

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	ژاپن
۲.....	۱. ساختار نهادهای محلی
۳.....	۲. دمکراسی محلی
۵.....	۳. روابط دولت مرکزی و شهرداری‌ها
۷.....	۴. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها
۸.....	۵. مسائل مالی و مدیریتی شهرداری‌ها
۱۰.....	جمهوری آفریقای جنوبی
۱۱.....	۱. ساختار تقسیمات کشوری
۱۲.....	۲. نهادهای محلی
۱۴.....	۳. روابط دولت مرکزی و شهرداری‌ها
۱۵.....	۴. مسائل مالی شهرداری‌ها
۱۷.....	۵. انواع شهرداری‌ها و وظایف آنها
۱۸.....	۶. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها
۲۱.....	هند
۲۲.....	۱. ساختار تقسیمات کشوری
۲۳.....	۲. دمکراسی محلی
۲۶.....	۳. روابط دولت مرکزی و نهادهای محلی
۲۷.....	۴. وظایف و مسئولیت‌های نهادهای محلی
۲۹.....	۵. هزینه‌ها، درآمدها و پرسنل نهادهای محلی
۳۱.....	منابع و مآخذ

مطالعه تطبیقی نهادهای محلی

در کشورهای مختلف (۲)

شوراها و شهرداری‌ها

(ژاپن، آفریقای جنوبی، هند)



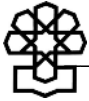
مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف (۲) شوراها و شهرداری‌ها (ژاپن، آفریقای جنوبی، هند)

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 مد نظر بوده و به‌لحاظ میزان تمرکززدایی و نیز حدود اختیارات مورد مطالعه واقع شده‌اند. در این گزارش وضعیت شهرداری‌ها و شوراهای محلی یا نهادهای معادل آن در کشورهای ژاپن، آفریقای جنوبی و هند بررسی شده است.

ژاپن

کشور ژاپن در شمال شرقی آسیا بین اقیانوس آرام و دریای ژاپن واقع شده است. این کشور از چهار جزیره بزرگ و حدود ۴۰۰۰ جزیره کوچک تشکیل شده است. وسعت این کشور ۳۷۲۸۷۱ کیلومتر مربع می‌باشد و حدود ۱۲۸ میلیون نفر جمعیت دارد.



نخستین قانون اساسی ژاپن که به قانون امپراتوری ژاپن معروف بود در سال ۱۸۸۹ به تصویب رسید. هرچند در این قانون ماده‌ای به نهادهای محلی اختصاص نیافته بود، اما در همان سال شهرداری‌ها هم در ژاپن ایجاد شدند. شهرداری‌ها تحت نظر وزیر کشور اداره می‌شدند.

به‌دنبال فرآیند دمکراتیزاسیون در دوره پس از جنگ جهانی دوم، بخشی از قانون اساسی جدید که در سال ۱۹۴۶ به تصویب رسید به ایجاد نهادهای محلی اختصاص یافت. به‌دنبال آن قانون نهادهای محلی ژاپن در سال ۱۹۴۷ تدوین شد و به تصویب رسید.

۱. ساختار نهادهای محلی

براساس قانون نهادهای محلی ژاپن، بخش محلی شامل استان‌ها و شهرداری‌ها می‌شود. همچنین براساس این قانون شهرداری‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند: شهرداری‌های شهرهای بزرگ، شهرداری‌های شهرهای کوچک، شهرداری‌های روستاها. برای آنکه شهری شهر بزرگ نامیده شود لازم است ۵۰۰۰۰ نفر جمعیت داشته باشد. در سال ۲۰۰۱ تعداد شهرداری‌های شهرهای بزرگ ۶۷۱، شهرداری‌های شهرهای کوچک ۱۹۹۰ و شهرداری‌های روستاها ۵۶۸ بود، اما در سال ۲۰۰۷ در نتیجه سیاست دولت مرکزی برای ادغام شهرداری‌ها تعداد شهرداری‌ها کاهش یافت. در این سال تعداد شهرداری‌های شهرهای بزرگ ۷۷۹، شهرداری‌های شهرهای کوچک ۸۴۴ و شهرداری‌های روستا ۱۹۴ بود.

در ژاپن، پایتخت کشور یعنی توکیو در قیاس با سایر شهرهای کشور وضعیت



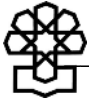
ویژه و متفاوتی دارد. در این شهر فرمانداری توکیو هم وظایف استانداری را انجام می‌دهد و هم وظایف شهرداری را. همچنین این شهر به ۲۳ منطقه ویژه تقسیم شده است که هر یک از آنها توسط نماینده فرمانداری اداره می‌شود.

همچنین در سه استان بزرگ کشور یعنی توکیو، ناگویا و اوزاکا سازمان‌هایی که در آنها نمایندگان مختلف نواحی و شهرهای این سه استان حضور دارند برای انجام برخی وظایف خاص همچون جلوگیری از وقوع بحران، حفاظت محیط زیست، توریسم و توسعه اقتصادی ایجاد شده است.

در سال‌های اخیر اصلاحات گسترده و مهمی در زمینه نهادهای محلی و به‌ویژه شهرداری‌ها صورت گرفته است. از جمله مهمترین این اصلاحات، ادغام گسترده شهرداری‌ها در یکدیگر و کاهش تعداد آنها بوده است. این روند که از سال ۱۹۹۹ آغاز شد، باعث شده است تا تعداد شهرداری‌های کشور ژاپن حدود ۵۶ درصد کاهش یابد.

۲. دمکراسی محلی

در ژاپن شهرداران و اعضای مجالس محلی معمولاً افراد مستقلی هستند. به‌عنوان مثال در پایان سال ۲۰۰۵ حدود ۹۹/۹ درصد شهرداران کشور افراد مستقل بودند و فقط سه شهردار تعلقات حزبی داشتند. همچنین در این سال ترکیب اعضای مجالس محلی به این‌صورت بود: ۷۸/۱ درصد مستقل، ۷/۶ درصد از حزب کمونیست، ۶/۷ درصد از حزب کومیتو، ۴/۳ درصد از حزب لیبرال دمکرات، ۱/۷ درصد از حزب دمکرات و ۱/۱ درصد از حزب سوسیال دمکرات.



در ژاپن شهرداران هر چهار سال یک‌بار با رأی مستقیم مردم ساکن در آن ناحیه شهرداری انتخاب می‌گردند. نظامی انتخاباتی که برای انتخاب شهرداران به‌کار می‌رود نظام اکثریتی نسبی است. در ژاپن هر فرد ۲۵ ساله می‌تواند کاندیدای پست شهردار شود. اعضای مجالس محلی (شوراها) هم با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. سن کاندیدا شدن برای مجالس محلی هم ۲۵ سال می‌باشد. در انتخابات شهرداری و مجلس محلی فقط افرادی حق رأی دارند که به سن ۲۰ سال رسیده باشند و حداقل سه‌ماه در حوزه انتخابیه آن شهرداری و مجلس محلی سکونت داشته باشند. میزان مشارکت در انتخابات شهرداری‌ها در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۳ به‌ترتیب ۶۱/۱۲ و ۵۶/۲۳ درصد بوده است. همچنین میزان مشارکت در انتخابات مجالس محلی در همین سال‌ها به‌ترتیب ۶۰/۵۲ و ۵۵/۹۴ درصد بوده است. بالاترین میزان مشارکت در انتخابات‌های محلی به سال ۱۹۵۰ باز می‌گردد که حدود ۹۰ درصد افراد واجد شرایط در انتخابات‌های محلی شرکت کردند، اما این میزان به‌تدریج کاهش یافت.

براساس قانون نهادهای محلی ژاپن، ساکنان یک منطقه می‌توانند با جمع‌آوری تعداد مشخصی امضا، خواهان برکناری شهردار، انحلال مجلس محلی و ابطال یا تغییر دستورالعمل‌های صادر شده توسط شهردار یا مجلس محلی شوند. چنانچه این اتفاق رخ بدهد یک فرآیند محلی برگزار می‌شود. در سال‌های اخیر در مورد موضوعات مختلفی همچون پایگاه‌های نظامی آمریکا در برخی مناطق ژاپن، تأسیسات هسته‌ای و ادغام شهرداری‌ها به همین شیوه فرآیندهایی برگزار شده است. با این‌حال فرآیند آخرین مرحله تصمیم‌گیری نیست و باید مراحل دیگری هم طی شود تا نتایج فرآیند لازم‌الاجرا شود.



همچنین براساس قانون نهادهای محلی شهرداری‌ها می‌توانند اقدام به ایجاد نهادهایی در سطح پایین‌تر از شهرداری نمایند و برخی از وظایف خود را به آنها واگذار کنند. هرکدام از این نهاد یک شورا دارد که نحوه انتخاب اعضای آن توسط شهردار آن منطقه مشخص می‌شود. با این حال شهرداران تمایل چندانی به ایجاد این نهادها از خود نشان نداده‌اند. در بسیاری از شهرداری‌ها، شهروندان می‌توانند از طریق ایمیل، نامه و فکس نظرات و پیشنهادات خود را به شهردار منتقل کنند. همچنین برخی از شهرداری‌ها اتاق کنفرانس الکترونیکی دارند و شهردار می‌تواند مستقیماً با شهروندان وارد بحث و تبادل نظر شود. نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد بحث ظهور مجدد شوراهای محلات است. علیرغم اینکه در سال ۱۹۴۷ این نهادها منحل شدند و از ادامه فعالیت آنها ممانعت به عمل آمد، اما در سال‌های اخیر شاهد ظهور مجدد این نهادها بوده‌ایم. شوراهای محلات واسطه میان شهرداری‌ها و محلات هستند و شهرداران را در انجام وظایفشان یاری می‌دهند.

۳. روابط دولت مرکزی و شهرداری‌ها

براساس قانون نهادهای محلی، شهرداری‌ها نماینده دولت مرکزی در سطح محلی محسوب می‌شوند. همچنین براساس این قانون دولت مرکزی از طریق دو سازمان به مسائل مربوط به شهرداری‌ها می‌پردازد و بر آنها نظارت می‌کند. این دو سازمان عبارتند از: اداره امور مالی نهادهای محلی و اداره امور مالیاتی نهادهای محلی که هر دو زیر نظر وزارت کشور و ارتباطات فعالیت می‌کنند. همچنین در سطح استان‌ها مسئولیت امور شهرداری‌ها با دفتر امور شهرداری‌ها که زیر نظر استانداری فعالیت

می‌کند، می‌باشد.

در فصل هشتم قانون اساسی اصولی مربوط به خودکفایی و استقلال نهادهای محلی وجود دارد. مثلاً براساس اصل نودوچهارم قانون اساسی، نهادهای محلی باید از حق انجام امور خود و همچنین قانونگذاری برخوردار باشند. با این حال در همین اصل، دولت مرکزی و مقامات استانی مافوق شهرداری‌ها معرفی می‌شوند.

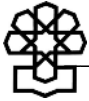
۱-۳. نظارت بر شهرداری‌ها

پس از انجام اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۵ با هدف تمرکززدایی صورت گرفت، وزرا کنترل و نظارت مستقیم بر شهرداری‌ها ندارند. با این حال دولت مرکزی می‌تواند به دلایل مختلف در امور مربوط به نهادهای محلی مداخله کند و قوانینی برای بخش‌های محلی وضع کند. همچنین وظیفه پیشنهاد بودجه سالیانه نهادهای محلی برعهده وزارت کشور است. بنابراین می‌توان گفت دولت مرکزی به‌گونه‌ای غیررسمی و غیرمستقیم بر نهادهای محلی کنترل و نظارت دارد.

دولت مرکزی همچنین می‌تواند برخی از سیاست‌ها و قوانین تصویب شده توسط نهادهای محلی را البته با شرایط خاصی باطل کند. با این حال شیوه‌ای برای برکناری شهردار یا انحلال مجالس محلی توسط دولت مرکزی در قانون پیش‌بینی نشده است.

۲-۳. حمایت از حقوق و منافع نهادهای محلی

چنانچه دولت مرکزی از یک نهاد محلی بخواهد که سیاست‌ها و قوانین مصوب خود را باطل کند، نهاد محلی می‌تواند به کمیسیون حل اختلاف مراجعه کند. اگر رأی کمیسیون حل اختلاف هم نهاد محلی را راضی نکند آن نهاد می‌تواند به دادگاه شکایت کند. این سیستم برای نخستین بار در سال ۲۰۰۰ و در نتیجه سیاست‌های





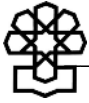
تمرکززدایی ایجاد شد.

در ژاپن سازمانی که در سطح ملی از منافع نهادهای محلی حمایت کند وجود ندارد. با این حال در سال‌های اخیر سازمان‌هایی همچون مجمع رؤسای مجالس کلان‌شهرها و مجمع رؤسای مجالس شهرهای کوچک و روستاها با هدف چانه‌زنی با دولت مرکزی و حمایت از حقوق و منافع نهادهای محلی ایجاد شده‌اند.

۴. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها

از جمله وظایف شهرداری‌ها مدیریت امور مالی حوزه خودشان است. شهرداری‌ها می‌توانند بودجه اختصاص یافته به خود را به هر نحو که صلاح می‌دانند هزینه کنند. همچنین شهرداری‌ها حق تصمیم‌گیری در مورد تمامی امور به غیر از اموری که در حیطه اختیارات دولت مرکزی و استانداری قرار می‌گیرد را دارند. در حوزه آموزش، نهادی با عنوان شورای مستقل آموزش در تمامی شهرداری‌ها ایجاد شده که مسئول آموزش در مقاطع ابتدایی و راهنمایی می‌باشد. همچنین هرچند مسئولان استانی در مورد خدمات رفاهی که باید به شهروندان اختصاص یابد تصمیم می‌گیرند، اما در نهایت این شهرداری‌ها هستند که این خدمات را برای شهروندان فراهم می‌کنند. از جمله خدمات رفاهی که توسط شهرداری در اختیار مردم قرار می‌گیرد می‌توان به تأمین امنیت اجتماعی، مراقبت از افراد مسن، مسائل مربوط به کودکان، امور مربوط به بیمه‌های درمانی، کمک به معلولان و مسائل بهداشتی اشاره کرد. در برخی از موارد شهرداری‌ها اقدام به تأسیس بیمارستان شهرداری نموده‌اند.

تأمین آب آشامیدنی از دیگر وظایف شهرداری‌هاست. در بسیاری از موارد این



وظیفه با کمک مقامات استانی انجام می‌پذیرد. تأمین انرژی از وظایف شهرداری‌ها نیست، بلکه در ژاپن بخش خصوصی این کار را انجام می‌دهد. همچنین حمل و نقل عمومی برعهده شهرداری نیست. با این حال در بسیاری از موارد شهرداری‌ها بخشی از حمل و نقل عمومی را مدیریت می‌کنند. تقویت ظرفیت‌های تجاری، صنعتی و کشاورزی در استان از وظایف استانداران است با این حال شهرداران هم موظفند استانداران را در این زمینه یاری دهند. همچنین دفع زباله‌ها، ایجاد سیستم فاضلات و حفاظت از محیط زیست از جمله وظایف شهرداری‌ها محسوب می‌شود.

۵. مسائل مالی و مدیریتی شهرداری‌ها

۱-۵. درآمدهای نهادهای محلی

درآمد نهادهای محلی از محل مالیات‌هایی که اخذ می‌شود تأمین می‌گردد. بخشی از مالیات‌ها توسط خود نهادهای محلی اخذ می‌شود و بخش دیگری از آنها توسط دولت مرکزی. در سال‌های ۲۰۰۲، ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ مالیات‌هایی که توسط خود شهرداری‌ها جمع‌آوری شده بودند به ترتیب ۳۴/۴، ۳۳/۷ و ۳۴ درصد درآمدهای آنها را تشکیل می‌داد. این دسته از مالیات‌ها شامل مواردی همچون مالیات بر املاک، مالیات برنامه‌ریزی شهری، مالیات بر دخانیات و... می‌شود.

علاوه بر مالیات‌های فوق، بخشی از مالیات‌هایی هم که توسط دولت مرکزی و استانداری‌ها جمع‌آوری می‌شود به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد. از جمله مالیات‌هایی که توسط دولت مرکزی گردآوری می‌شود و درآمد حاصل از آن به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد عبارتند از: عوارض حمل و نقل جاده‌ای محلی، عوارض



سوخت هواپیماهای محلی، عوارض عبور و مرور اتومبیل‌ها و... به‌علاوه هرساله بخشی از بودجه عمومی به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد. همچنین بخشی از بودجه اختصاص یافته به استان‌ها و نیز بخشی از درآمدهای آنها به نهادهای محلی آن استان اختصاص می‌یابد. درآمدهای خارجی شهرداری‌ها نظیر کمک‌های سازمان‌های بین‌المللی بسیار ناچیز است و تنها چیزی حدود ۰/۲ درصد درآمد آنها را تشکیل می‌دهد.

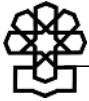
۲-۵. هزینه‌های شهرداری‌ها

میزان هزینه‌های شهرداری‌ها به‌ازای هر نفر در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ حدود ۱۰ هزار یمن، در سال ۲۰۰۲ حدود ۴۲۰ هزار یمن و در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ حدود ۴۳۰ هزار یمن بود. نسبت هزینه‌های شهرداری‌ها به تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۳، ۲۰۰۲، ۲۰۰۱ و ۲۰۰۰ به ترتیب ۱۰/۲، ۱۰/۴، ۱۰/۷، ۱۰/۸ و ۱۰/۵ درصد بوده است. همچنین نسبت هزینه‌های شهرداری‌ها به کل هزینه‌ها در سال‌های فوق به ترتیب ۳۴، ۳۵، ۳۵ و ۴۳ درصد بوده است.

۳-۵. پرسنل شهرداری‌ها و کیفیت مدیریت آنها

در آوریل ۲۰۰۵ تعداد کارمندان تمام‌وقت شهرداری‌ها در ژاپن ۱،۴۳۲،۴۹۲ نفر بود. شرایط لازم برای استخدام در شهرداری‌ها، ساعات کار، مقررات اداری، نحوه آموزش کارمندان، حقوق و مزایای کارمندان، تعداد کارمندان و موارد دیگری از این دست توسط قانون خدمات دولتی محلی مشخص می‌شود. با این‌حال شهرداری‌ها می‌توانند به صلاحدید خود حقوق کارمندان خود را کم یا زیاد کنند.

براساس گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل، ژاپن به‌لحاظ فساد اداری در



سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۳ به ترتیب رتبه‌های ۲۱، ۲۴ و ۲۱ را در جهان دارا بود. در سال ۲۰۰۴، ۲۲ مورد پرونده درباره فساد اداری در شهرداری‌ها در دادگاه‌های ژاپن تشکیل شد، با این‌حال تعداد مفاصد اداری در سال‌های اخیر کاهش یافته است. این امر تا حدود زیادی نتیجه افزایش و تقویت نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها بوده است.

حدود ده سال است که اصلاحات در سیستم مدیریتی شهرداری‌ها زیر نظر دولت مرکزی آغاز شده است. به‌ویژه براساس دستورالعمل اصلاح ساختار مدیریتی نهادهای محلی که در مارس ۲۰۰۵ توسط وزارت کشور صادر شد، این اصلاحات صورت جدی‌تری به‌خود گرفته است. برخی از حوزه‌هایی که مشمول این اصلاحات شده‌اند عبارتند از: تجدیدنظر در ساختار سازمانی نهادهای محلی، کاهش تعداد کارمندان آنها، واگذاری بخشی از کارها به بخش خصوصی، بهبود حقوق کارمندان و...

جمهوری آفریقای جنوبی

جمهوری آفریقای جنوبی در جنوب آفریقا واقع شده است. این کشور با کشورهای نامیبیا، بوتسوانا، زیمبابوه و موزامبیک هم‌مرز است. این کشور منابع طلا، پلاتینیوم، الماس و زغال‌سنگ بسیاری دارد. آفریقای جنوبی بیش از ۴۴/۸ میلیون نفر جمعیت دارد که درحال حاضر ۵۸ درصد آنها در مناطق شهری زندگی می‌کنند.

آفریقای جنوبی تا سال ۱۹۹۴ توسط یک رژیم نژادپرست اداره می‌شد. در این رژیم، اقلیت سفیدپوست کشور قدرت را به‌طور کامل در اختیار داشتند و اکثریت سیاه



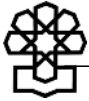
از حداقل حقوق محروم بودند. با فروپاشی این رژیم در سال ۱۹۹۴ وضعیت در این کشور کاملاً دگرگون شد و این کشور حرکت خود به سوی دموکراسی را آغاز کرد. حکومت‌هایی که پس از سال ۱۹۹۴ به قدرت رسیده‌اند همگی کوشیده‌اند تا مشکلات ایجاد شده توسط رژیم آپارتاید را از بین ببرند. این روند به‌ویژه با تدوین برنامه‌های موسوم به «برنامه بازسازی و توسعه» شدت بیشتری گرفته است. این برنامه اهداف مختلفی داشت که مهمترین آنها عبارت بودند از تأمین نیازهای اولیه برای تمامی مردم، بهبود اوضاع اقتصادی، دموکراتیزاسیون دولت و جامعه، توسعه منابع انسانی و ملت‌سازی.

۱. ساختار تقسیمات کشوری

براساس قانون اساسی آفریقای جنوبی این کشور یک دولت بسیط است که به ۹ استان تقسیم می‌شود همچنین براساس قانون اساسی حکومت به سه سطح تقسیم می‌شود: سطح ملی، سطح استانی و سطح محلی. هرچند هر یک از این سطوح وظایف و اختیارات مختص به‌خود دارند، اما همگی اهداف مشترکی را دنبال می‌کنند.

در آفریقای جنوبی رئیس دولت، رئیس‌جمهور است. رئیس‌جمهور توسط مجلس ملی و براساس یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شود. رئیس‌جمهور براساس صلاحیت خود اعضای کابینه را از بین اعضای حزب حاکم یا سایر احزاب انتخاب می‌کند. قوه مقننه آفریقای جنوبی دومجلسی است: مجلس ملی که ۴۰۰ عضو دارد و شورای ملی استان‌ها که دارای ۹۰ عضو می‌باشد.

هر یک از استان‌ها هم یک مجلس مختص به‌خود دارند که اعضای آن براساس



یک نظام انتخاباتی تناسبی برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. استاندار هر استان توسط مجلس آن استان انتخاب می‌شود. براساس قانون «ایجاد نهادهای محلی» مصوب سال ۱۹۹۴ مقرر شد که نهادهای محلی سه مرحله ایجاد شوند:

- مرحله اول که در آن اعضای شوراهای موقت محلی انتخاب می‌شوند و تا زمان برگزاری انتخابات شهرداری‌ها امور محلی را اداره می‌کنند.

- مرحله دوم که با برگزاری انتخابات شهرداری‌ها آغاز می‌شود و تا زمان تدوین سیستم جدید اداره امور محلی و تصویب قوانین مربوط به آن ادامه خواهد یافت.

- مرحله نهایی که در آن سیستم جدید اداره امور محلی به مرحله اجرا درخواهد آمد.

نخستین انتخابات دموکراتیک در سطح محلی در سال ۱۹۹۵ برگزار شد و قوانین

جدید مربوط به نهادهای محلی در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید. براساس قانون جدید مقرر شد تعداد نهادهای محلی تا سال ۲۰۰۰ از ۸۴۳ نهاد به ۲۸۴ نهاد کاهش یابد.

۲. نهادهای محلی

در سال‌های قبل از ۱۹۹۴ نهادهای محلی وضعیت آشفته‌ای داشتند. سفیدپوستان که در شهرها زندگی می‌کردند شوراهایی برای اداره امور شهرها انتخاب می‌کردند. در سال ۱۹۸۳ رنگین‌پوستان و هندی‌ها از حق تشکیل شوراهای محلی در نواحی مختص به‌خود برخوردار شدند. همچنین سیاه‌پوستان می‌توانستند در مناطق شهری سیاه‌پوست‌نشین شوراهای محلی ایجاد کنند. در نواحی روستایی هیچ نهاد محلی وجود نداشت. با این حال شوراهای سیاه‌پوستان و هندی‌ها کارایی چندانی نداشتند و عملاً نقش چندانی در اداره امور ایفا نمی‌کردند.

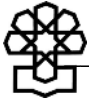


وضعیت فوق با برگزاری انتخابات شهرداری‌ها در سال ۱۹۹۵ به پایان رسید در این انتخابات تمامی شهروندان از حق انتخاب مقامات محلی برخوردار شدند. در آفریقای جنوبی اعضای شوراهای محلی براساس ترکیبی از نظام‌های انتخاباتی لیستی و اکثریتی ساده انتخاب می‌شوند.

دومین انتخابات نهادهای محلی در سال ۲۰۰۰ پس از تجدیدنظر در مرزهای قبلی نهادهای محلی که در نتیجه آن تعداد آنها کاهش چشمگیری یافت، برگزار شد. در همین سال مقرر شد انتخابات نهادهای محلی هر پنج سال یکبار برگزار شود. به‌طور کلی دو نوع انتخابات محلی برگزار می‌شود: انتخابات شهرداری‌های کلان‌شهرها و انتخابات شهرداری‌های سایر نواحی.

در انتخابات شهرداری‌های کلان‌شهرها رأی‌دهنده می‌تواند دو رأی بدهد در ابتدا یک رأی به نفع یک حزب به صندوق می‌اندازد در این مرحله احزاب به نسبت آرای که کسب کرده‌اند، کرسی‌های شورا یا شهرداری را در اختیار می‌گیرند. سپس رأی‌دهنده در حوزه خود یک رأی دیگر به نفع یک کاندیدا به صندوق می‌اندازد. فردی که بیشترین آرا را در آن حوزه به‌دست آورد، نماینده آن حوزه است. این فرد می‌تواند وابسته به یک حزب باشد و یا به‌عنوان یک نامزد مستقل وارد انتخابات شده باشد. انتخابات شوراها و شهرداری‌های سایر مناطق هم به همین شیوه برگزار می‌شود.

هر رأی‌دهنده همچنین می‌تواند در انتخابات شوراهای منطقه‌ای شرکت کند. فقط ۴۰ درصد اعضای شوراهای منطقه‌ای مستقیماً توسط مردم آن منطقه انتخاب می‌شوند، ۶۰ درصد باقیمانده توسط شوراهای محلی که در آن منطقه واقع هستند انتخاب می‌گردند. هر شورای محلی تعدادی کرسی در شورای منطقه‌ای دارد و باید به



همان تعداد نماینده به شورای منطقه‌ای بفرستد.

کمیسیون مستقل انتخابات که مسئول نظارت و برگزاری تمامی انتخابات‌ها در آفریقای جنوبی است، نظارت و برگزاری انتخابات‌های محلی را هم برعهده دارد. همچنین این کمیسیون بر لیست‌های انتخاباتی احزاب نظارت می‌کند و برگه‌های رأی‌دهی را هم تهیه می‌نماید.

احزاب سیاسی همچنین برای شرکت در انتخابات محلی باید در کمیسیون انتخابات تعهدنامه انتخاباتی امضا کنند. براساس این تعهدنامه احزاب سیاسی و کاندیداهای آنها تعهد می‌کنند که رفتار مطلوبی در انتخابات داشته باشند و قانون انتخابات را به‌طور کامل رعایت کنند. هدف از امضای تعهدنامه انتخاباتی برگزاری انتخابات به شکلی آزاد و منصفانه است. هرکدام از سطوح حکومت از سه بخش تشکیل شده است:

۱. اعضای منتخب که نماینده عموم مردم هستند و قوانین و سیاست‌ها را تدوین می‌کنند،
۲. کابینه یا کمیته اجرایی که در سیاستگذاری و تدوین قوانین مشارکت می‌کند و بر اجرای آنها توسط نهادهای حکومتی نظارت می‌کند،
۳. کارمندان که مسئول انجام کارهای جاری هستند.

۳. روابط دولت مرکزی و شهرداری‌ها

در آفریقای جنوبی نهادهای محلی (شوراها و شهرداری‌ها) از حق قانونگذاری و سیاستگذاری در حوزه‌های خود برخوردارند با این حال، از آنجا که این نهادها نماینده دولت مرکزی و استان‌ها در سطح محلی هستند دولت مرکزی و مقامات استانی



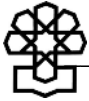
می‌توانند تحت شرایط خاصی در فعالیتهای آنها مداخله کنند. روابط دولت مرکزی و نهادهای محلی از طریق سازمانی به نام سازمان نهادهای محلی برقرار می‌شود. این سازمان بر فعالیتهای نهادهای محلی نظارت دارد و فعالیتهای آنها را سیاست‌های دولت مرکزی هماهنگ می‌کند.

همچنین براساس قانون اساسی سازمانی با عنوان مجمع نهادهای محلی آفریقای جنوبی شکل گرفته است. هدف از تشکیل این سازمان کمک به نهادهای محلی برای رفع نواقص خود و انجام وظایف خویش به نحو مطلوب است. این سازمان همچنین نماینده نهادهای محلی در سطح ملی محسوب می‌شود، بنابراین نقش بسیار مهمی در برقراری رابطه میان دولت مرکزی و نهادهای محلی دارد. برخی از وظایف این مجمع عبارتند از:

۱. نمایندگی و دفاع از منافع محلی،
۲. کمک به نهادهای محلی برای انجام وظایف خود به بهترین نحو،
۳. تقویت مجامع استانی نهادهای محلی،
۴. برعهده گرفتن نقش نماینده نهادهای محلی و مشاوره با دولت مرکزی و مقامات استانی در مورد تمامی مسائل مربوط به نهادهای محلی،
۵. کمک به مشارکت زنان در نهادهای محلی،
۶. اعطای کمک‌های حقوقی به اعضای مجمع در مسائل و زمینه‌های مختلف.

۴. مسائل مالی شهرداری‌ها

درآمد شهرداری‌ها طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۳ در آفریقای جنوبی دو برابر شده و به حدود ۹۰ میلیارد دلار رسیده است. شهرداری‌های کلان‌شهرها حدود ۵۸/۸ درصد



کل درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. درآمد سایر شهرداری‌ها براساس تعداد خانوارهایی که در محدوده آنها ساکنند متفاوت بوده است.

به‌طور کلی درآمد شهرداری‌ها از چهار منبع تأمین می‌شود: درآمد ناشی از ارائه خدمات، مالیات بر املاک، مالیات‌هایی که توسط شورای خدمات منطقه‌ای اخذ می‌شود و کمک‌های دولتی.

درآمد ناشی از خدمات (همچون عوارض آب، برق، بهداشت و دفع زباله) حدود ۳۱ درصد درآمد شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهند. براساس قانون جدید مالیات بر املاک به شهرداری‌ها اجازه داده می‌شود تا به اختیار خود اموالی را که مشمول این مالیات می‌شوند، مشخص کنند. هدف دیگر این قانون یکپارچه‌سازی مقررات در این زمینه است. مالیات‌هایی که توسط شوراهای خدمات منطقه‌ای جمع‌آوری می‌شوند و به شهرداری‌ها اختصاص یافته حدود ۷ درصد کل درآمد آنها را در سال ۲۰۰۳-۲۰۰۴ تشکیل می‌دادند. این منبع درآمد به‌ویژه برای شهرداری‌های کلان‌شهرها و مناطق اهمیت دارد. یکی دیگر از منابع درآمدی نهادهای محلی و البته مهمترین آنها کمک‌های دولتی است. این کمک‌ها به سه شکل صورت می‌گیرد: کمک‌های ثابت، کمک برای انجام فعالیتهای زیربنایی و کمک‌های جاری.

میزان کمک‌های ثابت برای همه شهرداری‌ها ثابت است، به‌گونه‌ای که اگر درآمد یک شهرداری کاهش یا افزایش یابد میزان کمک‌های ثابت تغییر نمی‌کند. کمک برای انجام فعالیتهای زیربنایی معمولاً به شهرداری‌های مناطق فقیر صورت می‌گیرد. اعطای این نوع کمک‌ها از سال ۲۰۰۴ آغاز شد و هدف از اعطای آن از بین بردن نابرابری میان مناطق مختلف کشور در یک دوره ده‌ساله است. کمک‌های جاری هم که



میزان آن در بودجه هر سال مشخص می‌شود در آغاز هر سال مالی به حساب هریک از شهرداری‌ها واریز می‌شود. میزان این کمک‌ها هر سال تغییر می‌کند.

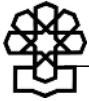
البته شهرداری‌ها می‌توانند به شیوه‌های دیگری هم منابع مالی خود برای انجام فعالیت‌های عمرانی را افزایش دهند به عنوان مثال می‌توانند اقدام به انتشار اوراق قرضه نمایند یا وام بگیرند و یا با مشارکت بخش خصوصی پروژه‌های عمرانی خود را اجرایی کنند. مقررات مربوط به هریک از این موارد در قانون «مدیریت منابع مالی شهرداری‌ها» مشخص شده است.

به‌طور کلی در سال ۲۰۰۳، هزینه‌های صورت گرفته توسط شهرداری‌ها ۲۳ درصد کل هزینه‌های صورت گرفته توسط تمامی نهادهای دولتی را تشکیل می‌داد.

۵. انواع شهرداری‌ها و وظایف آنها

علاوه بر سه سطح حکومتی (ملی، استانی و محلی) در آفریقای جنوبی، براساس قانون اساسی این کشور نهادهای محلی یا همان شهرداری‌ها هم به سه دسته تقسیم می‌شوند: شهرداری‌های کلان‌شهرها (دسته الف)، شهرداری‌های محلی (دسته ب) و شهرداری‌های مناطق (دسته ج).

شهرداری‌های کلان‌شهرها (دسته الف): شهرداری‌های کلان‌شهرها در ۶ کلان‌شهر آفریقای جنوبی وجود دارند. این کلان‌شهرها بیش از ۵۰۰۰۰۰ نفر جمعیت دارند. وظیفه شهرداری هر کلان‌شهر خدمت‌رسانی به کل مناطق کلان‌شهر است. این ۶ کلان‌شهر کشور عبارتند از: ژوهانسبورگ، کیپ‌تون، دوربان، پرتوریا، پورت‌الیزه و ایست‌راند. این کلان‌شهرها به چندین منطقه تقسیم می‌شوند نیمی از اعضای



شهرداری‌های کلان‌شهرها براساس آرایه‌ای که احزاب در کل مناطق کلان‌شهر به‌دست آورده‌اند مشخص می‌شوند و نیم دیگر اعضای نماینده مناطق هستند به‌عبارت دیگر از هر منطقه یک نماینده به شهرداری راه می‌یابد.

شهرداری محلی (دسته ب): بجز کلان‌شهرها سایر مناطق کشور دارای شهرداری‌های محلی هستند. تعداد شهرداری‌های محلی ۲۳۱ است. هریک از این شهرداری‌ها به چندین بخش تقسیم می‌شوند. در اینجا هم نیمی از اعضای شهرداری براساس آرایه‌ای که احزاب در کل بخش‌ها به‌دست آورده‌اند مشخص می‌شود و نیم دیگر توسط بخش‌ها، به این معنا که از هر بخش یک نماینده برای عضویت در شهرداری محلی انتخاب می‌گردند.

شهرداری‌های مناطق (دسته ج): شهرداری‌های مناطق از تعدادی از شهرداری‌های محلی که در یک منطقه واقع شده‌اند تشکیل می‌شود. معمولاً شهرداری‌های مناطق از ۴ تا ۶ شهرداری محلی تشکیل می‌شوند. البته در مناطق بسیار کم‌جمعیت هم شهرداری‌های مناطق تشکیل می‌شود، که نوع شهرداری‌ها تحت نظارت مستقیم شورای مناطق هستند و هیچ شهرداری محلی در آنها عضویت ندارند. وظیفه شهرداری‌های مناطق، تلاش برای توسعه و خدمت‌رسانی به کل منطقه است. شهرداری‌های مناطق کارمندی غیر از کارمندان شهرداری‌های محلی، عضو خود دارد.

۶. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها

قانون اساسی آفریقای جنوبی وظایف و اختیارات گسترده‌ای برای شهرداری‌ها در نظر گرفته است. این وظایف در بند «ب» اصل چهارم قانون اساسی و بند «ب» اصل پنجم



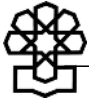
قانون اساسی مشخص شده است. دولت مرکزی و مقامات استانی حق دخالت در این زمینه‌ها را دارند، اما این دخالت باید مطابق قانون ۲۳ آوریل ۲۰۰۵ صورت بگیرد.

به‌طور کلی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها به‌شرح زیر است:

- آلودگی هوا،
- تدوین مقررات ساختمان‌سازی،
- تأمین برق و گاز،
- گردشگری محلی،
- مدیریت فرودگاه‌های شهری،
- مدیریت حمل‌ونقل عمومی شهری،
- ارائه خدمات بهداشتی،
- برنامه‌ریزی شهری،
- مقررات تجاری،
- تأمین آب آشامیدنی و مدیریت سیستم فاضلاب،
- نظافت شهری و دفع زباله‌ها،
- مدیریت گورستان‌ها،
- نظارت بر تبلیغات در اماکن عمومی،
- نظارت بر مغازه‌های مواد غذایی،
- نظارت بر اماکن تفریحی،
- نظارت بر اماکن ورزشی،
- مقابله با آلودگی صوتی،

- روشنایی خیابان‌ها،
- مسائل مربوط به ترافیک،
- نظارت بر امکان و امکانات رفاهی،
- نظارت بر کشتارگاه‌ها،
- نظارت بر اماکن عمومی،
- تهیه امکانات مراقبت از کودکان.

همان‌طور که اشاره شد سطح محلی در قانون اساسی سال ۱۹۹۶ در کنار دو سطح ملی و استانی مطرح شده و بخشی از اختیارات و وظایف سطح ملی و استانی به آنها واگذار شد. از آن زمان تاکنون در نتیجه فرآیند دمکراتیزاسیون سطح محلی به یکی از ارکان اساسی حکومت در آفریقای جنوبی تبدیل شده است. با این حال علی‌رغم موفقیت‌آمیز بودن فرآیند تقویت نهادهای محلی و تمرکززدایی در آفریقای جنوبی، این سطح از حکومت همچنان با مشکلات عدیده‌ای مواجه است. ازجمله آنها می‌توان به نابرابری شهرها در زمینه‌های مختلف اشاره کرد. این امر باعث شده تا برخی از شهرها نتوانند وظایف محول شده به آنها را به نحو مطلوب به انجام برسانند. مسئله مهم دیگر مربوط به امور مالی شهرداری‌هاست. هرچند شهرداری‌ها براساس قانون اساسی از اختیارات مالی برخوردارند با این حال همچنان در عرصه عمل در این زمینه مشکلات زیادی وجود دارد.





هند یک جمهوری فدرال است که از هشت ایالت و هفت اتحادیه تشکیل شده است. این کشور ۳,۲۸۷,۲۶۳ کیلومتر مربع وسعت دارد و جمعیت آن حدود ۱ میلیارد و ۲۸ میلیون نفر می‌باشد. این کشور در سال ۱۹۴۹ به استقلال رسید و در سال ۱۹۵۰ قانون اساسی‌اش تصویب شد. قوه مقننه ملی این کشور از دو مجلس تشکیل شده است: لوک‌ساب‌ها و راجیاساب‌ها. اعضای لوک‌ساب‌ها با رأی مستقیم مردم و براساس یک نظام اکثریتی نسبی انتخاب می‌شوند. این مجلس ۵۴۵ عضو دارد که برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. البته امکان انحلال این مجلس بیشتر از پایان دوره پنج‌ساله وجود دارد. اعضای مجلس راجیاساب‌ها توسط مجالس ایالت‌ها انتخاب می‌گردند. هر ایالت متناسب با میزان جمعیتش چندین نماینده به این مجلس می‌فرستد. تعداد نمایندگان این مجلس ۲۵۰ نفر است یک‌سوم اعضای این مجلس هر دو سال یک‌بار تغییر می‌کند.

رئیس‌جمهور که عالی‌ترین مقام اجرایی محسوب می‌شود توسط اعضای هر دو مجلس و مجالس ایالت‌ها برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌گردد. هرچند رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام اجرایی کشور محسوب می‌شود، اما نخست‌وزیر و شورای وزیران قدرت اجرایی را اعمال می‌کنند. نخست‌وزیر توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود. وی معمولاً عضو بزرگ‌ترین حزب پارلمان است. همچنین اعضای شورای وزیران توسط رئیس‌جمهور و با مشورت نخست‌وزیر انتخاب می‌گردند. حکومت‌های ایالت‌ها هم به شیوه فوق انتخاب می‌شوند. عالی‌ترین مقام اجرایی در ایالت‌ها، فرماندار است، اما قدرت اجرایی توسط نخست‌وزیر و شورای وزیران ایالت اعمال می‌شود.

۱. ساختار تقسیمات کشوری

براساس اصل هفتم قانون اساسی اداره کشور بین اتحادیه‌ها و ایالت‌ها تقسیم شده است. در این اصل اداره کشور به سه بخش تقسیم شده است:

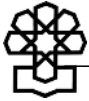
۱. اموری که کاملاً در حوزه اختیارات ایالت‌هاست،

۲. اموری که کاملاً در حوزه اختیارات اتحادیه‌هاست،

۳. اموری که ایالت‌ها و اتحادیه‌ها باید با همکاری هم آنها را انجام دهند.

در هند نهادهای محلی زیر نظر ایالت‌ها هستند، بنابراین ایالت‌ها موظفند در ایالت خود در نواحی شهری و روستایی نهادهای محلی تشکیل داده و بخشی از وظایف و اختیارات خود را به آنها واگذار کنند. با این حال دولت مرکزی هم از طریق برخی وزارتخانه‌های خود که به امور مربوط به نهادهای محلی می‌پردازند بر فعالیت‌های این نهادها نظارت می‌کند. هر ایالت مقررات خاصی در رابطه با نهادهای محلی دارد. با این حال مقررات ایالت‌ها در این زمینه تفاوت زیادی با هم ندارد. به‌علاوه در هر ایالت تعدادی از وزرای ایالت به مسائل و امور نهادهای محلی ایالت خود می‌پردازند.

نهادهای محلی در روستاها و مناطق شهری متفاوتند. نهادهای محلی در مناطق روستایی پانچیات نامیده می‌شوند، اما در مناطق شهری شهرداری‌ها نقش نهاد محلی را ایفا می‌کنند. در روستاها نهادهای محلی سه سطح دارند: برای سطح نخست به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر یک نهاد محلی، که پانچیات‌گرام نامیده می‌شود، ایجاد می‌گردد. در سطح دوم که از ۱۰۰ روستا تشکیل می‌شود یک نهاد محلی که پانچیات سامیتی نامیده می‌شود، شکل می‌گیرد و در سطح سوم که از ۱۰۰۰ روستا تشکیل می‌شود یک نهاد محلی که زیلاپانچیات نامیده می‌شود، ایجاد می‌گردد. البته در تعداد کمی از ایالت‌ها





مناطق روستایی فقط یک یا دو سطح دارند. پانچیات‌ها که نهادهای محلی مخصوص مناطق روستایی هستند سه وظیفه کلی برعهده دارند:

(الف) اداره امور روستاها،

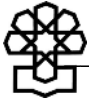
(ب) تلاش برای توسعه روستاها،

(ج) نمایندگی دولت در نواحی روستاها.

در کل هند حدود ۴۵۹ زیلاپانچیات، ۵۹۳۰ پانچیات سامیتی و ۲۴۰۵۸۸ پانچیات‌گرام وجود دارد. مناطق شهری تک‌سطحی هستند و در آنها فقط شهرداری‌ها نقش نهاد محلی را ایفا می‌کنند. البته در ایالت‌های مختلف نام‌های مختلفی برای شهرداری‌ها به کار برده می‌شود، به عنوان مثال شورای شهر، کمیته شهر، تعاونی شهر و... محدوده شهرداری‌ها براساس قانون هر ایالت و معمولاً متناسب با تراکم جمعیت، وضعیت اقتصادی و نوع فعالیت‌های هر منطقه مشخص می‌شود، در مناطق شهری هند حدود ۳۶۹۴ شهرداری فعال هستند. پایتخت کشور یعنی دهلی‌نو را مجلس قانونگذاری این شهر با همکاری سایر نهادهای محلی اداره می‌کنند.

۲. دمکراسی محلی

براساس قانون اساسی کشور هند تمامی اعضای نهادهای محلی روستایی و شهری (پانچیات‌ها و شهرداری‌ها) باید با رأی مستقیم مردم و برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب شوند. نظام انتخاباتی که برای انتخاب اعضای این نهادها به کار برده می‌شود نظام اکثریتی نسبی است. در هر یک از این نهادها تعدادی از کرسی‌ها به برخی از کاست‌ها و قبایل به نسبت جمعیتشان اختصاص می‌یابد. همچنین براساس قانون



اساسی یک‌سوم کرسی‌های تمامی نهادهای محلی باید به زنان اختصاص یابد. به‌علاوه در مناطقی که برخی از کاست‌ها یا قبایل در آنها اکثریت دارند ریاست نهادهای محلی باید در اختیار آن کاست‌ها یا قبایل باشد. همچنین حداقل یک‌سوم رؤسای نهادهای محلی باید زن باشند. به‌علاوه براساس قانون اساسی، مجالس ایالت‌ها می‌توانند در صورت لزوم سهمیه‌های خاصی علاوه بر سهمیه‌های فوق برای سایر طبقات و شهروندان آن ایالت در نظر بگیرند. به غیر از افرادی که براساس قانون فاقد شرایط لازم شناخته می‌شوند تمامی افراد حق کاندیدا شدن در انتخابات نهادهای محلی را دارند. ایالت‌ها موظفند یک کمیسیون مستقل انتخابات برای برگزاری و نظارت بر انتخابات‌های محلی تشکیل دهند. در انتخابات‌های محلی معمولاً رقابت شدیدی وجود دارد و میزان مشارکت در این انتخابات‌ها بالاست. در نواحی شهری انتخابات شهرداری‌ها حزب‌محور است، اما شیوه برگزاری انتخابات مناطق روستایی در هر ایالت با ایالات دیگر متفاوت است.

هم در مناطق شهری و در مناطق روستایی نمایندگان منتخب قدرت اجرایی را از طریق تعدادی کمیته اعمال می‌کنند. در مناطق شهری تشکیل کمیته‌های مالی، آموزش، تأمین آب، بهداشت و مسکن در شهرداری‌ها جنبه اجباری دارد. کمیته‌های دائمی مذکور نقش مشورت‌دهی دارند و تصمیم‌گیری توسط کل اعضای شهرداری صورت می‌گیرد. اکثر شهرها شهرداری‌ها نقش قانونگذاری را ایفا می‌کنند و نقش اجرایی برعهده یکی از اعضای شهرداری که توسط مقامات ایالتی و براساس قانون شهرداری‌ها منصوب می‌شود، صورت می‌گیرد. البته در دو ایالت قدرت اجرایی در

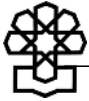


شهرداری‌ها توسط یک «شهردار» که مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شود و با همکاری سایر اعضای شهرداری اعمال می‌شود.

در مناطق روستایی وضعیت در ایالت‌های مختلف متفاوت است. با این حال در اکثر ایالت‌ها، زیلاپانچیات‌ها دارای کمیته‌های مالی و حسابرسی، برنامه‌ریزی، عدالت اجتماعی، آموزش، بهداشت، کشاورزی و کمیته‌های صنعتی هستند و پانچیات‌گرام‌ها دارای کمیته‌های تولید، عدالت اجتماعی و رفاهی هستند به‌طور کلی نهادهای محلی در مناطق شهری به‌لحاظ اداری و مالی قدرت بیشتری نسبت به مناطق روستایی دارند.

در گذشته مجموعه‌ای از عوامل دمکراسی محلی را با چالش مواجه می‌کرد. برخی از این عوامل عبارت بودند از برگزاری انتخابات‌ها به‌طور غیرمنظم، عدم واگذاری قدرت کافی به نهادهای محلی، بروکراسی غیرمنعطف و سلطه نخبگان محلی بر نهادهای محلی. اصلاحیه‌های ۷۴ و ۷۳ قانون اساسی تلاش کردند تا این مشکلات را حل کنند و تا حد زیادی هم در این کار موفق بودند. با این حال همچنان مشکلاتی وجود دارد که مهمترین آنها عدم تمایل مسئولان ایالتی برای واگذاری اختیارات و قدرت بیشتر به نهادهای محلی بوده است.

نکته قابل توجه دیگری که در اینجا می‌توان به آن اشاره کرد در نظر گرفتن سهمیه‌های خاص برای زنان در نهادهای محلی است. همان‌طور که اشاره شد براساس قانون اساسی هند، یک‌سوم کل کرسی‌های نهادهای محلی و نیز یک‌سوم پست‌های ریاست در نهادهای محلی باید به زنان اختصاص یابد. همچنین در برخی از ایالت‌ها سهمیه‌های مشخصی برای برخی از کاست‌ها و گروه‌های محروم در نهادهای محلی در نظر گرفته شده است. هدف در نظر گرفتن این سهمیه‌ها فراهم کردن زمینه



برای مشارکت هرچه بیشتر زنان و گروه‌های محروم در فعالیت‌های سیاسی بوده است. این سیستم موفقیت چشمگیری داشته است به‌گونه‌ای که میزان حضور زنان و گروه‌های محروم در عرصه‌های سیاسی رشد فوق‌العاده‌ای یافته است.

۳. روابط دولت مرکزی و نهادهای محلی

همان‌طور که اشاره شد براساس قانون اساسی نهادهای محلی در روستاها پانچیات‌ها و در مناطق شهری شهرداری‌ها هستند. براساس قانون اساسی اختیار قانونگذاری در مورد نهادهای محلی برعهده ایالت‌ها قرار گرفته است و هر ایالت می‌تواند قوانین خاصی برای نهادهای محلی ایالت خود در مناطق شهری و روستایی وضع کند. با این حال تمامی ایالت‌ها باید این کار را مطابق مفاد اصلاحیه‌های ۷۳ و ۷۴ قانون اساسی انجام دهند. براساس این اصلاحیه‌ها ایالت‌ها موظفند انتخابات منظمی برای انتخاب اعضای نهادهای محلی برگزار کنند و همچنین باید قدرت مالی و اجرایی کافی به این نهادها بدهند تا بتوانند وظایفشان را که در اصول یازدهم و دوازدهم قانون اساسی ذکر شده است به نحو مطلوب انجام دهند. با این حال همان‌طور که اشاره شد ایالت‌ها تمایل چندانی به واگذاری بخش گسترده‌ای از اختیارات خود در زمینه‌های مالی و اجرایی به نهادهای محلی نداشته‌اند.

نهادهای محلی هم در مقابل مردم ساکن در محدوده خود مسئولند و هم در مقابل دولت ایالت و مقامات ایالتی مسئول و پاسخگو می‌باشند. پس از انجام اصلاحیه‌های ۷۳ و ۷۴ در قانون اساسی انحلال نهادهای محلی توسط مقامات ایالتی دیگر مثل گذشته راحت نیست. با این حال مقامات ایالت‌ها همچنان می‌توانند اقدام



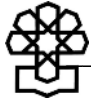
انحلال نهادهای محلی کنند. به عنوان مثال مقامات ایالتی، شهرداری شهر بلگایوم را به دلیل تصویب قانونی برای پیوستن به ایالت مجاور منحل کردند.

در صورتی که اختلاف غیرقابل حلی بین نهادهای محلی و مقامات ایالتی رخ دهد نهادهای محلی می‌توانند به دادگاه اداری هند شکایت کنند، اما اگر این اختلاف در مورد انتخابات نهاد محلی باشد این اختلاف باید براساس قانون انتخابات ایالت مذکور حل و فصل شود.

در هند سازمان یا مجمع رسمی مشخص که نماینده کل نهادهای محلی باشد و از حقوق آنها در سطح ملی دفاع کند وجود ندارد. با این حال برخی از سازمان‌ها همچون شورای شهرداران هند و سازمان ناگاریپالیکا پراموخ از منافع نهادهای محلی دفاع می‌کنند و به عنوان نماینده آنها با دولت مرکزی و ایالتی چانه‌زنی می‌کنند.

۴. وظایف و مسئولیت‌های نهادهای محلی

وظایف نهادهای محلی مختلف در مناطق روستایی و شهری در اصول یازدهم و دوازدهم قانون اساسی هند مورد بررسی قرار گرفته است. در جدول زیر وظایف هریک از نهادهای محلی در مناطق روستایی (پانچیات‌ها) و مناطق شهری (شهرداری‌ها) نشان داده شده است. با این حال ایالت‌ها در بسیاری از موارد از واگذاری بخشی از اختیارات خود به نهادهای محلی سر باز زده‌اند:



جدول وظایف نهادهای محلی در هند

وظایف / نهادها	دولت مرکزی	ایالت	شهرداری	زیلاپانچیات	پانچیات سامیتی	پانچیات‌گرام
پلیس		×				
آتش‌نشانی		×	×	×		
امور قضایی		×				
ثبت احوال				×	×	
آمار	×	×	×	×		
ثبت نام انتخاباتی	×	×	×	×		
آموزش ابتدایی			×			×
آموزش راهنمایی		×	×		×	
آموزش پیش‌دبستانی			×			×
آموزش فنی و حرفه‌ای			×			
آموزش عالی			×			
بیمارستان‌ها		×	×	×		
بهداشت عمومی		×	×	×		
مسکن		×	×			
برنامه‌ریزی شهری		×	×		×	
برنامه‌ریزی منطقه‌ای		×	×	×		
جاده‌ها	×	×	×			
حمل و نقل		×	×	×		
حمل و نقل شهری		×	×			
بنادر	×					
فرودگاه‌ها	×					
آب آشامیدنی		×	×		×	
دفع زباله‌ها			×			
حفظ محیط زیست	×	×	×	×	×	
حمایت از مصرف‌کننده		×				
کفن و دفن		×	×	×	×	
کشتارگاه‌ها			×		×	



وظایف	نهادهای	دولت مرکزی	ایالت	شهرداری	زیلاپانچیات	پانچیات سامیتی	پانچیاتگرام
تئاتر و کنسرت			×	×	×		
موزه و کتابخانه			×	×	×	×	×
پارکها				×			
ورزش و تفریح			×	×	×	×	×
گاز خانگی				×			
برق			×	×			
کشاورزی			×	×	×	×	×
تجارت و صنعت		×	×	×			
گردشگری		×	×	×			

۵. هزینه‌ها، درآمدها و پرسنل نهادهای محلی

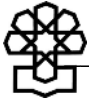
محاسبه میزان دقیق هزینه‌های نهادهای محلی هند دشوار است، اما در سال ۱۹۹۵ میزان کل هزینه‌های نهادهای محلی هند معادل ۱۵۴/۳ میلیارد دلار بود از این میزان حدود ۲۴ درصد صرف خدمات اولیه همچون تهیه آب آشامیدنی، روشنایی خیابان‌ها و اماکن عمومی، جاده‌ها، بهداشت و... شد و ۷۶ درصد مابقی صرف پروژه‌های عمرانی. نهادهای محلی شهری یعنی شهرداری‌ها ۷۵ درصد کل بودجه اختصاص یافته به نهادهای محلی را مصرف کردند.

به‌طور کلی منابع درآمد نهادهای محلی در هند را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱. مالیات،

۲. درآمدهای غیرمالیاتی،

۳. کمک‌های دولت مرکزی.



مالیات‌ها حدود ۲۱ درصد کل درآمدهای نهادهای محلی را تشکیل می‌دهند. البته در مورد شهرداری‌ها این قضیه متفاوت است و مالیات بر املاک حدود ۶۰ درصد درآمد شهرداری‌ها را تأمین می‌کند. درآمدهای غیرمالیاتی شامل مواردی همچون دریافت هزینه ارائه خدمات و نیز اخذ عوارض از شهروندان می‌شود. این منبع درآمد حدود ۷/۸ درصد درآمد نهادهای محلی را تأمین می‌کند، اما بیشترین درآمد نهادهای محلی (به‌ویژه در مناطق روستایی) توسط دولت مرکزی تأمین می‌شود. این منبع درآمد به‌طور کلی حدود ۷۱/۲ درصد درآمدهای نهادهای محلی را تشکیل می‌دهد. البته در مناطق روستایی این منبع درآمد اهمیت بیشتری نسبت به مناطق شهری دارد و حدود ۹۰ درصد درآمدهای آنها از همین منبع تأمین می‌شود.

پرسنل نهادهای محلی یا مستقیماً توسط خود نهاد محلی استخدام می‌شوند و یا توسط یک سازمان ایالتی که وظیفه استخدام کارمندان نهادهای محلی را برعهده دارد. نهاد استخدام‌کننده کارمندان نهادهای محلی همچنین مسئول تهیه مقررات مربوط به امور استخدامی و مسائل مربوط به اخراج کارمندان نهادهای محلی هم است.

ساختار سازمانی شهرداری‌ها و پانچیات‌ها در ایالت‌های مختلف متفاوت است، اما همان‌طور که اشاره شد تمامی نهادهای محلی به چندین کمیته تقسیم می‌شوند. این کمیته‌ها نقش نهاد مشورتی را برای شهرداری یا پانچیات ایفا می‌کنند. معمولاً در رأس هر یک از شهرداری‌ها یا پانچیات‌ها یک رئیس که توسط اعضای پانچیات یا شهرداری و یا توسط مقامات ایالتی انتخاب می‌شود قرار دارد. وی با کمک سایر اعضای شهرداری یا پانچیات امور محدود خود را اداره می‌کند.



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. John_Mary Kauzya: " Political Decentralization in Africa": <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028411.pdf>
4. Anne Stanton: "Decentralization and Municipalities in South Africa": <http://researchspace.ukzn.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10413/623/Stanton%20A%20PHD.pdf?sequence=1>
5. Toshio Kamo: " Political Economy of Decentralization: Japan, Asia and Europe": <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Apcity/Unpan028989pdf>
6. Brendan Barrett: " Decentralization in Japan": Japanese Studies, Vol 20, No1, 2000.
7. kinnosoke yagi: "Decentralization in Japan": <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/WP30.pdf>
8. Rohini Pande : "Overview of Decentralization in India": http://policydialogue.org/files/publications/OverviewofDecentralizationinIndia_Pande.pdf
9. Indranil de: "Progress of Rural Decentralization in India" : http://findarticles.com/p/articles/mi_7058/is_1_18/ai_n45231031/



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۶۵۸

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی نهادهای محلی در کشورهای مختلف (۲) شوراها و شهرداری‌ها (ژاپن، آفریقای جنوبی، هند)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: ابوذر رفیعی قهساره

ناظر علمی: ابوذر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. شهرداری‌ها

۲. شوراها

۳. هند

۴. ژاپن

۵. آفریقای جنوبی

۶. نهادهای محلی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱