



# چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۵/۲۵



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۲۱۵  
کد موضوعی: ۲۶۰

**عنوان گزارش:**

چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز

**نام دفتر:**

مطالعات سیاسی

**تهیه و تدوین:**

فرشته دستواره

**ناظران علمی:**

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

**اظهار نظرکنندگان:**

محمد رضا شمس‌ا، علی فرنام، فهیمه غفرانی، علی صابری دمنه

**گرافیک و صفحه‌آرایی:**

سیده فاطمه ابوطالبی

**ویراستار ادبی:**

مرضیه موسوی راد

**واژه‌های کلیدی:**

۱. نظام بسیط غیرمتمرکز
۲. تمرکززدایی
۳. حکومت مرکزی
۴. حکومت محلی
۵. وظایف ملی
۶. وظایف محلی



## فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۶
۱. مقدمه	۸
۲. پیشینه پژوهش	۹
۳. فرانسه	۱۰
۴. ترکیه	۱۵
۵. ژاپن	۲۰
نتیجه‌گیری	۲۳
منابع و مآخذ	۲۶

## فهرست جداول

جدول ۱. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در فرانسه	۱۴
جدول ۲. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در ترکیه	۱۹
جدول ۳. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در ژاپن	۲۳
جدول ۴. تحلیل تطبیقی ارکان مختلف در موضوع تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی	۲۴



# چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیر متمرکز

## چکیده



در این گونه از نظام‌های سیاسی، مقدمه‌ای برای پرداختن به امر چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی به حساب می‌آید. در کشورهای دارای نظام بسیط غیر متمرکز، حکومت‌های محلی در اداره امور کشور دارای جایگاه قانونی هستند که اصول راهنمای آنها برآمده از قانون اساسی است. با وجود وظایف گسترده، حکومت‌های محلی در این کشورها استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی ندارند و رابطه نظارتی و مالی مشخص و تعریف‌شده میان حکومت محلی و حکومت مرکزی برقرار است. متاثر از این عوامل جایگاه حکومت محلی در ساختار اداری و تصمیم‌گیری مشخص و محدوده وظایف و اختیارات آن تعیین شده است.

چشم‌انداز مهم امر توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام‌های بسیط غیر متمرکز این است که با انتقال وظایف و اختیارات اداره سرزمین از سطح حکومت مرکزی به حکومت محلی، زمینه بهبود مدیریت و ارائه مطلوب خدمات محلی را فراهم آورد. برای همین منظور و در راستای روند تمرکززدایی، وظایف محلی از وظایف ملی در این نظام‌ها از یکدیگر تفکیک می‌شوند. برای کسب تجربه درباره چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی، کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن در جایگاه نظام‌های بسیط غیر متمرکز در جهان مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که شناخت جایگاه قانونی و نوع ارتباط مالی و نظارتی حکومت محلی و حکومت مرکزی

## خلاصه مدیریتی



### بیان مسئله

به‌همین دلیل اشکال مختلفی از تمرکززدایی در راستای مردمی شدن دولت‌ها اجرا شد تا وظایف واحدهای محلی از وظایف دولت ملی تفکیک شود. یکی از این اشکال، **نظام‌های سیاسی بسیط غیر متمرکز** است.

■ نظام‌های سیاسی بسیط متمرکز با وجود تأکید بر جایگاه حکومت مرکزی و هم‌بستگی و وحدت ملی، در طول تاریخ همواره با چالش‌هایی مانند کم‌توجهی به اقتضائات و ویژگی‌های محلی، توسعه نامتوازن سرزمین، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها و تجمع فشارها بر دولت مرکزی مواجه بوده‌اند.

■ از جمله شاخصه‌های مهم نظام‌های بسیط غیر متمرکز در اجرای روند تمرکززدایی، چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی و مدیریت سرزمین در مقیاس‌های مختلف جغرافیایی است؛ البته در یک دولت بسیط ارائه خدمات به شهروندان قابل مرزبندی نیست و امور عمومی ثابت نیستند و همواره دستخوش تغییر و تحول‌اند.

■ در نتیجه این شرایط، موجی از تمرکززدایی در جهان پدید آمد و حکومت‌های مرکزی از طریق واگذاری یا تفویض وظایف به حکومت‌های محلی به جستجوی کارآیی بیشتر پرداختند.

محور کلی مورد توجه قرار گیرد که امور محلی، اموری کاملاً محلی و غیرسیاسی بوده و با امور داخلی کشور و رفاه مردم در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی و فرهنگی مرتبط هستند و در سطح نزدیک به زندگی روزمره مردم در محل یا منطقه معین خودشان قرار دارند. امور ملی نیز در سطح کلان سرزمین و در حوزه امور دفاعی، واحد پول، سیاست خارجی و ... قرار می‌گیرند که منافع آنها به‌طور برابر و مشترک برای همه مردم سرزمین است.

همچنین امر تفکیک باید با توجه به تعداد واحدهای محلی، محدوده جغرافیایی، مکانی و حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از واحدهای محلی انجام شود. برای مثال در کشور فرانسه امور داخلی مشتمل بر امور منطقه‌ای در ابعاد مختلف در مقیاس استان و در اولین رده واحدهای محلی قرار دارند که منطقه وسیعی را پوشش می‌دهند (مانند استانداری‌ها)، امور متوسط و میانی نیز در حوزه امور داخلی مرتبط با وظایف اداری - خدماتی هستند اما در یک رده پایین‌تر از امور استانی قرار دارند که معمولاً در مقیاس شهرستان گنجانده می‌شوند (مانند فرمانداری‌ها) و امور محلی و روزمره نیز مستقیماً با نیازهای روزانه و ضروری مردم سروکار دارند که در مقیاس شهری قرار دارند و به اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها در مقیاس شهری می‌پردازند (مانند شهرداری‌ها).

در کشورهای مورد مطالعه، تفکیک مشخص و جز به جز وظایف محلی از وظایف ملی در هر کدام از حوزه‌های اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و ... بین واحدهای مختلف با معیار مشخص و دقیقی صورت نمی‌گیرد. برای مثال در کشورهای فرانسه و ژاپن این امر با تشخیص و صلاحیت‌ها یا شوراها تخصصی (متشکل از متخصصان و کارشناسان هر حوزه خاص) در وزارتخانه مربوطه انجام می‌شود. در حقیقت این شوراها یا هیئت‌ها به شکل قانونی تشکیل می‌شوند که در سطوح محلی نیز دارای نمایندگی هستند و مردمی‌سازی حکمرانی، واگذاری اختیارات و حفظ استقلال محلی جز اهداف اصلی آنها تعریف شده است.

حکومت‌های محلی در هر سه این کشورها استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی تعیین شده را ندارند و بنابراین یک نوع رابطه نظارتی و مالی میان حکومت مرکزی و حکومت محلی وجود دارد. به گونه‌ای که امور قانونگذاری و سیاستگذاری‌های کلان و توزیع بودجه در حوزه وظایف دولت مرکزی است و حکومت‌های محلی نیز با وجود کسب درآمدهای محلی برای انجام وظایف خود از حیث مالی وابسته به کمک‌های دولت مرکزی می‌باشد.

کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن از جمله نظام‌های بسیط غیرمتمرکز به حساب می‌آیند که اقدامات مهم و اثر بخشی را در راستای تدوین نظری و اجرای عملی روند تمرکززدایی و تفکیک وظایف محلی از ملی در دهه‌های اخیر انجام داده‌اند.

### یافته‌های کلیدی

در فرانسه اصول «آزادی اداری واحدهای محلی»، «تقدم واحدهای محلی»، «استقلال مالی» و «توزیع صلاحیت‌ها» از جمله اصولی هستند که حکومت‌های محلی را به رسمیت می‌شناسند، در تصمیم‌گیری و اداره قلمرو محلی به آنها آزادی اعطا می‌کنند، وظایف و صلاحیت‌های مشخص محلی را برای آنها تعریف می‌کنند و در نهایت رابطه میان حکومت‌های محلی و مرکزی را تبیین می‌کنند.

در ترکیه اصول «وحدت یکپارچه در اداره»، «عدم تمرکز» و «قیمومیت اداری» وظایف و صلاحیت‌هایی را برای نهادهای محلی در مقیاس استان، شهر و روستا تعریف کرده‌اند که قدرت تصمیم‌گیری از جمله مهم‌ترین آنها است. اما با این وجود طبق «اصل قیمومیت اداری»، حکومت مرکزی همچنان در تصمیم‌گیری‌های محلی در کشور ترکیه نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند.

در ژاپن اصل «خودمختاری محلی» مهم‌ترین اصل راهنمای تمرکززدایی محسوب می‌شود که بر مبنای این اصل وظایف مشخص محلی، اختیار تصمیم‌گیری و قانونگذاری به حکومت‌های محلی واگذار شده است و حکومت مرکزی نیز طبق قانون ناظر بر این تصمیمات است.

### پیشنهاد راهکارهای سیاستی

برآیند مطالعه تطبیقی تجارب کشورهای مذکور در زمینه چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی شامل رهنمودهای زیر است:

گام اول، تدوین قانون تمرکززدایی به عنوان اصول راهنمای عملی و نظری در تفکیک وظایف محلی از ملی و همچنین اداره واحدهای محلی است. به گونه‌ای که در آن نه تنها به تعریف مشخص حوزه وظایف و صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی پرداخته می‌شود، بلکه جایگاه قانونی و نقش حکومت‌های محلی که وظایف محلی را بر عهده می‌گیرند، تعیین می‌شود.

تجارب این سه کشور نشان می‌دهد که هر چند نمی‌توان در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی، مرز ثابت و دقیقی را میان حوزه وظایف و عملکرد حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تعیین نمود، اما می‌توان از میان حوزه وظایف حکومت مرکزی، بخشی از امور را که به اندازه کافی همگن هستند، امور محلی تلقی کرد. بنابراین در تفکیک امور محلی از امور ملی ابتدا لازم است این



## ۱. مقدمه

مفهوم انتزاعی توزیع قدرت<sup>۱</sup> یا مدیریت سیاسی فضا به انتقال و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های اداره سرزمین از جانب حکومت مرکزی به سطوح پایین مدیریتی در یک سلسله‌مراتب جغرافیایی اشاره دارد. به تعبیر انضمامی تر، تمرکززدایی<sup>۲</sup> به‌منزله نوعی سازماندهی جدید است که در نتیجه آن ساختارهای مختلفی جهت مدیریت و اداره سرزمین در مقیاس‌های متعدد ملی و محلی شکل می‌گیرند. [۱] از دهه ۱۹۹۰ موجی از تمرکززدایی در سرتاسر جهان پدید آمد و در نتیجه حکومت‌های مرکزی از طریق واگذاری و انتقال اختیارات و وظایف، کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر منابع و سپردن اداره امور به شهروندان به جستجوی کارایی بیشتر پرداختند. [۲] به این سبب اشکال مختلفی از اقدامات تمرکززدایی در راستای مردمی شدن و توسعه دولت‌ها اجرا شد تا ابتدا وظایف واحدهای محلی از وظایف دولت ملی تفکیک شود و سپس فرصت‌های مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری افزایش یابد. [۳]

آنچه که حائز اهمیت است نحوه و چگونگی توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام‌های سیاسی-اداری مختلف است که اشکال متعددی دارد. این اشکال شامل سه گروه نظام‌های سیاسی فدرال، بسیط یا تک‌ساخت و ناحیه‌ای هستند. در نظام‌های فدرال توزیع قدرت به گونه‌ای است که یک نوع تقسیم کار مشخص میان دولت فدرال و واحدهای داخلی (دولت‌های ایالتی یا محلی) صورت می‌گیرد. هر ایالت در امور داخلی خود دارای اختیار قانونگذاری و اجرایی است و در امور خارجی، ارتش، ضرب و چاپ سکه و اسکناس و... به دولت فدرال اختیار داده می‌شود. در این سیستم قدرت بر اساس مقیاس مورد نظر توزیع می‌شود و هر سطحی مسئولیت تعیین شده خود را انجام می‌دهد (مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا و استرالیا). نظام سیاسی تک‌ساخت یا بسیط نوع دیگری 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 (مانند ایران) و در نوع غیرمتمرکز آن، قانونگذاری متمرکز و برعهده حکومت مرکزی است، اما از نظر اداری، خدماتی و همچنین قانونگذاری در سطح اختیارات مشخص شده به باز یگران مقیاس‌های پایین تر مدیریتی یعنی حکومت‌های محلی اصالت می‌دهند، نظیر ژاپن، فرانسه و اندونزی. [۴] نظام سیاسی ناحیه‌ای نیز شامل آن گروه از دولت‌های متمرکز هستند که بخشی از قدرت سیاسی را به نواحی داخلی واگذار کرده‌اند و این نواحی به دلایل قومی یا دوری از مرکز دارای شخصیتی متمایز هستند. بریتانیا بهترین نمونه برای این قبیل نظام‌هاست. [۵]

**ویژگی بارز و مهم نظام سیاسی بسیط تأکید بر حکومت مرکزی و همبستگی و وحدت ملی است.** با وجود این، تجربه نشان داده است که این نظام سیاسی در نوع متمرکز آن، در زمینه‌های مختلف با چالش‌هایی مواجه است. کم توجهی به اقتضانات و ویژگی‌های محلی، مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانونگذاری، کارآمدی اندک نظام اداری-اجرایی، توسعه نامتوازن سرزمین، بوروکراسی شدید اداری، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها، عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مسئولین محلی و تجمع فشارها بر دولت مرکزی از این جمله هستند. همان‌طور که اشاره شد، با احتساب همین شرایط و در گذر زمان این نوع نظام سیاسی این امکان را به اداره کنندگان حکومت مرکزی داده است که طیف متنوعی از میزان تمرکز را با توجه به شرایط و اقتضانات، جهت مدیریت سیاسی فضای ملی به کار گیرند که می‌تواند به شدت متمرکز باشد یا با درجه تمرکز پایین تر، به صورت حکومت بسیط غیرمتمرکز عمل کند. [۴]

محور اصلی این پژوهش نظام سیاسی بسیط غیرمتمرکز و چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی است. موضوع حیاتی و چالش برانگیز در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی و نحوه مدیریت فضای سرزمین در مقیاس‌های مختلف جغرافیایی است. در حقیقت در سیر تبدیل نظام بسیط متمرکز به غیرمتمرکز، تفکیک میان امور محلی با ملی کار آسانی نیست، زیرا در یک دولت بسیط ارائه خدمات به شهروندان قابل مرزبندی نیست و امور عمومی ثابت نیستند و همواره دستخوش تغییر و تحول هستند تا بتوان این امور را از یکدیگر تفکیک کرد. در واقع امور محلی اموری با ماهیت اداری و اجرایی می‌باشند که برخواسته از مقتضیات و شرایط محلی و منطقه‌ای و دارای ویژگی‌های مخصوص به خود هستند و اجرای آنها همان محدودده جغرافیایی خود را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اداره این امور به موجب قانون و در راستای جلب مشارکت‌های داوطلبانه مردمی و کاستن از بار دولت مرکزی، از سوی دولت به نهادهای ذی صلاح و نمایندگان منتخب مردم

1. The Distribution of Power.  
2. Decentralization.

محلی با داشتن استقلال نسبی از دولت واگذار می‌شود. امور ملی نیز اموری هستند که مبتنی بر نیازها و مقتضیات ملی بوده و اجرای آنها تمام محدوده جغرافیایی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، با نظم عمومی ارتباط دارند و عموماً مسئولیت اجرای آن بر عهده حکومت مرکزی است، مانند دفاع از کشور، اداره ارتش، برقراری امنیت، امور مالی و پولی، مذهب و فرهنگ ملی. برای نمونه در تفکیک امور محلی از ملی، اموری همچون پاکیزه نگه‌داشتن شهر، بهداشت و عمران شهرها و ساختن راه‌های فرعی روستایی جز امور محلی محسوب می‌شوند. [۶]

شایان ذکر است که حکومت‌های محلی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز در ابتدای امر بر اساس یک مبنای منسجم قانونی تشکیل می‌شوند اما استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی ندارند، از این رو برای کاستن از بار وظایف و مسئولیت‌های دولت وظایف آنها از وظایف حکومت مرکزی تفکیک می‌شود. بنابراین شناخت جایگاه قانونی و نوع ارتباط حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی در این گونه از نظام‌های سیاسی، مقدمه‌ای برای پرداختن به امر چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی به حساب می‌آید. در گزارش پیش‌رو برای ورود به بحث چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز، ابتدا به مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی اشاره خواهد شد. در همین راستا و با هدف کسب آموخته‌هایی در این زمینه کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن در جهان از این منظر مورد بررسی و مطالعه تطبیقی قرار خواهند گرفت. دلیل انتخاب و مطالعه کشورهای مذکور این است که این کشورها امروزه در گروه نظام‌های سیاسی بسیط غیرمتمرکز در جهان قرار می‌گیرند که این امر نتیجه انجام اقدامات مهم و اثربخش در راستای تدوین نظری و اجرای عملی روند تمرکززدایی و تفکیک وظایف محلی از ملی در دهه‌های اخیر در این کشورها بوده است.

## ۲. پیشینه پژوهش



### ۱-۲. سوابق مطالعاتی مرتبط با موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

در سال ۱۳۹۳ گزارشی تحت عنوان «حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به چاپ رسیده است که در آن نگارنده به بررسی نحوه تکامل و تحلیل عناصر مقوم حکمرانی محلی و مدل‌های آن در دوره‌ها و کشورهای مختلف پرداخته است. در این گزارش بیان شده «نقش شوراهای در قوانین و مقررات موجود به ارکانی اساساً مشورتی بدل شده است که نقش آن به جای تمرکززدایی از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی نهادهای مرکزی، به گونه‌ای به تراکم‌زدایی از برخی اختیارات حاشیه‌ای نهادهای دولتی و نمایندگان آنها در استان‌ها تبدیل شده است. با تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا و تبدیل آنها به شوراهای مقتدر و کارآمد، می‌توان زمینه را برای توسعه بیش از پیش کشور و مشارکت مردمی در اداره آن فراهم کرد. یکی از شیوه‌ها برای تقویت شوراهای و تبدیل آنها به شوراهای مقتدر و کارآمد، بررسی تصدی‌های قابل واگذاری از دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و ایجاد مدیریت جامع شهری است». البته در این گزارش به چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی و نوع تصدی‌های قابل واگذاری اشاره‌ای نشده است.

۲-۲. سوابق تقنینی مرتبط با موضوع به همراه آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی در ایران مهمترین نهاد محلی هستند که با رویکرد ترویج حکمرانی محلی و با هدف انجام امور محلی ایجاد شده‌اند. در این راستا اصل هفتم قانون اساسی<sup>۱</sup> نظام جمهوری اسلامی ایران، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور برشمرده است. اصل یکصدم قانون اساسی<sup>۲</sup> نیز تأکید دارد که برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. در نظرات تفسیری شورای نگهبان درباره این اصل، «نظارت» به معنای تطبیق و مراقبت بر فعالیت‌ها و عملیات یک سازمان یا یک مقام با اهداف تعیین شده و براساس موازین قانونی می‌باشد، بنابراین وظیفه شوراهای مطابق اصل مذکور نظارت بر اداره امور محل برای پیشبرد برخی از امور اجرایی است. در مورد دیگری، شورای نگهبان در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ خود درباره «لایحه اصلاح مواد (۲)، (۷) و (۱) قانون شوراهای اسلامی به صراحت اعلام کرده که «شوراهای موضوع اصل

۱. طبق دستور قرآن کریم: «و امر هم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.  
۲. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.



یکصدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند.»

شایان ذکر است قانون اساسی در اصل هفتم و اصل یکصد و چهارم<sup>۱</sup> تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها را به قانون عادی واگذار کرده که مجلس شورای اسلامی در مسیر انجام این تکلیف تاکنون قوانین متعددی را به تصویب رسانده است. البته این قوانین نتوانسته‌اند شخصیت حقوقی شوراها را آن‌چنان‌که مدنظر قانون اساسی بوده است، مشخص نمایند و این امر موجب شده است که حیطة وظایف و اختیارات شوراها و از طرفی جایگاه آنها نامشخص باشد.

همچنین مواد (۸)<sup>۲</sup> و (۱۳)<sup>۳</sup> قانون مدیریت خدمات کشوری ضمن تفکیک میان امور حاکمیتی و تصدی‌گرایانه، بر واگذاری انجام برخی امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی به مؤسسات عمومی غیردولتی یا بخش‌های خصوصی و تعاونی تأکید دارد؛ لذا امور اجتماعی، خدماتی، فرهنگی و ... از امور تصدی‌گری به‌شمار می‌آیند و در خصوص امور محلی و رابطه آن با امور تصدی‌گری باید بیان کرد که امور محلی از نوع تصدی‌گری هستند.

### ۳. فرانسه



#### ۱-۱. مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی در فرانسه

عدم تمرکز در فرانسه با بازنگری و اصلاح قانون اساسی این کشور به شکل رسمی در سال ۲۰۰۳ ایجاد و در نتیجه آن فرانسه تبدیل به یک حکومت «بسیط غیر متمرکز» شد. تمرکززدایی در فرانسه را می‌توان به‌عنوان جابجایی جغرافیایی قدرت تصمیم‌گیری از سمت و سوی دولت به واحدهای محلی در سطح سرزمین تلقی کرد.<sup>[۹]</sup> روند تمرکززدایی در فرانسه بر پایه اصول کلی تمرکززدایی<sup>۱۲</sup> ذیل کد عمومی نهادهای محلی و منطقه‌ای<sup>۱۳</sup> در قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۳ شکل گرفته است. در این قانون بیان شده است که مجموعه‌های سرزمینی از جمله کمون‌ها (شهر)، شهرستان‌ها و استان‌ها به‌عنوان واحدهای حکومت‌های محلی در فرانسه به‌حساب می‌آیند. مقامی به‌نام پرفه<sup>۱۴</sup> به‌عنوان نماینده حکومت مرکزی در واحدهای شهرستان و استان وجود دارد که بنابه قلمروی تحت صلاحیتش، فرماندار (در واحد محلی شهرستان) و استاندار (در واحد محلی استان) نام می‌گیرد. فرمانداران و استانداران به پیشنهاد نخست‌وزیر و وزیر کشور و به حکم رئیس‌جمهور

فرانسه کشوری با سیستم حکومتی غیر متمرکز است که در قالب یک نظام نیمه ریاستی اداره می‌شود. پارلمان این کشور دو مجلسی، شامل مجلس ملی<sup>۴</sup> (مجلس قانونگذاری و دربارنده منتخبین مردم) و سنا<sup>۵</sup> است. مجلس سنا به‌طور غیر مستقیم منافع مقامات محلی را نمایندگی می‌کند و اعضای آن توسط یک هیئت انتخاباتی متشکل از نمایندگان حکومت‌های محلی انتخاب می‌شود. برای هم‌میزان منظور مجلس سنا بر اساس اصل بیست و چهارم قانون اساسی مأموریت ویژه «تضمین نمایندگی نهادهای محلی جمهوری فرانسه» را دریافت کرده است.<sup>[۷]</sup> بر اساس اطلاعات موجود در سایت پارلمان فرانسه، اصل هفتاد و دوم قانون اساسی مجموعه‌های سرزمینی<sup>۶</sup> جمهوری فرانسه را به این شرح عنوان می‌کند: کمون<sup>۷</sup> (شهر)، شهرستان<sup>۸</sup>، استان<sup>۹</sup>، واحدهای با وضعیت خاص<sup>۱۰</sup> و واحدهای ماوراء بحار<sup>۱۱</sup>. مجموعه‌های سرزمینی در فرانسه به‌منزله واحدهای قلمرویی حکومت‌های محلی هستند که در آنها شورای محلی یا نمایندگان به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری محلی توسط مردم انتخاب می‌شوند.<sup>[۸]</sup>

۱. به‌منظور تامین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران، و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. چگونگی تشکیل این شوراها و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را قانون معین می‌کند.  
۲. ماده (۸) - امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

۳. ماده (۱۳) - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست و نهم (۲۹) و سی ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد: اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.

4. Assemblée Nationale.
5. Sénat.
6. Collectivités Territoriales.
7. Commune.
8. Département.
9. Region.

۱۰. Collectivités A Statut Particulier: شهرهای پاریس، لیون و مارسی، واحدهای با وضعیت خاص در سرزمین اصلی فرانسه هستند. این شهرها در واقع کمون‌هایی هستند که خود به مناطق یا ارون‌دیسمان تقسیم می‌شوند. این شهرها به دلیل وسعتشان، هم یک کمون هستند و هم یک شهرستان و امنیت آنها بیشتر و ایستاده به فرماندار منصوب شده توسط دولت و نه شهردار انتخاب شده توسط مردم است.

11. Collectivités d'outre-mer Régies.
12. Principes Généraux De La Décentralisation.
13. Code Général des Collectivités Territoriales.
14. Préfet.

و آنها را مراعات نماید. قانون اساسی فرانسه در این خصوص توضیح می‌دهد که رعایت اصل آزادی اداری محلی به این معناست که هر واحد محلی باید از وجود یک شورای منتخب و دارای صلاحیت‌های واقعی برخوردار باشد. اصل تقدم واحد محلی در اجرای امور به واسطه قانون ۲۰۰۳ کشور فرانسه، به صورت رسمی به حقوق واحدهای محلی وارد شده است. این اصل بیان می‌کند که «واحدهای سرزمینی صلاحیت دارند برای کلیه اموری که تصمیم‌گیری و اجرای آنها در این سطح بهتر است، تصمیم‌گیری نمایند.» [۱۰] [۱۴] به طور کلی از زمان تصویب قانون تمرکززدایی در فرانسه منابع و نفوذ مدیران محلی به طور قابل توجهی افزایش یافته است. وابستگی متقابل بین سیاست‌های دولتی و محلی، سیاست‌های مقامات محلی را در حل مشکلات عمومی تقویت کرده و ادارات مرکزی را مجبور کرده است که مقامات محلی را بیش از قبل در پیش‌نویس متون قانونی و نظارتی مشارکت دهند. همچنین وزارت کشور از دیرباز در فرانسه ناظر و سرپرست مقامات و نهادهای محلی است. [۱۵] علاوه بر این شوراهای محلی حق وضع آیین‌نامه و عدول آزمایشی و موقت از مقررات عمومی کشور را به دست آورده‌اند. شهروندان نیز حق اعتراض به کارکرد شورا در صحن شورا را یافته‌اند [۱۶] در اصل باروش تمرکززدایی در فرانسه علاوه بر اعطای اختیارات ویژه (اختیارات تصمیم‌گیری در محل) از سوی قانونگذار به نهادهای محلی، مرجع تصمیم‌گیری نهاد محلی یعنی شورا می‌تواند درباره همه موضوعات و منافع محلی در مقیاس سرزمین اظهار نظر کند. [۱۷] به بیانی دیگر در این سیستم از طریق «انباشت اختیارات»<sup>۵</sup> (اختیارات سیاسی متقاطع یا حفظ هم‌زمان چند سمت یا اداره) مقامات منتخب در پایین‌ترین رده سلسله‌مراتب محلی می‌توانند در سطوح بالاتر حکومت‌های محلی اظهار نظر کنند. [۱۸]

همچنین ارتباط میان حکومت‌های محلی و مرکزی در فرانسه را دو فرایند تراکم‌زدایی<sup>۶</sup> و تمرکززدایی<sup>۷</sup> رقم زده است. متعاقباً با روی کار آمدن سوسیالیست‌ها تراکم‌زدایی شتاب بیشتری گرفت و قانون سال ۱۹۸۲ و قوانین بعدی به تدریج قدرت را در لایه‌های مختلف توزیع کرد. [۲۳] درحقیقت با تبدیل فرانسه به حکومت تک‌ساخت غیرمتمرکز، قدرت اجرایی حکومت مرکزی (جز در موارد مشخص شده که برعهده استاندار و فرماندار است) در واحدهای محلی لغو شد و قدرت‌های اجرایی استان‌ها، شهرستان‌ها و کمون‌ها به شوراهای مربوطه خودشان منتقل شدند. در این کشور در عین وجود قانونگذار متمرکز، حکومت مرکزی آزادی‌های اداری و خدماتی بیشتری را به حکومت‌های محلی اعطا کرده

در شورای وزیران منصوب می‌شوند. بنابراین حکومت‌های محلی در سطح استان و شهرستان به لحاظ اجرایی وابسته به حکومت مرکزی هستند. کمون یا شهرها نیز توسط شهردار منتخب شورای شهر مدیریت اداره می‌شوند. حکومت‌های محلی در فرانسه براساس اصل اداره آزاد<sup>۱</sup> و اصل توزیع صلاحیت‌ها یا انتقال مجموعه صلاحیت‌ها مدیریت می‌شوند. درحقیقت اصل «اداره آزاد توسط قدرت‌های محلی»<sup>۲</sup> به صراحت در اصل هفتاد و دوم قانون اساسی تضمین شده و به وسیله اصل «استقلال مالی» قدرت‌های محلی (شهرداری)، متوسط (فرمانداری) و استانی (استانداری)<sup>۳</sup> تکمیل شده است. [۱۰] [۱۱] به موجب این اصل، «واحدهای سرزمینی توسط شوراهای منتخب محلی اداره می‌شوند که در موضوعات تحت اختیار خود از قدرت تصمیم‌گیری و نظارتی برخوردارند». این شوراها به موجب قانون دارای صلاحیت عام در اداره امور مربوط به خود هستند و حق برگزاری همه‌پرسی محلی در امور مربوط به وظایف و اختیارات خود را دارند. همچنین در اصل سی و چهارم قانون اساسی که حدود صلاحیت قانونگذار را تبیین می‌کند، چنین مقرر شده است که «اساس امر آزادی اداری واحدهای محلی، صلاحیت‌های آنان و منابع و ابزار آن را قانون مشخص می‌نماید. هدف از اصل آزادی اداری در فرانسه برقراری یک تمرکززدایی مدرن‌تر، مردمی‌تر و نزدیک‌تر به شهروندان است. [۱۲] با استناد به این اصل، مقامات محلی (شهرداری)، متوسط (فرمانداری) و استانی (استانداری) دارای صلاحیت عمومی برای عمل به نقش‌های خود و انجام امور تعیین شده مربوط به قلمرو خود هستند. علاوه بر این کشور فرانسه تلاش کرده است که با اعطای مسئولیت‌ها و وظایف مشخص به هر کدام از واحدها و نهادهای محلی فرایند تخصصی‌سازی<sup>۴</sup> را در اداره سرزمین اجرایی کند. [۱۳]

همان‌طور که اشاره شد، اصل آزادی اداری به معنای اعطای آزادی به نهادهای منتخب در واحدهای محلی برای اداره قلمرو خود در چارچوب‌های مقرر در قانون است. اعمال اصل آزادی اداری به وسیله واحدهای محلی فرع بر قانون است. به عبارت دیگر این اصل به موجب قانون اساسی و توسط آن برقرار شده و به رسمیت شناخته می‌شود. شورای قانون اساسی فرانسه نیز این فرمول را از همان سال ۱۹۸۲ یعنی سال اعمال و اجرای گسترده اصول تمرکززدایی با تأکید فراوان بر رویه و تصمیمات خود یادآور شده است. این شورا در تصمیم ۲۵ فوریه سال ۱۹۸۲ در قانون اساسی چنین اعلام می‌دارد: قانون به شرطی می‌تواند شرایط اعمال اصل آزادی اداری واحدهای سرزمینی را تعیین نماید که امتیازات قدرت عمومی و حاکمیت را در نظر بگیرد

1. Free-Administration.  
2. Freedom of Administration by Local Authorities.  
3. Local, Intermediate and Regional Authorities.  
4. Specializations.  
5. Cumul des Mandats.  
6. Deconcentration.  
7. Decentralization.



مرکزی در اصل (۴-۷۲) قانون مذکور بر مبنای تمییز میان وظایفی که بر عهده دولت است و وظایفی که به کمون‌ها، شهرستان‌ها یا استان‌ها واگذار می‌شود، انجام می‌گیرد. به طوری که هر یک از حوزه وظایف و همچنین منابع مربوطه، به طور کامل یا به دولت مرکزی یا به کمون‌ها یا به شهرستان‌ها و یا به استان‌ها اختصاص داده می‌شود. ذکر این مورد لازم است که صلاحیت‌ها و وظایف مرتبط با موضوعاتی مانند فرهنگ، ورزش، گردشگری، سیاست‌های عمومی به نفع جوانان، ترویج زبان‌های منطقه‌ای و آموزش عمومی بین کمون‌ها، شهرستان‌ها، استان‌ها و همچنین در واحدهای با وضعیت خاص مشترک است. [۱۹] در ادامه به شرح وظایف و حوزه صلاحیت‌های هر یک از نهادهای محلی در کشور فرانسه پرداخته می‌شود.

#### وظایف و حوزه صلاحیت‌های استانداری‌ها در فرانسه شامل موارد زیر است:

۱. زیر ساخت‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل استانی، فرودگاه‌های غیر نظامی، بندرگاه‌های غیر مستقل، حمل‌ونقل شهرستانی از جمله برنامه‌های حمل‌ونقل مدارس، حمل‌ونقل برون‌شهری، جاده‌ها، بنادر تجاری و شبکات، راه‌آهن‌های غیر مستقل،
۲. آموزش به ویژه دبیرستان‌ها،
۳. آموزش حرفه‌ای و کارآموزی،
۴. فرهنگ از جمله میراث فرهنگی و بناهای تاریخی، موزه‌ها، آموزش و یادگیری حرفه‌ای هنری،
۵. بهداشت،
۶. برنامه‌ریزی منطقه‌ای،
۷. توسعه اقتصادی،
۸. محیط زیست و توسعه علمی.

#### وظایف و حوزه صلاحیت‌های فرمانداری‌ها در فرانسه شامل موارد زیر است:

۱. زیر ساخت‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل شهرستان مانند جاده‌ها، بنادر تجاری و شبکات، فرودگاه‌های غیر نظامی، بندرگاه‌ها و راه‌آهن‌های غیر مستقل،
۲. آموزش به ویژه مدارس راهنمایی،
۳. آموزش‌های حرفه‌ای در زمینه موسیقی و نمایش،
۴. روش‌ها یا سیاست‌های فراگیرسازی<sup>۱</sup> برای افراد ناتوان یا اقلیت‌ها و رفاه اجتماعی،
۵. بهداشت عمومی از جمله مراقبت‌های بهداشتی و واکسیناسیون،
۶. برنامه‌ریزی در طرح‌های امدادسانی با همکاری استان‌ها،
۷. توسعه اقتصادی (مکمل برنامه توسعه منطقه‌ای)،
۸. محیط زیست به ویژه برنامه‌های مدیریت پسماند و حفاظت از آب،
۹. توسعه روستایی و کشاورزی،

است. فرایند تمرکززدایی خدمات دولت در استان‌ها و شهرستان‌ها، به همراه انتقال واحدهای دولتی از مرکز به پیرامون کشور بوده است. همچنین این اصلاحات استقلال مالی و بودجه‌ای مقامات محلی را تأیید و اختیاراتی به واحدهای زیر سطح ملی مانند استان و شهرستان داده است. علاوه بر این شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار و سازمان‌های نیمه دولتی تبدیل به تشکیلات خصوصی-عمومی شدند، قدرت تصمیم‌گیری از وزارتخانه‌ها به مقامات اداری مستقل منتقل و به نهادهایی مانند بانک فرانسه استقلال عملیاتی واگذار شده است. بنابراین می‌توان گفت در طی دهه گذشته، حکومت فرانسه از بسیاری از مسئولیت‌های پیشین خود کناره‌گیری کرده است. [۸] حکومت مرکزی در فرانسه مسئول تعیین و اجرای خط‌مشی‌های کلی کشور است. به همین جهت سازمان خدمات کشوری<sup>۱</sup> (نهاد واسطه‌ای برای بسیج منابع انسانی جهت عرضه خدمات دولتی) و نیروهای مسلح (زمینی، هوایی و دریایی) را در اختیار دارد که نمایندگان محلی او نیز در سطح محلی از چنین خدماتی بهره‌مند هستند. شایان ذکر است که حکومت مرکزی در کلیه امور مربوط به حاکمیت ملی (دفاع، سیاست خارجی، عدالت و امنیت کشور) مسئولیت انحصاری دارد. [۲۰]

همچنین در زمینه مالی، حکومت‌های محلی در فرانسه از ترکیبی از درآمدهای محلی بهره می‌گیرند و از لحاظ مالی به مرکز وابستگی دارند. اما بر مبنای اصل (۲-۷۲) قانون اساسی فرانسه، درآمد مالیاتی نهادها و واحدهای محلی بخش مهمی از کل منابع آنها به حساب می‌آید. در همین جهت اصل (۳-۷۲) نیز بیان می‌کند که هرگاه اختیارات بین حکومت مرکزی و نهادهای محلی تقسیم شود، درآمدی در حدود اختیارات و صلاحیت‌هایشان به آنها اختصاص می‌یابد. هنگامی که اختیارات و صلاحیت‌های جدیدی برای آنها تعریف شود، به طوری که هزینه‌ها و مخارج نهادهای محلی را افزایش دهد، باید منبع درآمدی طبق قانون به نهادهای مذکور تخصیص یابد. علاوه بر این سازوکارهای برابری جهت ارتقای عدالت بین جوامع و نهادهای محلی توسط قانون در نظر گرفته و پیش‌بینی شده است. [۲۴]

#### ۱-۲. وظایف حکومت‌های محلی در فرانسه

اصل (۲-۷۲) قانون اساسی فرانسه، در اصول کلی تمرکززدایی بیان می‌کند که کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها با دارا بودن شخصیت حقوقی، امور مربوط به حوزه صلاحیت‌شان را حل و فصل می‌کنند و دارای اختیارات تصمیم‌گیری و نظارتی هستند. طبق اصل (۳-۷۲) این قانون، توزیع صلاحیت‌ها بین کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها به گونه‌ای است که نمی‌تواند به یکی از این واحدها اجازه اعمال نظارت بر دیگری را بدهد. تقسیم وظایف بین حکومت‌های محلی و

1. The Civil Service.  
2. Inclusion.



۱۰. گردشگری،

۱۱. توسعه تجاری. [۲۰]

شایان ذکر است براساس اصل هفتاد و دوم قانون اساسی فرانسه، استانداران و فرمانداران (پرفه‌ها) در فرانسه نماینده دولت در واحد محلی هستند و مسئولیت تامین منافع ملی، نظارت اداری و تضمین رعایت قانون در قلمرو محلی خود را برعهده دارند. نقش اصلی آنها جلوگیری از ایجاد تضاد میان سیاست‌های محلی با سیاست ملی است. نقش اجرایی پرفه‌ها در فرانسه تنها در حوزه‌هایی مانند تأیید قانونی بودن تصمیمات اتخاذ شده توسط شوراهای محلی و ارائه موارد قابل بحث به دادگاه‌های اداری یا دادگاه‌های حسابرسی مالی، تأمین امنیت و ایمنی، هماهنگی نیروهای پلیس و ژاندارمری؛ مدیریت بحران‌های بزرگ؛ اعمال رویه‌های دفاع اضطراری؛ تصمیم برای تخلیه مناطق در معرض بلایای طبیعی؛ سازماندهی عملیات امدادی؛ مسئولیت اسناد رسمی مانند مدارک هویتی از جمله شناسنامه و گذرنامه؛ صدور گواهینامه رانندگی و ابطال یا توقیف آن در صورت بروز تخلف و اعمال قوانین مهاجرت است. [۲۱]

وظایف و حوزه صلاحیت‌های شهرداری‌ها نیز در برگیرنده موارد زیر است (این وظایف بیشتر بر انجام فعالیت‌هایی اشاره دارد که به رفع نیازهای ضروری و روزمره مردم می‌پردازند):

۱. ثبت احوال<sup>۱</sup>،

۲. مسائل انتخاباتی،

۳. رفاه اجتماعی (در جهت اقدامات تکمیلی شهرستان‌ها) مانند برنامه‌های مراقبت از کودکان در مهدکودک‌ها و مراقبت از سالمندان،  
۴. آموزش از جمله مدارس ابتدایی و کلاس‌های پیش‌دبستانی،

۵. معابر و خیابان‌های درون‌شهری،

۶. برنامه‌ریزی شهری و محافظت از نظم عمومی شهرها،

۷. زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل شهری از جمله طرح‌ها و برنامه‌های حمل‌ونقل مدارس، بندرگاه‌های فعالیت قایق‌های تفریحی، فرودگاه‌های غیرنظامی، بندرگاه‌های غیرمستقل،

۸. فرهنگ از جمله مدارس آموزشی (مهدکودک و دبستان)،

میراث فرهنگی، موزه‌ها و کتابخانه‌ها،

۹. بهداشت عمومی (واکسیناسیون)،

۱۰. توسعه اقتصادی (مکمل توسعه منطقه‌ای)،

۱۱. محیط زیست، به‌ویژه آب و پسماند،

۱۲. مسکن. [۲۰]

برای آشنایی با چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در فرانسه مثالی در حوزه بهداشت ارائه می‌شود. وظایف مرتبط با حوزه بهداشت به این صورت میان نهادهای محلی و دولت تقسیم‌بندی می‌شوند: [۲۲]

1. Registry.

### جدول ۱. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در فرانسه

واحد/ حوزه	استاندارداری	فرمانداری	شهرداری	حکومت مرکزی
بهداشت	<p>آژانس‌های بهداشت استانی<sup>۱</sup> در فرانسه، مؤسسات عمومی مستقل از لحاظ مالی هستند که تحت نظارت وزارت امور اجتماعی و بهداشت مرکزی قرار دارند. وظایف آنها شامل موارد زیر است: نظارت بر وضعیت سلامت، ایمنی و شناسایی مسائل در حوزه بهداشت؛ پیش‌بینی، آماده‌سازی و مدیریت بحران‌های بهداشتی زیر نظر استاندار؛ تعریف اهداف خاص استانی مربوط به سلامت عمومی و اجرای اقدامات استانی مربوطه؛ تدوین مقررات استانی تأمین سلامت از جمله تأمین دارو در شهرها؛ ارائه خدمات در بخش مراقبت‌های سریایی، مراقبت‌های بهداشتی اجتماعی برای سالمندان و معلولان (در این زمینه آژانس‌های استانی وظیفه هماهنگی فعالیت‌ها را بر عهده دارند و بودجه‌های عملیاتی را به بیمارستان‌ها، کلینیک‌ها، مراکز مراقبت و سرراه‌های سالمندان، معلولان و افراد وابسته تخصیص می‌دهند)، ارائه خدمات در بخش بیمارستانی؛ مشارکت در تأمین مالی و ساخت تأسیسات بهداشتی به صورت آزمایشی، ارائه خدمات در زمینه واکسیناسیون، مبارزه با سل، جذام، اچ‌آی‌وی و ... (با همکاری دولت) به صورت داوطلبانه، توزیع پزشکان و ارائه مراقبت‌های بهینه در سراسر قلمرو محلی، تخصیص کارآمد منابع و کنترل مخارج بهداشتی و ساماندهی امورات اقتصادی در این زمینه.</p> <p>از نظر قانونی، آژانس‌های بهداشت استانی دارای اهرم‌های مختلف موجودی از جمله تأسیس مستقل مؤسسات و خدمات مراقبت‌های بهداشتی و اجتماعی و کنترل کامل بر تخصیص منابع آنهاست. علاوه بر این، آژانس‌های بهداشت استانی با صندوق همبستگی ملی<sup>۲</sup> جهت تعریف و اجرای اقداماتی برای پیشگیری و مدیریت ریسک در بیمه سلامت در استان‌ها همکاری می‌کنند؛ در نهایت، مقامات استانی کیفیت برنامه‌های آموزشی ارائه شده به متخصصان سلامت در قلمرو خود را ارزیابی می‌کنند.</p>	<p>اجرای برنامه‌های مراقبت بهداشتی برای خانواده‌ها و کودکان؛ مشارکت در اجرای برنامه‌های بهداشتی (در چارچوب موافقت‌نامه‌های دولت / وزارت)، انجام فعالیت در برنامه‌های واکسیناسیون، مبارزه با سل، جذام، اچ‌آی‌وی و ... (با همکاری دولت) به صورت داوطلبانه، حمایت از مادر و کودک از طریق مدیریت مراکز حمایت از مادر و کودک<sup>۳</sup> که مشاوره و مراقبت‌های بهداشتی رایگان ارائه می‌دهند، ایجاد زیرساخت‌ها و تأسیسات بهداشتی عمومی (به ویژه در مناطق کوهستانی) به منظور ارائه خدمات بهتر، وظیفه هشدار سلامت، برنامه‌ریزی برای آزمایشگاه‌های گروهی آنالیز، آژانس‌های بهداشت استانی در هر شهرستان توسط هیئت نمایندگی شهرستان مدیریت می‌شوند و به صورت محلی استراتژی‌های بهداشت استانی را می‌پذیرند یا رد می‌کنند.</p>	<p>ارائه خدمات بهداشتی و سلامت شهری؛ ارائه خدمات واکسیناسیون، مبارزه با سل، جذام، اچ‌آی‌وی و ... (با همکاری دولت) به صورت داوطلبانه</p>	<p>تعیین رهنمودها و اهداف سیاست عمومی در حوزه بهداشت (به دنبال اهداف چند ساله)؛ تعریف اهداف، طرح‌ها، اقدامات و برنامه‌های راهبردی سلامت؛ ارزیابی راهبردهای نظام سلامت؛ تنظیم جنبه‌های مالی و حقوقی مربوط به نظام بیمه سلامت عمومی؛ تعیین برنامه‌های آموزش و پژوهش سلامت؛ ارائه برنامه حفاظت از سلامت همگانی که یک سیستم مراقبت بهداشت جهانی برای شهروندان فرانسوی است، تنظیم برنامه‌های مرتبط با امور اجتماعی و حقوق زنان؛ تخصیص هزینه‌های بودجه‌ای بین بخش‌های مختلف بیمارستان‌ها، مراقبت‌های سریایی، مراقبت‌های بهداشت روانی، بخش اجتماعی و بهداشتی برای معلولان در استان‌های مختلف، تصمیم‌گیری در مورد تعداد دانشجویان پزشکی برای پذیرش در دانشکده پزشکی در هر سال تحصیلی، تعیین تعداد تخت‌های بیمارستانی و تجهیزات سنگین پزشکی از جمله فناوری‌های گران‌قیمت پزشکی، تعیین قیمت داروها و دستگاه‌ها بر اساس پیشنهاد سازمان ملی بهداشت و تعیین استانداردهای ایمنی در بیمارستان‌ها</p>

1. Regional Health Agencies.

2. The National Solidarity Fund.

3. Centre de Protection Maternelle et Infantile (PMI).

قانون اساسی و تصمیمات مجلس سنا در موضوعات مختلف در رابطه با نهادهای اداری است. ذکر این نکته ضروری است که هیچ سلسله‌مراتبی بین حکومت‌های محلی در مقیاس استان، شهرستان و شهر در فرانسه وجود ندارد.

مهم‌ترین صلاحیتی که به واحدهای محلی در فرانسه اعطا شده است، قدرت تصمیم‌گیری در امور تعیین شده در شورای منتخب آنهاست. وظایف حکومت‌های محلی و زمینه‌های تصمیم‌گیری و اداره امور در ابعاد مختلف غیرسیاسی نیز در قانون تصریح و روشن شده است. وظایف و صلاحیت‌های هر حوزه محلی در ابعاد متعدد اقتصادی، عمرانی، اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، محیط زیستی و... مشخص شده‌اند و این موارد همگی جهت تمرکززدایی اداری و اداره کارآمد سرزمین توسط هیئت‌ها یا شوراهای قانونی و تخصصی در هر حوزه از وظایف انجام می‌شود.

در یک نتیجه‌گیری کلی درباره نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی در فرانسه باید گفت که اصل «آزادی اداری واحدهای محلی»، اصل «تقدم واحدهای محلی»، اصل «استقلال مالی» و اصل «توزیع صلاحیت‌ها» از جمله اصولی هستند که در گام اول حکومت‌های محلی را به رسمیت می‌شناسند، در تصمیم‌گیری و اداره قلمرو محلی به آنها آزادی اعطا می‌کنند، وظایف و صلاحیت‌های مشخص محلی را برای آنها تعریف می‌کنند و در نهایت رابطه میان حکومت‌های محلی و مرکزی را تبیین می‌کنند. این اصول از ارکان تمرکززدایی در فرانسه هستند که همبستگی فراوانی با یکدیگر دارند و هر کدام مکمل دیگری به‌شمار می‌آید. آنچه که از این اصول برداشت می‌شود این است که **واحدهای محلی در تصمیم‌گیری، مدیریت و اجرای امور تعیین شده نسبت به حکومت مرکزی و دولت پیشگام هستند و دولت صرفاً به نظارت و سیاستگذاری‌های کلان در امور محلی می‌پردازد.** گفتنی است که پشتوانه قانونی این اصول در فرانسه علاوه بر

#### ۴. ترکیه



مراجع تصمیم‌گیری آنها (شوراهای محلی) هستند. [۲۶] در سال ۲۰۰۰ در قانون اساسی ترکیه دو اصل کارکردی برای تنظیم سیستم مدیریت عمومی<sup>۲</sup> در راستای هدف تمرکززدایی تعریف شده است. در روند تمرکززدایی در کشور ترکیه اصول تمرکزگرایی و تمرکززدایی در کنار هم آمده‌اند، اصل اول با نام «وحدت یکپارچه در اداره»<sup>۳</sup> و اصل دوم «عدم تمرکز» است. همچنین در راستای اقدامات اصلاحی در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۳ ترکیه، روند اصلاح مدیریت عمومی در این کشور براساس اصل «مدیریت عمومی جدید»<sup>۴</sup> تعریف شده است که مدیریت‌های محلی متعددی را در سطح سرزمین فعال کرده است. اصل عدم تمرکز به تخصیص قدرت به نهادهای عمومی بر مبنای حوزه عملکردی و قلمروشان اشاره دارد. حکومت‌های محلی یا نهادهای دولتی منطقه‌ای که «اداره‌های محلی» نیز نامیده می‌شوند برای رفع نیازهای ساکنان در یک قلمرو جغرافیایی مشخص ایجاد شده‌اند. کارکردها، نقش‌ها و مسئولیت‌های محلی نیز با ایجاد قوانین جدید تعریف شده‌اند. هدف اصلی اصلاحات، افزایش کارایی خدمات عمومی و اثربخشی از طریق تمرکززدایی اداری و مالی است. در راستای این اصلاحات، خدمات عمومی که قبلاً توسط حکومت مرکزی در حوزه بهداشت، گردشگری و فرهنگ، جنگل و محیط زیست، امور کشاورزی و روستا، مراقبت اجتماعی و حمایت از کودکان، امور جوانان و ورزش، صنعت و خدمات عمومی انجام می‌شد، به حکومت‌های محلی تفویض شده است. [۲۷]

نظام سیاسی کشور ترکیه از نوع نظام‌های بسیط غیرمتمرکز است. به‌موجب همه‌پرسی سال ۲۰۱۷ میلادی و همچنین به‌دنبال انتخابات ریاست‌جمهوری و پارلمانی ترکیه در ژوئن سال ۲۰۱۸ نظام حکومتی ترکیه پس از ۹۵ سال به‌طور رسمی از سیستم پارلمانی به سیستم ریاستی تغییر کرد و با حذف پست نخست‌وزیری و به‌موجب اصل یکصد و چهارم قانون اساسی، رئیس‌جمهوری رئیس کشور و رئیس دولت خواهد شد و اختیار تعیین و عزل وزرا و معاونین خود را خواهد داشت. تفکیک قدرت در نظام سیاسی ترکیه به‌گونه‌ای است که قدرت اجرایی توسط شورای وزیران اعمال می‌شود و مجلس ملی ترکیه<sup>۱</sup> وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارد. [۲۵]

در حال حاضر کشور ترکیه ۸۱ استان دارد که ۳۰ استان سیستم دو رده‌ای و ۵۱ استان سیستم سه رده‌ای دارند. سطوح تقسیماتی در ۵۱ استان ترکیه عبارتند از: استان، شهر و روستا که هر سه رده تقسیماتی جز حکومت‌های محلی در این کشور به حساب می‌آیند. [۸]

#### ۱-۲. مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی در ترکیه

بر مبنای قانون اساسی سال ۱۹۸۲ ترکیه، حکومت‌های محلی جهت رفع نیازهای مشترک محلی مردم استان، شهر یا روستا، ارائه مؤثر خدمات محلی و حفظ منافع عمومی تأسیس می‌شوند که اصول تأسیس آنها را قانون مشخص می‌کند و شهروندان، رأی‌دهندگان به

1. National Assembly of Turkey.

2. Public Administration System.

3. Integral Unity in Administration.

4. New Public Management (NPM).



تمرکززدایی در کشور ترکیه با ترویج اهداف دمکراسی همواره یکی از اولویت‌های اصلی دولت ترکیه و به‌طور ویژه حزب عدالت و توسعه بوده است. همان‌طور که اشاره شد اصلاحات مرتبط با امر تمرکززدایی مطابق با پارادایم مدیریت عمومی جدید جهت تفویض وظایف به واحدهای محلی انجام شده است. نکته مهم در امر تمرکززدایی در ترکیه این است که اصول تمرکززدایی و تمرکزگرایی هر دو در کنار هم بیان شده‌اند. اصل «وحدت یکپارچه در اداره» در روند تمرکززدایی در کشور ترکیه یک ارتباط قیومیت قوی بین قدرت مرکزی و حکومت‌های محلی برقرار می‌کند، اما با این حال حزب عدالت و توسعه از سال ۲۰۰۲ تلاش کرده است تا قدرت مرکزی را در سطح محلی باز تولید کند. برای مثال، قانون پیشنهادی حزب عدالت و توسعه در ژانویه سال ۲۰۲۰ شامل انتقال برخی از اختیارات شهرداری‌های کلان‌شهرها به شهرداری‌های مناطق است. [۳۷]

شایان ذکر است که کشور ترکیه پاره‌ای از اصلاحات در قانون اساسی مانند تقویت تمرکززدایی اداری، مدیریت محلی و بومی‌گرایی در سرزمین را جهت ورود به اتحادیه اروپا و هماهنگی با اصول آن انجام داده است. در همین راستا است که قانون شماره ۶۳۶۰ مصوب سال ۲۰۱۲ **مجلس ترکیه بر دو مفهوم مهم اصول کپنهاگ یعنی «ناحیه‌گرایی» و «بومی‌گرایی» تأکید دارد.** اما به‌طور کلی میزان و سطح اختیارات حکومت‌های محلی چه در حوزه بازی‌های قدرت و چه در حوزه مدیریت اقلیت‌ها تابع سیاست‌های حکومت مرکزی است. [۲۸] قانون اساسی کشور ترکیه بیان می‌کند که حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی نظارت می‌کند تا از یکپارچگی اداره سرزمین، ارائه خدمات عمومی برابر، حفاظت از منافع عمومی و تأمین نیازهای محلی اطمینان حاصل کند. منابع درآمدی حکومت‌های محلی نیز متناسب با وظایف آنها توسط حکومت مرکزی تخصیص می‌یابد. [۲۶] **درواقع مدیریت‌های محلی در ترکیه در کنترل حکومت مرکزی است و بر مبنای اصل قیومیت اداری حکومت مرکزی ناظر و کنترل‌کننده تصمیمات مدیریت‌های محلی تعیین شده است.** افزون بر این، در مناطق ناهمگون و استراتژیک ترکیه سیاست‌های عملی پیچیده‌ای در این زمینه پیش‌بینی شده است. بنابراین نظام کنترل حکومت مرکزی بر مدیریت‌های محلی ماهیت چند لایه دارد و نهادهای محلی از طریق نهادهای ملی به طرق مختلف محدود و کنترل می‌شوند و علی‌رغم افزایش استقلال اداری و مالی و اختیارات فزاینده حکومت‌های محلی در فعالیت‌های اقتصادی و استقراری مالی، اما حکومت مرکزی همچنان جایگاه تأثیرگذار خود را در مدیریت محلی حفظ کرده است. [۲۸] [۳۸]

طبق اصل پنجم فصل اول قانون اساسی اهداف و وظایف اصلی حکومت مرکزی ترکیه حفظ استقلال و یکپارچگی ملت، حفظ سرزمین از خطر

اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی ترکیه با اشاره بر اصول کلی اداره سرزمین، به‌منزله جایگاه قانونی حکومت‌های محلی در این کشور است. بر این اساس، حکومت‌های محلی با توجه به ساختار و وظایف خود یک کل را تشکیل می‌دهند و وظایف و اختیارات آنها توسط قانون تعریف می‌شود. همان‌طور که ذکر شد سازمان و عملکرد حکومت‌های محلی نیز بر اساس اصول تمرکزگرایی و تمرکززدایی است. علاوه بر این در اصل یکصد و بیست و ششم بیان شده است که از نظر سازمان اداری مرکزی، کشور ترکیه بر اساس موقعیت جغرافیایی، شرایط اقتصادی و الزامات خدمات عمومی به استان‌ها تقسیم می‌شود. استان‌ها نیز به سطوح پایین‌تری از مناطق اداری تقسیم می‌شوند. اداره استان‌ها بر اساس اصل تفویض اختیارات است. سازمان‌های اداری مرکزی متشکل از چندین استان نیز ممکن است برای اطمینان از کارایی و هماهنگی خدمات عمومی ایجاد شوند که وظایف و اختیارات این سازمان‌ها را قانون تنظیم می‌کند. بر اساس این قوانین باید گفت سازمان‌دهی و تقسیم وظایف بر اساس نظام اداره از مرکز تشکیلات واسطه حکومت مرکزی و اداره از محل یا مدیریت‌های محلی انجام شده است. همچنین اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، مهم‌ترین اصل قانونی است که به حکومت‌های محلی مربوط می‌شود. در این اصل بیان شده است که حکومت‌های محلی بر مبنای اصول تمرکززدایی، نهادهایی خودمختار با شخصیت حقوقی هستند. این اصل بیان می‌کند که سازمان‌های اصلی تصمیم‌گیری<sup>۱</sup> در حکومت‌های محلی (با به‌بیانی دیگر شوراهای) از منتخبین مردم هستند که وظیفه نظارت و تصمیم‌گیری در تمامی واحدهای حکومت‌های محلی را بر عهده دارند. یکپارچگی فرماندهی قدرت در کشور ترکیه نیز در اصل سوم قانون اساسی آن قابل مشاهده است. به‌طوری که این اصل قانونی بیان می‌کند دولت-ملت ترکیه به‌همراه قلمرو سرزمینی خویش، کلیتی تجزیه‌ناپذیر است. [۲۶]

در حقیقت همه سطوح مدیریت محلی و تفویض اختیار به نهادهای عمومی در ترکیه در پرتو اصل تلقی واحد از دولت-ملت قابل تحلیل است و در صورت تعارض بین اختیارات و صلاحیت‌های اداری، اصول سوم و یکصد و بیست و سوم بر سایر اصول حکومت خواهند داشت. سطوح مدیریت محلی در ترکیه دارای لایه‌بندی‌های بسیار پیچیده بوده و شامل اداره ویژه استان و شهرداری‌های بزرگ است که مهم‌ترین آن شهرداری کلان‌شهرها به‌شمار می‌رود. این نوع از مدیریت‌ها گرچه دستخوش منازعات و رقابت‌های سیاسی هستند ولی دارای درجه‌ای از کارآمدی نیز بوده و به همین دلیل زمینه‌های توسعه شهری را در ترکیه پدید آورده‌اند. همچنین مدیریت‌های محلی در ترکیه تداوم اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه محسوب می‌شوند که قسمتی از آن خصوصی‌سازی شده و به بخش‌های عمومی غیر دولتی واگذار شده است. در عین حال استانداری‌ها و شهرداری‌های ترکیه طبق قانون اساسی بخش مهمی از ساختار مدیریت محلی محسوب می‌شوند. [۲۸]

1. Decision-Making.

در این کشور اداره ویژه استان وجود ندارد و وظایف و صلاحیت‌های این نهاد محلی به شهرداری‌های کلان‌شهرها واگذار شده است. [۳۰]

بر مبنای ماده (۶) و (۷) قانون شماره (۵۳۰۲) و قانون اداره استان (۵۴۴۲)، اداره ویژه استان موظف به ارائه خدمات زیر است:

۱. خدمات مربوط به جوانان و ورزش، بهداشت، کشاورزی، صنعت و تجارت در محدوده استان، ارائه طرح محیط زیست استان (تهیه طرح با هماهنگی استاندار و به همراه شهرداری کلان‌شهر، شهرداری مراکز استان و اداره ویژه استان و با تصویب شورای شهر و شورای کل استان)، انجام امور عام‌المنفعه و برنامه‌های اسکان، برنامه‌های حفاظت و جلوگیری از فرسایش خاک، فعالیت‌های فرهنگی، هنری، گردشگری، خدمات اجتماعی و امدادسانی، اعطای اعتبارات خرد به فقرا، تأسیس مراکزی مانند مهد کودک و پرورشگاه، اعطای زمین به مؤسسات آموزش ابتدایی و متوسطه، ساخت، نگهداری و تعمیرات ساختمان‌ها در خارج از محدوده شهرداری‌ها،

۲. خدمات مربوط به برنامه‌ریزی و کنترل توسعه اراضی، راه‌ها، آب، فاضلاب، پسماندهای جامد، محیط زیست، کمک‌های اضطراری و نجات، حفاظت از روستاهای جنگلی، جنگل کاری، ایجاد پارک‌ها و باغ‌ها خارج از محدوده شهرداری، شایان ذکر است که براساس بند الحاقی به این ماده قانونی در سال ۲۰۰۵، وزارتخانه‌ها (با موافقت وزیر مربوطه) و سایر سازمان‌های دولتی می‌توانند سرمایه‌گذاری‌های مربوط به ساخت‌وسازها، نگهداری و تعمیرات زیرساخت‌هایی مانند جاده‌های استانی، آب آشامیدنی، آب جهت مصارف کشاورزی، فاضلاب، خطوط انتقال نیرو، بهداشت، آموزش، فرهنگ، گردشگری، محیط زیست، برنامه‌ریزی و کنترل توسعه اراضی، فعالیت‌های عمومی، شهرک‌سازی، امور مربوط به جوانان و ورزش و سایر سرمایه‌گذاری‌ها در حیطه اختیارات خود را با انتقال اعتبارات و بودجه به اداره ویژه استان واگذار کنند.

۳. صدور و نظارت بر مجوزهای فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی،

۴. صدور مقررات، اعمال و اجرای ممنوعیت‌ها و مجازات‌های قانونی در حیطه صلاحیت قانونی اداره ویژه استان،

۵. خرید، فروش، اجاره یا مبادله اموال به منظور ارائه خدمات،

۶. دریافت وام و پذیرش کمک‌های مالی،

۷. حل‌وفصل و انحلال اختلافات در دعاوی که تا سقف ۲۵ میلیارد لیره ترکیه باشد به غیر از پرونده‌های مربوط به مالیات، عوارض و هزینه‌ها،

۸. صدور مجوز و بازرسی از مشاغل آلاینده و تأسیسات تفریحی در خارج از

تجزیه، ایجاد دموکراسی، تأمین رفاه، صلح و خوشبختی افراد و جامعه است. تلاش برای رفع موانع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در حقوق و آزادی‌های افراد در راستای اصول عدالت اجتماعی حاکم بر قانون و ایجاد زمینه‌ها و شرایط لازم جهت رشد مادی و معنوی مردم از دیگر وظایف حکومت مرکزی در کشور ترکیه به‌شمار می‌آیند. [۲۶]

## ۲-۲. وظایف حکومت‌های محلی در ترکیه

سه سطح حکومت محلی در ترکیه وجود دارد که شامل اداره ویژه استان<sup>۱</sup>، شهرداری‌ها<sup>۲</sup> و دهیاری‌ها<sup>۳</sup> هستند. اداره ویژه استان با شخصیت حقوقی عمومی و استقلال اداری-مالی در رده تقسیماتی استان به تأمین نیازهای عمومی مردم در محدوده مرزهای استان می‌پردازد. همچنین اداره ویژه استان دارای عملکرد و مسئولیت‌هایی در داخل و خارج از محدوده شهرداری‌ها نیز است. نهادهای مهم اداره ویژه استان شامل شورای کل استان، کمیته اجرایی استان و استاندار (نماینده رئیس‌جمهور و رئیس دستگاه اجرایی-اداری در استان) است. استاندار در این رده محلی به توصیه وزیر و با تأیید رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

رده دوم حکومت محلی در ترکیه، شهرداری‌ها با شخصیت حقوقی عمومی و استقلال اداری-مالی هستند. شهرداری‌ها به تأمین نیازهای عمومی مردم در محدوده مرزهای شهری می‌پردازند. نهادهای اصلی شهرداری‌ها در ترکیه شامل شورای شهر، کمیته اجرایی شهرداری و شهردار است. شهردار در ترکیه توسط شورای شهر انتخاب می‌شود، اما در شهرهای استان‌های مرزی و اقلیت‌نشین، توسط استاندار و با تأیید وزیر کشور منصوب می‌شود. شهرداری‌ها در ترکیه بر مبنای جمعیت شهرها تقسیم‌بندی می‌شوند که شامل شهرداری کلان‌شهر<sup>۴</sup> (دارای اختیارات قضایی و ساختارهای متفاوت با سایر شهرداری‌های ترکیه)، شهرداری مراکز استان‌ها<sup>۵</sup>، شهرداری منطقه<sup>۶</sup> و شهرداری ناحیه<sup>۷</sup> هستند.

دهیاری سومین رده حکومت‌های محلی ترکیه است که نسبت به سایر واحدهای محلی کمترین جمعیت را داشته و با سابقه فعالیت طولانی‌تری نسبت به آنها در ترکیه فعالیت می‌کند. این واحد حکومت محلی با شخصیت حقوقی عمومی در نواحی روستایی ایجاد می‌شود که وظایف محول شده خود را انجام می‌دهد. ارکان تشکیل‌دهنده دهیاری‌ها در ترکیه عبارتند از: انجمن روستا، شورای محلی برگزیدگان و مختار. [۲۹] وزارت کشور ترکیه در حال حاضر تعداد ۱۵۱ اداره ویژه استان دارد و صلاحیت آنها در رده تقسیماتی استان، مسائلی مانند کشاورزی، ورزش، مسائل محلی آب، شکار، پرورش آبزی و توریسم، خرید و فروش، تعیین حدود و اسناد املاک و مانند آن را در برمی‌گیرد. همان‌طور که ذکر شد، در ۳۰ استان دیگر

1. Special Provincial Administration.

2. Municipalities.

3. Villages.

4. Metropolitan Municipality.

5. Province Capitals.

6. District Municipality.

7. Sub-District Municipality.

۵. اعطای مجوز به فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی طبق قوانین مربوطه،  
۶. اخذ و وصول مالیات، عوارض، حق الزحمه و حق مشارکت شهرداری  
طبق قوانین مختص آن، وصول مطالبات در قبال گاز، آب، فاضلاب  
و خدماتی که طبق مقررات حقوق خصوصی بدون احتساب مالیات  
و عوارض وصول می‌شود، تأمین آب شرب، خانگی و صنعتی، حصول  
اطمینان از کنترل آب فاضلاب در مواقع بارندگی و نیز ایجاد و  
بهره‌برداری از تأسیسات لازم در این زمینه و بهره‌برداری از آب‌های  
زیرزمینی،  
۷. احداث و راه‌اندازی انواع سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی اعم از  
اتوبوس، وسایل نقلیه دریایی، تونل‌ها و سیستم‌های ریلی،  
۸. انجام کلیه خدمات مربوط به جمع‌آوری، حمل‌ونقل به مکان‌های  
مخصوص، جداسازی، بازیافت، حذف و نگهداری مواد زائد جامد،  
۹. خرید، سلب مالکیت، فروش، اجاره، معاوضه، تخصیص و ایجاد حق بر  
اموال غیر منقول در محدوده شهرداری و محدوده مجاور به‌منظور انجام  
خدمات مشترک محلی،  
۱۰. احداث فرودگاه‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، پایانه‌های  
اتوبوسرانی، نمایشگاه‌ها، کشتارگاه‌ها، اسکله‌ها طبق قوانین مربوطه،  
راه‌اندازی و بهره‌برداری از این مکان‌ها یا صدور مجوز افتتاح این مکان‌ها  
توسط اشخاص حقوقی و حقیقی،  
۱۱. حل اختلافات دعوی غیر از مالیات و عوارض،  
۱۲. صدور مجوز و نظارت بر مؤسسات غیر بهداشتی و اماکن عمومی  
تفریح و فراغت، شناسایی مناطق ذخیره‌سازی مواد ساختمانی، چوب،  
زغال سنگ، ضایعات و مکان‌های فروش آنها و اتخاذ تدابیر لازم برای  
جلوگیری از آلودگی محیط زیست در این مناطق،  
۱۳. ممنوعیت فعالیت غیرمجاز دست‌فروشان، پرداخت جریمه به  
بانک‌های مواد غذایی و ارائه کالاهای غیرخوراکی به نیازمندان،  
۱۴. تعیین استاندارد برای بیلبوردها و تابلوهای تبلیغاتی،  
۱۵. تعیین تعدد انواع خدمات و وسایل حمل‌ونقل عمومی مانند تاکسی،  
اتوبوس و ... و تعیین قیمت و تعرفه بلیط آنها، تعیین زمان و مسیرهای  
حمل‌ونقل زمینی، دریایی، آب و راه‌آهن،  
۱۶. تأسیس و بهره‌برداری یا اجاره مکان‌های پارک خودرو در بزرگراه‌ها،  
جاده‌ها، خیابان‌ها، میادین و اماکن مشابه،  
۱۷. انجام کلیه امور مقرر در مقررات راهنمایی و رانندگی که توسط  
قوانین به شهرداری‌ها اختصاص داده شده است. [۳۳]

همچنین بر اساس قانون شماره ۵۲۱۶ کلان‌شهرها، تهیه برنامه  
راهبردی، تعیین اهداف سالانه، برنامه‌های سرمایه‌گذاری و بودجه  
شهرداری کلان‌شهر با اخذ نظر شهرداری‌های مناطق، تهیه، تنظیم،  
تصویب و اجرای طرح جامع توسعه در محدوده شهرداری کلان‌شهرها،  
تهیه طرح محیط زیستی، تصویب طرح‌های عمرانی و اجرایی مطابق

محدوده شهرداری‌ها (البته مجوزهایی مانند مجوزهای تجاری برای کلیه  
تأسیسات در فرودگاه‌ها توسط اداره کل هواپیمایی کشوری صادر می‌شود)،  
۹. نظارت بر حفاظت از زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها و وضعیت بهداشتی  
محکومان و بازداشت‌شدگان،  
۱۰. ریاست کلیه نیروها و سازمان‌های انتظامی عمومی و خصوصی در  
داخل مرزهای استان جهت پیشگیری از جرم و حفظ نظم و اعتماد عمومی،  
۱۱. تأمین امنیت مرزی و ساحلی کشور،  
۱۲. تأمین آرامش و امنیت، رفاه عمومی و تعریف انتظامات قانونی  
پیشگیرانه در محدوده استان،  
۱۳. نظارت و کنترل بر مؤسسات مالی، بازرگانی، صنعتی و اقتصادی،  
مشاغل، انبارها و سایر ادارات و مؤسسات متعلق یا وابسته به دولت،  
شهرداری‌ها، دهیاری‌ها با هدف حفظ امنیت کشور،  
۱۴. رسیدگی به شکایات مردم در موضوع خدمت‌سربازی. [۳۱] [۳۲]

**شهرداری‌ها در ترکیه به‌مثابه ستون فقرات حکومت محلی  
و ارگان مهم تصمیم‌گیری در سطح محلی هستند. وظایف و  
اختیارات شهرداری‌ها در ترکیه به شرح زیر است:**

۱. شهرداری‌ها در کشور ترکیه به‌طور کلی مسئول اجرای برنامه‌هایی  
در زمینه خدمات بهداشتی و اجتماعی، فعالیت‌های عمومی، آموزش و  
حمل‌ونقل هستند. همچنین وظایف اصلی شورای شهر تصمیم‌گیری در  
مسائلی مانند بودجه، طرح‌های مسکن، برنامه‌های بازسازی، تعیین نرخ  
مالیات و عوارض خدمات شهری است.

۲. بر اساس مواد (۱۴ و ۱۵) قانون شماره ۵۳۹۳ شهرداری، احداث  
زیرساخت‌های شهری، منطقه‌بندی، آب و فاضلاب، حمل‌ونقل،  
سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی و شهری، بهداشت محیط شهری و  
محیط زیست، نظافت و زباله‌های جامد، پلیس، آتش‌نشانی، اورژانس،  
امداد و نجات و آمبولانس، ترافیک شهری، آرامستان‌ها، جنگل‌کاری  
در حوزه شهرداری، پارک‌ها و فضاهای سبز، مسکن، فرهنگ و هنر،  
گردشگری، امور مربوط به جوانان و ورزش در محدوده شهرداری‌ها،  
ارائه خدمات اجتماعی و امداد، ازدواج، آموزش مهارت و حرفه از وظایف  
شهرداری‌ها به حساب می‌آیند. همچنین شهرداری‌ها و شهرداری‌های  
کلان‌شهرها با جمعیت بیش از ۵۰۰۰۰ نفر وظیفه احداث پناهگاه روباز  
برای زنان و کودکان بی‌سرپرست را بر عهده دارند.

۳. ایجاد مؤسسات آموزش پیش‌دبستانی، تعمیر یا نگهداری از  
ساختمان‌های مدارس دولتی، ایجاد انواع تأسیسات مرتبط با سلامت و  
بهداشت، حفاظت از سرمایه‌های فرهنگی و طبیعی، حفاظت یا بازسازی  
بافت‌های تاریخی شهری و مکان‌هایی که از نظر تاریخ شهری حائز  
اهمیت هستند و ایجاد بانک غذایی<sup>۱</sup> از دیگر وظایف شهرداری‌هاست.

۴. صدور آیین‌نامه‌ها، اعمال و اجرای ممنوعیت‌های شهرداری، اعمال  
مجازات‌های مقرر در قوانین،

۱. Food Bank: سازمان خیریه و غیردولتی که جهت تهیه مایحتاج غذایی برای نیازمندان تأسیس می‌شود.

شامل مواردی مانند کشاورزی، خدمات عمومی و توسعه‌ای مانند تهیه آب آشامیدنی سالم، پاکیزگی، جاده‌ها، ساخت مدارس، خانه‌های روستایی و مساجد، میدان و جنگل کاری در محدوده روستاست. البته شواهد نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد این خدمات توسط حکومت مرکزی یا اداره ویژه استان تأمین و ارائه می‌شود. وظایف اختیاری نیز شامل مواردی مانند انجام فعالیت‌هایی جهت ایجاد جذابیت فیزیکی در روستا مانند سفیدکاری ساختمان‌ها، ساخت حمام عمومی، بازار و همچنین احداث خانه‌هایی به همراه انبار هستند. [۳۵]

به‌منظور آشنایی با نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی در کشور ترکیه به‌شرح چگونگی تقسیم‌بندی امور محلی و ملی در حوزه بهداشت پرداخته می‌شود: [۳۶]

طرح جامع، تغییرات ایجاد شده در این طرح‌ها، طرح‌های بهسازی عمرانی و نظارت بر اجرای آنها، تهیه نقشه‌های اجرایی پهنه‌بندی و طرح‌های تقسیم‌بندی مناطق و تهیه طرح جامع پهنه‌بندی، اعطای پروانه ساخت و ساز به کارگاه‌ها و نظارت بر اماکن تحت بهره‌برداری در مناطق ذیل مسئولیت شهرداری کلان‌شهر از وظایف شهرداری کلان‌شهرها در ترکیه به‌شمار می‌آیند. گفتنی است که شهرداری‌های کلان‌شهرها و مناطق می‌توانند در راستای حمایت از فعالیت‌هایی در زمینه کشاورزی و دامپروری اقداماتی انجام دهند. [۳۴]

**وظایف و اختیارات دهیاری‌ها در کشور ترکیه نیز شامل موارد زیر است:**

وظایف دهیاری‌ها در کشور ترکیه به دو دسته وظایف اجباری و اختیاری تقسیم می‌شوند. بر مبنای قانون شماره ۴۴۲ سال ۱۹۲۴ وظایف اجباری

## جدول ۲. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در ترکیه

واحد/ حوزه	اداره ویژه استان	شهرداری	حکومت مرکزی
بهداشت	در هر استان یک بخش بهداشت استانی وجود دارد که از نظر اداری در برابر استاندار و از نظر فنی در برابر وزارت بهداشت مسئول است. مسئولیت اداری عمدتاً شامل مدیریت پرسنل و مدیریت دارایی‌های ملکی است، درحالی که مسئولیت فنی شامل تصمیمات مربوط به ارائه مراقبت‌های بهداشتی مانند دامنه و حجم خدمات بهداشتی و درمانی بیمارستان‌ها است.	مدیریت مراکز بهداشتی درمانی برای مراقبت‌های روزانه و اولیه مانند کلینیک‌ها در حوزه وظایف شهرداری‌ها است.	دو نهاد اصلی مسئول برنامه‌ریزی خدمات بهداشتی و درمانی در سطح حکومت مرکزی هستند که شامل سازمان برنامه‌ریزی کشور و وزارت بهداشت <sup>۱</sup> است. نقش سازمان برنامه‌ریزی کشور، تعریف سیاست‌های کلان در حوزه بهداشت است. وزارت بهداشت به نوبه خود برنامه‌های عملیاتی را در مورد ارائه خدمات مراقبت‌های بهداشتی تنظیم می‌کند و خود مسئول اجرای سیاست‌های تعریف شده است.

حکومت مرکزی همچنان در تصمیم‌گیری‌های محلی در کشور ترکیه نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. بسیاری از منتقدین و صاحب‌نظران در این کشور بر این باور هستند که روند اصلاحات و تفویض وظایف و اختیارات به واحدهای محلی در ترکیه در راستای کارایی خدمات عمومی نباید صرفاً متکی به اتخاذ شیوه‌های مدیریتی نوین باشد، بلکه این روند نیازمند توانمندسازی گسترده فرآیندهای مشارکتی است که در حال حاضر در این کشور به‌طور فعال چنین فرآیندهایی وجود ندارد.

تجربه کشور ترکیه در زمینه تفکیک وظایف محلی از ملی نشان می‌دهد که امر تفکیک بر مبنای اصول «وحدت یکپارچه در اداره»، «عدم تمرکز» و «اصل قیومیت اداری» در قانون اساسی این کشور انجام شده است. درحقیقت بر اساس اصل عدم تمرکز است که وظایف و صلاحیت‌هایی برای نهادها و شوراهای محلی در مقیاس استان، شهر و روستا تعریف شده است و قدرت تصمیم‌گیری از جمله مهم‌ترین آنها است. اما با این وجود طبق «اصل قیومیت اداری»،

1. The State Planning Organisation.  
2. The Ministry of Health.



سیستم حکومت محلی در ژاپن بر دو اصل بنا شده است. اصل اول حق **تثبیت حکومت‌های محلی مستقل را تضمین می‌کند که مستقل از دولت ملی هستند.** اصل دوم، در برگیرنده ایده «**خودمختاری شهروندان**»<sup>۴</sup> است که بر اساس آن ساکنان حوزه‌های محلی در درجات مختلفی، در فعالیت‌های واحدهای حکومت محلی مشارکت و بر آن کنترل دارند. اصول اساسی حکومت محلی در ژاپن در قانون خودمختاری محلی تنظیم شده است که به اصل استقلال محلی اعتبار قانونی ویژه‌ای می‌دهد. قانون پایه برای اداره واحدهای محلی در ژاپن که مبنایی برای حکومت‌های محلی محسوب می‌شود، فصل هشتم قانون اساسی با عنوان «**خودمختاری محلی**» مصوب سال ۱۹۴۶ است که حکومت محلی را به عنوان پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به صراحت آن را به عنوان بخشی از نظام حاکمیت ملی قرار داده و استقلال آنها را نیز تضمین می‌کند. طبق این قانون واحدهای عمومی محلی باید مجامعی را به عنوان ارکان مشورتی خود تشکیل دهند. رؤسای اجرایی کلیه واحدهای عمومی محلی (استاندار و شهردار)، اعضای مجامع آنها و سایر مقامات محلی که به موجب قانون تعریف می‌شوند، با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. علاوه بر این جهت تضمین خودمختاری واحدها این قانون بیان می‌کند که حکومت محلی باید دارای طیف وسیعی از اختیارات اداری در چارچوب قانون باشد. این فصل به طور کلی انواع حکومت‌های محلی را تعیین می‌کند، دستورالعمل‌هایی را برای مدیریت آنها مشخص می‌کند و روابط اساسی بین این واحدها و دولت مرکزی را بیان می‌کند. مجامع حکومت‌های محلی در ژاپن وظیفه تصویب بودجه را بر عهده دارند و دارای قدرت قانونگذاری هستند. استانداران و شهرداران مسئول اطمینان از هماهنگی کلی خدمات، عملکردها و وظایف حکومت محلی هستند. بنابراین استانداران و شهرداران کنترل کلی بر دیگر ارکان مانند کمیسیون‌های مدیریتی دارند. [۳۹] [۴۱]

ساختار حکومت محلی در ژاپن از یک قوه مجریه و مقننه تشکیل شده است. همان‌طور که بیان شد قوه مقننه یا شورای منتخب که وظیفه وضع قوانین محلی، تعیین بودجه و تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌های خود را بر عهده دارد. قوه مجریه نیز وظیفه اجرای سیاست‌های تعیین شده توسط قوه مقننه را بر عهده دارد. قوه مجریه شامل استانداران، شهرداران و کمیسیون اجرایی آنها است. در واقع حکومت محلی در ژاپن مبتنی بر نظام ریاستی و اصل تفکیک قدرت است. علاوه بر این کمیسیون‌های

کشور ژاپن بر پایه نظام سیاسی بسیط غیر متمرکز اداره می‌شود و نظام حکومتی این کشور از نوع پارلمانی است که دو مجلس نمایندگان و مشاوران یا سنا یا منتخبین مردم بوده که وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارند. تقسیمات کشوری ژاپن مبتنی بر یک «سیستم دو رده‌ای»، بر اساس تقسیم کشور به پریفکچر<sup>۱</sup> معادل استان و شهرداری<sup>۲</sup> است. رده تقسیماتی شهرداری‌ها در ژاپن شامل شهرها، شهرک‌ها و روستاها هستند که هر سه یک رده واحد تقسیماتی به حساب می‌آیند. استان‌ها توسط استاندار منتخب مردم و شهرها نیز توسط شهردار منتخب اداره و مدیریت می‌شوند و این دو سطح تقسیماتی به همراه مناطق ویژه توکیو<sup>۳</sup> به منزله حکومت‌های محلی در ژاپن هستند. گفتنی است که کشور ژاپن به هشت منطقه تقسیم می‌شود که استان‌ها درون این مناطق گروه‌بندی می‌شوند، اما این مناطق هیچ نقش اداری و اجرایی در کشور ندارند. [۳۹]

#### ۱-۵. مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی در ژاپن

تا سال ۱۹۹۹ حکومت محلی در ژاپن به عنوان رکن اجرایی حکومت مرکزی در این کشور فعالیت می‌کرد. در واقع رئیس اجرایی حکومت محلی، امور را به طور قانونی و تحت صلاحیت وزارتخانه‌های مربوطه و سازمان‌های حکومت مرکزی اجرا و مدیریت می‌کرد و خود به عنوان یک شعبه محلی از دولت ملی به حساب می‌آمد، اما با تصویب قانون جامع خودمختاری محلی<sup>۴</sup> در سال ۱۹۹۹، این سیستم ملغی شد و «حکومت‌های محلی مسئولیت واقعی تمام اموری که توسط آنها اداره می‌شد و وظایفی که قبلاً به آنها تفویض شده بود را عهده‌دار شدند». این قانون مسئولیت‌های حکومت مرکزی و محلی را روشن می‌کند و **وظایفی را به حکومت‌های محلی واگذار می‌کند که در نزدیک‌ترین سطح به زندگی مردم محلی قرار دارد.** بنابراین حکومت محلی در ژاپن رکن مهم و ضروری در اداره این کشور به حساب می‌آید. اصلاحات مرتبط با تمرکززدایی<sup>۵</sup> در سال ۱۹۹۹ مسئولیت‌های محلی را گسترش داده و در عین حال دخالت‌های حکومت مرکزی را به حداقل رسانده است. حکومت‌های محلی همچنان از نظر سیاستگذاری تأثیرات قابل توجهی در مقیاس سرزمین دارند. همچنین نوآوری‌های سیاست‌های محلی در طیف وسیعی از حوزه‌های مدیریتی در سطح ملی و سرزمینی مورد استفاده قرار می‌گیرند. [۴۰]

1. Prefecture.

2. Municipality.

۳. Special Wards: مناطق ویژه نوع خاصی از شهرداری‌ها در ژاپن است که در سال ۱۹۴۷ تحت قانون خودمختاری محلی تشکیل شدند. این مناطق حوزه وظایف گسترده‌تری از یک شهرداری ساده را دارند و در مواردی حیطه وظایفشان به سطح استان افزایش می‌یابد.

4. Local Self-Government.

5. Omnibus.

6. Citizens' Self Government.

اعلام کند. تمامی این تغییرات در اصل روابط مافوق/زیر دست بین حکومت مرکزی و محلی را که در گذشته وجود داشته است، به روابط مبتنی بر برابری و همکاری تبدیل کرده است. همچنین با بازنگری در مقررات، الزام ایجاد تعداد واحدی از پست‌های ستادی و سازمان‌های اداری مطابق با قوانین موجود حکومت مرکزی انجام شده است. [۴۷] به نهادهای محلی ژاپن این اختیار داده شده تا امور مالی خودشان را اداره کنند و منابع درآمدی آنها به روش‌های مختلف تأمین شده است. منابع عمده درآمدی حکومت محلی شامل مالیات‌های محلی، تخصیص محلی مالیات، کمک‌های دولتی و اوراق قرضه محلی است. حکومت‌های محلی در ژاپن به دلیل وظایف بسیار نیازمند مقادیر گسترده‌ای از منابع مالی هستند. بر اساس یک تجزیه و تحلیل صورت گرفته در سال ۲۰۱۸، حکومت‌های محلی در ژاپن ۳۹ درصد از کل درآمد مالیاتی عمومی در این کشور را به خود اختصاص داده‌اند. برای مثال، استان‌ها می‌توانند مالیات بر مصرف دخانیات، سوخت، خرید خودرو و مالیات بر فروش عمومی را وضع کنند، در حالی که شهرداری‌ها می‌توانند مالیات بر دارایی، سکونت و شهرسازی وضع کنند. در واقع مالیات بر درآمد مهم‌ترین منبع تأمین مالی حکومت‌های محلی در کشور ژاپن است و مالیات بر دارایی‌ها (حدود ۳۰ درصد) و مالیات بر فروش (حدود ۱۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی) در رتبه‌های بعد قرار می‌گیرند. [۴۸]

به‌طور کلی بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند که روند تمرکززدایی و واگذاری وظایف به واحدهای محلی در ژاپن با توجه به نقش ایالات متحده آمریکا در اداره کشور در دوران بازسازی پس از جنگ بسیار متأثر از الگوی این کشور بوده است. در واقع با وجود اینکه استانداران و شهرداران اجرایی منتخب در این کشور به عنوان زیربنای حکومت محلی به‌شمار می‌آیند و استانداری‌ها و شهرداری‌ها از سطح قابل توجهی از خودمختاری در زمینه‌های اداری، مسائل بودجه و قوانین آیین‌نامه‌های محلی برخوردار هستند، اما طبق اصول تمرکززدایی در قانون اساسی این کشور، ژاپن یک نظام بسیط غیرمتمرکز است و هیچ اشاره‌ای به ساختارهای فدرال در قانون اساسی این کشور نشده است.

## ۲-۵. وظایف حکومت‌های محلی در ژاپن

وظایف محلی در ژاپن به‌طور مشخص از حوزه وظایف حکومت مرکزی تفکیک شده است. به‌طوری که محدوده وظایف حکومت‌های محلی در ژاپن بسیار وسیع است و حکومت‌های محلی طیف وسیعی از خدمات را به شهروندان ارائه می‌کنند که تقریباً تمام جنبه‌های زندگی داخلی کشور را پوشش می‌دهد. **قانون حکومت محلی ژاپن، مسئولیت ارائه خدمات به شهروندان ژاپن را بین**

اجرائی مختلف در حکومت‌های محلی ژاپن جهت جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت در این ساختار مستقل از استاندار یا شهردار تشکیل می‌شوند. برای مثال، کمیسیون آموزش و پرورش، امنیت عمومی و کمیسیون انتخابات. این کمیسیون‌ها به‌طور کامل مسئولیت اجرای وظایف مربوطه را بر عهده دارند. [۴۲]

علاوه بر این رابطه میان حکومت مرکزی و محلی در ژاپن به‌گونه‌ای است که نهادهای محلی درون نظام یکپارچه متشکل از اجزای مرکزی و محلی جای گرفته‌اند. در یک مفهوم کلی، حکومت‌های محلی و مرکزی وابسته و تکمیل‌کننده همدیگر هم در سطح استان و هم در سطح شهرداری هستند. **حیطه مسئولیت‌های حکومت مرکزی در کشور ژاپن شامل اموری از قبیل دیپلماسی، دفاع، واحد پول، امور قضایی و اقدامات تنبیهی، امور آبراه‌ها، ارتباطات و حمل و نقل در سطح ملی، خدمات پستی، تأسیس انستیتوی ملی و آموزشی، در یانوردی، هواشناسی و اداره پلیس است.** بر اساس اصل نظام فعلی خودمختاری محلی ژاپن، حکومت مرکزی در خصوص نهادهای محلی ملزم است تا به استقلال آنها احترام گذاشته، اعمال قدرت و اختیارات اداری خویش و مداخله در امور محلی را صرفاً به مواردی محدود کند که سیاست‌های جامع ملی و قانون آن را ملزم کرده است. [۴۱]

در این کشور قانون تمرکززدایی<sup>۱</sup>، اختیارات کنترل و نظارت جامعی را که دولت‌های مرکزی و استانی بر شهرداری‌ها داشتند را بازبینی کرده است و دخالت محدود در موارد پیش‌بینی شده در قوانین یا احکام مرتبط را تعیین کرده است. **درواقع با این قانون، دخالت حکومت مرکزی به حداقل می‌رسد و استقلال نهادهای محلی به‌ویژه شهرداری‌ها به رسمیت شناخته می‌شود.** ذکر این نکته ضروری است که وزرای ذیربط در حوزه وظایف حکومت‌های محلی می‌توانند استانداران را در اداره امور مربوطه خود تحت کنترل داشته باشند. یعنی اگر اداره یا اجرای فعالیتی مغایر با پیش‌بینی‌های قانون باشد، وزیر مربوطه می‌تواند به استاندار دستوراتی در مورد شیوه اداره آن بدهد و اگر استاندار دستورات را رعایت نکند، نخست‌وزیر می‌تواند در صورت تأیید دادگاه عالی وی را برکنار کند. علاوه بر این هم‌زمان با تعریف ارتباط جدید بین حکومت مرکزی و محلی، کمیته حل اختلاف ملی - محلی<sup>۲</sup> در وزارت امور داخلی و ارتباطات<sup>۳</sup> به‌عنوان یک نهاد بی‌طرف جهت بررسی اختلافات میان حکومت مرکزی و محلی و ارائه پیشنهادها در راستای حل اختلافات ایجاد شده است. همچنین پاره‌ای از قوانین دیگر در این زمینه اصلاح شده‌اند که شامل لغو سیستم تأیید ارائه اوراق قرضه حکومت محلی و ایجاد سیستمی که توسط آن حکومت محلی می‌تواند نظرات خود را در مورد محاسبه تخصیص محلی مالیات

1. The Law of Decentralization.

2. National/Local Dispute Resolution Committee.

3. Ministry of Home Affairs and Communications.



**استان‌ها و شهرداری‌ها تقسیم می‌کند. استان‌ها در اصل، خدمات منطقه‌ای و شهرداری‌ها خدمات مستقیم محلی را ارائه می‌کنند.** در واقع شهرداری‌ها در ژاپن نهادهای عمومی محلی هستند که با ساکنان محلی ارتباط نزدیک و مستقیمی دارند و به اموری که مستقیماً به شهروندان مربوط است رسیدگی می‌کنند. کارکردهای عمومی که توسط شهرداری‌ها انجام می‌شود به این شرح هستند: زیرساخت‌های محلی (مانند جاده‌ها)، تسهیلات رفاهی (سالن‌دان، معلولین، کودکان و...)، فرهنگ و آموزش و پرورش، سلامت (خدمات پزشکی، بهداشت عمومی، سلامت روان و...) و محیط زیست، صنعت، جنگل‌داری، کشاورزی و ماهیگیری و خدمات شهروندی. استان‌ها به مسائل مربوط به حوزه‌های گسترده‌تری مانند جاده‌های استانی، بندرها، حفاظت از جنگل و رودخانه‌ها، مراکز بهداشت عمومی، آموزش حرفه‌ای و پلیس می‌پردازند. [۳۹] آنها همچنین امور مربوط به هماهنگی و ارتباطات با شهرداری‌ها (عمدتاً کارکرد پشتیبانی) و امور مکمل با شهرداری‌ها در حوزه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و سلامت را انجام می‌دهند. در واقع دولت‌های استانی دارای دیدگاه منطقه‌ای وسیع‌تری هستند و می‌توانند راهنمایی‌ها و مشاوره‌های مختلفی را به شهرداران ارائه دهند. شورای نهادهای محلی برای روابط بین الملل<sup>۱</sup> پنج دسته از امور شامل امور اداری (ثبت خانواده و مانند آن)، کارکردهای ایمنی و بهداشت (تأمین آب، مدیریت پسماند و...)، کارکردهای رفاهی (بیمه، رفاه سالمندان، رفاه کودکان، حمایت از معیشت و...)، طرح‌های توسعه شهری (مانند جاده‌هایی که تحت حوزه صلاحیت آنها قرار می‌گیرد) و ایجاد و مدیریت تسهیلات مختلف (سالن‌ها، مراکز مراقبت روزانه، مدارس و...) را به‌عنوان اموری که به شهرداری‌ها سپرده شده، نام می‌برد. مدیریت پلیس و فعالیت‌های اداری - اجرایی مربوط به حفظ امنیت و نظم در جوامع محلی را استانداری‌ها انجام می‌دهند، در مقابل شهرداری‌ها فعالیت‌های آتش‌نشانی را با هدف جلوگیری از بلایای طبیعی و کاهش آسیب‌های ناشی از آتش‌سوزی برعهده دارند. [۴۳] به‌عنوان یک اصل قانونی به حکومت‌های محلی در ژاپن (هم استانداری و هم شهرداری) به‌طور یکنواخت قدرت‌های جامعی اعطا شده است که به آنها اجازه می‌دهد که براساس مشخصه‌های قلمرو محلی به وظایف و مسئولیت‌های خود عمل کنند. قدرت‌های مهم واگذار شده به مدیران ارشد محلی شامل حق تصویب مقررات، تدوین پیش‌نویس بودجه، ارائه لایحه، انتصاب اعضای کمیسیون‌های مدیریتی مانند هیئت آموزش و پرورش، کمیسیون مدیریت انتخابات، کمیسیون امنیت عمومی و کمیسیون پرسنل و نیز انتصاب معاون استاندار برای استانداری و معاون شهردار برای شهرداری‌ها، حسابدار ارشد برای استانداری و خزانه‌دار برای شهرداری‌ها و سایر مقامات حکومت محلی مربوطه است. علاوه بر این

اختیارات، استانداران و شهرداران مسئولیت اجرای همه امور حکومت محلی به استثنای مجمع منتخب و کمیته‌های اداری را دارند. به‌طور معمول یک استانداری دارای هفت بخش وظایف به شرح زیر است:

- امور عمومی<sup>۲</sup> (مسئولیت هماهنگی سیاست‌ها)،
- برنامه‌ریزی،
- معیشت و محیط زیست،
- بهداشت و رفاه،
- صنعت، بازرگانی و کارگران،
- تجارت و کار،
- کشاورزی،
- جنگل‌داری و ماهیگیری،
- خدمات عمومی (پروژه‌های زیرساختی).

همچنین یک شهرداری از لحاظ حوزه وظایف به هشت بخش

زیر تقسیم می‌شود:

- امور عمومی،
- مالیات،
- امور شهروندی،
- تور یسم و تجارت،
- کشاورزی،
- بهداشت و رفاه،
- ساخت‌وساز و
- اداره مرکزی آتش‌نشانی.

ذکر این نکته ضروری است که در ژاپن سیستمی از رتبه‌بندی شهرها شامل شهرهای برگزیده، شهرهای محور و شهرهای موارد خاص وجود دارد که براساس آن شهرداری‌های با اندازه‌های معین می‌توانند به آنچه که عموماً به‌عنوان کار اجرایی استانداری در نظر گرفته می‌شود، بپردازند. برای مثال شهرهای برگزیده قدرتی یکسان با استان‌ها دارند. از این‌رو چنانچه شهرداری‌ها بتوانند به‌عنوان یکی از سه رده نخست شهری (برگزیده، محور یا مورد خاص) تعیین شوند، با توجه به رتبه خود می‌توانند تمام یا بخشی از وظایف استان‌ها را نیز به‌عهده بگیرند. [۴۴] همچنین مردم در ژاپن حق مشارکت مستقیم در اعمال قدرت عمومی را دارند که عبارتند از:

- وضع، بازنگری یا لغو آیین‌نامه‌های محلی،
- بازرسی ویژه از فعالیت‌های حکومت محلی،
- انحلال شورا،

■ درخواست مستقیم از استانداران و شهرداران و اعضای شوراها. [۴۵] جهت آشنایی بیشتر با چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در ژاپن به ذکر مثالی از نحوه تقسیم‌بندی امور در بخش بهداشت و رفاه در این کشور پرداخته می‌شود: [۴۶]

۱. The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR): یک بنیاد عمومی وابسته به دولت ژاپن است که در سال ۱۹۸۸ برای حمایت از فعالیت‌های بین‌المللی حکومت‌های محلی با هدف تقویت همکاری‌های بین‌المللی، به‌ویژه در زمینه توسعه منطقه‌ای تأسیس شده است.

### جدول ۳: چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در ژاپن

حکومت مرکزی	شهرداری	استانداری	واحدها / حوزه
پروتکل‌ها، سیاست‌های مراقبت‌های بهداشتی، سیاست‌های سلامت عمومی (سیستم قانونی بیمه سلامت ژاپن) و قوانین پرداخت و امور مالی توسط کابینه دولت، وزارت دارایی و وزارت بهداشت و رفاه تنظیم می‌شوند. تنظیم و انجام برخی برنامه‌های آموزشی در حوزه بهداشت.	اجرای طرح‌های بیمه سلامت شهروندان، مسئولیت کلینیک‌ها و مؤسسه‌های ارائه‌کننده مراقبت در منزل (لازم به ذکر است که اکثریت کلینیک‌ها (۸۳ درصد در سال ۲۰۱۵) تحت مالکیت بخش خصوصی هستند و توسط پزشکان یا شرکت‌های پزشکی اداره می‌شوند و بخش کوچک‌تری متعلق به شهرداری‌ها، سازمان‌های عمومی و سازمان‌های غیرانتفاعی است).	برنامه‌ریزی و ارائه مراقبت‌های بهداشتی، مدیریت بیمه سلامت، مسئولیت بیمارستان‌ها و مؤسسه‌های ارائه‌کننده مراقبت‌های طولانی‌مدت.	بهداشت و رفاه

را در ژاپن در یک رابطه و همبستگی برابری قرار می‌دهد که هیچ‌کدام بر دیگری اولویت ندارد. در حقیقت حکومت‌های محلی در ژاپن در راستای ترویج حکمرانی مطلوب و جهت توسعه ملی کشور ایجاد شده‌اند و حکومت مرکزی از طریق یک سازوکار نظارتی و قانونی صلاحیت و وظایف دقیق و روشنی برای آنها تعریف کرده که این امر زمینه‌های کارآمدی و اثربخشی حکومت‌های محلی را در این کشور فراهم کرده است. تفکیک دقیق و جز به جز وظایف محلی از ملی در ژاپن توسط هیئت‌ها یا شوراهای قانونی و تخصصی در هر حوزه از وظایف انجام شده است.

به‌طور کلی در کشور ژاپن اصل «خودمختاری محلی» مهم‌ترین اصل راهنمای تمرکززدایی محسوب می‌شود که بر مبنای این اصل وظایف مشخص محلی، اختیار تصمیم‌گیری و قانونگذاری به حکومت‌های محلی واگذار شده است و حکومت مرکزی نیز طبق قانون ناظر بر این تصمیمات است. حکومت‌های محلی (استانی یا شهری) نیز باید در تمامی امورات و انجام وظایف محلی از چارچوب قانونی تعیین شده توسط حکومت مرکزی پیروی کنند. این اصل در حقیقت استقلال واحدهای محلی را در تصمیم‌گیری و اداره امور مشخص شده به‌طور قانونی تضمین می‌کند و حکومت مرکزی و محلی

### نتیجه‌گیری

هستند که اصول راهنمای آنها برآمده از قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه حکومت‌های محلی به‌عنوان بازیگران محلی در اداره امور کشور توسط قانون به رسمیت شناخته شده‌اند، تمامی وظایف محلی از وظایف ملی در این کشورها به‌طور دقیق در ابعاد متنوع تفکیک شده است و حکومت‌های محلی مسئولیت‌ها و وظایف مشخصی را بر عهده دارند. به‌گونه‌ای که در کشورهای ژاپن و فرانسه جهت تفکیک جز به جز وظایف محلی از ملی در هر کدام از حوزه‌های متنوع اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و... هیئت‌ها یا شوراهای تخصصی به شکل قانونی تشکیل می‌شوند که در سطوح محلی نیز دارای نمایندگی هستند و مردمی‌سازی حکمرانی، واگذاری اختیارات و حفظ استقلال محلی به‌عنوان اهداف اصلی آنها تعریف شده است. [۴۹] به‌علاوه تفکیک با توجه به تعداد واحدها یا بازیگران محلی، محدوده جغرافیایی، مکانی و حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از واحدهای محلی انجام شده است. به‌طوری که امور کلان و ملی سرزمین بر عهده مرکز است، امور داخلی و منطقه‌ای کشور به استانداردها و فرمانداری‌ها و همچنین امور نزدیک‌تر به زندگی روزمره مردم در قلمرو محلی شهرها و کلان‌شهرها

در دهه‌های اخیر توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام اداری به محوری مهم در ادبیات مدیریت و توسعه سرزمین مبدل شده است. به تناسب درجه تمرکز یا عدم تمرکز در نظام‌های بسیط، نقش حکومت‌های محلی در اداره سرزمین کم‌رنگ یا پررنگ می‌شود. یعنی در نظام‌های بسیط، مدیریت و اداره محلی عموماً نقش متفاوتی را در ارائه خدمات به مردم محلی ایفا می‌کند، به هر میزان که درجه تمرکز در این نظام بالا باشد، مدیریت و اداره سرزمین در تمامی ابعاد بر عهده مرکز است. اما در مواردی دیگر از حکومت‌های بسیط و با درجه تمرکز پایین‌تر، حکومت‌های محلی وظایف مشخص، مسئولیت تصمیم‌سازی، مدیریت و ارائه خدمات عمومی کلیدی را در قلمرو محلی خود بر عهده دارند.

با مرور تجارب کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن به‌عنوان نظام‌های سیاسی بسیط غیرمتمرکز در جهان، در موضوع چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی مشاهده می‌شود که در این کشورها روند تمرکززدایی با تدوین اصول راهنمای تمرکززدایی انجام شده است که به‌عنوان اصول راهنمای عملی و نظری در تفکیک وظایف محلی از ملی و همچنین اداره واحدهای محلی به حساب می‌آیند. در این کشورها حکومت‌های محلی دارای مبانی تشکیل مستحکم و قانونی

1. Statutory Health Insurance System.



متعدد جمعیتی و سکونتگاهی بپردازد، بیشتر به تعریف و معرفی واحدها و بازیگران محلی در اداره کشور پرداخته که دارای جایگاه قانونی در کشور هستند. به همین دلیل وظایف محلی در این کشورها به صورت حداکثری به واحدهای محلی واگذار یا تفویض شده است و تنها موارد خاصی مانند امور امنیتی، دفاعی، پولی و ... در حوزه وظایف حکومت مرکزی قرار دارند. نقش حکومت مرکزی در حوزه وظایف محلی بیشتر نقش نظارتی و تدوین سیاست‌های کلان، تعیین رهنمودها، اهداف سیاست عمومی، ارزیابی آنها و تخصیص بودجه به هر یک از حوزه وظایف واحدهای محلی است. علاوه بر این شواهد موجود نشان می‌دهد که پایتخت‌ها و کلان‌شهرها در این کشورها از جمله واحدها و نهادهای اثرگذار محلی در مدیریت بهینه سرزمین هستند که وظایف و مسئولیت‌های مهمی به آنها تفویض یا واگذار شده است. در جدول زیر به خلاصه‌ای از تحلیل تطبیقی ارکان مختلف در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی در کشورهای مورد مطالعه اشاره شده است.

به شهرداری‌ها واگذار شده است. از آنجایی که نظام سیاسی این کشورها از نوع بسیط غیرمتمرکز است، حکومت‌های محلی استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی تعیین شده همچون نظام‌های سیاسی فدرال را ندارند و بنابراین یک نوع رابطه نظارتی و مالی میان حکومت محلی و حکومت مرکزی وجود دارد. رابطه میان حکومت محلی و مرکزی در کشور فرانسه به گونه‌ای است که حکومت مرکزی از طریق نمایندگان خود در واحدهای محلی (استانداران و فرمانداران) ناظر بر حکومت‌های محلی و تصمیمات آنها است و در کشور ژاپن نیز دولت ناظر بر حکومت‌های محلی و حکومت‌های محلی ملزم به رعایت قانون هستند، اما در ترکیه حکومت مرکزی علاوه بر امر نظارت، دخیل در تصمیمات حکومت‌های محلی است. از لحاظ مالی نیز حکومت‌های محلی در هر سه این کشورها استقلال تام ندارند و علاوه بر منبع درآمدی حاصل از انواع مالیات‌ها، وابسته به کمک‌های مالی دولت مرکزی هستند. تجارب این کشورها نشان می‌دهد که نظام تقسیمات کشوری و سطوح مختلف آنها به جای آنکه تنها به تعریف نقاط

جدول ۴: تحلیل تطبیقی ارکان مختلف در موضوع تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی

کشور / ارکان	تعداد واحدهای محلی	وظایف حکومت مرکزی	رابطه حکومت مرکزی با حکومت محلی	نظام تأمین مالی حکومت محلی	مرجع تصمیم‌گیری حکومت‌های محلی	نحوه انتخاب محلی (استاندار)	نحوه انتخاب محلی (شهردار)
فرانسه	۳ سطحی، شامل کمون، شهرستان و استان	دفاع، سیاست خارجی، عدالت، امنیت کشور و سیاستگذاری‌های کلان	حکومت مرکزی در چارچوب قانون ناظر حکومت‌های محلی است	ترکیبی از درآمدهای محلی و کمک‌های دولتی	شوراهای محلی (منتخبین مردم)	انتصابی	انتخابی
ترکیه	۳ سطحی، شامل روستا، شهر و استان	حفظ استقلال و یکپارچگی ملت، حفظ سرزمین از خطر تجزیه، ایجاد دموکراسی، تأمین رفاه، افراد و جامعه و سیاستگذاری‌های کلان	حکومت مرکزی در چارچوب قانون ناظر و در بسیاری از موارد دخیل در تصمیمات حکومت‌های محلی است	اختصاص منابع درآمدی به حکومت‌های محلی متناسب با وظایف آنها توسط حکومت مرکزی و کسب درآمدهای محلی	شوراهای محلی (منتخبین مردم)	انتصابی	انتخابی اما در شهرهای اقلیت نشین و مرزی انتصابی
ژاپن	۲ سطحی شامل شهر و استان	امور دیپلماتی، دفاع، واحد پول، امور قضایی و اقدامات تنبیهی، امور آبراه‌ها، ارتباطات و حمل‌ونقل در سطح ملی، خدمات پستی، تأسیس انستیتوی ملی و آموزشی، دریانوردی، هواشناسی، اداره پلیس و سیاستگذاری‌های کلان	حکومت مرکزی در چارچوب قانون ناظر حکومت‌های محلی است	منابع عمده‌ای از مالیات‌های محلی به همراه کمک‌های دولتی و اوراق قرضه محلی	مجمع محلی (منتخبین مردم)	انتخابی	انتخابی

■ هر چند نمی‌توان در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی، مرز ثابت و دقیقی را میان حوزه وظایف و عملکرد حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تعیین کرد، اما می‌توان از میان حوزه وظایف حکومت مرکزی، بخشی از امور را که به اندازه کافی همگن و با ویژگی‌های همسان هستند، امور محلی تلقی کرد. بنابراین در تفکیک امور محلی از امور ملی ابتدا لازم است این محور کلی مورد توجه قرار گیرد که امور محلی، اموری کاملاً محلی و غیرسیاسی هستند و با امور داخلی کشور و رفاه مردم در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی و فرهنگی مرتبط هستند و در سطح نزدیک به زندگی روزمره مردم در محل یا منطقه معین خودشان قرار دارند. امور ملی نیز در سطح کلان سرزمین و در حوزه امور دفاعی، واحد پول، سیاست خارجی و امثال آن قرار می‌گیرند و منافع و فواید آنها به‌طور برابر و مشترک برای همه مردم سرزمین است.

■ در تفکیک وظایف محلی از ملی باید به تعداد باز یگران و واحدهای محلی توجه شود که در مقیاس‌های مختلف دارای مرزهای جغرافیایی مشخص و قانونی هستند. برای مثال در کشور فرانسه امور داخلی کشور مبتنی بر معیار ویژگی جغرافیایی، مکانی، حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از این واحدهای محلی، در سه دسته امور منطقه‌ای (کلی)، امور زیر منطقه‌ای<sup>1</sup> (متوسط یا میانی) و امور محلی (خرد) در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و... تقسیم‌بندی می‌شوند. امور منطقه‌ای مشتمل بر امور داخلی کشور در ابعاد مختلف بوده که عموماً در مقیاس استان در بالاترین و اولین رده واحدهای محلی قرار دارند و منطقه وسیعی را پوشش می‌دهند (استانداری‌ها)، امور متوسط و میانی در حوزه امور داخلی کشور با وظایف اداری - خدماتی هستند اما در یک رده پایین‌تر از امور منطقه‌ای و استانی قرار می‌گیرند که با توجه به تقسیمات کشوری معمولاً در مقیاس شهرستان گنجانده می‌شوند (فرمانداری‌ها) و امور محلی و روزمره نیز مستقیماً با نیازهای روزانه و ضروری مردم سروکار دارند که ترجیحاً در مقیاس شهری قرار دارند و به اجرای پروژه‌ها و برنامه‌ها در مقیاس شهری می‌پردازند (شهرداری‌ها).

■ نتایج مطالعات انجام شده در کشورهای فرانسه و ژاپن نشان می‌دهد از آنجایی که امر تفکیک امور محلی از ملی با توجه ویژه و دقیق به مقتضیات واحدهای محلی انجام شده است، بنابراین تمامی وظایفی که در حوزه محلی قرار دارند به‌طور کامل، جز به جز و دقیق در ابعاد مختلف از وظایف ملی تفکیک شده‌اند. اما خاطر نشان می‌شود که امر تفکیک با یک معیار خاص و مشخصی صورت نگرفته است. بلکه وظایف محلی در هر کدام از حوزه‌های مختلف عمرانی، اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، بهداشت و رفاه و... به‌طور تخصصی و با تشخیص و صلاح‌دید هیئت‌ها یا شوراهای قانونی متشکل از متخصصان و کارشناسان همان حوزه و در وزارتخانه مربوطه میان واحدهای مختلف محلی مانند استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها از وظایف ملی تفکیک شده‌اند.

درواقع با مقایسه تجارب کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن در زمینه چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی می‌توان گفت که این موضوع به‌طور کلی با مفهوم تمرکز یا عدم تمرکز پیوند خورده است. بنابراین امر تفکیک و دو رکن مهم وابسته به آن، یعنی مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و رابطه حکومت محلی و مرکزی به درجه یا شدت عدم تمرکز در هر کدام از این کشورها بستگی دارد. یعنی اگر عدم تمرکز را در یک طیف زیاد به کم درجه‌بندی کنیم، ابتدا کشور ژاپن، سپس فرانسه و در نهایت ترکیه در این طیف از لحاظ درجه عدم تمرکز قرار می‌گیرند، اما در هر صورت تعیین حوزه وظایف محلی در این کشورها و واگذاری یا تفویض آنها به حکومت‌های محلی بیشتر با هدف کاهش درجه تمرکز و ترویج مردم‌سالاری انجام شده است.

پُر واضح است که چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی جهت اداره کارآمدتر سرزمین معمولاً در هر کشوری متفاوت است و به بسیاری از موارد مانند ویژگی‌های جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و نظام‌های سیاسی حاکم در کشورها بستگی دارد. رهنمودهای زیر برای پندی از مقایسه‌های انجام شده در زمینه چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی میان کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن هستند:

■ در گام اول جهت تفکیک وظایف محلی از ملی، تدوین اصول راهنمای تمرکززدایی امری اجتناب‌ناپذیر است که در آن نه تنها به تعریف مشخص حوزه وظایف و صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی پرداخته می‌شود، بلکه جایگاه قانونی و نقش حکومت‌های محلی که وظایف محلی را بر عهده می‌گیرند، تعیین می‌شود. همچنین به دلیل اینکه تفکیک وظایف در یک نظام بسیط غیرمتمرکز اتفاق می‌افتد، بنابراین نوع رابطه نظارتی و مالی حکومت محلی با حکومت ملی نیز مشخص می‌شود. تجارب سه کشور مذکور نشان می‌دهد با وجود اینکه نظام‌های بسیط غیرمتمرکز وظایف گسترده‌ای را به واحدهای محلی تفویض می‌کنند اما یک نوع رابطه نظارتی و مالی از بالا به پایین بین دولت و واحدهای محلی برقرار است. به طوری که امور قانونگذاری، سیاستگذاری‌های کلان و توزیع بودجه را دولت مرکزی انجام می‌دهد و حکومت‌های محلی مانند شهرداری‌ها و استانداری‌ها با وجود کسب درآمدهای محلی متنوع، از حیث مالی و درآمدی وابسته به کمک‌های دولت مرکزی هستند.

■ در تفکیک وظایف محلی از ملی ضروری است که نگرش مسئولان به تمرکززدایی که از دیرباز در کشور وجود دارد، اصلاح شود. به طوری که لازم است تمرکززدایی اداری را به عنوان شیوه‌ای مناسب جهت اداره قلمرو حکومت دانست که سرزمین را در یک کلیت واحد به تشکیلات سازمانی دقیق محلی، حوزه وظایف محلی و ملی تفکیک شده به همراه یک ساختار نظارتی مستحکم و مردمی مجهز می‌کند،

1. Sub-Regional.



- [1] Doug Davies, L. W, "Management and staffing at a start-up regional airlines company," Human Resources Management in China, pp. 51-61, 2011.
- [2] Saito, F, Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective, Japan: Springer Science & Business Media, 2008.
- [3] حافظ نیا. م. رومینا. ا. احمدی پور. ز و فانی. ع. "مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط متمرکز، ژئوپلیتیک، شماره ۲۹، ص ۱-۳۱، ۱۳۹۲.
- [4] قالیباف. م. احمدی کرچ. ذکی. ع. لشگری تفرشی و رضوی نژاد. ا. م. "آسیب شناسی مدیریت سیاسی فضا در نظام‌های بسیط متمرکز مطالعه موردی: جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، شماره ۴، ص ۱۲۰-۸۳، ۱۳۹۸.
- [5] میرحیدر. د. ذکی. ق. "بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی ناحیه‌ای و امکان سنجی آن در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۲، ص ۴۹-۶۴، ۱۳۸۱.
- [6] موسی زاده. ر. حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
- [7] E. C. o. t. Regions, "State, Member, division of power, France," [Online]. Available: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>.
- [8] میراحمدی. ف. س. "امکان سنجی تقسیم استان‌های وسیع کشور (سیستان و بلوچستان، کرمان و فارس)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۷.
- [9] "Structures territoriales: généralités," [Online]. Available: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/structures-territoriales-generalites>.
- [10] جلالی. م. اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش‌های حقوق عمومی، شماره ۴۷، ص ۷۱-۱۰۰، ۱۳۹۴.
- [11] "Code général des collectivités territoriales," [Online]. Available: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070633/2022-08-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2022-08-01).
- [12] "Council of Europe Publishing, Structure and operation of local and regional democracy," [Online]. Available: <https://rm.coe.int/1680748119>.
- [13] Swift, N. a. G. K., "A complex system aims to bring French local government closer to the people," City Mayors, 2003.
- [14] Mercier, J, "The principle of indivisibility of the Republic by Félicien Lemaire," Humanisme, vol. 302, pp. 78-79, 2014.
- [15] LeLidec, P, "The Game of Compromise: The State and Local Authorities in Decentralization in France," French Review of Public Administration, pp. 111-130, 2007.
- [16] واعظی. م. فدایی. س. "مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران، دوفصلنامه حقوق اساسی. سال چهاردهم، ص ۱۴۷-۱۲۷، ۱۳۹۹.
- [17] مظهری. م. "تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه"، مجله حقوق تطبیقی، شماره ۲، ص ۷۵۲-۷۲۵، ۱۳۹۵.
- [18] صفار. م. "حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی"، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۳.
- [19] "Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur," [Online]. Available: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.
- [20] "Directorate-General for Local Authorities, Directorate General of Local Authorities | Ministry of the Interior and Overseas Territories,," [Online]. Available: [interieur.gouv.fr](http://interieur.gouv.fr).
- [21] "France - Public Health,," [Online]. Available: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Public-health.aspx>.
- [22] "Territorial structures: general,," [Online]. Available: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/structures-territoriales-generalites>.
- [23] "CONSTITUTION OF OCTOBER 4, 1958,," [Online]. Available: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constiution\\_anglais\\_oct2009.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf).
- [24] منفرد. ا. خ. "اقتدارگرایی اردوغان و حزب عدالت و توسعه و پیامدهای آن در ترکیه"، جستارهای سیاسی معاصر، شماره ۲۲، ص ۹۱-۶۷، ۱۳۹۵.
- [25] "Constitution of the Republic of Turkey,," [Online]. Available: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39950/112944/F1991929622/TUR39950%20Eng2.pdf>.

- [26] Tan. E., "Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 86, pp. 115-133, 2020.
- [27] ابراهیم. ر. سیف‌الدینی. ح. "تبیین رابطه مدیریت محلی با ساختار سطح ملی در دولت‌های متمرکز: مطالعه موردی ترکیه," *مطالعات ملی*، ص ۱۸۰-۱۵۹، ۱۴۰۰.
- [28] "structure and operation of local and regional democracy," 2009. [Online]. Available: <https://www.bing.com/search?q=structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy+turkey&qs=n&form=QBRE&sp=-1&ghc=1&lq=0&pq=structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy+turkey&sc=0-62&sk=&cvid=C3630D9D8BB24A24AA7F0BF037A538E4&ghsh=0&ghacc=0>.
- [29] "Spacial administration," [Online]. Available: <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>.
- [30] "İL ÖZEL İDARESİ KANUNU," [Online]. Available: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatme-tin/1.5.5302.pdf>.
- [31] "İL İDARESİ KANUNU," [Online]. Available: <http://mevzuat.shgm.gov.tr/imevzuat/kanun/5442.pdf>.
- [32] "Municipal Law - Law no: 5393,," [Online]. Available: [Municipal Law - Law no: 5393 \(hukuki.net\)](http://www.hukuki.net).
- [33] "5216), Metropolitan Municipality Law (No.,," [Online]. Available: [http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5216\\_EN.pdf](http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5216_EN.pdf).
- [34] "Kanunu of Köy; 1924, Law No. 442,," [Online]. Available: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=61016&p\\_lang=en](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=61016&p_lang=en).
- [35] "Health Care Systems in Transition Turkey,," [Online]. Available: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/108395/E72483.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- [36] Savaşkan. O., "Political dynamics of local government reform in a development context: The case of Turkey," *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 39, pp. 204-225, 2020.
- [37] "Provincial and Local Government," [Online]. Available: <https://countrystudies.us/turkey/75.htm>.
- [38] میراحمدی، ف. س. "تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی-محلی." دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۷.
- [39] "LOCAL SELF-GOVERNMENT, Growing citizen awareness and a push for local authority," [Online]. Available: <https://web-japan.org/>.
- [40] Saito, J. a. K. Y., "Local government in Japan," *Routledge handbook of Japanese politics*, pp. 103-114, 2011.
- [41] "Japan's Constitution of 1946,," [Online]. Available: [https://www.constituteproject.org/constitution/Japan\\_1946.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf?lang=en).
- [42] "An Outline of Local Government in Japan," [Online]. Available: [https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_1.pdf](https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf).
- [43] "The Mechanism of Local Government," [Online]. Available: [https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_4.pdf](https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_4.pdf).
- [44] Hijino, K. V. L., "Local Government in Japan," *The Oxford Handbook of Japanese Politics*, p. 134-158, 2021.
- [45] "OECD Reviews of Public Health: Japan,," [Online]. Available: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264311602-5-en/index.html?itemId=/content/component/9789264311602-5-en>.
- [46] Otani, M., "Public Personnel Administration in Local Government, Japan," *Springer, Cham*, pp. 1-6, 2018.
- [47] "Local government in Japan - 2022," [Online]. Available: [http://www.citymayors.com/government/jap\\_logov.html](http://www.citymayors.com/government/jap_logov.html).
- [48] N. G. T. a. O. G. Kartal, "Local Governments And Government of Cities in Turkey," *Journal of Public Administration and Governance*, vol. 5(1), pp. 1-22, 2015.
- [49] H. C. C. j.-h. Matsumoto, "Commentary on the Local Autonomy Law. Revised 4th edition," *Gakuyo Shobo Co*, 2007.







## 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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)