

دولت‌های محلی در اروپا

احمد بهنام

نقش دولت‌های محلی در جامعه‌ی اروپا، هر روز مهم‌تر می‌شود. از آن‌جا که، چهارچوب حقوقی و اجتماعی BC در جهت ایجاد تمهیدات دموکراتیک و استانداردهای مشترک برای تمامی افراد در سراسر اروپا حرکت می‌کند، دولت‌های محلی به‌عنوان یگانه ارائه‌کنندگان خدماتی که منعکس‌کننده‌ی هویت محلی است، نمود خواهند یافت و امتیاز بزرگ آن‌ها انتخاب دموکراتیک محلی است.

در حالی که، مسئولیت دولت‌های محلی در تمام کشورهای اروپایی، مطابق با الزامات قانونگذاری‌های محلی در حال تغییر است، در عین حال این دولت‌ها باید بازتاب‌کننده‌ی تأثیرات مشترک پیمان اروپای واحد، تغییرات جمعیتی پان - اروپایی و بالاخره تقاضاهای روبه‌رشد مصرف‌کنندگان اروپایی برای دریافت خدمات بهتر و حق دخالت بیشتر در مصرف‌کنندگان در امور دولت، باشند.

مقامات محلی در عین حال ناچارند با اثرات اجتماعی - اقتصادی پیمان ۱۹۹۲، مواجه گردند، چرا که مقایسه و سنجش کارایی از این پس در گستره‌ی اروپایی انجام می‌گیرد. دولت‌های محلی یک عنصر کلیدی در نظام سیاسی - دموکراسی لیبرالی اروپاست. ارگان‌های وابسته به دولت محلی، زنجیره‌ای از خدمات را برای شهروندان فراهم می‌کنند همانند آموزش، بهداشت، مسکن، حمل و نقل و برخی از خدمات که در نظام رفاه اجتماعی و اقتصادی نقش اساسی دارند. این دولت‌ها مصرف‌کنندگان عمده‌ی بودجه عمومی هستند و در همان حال بزرگ‌ترین منبع ایجاد اشتغال محسوب می‌شوند. دولت محلی در عین حالی که بیش‌تر خدمات عمومی را ارائه می‌کند،

مرتبه‌ای از دولت مرکزی است که بیش‌ترین نزدیکی و تماس را با شهروندان دارد و نقش اساسی در نمایاندن نگرانی‌ها و دیدگاه‌های محلی دارد. دولت محلی، همچنین فرصت‌های جدی برای مشارکت سیاسی و ابراز عقیده فراهم می‌کند که نقش محوری در نظام سیاسی دموکراتیک دارد.

دولت‌های محلی در تمام کشورهای اروپایی، نقش فراهم‌کنندگان خدمات عمومی را به عهده دارند و بخش خصوصی یا شبه خصوصی، به‌طور قراردادی این کار را انجام می‌دهند.

بنابراین، می‌توان زمینه‌ی مشترک بسیار گسترده‌ای را برای مقامات محلی در اروپا دید. تفاوت مهم بین بریتانیا و بقیه‌ی کشورهای اروپایی تفاوت در حوزه‌ی روابط بین دولت محلی و مرکزی است. این نوشته در صدد آن است که کنش متفاوت بین سطوح دولت و راه‌های حل اختلاف منافع بین این سطوح را بررسی و روشن کند.

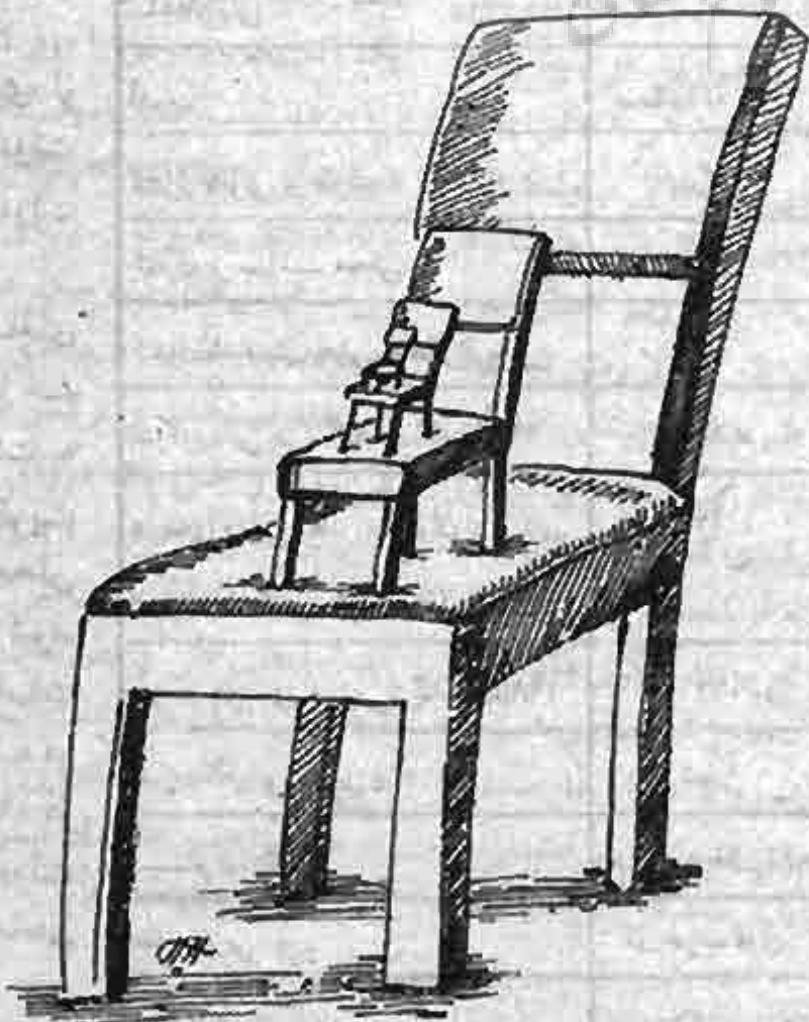
خودمختاری، تمرکززدایی و کنترل دولتی

هنگام مقایسه‌ی جهت‌گیری‌ها در کشورهای مختلف با توجه به خودمختاری محلی، بسیار مهم است که تفاوت کامل خاستگاه‌های هر سیستم را مدنظر داشته باشیم. با وجود گرایش‌های تمرکززدایی که ممکن است در بسیاری از نظام‌های شدیداً متمرکز سنتی وجود داشته باشد، این نظام‌ها هنوز تمرکزگراتر از برخی کشورهای هستند در آن‌ها خودمختاری محلی وجود داشته و اکنون

در حال زوال است. مشکل آن‌جاست که مقایسه‌ی درجه‌ی عملی خودمختاری محلی در کشورهای مختلف آسان نیست، چرا که این میزان به کنش متقابل بین شمار زیادی از عوامل بستگی دارد که اغلب اندازه‌گیری‌شان دشوار است.

سلسله مراتب (هیرارشی) مسئولیت‌های مقامات محلی شاید یکی از این عوامل باشد. بر اساس یکی از آخرین بررسی‌ها که در شورای اروپایی انجام شد، لیست مفصلی از کارکردهای احتمالی این سلسله مراتب تهیه شده است که می‌تواند به‌عنوان مبنای مقایسه‌ی اختصاص عینی و عملی قدرت در هر کشور، در نظر گرفته شود. جدول به‌دست آمده نشان می‌دهد که سطح زیرین دولت محلی در بسیاری از کشورهای اروپایی، دارای طیف گسترده‌ای از کارکردها هستند که تا حدود زیادی قابل مقایسه‌اند. با این حال، نماها ممکن است فریبنده باشند. حتی با یک طبقه‌بندی نسبتاً مفصل کارکردها، نقش عملی مقامات محلی اغلب نامشخص باقی می‌ماند.

یک ایده‌ی کلی در مورد اندازه‌ی دولت محلی به‌عنوان یک کلیت را می‌توان از آمارهای مربوط به هزینه‌های کلی دولت محلی، به‌عنوان نسبتی از هزینه‌های عمومی کلی به‌دست آورد. این تصویر نیز بسیار مبهم است، مگر آن‌که بدانیم آیا مقامات محلی در تعیین میزان هزینه‌های‌شان آزاد بوده‌اند یا نه. مثلاً، نسبت بسیار بالای هزینه‌های عمومی که مقامات دانمارک بر آن تکیه می‌کنند را می‌یابد از این زاویه دید که آن‌ها نقش کارگزاران



پرداخت هزینه‌ی امنیت اجتماعی، پانسیون‌های سال‌مندان و غیره را به عهده داشتند. به بیان جامع‌تر، تصمیم‌گیرندگان محلی ممکن است در زمینه‌ی فراهم کردن خدمات اجتماعی، تحت تأثیر هنجارهای الزام‌آور جزئی قرار بگیرند و یا اصلاً از آن تأثیر نپذیرند. در کشورهای اسکانديناوی اگر هزینه‌ی مقامات محلی بیش‌تر از سهم متعارف هزینه‌ی عمومی باشد، از طریق تنظیم تنگاتنگ هزینه‌ها توسط دولت مرکزی سختی می‌شود.

روشن‌ترین نشانه‌ی تمایل دولت به توسعه‌ی حوزه‌ی خودمختاری محلی در کشورهای اسکانديناوی، تجربه‌ی موسوم به «دولت محلی آزاد» است که در سوئد، نروژ و دانمارک در حال پیشرفت است. هدف این طرح آن است که رویکردهای جدید نسبت به فعالیت دولت محلی را بیازماید و اعضای جامعه را قادر کند تا نفوذ بیش‌تری در دولت اعمال کنند، تا نحوه‌ی استفاده از منابع بهبود پیدا کنند و سرانجام آن‌که، برخی از نهادهای خودگردان و شوراهای کشوری بر اساس ابتکارات خود آن‌ها از نظام‌بخشی دولتی معاف می‌شوند. این فرایند را می‌توان اصل ثابتی در جهت ایجاد سازمان‌های دمکراتیک و کارآمد دانست. اصلی‌ترین محور ابتکارات را می‌توان در ساده‌سازی قوانین، کم‌تر بخشی‌نگر کردن کمیته‌ها و ساختارهای اداری، انعطاف بیش‌تر

را بزرگ‌ترین اصلاحات مربوط به تمرکززدایی نام داده‌اند. مثلاً در این اصلاحات علاوه بر آن‌که به دایره‌ها/department که منتخب مجمع عمومی/conseil general بودند، نقش اجرایی داده شد، وظایف مختلفی را نیز به مسئولان غیرمحلّی/sub - Notional واگذار کردند. مثلاً انجام طراحی‌های شهری و آموزش ابتدایی را به کمون‌ها، کمک اجتماعی و مدارس متوسطه را به دایره‌ها و دبیرستان‌ها و آموزش‌های حرفه‌ای را به مناطق واگذار کردند.

کشورهای دیگر، همانند ایتالیا، اسپانیا و پرتغال، در مدرن‌سازی نظام سنتی نظارت و کاهش حیطه‌ی اقتدار آن از فرانس تبعیت کردند. همین اواخر در کشور لوکزامبورگ، پیمان دولت محلی جدید امکان منسوخ اعلام کردن تمامی نظارت‌های از پیشی توسط دولت مرکزی را فراهم کرد و کنترل پس‌اندازی را نیز به شدت کاهش داد.

جریان موازی با تقویت نقش مقامات محلی که در بالا تشریح شده است، در سیاست‌هایی دیده می‌شود که برخی از کشورها - و به‌طور خاص نروژ، فرانسه و هلند - در زمینه‌های دیگر در پیش گرفته‌اند و آن تغییر نسبت اعتبارات خاص و اعتبارات عام به نفع دولتی است. البته واضح است که اختصاص اعتبارات خاص، آزادی عمل دولت محلی را محدود می‌کند. در هر حال به نظر

در فراهم کردن خدمات برای شهروندان و انتقال بیش‌تر قدرت تصمیم‌گیری از بدنه‌های دولت مرکزی به دولت محلی دید. در جاهای دیگر اروپا هم می‌توان حرکت به سمت تقویت خودگردانی محلی را مشاهده کرد. مثلاً اقدامات دولت فرانسه در دهه‌ی ۱۹۸۰ در زمینه‌ی دولت منطقه‌ای و محلی

می‌رسد که انگلستان در میان کشورهای اروپایی بیش‌ترین توجه را به اعمال کنترل بر هزینه‌های دولت محلی دارد.

رویکرد مشق‌گرایانه‌ی ارائه‌ی خدمات در سیستم محلی حکومت آلمان

سیستم حاکمیت سیاسی آلمان، به‌طور رسمی در ۳ سطح نمایندگی سیاسی و حاکمیت عمومی سازمان‌دهی شده است؛ سطح ملی/Bund، سطح ایالتی/Lander و سطح محلی/Dreise and Gemeinden. این ساختار فدرالی که در قانون اساسی آلمان تعریف شده است. شکل ناقص و متناقضی از تقسیم کار است. در این قانون، دولت محلی به عنوان «تضمین‌کننده‌ی حاکمیت خودمختار محلی» تعریف شده است که موظف است تمامی امور محلی را مطابق با مقتضیات محیطی محلی و نیازهای آن در چهارچوب محدودیت‌های قانونی فعلی شکل دهد. علی‌رغم آن‌که از سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، اقدامات جدی برای تمرکززدایی از ساختار حاکمیت آلمان صورت گرفته است، تغییرات عمده‌ای در جهت افزایش قدرت اجرایی و قانونی در سطح ملی به‌وجود آمده است. با آن‌که کمون‌ها ناچارند وظایف‌شان را فراتر از حد تعیین شده انجام بدهند، با این همه

میزان اختیارات محلی هنوز نامشخص است. این مشکل نه تنها در زمینه‌ی ارائه‌ی خدمات کارا وجود دارد، بلکه در کارکرد قانون‌گذاری سیاسی، به‌ویژه در زمانی که اعتبارات عمومی کم باشد، به چشم می‌خورد. در عمل ساختار سیاسی آلمان، به همکاری و با

موضوع	بریتانیا	آمریکا و کانادا	فرانسه و ایتالیا	سوئد و دانمارک
جایگاه قانونی	مخلوق پارلمان	دولت قانونی	قانون اساسی ملی	قانون اساسی ملی
ساختار ملی	آمیخته	آمیخته	سه لایه	دو لایه
قدرت	محدود به قانون	محدود به قانون	رقابت کلی و قانون	رقابت کلی و قانون
کنترل قانونی از طریق	دادگاه	دادگاه	مناطق و دادگاه	دولت و دادگاه
کنترل بر سیاست محلی	محلی	محلی	به هم پیوسته	به هم پیوسته
کنترل سیاست محلی به‌طور تاریخی	کم	کم	زیاد	زیاد
تمرکززدایی در سال‌های ۸۹-۱۹۷۹	کم شد	مختلف	افزایش یافت	افزایش یافت
هزینه‌ی دولت محلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی GDP - ۱۹۸۵	۱۲	۹ و ۱۱	۹ و ۱۵	۲۸ و ۳۰
درصد هزینه‌ی عمومی از GDP ۱۹۸۵	۲۲	۲۵	۲۹ و ۵۰	۵۷ و ۶۰
قدرت اجرایی محلی	شورا	نرکیبی	شهردار یا رئیس شهر	نرکیبی
سیستم نمایندگی	مبتنی بر اکثریت	مبتنی بر اکثریت	نماینده‌ی نسبی	نماینده‌ی نسبی
نظام حزبی	دو حزب قوی	دو حزب ضعیف	چند حزبی قوی	چند حزبی قوی
شرکت در انتخابات	کم	کم	زیاد	زیاد

کشمکش‌هایی بین سطوح مختلف حاکمیت در زمینه‌ی صلاحیت‌ها و اختیارات و اختصاص منابع منتهی شده است.

در سال‌های دهه‌ی ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تعداد واحدهای وابسته به دولت محلی تغییر کرد، تا ۱۹۷۸، تعداد استان‌ها از ۴۲۵ به ۲۳۶، تعداد کمون‌های وابسته به کانتی (استان) از ۲۴۲۷ به ۸۵۰۶ و تعداد شهرهای خودگردان مستقل (غیروابسته به کانتی) از ۱۴۱ به ۸۸ رسید. ایده‌ی اساسی، تقویت حاکمیت محلی از طریق ابزارهای اقتصادی بود. این هدف، ضرورت تغییر تقسیم کار بین منطقه، کانتی و کمون را حتمی می‌ساخت.

به هر حال، اصلاحات کارکردی که تصور می‌شد بعد از اصلاحات قلمرویی / Territorial انجام می‌گیرد، به طور ناقص انجام شد. تلاش‌های انجام شده برای حذف دفاتر منطقه‌ای حاکمیت مرکزی به شکست انجامید. به این دلیل واگذاری وظایف سطوح پایین‌تر دولت به خوبی انجام نگرفت. ناکارایی مشابهی در نوع رابطه‌ی بین کمون و کانتی مشاهده شد. با آن‌که نهادهای محلی بزرگ‌تر شدند، انتقال وظایف و مسئولیت‌ها از کانتی‌ها به شکل کامل انجام نشد.

یکی از نتایج این اصلاحات، عمیق‌تر شدن فاصله‌ی مکانی و ارتباطی بین شهروندان و حاکمیت بود. همچنین به نظر می‌رسید که امکان مشارکت کردن، کاهش جدی یافته باشد. به همین دلیل بسیاری از دولت‌های محلی ناچار شدند برای غلبه بر این ناکارایی‌ها، به تمرکززدایی و یا حداقل به باز نظام‌بخشی زیر ساختارهایشان بپردازند.

پاسخگویی به عنوان استاندارد ارائه‌ی خدمات

ایده‌ها و ابتکارات اولیه دربارهی پاسخگویی در حوزه‌ی تصدی امور مردمی بسیار ساده‌تر و اغلب سطحی‌تر از حالا بوده است. برخورد دوستانه‌ی کارمند با مشتری و یا دکوراسیون و مبلمان عالی‌تر اتاق انتظار، نوعی پاسخ مناسب تلقی می‌شد. اما ثابت شد که مفهوم پاسخگویی، عبارت است از مجموعه اقدامات پیچیده و دشوار در ایجاد و ارائه‌ی عالی‌تر خدمات. تجربیات علمی و تحقیقات تجربی نشان داد که مناسب بودن خدمات شهری در قبال نیازها و درخواست‌های شهروندان اصلی‌ترین و کلیدی‌ترین مشکل

دولت محلی در عین حالی که بیش‌تر خدمات عمومی را ارائه می‌کند، مرتبه‌ای از دولت مرکزی است که بیش‌ترین نزدیکی و تماس را با شهروندان دارد و نقش اساسی در نمایاندن نگرانی‌ها و دیدگاه‌های محلی دارد.

همه‌ی انواع سازمان‌های خدماتی چه شخصی و چه عمومی است. هیچ‌کدام از آنان مسئولیت ذاتی در قبال تقاضای شهروندان ندارند و قانون‌گذاری گسترده‌ای که در متن اقتصاد سرمایه‌داری در حمایت از مصرف‌کننده وجود دارد، دلیل این مدعا است.

تقویت موضع ارباب رجوع یا مشتری در آلمان هیچ‌گاه همانند ایالات متحده یک جنبش مربوط به مصرف‌کنندگان وجود نداشته است. ولی حمایت از مصرف‌کننده همیشه بخشی از قانون‌گذاری ملی بوده است. در سال‌های دهه‌ی ۷۰، توجه به این حوزه برنامه‌ریزی بیش‌تر شد و بخش عمده‌ای از گفت‌وگوهای مربوط به دخالت دولت ایالتی در فرایندهای اقتصادی را تشکیل می‌داد. بنابراین موادی به‌طور دائمی به قانون اضافه شد. اما تأثیر آن‌ها در حد متوسط باقی می‌ماند. با این‌که مراکز اطلاعاتی مربوط به مصرف‌کننده در همه جای جامعه‌ی آلمان وجود دارد، آن‌ها چندان توجهی به کیفیت خدمات عمومی ندارند. نقش مصرف‌کننده به‌طور روزافزونی در پیشنهادها شهروندان و گروه‌های معترض تجلی یافته است که به‌طور خاص با مسائل و مشکلات مربوط به خدمات عمومی آشنایی دارند. در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: بازگشایی بازار مسکن که به بالا رفتن قیمت‌ها و کسر بودجه در طرح‌های جمعی مسکن منجر شده، استفاده از انرژی اتمی برای تهیه‌ی انرژی محلی، شکل‌گیری گروه‌های داوطلب مثلاً شامل کسانی که از کمبود خدمات و یا رفتار نامناسب در رنج بودند و گروه‌هایی که از خدمات عمومی به‌طور انحصاری استفاده می‌کردند (مثلاً مدارس و یا حمل‌ونقل محلی). در یک جامعه‌ی مبتنی بر مشارکت، مصرف‌کنندگان نیز باید به شکل سازمان یافته

برخی از نهادهای خودگردان و شوراهای کشوری بر اساس ابتکارات خود آن‌ها از نظام‌بخشی دولتی معاف می‌شوند. این فرایند را می‌توان اصل ثابتی در جهت ایجاد سازمان‌های دمکراتیک و کارآمد دانست.

عمل کنند. در سال‌های اخیر تشکیل گروه‌ها و سازمان‌های خودیاری به‌طور جدی مورد حمایت نظام سیاسی - اداری آلمان بوده است. در بسیاری از شهرها، دفاتری برای کمک به ابتکارهای مربوط به خودیاری شکل گرفتند که از طریق صندوق عمومی برای حمایت و سازمان‌دهی طرح‌های خردباد، فعالیت می‌کردند. با این حال انتظار سیاست‌گذاران از ابتکارات خودیاری برآورده نشد. آن‌ها نتوانستند جایگزین‌های ارزانی برای خدمات عمومی باشند. با این‌همه مکمل‌های مهمی برای خدمات عمومی هستند و ممکن است رشد بیش‌تری داشته باشند.

مطالعات تجربی نشان داد که گروه‌های خودیار برای تحت نفوذ قرار دادن سیاست‌گذاری‌های محلی نیز تلاش می‌کنند. در مجموع قانون‌گذاری ملی مشارکت را به راهبردهای برنامه‌ریزی شهری نیز توسعه داده اما آن‌را صرفاً به مؤسسات خدماتی محدود کرده است. یک وسیله‌ی مهم در این زمینه مشورت با شهروندان علاقه‌مند است که اغلب یک اکثریت خاموش را دربر می‌گیرد.

یک بدعت رادیکال‌تر در زمینه نمایندگی / Representation ایجاد سلول‌های برنامه‌ریزی به‌عنوان وسیله‌ای برای برنامه‌ریزی در مقیاس‌های کوچک در یک جامعه‌ی خودمختار است. تعدادی از سکنه‌ی یک منطقه انتخاب و از کار عادی‌شان معاف می‌شوند و طی یک دوره‌ی زمانی ضروری برای برنامه‌ریزی (۶ تا ۲۴ ماه) آن‌ها دسترسی کامل به ادارات محلی (چه کارمندان، حمایت‌های فنی و اطلاعات) خواهند داشت. تجربیات نشان داده است که این کار نتایج قانع‌کننده و گاه شگفت‌آوری داشته است. مثلاً در طراحی میدان مرکزی در اطراف Colongne cathedral/

تقویت نقش مصرف‌کننده در مسائل مربوط به خدمات عمومی از اولویت بالایی در آلمان غربی برخوردار نبوده است. ولی در هدف‌هایش متعادل و با ضروریات اقتصادی و نظام رفاه عمومی به خوبی سازگار بوده است.

بهبود در نظام ارائه‌ی خدمات عمومی

کار عمده در این حوزه آموزش کارمندان در چگونگی برخورد با ارباب‌رجوع بود. و این امکان را به وجود آورد که کارمندان در پایه نیز به خاطر عدم کارایی‌شان توبیخ شوند و بدین‌گونه از تغییرات دشوار و جلدی در سطح حاکمیت محلی اجتناب شود.

نمونه‌ی استراتژی بهبود شرایط در فضای گنشن معقابل کارمندان مشاغل دولتی با مراجعین بیشتر تر نمود یافت. این اقدامات شامل فرستادن کارمندان مشاغل دولتی به یک دوره‌ی آموزشی درباره‌ی نحوه‌ی گنشن در رفتار با مراجعین، تدوین آیین‌نامه‌ی قوانین، بهتر ساختن وضعیت اتاق انتظار و دفاتر، اطمینان از اینکه یک فرد به‌عنوان نفر نخست روابط عمومی در هر ساختمان حضور دارد، سازمان‌دهی حمل و نقل با سهولت بالا برای مردم و افزایش تعداد تلفن‌های تماس برای کاستن از زمان انتظار.

همچنین طرح‌هایی وجود داشت مبنی بر این‌که شهروندان و یا مشتریان را در جاهای دیگر ملاقات کنند: مثلاً در خانه‌ی‌شان، محل کارشان، اماکن عمومی دیگر و یا در اوقات فراغت‌شان تا فضای خشک و رسمی بین سلاطین‌ها از بین برود. تغییر جندی دیگر، اهمیت بیش‌تر قابل شدن برای کارمندان بود که دارای ارتباط گسترده‌تر با شهروندان، مراجعین و مشتریان هستند.

نوعاً، تأکیدات جدید روی پاسخ‌گویی به عنوان بخشی از استراتژی مدرنیزه کردن ساختارها انجام گرفته است. این امر، استفاده از تکنولوژی اطلاعاتی و ارتباطی کاهش قوانین و مقررات، افزایش کارایی و کاستن از مدت زمان پاسخ‌گویی را ضروری می‌سازد.

مؤسسات خدمات عمومی با این وجود پیش از پیش پیچیده می‌شوند و استفاده‌ی شهروندان، تدارک‌گران و تولیدکنندگان از آن دشوارتر می‌گردد. دسترسی به خدمات با توجه به استفاده‌کنندگان خاص هر کدام کاملاً می‌تواند، متفاوت باشد، مثلاً با توجه به وضعیت نسبی مصرف‌کنندگان مشکلات

فرهنگ سیاسی

را به

ارزش‌ها

و

انتظارات جمعی

از

سیستم سیاسی

تعریف می‌کنند

خاص آن‌ها و نیاز آن‌ها خدمات متفاوت می‌گردند. به همین دلیل استفاده از تکنولوژی ارتباطی و اطلاع‌رسانی ضروری‌تر می‌شود. حتا در جایی که بها مؤسسه‌ی خدماتی موجود، سیاست‌ها و شیوه‌های مختلفی را برای ارائه‌ی خدمات در پیش می‌گیرد، از منظر مشتری این امر به مناقشه و عدم کارایی آن دستگاه منتهی می‌شود. تصویر کامل از هماهنگی و همکاری ناچاراً باید شامل همه‌ی ایجادکنندگان غیردولتی خدمات باشد. در بسیاری از زمینه‌ها (مثل حمل و نقل، آموزش، جمع‌آوری زباله، انرژی)، نوعی انحصار عمومی در سطح منطقه‌ای وجود دارد. با این همه مناطقی هم وجود دارد که مؤسسات مختلفی در ارائه‌ی خدمات خاص دخالت دارند.

با این وجود هر گاه یک بازار برای ارائه‌ی خدمات پیش‌تر و بهتر بازگشایی شود، رقابت برای جلب مشتری توسعه پیدا می‌کند. البته نشان دادن این‌که این امر در بهبود وضعیت تأثیر زیاد دارد یا نه، چندان آسان نیست. انتخاب زمینه‌ی خدمات از دیدگاه فردی شاید کاملاً، با انتخاب ایجادکنندگان خدمات متفاوت باشد. در ارائه‌ی خدمات، انتظارات و قضاوت‌های مشتریان نقش مهم دارد. یکی از انتظارات عمده، ایجاد خدمات برای طبقات بسیار ثروتمند است که لزوماً ارائه‌ی آن با بهای بالا صورت می‌گیرد و افزایش رقابت در این زمینه، منجر به آن می‌شود که فقرا نیز باید پول بیش‌تری بپردازند.

نقش فرهنگی سیاسی

فرهنگ سیاسی را به ارزش‌ها و انتظارات جمعی از سیستم سیاسی تعریف می‌کنند، هنوز در آلمان یک دولت مرکزی مقتدر از نظر مردمش وجود دارد. دولت هنوز به‌عنوان یک پدیده‌ی جدا و شاید عالی‌تر از نظر اجتماعی

نگریسته می‌شود، بنابراین تبعیت‌کردن از قوانین دولتی مناسب‌ترین وظیفه‌ی یک شهروند محسوب می‌شود. قضاوت عمومی نسبت به اداره‌ها مبادت‌تر از ساختارهای سیاسی است. در نظر مردم، مشارکت سیاسی (به‌جز انتخابات) چندان ارزشمند نیست و مناقشه‌ی سیاسی و رقابت کم‌تر از مشارکت و هماهنگی خواهان دارد. ارزیابی سیستم بیش‌تر با جهت‌گیری میزان کارایی در زمینه‌ی حل مشکل (به‌خصوص اقتصادی) صورت می‌گیرد. انتظار از اداره‌های عمومی آن است که آن‌ها پیش از هر چیز باید به ارائه‌ی خدمات با کیفیت بالا بیندیشند. بیش‌تر مردم، ترجیح می‌دهند مالیات بیش‌تری بپردازند و خدمات عالی‌تری دریافت کنند، تا این‌که مالیات کم بدهند و خدمات ناکارایی به آن‌ها ارائه شود. تغییر نگرش‌هایی به‌خصوص در بین جوانان به چشم می‌خورد. شکل‌گیری جنبش‌های اجتماعی، ابتکارات خودپاری و توسعه و رشد حزب سبز را می‌توان به‌عنوان علایمی از جهت‌گیری‌های مشارکت‌جویانه تلقی کرد.

فرانسه:

اموال عمومی و فعالیت‌های خصوصی

در این‌جا به بررسی سازمان‌دهی خدمات عمومی شهری در فرانسه می‌پردازیم: توزیع و تولید آب، فاضلاب و جمع‌آوری آب‌های هرز شهری، جمع‌آوری زباله، سیستم حرارتی جمعی، حمل و نقل شهری، نماسازی در مقیاس وسیع و اقدام جمعی برای امور فرهنگی ورزش و امور اجتماعی. در عین حالی‌که این بخش‌ها از نظر تکنیکی متفاوت‌اند، دارای ۳ حوزه‌ی مشترکند، دستگاه سازمان‌دهی واحد، اصول داخلی واحد و فرهنگی سیاسی مشترک.

این ۳ عامل مشخص‌کننده‌ی مدل فرانسه‌ی خدمات عمومی شهری است. هر گاه یک فرد خارجی به سیستم خدمات اجتماعی فرانسه نظر بیندازد، به نقش عظیم شرکت‌های خصوصی در این رابطه پی خواهد برد. این شرکت‌ها از یک قرن پیش ابتدا برای توزیع آب تشکیل شده بودند، ولی اکنون فعالیت آنان را به بخش‌های فرعی‌تر دیگر نیز گسترش دادند. فعالیت در این بخش‌ها چه در شهرهای خودگردان و چه توسط شرکت‌های خصوصی سابقه‌ای دیرین دارد و بیانگر جهت‌گیری‌های اخیر برخی کشورها در زمینه‌ی

خصوصی سازی نیست، خصوصی سازی توزیع خدمات عمومی چیز جدیدی نیست، بلکه سنتی قدیمی است. این امر در کشورهایی که دارای کنترل دولتی بر امور هستند، یک تناقض محسوب می شود، چرا که از دیدگاه اقتصادی، این بخش ها جزء اموال عمومی محسوب می شوند و بالطبع باید توسط مقامات دولتی کنترل شوند.

واقعیت دیگر آن است که این کمپانی ها در کنار فعالیت اصلی شان چندین کارکرد دیگر هم دارند، مثل عملیات و مدیریت مربوط به خدمات آب، مهندسی، ساختمان سازی و فعالیت های صنعتی. اگر ما به دینامیک خدمات عمومی و با به اثرات بازار واحد ۱۹۹۲ علاقه مند باشیم، ناچاریم آنچه را که در مورد بخش زیر اتفاق افتاده است بررسی کنیم: عملیات، مهندسی، ساختمان و صنعت. اگر گفته شود که شرکت های فرانسوی بزرگ تر از کمپانی های دیگر کشورها است، باید این نکته را نیز در نظر داشت که این امر تا حدی ناشی از آن است که این شرکت ها در بخش های مهندسی و عملیاتی نیز فعالیت دارند. ولی در عین حال می بینیم که این شرکت ها در هر ۴ گروه عمده فعالیت شان، در دیگر کشورها نیز فعالند. مثلاً در انگلستان، آمریکا ژاپن و آلمان. اما فعالیت های شان در زمینه عملیات و مدیریت بسیار محدود است. به هر حال، شرکت های فرانسوی در زمینه ارائه خدمات عمومی نقش بزرگی در جامعه فرانس و دیگر کشورها دارند.

برای تکمیل کردن تصویر حاصل در این زمینه، باید یادآور شد که در اکثر مناطق متراکم شهری کمون های مرکزی در سلسله مراتب ساختارهای عالی مشارکت دارند و مسئولیت ارائه خدمات مختلف را به عهده دارند، مثل سندیگاها، محلات و کمونته های شهری. به هر حال این سازمان ها هم می توانند مستقیماً فعالیت کنند و یا مسئولیت های شان را به بخش خصوصی واگذار نمایند. این امر به پیچیدگی بیش تر وضعیت نهادی / institutional منجر می شود. در شهرهای بزرگ، این امر به ایجاد سیستم های سازمان یافته ای منجر شد که می تواند ۵۰ سازمان مختلف را در یک مجموعه گرد آورد. در نتیجه برای تحلیل سیاست های محلی ضروری است که مفهوم «نهاد شهر خودگردان» را به «بخش عمومی مشترک» تغییر دهیم. تحلیل قدرت محلی از

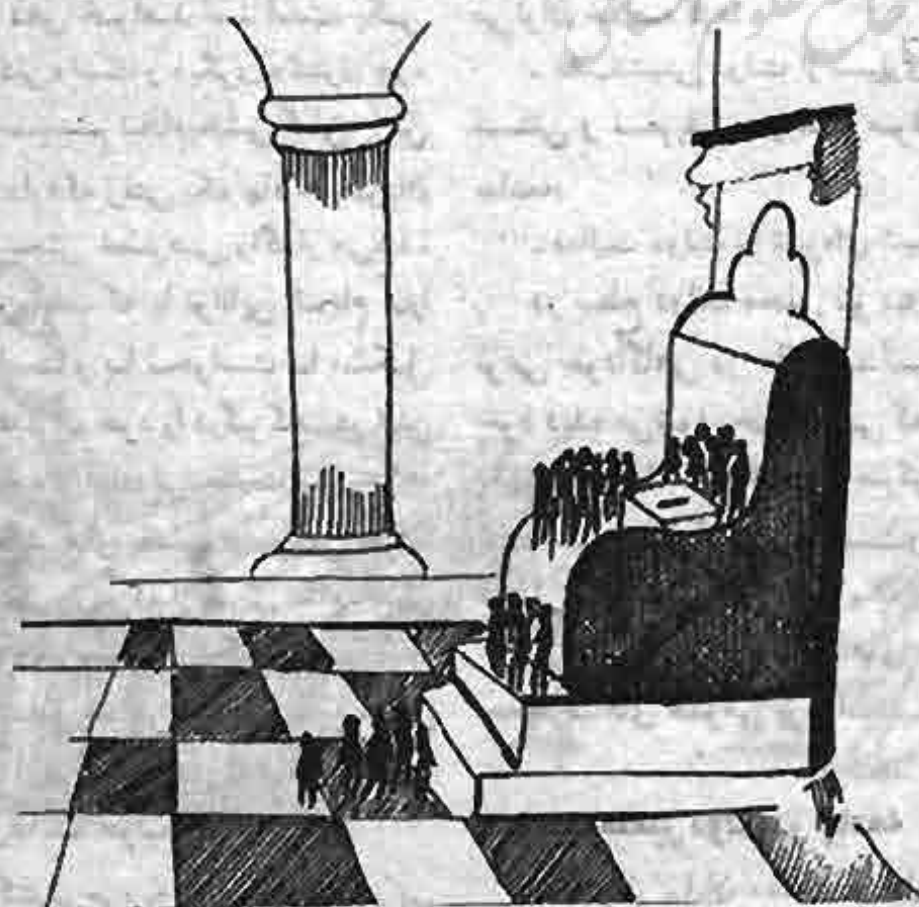
طریق مدیریت خدمات عمومی شهری و بازدهی شان، منجر به بازبینی مجدد تئوری های مربوط به نظام محلی می شود. نقش شهرداری ها تنها به معماری چهره ی شهر و ریاست کارمندان شهری محدود نیست. فعالیت های بزرگ توسط اقمار نهاد خودگردان انجام می گیرد و مدیریت آن ها دارای قدرت مشخصی نیز هستند. مدل نهاد خودگردان که حیات ساختار سیاسی محلی فرانسه را در دهه ی ۱۹۷۰ مشخص می کرد بخشی از استحکامش را به دلیل گسترش شمار شهرداران تمام وقتش که اقمار شهرداری را اداره می کردند، از دست داد. به نظر می رسد که قدرت محلی بیش از پیش تقسیم شده است و مکانیزم های نظام بخش بیش از حد گسترش یافته اند.

یک مقایسه ی بین المللی نشان می دهد که خصوصی کردن عملیات خدمات عمومی، راه حل فوری برای کشورهای توسعه یافته نیست. بتگاه های شهر خودگردان در کشورهای آلمان ایتالیا و ژاپن به طور سنتی وجود داشتند. معنایش آن است که نهادهای خودگردان خدمات عمومی را از طریق شرکت های عمومی محلی انجام می دادند (معادل regie فرانسه). نهادهای خودگردان هنوز در فرانسه مسئولیت های بزرگی دارند و همانند انگلستان و یا هلند و یا دانمارک از بسیاری از امور به نفع آژانس های عمومی و یا خصوصاً بزرگ تر کنار نهاده نشده اند. وقتی شهرداری ها در یک ساختار به هم پیوسته ی بزرگی فعالیت می کنند، فعالیت شان مبتنی بر عضویت داوطلبانه است.

مدل فرانسوی متکی بر قدرت سیاسی قوی است. این واقعیت که نوعی سلسله مراتب وجود دارد که نمایندگان منتخب را در رأس امور قرار می دهد، بیانگر کارایی آن است. شهردارها و دیگر نمایندگان منتخب دارای موقعیتی در سیستم خدمات عمومی هستند که به آن ها اجازه می دهد به طور قانونی نیازهای مردم را بیان کنند. در نتیجه، آن ها این قدرت را دارند که مسائل مربوط به خدمات را هماهنگ سازند و از کنترل حرفه ای و تکنیکی اجتناب نمایند. سیستم فرانسوی نوعی «دولت محلی» است نه «کارگزار محلی». این تفاوت جنبه ی مهمی از قدرت را روشن می کند: مشروعیت سیاسی فراتر از مشروعیت تکنیکی است. کنترل سیاسی مانع از حرفه ای گری می شود.

همگرایی بخشی، پارادوکس چند پاره گی نهادی را از بین می برد. شهرهای خودگردان مستقل اند و کوچک. نه این که اصلاحات ضروری صورت پذیرفته باشد، بلکه سیستم به این دلیل کار می کند که کمپانی های چند بخشی بزرگ، بازده اقتصادی دارند. و تفاوت آن با ایالات متحده که آن هم بر اساس شکل گیری شهرداری هاست، در آن است که کمپانی های ایالات متحده کوچک اند و گامی شریک را موجب می شوند که به سوی تسریع بحران های زیرساختی در بخش های معین گرایش پیدا می کنند.

سیستم فرانسوی متضمن زبان هایی هم هست. اولاً این خطر آشکار وجود دارد که فعالیت کنندگان از قدرت شان سوء استفاده کنند و قدرت در دست بخش های



**سیستم فرانسوی
نوعی
«دولت محلی»
است
نه «کارگزار محلی»
این تفاوت
جنبه‌ی مهمی
از قدرت
را روشن
می‌کند.**

خصوصی بیفتند که به شدت تمرکزگرا هستند. شمار زیاد جوامع Community/ محلی که به دلیل هدف‌های اجتماعی چندگانه‌شان در فعالیت‌های مختلف شرکت دارند، اجازه نمی‌دهد که مراکز مسئول روی عملیات مربوط به خدمات عمومی بر اساس اصول ثابتی، نظارت داشته باشند. زیان دوم، در حل پارادوکس وجود ۳۶ هزار کیمون در فرانسه آن است که این، به پیچیدگی مجموعه سازمان مربوط به مناطق بزرگ شهری منجر می‌شود و این پیچیدگی می‌تواند هزینه دوگانه‌ای داشته باشد، که نخستین آن سیاسی است. وقتی که یک شورای محلی تصمیم می‌گیرد، نظام‌های سازمانی مسئول اجرای این تصمیم چنان در چرخه‌های وسیعی می‌افتند که دیگر تصمیم‌گیران نمی‌توانند بر آن نظارت داشته باشند. هزینه‌ی دوم اقتصادی است و جالب است که احتساب آن هم دشوار است. این خطر در مصرف افراطی اموال عمومی در غیاب سیستم‌های نظارتی کارآمد، برای مشکل کنترل دو راه حل به ذهن خواهد آمد است. یکی «نظام بخشی کلی» است و دیگری «کنترل جزء به جزء». در سیستم نظام بخشی کلی، این مشکل وجود دارد که وقتی یک نهاد خودگردان خدماتی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند، معنی آن چنین است که یا توانایی انجام آن را خود نداشته است و یا نخواست با مشکل مدیریت مستقیم آن خود را درگیر کند. در این حالت چگونه می‌توان از نظارت نمایندگان منتخب بر فعالیت‌های بخش خصوصی حرف زد؟ آن‌ها در نظر دارند که از طریق نظام بخشی کلی و کنترل غیرمستقیم مشکل‌شان را حل کنند. بر این اساس مادامی که سیستم به کارش ادامه می‌دهد و مردم شکایتی ندارند، فرض بر آن است که وظایف خوب انجام می‌شود.

در مورد کنترل جزء به جزء کیمون ما مر پی

کنترل واقعی بر کمپانی‌ها هستند. کمون‌ها کارها را واگذار می‌کنند اما در همان حال یک دستگاه نظارت بر سایر امور را باقی نگاه می‌دارند. این امر، مشکل نظارت را حل می‌کند اما هزینه عملیاتی در پی دارند.

تجربیات و آزمون‌ها در مورد دولت محلی هلند

مفهوم دولت واحد غیرتمرکزگرا در هلند را می‌توان در قانون اساسی ابتدای قرن هیجدهم این کشور یافت که تنها در یک محدوده‌ی زمانی کوتاه به دولت محلی موقعیت مستقل داخلی واقعی اعطا می‌کرد. در ۴ دهه‌ی گذشته، به‌طور ویژه، دولت مرکزی موقعیتی را فراهم آورد که در آن موقعیت مقامات محلی در جوامع خودمختار محلی بیش‌تر به‌عنوان کارگزاران و نمایندگان دولت مرکزی شبیه شد. ادارات و وزارت‌خانه‌ها در لاهه بیش‌تر حوزه‌های سیاست‌گذاری را در اختیار خود گرفتند و اکثر منابع آموزشی و مالی را به دولت محلی خود واگذار کردند. تنها بخش کوچکی از تصمیم‌سازی واقعی سیاسی برای شوراهای شهری باقی می‌ماند. سیستم متمرکز نهادی خودگردان هلند با مجموعه تفاوت‌هایی که در اندازه و وسعت وظایف‌اش وجود دارد را می‌توان به‌عنوان نشانه‌ای از قیمومیت مرکزی بیان کرد.

با این وجود در این اواخر تغییرات مهمی را می‌توان هم در موقعیت دولت محلی و هم دولت مرکزی در جامعه هلند مشاهده کرد تغییرات عمده‌ی در حال انجام را چنین می‌توان خلاصه کرد:

- عقب‌نشینی دولت از بسیاری از وظایف سنتی و تعریف مجدد از موقعیت‌اش در جامعه.
- فعالیت دولت به شیوه‌ای شبه‌تجاری.
- در سطح دولت محلی نیز به‌طور خاص نوعی خودآگاهی در حال رشد نسبت به نقش خود دیده می‌شود. خود آگاهی که نه تنها از تغییر نوع رابطه‌اش با دولت مرکزی به‌دست آمده است، بلکه ناشی از جست‌وجو وظایف محلی جدید در همکاری با دیگر شرکای محلی و منطقه‌ای چه طرف‌های خصوصی و چه طرف‌های عمومی بوده است.

موقعیت متغیر دولت در جامعه

به‌ویژه از پایان دهه‌ی هفتاد، پیچیدگی

روزافزون جامعه و افزایش سرعت که نتیجه‌ی توسعه بودند، نیازهای جدید را در سطح دولت محلی مطرح کرد. در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، دولت هلند به‌طور خاص بر آن شد تا با افزایش میزان خدمات عمومی به بازسازی جامعه دست بزند. در سال‌های پر رونق دهه‌های ۶۰ و ۷۰، تنوع وظایف دولت افزایش یافت، چرا که دولت سعی داشت نیازهایی را که بخش خصوصی از انجام آن خودداری می‌کرد، به انجام برساند و با توجه به تأثیرات گسترده‌ی رشد اقتصادی، به‌وسیله‌ی اعمال نظام بخشش‌های، قدرت عمل را به‌دست گیرد. حاکمیت عمومی کم‌کم تشخیص داد که مشکلات ناشی از پیچیدگی روزافزون جامعه و تناقضات مربوط به منافع پیچیده‌تر از آن است که با توسعه‌ی فن و بانک‌های اطلاعاتی قابل حل باشد. در دهه‌ی ۷۰، راه حل‌های سازمانی همانند ایجاد طراحان‌های مدیریتی و بازسازی سازمان‌های شهرداری، امتحان شد.

با این حال، اعتماد مردم به دولت مدام کاهش می‌یافت. در دهه‌ی ۸۰ روشن شد که دولت به تنهایی نمی‌تواند مشکلات اجتماعی را حل کند. و باید به دولت صرفاً به‌عنوان یکی از بازیگران صحنه اجتماعی نگریسته شود.

فرایند بازشناسی موقعیت دولت محلی

در نتیجه‌ی تغییر رابطه‌ی بین دولت و جامعه دو فرایند «آزادی‌سازی» و «خصوصی‌سازی» / Deregulation and Privatisation در سال‌های اخیر آغاز گشته‌اند تا موقعیت و کارکرد دولت محلی و مرکزی را در جامعه‌ی هلند مجدداً تعریف کنند. آزادسازی در هلند ابتدا در سطح دولت مرکزی آغاز و سپس به سطوح پایین‌تر دولت، مثل استان‌ها و نهادهای خودگردان توسعه پیدا کرد. تلاش برای تنظیم قوانین، تا به حال چندان موفق نبوده است و شاید علت آن باشد که این تلاش‌ها تنها به سمت محدود کردن شمار حاکمان پیش‌رفته است.

اگر قرار است آزادسازی موفق باشد، ناچاراً باید تکیه روی پاسخ‌دهی به این سؤال اساسی باشد که آیا نظام بخشی‌ها در یک مورد مشخص اصلاً وسیله‌ی مؤثرتری بوده است؟ این احتمال وجود دارد که راه حل‌های دیگر تمرینش‌تر باشند؛ مثل سوبسید دادن و یا ایجاد تسهیلات و یا نظام بخشی‌های فراگیرتر طبیعی، به‌طوری که باعث خود تنظیمی بازار یا سازمان‌های

اجتماعی شود. یکی از موارد آزادی‌سازی را می‌توان انتقال مسئولیت کنترل عملکرد مقامات میانی (استان‌ها) به دولت محلی دانست. در زمینه‌ی خصوصی‌سازی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شرکت‌های خصوصی به قرارداد متکی شدند. نهادهای خودگردان همچنان مسئول محافظت از سرمایه‌گذاری‌ها هستند، اما اجرای آن به بخش خصوصی واگذار شده است. نهادهای خودگردان دیگر مسئولیتی در حد مدیریت مستقیم ندارند، اما همچنان به همراه دیگران از طریق فراهم آوردن منابع و یا قوانین ارتباطشان را با مدیریت ادامه می‌دهند. در مجموع، نهادهای خودگردان دخالت‌های عملی‌شان را پایان داده و آن‌را به بخش خصوصی واگذار کرده‌اند.

در نتیجه‌ی در نوع خصوصی‌سازی اول، نهاد خودگردان ممکن است با کمپانی‌های خصوصی قرار داد ببندد (مثلاً در نگهداری پارک‌ها و نظافت شهر یا در حوزه‌های سیاست‌گذاری مثل تحقیقات و یا طراحی‌های شهری) و یا با افراد حقیقی و یا حتی با انجمن‌های داوطلب. نمونه‌ی مورد اخیر را می‌توان در تسهیلات ورزشی که به وسیله کلوب‌ها اداره می‌شوند، پارک‌ها که به وسیله انجمن‌های همسایگان اداره می‌گردند، شوراهای ساختمانی که تحت مدیریت انجمن‌های اجاره‌داران هستند، سرویس‌های آمبولانس که اختیار آن با شرکت‌هاست و سازمان‌دهی فعالیت‌های اجتماعی - فرهنگی که به پاتوق‌های ادبی واگذار شده است، دید. یک تحقیق از ۲۰۰ نهاد خودگردان از کل ۷۰۰ نهاد خودگردان هلند در زمینه‌ی خصوصی‌سازی، نشان داد که در حدود ۶۰ درصد آن‌ها برای اداره‌ی خدمات با کمپانی‌های خصوصی قرارداد بستند. به علاوه، این تحقیق نشان داد که تجدید نظر در وظایف و جایگاه شهرداری‌ها و تقویت نقش بخش‌های خصوصی در هلند دارای دلایل ایدئولوژیکی نبود بلکه عامل عمده نیاز به کاستن از هزینه‌ها بود.

کار به شیوه‌ای شبیه تجاری‌تر همانند بنگاه‌های خصوصی از دولت انتظار می‌رود که شریک بخش، مؤثر و کارآ باشد. مدیریت مؤثر و دخالت سریع، نیاز به ابزارهای

جدید سازمان‌های خودگردان و بوروکراسی تغییر یافته دارد.

مبنای سازمان سنتی نهاد خودگردان هلند، مبتنی بر قانون شهرداری ۱۸۵۱ است. در آن روزها هیچ‌کس پیش‌بینی نمی‌کرد که روزی شهرداری‌ها تا این اندازه بزرگ و دارای وظایف متنوع شود. و هیچ‌کس پیش‌بینی این پیچیدگی شرایط اجتماعی را نمی‌کرد که شهرداری‌ها ناچار باید با آن مواجه شوند.

افزایش وظایف عمومی متعاقباً منجر به تقسیم آن به بخش‌های متفاوت شد، که از این طریق چندین سیستم فرعی سازمان یافته شکل گرفت. وظایف جدید از جمله حفظ محیط‌زیست و نوسازی شهرها، نیاز به مشارکت فنی دایره‌های خدماتی داشت، در حالی که اداره‌ی مرکزی شهرداری همچنان متمرکز بود که درباره‌ی سیاست‌ها خط‌مشی ارائه کند خط‌کشی بین سیاست‌گذاری و اجرا برداشته شد، اما حمایت و توصیه به سیاست‌گذاران همچنان از سوی اداره‌ی مرکزی دنبال می‌شد. نتیجه کار، جدایی مدیریت خدمات از اداره سیاسی بود. نتیجه‌ی تحقیقاتی که در سال ۱۹۸۷ درباره‌ی سازمان‌دهی مجدد ۱۵ شهر خودگردان هر یک با جمعیت ۱۰۰ هزار، ۲۰۰ هزار منتشر شد، نشان می‌دهد که تنگناهای سازمان‌های سنتی بدین‌گونه است:

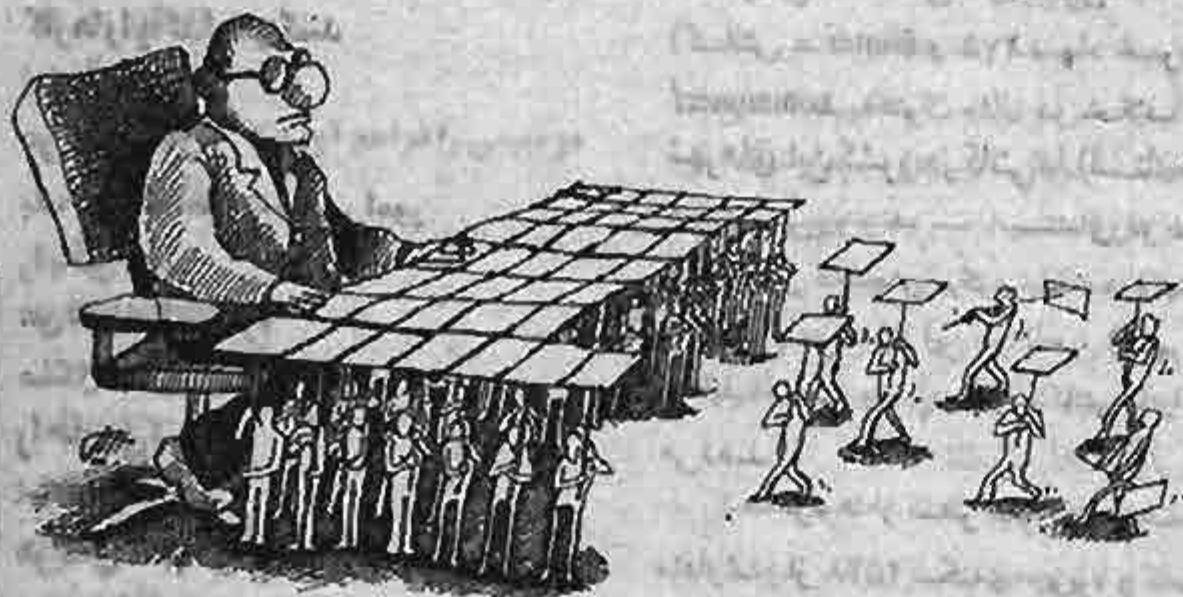
- نبود تقسیم کار تعریف شده‌ی مشخص بین «دایره‌ی کارمندان شهر» / town clerk office و دایره خدمات؛

- هماهنگی ناکارآمد بین بخش‌های مختلف در سطوح کارمندی، مدیریتی و سیاست‌گذاری؛

شکل‌گیری جنبش‌های اجتماعی ابتکارات خودباری و توسعه‌ی حزب سبز را می‌توان به عنوان علایمی از جهت‌گیری‌های مشارکت‌جویانه تلقی کرد

- فقدان جهت‌دهی سیاسی مشخص در مسائل عمده‌ی مدیریت و دخالت بیش از حد در حد جزئیات؛
- فقدان هماهنگی بین سازمان‌های سیاسی و اداری؛
- مدیریت ضعیف.

علاوه بر این، «بیماری» وجود دارد که گاهی از آن به عنوان خودگرایی / autism دولتی نام برده می‌شود که هم دولت هلند و هم نهادهای خودگردان از آن رنج می‌برند. این حالتی است که دولت به‌طور جدی دچار خودتمرکزگری می‌شود و کمترین روابط را با جهان خارج برقرار می‌کند. به نظر می‌رسد که مسائل اجتماعی کمتر از مشکلات هماهنگی بین خود دولت، تقسیم کار و مدیریت‌اش اهمیت دارند. این موقعیت را می‌توان شبیه کارمندی فرض کرد که در حال نوشتن یادداشت‌های مدیریتی است و تماس تلفنی یک شهروند را مزاحمت تلقی می‌کند. ظاهراً



دولت فراموش کرده است که فلسفه وجودی اش خدمت به شهروندان است. نخستین بار، سازمان‌هایی در چندین نهاد خودگردان بزرگ در اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ به سمت شفاف کردن تقسیم کار بین دایره‌ی کارمندان شهر / Clerk office و خدمات حرکت کردند. در این حال تقسیم‌بندی سنتی بین سیاست‌گذاران و اجراکنندگان همچنان به‌عنوان اصول حرکت مطرح بود.

در اواسط دوره‌ی ۱۹۷۰، حرکت آرامی در جهت فاصله گرفتن از این اصول آغاز شد و بر این اساس طی همین چند سال گذشته باز سازمان‌دهی شهرداری‌ها تأکید را بر توسعه سازمان‌هایی با جهت‌گیری تولیدی گذاشت. در این ترتیبات، سیاست‌گذاری و اجرا با یکدیگر پیوند می‌خورند و وظیفه دایره‌ی کارمندان حمایت از اقدام سیاسی با تمام کارکردهای آن می‌گردد. در شکل ایده‌آل این سازمان‌دهی وظایف سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها به‌طور مشخص در یک سازمان گرد می‌آیند. هر حوزه‌ی سیاست‌گذاری نظیر آموزش، انرژی، مسکن، امور اقتصادی بهداشت و رفاه اجتماعی، دارای سازمان‌های فرعی خاص خود می‌گردد، که ساختارهای تکنیکی و اداری آن‌ها با یکدیگر همکاری می‌کنند تا نتیجه‌ی نهایی کاملاً همگرایی خود را در زمینه‌ی سیاست‌گذاری، پرسنلی، سازمان‌دهی، طراحی و برنامه‌ریزی روابط اجتماعی و نظایر آن انجام می‌گیرد.

نظری به گذشته

به نظر می‌آید دولت به سرعت در حال آگاه شدن از نقش متغیر خویش در جامعه است؛ هم از جهت محدودیت‌های مربوط به

کمون‌ها

کارها را واگذار می‌کنند اما

در همان حال

یک دستگاه نظارت بر امور را باقی نگاه

می‌دارند. این امر،

مشکل نظارت

را حل می‌کند

اما

هزینه‌ی عملیاتی

در پی دارند.

توانایی اش برای اداره‌ی جامعه و هم از جهت ظرفیت اداره کردن خود. نهادهای خودگردان هلند اکنون با این پرسش سروکار دارند که چگونه می‌توان از این موقعیت کنار کشید، و یک رویکرد شبه تجاری‌تر برگزید. هر چند بسیار زود است که نتیجه بگیریم این رویکرد مؤثر خواهد بود. اما ملاحظاتی می‌توان داشت.

کنار کشیدن نهادهای خودگردان از اداره و کنترل مستقیم امور و حرکت به سمت آزادسازی و خصوصی‌سازی بر اساس همین رویکرد است، اما هیچ دگرگونی زیربنایی در موقعیت آن‌ها در جامعه رخ نداده است.

بنابراین تغییر شیوه‌ها و کارکردها و ارزیابی مجدد اهداف و نتایج، مقامات محلی را بر آن می‌دارد که به مسأله‌ی وظیفه‌ی حتمی‌شان در جامعه پاسخ درخور بدهند. جامعه نیز کم‌کم دربارهی توانایی مقامات محلی دچار بی‌اعتمادی می‌شود. در پرتو شکل‌گیری جامعه مشترک اروپا، فرصت‌های جدیدی در حال پدیدار شدن است. شهرهای خودگردان فرصت‌های جدیدی پیدا خواهند کرد، البته نه در زمینه‌ی نقش سنتی‌شان به‌عنوان ارائه‌کنندگان خدمات، بلکه به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مشرق شبکه و شرکت‌های محلی، سازمان‌ها، گروه‌های اجتماعی و ابتکارات خصوصی. این امر آن‌ها را وارد عرصه‌ی رقابت با دیگران خواهد کرد و آن‌ها را وادار می‌کند که مؤثرتر و کارا تر عمل نمایند و در عین حال به آن‌ها اجازه خواهند داد که نقش جدیدی در جهت‌دهی به توسعه اجتماعی بازی کنند.

دولت محلی در دانمارک

دانمارک دارای ۵ میلیون سکنه و ۳ رده‌ی حکومتی است: دولت مرکزی، ۱۴ استان (کانتی = amter) و ۲۷۵ نهاد خودگردان / kommuner. به‌عنوان مثال بر خلاف آلمان شهرهای این کشور در کانتی‌ها (استان‌ها) به هم می‌پیوندند، به استثنای دو ناحیه خودگردانی که بخش مرکزی پایتخت (کپنهاک) را تشکیل می‌دهند. این دو ناحیه (شهر) هم وظایف محلی و هم وظایف کانتی‌ها را انجام می‌دهند.

کامون‌ها از نظر بزرگی و جمعیت متفاوتند؛ از ۲۵۲۸ سکنه‌ی جزیره و کامونری / laesoe در kuttegat گرفته تا ساکنان ۲۵۹۴۹۳

نفری در Aarhus شهر اصلی / iutiand. در حدود نیمی از کامون‌ها کم‌تر از ۱۰۰ هزار جمعیت دارد. در حالی که فقط ۱۴ درصد و یا ۵ درصد از آن‌ها بیش از ۵۰ هزار سکنه دارد. همه‌ی کانتی‌ها بیش از ۲۰۰ هزار سکنه دارند، به استثنای جزیره و کانتی / Eornholm در بالتیک که به‌رغم آن که فقط ۲۷ هزار سکنه دارد، به دلیل موقعیت جغرافیایی دور افتاده‌اش، شرایط کانتی بودن را به دست آورد. آخرین اصلاحات جامع محلی و مرزی در سال ۱۹۷۰ انجام گرفت.

مهم‌ترین کارکردهای کامون‌ها عبارتند از: طراحی محلی (شهری)، مدارس ابتدایی فاضلاب و آب‌های هرز شهری، زباله‌های جامد و جاده‌های محلی. وظایف کانتی‌ها بدین شرح است: طراحی‌های محلی، بیمارستان‌ها، سرویس‌های بهداشتی ابتدایی، حمایت از عقب‌افتاده‌ها و معلولین، دبیرستان‌ها، شرایط محیطی، حمایت از طبیعت و منابع طبیعی جاده‌های بزرگ و حمل و نقل عمومی. بر این اساس برای دولت مرکزی وظایف مربوط به حاکمیت ملی باقی می‌ماند و چندین وظیفه داخلی: پلیس، پست و مخابرات، دانشگاه‌ها و انواع به‌خصوصی از آموزش‌های ویژه.

هر ۳ سطح حاکمیت مالیات‌های مخصوص خودشان را وضع می‌کنند، منبع اصلی درآمد کامون‌ها و کانتی‌ها، مالیات‌های تعلق گرفته به درآمد‌ها و املاک است و این مالیات‌ها بر اساس اظهارنامه‌های مالیاتی مربوط به درآمد‌ها و دارایی‌ها است. تمام مالیات‌های درآمدی روی دستمزدها و حقوق کارمندان اخذ می‌گردد و به حساب آژانس ملی مالیات واریز می‌شود.

تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در مالیات‌های پایه بین کانتی‌ها وجود دارد. کانتی‌هایی وجود دارند که سال‌متدان آن بیش‌ترند و دیگرانی که کودکان بیش‌تر دارند، کانتی‌های مستعد که وسعت زیاد و جمعیت کم دارند و هستند آن‌هایی که دارای جمعیت متراکم و وسعت بسیار کم هستند. متوسط مالیات از کانتی‌ها نیز متغیر است؛ از ۷۹۲ دلار در کانتی بورهویم تا ۱۰۰۸۱ دلار در کپنهاک. این امر موجب تفاوت‌های مهمی در میزان مالیات عملی و در نتیجه جاری شدن پول از کانتی‌های غنی‌تر به فقیرتر می‌شود. در حقیقت بخشی از این تفاوت‌ها، از طریق توزیع مجدد فرانشهری، و فراکانتی به توازن می‌رسد، با وجود این باز

توزیمی‌ها، تفاوت‌های مالیاتی قابل توجه است.

رشد هزینه‌های محلی و کنترل آن

بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۴، استخدام نیروی کار توسط کانتی‌ها و کامونرها توسعه پیدا کرد. در سال‌های قبل از بحران اقتصادی اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ این امر تا حدی ناشی از نیاز بیش‌تر به خدمات بهتر و وجود تمایل به پرداخت هزینه‌ی آن بود. اما دلیل اصلی آن تمرکززدایی عظیم دولت و انتقال وظایف از دولت مرکزی به کامونرها و کانتی‌ها به‌طور خاص بود. بودجه‌ی کانتی‌ها و کامونرها افزایش و به همان نسبت بودجه‌ی دولت مرکزی کاهش یافت.

تا ۱۹۷۹ مشخص شد که راه آسانی برای خروج از مشکلات ناشی از بحران افزایش قیمت نفت وجود ندارد. کسر بودجه دولت مرکزی رو به افزایش نهاد که بخش اعظم آن ناشی از مزایای تعلق گرفته به بی‌کاران و بخشی هم نتیجه‌ی پرداخت سود وام‌های داخلی و خارجی بود. کانتی‌ها و کامونرها به نوبه‌ی خود ۷۰ درصد هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص دادند (شامل انتقال درآمدها به زمین‌هایی چون پانسیون‌ها و مزایای بی‌کاری). ۲۳ درصد آن، با کانتی‌ها، ۴۷ درصد آن را نهادهای خودگردان می‌ربودند. در اصل، مادامی که مقامات محلی و منطقه‌ای برای مقاصد قانونی هزینه کنند، هیچ محدودیتی برایشان در زمینه اخذ مالیات وجود ندارد.

کامونرها ممکن است تمامی کتاب‌های کتابخانه‌های عمومی شهر را با جلد چرمی صحافی کنند و کانتی‌ها این اختیار را دارند که در خوابگاه بیمارستانی، استخرهای خصوصی و سونا ایجاد کنند. بسیاری از آن‌ها تا دهه‌ی ۱۹۷۰ به این مرحله نزدیک شده بودند. اما به‌واسطه‌ی بحران ۱۹۷۹، مشخص شد که مشکلات هزینه عمومی در دانمارک مسئولیت تمامی بخش‌های دولت است و آنان به‌طور مشترک باید با مسأله درگیر شوند.

از آن‌جا که دانمارک یک دولت یک‌پارچه Unitary/ است، هیچ‌گونه هیأت قانونی که حافظ نماینده‌ی مناطق (با شهرهای خود مختار) باشد در کپنهاک وجود ندارد. با این حال سازمان‌های وابسته به دولت محلی و منطقه‌ای وجود دارند، که در هیچ موقعیتی نمی‌توان به لحاظ قانونی در غیاب اعضای آن وارد موافقت

نامه‌ای شد، مگر آن‌که هر یک از اعضا داوطلبانه، از آن‌ها بخواهند که چنین کنند. با این وجود از ۱۹۷۹، موافقت‌نامه‌هایی بین دولت و اتحادیه ملی مقامات محلی و انجمن شوراها کانتی‌ها صورت گرفته است. در ۱۹۸۶، برای نخستین بار جریمه‌ای اعمال شد. اگر هزینه‌های کل آن سال از هزینه‌های کل ۱۹۸۴ بالاتر رفت، مابه‌التفاوت آن می‌باید به خزانه کل پرداخت می‌شد. با این که مطابقت این جریمه با قانون اساسی جای تردید بود هیچگاه به چالش خوانده نشد بهر حال این جریمه فقط یک بار اعمال شد.

تلاش‌های نافرجام برای اصلاح دولت محلی و منطقه‌ای

آیا کشوری به کوچکی و محدودیت دانمارک و با جمعیت ۵ میلیونی‌اش، نیاز به سه رده دولتی دارد؟ این سؤالی بود که نخست‌وزیر محافظه کار «پاول اسکولتر» در یک روزنامه تندروی کپنهاک در ژوئیه ۱۹۸۸ مطرح کرد. بخش عمومی همیشه هزینه‌بر در تمام طول سال فعالیت دارد.

از آن‌جا که دولت مرکزی را نمی‌توان نادیده گرفت، و بخش‌های زیادی از سازمان‌های محلی نیز برای اداره‌ی مدارس و جمع‌آوری زباله لازم‌اند، توجه روی کانتی‌ها متمرکز شد. در ابتدا، از ایده‌ی حذف کانتی‌ها و انتقال وظایف‌شان به نهادهای خودگردان و یا مرکزی استقبال شد. چرا چنین شد؟

مالیات‌دهندگان و خوانندگان روزنامه‌های تندرو، دوست ندارند که مالیات بدهند و پرورگراسی را هم دوست ندارند. یک کارمند شهری پشت میز نشین دشمن طبیعی است. شهروندان به این نکته پی بردند که باید مالیات بدهند تا سرویس‌های بهداشتی و خدمات آموزشی مستمر برای فرزندان‌شان به‌دست آورند. یا مثلاً سیستم بیمارستانی کشور شدیداً مورد تأیید مردم است، اما کم‌تر کسی با حاکمیت کشوری درباره‌ی بیمارستان‌های کشور موافق است و یا نیاز به پرداخت مالیات برای مدیریت عالی‌تر را درک می‌کند. شوراها و کشورهای اسامی خودشان را در رده‌های پایین فهرست محبوبیت به‌همراه روزنامه‌نگاران و اعضای پارلمان‌ها می‌بینند.

یک شهردار شهر ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفری با یک سیستم اداری مؤثر، نیازی به وجود کانتی ندارد که دبیرستان‌ها و یا حمل و نقل

عمومی‌اش را اداره کند. از طرف دیگر، شهردار یک شهر خودگردان روستایی با جمعیت ۸ هزار نفری، که مشکلات‌اش را فراتر از توان خود می‌بیند، وجود County Hall/ را ضروری می‌داند. این امر در آراء مقامات محلی در گفت‌وگوها انعکاس می‌یابد، با این حال این کار گاهی برای آن است که کامونرها به موقعیت شهرداری‌های متوسط برسند. به‌هرحال در نخستین ماه‌های گفت‌وگوهای مربوط به این مسأله به‌نظر می‌رسد که کانتی‌ها از دوسو تحت فشار قرار گرفته‌اند.

دانمارک یاد گرفته است که با دولت‌های اقلیت زندگی کند، چیزی که نه تنها حاصل سیستم نمایندگی نسبتی این کشورهاست، بلکه حاصل اشتیاق به مصالحه هم هست تا راه حل‌های نهایی. یک نماینده تنها با ۲ درصد آراء به پارلمان راه پیدا می‌کند. دولت ۳ بخش راست مرکزی که متشکل از محافظه‌کارها، لیبرال‌ها و سوسیال دموکرات‌ها است، تنها ۳۵ درصد کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند. محافظه‌کاران قوی‌ترین حزب میان سه حزبی است و ۲۰ درصد پارلمان را تشکیل می‌دهد. در مجالس شهرها و کانتی‌ها، آن‌ها نفوذ اندکی دارند و کم‌تر از ۱۲ کامونرها را در اختیار دارند. نهادهای خودمختار و کانتی‌ها شدیداً تحت نفوذ لیبرال‌ها و به‌ویژه سوسیال دموکرات‌ها هستند.

ایتالیا

واحد زیربنایی دولت محلی ایتالیا - کمون یا نهاد خودمختار - مهم‌ترین ارائه‌کننده خدمات در سطح محلی است و دارای اختیارات وسیعی در زمینه خدمات عمومی تسهیلات فرهنگی، حمل و نقل منطقه‌ای و همچنین

در ۴ دهه‌ی گذشته،

به‌طور ویژه،

دولت مرکزی

موقعیتی را فراهم آورد که در آن موقعیت

مقامات محلی

در جوامع

خودمختار محلی

بیش‌تر

به‌عنوان

کارگزاران

و نمایندگان دولت مرکزی

شبهه شد.

خدمات معمول شهری نظیر (جمع‌آوری زباله و مواد زائد، نظافت خیابان‌ها، پارک‌ها و امکانات درمانی و...) است. به علاوه این‌که، نهادهای خودگردان در دو زمینه دیگر که رسماً به آن‌ها واگذار نشده است، نقش بزرگی دارند؛ آموزشی رسمی و مراقبت‌های بهداشتی. در زمینه آموزشی نهادهای خودگردان مدارس را می‌سازند، نگهداری می‌کنند و تجهیزشان می‌سازند و برای دانش‌آموزان و والدین‌شان مشورت‌های لازم را ارائه می‌کنند.

اما واقعیت آن است که تمرکز واقعی جامعه‌ی ایتالیا، پس پیچیده‌تر از این‌هاست. ضمن آن‌که تفاوت‌های اساسی بین شمال و جنوب کشور وجود دارد. در حالی‌که مناطق شمالی و مرکزی دارای سطح خدمات عالی در حد دیگر کشورهای اروپای غربی است، جنوب از کم‌ترین امکانات محروم است. حداقل از اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ نهادهای خودگردان، هر نوع قدرت مالی‌شان را از دست دادند و به‌طور کلی به اعتبارهای دولتی وابسته شدند.

طی دهه‌ی ۷۰ پیشرفت‌های مهمی به وقوع پیوست. نخستین آن بیش‌تر کردن ارائه خدمات محلی در نتیجه‌ی رشد تقاضا بود و دلیل رشد تقاضا، افزایش جنبش‌های اجتماعی و نیز رشد قدرت انتخاباتی احزاب چپ بود که به‌طور سنتی دارای جهت‌گیری خدماتی هستند. دومین تحول مهم، رویکرد جدی‌تر به سوی فراهم آوردن خدمات‌رسانی عمومی بود، که خود منجر شد به ملی کردن یا وابسته به نهاد خودگردان کردن Municipalisation/ تمامی گروه‌های خصوصی و شبه خصوصی ارائه‌کننده‌ی خدمات. این رویکرد تا جایی پیش رفت که حتی اختیارات مدیریتی به مقامات منتخب و یا به گروه جدیدی از منصوبین سیاسی واگذار شد. رویکرد دوم بر مبنای این ایده استوار است که خدمات‌رسانی عمومی باید آزاد باشد.

این رویکرد مورد حمایت نیروهای مترقی دارای جهت‌گیری خدماتی و احزاب چپ‌گرا قرار گرفت، رویکرد چهارم و نهایی که نتیجه‌ی رویکردهای پیشین است، آن بود که سنگینی هزینه مالی بر روی مقامات محلی به‌طور روزافزون افزایش پیدا کرد.

هزینه‌های مالی محلی سر به آسمان زد و لاجرم اعتبارات دولت مرکزی نیز باید رشد داشته باشند.

خدمات عمومی محلی در دهه‌ی ۱۹۸۰، تغییر در روش

اگر این تغییرات میراث دهه‌ی ۷۰ بود، جای شگفتی نخواهد بود اگر در دهه‌ی بعد تغییر بنیادین را در نگرش حاکم بشناسیم. عنصر اصلی این تغییرات مشکل مالی بود. نخستین تغییر در حوزه‌ی پرسشی رخ داد. قدم اول، اعمال این قانون بود که هرگونه افزایش کلی در شمار کارکنان دائمی بخش خدمات باید با طرح تجدید سازمان کلی مرتبط باشد که از طرف کمیته‌ی مرکزی، مشکل از ادارات درک مرکزی و انجمن‌های دولت محلی صورت گیرد. قدم دوم الزامی کردن کسب موافقت جمعی و ملی، برای شکل‌گیری اتحادیه‌های کارگری در نهادهای خودگردان بود. گام سوم قانونی بود که تصریح می‌کرد مقامات محلی نمی‌توانند به‌طور کامل برای هر کارمندی که بازنشست می‌شود جانشین تعیین کنند.

دلیل

رشد تقاضا

برای ارائه خدمات

افزایش جنبش‌های اجتماعی

و نیز

رشد قدرت انتخاباتی

احزاب چپ

بود که به‌طور سنتی

دارای جهت‌گیری

خدماتی هستند.

خصوصی‌سازی به شیوه‌ی ایتالیایی‌ها نتیجه‌ی مشترک تغییرات مورد اشاره در بالا افزایش مشکلات و گاهی اوقات عدم امکان مدیریت خدمات محلی همانند دهه‌ی ۱۹۷۰ بود. فشارهای سازمانی و مالی تقریباً در هر جا دیده می‌شد و باید چاره‌ای یافت می‌شد. چپ‌گرایان و اتحادیه‌های کارگری رسماً اعلام کردند که باید تعریف جدیدی از روابط با بخش خصوصی ارائه شود، و در همان حال علیه هر گونه خصوصی‌سازی یکسان اعتراض می‌کردند. احزاب محافظه‌کار در همان حال اعلام کردند که حاضر نیستند از ریگانیزم و تاجریم تبعیت کنند و این‌که نظام رفاهی در هر حال باید ارائه شود. همه مخالف دخالت‌های سیاسی در امور مدیریت هستند و هیچکس کار زیادی در این‌باره نکرد. نتیجه آن‌که تا به حال هیچ کار جدی در زمینه

خصوصی‌سازی خدمات‌رسانی عمومی صورت نگرفته است.

این بدین معنی نیست که هیچ‌کاری قابل انجام نیست. بر عکس تریسیم یک صورت احتمالی برای ایجاد ترتیبات مدیریتی و اداری جدید در زمینه‌ی خدمات عمومی ممکن به نظر می‌رسد.

نقطه‌ی آغازین شیوه‌ی ایده‌آل ارائه‌ی خدمات مطابق با استانداردهای دهه‌ی ۱۹۷۰ است بر اساس این سنت پرسشی می‌باید به‌طور سرزده‌ای تمام وقت مرشدت آژانس‌های منطقه‌ای باشند و بر اساس شیوه‌ی تریسیم شده کار کنند. بین خدمات فرهنگی و اجتماعی می‌توان خط تمایزی رسم کرد که می‌بایست در نهادهای خودگردان انجام شود.

نخستین گام به سوی شکل جدیدی از سازمان‌دهی معمولاً به‌طور حاشیه‌ای، اجباری و اغلب ناآگاهانه صورت می‌گیرد. وقتی که نهادهای خودگردان نمی‌توانستند کارمندان مورد نیازشان را مطابق با افزایش حوزه‌های کاری استخدام نمایند و یا به جای کارمندان دائمی بازنشسته شده نیروهای جدید را وارد کار کنند، نخستین امکانی که به ذهن می‌رسید، به کار گرفتن پرسنل با قراردادهای کوتاه مدت بود. این اقدام که در آن زمان به‌عنوان یک راه حل موقت برای یک مشکل اضطراری مطرح شد در سال‌های اخیر به‌طور گسترده‌ای برای دور زدن قانون به کار گرفته شد. این کار چندین امتیاز داشت: راهی برای به کار گرفتن کارمندان جدید فراهم می‌ساخت، بدون آن‌که منتظر فرایند پُر زحمت و کند قانونی آن شوند. در این روش امکان آزمون کارمندان موقت جدید روی مشاغل مختلف وجود داشت، پیش از آن‌که آن‌ها به‌طور دائمی وارد کار شوند. و نتیجه‌ی سوم آن‌که امکان به‌وجود آمدن یک شیوه‌ی مشتری‌مدارانه شکل می‌گرفت و این یکی از ویژگی‌های دائمی سیستم سیاسی ایتالیاست. می‌بینیم که تأثیر این فرایند اصلاحی روی سازمان‌دهی خدمات عمومی اندک است، در حقیقت تنها تفاوت آن است که کارمندان تحت شرایط دشوارتر، همان وظایف را انجام می‌دهند. جنبه‌ی سوم زمانی مهم‌تر شد که فشارهای مالی بیش‌تر و بیش‌تر شد. اما این نخستین گام را به سختی می‌شد بخشی از استراتژی کلی نام دارد.

گام دوم از این منظر مهم‌تر است، ایده‌ی امکان استخدام کارمندان موقت زمانی به‌وجود

آمد که نخستین شرکت موسوم به خدمات شکل گرفت. کوتاه سخن آنکه، آنچه که اتفاق افتاد آن بود که افرادی برای مدتی کوتاه در شرکتی به کار گرفته می شدند که آن شرکت نیروی کارش را می فروخت.

گام سوم نتیجه‌ی طبیعی اقدامات قبلی بود. هرگاه استخدام کارگران قراردادی به صورت یک فرایند در آید، امکان خرید محصول نیز طبیعتاً به ذهن می رسد. وقتی که تمام خدمات به سازمان‌های خارج از سیستم واگذار شد، اسم بردن از گام چهارم نمی تواند حقیقت داشته باشد. شاید گام آخر، شکل‌گیری نهادهای غیرانتفاعی از طرف خود مشتریان یا سازمان‌های دارای جهت‌گیری بازار باشد. نقش کارگزاران عمومی محدود شد به مشخص کردن شرایط خدمات (مثلاً استانداردهای اجرایی) و یا تأمین هزینه کل یا بخشی از آن.

به هر حال، باید یادآور شد که خصوصی سازی به سبک ایتالیایی در حقیقت نوعی خصوصی سازی نیست و مواردی را که به سیستم رفاه عمومی مربوط است و می توان در کشور آنرا پیگیری کرد، مبتنی است بر سرمایه گذاری عمومی و تولید جمعی کار.

خصوصی سازی غیر مستقیم: نرخ خدمات و کار داوطلبانه

تصور مربوط به توسعه‌ی شرایط خدماتی در ایتالیا کامل نخواهد شد، مگر آنکه به دو جنبه دیگر از این مسأله توجه کنیم.

نخستین تحول، تعیین کردن نرخ خدمات بر اساس قانون جدیدی است که از دهه ۱۹۸۰ آغاز شد، هدف اصلی از این قانون کاستن از هزینه‌های مالی بسیاری از خدمات بود و جایگزین کردن با پولی که دولت از خود خدمات گیران جمع آوری کرده است و هدف فرعی دوم کاستن از استفاده‌ی نابه جا و غیر ضروری از خدمات عمومی بود. نتایج حاصل از این تحول عبارت بودند از: از بین بردن نابرابری بین مناطق مختلف کشور. و مهم آنکه تعیین نرخ خدمات و هزینه‌ها از سوی دولت مرکزی این تصور را در دولت‌های محلی به وجود آورد که این کار، شکلی از مالیات‌گیری است. به عبارت دیگر این رویکرد جدید نه به عنوان تعیین رخ خدمات و کالا بلکه به عنوان شکلی از مشارکت در درآمد کلی دولت در جامعه تلقی شد.

تحول دوم، اهمیت یافتن کار داوطلبانه در

بخش خدمات فرهنگی و اجتماعی بود. بعد از یک دوره‌ی طولانی مدت که این پدیده چندان نمود نداشت و شاید دلیل آن ایدئولوژی حاکم بر سازمان‌های مسئول بود، رویکردهای محدود به آن شکل گرفت. کمونیست‌ها و احزاب دموکرات مسیحی که در دولت‌های محلی اکثریت را داشتند، تمایل بیش تری به استفاده از کار داوطلبانه در بخش‌های خدمات داشتند و این امر تا حدودی از طریق سازمان‌هایی صورت گرفت که در این زمینه کار می کردند و مورد تأیید دولت بودند. به هر حال، فشار اقتصادی و نیاز به کارمندان جدید دلیل عمده‌ی این رویکرد جدید در قدرت‌های محلی بود.

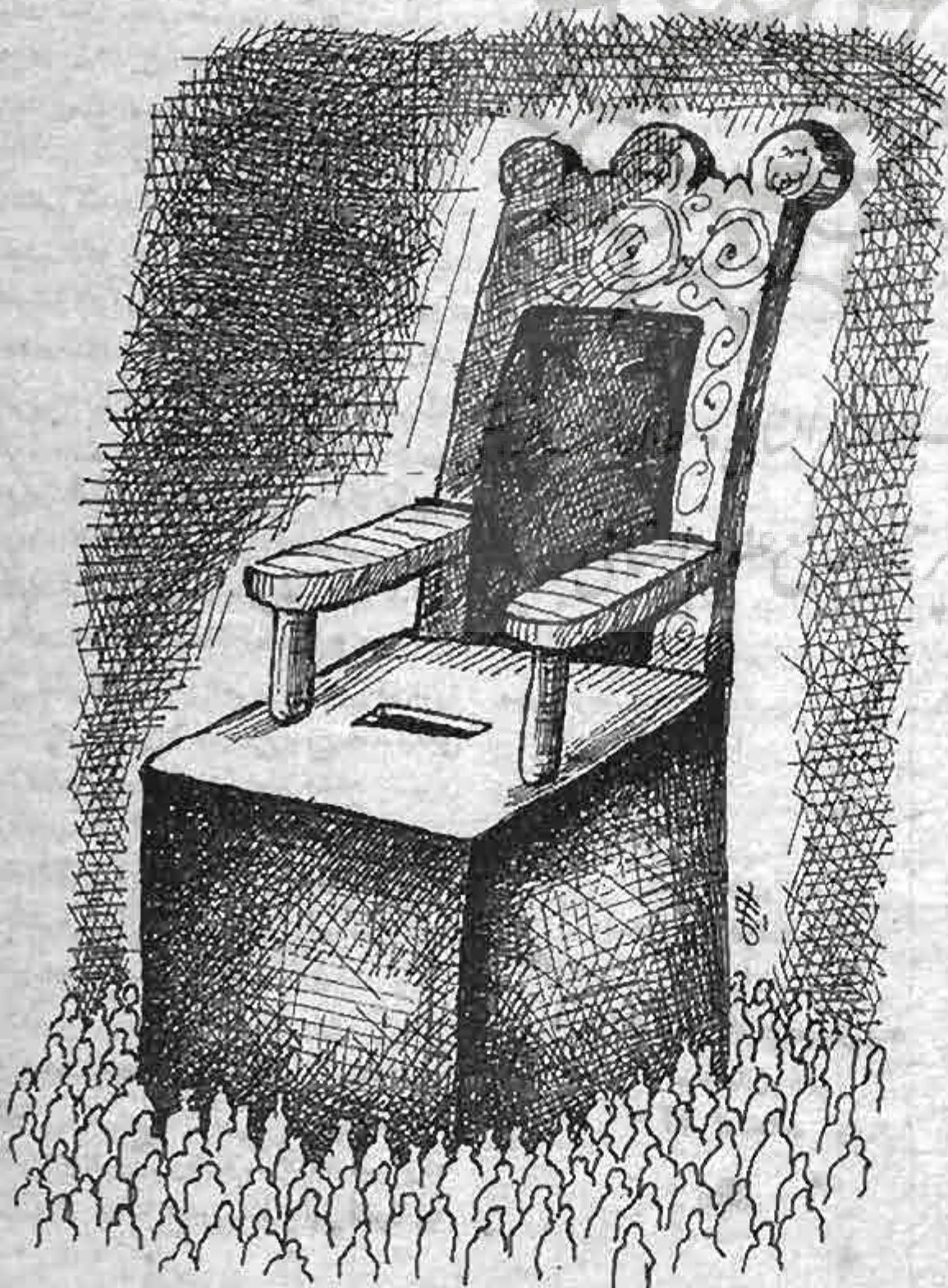
انقلاب خدماتی - شرایط موفقیت

همان‌طور که دیده شد، شواهد چندانی در مورد تغییر در شیوه‌ی ایتالیایی تولید و توزیع خدمات عمومی وجود ندارد. در هر حال برای ایجاد یک تغییر واقعی، یک تحول فرهنگی مورد نیاز است و به رغم برخی اظهار نظرها،

به نظر می رسد این فرایند در آغاز کار است، به هر حال در این جا دو فرایند فراموش شده را یادآور می شویم:

نخستین آن نگرانی در مورد ویژگی بوروکراسی عمومی متولی در امر خدمات رسانی است. سؤال این است که اگر فرایند بستن قراردادهای موقت با کارمندان قرار است گسترش پیدا کند، سرنوشت بوروکراسی موجود چیست؟ نیاز به یافتن مشاغل جدید برای پرسنل رده پایین تری که سابقاً در ایجاد خدمات شهری نقش داشتند، ضرورت نخست است. این امر مشکلات جدیدی ایجاد می کند مثلاً در زمینه اتحادیه‌های کارگری. مشکل دیگر در زمینه مدیریت خدمات رسانی است که در دامنه همین بوروکراسی قرار می گیرند.

مسأله دیگری که در این رابطه به سادگی فراموش شد، آن است که ایجاد قراردادهای موقت در رابطه با خدمات منجر به آن می شود که هیچ وسیله‌ای برای کسب اطلاع از چگونگی بر آورده ساختن نیازها و درخواست‌ها وجود ندارد. اگر ارائه خدمات



آن طور که به نظر می‌رسد به طور مستقیم می‌رسد، پس نیاز به آن است که یک سیستم کنترل مدیریتی به وجود آید. یعنی مدل کارایی شکل بگیرد.

تجربه‌ی «دولت محلی آزاد» در نروژ
نروژ دارای دولت محلی با سیستم دو لایه است، به همراه ۴۴۸ نهاد خودگردان (که عمدتاً اندازه‌ها و جمعیت‌شان با یکدیگر متفاوت است) و ۱۸ کانتی. با این که مقامات محلی نروژ دارای اختیارات عملی زیادی هستند، بسیاری از فعالیت‌هایشان بر اساس قانون و مقررات صورت می‌گیرد که وظایف مشخصی را به آن‌ها محول کرده است. در یک مقیاس وسیع، گسترش سرویس‌های رفاهی نروژ در سال‌های پس از جنگ، از طریق دولت‌های محلی انجام گرفته است، که در مجموع دو سوم کل مقامات دولتی را در اختیار دارند.

مطابق ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته، یک گرایش پویا، به سمت تمرکز زدایی در نروژ وجود داشته است که از طریق اقدامات اصلاح‌گرانه دولت فعال محلی صورت پذیرفت. سال‌های دهه‌ی ۱۹۸۰، با شماری از ابتکارات دولت با هدف ایجاد اصلاح در زمینه خدمات عمومی مشخص می‌شود. این ابتکارات، اشکال مختلفی گرفته است؛ که نخستین آن «دولت محلی آزاد» بود. ایده‌ی «دولت محلی آزاد» نخستین بار در گزارش ارائه شده به پارلمان در مورد برنامه‌ی ساده کردن قوانین و مقررات، مطرح شد. و از آن جا این بحث جنابش را در میان شماری از شیوه‌های اصلاح حاکمیت عمومی باز کرد و همچنین به عنوان یکی از ابزارها و اقدامات لازم برای تمرکز زدایی و مدرنیزه کردن دولت محلی شناخته شد. در ابتدا این طرح با استقبال زیادی مواجه شد. برخی کشمکش‌ها بین احزاب سیاسی در مورد موضوعاتی خاص (مثل موضوع خصوصی سازی) وجود داشت، اما هیچ چیزی مشروعیت عام این طرح را تهدید نمی‌کرد. در حقیقت طرح به وسیله‌ی یک دولت محافظ کار تهیه شد و در زمان حاکمیت دولت کارگری و دقیقاً با همان جهت‌گیری‌ها، اجرا شد.

آغاز حیات «دولت محلی آزاد» ریشه‌ها و اهداف

قانون موقت مربوط به «دولت محلی آزاد» در بهار سال ۱۹۸۶ تصویب شد. این قانون به

طرح شده نشان می‌دهد که، دولت محلی علاوه بر تمرکز کردن روی سازمان مخصوص خود و حل مشکلات آن، بیش‌تر نگران تقسیم مسئولیت‌ها بین لایه‌های دولت و بخش‌ها بوده است. شوراهای محلی نیز نگرانی‌شان را بابت شرایط ایجاد شده از طرف دولت محلی در رابطه با حل مشکلات محلی ابراز کردند. پیشنهاد‌های طرح با تنوع در چشم‌اندازها و سطح اهداف مشخص می‌شود. پیشنهاد‌های ارائه شده را می‌توان در یکی از سه مقوله زیر جست‌وجو کرد:

الف - بخش‌ها از این پیشنهادها مربوط است به ادارات دولت محلی، سازمان‌ها و مدیریت مالی، عامل محرک مشترک آن‌ها تمایل به افزایش کنترل سیاسی فعالیت دولت محلی و اصلاح روابط بین بخش سیاسی و بخش حرفه‌ای است؛

ب - طرح‌های دیگر در برگیرنده‌ی تغییر یا ساده‌سازی برخی از تئوری‌های دولت مرکزی و تصویب شیوه‌ی کارها بود که به وسیله‌ی مسئول کانتی (استاندار) یا کارگزاران ویژه‌ی دولت مرکزی در سطح کانتی‌ها انجام می‌شد؛

ج - عنصر سوم در پیشنهادها تمایل درخواست‌دهندگان به پذیرش مسئولیت وظایفی بود که سابقاً توسط مقامات دولت مرکزی انجام می‌شد و ایجاد راه‌حل‌های خدمات رسانی در چهارچوب دولت محلی.

وقتی که در دسامبر ۱۹۸۶، پایگاه‌های آزاد نهادهای خودگردان و کانتی‌ها برگزیده شدند، از سوی دولت نیز در قالب پیشنهادهایی درباره‌ی طرح و مسیر حرکت آینده دولت محلی عکس‌العمل نشان داده شد. در این مرحله برخی از پیشنهادات چنان با مقاومت قوی مواجه شدند که متوقف شدند، چرا که خارج از حوزه‌ی منشور ACT/ بودند.

از ۵۰ آیین‌نامه تصویب شده تا پاییز ۱۹۸۹، فقط ۷ تایی آن‌ها در سال ۱۹۸۷ (که ۵ نهاد خودگردان و ۱ کانتی را شامل می‌شد) ۳۲ تایی آن‌ها در ۱۹۸۸ و بقیه در سال ۱۹۸۹ به تصویب رسیدند. بنابراین تجربه‌ی کمون‌های آزاد فرآیند بسیار زمان برتر از آن چیزی بود که گروه‌های دخیل در آن انتظارش را داشتند. گاهی وقت‌ها، تأخیرها به دلیل نیاز به کسب تأیید دولت مرکزی به وجود می‌آمد. گاهی اوقات امضای یک طرح به قانون گذاری محلی بستگی داشت. زمانی که طرح‌های مربوط به تقسیم مسئولیت‌ها بین لایه‌های مختلف دولت

**کمونیت‌ها
و احزاب دموکرات مسیحی
که در دولت‌های محلی
اکثریت را داشتند،
تمایل بیش‌تری
به استفاده
از کار داوطلبانه داشتند**

دولت اجازه می‌دهد ۲۰ نهاد خودگردان و ۴ کانتی «پایگاه آزاد ویژه» بر اساس تقاضا تشکیل دهد. بعدها تصمیم بر آن شد که دو کانتی دیگر به آن اضافه شود و به جای سال ۱۹۹۰ تا سال ۱۹۹۱، تجربه‌ی آزمایشی دنبال شود. تا با دوره‌ی انتخابی شوراهای محلی همزمان شود. حدود ۵۰ شورای محلی برای پایگاه‌های آزاد، سرور نیاز بود.

در دسامبر ۱۹۸۶، برندگان از سوی دولت انتخاب شدند، یعنی دو ماه پس از آن که تقاضا ارسال شد. هدف مشخص آن بود که فرایند انتخاب هرچه کوتاه‌تر شود، چرا که اهمیت قطعی حفظ انگیزه‌ی جمعی محلی از طریق طرح‌های پیشنهادی جای تردید نداشت. پایگاه‌های آزاد ویژه، اجازه می‌داد طرح‌های پیشرو و تجربیاتی با اهداف زیر شکل گیرد:

- تطابق بیش‌تر دولت محلی با شرایط محلی؛
- ارائه سرویس‌های عمومی بهتر؛
- استفاده بهتر و کاراتر از منابع در دسترس.

تجربیات حاصل از اجرای طرح
تقاضا برای ایجاد «پایگاه آزاد» از طرف مقامات محلی، نخستین دلیل برای اصلاحات مورد درخواست آن‌هاست. در کل، مطالب

**در نتیجه‌ی تغییر
رابطه‌ی بین دولت و جامعه
دو فرایند
«آزادسازی و خصوصی‌سازی»
در سال‌های اخیر
آغاز گشته‌اند**

بود، طرح‌ها برای تصویب در دولت مرکزی بیشتر از زمان بر بودند. این بخش احتمالاً منعکس‌کننده پیچیدگی نیروهای درون سازمانی بودند.

نقش وزارت دولت محلی

وزارت دولت محلی مسئولیت هماهنگی فعالیت‌های برنامه‌ی دولت محلی آزاد را به عهده داشت. برای انجام این وظیفه، یک دبیرخانه‌ی کوچک بر اساس مدت‌زمان برنامه در وزارت خانه تشکیل شد. واضح است که تمامی وزارت خانه‌های مرتبط با پیشنهادها، مربوط به طرح کمون‌های آزاد، تعهد داشتند که برای انجام مقاصد دولت محلی، با آن همکاری کنند. با این وجود، طبیعی است که وزارت خانه‌ی مسئول از طریق دبیرخانه‌اش محور مرکزی فعالیت‌ها و مرکز ارتباطات بین دولت مرکزی و دولت محلی بود.

در رابطه با کمون‌های آزاد، دبیرخانه پیشنهاد هدایت گرایانه‌ای را مثلاً در مورد زمان و پیچیدگی ارتباط با دیگر طرف‌های ذخیل در طرح (نهادهای عمومی، آژانس‌ها و اتحادیه‌ها)، موضوعات تکنیکی و قانونی و موضوعات ویژه‌ی مربوط به تدوین آیین‌نامه، مطرح کرد. هرگاه پروژه‌ای ایجاد می‌شد، برخی مقامات محلی فرصت می‌یافتند که درباره‌ی مسایل مربوط به دبیرخانه بحث کنند و برخی دیگر به توانایی‌ها و قضاوت‌های خود تکیه کنند.

درخواست‌های محلی، نحوه‌ی حمایت‌های ارائه شده توسط دبیرخانه را مشخص می‌کرد که از توصیه‌ی تلفنی گرفته تا اظهارنظرهای کتبی روی طرح‌ها و ملاقات و نشست با مقامات محلی معین می‌شد. در هیچ موقعیتی، دبیرخانه، نقش «پروژه‌ساز» عملی کمون‌های آزاد را به عهده نگرفت، بلکه یکی از طرف‌های مذاکره درباره‌ی طرح‌ها بودند.

نقش دبیرخانه در عمل به حمایت از کمون‌های آزاد در دولت مرکزی تبدیل شد و به سخنگویی مقامات محلی در مورد عقلانی بودن طرح‌های ارائه شده است.

۱. منبع: کتاب Local Government in Europe.

۲. واژه Municipalities که عموماً به شهرداری ترجمه شده است، دارای مفهومی گسترده‌تر از شهرداری در ساختار تشکیلاتی ایران است به همین دلیل آن را نهاد خودگردان و با گاهی با نام محلی آن مثلاً کامون ترجمه کردیم.

شوراها در روند مشارکت مردم در حاکمیت

داور شیخاوندی

سابقه تاریخی شوراها

در زمستان ۱۷۹۳، بعد از اعدام شاه در فرانسه، گندرسه، آخرین بازمانده‌ی فیلسوفان عصر روشن‌گری قرن هجدهم، مأموریت یافت تا قانون اساسی جمهوری نوپای فرانسه را تدوین کند. او نمایندگی مردم را در دو سطح قرار داد: ۱. نمایندگی اولیه یا «مجمع بدوی» محلی و نمایندگی ثانوی یا «مجمع ملی». ملی در این جا به معنای نماینده‌ی ملت در مقیاس کشوری است.^۱

گندرسه و یاران میانه‌روی او اهمیت زیادی به نقش «مجمع بدوی» که تماس رویارویی با مسائل مردم محلی داشت، قائل بودند. یا در واقع، تنظیم حکومت محلی و نظارت بر آن را از آن نمایندگان «مجمع بدوی» می‌دانستند و به همین جهت، اختیارات پلیس محلی، ثبت و ضبط ازدواج‌های مدنی، صدور شناسنامه، آموزش، کمک به سالمندان، نظارت بر اماکن و میادین... را به شهرداری‌ها واگذاشتند.

سقوط میانه‌روها میدان را درنست در اختیار چپ‌های بالانشین (مونتانیار) گذاشت. این گروه پیرو رویسپیر، با تغییراتی قانون «مجمع بدوی» را، که امروزه «شورا» نامیده می‌شود، به تصویب رسانید.

هر چند که آمریکاییان در تشکیل «شورای شهری/ City Council» مقدم بر فرانسویان بودند ولی الگوی آنان عملاً نتوانست از اقیانوس اطلس بگذرد و در قاره اروپا مصداق نیابد. در صورتی که الگوی انقلاب فرانسه و نهادهای جدید آن، از برکت جنگ‌های ناپلئون و پژواک

انقلاب، در آغاز قرن نوزدهم، مرزها را در نوردید و طی انقلاب‌های بورژوازی، اندیشه شوراهای محلی، با اقتباس از الگوی فرانسوی، اروپا شمول شد.

به واسطه قدمت سابقه، در فرانسه و سایر کشورهای اروپای غربی، شخص مای انقلابی مستمرکز در نهادها، در فضاها، فیزیکی اختصاصی خود جدا گرفته‌اند. در نتیجه شهرداری هر شهر نسبتاً کوچک و شهردار نواحی شهرهای بزرگ، بنای تاریخی مهمی را داراست که بسیاری از امور مدنی مردم محل در آن انجام می‌گیرد. سالن اجتماع شورای شهر یکی از سالن‌هایی است که به پیروی از الگوی تالار اجتماعات «مجلس ملی» در مقیاس کوچک‌تری، بصورت «آمنی تانرا» با جایگاه تماشاچی، ساخته شده است.

اصولاً، مکان نهادها تجلی‌گاه قدرت، شوکت و عزت آن‌هاست، بدین سبب تالار اجتماع نمایندگان مردم باید از ابهت، جلال و شکوه و آراستگی مناسبی برخوردار باشد، قدرت سیاسی، مدنی، اقتصادی و اداری مردم را منعکس سازد.

امروزه نواحی^۲ بیستگانه‌ای شهر پاریس هر یک ساختمان معتبری دارد که قدمت اغلب آن‌ها به ۲۰۰ سال می‌رسد. برخی از آن‌ها اخیراً با تالارهای عهده‌ای تجدید بنا شده‌اند. منظم‌ترین تالارها، تالار شورای ناحیه است. ناگفته نماند که اکثر شهرداری‌ها به کتابخانه بزرگ، برای خردسالان، جوانان و سالمندان و سالن‌های اختصاصی نیز مجهز می‌باشند. بدین سان مراجعه به شهرداری و تأسیسات آن را مردم از خردسالی می‌آموزند و گاهی نیز نوجوانان شورای شهر نمونه‌ای تشکیل می‌دهند و در جایگاه پدران خود «تالار شورا» مستقر می‌شوند و مسائلی را که خود دریافته‌اند، به عنوان تمرین مشارکت مدنی، در آن جا به بحث می‌گذارند.

در فرانسه و اغلب کشورهای اروپای غربی، اهمیت انتخابات «شورای محلی» کمتر از انتخابات «پارلمان ملی» نیست. تعداد نمایندگان شورای محلی نیز بر حسب تعداد جمعیت است به طوری که شهرهای پنجاه هزار نفری بیش از ۳۰ نماینده در «شورای شهر» دارند. اکثر این نمایندگان توسط احزاب یا سندیکاها و تشکیلات سیاسی کاندیدا می‌شوند و نماینده نظری و عملی اقتدار خاصی از جامعه هستند و مدافع طرح حزب