

به نام خدا

مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف (۱)

شوراها و شهرداریها

(ترکیه، ایتالیا، سوئیس، فرانسه)

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	ترکیه.....
۹	ایتالیا.....
۱۷	سوئیس.....
۲۳	فرانسه.....
۳۳	منابع و مأخذ.....



مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف (۱) شوراها و شهرداریها (ترکیه، ایتالیا، سوئیس و فرانسه)

چکیده

گزارش حاضر به بررسی مقایسه‌ای نهادهای محلی در کشورهای مختلف می‌پردازد. در این راستا براساس قوانین کشورهای مختلف، سازمان‌ها و نهادهایی در سطح حکومت‌های محلی (استان‌ها) و نحوه ارتباط آنها با حکومت مرکزی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. به‌طور مشخص در این مطالعه شهرداری‌ها و شوراهای شهری به‌عنوان این نهادهای محلی مدنظر بوده و به‌لحاظ میزان تمرکززدایی و نیز حدود اختیارات مورد مطالعه واقع شده‌اند. این گزارش وضعیت شهرداری‌ها و شوراهای محلی یا نهادهای معادل آن را در کشورهای ترکیه، ایتالیا، سوئیس و فرانسه مورد بررسی قرار داده است.

ترکیه

ترکیه یک جمهوری پارلمانی و دارای نظامی چندحزبی است. مجلس قانونگذاری این کشور ۵۵۰ عضو دارد که هر پنج سال یک‌بار انتخاب می‌شوند. این انتخابات براساس یک نظام انتخاباتی تناسبی صورت می‌گیرد. تا سال ۲۰۰۷ رئیس‌جمهور ترکیه توسط مجلس



قانونگذاری و برای یک دوره هفت‌ساله انتخاب می‌شد. اما براساس رفراندوم سال ۲۰۰۷ مقرر شد رئیس‌جمهور با آرای مستقیم مردم و برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب شود. ترکیه به هفت منطقه جغرافیایی تقسیم می‌شود. بعد از سال ۲۰۰۲ براساس شیوه تقسیمات کشوری اتحادیه اروپا تغییراتی در تقسیمات کشوری ترکیه صورت پذیرفت. درحال حاضر ترکیه به ۸۱ استان، ۳۲۲۵ شهرداری و ۳۵۰۰۰ روستا تقسیم شده است. در ترکیه سابقه ایجاد نهادهای محلی به نیمه دوم قرن نوزدهم باز می‌گردد. نخستین شهرداری در سال ۱۸۵۴ در استانبول ایجاد شد و با این‌حال نخستین شهرداری مدرن در سال ۱۹۳۰ تأسیس شد. در قانون اساسی مصوب سال ۱۹۶۱ اصل تمرکززدایی تبدیل به یکی از اصول قانون اساسی شد و بر مبنای آن این کشور به‌لحاظ اداری و سیاسی به سه سطح تقسیم شد: سطح استانی، سطح شهرداری‌ها و سطح روستایی.

قانون اساسی سال ۱۹۸۲ هم این اصل را مورد تأیید قرار داد. ایجاد شهرداری‌های ویژه در کلان‌شهرها و اعطای اختیارات و منابع مالی گسترده به آنها در سال ۱۹۸۴ گام بلندی در جهت تمرکززدایی بود. از آن زمان تاکنون اصلاحات متعددی در قانون اساسی صورت گرفته است و قوانین مربوط به شهرداری‌ها، شهرداری‌های کلان‌شهرها، استان‌ها و مجمع نهادهای محلی تغییرات زیادی کرده است.

۱. ساختار نهادهای محلی

درحال حاضر هر استان دارای سازمان اداری مجزا از سایر استان‌هاست. استاندار هر استان توسط حکومت مرکزی انتخاب می‌شود. استاندار نماینده دولت مرکزی در استان



خود و نیز مسئول امور و مسائل آن استان است. هر استان یک شورای عمومی دارد که توسط مردم آن استان و برای مدت پنج سال انتخاب می‌شوند. هر استان همچنین یک کمیته اجرایی دارد که بخشی از اعضای آن انتخابی و بخش دیگر انتصابی هستند. از سال ۲۰۰۵ شورای عمومی یک رئیس برای خود انتخاب می‌کند. هر استان بودجه مشخصی دارد که از طریق مالیات و نیز کمک‌های دولت مرکزی تأمین می‌شود.

روستاها دارای یک شورای مشورتی و یک کدخدا هستند که هر دو سال یک‌بار توسط مردم روستا انتخاب می‌شوند. با این حال شورای مشورتی و کدخدا منبع مالی مستقل ندارند و از این رو نمی‌توانند وظایف محول شده به آنها را به‌طور کامل انجام دهند. کدخداها از سال ۱۹۸۷ تاکنون مثل یکی از کارمندان دولت بوده از دولت مرکزی حقوق می‌گیرند. در حال حاضر تمامی خدمات روستایی توسط مقامات استانی یا دولت مرکزی صورت می‌گیرد.

در شهرهای اصلی استان‌ها و مناطق و نیز در جاهایی که بیش از ۵۰۰۰ سکنه دارند یک نهاد دیگر به نام شهرداری وجود دارد. شهرداری‌ها از دو قسمت تشکیل می‌شوند، یک شورای شهر که اعضایش مستقیماً توسط مردم و برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند و یک شورای اداری که بخشی از اعضای آن انتصابی و بخش دیگرشان انتخابی هستند. شورای شهر در واقع نقش نهاد مشورتی را برای شهرداری ایفا می‌کند. شهردار که مسئولیت اداره شهرداری را به‌عهده دارد مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود.

در ترکیه کلان‌شهرها از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند. این کلان‌شهرها دارای شهرداری‌های ویژه‌ای هستند که وظیفه آنها حل‌وفصل مسائل و مشکلات



کلان‌شهرهاست. شهرداری‌های کلان‌شهرها به دو دسته شهرداری‌های مناطق یا شهرداری‌های کوچک و شهرداری‌های بزرگ تقسیم می‌شوند. شهرداری‌های بزرگ به مسائل کلان همچون تدوین بودجه و برنامه‌ریزی برای کلان‌شهرها می‌پردازند، درحالی که شهرداری‌های مناطق به فعالیت‌های خرد می‌پردازند و وظایفشان جزئی‌تر است.

۲. دمکراسی محلی

انتخابات‌هایی که در سطح محلی برگزار می‌شوند انتخابات‌هایی چندحزبی هستند. در سال ۲۰۰۴، ۲۰ حزب برای تعیین ۳۵۱۹ شهردار کشور با هم به رقابت پرداختند. انتخابات شهرداری‌ها یک مرحله‌ای است و کسی که بیشترین آرا را کسب کند شهردار می‌شود. سیستم انتخابات محلی یک سیستم تناسبی است. انتخابات‌های محلی هر پنج سال یک‌بار برگزار می‌شود. برای انتخاب اعضای شورای عمومی استان‌ها هر استان یک حوزه انتخابیه محسوب می‌شود. درحالی که برای انتخاب شهرداران یا اعضای شورای شهر و روستا، هر شهر یا روستا یک حوزه انتخابیه محسوب می‌شود. میزان جمعیت شرکت‌کننده در انتخابات محلی در ترکیه نسبتاً بالا بوده است. مثلاً در سال ۲۰۰۴، ۷۲ درصد افراد واجد شرایط برای انتخاب شهرداران، ۷۰ درصد برای انتخاب شهرداران کلان‌شهرها و ۷۵ درصد در انتخابات شورای شهر شرکت کردند. استفاده از شیوه‌های دمکراسی مستقیم همچون رفراندوم در سطح محلی بسیار اندک بوده است. هرچند محلات را نمی‌توان قانوناً جزء نهادهای محلی دانست، اما باید گفت که محلات یک نهاد محلی سنتی و پراهمیت در ترکیه هستند. محلات رئیس و شورایی دارند که هرچند قانوناً فاقد قدرت و منابع هستند، اما نقش مهمی در اداره امور محلات دارند.



۳. روابط بین حکومت مرکزی و نهادهای محلی

حکومت مرکزی از طریق دو سازمان با نهادهای محلی ارتباط برقرار می‌کند: اداره کل نهادهای محلی که زیر نظر وزارت کشور فعالیت می‌کند و بانک استان‌ها که در سال ۱۹۵۴ ایجاد شده است و نه تنها به نهادهای محلی کمک مالی می‌کند، بلکه در زمینه‌های فنی مثل تهیه نقشه‌های جغرافیایی هم نهادهای محلی را یاری می‌دهد. این سازمان همچنین مسئول توزیع درآمدهای حاصل از مالیات‌های ملی بین نهادهای محلی است.

قانون اساسی به‌ویژه اصل یکصد و بیست و هفتم آن دست دولت مرکزی را برای کنترل نهادهای محلی باز می‌گذارد. با این حال طی سال‌های اخیر در نتیجه اصلاحاتی که صورت گرفته کنترل دولت مرکزی بر نهادهای محلی به میزان قابل توجهی کاهش یافته است. براساس قوانین جدید مسئولان استانی حق تغییر مصوبات شوراهای محلی را ندارد. چنانچه مقامات استانی با مصوبات شوراهای محلی مشکل داشته باشند باید آن را به دادگاه اداری ارجاع دهند. در قوانین جدید مکانیسم‌هایی برای کنترل درونی و بیرونی نهادهای محلی در نظر گرفته شده‌اند به‌عنوان مثال براساس قانون شماره ۵۰۱۸ که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید کنترل و نظارت بر امور اداری نهادهای محلی را دارد، اما نمی‌تواند در مورد مسائل مالی آنها تصمیم‌گیری کند. در قوانین جدید همچنین شروط و شیوه‌های تحت تعقیب قرار گرفتن و از کار برکنار کردن اعضای انتخابی نهادهای محلی و نیز انحلال این نهاد مشخص شده است.

در مواقع خاصی ممکن است اختلافاتی بین نهادهای محلی و نهادهای حکومت مرکزی بروز کند. در این موارد نهادهای محلی می‌توانند موضوع را به دادگاه اداری ارجاع دهند. با این حال مجلس ملی حق نقض حکم دادگاه اداری را در این موارد دارد.



قانون اساسی همچنین این امکان را برای نهادهای محلی فراهم کرده که بتوانند با کسب اجازه از شورای وزیران اتحادیه‌هایی تشکیل دهند. این اتحادیه که دیگر جزء نهادهای محلی محسوب نمی‌شوند، بلکه وابسته به دولت مرکزی هستند، تعدادشان در حال افزایش است. اکثر این اتحادیه در نواحی روستایی شکل گرفته‌اند و ایجاد اتحادیه‌هایی از این دست در نواحی شهر کمتر بوده است.

۴. وظایف و اختیارات نهادهای محلی

مهمترین وظایف شهرداری‌ها انجام کارهای زیربنایی و برنامه‌ریزی برای شهر می‌باشد. در قوانین اخیر حوزه‌های جدیدی به حوزه فعالیت شهرداری اضافه شد که از آن جمله می‌توان به آموزش، خدمات عمومی، خدمات بهداشتی، حفاظت از میراث ملی و فرهنگی و مسائل زیست‌محیطی اشاره کرد.

وظایف اداره استانی تقریباً محدود بوده و بیشتر مربوط به مسائل روستاهاست، زیرا امور مربوط به شهرها در حیطه وظایف شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. از این رو تعداد کارمندان ادارات استانی بسیار کمتر از کارمندان شهرداری‌هاست. ساخت و نگهداری بناهای آموزشی از جمله وظایف اداره استانی است. در سال ۲۰۰۳، حدود ۹۲ درصد سرمایه‌گذاری ادارات استانی در این زمینه صورت گرفت.

به‌طور کلی باید گفت که در ترکیه وظایف و حوزه‌های فعالیت هر نهاد در سطح ملی به‌طور روشن مشخص نشده است، اما این امر هیچ‌گاه باعث اختلاف و تنش بین نهادهای محلی نشده است و هر نهادی که توانایی داشته به ارائه خدمات پرداخته است.



۵. مسائل مالی و استخدامی نهادهای محلی

نهادهای محلی در ترکیه به لحاظ مالی استقلال چندانی ندارند. با این حال شهرداری‌ها می‌توانند اقدام به جمع‌آوری برخی از مالیات‌ها از جمله مالیات بر املاک و مستغلات برای مصارف خود شهرداری نمایند. در سال ۲۰۰۲ مالیات‌هایی که توسط شهرداری‌ها جمع‌آوری شد ۱۳/۴ درصد درآمد آنها را تأمین می‌کرد. ادارات استانی حق اخذ مالیات برای مصارف استانی را ندارند با این حال بخشی از مالیات بر املاک و مستغلات که توسط شهرداری‌ها جمع‌آوری می‌شود به ادارات استانی اختصاص می‌یابد.

بخشی از درآمد شهرداری‌های کلان‌شهرها از مالیاتی که توسط دولت مرکزی در محدوده آنها جمع‌آوری شده و به آنها اختصاص می‌یابد تأمین می‌شود. همچنین شهرداری‌های محلی بخشی از بودجه خود را به شهرداری‌های کلان‌شهرها اختصاص می‌دهند. به علاوه، ۵۰ درصد از عایدات حاصل از مالیات بر وسایل تفریحی و ۵۰ درصد از درآمد حاصل از پارکینگ‌های اتومبیل به شهرداری‌های کلان‌شهرها اختصاص می‌یابد.

ماده (۱۲) قانون شماره ۵۰۱۸ مصوب سال ۲۰۰۳ که به هزینه‌های عمومی اختصاص دارد بین بودجه عمومی و بودجه ویژه تفکیک قائل می‌شود. بودجه نهادهای محلی بخشی از بودجه عمومی محسوب می‌شود. بودجه ویژه مربوط به نهادهایی است که توسط یک وزارتخانه و برای انجام یک فعالیت ویژه ایجاد شده‌اند.

قانون شهرداری‌ها که در سال ۱۹۳۰ به تصویب رسید سیستم خاصی برای استخدام کارمندان شهرداری‌ها در نظر گرفته بود. با این حال این سیستم استخدام هیچ‌گاه در عمل به کار گرفته نشد و کارمندان شهرداری‌ها براساس سیستم استخدام



کارمندان دولت مرکزی استخدام می‌شوند. کارمندان شهرداری‌ها در ۱۹۹۵، ۹/۶۵ درصد کل کارمندان دولت را تشکیل می‌دادند. این رقم تقریباً باقی مانده است. کارمندان نهادهای محلی به چهار دسته تقسیم می‌شوند: کارمندان رسمی، کارمندان قراردادی، حقوق‌بگیران موقت، حقوق‌بگیران دائم.

عملکرد ادارات دولتی ترکیه و از جمله شهرداری‌ها در زمینه استخدام کارمندان مطلوب بوده است، به این معنا که قواعد و مقررات مشخصی برای استخدام، ارتقا و حقوق و وظایف کارمندان دولت وجود داشته است. با این حال انجام اصلاحات برای از بین بردن تخلفات اداری از جمله فساد، پارتی‌بازی و عدم شفافیت ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا دولت مرکزی در سال ۲۰۰۲ قانونی را تصویب کرد (قانون شماره ۵۱۷۶) که براساس آن قرار شد یک کمیته اخلاقی برای نظارت بر استخدام کارمندان ادارات دولتی شکل بگیرد. همچنین در سال ۲۰۰۳ قانون مبارزه با فساد که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسیده بود و نقاط ضعف زیادی داشت مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. همچنین قانون شماره ۵۲۳۷ مصوب سال ۲۰۰۴ که در سال ۲۰۰۵ به مرحله اجرا درآمد مواردی را که از مصادیق فساد در استخدام کارمندان ادارات دولتی محسوب می‌شد به‌طور کامل و دقیق مشخص کرده بود.

دولت مرکزی ترکیه به سرعت به سمت تمرکززدایی حرکت می‌کند. وظایف و اختیارات نهادهای محلی افزایش یافته و نظارت دولت مرکزی بر نهادهای محلی طی سه سال گذشته کاهش چشمگیری یافته است. با این حال این کاهش نظارت هنوز صورت رسمی و قانونی به‌خود نگرفته است و وظایف استانداران هم در چند سال اخیر افزایش یافته و قرار شده آنها از این پس رئیس شورای عمومی استان که توسط



اعضای شورای شهرها انتخاب می‌شوند، باشد و در عین حال همچنان عالی‌ترین مقام اجرایی استان باقی بماند. اصلاحات صورت گرفته تغییر چندانی در امور مالی نهادهای محلی نداده است. با این حال باید توجه داشت که شهرداری‌ها هرچه بیشتر به لحاظ مالی از دولت مرکزی استقلال می‌یابند و شیوه‌هایی برای فرار از کنترل و نظارت دولت مرکزی پیدا می‌کنند.

ایتالیا

دولت ایتالیا را می‌توان یک دولت منطقه‌ای دانست. دولت‌های منطقه‌ای در بین دولت‌های فدرال و دولت‌های تمرکزگرا جای می‌گیرند. مشخصه اصلی دولت‌های منطقه‌ای قدرت قانونگذاری به مناطق کشور است. در حال حاضر کشور ایتالیا به ۲۰ منطقه (که ۱۵ تای آنها دارای وضعیت عادی و ۵ تای دیگر دارای وضعیت ویژه هستند و قدرت بیشتری دارند)، شامل ۱۰۳ استان و ۸۰۸۸ شهرداری تقسیم می‌شود. تنها ۱۳۶ شهرداری از کل شهرداری‌های ایتالیا جمعیتی بیش از ۵۰۰۰۰ نفر دارند. ۷۴۶۶ شهرداری (۹۲ درصد کل شهرداری‌ها) جمعیتی کمتر از ۱۵۰۰۰ نفر دارند.

پس از به سر آمدن دوران فاشیسم، برای نخستین بار امور مربوط به نهادهای محلی در قانون شماره ۱۴۲ که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید، مشخص شد. این قانون اختیارات و قدرت زیادی به نهادهای محلی اعطا می‌کرد. سپس در سال ۲۰۰۰ با تصویب قانون شماره ۲۶۷ مفاد قانون فوق به‌طور دقیق‌تری مشخص شدند و وظایف و ساختارهای نهادهای محلی به صورت مدون درآمد. براساس قانون یکصد و چهل و دوم نهادهای محلی دارای اختیارات قانونگذاری،



اجرایی و مالی هستند. براساس این قانون شهرداری نهادی است که نماینده مردم محدوده خود محسوب شده و وظیفه‌اش دفاع از منافع آن حوزه و تلاش برای توسعه اقتصادی و اجتماعی آن است.

به‌علاوه در این قانون برای نخستین بار بحث ایجاد نهادهای محلی جدیدی با عنوان «کلان‌شهرها» مطرح شد. به این معنا که شهرهای بزرگ مثل تورین، میلان، ونیز، جنوا، بلونیا، فلورانس، رم، ناپل و باری با مناطق مجاور خود ادغام شد و کلان‌شهرها را شکل می‌دهند. پس از تصویب این قانون گمان می‌شد که کلان‌شهرها جایگزین استان‌ها خواهند شد، اما از زمان تصویب قانون یعنی از سال ۱۹۹۰ تاکنون هیچ «کلان‌شهری» ایجاد نشده است. این امر به آن خاطر بوده که مقامات منطقه‌ای که مسئول تعیین حدود مرزهای کلان‌شهرها بوده‌اند به خاطر ترس از اینکه اهمیت مناطق کاهش پیدا کند، شدیداً با تشکیل این کلان‌شهرها مخالف بوده‌اند. به همین خاطر در قانون شماره ۲۶۵ که در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید آیین‌نامه تشکیل کلان‌شهرها مورد بازنگری قرار گرفت و وظیفه تشکیل آنها از مقامات به حکومت مرکزی منتقل شد. همچنین ماده (۵) قانون اساسی اصلاح شد تا زمینه برای ایجاد کلان‌شهرها فراهم شود. با این حال هیچ‌کدام از این راهکارها مفید واقع نشد و کلان‌شهرها هنوز شکل نگرفته‌اند.

در اواسط دهه ۱۹۹۰ به واسطه فعالیت‌ها و اقدامات حزب جدایی‌طلب گلانورد اصلاحات اداری مهمی به تصویب رسید براساس اصلاحات بخش عمده‌ای از مسئولیت‌ها و اختیارات اداری دولت مرکزی به نهادهای محلی واگذار شد به عبارت دیگر به استثنای مسئولیت‌های اداری مشخصی که همچنان در دست دولت مرکزی



باقی ماند کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات اداری به مناطق، استان‌ها و شهرداری‌ها واگذار شد. همچنین به‌واسطه اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۱ در اصل پنجم قانون اساسی صورت گرفت، اختیارات قانونگذاری گسترده‌ای هم به نهادهای محلی اعطا شد. پس از آن اصلاحات دیگری هم در قانون اساسی صورت گرفت که به‌واسطه آنها قدرت نهادهای محلی افزایش یافت. به‌عنوان مثال براساس اصلاحات گسترده‌ای که در ماده (۱۱۴) قانون اساسی صورت گرفت نهادهای محلی به‌عنوان جزئی ضروری از جمهوری ایتالیا شناخته شدند و جایگاه و شأنی همچون دولت مرکزی پیدا کردند هرچند پس از تصویب این اصلاحیه، دادگاه قانون اساسی اعلام کرد که دولت مرکزی جایگاهی والاتر از سایر نهادها دارد و باید قدرتی بیش از سایر نهاد داشته باشد. همچنین براساس همان ماده (۱۱۴) شهرداری‌ها، استان‌ها، کلان‌شهرها و مناطق نهادهای مستقلی هستند که مطابق اصول مشخص شده در قانون اساسی وظایف، اختیارات و جایگاه مخصوص به خود دارند. به این ترتیب ساختار، اختیارات و وظایف نهادهای محلی تثبیت شد.

۱. دمکراسی محلی

مقررات مربوط به انتخابات مناطق، استان‌ها و شهرداری‌ها براساس قوانین متفاوتی مشخص شده است: قانون شماره ۸۱ مصوب سال ۱۹۹۳ به انتخابات شهرداری‌ها و استان‌ها پرداخته و قانون شماره ۴۳ مصوب سال ۱۹۹۵ مقررات مربوط به انتخابات مناطق را مشخص کرده است هرچند نحوه برگزاری انتخابات در منطقه‌ها برعهده خود آنها گذاشته شده است، اما تقریباً تمامی مناطق انتخابات خود را به یک شیوه



برگزار می‌کنند به‌گونه‌ای که می‌توان از یک «مدل انتخاباتی ایتالیایی» سخن گفت. مشخصه این مدل استفاده از یک نظام انتخاباتی تناسبی اما با نتایج اکثریتی است. در واقع این مدل ترکیبی است از یک نظام انتخاباتی تناسبی، اعطای تعدادی کرسی اضافی به ائتلافی که اکثریت آرا را از آن خود کرده به‌عنوان کرسی‌های جایزه و انتخاب مستقیم مسئول اجرایی منطقه.

در انتخابات شهرداری‌ها و استان‌ها چنانچه هیچ‌کدام از ائتلاف‌های شرکت‌کننده نتوانند در مرحله اول اکثریت مطلق آرا را از آن خود نمایند، انتخابات به دور دوم کشیده می‌شود. بنابراین انتخابات استان‌ها و شهرداری‌ها دومرحله‌ای است، درحالی که انتخابات مناطق یک‌مرحله‌ای می‌باشد. البته در شهرداری‌هایی که کمتر از پانزده هزار نفر جمعیت دارند در انتخابات از یک نظام اکثریتی استفاده می‌شود کاندیدایی که بیشترین آرا را به‌دست آورد انتخاب می‌شود و لیستی حزبی که اکثریت مطلق آرا را از آن خود کند دو سوم کرسی‌های شورای شهرداری را از آن خود می‌سازد و یک‌سوم باقی مانده بین سایر احزاب براساس آرای که کسب کرده‌اند توزیع می‌شود.

۲. روابط حکومت مرکزی و نهادهای محلی

در حال حاضر مهمترین مسئله در روابط حکومت مرکزی و نهادهای محلی مسئله تعیین حدود و مرزهای قانونگذاری دولت مرکزی و نهادهای محلی است. این مشکل در نتیجه اصلاح اصل پنجم قانون اساسی در سال ۲۰۰۱ به‌وجود آمد.

پیش از اصلاح این اصل، مسئله روشن بود و دولت تنها نهاد دارای حق قانونگذاری شناخته می‌شد، اما پس از اصلاح اصل پنجم و اعطای حق قانونگذاری گسترده به



نهادهای محلی مشکل تعیین حدود قانونگذاری دولت مرکزی و نهادهای محلی مطرح شد. در واقع این اصلاح، رابطه سلسله‌مراتبی بین دولت مرکزی و نهادهای محلی در زمینه قانونگذاری را از بین برد بدون اینکه حدود و مرزهای آن را به‌طور دقیق مشخص کند.

اصلاح قانون اساسی در سال ۲۰۰۱ همچنین سیستم کنترل نهادهای محلی را به‌طور گسترده‌ای تغییر داد. قبل از این اصلاحات، دولت مرکزی بر اساس اصل سلسله‌مراتبی بودن روابطش با نهادهای محلی این اجازه را داشت که بر امور اداری و قانونگذاری مناطق نظارت کند، مناطق هم حق کنترل بر امور اداری سایر نهادهای محلی (شهرداری‌ها و استان‌ها) را داشتند، اما در نتیجه اصلاحات سال ۲۰۰۱ این رابطه سلسله‌مراتبی در زمینه نظارت از بین رفت. البته پیش از این اصلاحات سال در نتیجه اصلاحات سال ۱۹۹۷ هم میزان کنترل دولت مرکزی بر نهادهای محلی تا حدود زیادی کاهش یافته بود.

در سال ۲۰۰۳ به‌واسطه مشکلاتی که در نتیجه کاهش نظارت دولت مرکزی بر نهادهای محلی ایجاد شده بود، تلاش شد تا اختیارات بازرسی کشور برای نظارت و کنترل بر نهادهای محلی افزایش پیدا کند. در همین راستا قانون شماره ۱۳۱ به تصویب رسید. با این حال تصمیمات این سازمان برای نهادهای محلی لازم‌الاجرا نیست. تصمیمات این سازمان ابتدا باید توسط اداره امور مالی نهادهای محلی مورد بررسی قرار گرفته و سپس به شورای محلی ارجاع داده شود و شورا در مورد اجرا یا عدم اجرای آن تصمیم بگیرد.

به‌واسطه مشکلات ناشی از اصلاحات سال ۲۰۰۱ این تفکر کم‌کم قوت گرفت که خود اصلاحات صورت گرفته در سال ۲۰۰۱ نیاز به اصلاح و بازنگری دارد. به همین



خاطر دادگاه قانون اساسی وارد عمل شد و در سال ۲۰۰۳ بر اساس حکم شماره ۳۰۳ این دادگاه ماده (۱۱۷) قانون اساسی که اختیارات و وظایف دولت مرکزی و نهادهای محلی می‌پرداخت تا حد زیادی اصلاح شد. بر اساس این حکم دولت مرکزی می‌تواند در مواقع ضروری در جاهایی که آشکارا جزء اختیارات قانونگذاری اش محسوب نمی‌شود هم مداخله کند. به این ترتیب با این حکم دادگاه قانون اساسی، دولت مرکزی بار دیگر جایگاهی والاتر از مناطق و نهادهای محلی پیدا کرد.

با این حال هنوز ابهاماتی در روابط دولت مرکزی و نهادهای محلی وجود دارد و تلاش‌هایی که در سال‌های اخیر توسط نمایندگان مجلس با هدف روشن شدن محدوده اختیارات و وظایف دولت مرکزی و نهادهای محلی صورت گرفته به‌خاطر بی‌ثباتی فضای سیاسی ایتالیا با بن‌بست مواجه شده است.

۳. اختیارات و وظایف نهادهای محلی

مهمترین وظایف شهرداری‌ها عبارت است از برنامه‌ریزی برای مسائل مختلف شهر، مدیریت امور صنعتی شهر، مدیریت امور مالی شهر، مدیریت خدمات اجتماعی و تلاش برای توسعه اجتماعی شهر می‌باشد (ماده (۳) قانون ۲۶۷ مصوب سال ۲۰۰۰). استان‌ها مسئول برنامه‌ریزی در محدوده گسترده‌تر استان می‌باشند. این برنامه‌ریزی شامل تدوین برنامه‌هایی برای رشد استان و توسعه زیست‌محیطی و اقتصادی استان می‌باشد (ماده (۱۹) قانون ۲۶۷ مصوب سال ۲۰۰۰).

همچنین در ایتالیا مجمعی به نام مجمع همکاری شوراها وجود دارد که وظایفش عبارتند از برنامه‌ریزی برای مسائل مربوط به شوراهای عضو و نیز برنامه‌ریزی



برای گسترش زیرساخت‌های اقتصادی و توسعه. البته این امکان وجود دارد که شوراهایی که در این مجمع عضویت دارند بخش‌های دیگری از وظایف و اختیارات خود را به این مجمع واگذار نمایند. سرانجام براساس ماده (۱۷) قانون اساسی، مناطق وظیفه قانونگذاری برای محدوده خود و نیز برنامه‌ریزی در مقیاس گسترده را برعهده دارند. در قانون شماره ۱۵۲ که در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسید تلاش شده تا تصمیم‌گیری در مورد برخی مسائل خاص نظیر منابع آب و زمین‌های بایر به مجمع همکاری شوراها واگذار شود. در برخی از موارد حدود فعالیت این مجمع‌ها برابر محدوده یک استان است.

۴. پرسنل نهادهای محلی

در ایتالیا در دهه ۱۹۹۰ استخدام کارمندان نهادهای دولتی بجز نظامیان، رؤسای دادگاه‌ها و اساتید دانشگاه به بخش خصوصی واگذار گردید. از آن تاریخ به بعد در بخش دولتی و خصوصی، روابط کاری براساس قراردادهای خصوصی و نه قوانین دولتی مشخص می‌شود. مرجع قضایی رسیدگی به اختلافاتی که در این زمینه بروز می‌کند دستگاه قضایی می‌باشد، دادگاه قانون اساسی کشور در سال ۲۰۰۲ قانون خصوصی‌سازی استخدام را مطابق با قانون اساسی دانست و آن را تأیید کرد. هرچند این دادگاه تأکید کرد که استخدام کارمندان دولت نباید به‌طور کامل خصوصی شود، زیرا کارمندان دولت باید همیشه به اصل بی‌طرفی پایبند بوده و منافع و مصالح عمومی را در نظر داشته باشند.

در رابطه با نحوه استخدام مدیران و کارمندان نهادهای محلی باید بین



شهرداری‌ها و استان‌ها از یک‌سو و مناطق که از قدرت قانونگذاری و تصمیم‌گیری در رابطه با مسائل منطقه‌ای برخوردارند از سوی دیگر تفکیک قائل شد.

اصلاح سیستم استخدامی کارکنان نهادهای محلی در سال ۱۹۹۰ آغاز شد. براساس این هم اختیارات اداری نهادهای محلی افزایش یافت و هم شیوه سنتی استخدام کارکنان این نهاد تغییر کرد. سپس در سال ۱۹۹۷ نحوه استخدام کارمندان شهرداری‌ها و استان‌ها بار دیگر دچار تغییر شد. این کارمندان قبل از این تاریخ کارمند دولت مرکزی قلمداد می‌شدند، اما با اصلاح قانون در این سال آنها کارمندان نهاد محلی تلقی می‌شدند و از دولت مرکزی استقلال پیدا کردند. کارمندان عالی‌رتبه ادارات محلی توسط رئیس نهاد محلی (شهردار یا استاندار) انتخاب می‌شوند. البته او با مشورت مقامات شهرداری یا استان می‌تواند آنها را تغییر دهد. به‌علاوه شهردار یا استاندار می‌تواند فردی را به‌عنوان «مدیر شهر» انتخاب کند و وظایفی را برعهده وی بگذارد.

انتخاب پرسنل ادارات مناطق براساس سیستم استخدامی‌ای که در قوانین هر منطقه مشخص شده است صورت می‌گیرد. بنابراین در هر منطقه ممکن است سیستم استخدام کارکنان ادارات منطقه متفاوت از سایر مناطق باشد.

۵. مسائل مالی نهادهای محلی

براساس ماده (۱۱۹) قانون اساسی ایتالیا درآمدهای نهادهای محلی باید تا میزانی که برای انجام وظایفشان لازم است به‌خود آنها اختصاص یابد به این ترتیب شهرداری‌ها، کلان‌شهرها، استان‌ها و مناطق به‌لحاظ درآمد و هزینه و تا حد زیادی مستقل از دولت مرکزی هستند.



ماده (۱۱۹) همچنین سه منبع درآمد برای نهادهای محلی مشخص می‌کند:

- مالیات‌های مستقیم محلی،

- استفاده از مالیات‌های ملی که در محدوده آن جمع‌آوری می‌شود،

- کمک‌های مالی دولت مرکزی.

تا پیش از اصلاح ماده (۱۱۹) در سال ۲۰۰۱ فعالیت‌های مالی نهادهای محلی جنبه متمرکز داشت، به این معنا که نهادهای محلی در زمینه درآمدها و هزینه‌های خود استقلال عمل چندانی نداشتند و بخش عمده‌ای از درآمدهای آنها از محل کمک‌های دولت مرکزی تأمین می‌شد، اما در نتیجه اصلاحات سال ۲۰۰۱ فعالیت‌های مالی نهادهای محلی تا حدود زیادی جنبه نامتمرکز پیدا کرد. با این حال از آنجا قوانین لازم برای اجرایی شدن اصل یکصدونوزدهم قانون اساسی هنوز به تصویب نرسیده است دادگاه قانون اساسی اعلام کرده است که نهادهای محلی هنوز نمی‌توانند مدعی استقلال مالی کامل از دولت مرکزی شوند. به همین خاطر سیستم مالی نهادهای محلی همچنان جنبه متمرکز دارد و تنها بخش کوچکی از درآمدهای آنها از طریق مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم که توسط خودشان جمع‌آوری شده تأمین می‌شود.

سوئیس

کشور سوئیس یک کشور چندزبانی و چندفرهنگی است که براساس یک خواست سیاسی مشترک شکل گرفته است. کشور فدرال سوئیس در سال ۱۸۴۸ شکل گرفت و از این رو پس از ایالات متحده آمریکا قدیمی‌ترین کشور فدرال محسوب می‌شود.



ساختار فدرالیستی سوئیس از سه سطح تشکیل شده است: کنفدراسیون یا دولت مرکزی، ۲۶ کانتون در سطح میانی و ۲۷۱۵ کمون در سطح محلی.

قانون اساسی‌ای که در سال ۱۸۴۸ به تصویب رسید یک قانون حداقل‌گرا بود به این معنا که قدرت بسیار اندکی برای دولت مرکزی در نظر گرفته بود و کانتون‌ها از استقلال و قدرت زیادی برخوردار بودند. قانون اساسی فعلی هم که در ۱۸ آوریل ۱۹۹۹ به تصویب رسید تغییر چندانی در اصول بنیادین قانون اساسی ۱۸۴۸ ایجاد نکرد. از این رو در این قانون هم همچون قانون اساسی سال ۱۸۴۸ دولت مرکزی جنبه فرعی و کمکی دارد و قدرت اصلی همچنان در اختیار کانتون‌هاست.

در سوئیس کمون‌ها کوچک‌ترین واحد اداری و سیاسی محسوب می‌شوند. براساس قانون اساسی سال ۱۸۴۸ تعداد کمون‌ها ۳۲۰۴ تا تعیین شده بود. در حال حاضر تعداد کمون‌ها ۲۷۱۵ است. بالاترین تعداد کمون‌ها در سال ۱۸۶۰ وجود داشت، در این سال تعداد کمون‌ها به ۳۲۱۱ کمون می‌رسید. با این حال، تعداد کمون‌ها مرتب در حال کاهش یافتن است. علت این امر آن است که کمون‌ها، به‌ویژه کمون‌های کوچک‌تر، مایلند با کمون‌های دیگر ادغام شوند تا بتوانند وظایف خود را بهتر انجام دهند.

مشخصه کمون‌های سوئیس کوچک و کم‌جمعیت بودن آنهاست. علیرغم اینکه در سال‌های اخیر شاهد ادغام کمون‌ها در یکدیگر بوده‌ایم هنوز بیش از نیمی از کمون‌های سوئیس جمعیتی کمتر از یک هزار نفر دارند. فقط حدود ۱۲۵ کمون این کشور جمعیتی بالاتر از ده هزار نفر دارند. در آن دسته از کانتون‌هایی که اکثریت جمعیتشان شهرنشین هستند نظیر بازل، ژنو و زوریخ هم تعداد کمون‌ها کمتر است و هم میزان جمعیت کمون‌ها بیشتر. برعکس، در کانتون‌هایی نظیر جورا، گرسیونز،



تیسینو و فرایبورث هم تعداد کمون‌ها بیشتر است و هم جمعیت آنها کمتر. کمی جمعیت برخی از کمون‌ها و نیز کوچک بودن آنها مشکلاتی برایشان ایجاد کرده است. اولاً از آنجا که وظایف و اختیارات همه کمون‌های یک کانتون مشابه هم است، بنابراین سیاست‌ها باید به‌گونه‌ای تدوین شوند که هم برای کمون‌های کم‌جمعیت و کوچک مناسب باشد و هم برای کمون‌های بزرگ و پرجمعیت. ثانیاً کمون‌های کم‌جمعیت و کوچک، منابع مالی کافی برای انجام وظایفشان ندارند. همچنین به‌دلیل مشکلات سازمانی این کمون‌ها نمی‌توانند کالاها و خدمات عمومی را به نحو مقتضی در اختیار مردم کمون قرار دهند.

برای رفع این نواقص قوانین و مقرراتی برای همکاری بین شهرداری‌های کمون‌های مختلف وضع شده است. در ده سال گذشته تقریباً دوسوم کمون‌های سوئیس به این نوع همکاری‌ها روی آورده‌اند. کمون‌ها تلاش کرده‌اند تا برخی از وظایف خود همچون آموزش اجباری، تأمین آب آشامیدنی، تصفیه آب، آتش‌نشانی، حمل‌ونقل عمومی و... را با کمک و همکاری سایر کمون‌ها انجام دهند. برخی از کانتون‌ها قلمرو خود را به چندین ناحیه تقسیم کرده‌اند که هر ناحیه شامل چند کمون که به‌لحاظ تاریخی و جغرافیایی با هم قرابت دارند می‌شود. مقامات اداره‌کننده این نواحی تحت کنترل مستقیم کانتون‌ها هستند و از خود استقلال ندارد و صرفاً اوامر مسئولان کانتون‌ها را اجرا می‌کنند. همچنین برخی از کانتون‌ها تلاش کرده‌اند تا برخی از وظایف چند کمون را در یک کمون واحد متمرکز کنند.



۱. دمکراسی محلی

هر کمون سوئیس یک نهاد قانونگذاری دارد که گاه از آن تحت عنوان «نهاد مشورتی» یاد می‌شود. هر کمون همچنین یک نهاد اجرایی دارد. در کنار این دو نهاد در هر یک از کمون‌ها تعدادی اداره وجود دارد که مسئول اجرای تصمیمات دو نهاد قبلی هستند.

همچنین در هر کمون تعدادی کمیسیون دائمی یا موقتی وجود دارد که با هدف حل‌وفصل برخی مسائل یا تصمیم‌گیری زیر نظر شورای قانونگذاری شکل می‌گیرند. نهاد قانونگذار براساس دمکراسی مستقیم عمل می‌کند. به این معنا که کلیه شهروندان، حداقل دوبار در سال، در محل شورای شهر دور هم جمع می‌شوند تا در مورد مسائل کمون خود تصمیمات لازم را اتخاذ کنند. در بیش از نیمی از کانتون‌ها مردم کمون‌ها به‌جای حضور مستقیم در شورای شهر، تعدادی را به‌عنوان نماینده خود در پارلمان شهر انتخاب می‌کنند تا به‌جای آنها تصمیم بگیرند. در کمون‌هایی که پارلمان جایگزین دمکراسی مستقیم می‌شود شهروندان همچنان از حق برگزاری فراندوم در مورد مسائل مهم کمون برخوردارند.

اعضای نهاد اجرایی کمون توسط شهروندان انتخاب می‌شوند. تعداد مقامات اجرایی هر کمون برحسب جمعیت آن کمون بین سه تا نه نفر است. مدت خدمت این افراد برابر با مدت خدمت مقامات حکومتی کانتون خود است و بین چهار تا پنج سال متغیر است. اعضای نهاد اجرایی هر کمون از بین خود یک رئیس انتخاب می‌کنند که نماینده کمون مورد نظر محسوب می‌شود. رئیس نهاد اجرایی در اغلب موارد رئیس شورای شهر هم هست. همان‌طور که اشاره شد در هر کمون اداراتی برای انجام امور مختلف کمون وجود دارد. حقوق و شرایط کاری این ادارات شکل مشخصی ندارد و



هر کانتون قواعد و مقررات خاصی در این زمینه دارد. برای انجام کارهایی که نیاز به مهارت و تخصص بالایی دارند اکثر کانتون‌ها به شرکت‌های خارجی و بخش خصوصی و دولتی روی می‌آورند.

۲. روابط کانتون‌ها و کمون‌ها

دولت مرکزی مستقیماً بر کمون‌ها نظارت ندارد و این وظیفه برعهده کانتون‌ها قرار داده شده است. با این حال، دولت مرکزی هم از طریق قوانین فدرال که به امور کمون‌ها مربوط است و در آنها وظایف و اختیارات کمون‌ها مشخص شده به‌طور غیرمستقیم بر آنها نظارت دارد.

همان‌طور که گفته شد وظیفه اصلی نظارت بر کمون‌ها برعهده کانتون‌هاست، اما این شیوه نظارت در کانتون‌های مختلف، متفاوت است. کانتون‌ها می‌توانند تصمیمات کمون‌ها را به‌لحاظ مطابق بودن یا نبودن با موازین حقوقی مورد ارزیابی قرار دهند، اما حق ندارند در مورد مناسب بودن یا نبودن آن برای کمون مورد نظر اظهار نظر کنند.

کانتون‌ها همچنین نمی‌توانند اعضای شورای یک کمون را از کار برکنار کنند، مگر اینکه این افراد جرمی مرتکب شده باشند. برای اینکه همکاری بین کمون‌های یک کانتون افزایش یافته و هماهنگی بین آنها بیشتر شود، معمولاً کانتون‌ها مقررات یا آیین‌نامه‌هایی برای یکسان شدن شیوه اجرای تصمیمات تدوین کرده و در اختیار مقامات اجرایی کمون‌ها قرار می‌دهند. یکی از مهمترین حوزه‌های نظارت کانتون‌ها بر کمون‌ها در بخش مالی است. به این معنا که کانتون‌ها میزان درآمدها و هزینه‌های کمون‌ها را مشخص می‌کنند.



به این ترتیب می‌توان گفت که کمون‌ها تا حد زیادی از کانتون‌ها استقلال دارند. با این حال، روابط بین کانتون‌ها و کمون‌ها همواره مبتنی بر همکاری بوده است. کانتون‌ها معمولاً پیش از آنکه تصمیمی برای کمون‌های خود بگیرد با آنها مشورت می‌کنند. این امر به‌ویژه در زمینه تقسیم وظایف مالی قابل مشاهده است. کمون‌ها همچنین از طریق نمایندگان خود که در مجمع کمون‌های کانتون حضور دارند بر تصمیمات کانتون تأثیر می‌گذارند. در سطح فدرال (ملی) این تأثیرگذاری از طریق نمایندگان کمون‌ها در مجمع شهرهای سوئیس و مجمع کمون‌های سوئیس صورت می‌گیرد.

۳. وظایف و اختیارات نهادهای محلی

در تمامی کمون‌ها شورای شهر از قدرت تصمیم‌گیری در مورد تمامی مسائل اداری و مالی کمون برخوردار است.

وظایف این شورا شامل موارد زیر می‌شود:

- تنظیم بودجه،
- مواردی که باید در آنها سرمایه‌گذاری شود و برآورد هزینه‌های آن موارد،
- تعیین مالیات‌ها و عوارض،
- تعیین مقررات شهری،
- خرید و فروش ساختمان‌های شهری،
- تعیین نماینده کمون در مجمع کمون‌ها،
- ادغام کمون‌ها،
- همکاری کمون‌ها.



در مواردی که به جای شورای شهر، پارلمان محلی وجود دارد، پارلمان محلی همان وظایف شورا را انجام می‌دهند. البته زمانی که شهروندان اختیارات خود را به پارلمان محلی واگذار می‌کنند هنوز هم می‌توانند از طریق رفراندوم وظایف فوق را خودشان انجام دهند.

وظیفه نهاد اجرایی کمون، اداره امور کمون و اجرای تصمیمات شورای کمون است. در واقع این نهاد مسئول تمامی اموری است که شورای کمون به آنها نمی‌پردازد.

۴. مسائل مالی نهادهای محلی

منابع درآمدی نهادهای محلی عبارتند از: مالیات مستقیم، مالیات بر مصرف، درآمد حاصل از صدور مجوزها، مالیات بر املاک و مستغلات، فروش برخی کالاها و... بیشترین درآمدها از محل مالیات‌های مستقیم تأمین می‌شود. این منبع ۶۶ درصد درآمد کمون‌ها را تشکیل می‌دهد و تنها ۱۳ درصد درآمد کمون‌ها توسط کانتون‌ها تأمین می‌شود. به این ترتیب کمون‌ها به لحاظ منبع درآمد تا حد زیادی مستقل از کانتون‌ها هستند. با این حال قوانین کانتون‌ها میزان مالیات و کسانی که باید مالیات بدهند را در هر کمون مشخص می‌کند.

فرانسه

فرانسه با وسعتی برابر با ۵۵۱۰۰۰ کیلومتر مربع بزرگ‌ترین کشور عضو اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. براساس ماده (۱) قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸، فرانسه یک جمهوری تجزیه‌ناپذیر، سکولار، دموکراتیک و اجتماعی است. با این حال، در همان ماده



اصل تمرکززدایی هم به رسمیت شناخته شده است. در فرانسه رئیس‌جمهور که با رأی مردم و برای مدت پنج سال انتخاب می‌شود، عالی‌ترین مقام سیاسی کشور است. هرچند فرانسه به تمرکزگرایی معروف است، با این حال تمرکززدایی که ریشه در آرمان‌های سیاسی انقلاب فرانسه دارد در طول زمان در این کشور توسعه یافته است.

۱. ساختار نهادهای محلی

سنگ‌بنای ایجاد نهادهای محلی با انقلاب فرانسه گذاشته شد. براساس قوانین ۱۴ و ۲۲ که در دسامبر ۱۷۸۹ به تصویب رسیدند، مجلس مؤسسان باید زمینه را برای شکل‌گیری نهادهای محلی (کمون‌ها و دپارتمان‌ها) فراهم کند. به این ترتیب فرانسه به ۴۴۰۰۰ کمون و ۸۳ دپارتمان تقسیم شد. ناپلئون بناپارت با منحل کردن کمون‌هایی که زیر ۳۰۰ نفر جمعیت داشتند، تعداد کمون‌ها را به ۳۸۰۰۰ کمون کاهش داد. هرچند دپارتمان‌ها در ظاهر نهادهای محلی مستقلی بودند اما در واقع نماینده دولت مرکزی بودند و از دستورات دولت مرکزی تبعیت می‌کردند. از زمانی که دپارتمان‌ها شکل گرفتند یعنی از سال ۱۸۰۰ تا سال ۱۹۸۲، استانداران که توسط دولت مرکزی منصوب می‌شدند ریاست دپارتمان را برعهده داشتند. در دهه ۱۹۵۰ نهادهای جدیدی به نام مناطق ایجاد شد. وظیفه آنها در ابتدا رسیدگی به مسائل مالی و اقتصادی دولت مرکزی در محدوده خودشان بود، اما پس از آنکه لایحه مربوط به مناطق در یک رفراندوم عمومی تصویب شد وظایف و اختیارات مناطق گسترده‌تر شد. با این حال مناطق همچنان وابسته به دولت مرکزی بودند و رئیس آنها توسط دولت مرکزی



منصوب می‌شد. تنها در سال ۱۹۸۶ بود که مناطق استقلال بیشتری از دولت پیدا کردند و به‌عنوان نهادی محلی به رسمیت شناخته شدند.

به‌طور کلی امروزه در فرانسه سه نهاد در سطح محلی فعالیت دارند. این سه نهاد که با تقسیمات اداری دولت مرکزی هم انطباق دارند عبارتند از: کمون‌ها، دپارتمان‌ها و مناطق. در این میان شهر پاریس و جزیره کرسیکا وضعیت ویژه‌ای دارند. پاریس هم یک کمون است و هم یک دپارتمان. منطقه کرسیکا هم، هم به‌لحاظ اختیارات و وظایف و به‌لحاظ نهادهایش با سایر مناطق تفاوت دارد. این اجازه به قانونگذاران داده شده تا در مواقع لزوم نهادهای محلی جدیدی به جای نهادهای موجود ایجاد کنند. تمامی نهادهای محلی جایگاه حقوقی یکسانی دارند و هیچ‌کدام از آنها بر سایر نهادهای محلی برتری ندارد. با این قانونگذار می‌تواند برای اینکه نهادها بتوانند وظایف جمعی خود را به بهترین نحو انجام دهند برخی از نهادهای محلی را بر سایرین برتری دهد.

کمون‌ها سابقه زیادی در همکاری با یکدیگر برای بهتر انجام دادن وظایفشان دارند. به این معنا که کمون‌ها در برخی از زمینه‌ها برای بهتر انجام شدن کارها با سایر کمون‌ها همکاری کرده و به‌طور مشترک انجام وظیفه می‌کنند. در سال‌های اخیر سیستم جدیدی برای همکاری کمون‌ها با یکدیگر ایجاد شده است. در این سیستم شهرداری‌ها چندین کمون در مجمعی به اسم مجمع شهرداری‌ها گرد هم آمده و به همکاری با یکدیگر می‌پردازند. این سیستم در سال ۱۹۹۹ شکل قانونی پیدا کرد. در این سیستم مجمع شهرداری‌ها بخشی از وظایف کمون‌ها را برعهده می‌گیرند. مجمع



شهرداری‌ها بودجه مستقلی دارد. با این حال سیستم همکاری کمون‌ها با یکدیگر هنوز وجود دارد و خود کمون‌ها در زمینه‌های مختلف با سایر کمون‌ها همکاری می‌کنند.

۲. دمکراسی محلی

اعضای مجالس کمون‌ها با رأی مستقیم مردم کمون انتخاب می‌شوند، اما مقامات اجرایی هر کمون نه با آرای مردم، بلکه توسط مجلس کمون انتخاب می‌گردند. اعضای مجمع شهرداری‌ها توسط شورای شهر کمون‌های عضو آن مجمع انتخاب می‌گردند.

اعضای شورای هر شهر با آرای مستقیم مردم و براساس یک نظام دومرحله‌ای لیستی انتخاب می‌گردند. به این معنا که اگر لیستی در مرحله اول اکثریت مطلق آرا را به‌دست نیاورد انتخابات به دور دوم کشیده می‌شود. در دور دوم هر لیستی که اکثریت آرا را به‌دست آورد پیروز انتخابات است و اکثر کرسی‌های شورا را از آن خود می‌کند و کرسی‌های باقیمانده به شیوه تناسبی بین لیست‌ها توزیع می‌شود. اعضای شوراهای عمومی هم براساس یک نظام اکثریتی دومرحله‌ای و به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند.

اعضای شوراهای مناطق هم با آرای مستقیم مردم و در دو مرحله انتخاب می‌شوند. در هر لیست حزبی بخشی هم برای هر یک از دپارتمان‌های آن منطقه در نظر گرفته شده است. چنانچه لیستی اکثریت مطلق آرا را در دور اول به‌دست آورد یک‌چهارم کرسی‌های شورای آن منطقه را از آن خود می‌کند. باقیمانده کرسی‌های شورای آن منطقه به شیوه تناسبی و براساس رأی که احزاب به‌دست آورده‌اند بین



آنها تقسیم می‌شود. همچنین براساس آرای هر حزب در هر دپارتمان کرسی‌های آن دپارتمان بین آنها تقسیم می‌شود.

مدت خدمت اعضای تمامی نهادهای محلی ۶ ساله است.

قدرت اجرایی در سطح محلی به‌طور کامل در اختیار یک نفر است. در کمون‌ها شهردار مقام اجرایی محسوب می‌شود و در مناطق و دپارتمان‌ها رئیس عالی‌ترین مقام اجرایی است. مقام اجرایی رئیس مجلس مشورتی هم هست. معاون رئیس توسط مجلس مشورتی انتخاب می‌شود و وظایف اختیاراتش توسط رئیس مشخص می‌شود. در سال ۲۰۰۱، ۴۷/۵ درصد اعضای شوراهای شهر زن بودند، همچنین ۱۱ درصد شهرداران را زنان تشکیل می‌دادند. در فرانسه نمایندگان مجلس ملی و سایر مقامات سیاسی ملی می‌توانند علاوه بر پست ملی خود پست‌هایی هم در نهادهای محلی داشته باشند. با این حال براساس قانون، نمایندگان مجلس ملی فقط می‌توانند یک پست محلی داشته باشند. در پایان سال ۲۰۰۷، از ۵۷۷ نماینده مجلس ملی، ۳۸۰ نفر شهردار، ۱۴۲ نفر عضو شوراهای عمومی و ۶۷ نفر عضو شوراهای منطقه‌ای بودند. همچنین از ۳۳۱ عضو مجلس سنا، ۱۲۰ نفر شهردار، ۱۱۲ نفر عضو شوراهای عمومی و ۲۴ نفر عضو شوراهای منطقه‌ای بودند.

میزان جمعیت شرکت‌کننده در انتخابات‌های محلی همواره در سطح پایینی بوده است. به‌عنوان مثال در سال ۱۹۹۵، ۳۰/۶ درصد، در سال ۲۰۰۱، ۳۲/۶ درصد و در سال ۲۰۰۸، ۳۳/۵ درصد افراد واجد شرایط در انتخابات شوراهای شرکت کردند. با اصلاح مفادی از قانون اساسی در سال ۲۰۰۳ زمینه برای برگزاری رفراندوم در سطوح محلی فراهم شد. یک نهاد محلی می‌تواند مسئله‌ای را که در حیطه وظایفش



قرار می‌گیرد به رفراندوم بگذارد. چنانچه حداقل نیمی از افراد واجد شرایط در رفراندوم شرکت کنند و اکثریت افراد شرکت‌کننده هم به آن مسئله رأی مثبت بدهند، آن مسئله تصویب می‌شود. قانون همچنین این اجازه را به مردم می‌دهد. تا از مقامات محلی بخواهند برای تصمیماتی که می‌خواهند بگیرند با آنها مشورت کنند. برای این کار یک‌پنجم رأی‌دهندگان باید از شورا بخواهند تا یک جلسه مشورتی در مورد آن تصمیم ترتیب دهد.

در قانون همچنین شیوه‌های دیگری برای مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها در نظر گرفته است. به‌عنوان مثال سه شهر مهم کشور (پاریس، مارسی و لیون) به چندین حوزه تقسیم شده‌اند. هرکدام از این حوزه‌ها یک شورای منتخب مخصوصی به خود دارد. همچنین در کمون‌هایی که بیش از ۸۰۰۰۰ نفر جمعیت دارند شورای محلات ایجاد شده است. شوراهای محلات می‌توانند با شهردار مشورت کنند و پیشنهادهایی به وی بدهند. ایجاد شورای محلات در کمون‌هایی که کمتر از ۲۰۰۰۰ سکنه دارند جنبه اختیاری دارد. نمایندگان محلات که توسط شهردار انتخاب می‌شوند وظیفه اطلاع‌رسانی به ساکنان محلات خود و تشویق آنها به مشارکت در فعالیت‌های محله را برعهده دارند. همچنین شوراهای محلی می‌توانند کمیته‌های مشورتی در مورد تمامی مسائل مربوط به کمون تشکیل دهند.

به‌علاوه مناطق، دپارتمان‌ها و کمون‌هایی که بیش از ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت دارند باید یک کمیسیون مشورتی در رابطه با خدمات عمومی تشکیل دهند. این کمیسیون که ریاست آن را شهردار یا رئیس برعهده دارد گزارش‌های سالانه مربوط به خدمات



عمومی و قیمت و کیفیت آنها را مورد بررسی قرار می‌دهد. همچنین در تمامی مسائل مربوط به خدمات عمومی باید با این کمیسیون مشورت شود.

همچنین در قوانین مربوط به برنامه‌ریزی شهری و محیط زیست، برای انجام پروژه‌های ویژه شیوه‌های خاصی برای مشورت و گفتگو با مردم در نظر گرفته شده است. همچنین نهادهای محلی آزادند که در چارچوب قانون در موارد مختلف با مردم مشورت کنند.

۳. روابط بین حکومت مرکزی و نهادهای محلی

براساس قانون اساسی فرانسه نهادهای محلی به‌لحاظ اجرایی و مدیریتی تا حدود زیادی استقلال دارند. با این‌حال در همان قانون اساسی محدودیت‌هایی برای تمرکززدایی در نظر گرفته شده است، به‌عنوان مثال نهادهای محلی در این کشور از حق قانونگذاری برخوردار نیستند. وظیفه تعادل برقرار کردن بین این دو اصل برعهده شورای قانون اساسی است. لوایح و طرح‌هایی که مربوط به نهادهای محلی هستند، ابتدا باید به تصویب مجلس سنا که حامی نهادهای محلی تلقی می‌شود برسد. در فرانسه همچنین نهادهای محلی حق رجوع به شورای قانون اساسی را ندارند، اما نمایندگان پارلمان ملی که بسیاری از آنها نماینده بخش‌های محلی هستند از این حق برخوردارند.

در زمینه نظارت بر نهادهای محلی باید بین نظارت بر قانونی بودن اقدامات نهادهای محلی و نظارت بر بودجه این نهادها تفکیک قائل شد. اگر یک نهاد محلی اقدام خلاف قانونی انجام دهد و پس از تذکر از سوی مقام بالاتر در جهت اصلاح آن اقدامی صورت ندهد، استاندار باید از دادگاه اداری بخواهد تا جلوی آن اقدام را بگیرد. تعداد درخواست‌هایی که



در این زمینه از طرف استانداران به دادگاه اداری ارسال می‌شود حدود ۱۴۰۰ مورد در سال است، با این‌حال ۸۰ درصد اقدامات خلاف قانون نهادهای محلی پس از توصیه استاندار و پیش از آنکه به دادگاه بکشد متوقف شده یا اصلاح می‌شوند.

وظیفه نظارت بر مسائل مالی و بودجه نهادهای محلی برعهده دادگاه‌های منطقه‌ای است. این نهادها همچنین بر نحوه هزینه شدن بودجه اختصاص یافته به نهادهای محلی نظارت می‌کنند. وظیفه نظارت بر کتابخانه‌ها و موزه‌ها برعهده دولت مرکزی، نهادهای آموزشی و یا نهادهای دیگری که وابسته به دولت مرکزی هستند می‌باشد. دولت مرکزی همچنین در مواردی که یک شورای محلی دیگر قادر به ادامه فعالیت نیست حق انحلال آن شورای محلی را با اجازه شورای وزیران دارد. همچنین قانون اجازه برکناری یک شهردار را در مواقع خاصی به دولت مرکزی می‌دهد.

نهادهای محلی حق رجوع به دادگاه را دارند. از آنجا که اکثر مقامات محلی نماینده پارلمان ملی هم هستند از این رو می‌توانند از حقوق نهادهای محلی در پارلمان ملی دفاع کنند. همچنین مجامع بسیاری در فرانسه وجود دارد که اعضای آنها را نهادهای محلی انتخاب کرده‌اند. مهمترین آنها مجمع شهروندان فرانسه، مجمع دپارتمان‌های فرانسه، مجمع مناطق فرانسه و مجمع جماعت‌های فرانسه است.

۴. وظایف و اختیارات نهادهای محلی

مهمترین وظایف و اختیارات کمون‌ها عبارتند از:

- خدمات آب و فاضلاب،
- امور مربوط به جاده‌های کمون و روشنایی کمون،



- حمل و نقل عمومی،

- امور مربوط به شبکه توزیع گاز و برق،

- امور مربوط به قبرستان‌ها و کفن و دفن،

- برنامه‌ریزی شهری،

- خدمات پلیسی،

- فراهم کردن امکانات ورزشی، فرهنگی و تفریحی،

- حمایت‌های اجتماعی و ایجاد نهادهای اجتماعی،

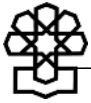
- تلاش برای توسعه اقتصادی کمون،

- جمع‌آوری و دفع زباله‌های شهری.

بخش عمده‌ای از این وظایف امروزه توسط مجمع شهرداری‌های کمون‌ها و یا از طریق همکاری کمون‌ها با یکدیگر انجام می‌پذیرد. همچنین کمون‌ها آزادی زیادی در نحوه انجام این وظایف دارند. به علاوه هرچند مطابق قانون کمون‌ها حق قانونگذاری ندارند، اما این اجازه را دارند که برای انجام هرچه مطلوب‌تر وظایف خود مقرراتی وضع کنند. با این حال مقررات وضع شده توسط کمون‌ها نباید با هنجارها و قوانین ملی منافات داشته باشد.

مهمترین وظایف دیپارتمان‌ها عبارت است از اقدامات اجتماعی، خدمات توزیعی، اقدامات زیربنایی، حمل و نقل عمومی و تأمین هزینه‌های نهادهای آموزشی.

مهمترین وظایف مناطق هم مربوط به حوزه‌های آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، حمل و نقل و فعالیت‌های اقتصادی می‌شود.



بسیاری از نهادهای محلی برای انجام وظایف خود به همکاری با یکدیگر و نیز همکاری با دولت مرکزی روی آورده‌اند. به این ترتیب قراردادهای مختلفی بین نهادهای محلی با یکدیگر و نیز بین نهادهای محلی با دولت مرکزی منعقد شده است.

۵. مسائل مالی نهادهای محلی

در نتیجه اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۳ در قانون اساسی به عمل آمد نهادهای محلی به لحاظ منبع درآمد استقلال زیادی پیدا کردند، زیرا براساس قانون جدید منابع درآمدی نهادهای محلی باید مطابق با وظایفی باشد که برعهده آنها گذاشته شده است. در سال ۲۰۰۵، ۶۱/۲ درصد از درآمدهای کمون‌ها و مجمع شهرداری‌ها، ۶۶/۴ درصد درآمد دیپارتمان‌ها و ۴۴/۱ درصد درآمد مناطق از منابع درآمدی مستقل خودشان تأمین شد.

منبع اصلی درآمد نهادهای محلی مالیات است. این مالیات شامل مالیات بر زمین، مالیات بر ساختمان‌ها، عوارض شهری و مالیات بر کسب و کار می‌شود. کمون‌ها و دیپارتمان‌ها هر چهار نوع مالیات را اخذ می‌کنند، اما مناطق فقط مالیات بر زمین و مالیات بر کسب و کار اخذ می‌کنند. به علاوه، کمون‌ها مالیاتی به عنوان مالیات بر حمل و دفع زباله و مالیات بر حمل و نقل عمومی دریافت می‌کنند. به طور کلی مالیات‌ها ۸۳/۳ درصد درآمد نهادهای محلی را تأمین می‌کنند. نهادهای محلی همچنین از کمک‌های مالی دولتی بهره‌مند می‌شوند. میزان کمک‌های مالی دولت به نهادهای محلی در سال ۲۰۰۶، ۵۰ میلیارد یورو بود. همچنین نهادهای محلی می‌توانند وام بگیرند. البته چنانچه بخواهند از خارج از کشور وام بگیرند یا اقدام به انتشار اوراق قرضه نمایند باید از دولت مرکزی اجازه بگیرند.



۶. پرسنل نهادهای محلی

نهادهای محلی برای انجام وظایف خود نیازمند پرسنل کافی هستند. در سال ۲۰۰۵ تعداد کارمندانی که در استخدام نهادهای محلی بودند حدود ۱/۸ میلیون نفر بود که تقریباً برابر با تعداد کارمندان دولت مرکزی است. اکثر این کارمندان (حدود ۷۵ درصد) کارمند رسمی هستند.

منابع و مآخذ

1. United cities and local governments institute: "decentralization and local government in world", 2008.
2. UNDP Bratislava regional center, "decentralization in Europe and cis region", 2008.
3. NICOLE DE MONTRICHER, "Decentralization in France", governance, vol8, issue3, 2005.
4. Alistair Cole, "Decentralization in France", French politics, Vol 4, 2006.
5. Iwan Barankay, Ben Lockwood "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons", <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp2477.pdf>
6. Bagarani, Massimo and others, "Decentralization of territorial policy in Italy", <http://www.unimol.it/progetti/repec/mol/ecsdps/ESDP07038.pdf>
7. Albert Breton and others, "vertical competition in unitary states: the case of Italy", public choice, voll114, 2003.
8. Emre Koyuncu, "Decentralization in Turkey": http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255439277r4904.Decentralization_in_Turkey.pdf.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۵۱۷

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف (۱) شوراها و شهرداری‌ها (ترکیه، ایتالیا، سوئیس، فرانسه)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: ابوزر رفیعی قهساره

ناظر علمی: ابوزر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستان: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۹/۲