

بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه

بیژن عباسی*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۳/۲۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۷/۷/۲۹)

چکیده:

در یک دولت یکپارچه، عدم تمرکز اداری عبارت از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین (روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان) است تا بطور آزادانه اداره شوند. بدین ترتیب، مقامات این واحدها (اعضای شوراها) توسط مردم محل انتخاب و دارای تشکیلات، اختیارات، بودجه و کارکنان مخصوص می‌گردند. در این مقاله به بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه که الگو و پیشگام نظام عدم تمرکز و دارای پیشینه‌ی دوست ساله در این امر است می‌پردازیم. این موضوع بدان جهت دارای اهمیت است که تاکنون درباره‌ی آن بطور مستقل، پژوهشی صورت نگرفته است و این بررسی می‌تواند به عنوان الگو و راهکاری برای دولت‌های غیرمتمرکز از جمله کشور ما باشد. در این جستار هر آنچه که مربوط به وظایف و اختیارات این شوراها است به لحاظ موضوعی و بطور دقیق دسته‌بندی شده است. اختیار تصویب بودجه، درآمدها و هزینه‌های شورا به دلیل اهمیت، بیشتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در مواردی که شورای دولتی این کشور که نهاد ناظر بر قانونی بودن تصمیمات و اقدامات این نهادهاست آرای صادر کرده، آن را نیز ذکر نموده‌ایم.

واژگان کلیدی:

عدم تمرکز- شورای شهر و روستا- شهرداری- دهیاری- شورای دولتی- خدمات عمومی- بودجه و همه پرسی محلی.

Email: Bizhan_abbasy@yahoo.com

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

«شیوه‌های بازنگری در قوانین اساسی»، سال ۱۳۸۶، شماره ۴. «بررسی روش‌های اعمال مردمسالاری مستقیم و نیمه مستقیم»، سال ۱۳۸۷، شماره ۲.

درآمد

دولت‌ها به لحاظ ساختار داخلی به دو دسته عمده‌ی دولت ساده یا یکپارچه و دولت مرکب یا چندپارچه بخش بندی می‌شوند. در دولت یکپارچه در سراسر کشور تنها یک قدرت سیاسی اعمال می‌شود و یک نظم حقوقی وجود دارد. این فرمول متضمن تنها یک قانون اساسی که مراجع سیاسی واحد یعنی یک دولت، یک پارلمان و یک دادگستری (قوه‌ی قضاییه) در این دولت را پیش بینی می‌کند، می‌باشد. در اعمال حاکمیت هیچ نهاد دیگری هم عرض دولت وجود ندارد. این دولت افزون بر نظم حقوقی، قانون اساسی، و مراجع سیاسی واحد، دارای یک سرزمین و مردم است.

تقسیماتی که در درون دولت یکپارچه وجود دارد مانند استانها، شهرستانها، شهرها و روستاها از نوع تقسیمات اداری است. همچنین می‌توان گفت که در چنین دولتی، جمعیت دولت در یک سرزمین سکونت دارد و قدرت دولت به طور انحصاری بر آن جمعیت و سرزمین اعمال می‌گردد. بنابراین با تعریفی که از دولت یکپارچه به عمل آمد، چنین دولتی به لحاظ سیاسی متمرکز است، ولی این دولت به لحاظ اداری ممکن است متمرکز یا غیر متمرکز باشد.

دولت یکپارچه‌ی متمرکز دولتی است که در آن افزون بر تمرکز سیاسی، تمرکز اداری نیز وجود دارد. این امر به لحاظ حقوقی بدین معنی است که تنها شخص حقوقی حقوق عمومی، دولت است. چنین تمرکزی صرفاً در حد تئوری است. زیرا اداره‌ی یک دولت مدرن توسط مرکز واحد دشوار است و دوری مرکز تصمیم‌گیری از مردم، شناخت دولت نسبت به مشکلات واقعی شهروندان و تطابق این مشکلات با تصمیماتی را که در این رابطه گرفته می‌شود دچار اشکال می‌کند. به همین علت روش‌هایی برای سازماندهی دولت یکپارچه وجود دارد که یکی از آنها عدم تمرکز است.

عدم تمرکز عبارت از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین (روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان) می‌باشد تا به طور آزادانه اداره شوند.

- ۱- از لحاظ صلاحیت‌ها، مجلس با تصویب قوانین، اختیاراتی اداری به واحدهای سرزمینی اعطا می‌کند مانند قدرت تصمیم‌گیری در امور محلی.
- ۲- این واحدها به علت دارا بودن شخصیت حقوقی، دارای بودجه و درآمدها و کارکنان خاص خود هستند. بنابراین برخوردار از خودمختاری مالی می‌باشند.
- ۳- از نظر نهادها، هر واحد سرزمینی توسط یک شورای منتخب محلی اداره می‌شود و یک مقام اجرایی که به انجام اختیارات خاص خود که مستقل از اختیارات دولت مرکزی است، می‌پردازد.

۴- به لحاظ اعمال نظارت دولت بر این واحدها، نظارت بر قانونی بودن و نه مناسب بودن تصمیمات محلی اعمال می‌گردد که صرفاً مطابقت آنها را با قانون تضمین می‌نماید. (قیمومت اداری).

بنابراین عدم تمرکز سبب می‌شود که واحدهای سرزمینی برخوردار از شخصیت حقوقی گردند و مقامات این نهادها توسط مردم محل انتخاب شوند. در اداره ی امور محلی، حق تصمیم‌گیری داشته باشند، دارای بودجه ی خاصی شوند که از منابع خاص تضمین گردد. بدین ترتیب عدم تمرکز قدرت همانند تفکیک قوا و مردمسالاری قدرت دولت را محدود می‌کند و به عنوان عامل تعادل در برابر دولت مرکزی قرار می‌گیرد و شهروندان در اعمال قدرت محلی سهم می‌گردند.

در جهان دولت‌های یکپارچه فراوانند که عمدتاً ریشه‌ی فکری آنها به سازماندهی سرزمینی دولت فرانسه توسط ناپلئون در اوایل سده نوزدهم برمی‌گردد.

در فرانسه واحد مبدا تقسیمات کشوری کمون یا بخش (commune) نام دارد که می‌تواند شامل شهر یا روستا باشد. در این کشور، شورای شهر یا روستا (conseil municipal) از راه جلسات شور و مشورت و با در اختیار داشتن شهرداری یا دهیاری (mairie) امور مربوط به شهر یا روستا شامل خدمات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری، مالی، ورزشی، محیط زیست و... را اداره و رتق و فتق می‌کند. بنابراین در فرانسه مدیریت یک بخش یا شهر و روستا برعهده ی دو نهاد است:

- نهاد شورایی: شورای شهر یا روستا (conseil municipal)؛

- نهاد اجرایی: شهردار یا دهیار (maire).

از هنگام تصویب قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲ (ماده ی L. ۱۲۱-۲۶ C. communes) شورای شهر یا روستا می‌تواند "درباره ی همه ی موضوعات مربوط به منافع محلی" اظهار نظر نماید. همچنین هرگاه قوانین و مقررات نظر شورا را ضروری دانسته‌اند یا نماینده ی دولت از شورا نظر بخواهد، این نهاد دیدگاه خود را ارائه می‌دهد.

درباره ی حدود اختیارات این شوراها، شورای دولتی فرانسه آرایه ی به شرح زیر صادر کرده است:

"تصمیم شورای شهر لیل مبنی بر برافراشتن پیکره ی به افتخار کاردینال لینار (Liénart) با توجه به نقش وی در آن شهر در زمره ی اشتباه فاحش در تصمیم‌گیری قلمداد نمی‌گردد" (RFDA, 1989, p.1041).

"شورای شهر یا روستا نمی‌تواند در اختلاف جمعی کار از یکی از طرفین دعوا پشتیبانی مالی نماید" (Ibid).

" نظر به دخالت در مناقشه‌ی دارای ماهیت سیاسی، شورای شهر نمی‌تواند به اعطای کمک‌های مالی به انجمن‌های حمایتی در نیکاراگوئه رای دهد" (Rec, 1989, p. 209).

شورا می‌تواند درباره‌ی همه‌ی موضوعات مربوط به منافع محلی حتا اگر در صلاحیت آن نباشد اظهار نظر کند مثلاً شورا می‌تواند از فرماندار درخواست تعطیلی انبار کاغذهای مستعمل را بدهد (CE sect. 29 déc. 1997, SARL Enlem).

این شورا، رئیس شورا (شهردار یا دهیار) را از میان خود بر می‌گزیند. شهردار یا دهیار به منزله‌ی متصدی قوه‌ی مجریه‌ی شهر یا روستاست و به موجب ماده‌ی ۱۲۲ - ۲۰ L. C.communes، شورا می‌تواند برخی از وظایف خود را در امور مختلف به شهردار واگذار کند. مثلاً استفاده از اموال شهر و روستا، وام، بازارهای عمومی، بیمه‌ها، فروش زمین در گورستان‌ها، ایجاد کلاس‌های آموزشی، امور مربوط به دادگستری و...

شهردار یا دهیار زیر نظارت این شورا موظف به اجرای تصمیمات این شورا بویژه در امور مربوط به بودجه است. شورا می‌تواند به شهردار مقررات اجرایی را تجویز کند یا مقررات اتخاذ شده توسط وی را مورد ارزیابی و اعتراض قرار دهد. از جمله اختیارات خاص شهردار تصدی پلیس اداری یعنی اجرای تصمیماتی به منظور پیشگیری از تعدی و تجاوز به نظم عمومی شهر یا روستاست. او دارای اختیارات دیگری از جمله مدیریت بر کارکنان حوزه‌ی خود و صدور پروانه‌ی ساخت می‌باشد. در ضمن اعمال شهردار یا دهیار زیر نظارت اداری نماینده‌ی دولت در شهرستان نیز می‌باشد.

شورای شهر و روستا اختیارات فراوانی را در حوزه‌ی استحفاظی خود دارد که عموماً غیر سیاسی است و بوسیله‌ی شهردار یا دهیار به انجام آن مبادرت می‌ورزد. بسیاری از این اختیارات به موجب قوانین مورخ ۷ و ۲۲ ژانویه ۱۹۸۳ درباره‌ی واگذاری صلاحیت‌های دولت به واحدهای محلی، به این شورا سپرده شده است.

این شورا از راه شهرداری و موسسات وابسته به آن، امور و خدمات عمومی و عام المنفعه را برای رفع نیازهای ضروری مردم تامین و سازماندهی می‌کند که عمدتاً عبارتند از فراهم کردن آب آشامیدنی، شبکه‌های بهداشتی، امور مربوط به دفن و کفن، پلیس شهری، تجهیزات مربوط به ورزش و سرگرمی‌ها (استخرها، مجتمع‌های ورزشی، مکان‌های ورزش‌های زمستانی، کمپینگ‌ها)، امور مربوط به مسکن، پارکینگ‌ها، حمل و نقل همگانی (اتوبوس، تراموا، مترو و...)، نشر جریده‌ی محلی (در پاریس دو مطبوعه‌ی Paris Le Journal و Paris Mairie دارای

شمارگان ماهانه‌ی بیش از ۴۰۰۰۰۰ نسخه می‌باشند)، خدمات اطلاعاتی مینی تل در امور فرهنگی و کار، کمک به شرکت‌های خصوصی و...^۱.

همان‌طور که گفته شد با توجه به صلاحیت عام این شوراها در اداره‌ی امور شهر و روستا، این نهادها می‌توانند برای رفع نیازهای عمومی به پی‌ریزی و ارائه‌ی خدمات عمومی محلی همانند فعالیت‌های ورزشی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، صنعتی، بازرگانی و... نیز بپردازند که عموماً به شرکت‌های خصوصی اختصاص دارد. ولی در این موارد و برای عدم رقابت غیر قانونی با شرکت‌ها، فقط در شرایط خاص زمانی و مکانی و چنانچه منافع عمومی محلی اقتضا نماید یعنی آن خدمات توسط بخش خصوصی تامین نگردد یا جمعیت ساکن محل درخواست نمایند شورا مبادرت به این کار خواهند نمود (CE 30 mai 1930, Chambre syndicale de Commerce en détail de Nevers, Rec p. 583). (cité PEYRICAL, 2000, p. 85).

در ضمن تعیین قواعد حاکم بر سازماندهی این خدمات، پست‌ها و مشاغل سازمانی آنها نیز باشوراست.

امور و خدمات تحت اداره و تصدی شوراهای شهر و روستا می‌توانند این‌گونه دسته‌بندی شوند:

- الف- خدمات اقتصادی، صنعتی و بازرگانی و خدمات مربوط به نیرو،
- ب- خدمات شهری، بهداشتی و ارتباطات،
- پ- خدمات اجتماعی،
- ت- خدمات آموزشی، فرهنگی و ورزشی،
- ث- برقراری نظم و امنیت،
- ج- امور مالی و اداره‌ی اموال عمومی،
- چ- امور اداری، انجام خدمات واگذارشده توسط دولت مرکزی و امور بین‌المللی،
- ح- برگزاری همه پرسی محلی و...

الف- خدمات اقتصادی، صنعتی و بازرگانی

شورای شهر و روستا در امور اقتصادی شهر نقشی بسزا دارد. خدمات مربوط به مدیریت تولید و شبکه‌ی پخش آب مصرفی، گاز، برق، سوخت‌های گرمازا و فاضلاب از خدمات غیر رایگانی است که توسط شورا صورت می‌گیرد.

۱. گفتنی است که در شهرها یا روستاهای با جمعیت بیشتر از ۳۵۰۰ نفر مدارک مربوط به بهره‌برداری از خدمات عمومی واگذارشده باید در دسترس همگان قرار گیرند (رک به بند ث).

تامین خدمات در خصوص فعالیت‌های اقتصادی مانند ایجاد و نظارت بر سالن‌های عرضه‌ی تولیدات، بازارهای عمومی محلی و شهری، کشتارگاه‌ها و سردخانه‌های عمومی توسط شورا بطور غیررایگان انجام می‌شود. شورا می‌تواند به توسعه و سازماندهی صنایع شهری و مناطق صنعتی شهر نیز بپردازد.

شایان گفتن است که بر پایه‌ی رای شورای دولتی در ۲۰ نوامبر ۱۹۶۴ *Ville de Nanterre* درباره‌ی یک مطب دندانپزشکی^۱ یا رای دیگر این شورا در ۱۷ آوریل ۱۹۶۴ *Commune de Merleville Franceville* درباره‌ی ساخت کمپینگ در یک ایستگاه اقامتی ساحلی، شورا می‌تواند به انجام هرگونه خدمات عمومی صنعتی یا بازرگانی برای رفع نیازهای عمومی بپردازد در صورتی که آن خدمات توسط بخش خصوصی تخصصی تامین نگردد.

بعلاوه شورا می‌تواند در جهت توسعه‌ی اقتصاد محلی برخی از موسسات را با دادن تسهیلات مالی پشتیبانی نماید. مثلاً با کمک‌های مستقیم یا غیرمستقیم به شرکت‌های دچار بحران در جهت حمایت از منافع اقتصادی و اجتماعی مردم شهر یا روستا، موافقت نماید. یا با اجازه‌ی شورای دولتی نسبت به سرمایه‌گذاری در شرکت‌های انتفاعی مشارکت نماید (GEORGES, 1996, p. 152-153).

ب- خدمات شهری، بهداشتی و ارتباطات

در امور مربوط به راه‌ها، حمل و نقل، ساخت و ساز، خدمات زیباسازی و بهداشتی، شورای شهر و روستا نقشی عمده را ایفا می‌کند. ساخت، نگهداری و مدیریت بر راه‌ها، جاده‌ها و خیابان‌های حوزه‌ی شهر یا روستا، تدوین برنامه‌های مربوط به تصرف زمین‌ها، نظارت بر ساخت و ساز، صدور مجوز ساخت و ساز، پروانه‌ی ساختمان و مجوز تخریب اماکن غیرقانونی، نام‌گذاری خیابان‌ها و میدان‌ها، تصویب نقشه‌ی شهر، خدمات کاداستر، امور شهری مانند خدمات زیبا سازی، فضای سبز و گلکاری بطور رایگان توسط شورا انجام می‌شود. همچنین خدمات مربوط به حمل و نقل شهری و نظارت بر آن، پارک وسائط نقلیه با گرفتن عوارض در اختیار مردم قرار داده می‌شود.

خدمات بهداشتی و حفاظت از محیط زیست از جمله پاکیزگی شهر، گردآوری، حمل، دفع یا بازیافت زباله‌های شهری و روستایی، تصفیه‌ی آب‌های مصرف شده، خدمات مربوط به

۱. در سال ۱۹۶۴ شورای دولتی فقدان خدمت عمومی را به مفهوم کیفی تفسیر کرد نه کمی. بدین ترتیب که این شورا با تاسیس یک مطب دندانپزشکی توسط یک شورای محلی موافقت کرد نه به دلیل «فقدان تجهیزات بیمارستانی یا نبود پزشکان به تعداد کافی» بلکه همچنین به سبب اینکه «اغلب آن پزشکان تعرفه‌ای مازاد بر تعرفه‌ی زیر پوشش بیمه از بیماران می‌گرفتند» در حالی که «اغلب ساکنان آن شهر از حقوق بگیران ساده بودند» (*arrêt ۲۰ nov. ۱۹۶۴, Ville de Nanterre*) (du).

نگهداری گورستان‌ها، تشییع جنازه و خاکسپاری مردگان از جمله خدمات عمومی تامین شده توسط شهرداری‌هاست که با گرفتن عوارض انجام می‌گردد. البته خاکسپاری مردگان می‌تواند توسط یک شرکت خصوصی نیز صورت گیرد.

ب- خدمات اجتماعی

امور مربوط به تامین اجتماعی، مقابله با سوانح و پیشامدهایی مانند آتش سوزی، امداد پزشکی، کمک به سالخوردگان، کمک به درخواست کنندگان کار، تسهیلات کار، مسکن و کمک‌های اجتماعی به صورت رایگان و همگانی توسط شهرداری انجام می‌گردد (دوگوتن، ۱۳۸۱، ص ۱۱۳). مثلاً این نهاد برای افراد کم درآمد، نسبت به ساخت و واگذاری مسکن اقدام می‌نماید و برای افراد بیکار کارت استفاده‌ی رایگان از وسایل حمل و نقل همگانی صادر می‌نماید. افزون بر این خدمات سنتی، شوراها وارد خدمات اجتماعی تازه‌ای شده‌اند مانند ایجاد شبکه‌های هشدار برای امداد به سالمندان. همچنین دولت برای ایجاد ادارات کمک‌های اجتماعی و برای بررسی درخواست‌های دریافت چنین کمک‌هایی از این شورا مشورت می‌خواهد.

ت- خدمات آموزشی، فرهنگی و ورزشی

شورا در امور آموزشی، تحصیلی، فرهنگی و ورزشی ساکنان شهر و روستا دارای اختیارات عمده است. ارائه‌ی فعالیت‌های آموزشی از قبیل نظارت بر مهدهای کودک، ساخت، نگهداری و تجهیز مدارس ابتدایی و کلاس‌های درس و امور مالی آنها بصورت رایگان با شورا است. ولی پرداخت حقوق کارمندان توسط دولت صورت می‌گیرد. سرویس مدارس مناطق شهری و روستایی نیز توسط شورای شهر یا روستا انجام می‌شود. همچنین دولت درباره‌ی تاسیس موسسه‌های آموزش عالی از این شورا مشورت می‌گیرد.

شورا در امور فرهنگی نیز دخالت دارد مثلاً در ساخت و تامین امکانات عمومی شهر از قبیل کتابخانه‌های همگانی، گنجینه‌ها (موزه‌ها)، مراکز تفریحی، موسسات و هنرستان‌های آموزش موسیقی و تجهیز سالن‌های تئاتر، تماشاخانه و در برگزاری نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی، جشنواره‌های موسیقی، فیلم، تئاتر، در ارائه‌ی خدمات به موسسات ورزشی و فرهنگی و... این خدمات بطور غیر رایگان صورت می‌گیرد. همچنین مالکیت و نگهداری اسناد تاریخی محلی، حفظ و حمایت از میراث فرهنگی و معماری شهر یا روستا، سازماندهی و نظارت بر جشن‌های ملی و محلی، برگزاری کلاس‌های آموزشی مانند سوادآموزی، موسیقی،

رایانه، مقررات راهنمایی و رانندگی و... بوسیله‌ی مراکز اجتماعی و فرهنگی محلات زیر نظر شهرداری صورت می‌گیرد.

افزون بر خدمات سنتی شوراها وارد خدمات تازه‌ی فرهنگی شده است مانند راه اندازی رادیو و تلویزیون کابلی که بطور غیررایگان عرضه می‌شود.

در ضمن مدیریت بر گردشگری از جمله ایجاد اداره‌ی گردشگری نیز با شورا است. سازماندهی امور ورزشی، تاسیس نهادهای اداری ویژه‌ی امور ورزشی، ساخت تاسیسات ورزشی (ورزشگاه، استخر و...)، مشارکت مالی در آن نیز در صورت توان، توسط شورا صورت می‌گیرد. در ضمن، وظیفه‌ی تدارک ورزش‌های زمستانی را نیز این نهاد برعهده دارد (DOUENCE ",1994, p.77).

ث- تامین نظم و امنیت

شورای شهر یا روستا بوسیله‌ی شهردار که متصدی پلیس اداری یعنی اجرای تصمیماتی به منظور پیشگیری از تعدی و تجاوز به نظم عمومی شهر یا روستاست و پلیس محلی نظم، امنیت، آسایش و بهداشت همگانی یا خدمات انتظامی را بدون دریافت هزینه و عوارض از مردم، تامین می‌نماید.

پلیس محلی با ده هزار نفر کارمند در بیش از ۳۰۰۰ شهر و روستا در فرانسه زیر نظر شهردار فعالیت می‌کند. مسئولیت این پلیس که برخلاف پلیس قضایی بیشتر جنبه‌ی پیشگیرانه دارد بدین قرار می‌باشد: ۱- بررسی تامین خدمات در خیابان‌ها، اسکله‌ها، میدان‌ها و راه‌های همگانی (مانند پاکیزگی، روشنایی همگانی، برداشتن اشیای حجیم، تعمیر یا خراب کردن دیوارها و یا ساختمان‌های فرسوده)؛

۲ - نظارت بر آمد و شد خودروها و عابران، پارک وسائط نقلیه، کوهنوردی؛

۳ - جلوگیری از صدمه به آسایش عمومی (جلوگیری از آشوب و دعوا و اجتماعات غیرقانونی، مبارزه با سروصداهای زیاد و...)

۴ - حفظ نظم عمومی در محل اجتماعات (مانند نمایشگاه‌ها، بازارها، کلیساها، قهوه خانه‌ها، جشن‌ها و ورزش‌های همگانی)؛

۵ - سازماندهی تشییع جنازه و خاکسپاری مردگان، احترام به گورستان‌ها و...؛

۶ - نظارت بر صحت مقدار کالاهای در معرض فروش به لحاظ وزن، اندازه و بهداشتی بودن آنها؛

۷ - پیشگیری از تصادفات و سوانح (آلودگی‌ها، آتش سوزی‌ها، سیل‌ها، شکستن سدها، رانش زمین، بهمن، بیماری‌های همه‌گیر و...)

- ۸- مهار فوری دیوانگان یا اشخاص روانی که رفتارشان باعث تهدید اخلاق حسنه، امنیت افراد و حفظ اموال می‌گردد؛
- ۹- اقدام مناسب علیه حوادث ناگهانی ناشی از افسار گسیختگی حیوانات یا فرار حیوانات وحشی و امداد به حیوانات؛
- ۱۰- نظارت بر تعطیلی سالانه‌ی ناوایی‌ها (به منظور رعایت مرخصی‌ها پس از مشورت با مقامات صنفی و مسئول جهت اطمینان از تامین آذوقه‌ی عموم) و... (SALON, SAVIGNAC, 2002, p. 115).

ج- امور مالی و اداری عمومی

مدیریت بر درآمدها، حفظ و اداری اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر یا روستا مانند ساختمان‌ها، اجاره‌ی اماکن همگانی، خرید ساختمان‌های مورد نیاز، مدیریت، حفظ و واگذاری زمین‌های متعلق به شهر یا روستا، جنگل‌ها و چراگاه‌ها نیز توسط شورا صورت می‌گیرد. همچنین مدیریت طرح‌های عمومی، تصمیم‌گیری درباره‌ی خرید و فروش و گرفتن امانت به نام شهر یا روستا، تصمیم‌گیری درباره‌ی پرداخت وام به اشخاص حقیقی یا حقوقی، بستن قراردادهای بیمه و اجاره، پذیرفتن هدایا، مدیریت حمل و نقل شهری یا روستایی و تصمیم‌گیری در مورد تعرفه‌ی آن با شورا است.^۱

دولت برای ایجاد یا حذف خطوط راه آهن و ایستگاه‌های قطار نیز از این شورا مشورت می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین اختیارات مالی شورا تصویب بودجه‌ی شهر یا روستاست. شورای برای ایفای وظایف و اختیارات خود به لحاظ مالی بودجه‌ی سالانه‌ی خود را تصویب می‌کند. این بودجه توسط شهردار یا دهیار پیشنهاد و بوسیله‌ی شورا تصویب می‌شود.

بودجه‌ی سندی است که در آن درآمدها و هزینه‌های سالانه‌ی شهر یا روستا پیش‌بینی می‌شود.

- ۱- درآمدها- درآمدهای شهر و روستا درآمدهایی است که آنها برای تامین هزینه‌های عمومی بدست می‌آورند که عبارتند از ۱- درآمدهای ناشی از عوارض، ۲- درآمدهای دولتی ۳- درآمدهای استقراضی ۴- جریمه‌های پلیس.
- (۱) درآمدهای ناشی از عوارض: شورا تنها نهاد شایسته برای تعیین نرخ عوارض در حدود مشخص شده توسط قوانین مالی می‌باشد. ۵۰٪ درآمدهای شهر یا روستا از

۱. شورا به موجب ماده‌ی L. ۲۰ - ۱۲۲ C. communes می‌تواند برخی از وظایف خود را در امور مختلف مثلاً استفاده از اموال شهر و روستا، وام، بازارهای عمومی، بیمه‌ها، فروش زمین در گورستان‌ها به شهردار واگذار کند.

عوارض به دست می‌آید. ۷۵٪ درآمدهای مالیاتی شهر یا روستا ناشی از عوارض یا مالیات‌های مستقیم است که شامل عوارض اقامت، عوارض اموال غیر منقول و عوارض حرفه‌ای می‌گردد.

۲) **درآمدهای دولتی** - این درآمدها که حدود ۲۰٪ درآمدهای شهر یا روستا را تشکیل می‌دهد به خاطر واگذاری صلاحیت‌هایی از سوی دولت به واحدهای محلی به آنها توسط دولت اختصاص داده شده است که عبارتند از:

- درآمدهای ناشی از فعالیت (DGF)؛ از هنگام تصویب قانون مورخ ۳۱ دسامبر ۱۹۹۳، هر شهر یا روستا دارای **درآمدهای معین و درآمدهای سازماندهی** می‌باشد که مورد اخیر خود مرکب از سه جزء است: درآمدهای همبستگی شهری (DSU)، درآمدهای همبستگی روستایی (DSR) و برای تشویق به یکپارچگی شهر یا روستا نیز درآمدهای ناشی از فعالیت (DGF) در نظر گرفته شده است^۱؛

- شهرها یا روستاهای با جمعیت بیش از ۱۰۰۰۰ نفر دارای عایدات تدارکات و تجهیزات (DGE) هستند و در شهرها یا روستاهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰۰ نفر مستحق دریافت کمک‌های مالی هستند؛ شهر یا روستا با جمعیت ۲۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰ نفر، می‌تواند یکی از دو گونه درآمد بالا را برگزیند.

- با انتقال صلاحیت‌ها از سوی دولت مرکزی به شهرها یا روستاها، واحدهای اخیر در این زمینه تأمین مالی و دارای درآمد مربوط نیز گردیدند مانند درآمدهای کلی عدم تمرکز و درآمدهای ویژه‌ی مدرسان.

۳) **وام‌ها یا درآمدهای استقراضی**: یکی از منابع درآمد شهر یا روستا از راه گرفتن قرض یا وام و انتشار اوراق قرضه بدست می‌آید. در فرانسه استفاده از وام ۱۰٪ درآمدهای شهر یا روستا را تشکیل می‌دهد.

۴) **جریمه‌های پلیس**: کمتر از ۱٪ درآمدهای شهر یا روستا از جریمه‌های پلیس در خصوص آلوده‌شد خودروها در جاده‌ها به دست می‌آید.

۲- **هزینه‌ها** - هزینه‌هایی که برعهده‌ی شوراهای شهر و روستاست عبارتند از
 ۱- هزینه‌های واریزی ۲- هزینه‌های تدارکات و تجهیزات ۳- هزینه‌های مربوط کارمندان
 ۴- بازپرداخت بدهی‌ها و بهره‌های آن.

۱. در صورت یکپارچگی شهرها یا روستاها مطابق قانون مصوب ۶ فوریه ۱۹۹۴، جوامع روستاها یا جوامع شهرها، برای دریافت درآمدهای مالیاتی جانشین شهرها یا روستاها می‌گردند.

۱) هزینه‌های واریزی یا هزینه‌های انتقالی اجتماعی و اقتصادی: این هزینه‌ها به منظور کمک به بخش‌هایی از جامعه صورت می‌گیرد. بسیاری از این هزینه‌ها شامل کمک‌های مالی در امور اجتماعی است که توسط شهر یا روستا به انجمن‌های غیردولتی و یا برای انجام کارهای اقتصادی پرداخت می‌گردد.

۲) هزینه‌های تدارکات و تجهیزات: حفظ و نگهداری ساختمان‌های عمومی، مدرسه‌ها، جاده‌های شهر یا روستا، بندرهای تفریحی، مدیریت شبکه‌ی بهداشت و... از دیگر هزینه‌های شهر و روستا است؛

۳) هزینه‌های مربوط کارمندان یا هزینه‌های پرسنلی: یک میلیون کارمند در تشکیلات شهرها و روستاها کار می‌کنند (برابر با ۷۰٪ استخدام عمومی در واحدهای سرزمینی) ۳۰٪ مخارج شهرها و روستاها مربوط به این امر است. گسترش قراردادهای استخدام بخاطر همبستگی (*contrats emploi-solidarité*) نیز مقدار این مخارج را افزایش می‌دهد.

۴) بازپرداخت بدهی‌ها و بهره‌های آن یا هزینه‌های انتقالی مالی: هزینه‌های انتقالی مالی شهر و روستا شامل بازپرداخت اصل و بهره‌های وام‌های دریافتی آنها به وام‌دهندگان یا صاحبان اوراق قرضه می‌گردد. در سال ۱۹۹۸ بدهی شهر و روستا بالغ بر ۳۴۴ میلیارد فرانک بود (نزدیک ۶۰۰۰ فرانک بر هر سکنه) آنها بویژه به CAECL پیشین و موسسه‌ی اعتباری محلی فرانسه کنونی (Le Crédit local de France) (5% 38) به صندوق امانات (La Caisse des dépôts et consignations) (5% 19) همچنین به بانک‌ها (همانند Crédit agricole) یا به صندوق‌های پس انداز بدهکار هستند.

بودجه، نخست به صورت یک بودجه‌ی تخمینی است که پیش از ۳۱ مارس به تصویب می‌رسد که بودجه‌ی نخستین نام دارد. ولی در طول سال ممکن است در آن بخصوص به منظور تعویق مخارج، اصلاحاتی به عمل آید که معروف به متمم بودجه یا PS می‌باشد (PASTOREL, 2000, p.166).

بودجه دربرگیرنده‌ی دو بخش است: بخش مربوط به فعالیت‌ها و بخش راجع به سرمایه‌گذاری. هر بخش به فصل‌ها و مواد بخش‌بندی می‌شود. اعتبارات فصل به فصل تصویب می‌شوند و در صورت تصمیم شورا می‌تواند ماده به ماده تصویب گردد (ماده‌ی L. ۲۱۲ C.communes). همچنین ممکن است بودجه " بدون رعایت تشریفات رای‌گیری درباره‌ی هر یک از فصل‌ها " به تصویب برسد (AJDA, 1994, p.649).

قانون مصوب ۲۲ ژوئن ۱۹۹۴ (Instruction M 14) برای شهرها یا روستاهای با جمعیت بیشتر از ۳۵۰۰ نفر افزون بر معرفی سنتی بودجه، مشهور به معرفی " طبق ماهیت "، تکلیف معرفی بودجه را " بر اساس هدف " یا " بر اساس مقصد " (آموزش، فرهنگ، امور

اجتماعی، امور اقتصادی و...) افزوده است. هدف از این گونه معرفی، روشن شدن وضعیت دقیق مالی و سرمایه‌ای شهر و روستاست.^۱

بودجه باید به شهرداری ارائه شود و ظرف ۱۵ روز از تاریخ تصویب آن در دسترس همگان قرار گیرد. در بخش‌های با جمعیت بیشتر از ۳۵۰۰ نفر به بودجه باید مدارک زیر نیز پیوست گردد: داده‌های مربوط به وضعیت مالی شهر و روستا، فهرست همیاری‌ها به شکل اعانات، گونه‌ی آن و کمک‌های مالی به انجمن‌ها، بیلان سازمان‌هایی که در آن، شهر یا روستا مالک بخشی از سرمایه است یا برای آنها وامی را ضمانت کرده یا شامل کمک مالی بیش از ۵۰۰۰۰۰۰ فرانک یا بیش از ۵۰٪ بودجه‌ی آن سازمان است، جدول حاوی وام‌های ضمانت شده چه موعده آن سپری شده چه نشده باشد، مدارک مربوط به بهره‌برداری از خدمات عمومی واگذار شده.

چ - امور اداری و بین‌المللی

یکی از اختیارات شورا در امور اداری صلاحیت نصب و برکناری افراد است. این شورا پس از انتخاب شدن از سوی مردم، رئیس شورا (شهردار یا دهیار)، معاونان شورا و نایب رئیس آن را از میان خود بر می‌گزیند.

در گذشته در فرانسه بسیاری از خدمات ارائه شده به شهروندان توسط دولت مرکزی صورت می‌گرفت. ولی امروزه با پیشرفت نظام عدم تمرکز و تصویب قوانین مورخ ۷ و ۲۲ ژانویه ۱۹۸۳ درباره‌ی واگذاری صلاحیت‌های دولت به واحدهای محلی، خیلی از این امور به شوراهای محلی واگذار شده است. خدمات واگذار شده توسط دولت مانند ثبت تولد، ازدواج، طلاق و مرگ، (امور مربوط به ثبت احوال)، گذرنامه، آمارگیری و سرشماری ملی، تدارک و سازماندهی انتخابات، تهیه‌ی فهرست نامزدهای انتخاباتی بوسیله‌ی شورا در شهرداری بطور رایگان انجام می‌گیرد.

همچنین شورا می‌تواند در خصوص امور محلی مانند مسکن، امور شهری، جوانان، ورزش و... کمیسیون‌های ویژه‌ای را تشکیل دهد. شورا در ادارات و نهادهای گوناگون شهر یا روستا مانند بیمارستان‌ها، سازمان اجاره‌ی مسکن‌های ارزان قیمت (HLM)، سندیکاها، کمیسیون‌ها، واحدها و ادارات وابسته به استان و شهرستان نیز دارای نماینده یا هیات‌های نمایندگی است و در مصوبات و تصمیمات این نهادها مشارکت دارد.

1. CRUCIS (H.-M.) et BENETEAU (J.), «Analyse de la loi du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales», *AJDA*, 1994, p. 809; voir aussi le numéro spécial de la *RF fin. publ.* n° 47/1994, sur la nouvelle comptabilité communale, et HERNU (P.), «Les spécificités du droit comptable des communes», *AJDA*, 1994, p. 860.

شورا درباره‌ی ایجاد یا حذف یک پست سازمانی در شهرداری نیز مبادرت به تصمیم‌گیری می‌نماید. شایان گفتن است که وضعیت حقوقی و استخدامی کارمندان شهرداری توسط قانون تعیین می‌شود نه بوسیله‌ی شورا.

در ضمن به موجب ماده‌ی L. ۲۰-۱۲۲ C. communes، شورا می‌تواند برخی از وظایف بیست‌گانه‌ی خود را در امور مختلف به شهردار واگذار کند تا به جای او انجام وظیفه نماید مثلاً استفاده از اموال شهر و روستا، تعیین نرخ خدمات عمومی شهری و روستایی، وام، بازارهای عمومی، بیمه‌ها، امضای قراردادهای فروش زمین در گورستان‌ها، ایجاد کلاس‌های آموزشی، امور مربوط به دادگستری و... در مورد اخیر شورا به شهردار اجازه می‌دهد که به نام و نمایندگی از شهر و روستا در دادگستری برای اقامه‌ی دعوا یا دفاع حاضر شود. این واگذاری اختیار معمولاً در آغاز انجام به کار شورا صورت می‌گیرد و هر زمان قابل پس گرفتن می‌باشد.

در امور بین‌المللی شورا می‌تواند با رعایت منافع محلی و به شرط هماهنگی با سیاست خارجی دولت با واحدهای سرزمینی کشورهای دیگر نه با کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی قرارداد ببندد. تنها مورد استثنایی تماس با اتحادیه‌ی اروپاست که پس از آگاه کردن دولت توسط شورا صورت می‌گیرد. بستن پیمان‌های خواهرخواندگی با شهرهای کشورهای دیگر به منظور فعالیت‌های فرهنگی بر اساس قانون مصوب ۲۴ ژانویه سال ۱۹۵۶ و قانون اصلاحی مورخ ۲۳ ژوئن ۱۹۵۶ انجام می‌شود. در ضمن برای خواهرخواندگی باید دو شهر دارای جمعیتی برابر و همانندی‌هایی از قبیل بافت شهری، سبک یا سطح زندگی و... باشند. (L. e) (MARCHAND, TOUBOUL", 1996, p. 47)

ح- برگزاری همه‌پرسی محلی

برابر قانون مصوب ۶ فوریه ۱۹۹۲، شورای شهر یا روستا حق برگزاری همه‌پرسی محلی را پیدا کرده است. پیشنهاد همه‌پرسی با شهردار یا دهیار یا یک سوم اعضای شورای شهر یا روستای بیش از ۳۵۰۰ نفر و یا با اکثریت اعضای شورای شهر یا روستای کمتر از ۳۵۰۰ نفر است. یک پنجم رای دهندگانی که در فهرست انتخابات ثبت نام کرده‌اند نیز می‌توانند از شورای شهر یا روستا برگزاری همه‌پرسی محلی را بخواهند (قانون مصوب ۴ فوریه سال ۱۹۹۵). حدود این همه‌پرسی، اختیارات این شورا و در امور مربوط به صلاحیت آن است.^۱ گفتنی است که در فرانسه از همه‌پرسی محلی استفاده زیادی نمی‌شود.

۱. (CE 25 déc. 1994, Commune d'Awwala-Yalimapo, RFDA, 1995, p. 209) به نظر شورای دولتی فرانسه، برگزاری همه‌پرسی محلی درباره‌ی اقامت اتباع بیگانه در یک شهر یا روستا امکانپذیر نیست زیرا این موضوع در صلاحیت دولت است. همچنین برگزاری همه‌پرسی محلی در خصوص یک پروژه‌ی آزادراه در صلاحیت شورای یک شهر یا

نتیجه

در گذشته در فرانسه بسیاری از خدمات عمومی عرضه شده به شهروندان توسط دولت مرکزی انجام می‌شد. ولی امروزه با پیشرفت نظام عدم تمرکز بویژه با قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۹۲ بسیاری از این امور به شوراهای محلی به تفکیک شوراهای استان، شهرستان و بویژه شوراهای شهر و روستا واگذار شده است. شوراهای اخیر به موجب قانون درباره‌ی همه‌ی موضوعات مربوط به منافع محلی حق اظهار نظر دارند. گاه قوانین و مقررات نیز استعلام و کسب نظر از شورا را ضروری دانسته‌اند. همچنین نماینده‌ی دولت در محل می‌تواند از شورا نظر بخواهد. این شورا حق برگزاری همه پرسى محلی در امور مربوط به وظایف و اختیارات خود را نیز دارد. این شوراهای در حوزه‌ی خود ارائه‌ی هرگونه خدمات عمومی و انجام اموری را که جنبه‌ی غیرسیاسی و حاکمیتی دارد، برعهده دارند. برخی از این خدمات با گرفتن عوارض و پاره‌ای بطور رایگان ارائه می‌گردند. این نهادها به کمک بازوان اجرایی خود یعنی شهرداری یا دهیاری و موسسات وابسته به آنها به وظایف و اختیارات خود عمل می‌کنند. فرماندار به عنوان نماینده‌ی دولت مرکزی در محل و شورای دولتی بر قانونی بودن تصمیمات و اقدامات این شوراها نظارت می‌نمایند.

منابع و ماخذ

الف - فارسی

۱. دوگوتن، ب.، مارتن آ.، نیوگره م. (۱۳۸۱)، *نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه*، ترجمه‌ی شیخ الاسلامی سید محسن، تهران، میزان.
۲. رضایی زاده محمدجواد، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری (۱)*، تهران، میزان.
۳. رنجبری ابوالفضل، بادامچی علی، (۱۳۸۵)، *حقوق مالی و مالیه عمومی*، تهران، مجد.

ب - خارجی

1) Les ouvrages

- 1- DOUENCE (J.-C.), (1994), *La commune*, Paris, Dalloz, col. " Connaissance du droit ".
- 2- GEORGES (PH.), (1996), *Droit public*, t. 1, Paris, Sirey.
- 3- LE MARCHAND (V.), TOUBOUL (F.), (1996), *Guide de la commune*, Toulouse, Milan, coll. " Centre de la vulgarisation de la connaissance ".
- 4- PASTOREL (J.-L.), (2000), *Institutions et structures administratives de la France*, Paris, Gualino.
- 5- PEYRICAL (J.-M.), (2000), *Droit administratif*, Paris, Montchrestien.
- 6- QUILLIEN (PH.-J.), TCHEN (V.), (2005), *Le Droit public*, Ellipses, Paris.
- 7- SALON (S.), SAVIGNAC (J.-CH), (2000), *Administration et fonction publique en France*, Paris, Sirey.

2) Les articles

- 1- CRUCIS (H.-M.) et BENETEAU (J.), (1994), « Analyse de la loi du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales », *AJDA*, p. 806-811.
- 2- HERNU (P.), (1994), « Les spécificités du droit comptable des communes », *AJDA*, p. 858-865.
- 3- Le numéro spécial de la *Revue française de finance publique*, n° 47/1994, sur la nouvelle comptabilité communale.

3) Les arrêts du Conseil d'Etat

- 1- CE 30 mai 1930, Chambre syndicale de Commerce en détail de Nevers, *Rec* p. 583.
- 2- CE 20 nov. 1964, Ville de Nanterre, *Rec*, 1965.
- 3- CE 25 nov. 1988, Dubois, *RFDA*, 1989, p. 1041.
- 4- CE 11 oct. 1989, Commune de Gardanne, *RFDA*, 1989, p. 1041.
- 5- CE 23 oct. 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, *Rec*, 1989, p. 209.
- 6- CE 18 mars 1994, Commune de Cestas, *AJDA*, 1994, p. 649.
- 7- CE 25 déc. 1994, Commune d'Avrillé, *RFDA*, 1995, p. 21.
- 8- CE 25 déc. 1994, Commune d'Awwala-Yalimapo, *RFDA*, 1995, p. 209.
- 9- CE 29 déc. 1997, SARL Enlem.

