational Performance: Frameworks & Metrics, Ravi Desai, <https://mindovix.com/articles/measuring-organizational-performance-frameworks-metrics/>.
- [۴] رستمی، ولی و معصومه عامری (۱۴۰۰). بررسی مقایسه‌ای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۸. <https://ensani.ir/file/download/article/1633322062-10274-8-2.pdf>
- [5] Municipalities II: Assessing mechanisms of municipal oversight, Michelle Toxopeüs, <https://hsf.org.za/publications/hsf-briefs/municipalities-ii-assessing-mechanisms-of-municipal>.
- [6] Making the external municipal auditing system more efficient, EUROSAl, task force municipality audit, 2021, [https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final\(2\).pdf](https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final(2).pdf).
- [۷] پیرنیاکان، امیر لطف‌الله (۱۳۹۹). مفهوم و گونه‌های نظارت و کنترل در حقوق ایران، فصلنامه پژوهش‌های حقوقی میان‌رشته‌ای، دوره اول، شماره اول. <https://www.ensani.ir/file/download/article/1601464166-10303-1-6.pdf>
- [۸] اعظمی، هادی و علی اکبر دبیری (۱۳۹۰). تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، ژئوپلیتیک، شماره ۲۲. <https://ensani.ir/fa/article>
- [9] Constitution of Japan, 1947, https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
- [10] Local Government System, Classification of Local Governments, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html#tokurei
- [11] Local Self-Government, https://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf
- [12] An Outline of Local Government in Japan, https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/m_fact_en02.pdf
- [13] Act on the Establishment of the Ministry of Internal Affairs and Communications, <https://laws.e-gov.go.jp/law/411AC0000000091/#13%20>
- [14] The Ministry of Internal Affairs and Communications, www.soumu.go.jp/english/index.html
- [15] Guidance on the Ministry of Internal Affairs and Communications, Internal Organizations, <https://www.soumu.go.jp/english/soumu/io.html>
- [16] Local Autonomy Act, https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC0000000067#Mp-Pa_2-Ch_12
- [17] National and Local Dispute Settlement Committees, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou/
- [18] Act on the Fiscal Soundness of Local Governments, <https://laws.e-gov.go.jp/law/419AC0000000094>
- [19] A Systematic Analysis of Local Government Finance in Japan, Kevin Muldoon-Smith, Cameron Forbes, Jonathan Pearson and Mark Sandford, Local Democracy Research Centre, <https://lgiu.org/wp-content/uploads/2024/01/LGIU-A-Systematic-Analysis-of-Local-Government-Finance-in-Japan.pdf>
- [20] Role of the Audit Committee, 2017, <https://jce-jg.d1-law.com/>
- [21] A Systematic Analysis of Local Government Finance in Japan, Kevin Muldoon-Smith, Cameron Forbes, Jonathan Pearson and Mark Sandford, Local Democracy Research Centre, <https://lgiu.org/wp-content/uploads/2024/01/LGIU-A-Systematic-Analysis-of-Local-Government-Finance-in-Japan.pdf>
- [22] About JFM, <https://www.jfm.go.jp/en/about/index.html>
- [23] Central and Local Government Relations, Masatsugu Ito, 2024, Governance and Public Management (GPM), https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-58610-1_3
- [۲۴] همتی، مجتبی (۱۳۹۶). بررسی تطبیقی ارکان و الزامات دولت محلی در ایران و ژاپن، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۲. https://jcl.ut.ac.ir/article_65171.html
- [25] Constitution of South Korea, <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>



- [26] Local Autonomy Act, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/ganadaDetail.do?hseq=57596&type=abc&key=LOCAL%20AUTONOMY%20ACT¶m=L, 2021
- [27] Korea - Local Government, <https://www.globalsecurity.org/military/world/rok/government-local.htm>
- [28] Constitution and Government, Local Government, <https://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Local-Governments>
- [29] The Ministry of the Interior and Safety, Local Administration, <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/localAdmin/screen.do>
- [30] The Ministry of the Interior and Safety, Local Administration over the Past 20 Years, <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/LocalAdmin20Y/screen.do>
- [31] Local Finance Act, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55630&type=sogan&key=15#:~:text=Local%20governments%20shall%20operate%20their,State%20or%20other%20local%20governments

[۳۲] قانون اساسی اندونزی.

- https://en.mkri.id/download/constitution/constitution_1_1625426222_4c1e13f466840d7ed721.pdf
- [33] Ministry of internal Affairs, Republic of Indonesia, <https://kemendagri.go.id/pejabatKemendagri/gubernurwakilgubernur>
- [34] Law of the Republic of Indonesia, Number 23 of 2014, by the Grace of God Almighty About Local Government, <http://www.indolaw.org/>
- [35] Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 1 Tahun 2022, Hubungan Keuangan Aatara Pemerintah Pusat, Dan Pemerintahan Daerah, https://www.bing.com/search?pglt=41&q=UNDANG-UNDANG+REPU+BLIK+INDONESIA+NOMOR+1+TAHUN+2022+TENTANG+HUBUNGAN+KEUANGAN+ANTARA+PEMERINTAH+PUSAT+DAN+PEMERINTAHAN+DAERAH&cvid=b9c250ec4e174daead0ae9c534db9f81&gs_lcrp=EgRIZGdlKgYIABBFGDkyBggAEEUYOdIBBzg3MWowajGoAgCwAgA&FORM=ANNTA1&PC=U531

گزیده سیاستی

در نظام‌های سیاسی بسیط غیر متمرکز، مفهوم «نظارت» شاکله اصلی رابطه میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد که در یک چارچوب قانونی مدون، ماهیت آن اغلب نقش آفرینی، کنترل و یا هدایت‌گری و ارکان آن بیشتر شامل ابعاد اداری و مالی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir