

نقش شهروندگرایی فراملی در حاکمیت دولت‌های محلی (مطالعه موردی: کشورهای فرانسه و ایران)

مهدی براتعلی‌پور^۱، کمال ثریا^۲

۱-دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، Baratalipour@yahoo.com

۲-دانشجوی دکتری مسائل ایران، گروه علوم سیاسی، دانشگاه مفید، kna.sorayya@gmail.com

چکیده

شهروندگرایی فراملی در مفهوم جدید خود، در پی تامین رضایت حداکثری شهروندان است. از این رو، این الگو به نظام‌های دموکراتیکی تعلق دارد که مشارکت شهروندان و مدیریت پاسخگوی شهری جزء مولفه‌های اصلی آنها به شمار می‌آید. واکاوی نقش شهروندگرایی فراملی بر حاکمیت دولت‌های محلی، توجه به دگردیسی این مفهوم، مفهوم‌شناسی دولت‌های اصلی آن و مولفه‌های آن، رابطه این دولت‌ها با دولت مرکزی، مفهوم‌شناسی شهروندگرایی فراملی و مولفه‌های اصلی آن و تفاوت آن با مشتری‌مداری را ضروری می‌سازد. استدلال‌ها بر تاثیر شهروندگرایی فراملی بر حاکمیت دولت‌های محلی از رهگذر بررسی نظری و جامعه‌شناختی الگوی شهروندگرایی فراملی در فرانسه و ایران انجام می‌پذیرد. یافته‌های این پژوهش نشانگر آن است که اولاً؛ مشارکت شهروندان تضمینی برای بقای دولت‌های محلی است. ثانیاً؛ دگردیسی در مفهوم حاکمیت تلاش دولت‌های محلی را برای مشارکت بیشتر شهروندان به منظور افزایش و تقویت حاکمیت خود موجب می‌شود. و در نهایت؛ شهروندگرایی فراملی می‌تواند به تقویت حاکمیت دولت‌های محلی رهنمون گردد.

کلید واژه‌ها: شهروند گرایی، دولت‌های محلی، دموکراسی محلی، مشارکت شهروندان، حاکمیت دولت‌ها

۱-مقدمه

دولت‌های دموکراتیک برای بقا و تامین مشروعیت خود، همواره به دنبال افزایش مشارکت مردم در امور جاری خویش هستند. بطور کلی مشارکت مردم علاوه بر رضایتمندی مردم و افزایش کارآمدی نظام سیاسی، موجبات کاهش وظایف فرعی و سطحی دولت‌ها را فراهم می‌آورد چرا که با تفویض بخشی از اختیارات به مردم دولت‌ها می‌توانند با فراغت بال بیشتری برنامه‌ها و سیاست‌های کلان خود را پیگیری و اجرا کنند. یکی از راهکارهای که موجب افزایش مشارکت مردم و کاهش مسئولیت دولتمردان می‌شود ایجاد دولت‌های محلی^۱ است که ضمن توجه به خواست‌ها، علایق و نیازهای مردم آن منطقه، به نوعی مجری احکام دولت‌ها در آن منطقه نیز می‌باشد. از طرف دیگر بسط و گسترش مشارکت مردم در امور کم اهمیت سیاسی نظیر مسائل منطقه ای، شهری یا اجتماعی موجب نهادینه شدن هر چه بیشتر دموکراسی در جامعه می‌شود. لذا ذکر این نکته در اینجا ضروری می‌نماید که در ظاهر، گسترش هر چه بیشتر ارزش‌های دموکراتیک و اعطای اختیار به شهروندان، باعث افزایش مشارکت آنان در مسائل جامعه می‌شود، که این افزایش اختیار و به تبع آن مشارکت، به ظاهر موجب کاهش حاکمیت دولت‌های محلی می‌شود. با توجه به مباحث اشاره شده سوال اصلی مقاله آن است که «شهروندگرایی^۲ چه تاثیری بر حاکمیت دولت‌های محلی دارد؟ فرضیه پیشنهادی نیز آن است که «با توجه به اینکه شهروند گرایی باعث تقویت نقش شهروندان و افزایش مشارکت آنان در تصمیم‌گیری‌های محلی می‌گردد لذا می‌توان گفت که گسترش مشارکت شهروندان موجب کاهش حاکمیت دولت‌های محلی می‌گردد».

برای تبیین این مدعا ابتدا باید دولت‌های محلی و رابطه آن با دولت‌های مرکزی بیان شود تا حیطه حاکمیتی دولت‌های محلی مشخص گردد؛ سپس با واکاوی مولفه‌های تشکیل دهنده دولت محلی، مولفه‌های شهروندگرایی مطرح می‌گردد و پس

^۱ Local government.

^۲ Citizen orientation.

از آن تاثیر عناصر تشکیل دهنده شهروند گرایی بر عناصر تشکیل دهنده دولت های محلی مورد بحث قرار می گیرد. در پایان، با ذکر مصادیقی مدعای طرح شده سنجیده می شود که آیا آن گونه که فرض شده شهروند گرایی موجب کاهش حاکمیت های دولت های محلی می گردد.

۱-۱- تعریف مفاهیم و مبانی نظری

امروزه لزوم تصمیم گیری و ابلاغ سریع تصمیمات بر کسی مستور نیست اما با افزایش حجم و اندازه دولت و بوروکراسی اداری عملاً این ارتباطات کندتر می شود؛ و هرچه حجم دولت افزایش می یابد و وظایف جدیدی برای دولت ها تعریف می شود، دولت ها در انجام وظایف بنیادی خودشان نیز با مشکلات جدی مواجه می شوند؛ در این میان دولت ها با آگاهی به این مشکلات تلاش می کنند که بخشی از اختیارات خود را به واحدهای کوچکتری نظیر دولتهای محلی واگذار کنند تا با فراغت بال بیشتری برای برنامه ریزیهای کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و ... داشته باشند لذا در این مواقع دولت ها به شیوه نظام های غیر متمرکز متمایل می شوند. تفویض بخشی اعظمی از اختیارات محلی به دولت های محلی منتخب مردم آن محل می تواند موجب این شود که دولت ها ضمن خالی کردن شانه از برخی مسئولیت های کم اهمیت، تلاش خود را به برنامه های کلان معطوف کنند در حالی که با این اقدام و مشارکت دادن شهروندان یک محل، به افزایش مشروعیت خود نیز کمک شایانی کرده اند (Professor Sinning, 2004/2005). اما قبل از پرداختن به اصل بحث، آنچه اهمیت دارد درک درستی از مفاهیم مطروحه در فرضیه می باشد؛ لذا در اینجا واکاوی این مفاهیم ضروری می نماید:

۱. مفهوم حاکمیت و دگردیسی آن

حاکمیت^۱ در مفهوم به معنای فرمانروایی می باشد که در اصطلاح به قدرت عالی دولت که قانون گذار و مجری قانون است و بالاتر از آن قدرتی قابل تصور نیست اطلاق می گردد (آشوری، ۱۳۸۵: ۱۲۸). مفهوم حاکمیت با اسم ژان بدن^۲ فرانسوی گره خورده است چرا که او کسی بود که در قرن ۱۶ میلادی این واژه را وارد علوم سیاسی کرد. در نظریه بدن حاکمیت همانا قدرت مطلق و لایزال است و پادشاه نیز قاهر مطلق است؛ یعنی فردی که قدرت فائقه دارد. لذا این نظریه بیشتر برای اثبات مفهوم حاکمیت کاربرد دارد (دلبروک، ۱۳۷۷: ۷۳). البته این بدان معنا نیست که بدن از حکومت استبدادی دفاع می کرد بلکه او یک چارچوب مفهومی برای ملی سازی قدرت که جز لوازم حفظ تمامیت ارضی بود پیش بینی می کرد (دلبروک، ۱۳۷۷: ۷۳). از دیگر کسانی که در مورد حاکمیت نظریاتی دارد هابز^۳ می باشد؛ که در خصوص حاکمیت معتقد است که هیچ چیز و هیچ کس نباید حاکم را محدود کند و در این خصوص از ژان بدن افراطی تر به نظر می رسد. هابز بر این باور بود که حاکم قدرت مطلق دارد و باید همه امور حکومت در دست او باشد که البته نظریات ژان بدن و هابز با توجه به شرایط آن روز جوامع، منطقی می باشد. بطور کلی تا پیش از آغاز روند سریع جهانی شدن، سیاست های جهانی براساس نظم وستفالی ساماندهی می شد که مفهوم حاکمیت به همراه مفاهیم دولت و ملت مولود همین نظم می باشد. در واقع مفهوم حاکمیت بدین معناست که یک دولت ملت از طرف سایر دولت ملت ها به رسمیت شناخته شود و بتواند بر مردم ساکن در سرزمین خود اعمال اقتدار نماید. قانون اساسی سندی است که مصادیق حاکمیت را که دارای جنبه ها داخلی و خارجی است، مشخص می کند (صدوقی، ۱۳۸۲: ۱۸). در آن دوران، از اصلی ترین مشخصه های حاکمیت این بوده است که یک دولت توانایی ورود به جنگ را داشته و در اجرای سیاست خارجی خود مستقل عمل می کرده است؛ که البته هر دو مشخصه اصلی آن؛ یعنی هم قدرت ورود به جنگ و هم اعمال مستقل و آزاد سیاست خارجی امروزه مورد چالش جدی قرار گرفته است (Longhorn, 2001: 67). به طور کلی مفهوم حاکمیت بعد از حاکمیت مطلق دولت ها بر ملت و سرزمین خویش، به مرور زمان تغییرات تدریجی را در ارتباط با محدوده قدرت و اقتدار دولت ها داشته است. امروزه با تشدید روند جهانی شدن، از طرفی شاهد بوجود آمدن و استحکام نهادهای نوپای فراملی از جمله سازمانهای بین المللی، نهادهای قانونگذاری بین المللی و شرکت های چندملیتی هستیم و از طرفی دیگر، مسائلی جدیدی پیش روی مردم و دولت های آنها قرار

۱ Sovereignty.

۲ Jean bodin.

۳ Hobbes.

گرفته است که قبلاً خبری از آنها نبوده است و یا اینکه به عت امروزه مطرح نبوده است؛ در شرایطی که امروزه و در عصر جهانی شدن، قدرت دولت های ملی، در حال تغییر و جابه جایی است. بخشی از قدرت دولت ها به نهادهای و سازمان های بین المللی و فراملی نظیر صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، سازمان های اقتصادی و سیاسی منطقه ای در حال انتقال است. بخش دیگر قدرت، به نهادهای و دولت های محلی در حال واگذاری است (زمانی، ۱۳۸۷). لذا امروزه مفهوم حاکمیت، متأثر از جهانی شدن دچار تغییر شده و برخی از الزامات گذشته را از دست داده و مسلماً اگر نظام های سیاسی با نگرش نوین به این مهم توجه نکنند دچار مشکلاتی می شوند (تهرانیان و دیگران، ۱۳۸۰: ۵۵).

جهانی شدن مفهوم حاکمیت را کمی گسترده تر و پیچیده تر کرده است بطوری که امروزه دیگر حاکمیت محدود به دولت ها نمی شود بلکه طرف دوم نیز در حاکمیت امروزی دارای جایگاهی برابر با حکومت کنندگان است. طرف دوم همان شهروندان هستند که حکومت بر آنان اعمال می شود و در گذشته نقش و حقوق آنان مورد بی توجهی قرار می گرفت یا کمتر در کانون توجه بود. امروزه حاکمیت ابزاری است که علاوه بر حفظ قدرت حاکم باید از حقوق شهروندان نیز حراست کند؛ لذا حاکمیت در دوران کنونی خود را موظف به حفظ اصول دموکراتیک می داند و در تعبیری بهتر بیش از آنکه ضامن قدرت حاکم باشد ضامن اقتدار حاکم است (پر واضح است که از لحاظ سرشت اقتدار دموکراتیک تر از قدرت است در واقع اقتدار، به معنای قدرت مشروع، قانونی و مقبول است (عالم، ۱۳۸۳: ۱۰۳)). چرا که اقتدار حاکم در گرو مشروعیت، و مشروعیت در جوامع امروزی در گرو تضمین حقوق شهروندان می باشد. در واقع جهانی شدن موجب ظهور شرایط جدید برای گذار به دموکراسی و دولت های دموکراتیک شده است (توحیدفام، ۱۳۸۱: ۱۵۰).

۲- دولت محلی

۲-۱- تعریف دولت محلی

برای دولت های محلی تعاریف متعددی ذکر شده است که از جمله آنان تعریف سازمان ملل متحد می باشد. این سازمان دولت محلی را اینگونه تعریف می کند: «واژه دولت محلی به تقسیم بندی 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 هیات اداره کننده و حاکم بر چنین موجودیتی بصورت محلی انتخاب می گردد» (سازمان ملل متحد، ۱۹۶۶، ص ۴). در واقع تعریف سازمان ملل چند نکته را مورد توجه قرار می دهد. یکی تاسیس این دولت توسط قانون، دیگری کنترل امور محلی و در نهایت اداره آن توسط مردم می باشد.

از دیگر کسانی که دولت محلی را تعریف کرده است «جان کلارک»^۱ می باشد. این اندیشمند انگلیسی اینگونه دولت محلی را تعریف می کند: «بخشی از حکومت یک کشور یا یک ایالت که با موضوعات اداره امور محلی ارتباط دارد و همچنین موضوعاتی که مجلس برای آن تعیین می شود و بهتر است توسط افراد محلی اداره شود را دولت محلی می گویند» (Clark, 1995: 1). در این تعریف نیز اداره امور محلی بوسیله مسئولین منتخب مردمی می باشد. «تونی بایرنه»^۲ محقق انگلیسی دولت محلی را اینگونه تعریف می کند: «دولت محلی شامل مدیریت امور عمومی هر محله بوسیله یک هیاتی اجرایی از نمایندگان مردم آن محله است. در چنین موجودیتی دولت محلی هر چند تابع دولت مرکزی است اما در تصمیم گیری قدرت قابل توجهی دارد» (Byrne, 1983: 1) بایرنه با این تعریف استقلال محدودی را برای دولت محلی قائل می شود اما محور تعریف را هیات اجرایی قرار می دهد.

بطور کلی می توان این گونه تعریف کرد که: دولت محلی، موجودیتی سازمان یافته است که دارای مشخصه های حکومتی بوده و از استقلال اداری و مالی و نه سیاسی (از بعد سیاسی برای برآوردن خواسته ها و نیازهای محلی از آزادی عملیاتی برخوردار هستند و نه استقلال سیاسی) به طور قابل ملاحظه ای برخوردار است که هدف از ایجاد آن ارائه خدمات عمومی به مردم محل با حداکثر کارایی و اثر بخشی است. در واقع می توان گفت دو مولفه سبب تمایز بین دولت محلی و ملی می شود. یکی اینکه دموکراتیک بودن جز مولفه های ذاتی دولت های محلی است. (در حالی که در دولت ملی می توان دولت های غیردموکراتیک را متصور شد) و دیگری آنکه دولت های محلی آموزش سیاسی را سرلوحه کار خود قرار می دهد. (در صورتی که

^۱ John J. Clark.

^۲ Tony Byrne.

دولت‌های ملی می‌توانند آموزش سیاسی به شهروندان ندهند به ویژه دولت‌های دیکتاتوری و توتالیتر).

۲-۲- رابطه بین دولت مرکزی و دولت محلی

همانگونه که گفته شد اصولاً دولت‌ها به این مسئله نیز توجه دارند که با اعطای اختیارات به دولت‌های محلی اقتدار خودشان آسیب نبیند و در واقع شکل‌گیری دولت‌های محلی در طول دولت مرکزی باشد و نه در عرض آن؛ لذا همواره بر دولت‌های محلی نظارت می‌کنند تا حاکمیت خویش را حفظ کنند؛ از طرف دیگر دولت‌های محلی دارای برخی نقاط ضعف می‌باشند که حکومت مرکزی می‌کوشد که با نظارت و کنترل دقیق پیامدهای منفی آن را از بین ببرند (Byrne, 1983: 9). برای مثال در کشور ژاپن وزارت کشور، مسؤول توسعه پایدار دولت‌های محلی می‌باشد. این وزارتخانه نه تنها مسئول ارتباط بین دولت مرکزی و محلی است بلکه مسؤول هماهنگی ارتباطات آنها با یکدیگر را نیز می‌باشد. علاوه بر این مسؤولیت تهیه طرح و نظارت بر فعالیت (مسئولان دولت محلی) اداری، مالی انتخابات محلی را نیز دارد. نظارت وزارت کشور بر امور محلی، به نوعی ضامن اقتدار متمرکز در ژاپن می‌باشد. این حفظ اقتدار متمرکز به دولت امکان داده است تا از برنامه‌های ناهمساز، نامساوی و گاهی کاملاً نامناسب پرہیز شود. علی‌رغم اینکه دولت‌های محلی می‌توانند به امور دولت مرکزی بپردازند، اما ممانعت وزارت کشور مبنی بر حفظ حاکمیت خود اینجا نمود پیدا می‌کند. کارهای از قبیل امور قضایی و اقدامات تنبیهی، ارتباطات و حمل و نقل در سطح ملی، خدمات پستی، احداث مراکز آموزشی و ... مربوط به دولت مرکزی است و دولت محلی حق ندارد در آنها مداخله کند (وردی نژاد، ۱۳۹۰).

از آنجایی که دولت‌های محلی در کشورهای گوناگون دارای جایگاه متفاوتی هستند که ناشی از نوع ارتباط آنان با دولت مرکزی است؛ لذا در یک تفکیک کلی می‌توان رابطه‌ی بین دولت‌های مرکزی با دولت‌های محلی را، در سه قسم خلاصه نمود: الف) رابطه سلسله‌مراتبی: در این حالت کلیه امور محلی، منبعث از مرکز واحد با ابتکار دولت مرکزی و توسط ماموران آن بر اساس چینش سلسله‌مراتبی کامل انجام می‌گیرد. در این نوع رابطه، امور محلی از امور ملی نه تنها تفکیک نشده بلکه برنامه‌های پیش‌رو بصورت کاملاً متمرکز توسط دولت مرکزی تنظیم می‌گردد و از طرف دیگر با نظارت کامل ماموران دولت مرکزی در محل به اجرا در می‌آید. بی‌شک در خصوص رابطه سلسله‌مراتبی، مثال دولت‌های محلی کشور ژاپن که وزارت کشور وظیفه تهیه طرح‌ها و نظارت بر آنان را بر عهده دارد بهترین مثال باشد.

ب) رابطه قیومیت: شاخصه بارز این نوع ارتباط این است که در این نوع از رابطه، ضمن تفکیک امور محلی از امور ملی، با اعزام ماموران و نمایندگانی از طرف دولت مرکزی به محل و با استفاده از امکانات محلی، سیاست ملی اعمال می‌شود و در نتیجه هدف از این اقدام کاهش تراکم امور در پایتخت است. در این خصوص می‌توان به کشور فرانسه اشاره کرد. در کشور فرانسه دولت محلی به عنوان بخش لاینفک سیستم مدیریت ملی است. در قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه، دولت‌های محلی تحت عنوان «واحدهای مدیریت محلی»^۱ نامگذاری شدند. پس از آن در قانون اساسی جمهوری پنجم به دولت محلی تحت عنوان «موجودیت‌های محلی»^۲ نام برده شد.

فرانسه دارای سیستم مدیریتی چهار سطحی است: ۱. دپارتمان ۲. ارون‌دیسمان ۳. کانتون ۴. کمون. کمون‌ها کانون اساسی دولت محلی محسوب می‌شوند و تمام شهرها دارای یک شکل دولت محلی هستند یعنی دارای یک شورا، یک شهردار و ستاد اداری می‌باشند. البته اندازه شورا و ستاد با در نظر داشتن جمعیت هر شهر یا روستا تفاوت دارد. دپارتمان و کمون به شیوه‌ای مشابه با دولت مرکزی ارتباط دارند و هر دو به عنوان واحد‌های دولت محلی و واحدهای مدیریتی دولت مرکزی هستند. استاندار مدیریت اجرایی دپارتمان را عهده‌دار است و همچنین به عنوان سخنگوی دولت مرکزی و دپارتمان شناخته می‌شود. شهردار کمون، کارمند دولت مرکزی محسوب می‌شود که در شورای شهرداری فعالیت می‌کند با توجه به این نکته که او بطور محلی انتخاب می‌شود در حالی که از طرف دیگر استاندار از سوی دولت مرکزی گماشته می‌شود. دو واحد دیگر محلی واسطه یعنی ارون‌دیسمانها و کانتون‌ها دارای اهمیت کم‌تری هستند یا در واقع دارای اهمیت ثانویه می‌باشند. آنها شخصیت حقوقی ندارند و از این جهت دارای شورا یا ستاد اداری نمی‌باشند و به تبع آن بودجه مستقلی ندارند. ارون‌دیسمان جز فرعی دپارتمان محسوب می‌شود که فردی به عنوان فرماندار به مثابه عامل استاندار در آن به فعالیت می‌پردازد و کانتون نیز شامل مجموعه‌ای از کمون‌ها

^۱ Management units local.

^۲ Local entities.

هستند. لذا با توجه به توضیحات زیر می توان گفت که شهرداری در فرانسه، نماینده قانونی دولت است که بر حسن اجرای قوانین در حوزه مسئولیت خود نظارت می کند. از این جهت می توان گفت که رابطه دولت های محلی و دولت مرکزی در فرانسه رابطه قیمومت است که از طریق دولت های محلی سیاست های ملی خود را اعمال می کند (نوروزی فر، ۱۳۸۰).

ج) رابطه همبستگی: در این نوع رابطه دولت محلی قادر است تا نوآوری و ابتکارات خود را بدون دخالت دولت مرکزی به اجرا درآورد و این اطمینان را داشته باشد که دولت مرکزی به ابتکارات دولت محلی تعرض نمی کند. در رابطه همبستگی شوراها انتخاب شده محلی، در حدود قوانین ملی، آزادانه به اداره امور می پردازند. ماموران دولت مرکزی نیز در جهت حفظ منافع ملی، براساس قوانین و مقررات نظارت های ضروری و لازم را اعمال می کنند. شاید کشور ایالات متحده آمریکا در توضیح این نوع رابطه مثال قریبی باشد. در ایالات متحده آمریکا مفهوم تمرکز زدایی در شکل عملی تر وجود دارد. سازمان محلی در سیستم دولت محلی آمریکا، در یک سازمان سیاسی فدرال و در یک چارچوب سیاسی کاملاً متفاوت از فرانسه عمل می کند. کارکرد دولت محلی در درون مدار قانون اساسی آمریکا، واحدهای فدرالی و ایالتی قرار داده شده است، در حالی که هر ایالت، سیستم دولت محلی، قانون اساسی و قوانین دولتی خاص خود را دارد. در طول قرن بیستم، ایالات متحده آمریکا از سیستم بسته فدرالی به سیستم فدرالیسم دوگانه نقل مکان کرده و در واقع خود را آماده ایجاد یک سیستم اتکالی متقابل می کند. به گونه ای که به دنبال تسهیم قدرت و مسئولیت با ایالات و دولت های محلی است.

بطور کلی انواع مهم حکومت محلی در آمریکا بر اساس قلمرو جغرافیایی در سه گروه قرار می گیرند: کانتی ها، شهرک ها و بخش ها و شهرداری ها، دیستریکت های ویژه (منطقه ویژه). کانتی ها عمده ترین واحد حکومت محلی رو ستایی هستند. کانتی ها دارای ساختاری کهن می باشند که روش های عملیاتی کهنی نیز دارند. در کانتی ها، حاکمیت در میان تعداد زیادی از ادارات انتخابی تقسیم شده و هیچ کارگزاری، قدرت فائقه را در اختیار ندارد. سازمان ها چند پاره هستند لذا بر اساس همین شاخصه ها می باشد که گاهی اوقات این واحدهای محلی را «قلیم تاریک» دولت و سیاست آمریکا نامگذاری می کنند. در این واحدها، جلسه سالانه با شرکت مردم شهر برگزار می گردد و مسئولیت اجرایی به هیأتی منتخب تفویض می شود. در مورد دیگر شهردار، رئیس اجرایی، کارمند ارشد اداری شهر، مسؤول اجرای سیاست های وضع شده از سوی شورا و بالاخره ناظر بر حسن اجرای قوانین محلی می باشد. شهردار همچنین بر فعالیتهای شهری از جمله فعالیت کارمندان ارشد منصوب شده و دیگر کارکنان نظارت دارد و با توجه به قوانین موجود شهری، شهردار مجاز به استخدام و اخراج کارمندان ارشد منصوب شده و دیگر کارکنان را دارا می باشد. به طور کلی موجودیت تمامی دولت های محلی در آمریکا بر اساس مجوزی است که قوه مقننه ایالت، برای انجام وظایف خاص به آنها داده است. در واقع، مرجع قانونی آنها حکومت ایالت است و نه حکومت فدرال؛ تا جایی که حتی در قانون اساسی فدرال نیز به این مسئله کمتر توجه شده است. با توجه به آنچه مطرح شد می توان گفت که در ایالات متحده آمریکا نوع رابطه دولت مرکزی و دولت های محلی از نوع رابطه همبستگی می باشد.

۲-۳- عناصر تشکیل دهنده دولت محلی

برای تشکیل دولت ها چهار عنصر جمعیت، حکومت، حاکمیت و سرزمین ضروری می باشد (عالم، ۱۳۸۳: ۱۳۷-۱۴۴) که به عقیده برخی شناسایی هم جز این عناصر به حساب می آید (موسی زاده، ۱۳۸۰: ۵۴-۶۰) اما برای دولت های محلی برخی عناصر متفاوت در شکل گیری آن دخیل هستند. پروفیسور «ویلیام اندرسون»^۱ استاد دانشگاه «مینوسوتا»^۲ عناصر تشکیل دهنده دولت های محلی را هفت عنصر خلاصه می کند:

اول؛ قلمرو: ۳ قلمرو در دولت های محلی، باید متناسب باشد چرا که قلمرو کم موجب بروز مشکلاتی برای اجرای برنامه ها خواهد شد و قلمرو وسیع نیز دولت های محلی را با اختیارات مشخص دچار مشکل اساسی می کند. هر چه وسعت سرزمینی بیشتر باشد زبان های اجتماعی ناشی از تنوع تقاضا ها در میان مردم بیشتر می شود و به نوعی کنترل امور محلی سخت می شود. از آن سو وسعت کم نیز اجرای عملیات و طرح های اساسی را دچار مشکل جدی می کند. قلمرو بهینه قلمرویی است که در واقع تمام مولفه های جغرافیایی، آداب و سنن، مشاغل و حرف مردم، فرهنگ و اعتقادات آنان و ... را در خود لحاظ کرده باشد به گونه ای که کارایی خدماتی نیز دچار آسیب نشود (Alderfer, 1956:20).

^۱ Wiliam Anderson.

^۲ Minnesota university.

^۳ Territory.

دوم؛ جمعیت: ۱ از مهمترین عناصر تشکیل دهنده دولت های محلی جمعیت می باشد به این دلیل که دولت محلی بدون وجود جمعیت بی معنی است و علل وجودی دولت محلی ارائه خدمات به مردم می باشد. براساس نظریه‌های اقتصادی هر چه جمعیت در دولت های محلی کمتر باشد رفاه اقتصادی بیشتری برای آنان میسر می شود (Alderfer, 1956:4). اما در آن طرف قضیه باید در نظر داشت که دولت های محلی برای استقلال خود نیازمند درآمدهای مالیاتی هستند که از طریق همین جمعیت بدست می آید و لذا جمعیت بیشتر درآمد را بیشتر می کند بنابراین جمعیت بهینه ای را باید در این خصوص متصور شد. نباید فراموش کرد که کیفیت جمعیت (سطح تحصیلات، فرهنگ، وضعیت اقتصادی و ...) نیز حائز اهمیت هستند تا جایی که اهمیت آن بیش از کمیت است.

سوم؛ سازمان دائمی: ۲ مسئولین دولت محلی برای انجام وظائف خود نیازمند ساختار و تشکیلات منظمی هستند تا بوسیله آن بتوانند خدمات عمومی و وظایف محوله را بدرستی انجام دهند. برای برقراری یک چنین بهینه عوامل مختلفی به عنوان متغییر وابسته و مستقل نقش ایفا می کنند که اهم آنان عبارتند از: الف. الگوی عدم تمرکز یعنی حدی از عدم تمرکز که برای دولت محلی پیش بینی شده است. ب. الگوی معیشتی هر منطقه که این عامل به وضعیت توزیع تجارت و صنعت و بازدگانی و ... بستگی دارد. ج. سیستم ارزشی که شامل بایدها و نبایدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی می شود (Muttalib, 1982: 263).

چهارم؛ هویت قانونی مجزا: ۳ هویت قانونی در واقع متضمن استقلال دولت محلی می باشد. دولت های محلی، شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت دارند و شورای محلی در تمام حقوقی که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم گیری دارند. ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود فراتر نروند، دولت مرکزی نسبت به اعمال آنان نظارت دارد (Alderfer, 1956:154).

پنجم؛ مستقل از سایر دولت های محلی: ۴ معنای مستقل بودن دولت های محلی این است که از نظر سیاسی، اقتصادی و ... بدون وابستگی به سایرین باشد چرا که از لحاظ موقعیت جغرافیایی و ... هر کدام دارای شرایط خاصی هستند. از طرفی هویت قانونی مجزا برای دولت های محلی ایجاب می کند که ضمن استقلال از دولت مرکزی؛ از سایر دول محلی نیز استقلال داشته باشند اگرچه می توانند از کمک های فنی و کارشناسی یکدیگر بهرمنند و مستفید گردند.

ششم؛ وظایف و قدرت دولتی: ۵ دولت های محلی برای انجام وظایف خود، باید حقوق و اختیاراتی داشته باشند که اصولاً منشا این حقوق و اختیارات، قوانین اساسی، قوانین عادی و همچنین تصویب نامه ها و آیین نامه های قوه مجریه است. دولت محلی دارای آزادی های خاص خود هست و از طریق اصول دموکراتیک افراد اجرایی خود را انتخاب می کند. اساساً دولت های محلی بر پایه دموکراسی بنا شده اند و بدون سازوکار دموکراتیک معنایی در بر ندارند. لذا مسئولین دولت های محلی باید در برابر مردم خویش پاسخگو باشند (Muttalib, 1982: 260). دولت های محلی علاوه بر قدرت دولتی دارای وظایف دولتی نیز هستند که بسته به میزان گستردگی و محدودیت دولت محلی متفاوت می باشد. در ایالات متحده آمریکا وظایفی همچون آموزش، کاربری زمین و ... در حیطه وظایف دولت محلی است. در فرانسه امور رفاه، بزرگ راه ها، آموزش، کاربری زمین و ... برخلاف آمریکا تحت اختیار دولت مرکزی است و در واقع دولت محلی از اختیارات محدودتری برخوردار است (Wilson, 1989: 48).

هفتم؛ قدرت جذب درآمد: ۶ دولت های محلی با وضع و وصول عوارض و مالیات وجوه لازم را برای انجام خدمات مورد احتیاج تهیه نمایند. درآمد دولت های محلی از چهار طریق حاصل می شود: مالیات و عوارضی که از مردم محل مستقیماً وصول می شود، عوارض توام با مالیات، کمکهای مشروط و غیر مشروط دولت مرکزی و همچنین بهای خدمات (وردی نژاد، ۱۳۹۰). قدرت جذب درآمد در واقع عنصری است که با وضعیت دولت محلی ارتباط تنگاتنگی دارد چرا که اگر دولت محلی دارای شخصیت حقوقی مستحکمی باشد می تواند از دارایی های مخصوص برخوردار باشد و آنرا هرگونه که صلاح می داند مصرف کند (Alderfer, 1956:154).

۱ Population.

۲ Continuous organization.

۳ Separate legal Identity.

۴ Independence from other Local government.

۵ Government functions & power.

۶ Power to raise Revenue.

۳-شهروند گرایی

۳-۱-تعریف شهروند گرایی

برای شهروند گرایی تعاریفی کمی وجود دارد. به طور کلی واژه شهروند^۱ به معنای ساکنان یک شهر اطلاق می شود که دارای حقوق و تکالیف مشخصی باشند. در تعریف ارسطو شهروند به کسی گفته می شد که در یک شهر زندگی می کند و در پروسه تربیت و تهذیب مشارکت دارد. لذا به طور تاریخی خاستگاه این واژه در جامعه مدنی که اعتقاد به برابری داشته بوده است (Carine Bachmann & Christian Staerklé, 2007: 2).

برای نهادهای شهری مسلماً ارائه خدمات مناسب تر و بهتر به شهروندان ضرورت دارد؛ چرا که داور نهایی کیفیت خدمات شهروندان هستند. هر نهاد شهری که با آینده نگری و دقت بیشتری، تمایلات و خواسته های مراجعه کنندگان را برآورده کند و براساس آن (شهروند گرایی) خط مشی ها و سیاست های خود را اتخاذ کند، می تواند برای طولانی مدت حفظ و دوام خود را به نوعی تضمین کند لذا توجه به رضایت شهروندان و بطور خلاصه شهروند گرایی در کانون فعالیت های نهادهای شهری قرار دارد. شهروند گرایی در واقع گرایش شهروندان به عنوان بخشی از روند اصلاحات اجتماعی موضوع دموکراسی و جامعه مدنی در زمینه مدیریت عمومی جدید و حاکمیت شهری می باشد و اساساً اصلاحات اجتماعی را در سطح شهری مطرح می کند (Professor Sinning, 2004/2005). کدسی و محلزی در شهروندگرایی را اینگونه تعریف می کنند: شهروند گرایی سیاست های عمومی تصمیم گیری شده است که به طور گسترده ای با مشارکت همه نهادهای مقبول در سیاستگذاری مورد لحاظ شده است (Mahallesli. Ataturk Caddesi, 2009: 28). بطور کلی می توان در تعریف مختصری از مفهوم شهروند گرایی اینگونه بیان داشت که: شهروندگرایی یعنی شهروندان به عنوان محور فعالیت های شهری در نظر گرفته شوند و در واقع تمام فعالیت های شهری جهت کسب رضایت شهروندان باشد.

۳-۲-تفاوت شهروند گرایی با مشتری مداری

در خصوص تفاوت این دو مفهوم باید این نکته را لحاظ کرد که هر کدام بسته به نوع وابستگی به دولت دارای تفاوت می شوند. مشتری گرایی اکثراً در نهادهای خصوصی و بازرگانی معنا می شود. مشتری گرایی یعنی تمایل به ارائه خدماتی که مشتری خواهان آن باشد و از آنها احساس رضایت کند. در شهروند گرایی، شهروندان در اولویت بالاتری نسبت به مشتریان قرار می گیرند و در واقع شهروند بجای مشتری قرار می گیرند (کارزانی، ۱۳۸۱: ۲۹).

مشتری گرایی در بنگاه های عمومی از سال ۱۹۹۶ به بعد یک موضوع مهم در ادبیات دولت شده است. شهروندگرایی یکی از عوامل مهم در مدیریت عمومی است در حالی که تلاش های بنگاه های دولتی همواره این است که برای مشتری گرا شدن، خود را با تکنولوژیهای نوین مجهز نماید. لذا برای شهروندگرا شدن نهادهای دولتی، نیاز و احتیاجات شهروندان باید مورد شناسایی قرار گیرد. به عنوان مثال در سوئیس هر ۴ سال یک بار، دولت های محلی شهروندان و نیازهایشان را مورد مطالعه و بررسی قرار می دهند تا بتوانند نیازهای شهروندان را استخراج کنند (Summermatter & Schedler, 2006).

۳-۳-مولفه های شهروند گرایی

مسلم است که حضور و استقرار فیزیکی یک فرد در شهر به معادل واژه شهروند نیست. آنگاه می توان نام یک فرد را شهروند گذاشت که به صورت فعال در مورد آنچه در محل سکونت خود اتفاق می افتد عکس العمل مناسب را داشته باشد و همچنین در نقش های مشارکتی مدیریت بهینه شهر ایفای مسئولیت کند نه اینکه بصورت منفعل باشد و حضور او هیچ تاثیری بر محل سکونت و شهر خود نداشته باشد چرا که شهروند گرایی، محیط اجتماعی مناسبی را برای فعالیت های فرد مهیا می کند تا او بتواند با استمداد از استعداد خویش و پیشرفت و ترقی خویش را فراهم کند و به سوی تعالی قدم بردارد. لذا آنچه در یک شهروندگرایی ضروری تلقی می شود این است که همه اعضا اعم از مدیران شهری، نهادهای غیر دولتی، مردم و شهروندان و ... برای بهبود

^۱ Citizen.

وضعیت موجود در یک فرآیند مشارکتی، همکاری و همیاری تامی داشته باشند. با این مقدمه می‌توان مولفه‌ها و مشخصه‌های شهروندگرایی را اینگونه بیان داشت:

۱. وضوح در عملکرد خویش و پاسخگویی در مورد اقدامات خویش
۲. توجه به خواست‌های مردم و تلاش در راستای تحقق عدالت اجتماعی (نظریان و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۳۹).
۳. اعتماد شهروندان به مدیریت شهری ضمن مشارکت فعال و آگاهانه در کلیه امور شهری
۴. فراهم نمودن امکانات و تجهیزات عادلانه بطوری که تمامی شهروندان قادر باشند تا امکانات مورد نظر و نیاز خود را به سهولت در اختیار بگیرند.
۵. طراحی و انجام برنامه‌های آموزشی برای ارتقای آگاهی‌های شهروندان در خصوص حقوق شهروندی، مشارکت و ...
۶. تاسیس شوراهای محله‌ای و تقویت هر چه بیشتر سازمان‌های غیردولتی و مردم نهاد
۷. طراحی برنامه‌های جهت فراهم نمودن ملزومات اولیه شهروندان نظیر مسکن مناسب، اشتغال و بهداشت و ... در کنار توجه به مسائل رفاهی شهروندان
۸. نهادینه کردن مشارکت شهروندان و زندگی انجمنی شهروندان و طراحی طرح‌های مشارکتی (نظریان و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۴۱).

بطور کلی می‌توان مولفه‌های شهروندگرایی را به دو بخش عمده تقسیم کرد که تمامی موارد فوق را در بر بگیرد. یکی همیاری شهروندان و دیگری مدیریت پاسخگو شهری.

۳-۱-۳-۳- مشارکت شهروندان^۱

برای اداره امور شهری به جهت فراگیری آن برای تمام شهروندان، مشارکت دارای مزایای زیادی می‌باشد که از جمله مزیت‌ها ایجاد ظرفیت و مشارکت شهروندان جهت اداره بهتر امور شهری و رفع کاستی‌های شهری و افزایش رفاه شهروندان است. مفهوم مشارکت همانگونه که هویداست در خود یک روحیه جمعی و همگانی را یدک می‌کشد لذا می‌توان اینگونه گفت که مشارکت دارای یک روحیه جمعی بوده و با فعالیت‌های انفرادی و خودسرانه بیگانه است. ظرفیت‌سازی می‌تواند در نظام‌های با ساختارهای متمرکز که در آن انتظار مشارکت جمعی کم است، زمینه‌ها و ظرفیتهای لازم برای حضور پر رنگ، همه جانبه و موثر مردم به صورت اعم و مشارکت شهروندان بصورت اخص در امور جاری و گوناگون زندگی سیاسی، اجتماعی را فراهم و مهیا کند. لازم به ذکر است که ظرفیت‌سازی برای مشارکت شهروندان ارتباط بسیار تنگاتنگی با ظرفیت‌سازی مدنی^۲ و ظرفیت‌سازی اجتماع محلی^۳ دارد (Chaskin, 2001: 295).

از دیگر مزیت‌های مشارکت شهروندان در امور شهری، توانمندسازی می‌باشد. بطور کلی توانمندسازی عبارت است از: تشکیل نهادهای محله‌ای یا به رسمیت شناختن نهادهای موجود در تصمیم‌گیری و هدایت زندگی محله. هدف از توانمندسازی شهروندان چیزی نیست جز افزایش احساس تعلق به محله و پاسخ‌گویی شایسته اهالی به سوال «سهام دولت، سهم مردم» در سازماندهی زندگی محله است (خاتم، ۱۳۸۱: ۴۰). ظرفیت‌سازی و توانمندسازی از مزیت‌های هستند که از مشارکت شهروندان حاصل می‌شود.

ایروین و استنسبری^۴ برخی از مزایای مشارکت شهروندان را اینگونه ذکر می‌کنند: خروج از انسداد، توانمندسازی شهروندان، جلوگیری از هزینه‌های مربوط به اختلافات حقوقی، ایجاد پذیرش شهروندان نسبت به سیاست‌های مدیران شهری، آموزش شهروندان به منظور تشویق آنان برای مشارکت در اتخاذ سیاست‌های کارآمدتر. همچنین به برخی نتایج نامطلوب مشارکت نیز اشاره می‌کنند از جمله: هزینه‌های زمانی، تصمیمات نادرست، گسترش دیدگاه‌های مربوط به گروه‌های خاص، استفاده از مشارکت شهروندان به منظور کسب منافع خویش (کوییت و دیگران، ۱۳۸۹: ۷).

^۱ Citizen participation.

^۲ Civil capacity building.

^۳ Community capacity building.

^۴ Irvin and Stansbury.

مشارکت شهروندان در ایالات متحده آمریکا، به اعتقاد دایان دی^۱ نقش تقدس یافته ای در فرهنگ سیاسی آمریکایی داشته است. همچنین دولتون^۲ معتقد است که مشارکت شهروندان تنها مسئله ای است که کارشناسان حوزه مدیریت عمومی بر روی آن اجماع نظر دارند. در واقع می توان ادعا کرد که در ایالات متحده آمریکا، حق مسلم شهروندان است که بر فعالیت های دولت نظارت موثر داشته باشند (کوییت و دیگران، ۱۳۸۹: ۶). در فرانسه نیز شهروندان مشارکت گسترده ای دارند؛ شهروندان شهر های فرانسه، اعضای شورای شهر، شهردار و معاونان شهردار را برای مدت ۶ سال انتخاب می کنند. در فرانسه به دلیل وجود سه شهر بزرگ پاریس، لیون و مارسه در این شهرها علاوه بر شورای شهرداری، از شورای محله نیز برخوردار می باشد که این شوراهای محله، تحت امر شهردار و معاونان او اداره می شود. در شهر پاریس، پایتخت فرانسه، انتخابات شورای شهرداری در ۲۰ منطقه انجام می شود که ۱۶۳ نفر به عنوان اعضای شورای شهرداری و ۳۵۲ نفر به عنوان شورای محلات برگزیده می شوند. در دیگر شهر فرانسه، لیون این انتخابات در ۹ منطقه انجام می شود که ۷۳ نفر عضو شورای شهرداری و ۱۴۸ نفر عضو شورای محله ها هستند. همچنین در مارسه نیز، این انتخابات در ۸ منطقه برگزار می شود که ۸۱ نفر عضو شورای شهرداری و ۱۷۴ نفر عضو شورای محله می باشند (نوروزی فر، ۱۳۸۰).

در ایران مشارکت شهروندان کمتر بصورت مستقل مطرح بوده است و هرگاه بحث مشارکت مطرح می شود بیشتر به مشارکت سیاسی مردم محدود می شود؛ مشارکت مردم در ایران به عنوان یک از موضوعات مهم و اساسی مورد توجه جامعه و نخبگان سیاسی قرار گرفته است اما با موانع زیادی همچون بوروکراسی، فقدان سازمان های غیررسمی و مردم نهاد، عدم آگاهی مردم، وجود احزاب دولت ساخته، تمرکزگرایی و ... به عنوان عوامل بازدارنده در تحقق آن مواجه بوده است. (قوام، ۱۳۸۱: ۱۴۸) در طی سال های گذشته در ایران همواره سخن از مشارکت شهروندان در تمامی امور بطور فزاینده مطرح بوده است اما این مهم، به شکلی نا متعارف در حوزه شهرسازی بروز یافته است. در حال حاضر، با وجود آموزه های کاربردی و مفیدی که در سطح جهانی موجود است واز طرفی با گذشت بیش از یک دهه از تشکیل شورا های اسلامی شهر و همچنین تصریح برخی از مواد قانون شوراها برای تکمیل حرکت انتخابی شدن مدیریت شهری اقدام موثری در این راستا انجام نشده است. هم اکنون، در طرح هایی که عنوان مشارکتی در کشور را یدک می کشد، مفهوم مشارکت واقعی را القا نمی کند بلکه اکثرا منبعی شده برای تأمین اعتبار مالی طرح یا پیش فروش واحدهای آپارتمانی در حال ساخت (سعیدی رضوانی، ۱۳۸۴: ۱۶).

۳-۲- مدیریت پاسخگوی شهری

امروزه شهرها آن چنان وسعت یافته اند که گاهی یک شهروند از تمامی کوچه ها و خیابان های آن تا سال های متمادی بی خبر است. آشکار است که در این چنین شهرهایی مدیریت شهری و تامین رفاه و عدالت اجتماعی دشوار؛ و با پیچیدگی های خاص خود همراه است. باید به این نکته نیز توجه ویژه ای داشت که شهرنشینی و مدیریت شهری باید با رشد معیارها و رفاه اجتماعی توأم باشد (less & et al, 1976:1815).

مشکلات شهر گرچه تهدیدهای را با خود به همراه دارد چرا که محیط پیرامون انسانی را به نوعی تبدیل به فضایی برای کار و خواب، بدون انسجام اجتماعی می کند. انسان شهری به دلیل وجود تمامی انواع وسایل زندگی روزمره در عرصه های شهری، از سایر انسان ها دور شده و به انسان ذره ای و تنها تبدیل می شود. اینجاست که نقش مدیریت پاسخگو و هوشمند شهری آشکار می گردد. واضح است که هر طرح عمرانی و هر فعالیتی که به گسترش رفاه شهری و اجتماعی شهروندان منجر می شود، باید به طرق همه جانبه و عمیق مورد بررسی و تفکر قرار گیرد، ملاحظات مربوط به کرامت انسان و ارزش های انسانی را لحاظ کرده و از بروز ناهنجاری ها جلوگیری کنند یا به حداقل برسانند. به طور اختصار می توان گفت که مدیریت شهری بتواند تشخیص دهد که چه چیزهایی برای سلامت زندگی در شهرها ضروری و چه چیزهایی زبان آور می باشد. در واقع مدیریت شهری با حفظ ارزش ها و اصول بتواند چاره اندیشی مناسبی را انجام دهد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰: ۳۸). لذا می توان ادعا کرد که از جمله مهمترین وظایف مدیریت شهری که به جهت استحکام و بهبود اجتماع محلی موثر و کارآمد انجام می شود چیزی جز شهروند سازی^۳ نیست. شهروند سازی بدین معنی است که تجهیزات، امکانات، تسهیلات و سازوکارهای مورد نیاز برای شهروندان آماده می گردد تا از

۱ Diane Day.

۲ DeLeon.

۳ Build citizenship to.

حقوق شهروندشان برخوردار گردند و همچنین بتوانند در مقابل جامعه و شهری که در آن سکونت دارند تکالیف و مسئولیت‌های خویش را به درستی انجام دهند.

ناگفته‌ها هویداست که از وظایف مدیریت شهری، تحقق عدالت اجتماعی^۱ در سطوح شهری می‌باشد (Demaine, 1996: 163-178). ارتباط صحیح میان شهروندان و مدیریت شهری مزایای بسیار مثبتی می‌تواند داشته باشد که از جمله آن: افزایش حس تعلق اجتماعی شهروندان، گسترش توانمندی و توانایی‌های شهروندان، حل و فصل معضلات شهری بواسطه مشارکت شهروندان و مدیریت شهری و همچنین افزایش حس اطمینان و اعتماد اجتماعی شهروندان به مسئولین شهری و مدیریت شهری است (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰: ۴۱).

۴- تأثیر شهروندگرایی بر حاکمیت دولت‌های محلی

اگر مولفه اصلی شهروندگرایی مشارکت شهروندان است، آیا افزایش مشارکت باعث کم‌رنگ شدن حاکمیت دولت‌های محلی می‌گردد؟ در پاسخ باید گفت که گرچه در ظاهر، گسترش هر چه بیشتر ارزش‌های دموکراتیک و اعطای اختیار به شهروندان، باعث افزایش مشارکت آنان در مسائل جامعه می‌شود، که این افزایش اختیار و به تبع آن مشارکت، به ظاهر موجب کاهش حاکمیت دولت‌های محلی می‌شود اما در واقع در اینجا به دو دلیل می‌توان گفت که افزایش و گسترش مشارکت شهروندان در امور شهری خویش موجب کاهش و تضعیف حاکمیت دولت‌های محلی نمی‌گردد. دلیل اول را باید در مولفه‌های اصلی و تشکیل دهنده دولت محلی جست و جو کرد. همانگونه که اشاره شد یکی از مولفه‌های اساسی دولت محلی که موجبات تمایز آن را از دولت ملی فراهم می‌کند این است که دموکراتیک بودن جز مولفه‌های ذاتی و بدیهی دولت محلی است لذا مشارکت شهروندان برای قوام و دوام دولت محلی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است در حالی که در دولت‌های ملی، دموکراتیک بودن اگرچه یک مزیت محسوب می‌شود اما عنصر ذاتی آن نیست همانگونه که دولت‌های ملی با حکومت‌های دیکتاتوری و توتالیتر دارای مصداق و قابل فرض می‌باشد. دموکراتیک بودن بنیان دولت‌های محلی از چشم‌اندیش‌مندان نیز مستور نمانده تا آنجا که ماتالیب^۲ به درستی اشاره می‌کند که بنیان دولت‌های محلی بر پایه دموکراسی و مشارکت شهروندان است و بدون سازوکار دموکراتیک معنا و مفهومی ندارد (Muttalib, 1982: 260). بنابراین هر چه مشارکت شهروندان در امور جاری شهری پررنگ‌تر و فعالانه‌تر شود به اصول دموکراتیک نزدیک‌تر می‌شوند و دولت‌های محلی نیز به سبب این مشارکت شهروندان، دارای مشروعیت و به تبع آن اقتدار بیشتر می‌گردند و در واقع نه تنها باعث کاهش و تضعیف حاکمیت دولت‌های محلی نمی‌گردند بلکه موجب افزایش و تقویت آن می‌شوند. البته باید توجه داشت که رابطه بین شهروندان و دولت محلی مانند رابطه اصلیل-وکیل است چرا که شهروندان موافقت کرده‌اند که دیگری اداره جامعه آنها را بر عهده بگیرد در عین حال که باید مطمئن شوند که به علایق آنان توجه شده است. در واقع رابطه دولت محلی و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که شهروندان اجازه انجام امور را صادر می‌کنند مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو اقدامات انجام داده‌اش باشد (هیوز، ۱۳۷۷: ۲۸۳). وجود مشارکت گسترده شهروندان و شهروندگرایی در کشورهای پیشرفته صنعتی بیانگر این است که حاکمیت این کشورها نه تنها تضعیف نشده بلکه تقویت نیز شده است. کشور فرانسه و ایالات متحده آمریکا می‌توانند مثال خوبی در این زمینه باشد. در کشور فرانسه، شهروندان مشارکت گسترده‌ای در امور شهری خویش دارند؛ شهروندان فرانسوی، اعضای شورای شهر، شهردار و معاونان شهردار را برای مدت ۶ سال بر می‌گزینند (نوروزی فر، ۱۳۸۰). مشارکت شهروندان در آمریکا، تنها موضوعی است که از اجماع نظر کارشناسان حوزه مدیریت عمومی برخوردار است. می‌توان گفت که در آمریکا، نظارت بر فعالیت‌های دولت جز حقوق بدیهی شهروندان به حساب می‌آید (کوییت و دیگران، ۱۳۸۹: ۶).

دلیل دومی را که می‌توان برای اثبات اینکه شهروندگرایی و مشارکت شهروندان موجب تضعیف حاکمیت دولت‌های محلی نگردیده است برشمرد این است که مفهوم حاکمیت دچار دگردیسی شده است. در دنیای امروز، جهانی شدن موجب کاهش نقش دولت و ظهور شرایط جدیدی برای گذار به دموکراسی شده است و حاکمیت معنا و مفهوم متفاوتی پیدا کرده است (توحیدفام، ۱۳۸۱: ۱۵۰). حاکمیت دیگر یک سویه و یک طرفه نیست بلکه دوطرفه و دوسویه است بطوری که هم حکام اعمال حاکمیت خویش را می‌کنند و هم حقوق شهروندان در این حاکمیت لحاظ می‌شود (فروغی نیا، ۱۳۹۰: ۱۷۲) این دگردیسی در مفهوم

۱ Social justice.

۲ Muttalib.

حاکمیت موجب شده است که دیگر مشارکت شهروندان در امور اجتماعی و سیاسی نه تنها چالشی برای حکام تلقی نشود بلکه موجب افزایش مشروعیت و به تبع آن تقویت حاکمیت گردد؛ از این رو مشارکت شهروندان امروزه جزء ملزومات حاکمیت به حساب می آید و بدیهی است که افزایش مشارکت یا به عبارتی شهروندگرایی موجبات آن را فراهم می کند که حکام محلی با تفویض امور کم اهمیت به شهروندان، فرصت بیشتری برای پرداختن به مسائل با اهمیت داشته باشند و از ظرفیت عظیم شهروندان در اجرای بهتر طرح ها و امور شهری بهره ببرند. محوریت شهروندان و مردم که به نوعی از آموزه های دموکراسی محسوب می شود موجب می گردد تا حاکمیت - که در معنای تغییر یافته امروزی ملزم به حفظ حقوق شهروندان و مردم است - تقویت گردد یا در بدترین حالت، تضعیف نگردد.

در فرانسه دولت محلی به عنوان بخش جدایی ناپذیر حکومت ملی است بطوری که به نظر می رسد که دولت محلی در فرانسه وجود ندارد. در قانون اساسی فرانسه دولت محلی در جمهوری های مختلف، لحاظ شده که البته با عناوین متفاوتی از آن یاد شده است. در قانون اساسی چهارم فرانسه دولت های محلی "واحدهای مدیریت ملی" و در قانون اساسی پنجم فرانسه از آن با تعبیر "موجودیت های محلی" یاد شده است. از طرفی کشور فرانسه به عنوان یکی از دموکراتیک ترین کشورها جهان محسوب می شود که نشان گر این است که مشارکت شهروندان در فرانسه چالش جدی برای حاکمیت دولت های محلی ایجاد نکرده است و در واقع کمتر در این کشور چالشی میان شهروندان و دولت های محلی وجود داشته است.

نتیجه گیری

در ابتدا این نوشتار این مهم فرض شد که: "گسترش مشارکت مردم باعث کاهش و تضعیف حاکمیت دولت های محلی می گردد" که علت انتخاب این فرض نیز آن بود که در ظاهر اینگونه به نظر می رسد که مشارکت شهروندان، باعث افزایش اختیارات آنان و به تبع آن موجب کاهش حاکمیت دولت های محلی می گردد اما همانگونه که بحث شد به دو علت می توان ادعا کرد که شهروندگرایی و مشارکت شهروندان نه تنها موجب کاهش حاکمیت دولت های محلی نمی گردد بلکه حتی گاهی مواقع موجب تقویت و افزایش حاکمیت دولت های محلی می گردد. اول آنکه دولت محلی را نمی توان تصور کرد که براساس اصول و آموزه های دموکراتیک نباشد چرا که دموکراتیک بودن جز مولفه های ذاتی دولت محلی است؛ لذا شهروندگرایی و مشارکت شهروندان برای بقای دولت های محلی ضروری و لازم است. در شهروند گرایی، شهروند به عنوان قلب شهر محسوب می شود که تمام فعالیت ها در جهت رضایت او انجام می پذیرد که حصول به این هدف نیز از اهداف بدیهی و اصلی تشکیل دولت های محلی باشد. همانگونه که اشاره شد در اروپا کشوری نظیر فرانسه با گسترش مشارکت شهروندان و شهروندگرایی، نه تنها شاهد تضعیف دولت های محلی خود نبوده است بلکه در مواردی با تفویض اختیارات و بخشی از کارهای خود به شهروندان و بدست آوردن فراغت بال برای انجام کارهای با اهمیت بالاتر مثل مدیریت پاسخگو شهری، توانسته است حاکمیت دولت های محلی را تقویت کند.

دوم آنکه دگرذیسی در مفهوم حاکمیت موجب شده است که امروزه پایبندی به دموکراسی و مشارکت شهروندان و توجه به خواسته ها و علایق آنان موجب افزایش و تقویت حاکمیت را فراهم می کند. امروزه حکامی می توانند اقتدار و حاکمیت خود را تضمین کنند که توجه به شهروندان و مطالبات آنان داشته باشند. برای مثال در اروپا، کشور فرانسه نه تنها مشارکت شهروندان را چالشی برای حاکمیت دولت های محلی تلقی نمی کند بلکه آن را ضامن بقا و دوام حاکمیت دولت های محلی می داند. می توان اینگونه گفت که در بدبینانه ترین حالت، شهروندگرایی و مشارکت شهروندان در امور شهری اگر موجبات تقویت و افزایش حاکمیت دولت های محلی را فراهم نکند، موجب تضعیف و کاهش حاکمیت دولت های محلی نخواهد شد.

منابع

۱. آشوری، داریوش (۱۳۸۵) دانشنامه سیاسی (فرهنگ اصطلاحات و مکتبهای سیاسی)، تهران: انتشارات مروارید، چاپ سیزدهم.
۲. تهرانیان، مجید و دیگران (۱۳۸۰) جهانی شدن، چالشها و ناامنیها، به اهتمام اصغر افتخاری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. توحیدفام، محمد (۱۳۸۱) فرهنگ در عصر جهانی شدن؛ چالشها و فرصتها، مجموعه مقالات، تهران: انتشارات روزبه
۴. دلبروک، جوست (۱۳۷۷) حمایت بین المللی از حقوق بشر و حاکمیت دولت ها، ترجمه حسین شریفی طراز کوهی، تهران: نشر دادگستر.
۵. سعیدی رضوانی، هادی (۱۳۸۴) شهرسازی مشارکتی برای قلعه آبکوه مشهد، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
۶. قالیباف، محمدباقر (۱۳۸۸) حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران: انتشارات امیر کبیر
۷. قوام، احمد (۱۳۸۱) توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران: انتشارات قومس
۸. صدوقی، مراد علی (۱۳۸۲) تکنولوژی اطلاعاتی و حاکمیت ملی، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
۹. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۹۰) اداره امور سازمانهای محلی، انتشارات دانشگاه پیام نور
۱۰. کارزانی، مسیح و دیگران (۱۳۸۱) طرح تکریم و رضایت ارباب رجوع در نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان گلستان، چاپ دوم
۱۱. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۳) بنیادهای علم سیاست، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات نی.
۱۲. مقیمی، سید محمد (۱۳۸۳) اداره امور حکومتهای محلی، مدیریت شوراها و شهرداریها، تهران: انتشارات سمت.
۱۳. موسی زاده، رضا (۱۳۸۰) بایسته های حقوق بین الملل عمومی، تهران: انتشارات میزان.
۱۴. نجاتی حسینی، محمود (۱۳۸۰) جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری ها، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری.
۱۵. نوروزی فر، سید عبدالرحیم (۱۳۸۰) مدیریت سازمان های محلی و شهرداری ها، تهران: انتشارات بازتاب.
۱۶. هیوز، آون (۱۳۷۷) مدیریت دولتی نوین، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی، انتشارات مروارید.
۱۷. خاتم، اعظم (۱۳۸۱) «سهم مردم، سهم دولت در طرح های توانمند سازی و بهسازی محله»، فصلنامه هفت شهر، شماره ۹-۱۰، انتشارات سازمان عمران و بهسازی شهری وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۸. فروغی نیا، حسین (۱۳۹۰) «بین المللی شدن حقوق بشر و دگردیسی در مفهوم حاکمیت دولت ها در عصر جهانی شدن»، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره ۱، زمستان
۱۹. کویت، مری گریس و کویت، رابرت دابلینو (۱۳۸۹) «مشارکت، تصور از مشارکت و حمایت شهروندان»، ترجمه آرش نصر اصفهانی، مجله دانش شهر (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران)، شماره ۱۳، شهریور.
۲۰. نظریان، اصغر و شوهانی، نادر (۱۳۹۰) «توانمند سازی نظام مدیریت شهری براساس الگوی شهر. شهروند مدار ایلام»، چشم انداز جغرافیایی (مطالعات انسانی)، سال ششم، شماره ۱۶، پاییز.
۲۱. زمانی، هادی (۱۳۸۷) «تاثیر روند جهانی شدن»، به نقل از (<http://www.hadizamani.com>-2007)
۲۲. «عملکرد و اختیارات حکومت های محلی»، مترجم: عارف ایرانی، روزنامه رسالت، ۱۳۸۸/۵/۲۵، باشگاه اندیشه (۱۳۸۸/۶/۲).
۲۳. وردی نژاد، فریدون و خالقی، زینب (۱۳۹۰) «نظارت حکومت مرکزی بر حکومت های محلی»، وبسایت دکتر فریدون وردی نژاد.
24. Ataturk Mahallesi. Ataturk Caddesi (2009) E-Municipality For Citizen-Oriented Administration, Ebusiness And Egovernment Studies, no 2
25. Byrne, Tony (1983) Local Government in britani, antony byrne.
26. Chaskin, R. J. (2001). Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. Urban Affairs Review, 36(3), 291-323
27. Clarke, John J (1995) Local Government of the united kingdom, pitman & sons.
28. Carine Bachmann & Christian Staerklé(2007) The meanings of citizenship: from status to social process
29. Demain, j et al (1996) Beyond communitarianism, macmillan.
30. Muttalib, M.A & M Akbar Alikhan(1982) theory of local government, sterling publishers private limited.

31. Alderfer, Harold(1956) American local government and administration, the mcmillan company
32. Professor Sinning, Heidi(2004/2005) citizen-oriented local government and Concepts of participation, (<http://www.fh-erfurt.de/vt/mitarbeiter/sinning/index.htm>) german
33. Kuno Schedler and Lukas Summermatter, Customer(2006) orientation in electronic government: Motives and effects, 24(2), 291-311.
34. Langhorn, Richard (2001), The Coming of Globalization, NewYork: palgrave(2001) www.books.google.com/books?isbn=033394718
35. Lees, A. etal, Eds., (1976) The Urbanization and Economic Development in Germany 1815- 1914, In : Town in Societies: Essays in economic history and historical society (P. Abrams and E. A. Wrigley, Eds.) Cambridge Univ. press.
36. Wilson, james Q. (1989) American government, D. C. company



The Role Of Transnational Citizenship In The Rule Of Local Governments(Case study; France and Iran)

Mahdi Baratalipour¹, Kamal Soraya²

1-Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University.

2-PhD Student of Iranian Affairs(Politics and International Relations) , Faculty of Political Science, Mofid University.

Abstract

Transnational citizenship in its new concept is seeking maximum citizens' satisfaction. Hence, this model belongs to democratic systems, which include citizen participation and urban accountability management as their main components. Examining the role of transnational citizenship on the rule of local governments, the attention to the transformation of this concept, the conceptualization of local governments and its components, the relationship between these states and the central government, the conception of transnational citizenship and its main components, and its difference with customerism. The arguments are based on the influence of transnational citizenship on the rule of local governments through theoretical and sociological examination of the transnational citizenship model in France and Iran. The findings of this study indicate that, firstly, citizen participation is a guarantee for the survival of local governments. Second, metamorphosis in the concept of sovereignty results in the efforts of local governments to engage more citizens in order to enhance and strengthen their sovereignty. And ultimately, transnational citizenship can lead to the strengthening of local sovereignty.

Keyword:Citizenship, Local Governments, Local Democracy, Citizen Participation, Governance

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی