

حکومت محلی در کشورهای فدرال و یک پارچه

دکتر محمدحسین زارعی *

ملیحه رضائی زاده **

چکیده

با توجه به ناموفق بودن دولت متمرکز در اداره‌ی مطلوب امور عمومی، بحث تشکیل حکومت محلی و تمرکززدایی به عنوان راه‌حلی مناسب و یکی از موضوعات مهم در مدیریت نوین عمومی در سطح گسترده‌ای مطرح گردیده است. مطالعه و تحقیق در خصوص زوایای مختلف حکومت محلی و تمرکززدایی مدت‌هاست در صدر تحقیقات دانشگاهی و جزو مطالعاتی قرار دارد که توسط سازمان ملل و بانک جهانی در زمینه‌ی مدیریت عمومی و در راستای اهداف توسعه‌ی هزاره انجام شده است. در این مقاله تلاش شده با بررسی شاخص‌هایی مانند نحوه‌ی تشکیل حکومت محلی، صلاحیت‌ها و کارکردها، روابط میان دولت مرکزی و محلی و استقلال مالی حکومت محلی در کشورهای فدرال و یک‌پارچه، با جایگاه و موقعیت حکومت محلی در کشورهای فدرال و یک‌پارچه آشنا شویم.

کلید واژگان

نظام فدرال، نظام بسیط، صلاحیت و استقلال حکومت محلی.

* استادیار دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق عمومی.

مقدمه

از اواخر قرن بیستم به سبب ناموفق بودن دولت متمرکز در مدیریت مطلوب امور عمومی، موضوع حکم‌رانی خوب و اداره‌ی امور با مشارکت مردم بر مبنای تمرکززدایی از قدرت و تشکیل حکومت محلی با توجه به اهمیت موضوع، تحقیق و بررسی در این باره مورد اهتمام دانشکده‌های مختلف حقوق، علوم سیاسی، مدیریت و جامعه‌شناسی قرار گرفت و هم‌چنین به‌عنوان برنامه‌ای مطالعاتی توسط سازمان ملل متحد، بانک جهانی و اتحادیه‌ی اروپا در راستای اهداف توسعه‌ی هزاره برای دست‌یابی به توسعه‌ی پایدار مورد حمایت قرار گرفت.

بسیاری از کشورهایی که در آن‌ها امور عمومی به‌طور متمرکز اداره می‌شد، در راستای عدم تمرکز به خصوص از سال ۱۹۸۰ رفته‌رفته دست به اقدامات اساسی زد، و یا این‌که با اولویت قائل شدن برای عدم تمرکز در اداره‌ی امور عمومی بودجه، از جمله این مهم را به حکومت‌های محلی منتخب مردم واگذار نمودند.^۱

در این جهت اتحادیه‌ی اروپا تمرکززدایی و تشکیل حکومت محلی را از الزامات حکم‌رانی مطلوب اعلام نمود و معاهده‌ای را تحت عنوان منشور خودمختاری و استقلال محلی اروپا^۲، تصویب کرد. براساس این منشور دولت‌های عضو اتحادیه موظف‌اند به استقلال محلی در اداره‌ی امور محلی صورت قانونی بخشیده و در این راستا تمهیدات لازم را بیاندیشند. بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه مانند فرانسه و انگلستان به این منشور پیوسته‌اند.

ایجاد حکومت‌های محلی و اتخاذ سیاست عدم تمرکز، مبتنی بر اعتقاد به خلاقیت، استعدادهای فردی و اعتماد به سنجیده‌تر بودن تصمیمات جمع نسبت به قضاوت‌های فرد

1. Grindle, Merilee, S., *Going Local*, Princeton University Press, 2007, p. 25.

2. European Charter Local Self Government.

است. به این ترتیب امور هر محل معمولاً با توجه به امکانات و رعایت پاره‌ای مقتضیات محلی اداره شده و فشار بار بر دوش حکومت مرکزی کاهش می‌یابد.^۳

مبنای تشکیل حکومت محلی مشورت با مردم محل در اداره‌ی امور خود، توجهات اقتصادی از حیث ارایه‌ی خدمات بر اساس ترجیحات محلی و استفاده‌ی بهینه از امکانات محلی و برخاسته از نظریه‌های حقوقی و سیاسی است؛ نظریه‌هایی که مشارکت مردم را در اداره‌ی امور خود از طریق انتخاب مستقیم مسئولین محلی، نزدیک بودن مسئولین به مردم و در نتیجه پاسخ‌گویی آن‌ها را ضروری می‌دانند. به هر رو، شناخت جایگاه حکومت محلی در نظام‌های یک‌پارچه و فدرال از اهمیت بسیاری برخوردار است. در این مقاله تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ دهیم که آیا جایگاه حکومت محلی در دولت‌های فدرال و یک‌پارچه متفاوت است؟ و این که ساختار حقوقی دولت در تفاوت میان آن‌ها تأثیر می‌نهد یا خیر؟

برای آشنایی با جایگاه حکومت محلی در کشورهای یک‌پارچه و فدرال می‌توان موضوع را از سه بعد؛ شامل تشکیل حکومت محلی، صلاحیت‌ها، کارکردها، نظارت و روابط میان حکومت مرکزی و محلی مورد بررسی قرار داد. به همین منظور پس از آشنایی با پایه‌های بنیادین موضوع در گفتار نخست، در گفتار دوم نحوه‌ی تشکیل حکومت محلی، صلاحیت‌ها و کارکرد آن‌ها و نظارت بر حکومت محلی در دولت‌های مذکور را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

گفتار نخست - پایه‌های بنیادین

مبحث اول - تعریف و مفهوم حکومت محلی

حکومت محلی مفهوم جدیدی نیست، لیکن مدت زیادی از طرح آن در ادبیات

۳. طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، نشر قوس، چاپ اول، ۱۳۷۰، ص. ۲۳۳.

دانشگاهی و علمی نمی‌گذرد. تا پیش از قرن نوزدهم حکومت محلی چندان مورد توجه نبود ولی پس از جنگ جهانی و لزوم بازسازی آثار به جا مانده از جنگ، ضرورت وجود حکومت‌های محلی احساس گردید.^۴

از نظر لغوی واژه‌ی حکومت محلی به معنای کنترل و سازمان‌دهی شهرها و دیگر سطوح تقسیمات کشوری، توسط منتخبین مردم محل^۵ است و در اصطلاح به نهادها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که با استفاده از آنها بر تقسیمات کوچک‌تر کشوری مانند بخش‌ها، شهرها و روستاها حکومت می‌شود.^۶

در بیان حقوقی حکومت محلی ناظر است به حکومت شهر، بخش یا دیگر سازمان‌های حاکم در سطحی کوچک‌تر از ایالت که کنترل بیش‌تری بر اموال غیرمنقول، مستغلات و سایر موضوعات محلی دارند.^۷

آنتونی کینگ از استادان حقوق کشور انگلستان در تعریف حکومت محلی آورده است: "دو واژه‌ی حکومت و محلی در این تعریف مهم‌اند؛ تعریف «محلی» در عمل مشکل است و به همان‌گونه که می‌دانیم حکومت‌های مختلف زمان زیادی را برای تعریف و بازتعریف آن سپری می‌کنند. «حکومت» هم به همان ترتیب و به همان اندازه مهم است. واژه‌ی حکومت در عبارت «حکومت محلی» حداقل دارای دو معنای تلویحی است. یکی از این معانی استقلال است. هنگامی می‌توانیم به یک شخصیت حقوقی حکومت اطلاق کنیم که دارای یک قلمرو صلاحیت باشد و بتواند آزادانه و با ابتکار خود [در این قلمرو]

4. Chadler, James, Local Government in Liberal Democracies, Ruteledg, 1993, p. 162.

5. Cambridge Advance Learner Dictionary, 2003, p. 733.

6. Lipset, Seymour Martin, The Encyclopedia of Democracy, C. 2, V. 2, London, Routledge, 1995, p. 767.

7. Black, Henry, Black's Law Dictionary, Law Book Exchange, 1991, p. 939.

فعالیت کند؛ ضمن این که می‌تواند انتظار داشته باشد که تصمیماتش اجرا شوند. این شخصیت حقوقی در قلمرو خود آزاد و ناظر است و از هیچ شخصیت دیگری تبعیت نمی‌کند؛ و تحت امر دیگری قرار ندارد. موضوع دیگر قلمرو حکومت محلی است. وقتی سخن از حکومت به میان می‌آید بدین معناست که حوزه‌ی صلاحیتی بزرگ و متنوعی وجود دارد. یک حکومت چندمنظوره است و نه تک منظوره، به همین دلیل دارای وظایف و مسئولیت‌های متنوعی است^۸.

با توجه به مراتب فوق عناصر اساسی حکومت محلی مشتمل بر وجود قلمرو حکومت محلی، حوزه‌ی صلاحیت، مشروعیت مردمی و استقلال است.

مبحث دوم- عناصر تشکیل دهنده‌ی حکومت محلی

بند نخست- قلمرو و حوزه‌ی صلاحیت

وجود قلمرو و حوزه‌ی صلاحیت یکی از ارکان اساسی برای تشکیل حکومت محلی است و آن محدوده‌ی جغرافیایی و مکانی است که حکومت محلی مطابق قانون در آن به انجام تکالیف و اجرای وظایف پرداخته و اعمال حاکمیت می‌نماید. حدود قلمرو و محدوده‌ی حکومت محلی باید مشخص باشد تا آن را از سایر حکومت‌های محلی جدا سازد. قلمرو حکومت محلی و محدوده‌ی آن توسط قانون مشخص می‌شود. در بسیاری از کشورهای فدرال قلمرو حکومت محلی در قانون اساسی تعیین می‌شود.

قلمرو حکومت محلی از اجتماع افراد ساکن در حوزه‌ی حکومت محلی تشکیل می‌شود. مردم یک محل و حوزه‌ی حکومت محلی به‌طور معمول دارای ذائقه و سلیقه‌ی به نسبت مشترکی هستند و اشتراک منافع دارند. این دسته اشخاص با توجه به تعلقات مذهبی، فرهنگی و اجتماعی و نیز آب‌وهوا و وضعیت اقلیمی در محل سکنی گزیده‌اند و به مرور

8. King, Anthony, The British Constitution, Oxford University Press, 2000, pp. 151-153.

زمان نسبت به آن علقه پیدا کرده‌اند. تشکیل حکومت محلی بدون وجود جمعیت محلی متصور نیست.

بند دوم- استقلال حکومت محلی

دومین مولفه‌ی تشکیل دهنده‌ی حکومت محلی استقلال آن است؛ استقلال به معنای برخورداری از یک هویت و شخصیت حقوقی مستقل، منابع مالی مستقل و اختیار تصمیم‌گیری است. حکومت محلی برای انجام تکالیف قانونی و اعمال اختیاراتی که محوله دارد باید از سایر حکومت‌های محلی و هم‌چنین حکومت مرکزی مستقل باشد، این ویژگی کمک می‌کند هر حکومت محلی با توجه به خواست مردم محل و براساس منابع آن‌ها به ارایی‌ی خدمت پردازد.

پیرو تشکیل حکومت محلی با هویت قانونی مستقل، افرادی که به استخدام این حکومت در می‌آیند از ابواب جمعی آن و نه دولت مرکزی به‌شمار می‌آیند. هم‌چنین با توجه به شخصیت حقوقی مستقل امکان اقامه‌ی دعوا و پاسخ به دعاوی طرح شده و دارا شدن اموال برای این حکومت‌ها فراهم است.

به بیان دیگر، مشارکت مردم در سرنوشت و امور محلی خود، تنها با اعطای حق اظهارنظر مشورتی تامین نمی‌شود، بلکه داشتن اختیار تصمیم‌گیری در امور محلی بسیار ضروری است که این خود مستلزم اختیار تصمیم‌گیری در امور مالی به منظور فراهم کردن امکان اجرای سیاست‌ها و تصمیمات متخذه‌ی محلی می‌باشد^۹. این مهم تنها با اعطای استقلال به حکومت محلی میسر خواهد بود.

۹. بشارت، علیرضا، "اختیارات محلی را باید به مردم محل واگذار کرد"، در: مجموعه مقالات برگزیده مدیریتی در تمرکز و عدم تمرکز، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول ۱۳۷۸، ص. ۱۳۷.

بند سوم- منبع حکومت محلی

مبنای تشکیل حکومت محلی یکی دیگر از ارکان و ویژگی‌های حکومت‌های محلی است. چنان‌چه حکومت محلی در قانون اساسی شناسایی شده باشد سازوکار تغییر در آن از آیین خاصی پیروی خواهد کرد و تغییر آن به آسانی تغییر در سایر قوانین نخواهد بود. این ویژگی جایگاه خاصی به حکومت محلی می‌بخشد و بقای آن را تضمین می‌کند. مبنای تشکیل حکومت محلی و اداره‌ی غیرمتمرکز امور در بیش تر کشورها قانون به‌ویژه قانون اساسی است.

گفتار دوم- جایگاه حکومت محلی در دولت‌های فدرال و یک‌پارچه

مبحث اول- مفهوم دولت یک‌پارچه و فدرال

بند نخست- دولت یک‌پارچه

الف- تعریف دولت یک‌پارچه

نظریه‌های مختلفی در خصوص مفهوم و اجزای دولت یک‌پارچه مطرح شده است. گوین دروی استاد دانشگاه لندن که مطالعات بسیاری در حوزه‌ی مدیریت عمومی انجام داده، در مقاله‌ای پیرامون حکومت یک‌پارچه می‌نویسد؛ "تعریف کلی دولت یک‌پارچه به شکل بی‌فایده‌ای متغیر از کار درمی‌آید، زیرا دولت‌هایی که در سراسر دنیا می‌توان آن‌ها را به‌طور مشترک یک‌پارچه نامید از جمله کشورهای اروپایی، آفریقایی و آمریکای جنوبی از نظر مناسبات قانونی و نهادی میان حکومت‌های مرکزی، محلی و منطقه‌ای خود بسیار متفاوت عمل می‌کنند". وی استدلال می‌کند؛ "تفاوت میان نظام‌های یک‌پارچه و فدرال که آن‌ها نیز از انواع بسیار و متنوعی برخوردارند به هیچ وجه روشن نیست. در واقع به علت اعمال سیاست‌های خصوصی‌سازی و سپردن امور به دیگران در برخی از کشورها وضعیت بسیار پیچیده شده است".

به نظر می‌رسد از دید این نویسنده از آن‌جا که دولت در کشورهایی که از نظام یک-پارچه پیروی می‌نمایند بخشی از امور را به منظور کاهش تصدی‌گری به بخش خصوصی

می‌سپارد، دیگر می‌توان آن‌ها را به معنای واقعی یک‌پارچه نامید، این در حالی است که در خصوصی‌سازی به سبب این که فقط اجرای بخشی از امور واگذار می‌شود تمرکززدایی محقق نمی‌شود.

به هر رو، در وی در مقام تعریف دولت یک‌پارچه چنین می‌نویسد: "دولت یک-پارچه یا بسیط اصطلاحی متداول در مورد دولتی است که در آن قوای مجریه و مقننه در مرکز متمرکزاند و نهادهای پایین‌تر از سطح ملی سهم عمده‌ای در این میان ندارند. این اصطلاح اغلب در مقابل اصطلاح فدرالیسم به کار می‌رود."^{۱۰}

از دیدگاه حقوقی، دولت - کشور یک‌پارچه دولتی است که ساختار سیاسی آن شامل یک مرکز واحد عملکرد سیاسی است؛ به عبارتی قدرت سیاسی در مجموع توسط یک شخصیت حقوقی که همانا دولت-کشور یک‌پارچه است اعمال می‌شود. کلیه‌ی افرادی که زیر لوای دولت یک‌پارچه زندگی می‌کنند از یک اقتدار سیاسی پیروی می‌کنند و یک قانون اساسی در سراسر قلمرو دولت حاکم است.^{۱۱}

با توجه به این، حاکمیت در دولت - کشورهای یک‌پارچه در مقایسه با دولت - کشورهای فدرال، متمرکز و فاقد تکرار ارزیابی می‌شوند. با وجود این، برخی صاحب‌نظران معتقداند از آن جا که همه‌ی کشورها دست کم از تقسیمات کشوری و نهادهای محلی مانند شهرداری برخوردارند، بنابراین هیچ دولتی را نمی‌توان کاملاً یک‌پارچه و متمرکز محسوب نمود؛ ضمن این که برخی از کشورهای یک‌پارچه در سطوحی غیرمتمرکز اداره می‌شوند. بر مبنای این که ساختار یک دولت چگونه تشکیل شده و قدرت به چه نحوی توزیع گردیده باشد، دولت - کشور به سمت الگوی غیرمتمرکز و در برخی موارد حتی فدرال گرایش پیدا می‌کند. بر این اساس شاهد دو دسته دولت - کشور یک‌پارچه شامل ساده و پیچیده می‌باشیم.

10. Drewry, Grvin, Unitary State, in: Lipset, op. cit., C. 1, V. 4, C. 2, V.4.

۱۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ هفتم، پاییز ۱۳۸۰، ص. ۲۴۱.

ب - انواع دولت یک‌پارچه

دولت‌های یک‌پارچه را بر حسب شدت و ضعف تمرکز قدرت و یا توزیع قدرت میان حکومت مرکزی و محلی به دو دسته دولت - کشورهای یک‌پارچه‌ی ساده و یک-پارچه‌ی پیچیده تقسیم نموده‌اند. بر این اساس دولت‌های یک‌پارچه بر حسب جایگاهی که برای حکومت محلی قائل‌اند متفاوت هستند. در دولت - کشورهای یک‌پارچه‌ی ساده‌یگانگی سیاسی و اداری با هم و یک‌جا با دولت مرکزی است و کلیه‌ی اختیارات و وظایف دولتی به صورت متمرکز توسط دولت مرکزی اعمال می‌شود. اما در دولت - کشورهای یک‌پارچه‌ی پیچیده کشور به صورت غیرمتمرکز، غیرمتراکم، یا به شیوه‌ی منطقه‌گرایی اداره می‌شود.^{۱۲}

در الگوی عدم تراکم، امور محلی توسط ماموران دولت مرکزی در محل انجام می‌شود. بنابراین در این شیوه به گونه‌ای اختیارات اجرایی به محل سپرده می‌شود. ایران از جمله کشورهای یک‌پارچه است که در آن اداره‌ی امور به شیوه‌ی عدم تراکم انجام می‌شود.^{۱۳}

عدم تمرکز نیز از دیگر شیوه‌های اداره‌ی امور در کشورهای یک‌پارچه است که براساس آن اداره‌ی امور محلی به نهادهای هر محل و منتخبین مردم محلی سپرده می‌شود. در این شیوه نهادهای محلی مستقل بوده و از اختیار تصمیم‌گیری برخوردارند. کشور فرانسه با توجه به اصل یکم قانون اساسی، کشوری بسیط و تجزیه‌ناپذیر توصیف شده است؛ با این حال براساس اصل دوم قانون اساسی این کشور اصلاحی در سال ۲۰۰۳، امور محلی به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود.

در الگوی منطقه‌گرایی، دولت - کشور در تحلیل نهایی یک‌پارچه است، اما کشور به مناطقی تقسیم می‌شود که تا حدودی از استقلال در تصمیم‌گیری برخوردارند؛ برای مثال

۱۲. همان، ص. ۲۴۴.

۱۳. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، ص. ۵۹۱.

کشور ایتالیا بر طبق قانون اساسی، کشوری بسیط است اما از آن‌جا که برخی مناطق آن کشور به خودمختاری و استقلال دست یافته‌اند از جمله کشورهایی است که به شیوه‌ی منطقه‌گرایی اداره می‌شود به گونه‌ای که به الگوی فدرال نیز نزدیک شده است. کشور انگلستان فاقد قانون اساسی مدون است؛ لیکن با وجود این که به اتفاق کشورهای اسکاتلند، ایرلند و ویلز دولت پادشاهی متحده‌ی بریتانیا را تشکیل می‌دهند، نوعی منطقه‌گرایی بر آن حاکم است. اما خود کشور انگلستان به تنهایی دولت - کشوری یک‌پارچه محسوب می‌شود. با این حال در عین تمرکز قوای حاکم بر کشور و شخصیت حقوقی واحد آن، اداره‌ی امور محلی به شیوه‌ی غیرمتمرکز انجام می‌شود.

بند دوم- دولت فدرال

الف- مفهوم و تعریف دولت فدرال

واژه‌ی فدرال از ریشه‌ی لاتینی *فئدوس* (Foedus) به معنی عهد و پیمان گرفته شده است. در اصطلاح منظور از این عبارت آن است که به موجب پیمانی که معمولاً قانون اساسی کشور می‌باشد، شماری از دولت‌ها متعهد می‌شوند که ضمن حفظ هویت خود یک هویت جمعی را بپذیرند.

در خصوص فدرالیسم و دولت‌های فدرال تحقیقات و مطالعاتی بسیاری انجام شده است که بیش‌تر آن‌ها مبتنی بر الگوها و نمونه‌های موجود است. یکی از نخستین تحقیقاتی که در این زمینه انجام شده تحقیق *دانیل الیزار* از صاحب‌نظران آمریکایی است. *الیزار* در تعریف فدرالیسم آورده است: "شیوه‌ای از هم‌بستگی و سازمان‌بندی سیاسی است که ضمن این که واحدهای حکومتی موجود را به نظام سیاسی جامع‌تری پیوند می‌دهد برای هر یک از آن‌ها امکان حفظ تمامیت و یک‌پارچگی سیاسی را فراهم می‌کند. نظام‌های فدرال با بهره‌گیری از برخی شیوه‌های مذاکره خط‌مشی‌های اساسی را تدوین کرده و به اجرا می‌گذارند". وی وجود یک قانون اساسی مدون مکتوب را که تقسیم قدرت و نحوه‌ی روابط

دولت فدرال با واحدهای تشکیل دهنده را شرح دهد لازمه‌ی تشکیل دولت فدرال می‌داند.^{۱۴}

دیدگاه دیگری که در این زمینه مطرح شده فدرالیسم را نتیجه‌ی یک مذاکره و توافق سیاسی میان مسئولین حکومتی در سطح ملی و مقامات حکومت‌های تشکیل شده به منظور تراکم سرزمینی برای وضع بهتر مالیات و تشکیل ارتش می‌داند. بنابراین فدرالیسم توافقی است میان اشخاصی که پیشنهاد تشکیل دولت فدرال را ارایه نموده‌اند و اشخاصی که این پیشنهاد را پذیرفته‌اند.^{۱۵}

اما ویبر که تحقیقات عمده‌ای در زمینه‌ی فدرالیسم در آسیا، آفریقا، خاورمیانه و کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا انجام داده، فدرالیسم را شیوه‌ای می‌داند که با آن قدرت میان حکومت‌های منطقه‌ای و مرکزی تقسیم می‌شود، به گونه‌ای که هر یک در عین استقلال با هم هماهنگی و مشارکت می‌نمایند.^{۱۶}

از نظر حقوقی کشور فدرال، کشوری است که به موجب قانون اساسی، قدرت سیاسی میان حکومت فدرال و واحدهای سیاسی در سطوح پایین‌تر تقسیم شده باشد.^{۱۷} اصول حاکم بر یک نظام فدرال، اصول استقلال و مشارکت است. بر اساس اصل استقلال واحدهای تشکیل دهنده‌ی دولت فدرال از استقلال و خودگردانی در اداره‌ی امور برخوردارند؛ بر اساس اصل مشارکت، تمامی این واحدها، در اداره‌ی امور در سطح کلان نیز مشارکت می‌نمایند.^{۱۸}

14. Elazar, Daniel, *Federalism; An Overview*, 1995, pp. 1, 15.

15. Rikor, W. H., "Federalism: Origin, Operation, Significance", p. 11, in: Burgess, Michael, *Theoretical Approaches to Federalism*, Kent University, 2010, p. 4.

16. Wheare, W, "Federal Government", p. 11, in: Burgess, *op. cit.*, p. 6.

17. Steyler, Nico, *Comparative Federalism*, Innsburuck University, 2010. p. 1.

18. Belser, Ava Maria, *Introduction to Federalism*, Federalism Institute, Switzerland, 2009, p, 3 .

در مجموع همه‌ی نظریه‌هایی که در خصوص فدرالیسم مطرح هستند، بر این نکته اتفاق نظر دارند که کشورهای دارای نظام فدرال حداقل از دو جزء تشکیل شده‌اند؛ اجزایی که به‌طور کامل مستقل از هم نیستند و یک مجموعه را تشکیل می‌دهند. فدرالیسم در برخی کشورها که دارای تنوع قومی و فرهنگی است، مانند هندوستان و پاکستان، راه‌حلی برای کاهش برخوردهای قومی و فرهنگی است. در برخی دیگر از کشورها این شیوه به مثابه سازوکاری است که قدرت را مهار و از تمرکز قدرت در مرکز جلوگیری می‌کند.

در حال حاضر تعداد کشورهایی که به شیوه‌ی فدرال تشکیل شده‌اند رو به افزایش است؛ کشورهای نپال (۲۰۰۷)، پاکستان (۲۰۰۷)، نیجریه (۱۹۹۹) و امارات متحده‌ی عربی (۱۹۹۶) از جمله کشورهایی هستند که به تازگی به جمع دولت - کشورهای فدرال پیوسته‌اند.

ب- انواع نظام‌های فدرال

با توجه به تعاریف نظام فدرال و بر اساس ویژگی‌هایی که دولت - کشورهای فدرال دارند، به ویژه شیوه‌ی توزیع اختیارات و صلاحیت‌ها در سطوح مختلف ساختار سیاسی، با دو دسته فدرالیسم دو‌گانه^{۱۹} و فدرالیسم هم‌یاری^{۲۰} مواجهیم. در فدرالیسم دو‌گانه هر سطح دولت فدرال دارای حوزه‌ی صلاحیت جدایی است که بر مبنای آن به اداره‌ی امور مربوط می‌پردازد و در این جهت از استقلال نسبی زیادی برخوردار است.

در فدرالیسم هم‌یاری بسیاری از صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها میان دولت مرکزی و فدرال و سطوح خرد دولت تسهیم گردیده و مشترک است. بنابراین هر دو سطح به هم

19. Dual Federalism.

20. Integrate Federalism.

وابسته‌اند و استقلال آن‌ها محدود است؛ برای مثال واحدهای فدرال باید برخی قوانین و مقررات را که در سطح مرکزی تصویب شده اجرا نمایند و دولت فدرال نیز در تصویب قوانین و مقررات به رای واحدهای فدرال نیازمند است.^{۲۱}

برخی معتقداند این نوع فدرالیسم که هم‌زمان با ارایه‌ی ره‌یافت‌هایی مانند بهزیستی اجتماعی مطرح شد که دخالت بیش‌تر دولت در امور را توجیه می‌کردند، به گسترش نقش دولت مرکزی اشاره دارد.^{۲۲}

ایالات متحده‌ی آمریکا، سوئیس و استرالیا نمونه‌ی فدرالیسم دوگانه هستند، زیرا در قوانین اساسی این کشورها صلاحیت دولت فدرال تعیین شده، به همین علت مواردی که جزو صلاحیت‌های اختصاصی دولت فدرال نیست در حوزه‌ی صلاحیت ایالتی و یا کانتون قرار می‌گیرد. کشور آلمان و اتریش را نیز می‌توان از جمله کشورهای دانست که نظام سیاسی آن‌ها بر مبنای فدرالیسم هم‌یاری شکل گرفته است، زیرا طبق قانون اساسی این کشورها دولت فدرال و سطح ایالتی این کشور در برخی موارد دارای حوزه‌ی صلاحیت مشترک هستند.

با شرحی که گذشت تفاوت دولت‌های یک‌پارچه و فدرال در چهار مشخصه‌ی وحدت سرزمینی، وحدت جمعیتی، حاکمیت مالی و استقلال حکومت‌های پایین‌تر از سطح ملی و حکومت محلی است. به این ترتیب که در دولت‌های یک‌پارچه تکثر سیاسی و حقوقی وجود ندارد، و مراکز تصمیم‌گیری واحد است؛ بر عکس دولت فدرال از کانون‌های تصمیم‌گیری متعدد و تکثر سیاسی برخوردار است؛ هر دولت پایین‌تر از سطح ملی از قوه‌ی قانون‌گذاری و اجرایی و منابع مالی برخوردار است و قانون اساسی جدایی نیز دارد.

21. Belser, *op. cit.*, p. 4 .

۲۲. خو بروی، محمد رضا، نقدی بر فدرالیسم، نشر شیراز، ۱۳۷۷، ص. ۱۱۴.

با همه‌ی مزایایی که برای حکومت فدرال در تمرکززدایی از قدرت برشمرده شده، آنچه در عمل شاهدیم افزایش قدرت دولت فدرال نسبت به دولت‌های ایالتی و سطوح محلی است. دولت‌های فدرال به سمتی پیش می‌روند که در سطح فدرال حوزه‌ی صلاحیت آن‌ها افزایش می‌یابد. این ترتیب از توزیع قدرت کاسته و رفته‌رفته زمینه‌ی تمرکز را فراهم می‌نماید، موضوعی که ممکن است موجودیت دولت فدرال را با خطر مواجه سازد.

چگونگی تشکیل حکومت محلی، نوع و گستره‌ی صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات آن، روابط دولت مرکزی و محلی و حدود استقلال مالی حکومت محلی از جنبه‌های مهمی هستند که به شناخت جایگاه حکومت محلی کمک می‌کنند. در ادامه به بررسی این موضوعات می‌پردازیم.

مبحث دوم- محورهای مطالعه‌ی حکومت محلی در کشورهای یک-

پارچه و فدرال

بند نخست- تشکیل حکومت محلی

تشکیل حکومت محلی در هر یک از دولت‌های فدرال و یک‌پارچه متفاوت است. در دولت - کشورهای یک‌پارچه حکومت‌های سطوح پایین‌تر به‌موجب قوانین مصوب پارلمان یا مصوبات قوه‌ی مجریه تشکیل می‌شوند؛ در نتیجه از استقلال عمل زیادی برخوردار نیستند. و به این دلیل حکومت محلی می‌تواند از جمله با تغییر قانون، موضوع اعمال حاکمیت نامحدود حکومت مرکزی قرار گیرد؛^{۲۳} برای مثال جمهوری اسلامی ایران یک دولت - کشور یک‌پارچه است که تقسیمات کشوری آن در قانون اساسی تعیین نشده است؛ هرچند شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از ارکان اداره‌ی امور در کشور معرفی شده،

23. Leigh, Ian, Law, Politics and Local Democracy, Oxford University Press, 2000, p.

26.

لیکن چگونگی تشکیل و تعیین وظایف و اختیارات آن‌ها بر عهده‌ی قانون عادی گذارده شده است؛ از همین رو هر زمان اصلاح و تغییر آن امکان‌پذیر است. قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی بارها تغییر کرده است.

کشور انگلستان نیز از جمله دولت - کشورهای یک‌پارچه است. با وجود این که حکومت محلی در این کشور از سابقه‌ی بسیار زیادی برخوردار است و یکی از الگوهای حکومت محلی شناخته می‌شود، لیکن وظایف و اختیارات حکومت محلی آن به موجب قانون حکومت محلی مصوب پارلمان تعیین شده است.

برخی از صاحب‌نظران حکومت محلی در انگلستان معتقداند نبود قانون اساسی مدون در این کشور و در نتیجه عدم شناسایی حکومت محلی در قانون اساسی، هم‌چنین حاکمیت اصل تفوق پارلمانی بر نظام حقوقی سیاسی این کشور باعث می‌شود پارلمان بتواند بنا به خواست خود در حکومت محلی تغییراتی دهد یا نسبت به انحلال آن اقدام کند. اینان در تایید این موضوع برای نمونه به انحلال شورای لندن بزرگ و شش شورای محلی دیگر در شهرهای بزرگ انگلستان توسط پارلمان در سال ۱۹۸۵ اشاره می‌کنند که بنابه خواست دولت مرکزی انجام شد.^{۲۴}

البته اکنون کشور انگلستان به منشور استقلال و خودسامانی محلی اروپا پیوسته است. براساس این منشور دولت‌های عضو متعهد شده‌اند مقررات منشور را مبنی بر لزوم اعطای هویت قانونی و استقلال به حکومت‌های محلی، در حقوق داخلی خود به اجرا گذارند. با این وصف تلاش شده نقیصه‌ی مذکور تا حدودی برطرف شود و جایگاهی اساسی برای حکومت محلی در این کشور در نظر گرفته شود.

فرانسه نیز کشوری یک‌پارچه است که در قانون اساسی آن تقسیمات کشوری تعیین و احصا شده است. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی این کشور مقرر می‌دارد: "تقسیمات

24. Leigh, *op. cit.*, p. 26 - Barnett, Eric, *Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, 1998, p. 82.

کشوری فرانسه شامل مناطق، سرزمین‌هایی که از وضعیت خاصی برخوردارند و سرزمین‌های آن سوی دریاها هستند". لیکن از آن‌جا که اگر نیاز به تغییری در این واحدهای سرزمینی یا ایجاد واحدهای دیگری باشد باید به‌موجب قانون انجام شود، می‌توان جایگاه حکومت محلی را در فرانسه مانند سایر دولت - کشورهای یک‌پارچه دانست. افزون بر این که تعیین جزییات وظایف تشکیل حکومت محلی فرانسه نیز بر عهده‌ی قانون‌گذار عادی گذارده شده است. از آن‌جا که یک‌پارچه بودن کشور در قانون اساسی مقرر شده، سایر اصول نیز باید در این چارچوب اجرا و رعایت شوند.^{۲۵} به هر رو فرانسه نیز جزو نخستین کشورهایی است که به منشور استقلال و خودسامانی محلی اروپا پیوسته و بنابراین متعهد است که مفاد این منشور را در نظام داخلی خود به اجرا گذارد.

گفتنی است در برخی کشورهای یک‌پارچه، در تقسیمات کشوری حکومت محلی محدود و منحصر به واحدهای اداری است و توسط نمایندگان دولت مرکزی اداره می‌شود؛ این نمایندگان بعضاً از میان مردم محل نیز انتخاب نمی‌شوند. در این دسته از کشورها حکومت محلی محصول دولت مرکزی است و به آسانی هرگونه تغییری در آن به عمل می‌آید. تشکیل حکومت محلی در این‌گونه کشورها که دارای نظام یک‌پارچه‌ی متمرکز هستند در قانون اساسی تضمین نشده است.

در کشورهایی که بر پایه‌ی فدرالیسم اداره می‌شوند نیز شناسایی حکومت محلی در قانون اساسی نقش مهمی در تعیین جایگاه این نظام ایفا می‌کند. در قانون اساسی برخی از دولت - کشورهای فدرال ذکری از حکومت محلی و نقش آن به میان نیامده است. لیکن در این زمینه تحولاتی به چشم می‌خورد؛ بدین ترتیب که کشورهای فدرال رفته‌رفته در حال اصلاح قانون اساسی فدرال هستند و حکومت محلی را در قانون مذکور به‌عنوان بخشی از حکومت شناسایی می‌کنند؛ برای مثال کشور سوئیس به‌عنوان یک دولت -

25. Moreau, Jacques, Administration Regionale, Departmentale et municipale, Dalloz, 14 ed., 2004, p. 6.

کشور فدرال در سال ۱۹۹۹ قانون اساسی فدرال را اصلاح و به موجب آن حکومت محلی را مورد شناسایی قرار داده و بر استقلال آن تصریح کرده است؛ اصل پنجاهم قانون اساسی فدرال سوییس مقرر می‌دارد استقلال شهرها باید به موجب قوانین کانتون تضمین شود. کشور آلمان نیز از کشورهای فدرالی است که در قانون اساسی آن راجع به تشکیل حکومت محلی تصریحاتی شده است؛ اصل ۲۸ قانون اساسی آلمان در این زمینه مقرر می‌دارد حق شهرداری‌ها برای تنظیم همه‌ی امور محلی در چارچوب قانون باید تضمین گردد؛ در این چارچوب قانونی شوراها شهر باید از استقلال یک‌سانی برخوردار شوند. کشور اتریش نیز از جمله دولت - کشورهای فدرالی است که حکومت محلی بر اساس قانون اساسی فدرال تشکیل شده است (اصل ۱۱۵ قانون اساسی اتریش).

پرفسور نیکو استیبلر رییس مرکز مطالعات حکومت محلی دانشگاه کیپ تاون در آفریقای جنوبی در درباره‌ی حکومت محلی در کشورهای فدرال تحقیقاتی انجام داده بیان می‌دارد، همه‌ی نظام‌های فدرال دارای سه سطح فدرال، ایالتی و محلی هستند. جایگاه و نقش حکومت محلی در این نظام‌ها برجسته و چشم‌گیر است؛ در برخی کشورها حکومت محلی در قانون اساسی شناسایی شده است، و در سایر کشورها تشکیل این حکومت جزو صلاحیت دولت ایالتی شناخته شده است. وی معتقد است شناخت فرایندهای حکومت محلی به‌عنوان یکی از شرکای حکومتی به معنی تغییر آشکاری در درک فدرالیسم است که به نوبه‌ی خود حکایت از آن دارد که فدرالیسم دوگانه به سمت الگوی چندگانه در حال حرکت است؛ امری که نظام فدرال را پیچیده‌تر خواهد کرد.^{۲۶}

بند دوم - کارکردها و صلاحیت‌های حکومت محلی

از دیگر وجوه تمایز حکومت محلی در دولت - کشورهای فدرال و یک‌پارچه

26.Steyler, Nico, Comparative Reflections on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, pp. 4-8

صلاحیت‌ها و کارکردهای آن‌هاست. در خصوص صلاحیت حکومت محلی در نظام‌های یک‌پارچه و فدرال، منبع، ماهیت و گستره‌ی آن نظریه‌های مختلفی مطرح شده است. به‌طور کلی در دولت - کشورهای فدرال برای تعیین صلاحیت‌های دولت فدرال و محلی به دو طریق اقدام شده است. در برخی کشورها مانند هندوستان اختیارات و صلاحیت‌های حکومت محلی در قانون اساسی تعیین گردیده است؛ بنابراین صلاحیت‌هایی که به حکومت محلی اختصاص نیافته، در حیطه‌ی صلاحیت دولت فدرال قرار دارد. در دیگر کشورهای فدرال مانند ایالات متحده‌ی آمریکا، سوئیس و استرالیا صلاحیت‌های دولت فدرال در قانون اساسی مشخص گردیده، و بنابراین مواردی که در حوزه‌ی صلاحیت دولت فدرال قرار نگرفته، جزو صلاحیت‌های حکومت ایالتی و محلی قرار می‌گیرد.

بدین ترتیب در کشورهای اخیر قدرت و اختیارات دولت فدرال منحصر و محدود به چند مورد مانند ارتش، سیاست خارجی و مانند آن است و سایر امور میان شهرها که کوچک‌ترین بخش تقسیمات کشوری هستند و کانتون‌ها یا ایالت‌ها و استان‌ها که جزء میانی ساختار سیاسی‌اند توزیع شده است. بر این اساس اموری چون حمل‌ونقل، آموزش و پرورش و رفاه و بهزیستی بر عهده‌ی دولت محلی و کانتونی قرار دارد؛ برای مثال اصل سوم قانون اساسی سوئیس مقرر می‌دارد: "کانتون‌ها حاکم‌اند مگر در مواردی که به‌موجب قانون اساسی فدرال محدود شده باشند".

در کشورهای یک‌پارچه منبع تعیین صلاحیت‌های حکومت محلی قانون اساسی و یا قانون عادی است. در کشورهایی که ساختار آن‌ها یک‌پارچه‌ی متمرکز است شیوه‌ی دوم را در پیش گرفته‌اند و در کشورهای یک‌پارچه‌ی غیرمتمرکز از روش نخست پیروی نموده‌اند؛ برای مثال در ایران به‌عنوان دولت - کشوری یک‌پارچه به‌موجب قانون اساسی تعیین وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادهای محلی به قانون‌گذار عادی سپرده شده است. در کشور فرانسه که از دولت - کشورهای یک‌پارچه است و به صورت

غیرمتمرکز اداره می‌شود پس از اصلاحات سال ۲۰۰۳ در قانون اساسی چارچوب صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات حکومت محلی در این قانون تعیین شده است.^{۲۷}

انگلستان قانون اساسی مدونی ندارد، بنابراین بدیهی است که تعیین صلاحیت‌های حکومت محلی در این کشور توسط قانون اساسی انجام نشده است؛ با این حال پرفسور لاگلین در این زمینه اشاره می‌کند که در کشور انگلستان عرف‌های اساسی وجود دارند که بر روابط میان دولت محلی و مرکزی حاکم‌اند، و کارکرد آن‌ها تضمین مرتبه‌ای از استقلال برای حکومت محلی است.^{۲۸}

البته قانون حکومت محلی انگلستان مصوب ۱۹۷۲ و قانون حکومت محلی مصوب ۲۰۰۰ صلاحیت‌ها و اختیارات حکومت محلی را تعیین کرده‌اند.^{۲۹}

مطالعاتی که در زمینه‌ی ماهیت صلاحیت‌های حکومت محلی در هر دو الگوی فدرال و یک‌پارچه و شیوه‌ی تعیین آن انجام شده حاکی از این است که صلاحیت‌های حکومت محلی در کشورهای فدرال بر مبنای اصلی^{۳۰} تعیین می‌گردد که به موجب آن باید قدرت و اختیارات به کوچک‌ترین واحد سیاسی یک جامعه که می‌تواند عهده‌دار وظایف عمومی باشد واگذار گردد؛ به این معنی که برای مثال اگر واحدهای ناحیه می‌تواند امور مربوط به مسکن جامعه را انجام دهند آن‌ها برای انجام آن نسبت به یک دولت ملی مرکزی از صلاحیت بیش‌تری برخوردارند.^{۳۱}

27. French Constitution 2003, art. 72.

28. Loughlin, Martin, "The Restructuring Central Local Relations", in: Bogdanor, Vernon, Politics and the Constitution, Essays on British Government, Dartmouth Publishing Groupe, 1996, p. 265.

29. Local Government, act 1972, s, 111.

30. The Subsidiary Principle.

31. Chandler, J. A., Local Government Today, Manchester University Press, 2001, p. 11.

بر همین اساس حکومت محلی باید از اختیار تصمیم‌گیری برخوردار بوده و صلاحیت انجام امور مربوط به مالیات، هزینه و نظارت را دارا باشد، مگر مورد متقاعدکننده‌ای باشد که سطح بالای حکومت آن را انجام دهد. بنابراین ماهیت فعالیت‌های حکومت محلی فرعی و تبعی یا به تعبیر دیگر اداری نیست. بر خلاف دولت - کشورهای فدرال، در کشورهای یک‌پارچه نوعاً تعیین صلاحیت حکومت محلی بر طبق اصلی^{۳۲} صورت می‌پذیرد که حکومت مرکزی وظایفی را که مایل به انجام آن‌ها نیست یا این‌که فکر می‌کند که نمی‌تواند انجام دهد به حکومت محلی واگذار می‌کند. بنابراین صلاحیت‌های حکومت محلی در کشورهای یک‌پارچه، از نوع تبعی و فرعی و به بیان راسختر اداری - خدماتی است.^{۳۳}

به بیان دیگر در کشورهای فدرال اصل بر این است که همه‌ی امور به صورت محلی و توسط حکومت محلی انجام شود مگر اموری که در صلاحیت ذاتی حکومت فدرال قرار می‌گیرد مانند سیاست خارجی و ارتش، و حکومت محلی بخشی از حکومت به‌شمار می‌آید که وظایفی را بر عهده دارد و به اتفاق حکومت فدرال به اداره‌ی امور عمومی می‌پردازد.

به نظر می‌رسد در کشورهای یک‌پارچه‌ای که بر مبنای اصل عدم تمرکز اداره می‌شوند نیز، مانند کشورهای فدرال، به این سمت پیش می‌روند که اصل را بر صلاحیت حکومت محلی قرار داده و همه‌ی امور محلی اداره شود مگر ملی بودن آن‌ها آشکار شود و در آن تردیدی نباشد؛ برای مثال کشور فرانسه کشور یک‌پارچه‌ای است که پس از

32. The Residuality Principle.

33. Shah, Anwar; Shah, Sana, *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Government*, p. 4 - Fleiner, Thomas; Fleiner, Lidija, *Federalism, Federal States and Decentralization, Federalism and Multiethnic States*, Federalism Institute, 2 ed., revised edition, 2000 - Burguss, *op.cit.*, Steyler, *op. cit.*

اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی، تعیین صلاحیت‌های حکومت محلی بر مبنای اصل مذکور انجام شده و به وجود حق تصمیم‌گیری برای حکومت محلی تصریح شده است. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی اصلاحی فرانسه متضمن این موضوع است. ضمن این که در این کشور بر مبنای اصل اداره‌ی آزادانه‌ی امور، حکومت محلی در چارچوب قانون و ضمن رعایت منافع ملی در اداره‌ی امور محلی از آزادی کامل برخوردار است.^{۳۴} علاوه بر فرانسه این موضوع در کشور انگلستان نیز صادق است. هر چند این کشور فاقد قانون اساسی است لیکن قانون حکومت محلی مصوب ۱۹۷۲ تصریح دارد که اصل بر صلاحیت حکومت محلی است.^{۳۵} قانون حکومت محلی مصوب ۲۰۰۰ نیز تصریح می‌کند که حکومت محلی در اجرای وظایف خویش صلاحیت دارد که هر اقدامی را که صلاح بداند انجام دهد. در ماده‌ی ۲ این قانون صلاحیت‌های وسیعی برای حکومت محلی پیش-بینی شده و آن‌ها اجازه یافته‌اند به جز اخذ وام هر گونه اقدامی را که لازم می‌دانند در جهت اجرای وظایف خود انجام دهند.

البته حکومت محلی بر طبق قانون باید در اجرای وظایف خویش بر مبنای اصل کارآمدی، کارآیی و به صرفه و صلاح بودن اقدام کند.^{۳۶} این موضوع در منشور استقلال حکومت محلی اروپا نیز به عنوان یک اصل راهنما و لازم پیش‌بینی شده که در مورد همه‌ی دولت‌های عضو اعم از فدرال و یک‌پارچه لزوم اجرای آن صدق می‌نماید.

بند سوم- روابط میان مرکز و محل

مشخصه‌ی مهم دیگر حکومت محلی در دولت - کشورهای یک‌پارچه و فدرال چگونگی روابط میان دولت مرکزی یا فدرال با حکومت‌های محلی است. به طور کلی

34. French Constitution 2003, art. 34 and 72.

35. Local Government, act 1972, s, 111.

36. Local Government, act 1999, Best Value Principle.

اصول حاکم بر روابط میان حکومت فدرال و مرکزی و محلی و نحوه‌ی نظارتی که حکومت فدرال بر حکومت ایالتی یا استانی و محلی اعمال می‌کند، حکایت از میزان استقلال آن‌ها دارد.

در خصوص این که چه کسی مسئولیت حکومت محلی را بر عهده دارد دو الگو مطرح است که حکومت محلی و دولت فدرال معمولاً روابط خود را بر مبنای آن تنظیم می‌کنند. طبق یکی از این الگوها ایالت‌ها مسئولیت تنظیم روابط با حکومت محلی و تعیین جزئیات اختیارات آن‌ها را بر عهده دارند. کشورهای هند، نیجریه و مکزیک مطابق این الگو رفتار می‌کنند. در کشورهای فدرال متمرکز مانند آلمان، اتریش و آفریقای جنوبی دولت فدرال چارچوب حقوقی موضوع را تعیین می‌کند و ایالت‌ها جزئیات آن را مقرر می‌دارند.

در زمینه‌ی نظارت بر حکومت محلی در دولت - کشورهای فدرال سازوکار خاصی پیش‌بینی شده است. به این ترتیب که صلاحیت‌های حکومت محلی و مرکزی در قانون مشخص شده و در صورت اختلاف فی مابین آن‌ها مرجع قضایی عالی که به موجب قانون صالح اعلام شده، به موضوع رسیدگی می‌کند. واقعیت این است که در این دسته از کشورها نظارت دولت مرکزی به مفهومی که در مورد کشورهای یک‌پارچه برداشت می‌شود پیش‌بینی نشده است.

در نظام‌های یک‌پارچه نیز روابط میان حکومت مرکزی و محلی به دو شیوه تعیین می‌شود. در دولت‌های یک‌پارچه‌ای که متمرکز هستند، دولت مرکزی با نهادهای محلی مانند یکی از واحدهای تابعه‌ی خود رفتار می‌کند و به تبع نظارت آن بر محل به صورت سلسله‌مراتبی خواهد بود. اما در دولت‌های یک‌پارچه‌ای که به شیوه‌ی عدم تمرکز اداره می‌شود، آزادی اصل و نظارت قوه‌ی مرکزی استثناست.^{۳۷}

۳۷. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۷۸، ص. ۶۵.

در این دسته از کشورها حکومت محلی از استقلال برخوردار بوده و از این رو نظارت مرکز بر محل محدود است. به عبارتی نظارت قیمومیتی است؛ به این معنا که بر خلاف نظارت سلسله‌مراتبی که رابطه‌ی میان نظارت‌شونده و ناظر تبعی و نظارت جنبه‌ی فرماندهی دارد، نظارت خفیف‌تر بوده و در صورت اختلاف نظر بین مقام ناظر و نظارت‌شونده، موضوع توسط مرجع بی‌طرفی رسیدگی خواهد شد.^{۳۸}

به‌طور کلی در دولت - کشورهای یک‌پارچه مانند انگلستان و فرانسه نظارت قضایی بر حکومت محلی بر مبنای اصل خروج از صلاحیت و اختیارات انجام می‌شود. به این ترتیب که اگر حکومت محلی خارج از حدود صلاحیت و اختیاراتی که بر عهده‌ی آن قرار گرفته، اقدامی انجام دهد، آن اقدام ابطال خواهد شد. اما روی کردی که در دولت - کشورهای فدرال در این خصوص انتخاب شده با این رویه متفاوت است؛ در کشورهای فدرال اصل بر صلاحیت عام و فراگیر حکومت محلی است، بنابراین حکومت محلی صلاحیت دارد در چارچوب قانون کلیه‌ی اموری را که به دولت فدرال اختصاص نیافته است، انجام دهد.

بند چهارم - استقلال مالی

حکومت‌های محلی در دولت - کشورهای فدرال نسبت به دولت - کشورهای یک - پارچه از استقلال مالی بیش‌تری برخوردار هستند. حکومت محلی در این کشورها اختیار وضع و وصول مالیات را داراست و در برخی موارد تنظیم لایحه‌ی بودجه نیز بر مبنای تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های مشترک صورت می‌گیرد. این ترتیب بیش‌تر در کشورهای فدرال از نوع فدرال دوگانه رایج است، زیرا در دولت - کشورهایی که از نوع فدرالیسم متحد هستند مانند آلمان سیاست درآمدی و خدمات عمومی یک‌سانی در کشور

۳۸. انصاری، ولی‌اله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، تابستان ۱۳۷۴، ص. ۱۶۰.

حاکم نیست، بدین معنا که ایالت‌ها امکان مداخله در این سطح از بودجه را ندارند. اما در سوییس طبق اصول چهل‌وهفتم و پنجاهم قانون اساسی اراییه‌ی خدمات عمومی بر مبنای قوانین کانتون است. اصل چهل‌وهفتم مقرر می‌دارد: "دولت فدرال باید استقلال کانتون را محترم شمرده و وظایف متعارفی را با منابع مالی به آن‌ها واگذار کند. ضمن این که مکفی بودن منابع مالی برای انجام وظایفشان را نیز باید تضمین کند".

پرفسور فلینر در این ارتباط بیان می‌دارد، در نتیجه‌ی اختیاراتی که کانتون‌ها در سوییس دارند مقامات عمومی در کانتون‌های مختلف به‌طور متفاوتی عمل می‌کنند. به تبع این موضوع است که کانتون‌ها به‌طور غیرمستقیم می‌توانند بر سیاست درآمدی نیز تاثیرگذار باشند. آن‌ها می‌توانند تحت عنوان استراتژی جذب یا انجام وظیفه‌ی خاص و معین عمومی مزایای مالی را برای مقامات عمومی مرتبط ایجاد نمایند؛ این ترتیب موجب می‌شود آن‌ها بتوانند صلاحیت شخصی و کارآیی اداری را افزایش و رواج دهند.^{۳۹}

این همه در حالی است که در دولت - کشورهای یک‌پارچه حکومت‌های محلی فاقد استقلال مالی هستند و مالیات‌ها به صورت متمرکز وضع می‌شود. این دولت مرکزی است که راجع به منابع و امور مالی مقامات محلی و نیازهای مالی آن‌ها تصمیم می‌گیرد؛ برای مثال در کشور فرانسه به خصوص پیش از اصلاحات سال ۲۰۰۳ حکومت محلی از استقلال مالی چندانی برخوردار نبود. البته با اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی این کشور حکومت محلی از یک استقلال مالی نسبی برخوردار گردیده و دارای اختیارات مالی شده است.

39. Fliener, *op. cit.*, p. 29.

نتیجه‌گیری

تشکیل حکومت محلی و تمرکززدایی در اداره‌ی امور عمومی از اهمیت بسیاری برخوردار است. امروزه ضرورت وجودی این تدبیر بر هیچ‌کس پوشیده نیست. در واقع واگذاری امور به بخش خصوصی، اعطای اختیار بیشتر به واحدهای مستقر در محل و مانند آن نشان از آشکار شدن اهمیت موضوع نزد همگان دارد. با وجود حکومت‌های محلی، امکان مشارکت مردم در اداره‌ی امور فراهم شده، مسئولین و کسانی که لازم است به تصمیم‌گیری درباره‌ی امور محوله بپردازند به مردم و منابع و نیازهای آن‌ها نزدیک‌تر خواهند بود. بنابراین تصمیمات بر مبنای نظرات و با توجه به اولویت‌های مردم اتخاذ می‌شود، ضمن این‌که این ترتیب از یک طرف موجب تسهیل در ارائه‌ی خدمات به مردم خواهد شد و از سوی دیگر پاسخ‌گویی مسئولین را نیز افزایش می‌دهد.

با شرحی که پیرامون تشکیل، صلاحیت و استقلال حکومت محلی در کشورهای فدرال و یک‌پارچه آمد، درمی‌یابیم آنچه حکومت محلی در دولت - کشورهای یک - پارچه را از حکومت محلی در دولت - کشورهای فدرال متمایز می‌کند، چگونگی تشکیل، صلاحیت، وظایف و اختیارات و هم‌چنین استقلال مالی حکومت محلی است. این موضوع تاحدی ناشی از ساخت قدرت در کشورهاست. به این معنا که عدم تمرکز و توزیع قدرت میان حکومت فدرال و واحدهای تشکیل‌دهنده‌ی آن از الزامات تشکیل دولت فدرال پیروی می‌کند؛ به عبارت بهتر ماهیت، حیطه‌ی اختیارات، سطوح مدیریت بخش عمومی و نوع روابط میان آن‌ها در کشورهای یک‌پارچه کاملاً متفاوت از کشورهای چندپارچه است؛ در کشورهای یک‌پارچه حاکمیت به‌طور کلی در اختیار حکومت مرکزی قرار دارد ولی در کشورهای چندپارچه، حاکمیت میان سطوح حکومتی

تسهیم می‌شود و اقتدار سیاسی در مرکز متمرکز نیست.^{۴۰} با وجود این، دولت‌های یک‌پارچه می‌توانند تا جایی که با ساختار سیاسی کشور مغایرت ندارد، در جهت ارتقای جایگاه حکومت محلی، ضمن شناسایی آن و صلاحیت‌های آن در قانون اساسی، استقلال مالی بیش‌تری را به این حکومت‌ها اعطا نمایند؛ گامی که در کشور فرانسه برداشته شده است.

۴۰. مقیمی، محمد، اداره امور حکومت‌های محلی، دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران و انتشارات سمت، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۲، ص. ۱۸.

منابع

۱. انصاری، ولی‌اله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، تابستان ۱۳۷۴.
۲. بشارت، علیرضا، "اختیارات محلی را باید به مردم محل واگذار کرد"، در: مجموعه مقالات برگزیده مدیریتی در تمرکز و عدم تمرکز، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۳. خوبیروی، محمدرضا، نقدی بر فدرالیسم، نشر شیراز، ۱۳۷۷.
۴. طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، نشر قومس، چاپ اول، ۱۳۷۰.
۵. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۷۸.
۶. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ هفتم، پاییز ۱۳۸۰.
۷. مقیمی، محمد، اداره امور حکومت‌های محلی، دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران و انتشارات سمت، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۲.
۸. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر دادگستر، تهران ۱۳۷۸.
9. Barnet, Eric, An Introduction to Constitutional Law, Oxford University Press, 1998.
10. Belser, Ava Maria, Introduction to Federalism, Federalism Institute, Switzerland, 2009.
11. Black, Henry, Black's Law Dictionary, Law Book Exchange, 1991.
12. Burgess, Michael, Theoretical Approaches to Federalism, Kent University, 2010.
13. Cambridge Advance Learner Dictionary, 2003.
14. Chandler, Jams, Local Government in Liberal Democracies, Rutledge, 1993.

15. Chandler, J. A. , Local Government Today, Manchester University Press, 2001.
16. Drewry, Grvin, "Unitary State", in: Lipset, Seymour Martin, The Encyclopedia of Democracy, C. 1, V. 4, C. 2, V. 2, London, Rutledge, 1995.
17. Elazar, Daniel, Federalism; An Overview, 1995.
18. Fleiner, Thomas; Fleiner, Lidija, Federalism, Federal States and Decentralization, Federalism and Multiethnic States, Federalism Institute, 2 ed., revised edition, 2000.
19. Grindle, Merilee S. , Going Local, Princeton University Press, 2000.
20. King, Anthony, The British Constitution, Oxford University Press, 2007. .
21. Leigh, Ian, Law, Politics and Local Democracy, Oxford University Press, 2000.
22. Lipset, Seymour Martin, The Encyclopedia of Democracy, C. 2, V. 2, London, Routledge, 1995.
23. Loughlin, Martin, The Restructuring Central Local Relations, in: Bogdanor, Vernon, Politics and the Constitution, Essays on British Government, Dartmouth Publishing Group, 1996.
24. Moreau, Jacques, Administration regionale, Departmentale et municipale, Dalloz, 14 ed. , 2004.
25. Shah, Anwar, Local Governance in Developing Countries, The World Bank, 2006.
26. Shah, Anwar; Shah, Sana, The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Government.
27. Steyler, Nico, Comparative Federalism, Innsbruck University, 2010.
28. Steyler, Nico, Comparative Reflection on Local Government and Metropolitan Regions in Federal System.

29. Wallington, Peter; lee, Robert, Blackstone's Statutes on Public Law and Human Rights, Oxford University Press, 13th ed., 2003/2004.