



مطالعه تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری حکومت‌های محلی (مطالعه موردی: مجارستان، اتریش، ترکیه، آلمان، ایران)

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۷/۱۸ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۳/۳۰

حسن اسماعیل زاده

استادیار گروه جغرافیای انسانی دانشگاه شهید بهشتی esmaeilzadeh2000@gmail.com

ولی الله چراغی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات اصفهان
arian_cheraghi@yahoo.com

آرمان مسلمی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی
moslemi71@gmail.com (مسئول مکاتبات)

چکیده

مقدمه و هدف پژوهش: پژوهش بررسی تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری در جهان تلاشی است برای معرفی الگوها، ساختار و وظایف نهادهای محلی در کشور های مختلف در چارچوب نظام سیاسی و قانون اساسی این کشورها و می تواند دریچه ای به الگوگیری از تجارب جهانی نیز تلقی شود. این پژوهش ضمن ارائه گونه‌بندی سیاسی کشورها به معرفی ۵ کشور جهان و ساختارهای حاکم بر اداره امور آنها و نیز جایگاه مدیریت شهری می‌پردازد. **روش پژوهش:** در تدوین این پژوهش عمدتاً از مطالعات اسنادی استفاده شده است. در واقع موضوعات، تقسیم وظایف و تفکیک ساختارها و تعریف نقش‌ها و مسؤلیت در سطوح مختلف از کشورهای نمونه و واکاوی و تحلیل قوانین و مقررات پایه از مصادیق بررسی اسنادی این پژوهش تلقی می‌شود.

یافته‌ها: در کلیه کشورهای مطالعه شده، به طور نسبی امور محلی و مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل و دارای نقش محلی و تفکیک شده با امور ملی انجام می‌شود. در قالب تعریف نظام محلی اداره امور در کشورها، شهرداری ها پایه و اساس این نظام تلقی شده و در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردار هستند، ولی این استقلال تا جایی پیش می‌رود که ناقض قوانین اساسی و سایر قوانین کشور نباشد.

نتیجه‌گیری: بررسی وضعیت تشکیل و استقرار نهادهای محلی برای اداره امور شهرها از منظر قانونی و بنیادهای حقوقی نشان می‌دهد که در قانون اساسی بیشتر کشورها در قالب فصل یا بندهای مشخصی به وضعیت نهادهای محلی پرداخته شده است. اصول کلان نحوه تشکیل و ساختار اجرایی آنها و الزام حاکمیت به تشکیل آنها در قالب سطح‌بندی-های مشخص از وجوه مشترک بررسی قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه در زمینه نهادهای محلی است.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، حکومت محلی، خودمختاری هنجاری، عدم تمرکز

۱- مقدمه

حکومت‌های محلی^۱ تداعی کننده فرآیند انتقال صلاحیت‌های دولت و منابع مربوطه به واحدهای محلی است. این امر، انتقال صلاحیت‌های مربوط به امور شهری و خدمات عمومی از قبیل: امور بهداشت محلی، خدمات اولیه مربوط به زیست فردی و اجتماعی، آب آشامیدنی سالم و بهداشتی، برق، گاز، آتش‌نشانی، فضای سبز و پارک‌ها، مدیریت پسماندها، ترافیک شهری، حمل و نقل عمومی و... را در بر خواهد داشت و دورنمای آن استقلال حقوقی نهادهای محلی در راستای تمرکززدایی و به منظور تحقق مشارکت عمومی در امور عمومی زندگی محلی خواهد بود. تحقق این مهم، نیازمند ساختارهای متناسب، به رسمیت شناختن نهادهای محلی در قانون اساسی و قوانین عادی، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بلند مدت یا استراتژیک است. در راستای این هدف، نهادهای محلی باید از استقلال هنجاری، استقلال مالی و استقلال نهادی برخوردار باشند. خودمختاری محلی^۲ با رهایی از دخالت‌ها و تأثیرات مرکز عجین شده و مبتنی بر شناسایی هویت محلی است. در این صورت تعادلی بین دستورات کلی که از بالا صادر می‌شود و ابتکارانی که در پایین وجود دارد به وجود می‌آید به گونه‌ای که در یک واحد سکونتگاهی (روستا) روستائیان در تعریف سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و همیاری برای مسئولیت‌پذیری در تمشیت سرمایه‌های عمومی مشارکت می‌کنند و خواهان شرکت در تصمیم‌گیری‌های محلی می‌باشند (مطیعی لنگرودی، ۱۳۸۸، ۱۷۷).

سطح خودمختاری حکومت‌های محلی متفاوت است. به طور عمده، در این نظام‌ها، استقلال مالی حکومت‌های محلی به رسمیت شناخته شده است. اما خودمختاری هنجاری نهادهای محلی به اندازه کافی شفاف نیست. در این مقاله هدف این است که با مطالعه نظام‌های مختلف حقوقی که تجارب موفق در زمینه خود حکومتی^۳ داشته‌اند و بررسی میزان تأثیرگذاری خودمختاری هنجاری و نهادهای تقنینی محلی در ارتقاء مشارکت‌های عمومی و تحقق استقلال واحدهای محلی؛ الگویی حقوقی - مدیریتی برای تحقق دموکراسی محلی و ارتقاء شاخص‌های مدیریت شهری فراهم کنیم. بنابراین فرضیه اصلی این است: رابطه مستقیمی بین ارتقاء شاخص‌های رفاه جمعی، مشارکت عمومی در مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری و مالی نهادهای محلی وجود دارد. امروزه یکی از کار ویژه‌های اصلی دولت مدرن، تحقق رفاه عمومی است و رابطه شهروند - دولت از مفهوم

لیبرالی خود فاصله گرفته است و مشروعیت یا عدم مشروعیت دولت‌ها بستگی به تحقق رفاه عمومی دارد. مفهوم خدمات عمومی دچار دگرگونی اساسی شده است و مطالبات شهروندان از صرف عدم مداخله دولت‌ها در حقوق و آزادی‌ها، تضمین قراردادهای خصوصی و تأمین امنیت به فراهم کردن زیرساخت‌های رفاه عمومی و ارائه مطلوب و کم هزینه انبوهی از خدمات عمومی از بهداشت گرفته تا فضای سبز و فضای ورزشی و حمل و نقل و غیره تغییر پیدا کرده است. پاسخ‌گویی دولت‌ها و تأمین مشروعیت آنها به ایجاد تحول در حکومت‌های محلی و فعال کردن نقش مشارکتی خود شهروندان در مدیریت امور محلی بستگی دارد که متأسفانه مطالعه مستقیم در این خصوص در ایران انجام نشده است و بحث‌های پراکنده‌ای در کتب حقوق اداری شده است (انصاری، ۱۳۸۴، ۱۴۷-۱۴۰، امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸، ۱۲۶-۱۰۳، شکبیا مقدم، ۱۳۸۷، ۸۳-۷۴).

مهمترین سوالات پژوهش حاضر به شرح زیر است:

۱- بین ارتقاء شاخص‌های رفاهی جمعی، مشارکت عمومی در مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری و مالی نهادهای محلی چه نوع رابطه‌ای وجود دارد؟

۲- آیا در قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه، فصل خاصی به وضعیت نهادهای محلی پرداخته شده است؟

۳- آیا شهرداری‌ها برای تأمین منابع خود به درآمدهای محلی متکی هستند یا حکومت مرکزی؟

۲- اهداف پژوهش

پژوهش بررسی تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری در جهان تلاشی است برای معرفی الگوها، ساختار و وظایف نهادهای محلی در کشورهای مختلف در چارچوب نظام سیاسی و قانون اساسی این کشورها و می‌تواند دریچه‌ای به الگوگیری از تجارب جهانی نیز تلقی شود. این پژوهش ضمن ارائه گونه‌بندی سیاسی کشورها به معرفی ۵ کشور جهان و ساختارهای حاکم بر اداره امور آنها و نیز جایگاه مدیریت شهری می‌پردازد.

۳- ادبیات پژوهش

۳-۱- حکومت‌های محلی

حکومت محلی در دایره المعارف بریتانیکا قدرت تصمیم‌گیری و ابزارهای اجرایی در یک ناحیه مشخص و کوچک‌تر از دولت مرکزی تعریف شده است (بریتانیکا

و تجربیات شخصی خود تعریف می‌کنند. با در نظر گرفتن این نکته که دولت‌ها همواره در طول تاریخ نقشی انکارناپذیر در شکوفایی و سعادت و یا در انحطاط و نابودی ملت‌ها داشته‌اند؛ در خلال اجرای طرح‌هایی مانند برنامه اسکان بشر و برنامه‌هایی برای ریشه کنی فقر و از بین بردن اشکال تبعیض علیه زنان و کودکان و دست‌یابی به توسعه پایدار و ضرورت تضمین اجرایی این برنامه‌ها، توجه صاحب‌نظران به نقش دولت‌ها در حل مسائل انسانی معطوف شده است. بر این اساس معیارهای حکروایی شایسته از سوی محققین و سازمان‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته و تحت عنوان معیارها و شاخصه‌های "حکروایی شایسته" مطرح شده است (UN-HABITAT 2002, 2).

با توجه به نتایج تخمین‌ها در مورد جمعیت جهان در شهرها، آینده بشر در فضاهای شهری رقم خواهد خورد و آنگاه این شهرها خواهند بود که جلوه‌گاه برنامه‌ها و طرح‌های مختلف در خصوص مدیریت مطلوب خواهند شد. بنابراین "حکروایی شایسته شهری" تلاشی است در جهت ارائه مدلی از مدیریت مطلوب و ساز و کارهایی ایده‌آل برای دولت‌ها به منظور رسیدن به جایگاهی که می‌توان آن را "آرمان شهر" انسانی لقب داد.

نهایتاً این بررسی در پی روشن ساختن مفهوم "حکروایی شایسته شهری" و کندوکاوی در شاخصه‌های آن است. از این رو برای عینیت بخشیدن به این مفهوم هشت ویژگی را از طرف سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد همچون UNDP و UNESCO برای «حکروایی شایسته» عنوان شده است که عبارتند از:

- مشارکت
- قانون مداری
- شفاف سازی
- انعطاف پذیری
- وفاق محور
- عدالت
- کارآمدی
- پاسخگویی

سازگاری و شباهت زیادی در تعاریف UNDP و بانک جهانی از واژه حکروایی وجود دارد خصوصاً در ارجاع مشترکشان به مشارکت، شفافیت و پاسخگویی و همچنین تاکیدشان بر فرآیند (UN-HABITEA 2002,3). در این میان به منظور پذیرش این مفهوم از سوی نظام‌های مدیریت شهری، بدلیل پرهیز آنان از ورود به

به اعتقاد استون حکومت محلی بخشی از حکومت یک شهرستان است که به مسائل و موضوعات مربوط به جامعه محلی و مردم در یک محله خاص می‌پردازد. حکومتی که برای ساکنان فعالیت می‌کند و محیط اطراف را برای زندگی مهیا می‌کند، نظافت خیابان‌ها را انجام می‌دهد، کودکان را آموزش می‌دهد، ساخت و ساز خیابان‌ها را ساماندهی می‌کند و سایر امور شبیه به آن را انجام می‌دهد تا مردم قادر به زندگی مدنی باشند (برک‌پور و اسدی ۱۳۸۸، ۲۷). جان کلاک حکومت محلی را بخشی از حکومت ملی یا استانی تعریف می‌کند که اصولاً به مسائل و امور مربوط به ساکنان شهرستان یا مکان خاصی می‌پردازد. بررسی تعاریف مختلف حکومت محلی، نشانگر ترکیبی از ابعاد مختلف است و نیز نشان می‌دهد که تعریف منحصر به فردی وجود ندارد که در برگیرنده همه ابعاد باشد. ویژگی‌ها و ابعادی چون: سازمان محلی، ساکنان محلی انتخاب کننده و نهایتاً کنترل کننده سازمان محلی، استقلال سازمان محلی در حدی که خارج از کنترل مستقیم و شدید مقامات و مسؤولان بالا باشد و قادر به وضع، وصول عوارض و مالیات باشد (مرادی و واعظی ۱۳۹۲، ۵۷) اختیار افزایش درآمد یکی از مهمترین موازین حقوقی برای تشخیص واحدهای حکومتی از غیر آن است (Anderson 1964, 64).

سازمان حکومت محلی دارای ویژگی‌های زیادی است؛ بخشی از آن داشتن قلمرو سرزمینی و جمعیتی مشخص، سازمان حکومتی پاسخگو و مسئول در برابر نیازها و خواسته‌های جامعه محلی است. سازمان حکومت محلی قدرت و اختیارات قانونی و کارکردهایش در چارچوب قوانین حکومت مرکزی محدود می‌شود، اما در چارچوب اختیارات قانونی خود از استقلال کامل برخوردار است. در هر حال وسعت قدرت، اختیارات قانونی و پاسخگویی حکومت محلی در کشورهای مختلف متفاوت است و در محدوده یک پیوستار قرار می‌گیرد به طوری که در یک طرف طیف حکومت‌های محلی دارای حداکثر اختیارات و وظایفند و در طرف دیگر دارای حداقل استقلال هستند (آستانه، ۱۳۸۵، ۵).

۳-۲- حکروایی شایسته

حکروایی یا زمامداری شایسته در مقابل حکروایی نامطلوب قرار می‌گیرد. اضافه کردن صفت ارزشی به واژه حکروایی می‌تواند مناقشه برانگیز باشد. چنانکه افراد گوناگون، سازمان‌ها، دولت‌ها، ایدئولوژی‌ها و مدیریت شهر، و هر یک حکروایی شایسته خود را مطابق منافع

۴- پیشینه پژوهش

برای حفظ انسجام و اختصار پژوهش، تحقیقات پیشین به دو دسته تقسیم گردیده‌اند: ۱- پژوهش‌های صورت گرفته در ایران ۲- پژوهش‌های صورت گرفته در کشورهای انگلیسی زبان.

۵- روش پژوهش

در تدوین این پژوهش با محوریت تجربیات جهانی مدیریت شهری و اداره امور به لحاظ روش‌شناسی عمدتاً مطالعات اسنادی مدنظر بوده است. استفاده از اسناد کتبی رسمی شامل قوانین و مقررات پایه و موضوعی خاص مورد توجه قرار گرفته است. کنکاش در قانون اساسی، قانون تشکیل مدیریت‌های محلی و نحوه اداره امور در کشورها، قوانین مرتبط با شکل‌گیری نظام‌های سیاسی و غیره روش‌شناسی این بخش را تشکیل می‌دهند. در واقع موضوعات، تقسیم وظایف و تفکیک ساختارها و تعریف نقش‌ها و مسئولیت در سطوح مختلف از کشورهای نمونه و واکاوی و تحلیل قوانین و مقررات پایه از مصادیق بررسی اسنادی این پژوهش تلقی می‌شود.

مباحث سیاسی، این واژه به نوعی ایدئولوژی زدایی شد. سازمان ملل و سایر سازمان‌های دخیل در برنامه‌های توسعه این واژه را به یک سری شاخص و ویژگی علمی قابل اجرا، سنجش و ارزیابی تبدیل کردند به نحوی که حکمروایی مطلوب دیگر الزاماً رابطه مستقیمی با لیبرالیسم یا سوسیالیسم نداشت بلکه در چارچوب جدیدش در اداره امور عمومی به دنبال تحقق توسعه پایدار بود. آمارتیا سن برنده جایزه نوبل اقتصاد سال ۱۹۹۸ در مطالعات تجربی خود نشان داد که کشورهایی که دارای نظام دموکراتیک بودند دچار قحطی شدید با آنکه به اثبات رسیده، میزان رشد اقتصادی رابطه معکوس با میزان فساد در کشورهای مختلف دارد. با چنین زمینه‌ای شرایط حکمروایی شایسته به عنوان مقوله‌ای علمی و عملی و نه ایدئولوژیک پیش روی اعضای سازمان ملل قرار گرفت (اطهاری ۱۳۸۶، ۵۰). برای درک بهتر تعریف بانک جهانی باید به متن اصلی طرح این واژه که در رابطه با شهر پایدار است، رجوع کرد. حکمروایی شایسته یکی از شاخصه‌های مشترک شهرهای پایدار است.

جدول ۱: پیشینه تحقیق

ردیف	محققان	پژوهش‌های انجام گرفته	نتیجه
۱	کار و همکارانش (۱۹۶۴)	دموکراسی آمریکایی در تئوری و عمل	در فصلی از کتاب به مطالعه الگوهای دولت محلی شهری در ایالت متحده پرداخته‌اند و تنوع الگوهای اداره امور عمومی شهری را بخش مهمی از نظام دموکراسی این کشور می‌دانند.
۲	دیگایاتانو و استروم (۲۰۰۳)	دولت محلی در ایالت متحده، بریتانیا، فرانسه و آلمان	آنان با مقایسه دولت محلی شهری در چهار کشور توسعه یافته به دنبال ارزیابی وضعیت حکمروایی شهری در هر یک از کشورها بوده‌اند. آنان با استفاده از دو رویکرد فرهنگی و ساختاری، معایب و مزایای الگوهای اداره امور شهری را در هر کشور بیان کرده‌اند و به دنبال الگوی جدید از حکمروایی یکپارچه شهری بوده‌اند.
۳	سالتزستین و همکاران (۲۰۰۸)	مقایسه استراتژی‌های انگلیسی و ایالت متحده برای بهبود دولت شهر	با مقایسه دیدگاه‌های رفورمیستی و مقایسه استراتژی‌های مدل دولت کلانشهری آمریکایی و انگلیسی، معتقدند که مدل انگلیسی دولت محلی شهری، حزبی، سیاسی و در سیطره احزاب پیروز و حکومت مرکزی می‌باشد و به همین دلیل شفافیت و حساب پس دهی و اقتدار مدنی محدود می‌شود، اما در الگوی آمریکایی دولت محلی، غیر حزبی، مدیریت تخصصی حرفه ای و کارآمد می‌باشد.
۴	برک پور و اسدی (۱۳۸۸)	مدیریت و حکمروایی شهری	الگوهای مدیریت شهری را بررسی کردند.
۵	مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۹)	امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران	الگوهای مدیریت شهری را بررسی و نحوه انتخاب شهردار در هر یک از این الگوها را مطالعه کردند و در نهایت پیشنهاداتی برای مدیریت شهری ایران ارائه داده‌اند.
۶	هادی ویسی (۱۳۹۲)	بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران	نوعی الگوی شبه دولت محلی شهری از آغاز سده بیستم در ایران شکل گرفته است و در قالب الگوی شورا - مدیر با حرکت سینوسی، متأثر از تحولات سیاسی و نظام سیاسی تک ساختار دچار انبساط و انقباض قدرت شده است که برای تمامی شهرهای ایران یکسان بوده است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۴

۶-۱- نسبت بین خود مختاری هنجاری حکومت محلی در مجارستان و حقوق شهروندی

در مجارستان اصطلاح حکومت محلی، چارچوبی فراهم کرده است که خودمختاری هنجاری حکومت‌های محلی، بهتر مورد حمایت قرار گرفته است. البته در مجارستان حکومت‌های محلی، از سال ۱۹۹۰ به گونه‌ای خاص، با فشارهای مالی مواجه بوده‌اند. نظام حکومت محلی، کاملاً دموکراتیک است و ابزارهای مستقیم یا غیر مستقیم برای مشارکت شهروندان در حیات عمومی محلی فراهم کرده است. با وجود این، مشارکت شهروندان در مجارستان در زمینه امور عمومی، محدود به نخبگان محلی است و در صدد این است که شهروندان را در فرآیند تصمیم سازی محلی مشارکت دهد. علی‌رغم این، قانون اصلاح انتخابات سال ۱۹۹۴ تا حدودی در دموکراسی محلی سهم کمتری داشته است. حکومت محلی جدید، سطح متوسطی از مشارکت در فعالیت‌های چند لایه که شامل حسابرسی‌های مالی و نظارت سیاسی بیرونی به منظور ارتقا پاسخگویی‌های عرضی و طولی را ارتقاء بخشیده است (Soos 2002, 3).

مهمترین اصلاحات اداره حکومت محلی در مجارستان با قانون سال ۱۹۹۰ شروع شد. نظام کمونیستی سابق به جد، متمرکز و تحت سلطه حزب کمونیست قرار داشت ولی هدف ترتیبات نهادی جدید بیشتر دموکراتیک، کارآمد و توانا کردن حکومت‌های محلی بود. این مفاهیم بیشتر به خود حکمرانی محلی، وجود واحدهای اداری محلی مستقل، کارآمد، دموکراتیک و مشروع اشاره داشت. در مجارستان خودمختاری حکومت‌های محلی دارای جایگاه قانون اساسی است. تقسیمات سرزمینی در مجارستان عبارتند از: پایتخت، استان، شهر و روستا که حق این واحدها به خود حکومتی محلی به رسمیت شناخته شده است. خود حکومتی محلی؛ مدیریت مستقل و دموکراتیک اعمال عمومی محلی است که بر شهروندان محلی اثر می‌گذارد. به عبارت دیگر اعمال قدرت محلی توسط جمعیت محلی است. هر جامعه‌ای استحقاق داشتن حکومت محلی را دارد و هر حکومت محلی، تمام حقوقی را که به وسیله دادگاه قانون اساسی و سایر دادگاه‌ها مورد دفاع قرار گرفته است را دارند (Patchett 2001, 21).

۶-۱-۱- نظارت قانونی بر تصمیمات حکومت محلی

یکی از ابتدایی‌ترین حق‌ها این است که نمایندگان محلی باید به طور مستقل کارهای حکومت محلی را تنظیم و اداره کنند و تصمیمات شان صرفاً از حیث قانونی بودن باید مورد نظارت قرار گیرد. همچنین حکومت‌های محلی، امور اقتصادی و مالی را به طور مستقل مدیریت می‌کنند و به منظور اجرای تکالیف شان مستحق بودجه هستند و اختیار اخذ مالیات محلی را نیز دارند. سطحی از خودمختاری مالی معیار خودمختاری محلی است. تکالیف و وظایف حکومت‌های محلی صرفاً به وسیله قانون تعیین می‌شود و قانون برای این منظور رأی اکثریت ۲/۳ پارلمان را ضروری دانسته است (Soos, 2002, 45). مطابق قانون حکومت محلی مصوب ۱۹۹۰ و اصلاحیه ۱۹۹۴ صلاحیت‌های قانونی حکومت‌های محلی عبارتند از: شهرداری‌ها متعهد هستند که امور مربوط به آموزش پیش دبستانی و ابتدایی، مراقبت‌های اولیه بهداشتی و خدمات رفاهی، روشنایی عمومی، گورستان‌ها، آب سالم آشامیدنی و حمایت از اقلیت‌های بومی و محلی را انجام دهند. حکومت‌های محلی می‌توانند به اختیار تکالیف دیگری نیز بر عهده بگیرند. نظارت قانونی بر حکومت‌های محلی اساساً بر عهده کمیسیون‌های جمهوری است. اما این وظیفه، اکنون به رؤسای اداره عمومی پایتخت و استاندارها منتقل شده است. اگر حکومت محلی تصمیماتی بگیرد که بر خلاف قانون اساسی باشد، دادگاه قانون اساسی حق نقض تصمیم یاد شده را دارد. از سال ۲۰۰۱ در کشور مجارستان تنها یازده بار این امر (نقض تصمیم) اتفاق افتاده است (Soos, 2002, 45).

تنها نظارت قانونی بر تصمیمات حکومت محلی وجود دارد، هیچ هیأت دیگری حق ارزیابی تصمیمات ماهوی حکومت محلی را ندارد (نظارت صرفاً نظارت شکلی و فرجامی است و حق بررسی ماهوی وجود ندارد). در شرایط استثنایی، پارلمان حق انحلال مجمع نمایندگی حکومت محلی را دارد. البته استفاده از این حق استثنایی است و تجربه نشان داده است که دادگاه‌ها به ویژه، دادگاه قانون اساسی دفاع مؤثری از استقلال حقوقی واحدهای محلی می‌کند (ماده ۴۴ قانون اساسی) از این حیث، حاکمیت قانون در مجارستان به خوبی ایجاد شده و استقلال حقوقی نهادهای محلی در مجارستان تضمین شده است. یکی از مسائل مرتبط و شاید مهمترین مسأله در ارتباط با حکومت‌های محلی، وابستگی آن‌ها به منابع دولتی است. کمتر از یک سوم درآمدهای حکومت‌های محلی از مالیات‌های محلی تأمین می‌شود و مهمترین

مالیات محلی، مالیات بر مشاغل است (۸۴ درصد در سال) (Jacobson 2000, 15).

در پایان، استقلال هنجاری (حقوقی) حکومت‌های محلی در مجارستان، مطابق طرح اصلی که در قانون اساسی و قانون حکومت محلی تجویز شده، تضمین گردیده است (بخش شش ماده ۴۲ قانون اساسی) با وجود این هدف اصلاح حکومت محلی، ایجاد یک نظام حکومت محلی زنده و بادوام است که در واقع ظرفیت خود حکمرانی محلی را داشته باشد. این امر تنها با احترام به خود مختاری مالی، حاصل می‌شود. ایده مدیریت عمومی جدید در سال ۱۹۹۰، زمانی که لیبرالیسم، پارادایم مسلط در اندیشه اقتصادی - سیاسی بود، شکل گرفت. مسأله دیگر در ارتباط با تکنیک‌های مدیریت جدید، فقدان پاسخگویی و شفافیت است. البته در بیشتر موارد عدم شفافیت و پاسخ‌گویی عمدی است (Palne 2000). (14) بعلاوه واقعیت این است که حکومت‌های محلی از مقررات دولتی ثابت دوری می‌گزینند و رهبران محلی، ایده دوم، یعنی به بودجه غیر کنترل شده بیشتر تمایل دارند. طراحان این نظام، امیدوارند که شهرداری‌ها در ارائه خدمات محلی به طور ارادی مشارکت کنند. از اصلاحات سال ۱۹۹۴ یک سطح استانی که از طریق انتخابات مستقیم، مشروعیت پیدا می‌کند، تقویت شده است (Jacobson 2000, 19).

۶-۱-۲- مؤلفه اصلی تحقق حکومت محلی

مطابق قانون اساسی مجارستان، خودحکومتی محلی حق قانونی شهروندان محلی است (ماده ۴۴ قانون اساسی) رأی دهندگان واجد شرایط، حق داشتن حکومت محلی از طریق هیأت نمایندگی که آن‌ها انتخاب می‌کنند و یا از طریق فرماندوم محلی که اعمال می‌کنند را دارند. در قانون اساسی، فرماندوم محلی به عنوان یک نمایندگی غیر مستقیم پذیرفته شده است. شهرداران شهرها و شهرداران نواحی پایتخت و شهردار پایتخت در مجارستان به صورت مستقیم با رأی مردم انتخاب می‌شوند. نظام انتخاباتی در شهرهای بزرگ و کوچک متفاوت است. در شهرهای کمتر از ده هزار نفر جمعیت، رأی دهندگان ممکن است کاندیداهای زیادی از یک لیست برای تعدادی از صندلی‌های شورای محلی انتخاب نمایند (نوعی انتخابات تناسبی وجود دارد). در شهرهای بزرگ جایی که ده هزار نفر یا بیشتر جمعیت دارد، هیأت منتخب و شهروندان ممکن است به یکی از کاندیداها در حوزه انتخابی خویش رأی دهند. اکثریت صندلی‌ها در میان

لیست سازمان‌ها (احزاب و NGOs) به طوری عادلانه توزیع می‌شود. (Soos & Kalman 2002, 90).

گروه‌های اقلیت بومی، محلی و ملی حق دارند که حکومت‌های محلی اقلیت را به شیوه انتخاباتی خاص شکل دهند. شوراهای داخلی می‌بایستی رضایت خود حکومتی اقلیت را برای تصمیماتی که در آموزش، فرهنگ و غیره اقلیت تأثیر می‌گذارد را بدست آورند. قانون خودحکومتی محلی حق افراد به انتخاب هویت خویش را به رسمیت شناخته است و افراد حق دارند آزادانه هویت خویش را تعیین کنند. از نقطه نظر نهادی، کار انتخابات محلی در مجارستان موفق بوده است. رأی دهندگان کاملاً ساز و کارهای انتخاباتی را درک می‌کنند و تقلب انتخاباتی در اروپای غربی کمتر دیده می‌شود. در کل، رقابت برای سیستم‌های حکومت محلی وجود دارد. با وجود این در برخی از روستاها مشکل است که به اندازه کافی کاندیدا وجود داشته باشد و به این دلیل ممکن است انتخابات لغو گردد. خودمختاری وسیع حکومت‌های محلی، شهروندان را به لحاظ سیاسی فعال نمی‌کند (Soos & Kalman 2002, 91-92).

در سال ۲۰۰۰ شکایت‌ها و اعتراضات عمومی نسبت به شهرداری‌ها فقط ۱۳/۳ درصد را در بر گرفته بود. نصف این فعالیت‌ها به طور مستقیم به وسیله شهروندان از طریق NGOs و احزاب شکل می‌گیرد. برای تغییرات سرزمینی (تفکیک و جدا شدن از یک شهرستان و تبدیل به استان شدن) قانون، برگزاری referendum را ضروری دانسته است. بنابراین جدا شدن منوط به رأی شهرها می‌باشد. در دسته دیگر، تعارضی قوی در پروژه‌های بزرگ وجود دارد و در مسائل ناخواسته عمومی این امر ضروری است. این عنصر مهم اصلاح حکومت محلی از سال ۱۹۹۰ بوده است. حکومت‌های محلی به این امر کار ندارند که شهروندان محلی در تصمیم‌گیری‌هایشان دخالت داده شوند. در شهرهایی که NGOs وجود دارند، تنها ۲۹،۳۸ درصد از حکومت‌های محلی تلاش کرده‌اند تا آن‌ها را در تصمیم‌گیری‌های محلی دخالت دهند (Hajnal 2000). (26 - Soos & Kalman 2000, 45- 47)

در بحث بودجه به طور قابل توجهی این مشارکت وجود دارد به طوری که یک سوم از شهرهای مجارستان فعالانه تلاش کرده‌اند که موضوعات حکومت محلی و موقعیت سیاسی را مطبوعاتی کنند. در نظام حکومت محلی، پاسخ‌گویی افقی ضعیفی وجود دارد و در حکومت‌های محلی کوچک، هیچ نوع نهاد اجتماعی را که رهبران محلی را پاسخگو کند وجود ندارد. اغلب این

نیز ایجاد کرده است. خودمختاری هنجاری همراه با خودمختاری مالی نیست. یک حکومت محلی جدید باید سطح متوسطی از فعالیت‌های سطح داخلی را ارتقا بخشد و وجود یک حسابرسی مالی و سیاسی بیرونی برای ارتقاء پاسخ‌گویی عرضی و طولی ضروری است.

۲-۶- جایگاه حقوقی حکومت‌های محلی در اتریش

مطابق ماده ۱۱۷ قانون حکومت محلی^۷ ۲۰۰۸ مقامات هر شهر حداقل باید شامل شورای محلی^۸، هیأت نمایندگی که به وسیله واجدین شرایط رأی دادن در شهر انتخاب می‌شوند، باشند. بورد محلی^۹ همچنین شامل شورای شهر و یا سنای شهر^{۱۰} در شهرهای کوچک به همراه قوانین موضوعه^{۱۱} خویش و شهردار می‌باشند. قانونگذار ایالت این صلاحیت را دارد که مقررات جزئی‌تر را در ارتباط با وظایف خاص مقامات محلی تصویب کند. بنابراین مصوبات حکومت محلی و قوانین موضوعه^{۱۲} شهرها این چنین مقرراتی را در بر می‌گیرد.

۶-۲-۱- جایگاه شورای محلی در ساختار

حکومت محلی اتریش

صلاحیت سازمان مقامات محلی بستگی به مصوبه حکومت محلی یا قوانین موضوعه^{۱۳} شهرهای ایالتی دارد. عموماً شوراهای محلی و شهرداری‌ها، سازمان‌هایی هستند که در محل از اهمیت بالایی برخوردارند. شورای محلی، هیأت نمایندگی عام است که همان طور که در قانون اساسی مقرر شده است به وسیله شهروندان واجد شرایط رأی دادن محلی، انتخاب می‌شوند (Marshal). (3-36, 2008) ماده ۱۱۷ اصولی ایجاد کرده است که بر رویه‌های انتخاباتی شورای ملی و پارلمانی ایالت^{۱۴} حاکم است. هنوز شورای محلی یک پارلمان نیست چراکه هیچ گونه قدرت قانونگذاری ندارد و این صرفاً نشان دهنده شهروندانی است که در زیر مجموعه دولت قرار گرفته است. البته شورای محلی این صلاحیت را دارد که در خصوص طیف وسیعی از موضوعات مربوط به حوزه مستقل، تصمیم بگیرد. این حوزه شامل موضوعات بودجه-ای است. ماده ۱۱۸-۵-B شورای محلی را به عنوان یک هیأت محلی عالی در نظر می‌گیرد. اگر چه این امر صراحتاً در قانون اساسی فدرال مورد تصریح قرار نگرفته است، مصوبات حکومتی ایالت مرتباً به شورای محلی واگذار می‌شود. (Wensing 1997, 96)

استدلال شنیده شده است که فقدان نهادهای رسمی در مکان‌های کوچک طبیعی است و آن‌ها واقعاً مورد نیاز نیستند چرا که فشار اجتماعی بر سیاستمداران محلی و آشکالی از مشارکت مستقیم، کارکردهای حکومت دموکراتیک را انجام می‌دهد. به طور طبیعی مشکل است که این فرض به دلیل فقدان یک تحقیق تجربی ارزیابی شود. فشار اجتماعی و دموکراسی مستقیم یک رابطه^{۱۵} رو در رو بین نمایندگان محلی و شهروندان عادی ایجاد می‌کند. عقیده کلی در خصوص موضوع حکومت محلی این است که شما آشکارا عقاید دیگران را بشنوید حال این که عقیده دیگران چه قدر در تصمیم‌گیری شما نقش داشته باشد موضوع جداگانه‌ای است. شخص ممکن است انتظار داشته باشد شهروندان عادی به طور استثنایی تأثیر بالایی بر عقاید نمایندگان محلی در مکان‌های کوچک داشته باشند و این تأثیر نسبت به شهرهای بزرگتر، جایی که احزاب و سازمان‌ها و مطبوعات به طور غیر مستقیم به افکار عمومی شکل می‌دهند، بیشتر است. (Soos 2002, 12)

جوامع محلی کوچک، استقلال بیشتری در اصلاح قانون حکومت محلی از سال ۱۹۹۰ بدست آوردند. اما سؤال این است که چه کسی از منافع شهروندان محلی دفاع می‌کند؟ در یک دموکراسی پاسخ این است که شهروندان محلی می‌بایستی فعال باشند و رهبرانشان را به تبعیت از خواسته‌هایشان وادار کنند. به طور خلاصه، نظام نهادهای محلی در مجارستان کاملاً دموکراتیک است و همه ابزارهای مستقیم و غیر مستقیم برای شهروندان جهت مشارکت در حیات عمومی محلی^{۱۶} فراهم نموده است. مشارکت شهروندان در امور عمومی محلی، با وجود این در مجارستان محدود شده است و نخبگان محلی توجه زیادی به وارد کردن شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌سازی محلی^{۱۷} ندارند. (Soos 2002, 12)

۶-۱-۳- ارزیابی تأثیر اصلاحات حکومت محلی بر

ظرفیت خود حکمرانی محلی

فرض این است که اعطای خود مختاری گسترده حتی بر مکان‌های کوچک‌تر برای دموکراسی و کارآمدی و مشروعیت حکومت‌های محلی ضروری است. خودمختاری محلی، مبنای نظام حکومت محلی مجارستان بوده و همه اصلاحات صورت گرفته از سال ۱۹۹۰ به این سو برای تقویت آن بوده است. این چند پاره‌گی گسترده بالا برای نظام حکومت محلی چالش‌های

۲-۲-۶- نحوه انتخاب شهردار

به طور گسترده شهردار مرتباً اختیاراتی در موضوعات خاص به ویژه در ارتباط با موضوع حقوق خصوصی را دارد. اگر او وظایف اداری مربوط به حوزه مستقل شهری را انجام دهد در این صورت در برابر شورای محلی مسئول است. وظایف مربوط به حوزه تفویض شده شهری عموماً به وسیله شهردار اجرا می‌شود. با وجود این شهردار حق دارد بدون این که مسئولیتش از بین برود دسته‌ای از موضوعات فردی مربوط به حوزه تفویض شده وظایف محلی را به سایر مقامات محلی که ارتباط واقعی با موضوعات مربوط به حوزه مستقل وظایف شهری دارد، منتقل کند. در این موضوعات مقامات مربوطه ملزم به اجرای دستورات شهردار هستند. به عنوان یک قاعده، شهردار هم رئیس شورای محلی و هم بورد محلی است. با وجود این او رئیس اداره محلی و کارکنان محلی نیز هست و همچنین اموال و بودجه محلی را مدیریت می‌کند. قبلاً قانون اساسی فدرال صراحتاً اجازه نداده بود که شهردار به طور مستقیم انتخاب شود قانونگذار ایالتی نظامی ارائه کرده بود که در سال ۱۹۹۳ توسط دادگاه قانون اساسی خلاف قانون اساسی تشخیص داده شد. به منظور این که شهردار قادر باشد برای ایجاد یک نظام انتخاباتی مستقیم، تصمیم بگیرد قانون اساسی فدرال در سال ۱۹۹۶ اصلاح شد. ماده ۱۱۷-۶- B اکنون تصریح کرده است که شهردار به وسیله شورای محلی انتخاب می‌شود مگر این که قانون اساسی ایالت مقرر کرده باشد که او به وسیله آنبایی انتخاب شود که شایسته انتخاب شدن توسط شورای محلی را داشته باشند (شهروندان محلی که شایستگی رأی دادن مطابق ماده ۱۱۷-۲- B را دارند). این مقررات صراحتاً استقلال مبتنی بر قانون اساسی ایالت را توسعه دادند و اکنون دیگر قانون اساسی در خصوص این که آیا شهردار توسط شورای محلی انتخاب شود یا مستقیماً به وسیله شهروندان محلی، ساکت است. تا جایی که شش ایالت از نه ایالت موجود، قانونی را تصویب کرده‌اند که زمینه انتخاب مستقیم شهردار را فراهم کرده است. گرچه برخی اوقات شهرهای کوچک قوانین خاص خویش را دارند، این مورد نشان می‌دهد که چگونه دادگاه قانون اساسی اغلب به شیوه کاملاً غیرقابل پیش‌بینی ممکن است اعمال گردد. اصول قانون اساسی که به نحو ضمنی خود مختاری مبتنی بر قانون اساسی ایالت را محدود می‌کند، نیازمند این است که به نحو صریح اصلاح گردد تا فضای مبتنی بر قانون اساسی توسعه یابد (O'Neill 1997, 22-23).

۲-۳-۶- موقعیت سایر مقامات محلی

احزاب منتخب در شورای محلی به تناسب قدرتشان ادعای حضور در بورد محلی را دارند. قانون اساسی فدرال خود تعیین نکرده است که آیا اعضاء بورد محلی در برابر شورای محلی مسئول هستند یا خیر؟ بلکه به این متذکر شده است که اعضاء آن‌ها در برابر شورای محلی وقتی که وظایف مستقل را انجام می‌دهند، مسئول هستند. مطابق ماده ۱۱۹-۳- B شهردار ممکن است وظایفی را که به حوزه تفویض شده مربوط می‌شود به اعضاء بورد محلی که در این مورد ملزم به دستورات شهردار می‌باشند و به خاطر اعمال غیر قانونی مسئول هستند، واگذار کند. ماده ۱۱۷-۷- B مقرر می‌دارد: اداره محلی، امور محلی را انجام می‌دهد. با وجود این، از مقررات یاد شده این امر استنباط نمی‌شود اگر شهردار اختیارات یک مقام را به یک اداره محلی واگذار کند؛ چه می‌شود. اساساً اداره محلی به مقامات محلی در اجرای وظایف محلی که در اصل به معنای همه وظایف محلی است یا مربوط به اداره عمومی، حقوق خصوصی یا حوزه مستقل یا تفویض شده است، به عملکرد محلی کمک می‌کند، برعکس سایر شهرها، وین، به دو منطقه تقسیم می‌شود: دادگاه قانون اساسی مقررات قانون انتخابات محلی را که به وسیله پارلمان وین تصویب شده بود را مورد بازنگری قرار داد. قانون یاد شده شهروندان غیر اتریشی یا غیر اروپایی را به شرط اقامت دائمی در وین به مدت حداقل ۵ سال، مستحق رأی دادن در انتخابات نواحی مجزا دانست (Dollery & O'Keefe and Crase, 2009, 287).

۲-۴-۶- نحوه مشارکت شهروندان در مدیریت شهری

درون دولت‌های چند زنجیره‌ای، سطح محلی مطمئناً برای مشارکت شهروندان بیشتر مساعد است. چرا که، به ابتکارات شهروندان سازمان می‌دهد و سیاستمداران را با موضوعات مربوط به منافع آن‌ها مواجه می‌کند. قابل توجه است که تقویت دموکراسی مستقیم در سطح محلی به طور فزاینده‌ای به یک تقاضای سیاسی تبدیل شده است که عمدتاً در قانون و همچنین قانون اساسی فدرال آمده است. اگر چه ماده ۱۱۷ حداقل استاندارد نهادی در شکل مقامات محلی خاص را مورد تصریح قرار داد اما ثابت شده است که حداقل بخشی از این نهادها مستقیماً توسط شهروندان محلی انتخاب می‌شوند. بعلاوه ماده ۱۱۷ پاراگراف ۸

حدود ۳۸۰۰ نفر در یک کیلومتر است. قانون بنیادین^{۱۲} آلمان، صرفاً بین دو نظام فدراسیون و ایالت تفکیک قائل شده است. همه ایالت‌ها باید بدون در نظر گرفتن اندازه، تعداد جمعیت، قدرت مالی، وظایف‌شان را به طور یکسان انجام دهند. آنها در ارتباط با فدراسیون، حقوق برابر دارند. بنابراین، آلمان دارای یک نظام فدرالیتیه منطقی است (Kramer 2005, 83-84).

آلمان به لحاظ سنتی، مبتنی بر برابری قانونی همه ایالت‌ها است. قانون اساسی آلمان ۱۸۷۱ و ۱۹۱۹ یک دولت فدرال منظم تشکیل داده است. حتی اگر چه دو سوم سرزمین رایش در آن زمان از یک ایالت پروس تشکیل شده بود هزینه‌های این فدرالیسم منظم و روشن است. تفاوت‌های عمده اقتصادی - اجتماعی ایالت، از طریق سیستم وسیعی از پرداخت‌های یکسان جبران می‌شود (Kramer 2005, 83-84). قانون اساسی آلمان، قانون بنیادین ۱۹۴۹ به شناسایی سنتی نقش حکومت محلی در نظام فدرال ادامه داد. قانون بنیادین مقرر کرد، نواحی و شهرها به شکل دموکراتیک اداره می‌شوند و حق به خود حکمرانی محلی را به شکل زیر تقویت بخشید: شهرها باید حق به مدیریت همه امور جامعه محلی مطابق مسئولیت خودشان، در چارچوب محدودیت‌های قانونی را باید داشته باشند و این امر تضمین شده است (پاراگراف ۲ ماده ۲۸ قانون بنیادین)^{۱۳}.

حق خود حکومتی، شامل مسئولیت در برابر موضوعات مالی است. حکومت‌های محلی، قدرت وضع مالیات مطابق نرخ تعیین شده را دارند. تضمین به خودمختاری/ استقلال مالی توسعه یافته و شامل؛ حق شهرها به داشتن منبع درآمد بر مبنای توانایی اقتصادی است. به لحاظ سیاسی، حکومت محلی، نزدیک ترین سطح حکومت به مردم است. پس مهم است که حکومت محلی را در نظام سیاسی به منظور بسیج مردم به مشارکت در موضوعاتی که به زندگی روزمره آنها مربوط می‌شود، وارد کنیم. بنابراین هیچ رابطه مستقیمی بین فدرال و شهرها وجود ندارد و نظارت شهری منحصراً وظیفه مقامات ایالتی است. با وجود این، شهرها متأثر از سیاست‌های فدرال هستند. اگر چه، قوانین مرتبط رضایت مجلس ایالتی را لازم دانسته است (پاراگراف ۳ ماده ۲۸ قانون بنیادین).

غالباً حکومت‌های محلی، بار مالی شان را از شهرها تأمین می‌کنند. پس شکاف مالی که برای شهرها ایجاد می‌شود، همیشه به طور کامل به وسیله باز توزیع بودجه برای آنها در درون ایالت، جبران نمی‌شود. حق شهرها به

تعیین کرده است که قانونگذار ایالت می‌تواند در موضوعات مربوط به حوزه استقلال عملکرد شهرها، برای مشارکت و کمک مستقیم به آنهايي که واجد شرایط رأی دادن و انتخابات شورای محلی هستند، ارائه کند. بر عکس انتخاب مستقیم شهرداران، مشارکت مستقیم شهروندان نیاز به تصریح در قوانین اساسی ایالتی ندارد. بلکه قانون عادی ایالت هم برای این منظور کفایت می‌کند. بنابراین مصوبات حکومت محلی ایالت شامل مقررات مربوط به همه پرسی عمومی و مشارکت شهروندان در کمیته‌های منتخب شورای محلی است.

اتریش متعلق به دسته‌ای از نظام‌های فدرال است که حکومت محلی به طور گسترده به وسیله قانون اساسی فدرال تنظیم شده است. رژیم مبتنی بر قانون اساسی فدرال جایگاه خیلی محدودی برای ایالت و قانونگذاری آنها باقی گذاشته است. اگرچه صلاحیت مقررات گذاری حکومت محلی اساساً به ایالت واگذار شده نه به قانونگذار فدرال، قانونگذاری آنها محدود به طیف وسیعی از مقررات قانون اساسی فدرال می‌شود که سازمان وظایف و روابط مالی شهرها را مشخص می‌کند. در برخی موارد، حتی دادگاه قانون اساسی به طور ضمنی مقررات قانون اساسی فدرال را به رسمیت شناخته است. مقرراتی که از حقوق اساسی فدرال ناشی شده است و به قانونگذار ایالت در حکومت محلی اعمال می‌شود. بنابراین نتیجه این نوع از شناسایی قانون اساسی این است که اساساً ایالت صلاحیت مقررات گذاری حکومت محلی را همانند قانونگذار فدرال عادی دارد. از آن جایی که خود قانون اساسی فدرال مسئولیت ایجاد مبنای حقوق گسترده حکومت محلی را بر عهده گرفته است؛ صلاحیت ایالت، ساده باقی مانده است. با وجود این کنوانسیون قانون اساسی اخیراً دریافت که در ارتباط با روابط آتی بین فدراسیون و ایالت مشکلاتی وجود دارد. (Robb 2010, 31 Truss 2010, 29)

۳-۶- جایگاه حکومت محلی در فدرالیسم آلمان
حکومت محلی آلمان با یک سری مسائل متنوع به ویژه دولت شهرهای منحصر به فرد، از سایر حکومت‌های محلی متمایز می‌گردد. جمهوری فدرال آلمان به جز برلین، از ۱۱ ایالت تشکیل شده بود. از زمان اتحاد در سال ۱۹۹۰ این تعداد اکنون در آلمان به ۱۶ ایالت می‌رسد، شامل سه ایالت؛ هامبورگ، برمن و برلین است. جمعیت آلمان ۸۲ میلیون بوده که در حدود ۳۵۷ هزار کیلومتر پراکنده شده‌اند، تراکم جمعیتی ایالت‌ها در

به جای یک نفر شهردار به وسیله یک هیئت صورت می‌گیرد و در مدل سوم از طرف مجلس یک نفر به عنوان مدیر شهر به این سمت انتخاب می‌شود، مدیر فقط پاسخ‌گوی مجلس محلی است و بر تمام اداره‌های مختلف شهر مدیریت دارد.

در جمهوری فدرال آلمان شوراهای محلی به عنوان پایه‌های نظام اجتماعی مردم سالار محسوب می‌شوند. در آلمان تلاش شده تا این شیوه مردم سالاری اداره امور، سطحی فراتر از وضعیت کنونی آن پیدا کند و زمینه‌های مشارکت شهروندان در اداره امور شهر گسترش بیشتری نسبت به آنچه موجود است داشته باشد از این رو تلاش شده تا از راه‌ها و شیوه‌های گوناگونی مانند مشارکت شهروندان و اداره مشارکتی شهروندان برای دستیابی به این هدف، استفاده شود (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران ۱۳۸۵، ۶۸)

۶-۳-۲- حدود اختیارات و وظایف حکومت محلی

حکومت محلی در اصل به خاطر اداره همه امور در درون سرزمین در چارچوب اختیارانش مسئول است.^{۱۴} (DCC- BverfGe21.117) خودحکومتی محلی دو بُعد دارد؛ یک بُعد اداری و بُعد دیگر مربوط به عملکردها یا کارکردها است. بُعد اداری مربوط به اختیارات مدیریت شهری است. اختیار انتصاب کارکنان، اختیار وضع قانون، اختیار مدیریت منابع، اختیارات برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی است. این اختیارات بستگی به توانایی قانونگذاری ندارد بلکه از قانون بنیادین ریشه گرفته است. سایر اختیارات به وسیله قانون ایالت اعطا شده است، یک سلسله از وظایف حکومت محلی صرفاً به وسیله قانون بنیادین تضمین شده است (DCC- BverfGE71.25)

وظایف الزام‌آور، آن دسته وظایفی هستند که مقامات محلی مکلف به انجام آن هستند. مهمترین این‌ها، ایجاد مدارس عمومی، مددکاری اجتماعی، رفاه اجتماعی در یک سطح محلی است که این موارد بیشترین مصرف بودجه را به خود اختصاص می‌دهند. موارد اختیاری عبارتند از: آسایش عمومی، حمل و نقل عمومی، موزه‌ها، سالن‌های کنسرت و آموزش بزرگ سالان و سایر تکالیف شامل: حفظ امکانات خدمات آتش‌نشانی، حمایت در برابر سوانح طبیعی و غیر مترقبه، دفع زباله، مقررات مربوط به برق، گاز، آب و سازماندهی خدمات داخلی است. بعلاوه، برخی از موضوعات دولتی که در اصل جزء وظایف ایالت است، جهت اجرا از سوی مقامات ایالتی به مقامات محلی

خود حکومتی، شامل موضوعات فرهنگی (موزه‌ها، تئاتر، امکانات ورزشی و مدارس (خدمات عمومی) مقررات مربوط به آب، گورستان‌ها، بیمارستان‌ها و باغ وحش‌ها) و همچنین حفظ راه‌ها و معابر عمومی است. شهرها در این ارتباط، برعکس در برنامه‌ریزی و استخدام، مستقل هستند. آنها اداره مستقل خود را دارند و تحت نظارت ویژه اداره ایالت قرار ندارند. بلکه، صرفاً تحت نظارت حقوقی آنها هستند.

بعلاوه، شهرها وظایف تجویز شده از سوی فدرال و ایالت را انجام می‌دهند. به همین منظور، شهرها حق داشتن بودجه متناسب (به اصطلاح اصل ارتباط) را دارند. مثال‌هایی از این مورد شامل: اداره راهنمایی و رانندگی مثل گواهینامه و موضوعات مربوط به ثبت جمعیت و بیگانگان، نظارت بر غذا، ایمنی شغلی و کنترل سلامت است. بعلاوه در این چارچوب، نظارت قانونی وجود دارد. شهرها تابع نظارت مقامات ایالت هستند که این مقامات حق دارند، کارآمدی را در مقیاس فردی مورد بررسی قرار دهند. اگر شهرها، دستورالعمل‌های مقامات ناظر ایالت را اجرا نکنند، مقامات می‌توانند وظایفی در این ارتباط تعیین نمایند. مقامات ناظر می‌توانند شخصی را به جای او تعیین کنند. خود فدرال هیچ نوع حق نظارتی بر شهرها ندارد. با وجود این اگر ایالتی تکالیف نظارتی را در ارتباط با شهرها انجام ندهد و آنها را اجرا نکند، فدراسیون می‌تواند قدم‌هایی به منظور وادار کردن آنها به اجرای تکالیف‌شان بر دارد (Steytler 2005, 85).

86)

۶-۳-۱- ساختار نهادهای محلی

از آنجایی که نظام حکومتی آلمان یک نظام فدرال است هر یک از ایالت‌ها اجازه دارند تا مدل متناسب با تاریخ و ویژگی‌ها و اهداف خود را انتخاب و به اجرا گذارند. محتوای مدل مورد استفاده در ایالت‌ها بستگی دارد به نسبتی که میان قوه اجرایی و مقام قانون گذاری محلی برقرار می‌شود. گاه این نسبت به نفع قوه مجریه شهر یعنی شهردار است و گاه به نفع قوه مقننه شهر یعنی شورا (ایمانی جاجرمی ۱۳۸۷، ۹۳). در سیستم مدیریت شهری آلمان سه مدل در شیوه کار و قدرت و اختیارات شهرداران وجود دارد. مدل شهردار- شورا، مدل اداره شهر به وسیله کمیسیونرها، مدل اداره شهر به وسیله مدیر. مدل اول در دو ایالت باواریا و بادن و ورتمبرگ حاکم است. مدل دوم به آلمانی مدل ماگیسترات نامیده می‌شود، در این مدل مدیریت شهر

دولت ترکیه سکولار است و در آن گرایش‌های دینی و سیاسی جدای از یکدیگر است.

۶-۴-۱- جایگاه حکومت‌های محلی و مدیریت شهری در ترکیه

نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشور ترکیه به گونه‌ای تعریف شده که میان سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۸۵ وزارت خدمات عمومی و اسکان مجدد، مسئولیت نهایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و کلان شهری را به عهده داشت. امروزه نهاد برنامه‌ریزی در سطح محلی همان شهرداری محلی است. بر اساس قانون ۱۹۸۵ اختیارات تهیه طرح‌های جامع، طرح‌های اجرایی و برنامه‌ریزی توسعه شهری و کنترل آنها به تشکیلات شهرداری‌ها واگذار شده است، اما در عمل تنها کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ هستند که از لحاظ کارشناسی دارای کادر کافی جهت انجام این وظایف هستند. مدیریت محلی در ترکیه شامل مجموعه نهادها و سازمان‌های انتخابی است که نیازهای مشترک محلی شهروندان، مناطق شهرداری و روستاها را تأمین می‌کند. طبق قانون وضع شده و بر اساس اصل ۶۷ قانون اساسی انتخابات مدیریت‌های محلی، هر پنج سال یک بار برگزار می‌شود و مدیریت مرکزی نیز به منظور حفظ وحدت ملی و یکپارچگی در ارائه خدمات عمومی بر عملکرد حکومت‌های محلی نظارت دارد (دوبین ۱۹۹۳، ۳۲).

در سطح محلی امور برنامه‌ریزی صرفاً به عهده شهرداری هاست که این امر به وسیله کمیته‌های دائمی مرکب از اعضای انجمن یا شورای شهر و نیز رؤسای بخش‌های مختلف شهرداری صورت می‌گیرد و شهردار خود ریاست این کمیته را بر عهده دارد. لازم به یادآوری است که شهرداران در ترکیه انتخابی هستند و با آرای مردم به این سمت برگزیده می‌شوند. در ترکیه سه گونه حکومت محلی وجود دارد: ۱- حکومت محلی استانی ۲- شهرداری ۳- اداره روستا. یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد نظام اداره عمومی ترکیه این است که در کنار حاکمیت محلی، واحدهای حکومت مرکزی نیز وجود دارند، ویژگی عمومی واحدهای حکومت محلی نیز تمرکزگرایی و اعمال قدرت و اقتدار حکومت مرکزی بر انجام وظایف آنها در شهر و روستاها بوده است. در شرایط خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کنترل‌های بیشتری بر حکومت‌های محلی اعمال می‌شود. طبق قانون اساسی سال ۱۹۸۲ حکومت‌های محلی شخصیت‌های حقوقی عامی هستند که برای برآورده ساختن نیازهای محلی

منتقل می‌شود. در این موارد به نحو دوگانه‌ای، مقامات محلی هم وظایف خویش را انجام می‌دهند و هم وظایف ایالتی را. نهادهای خودگردان محلی همزمان وظایف اجرایی و وظایف ایالتی را بدون این که نمایندگی ایالت را داشته باشند، انجام می‌دهند. اموری که عموماً توسط ایالت به مقامات محلی منتقل می‌شود، عبارتند از: سازماندهی سرشماری جمعیت، ثبت مضمولین نظام وظیفه، سازماندهی انتخابات پارلمانی و منطقه‌ای، پیشگیری از خطرات احتمالی، نظارت بر ساخت و ساز، نظارت بر امور ترافیکی، مقررات مربوط به ترافیک، موضوعات مربوط به بهداشت و دامپزشکی، حفاظت از طبیعت و حمایت از محیط‌زیست است (DCC - BverdfGE 79.127). علی‌رغم استقلال تضمین شده، بیشتر اختیارات شهرها یا نواحی و وظایفی که انجام می‌دهند، عمدتاً اختیارات تفویض شده است. ایالت‌ها از طریق دستورالعمل‌های صادره بر اجرای مسئولیت‌های تفویض شده، نظارت می‌کنند. این امر باعث شده است که مسئولیت‌ها به شکل یکسان در تمام سرزمین اجرا شود و شهرها و شهرداران در برابر مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های خویش پاسخگو می‌باشند (Kramer 2005, 87).

۶-۴-۲- نگرش اجمالی بر وضعیت حقوقی و سیاسی ترکیه

ترکیه با نام رسمی جمهوری ترکیه نقطه تلاقی دو قاره مهم آسیا و اروپاست. نخستین راهبرد توسعه اقتصادی ترکیه در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ از اندیشه‌های مصطفی کمال آتاترک گرفته شد و پیروان وی اجرای آن را پی گرفتند. وی اقتصاد قوی را شرط لازم برای بقا و دوام ترکیه می‌دانست، همچنین در این راهبرد تأسیس بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری برای تأمین مالی توسعه در اولویت قرار داشت و اولویتی برابر برای توسعه بخش‌های کشاورزی و صنعت در نظر گرفته شد. از ایجاد و راه اندازی شهرداری در این کشور حدود ۱۵۷ سال می‌گذرد، به گونه‌ای که سابقه ایجاد نهادهای محلی به نیمه دوم قرن نوزدهم باز می‌گردد. نخستین شهرداری در سال ۱۸۵۴ در استانبول ایجاد شد، اما نخستین شهرداری به شکل مدرن و امروزی آن در سال ۱۹۳۰ تأسیس شد. بر اساس قانون اساسی سیستم سیاسی ترکیه بر پایه نظام جمهوری پارلمانی و دارای نظامی چند حزبی است. ارکان اصلی حکومت این کشور را پارلمان، رئیس جمهور، نخست وزیر و قوه قضائیه تشکیل می‌دهند. پایه و اساس

نیرومندی را در تشکیلات متمرکز دارد. هنگامی که در سال ۱۹۲۳ جمهوری ترکیه تاسیس شد این سنت در تشکیلات اداری و مدیریتی کشور ادامه یافت و در این مسیر تشکیلات مرکزی ساز و کارهایی را به وجود آورد که کنترل و نظارت حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی را تسهیل کرد (ایمانی جاجرمی ۱۳۷۹، ۱۵۳).

نبود منابع مالی کافی و پایدار از دیگر مسائل حکومت‌های محلی در ترکیه است.

نبود مشارکت مردم در اداره امور و انجام فعالیت‌های حکومت‌های محلی یکی دیگر از مسائل مهم تلقی می‌شود که سنت تمرکزگرایی باعث کاهش میزان توجه افکار عمومی به اهمیت حکومت‌های محلی شده است.

یکی از موضوعات مهم شهرداری‌ها به عنوان خودمختارترین گونه حکومت محلی در ترکیه مقیاس عملیات آنهاست. در ترکیه حدود ۳۰۰۰ شهرداری وجود دارد که حدود ۸۰ درصد آنها کمتر از ۱۰ هزار نفر جمعیت دارند و شهرداری‌های کوچک محسوب می‌شوند. حدود ۳۸ درصد از مجموع شهرداری‌های زیر ۱۰ هزار نفر دارای جمعیتی کمتر از ۵ هزار نفر هستند. افزایش تعداد شهرداری‌های کوچک باعث شده است تا سرانه پرداختی به شهرداری‌ها کاهش یابد؛ زیرا همه ساله سهم معینی از درآمد ناشی از مالیات‌های ملی به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد و بر پایه شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، همچنین این افزایش باعث بالا رفتن تعداد نیروی انسانی به کار گرفته شده در شهرداری‌ها و نرخ فزاینده ارائه خدمات به شهروندان شده است و بخش عمده‌ای از اعتبارات تخصیص یافته به شهرداری‌ها صرف هزینه‌های جاری و پرداخت حقوق و مزایای کارکنان می‌شود.

۶-۵- مدخل اجمالی بر وضعیت حکومت محلی در

ایران

همانطور که در بررسی نظام‌های حکومت محلی در مورد کشورهای موضوع تحقیق بیان شد. حکومت‌های محلی به نحو قابل توجهی ادعای حاکمیت و کنترل بر سرزمین از سوی قدرت مرکزی در جوامع مدرن را به چالش کشانیده است. جهانی شدن به شکل دیگری با حکومت‌های محلی پیوند خورده است. اندیشه خودمختاری محلی بر این امر تأثیر گذاشته است. جوامع محلی در یک فاصله معناداری با مرکز قرار گرفته اند. محدودیت‌های مکانی به لحاظ جغرافیایی در سرزمین هر روز کوچک‌تر از قبل می‌شود. بازشناسی مفهوم حق

عمومی ساکنان استان‌ها، شهرها و روستاها ایجاد می‌شوند و عناصر تصمیم‌گیری آنها را انتخاب‌کنندگانی که تاکنون معین کرده انتخاب می‌کنند. اصول ساختاری آنها تشکیلات، اختیارات و وظایف ادارات محلی نیز به وسیله قانون مطابق اصل تمرکز زدایی تدوین می‌گردد (ایمانی جاجرمی ۱۳۷۹، ۱۴۸).

شهرداری‌ها در ترکیه از سه ارگان تشکیل یافته اند: شورا، کمیته اجرایی و شهردار. شورا یک نهاد تصمیم‌گیری است که در مورد یک سری وظایف اجباری و یک سری وظایف اختیاری در راستای نیازهای محلی تصمیم‌گیری می‌کند که مهمترین وظیفه شورای شهر بررسی و تصویب بودجه شهرداری است که از سوی شهردار تهیه و برای تصویب به شورا ارسال می‌شود. شورای شهر همچنین تعیین تعرفه‌ها و هزینه‌های حمل و نقل، قیمت کالاها، میزان جرایم شهری، و بازرسی را بر عهده دارد و در مورد استخدام، اخراج و ترفیع کارکنان شهرداری تصمیم می‌گیرد. شهردار نیز که مهمترین مقام اجرایی و نماینده شهرداری است، برای یک دوره پنج ساله انتخاب می‌شود. نقش شهردار دوگانه است: شهردار ریاست تشکیلات محلی را به عهده دارد و از سوی دیگر از جانب دولت مرکزی انجام پاره‌ای وظایف را می‌پذیرد.

در ترکیه نهادهای محلی استقلال مالی چندانی ندارند. از حیث منابع درآمدی برای شهرداری‌ها فرصت‌های قانونی برای کسب درآمد تعریف شده است کسب مالیات املاک و مستغلات از جمله این منابع قلمداد می‌شود که به طور متوسط حدود ۱۳ درصد از درآمد شهرداری را تشکیل می‌دهد.

۶-۴- نکات بنیادی در زمینه نظام حکومت محلی

ترکیه

یکی از مسائل مشترک حکومت محلی در ترکیه ضابطه‌مندی بر پایه قوانین و مقررات وضع شده‌ای است که در نیمه اول قرن بیستم برای حکومت‌های محلی وضع شده است. این قوانین برای حکومت‌های محلی استانی در سال ۱۹۱۳ برای شهرداری‌ها در سال ۱۹۳۰ و برای روستاها در سال ۱۹۲۵ وضع شد. از آن زمان شرایط اقتصادی و اجتماعی، انتظارات مردم از خدمات حکومت محلی، ترکیب و توزیع جمعیت و تقسیمات اداری حکومت مرکزی به طور اساسی تغییر یافته است؛ اما این تغییرات در فعالیت‌های حکومت محلی کمتر بوده است. تمرکزگرایی شدید دومین مسئله مشترک حکومت‌های محلی است. از زمان حکومت عثمانی، ترکیه سنت

مواردی که برای مصارف محلی از قبیل راه‌سازی و تأسیس مدارس و پل‌سازی و غیره وجوهی لازم شود آن وجه را به نسبت به تقسیم مالیات همان محل سرشکن اهالی نماید. که با مذاقه در قانون یاد شده و قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹ نتیجه می‌گیریم که حکومت‌های محلی از هیچ‌گونه استقلال هنجاری برخوردار نبوده‌اند.

۶-۵-۲- جایگاه شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداران در نظام حکومت محلی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراها یکی از جلوه‌های اهتمام به آراء و نظرات مردم و نهایتاً اداره امور به اتکا مردم محسوب می‌گردد. بر اساس اصل ۶ قانون اساسی: "در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخابات رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها..."

ویژگی‌های مهم شوراها عبارتند از:

- ۱- استقلال شخصیت حقوقی
- ۲- انتخابی بودن شوراها
- ۳- تابعیت ایران
- ۴- تبعیت از اصول وحدت ملی
- ۵- رعایت موازین اسلام
- ۶- رسیدگی به تخلفات و انحلال بر اساس ضابطه قانونی
- ۷- تنوع شوراها
- ۸- ارتباط با مقامات دولتی (نجفی و محسنی ۱۳۸۸، ۴۲۹).

با مذاقه در مواد قانونی به این نتیجه می‌رسیم که شوراهای اسلامی روستا و شهر دارای هیچ نوع صلاحیت هنجاری نبوده و صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در حد تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور (بند ۹ ماده ۷۱) تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲ ماده ۷۱) تصویب نامه اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور و در نهایت تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام شده است.

تعیین بر سرنوشت در سطح دولت کشورها به سطح محلی رجعت نموده است (Gould; 2006, 44). بدون شک یکی از مؤلفه‌های سازنده قدرت حکومت محلی وجود نوعی استقلال هنجاری، مالی، سازمانی و اداری است. حال با این فرض آیا می‌توان در ایران وجود نوعی استقلال هنجاری برای نهادهای محلی به رسمیت شناخت؟ برای بررسی این موضوع، گذری بر سابقه تاریخی ضروری است؛ ما سابقه نظام حکومت‌های محلی را در ایران در پرتو نظام قانونگذاری قابل بررسی می‌دانیم. ممکن است در طول تاریخ در ادوار مختلف ایران قبل از اسلام و بعد از اسلام، وجود نوعی از حکومت‌های محلی مثل ملوک الطوائفی بتوان با حکومت محلی مشابه سازی نمود. ولی از نظر ما حکومت محلی در مفهوم مدرن مبتنی بر یک صلاحیت قانونی از پیش تعیین شده با پیش شرط‌هایی چون دموکراسی، حاکمیت قانون، مشارکت عمومی، حقوق بشر و غیره است که وجود آنها مبتنی بر فرض وجود قانون در معنای مدرن است (کازمیان و دیگران ۱۳۹۲، ۲۰).

۵-۵-۱- زمینه‌های تاریخی حکومت محلی در ایران

برای اولین بار با فرض پیش گفته، با تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۳۲۵ ه.ق در ایران گامی به سوی شناسایی حکومت محلی برداشته شد. در ماده ۱ این قانون؛ ایالت به عنوان قسمتی از مملکت تعریف شده است که دارای حکومت مرکزی ولایات حاکم‌نشین جزء است که در مرکز هر ایالتی انجمنی موسوم به انجمن ایالتی تشکیل شده که اعضای این انجمن از مستخدمین ایالت و توابع آن و مبعوثینی که از انجمن‌های ولایتی فرستاده می‌شود، تشکیل می‌شود. قانونگذار هر چند به نحو محدودی حق رأی شهروندان محلی را به رسمیت شناخت. مطابق مواد ۸۷-۸۸ وظایف انجمن‌های ایالتی منحصر است به نظارت در اجرای قوانین مقرر و رسیدگی و قرارداد در امر ایالت موافق شرح زیر یا اخطار و صلاح اندیشی در صرفه و امنیت و آبادی ایالت و ایجاد قانون از وظیفه انجمن‌های ایالتی خارج است. انجمن‌های ایالتی می‌توانند در کلیه شکایاتی که از حاکم ایالات و ولایات می‌رسد رسیدگی کرده هرگاه رفتار حاکم برخلاف قانون باشد نقض قوانین را به او اخطار نمایند. مطابق ماده ۹۱-۹۲ و ۹۳ انجمن ایالتی حق وصل و ایصال مالیات به هر عنوان که موافق قانون مقرر باشد، را دارند و انجمن ایالتی می‌تواند در

در نتیجه شورای اسلامی شهر و روستا دارای میزان محدودی از اختیارات نظارتی می‌باشند. ولی هنوز نهادهای محلی از استقلال هنجاری و استقلال نسبی در امور مالی برخوردار نمی‌باشند. شوراهای اسلامی گرچه دارای استقلال شخصیتی هستند و به عنوان نهاد منتخب مردم به شمار می‌آیند ولی این امر به معنای مواجهه با سایر نهادهای حکومتی و تقابل با آنان و نهایتاً استقلال تام نیست در واقع وجود چنین نهادی برای ایجاد مشارکت مردم کشور و بهینه ساختن چرخش امر حکومت است. بنابراین از نظر ما شوراهای اسلامی با معیارهای خودمختاری حکومت‌های محلی منطبق نمی‌باشد.

۷- نتیجه‌گیری

آنچه در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت شناخت وضعیت نظام مدیریت شهری جهان در قالب نظام‌های سیاسی حاکم است که آنها به سه دسته کشورهای دارای نظام سیاسی متمرکز، نیمه‌متمرکز و غیرمتمرکز دسته‌بندی می‌شوند که به نمایندگی، مدیریت شهری در کشورهایی از هر دسته مورد بررسی و کنکاش علمی قرار گرفت. نکته‌ای که در ابتدا باید به آن اشاره شود این است که کشورهای مورد مطالعه بر مبنای تفاوت‌های ساختاری، نظام اداره امور در آن کشورها،

جدول ۲: مقایسه مدل‌های مدیریت کلان شهری در کشورهای جهان

کشور	قلمرو کار برد روش	نوع انتخاب شهردار	مدل مدیریت شهری	منبع درآمد نظام سیاسی	توضیحات
مجارستان	کلیه شهرها	مستقیم	شورا-شهردار قوی	منابع دولتی و مالیات بر مشاغل	مشارکت شهروندان محدود به نخبگان محلی است. نظارت بر حکومت‌های محلی بر عهده کمیسیون‌های جمهوری است. پاسخگویی افقی ضعیفی وجود دارد. خودمختاری هنجاری همراه با خودمختاری مالی نیست.
اتریش	متفاوت	مستقیم	شورا-شهردار	بودجه دولتی و مالیات‌های محلی	شورای محلی قدرت قانون‌گذاری ندارد ولی صلاحیت تصمیم در مورد موضوعات بودجه‌ای دارد. شش ایالت از نه ایالت شهردار را به صورت مستقیم انتخاب می‌کنند.
آلمان	کلیه شهرها	مستقیم	شهردار قوی- شورا-مدیر و کمیسیونی	مالیات و بودجه دولتی پارلمانی	جزئیات و سازوکارهای قانونی انتخاب مستقیم شهردار در ایالت‌های آلمان متفاوت و به طور کلی با رای مستقیم شهروندان و برای دوره پنج ساله است. از جمله وظایف آنها مددکاری اجتماعی، حفظ راه و معابر، گورستان، بیمارستان، امکانات ورزشی و ... است.
ترکیه	کلیه شهرها	مستقیم	شورا-شهردار	بودجه دولتی و مالیات بر مستغلات	شهرداری‌ها در ترکیه از سه ارگان تشکیل شده اند. شورا، کمیته اجرایی و شهردار، شهردار، برای مدت پنج سال به طور مستقیم انتخاب و ریاست تشکیلات شهرداری را به عهده می‌گیرد. نقش شهردار دوگانه است: شهردار ریاست تشکیلات محلی را به عهده دارد و از سوی دیگر از جانب دولت مرکزی انجام پاره ای وظایف را می‌پذیرد. شهرداران در مقابل دولت استقلال عمل دارند.
ایران	کلان شهرها	غیر مستقیم	شورا-شهردار	اعتبارات دریافتی از دولت مرکزی	در ایران شورای اسلامی شهر و روستا دارای هیچ نوع صلاحیت هنجاری نبوده و صلاحیت شوراهای شهری در حد تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری است. شهرداری‌ها از استقلال هنجاری و استقلال نسبی در امور مالی برخوردار نمی‌باشند. لذا شوراها با معیارهای خودمختاری حکومت‌های محلی منطبق نیست.

ماخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۴

در انتها با توجه به نتایج پژوهش و تجربه کشورهای مورد مطالعه برای ایجاد حکومت محلی در کشورمان پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

- ۱- واگذاری امور تصدی گرایانه به مردم و ایجاد زمینه جهت مشارکت‌های هر چه بیشتر مردمی.
- ۲- بودجه‌ریزی عادلانه و مبتنی بر عملکرد در مناطق کشور.
- ۳- مشارکت نخبگان محلی در اداره امور محلی.
- ۴- جایگاه دولت، باز تعریف و قلمرو فعالیت آن بازنگری شود.
- ۵- جایگاه شوراها در نظام مدیریتی کشور تعیین و بازتعریف شود.
- ۶- باید به شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها در امر برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت شهری تفویض اختیار بیشتری شود.
- ۷- آن گروه از فعالیت‌های مدیریت و اداره امور شهرها که قابل واگذاری به امور محلی است، باید از انحصار دولت خارج شده و در راستای تمرکززدایی به سطوح پایین‌تر مدیریتی واگذار گردد.
- ۸- توسعه و گسترش راه‌های ارتباطی میان مردم و مدیریت شهری، تسهیل برقراری ارتباطات مردمی و افزایش روحیه انتقادپذیری به منظور ارتقای فرایند پاسخ‌گویی مدیریت شهری در تعامل با شهروندان.
- ۹- تمهیداتی اندیشیده شود تا میزان شفافیت و اطلاع‌رسانی، قانون مداری، کارایی و اثر بخشی شوراهای شهر، تا سطح مطلوب ارتقا یابد که بتوان تا افق سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، به سطح قابل قبولی از حکمرانی خوب شهری برسیم.

منابع و مآخذ

انصاری، ولی الله. (۱۳۸۴). کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان.

آستانه، علی دربان. (۱۳۸۵). حکمروایی روستایی در ایران و نقش دهیاری‌ها در تحقق آن، رساله دکتری، رشته جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه تهران.

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش. (۱۳۸۸). حقوق اداری، جلد اول، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۷۸). مدل‌های اداره شهر: تجربه آلمان فدرال، ماهنامه آبادی، وزارت مسکن و شهرسازی.

تقسیمات کشوری، الگوها و مدل‌های حاکم بر مدیریت شهری و سایر مواردی که در روش‌شناسی انجام این پژوهش به آنها پرداخته شد دارای تفاوت‌هایی هستند و در واقع وجه تمایز کشورها در زمینه مدیریت شهری نیز در همین چارچوب‌ها قابل بررسی و اقدام است. با وجود این و به رغم تفاوت‌های یاد شده، در کلیه کشورهای مطالعه شده، به طور نسبی امور محلی و مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل و دارای نقش محلی و تفکیک شده با امور ملی انجام می‌شود. وجود قوانین و مقررات خاص در قالب بندهای قانون اساسی یا قوانین پایه که متعاقب قانون اساسی به تصویب رسیده، استقلال محلی واحدهای ارائه‌کننده خدمات و نیازمندی‌های محلی که بعضاً تصویب آنها به دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ میلادی باز می‌گردد و اصلاح این قوانین مطابق با نیازها و شرایط جدید، شکلی کاملاً رسمی و قانونی به این دولت‌های محلی بخشیده است. به طوری که از سوی حکومت‌های مرکزی کاملاً به رسمیت شناخته می‌شوند. در قالب تعریف نظام محلی اداره امور در کشورها، شهرداری‌ها پایه و اساس این نظام تلقی شده و در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردار هستند، ولی این استقلال تا جایی پیش می‌رود که ناقض قوانین اساسی و سایر قوانین کشور نباشد. آنها برای تأمین منابع خود بیشتر بر درآمدهای محلی متکی هستند و کمتر از منابع ملی بهره می‌جویند ولی دولت و حکومت مرکزی خود را به پشتیبانی و حمایت از واحدهای محلی ملزم می‌داند. این مهم در کشورهای دارای سیستم حکومتی غیرمتمرکز بیشتر خود را نشان می‌دهد، به این دلیل که واحدهای محلی نماینده دولت مرکزی به واسطه حضور آنها در سطح محلی به شهروندان ارائه می‌گردد. بررسی وضعیت تشکیل و استقرار نهادهای محلی برای اداره امور شهرها از منظر قانونی و بنیادهای حقوقی نشان می‌دهد که در قانون اساسی بیشتر کشورها در قالب فصل یا بند-های مشخصی به وضعیت نهادهای محلی پرداخته شده است. اصول کلان نحوه تشکیل و ساختار اجرایی آنها و الزام حاکمیت به تشکیل آنها در قالب سطح‌بندی‌های مشخص از وجوه مشترک بررسی قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه در زمینه نهادهای محلی است. قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه زمینه و بستر تشکیل و ایجاد واحدهای محلی را پی‌ریزی نموده است. بر مبنای اصول ترسیم شده در قانون اساسی تزیینات اجرایی و نهادی واحدهای محلی نیز تعریف و تعیین شده است.

- edition ed. Encyclopædia Britannica, Inc., 2008.2
- Dollery, B.E., O'Keefe, S. and Crase, L. (2009), 'State Oversight Models for Australian Local Government', *Economic Papers*, 28(4), 279-290.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2001) "Are the Relations Between Politicians and Administrators at the Local Level Determined by the Degree of Central Government Regulations?" ECPR joint sessions of workshops, Grenoble 6-11 April 2001 Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy
- Hajnal, György (2001) "Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the View of the Public" in *Public Perception of Local Governments* ed. by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- Kramer, Jutta (2005) "Local government and city states in Germany", hanover
- Marshall, N. (2008). 'Local Government Reforms in Australia.' In *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, eds. B.E. Dollery, J. Garcea and E.C. LeSage Jr. Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Neill, J. (1997). 'Local Government in the Australian Federal System', in Dollery, B.E. and Marshall, N. *Australian Local Government Reform and Renewal*. MacMillan: Melbourne, pp. 17-39.
- Pratchett, Lawrence (2001) "Towards a separation of Autonomy and Local Democracy ECPR Joint sessions of workshops Grenoble" 6-11 April 2001, workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Robb, A. (Rt. Hon.). 'Australian Local Government - Speech. Royal Theatre, National Convention Centre'. 17 June. URL < <http://nga.alga.asn.au/event/2010/speeches/AndrewRobb.pdf> >. Consulted 24 March 2011.
- Soos, Gabor (2002) "Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance" available in: www.t-rc.org
- Soós, Gábor and Judit Kálmán (2002) "Country Report - Hungary" in *The State of Local Democracy in Central Europe* ed. by Gábor Soós, Gábor Tóka and Glen Wright. Budapest Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Steytler, Nico (2005) "The place and role of local government in federal systems", Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۷۹). حکومت محلی در ترکیه نیازمند اصلاحات، شهرداری ها، سال دوم، شماره ۲۴.
- برک پور، ناصر و ایرج اسدی. (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه تهران.
- شکیبا مقدم، محمد. (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران: انتشارات میر.
- دوبین، آلن. (۱۳۷۹). چالش های مدیریت محلی در ترکیه، مترجم: حسن شفیعی. ماهنامه شهرداری ها، شماره ۱۲.
- کاظمیان، غلامرضا، صالحی، اسماعیل، ایازی، سید محمد هادی، نودریپور، علی، ایمانی جاجرمی، حسین، سعیدی رضوانی، نوید، عبدالهی، مجید. (۱۳۹۲). مدیریت شهری، جلد سوم، تهران: انتشارات تپسا.
- نجفی، مرتضی و محسنی، فرید. (۱۳۸۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین المللی الهدی.
- نوبین، پرویز. (۱۳۸۶). حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات تدریس.
- مرادی، علیرضا و هاشم واعظی. (۱۳۹۲). اجتماع محلی و حکومت محلی، تهران: اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. (۱۳۸۵). مطالعه تطبیقی نظام های مدیریت مناطق شهری در جهان، تهران.
- مطیعی لنگرودی، سید حسن. (۱۳۸۶). برنامه ریزی روستایی با تاکید بر ایران، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ اول.
- اطهراری، کمال. (۱۳۸۶). حاکمیت شایسته و ضرورت احیای حوزه عمومی، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹.
- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. (۱۳۸۹). امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران، تهران.
- ویسی، هادی. (۱۳۹۲). بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، جغرافیا و توسعه، دوره ۴، شماره ۲۳.
- Anderson, William (1964) "The Units of government", Chicago, Public Administration Services.
- "Encyclopedias and Dictionaries". In *Encyclopedia Britannica*, Vol. 18. 15th

- Truss, W.(Rt.Hon.) (2010). 'Speech to the National General Assembly of Local Government'. 17 June. URL <http://nga.alga.asn.au/event/2010/speeches/Warren_Truss.pdf>. Consulted 24 March 2011.
- Carr, R.K & et al (1964). American Democracy in Theory and Practice, New York: Holt, Rinehart and Winston Caulfield.
- Saltzstein A.L et al (2008). Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government", Urban Affairs Review, Vol.44.
- DeGaetano, A.& Strom, E (2003). Comparative Urban Governance: an Integrated Approach. Urban Affairs Review. Vol.38, No.3.

یادداشت‌ها

¹ واحد حکومت محلی عبارتست از یک جمعیت ساکن یا مقیم در منطقه معینی که قانوناً دارای سازمان مجاز، هیأت حاکمه با شخصیت حقوقی مجزا بوده و در جهت انجام وظایف خویش مبنی بر تأمین و ارائه خدمات عمومی از درجه‌ای استقلال قانونی برای افزایش لاقلاً قسمتی از درآمد خود برخوردار است (نویسنده، ۱۳۸۶، ۱۰۳)

² Local Autonomy

³ Self Government

⁴ Data from: Tocqueville Research Center in 2001 (www.trc.org)

⁵ Local public life

⁶ Local decisionmaking proces

⁷ Local Government Acts 2008

⁸ Local Council

⁹ Local Board

¹⁰ statsenat

¹¹ Lander

¹² Basic law

¹³ دادگاه قانون اساسی ماده ۱۲۷ قانون اساسی وایمار ۱۹۱۹

را تأیید کرد.

¹⁴ Decision of the Constitution Court

