

به نام خداوند بخشنده مهربان



پیش نوشتار

■ اگر سازمانهای محلی به معنای واقعی کلمات به وجود آیند آن وقت مردم هر محلی خود نیازهای محلی خود را تشخیص میدهند، خود سازمان های لازم را برای اداره امور محلی به وجود می آورند و با نیروی انسانی و وسایل مورد لزوم در اجرای سیاستها، خط مشی ها و برنامه های محلی خویش اقدام میکنند.



سازماندهی مدیریت عمومی



کشورها متناسب با نوع ساختار و علایق حکومت‌های مرکزی به سازماندهی مدیریت دولتی در مجموعه دولت (کشور) می‌پردازند و حوزه‌ی عمل و اختیارات سطوح مختلف مدیریت عمومی را مشخص می‌سازند.

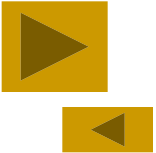
در مباحث مربوط به سازماندهی مدیریت عمومی مفاهیمی مورد استفاده قرار می‌گیرد که بیانگر اشکال انتقال اختیار از یک فرد یا از یک سطح به فرد یا سطح دیگر است. این روشها عبارتند از:

تفویض اختیار، تراکم زدایی، تمرکز زدایی و انتقال قدرت



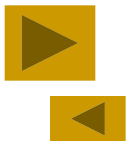
* تفويض اختيار

delegation



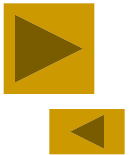
**** تراکم زدایی**

deconcentration



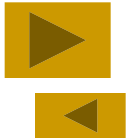
*** تمرکز زدایی

decentralization



*** انتقال قدرت

devolution



انواع سبک‌های سازماندهی در دولت



■ امروزه اداره امور دولتی نسبت به گذشته دچار دگرگونی های اساسی گردیده و امکان اداره امور با نگرش سنتی وجود ندارد. در راس این دگرگونی ها، تحول در شیوه سازماندهی مدیریت عمومی است.

برای تامین و پیشرفت آزادی، قوای حکومتی باید طوری بین هیاتهای مختلف و سطوح مختلف ارضی تقسیم شود که از یک طرف به اجتماعات و افراد در مقابل اعمال خود سرانه حکومت و ماموران آن قدرت قانونی و مصونیت بخشد و از طرف دیگر مانع از تمرکز شدید قدرت سیاسی و اداری در دست حکومت مرکزی گردد.

- حکومتها را از لحاظ تمرکز و عدم تمرکز و منشأ آن به دو سیستم متمرکز و فدرال تقسیم میکنند.
- حکومتهای مرکزی در دنیا برای سازماندهی امور عمومی در جهت استفاده از حکومتهای محلی، از شبکه‌ها و روشهای مختلفی استفاده میکنند که این شبکه‌ها عبارتند از:

1. سبک تمرکز گرایي
2. سبک تراکم زدایی (محدود و پیشرفته)
3. سبک تمرکز زدایی (اداری و سیاسی)
4. سبک نیمه خود مختاری



■ در سیستمهای متمرکز فقط یک منبع قدرت وجود دارد و تمام سازمانهای محلی و حدود و وظایف و اختیارات آنها مخلوق همین منبع است که طبق نظر و خواسته حکومت مرکزی، واحدهای مختلف ارضی ایجاد و یا منحل می گردند.



■ در این سیستم حکومت مجموع قوای ثلاثه دولتی یعنی قوه مجریه، قضاییه، مقننه در مرکز مملکت متمرکز بوده و تمام واحدهای تابعه از دستورات حکومت مرکزی متابعت میکنند. باید توجه داشت که این موضوع با اصل تفکیک قوا مانعه الجمع نیست. زیرا منظور از مسئله تفکیک قوا این است که قوای ثلاثه مملکت مستقل و مجزای از یکدیگر عمل کنند و هیچ کدام حق مداخله در امور دیگری را نداشته باشند.

■ انگلستان، فرانسه و ایران در زمره کشورهای هستند که قوای سه گانه آنها مجزا از یکدیگرند ولی قوای حکومتی آنها در مرکز مملکتشان متمرکز است.

■ در این کشورها میزان تمرکز با هم فرق دارد، مثلاً در انگلستان این تمرکز خفیف است و اختیارات زیاد تری به واحدهای کوچکتر مملکتی داده شده ولی در فرانسه و ایران این تمرکز زیادتر و در ایران عملاً این تمرکز بیشتر از فرانسه است.

■ در انگلستان سازمان های محلی به وسیله پارلمان ایجاد میشوند و به وسیله مردم و بدون دخالت زیاد حکومت مرکزی از طریق انجمنها اداره می شوند. در فرانسه انجمن های دیپارتمان و کمونها تقریبا تحت نظارت دائمی نمایندگان حکومت مرکزی هستند. به طوری که دیده میشود در این دو سیستم حکومت متمرکز اختلاف قابل توجهی از لحاظ توزیع قوا در سطوح مختلف ارضی وجود دارد ولی چون هر دو دارای سیستم متمرکز هستند حکومت مرکزی دارای اختیار برای کنترل فرماندهی است.

■ بیشتر کشورهای اروپایی و آسیایی دارای سیستم حکومت متمرکز هستند ولی از نظر قبول و اعمال اصول دموکراسی با یکدیگر متفاوت هستند.

■ در سیستم حکومت متمرکز یا بسیط، مانند ایران، انگلستان، فرانسه و غیره واحدهای متبوع حکومت مرکزی به سه دسته تقسیم می شوند:

■ - سازمان های تابعه دولت مرکزی

■ - موسسات و شرکتهای انتفاعی وابسته به دولت

■ - سازمان های محلی

نمودار واحدهای تابعه حکومت مرکزی در یک سیستم متمرکز

حکومت مرکزی

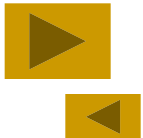
```
graph TD; A[حکومت مرکزی] --- B[سازمانهای محلی]; A --- C[موسسات و شرکتهای انتفاعی وابسته به دولت]; A --- D[سازمان های تابعه دولت مرکزی];
```

سازمانهای محلی

موسسات و شرکتهای انتفاعی
وابسته به دولت

سازمان های تابعه
دولت مرکزی

سیستم حکومت فدرال



بر عکس سیستم متمرکز در سیستم فدرال به جای یک حکومت که اختیار کنترل سایر حکومتها را داشته باشد دو حکومت یا بیشتر وجود دارد که هر کدام از آنها بر محدوده خاص خود و مردمی که در آن زندگی می کنند کنترل و نظارت دارند. در سیستمهای فدرال واحد های متعدد ارضی وجود دارد که هر کدام حکومت جداگانه و مستقل و وظایف و اختیارات قانونی مخصوص به خود دارند و در قلمرو حکومت خود اعمال قدرت میکنند.

■ حکومت فدرال اداره امور مهم و مشترک بین واحدهای مختلف ارضی را به عهده دارد به موجب قانون اساسی معمولاً حدود اختیارات و وظایف هر یک از این دو حکومت مشخص و روشن است و برای اینکه دو حکومت به حوزه اقتدار یکدیگر تجاوز نکنند ترتیبات مقتضی در قانون اساسی داده شده است.

■ عدم تمرکز سیاسی در سیستمهای حکومتی مرکب که نمونه بارز آن فدرالیسم است ملاحظه میشود. فدرالیسم به این مفهوم است که تعدادی گروه منفرد، زیر پرچمی واحد جمع شوند و تا اندازه ای هویت مشترک داشته باشند. فدرالیسم سعی میکند ضمن کوچک نگاه داشتن و یا مستقل نگاه داشتن خود در عین حال بزرگ باشد و خود مختاری و همکاری را با هم ترکیب کند.

■ معمولاً سیستم حکومتی فدرال با توافق داوطلبانه کشورهای مستقل تشکیل میشوند. این گونه سیستمهای حکومتی فدرال را میتوان در کشورهای ایالات متحده آمریکا، سوئیس و کانادا مشاهده نمود.

■ کشورهای با سیستم حکومتی فدرال:

- ایالات متحده امریکا

- سوئیس

- کانادا

- آلمان

■ - اتحاد شوروی سابق

■ در کشورهای با سیستم حکومتی متمرکز میتوان سیستم حکومتی فدرال را با توزیع قوای حکومتی در سطوح مختلف ارضی محقق ساخت. بطور مثال پس از جنگ جهانی دوم کشور **آلمان غربی سابق و آلمان واحد کنونی** دارای چنین سیستم حکومتی شده است.

■ در پاره ای از کشورهای فدرال مانند **کانادا** قانون اساسی حدود اختیارات حکومت مرکزی و وحکومتهای ایالتی را به صراحت تعیین کرده است. هر موضوعی که در قانون اساسی پیش بینی نشده باشد، تصمیم گیری درباره آن به حکومت مرکزی اختصاص دارد.

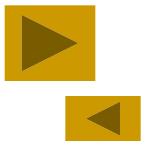
■ در حالی که در قانون اساسی ایالات متحده امریکا، اختیارات و وظایف حکومت مرکزی به روشنی معین گردیده و هر موضوع دیگری که در قانون اساسی پیش بینی نشده باشد، انجام آن در صلاحیت حکومت‌های ایالتی است.

■ برخی از کشورها اسما دارای شکل حکومتی فدرال میباشند. مثلا **اتحاد شوروی سابق** دارای سیستم حکومتی فدرال بود که طبق قانون اساسی سال 1936 اختیارات قابل توجهی مانند اداره آموزش و پرورش، امور نظامی، سیاست خارجی و غیره به جمهوری ها داده شده بود. ولی بیشتر این اختیارات عملا به طور متمرکز و به وسیله حکومت مرکزی اعمال می شد و جمهوری ها در این موارد فاقد اختیارات لازم بودند.

■ **سوئیس** نمونه ای خوب از اصل فدرال در عمل است. کشوری که در صلح و رفاه به سر می برد و مورد رشک همسایگان خود است. ریاست جمهوری در سوئیس چرخشی است و در نقش نوعی رئیس جلسه است که گروه را هماهنگ میکند و در پی راهنمایی امور کشور است نه مدیریت آن.

■ هر یک از دو سیستم متمرکز و فدرال دارای محسنات و معایبی هستند. ولی آنچه بیشتر از فرم و سیستم حکومت اهمیت دارد طرز تفکر مردم و علاقه و دلبستگی آنها به حفظ حقوق قانونی خود و نحوه اجرای قانون از طرف مأمورین حکومت مرکزی است.

ویژگیهای سیستم متمرکز



- افزایش وحدت و انسجام ملی

- عدم توانایی حکومت مرکزی در تحمل بار سنگین اداره کشور به تنهایی به ویژه در کشورهای پرجمعیّت و وسیع و پهناور که موجبات کندی امور و نارضایتی را فراهم می آورد.

- مالیاتهای وصولی در همان محل وصول مصرف نمیگردد، بلکه برابر، بودجه صرف مناطق معین میشود.



-
- یک واحد بزرگ در تامین یا تشخیص نیازها ممکن است دچار اشتباه شود.
 - محدود شدن نسبی حقوق و آزادی های مردم.
 - در برنامه ریزی مرکزی ممکن است خواسته ها و احتیاجات محلی کمتر مورد توجه قرار گیرد.
 - در این سیستم امکان ظهور و بروز دیکتاتوری بیشتر است.

ویژگیهای سیستم فدرال



- .ورزیده شدن مردم در امر حکومت
- . واحدهای کوچک به احتیاجات خود بهتر آشنا هستند.
- . کمتر شدن زمینه ظهور و بروز دیکتاتوری.
- . مالیات وصولی از هر محل در همان محل وصول
مصرف میگردد.
- . افزایش گرایش به تجزیه طلبی بویژه در کشورهای
که تفاوت‌های محلی در آنها زیاد است.
- . واحدهای کوچک در تامین یا تشخیص نیازهای
محلی کمتر دچار اشتباه شده و یا اشتباهات آنها
کوچک و قابل اغماض است.

انطباق بیشتر برنامه ها و عملیات و اقدامات حکومت با خواسته ها و احتیاجات مردم.

به تجربه ثابت شده است که فقدان تمرکز قوه مقننه و اداری کشور در موضوعات مخصوص پیچیده ای مانند طلاق، بیمه و بانکداری دارای نتایج خوبی نیست.

سیستم فدرال بیش از سیستم متمرکز غیر قابل انعطاف است بویژه در برقراری مناسبات خارجی.

در سیستم فدرال به لحاظ تقویت احساس محلی، گاهی تعدیل ثروت بین مناطق غنی و فقیر به آسانی امکان پذیر نمی باشد.

سبک نیمه خود مختاری

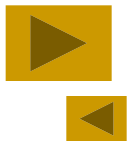


بر اساس این سبک، قدرت به صورت افقی به منطقه ای یا محله ای از یک کشور انتقال می یابد و حکومت محلی مجزا و کاملاً خودگردانی ایجاد می شود.

■ در انتقال قدرت به صورت افقی طرحی وجود دارد که طی آن، ساختار حکومتی به یک حوزه جغرافیایی خاص اقتدار زیادی اعطا میکند که این حوزه دارای ماهیت نیمه خود مختار است.

■ بهترین مثال در این زمینه اعطای اختیارات به کشور هایی همچون **اسکاتلند** از سوی انگلستان است.

یک جمع بندی از انواع سبکهای سازماندهی برای ایران



■ سازماندهی متمرکز از یک سو و عدم تمرکز سیاسی و سبک نیمه خود مختاری از سوی دیگر دو راهکار در دو قطب طیف سازماندهی هستند که هیچ یک از این روشها برای کشور ایران مناسب نیست.

چرا که روش اول به دلیل وسعت جغرافیایی و رشد کیفی سازماندهی کشوری و گسترش آگاهی مردمی در ایران قابل اجرا نیست و حتی در سطح محلی هم مورد تردید است.

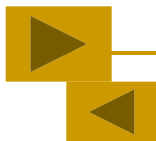
■ روش عدم تمرکز سیاسی نیز مختص ساختارهای
فدرالی است که در کشور ما کاربرد ندارد. روش
نیمه خودمختاری هم تنها در شرایط خاص سیاسی
در معدودی از کشورها به اجرا درمی آید که اصلا
تناسبی با وضعیت ایران ندارد.

■ اما با دانسته هایی که وجود دارد می توان گفت که کشور برای رسیدن به اهداف توسعه و پیشرفت باید به سراغ سبک تمرکز زدایی برود و اختیارات بیشتری را از مرکزیت به محلات بدهد و به نوعی فرایند خصوصی سازی را در ایران گسترش دهد.

■ در مجموع برای پیشبرد اهداف توسعه در ایران و انتخاب سبک سازمان دهی مناسب راهی طولانی در پیش است و اصلاحاتی را در زمینه های مختلف نیاز دارد.

فهرست منابع

- اداره امور سازمان های محلی و شهرداریها/محمد شکیبا
مقدم
- مدیریت سازمان های محلی و شهرداریها/سید عبدالرحیم
نوروزی فر
- اداره امور حکومت های محلی/دکتر سید محمد مقیمی
- مدیریت شهرداری ها/دکتر علی نیامی



سایه

