



Scientific Journal of

Sustainable Development of Geographical Environment



Vol. ??, No. ??, ????

Original Article

How to divide local competences from national competences in decentralized systems (France and Turkey)

Fereshteh Dastvareh¹

¹ Department of Human Geography, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Absratct

Introduction: Decentralization is a new type of organization that results in the formation of various structures for the management at multiple national and local scales. An important perspective of power distribution or decentralization in decentralized systems is to provide the basis for improving management and providing local services by transferring the competences and authorities of land administration from the central government to local governments. For this purpose, and in the process of decentralization, local competences are separated from national competences in these systems. To gain experience on how to separate local from national competences, this article examines the countries of France and Turkey as decentralized systems.

Materials and Methods: The method of the article is descriptive and its approach is deductive, in which the selected countries have been subjected to a comparative study based on the theoretical framework of decentralization. The data collection tool is library and computer, and the study of legal texts and scientific and research documents. In the research methodology, first, considering the most important indicators determining the decentralization model and in order to determine the legal principles of how to separate local competences from national competences in the selected countries, the laws and documents in question have been examined using the method of directional qualitative content analysis. The study framework includes examining the foundations of the formation of local governments and the type of their relationship with the central government, describing the competences of local governments, and also providing an example of how to separate local competences from national competences in the field of health in the countries under study.

Results and Discussion: The results show that understanding the legal status and the type of financial and supervisory relationship between local and central government in such political systems is an introduction to addressing the issue of how to separate local and national competences. In countries with decentralized system, local governments have a legal status in the administration of the country's affairs, the guiding principles of which are derived from the constitution. Despite their extensive competences, local governments in these countries do not have complete independence in decision-making, administration, and implementation of local affairs, and a specific supervisory and financial relationship exists between local and central governments. Influenced by these factors, the position of local governments in the administrative and decision-making structure has been determined, and the scope of its competences and powers has been determined. The experiences of the countries studied show that the system of national divisions and their various levels, rather than simply defining various population and settlement points, focuses more on defining and introducing local units and actors in the administration of the country that have a legal status in the country.

Conclusion: Therefore, the formulation of guiding principles for decentralization is inevitable, in which the type of supervisory and financial relationship between local government and the national government must be determined. Also, in separating local competences from national competences, it is not possible to determine a fixed boundary between the scope of competences and performance of the central government and local governments, but it is possible to consider some of the affairs that are sufficiently homogeneous and have similar characteristics as local affairs within the scope of competences of the central government. It is worth noting that the separation is not done with a specific and specific criterion, but local competences in each of the different areas are separated from national competences among different local units such as secretary of state, governorates and municipalities at the discretion of the boards or legal councils consisting of experts in the same domain.

Keywords: Decentralization, local competences, France, Türkiye, content analysis.

Citation: Dastvareh, S., (2025). How to divide local competences from national competences in decentralized systems (France and Turkey). *Sustainable Development of Geographical Environment*: Vol. ??, No. ??, (??-??).

Reccived: ??/??/??

Revised:??/??/??

Accepted:??/??/??

* Corresponding Author's Email: F_dastvareh@Sbu.a.ir



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY). license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقاله پژوهشی

چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز (فرانسه و ترکیه)

فرشته دستواره^۱ 

۱. گروه جغرافیای انسانی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

مقدمه: تمرکززدایی به منزله نوعی سازماندهی جدید است که در نتیجه آن ساختارهای مختلفی جهت مدیریت و اداره سرزمین در مقیاس‌های متعدد ملی و محلی شکل می‌گیرند. چشم‌انداز مهم توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز این است که با انتقال وظایف و اختیارات اداره سرزمین از سطح حکومت مرکزی به حکومت‌های محلی، زمینه بهبود مدیریت و ارائه مطلوب خدمات محلی را فراهم آورد. برای همین منظور و در راستای روند تمرکززدایی، وظایف محلی از وظایف ملی در این نظام‌ها از یکدیگر تفکیک می‌شوند. برای کسب تجربه درباره چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی، در این نوشته کشورهای فرانسه و ترکیه در جایگاه نظام‌های بسیط غیرمتمرکز مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

مواد و روش‌ها: روش مقاله توصیفی و رویکرد آن قیاسی است که کشورهای منتخب بر مبنای چارچوب نظری تمرکززدایی مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته‌اند. ابزار گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و رایانه‌ای و مطالعه متون حقوقی و اسناد علمی و پژوهشی است. در روش‌شناختی پژوهش، ابتدا با در نظر داشتن مهمترین شاخص‌های تعیین‌کننده مدل تمرکززدایی و به منظور تعیین اصول قانونی چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در کشورهای منتخب، قوانین و اسناد موضوعه با روش تحلیل محتوای کیفی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. چارچوب مطالعه شامل بررسی مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی، شرح وظایف حکومت‌های محلی و همچنین ارائه یک مثال از چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در کشورهای مورد مطالعه است.

نتایج و بحث: نتایج نشان می‌دهد که شناخت جایگاه قانونی و نوع ارتباط مالی و نظارتی حکومت محلی و حکومت مرکزی در این گونه از نظام‌های سیاسی، مقدمه‌ای برای پرداختن به امر چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی به حساب می‌آید. در کشورهای دارای نظام بسیط غیرمتمرکز، حکومت‌های محلی در اداره امور کشور دارای جایگاه قانونی هستند که اصول راهنمای آنها برآمده از قانون اساسی است. با وجود وظایف گسترده، حکومت‌های محلی در این کشورها استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی ندارند و رابطه نظارتی و مالی مشخصی میان حکومت محلی و حکومت مرکزی برقرار است. متأثر از این عوامل جایگاه حکومت محلی در ساختار اداری و تصمیم‌گیری مشخص و محدوده وظایف و اختیارات آن تعیین شده است. تجارب کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که نظام تقسیمات کشوری و سطوح مختلف آنها به جای آنکه تنها به تعریف نقاط متعدد جمعیتی و سکونتگاهی بپردازد، بیشتر به تعریف و معرفی واحدها و بازیگران محلی در اداره کشور پرداخته که دارای جایگاه قانونی در کشور هستند.

نتیجه‌گیری: بنابراین تدوین اصول راهنمای تمرکززدایی امری اجتناب‌ناپذیر است که در آن باید نوع رابطه نظارتی و مالی حکومت محلی با حکومت ملی مشخص شود. همچنین در تفکیک وظایف محلی از ملی، نمی‌توان مرز ثابتی را میان حوزه وظایف و عملکرد حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تعیین کرد، اما می‌توان از میان حوزه وظایف حکومت مرکزی، بخشی از امور را که به اندازه کافی همگن و با ویژگی‌های همسان هستند، امور محلی تلقی کرد. گفتنی است امر تفکیک با یک معیار خاص و مشخصی صورت نمی‌گیرد، بلکه وظایف محلی در هر کدام از حوزه‌های مختلف طبق صلاحدید هیئت‌ها یا شوراهای قانونی متشکل از متخصصان همان حوزه میان واحدهای مختلف محلی مانند استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها از وظایف ملی تفکیک می‌شوند.

واژه‌های کلیدی: تمرکززدایی، وظایف محلی، فرانسه، ترکیه، تحلیل محتوا.

استناد: دستواره. ف، ۱۴۰۵. چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز (فرانسه و ترکیه)، توسعه پایدار محیط جغرافیایی: دوره ۹، شماره ۴۴، ۹۴-۹۳.

پذیرش: ۹۴/۴۴/۴۴

بازنگری: ۹۴/۴۴/۴۴

دریافت: ۹۴/۴۴/۴۴

* رایانامه نویسنده مسئول: F_dastvareh@Sbu.a.ir

مقدمه

مفهوم انتزاعی توزیع قدرت^۱ یا مدیریت سیاسی فضا به انتقال و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های اداره سرزمین از جانب حکومت مرکزی به سطوح پایین مدیریتی در یک سلسله‌مراتب جغرافیایی اشاره دارد. به تعبیر انضمامی‌تر، تمرکززدایی به‌منزله نوعی سازماندهی جدید است که در نتیجه آن ساختارهای مختلفی جهت مدیریت و اداره سرزمین در مقیاس‌های متعدد ملی و محلی شکل می‌گیرند. (Davies & Wei, ۲۰۱۱)

از دهه ۱۹۹۰ موجی از تمرکززدایی در سرتاسر جهان پدید آمد و در نتیجه حکومت‌های مرکزی از طریق واگذاری و انتقال اختیارات و وظایف، کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر منابع و سپردن امور به شهروندان به جستجوی کارایی بیشتر پرداختند. (Saito, ۲۰۰۸) به این سبب اشکال مختلفی از اقدامات تمرکززدایی در راستای مردمی شدن و توسعه دولت‌ها اجرا شد تا ابتدا وظایف واحدهای محلی از وظایف دولت ملی تفکیک شود و سپس فرصت‌های مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری افزایش یابد. (Hafeznia et al, ۲۰۱۳)

آنچه که حائز اهمیت است نحوه و چگونگی توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام‌های سیاسی- اداری مختلف است که اشکال متعددی دارد. این اشکال شامل سه گروه نظام‌های سیاسی فدرال، بسیط یا تک‌ساخت و ناحیه‌ای هستند. در نظام‌های فدرال توزیع قدرت به گونه‌ای است که یک نوع تقسیم‌کار مشخص میان دولت فدرال و واحدهای داخلی (دولت‌های ایالتی یا محلی) صورت می‌گیرد. هر ایالت در امور داخلی خود دارای اختیار قانونگذاری و اجرایی است و در امور خارجی، ارتش، ضرب و چاپ سکه و اسکناس و... به دولت فدرال اختیار داده می‌شود. در این سیستم قدرت براساس مقیاس موردنظر توزیع می‌شود و هر سطحی مسئولیت تعیین شده خود را انجام می‌دهد (مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا و استرالیا). نظام سیاسی تک‌ساخت یا بسیط نوع دیگری از سیستم مدیریت و سازماندهی فضا در سرزمین است که از لحاظ تمرکزگرایی به دو گروه متمرکز و غیرمتمرکز تقسیم می‌شود. در نوع اول تصمیمات سیاسی و اداری در مرکز گرفته می‌شود و سطوح پایین بیشتر نقش اجرایی دارند (مانند ایران) و در نوع غیرمتمرکز آن، قانونگذاری متمرکز و برعهده حکومت مرکزی است، اما از نظر اداری، خدماتی و همچنین قانونگذاری در سطح اختیارات مشخص شده به بازیگران مقیاس‌های پایین‌تر مدیریتی یعنی حکومت‌های محلی اصالت می‌دهند، نظیر ژاپن، فرانسه و اندونزی. (Qalibaf et al, ۲۰۲۰) نظام سیاسی ناحیه‌ای نیز شامل آن گروه از دولت‌های متمرکز هستند که بخشی از قدرت سیاسی را به نواحی داخلی واگذار کرده‌اند و این نواحی به‌دلایل قومی یا دوری از مرکز دارای شخصیتی متمایز هستند. بریتانیا بهترین نمونه برای این قبیل نظام‌هاست. (Mirheidar & Zaki, ۲۰۰۲)

ویژگی بارز و مهم نظام سیاسی بسیط تأکید بر حکومت مرکزی و همبستگی و وحدت ملی است. با وجود این، تجربه نشان داده است که این نظام سیاسی در نوع متمرکز آن، در زمینه‌های مختلف با چالش‌هایی مواجه است. کم‌توجهی به اقتضانات و ویژگی‌های محلی، مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانونگذاری، کارآمدی اندک نظام اداری-اجرایی، توسعه نامتوازن سرزمین، بوروکراسی شدید اداری، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها، عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مسئولین محلی و تجمع فشارها بر دولت مرکزی از این جمله هستند. همان‌طور که اشاره شد، با احتساب همین شرایط و در گذر زمان این نوع نظام سیاسی این امکان را به اداره‌کنندگان حکومت مرکزی داده است که طیف متنوعی از میزان تمرکز را با توجه به شرایط و اقتضانات، جهت مدیریت سیاسی فضای ملی به‌کار گیرند که می‌تواند به‌شدت متمرکز باشد یا با درجه تمرکز پایین‌تر، به‌صورت حکومت بسیط غیرمتمرکز عمل کند. (Qalibaf et al, ۲۰۲۰)

^۱The Distribution of Power

^۲Decentralization

موضوع حیاتی و چالش برانگیز در این نظام‌ها (مانند ایران)، چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی و نحوه مدیریت فضای سرزمین در مقیاس‌های مختلف جغرافیایی است. درحقیقت در سیر تبدیل نظام بسیط متمرکز به غیرمتمرکز، تفکیک میان امور محلی با ملی کار آسانی نیست، زیرا در یک دولت بسیط ارائه خدمات به شهروندان قابل مرزبندی نیست و امور عمومی ثابت نیستند و همواره دستخوش تغییر و تحول هستند تا بتوان این امور را از یکدیگر تفکیک کرد. درواقع امور محلی اموری با ماهیت اداری و اجرایی می‌باشند که برخاسته از مقتضیات و شرایط محلی و منطقه‌ای و دارای ویژگی‌های مخصوص به‌خود هستند و اجرای آنها همان محدوده جغرافیایی خود را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اداره این امور به‌موجب قانون و در راستای جلب مشارکت‌های داوطلبانه مردمی و کاستن از بار دولت مرکزی، ازسوی دولت به نهادهای ذی‌صلاح و نمایندگان منتخب مردم محلی با داشتن استقلال نسبی از دولت واگذار می‌شود. امور ملی نیز اموری هستند که مبتنی بر نیازها و مقتضیات ملی بوده و اجرای آنها تمام محدوده جغرافیایی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، با نظم عمومی ارتباط دارند و عموماً مسئولیت اجرای آن برعهده حکومت مرکزی است، مانند دفاع از کشور، اداره ارتش، برقراری امنیت، امور مالی و پولی، مذهب و فرهنگ ملی. برای نمونه در تفکیک امور محلی از ملی، اموری همچون پاکیزه نگه داشتن شهر، بهداشت و عمران شهرها و ساختن راه‌های فرعی روستایی جز امور محلی محسوب می‌شوند. (Moosazadeh & Khosravi, ۲۰۲۵)

ادبیات علمی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی، با اصل «تمرکززدایی» پیوند یافته است. در کشورهای مختلف اصلاحات مرتبط با تمرکززدایی معمولاً با اهداف و انگیزه‌های متفاوتی صورت می‌گیرد. در بسیاری از موارد، توجیه اصلی برای تمرکززدایی، بهبود ارائه خدمات عمومی در سطح محلی و یا توانمندسازی جوامع محلی است. همچنین دلیل دیگر اصلاحات این است که وظایف دولت توسط پایین‌ترین سطح سازمان دولتی که می‌تواند این کار را به‌طور مؤثر و کارآمد انجام دهد، اجرا شود. طرفداران اصل تمرکززدایی استدلال می‌کنند که تمرکززدایی سیاسی، همراه با تمرکززدایی مالی و اداری، می‌تواند با بهبود و کارایی تخصیص منابع، یعنی تطبیق خدمات عمومی با ترجیحات محلی به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی کمک کند. نتایج مثبت مورد انتظار از اصلاحات تمرکززدایی شامل ارائه خدمات بهتر، افزایش کارایی، افزایش مشارکت دموکراتیک، بهبود توانمندسازی سیاسی جوامع و شهروندان، وجود سازوکارهای پاسخگویی مؤثرتر و شفافیت بیشتر و موارد دیگر است.

البته قبل از اینکه سیستم‌های غیرمتمرکز بتوانند نتایجی برتری برای تمرکززدایی ایجاد کنند، باید اصول و شروط متعددی را رعایت کنند. به عنوان مثال، استقلال بیشتر دولت‌های محلی قطعاً مشارکت سیاسی و پاسخگویی به نیازهای محلی را افزایش می‌دهد، اما ممکن است اهداف ملی را به خطر بیندازد، انسجام سیاست‌ها را کاهش دهد و نابرابری ایجاد کند. همچنین کنترل بیشتر دولت مرکزی بر ارائه خدمات و تخصیص بودجه مربوطه ممکن است مانع از تحقق اهداف مورد نظر برای ارائه خدمات شود. به‌طور کلی اجرای اصلی تمرکززدایی عبارتند از: اصلاحات قانونی برای شفاف‌سازی واگذاری وظایف و اختیارات بین سطوح مختلف دولت در ابعاد سیاسی، مالی و اداری، ایجاد یا تنظیم سیستم‌های انتخاباتی کارآمد، اصلاح نقل و انتقالات مالی و ترتیبات درآمدی، اصلاح ترتیبات خدمات مدنی، استراتژی‌های مناسب توسعه ظرفیت و تمهید یک سیستم نظارتی و پایش. گفتنی است در اصلاحات تمرکززدایی پیوند میان ابعاد مختلف تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی ضروری است. در طراحی، اجرا و ارزیابی فرآیندهای تمرکززدایی، در نظر گرفتن ارتباط بین این سه بُعد اصلی تمرکززدایی، بسیار حیاتی است. (Rohdewohld, ۲۰۲۳)

در پژوهشی با عنوان «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران» اشاره شده است که تمرکززدایی اصولی که امروزه به‌عنوان شیوه‌ای مدرن از اداره دولت -کشورها در بسیاری از نقاط دنیا مورد پذیرش قرار گرفته، می‌بایست همراه با اصول متعددی باشد که به‌عنوان راهنمای نظری و عملی در سطوح مختلف برای صاحب‌نظران و اصحاب عمل در سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها و نیز ایجاد رویه‌های مختلف سیاسی، اداری و قضایی مورد استفاده قرار گیرند. از مهمترین اصول می‌توان از اصل آزادی اداری واحدهای محلی، اصل تقدم اجرا توسط واحدهای محلی و نیز شرط عمومی صلاحیت‌ها نام

برد. در سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها و نیز اجرای موضوعات مربوط به تمرکززدایی در کشور ایران، متأسفانه تاکنون به این اصول به صورتی هدفمند و آگاهانه توجهی صورت نگرفته است و به جرأت می‌توان ادعا نمود که تمرکززدایی‌های صورت گرفته در ایران فاقد توجه به آنها بوده است. (Jalali, ۲۰۱۵)

در مطالعه‌ای دیگر با عنوان «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، بیان شده است که به‌رغم برخورداری از حدود صد سال سابقه قانونگذاری درباره شوراهای محلی، هنوز به نظر می‌رسد در این‌باره کشور دچار ضعف است. علاوه بر موانع اجتماعی، اقتصادی و ... موانعی در بعد قانون اساسی و قانون عادی وجود دارد. ابهام در جایگاه و صلاحیت شوراهای محلی در قانون و مسائلی مانند نحوه انحلال شوراها از جمله موانع حقوقی بر سر راه موفقیت شوراها در ایران به شمار می‌رود. برای رفع این موانع اتخاذ رویکرد جدید تفسیری در بعد قانونی ضروری است. (Aghayitoogh, ۲۰۰۷)

بنابراین جهت آشنا شدن با نحوه تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی، مشخص شدن وظایف و تصدی‌های محلی و کسب آموخته‌هایی برای ایران، کشورهای فرانسه و ترکیه در این زمینه مورد مطالعه تطبیقی قرار خواهند گرفت. پرسش اصلی پژوهش این است که کشورهای مورد مطالعه براساس کدام اصول، چارچوب قانونی و معیارها، وظایف محلی را از وظایف ملی تفکیک کرده‌اند؟ دلیل انتخاب کشورهای مذکور این است که این کشورها امروزه در گروه نظام‌های سیاسی بسیط غیرمتمرکز در جهان قرار می‌گیرند که این امر نتیجه انجام اقدامات مهم و اثربخش در راستای تدوین نظری و اجرای عملی روند تمرکززدایی و تفکیک وظایف محلی از ملی در دهه‌های اخیر در این کشورها بوده است.

مواد و روش‌ها

روش پژوهش

هدف این پژوهش، مقایسه قوانین و مقررات کشورهای مورد مطالعه (فرانسه و ترکیه) در موضوع تمرکززدایی و شناخت چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی است. این نوشته از نوع پژوهش‌های کاربردی با روش توصیفی و رویکرد قیاسی می‌باشد که بر مبنای چارچوب نظری تمرکززدایی نگاشته شده است. در تجزیه و تحلیل داده‌ها از رهیافت تحلیل محتوای کیفی جهت دار استفاده شده است. داده‌های این پژوهش شامل اسناد قانونی کشورهای منتخب (شامل متن قانون اساسی و قوانین حکومت‌های محلی) به عنوان منابع دست‌اول و گزارش‌های مؤسسات پژوهشی و متون علمی (مقاله) در خصوص تمرکززدایی به عنوان منابع دست‌دوم است. گردآوری داده‌ها از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و رایانه‌ای انجام شده است. در چارچوب کلی روش‌شناختی پژوهش، ابتدا با در نظر داشتن مهمترین شاخص‌های تعیین‌کننده مدل تمرکززدایی مستخرج از ادبیات نظری و به منظور تعیین اصول قانونی چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در کشورهای فرانسه و ترکیه، قوانین و اسناد موضوعه با روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار مورد بررسی قرار گرفته‌اند. گفتنی است در تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار به تحلیل محتوای کیفی استقرایی نیز شناخته می‌شود، از پیش چارچوب یا تم‌های قطعی وجود ندارد و الگوها و معانی مستقیماً از داده‌های خام بیرون می‌آیند. این روش شش گام اصلی دارد که شامل غوطه‌وری کامل در داده‌ها، کدگذاری اولیه، جستجو برای تم‌ها، بازبینی یا پالایش تم‌ها، تعریف نهایی تم‌ها و تولید گزارش است. (Braun & Clarke, ۲۰۰۶) در این نوشته محقق از طریق روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار مانند یک کاوشگر عمل می‌کند و با دقت داده‌ها را جستجو می‌کند تا ساختارهای پنهان (تم‌ها) آشکار شوند و در نهایت به الگو و چارچوبی نوین در زمینه مطالعاتی مورد نظر برسد. سپس با استناد به رویکرد تشریح، به شناسایی چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در کشورهای منتخب پرداخته خواهد شد.

نتایج و بحث

فرانسه کشوری با سیستم حکومتی غیرمتمرکز است که در قالب یک نظام نیمه ریاستی اداره می‌شود. پارلمان این کشور دو مجلسی، شامل مجلس ملی^۱ (مجلس قانونگذاری و دربردارنده منتخبین مردم) و سنا^۲ است. مجلس سنا به طور غیرمستقیم منافع مقامات محلی را نمایندگی می‌کند و اعضای آن توسط یک هیئت انتخاباتی متشکل از نمایندگان حکومت‌های محلی انتخاب می‌شود. برای همین منظور مجلس سنا براساس اصل (۲۴) قانون اساسی مأموریت ویژه «تضمین نمایندگی نهادهای محلی جمهوری فرانسه» را دریافت کرده است. (CoR, ۲۰۱۴) براساس اطلاعات موجود در سایت پارلمان فرانسه، اصل (۷۲) قانون اساسی مجموعه‌های سرزمینی^۳ جمهوری فرانسه را به این شرح عنوان می‌کند: کمون (شهر)، شهرستان^۴، استان^۵، واحدهای با وضعیت خاص^۶ و واحدهای ماوراءبحار^۸ مجموعه‌های سرزمینی در فرانسه به منزله واحدهای قلمرویی حکومت‌های محلی هستند که در آنها شورای محلی یا نمایندگان به عنوان مرجع تصمیم‌گیری محلی توسط مردم انتخاب می‌شوند. (Mirahmadi, ۲۰۱۸)

مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی در فرانسه

عدم تمرکز در فرانسه با بازنگری و اصلاح قانون اساسی این کشور به شکل رسمی در سال ۲۰۰۳ ایجاد و در نتیجه آن فرانسه تبدیل به یک حکومت «بسیط غیرمتمرکز» شد. تمرکززدایی در فرانسه را می‌توان به عنوان جابجایی جغرافیایی قدرت تصمیم‌گیری از سمت و سوی دولت به واحدهای محلی در سطح سرزمین تلقی کرد. (Collectivites-Locales, ۲۰۰۳)

روند تمرکززدایی در فرانسه برپایه اصول کلی تمرکززدایی^۹ ذیل کد عمومی نهادهای محلی و منطقه‌ای^{۱۰} در قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۳ شکل گرفته است. در این قانون بیان شده است که مجموعه‌های سرزمینی از جمله کمون‌ها (شهر)، شهرستان‌ها و استان‌ها به عنوان واحدهای حکومت‌های محلی در فرانسه به حساب می‌آیند. مقامی به نام پرفه^{۱۱} به عنوان نماینده حکومت مرکزی در واحدهای شهرستان و استان وجود دارد که بنابه قلمروی تحت صلاحیتش، فرماندار (در واحد محلی شهرستان) و استاندار (در واحد محلی استان) نام می‌گیرد. فرمانداران و استانداران به پیشنهاد نخست‌وزیر و وزیر کشور و به حکم رئیس‌جمهور در شورای وزیران منصوب می‌شوند. بنابراین حکومت‌های محلی در سطح استان و شهرستان به لحاظ اجرایی وابسته به حکومت مرکزی هستند. کمون یا شهرها نیز توسط شهردار^{۱۲} منتخب شورای شهر مدیریت و اداره می‌شوند. حکومت‌های محلی در فرانسه براساس اصل اداره آزاد^{۱۳} و اصل توزیع صلاحیت‌ها یا انتقال مجموعه صلاحیت‌ها مدیریت می‌شوند. درحقیقت اصل «اداره آزاد

^۱Assemblée Nationale

^۲Sénat

^۳Collectivités Territoriales

^۴Commun

^۵Département

^۶Regio

^۷Collectivités A Statut Particulier: شهرهای پاریس، لیون و مارس، واحدهای با وضعیت خاص در سرزمین اصلی فرانسه هستند. این شهرها در واقع کمون‌هایی هستند که خود به مناطق یا اوندیسمان تقسیم می‌شوند. این شهرها به دلیل وسعت‌شان، هم یک کمون هستند و هم یک شهرستان و امنیت آنها بیشتر وابسته به فرماندار منصوب شده توسط دولت و نه شهردار انتخاب شده توسط مردم است.

^۸Collectivités d'outre-mer Régies

^۹Principes Généraux De La Décentralisation

^{۱۰}[Code Général des Collectivités Territoriales](#)

^{۱۱}Préfet

^{۱۲}Free-Administration

توسط قدرت‌های محلی» به‌صراحت در اصل (۷۲) قانون اساسی تضمین شده و به‌وسیله اصل «استقلال مالی» قدرت‌های محلی (شهرداری)، متوسط (فرمانداری) و استانی (استانداری) تکمیل شده است. (Jalali, ۲۰۱۵; Legifrance, ۲۰۲۲)

به‌موجب این اصل، «واحدهای سرزمینی توسط شوراهای منتخب محلی اداره می‌شوند که در موضوعات تحت اختیار خود از قدرت تصمیم‌گیری و نظارتی برخوردارند». این شوراها به‌موجب قانون دارای صلاحیت عام در اداره امور مربوط به خود هستند و حق برگزاری همه‌پرسی محلی در امور مربوط به وظایف و اختیارات خود را دارند. همچنین در اصل (۳۴) قانون اساسی که حدود صلاحیت قانونگذار را تبیین می‌کند، چنین مقرر شده است که «اساس امر آزادی اداری واحدهای محلی، صلاحیت‌های آنان و منابع و ابزار آن را قانون مشخص می‌نماید. هدف از اصل آزادی اداری در فرانسه برقراری یک تمرکززدایی مدرن‌تر، مردمی‌تر و نزدیک‌تر به شهروندان است. (Council of Europe Publishing, ۱۹۹۷) با استناد به این اصل، مقامات محلی (شهرداری)، متوسط (فرمانداری) و استانی (استانداری) دارای صلاحیت عمومی برای عمل به نقش‌های خود و انجام امور تعیین شده مربوط به قلمرو خود هستند. علاوه بر این کشور فرانسه تلاش کرده است که با اعطای مسئولیت‌ها و وظایف مشخص به هرکدام از واحدها و نهادهای محلی فرایند تخصصی‌سازی^۱ را در اداره سرزمین اجرایی کند. (Swift & Kervella, ۲۰۰۳)

همان‌طور که اشاره شد، اصل آزادی اداری به‌معنای اعطای آزادی به نهادهای منتخب در واحدهای محلی برای اداره قلمرو خود در چارچوب‌های مقرر در قانون است. اعمال اصل آزادی اداری به‌وسیله واحدهای محلی فرع بر قانون است. به‌عبارت دیگر این اصل به موجب قانون اساسی و توسط آن برقرار شده و به رسمیت شناخته می‌شود. شورای قانون اساسی فرانسه نیز این فرمول را از همان سال ۱۹۸۲ یعنی سال اعمال و اجرای گسترده اصول تمرکززدایی با تأکید فراوان بر رویه و تصمیمات خود یادآور شده است. این شورا در تصمیم ۲۵ فوریه سال ۱۹۸۲ در قانون اساسی چنین اعلام می‌دارد: قانون به شرطی می‌تواند شرایط اعمال اصل آزادی اداری واحدهای سرزمینی را تعیین نماید که امتیازات قدرت عمومی و حاکمیت را در نظر بگیرد و آنها را مراعات نماید. قانون اساسی فرانسه در این‌خصوص توضیح می‌دهد که رعایت اصل آزادی اداری محلی به این معناست که هر واحد محلی باید از وجود یک شورای منتخب و دارای صلاحیت‌های واقعی برخوردار باشد. اصل تقدم واحد محلی در اجرای امور که دارای سابقه نسبتاً طولانی در حقوق کلیسایی^۲ نیز بوده است، به واسطه قانون ۲۰۰۳ کشور فرانسه، به‌صورت رسمی به حقوق واحدهای محلی وارد شده است. این اصل بیان می‌کند که «واحدهای سرزمینی صلاحیت دارند برای کلیه اموری که تصمیم‌گیری و اجرای آنها در این سطح بهتر است، تصمیم‌گیری نمایند.» (Jalali, ۲۰۱۵; Mercier, ۲۰۱۴)

به‌طور کلی از زمان تصویب قانون تمرکززدایی در فرانسه منابع و نفوذ مدیران محلی به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. وابستگی متقابل بین سیاست‌های دولتی و محلی، سیاست‌های مقامات محلی را در حل مشکلات عمومی تقویت کرده و ادارات مرکزی را مجبور کرده است که مقامات محلی را بیش از قبل در پیش‌نویس متون قانونی و نظارتی مشارکت دهند. همچنین وزارت کشور از دیرباز در فرانسه ناظر و سرپرست مقامات و نهادهای محلی است. (LeLidec, ۲۰۰۷) علاوه بر این شوراهای محلی حق وضع آیین‌نامه و عدول آزمایشی و موقت از مقررات عمومی کشور را به‌دست آورده‌اند. شهروندان نیز حق اعتراض به کارکرد شورا در صحن شورا را یافته‌اند (واعظی و فدایی، ۱۳۹۹) در اصل با روش تمرکززدایی در فرانسه علاوه بر اعطای اختیارات ویژه (اختیارات تصمیم‌گیری در محل) از سوی قانونگذار به نهادهای محلی، مرجع تصمیم‌گیری نهاد محلی یعنی شورا می‌تواند درباره همه موضوعات و منافع محلی در مقیاس سرزمین اظهارنظر کند. (مظهری، ۱۳۹۵) به بیانی دیگر در این سیستم از طریق

^۱Freedom of Administration by Llocal Authorities

^۲Local, Intermediate and Regional Authorities

^۳Specializations

«انباشت اختیارات»^۱ (اختیارات سیاسی متقاطع یا حفظ هم‌زمان چند سمت یا اداره) مقامات منتخب در پایین‌ترین رده سلسله‌مراتب محلی می‌توانند در سطوح بالاتر حکومت‌های محلی اظهارنظر کنند. (Safar & Shirzadi, ۲۰۱۴)

ارتباط میان حکومت‌های محلی و مرکزی در فرانسه را دو فرایند تراکم‌زدایی^۲ و تمرکززدایی رقم زده است. متعاقباً با روی کار آمدن سوسیالیست‌ها تراکم‌زدایی شتاب بیشتری گرفت و قانون سال ۱۹۸۲ و قوانین بعدی به تدریج قدرت را در لایه‌های مختلف توزیع کرد. درحقیقت با تبدیل فرانسه به حکومت تک‌ساخت غیرمتمرکز، قدرت اجرایی حکومت مرکزی (جز در موارد مشخص شده که برعهده استاندار و فرماندار است) در واحدهای محلی لغو شد و قدرت‌های اجرایی استان‌ها، شهرستان‌ها و کمون‌ها به شوراهای مربوطه خودشان منتقل شدند. در این کشور در عین وجود قانونگذاری متمرکز، حکومت مرکزی آزادی‌های اداری و خدماتی بیشتری را به حکومت‌های محلی اعطا کرده است. فرایند تمرکززدایی خدمات دولت در استان‌ها و شهرستان‌ها، به همراه انتقال واحدهای دولتی از مرکز به پیرامون کشور بوده است. همچنین این اصلاحات استقلال مالی و بودجه‌ای مقامات محلی را تأیید و اختیاراتی به واحدهای زیر سطح ملی مانند استان و شهرستان داده است. علاوه بر این شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار و سازمان‌های نیمه‌دولتی تبدیل به تشکیلات خصوصی-عمومی شدند، قدرت تصمیم‌گیری از وزارتخانه‌ها به مقامات اداری مستقل منتقل و به نهادهایی مانند بانک فرانسه استقلال عملیاتی واگذار شده است. بنابراین می‌توان گفت در طی دهه گذشته، حکومت فرانسه از بسیاری از مسئولیت‌های پیشین خود کناره‌گیری کرده است. (Mirahmadi, ۲۰۱۸)

حکومت مرکزی در فرانسه مسئول تعیین و اجرای خط‌مشی‌های کلی کشور است. به همین جهت سازمان خدمات کشوری (نهاد واسطه‌ای برای بسیج منابع انسانی جهت عرضه خدمات دولتی) و نیروهای مسلح (زمینی، هوایی و دریایی) را در اختیار دارد که نمایندگان محلی او نیز در سطح محلی از چنین خدماتی بهره‌مند هستند. شایان ذکر است که حکومت مرکزی در کلیه امور مربوط به حاکمیت ملی (دفاع، سیاست خارجی، عدالت و امنیت کشور) مسئولیت انحصاری دارد. (Legifrance, ۲۰۲۲)

همچنین در زمینه مالی، حکومت‌های محلی در فرانسه از ترکیبی از درآمدهای محلی بهره می‌گیرند و از لحاظ مالی به مرکز وابستگی دارند. اما بر مبنای اصل (۷۲-۲) قانون اساسی فرانسه، درآمد مالیاتی نهادها و واحدهای محلی بخش مهمی از کل منابع آنها به حساب می‌آید. در همین جهت اصل (۷۱-۳) نیز بیان می‌کند که هرگاه اختیارات بین حکومت مرکزی و نهادهای محلی تقسیم شود، درآمدی در حدود اختیارات و صلاحیت‌هایشان به آنها اختصاص می‌یابد. هنگامی که اختیارات و صلاحیت‌های جدیدی برای آنها تعریف شود، به‌طوری که هزینه‌ها و مخارج نهادهای محلی را افزایش دهد، باید منبع درآمدی طبق قانون به نهادهای مذکور تخصیص یابد. علاوه بر این سازوکارهای برابری جهت ارتقای عدالت بین جوامع و نهادهای محلی توسط قانون در نظر گرفته و پیش‌بینی شده است. (Legifrance, ۱۹۵۸)

وظایف حکومت‌های محلی در فرانسه

اصل (۷۲-۲) قانون اساسی فرانسه، در اصول کلی تمرکززدایی بیان می‌کند که کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها با دارا بودن شخصیت حقوقی، امور مربوط به حوزه صلاحیت‌شان را حل و فصل می‌کنند و دارای اختیارات تصمیم‌گیری و نظارتی هستند. طبق اصل (۷۲-۳) این قانون، توزیع صلاحیت‌ها بین کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها به گونه‌ای است که نمی‌تواند به یکی از این واحدها اجازه اعمال نظارت بر دیگری را بدهد. تقسیم وظایف بین حکومت‌های محلی و مرکزی در اصل (۷۲-۴) قانون مذکور بر مبنای تمییز میان وظایفی که برعهده دولت است و وظایفی که به کمون‌ها، شهرستان‌ها یا استان‌ها واگذار می‌شود، انجام می‌گیرد. به‌طوری که هریک از حوزه وظایف و همچنین منابع مربوطه، به‌طور کامل یا به دولت مرکزی یا به کمون‌ها یا به

^۱Cumul des Mandats

^۲Deconcentration

شهرستان‌ها و یا به استان‌ها اختصاص داده می‌شود. ذکر این مورد لازم است که صلاحیت‌ها و وظایف مرتبط با موضوعاتی مانند فرهنگ، ورزش، گردشگری، سیاست‌های عمومی به نفع جوانان، ترویج زبان‌های منطقه‌ای و آموزش عمومی بین کمون‌ها، شهرستان‌ها، استان‌ها و همچنین در واحدهای با وضعیت خاص مشترک است. (Legifrance, ۱۹۵۸) در ادامه به شرح وظایف و حوزه صلاحیت‌های هریک از نهادهای محلی در کشور فرانسه پرداخته می‌شود.

• وظایف و حوزه صلاحیت‌های استانداری‌ها در فرانسه شامل موارد زیر است:

۱. زیرساخت‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل استانی، فرودگاه‌های غیرنظامی، بندرگاه‌های غیرمستقل، حمل‌ونقل شهرستانی از جمله برنامه‌های حمل‌ونقل مدارس، حمل‌ونقل برون‌شهری، جاده‌ها، بنادر تجاری و شیلات، راه‌آهن‌های غیرمستقل،
۲. آموزش به ویژه دبیرستان‌ها،
۳. آموزش حرفه‌ای و کارآموزی،
۴. فرهنگ از جمله میراث فرهنگی و بناهای تاریخی، موزه‌ها، آموزش و یادگیری حرفه‌ای هنری،
۵. بهداشت،
۶. برنامه‌ریزی منطقه‌ای،
۷. توسعه اقتصادی،
۸. محیط زیست و توسعه علمی.

• وظایف و حوزه صلاحیت‌های فرمانداری‌ها در فرانسه شامل موارد زیر است:

۱. زیر ساخت‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل شهرستان مانند جاده‌ها، بنادر تجاری و شیلات، فرودگاه‌های غیرنظامی، بندرگاه‌ها و راه‌آهن‌های غیرمستقل،
۲. آموزش به‌ویژه مدارس راهنمایی،
۳. آموزش‌های حرفه‌ای در زمینه موسیقی و نمایش،
۴. روش‌ها یا سیاست‌های فراگیرسازی برای افراد ناتوان یا اقلیت‌ها و رفاه اجتماعی،
۵. بهداشت عمومی از جمله مراقبت‌های بهداشتی و واکسیناسیون،
۶. برنامه‌ریزی در طرح‌های امدادسانی با همکاری استان‌ها،
۷. توسعه اقتصادی (مکمل برنامه توسعه منطقه‌ای)،
۸. محیط زیست به‌ویژه برنامه‌های مدیریت پسماند و حفاظت از آب،
۹. توسعه روستایی و کشاورزی،
۱۰. گردشگری،
۱۱. توسعه تجاری. (Interieur, ۲۰۱۴)

شایان ذکر است براساس اصل (۷۲) قانون اساسی فرانسه، استانداران و فرمانداران (پرفه‌ها) در فرانسه نماینده دولت در واحد محلی هستند و مسئولیت تامین منافع ملی، نظارت اداری و تضمین رعایت قانون در قلمرو محلی خود را برعهده دارند. نقش اصلی آنها جلوگیری از ایجاد تضاد میان سیاست‌های محلی با سیاست ملی است. نقش اجرایی پرفه‌ها در فرانسه تنها در حوزه‌هایی مانند تأیید قانونی بودن تصمیمات اتخاذ شده توسط شوراهای محلی و ارائه موارد قابل بحث به دادگاه‌های اداری یا دادگاه‌های حسابرسی مالی، تأمین امنیت و ایمنی، هماهنگی نیروهای پلیس و ژاندارمری؛ مدیریت بحران‌های بزرگ؛ اعمال رویه‌های دفاع

اضطراری؛ تصمیم برای تخلیه مناطق در معرض بلایای طبیعی؛ سازماندهی عملیات امدادی؛ مسئولیت اسناد رسمی مانند مدارک هویتی از جمله شناسنامه و گذرنامه؛ صدور گواهینامه رانندگی و ابطال یا توقیف آن در صورت بروز تخلفات و اعمال قوانین مهاجرت است. (Legifrance, ۱۹۵۸)

- وظایف و حوزه صلاحیت‌های شهرداری‌ها نیز دربرگیرنده موارد زیر است (این وظایف بیشتر بر انجام فعالیت‌هایی اشاره دارد که به رفع نیازهای ضروری و روزمره مردم می‌پردازند):

۱. ثبت احوال،^۱
 ۲. مسائل انتخاباتی،
 ۳. رفاه اجتماعی (در جهت اقدامات تکمیلی شهرستان‌ها) مانند برنامه‌های مراقبت از کودکان در مهدکودک‌ها و مراقبت از سالمندان،
 ۴. آموزش از جمله مدارس ابتدایی و کلاس‌های پیش‌دبستانی،
 ۵. معابر و خیابان‌های درون‌شهری،
 ۶. برنامه‌ریزی شهری و محافظت از نظم عمومی شهرها،
 ۷. زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل شهری از جمله طرح‌ها و برنامه‌های حمل‌ونقل مدارس، بندرگاه‌های فعالیت قایق‌های تفریحی، فرودگاه‌های غیرنظامی، بندرگاه‌های غیرمستقل،
 ۸. فرهنگ از جمله مدارس آموزشی (مهدکودک و دبستان)، میراث فرهنگی، موزه‌ها و کتابخانه‌ها،
 ۹. بهداشت عمومی (واکسیناسیون)،
 ۱۰. توسعه اقتصادی (مکمل توسعه منطقه‌ای)،
 ۱۱. محیط زیست، به‌ویژه آب و پسماند،
 ۱۲. مسکن. (CoR, ۲۰۱۴)
- برای آشنایی با چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در فرانسه مثالی در حوزه بهداشت ارائه می‌شود. وظایف مرتبط با حوزه بهداشت به این صورت میان نهادهای محلی و دولت تقسیم‌بندی می‌شوند:

جدول ۱. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در فرانسه (منبع: CoR, ۲۰۱۴)

واحد/حوزه	استاندارد	فرمانداری	شهرداری	حکومت مرکزی
بهداشت	اژانس‌های بهداشت استانی ^۲ در فرانسه، مؤسسات عمومی مستقل از لحاظ مالی هستند که تحت نظارت وزارت امور اجتماعی و بهداشت مرکزی قرار دارند وظایف آنها شامل موارد زیر است:	اجرای برنامه‌های مراقبت بهداشتی برای خانواده‌ها و کودکان؛ مشارکت در اجرای برنامه‌های بهداشتی (در چارچوب موافقت‌نامه‌های دولت/وزارت)، انجام فعالیت در برنامه‌های واکسیناسیون، مبارزه با سل، جذام، اچ‌آی‌وی و... (با همکاری دولت) به‌صورت داوطلبانه، حمایت از مادر و کودک از طریق مدیریت مراکز حمایت از مادر و کودک ^۳ که مشاوره و مراقبت‌های بهداشتی رایگان ارائه می‌دهند، ایجاد زیرساخت‌ها و تأسیسات بهداشتی عمومی (به‌ویژه در مناطق	ارائه خدمات بهداشتی و سلامت شهری؛ ارائه خدمات واکسیناسیون، مبارزه با سل، جذام، اچ‌آی‌وی و... (با همکاری دولت) به‌صورت داوطلبانه	تعیین رهنمودها و اهداف سیاست عمومی در حوزه بهداشت (به‌دنبال اهداف چند ساله)؛ تعریف اهداف، طرح‌ها، اقدامات و برنامه‌های راهبردی سلامت؛ ارزیابی راهبردهای نظام سلامت؛ تنظیم جنبه‌های مالی و حقوقی مربوط به نظام بیمه سلامت عمومی؛ تعیین برنامه‌های آموزش و پژوهش سلامت؛ ارائه برنامه حفاظت از سلامت همگانی که یک سیستم مراقبت
	نظارت بر وضعیت سلامت ایمنی و شناسایی مسائل در حوزه بهداشت؛ پیش‌بینی، آماده‌سازی و مدیریت بحران‌های بهداشتی زیر نظر استاندار؛ تعریف اهداف خاص استانی مربوط به سلامت عمومی و اجرای اقدامات استانی مربوطه؛ تدوین مقررات استانی تأمین سلامت از جمله تأمین دارو در شهرها؛ ارائه خدمات در بخش مراقبت‌های سریالی، مراقبت‌های بهداشتی و اجتماعی برای سالمندان و معلولان (در این زمینه اژانس‌های استانی وظیفه هماهنگی فعالیت‌ها را برعهده دارند و بودجه‌های عملیاتی را به بیمارستان‌ها، کلینیک‌ها، مراکز			

^۱Registry

^۲Regional Health Agencies

بهداشت جهانی برای شهروندان
فرانسوی است، تنظیم
برنامه‌های مرتبط با امور
اجتماعی و حقوق زنان؛
تخصیص هزینه‌های بودجه‌ای
بین بخش‌های مختلف
(بیمارستان‌ها، مراقبت‌های
سرپایی، مراقبت‌های بهداشت
روانی، بخش اجتماعی و
بهداشتی برای معلولان در
استان‌های مختلف)،

تصمیم‌گیری در مورد تعداد
دانشجویان پزشکی برای
پذیرش در دانشکده پزشکی در
هر سال تحصیلی، تعیین تعداد
بخت‌های بیمارستانی و
تجهیزات سنگین پزشکی
از جمله فناوری‌های گران‌قیمت
پزشکی، تعیین قیمت داروها و
دستگاه‌ها براساس پیشنهاد
سازمان ملی بهداشت، تعیین
استانداردهای ایمنی در
بیمارستان‌ها

کوهستانی) به منظور ارائه خدمات
بهتر،
وظیفه هشدار سلامت، برنامه‌ریزی
برای آزمایشگاه‌های گروهی آنالیز،
آژانس‌های بهداشت استانی در هر
شهرستان توسط هیئت نمایندگی
شهرستان مدیریت می‌شوند و
به صورت محلی استراتژی‌های
بهداشت استانی را می‌پذیرند یا رد
می‌کنند.

مراقبت و سراهای سالمندان، معلولان و افراد وِلسته
تخصیص می‌دهند، ارائه خدمت در بخش بیمارستانی؛
مشارکت در تأمین ملی و ساخت تأسیسات بهداشتی
به صورت آزمایشی، ارائه خدمت در زمینه واکسیناسیون،
مبارزه با سل، جنام، اچ‌آی‌وی و - (با همکاری دولت)
به صورت داوطلبانه، توزیع پزشکان و ارائه مراقبت‌های
بیمه در سراسر قلمرو محلی، تخصیص کارآمد منابع و
کنترل مخارج بهداشتی و ساماندهی امورات اقتصادی در
این زمینه.

از نظر قانونی، آژانس‌های بهداشت استانی دارای
اهرم‌های مختلف مجوزدهی از جمله تأسیس
مستقل مؤسسات و خدمات مراقبت‌های بهداشتی
و اجتماعی و کنترل کامل بر تخصیص منابع
آن‌هاست. علاوه بر این، آژانس‌های بهداشت استانی با
صندوق همبستگی ملی^۱ در جهت تعریف و اجرای
اقداماتی برای پیشگیری و مدیریت ریسک در بیمه
سلامت در استان‌ها همکاری می‌کند؛ در نهایت،
مقامات استانی کیفیت برنامه‌های آموزشی ارائه
شده به متخصصان سلامت در قلمرو خود را ارزیابی
می‌کنند.

در جدول زیر نتایج حاصل از کدگذاری اولیه، کدگذاری محوری و گزینشی متون و اسناد قانونی و پژوهشی در مورد چگونگی تفکیک

جدول ۲. کدها، زیرمقوله ها و مقوله حاصل از کدگذاری متون و اسناد قانونی و پژوهشی درباره نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی در فرانسه

ردیف	کدها	زیرمقوله ها	مقوله
۱	شورای محلی / تصمیم گیری محلی / قدرت تصمیم گیری و نظارتی / نهادهای محلی و منطقه ای / شوراهای منتخب محلی	قدرت های محلی تصمیم گیر / نقش نظارتی شوراهای خودمختاری محلی	سیاستگذاری محلی
۲	اختیارات اجرایی / اصل اداره آزاد / اصل توزیع صلاحیت ها / منابع و نفوذ مدیران محلی	حکومت های محلی اجرایی / صلاحیت های متنوع محلی	نهادهای محلی اجرایی
۳	نظارت حکومت مرکزی / قانونگذاری متمرکز / آزادی های اداری و خدماتی / عدم تضاد سیاست های ملی و محلی	کنترل حکومت مرکزی / هدایت حکومت های محلی	کنترل حکومت مرکزی
۴	استقلال مالی / درآمدهای محلی / کمک های مالی دولت	وابستگی مالی محلی / نظارت مالی دولتی / بودجه دولتی	نظارت دولتی
۵	تمرکززدایی مردمی تر / تمرکززدایی مدرن تر / عدم تمرکز	اعطای آزادی / اعطای اختیار / انسجام سرزمینی	بهبود مدیریت محلی
۶	وظایف و حوزه صلاحیت های استانداری ها / وظایف و حوزه صلاحیت های فرمانداری ها / وظایف و حوزه صلاحیت های شهرداری ها	تقسیم وظایف نهادهای محلی / مدیریت شهری / مدیریت منطقه ای	وظایف محلی

(منبع: یافته های پژوهش، ۱۴۰۴)

با توجه به نتایج بدست آمده از تحلیل محتوای متون و اسناد قانونی و پژوهشی درباره نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی در فرانسه باید گفت که اصل «آزادی اداری واحدهای محلی»، اصل «تقدم واحدهای محلی»، اصل «استقلال مالی» و اصل «توزیع صلاحیت ها» ازجمله اصولی هستند که در گام اول حکومت های محلی را به رسمیت می شناسند، در تصمیم گیری و اداره قلمرو محلی به آنها آزادی اعطا می کنند، وظایف و صلاحیت های مشخص محلی را برای آنها تعریف می کنند و در نهایت رابطه میان حکومت های محلی و مرکزی را تبیین می کنند. این اصول از ارکان تمرکززدایی در فرانسه هستند که همبستگی فراوانی با یکدیگر دارند و هرکدام مکمل دیگری به شمار می آید. آنچه که از این اصول برداشت می شود این است که واحدهای محلی در تصمیم گیری، مدیریت و اجرای امور تعیین شده نسبت به حکومت مرکزی و دولت پیشگام هستند و دولت صرفاً به نظارت و سیاستگذاری های کلان در امور محلی می پردازد. گفتنی است که پشتوانه قانونی این اصول در فرانسه علاوه بر قانون اساسی و تصمیمات مجلس سنا در موضوعات مختلف در رابطه با نهادهای اداری است. همچنین هیچ سلسله مراتبی بین حکومت های محلی در مقیاس استان، شهرستان و شهر در فرانسه وجود ندارد.

مهم ترین صلاحیتی که به واحدهای محلی در فرانسه اعطا شده است، قدرت تصمیم گیری در امور تعیین شده در شورای منتخب آنهاست. وظایف حکومت های محلی و زمینه های تصمیم گیری و اداره امور در ابعاد مختلف غیرسیاسی نیز در قانون تصریح و روشن شده است. وظایف و صلاحیت های هر حوزه محلی در ابعاد متعدد اقتصادی، عمرانی، اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، محیط زیستی و... مشخص شده اند و این موارد همگی جهت تمرکززدایی اداری و اداره کارآمد سرزمین توسط هیئت ها یا شوراهای قانونی و تخصصی در هر حوزه از وظایف انجام می شود.

ترکیه

نظام سیاسی کشور ترکیه از نوع نظام های بسیط غیرمتمرکز است. به موجب همه پرسی سال ۲۰۱۷ میلادی و همچنین به دنبال انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی ترکیه در ژوئن سال ۲۰۱۸ نظام حکومتی ترکیه پس از ۹۵ سال به طور رسمی از سیستم پارلمانی به سیستم ریاستی تغییر کرد و با حذف پست نخست وزیر و به موجب اصل (۱۰۴) پیش نویس قانون اساسی، رئیس جمهوری رئیس کشور و رئیس

دولت خواهد شد و اختیار تعیین و عزل وزرا و معاونین خود را خواهد داشت. تفکیک قدرت در نظام سیاسی ترکیه به گونه ای است که قدرت اجرایی توسط شورای وزیران اعمال می شود و مجلس ملی ترکیه وظیفه قانونگذاری را برعهده دارد. (Monfared, ۲۰۱۶)

در حال حاضر کشور ترکیه ۸۱ استان دارد که ۳۰ استان سیستم دو رده ای و ۵۱ استان سیستم سه رده ای دارند. سطوح تقسیماتی در ۵۱ استان ترکیه عبارتند از: استان، شهر و روستا که هر سه رده تقسیماتی جز حکومت های محلی در این کشور به حساب می آیند.

تأیید شده نهایی قبل از چاپ الکترونیکی

مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و نوع رابطه آنها با حکومت مرکزی در ترکیه

بر مبنای قانون اساسی سال ۱۹۸۲ ترکیه، حکومت‌های محلی جهت رفع نیازهای مشترک محلی مردم استان، شهر یا روستا، ارائه مؤثر خدمات محلی و حفظ منافع عمومی تأسیس می‌شوند که اصول تأسیس آنها را قانون مشخص می‌کند و شهروندان، رأی‌دهندگان به مراجع تصمیم‌گیری آنها (شوراهای محلی) هستند. (Constitution of Turkey, ۱۹۸۲) در سال ۲۰۰۰ در قانون اساسی ترکیه دو اصل کارکردی برای تنظیم سیستم مدیریت عمومی گذر راستای هدف تمرکززدایی تعریف شده است. در روند تمرکززدایی در کشور ترکیه اصول تمرکزگرایی و تمرکززدایی در کنار هم آمده‌اند، اصل اول با نام «وحدت یکپارچه در اداره»^{۲۸} و اصل دوم «عدم تمرکز» است. همچنین در راستای اقدامات اصلاحی در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۳ ترکیه، روند اصلاح مدیریت عمومی در این کشور براساس اصل «مدیریت عمومی جدید»^{۲۹} تعریف شده است که مدیریت‌های محلی متعددی را در سطح سرزمین فعال کرده است. اصل عدم تمرکز به تخصیص قدرت به نهادهای عمومی بر مبنای حوزه عملکردی و قلمروشان اشاره دارد. حکومت‌های محلی یا نهادهای دولتی منطقه‌ای که «اداره‌های محلی» نیز نامیده می‌شوند برای رفع نیازهای ساکنان در یک قلمرو جغرافیایی مشخص ایجاد شده‌اند. کارکردها، نقش‌ها و مسئولیت‌های محلی نیز با ایجاد قوانین جدید تعریف شده‌اند. هدف اصلی اصلاحات، افزایش کارایی خدمات عمومی و اثربخشی از طریق تمرکززدایی اداری و مالی است. در راستای این اصلاحات، خدمات عمومی که قبلاً توسط حکومت مرکزی در حوزه بهداشت، گردشگری و فرهنگ، جنگل و محیط زیست، امور کشاورزی و روستا، مراقبت اجتماعی و حمایت از کودکان، امور جوانان و ورزش، صنعت و خدمات عمومی انجام می‌شد، به حکومت‌های محلی تفویض شده است. (Romina & Seifodini, ۲۰۲۱)

اصل (۱۲۳) قانون اساسی ترکیه با اشاره بر اصول کلی اداره سرزمین، به منزله جایگاه قانونی حکومت‌های محلی در این کشور است. بر این اساس، حکومت‌های محلی با توجه به ساختار و وظایف خود یک کل را تشکیل می‌دهند و وظایف و اختیارات آنها توسط قانون تعریف می‌شود. همان‌طور که ذکر شد سازمان و عملکرد حکومت‌های محلی نیز براساس اصول تمرکزگرایی و تمرکززدایی است. علاوه بر این در اصل (۱۲۶) بیان شده است که از نظر سازمان اداری مرکزی، کشور ترکیه براساس موقعیت جغرافیایی، شرایط اقتصادی و الزامات خدمات عمومی به استان‌ها تقسیم می‌شود. استان‌ها نیز به سطوح پایین‌تری از مناطق اداری تقسیم می‌شوند. اداره استان‌ها براساس اصل تفویض اختیارات است. سازمان‌های اداری مرکزی متشکل از چندین استان نیز ممکن است برای اطمینان از کارایی و هماهنگی خدمات عمومی ایجاد شوند که وظایف و اختیارات این سازمان‌ها را قانون تنظیم می‌کند. براساس این قوانین باید گفت سازماندهی و تقسیم وظایف براساس نظام اداره از مرکز تشکیلات واسطه حکومت مرکزی و اداره از محل یا مدیریت‌های محلی انجام شده است. همچنین اصل (۱۲۷) قانون اساسی، مهم‌ترین اصل قانونی است که به حکومت‌های محلی مربوط می‌شود. در این اصل بیان شده است که حکومت‌های محلی بر مبنای اصول تمرکززدایی، نهادهایی خودمختار با شخصیت حقوقی هستند. این اصل بیان می‌کند که سازمان‌های اصلی تصمیم‌گیری^{۲۹} در حکومت‌های محلی (با به بیانی دیگر شوراها) از منتخبین مردم هستند که وظیفه نظارت و تصمیم‌گیری در تمامی واحدهای حکومت‌های محلی را برعهده دارند. یکپارچگی فرماندهی قدرت در کشور ترکیه نیز در اصل سوم قانون اساسی آن قابل مشاهده است. به‌طوری که این اصل قانونی بیان می‌کند دولت-ملت ترکیه به همراه قلمرو سرزمینی خویش، کلیتی تجزیه‌ناپذیر است. (Tan, ۲۰۲۰)

درحقیقت همه سطوح مدیریت محلی و تفویض اختیار به نهادهای عمومی در ترکیه در پرتو اصل تلقی واحد از دولت-ملت قابل تحلیل است و در صورت تعارض بین اختیارات و صلاحیت‌های اداری، اصول (۳) و (۱۲۳) بر سایر اصول حکومت خواهند داشت. سطوح مدیریت محلی در ترکیه دارای لایه‌بندی‌های بسیار پیچیده بوده و شامل اداره ویژه استان و شهرداری‌های بزرگ است که مهم‌ترین آن شهرداری

^{۲۸}Public Administration System

^{۲۹}Integral Unity in Administration

^{۳۰}New Public Management (NPM)

^{۳۱}Decision-Making

کلان شهرها به شمار می‌رود. این نوع از مدیریت‌ها گرچه دستخوش منازعات و رقابت‌های سیاسی هستند ولی دارای درجه‌ای از کارآمدی نیز بوده و به همین دلیل زمینه‌های توسعه شهری را در ترکیه پدید آورده‌اند. همچنین مدیریت‌های محلی در ترکیه تداوم اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه محسوب می‌شوند که قسمتی از آن خصوصی‌سازی شده و به بخش‌های عمومی غیردولتی واگذار شده است. در عین حال استانداری‌ها و شهرداری‌های ترکیه طبق قانون اساسی بخش مهمی از ساختار مدیریت محلی محسوب می‌شوند. (Council of Europe Bookshop, ۲۰۰۹)

تمرکززدایی در کشور ترکیه با ترویج اهداف دموکراسی همواره یکی از اولویت‌های اصلی دولت ترکیه و به‌طور ویژه حزب عدالت و توسعه بوده است. همان‌طور که اشاره شد اصلاحات مرتبط با امر تمرکززدایی مطابق با پارادایم مدیریت عمومی جدید جهت تفویض وظایف به واحدهای محلی انجام شده است. نکته مهم در امر تمرکززدایی در ترکیه این است که اصول تمرکززدایی و تمرکزگرایی هر دو در کنار هم بیان شده‌اند.

اصل «وحدت یکپارچه در اداره» در روند تمرکززدایی در کشور ترکیه یک ارتباط قیومیت قوی بین قدرت مرکزی و حکومت‌های محلی برقرار می‌کند، اما با این حال حزب عدالت و توسعه از سال ۲۰۰۲ تلاش کرده است تا قدرت مرکزی را در سطح محلی بازتولید کند. برای مثال، پیش‌نویس قانون پیشنهادی حزب عدالت و توسعه در ژانویه سال ۲۰۲۰ شامل انتقال برخی از اختیارات شهرداری‌های کلان‌شهرها به وزارت محیط زیست و شهرسازی و شهرداری‌های مناطق است. (Country studies, ۲۰۲۰)

شایان ذکر است که کشور ترکیه پاره‌ای از اصلاحات در قانون اساسی مانند تقویت تمرکززدایی اداری، مدیریت محلی و بومی‌گرایی در سرزمین را جهت ورود به اتحادیه اروپا و هماهنگی با اصول آن انجام داده است. در همین راستا است که قانون شماره ۶۳۶۰ مصوب سال ۲۰۱۲ مجلس ترکیه بر دو مفهوم مهم اصول کپنهاگ یعنی «ناحیه‌گرایی» و «بومی‌گرایی» تأکید دارد. اما به‌طور کلی میزان و سطح اختیارات حکومت‌های محلی چه در حوزه بازی‌های قدرت و چه در حوزه مدیریت اقلیت‌ها تابع سیاست‌های حکومت مرکزی است. (Council of Europe Bookshop, ۲۰۰۹)

قانون اساسی کشور ترکیه بیان می‌کند که حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی نظارت می‌کند تا از یکپارچگی اداره سرزمین، ارائه خدمات عمومی برابر، حفاظت از منافع عمومی و تأمین نیازهای محلی اطمینان حاصل کند. منابع درآمدی حکومت‌های محلی نیز متناسب با وظایف آنها توسط حکومت مرکزی تخصیص می‌یابد. (Tan, ۲۰۲۰) درواقع مدیریت‌های محلی در ترکیه در کنترل حکومت مرکزی است و بر مبنای اصل قیومیت اداری حکومت مرکزی ناظر و کنترل‌کننده تصمیمات مدیریت‌های محلی تعیین شده است. افزون بر این، در مناطق ناهمگون و استراتژیک ترکیه سیاست‌های اعمالی پیچیده‌ای در این زمینه پیش‌بینی شده است. بنابراین نظام کنترل حکومت مرکزی بر مدیریت‌های محلی ماهیت چند لایه دارد و نهادهای محلی از طریق نهادهای ملی به طرق مختلف محدود و کنترل می‌شوند و علی‌رغم افزایش استقلال اداری و مالی و اختیارات فزاینده حکومت‌های محلی در فعالیت‌های اقتصادی و استقراض مالی، اما حکومت مرکزی همچنان جایگاه تأثیرگذار خود را در مدیریت محلی حفظ کرده است. (British Columbia, ۲۰۰۹; Mirahmadi, ۲۰۱۸)

طبق اصل (۵) فصل اول قانون اساسی اهداف و وظایف اصلی حکومت مرکزی ترکیه حفظ استقلال و یکپارچگی ملت، حفظ سرزمین از خطر تجزیه، ایجاد دموکراسی، تأمین رفاه، صلح و خوشبختی افراد و جامعه است. تلاش برای رفع موانع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در حقوق و آزادی‌های افراد در راستای اصول عدالت اجتماعی حاکم بر قانون و ایجاد زمینه‌ها و شرایط لازم جهت رشد مادی و معنوی مردم از دیگر وظایف حکومت مرکزی در کشور ترکیه به‌شمار می‌آیند. (Constitution of Turkey, ۱۹۸۲)

وظایف حکومت‌های محلی در ترکیه

سه سطح حکومت محلی در ترکیه وجود دارد که شامل اداره ویژه استان،^{۳۱} شهرداری‌ها^{۳۲} و دهیاری‌ها^{۳۳} هستند. اداره ویژه استان با شخصیت حقوقی عمومی و استقلال اداری- مالی در رده تقسیماتی استان به تأمین نیازهای عمومی مردم در محدوده مرزهای استان می‌پردازد. همچنین اداره ویژه استان دارای عملکرد و مسئولیت‌هایی در داخل و خارج از محدوده شهرداری‌ها نیز است. نهادهای مهم اداره ویژه استان شامل شورای کل استان، کمیته اجرایی استان و استاندار (نماینده رئیس‌جمهور و رئیس دستگاه اجرایی- اداری در استان) است. استاندار در این رده محلی به توصیه وزیر و با تأیید رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

رده دوم حکومت محلی در ترکیه، شهرداری‌ها با شخصیت حقوقی عمومی و استقلال اداری- مالی هستند. شهرداری‌ها به تأمین نیازهای عمومی مردم در محدوده مرزهای شهری می‌پردازند. نهادهای اصلی شهرداری‌ها در ترکیه شامل شورای شهر، کمیته اجرایی شهرداری و شهردار است. شهردار در ترکیه توسط شورای شهر انتخاب می‌شود، اما در شهرهای استان‌های مرزی و اقلیت‌نشین، توسط استاندار و با تأیید وزیر کشور منصوب می‌شود. شهرداری‌ها در ترکیه بر مبنای جمعیت شهرها تقسیم‌بندی می‌شوند که شامل شهرداری کلان‌شهر^{۳۴} (دارای اختیارات قضایی و ساختارهای متفاوت با سایر شهرداری‌های ترکیه)، شهرداری مراکز استان‌ها،^{۳۵} شهرداری منطقه^{۳۶} و شهرداری ناحیه^{۳۷} هستند.

دهیاری سومین رده حکومت‌های محلی ترکیه است که نسبت به سایر واحدهای محلی کمترین جمعیت را داشته و با سابقه فعالیت طولانی‌تری نسبت به آنها در ترکیه فعالیت می‌کند. این واحد حکومت محلی با شخصیت حقوقی عمومی در نواحی روستایی ایجاد می‌شود که وظایف محول شده خود را انجام می‌دهد. ارکان‌های تشکیل‌دهنده دهیاری‌ها در ترکیه عبارتند از: انجمن روستا، شورای محلی برگزیدگان و مختار.^{۳۸} (Iciseri, ۲۰۱۶)

وزارت کشور ترکیه در حال حاضر تعداد ۵۱ اداره ویژه استان دارد و صلاحیت آنها در رده تقسیماتی استان، مسائلی مانند کشاورزی، ورزش، مسائل محلی آب، شکار، پرورش آبزی و توریسم، خرید و فروش، تعیین حدود و اسناد املاک و مانند آن را در برمی‌گیرد. همان‌طور که ذکر شد، در ۳۰ استان دیگر در این کشور اداره ویژه استان وجود ندارد و وظایف و صلاحیت‌های این نهاد محلی به شهرداری‌های کلان‌شهرها واگذار شده است.^{۳۹} (Mevzuat, ۲۰۰۵)

- بر مبنای ماده (۶) و (۷) قانون شماره (۵۳۲) و قانون اداره استان (۵۴۴۲)، اداره ویژه استان موظف به ارائه خدمات زیر است:
 ۱. خدمات مربوط به جوانان و ورزش، بهداشت، کشاورزی، صنعت و تجارت در محدوده استان، ارائه طرح محیط زیست استان (تهیه طرح با هماهنگی استاندار و به همراه شهرداری کلان‌شهر، شهرداری مراکز استان و اداره ویژه استان و با تصویب شورای شهر و شورای کل استان)، انجام امور عام‌المنفعه و برنامه‌های اسکان، برنامه‌های حفاظت و جلوگیری از فرسایش خاک، فعالیت‌های فرهنگی، هنری، گردشگری، خدمات اجتماعی و امداد رسانی، اعطای اعتبارات خرد به فقرا، تأسیس مراکزی مانند مهدکودک و پرورشگاه، اعطای زمین به مؤسسات آموزش ابتدایی و متوسطه، ساخت، نگهداری و تعمیرات ساختمان‌ها در خارج از محدوده شهرداری‌ها،
 ۲. خدمات مربوط به برنامه‌ریزی و کنترل توسعه اراضی، راه‌ها، آب، فاضلاب، پسماندهای جامد، محیط زیست، کمک‌های اضطراری و نجات، حفاظت از روستاهای جنگلی، جنگل‌کاری، ایجاد پارک‌ها و باغ‌ها خارج از محدوده شهرداری، شایان ذکر است که براساس بند الحاقی به این ماده قانونی در سال ۲۰۰۵، وزارتخانه‌ها (با موافقت وزیر مربوطه) و سایر سازمان‌های دولتی می‌توانند سرمایه‌گذاری‌های

^{۳۱}Special Provincial Administration

^{۳۲}Municipalities

^{۳۳}Villages

^{۳۴}Metropolitan Municipality

^{۳۵}Province Capitals

^{۳۶}District Municipality

^{۳۷}Sub-District Municipality

مربوط به ساخت‌وسازها، نگهداری و تعمیرات زیرساخت‌هایی مانند جاده‌های استانی، آب آشامیدنی، آب جهت مصارف کشاورزی، فاضلاب، خطوط انتقال نیرو، بهداشت، آموزش، فرهنگ، گردشگری، محیط زیست، برنامه‌ریزی و کنترل توسعه اراضی، فعالیت‌های عمومی، شهرک‌سازی، امور مربوط به جوانان و ورزش و سایر سرمایه‌گذاری‌ها در حیطه اختیارات خود را با انتقال اعتبارات و بودجه به اداره ویژه استان واگذار کنند.

۳. صدور و نظارت بر مجوزهای فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی،

۴. صدور مقررات، اعمال و اجرای ممنوعیت‌ها و مجازات‌های قانونی در حیطه صلاحیت قانونی اداره ویژه استان،

۵. خرید، فروش، اجاره یا مبادله اموال به منظور ارائه خدمات،

۶. دریافت وام و پذیرش کمک‌های مالی،

۷. حل‌وفصل و انحلال اختلافات در دعاوی که تا سقف ۲۵ میلیارد لیره ترکیه باشد به غیر از پرونده‌های مربوط به مالیات، عوارض و هزینه‌ها،

۸. صدور مجوز و بازرسی از مشاغل آلاینده و تأسیسات تفریحی در خارج از محدوده شهرداری‌ها (البته مجوزهایی مانند مجوزهای تجاری برای کلیه تأسیسات در فرودگاه‌ها توسط اداره کل هواپیمایی کشوری صادر می‌شود)،

۹. نظارت بر حفاظت از زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها و وضعیت بهداشتی محکومان و بازداشت‌شدگان،

۱۰. ریاست کلیه نیروها و سازمان‌های انتظامی عمومی و خصوصی در داخل مرزهای استان جهت پیشگیری از جرم و حفظ نظم و اعتماد عمومی،

۱۱. تأمین امنیت مرزی و ساحلی کشور،

۱۲. تأمین آرامش و امنیت، رفاه عمومی و تعریف انتظامات قانونی پیشگیرانه در محدوده استان،

۱۳. نظارت و کنترل بر مؤسسات مالی، بازرگانی، صنعتی و اقتصادی، مشاغل، انبارها و سایر ادارات و مؤسسات متعلق یا وابسته به دولت، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها با هدف حفظ امنیت کشور،

۱۴. رسیدگی به شکایات مردم در موضوع خدمت سربازی. (Lawsturkey, ۲۰۲۰; Mevzuat, ۲۰۲۰)

• شهرداری‌ها در ترکیه به‌مثابه ستون فقرات حکومت محلی و ارگان مهم تصمیم‌گیری در سطح محلی هستند. وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در ترکیه به‌شرح زیر است:

۱. شهرداری‌ها در کشور ترکیه به‌طور کلی مسئول اجرای برنامه‌هایی در زمینه خدمات بهداشتی و اجتماعی، فعالیت‌های عمومی، آموزش و حمل‌ونقل هستند. همچنین وظایف اصلی شورای شهر تصمیم‌گیری در مسائلی مانند بودجه، طرح‌های مسکن، برنامه‌های بازسازی، تعیین نرخ مالیات و عوارض خدمات شهری است.

۲. براساس مواد (۱۴ و ۱۵) قانون شماره ۵۳۹۳ شهرداری، احداث زیرساخت‌های شهری، منطقه‌بندی، آب و فاضلاب، حمل‌ونقل، سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی و شهری، بهداشت محیط شهری و محیط زیست، نظافت و زباله‌های جامد، پلیس، آتش‌نشانی، اورژانس، امداد و نجات و آمبولانس، ترافیک شهری، آرامستان‌ها، جنگل‌کاری در حوزه شهرداری، پارک‌ها و فضاهای سبز، مسکن، فرهنگ و هنر، گردشگری، امور مربوط به جوانان و ورزش در محدوده شهرداری‌ها، ارائه خدمات اجتماعی و امداد، ازدواج، آموزش مهارت و حرفه از وظایف شهرداری‌ها به‌حساب می‌آیند. همچنین شهرداری‌ها و شهرداری‌های کلان‌شهرها با جمعیت بیش از ۵۰۰۰۰ نفر وظیفه احداث پناهگاه روباز برای زنان و کودکان بی‌سرپرست را برعهده دارند.

۳. ایجاد مؤسسات آموزش پیش‌دبستانی، تعمیر یا نگهداری از ساختمان‌های مدارس دولتی، ایجاد انواع تأسیسات مرتبط با سلامت و بهداشت، حفاظت از سرمایه‌های فرهنگی و طبیعی، حفاظت یا بازسازی بافت‌های تاریخی شهری و مکان‌هایی که از نظر تاریخ شهری حائز اهمیت هستند و ایجاد بانک غذایی^{۳۷} از دیگر وظایف شهرداری‌هاست.

۴. صدور آیین‌نامه‌ها، اعمال و اجرای ممنوعیت‌های شهرداری، اعمال مجازات‌های مقرر در قوانین،

۵. اعطای مجوز به فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی طبق قوانین مربوطه،

۶. اخذ و وصول مالیات، عوارض، حق‌الزحمه و حق مشارکت شهرداری طبق قوانین مختص آن، وصول مطالبات در قبال گاز، آب، فاضلاب و خدماتی که طبق مقررات حقوق خصوصی بدون احتساب مالیات و عوارض وصول می‌شود، تأمین آب شرب، خانگی و صنعتی، حصول اطمینان از کنترل آب فاضلاب در مواقع بارندگی و نیز ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات لازم در این زمینه و بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی،

۷. احداث و راه‌اندازی انواع سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی اعم از اتوبوس، وسایل نقلیه دریایی، تونل‌ها و سیستم‌های ریلی،

۸. انجام کلیه خدمات مربوط به جمع‌آوری، حمل‌ونقل به مکان‌های مخصوص، جداسازی، بازیافت، حذف و نگهداری مواد زائد جامد،

۹. خرید، سلب مالکیت، فروش، اجاره، معاوضه، تخصیص و ایجاد حق بر اموال غیرمنقول در محدوده شهرداری و محدوده مجاور به‌منظور انجام خدمات مشترک محلی،

۱۰. احداث فروشگاه‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، پایانه‌های اتوبوسرانی، نمایشگاه‌ها، کشتارگاه‌ها، اسکله‌ها طبق قوانین مربوطه، راه‌اندازی و بهره‌برداری از این مکان‌ها یا صدور مجوز افتتاح این مکان‌ها توسط اشخاص حقوقی و حقیقی،

۱۱. حل اختلافات دعوی غیر از مالیات و عوارض،

۱۲. صدور مجوز و نظارت بر مؤسسات غیربهداشتی و اماکن عمومی تفریح و فراغت، شناسایی مناطق ذخیره‌سازی مواد ساختمانی، چوب، زغال‌سنگ، ضایعات و مکان‌های فروش آنها و اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از آلودگی محیط زیست در این مناطق،

۱۳. ممنوعیت فعالیت غیرمجاز دست‌فروشان، پرداخت جریمه به بانک‌های مواد غذایی و ارائه کالاهای غیرخوراکی به نیازمندان،

۱۴. تعیین استاندارد برای بیلوردها و تابلوهای تبلیغاتی،

۱۵. تعیین تعدد انواع خدمات و وسایل حمل‌ونقل عمومی مانند تاکسی، اتوبوس و ... و تعیین قیمت و تعرفه بلیط آنها، تعیین زمان و مسیرهای حمل‌ونقل زمینی، دریایی، آب و راه‌آهن،

۱۶. تأسیس و بهره‌برداری یا اجاره مکان‌های پارک خودرو در بزرگراه‌ها، جاده‌ها، خیابان‌ها، میادین و اماکن مشابه،

۱۷. انجام کلیه امور مقرر در مقررات راهنمایی و رانندگی که توسط قوانین به شهرداری‌ها اختصاص داده شده است. (Lawsturkey, ۲۰۱۰)

همچنین براساس قانون شماره ۵۲۱۶ کلان‌شهرها، تهیه برنامه راهبردی، تعیین اهداف سالانه، برنامه‌های سرمایه‌گذاری و بودجه شهرداری کلان‌شهر با اخذ نظر شهرداری‌های مناطق، تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای طرح جامع توسعه در محدوده شهرداری کلان‌شهرها، تهیه طرح محیط زیستی، تصویب طرح‌های عمرانی و اجرایی مطابق طرح جامع، تغییرات ایجاد شده در این طرح‌ها، طرح‌های بهسازی عمرانی و نظارت بر اجرای آنها، تهیه نقشه‌های اجرایی پهنه‌بندی و طرح‌های تقسیم‌بندی مناطق و تهیه طرح جامع پهنه‌بندی، اعطای پروانه ساخت‌وساز به کارگاه‌ها و نظارت بر اماکن تحت بهره‌برداری در مناطق ذیل مسئولیت شهرداری کلان‌شهر از وظایف شهرداری کلان‌شهرها در ترکیه به‌شمار می‌آیند. گفتنی است که شهرداری‌های کلان‌شهرها و مناطق می‌توانند در راستای حمایت از فعالیت‌هایی در زمینه کشاورزی و دامپروری اقداماتی انجام دهند.

^{۳۷} Food Bank: سازمان خیریه و غیردولتی که جهت تهیه مایحتاج غذایی برای نیازمندان تأسیس می‌شود.

- وظایف و اختیارات دهیاری‌ها در کشور ترکیه نیز شامل موارد زیر است:

وظایف دهیاری‌ها در کشور ترکیه به دو دسته وظایف اجباری و اختیاری تقسیم می‌شوند. بر مبنای قانون شماره ۴۴۲ سال ۱۹۲۴ وظایف اجباری شامل مواردی مانند کشاورزی، خدمات عمومی و توسعه‌ای مانند تهیه آب آشامیدنی سالم، پاکیزگی، جاده‌ها، ساخت مدارس، خانه‌های روستایی و مساجد، میدان و جنگل کاری در محدوده روستاست. البته شواهد نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد این خدمات توسط حکومت مرکزی یا اداره ویژه استان تأمین و ارائه می‌شود. وظایف اختیاری نیز شامل مواردی مانند انجام فعالیت‌هایی جهت ایجاد جذابیت فیزیکی در روستا مانند سفیدکاری ساختمان‌ها، ساخت حمام عمومی، بازار و همچنین احداث خانه‌هایی به همراه انبار هستند. (Hukuki, ۲۰۲۱)

به‌منظور آشنایی با نحوه تفکیک وظایف محلی از ملی در کشور ترکیه به‌شرح چگونگی تقسیم‌بندی امور محلی و ملی در حوزه بهداشت پرداخته می‌شود. (Savaşkan, ۲۰۲۰)

جدول ۳. چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی در حوزه بهداشت در ترکیه (منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۴)

واحدها/ حوزه	اداره ویژه استان	شهرداری	حکومت مرکزی
بهداشت	در هر استان یک بخش بهداشت استانی وجود دارد که از نظر اداری در برابر استاندار و از نظر فنی در برابر وزارت بهداشت مسئول است. مسئولیت اداری عمدتاً شامل مدیریت پرسنل و مدیریت تملکات است، درحالی که مسئولیت فنی شامل تصمیمات مربوط به ارائه مراقبت‌های بهداشتی مانند دامنه و حجم خدمات بهداشتی و درمانی بیمارستان‌ها است.	مدیریت مراکز بهداشتی درمانی برای مراقبت‌های روزانه و اولیه مانند کلینیک‌ها در حوزه وظایف شهرداری‌ها است.	دو نهاد اصلی مسئول برنامه‌ریزی خدمات بهداشتی و درمانی در سطح حکومت مرکزی هستند که شامل سازمان برنامه‌ریزی کشور و وزارت بهداشت ^۹ است. نقش سازمان برنامه‌ریزی کشور، تعریف سیاست‌های کلان در حوزه بهداشت است. وزارت بهداشت به‌نوبه خود برنامه‌های عملیاتی را در مورد ارائه خدمات مراقبت‌های بهداشتی تنظیم می‌کند و خود مسئول اجرای سیاست‌های تعریف شده است.

در جدول زیر نتایج حاصل از کدگذاری اولیه، کدگذاری محوری و گزینشی متون و اسناد قانونی و پژوهشی در مورد چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در کشور ترکیه ارائه شده است که شامل کدها، زیرمقوله‌ها و مقوله نهایی است و منجر به استخراج اصول و معیارهای نهایی در این موضوع شده است.

^۹The State Planning Organisation

^{۱۰}The Ministry of Health

جدول ۴. کدها، زیرمقوله‌ها و مقوله حاصل از کدگذاری متون و اسناد قانونی و پژوهشی درباره نحوه تفکیک وظایف محلی از

ردیف	کدها	زیرمقوله‌ها	مقوله
۱	رفع نیازهای مشترک محلی / ارائه مؤثر خدمات محلی / حفظ منافع عمومی / وحدت یکپارچه در اداره / کارایی خدمات عمومی / ارائه خدمات عمومی برابر / حفاظت از منافع عمومی / تأمین نیازهای محلی	مدیریت عمومی جدید / یکپارچگی محلی و ملی / تقسیم صلاحیت‌ها	وحدت مدیریت ملی و محلی
۲	تخصیص قدرت به نهادهای عمومی / نهادهای دولتی منطقه‌ای / اداره‌های محلی	نهاد عمومی محلی / نهاد عمومی منطقه‌ای / حکمرانی محلی	اداره محلی و منطقه‌ای
۳	اثربخشی از طریق تمرکززدایی / الزامات خدمات عمومی / اصل تفویض اختیارات / کارایی و هماهنگی خدمات عمومی / سازماندهی و تقسیم وظایف	وظایف محلی / وظایف ملی / توزیع قدرت	تفکیک وظایف محلی از ملی
۴	سازمان‌های اصلی تصمیم‌گیری / نهادهایی خودمختار با شخصیت حقوقی / تصمیم‌گیری و اجرا	صلاحیت‌های محلی / خودمختاری محلی	تصمیم‌گیری و اجرا
۵	اداره ویژه استان / شهرداری / دهیاری / ستون فقرات حکومت محلی / وحدت یکپارچه در اداره	مدیریت منطقه‌ای / مدیریت شهری / مدیریت روستایی	یکپارچگی اداره محلی
۶	قیمومیت قوی بین قدرت مرکزی و حکومت‌های محلی / اصل تلقی واحد از دولت-ملت / تبعیت از سیاست‌های حکومت مرکزی / کنترل حکومت مرکزی بر مدیریت‌های محلی	اقتدار دولت مرکزی / تبعیت نهادهای محلی	کنترل نهادهای محلی
۷	استقلال اداری محلی / وابستگی مالی محلی / اختیارات فزاینده حکومت‌های محلی	تأمین مالی محلی / درآمدهای محلی	مدیریت مالی محلی

ملی در ترکیه (منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۴)

با توجه به نتایج بدست آمده از تحلیل محتوای متون و اسناد قانونی و پژوهشی در زمینه تفکیک وظایف محلی از ملی در ترکیه، می‌توان گفت که امر تفکیک بر مبنای اصول «وحدت یکپارچه در اداره»، «عدم تمرکز» و «اصل قیمومیت اداری» در قانون اساسی این کشور انجام شده است. درحقیقت براساس اصل عدم تمرکز است که وظایف و صلاحیت‌هایی برای نهادها و شوراهای محلی در مقیاس استان، شهر و روستا تعریف شده است و قدرت تصمیم‌گیری ازجمله مهم‌ترین آنها است. اما با این وجود طبق «اصل قیمومیت اداری»، حکومت مرکزی همچنان در تصمیم‌گیری‌های محلی در کشور ترکیه نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. بسیاری از منتقدین و صاحب‌نظران در این کشور بر این باور هستند که روند اصلاحات و تفویض وظایف و اختیارات به واحدهای محلی در ترکیه در راستای کارایی خدمات عمومی نباید صرفاً متکی به اتخاذ شیوه‌های مدیریتی نوین باشد، بلکه این روند نیازمند توانمندسازی گسترده فرآیندهای مشارکتی است که در حال حاضر در این کشور به‌طور فعال چنین فرایندهایی وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

در دهه‌های اخیر توزیع قدرت یا تمرکززدایی در نظام اداری به محوری مهم در ادبیات مدیریت و توسعه سرزمین مبدل شده است. به تناسب درجه تمرکز یا عدم تمرکز در نظام‌های بسیط، نقش حکومت‌های محلی در اداره سرزمین کم‌رنگ یا پررنگ می‌شود. یعنی در نظام‌های بسیط، مدیریت و اداره محلی عموماً نقش متفاوتی را در ارائه خدمات به مردم محلی ایفا می‌کند، به هر میزان که درجه تمرکز در این نظام بالا باشد، مدیریت و اداره سرزمین در تمامی ابعاد برعهده مرکز است. اما در مواردی دیگر از حکومت‌های بسیط و با درجه تمرکز پایین‌تر، حکومت‌های محلی وظایف مشخص، مسئولیت تصمیم‌سازی، مدیریت و ارائه خدمات عمومی کلیدی را در قلمرو محلی خود برعهده دارند.

با مرور تجارب کشورهای فرانسه و ترکیه به‌عنوان نظام‌های سیاسی بسیط غیرمتمرکز در جهان، در موضوع چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی مشاهده می‌شود که در این کشورها روند تمرکززدایی با تدوین اصول راهنمای تمرکززدایی انجام شده

است که به عنوان اصول راهنمای عملی و نظری در تفکیک وظایف محلی از ملی و همچنین اداره واحدهای محلی به حساب می‌آیند. در این کشورها حکومت‌های محلی دارای مبانی تشکیل مستحکم و قانونی هستند که اصول راهنمای آنها برآمده از قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه حکومت‌های محلی به عنوان بازیگران محلی در اداره امور کشور توسط قانون به رسمیت شناخته شده‌اند، تمامی وظایف محلی از وظایف ملی در این کشورها به طور دقیق در ابعاد متنوع تفکیک شده است و حکومت‌های محلی مسئولیت‌ها و وظایف مشخصی را برعهده دارند. به گونه‌ای که در کشور فرانسه جهت تفکیک جز به جز وظایف محلی از ملی در هر کدام از حوزه‌های متنوع اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و... هیئت‌ها یا شوراهای تخصصی به شکل قانونی تشکیل می‌شوند که در سطوح محلی نیز دارای نمایندگی هستند و مردمی‌سازی حکمرانی، واگذاری اختیارات و حفظ استقلال محلی به عنوان اهداف اصلی آنها تعریف شده است. (Katsuya, ۲۰۲۵)

به علاوه تفکیک با توجه به تعداد واحدها یا بازیگران محلی، محدوده جغرافیایی، مکانی و حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از واحدهای محلی انجام شده است. به طوری که امور کلان و ملی سرزمین بر عهده مرکز است، امور داخلی و منطقه‌ای کشور به استانداری‌ها و فرمانداری‌ها و همچنین امور نزدیک‌تر به زندگی روزمره مردم در قلمرو محلی شهرها و کلان‌شهرها به شهرداری‌ها واگذار شده است. از آنجایی که نظام سیاسی این کشورها از نوع بسیط غیرمتمرکز است، حکومت‌های محلی استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی تعیین شده همچون نظام‌های سیاسی فدرال را ندارند و بنابراین یک نوع رابطه نظارتی و مالی میان حکومت محلی و حکومت مرکزی وجود دارد. رابطه میان حکومت محلی و مرکزی در کشور فرانسه به گونه‌ای است که حکومت مرکزی از طریق نمایندگان خود در واحدهای محلی (استانداران و فرمانداران) ناظر بر حکومت‌های محلی و تصمیمات آنها است و اما در ترکیه حکومت مرکزی علاوه بر امر نظارت، دخیل در تصمیمات حکومت‌های محلی است. از لحاظ مالی نیز حکومت‌های محلی در هر دو این کشورها استقلال تام ندارند و علاوه بر منبع درآمدی حاصل از انواع مالیات‌ها، وابسته به کمک‌های مالی دولت مرکزی هستند. تجارب این کشورها نشان می‌دهد که نظام تقسیمات کشوری و سطوح مختلف آنها به جای آنکه تنها به تعریف نقاط متعدد جمعیتی و سکونتگاهی بپردازد، بیشتر به تعریف و معرفی واحدها و بازیگران محلی در اداره کشور پرداخته که دارای جایگاه قانونی در کشور هستند. به همین دلیل وظایف محلی در این کشورها به صورت حداکثری به واحدهای محلی واگذار یا تفویض شده است و تنها موارد خاصی مانند امور امنیتی، دفاعی، پولی و... در حوزه وظایف حکومت مرکزی قرار دارند. نقش حکومت مرکزی در حوزه وظایف محلی بیشتر نقش نظارتی و تدوین سیاست‌های کلان، تعیین رهنمودها، اهداف سیاست عمومی، ارزیابی آنها و تخصیص بودجه به هریک از حوزه وظایف واحدهای محلی است. علاوه بر این شواهد موجود نشان می‌دهد که پایتخت‌ها و کلان‌شهرها در این کشورها از جمله واحدها و نهادهای اثرگذار محلی در مدیریت بهینه سرزمین هستند که وظایف و مسئولیت‌های مهمی به آنها تفویض یا واگذار شده است. در جدول زیر به خلاصه‌ای از تحلیل تطبیقی ارکان‌های مختلف در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی در کشورهای مورد مطالعه اشاره شده است.

جدول ۵. تحلیل تطبیقی ارکان مختلف تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی (منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۴)

کشور	تعداد واحدهای محلی	وظایف حکومت مرکزی	رابطه حکومت مرکزی با حکومت محلی	نظام تأمین مالی حکومت‌های محلی	مرجع تصمیم‌گیری حکومت‌های محلی	نحوه انتخاب مقام محلی (استاندار)	نحوه انتخاب مقام محلی (شهردار)
------	--------------------	-------------------	---------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

فرانسه	۳ سطحی شامل کمون، شهرستان و استان	دفاع، سیاست خارجی، عدالت، امنیت کشور و سیاستگذاری‌های کلان	حکومت مرکزی در چارچوب قانون ناظر حکومت‌های محلی است	ترکیبی از درآمدهای محلی و کمک‌های دولتی	شوراهای محلی (منتخبین مردم)	انتصابی	انتخابی
ترکیه	۳ سطحی شامل روستا، شهر و استان	حفظ استقلال و یکپارچگی ملت، حفظ سرزمین از خطر تجزیه، ایجاد دموکراسی، تأمین رفاه، افراد و جامعه و سیاستگذاری‌های کلان	حکومت مرکزی در چارچوب قانون ناظر و در بسیاری از موارد دخیل در تصمیمات حکومت‌های محلی است	اختصاص منابع درآمدی به حکومت‌های محلی متناسب با وظایف آنها توسط حکومت مرکزی و کسب درآمدهای محلی	شوراهای محلی (منتخبین مردم)	انتصابی	انتخابی اما در شهرهای اقلیت‌نشین و مرزی انتصابی

درواقع با مقایسه تجارب کشورهای فرانسه و ترکیه در زمینه چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی می‌توان گفت که این موضوع به طور کلی با مفهوم تمرکز یا عدم تمرکز پیوند خورده است. بنابراین امر تفکیک و دو رکن مهم وابسته به آن، یعنی مبانی تشکیل حکومت‌های محلی و رابطه حکومت محلی و مرکزی به درجه یا شدت عدم تمرکز در هر کدام از این کشورها بستگی دارد. یعنی اگر عدم تمرکز را در یک طیف زیاد به کم درجه‌بندی کنیم ابتدا کشور فرانسه و سپس ترکیه در این طیف از لحاظ درجه عدم تمرکز قرار می‌گیرند، اما در هر صورت تعیین حوزه وظایف محلی در این کشورها و واگذاری یا تفویض آنها به حکومت‌های محلی بیشتر با هدف کاهش درجه تمرکز و ترویج مردم‌سالاری انجام شده است که این به معنای ارزش‌گذاری نظام سیاسی به حقوق و آزادی شهروندان به‌ویژه در حوزه مشارکت عمومی و به‌طور خاص به نقش آنان در اداره امور محلی خویش است.

پُر واضح است که چگونگی تفکیک وظایف محلی از ملی جهت اداره کارآمدتر سرزمین معمولاً در هر کشوری متفاوت است و به بسیاری از موارد مانند ویژگی‌های جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و نظام‌های سیاسی حاکم در کشورها بستگی دارد. در پاسخ به پرسش اصلی پژوهش که کشورهای مورد مطالعه براساس کدام اصول، چارچوب قانونی و معیارها، وظایف محلی را از وظایف ملی تفکیک کرده‌اند، رهنمودهای زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

- در گام اول جهت تفکیک وظایف محلی از ملی، تدوین اصول راهنمای تمرکززدایی امری اجتناب‌ناپذیر است که در آن به‌تنها به تعریف مشخص حوزه وظایف و صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی پرداخته می‌شود، بلکه جایگاه قانونی و نقش حکومت‌های محلی که وظایف محلی را برعهده می‌گیرند، تعیین می‌شود. همچنین به دلیل اینکه تفکیک وظایف در یک نظام بسیط اتفاق می‌افتد، بنابراین نوع رابطه نظارتی و مالی حکومت محلی با حکومت ملی نیز مشخص می‌شود. تجارب سه کشور مذکور نشان می‌دهد با وجود اینکه نظام‌های بسیط غیرمتمرکز وظایف گسترده‌ای را به واحدهای محلی تفویض می‌کنند اما یک نوع رابطه نظارتی و مالی از بالا به پایین بین دولت و واحدهای محلی برقرار است. به‌طوری که امور قانونگذاری، سیاستگذاری‌های کلان و توزیع بودجه را دولت مرکزی انجام می‌دهد و حکومت‌های محلی مانند شهرداری‌ها و استانداری‌ها با وجود کسب درآمدهای محلی متنوع، از حیث مالی و درآمدی وابسته به کمک‌های دولت مرکزی هستند.
- در تفکیک وظایف محلی از ملی ضروری است که نگرش مسئولان به تمرکززدایی که از دیرباز در کشور وجود دارد، اصلاح شود. به‌طوری که لازم است تمرکززدایی اداری را به عنوان شیوه‌ای مناسب جهت اداره قلمرو

- حکومت دانست که سرزمین را در یک کلیت واحد به تشکیلات سازمانی دقیق محلی، حوزه وظایف محلی و ملی تفکیک شده به همراه یک ساختار نظارتی مستحکم و مردمی مجهز می‌کند،
- هرچند نمی‌توان در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی، مرز ثابت و دقیقی را میان حوزه وظایف و عملکرد حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تعیین کرد، اما می‌توان از میان حوزه وظایف حکومت مرکزی، بخشی از امور را که به اندازه کافی همگن و با ویژگی‌های همسان هستند، امور محلی تلقی کرد. بنابراین در تفکیک امور محلی از امور ملی ابتدا لازم است این محور کلی مورد توجه قرار گیرد که امور محلی، اموری کاملاً محلی و غیرسیاسی هستند و با امور داخلی کشور و رفاه مردم در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی و فرهنگی مرتبط هستند و در سطح نزدیک به زندگی روزمره مردم در محل یا منطقه معین خودشان قرار دارند. امور ملی نیز در سطح کلان سرزمین و در حوزه امور دفاعی، واحد پول، سیاست خارجی و امثال آن قرار می‌گیرند و منافع و فواید آنها به طور برابر و مشترک برای همه مردم سرزمین است.
 - در تفکیک وظایف محلی از ملی باید به تعداد بازیگران و واحدهای محلی توجه شود که در مقیاس‌های مختلف دارای مرزهای جغرافیایی مشخص و قانونی هستند. برای مثال در کشور فرانسه امور داخلی کشور مبتنی بر معیار ویژگی جغرافیایی، مکانی، حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از این واحدهای محلی، در سه دسته امور منطقه‌ای (کلی)، امور زیر منطقه‌ای (متوسط یا میانی) و امور محلی (خرد) در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و... تقسیم‌بندی می‌شوند. امور منطقه‌ای مشتمل بر امور داخلی کشور در ابعاد مختلف بوده که عموماً در مقیاس استان در بالاترین و اولین رده واحدهای محلی قرار دارند و منطقه وسیعی را پوشش می‌دهند (استانداری‌ها)، امور متوسط و میانی در حوزه امور داخلی کشور با وظایف اداری-خدماتی هستند اما در یک رده پایین‌تر از امور منطقه‌ای و استانی قرار می‌گیرند که با توجه به تقسیمات کشوری معمولاً در مقیاس شهرستان گنجانده می‌شوند (فرمانداری‌ها) و امور محلی و روزمره نیز مستقیماً با نیازهای روزانه و ضروری مردم سروکار دارند که ترجیحاً در مقیاس شهری قرار دارند و به اجرای پروژه‌ها و برنامه‌ها در مقیاس شهری می‌پردازند (شهرداری‌ها).
 - نتایج مطالعات انجام شده در کشورهای فرانسه و ترکیه نشان می‌دهد از آنجایی که امر تفکیک امور محلی از ملی با توجه ویژه و دقیق به مقتضیات واحدهای محلی انجام شده است، بنابراین تمامی وظایفی که در حوزه محلی قرار دارند به طور کامل، جزء به جزء و دقیق در ابعاد مختلف از وظایف ملی تفکیک شده‌اند. اما خاطر نشان می‌شود که امر تفکیک با یک معیار خاص و مشخصی صورت نگرفته است. بلکه وظایف محلی در هر کدام از حوزه‌های مختلف عمرانی، اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، بهداشت و رفاه و... به طور تخصصی و با تشخیص و صلاحدید هیئت‌ها یا شوراهای قانونی متشکل از متخصصان و کارشناسان همان حوزه و در وزارتخانه مربوطه میان واحدهای مختلف محلی مانند استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها از وظایف ملی تفکیک شده‌اند.

سپاسگزاری: مقاله حاضر پژوهش مستقل علمی است و برگرفته از هیچگونه رساله، پایان‌نامه نیست.

حامی مالی: بنا به اظهار نویسنده مسئول، این مقاله حامی مالی نداشته است.

تضاد منافع: نویسندگان اعلام می‌دارند هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

References

- Aghayitoogh, M.(۲۰۰۷). Administrative Decentralization in Iran: A Critical Look at Councils in Iran. *Journal of Parliament and Strategy*, 56, 125-144. doi: 10.22054/qjpl.2024.79090.2986. [In Persian]
- Romina, E. & Seifodini, H. (2021). The Explanation of the Relation between Local and National Authorities in Unitary States: The Case Study of Turkey. *Journal of National Studies*, 22(85), 159-180. doi:10.22034/rjnsq.2021.128222. [In Persian]
- Jalali, M. (2015). The Guiding Principles of Decentralization in French Law and its Comparison with the Iranian Law. *Journal of Public Law Research*, 17(47), 71-100. [In Persian]
- Qalibaf, Mb., Ahmadi, A., Zaki, Y., lashgari Tafreshi, E., & razavinezhad, M. (2020). Pathology of Political Management of Space in Centralized Simple Systems Case Study: Islamic Republic of Iran, *Journal of Research Political Geography(PG)*, 4(2), 83-120. doi: 10.22067/pg.v4i2.85293. [In Persian]
- Hafeznia, M., Roumina, E., Ahmadypour, Z., & Fani, A. (2013). Political Management of Space in Unitary State Systems, *Journal of Geopolitical Quarterly*, 9(29), doi: 1-31. 20.1001.1.17354331.1392.9.29.1.2. [In Persian]
- Safar, M. & Shirzadi, R. (2014). Natural institutional local governance, *Parliament Research Center*, https://report.mrc.ir/article_5491_df4f499df2112a3595b9582631805af4.pdf
- Mazhari, M. (2016). A reflection on the election process of city and village councils in Iran and France, *Journal of Comparative Law Review*, 7(2), 725-752. doi: 10.22059/jcl.2016.60700. [In Persian]
- Khalaj Monfared, A. (2017). Authoritarianism of Erdogan and Justice and Development Party (AK Party) in Turkey and its consequences, *Journal of Contemporary Political Studies*, 7(22), 67-91. [In Persian]
- Moosazadeh, E. & Khosravi, H., 2025. Administrative rights. *Publication of Mizan*, Tehran, 336 p.
- Mirahmadi, F. (2018). Feasibility of dividing the vast provinces of the country (Sistan and Baluchistan, Kerman and Fars), *Parliament Research Center*, Limited access. [In Persian]
- Mirheidar, D. & Zaki, GH. (2002). Investigating regional political-geographical system and its feasibility in Iran, *Journal of Geographical research*, 42, 49-64. [In Persian]

Vaezi, M, & Fadayi, S. (2020). A comparative study of decentralization patterns in France, England and America with a brief look at Iran, *Journal of Fundamental Rights*, 14(28), 127-147. [In Persian]

Braun, V, & V, Clarke. (2006). Using thematic analysis in psychology, *Journal of Qualitative research in psychology*, ۳, ۲, ۷۷-۱۰۱. doi: ۱۰,۱۱۹۱/۱۴۷۸۰۸۸۷۰۶qp۰۶۳oa.

Code général des collectivités territoriales,. Available at: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2022-08-01

CONSTITUTION OF OCTOBER 4, 1958,. Available at:, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf.

Constitution of the Republic of Turkey. Available at: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39950/112944/F1991929622/TUR39950%20Eng2.pdf>.

Council of Europe Publishing,. Structure and operation of local and regional democracy. Available at: <https://rm.coe.int/1680748119>

Directorate-General for Local Authorities, Directorate General of Local Authorities, Ministry of the Interior and Overseas Territories,. Available at: interieur.gouv.fr.

Doug, D, & Liang, W. (2011). Management and staffing at a start-up regional airlinescompany, *Journal of Human Resources Management in China*, 51-61. doi: 10.1016/B978-1-84334-552-7.50005-5

E. C. o. t. Regions., State, Member, division of power, France. Available at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>

France - Public Health,. Available at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Public-health.aspx>.

Health Care Systems in Transition Turkey,. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/108395/E72483.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

İL İDARESİ KANUNU,. Available at: <http://mevzuat.shgm.gov.tr/imevzuat/kanun/۰۴۴۲.pdf>.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU,. Available at: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>.

Kanunuof Köy; 1924, Law No. 442. Available at: <https://www.hukuki.net/kanun/442.13.text.php>

LeLidec, P. (2007). The Game of Compromise: The State and Local Authorities in Decentralization in France, *Journal of French Review of Public Administration*, 111-130.

Mercier, J. (2014). The principle of indivisibility of the Republic by Félicien Lemaire, *Journal of Humanisme*, 302, 78-79.

Metropolitan Municipality Law,. Available at: <http://www.lawsturkey.com/law/law-on-metropolitan-municipalities-5216>

Municipal Law - Law no: 5393,. Available at: www.lawsturkey.com/law/municipality-law-5393

N, Kartal. (2015). Local Governments And Government of Cities in Turkey, *Journal of Public Administration and Governance*, 5(1), 1-22. doi: 10.5296/jpag.v5i1.6858.

Provincial and Local Government,. Available at: <https://countrystudies.us/turkey/75.htm>.

Rohdewohld, R., 2023. Decentralization, Local Governance, and Localizing the Sustainable Development Goals in Asia and the Pacific, Political and Administrative Decentralization in Asia and the Pacific, *Routledge Studies in Sustainable Development*, 406 p.

Saito, F. (2008). Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective. A Springer Company, *Physica*, 311 p. doi: 10.1007/978-3-7908-2006-5.

Savaşkan, O. (۲۰۲۰). Political dynamics of local government reform in a development context: The case of Turkey. *Journal of Environment and Planning C: Politics and Space*, 39, 204-225. doi: 10.1177/2399654420943903.

Spacial administration,. Available at: <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>.

Structure and Operation of local and regional democracy,. 2009. Available at: <https://www.bing.com/search?q=structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy+turkey&qsn=&form=QBRE&sp=1&ghc=1&lq=0&pq=structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy+turkey&sc=062&sk=&cvid=C3630D9D8BB24A24AA7F0BF037A538E4&ghsh=0&ghacc=0>.

Structures territoriales: généralités,. Available at: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/structures-territoriales-generalites>

Swift, N. a. G. K., 2003, A complex system aims to bring French local government closer to the people, Available at: http://citymayors.com/france/france_gov.html

Tan, E. (2020). Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms, *Journal of International Review of Administrative Sciences*, 86, 115-133. doi: 10.1177/0020852317752268.