

مدیریت دولتی و سازمان‌های محلی با نگاهی به ایران

سید محمد مقیمی^۱

چکیده مقاله

مدیریت دولتی رشته‌ای علمی است که مباحث مربوط به اداره امور عمومی را مطرح نموده و متناسب با نوع ساختار دولت‌ها، در سطوح مختلف حکومتی جریان می‌یابد. رهایی از تصدی‌گری، تقویت مشارکت مردمی و ایجاد خودگردانی محلی از مشخصه‌های مدیریت دولتی نوین در عصر حاضر بوده و ایجاد و توسعه سازمان‌های محلی دارای نقش قابل توجهی در تحقق چنین الزاماتی است. در این مقاله ضمن پرداختن به انواع ساختار دولت و مدیریت در بخش عمومی، جایگاه سازمان‌های محلی در سطوح مدیریت دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای درک مفهوم سازمان محلی، تعاریف مختلفی ارائه خواهد شد و سپس عناصر تشکیل دهنده و ویژگیهای آن به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نوع‌شناسی سازمان‌های محلی، بررسی نظریات موافقین و مخالفین سازمان‌های محلی و مقایسه ویژگیهای سازمان‌های محلی سنتی و نوین از دیگر مباحث مطرح شده در این مقاله است. و بالاخره در پایان با توجه به شکل‌گیری سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی به عنوان قوه مقننه محلی و شهرداری‌ها به عنوان قوه مجریه محلی) تلاش گردیده تا تصویری از وضعیت سازمان‌های محلی در ایران نیز ارائه گردد.

۱- عضو مجتمع آموزش عالی قم؛

دوره دکتری دانشکده مدیریت دانشگاه تهران -

واژه‌های کلیدی

دولت^۱ - مدیریت دولتی سنتی^۲ - مدیریت دولتی نوین^۳ - سازمان‌های محلی^۴ -
 نوع‌شناسی سازمانهای محلی^۵ - سازمانهای محلی سنتی و نوین^۶.

مقدمه

سازمان محلی نهادی قدیمی با مفهومی جدید است که ریشه در تاریخ گذشته بشر دارد و در زمانهای دور با مطرح شدن مدیریت اجتماعات بشری پا به عرصه هستی نهاده است. خودگردانی یکی از نیازهای طبیعی انسان است، به گونه‌ای که ذاتاً و فطرتاً خواهان مشارکت در سرنوشت و اداره امور مربوط به خود می‌باشد.

سازمان محلی موضوعی «میان رشته‌ای»^۷ است که در سیر تکاملی خود از رشته‌های مختلف علمی بویژه حقوق، علوم سیاسی، مدیریت دولتی و اقتصاد، کمک‌های زیادی دریافت نموده است. به گونه‌ای که رشته حقوق به بررسی شخصیت حقوقی و اختیارات قانونی آن می‌پردازد، علوم سیاسی رابطه آنرا با هیأت حاکمه سیاسی جامعه مورد بررسی قرار می‌دهد، از رشته مدیریت دولتی، فنون و روشهای اداره امور عمومی را می‌آموزد و علم اقتصاد نیز بدنبال ایجاد تعادل میان خواسته‌های مردم محل و منابع کمیاب در سازمان محلی است. سازمان محلی از نظر مفهومی چند بعدی است که تقریباً تمامی وظایف دولت را در گستره‌ای محدودتر انجام می‌دهد و بعنوان مینیاتوری از حکومت سیاسی جامعه مطرح است. با ظهور مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی^۸ و واگذاری امور محلی به مردم هر محل، سازمانهای محلی به جایگاه ارزشمندی دست یازیده‌اند که تقریباً اکثر کشورهای دنیا آن را بعنوان پیش‌نیاز توسعه مورد توجه جدی قرار داده‌اند. در کشور ما نیز با تشکیل سازمانهای محلی

1- State

2- Traditional Public Administration

3- New Public Management

4- Local Government

5- Local Government Typology

6- Traditional & New Local Government

7- Interdisciplinary

8- Managerialism

(شوراهای اسلامی) در اسفند سال ۱۳۷۷، مدیریت دولتی در ایران وارد مرحله جدیدی شده است که این امر ضمن بارور نمودن خلاقیت‌های محلی، توسعه دموکراسی و هنجارهای سیاسی، افزایش کارایی را در اداره امور عمومی بدنبال خواهد داشت.

سازمانهای محلی پدیده‌ای هستند که در قالب «دولت»^۱ و «حکومت»^۲ معنا و مفهوم می‌یابند. آنها در چارچوب دولت و حکومت پا به عرصه وجود می‌گذارند و متکامل می‌شوند. بنابراین قبل از هر چیز شناخت این چارچوبها امری حتمی و ضروری است (مقتدر، ۱۳۶۹: ۴۵-۴۴).

ساختار دولت

برای تنظیم روابط اجتماعی در هر جامعه‌ای یک الگوی ساختاری نیاز است تا این روابط از طریق آن به جریان افتد. دولتها از نظر ساختاری به دو دسته تقسیم می‌شوند (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۵۷۹):

الف . دولت بسیط (یکپارچه)^۳

ب . دولت مرکب^۴

الف - دولت بسیط

به دولتی اطلاق می‌شود که با مرکزیت سیاسی واحد، بصورت یکپارچه مبتنی بر وحدت عناصر (تشکیلات، جمعیت و سرزمین واحد) با شخصیت حقوقی واحد و قانون اساسی واحد اداره می‌شود (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۵۸۰). در اینگونه کشورها، واحدهای حکومتی (استان، شهرستان و...) فاقد حاکمیت هستند و به عنوان واسطه بین شهروندان و حکومت ملی هستند و تمامی حاکمیت بوسیله حکومت ملی اعمال می‌شود (Rosenbloom, 1989: 86).

1- State

2- Government

3- Unitary State

4- Compose (Mixed) State

تمرکز سیاسی (اداره امور سیاسی بوسیله مرکزی واحد)، بطور ذاتی در ویژگی دولتهای بسیط نهفته است و از طرف دیگر برای تمرکز اداری^۱ (انجام امور اقتصادی و اجتماعی مردم از طریق کارگزاران حکومت مرکزی) نیز منعی وجود ندارد. ولی از آنجا که اداره امور جامعه مدرن وظیفه‌ای گسترده و خارج از توان حکومت مرکزی است، اغلب کشورهایی که دارای ساختار بسیط هستند، می‌کوشند به طرق مختلف و با ایجاد سازماندهی مناسب، تصدی‌گری دولت را کاهش دهند و واحدهای حکومتی را فعال‌تر سازند. کشورهای همچون ایران، انگلستان، فرانسه، ایتالیا، سوئد و... دارای ساختار بسیط هستند.

ب - دولت مرکب

مشمول بر حاکمیت‌های پراکنده‌ای است که در آن چند دولت با قوانین اساسی متعدد، بنا به مصالح، مقتضیات، و یا دلایل خاص، با ایجاد رابطه حقوقی مشخص، مبادرت به تشکیل دولت و یا نهادهای مرکزی با قانون اساسی خاص نموده و پاره‌ای از مراتب حاکمیت را بدان می‌سپارند. دولتهای متصل^۲، متحد^۳ و متفق^۴ نمونه‌های بارز دولت‌های مرکب است.

سطوح مدیریت در دولت

از آنجایی که هر سازمانی برای اداره امور مربوطه نیازمند سازماندهی مدیریتی در تمام سطوح سازمان است، حکومتها نیز برای دستیابی به اهداف مورد نظر و اداره امور جامعه نیازمند ایجاد سطوح مدیریتی در کشور (دولت) هستند. بطور کلی سطوح مدیریت عمومی در کشورها همانند سازمانها در قالب سه سطح قابل طبقه‌بندی است:

۱. سطح عالی (مدیریت عمومی در حکومت مرکزی)؛
۲. سطح میانی (مدیریت عمومی در سطح حکومت ایالتی یا استانی)؛
۳. سطح عملیاتی (مدیریت عمومی در سطح حکومت محلی).

1- Administrative Centralization

2- Unpon state

3- Federal State

4- Confederation

این سطوح مدیریت عمومی در کشورهای (دولتهای) یکپارچه و چند پارچه بدون توجه به ساختار و حیطه اختیارات آنها بصورت مشترک وجود دارد. ولی ماهیت و حیطه اختیارات سطوح و نوع روابط این سطوح در کشورهای یکپارچه کاملاً متفاوت از کشورهای چند پارچه است. در کشورهای یکپارچه (بسیط)، حاکمیت تماماً در اختیار حکومت مرکزی قرار می‌گیرد ولی در کشورهای چند پارچه (مرکب) حاکمیت بین سطوح حکومتی تسهیم شده و اقتدار سیاسی در حکومت ملی متمرکز نشده است. بعبارت دیگر مدیریت عمومی مرکزی در کشورهای یکپارچه حاکمیت سیاسی را در خود متمرکز نموده، ولی در کشورهای دموکراتیک یکپارچه، حکومت مرکزی ممکن است از طرق گوناگون بعضی از اختیارات را به سطوح دیگر مدیریت عمومی در کشور تفویض نماید.

سطح میانی مدیریت عمومی در کشورهای یکپارچه را عموماً کارگزاران حکومت مرکزی در سطح استان یا تقسیمات کشوری این دولتها تشکیل می‌دهند که بطور ذاتی فاقد حاکمیت هستند، در صورتی که در کشورهای چند پارچه (مرکب) سطح میانی مدیریت عمومی بر طبق قانون اساسی دارای «شبه حاکمیت» می‌باشند و از اختیارات وسیعی برخوردارند.

مدیریت عمومی در سطح محل نیز با توجه به نوع ساختار کشورها دارای وظایف و اختیارات متفاوتی است، به گونه‌ای که در کشورهای یکپارچه، موجودیت و اهمیت مدیریت عمومی در سطح محلی تابع سیاستها و علائق مدیران دولتی در سطح حکومت مرکزی است. در برخی کشورهای یکپارچه، مدیران دولتی در سطح ملی ترجیح می‌دهند تا اداره امور عمومی در سطح محل در ید قدرت آنها باقی بماند و از اینرو کارگزارانی را منصوب می‌نمایند تا از طرف حکومت مرکزی اعمال قدرت نموده و مجری تصمیمات مدیران دولتی در سطح محلی باشند. در بعضی دیگر از کشورهای یکپارچه نیز ممکن است، اداره امور عمومی در سطح محل به منتخبین مردم واگذار شود و اختیارات مشخصی به آنها داده شود. در کشورهای چند پارچه و بویژه فدرال، تفویض اختیارات لازم به حکومتهای محلی در حوزه اقتدار ایالتهاست که این قدرت را از طریق پارلمان ایالت اعمال می‌کنند، مگر اینکه قانون اساسی ایالت قدرت آن را محدود کند (Alderfer, 1956: 1). در دولتهای فدرال نقش حکومت محلی و اقتدار آن زیاد است، بطوری که می‌تواند در بعضی موضوعات بدون توجه به

ترجیحات حکومت فدرال و یا ایالتی تصمیم‌گیری کند (Wilson, 1989: 47).
موضوع مورد بحث در این مجموعه، مدیریت عمومی در سطح محلی است که این مدیریت در قالب ساختاری بنام «حکومت محلی» یا «سازمان محلی» تجلی می‌یابد.

مفهوم پردازی سازمان محلی

راجع به تعریف سازمان محلی تعاریف مختلفی ارائه شده است که علیرغم تنوع و تعدد تعاریف، نقاط مشترک زیادی در بین این تعاریف وجود دارد.

۱- تعریف سازمان ملل متحد (UN): بخش حکومت محلی از شاخه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد تعریفی جهانی از سازمان محلی ارائه نموده است که در این تعریف بین دو واژه «سازمان محلی^۱» و «واحد محلی^۲» تفکیک قائل شده است. اغلب، این دو واژه بجای هم بکار می‌روند، در حالی که «سازمان محلی» اشاره به یک سیستم دارد و «واحد محلی» به عنوان سیستم فرعی مطرح می‌باشد. بر این اساس، طبق تعریف ملل متحد:
«واژه سازمان محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد که بوسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیأت اداره‌کننده (حکومتی^۳) و حاکم بر چنین موجودیتی بصورت محلی انتخاب می‌گردد (سازمان ملل متحد، ۱۹۶۶، ص ۴).

در تعریف فوق‌الذکر بر چند نکته کلیدی توجه شده است. اولاً: سازمان محلی بایستی بوسیله قانون ایجاد شده باشد ثانیاً: بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد و ثالثاً: هیأت اداره‌کننده، منتخب مردم محل باشد.

۲- تعریف «تونی بایرنه^۴»: این صاحب‌نظر انگلیسی سازمان محلی را اینگونه تعریف می‌کند:
«حکومت محلی (سازمان محلی) شامل مدیریت امور عمومی هر محله بوسیله یک هیأتی

1- Local Government

2- Local Authority

3- Governing Body

4- Tony Byrne

اجرائی از نمایندگان مردم محل است. چنین موجودیتی اگرچه در بسیاری از موارد تابع حکومت مرکزی است ولی دارای مقدار قابل ملاحظه‌ای قدرت تصمیم‌گیری است» (Byrne, 1983: 1).

در این تعریف استقلال سازمان محلی بصورت محدود در نظر گرفته شده ولی در عین حال انتخابی بودن هیأت اجرایی به عنوان یک مشخصه اصلی مورد توجه قرار گرفته است.

۳- تعریف «جان کلارک»^۱: کلارک نیز از جمله صاحب‌نظران انگلیسی سازمان محلی است، که معتقد است:

«سازمان محلی عبارتست از قسمتی از حکومت یک کشور یا ایالت که عمدتاً با موضوعاتی که مربوط به اداره امور اهالی یک محل است، سرکار دارد، بعلاوه موضوعاتی که پارلمان برای آن تعیین می‌کند و مطلوب آن است که بوسیله افراد محلی تحت انقیاد حکومت مرکزی، مدیریت شود (Clark, 1995: 1)».

این تعریف که در دهه پنجاه میلادی ارائه شده، نسبت به تعریف «تونی بایرنه» سیطره حکومت مرکزی بر سازمانهای محلی را پررنگتر دیده است ولی با این وجود بر اداره امور عمومی محل توسط مسئولین محلی صحه می‌گذارد.

۴- تعریف جامع: در مجموع برخی از صاحب‌نظران معتقدند که از نظر فنی برای موجودیت سازمان محلی سه شاخصه اصلی مورد نیاز است:

اولاً: سازمان محلی باید «موجودیتی سازمان یافته»^۲ باشد. برای احراز چنین شرطی، سازمان محلی باید دارای ساختار و شکل سازمانی بوده و همانند سایر سازمانها دارای برخی اختیارات باشد. به نحوی که حق ارائه دادخواست، مورد دادخواست واقع شدن، عقد قرارداد و داشتن دارایی مخصوص خود، برای آن محفوظ باشد.

1- John J. Clark

2- Existence as an organized entity

ثانیاً: سازمان محلی باید دارای «ویژگی یا مشخصه حکومتی^۱» باشد. کارگزاران آن بایستی به وسیله رأی دهندگان انتخاب شده باشند و یا بوسیله اداراتی که انتخابی بوده‌اند، منصوب گردند. علاوه بر آن سازمان محلی باید به عموم مردم در قبال فعالیت‌هایش پاسخگو باشد. ثالثاً: سازمان محلی باید دارای «استقلال به معنی واقعی کلمه^۲» باشد. این استقلال شامل استقلال اداری و مالی قابل ملاحظه است. بطور کلی سازمان محلی باید دارای حق تعیین بودجه خود، کسب درآمد، استقراض نمودن (با رعایت قوانین و سرپرستی ایالت یا حکومت مرکزی) و... را داشته باشد (Alderfer, 1956: 3).

با توجه به این سه معیار اساسی می‌توان در یک تعریف جامع گفت:

«سازمان محلی موجودیتی سازمان یافته است که دارای مشخصه‌های حکومتی بوده و از استقلال اداری و مالی (و نه سیاسی) قابل ملاحظه‌ای برخوردار باشد که هدف از ایجاد آن ارائه خدمات عمومی به مردم محل با حداکثر کارایی و اثربخشی است».

عناصر تشکیل دهنده سازمان‌های محلی

پروفسور «ویلیام اندرسون^۳» از «دانشگاه مینوسوتا^۴»، برای سازمانهای محلی هفت عنصر معرفی می‌کند (Alderfer, 1956: 3) که عبارتند از:

۱. قلمرو^۵: اولین عنصر تشکیل دهنده سازمان محلی قلمرو است. وسعت قلمرو بک سازمان محلی باید چقدر باشد؟ پاسخ به این سؤال به آسانی میسر نیست؛ چرا که مؤلفه‌های متعددی در تعیین قلمرو سازمان محلی مؤثرند. هرچه اندازه و وسعت سرزمینی بیشتر باشد منجر به زیانهای اجتماعی ناشی از تنوع تقاضاها در میان مردم و کارایی پایین سازمان محلی شده (Anderson, 1997: 4) و اداره امور محل را از کنترل خارج می‌کند. از طرف دیگر اندازه کم نیز اجرای عملیات و طرحهای اساسی را دچار مشکل می‌سازد. برای تعیین حد بهینه

1- Governmental character

2- Substantial autonomy

3- William Anderson

4- Minnesota university

5- Territory

قلمرو، با در نظر گرفتن پیامدهای مثبت و منفی قلمرو کم یا زیاد؛ مؤلفه‌هایی همچون: وضعیت اقلیمی یا جغرافیایی، آداب و رسوم، مشاغل و حرف مردم، زبان محلی، اعتقادات مذهبی و سایر مقتضیات محلی مورد توجه قرار می‌گیرد. بطوری که تشابهات فرهنگی، اقتصادی و اقلیمی زمینه را برای گسترش قلمرو فراهم می‌سازد، به گونه‌ای که کارایی خدماتی نیز لطمه زیادی نخواهد دید (Alderfer, 1956: 20)

۲. جمعیت^۱: مهمترین عنصر تشکیل دهنده سازمان محلی است. چرا که اصولاً سازمان محلی بدون وجود جمعیت بی‌معنی است و هدف از ایجاد سازمان محلی ارائه خدمات به مردم محل است. بر اساس قواعدی که در تئوری اقتصادی وجود دارد، وقتی گروه جمعیتی در سازمان محلی کمتر باشد، تقاضاهای هر خانواده به تقاضاهای متوسط در جامعه نزدیکتر خواهد شد و بنابراین رفاه اقتصادی در محل فراهم خواهد گردید و از طرف دیگر تراکم جمعیت، کارایی سازمانهای محلی را در ارائه خدمات مؤثرتر کاهش می‌دهد (Anderson, 1997: 4). از آنجا که سازمانهای محلی کارکنان خود را از طریق مردم محل به استخدام درمی‌آورند و یا برای حفظ استقلال خود نیازمند درآمدهای مالیاتی و عوارض بیشتر هستند، کم بودن جمعیت نیز آنها را دچار مشکل می‌سازد. بنابراین بایستی با در نظر گرفتن شرایط فوق حد بهینه‌ای از جمعیت برای ایجاد سازمان محلی در نظر گرفته شود. البته کیفیت جمعیت هم از نظر سطح تحصیلات و فرهنگ و هم از نظر وضعیت اقتصادی اهمیت بیشتری نسبت به کمیت آن دارد که در اینصورت کم بودن جمعیت نمی‌تواند مشکلات اساسی ایجاد نماید.

۳. سازمان دائمی^۲: کارگزاران محلی برای انجام وظایف محوله نیازمند تشکیلات و سازمانی هستند که از طریق آن بتوانند ستاد مورد نیاز جهت ارائه خدمات عمومی را تشکیل و تجهیز نمایند.

برای ایجاد یک ساختار و تشکیلات مناسب در محل، عوامل مختلفی بعنوان متغیرهای وابسته و مستقل ایفای نقش می‌کنند که مهمترین آنها عبارتند از:

الف. الگوی زندگی هر محل. که این خود به وضعیت توزیع جمعیت، صنعت، تجارت و بازرگانی، حمل و نقل، تفریح و سرگرمی و... وابسته است.

ب. الگوی عدم تمرکز. حدی از عدم تمرکز که برای سازمان محلی در نظر گرفته شده است

ج. سیستم ارزشی. شامل هنجارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی (Muttalib, 1982: 263).

۴. هویت قانونی مجزا^۱: یکی از ویژگیهای مهم سازمانهای محلی که تضمین کننده استقلال آنها می باشد، وجود شخصیت حقوقی است. سازمانهای محلی از نظر هویت قانونی به دو دسته تقسیم می شوند (Alderfer, 1956: 153):

الف. سازمانهای محلی با شخصیت حقوقی^۲: اینگونه سازمانهای محلی دارای موجودیت قانونی بوده، مرز مشخصی داشته، سرزمین و جمعیت در حدود و ثغور حوزه شان تعریف شده است و بعنوان یک شخصیت حقوقی داری تسلسل دائمی و مستمر می باشند.

این نوع سازمانهای محلی می توانند با ادارات دولتی و غیر دولتی قرار داد منعقد نموده، در دادگاه حضور یافته و اقامه دعوی نمایند یا طرف دعوا قرار گیرند و به سایر حقوقی که از نظر قانونی مجاز شمرده شده است، دست یابند. مهمترین خصیصه اینگونه سازمانهای محلی، خودگردانی است.

ب. سازمانهای محلی با شخصیت نیمه حقوقی^۳: سازمانهای محلی که بعنوان عاملین حکومت مرکزی یا ایالتی عمل می کنند، نوعاً در این دسته قرار می گیرند. اینگونه سازمانهای محلی دارای میزان محدودی قدرت حقوقی هستند و ماهیت یک سازمان محلی در این وضعیت به قوانین و تصمیمات قضایی بستگی دارد. بنابراین چنین سازمانهای محلی از قدرت و اختیارات کمی برخوردار بوده و بیشتر تحت عنوان آژانس های حکومتی انجام وظیفه می کنند (Alderfer, 1956: 154).

از آنجا که یکی از عناصر تشکیل دهنده سازمان محلی، هویت قانونی مجزا یا بعبارت

1- Separate Legal Identity

2- Corporations Local Governments

3- Quasi-Corporations Local Government

دیگر شخصیت حقوقی است، گروه دوم از سازمانهای محلی (شخصیت نیمه حقوقی) نمی‌توانند تحت عنوان سازمان محلی واقعی مطرح شوند.

۵. مستقل از سایر سازمانهای محلی^۱: هویت قانونی مجزا برای سازمانهای محلی حکم می‌کند که این سازمانها علاوه بر اینکه بایستی دارای استقلال لازم در ارتباط با حکومت مرکزی باشند، همچنین نبایستی وابستگی مالی یا اداری به سایر سازمانهای محلی داشته باشند. هرچند که سازمانهای محلی با رعایت حفظ استقلال خود می‌توانند با سایر سازمانهای محلی ارتباط برقرار نموده و از کمک‌های فنی و کارشناسی یکدیگر بهره ببرند.

۶. وظایف و قدرت حکومتی^۲: سازمانهای محلی خود یک حکومتند منتهی در گستره محدودتر. سازمان محلی بعنوان یک حکومت، مفهومی چند بعدی است. شبیه سایر سطوح حکومتی، سازمان محلی دارای آزادی‌های خاص خود است، به گونه‌ای که با استفاده از شیوه‌های دموکراتیک، افرادی بعنوان هیأت اجرایی و قانونگذاری انتخاب می‌شوند و اصولاً سازمان محلی بدون وجود پایه‌های دموکراتیک، سازمان محلی نیست. البته اقتدار و آزادی سازمانهای محلی بر خلاف سایر سطوح حکومت، مرزبندی شده و محدود است و این محدودیت از طریق قوانین عادی ایجاد می‌گردد. سازمان محلی همچنین یک هیأت سیاسی شبیه سایر سطوح حکومتی است، بطوری که از نظر سیاسی بایستی در برابر مردم محل پاسخگو باشد و با سازمانهای محلی که دارای شخصیت نیمه حقوقی (آژانس‌های حکومتی) هستند، متفاوت است. زیرا آژانس حکومتی که در زمینه خاص فعالیت می‌کند، تنها در مقابل مقامات حکومتی پاسخگو است (Muttalib, 1982: 260).

در سازمانهای محلی فرآیند «پاسخگویی» دارای دو مرحله است: پاسخگویی مدیریتی^۳ و پاسخگویی انتخاباتی^۴. همانطور که قبلاً بیان شد، مسؤلین سازمانهای محلی که منتخبین مردم محل هستند، برای انجام وظایف گسترده سازمان محلی، ستادی را تشکیل می‌دهند و

1- Independence From Other Local Government

2- Government Functions & Power

3 Administrative Accountability

4- Electoral Accountability

مدیرانی را برای اداره امور مختلف به کار می‌گمارند که این مدیران در قبال فعالیتهای کاری خود بایستی در مقابل مسؤولین مافوق که همانا کارگزاران منتخب مردم هستند، پاسخگو باشند که این نوع پاسخگویی را اصطلاحاً پاسخگویی اداری یا مدیریتی می‌گویند. از طرف دیگر، کارگزاران منتخب در قبال فعالیتهای و اقدامات مدیران و سازمان محلی در مقابل مردم مسؤولند و بایستی به رأی دهندگان پاسخگو باشند. پاسخگویی منتخبین سازمان محلی در مقابل رأی دهندگان را پاسخگویی انتخاباتی می‌گویند (Flinn & Stockes, 1970: 37).

تئوری اصیل - وکیل^۱ در بخش خصوصی و به منظور تشریح تفاوتی که اغلب بین اهداف سهامداران (اصیل) و اهداف مدیران (وکیل) که اماتتدار صاحبان اصلی هستند، وجود دارد، طراحی شده است. این تئوری درصدد ارائه طرحهای انگیزشی است، به گونه‌ای که کارگزاران در جهت علائق سهامداران عمل کنند. فعالیتهای مدیران (کارگزاران) به وسیله سهامداران تنظیم و کنترل می‌شود و مدیران باید در قبال اقدامات خود به سهامداران پاسخگو باشند (هیوز، ۱۳۷۹، ص ۲۴). هر حکومتی نیازمند یک سیستم پاسخگویی است تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد. رابطه بین شهروندان و حکومت محلی را می‌توان به رابطه اصیل - وکیل تشبیه کرد، زیرا در حقیقت، شهروندان موافقت کرده‌اند که دیگری اداره جامعه را به نام آنها برعهده بگیرد، ولی باید اطمینان حاصل کنند که علائق آنها مورد توجه قرار گرفته است. رابطه حکومت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که بموجب آن سازمانهای عمومی و وظائف مربوطه را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظائف انجام شوند، ولی مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو باشد. (همانگونه که مدیران باید به سهامداران پاسخگو باشند) (هیوز، ۱۳۷۹، ص ۲۸۳).

سازمانهای محلی علاوه بر قدرت حکومتی دارای وظایف حکومتی نیز هستند. یعنی اینکه کلیه امور و خدمات عمومی محل بر عهده سازمانهای محلی است که البته گستردگی و یا محدودیت وظایف سازمان محلی منبعت از قدرتی است که به آن اعطاء شده است. بطوری که در آمریکا، وظایفی همچون احداث بزرگراهها، برنامه‌های رفاهی کلان در حوزه وظایف ایالت

است و وظایفی همچون آموزش، پلیس، کاربری زمین و موارد مشابه از جمله وظایف سازمان محلی محسوب می‌شود و یا در فرانسه امور رفاه، بزرگراهها، آموزش، پلیس و کاربری زمین موضوعاتی هستند که بطور مستقیم توسط حکومت مرکزی انجام می‌شود و سازمان محلی دارای وظایف محدودتری است. هرچه حوزه وظایف سازمانهای محلی گسترده‌تر باشد (در محدوده محل)، قدرت حکومتی آن نیز فزوتتر خواهد بود (Wilson, 1989: 48).

۷. قدرت جذب درآمد^۱: این عنصر با وضعیت هویت قانونی سازمان محلی ارتباط نزدیکی دارد. یعنی اگر سازمان محلی از شخصیت حقوقی مستحکمی برخوردار باشد، می‌تواند برای خود دارائی مخصوص داشته باشد، آنرا هرگونه که می‌خواهد هزینه کند و حتی با رعایت مقررات می‌تواند به استقراض روی بیاورد (Alderfer, 1956: 153).

یکی از ویژگی‌های سازمان محلی دارا بودن سیستم مالیاتی و درآمدی منحصر بفرد است، که وجود چنین سیستمی، به درآمدزایی آن کمک می‌کند. از طرف دیگر مادامی که سازمان محلی نتواند درآمدهای مورد نیاز خود را کسب کند، تضمینی برای حفظ استقلال آن وجود نخواهد داشت. بنابراین ملاحظه می‌گردد که درآمد و کسب آن بوسیله سازمان محلی از جایگاه مهمی برخوردار است که موجودیت برخی عناصر تشکیل دهنده سازمان محلی بستگی به آن دارد.

تاریخچه سازمانهای محلی

سازمان محلی، محل تلاقی و برخورد دو جریان عمده فلسفی است. این دو جریان عبارتند از: خودگردانی و مدیریت مطلوب. خودگردانی هم یک ضرورت عملی است و هم فلسفی. خودگردانی منبعث از طبیعت انسان است که بوسیله گروهی از افراد انسانی که با یکدیگر زندگی می‌کنند، ترجیح داده می‌شود. بنابراین خودگردانی شامل گروهی از انسانهاست که در فعالیتهای گروهی مشارکت می‌جویند که این به نوبه خود منعکس‌کننده حریت و آزادمنشی است. بعلاوه، در خودگردانی، انگیزش به حد اعلاى خود می‌رسد، چرا که

1- Power to raise Revenue

افراد خود را در تصمیم‌گیری شریک می‌دانند و همین امر آنها را به تحرک وامی دارد (Muttalib, 1982: 259).

خودگردانی هم برای حکومت مطلوب است و هم برای مردم و همین ویژگی بوده که جوامع بشری را واداشته تا نسبت به تشکیل سازمانهای محلی خودگردان تلاش نمایند. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که از دیرباز، سازمانهای محلی با اشکال مختلف وجود داشته‌اند. مثالهای قابل توجه راجع به ریشه تاریخی سازمانهای محلی زیاد است. وجود کلاتر یا داروغه برای انجام نظم و آرامش در اوایل قرن نهم میلادی در بخش انگلوساکسن انگلستان بیانگر وجود نوعی سازمان محلی برای انجام امور خاصی همچون نظم و امنیت می‌باشد. در قرن نهم میلادی مباشر پادشاه در مناطق محلی انگلستان از طرف پادشاه به وضع قوانین و اجرای آنها می‌پرداخت که رفته رفته قدرت او فزونی یافت تا اینکه او تا سطح رئیس اجرایی دادگاه بخش ارتقاء یافت. بعد از فتح انگلستان توسط نورمن در سال ۱۰۶۶ میلادی، او نماینده پادشاه در امور نظامی (ارتش)، پلیس و امور نظمی گردید. بعلت حس قدرت‌طلبی نورمن، او محبوبیت مردمی خود را از دست داد و حتی پادشاه به او مشکوک شد و در نتیجه کم‌کم تنزل مقام یافت و از این پس امور نظمی و پلیس از طریق انتخابات به نمایندگان مردمی محل واگذار گردید. از اواخر دهه ۱۹۵۰ میلادی نیز در ایالات متحده آمریکا همین اتفاق افتاد، بگونه‌ای که پلیس ایالتی با از دست دادن نقش خود بعنوان پلیس محلی در حوزه‌های شهری (واحدهای پلیس شهری)، نقش خود را نیز در حوزه‌های روستایی از دست داد و امور پلیس به واحدهای محلی واگذار گردید و امروزه بعد از هزار سال حاکمیت سیستم‌های حکومتی فئودالی، سلطنتی و دموکراسی، سیستم داروغه بعنوان یک سیستم اداره محلی از سر گرفته شده است (Alderfer, 1956: 51).

ملاحظه می‌شود که در یک دوره، سازمانهای محلی شروع به فعالیت نموده و ظهور یافتند و سپس در یک دوره طولانی از اهمیت آنها کاسته شد و در یکی دو قرن اخیر مجدداً سازمانهای محلی ظهور نمودند.

سازمانهای محلی را می‌توان در کشور فرانسه (حتی قبل از کشور گشایی نورمن در انگلستان) در زمان سلطنت فرانکیش ردیابی نمود و نهایتاً به امپراطوری و جمهوری روم

نسبت داد (Alderfer, 1956: 53).

سازمانهای محلی در ایران نیز از قدمت زیادی برخوردار است و می‌تواند بعنوان یکی از خاستگاه‌های سازمان‌های محلی مطرح باشد. چرا که ایران یکی از تمدن‌های قدیمی است، که از وسعت و قلمرو زیادی برخوردار بوده، که برای اداره امور آن از روش‌های مختلف تمرکز زدایی در قالب مناطق و ولایات خودمختار و خودگردان استفاده می‌شده است.

سیر تحولات سازمانهای محلی در ایران

سازمانهای محلی در ایران نیز از قدمتی دیرینه برخوردارند، ولی شروع اندیشه ایجاد نهادهای رسمی برای مشارکت مردم در امور اجرایی محل سکونت آنان، همچون سایر نهادهای جدید سیاسی و حکومتی به جریانهایی که منتهی به انقلاب مشروطه شده، باز می‌گردد. تاریخچه سازمانهای محلی در ایران با توجه به مفهوم جدید این سازمانها، در چند دوره قابل بررسی است:

دوره اول: اولین جرعه برای تشکیل سازمان محلی مربوط به متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی است که طرح تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس مشروطه رسید. اگرچه این قانون هرگز به مرحله اجرا در نیامد ولی همواره محل ارائه آراء و افکار عمومی در زمینه مشارکت سیاسی و اجتماعی مردم مناطق مختلف کشور بود.

دوره دوم: همزمان با ملی شدن صنعت نفت در ایران، نهادهای مشارکتی همانند شوراهای کنونی، مورد توجه قرار گرفت و با جایگزینی قانون شهرداریها و انجمن شهر در سال ۱۳۲۸ ه. ش و قانون اصلاحی بعدی آن با نام «قانون شهرداری» مصوب سال ۱۳۳۱ ه. ش به جای قانون بلدیه مصوب سال ۱۲۸۶ ه. ش و پیش‌بینی انجمن شهر در جایگزینی انجمن بلدیه، موجبات تشکیل انجمن شهر و نظارت و هدایت امور مربوط به شهرداریها در سالهای بعد فراهم شد.

دوره سوم: با حذف خان و به تبع آن کدخدایان از حیات سیاسی-اجتماعی روستاها در اوایل دهه چهل، قدرت و اختیارات در میان چندین نهاد جدید از جمله تعاونیهای روستایی، انجمنهای ده و به فاصله چندین سال، خانه‌های انصاف و دهبان در روستا توزیع شد و به این ترتیب

قدرت مدیریت سیاسی و اجتماعی روستا به انجمن ده با «قانون تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» تغییر بنیادی یافت و علیرغم اصلاحات دوباره تا پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۵۷، با ترکیب جدید به فعالیت خود ادامه داد.

دوره چهارم: رژیم شاه برای کاستن از فشارهای بین‌المللی و ترسیم چهره‌ای قانوننگرا و دمکرات، در راستای انجام رفرمها و بازنگریهای لازم جهت مشارکت صوری مردم، «قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان» را در ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ هـ.ش به تصویب رسانید تا به اصول قانون اساسی در مورد انجمنهای ایالتی و ولایتی عمل کرده باشد؛ با این تفاوت که در این قانون از نام استان بجای ایالت و شهرستان بجای ولایت استفاده شد.

دوره پنجم: با وقوع انقلاب شکوهمند اسلامی، تحولی اساسی در کلیه نهادهای جامعه ایجاد شد و پیش از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تیرماه ۱۳۵۸، شورای انقلاب، «قانون شوراهای محلی» را به تصویب رساند و انتخابات شوراهای شهر برگزار شد. با تصویب قانون اساسی، یک فصل مستقل به این امر اختصاص یافت.

دوره ششم: بنا به ضرورت تشکیل شوراهای، بخصوص در روستا جهت بهسازی و بهبود وضعیت روستائیان، با اصرار جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۱، ضمن تصویب «طرح قانونی تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری»، جهاد سازندگی وظیفه‌دار تشکیل شوراهای روستایی با همکاری وزارت کشور گردید.

دوره هفتم: با تصویب «قانون انتخابات شوراهای اسلامی» در سال ۱۳۶۵، امر برگزاری انتخابات شوراهای در شهر و روستا به وزارت کشور محول گردید و وظایف جهاد سازندگی حذف گردید، ولی بعلل مختلف از جمله جنگ تحمیلی، اجرای قانون مزبور میسر نگردید.

دوره هشتم: در سال ۱۳۷۱ با بازنگری اساسی قوانین موضوعه قبلی، «لایحه قانونی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای و شهرداریها» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که پس از بررسی بسیار در سال ۱۳۷۵ از تصویب مجلس گذشت و نهایتاً این قانون با اجرای انتخابات شوراهای در سطح شهرها، شهرکها، روستاها و بخشها در هشتم اسفند سال ۱۳۷۷ به مرحله اجراء درآمد (وزارت کشور، ۱۳۷۷، صص ۳-۶).

ملاحظه می‌گردد که سازمانهای محلی در ایران با عناوین مختلف مسیر پرفراز و نشیبی را

طی نموده که امروزه تحت عنوان «شوراهای اسلامی و شهرداریها»، بدنبال تحقق نظام نامتمرکز حکومتی در ایران بوجود آمده است. شورا یا انجمن شهر یکی از صور مهم سازمانهای محلی در دنیاست که از پشتوانه‌های تئوریک بسیار قوی نیز برخوردار است که این تئوری‌های علمی در ایران با پشتوانه‌های عقیدتی و اسلامی تقویت گردیده است.

ویژگی‌های سازمان‌های محلی ایران

با توجه به تعریفی که از سازمان‌های محلی بعمل آمد، به نظر می‌رسد سازمان‌های محلی در ایران (شوراها و شهرداری‌ها) فاقد تمامی ویژگی‌های سازمان‌های محلی هستند. به همین منظور این ویژگی‌ها در سازمان‌های محلی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد:

الف. یکی از ویژگیهای اساسی سازمان محلی «موجودیت سازمان یافته» است سازمان‌های محلی در ایران برخی از جنبه‌های این ویژگی همچون: ساختار و شکل سازمانی را دارا می‌باشند (در قانون تشکیلات شوراها و شهرداریها، وظایف و روابط تعریف شده است) همچنین برخی از اختیارات همچون: حق ارائه دادخواست، عقد قرارداد و... در قانون تشکیلات شوراها و شهرداریها مصوب سال ۱۳۶۱ بصراحت مورد تأکید قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که در ماده ۱۷ این قانون آمده است که:

«شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند.»

هر چند که در قانون شهرداری ماده ۳ مصوب سال ۱۳۳۴ بیان شده که شهرداری دارای شخصیت حقوقی است، ولی در قانون تشکیلات شوراها و شهرداریهای مصوب سال ۱۳۷۵ این امر مسکوت مانده و اشاره‌ای به شخصیت شوراها و شهرداریها نشده است.

ب. از آنجا که سازمان محلی باید دارای «ویژگی یا مشخصه حکومتی» باشد، این ویژگی تا حدودی در سازمانهای محلی انتخابی کشورمان «شوراها و شهرداریها» وجود دارد، بطوری که کارگزاران محلی (اعضاء شوراها بطور مستقیم و شهردار بطور غیر مستقیم) توسط مردم محل انتخاب می‌شوند و در برابر آنان پاسخگو هستند. البته گاهی اوقات این ویژگی بوسیله کارگزاران حکومت مرکزی (بویژه وزارت کشور) مورد خدشه واقع می‌شود، به گونه‌ای که

سازمانهای محلی (بویژه شهرداریها) را تحت فشار قرار می‌دهند تا صرفاً طرحها و برنامه‌های تحمیلی حکومت مرکزی را به اجراء درآورند و بجای پاسخگویی در مقابل مردم محل، در برابر حکومت مرکزی پاسخگو باشند.

ج. از جمله ویژگیهای مهم یک سازمان محلی، داشتن «استقلال قابل ملاحظه» است که سازمانهای محلی در کشور ما در این حوزه نیز با مشکلاتی مواجه هستند. بر اساس آنچه که در اصل هفتم قانون اساسی آمده است، شوراها یکی از ارکان کشورند و اصولاً باید خارج از سلسله مراتب سازمانی قوای سه‌گانه حکومتی (مجریه، مقننه و قضائیه) عمل کنند. هر شورا باید بطور مستقل عمل نموده و قسمت مدیریت هیچ مرجع حکومتی نباشد، که البته هنوز چنین شرایطی ایجاد نشده است.

برخی از این مشکلات به ضعف قانون تشکیلات شوراها و شهرداریها مربوط است و برخی دیگر نیز مربوط به طرز عملکرد حکومت مرکزی است (دخالته در انتخاب شهردار، دخالت در برنامه‌ریزی و ...). در مجموع می‌توان گفت که سازمانهای محلی در ایران برای رسیدن به شرایط مطلوب مطابق با تعریف انجام شده از سازمان محلی، نیازمند اصلاحاتی در قانون تشکیلات شوراها و شهرداریها و همچنین تعدیل رابطه حکومت مرکزی با سازمان محلی است، به گونه‌ای که «رابطه همبستگی» جایگزین «رابطه قیمومیت» شود.

نوع‌شناسی سازمانهای محلی در ایران

به طور کلی سازمانهای محلی را می‌توان در قالب یک «نوع‌شناسی» و به شرح جدول شماره ۱ دسته‌بندی نمود:

الف. تقسیم‌بندی بر اساس نحوه شکل‌گیری

سازمان محلی ممکن است با یکی از روشهای ذیل ایجاد گردد:

۱. قانون خاص^۱: قوانین عادی که در پارلمان راجع به یک سازمان محلی مشخص به

1- Special Act

تصویب می‌رسد، منجر به ایجاد یک سازمان محلی می‌شود.

جدول شماره ۱- نوع‌شناسی سازمانهای محلی

مبنای تقسیم‌بندی	انواع سازمانهای محلی
الف. نحوه شکل‌گیری	۱. قانون خاص ۲. اساسنامه واحد و یکپارچه ۳. اساسنامه طبقه‌بندی شده ۴. اساسنامه انتخابی ۵. خودفرمانی (هوم رول)
ب. تقسیم‌بندی مدیریتی	۱. سیستم شورا - شهردار (شهردار ضعیف و قوی) ۲. سیستم کمیسیون ۳. سیستم شورا - مدیر شهر
ج. تقسیم‌بندی حقوقی	۱. سازمانهای محلی با شخصیت حقوقی ۲. سازمانهای محلی با شخصیت نیمه حقوقی
د. تقسیم‌بندی بر مبنای نواحی جغرافیایی و تقسیمات کشوری	متناسب با قانون تقسیمات کشوری هر جامعه (در ایران: سازمان محلی در روستا، بخش، شهر و شهرک)
ه. تقسیم‌بندی سیاسی	۱. مدیریت محلی انتصابی ۲. هیاتهای خاص ۳. سازمانهای محلی انتخابی

۲. اساسنامه واحد و یکپارچه^۱: با تصویب یک قانون کلی بوسیله قوه مقننه ملی (در دولتهای بسیط) یا قوه مقننه ایالتی (در کشورهای فدرال) یک شکل مشترک حکومتی برای تمامی سازمانهای محلی بوجود می‌آید.

۳. اساسنامه طبقه‌بندی شده^۲: با تصویب قانون کلی در مجلس، کلیه سازمانهای محلی طبقه‌بندی می‌شوند که عمدتاً معیار جمعیت بعنوان مبنای طبقه‌بندی قرار می‌گیرد و برای سازمانهای محلی با اندازه‌های مختلف، قوانین و وظایف متفاوتی بوسیله مقامات حکومتی برای ایجاد سازمانهای محلی تدوین و به اجراء در می‌آید (Flinn & Stockes, 1970: 3).

قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی ایران بعنوان اساسنامه سازمانهای محلی، در مواد ۶۸، ۶۹، ۷۰، ۷۱ و وظایف جداگانه‌ای را تحت عنوان وظایف شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک بیان نموده و عبارت دیگر در این اساسنامه واحد، متناسب با تقسیمات کشوری هر یک از شوراهای اسلامی دارای تشکیلات و وظایف خاص خود است.

۴. اساسنامه انتخابی^۱: برخی از سازمانهای محلی بویژه در کشورهای غربی، بوسیله اساسنامه انتخابی (گزینشی) موجودیت می‌یابند. به این ترتیب که با تصویب یک قانون کلی در پارلمان و قرار دادن بدیلها و گزینه‌های مختلف، به هر محل این اجازه داده می‌شود که مطابق میل و مقتضیات خود یک گزینه یا بدیل را انتخاب نماید (Flinn & Stockes, 1970: 3).

۵. خودفرمانی (هوم رول)^۲: در بعضی ایالات آمریکا، از طریق ایجاد اساسنامه بوسیله خود مردم محل، حق خودگردانی محلی به مردم محل سپرده شده است. بدین صورت که خود اساسنامه‌ای را بر اساس ویژگیهای محلی تنظیم و تدوین نمایند. بنابراین قدرت خودگردانی بدون مداخله قوانین ایالتی به سازمانهای محلی و مردم محل اعطاء شده است که البته این به معنی استقلال کامل سازمان محلی نیست و موضوعی صرفاً نسبی است (Alderfer, 1956: 137).

خودفرمانی (هوم رول) بر دو نوع است:

الف. خودفرمانی قانون اساسی^۳: حق ایجاد سازمان خودگردان از طریق قانون اساسی ایالتی اعطاء شده است (تقریباً نیمی از ایالات آمریکا).

ب. خودفرمانی قانون عادی^۴: خودگردانی محلی حقی است که از طریق قوانین عادی که بوسیله مجلس مقننه ایالتی به تصویب رسیده، ایجاد می‌گردد، که البته تعداد کمی از ایالات در آمریکا این نوع خودفرمانی را ایجاد نموده‌اند. اختیار و اقتدار لازم برای اعمال تمامی قدرتها توسط اینگونه سازمانهای محلی فراهم است و بعبارت دیگر، وسیعترین نوع اقتداری است که برای یک شکل سازمان محلی انتخاب می‌شود. البته خودفرمانی قانون اساسی نسبت به خودفرمانی قوانین عادی از اقتدار بیشتری برخوردار است (Flinn & Stockes, 1970: 3).

1- Optional Charter

2- Home Rule

3- Constitutional Home Rule

4- Statutory Home Rule

ب. تقسیم بندی مدیریتی

سازمانهای محلی همانند هر سازمان دیگر نیازمند ساختاری هستند تا ضمن تقسیم کار بین اجزاء، روابط بین آنها را نیز تنظیم نماید. امروزه وظایف حکومتها در قالب قوای سه گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) تحقق می پذیرد، و از آنجا که سازمان محلی نیز دارای ویژگیهای حکومتی است، بنوعی میتوان این الگو را برای اداره امور آنها نیز بکار برد. ولی از آنجا که سازمانهای محلی از حاکمیت لازم برخوردار نیستند (در کشورهای بسیط) و یا دارای حاکمیت کمی هستند (در کشورهای فدرال)، معمولاً امور قضایی در حیطه اختیارات حکومت مرکزی یا ایالتی باقی می ماند و در برخی مواقع، سازمانهای محلی از قدرت نیمه قضایی برخوردار می شوند. آنچه که مسلم است، سازمانهای محلی بایستی ساختاری داشته باشند که امور اجرایی و قانونگذاری (البته قدرت قانونگذاری نیز متناسب با ساختار کشور و علائق حکومت مرکزی محدود یا گسترده است) در آن به جریان بیفتد.

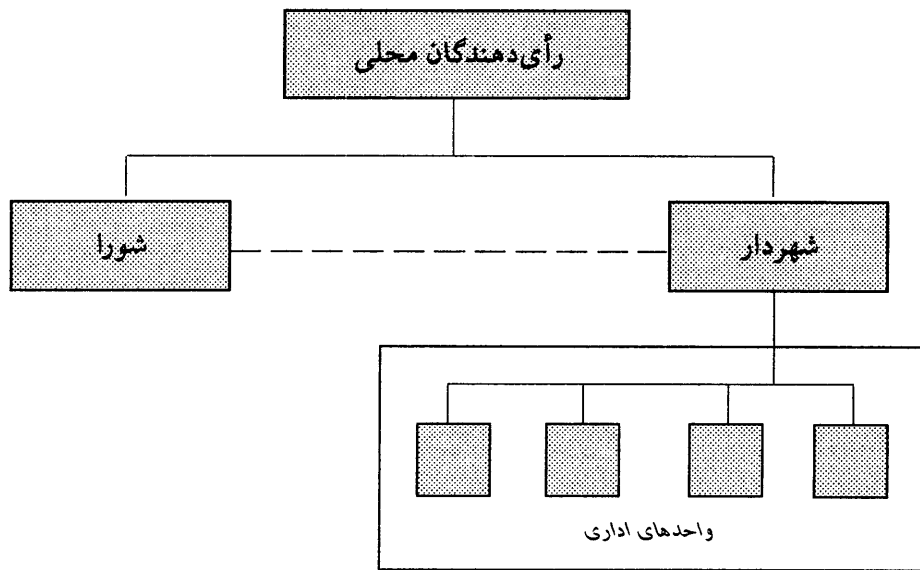
واحدی که در سازمان محلی مسؤولیت امور قانونگذاری را بعهده می گیرد، اصطلاحاً «شورای شهر یا روستا» و یا «انجمن شهر یا روستا» نامیده می شود و «شهردار» و «مدیر شهر» و یا «دهیار»، عناوینی هستند که به مسؤول امور اجرایی شهر یا روستا، اطلاق می گردد. در کشور ما، مسؤولیت قوه مقننه در سطح محل بر عهده شورای اسلامی شهر یا روستاست و شهردار یا دهیار، مسؤولیت قوه مجریه در سطح محل را بر عهده دارد.

بر اساس میزان اختیارات و نوع روابط میان قوای حکومتی، سه سبک سازماندهی در درون سازمانهای محلی وجود می آید:

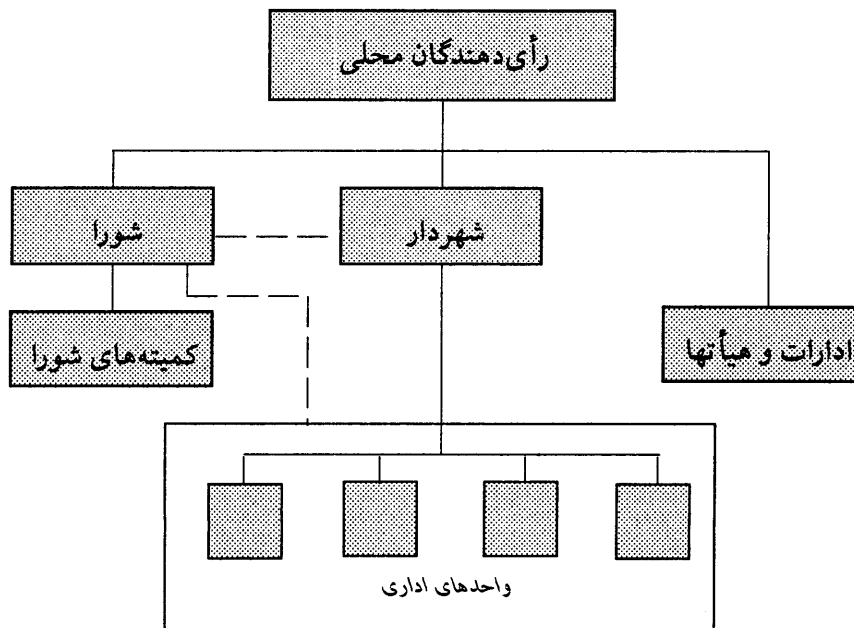
الف. تفکیک قوای مجریه (شهرداری) و مقننه (شورای یا انجمن) سازمان محلی که اصطلاحاً ساختار شورا (انجمن) - شهردار نامیده می شود.

ب. وحدت قوا در قوه مقننه (شورا یا انجمن) سازمان محلی که آنرا ساختار کمیسیون می نامند.

ج. تسلط و برتری قوه مقننه (شورا یا انجمن) بر قوه مجریه (شهردار) که در سازمانهای محلی به آن ساختار شورا (انجمن) - مدیر شهر گفته می شود.



شکل شماره ۱- ساختار شورا - شهردار قوی



شکل شماره ۲- ساختار شورا - شهردار ضعیف

۱- ساختار شورا - شهردار^۱: در این شکل سازمان محل، اعضای شورا یا انجمن شهر و همچنین شهردار بر اساس رأی مستقیم مردم محل انتخاب می‌شوند. این نحوه اداره امور در سازمان محلی بر پایه اصل تفکیک قواست. بدین صورت که شورای شهر نقش قوه مقننه را ایفاء می‌کند و وظیفه قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری در سطح محل را بر عهده دارد و شهردار نیز حکم مسؤل اجرایی یا قوه مجریه را داراست که مصوبات شورا را به اجراء درمی‌آورد.

در این شکل ساختاری، روسای ادارات و کارمندان شهرداری توسط شهردار منصوب می‌شوند و در پاره‌ای از موارد نیز ممکن است شورای شهر دخالت کند. مصوبات شورای شهر به عنوان «قوانین حکومت شهری» یا «احکام شهری» مطرح است که بعد از تصویب شورای شهر و با امضای شهردار به اجراء درمی‌آید. بعنوان نمونه، شورای شهر در مورد نرخ مالیاتها، عوارض و به طور کلی، بودجه شهرداری تصمیم‌گیری می‌کند که این قوانین و تصمیم‌گیریها نباید با قوانین حکومت مرکزی (در کشورهای بسیط و مرکب)، ایالتی (در کشورهای مرکب) و قانون اساسی مغایرت داشته باشد. سازمان محلی در این نوع ساختار به دو دسته تقسیم می‌شود؛ ۱. شورا - شهردار قوی^۲ و ۲. شورا - شهردار ضعیف^۳.

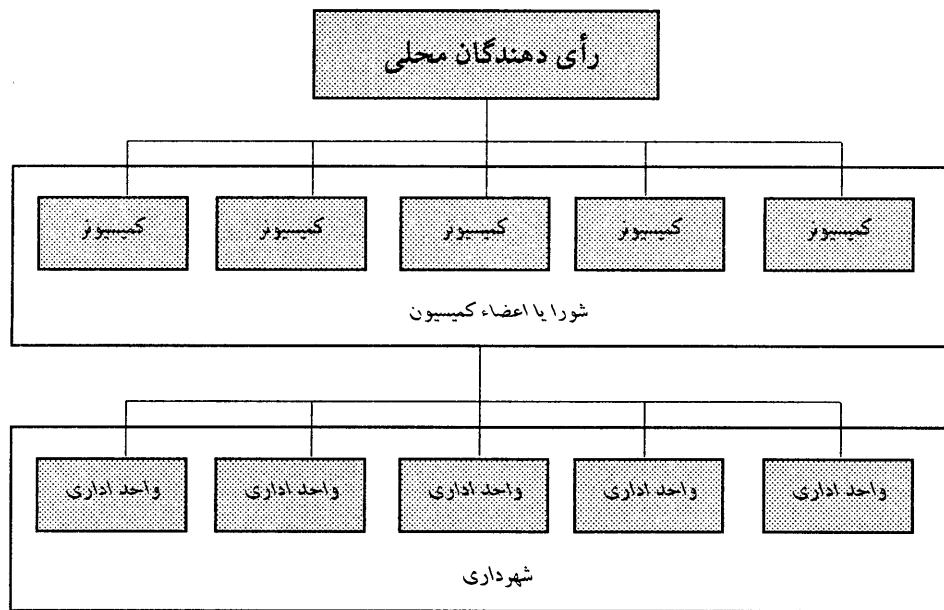
در نوع اول (شورا - شهردار قوی)، شهردار از اختیارات وسیعی برخوردار است و شورای شهر کمترین دخالت اجرایی را در اداره امور شهرداری خواهد داشت (شکل شماره ۱). در نوع دوم (شورا - شهردار ضعیف)، شورای شهر می‌تواند با ایجاد کمیته‌هایی، بطور غیر مستقیم بر واحدهای اداری شهرداری تأثیرگذار باشد (شکل شماره ۲).

مزیت اساسی ساختار شورا - شهردار این است که دخالت قوا را در امور یکدیگر به حداقل کاهش می‌دهد، ولی عیب عمده آن امکان ایجاد ناهماهنگی بین دو قوه (شورا - شهرداری) است (Pate, 1954: 182-185).

1- The Council - Mayor System

2- Strong Mayor Form

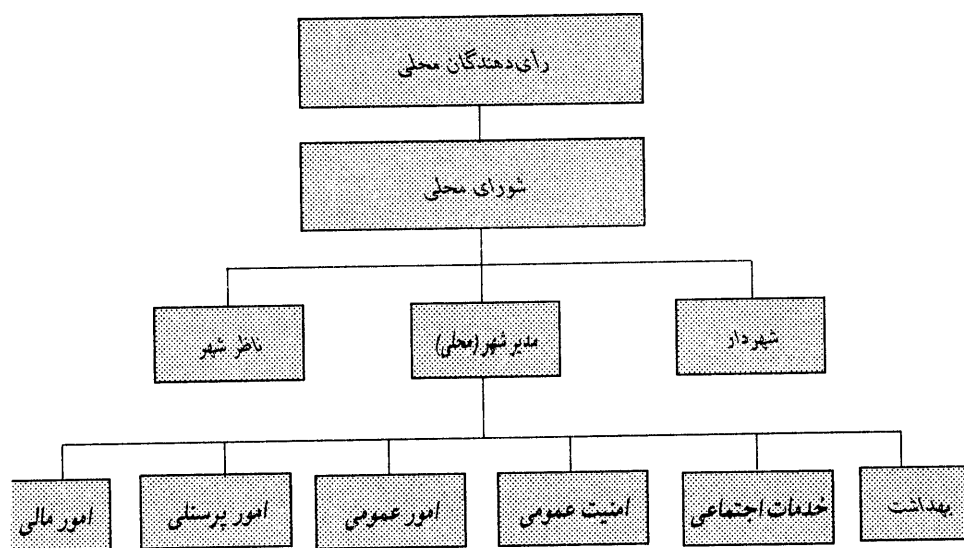
3- Weak Mayor Form



شکل شماره ۳- ساختار کمیسیونی

۲- ساختار کمیسیونی^۱: در این شکل، مردم محل بطور مستقیم افرادی را بعنوان شورای محل انتخاب می‌کنند که این افراد هم وظایف قانونگذاری و تعیین خط‌مشی را بر عهده دارند (مقننه) و هم مجری قوانین و سیاستها هستند (مجریه). اعضاء اینگونه شوراها، اصطلاحاً «کمیسیونر» نامیده می‌شوند. در این شکل ساختاری یکی از کمیسیونرها به ریاست کمیسیون یا شورا انتخاب و شهردار نامیده می‌شود. ولی اختیارات او بیشتر از سایر کمیسیونرها نیست و شهردار بودن او، جنبه سمبلیک دارد. در این نوع سازماندهی، هر یک از کمیسیونرها مسؤول اداره امور یک واحد شهرداری می‌گردند و بر آن نظارت می‌کنند (شکل شماره ۳).

در این نوع ساختار، اختیارات سازمان محلی در شورا (قوه مقننه) متمرکز می‌شود و هرچند که هماهنگی بین سیاستگذاران و مجریان را تأمین می‌کند، ولی نظارتی که در تفکیک



شکل شماره ۴- ساختار شورا - مدیر شهر

قوا بین شورا و شهردار وجود دارد، از بین می‌رود (Pate, 1954: 201).

۳- ساختار شورا - مدیر شهر^۱: در این نوع حکومت محلی (شکل شماره ۴)، مردم محل افرادی را بنام شورا، برای تدوین احکام و مقررات محلی و نظارت بر امور انتخاب می‌کنند که این شورا علاوه بر اجرای وظایف قوه مقننه، انتخاب شخصی واجد شرایط را برای امور اجرایی سازمان محلی بر عهده دارد. این شکل سازمان محلی به شورا اختیار کامل می‌دهد تا هر فردی را، هر چند که ساکن آن محل نباشد (در صورت احراز شایستگی) به مدیریت شهر برگزیند که این فرد را «مدیر شهر» می‌گویند که می‌تواند مقامات مدیریتی و کارکنان شهرداری را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند. مدیر شهر مسئول اجرای مصوبه‌های شورای شهر است و مدت خاصی برای مدیریت او تعیین نمی‌شود و زیر نظر شورا بوده و هرگاه که نسبت به عملکردش نارضایتی بوجود آید از کار برکنار می‌گردد (Pate, 1954: 209).

1- The Council - Manager System

بر طبق ماده ۱۷ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب اعضای شورای روستا، شهر و شهرک بصورت مستقیم و عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء خواهد بود. همچنین در ماده ۵ همین قانون آمده است که در هر بخش، شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود.

در ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب شهردار در حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر است که او را به مدت چهار سال انتخاب می‌کند. شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شورای شهر می‌تواند هر زمان که بخواهد با رعایت مقررات، شهردار را برکنار کند. البته نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها، به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. همچنین در ماده ۶۸ قانون شوراهای اسلامی، شورای روستا، دی را جهت انجام امور اجرایی روستا به سمت دهیار برای مدت چهار سال انتخاب می‌کند و هر زمان که بخواهد، طبق مقررات قانونی می‌تواند نسبت به عزل دهیار اقدام نماید. البته انتخاب دهیار به پیشنهاد شورای روستا و با حکم بخشدار صورت می‌گیرد و صدور حکم عزل دهیار نیز پس از اعلام شورای روستا، از طرف بخشدار صادر می‌شود. ملاحظه می‌گردد که شورای شهر و روستا بعنوان قوه مقننه سازمان محلی در ایران ایفاء نقش می‌کنند و مستقیماً با آراء عمومی مردم محل انتخاب می‌شوند، در حالی که شهردار و دهیار بعنوان رئیس قوه مجریه در سطح محل، از طرف اعضاء منتخب شورای شهر و روستا برگزیده می‌شوند. با توجه به موارد بیان شده از قانون شوراها در فوق، می‌توان گفت که ساختار سازمان‌های محلی در ایران مطابق با الگوی ساختاری شورا - مدیر شهر است.

ج . تقسیم بندی حقوقی

با توجه به میزان قدرت و اختیاری که سازمانهای محلی بموجب قانون دارند، می‌توان تقسیم بندی حقوقی یا قانونی از سازمانهای محلی ارائه نمود.

۱- سازمان محلی با شخصیت حقوقی^۱: از اختیارات لازم برای انجام فعالیتها برخوردارند و عبارت دیگر متناسب با ویژگیهایی که در تعریف سازمان محلی وجود دارد، به آنها اختیار لازم داده می‌شود.

۲- سازمان محلی با شخصیت نیمه حقوقی^۲: بعنوان عامل حکومتی در محل انجام وظیفه می‌کنند و از اختیارات زیادی برخوردار نیستند (Alderfer, 1956: 153-154).

شوراهای اسلامی در کشور ما از نظر قانونی در دسته اول قرار می‌گیرند. چرا که ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای مصوب سال ۱۳۶۱ که هنوز به قوت خود باقی است، اذعان می‌دارد که شوراهای دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی، حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند. همچنین در ماده ۲۰ همین قانون بیان شده است که شوراهای مسئول حفظ و اداره کلیه اموال منقول و غیر منقول شورا می‌باشند و همچنین در مورد خرید و فروش و نقل و انتقال و اجاره و استیجار اموال شورا طبق مقررات اقدام خواهند نمود.

د. تقسیم‌بندی بر مبنای تقسیمات کشوری

سازمانهای محلی عموماً بر اساس نواحی جغرافیایی که در تقسیمات کشوری مشخص شده و قانون عادی نیز بر آن صحنه گذاشته فعالیت می‌کنند. هرچند که بعضی از سازمانهای محلی بواسطه ارائه خدمات خاصی بوجود می‌آیند و تقسیمات کشوری در ایجاد آنها مطرح نیست، ولی بهر حال در هر کشوری، تقسیمات کشوری منجر به ایجاد سازمان محلی می‌شود. در کشور ما بر اساس تقسیمات کشوری (ماده ۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی) سازمانهای محلی (شوراها) ایجاد می‌گردند. در این ماده آمده است که: به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام

1- Corporations local government

2- Quasi - Corporations local government

شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود. هر چند که در تقسیمات کشوری اجزاء دیگری همچون استان، شهرستان و ... پیش‌بینی شده است ولی عملاً برای آنها سازمانهای محلی در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی در نظر گرفته نشده است، که بنظر می‌رسد که ایجاد شورای عالی استان و شهرستان جزء ضروریات است، همانگونه که در قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده است.

هـ تقسیم‌بندی سیاسی

سازمانهای محلی هر یک از نظر میزان اختیار و آزادی عمل در انجام وظایف خود متفاوتند. به گونه‌ای که برخی از آنها بعنوان مأمورین مقامات حکومتی و برخی بدون وابستگی به مقامات حکومتی به اداره امور محلی می‌پردازند. بر این اساس سازمانهای محلی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱- مدیریت محلی انتصابی^۱: کارگزاران اینگونه سازمانها از طرف مقامات حکومت مرکزی یا ایالتی منصوب می‌گردند که بر اساس سیاست تراکم زدایی، بخش از وظایف حکومت مرکزی به آنها تفویض شده و مبنای تفویض این اختیارات، مقررات قوه مجریه می‌باشد. مدیران سازمانهای محلی انتصابی تنها در مقابل مقامات حکومت مرکزی یا ایالتی پاسخگو هستند و عبارت دیگر شکل "پاسخگویی از پایین به بالا"^۲ است (Muttalib, 1982: 12).

در کشور ما سازمانهای محلی همچون استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداریه‌ها و ... در این دسته قرار می‌گیرند. چرا که آنها منتصب وزارت کشور (مقامات مرکزی) هستند و تنها در مقابل مقامات مرکزی پاسخگو می‌باشند.

۲- هیأت‌های خاص^۳: اینگونه هیأت‌ها یا سازمانهای محلی برای ارائه خدمت خاصی بوجود آمده‌اند که بصورت حرفه‌ای و تخصصی در سطح محل انجام وظیفه می‌کنند. کارگزاران

1- Appointive local Administration

2 Upward Accountability

3- Specific Boards

اینگونه سازمانهای محلی عمدتاً بوسیله وزیر یا ارگانهای دولتی منصوب می‌شوند و دارای مسؤولیت عمومی هستند که در اساسنامه آنها یا مصوبه قانونی مجلس تعریف شده است. ولی با این حال، کارکنان ستادی آنها کارمندان خدمات کشوری محسوب نمی‌شوند. آنها کارکنان شرکت، کمیسیون، شورا یا هیأت خاص هستند که البته مسؤولیت سیاسی آنها با وزیر مربوطه است (Byrne, 1983: 15).

قدرت اینگونه سازمانهای محلی مبتنی بر قانون عادی یا تفویض از سوی ارگان دولتی است که کارگزاران آن در مقابل مقامات حکومت مرکزی مسؤولند (مسؤولیت از پایین به بالا) که البته ممکن است "مسؤولیت از بالا به پایین"^۱ نیز داشته باشند. یعنی به عموم مردم نیز پاسخگو باشند (Muttalib, 1982: 12).

در ایران هیأت‌های خاص یا سازمانهای محلی خاص همچون شرکت برق، شرکت آب و فاضلاب، شرکت گاز، و ... از جمله مواردی هستند که در سطح محل فعالیت می‌کنند که کارگزاران آنها منصوبین سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی هستند.

۳- سازمانهای محلی انتخابی^۲: اینگونه سازمانها، حائز تمامی شرایط یک سازمان محلی واقعی که در تعریف آن آمده است، می‌باشند. یعنی دارای موجودیت سازمان یافته هستند که مشخصه‌های حکومتی را با خود دارند و در انجام فعالیت‌های خود از استقلال مالی و اداری برخوردارند.

اختیار و اقتدار سازمانهای محلی منبعت از قانون عادی (قانون قوه مقننه) است که در راستای سیاست تمرکز زدایی به آنها اعطاء شده است. اینگونه سازمانها عمدتاً بایستی در مقابل مردم پاسخگو باشند (پاسخگویی از بالا به پایین) و در برخی موارد نیز در مقابل مقامات حکومتی دارای مسؤولیت هستند (پاسخگویی از پایین به بالا) (Muttalib, 1982: 12).

شوراهای اسلامی به عنوان سازمانهای محلی، مستقیماً از طرف مردم محل انتخاب می‌شوند و در قبال فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند، در مقابل مردم محل پاسخگو هستند

(پاسخگویی از بالا به پایین). در قانون شوراها مصوب سال ۱۳۷۵ موارد زیادی وجود دارد که شوراها را اسلامی را نیز مکلف به پاسخگویی در مقابل مسؤولین حکومت مرکزی می‌کند به گونه‌ای که در ماده ۷۸ این قانون آمده است که:

«شوراها را اسلامی شهر، بخش، و روستا موظفند یک نسخه از کلیه مصوبات خود را بر حسب مورد جهت اطلاع به فرماندار یا بخشدار حوزه انتخابیه خود و سازمانهای مربوطه ارسال نمایند.»

در ماده ۷۹ قانون مذکور نیز تشکیل هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با حضور مقامات حکومت مرکزی به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات از شوراها پیش‌بینی شده است. ماده ۸۰ این قانون نیز بیان می‌دارد که اگر چنانچه مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و یا قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان حکومت مرکزی می‌توانند به موضوع رسیدگی نمایند. در ماده ۸۱ این قانون همچنین پیش‌بینی شده که در صورت اقدامات مخالف مصالح کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموال شورا و شهرداری، از طرف فرماندار و هیأت حل اختلاف تدابیری اندیشیده خواهد شد.

ملاحظه می‌گردد هر چند که سازمانهای محلی از اختیارات زیادی در حوزه محلی برخوردارند ولی با اینحال حکومت مرکزی نظارت لازم را انجام می‌دهد. البته هرچه میزان نظارت افزایش یابد، از میزان استقلال سازمان محلی کاسته خواهد شد و باید تلاش شود که این نظارتها به حداقل کاهش یابد. ولی در مواردی که مصالح عمومی کشور مطرح باشد، مداخله حکومت مرکزی ضروری است، منتهی نیایستی به بهانه مصلحت‌اندیشی حوزه اختیارات سازمانهای محلی کاهش یابد.

نظرات موافق و مخالف سازمانهای محلی

راجع به موجودیت و اهمیت سازمان محلی، دیدگاههای متعددی مطرح شده است، که در انتهای طیف، ایده آلیستهای همچون «توماس جفرسون» و «مهاتما گاندی» قرار دارند که اولی در سطح محله و دومی در سطح روستا، قالب جمهوری که وابسته به توده عوام باشد را ارائه

نمودند. جفرسون نقش فوق العاده‌ای برای جمهوری منطقه‌ای قائل بود و معتقد بود که حکومت نیز باید آنرا بعنوان بازوی خود تلقی نموده و حتی در امور بین‌المللی نیز از آن نظرخواهی نماید. علاوه بر آن اگر چنانچه حکومت رفتار نامعقولی از خود بروز داد، از سوی این جمهوری‌ها مورد نقد و عیب جویی قرار گیرد. جفرسون برای دستیابی به اهداف مورد نظرش، سه روش ارائه می‌کند: جمهوریت، عدم تمرکز و تخصصی کردن آنها. او برای توزیع وظایف، چهار سطح حکومت ایجاد کرد: حکومت فدرال، حکومت‌های ایالتی، کانتی‌ها، شهرک یا محلات هر منطقه. هر یک از این محلات نیز باید در رابطه با شهروندان دارای یک جمهوری کوچک در درون خود باشد و شهروندان را بصورت فعالانه در هدایت و مدیریت امور مشارکت دهد. بنظر جفرسون، هر محله باید برای هشت وظیفه مهم حکومت پاسخگو باشد، که این وظایف عبارتند از: آموزش ابتدایی، مراقبت از افراد فقیر، جاده‌ها، پلیس، امور مربوط به عدالت محلی، نگهداری گروه شبه نظامی، انتخاب اعضاء هیئت منصفه برای دادگاه و هدایت انتخابات جهت انتخاب کارگزاران تمامی سطوح حکومت. گاندی نیز یک نقش اساسی برای جمهوری روستا در حصول خودکفایی اقتصاد متصور بود. در سوی دیگر طیف نیز افرادی همچون «جیمز مادیسون» و «روسو» قرار می‌گیرند. مادیسون یک تصویر بدبینانه‌ای از حکومت محلی ارائه می‌کند، بویژه زمانی که سازمان محلی دچار استبداد اکثریت محلی شود. همچنین ایده آلسیتی همچون روسو، جایگاهی برای واحدهای خودگردان محلی در تصویر حکومت قائل نیست. در این بین، «دتوکویل» و تعدادی از افراد دیگر، رویکردی متعادل به این موضوع دارند و با توجه به نقش حکومت محلی در سازمان سیاسی کشور، متوسل به دموکراسی شده‌اند. دتوکویل راجع به سازمان محلی مفهومی بین‌بندگی و لجام‌گسیختگی ارائه می‌کند و معتقد است که توزیع قدرت صرفاً یک موضوع فنی نیست، بلکه یک فرآیند سیاسی است (Muttalib, 1982: 93-95).

صاحب‌نظران متعددی پیرامون مزایا و معایب سازمانهای محلی به اظهار نظر پرداخته‌اند که در اینجا تحت عنوان دلایل توجیهی وجود سازمانهای محلی و انتقادات وارد بر آنها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

الف - دلایل توجیهی وجود سازمانهای محلی

سازمان‌های محلی واقعیتی هستند که امروزه تقریباً در تمامی کشورهای دنیا به اشکال مختلف ایفای نقش می‌نمایند. مدافعین سازمان محلی، چندین دلیل برای توجیه سازمانهای محلی ارائه نموده‌اند که مهمترین این دلایل عبارتند از:

۱. بنظر می‌رسد سازمان محلی یک «شیوه کارآمد^۱» برای مدیریت خدمات عمومی است. این کارآیی در چندین زمینه تشریح شده است:

الف. سازمانهای محلی شامل اعضایی است که از میان توده مردم محلی انتخاب شده‌اند و دارای شناخت کافی از محل بوده و نسبت به محل و مردم محل احساس تعهد می‌کنند.
 ب. سازمانهای محلی گروههای «چند هدفه^۲» را شامل می‌شوند و بنابراین از نظر تئوریک، اطمینان خاطر بیشتری برای هماهنگی و یکپارچگی خط‌مشی‌های عمومی وجود دارد. بعنوان نمونه از آنجا که شورای محلی همزمان مسؤل برنامه‌ریزی، جاده‌سازی و خانه‌سازی و غیره است، ارتباط، پیوستگی و هماهنگی بین این خدمات و واحدهای مختلف آسانتر و دقیق‌تر خواهد بود.

ج. بطور کلی مدیریت دولتی از موجودیت سازمانهای محلی منتفع می‌شود. چرا که با تقبل وظایف عمومی در محل توسط سازمان‌های محلی، از مسؤلیت واحدهای محلی که عامل حکومت مرکزی هستند، کاسته خواهد شد که در غیراینصورت حجم بسیار زیادی از کارها برعهده حکومت مرکزی و کارگزاران حکومتی خواهد بود.

۲. با داشتن درجه مناسبی از استقلال، سازمانهای محلی می‌توانند ابتکارات و تجربیات خود را بکار گیرند. آنها می‌توانند گزینه‌های متنوعی از راه‌حلهای مسائل اجتماعی را جستجو کنند. در این روش آنها ممکن است در ارائه خدمات جدید یا روشهای مدیریتی، خلاق و پیشقدم شوند و یا ایده‌های موفقیت‌آمیز خود را به سایر سازمانهای محلی اشاعه دهند.

۳. سازمان محلی «دموکراسی و شهروندی^۳» را ترویج می‌کند و ارتقاء آموزش سیاسی در آن

1- Efficient Method

2- Multi - Purpose

3- Democracy & Citizenship

گسترده‌تر است. این فرآیند بوسیله مشارکت تعداد زیادی از افراد در تصمیم‌گیریهای سیاسی ایجاد می‌شود.

۴. اگر چنانچه حکومت مرکزی کاملاً قدرتمند بوده و از قدرت سوء استفاده نماید، سازمانهای محلی بعنوان یک مانع و «سد دفاعی»^۱ در مقابل حکومت مرکزی ایفای نقش می‌نمایند.

۵. سازمانهای محلی بواسطه زمینه‌های «عرفی و سنتی»^۲ مناطق مختلف قابل توجیه است. عرف و سنت بیانگر آن است که از زمانهای گذشته خودگردانی قسمتی از سبک زندگی مردم، میراث گذشتگان و فرهنگ جامعه بوده است.

۶. برخی افراد اعتقاد دارند که اخذ مالیات از مردم نبایستی بدون وکالت و نمایندگی آنها صورت گیرد. سازمان محلی زمینه لازم را برای وکالت و نمایندگی بوجود می‌آورد.

ب - انتقادات وارد بر سازمانهای محلی

هرچند که مدافعین سازمان محلی فراوانند، ولی بهر حال همه راجع به مزایای سازمان محلی اتفاق نظر ندارند. دیدگاهی تحت عنوان دیدگاه تمرکزگرایان وجود دارد که از موجودیت سازمان محلی انتقاد می‌کند. مهمترین دلایلی که منتقدین سازمان محلی بیان می‌کنند، عبارتند از:

۱. سازمانهای محلی باعث انحراف استاندارد در ارائه خدمات محلی می‌شود که این به نوبه خود منجر به بی‌عدالتی در کشور می‌گردد.

۲. در مورد کارایی سازمانهای محلی شک و شبهه وجود دارد. چرا که بعضی از سازمانهای محلی آنقدر کوچک هستند که توان ارائه برخی یا تمام خدمات را بطور مؤثر ندارند.

۳. بنظر می‌رسد سازمان محلی پدیده‌ای بوروکراتیک و بیش از حد سیاسی باشد و گزینه بهتر آن است که خدمات محلی خصوصی شود و عملیات بخش خصوصی از طریق حکومت مرکزی کنترل گردد.

۴. همانگونه که سازمانهای محلی می‌توانند در ارائه خدمات جدید پیشقراول باشند، در عین

حال به همان اندازه نیز می‌توانند در مقابل ایده‌های جدید و تغییر مقاومت نموده و آنرا مسدود سازند. لذا این انتقاد که سازمان محلی ممکن است ترویج دهنده نگرشها و خط‌مشی‌های کوتاه‌بینانه و متعصبانه باشد، مطرح می‌گردد.

۵. نهایتاً آنکه در سازمان محلی خطر بزرگنمایی و تفکرات خیال پردازانه وجود دارد. ممکن است برای جلب مشارکت مردم، ادعاهای بلند پروازانه مطرح شود و برای حکومت مرکزی دردسر آفرین گردد. ولی در عمل حکومت مرکزی کنترل قابل ملاحظه‌ای بر خط‌مشی‌های سازمانهای محلی بکار می‌برد و عموم مردم رغبت و اشتیاق چندانی برای مشارکت در موضوعات سازمان محلی ندارند.

دلایلی از این دست ممکن است بعضی از افراد را متقاعد کند که باید تاکنون سازمان محلی بکلی منسوخ شده باشد. ولی واقعیت آن است که این سازمانها در گذشته وجود داشته‌اند و در آینده نیز بیشتر توسعه خواهند یافت. منتهی برای کاهش برخی از نقاط ضعف که در انتقادات بر سازمان محلی اشاره شد، حکومت‌های مرکزی می‌کوشند که با کنترل و نظارت دقیق‌تر پیامدهای منفی را تا آنجایی که ممکن است از بین ببرند (Byrne, 1983: 8-9).

ویژگیهای سازمانهای محلی نوین

با توجه به گسترش وظایف و فعالیتهای سازمانهای محلی و تغییر الگوهای زندگی و انتظارات، سازمانهای محلی بایستی خود را با مشخصه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی همگام سازند و این امر میسر نیست مگر اینکه نظام مدیریت سازمانهای محلی متحول گردد. با توجه به این تحولات، صاحب‌نظران مدیریت دولتی، ویژگیهایی را برای سازمانهای محلی نوین ارائه داده‌اند که مهمترین آنها بشرح ذیل است:

۱. سازمانهای محلی نوین تلاش می‌کنند تا سازمانی پاسخگوتر باشند. به این معنی که با توجه به مجموعه‌ای متنوع از نیازها، خدمات مجزا و متنوعی را برای مردم فراهم نمایند (Farnham & Horton, 1995: 170) و علاوه بر آن، این خدمات بایستی از کیفیت لازم برخوردار باشد. برای سنجش کیفیت خدمات در سازمانهای محلی، معیارهایی چون

مشهود بودن^۱، قابلیت اطمینان^۲، قابلیت پاسخگویی^۳، تضمین^۴ و احساس یگانگی و همدلی^۵ مطرح می‌باشد (Dannely, 1995: 15).

۲. در سازمانهای محلی نوین ارائه خدمات عمومی از طریق بخش خصوصی بجای ارائه خدمات مستقیم مورد توجه است (Colling, 1988: 48).

بر اساس چنین تفکری است که تکنیک «مدیریت بر مبنای قرار داد»^۶ شکل گرفته است. با استفاده از این روش سازمان محلی با مؤسسات خصوصی قرارداد می‌بندد تا خدمت خاصی یا کار مشخصی را با مبلغی معین به انجام رسانند (Fenwick, 1995: 17).

البته بعلت اینکه سازمانهای محلی بطور خاص و دولت بطور عام در قبال این فعالیتها دارای مسؤولیت نهایی هستند، نیاز است تا در این خصوص ستادی را برای سرپرستی و نظارت بر کاربخش خصوصی بوجود آورند (Reagan, 1969: 222).

۳. سازمانهای محلی نوین سعی می‌کنند از طریق همکاری با طیف وسیعی از سازمانها، شرکتها و کارگزاریهای بخش خصوصی، تجاری و داوطلبانه، نوعی «شبکه‌های میان سازمانی و مبتنی بر همکاری» را بوجود آورند (Farnham & Horton, 1995: 70).

۴. از آنجا که وظایف و انتظارات در حال دگرگونی است، ساختارهای سازمانهای محلی نیز نیازمند تحول است. دگرگونی ساختار از «سیستم سازمان محلی» به «سیستم واحدهای محلی» در محلات مختلف سازمان محلی، به گونه‌ای که مجموعه‌ای از واحدهای فرعی و سازمانهای بخش خصوصی درگیر عملیات می‌شوند (Anderson, 1997: 2). در این خصوص دیدگاهی افراطی مبتنی بر پست مدرنیسم وجود دارد. این دیدگاه پیشنهاد می‌کند که نیازی نیست ساختار سازمانی استمرار داشته باشد و یا در سراسر سازمان محلی یکپارچه و یکسان باشد، بلکه با طراحی «ساختار موقت»^۷ می‌توان نیازهای موقتی محلات مختلف را

1- Tangibles

2- Reliability

3- Responsiveness

4- Assurance

5- Empathy

6- Management by Contract (MBC)

7- Adhocracy

مرتفع کرد (Barnett & Crowther, 1998: 435).

۵. اولاً در عصر حاضر، دیدگاه صاحب‌نظران به توسعه و ایجاد نگرش «چند پارادایمی»^۱ در زمینه سازمانهای محلی معطوف گردیده است. در گذشته همواره یک «پارادایم» در مورد سازمان محلی مورد پذیرش قرار می‌گرفت و تمام اقدامات بعدی حول پارادایم مورد نظر صورت می‌پذیرفت. اما بر اساس دیدگاه نوین بجای طرفداری از یک نگرش، مطرح شدن چندین تئوری و مورد مقایسه قرار گرفتن آنها و بررسی نقاط قوت و ضعف هر یک از آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Stoker, 1999: 1).

نتیجه‌گیری

با طرح پارادایم مدیریت دولتی نوین یا مدیریت‌گرایی، سازمانهای محلی با مفهوم‌پردازی جدید اهمیت مضاعفی یافته‌اند. سازمانهای محلی محل تلاقی و برخورد دو جریان عمده فلسفی هستند که عبارتند از خودگرایی و مدیریت مطلوب. با توجه به اهمیت فوق‌العاده سازمانهای محلی در فرایند مدیریت دولتی نوین و شناختی که از جایگاه، عناصر و ویژگی‌های تشکیل دهنده آن حاصل شد، به نظر می‌رسد که در کشور ما از این ابزار کارآمد (سازمانهای محلی) به درستی استفاده نمی‌شود و سازمانهای محلی در ایران حایز تمامی شرایط سازمان محلی واقعی نیستند. بنابر این لازم است متناسب با ساختار دولت در ایران، اختیارات لازم به این نهادهای خودگردان محلی اعطا شود و تلاش گردد تا ویژگی‌های سازمانهای محلی نوین در اداره امور شوراها و شهرداری‌ها سرلوحه اقدامات سازمانهای محلی قرار گیرد.

منابع و مأخذ

۱- شمس، عبدالحمید (۱۳۷۷)؛ «نظری بر مبانی نظام مدیریت منطقه‌ای»، فصلنامه

مدیریت دولتی؛ شماره ۳۹.

- ۲- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵؛ انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷.
- ۳- مقیمی، سیدمحمد (۱۳۷۷)؛ «بررسی جایگاه شوراهای در نظام مدیریت کلان کشور و ارائه راهکارهای اساسی پیرامون سیاست تمرکز زدایی از طریق شوراهای علمی»، مجله علمی - پژوهشی پژوهشکده علوم اجتماعی و انسانی جهاد دانشگاهی؛ شماره ۲.
- ۴- مقتدر، هوشنگ (۱۳۶۹)؛ «مفاهیم دولت - حکومت - سیاست»، فصلنامه مدیریت دولتی؛ مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره نهم.
- ۵- وزارت کشور (۱۳۷۷)؛ ویژه نامه همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، شماره اول.
- ۶- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۵)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم)؛ انتشارات مجتمع آموزش عالی قم.
- ۷- هیوز، آن (۱۳۷۷)؛ مدیریت دولتی نوین؛ ترجمه دکتر سیدمهدی الوانی، انتشارات مروارید.
- 8- Alderfer, Harold (1956); *American Local Government and Administration*; The Mcmillan Company.
- 9- Anderson, Ake E., Bjorn Harsman & John Quigley (1997); *Government For The Future*; Elsevier Science B. V.
- 10- Barnett, Neil J. & David E. A. Crowther (1998); "Community Identity in The Twenty-First Century : A Post Modernist Evaluation of Local Government Structure", *International Journal of Public Sector Management*; Vol. 11, No. 6-7.
- 11- Byrne, Tony (1983); *Local Government in Britani*; Antony Byrne.
- 12- Clarke, John J. (1995); *Local Government of The United Kingdom*; Pitman & Sons.
- 13- Colling, Chris & Bill Tony (1998); "Management Stragegy in Local Government", *International Journal of Public Sector Management*; Vol.11, No. 6-7.
- 14- Donnelly, Mike, Mik Wisniewki, John Dalrymple & Adrienne Curry (1995);

- "Measuring Service Quality in Local Government: The Serqual Approach", *The International Journal of Public Sector Management*; Vol.8, No.7.
- 15- Farnham, David & Sylvia Horton (1995); *Managing The New Public Services*; Mcmillan Company.
- 16- Fenwick, John (1995); *Managing Local Government*; Chapman & Hall.
- 17- Flinn, Thomas A. & Carl Stokes (1970); *Local Government and Politics*.
- 18- Muttalib, M.A & M. Akbar Alikhan (1982); *Theory of Local Government*; Sterling Publishers Private Limited.
- 19- Painter, Chris , Kester Issac & Henry Rouse (1997); "Local Authorities and non-elected Agencies : Strategic Responses and Organizational Networks", *Public Administration*, Vol. 75, No. 2.
- 20- Pate, James (1954); *Local Government and Administration*; New York : American Book Company.
- 21- Peterson, Steven A. & Thomas H. Rasmussen (1994); *State and Politics*: McGraw-Hill Inc.
- 22- Regan, Michael D. (1969); *The Administration of Public Policy*; McGraw-Hill Inc.
- 23- Rosenbloom, David (1989); *Public Administration : Understanding Management Politics and Law in The Public Sector*; Random House.
- 24- Stoker, Gerry (1999); *The New Management of British Local Government*; Mcmilan Press LTD.
- 25- Wilson, James Q. (1989); *American Government*; D. C. Company.