

بررسی روند تمرکززدایی و اختیارات سطوح حکومت محلی در فرانسه

دکتر سیدنادر نوربخش^۱

چکیده

این مقاله به مطالعه ساختار حکومت محلی در فرانسه و روند تمرکززدایی این کشور می‌پردازد، فرانسه به طور سنتی دارای یک نظام کاملاً متمرکز بوده است که در آن مجریان و مسئولین اداره امور در سطح محلی از سوی دولت تعیین منسوب می‌شدند. با این حال از سال ۱۹۸۲ و در پی اصلاحات گسترده مسئولین منتخب محلی دارای اختیارات اجرایی و اداری گسترده‌ای شدند که ساختار حکومت محلی و نظام سیاسی نیمه متمرکز در این کشور را تشکیل می‌دهد. در حال حاضر ساختار نیمه متمرکز حکومت محلی در فرانسه شامل سه سطح کمون، دپارتمان و ناحیه است که هر کدام وظایف مشخصی را بر عهده دارند این مقاله به شکلی توصیفی و بر پایه مرور پژوهش‌های انجام شده مبتنی بر منابع کتابخانه‌ای به بررسی سطوح مختلف حکومت محلی در فرانسه و اختیارات آن‌ها می‌پردازد، در این راستا ابتدا تاریخچه و سطوح مختلف حکومت محلی مورد بررسی قرار گرفته و وظایف هر یک تشریح می‌گردد سپس ساختار ادارات محلی و نقش حکومت مرکزی در قالب فرماندار و سطوح تقسیم‌بندی اداری مورد ارزیابی قرار گرفته و مشکلات حکومت محلی بررسی می‌شود.

واژگان کلیدی: حکومت محلی، فرانسه، کمون، تمرکززدایی، شهرداری‌ها در فرانسه

^۱ کاندیدای دکتر جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

یکی از مهم‌ترین ابعاد مطالعاتی کشورها، حوزه‌های مربوط به سیاست و حکومت در این کشورها است. یکی از مهم‌ترین مسائل و ابعاد سیاست‌گذاری داخلی در کشورها و دولت‌ها نحوه توازن و تعامل میان قدرت مرکزی و مقامات یا واحدهای محلی است. به عبارت دیگر نکته مهم در سیاست‌گذاری در حوزه مطالعاتی کشورها این است که مقامات محلی یا مناطق چگونه در امر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با حکومت مرکزی تعامل می‌کنند و آیا چنین حقی برای واحدهای محلی برای دخالت در سیاست‌گذاری و مشارکت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در نظر گرفته شده است یا خیر؟ بر همین اساس می‌توان طیف متنوعی از کشورها را تشکیل داد که از حکومت‌های کاملاً متمرکز بسته غیر دموکراتیک مانند کره شمالی و حکومت‌های غیر دموکراتیک در خاورمیانه تا حکومت‌های باز و دموکراتیک خواننده سیستم‌های فدرالی و کنفدراسیون‌ها را در بر می‌گیرد. بارزترین وجه تفاوت حکومت‌ها و سیستم‌های سیاسی در این زمینه به سلسله مراتب قدرت بازمی‌گردد؛ اینکه آیا فرایندهای سیاست‌گذاری صرفاً از مرکز قدرت سیاسی به پایین جریان می‌یابد و یا صرفاً از پایین به بالا روند سیاست‌گذاری محقق می‌شود و یا این که ترکیبی از روش‌های بالا به پایین و پایین به بالا توضیح‌دهنده فرایندهای سیاست‌گذاری در کشورها باشند می‌توانند نتایج متفاوتی را در خصوص تبیین نظام‌های سیاسی به دست دهند.

در این زمینه مطالعات مربوط به برخی کشورها به علت جایگاه و سهم مهم آنان در نظم بین‌المللی و اثرگذاری آن‌ها در فرایندهای سیاست‌گذاری جهانی حائز اهمیت است. به عنوان نمونه مطالعه سیستم سیاسی ایالات متحده و نحوه تصمیم‌گیری و سیاست‌سازی می‌تواند برای بسیاری از پژوهشگران بسیار جذاب‌تر و قابل توجه‌تر نسبت به کشورهای فاقد نقش در سیاست‌های بین‌المللی و یا حاشیه‌ای باشد. فرانسه با نام رسمی جمهوری فرانسه یکی از کشورهایی است که سهم بسیار بارز و برجسته‌ای در تحولات تاریخی در نظام بین‌الملل داشته و در حال حاضر نیز به عنوان یکی از قدرت‌های اثرگذار در معادلات جهانی شناخته می‌شود. این کشور یک کشور فرا قاره‌ای است که اروپای غربی و مناطق و قلمروهای ماوراء بحری در قاره آمریکا و اقیانوس اطلس، اقیانوس آرام و هند را در بر می‌گیرد. منطقه شهری آن از راین تا اقیانوس اطلس و از دریای مدیترانه تا کانال انگلیس و دریای شمال امتداد دارد. قلمروهای خارج از کشور شامل گویان فرانسه در آمریکای جنوبی، سنت پیر و میکلون در اقیانوس اطلس شمالی، هند غربی فرانسه و بسیاری از جزایر در اقیانوسیه و اقیانوس هند است. فرانسه به دلیل چندین قلمرو ساحلی دارای بزرگ‌ترین منطقه اقتصادی انحصاری در جهان است. فرانسه در قاره اروپا با بلژیک، لوکزامبورگ، آلمان، سوئیس، موناکو، ایتالیا، آندورا و اسپانیا و همچنین با هلند، سوئیس و برزیل در قاره آمریکا از طریق قلمروهای ماورای دریای خود در گویان فرانسه و سنت مارتین همسایه است. هجده منطقه یکپارچه آن (پنج مورد آن خارج از کشور هستند) مساحتی معادل ۶۴۳۸۰۱ کیلومتر مربع (۲۴۸۵۷۳ مایل مربع) و بیش از ۶۷ میلیون نفر (تا می ۲۰۲۱) را در بر می‌گیرد (The World Factbook, 2022). فرانسه یک جمهوری واحد نیمه ریاستی است که پایتخت آن در پاریس، بزرگ‌ترین شهر و مرکز اصلی فرهنگی و تجاری کشور است. سایر مناطق اصلی شهری عبارت‌اند از: مارسلی، لیون، تولوز، لیل، بوردو و نیس.

این کشور به عنوان یکی از بنیان‌گذاران اتحادیه اروپا و از اعضای دائم شورای امنیت و عضو ناتو کشوری تأثیرگذار در عرصه سیاست بین‌الملل محسوب می‌شود که به غیر از سطح ملی (انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی) در دو سطح

دیگر نیز انتخابات برگزار می‌کند. در سطح فراملی به دلیل عضویت در اتحادیه اروپا بحث انتخابات پارلمان اروپا یکی از رخدادهای سیاسی فراملی محسوب می‌شود و در سطح فرو ملی نیز انتخابات حکومت محلی از جمله شهرداری‌ها و نواحی دارای اهمیت است. بر این اساس ممکن است سیاست‌گذاری در مقیاس محلی مانند شهرداری‌ها با سیاست‌های دولت مرکزی هم‌راستا نباشد و این امر با تقسیم وظایف و اعطای برخی اختیارات به ویژه در حوزه امور آموزشی و خدماتی به مسئولین منتخب محلی انجام شده و پاریس در آن‌ها دخالتی ندارد. لازم به ذکر است در این میان مسائل مربوط به جغرافیای سیاسی کمتر مورد توجه قرار گرفته است و حتی برخی به اشتباه از فرانسه به عنوان یک نمونه از کشورهای دارای ساخت نظام متمرکز یاد می‌کنند که در واقع نظام متمرکز مربوط به پیش از اصلاحات سال ۱۹۸۲ است و این کشور هم اکنون به عنوان یک ساختار نیمه‌متمرکز شناخته می‌شود.

بر این اساس، این پژوهش در نظر دارد به بررسی جایگاه و وضعیت حکومت محلی در جمهوری فرانسه پردازد. به عبارت دیگر، این پژوهش می‌کوشد تا توضیح دهد نقش و جایگاه حکومت محلی در سیستم سیاسی فرانسه چیست و حکومت‌های محلی چگونه به امر سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری در فرانسه می‌پردازند. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی و روش گردآوری داده‌ها نیز اسنادی و کتابخانه‌ای است.

پیشینه پژوهش

پیشینه تحقیق در خصوص موضوع پژوهش در دست انجام را می‌توان به چند دسته از ادبیات تحقیقی مربوط دانست. نخست، آن دسته از کارهای تحقیقی و پژوهشی که به تمرکز زدایی در سیاست و حکومت فرانسه پرداخته‌اند را می‌توان کارهای تحقیقی مرتبط با این پژوهش دانست. واعظی و فدایی (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران» کوشیده‌اند الگوی عدم تمرکز در سه کشور فرانسه، بریتانیا و آمریکا را مورد مطالعه قرار دهند و سپس آن را با ایران مقایسه نمایند. بخشی از پژوهش ذکر شده با تحقیق در ست انجام دارای شباهت هستند. جلالی (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران» کوشیده است اصول حقوقی و قانونی تمرکز زدایی را در فرانسه مورد مطالعه قرار دهد و پس آن را با ایران مقایسه کند.

دسته‌ای دیگر از ادبیات تحقیقی مرتبط با موضوع پژوهش به حکومت محلی در فرانسه اختصاص دارند. پاکستون و پیس^۱ (۲۰۲۱) در مقاله‌ای با عنوان «ویرترین؟ راهبرد اصلی تجمع ملی در قدرت در دولت محلی فرانسه» به بررسی نقش احزاب پوپولیستی راست در قدرت محلی در فرانسه پرداخته‌اند. امانوئل نرگیر^۲ (۲۰۰۷) در مقاله‌ای با عنوان «نقش در حال تغییر حکومت محلی در فرانسه» کوشیده است به ارائه استدلال‌هایی پیرامون تغییر نقش و جایگاه حکومت محلی در فرانسه به ویژه از دهه ۱۹۸۰ میلادی پردازد. رایگنر^۳ (۲۰۰۱) در مقاله‌ای با عنوان «حکومت چند سطحی یا مدیریت مشترک؟ تحول و تداوم در دولت محلی فرانسه» معتقد است دولت فرانسه از نظر تاریخی با تمرکز قوی و یک دولت مداخله‌گر که توسط کارمندان عالی رتبه دولتی نمایندگی می‌شود مشخص شده است. در این زمینه، سیاستمداران قدرت

¹ Paxton & Peace

² Négrier

³ Reigner

واقعی محلی برای تولید یا اجرای سیاست‌های عمومی خود را نداشتند. در دهه ۱۹۸۰، اصلاحات مهم نهادی و تغییرات ایدئولوژیکی این الگوی دولت‌گرایانه را به چالش کشید و توازن قدرت جدیدی بین دولت و مقامات محلی ایجاد کرد. با تمرکز بر سطوح نوظهور - اروپا، مناطق، تراکم‌ها - اکثر رویکردهای حاکمیت چند سطحی نشان می‌دهند که دولت در حال تبدیل شدن به یک امر «توخالی» است. با این وجود، این مقاله اصرار دارد که دولت همچنان یک بازیگر مهم در سیستم اداری سیاسی فرانسه است. در مواردی که دولت محلی هنوز تثبیت نشده است، به نظر می‌رسد مدلی از اداره مشترک در حال ظهور است که از نظر قضایی توسط خود دولت سازماندهی شده است و کمتر با قانون اساسی، مبادلات سلسله‌مراتبی و بیشتر با ترتیبات مذاکره شده بین دولت محلی و مقامات منتخب مشخص می‌شود. ایوبی (۱۳۸۷) در مقاله‌ای با عنوان «قدرت‌های محلی و فرهنگ در فرانسه» کوشیده است ضمن تبیین جایگاه حکومت محلی به نقش فرهنگ در مناطق پردازد. میلچ^۱ (۱۹۷۴) در پژوهشی با عنوان «نفوذ به مثابه قدرت: تجدیدنظر در دولت محلی فرانسه» معتقد است تمرکز اداری از زمان لویی چهاردهم در فرانسه امری عادی بوده است. تحلیلگران سیاسی به تناوب این سیستم را به عنوان «حسادت تمام اروپا» ستوده و آن را به عنوان «نمونه درخشان «انسداد» در جامعه فرانسه محکوم کرده‌اند. با این حال، تعداد بسیار کمی از آن‌ها تلاش جدی برای مطالعه تأثیر ساختارهای متمرکز بر دولت‌های محلی انجام داده‌اند. این ادبیات به دلیل عدم وجود تحقیقات تجربی در مورد اعمال قدرت توسط مقامات محلی منتخب در فرانسه قابل توجه است.

ادبیات تحقیقی نشان می‌دهند با وجود این که کارهای بسیار زیادی در زبان انگلیسی وجود دارد اما در ادبیات فارسی زبان پژوهش‌چندانی در خصوص توضیح و تبیین حکومت محلی در فرانسه وجود ندارد و کارهایی که وجود دارند نیز بیشتر از ابعاد حقوقی و یا فرهنگی به این امر در یک رویکرد مقایسه‌ای پرداخته‌اند. از این رو این پژوهش در نظر دارد تا ضمن پر کردن خلأ تحقیقاتی در این زمینه به بررسی تمرکززدایی و حکومت محلی در فرانسه پردازد.

مفهوم حکومت محلی و تمرکززدایی

تمرکززدایی به معنای اعطای صلاحیت امور خدمات در برخی زمینه‌ها از دولت به ساختار محلی منتخب محسوب می‌شود. حکومت محلی باعث مشارکت بیشتر مردم در تصمیم‌گیری و سرنوشتشان است. حکومت محلی معمولاً با مسائل امنیتی دفاعی، امور بازرگانی بین‌الملل و غیره در سطح ملی کاری ندارد بلکه به‌عنوان مجری اموری مانند مسائل آموزشی، خدماتی پاکیزگی معابر ساخت‌وساز و امور روزمره به اجرای نقش می‌پردازد. این ساختار نقش مهمی را نه تنها در ارتقا ارزش‌های مردم‌سالاری، بلکه در افزایش سرعت توسعه بازی می‌کند لذا مردم به مشارکت و توسعه بیشتر محل خودشان می‌پردازند که این توسعه می‌تواند اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... باشد و تنها زمانی این توسعه مفهوم صحیحی پیدا می‌کند که از پایین‌ترین سطوح اجتماع آغاز شود. تمرکززدایی این امکان را می‌دهد که مردم به طور مستقیم در حکمرانی و تصمیم‌گیری شرکت داشته باشند و درک متقابل بهتری را میان شهروندان و مسئولین ایجاد می‌کند. این روند از سوی دیگر مردم را برای دست گرفتن مشاغل سیاسی آماده کرده و میزان پاسخگویی و بهره‌وری حکومت را بالا می‌برد.

¹ Milch

ساختار غیرمتمرکز راه‌هایی را برای شهروندان فراهم می‌کند تا بر امور خود کنترل داشته باشند و خواسته‌هایشان را خصوصاً وقتی با حکومت مرکزی مشکل داشته باشند ابراز کنند (Sikander, 2015).

تاریخچه تمرکززدایی در فرانسه

پادشاهی فرانسه پیش از انقلاب کبیر یک سیستم کاملاً متمرکز اقتصادی، نظامی بوده است. وقوع انقلاب کبیر فرانسه نیز همچنان این سیستم متمرکز را حفظ نمود. اصل تمرکز پس از این انقلاب در چارچوب سنت ژاکوبینی^۱ توجیه می‌شد و این اصل تا سال ۱۹۸۲ بر نظام سیاسی فرانسه حکم فرما بود، بر این اساس اکثر وظایف اجرایی و عمومی توسط وزارتخانه‌ها در مرکز انجام می‌پذیرفت. شعار این اصل عبارت بود از «یک جمهوری غیر قابل تقسیم و یکپارچه»^۲ که نشان‌دهنده گرایش به تمرکز داشت. تنها سال‌ها بعد و در طی نظام سیاسی موسوم به جمهوری پنجم فرانسه بود که این کشور به سوی تمرکززدایی گام برداشت (Wollmann, 2004:17). نکته جالب اینجاست که اصلاحات به‌سوی تمرکززدایی هم در چارچوب همین سنت ژاکوبینی توجیه شد: «تمرکززدایی باعث افزایش اتحاد و یکپارچگی جمهوری خواهد شد» (Loughlin & Peters, 1997; Wollmann, 2004) در در پی به قدرت رسیدن میتران در می ۱۹۸۱ راه برای اصلاحات گسترده در جهت تمرکززدایی در نظام سیاسی این کشور هموار گشت، بر اساس قانون حقوق و آزادی‌های شهرداری‌ها، دپارتمان‌ها و نواحی مصوب دوم مارس ۱۹۸۲ که به نام قانون دفر^۳ (نام وزیر کشور وقت که مسئول آن بود) شناخته می‌شود چهار ویژگی مهم را در بردارد.

۱- ناحیه^۴ برای نخستین بار به‌عنوان یک سطح از حکومت محلی در نظر گرفته شد.

۲- حدود مشخصی از قدرت دولت به حکومت محلی منتقل گردید.

۳- در سطح دپارتمان و ناحیه اداره امور از فرمانداری که تا پیش از آن از دولت مرکز تعیین می‌شد خارج و بر عهده منتخبین محل گذاشته شد.

۴- کنترل دولت مرکزی بر روی ساختار اداری تقسیمات فضا در سطح محلی کاهش پیدا کرد و به آن آزادی و صلاحیت بیشتری داده شد.

در پی این اصلاحات نقش صلاحیت فرماندار در امور کمون‌ها نیز کاملاً حذف شد. بر اساس این اصلاحات اداره امور در دپارتمان‌ها از فرماندار^۵ به رئیس شورای دپارتمان منتقل شد (از ۱۹۸۲) و همچنین در ناحیه‌ها از فرماندار ناحیه به رئیس شورای شهر ناحیه (از ۱۹۸۶) منتقل گردید. نخستین انتخابات ناحیه‌ها در ۱۶ مارس ۱۹۸۶ برگزار شد. لازم به ذکر است در حال حاضر فرانسه به غیرمتمرکزترین کشور اروپا (به‌استثنای سوئیس و کشورهای نوردیک) تبدیل شده است. البته باید توجه داشت با وجود این اصلاحات گسترده در جهت تمرکززدایی، سیاست کلان همچنان در پایتخت (پاریس) گرفته می‌شود و لذا شاید بتوان این ساختار را در کل یک نظام نیمه‌متمرکز نام نهاد. ساختار حکومت محلی در

¹ Jacobean logic

² 'L'une et indivisible République' (the one and indivisible Republic)

³ Gaston Defferre

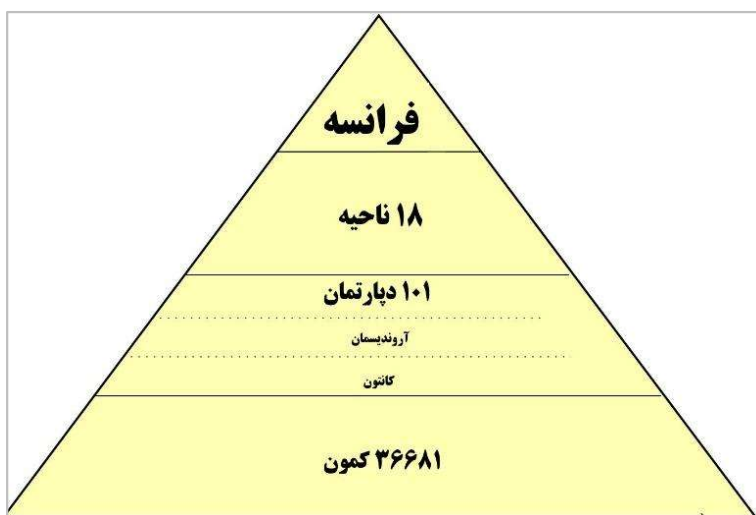
⁴ Région

⁵ prefect

فرانسه دارای سه مشخصه جمعیت، قلمرو دارای مرز معین همچنین بدنه اجرایی منتخب برای پیگیری منافع مردم است (Norton, 1994).

ساختار و اختیارات محلی در فرانسه

پیش از بررسی دقیق ساختار حکومت محلی فرانسه باید به این نکته اشاره کرد که انتخاب معادل‌های فارسی از نظر تقسیمات کشوری مانند بخش، حوزه، شهرستان، استان و... برای این تقسیمات در فرانسه گمراه‌کننده است و از آنجایی که معادل دقیق برای آن‌ها وجود نداشته و از طرفی واژه کمون (به دلیل کاربرد آن به حوادث سیاسی در قرن نوزدهم فرانسه) و همچنین دپارتمان هر دو در زبان فارسی شناخته شده هستند کاربرد آن‌ها نسبت به معادل فارسی ارجحیت دارد. در ضمن باید توجه کرد هر کمون لزوماً یک شهر (بر اساس معادل آن در ایران محسوب نمی‌شود) و لذا استفاده از واژه شهرداری نیز به جای کمون نادرست است. با این وجود در مورد معادل واژه région با آنکه «منطقه» هم معادل صحیحی برای آن شمرده می‌شود لکن جهت عدم پیچیدگی خصوصاً در متون مربوط به علوم سیاسی و مطالعات منطقه‌ای که region مفهوم بلوک‌های منطقه‌ای



در سطح فراملی را می‌دهد لذا واژه «ناحیه» انتخاب گردید.

ساختار حکومت محلی در فرانسه شامل سه قسمت است، این سه سطح به ترتیب از پایین به بالا عبارت‌اند از کمون^۱، دپارتمان^۲ و ناحیه (Hughes et al., 1998). نکته مهم که معمولاً در اغلب منابع فارسی به آن توجه نمی‌شود این است که سطوح دیگر تقسیمات

کشوری مانند آروندیسمان^۳ و کانتون‌ها^۴ که در واقع بین دپارتمان و کمون قرار دارند جزو ساختار حکومت محلی نیستند. در این میان سطح تقسیماتی کمون ریشه در انقلاب کبیر فرانسه در سال ۱۷۸۹ دارد، سطح دپارتمان‌ها در ۱۷۹۰ تأسیس شدند و ناحیه‌ها هم محصول جمهوری پنجم فرانسه محسوب می‌شوند (Knapp & Wright, 2006: 352) این سطوح پس از اصلاحات سال ۱۹۸۲ به عنوان ساختار حکومت محلی قرار گرفتند. لذا باید توجه داشت کاربرد آن‌ها در متون پیش از این تاریخ تنها به عنوان تقسیمات اداری دولت مرکزی بوده است و نه ساختار حکومت محلی. لازم به ذکر است

¹ commune

² department

³ Arrondissement

⁴ canton

انتخابات این سطوح هر کدام در زمان جداگانه و بطور مستقل برگزار می‌شود. همچنین در حکومت محلی تعداد اعضای شورا معمولاً بستگی به جمعیت آن ناحیه دارد (Daemen & Schaap, 2000).

بررسی اختیارات و وظایف سطح کمون

کمون پایین‌ترین سطح در ساختار حکومت محلی در فرانسه محسوب می‌شود. هر کمون دارای یک شهردار و یک شورای شهر است که از محل شهرداری آن را مدیریت می‌کند. در حال حاضر تعداد ۳۶.۶۸۱ کمون در فرانسه وجود که ۳۶.۵۵۲ میزان از آن‌ها در خاک اصلی و ۱۲۹ مورد دیگر در سرزمین‌های فرا دریایی^۱ این کشور قرار دارند، این تعداد از میزان مشابه در هر کشور دیگر اروپایی بیشتر است. اعضای شورای شهر بارأی مستقیم و برای بازه زمانی ۶ ساله انتخاب می‌شوند و شهردار را انتخاب می‌کنند. تعداد اعضای این شوراهای شهر در فرانسه روی هم‌رفته بالغ بر ۵۱۴.۵۱۹ نفر است که از این میان باید جمعاً ۳۶.۶۸۱ شهردار را انتخاب کنند (Knapp, 2006: 354).

یکی از مشخصه‌های بارز تفاوت سازمان سیاسی فضا در فرانسه با دیگر کشورهای اتحادیه اروپا تعداد زیاد کمون‌ها است که در واقع میراث و سنت تاریخی این کشور محسوب و بخشی از هویت و ساختار دمکراسی محلی آن محسوب می‌شود. کمون‌ها از نظر وسعت و تنوع زیادی دارند بطوریکه از کوچک‌ترین روستاها و شهرهای زیر هزار نفر جمعیت (که حدود ۷۷ درصد کل کمون‌ها را تشکیل می‌دهد) گرفته تا شهرهای بزرگی مانند پاریس با بیش از دو میلیون جمعیت را شامل می‌شود. تفاوت میان جمعیت هم تأثیری در قوانین مربوط به شهرداری‌ها ندارد پاریس در این بین استثناً هم یک کمون و درعین حال یک دپارتمان محسوب می‌شود (OECD, 97).

از سوی دیگر باید این نکته را در نظر داشت که بیشتر کمون‌ها روستا یا دهکده محسوب می‌شوند. خودمختاری کمون‌ها از نظر مالی از طریق مالیات، خدمات محلی از جمله ثبت‌احوال و کمک‌های دولت تأمین می‌شود. از جمله مسئولیت‌های کمون می‌توان به امور خدمات کفن دفن، شبکه آب و فاضلاب، جمع‌آوری و دفع زباله، شبکه راه‌های شهری و روشنایی معابر عمومی، حمل‌ونقل عمومی، پخش و توزیع محلی شبکه گاز و برق، برنامه‌ریزی شهری و مجوز تخریب و ساخت و همچنین مدیریت و توسعه ورزش، امور فرهنگی و اوقات فراغت، رویدادهای ورزشی و فرهنگی اشاره کرد (Marcou, 2008: 6). کمون‌ها همچنین مالیاتی را تحت عنوان مالیات بر حمل‌ونقل عمومی و جمع‌آوری زباله دریافت می‌کنند. کمون‌ها نیز مانند دپارتمان‌ها پس از اصلاحات سال ۱۹۸۲ اختیارات نسبتاً زیادی پیدا کردند که خصوصاً در زمینه برنامه‌ریزی شهری و امور اقتصادی حائز توجه است. نهایتاً باید توجه داشت متوسط تعداد ساکنین کمون‌ها ۱۷۰۰ نفر است (Wollmann, 2010) و روابط بین کمونی^۲ به شهرهایی که دارای روابط ویژه و خاص بین خودشان هستند اطلاق می‌شود.

اختیارات شهردار

شهردار توسط شورای شهر انتخاب می‌شود و مجری تصویبات آن به شمار می‌رود و دو نقش مهم دارد، نخست اینکه نماینده دولت مرکزی در کمون محسوب می‌شود. برای درک این موضوع باید توجه داشت که این به معنای آن

¹ Overseas Territories

² Intercommunalité

است که برخی امور از سوی دولت مرکز به شهردار منتخب تفویض اختیار می‌شود و شهردار به نمایندگی دولت آن خدمات را در شهر به انجام می‌رساند. شهردار ثبت رسمی موالید و وفات و ازدواج را بر عهده داشته و همچنین مسئول سرشماری برای دولت مرکزی است. دومین نقش اینکه شهردار مسئول اجرایی شورای شهر محسوب می‌شود، در امور قضایی نماینده کمون محسوب می‌شد، رئیس کلیه کارمندان کمون بوده، مسئولیت اجرای مصوبات شورای شهر را بر عهده دارد و مدیریت و نظارت امور مالی شورا را نیز بر عهده دارد.

از سوی دیگر نقش شهردار در فرانسه برخلاف بریتانیا تنها یک مقام اداری نیست بلکه دارای نقش سیاسی بوده و شخصیت بانفوذ در شهر تلقی می‌شود، تقریباً همه شهرداران در دوره شش‌ساله در مقام خود باقی مانده و بسیاری از آن‌ها حداقل برای یک دور دیگر هم انتخاب می‌شوند. ضمناً میزان اعتماد مردم به شهردارها بیشتر است و اکثر قریب به اتفاق فرانسوی‌ها شهردار خود را به‌خوبی می‌شناسند اما ممکن است با نماینده خود در پارلمان هیچ‌آشنایی نداشته باشند. از طرف دیگر میزان مشارکت در انتخابات شهرداری‌ها بالغ بر ۷۵ درصد است درحالی‌که این میزان برای پارلمان تنها ۵۰ درصد است. (Knapp, 2006:355) مسئولیت شهردار از جمله ثبت‌احوال، سازمان‌دهی انتخابات، کارت شناسایی و... است.

آروندیسمان شهرداری^۱

آروندیسمان شهرداری مفهوم شبیه به مناطق داخل شهرداری‌ها است و تنها در سه شهر بزرگ پاریس، لیون و مارسه کاربرد دارد. این آروندیسمان شهرداری نباید با آروندیسمان که به‌عنوان یک سطح تقسیمات اداری کوچک‌تر از دپارتمان از سوی دولت مرکزی اشتباه گرفته شود. آروندیسمان شهرداری داری بودجه و یا تشکیلات مستقل نیست. در پاریس ۲۰ در لیون ۹ و در مارسه ۱۶ آروندیسمان شهرداری وجود دارد.

بررسی اختیارات و وظایف سطح دپارتمان

دپارتمان سطح میانی حکومت محلی محسوب می‌شود، دپارتمان‌ها برای نخستین بار در جریان انقلاب کبیر فرانسه و کوشش‌های آبه سیز^۲ رهبر انقلابی این کشور ایجاد شدند. ناپلئون تعداد ۸۰ دپارتمان را به‌عنوان تقسیمات اداری کشوری تعیین کرد. دپارتمان تقریباً از مساحت برابری برخوردار هستند این تقسیم‌بندی بر اساس فاصله‌ای بوده است که مسئولین با کالسکه و اسب از مرکز دپارتمان تا هر نقطه‌ای از دپارتمان بتوانند طی کنند و پیش از غروب آفتاب به مرکز دپارتمان بازگردند. باین حال این مساحت برای تقسیم‌بندی کشوری در دوران مدرن کوچک به نظر می‌رسد و بنابراین در سال ۱۹۶۴ ناحیه‌ها هم به‌عنوان یک سطح با مساحت وسیع‌تر اضافه شدند. دپارتمان نقش مهمی در نظام تقسیمات کشوری فرانسه دارد و در زمینه سلامت و خدمات اجتماعی، جاده‌ها و مدارس راهنمایی داری صلاحیت هستند. بسیاری دپارتمان‌ها نام خود را از کوه‌ها و یا رودخانه‌ها گرفته‌اند.

¹ municipal arrondissement

² Abbé Sieyès

پیش از سال ۱۹۸۲ فرماندار رییس دپارتمان محسوب می‌شد که توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌گردید. هم‌اکنون این نقش به رئیس شورای دپارتمان داده شده است، با این حال فرماندار بین مرکز و پیرامون، امور ملی و امور محلی و بین سیاست و اداره کشور نقش تعاملی دارد (Knapp, 2006:356). هم‌اکنون تعداد ۹۶ دپارتمان در خاک اصلی و ۵ دپارتمان در سرزمین‌های فرادریایی فرانسه وجود دارند. جمعیت دپارتمان‌ها بین ده‌ها هزار نفر تا بیش از دو میلیون است. مسائل توسعه اقتصادی، رفاه، ساخت‌وساز و جاده‌ها و مسائل زیربنایی محلی است. فرمانداری مسئولیت پلیس، آتش‌نشانی، صدور ویزا گواهی رانندگی و ثبت وسایل نقلیه را بر عهده دارد.

هر دپارتمان توسط یک شورای دپارتمان که منتخب مردم هستند اداره می‌شود. این شورا از مارس سال ۲۰۱۵ به جای شورای عمومی^۱، شورای دپارتمان^۲ نامیده می‌شود. مدیریت دپارتمان بر عهده شورای دپارتمان است و رئیس این شورا نقش بازوی اجرایی آن را عهده‌دار است و در رأس آن قرار می‌گیرد تعداد اعضای شورای دپارتمان بین ۲۵ تا ۱۶۳ بسته به دپارتمان متغیر است. اعضای شورای دپارتمان نیز مانند اعضای شورای ناحیه با رأی مستقیم و برای یک دوره ۶ ساله انتخاب می‌شوند و تنها تفاوت آن‌ها در این است که در هر سه سال نیمی از اعضا تغییر می‌کنند. همچنین هر دپارتمان شامل یک فرمانداری است. فرماندار تنها مقام منسوب از سوی دولت مرکزی است و نماینده نخست‌وزیر و تمام اعضای کابینه محسوب می‌شود، صلاحیت نظارت بر روی دپارتمان را دارد (United Nations, 2006). ضمناً مرکز هر دپارتمان فرمانداری نامیده می‌شود که لزوماً بزرگ‌ترین شهر آن دپارتمان نیست ولی بااهمیت‌ترین شهر آن دپارتمان محسوب می‌شود. فرماندار برای هر ۹۶ دپارتمان در خاک اصلی فرانسه وجود دارد وی نماینده دولت^۳ در دپارتمان محسوب می‌شود و در مذاکرات با حکومت محلی دارای صلاحیت است، داری یونیفرم خاص است و در خانه مجلل در مرکز دپارتمان زندگی می‌کند. از سوی دیگر وی نماینده حکومت^۴ مرکزی نیز محسوب می‌شود که بر این اساس امر نمایند کابینه و وزرا نیز محسوب می‌شود و بر حسن اجرای قوانین حکومتی نظارت می‌کند. از طرفی هم وی نماینده شخص وزیر کشور محسوب شده و از باب هر گونه سوءاستفاده مالی حکومت محلی احتمالی در دپارتمان مسئول است و همچنین امور مربوط به نظم و قانون را مدیریت می‌کند. در نهایت فرماندار نقش سازمان‌دهی برگزاری انتخابات را بر عهده دارد (Woloch, 1994).

صرف بودجه دپارتمان به مواردی از قبیل حقوق بازنشستگی و از کارافتادگی با ۴۶ درصد، امور راه‌سازی و جاده‌های خارج از شهر با ۱۶ درصد و هزینه‌های آموزشی مدارس راهنمایی با ۸/۳ درصد اختصاص دارد (Marcou, 2008:7). لازم به ذکر است بیشتر دپارتمان‌ها دارای یک کد دورقمی جغرافیایی بوده که در خدمات پستی و پلاک وسایل نقلیه مورد استفاده قرار می‌گیرند. در تصویر زیر نقشه فرانسه بر اساس مناطقی که توضیح‌دهنده‌ی حکومت و قدرت محلی هستند ارائه شده است.

¹ conseil général

² conseil départemental

³ State

⁴ Government



بررسی اختیارات و وظایف سطح ناحیه

در جمهوری پنجم فرانسه به ۲۲ ناحیه تقسیم گردید که در تقسیمات اداری از سوی دولت مرکزی کاربرد داشت. با این حال پس از قانون تمرکززدایی سال ۱۹۸۲ ناحیه به عنوان یکی از سطوح حکومت محلی تعیین گردید. ناحیه فرانسه در حال حاضر به ۱۸ ناحیه تقسیم می‌شود که شامل ۱۳ ناحیه در خاک اصلی و ۵ ناحیه در قلمرو فرایابی است. از میان ۱۳ ناحیه خاک اصلی نیز ۱۲ مورد به فرانسه بری^۱ و یک مورد مربوط به جزیره کرس است. هر ناحیه به تعداد متفاوتی دپارتمان تقسیم شده است که این میزان از ۲ تا ۱۳ متغیر است. در ژانویه سال ۲۰۱۶ تعداد نواحی برای صرف جویی در هزینه‌ها از ۲۷ مورد به ۱۸ کاهش پیدا نمود.

در سطح ناحیه دو شورا وجود دارند که مهم‌ترین آن دو، شورای ناحیه^۲ محسوب می‌شود که تعداد اعضای آن بین ۲۰۹ تا ۴۳ تن است که با رأی مستقیم انتخاب می‌شوند. شورای دیگر که بیشتر نقش مشورتی دارد، شورای اقتصادی و اجتماعی^۳ است (که تا سال ۱۹۹۲ با نام کمیته^۴ شناخته می‌شد) و شامل نمایندگان اصناف و اتحادیه‌های تجاری و دیگر گروه‌های ذی‌نفوذ ناحیه است. از سال ۱۹۸۶ رئیس ناحیه به‌عنوان مسئول اجرایی است که در پی هر انتخابات ناحیه‌ای

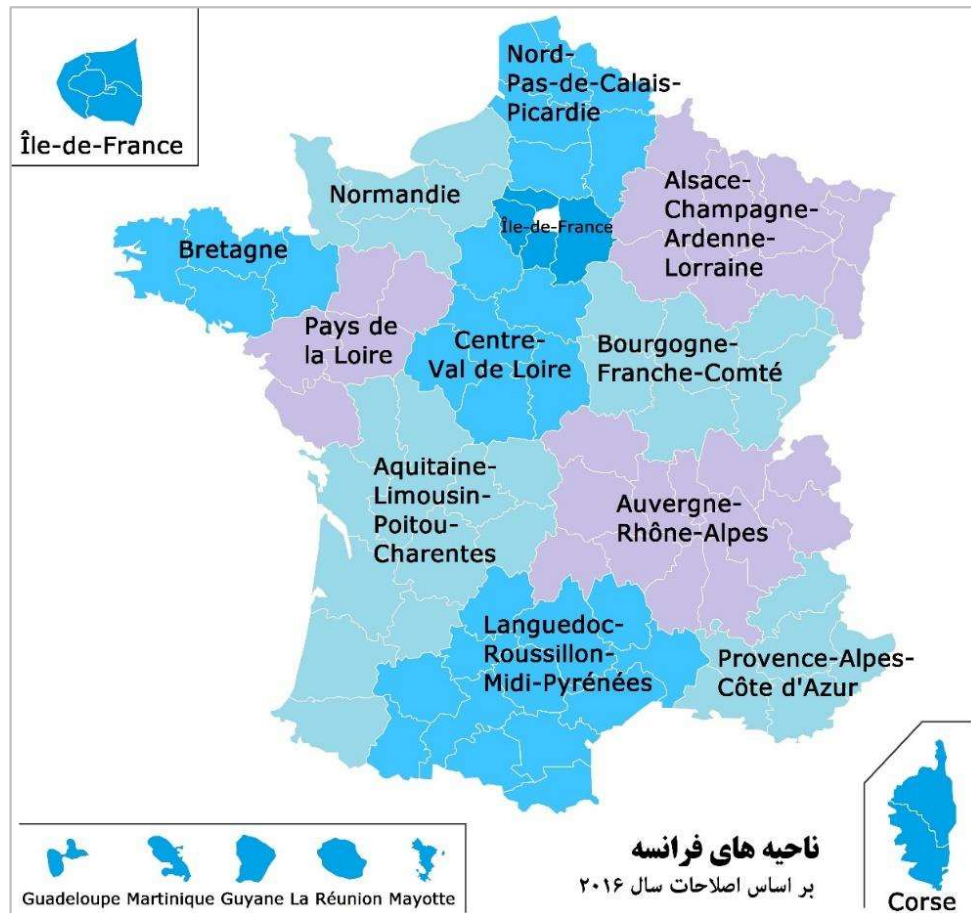
¹ la France continentale

² regional council

³ regional economic and social council

⁴ committee

در فرانسه توسط اعضای شورا انتخاب می‌شود. یکی از مهم‌ترین مسئولیت‌های ناحیه مربوط به آموزش در سطح دبیرستان است. از جمله موارد دیگر می‌توان به توسعه اقتصادی، محیط‌زیست، دبیرستان‌ها و گردشگری اشاره کرد. نواحی در مقایسه با دیگر سطوح حکومت محلی از نظر اداری تعداد کارمندان کمتری دارند. درآمد ناحیه‌ها توسط مالیات و کمک‌های دولت تأمین می‌شود. فرمانداری ناحیه در شهری مهم از دپارتمان اصلی آن ناحیه است. صرف بودجه در سطح ناحیه‌ها امور مربوط به آموزش حرفه‌ای ۲۰ درصد، امور آموزش دبیرستان‌ها ۲۱ درصد، حمل‌ونقل ریلی ۲۵ درصد و امور اقتصادی دیگر ۸ درصد است.



مقایسه اختیارات سطوح و عملکرد مالی آن‌ها

میزان نسبت استقلال مالی برای کمون‌ها ۶۱/۲ درصد برای دپارتمان‌ها ۶۶/۴ درصد و برای مناطق ۴۴/۱ درصد بوده است، از جمله درآمدهای تشکیلات محلی می‌توان به مالیات بر املاک و زمین، مالیات شهرداری‌ها، مالیات مشاغل (غیر کشاورزی) اشاره نمود. دولت مرکزی به نمایندگی از حکومت محلی کار جمع‌آوری مالیات را بر عهده داشته و در ازای این خدمات بخش اندکی از درآمد آن را به خود اختصاص می‌دهد. دولت همچنین به حکومت محلی کمک‌های مالی می‌کند که این میزان در سال ۲۰۰۶ به بالغ بر ۵۰ میلیارد یورو رسید (Marcou, 2008:7).

در جدول زیر برخی از وظایف این سطوح به اختصار آمده است (Smith, 2000:10).

<p>توسعه نواحی توسعه اقتصادی محیط‌زیست (جنگل‌ها و پارک‌ها) آموزش (مقطع دبیرستان) آموزش حرفه‌ای راه آهن آب‌رسانی</p>	<p>ناحیه</p>
<p>رفاه اجتماعی توسعه روستایی آموزش (مقطع راهنمایی) جاده‌های بین شهری گردشگری سلامت</p>	<p>دپارتمان</p>
<p>امور فرهنگی امور رفاه اجتماعی آموزش (مقطع دبستان) برنامه‌ریزی شهری عوارض خدمات عمومی کمک به اشتغال</p>	<p>کمون</p>

ساختار تقسیمات اداری تحت دولت مرکزی فرانسه^۱ (ادارات محلی)

در نظام سیاسی فرانسه تقسیم‌بندی واضحی میان ساختار حکومت محلی و ساختار تقسیم‌بندی اداری از سوی دولت وجود دارد (OECD, 1997) تقسیم‌بندی اداری برخلاف حکومت محلی از هیچ‌گونه استقلالی برخوردار نیستند، مسئولین این ساختار توسط دولت مرکزی منصوب می‌شوند که به صورت سلسله مراتبی به نخست‌وزیر پاسخگو هستند. از جمله سطوح این نظام می‌توان به آروندیسمان اشاره نمود که تعداد آن بالغ بر ۳۳۷ مورد است و همچنین تعداد کانتون‌ها ۲۰۵۴ می‌باشند و تنها به‌عنوان یک منطقه اداری در هنگام انتخابات مورد استفاده قرار می‌گیرند. آروندیسمان برای سازمان‌دهی تقسیمات پلیس و آتش‌نشانی و برای انتخابات داخل دپارتمان‌ها کاربرد دارد.

¹ administrative district

فرماندار

بر اساس نظام تقسیمات کشوری فرانسه که منصوبین دولت مرکزی محسوب می‌شوند (با حکومت محلی اشتباه نشود) فرماندار دارای اختیاراتی است که شامل سطوح فرماندار ناحیه، فرماندار دپارتمان، و فرماندار آرون‌دیسمان است. نقش فرماندار برای اولین بار توسط ناپلئون ایجاد گردید و تا سال‌ها بدون تحول خاصی باقی ماند با این حال از ۱۹۸۲ به شدت تغییر پیدا کرد. در حال حاضر فرماندار نماینده دولت در دپارتمان یا ناحیه تلقی می‌شود و توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شود همچنین وی نماینده از سوی هر یک از اعضای کابینه نزد دولت محلی محسوب می‌شود. نقش وی تطبیق دادن منافع ملی و مسئولیت احترام به قانون است. فرمانداری‌ها در هماهنگی سیاست‌های کلی دولت نقش دارند. آن‌ها به دلیل ارتباط نزدیکی که با مسئولین حکومت محلی دارند حتی برخی اوقات به نمایندگی از آن‌ها با دولت مرکزی گفتگو می‌کنند. همچنین وظایف هماهنگی نیروهای پلیس و ژاندارمری، حل بحران‌ها، امور دفاعی، امنیت و شرایط فوق‌العاده و همچنین در اختیار گذاشتن اوراق و اسناد دولتی مانند کارت شناسایی و گذرنامه است.

نتیجه‌گیری

یکی از مشکلات ساختار حکومت محلی در فرانسه مسئله ارتباط مستقل شهرداری‌ها با یکدیگر است اموری که ذکر شد توسط حکومت محلی و با سازوکارهای نظارتی موجود صورت می‌پذیرد لکن این امور نیازمند یک سری هماهنگی و توافقات با دولت مرکزی و تشکیلات محلی دیگر است لذا این امر به افزایش حجم قراردادها انجامیده است. در واقع هر گونه همکاری‌ای میان شهرداری‌ها نیازمند قراردادهای مختلف اجرایی است و در این بین ظهور شهرهای جدید و اضافه شدن به ساختار حکومت محلی باعث پیچیده شدن بیش از پیش ساختار اجرایی و اداری این کشور می‌شود. بر اساس گزارش شورای شهرداری‌ها و ناحیه‌های اروپا تعداد زیاد کمون‌ها از سوی دیگر چالش نیز تلقی می‌شود. بیش از ۳۲۰۰۰۰ کمون وجود دارند که جمعیتشان از ۲۰۰۰ نفر هم کمتر است و تنها ۱۰۳ کمون با جمعیت بیش از ۵۰۰۰۰ نفر وجود دارد. و لذا در کمون‌های کم جمعیت بحث کمبود نیرو و بودجه به چشم می‌خورد. (CEMR, 2009) دولت مرکزی کمون‌های کوچک‌تر را به ادغام با یکدیگر تشویق می‌کند.

بر اساس قانون رابطه بین سه سطح حکومت محلی به صورت سلسله مراتبی نیست در مقایسه با کل اتحادیه اروپا، کشور فرانسه به تنهایی ۳۸ درصد از سازوکار حکومت محلی را دارا است در حالی که تنها ۱۳ درصد از جمعیت این اتحادیه را به خود اختصاص داده است. البته این امر به عقیده برخی، باعث ایجاد موازی کاری و رقابت در این ساختار شده است. همچنین شورای دپارتمان و شهرداری‌ها اغلب مواقع به اقدامات انجام پذیرفته توسط نواحی بدگمان هستند. از نظر اهمیت میان این سه سطح مهم‌ترین آن‌ها کمون است سپس به ترتیب دپارتمان و در نهایت نواحی قرار می‌گیرند (Knapp, 2006:354). همچنین علیرغم اینکه در قانون به صراحت در تقسیم وظایف میان سطوح مختلف تأکید شده است اما در عمل معمولاً این وظایف با یکدیگر تداخل پیدا کرده و مشکلاتی را ایجاد می‌کند. در کل می‌توان گفت تجربه فرانسه در جهت تمرکززدایی در حالیکه به عنوان یک کشور غیرمتمرکز تک ساخت محسوب می‌شد در عرض سه ده اخیر باعث شده است تا به عنوان یک ساختار نیمه‌متمرکز مورد بررسی قرار گیرد و می‌توان از آن به عنوان یک الگوی مناسب جهت تمرکززدایی استفاده کرد.

منابع

الف) منابع فارسی

- ۱) ایوبی، حجت الله. (۱۳۸۷). «قدرت‌های محلی و فرهنگ در فرانسه». مطالعات فرهنگ و ارتباطات ۳۶. <https://www.noormags.ir/view/en/articlepage/573071>
- ۲) جلالی، محمد. (۱۳۹۴). «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران». پژوهش حقوق عمومی ۱۷ (۴۷). <http://ensani.ir/fa/article/download/350893>
- ۳) واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی. (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران». نشریه حقوق اساسی ۱۴ (۲۸). http://www.asasimag.ir/article_95250.html

ب) منابع انگلیسی

- 4) Daemen, Harry., & Schaap, L. (2000). Citizen and city: developments in fifteen local democracies in Europe. Eburon.
- 5) Hughes, M., Clarke, M., Allen, H., & Hall, D. (1998). Crown THE CONSTITUTIONAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN OTHER COUNTRIES THE CONSTITUTIONAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN OTHER COUNTRIES REPORT PREPARED FOR THE COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT AND THE SCOTTISH PARLIAMENT. http://www.andywrightman.com/docs/CRU_1998_LocalGov.pdf
- 6) Knapp, Andrew., & Wright, Vincent. (2006). The government and politics of France. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Government-and-Politics-of-France/Knapp-Knapp-Wright-Wright/p/book/9780415357326>
- 7) Loughlin, J., & Peters, B. G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. In *The Political Economy of Regionalism* (pp. 41–62). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203044148-8>
- 8) Milch, J. E. (1974). Influence As Power: French Local Government Reconsidered. *British Journal of Political Science*, 4(2), 139–161. <https://doi.org/10.1017/S0007123400009443>
- 9) Négrier, E. (2007). The changing role of French local government. *West European Politics*, 22(4), 120–140. <https://doi.org/10.1080/01402389908425336>
- 10) Paxton, F., & Peace, T. (2021). Window Dressing? The Mainstreaming Strategy of the Rassemblement National in Power in French Local Government. *Government and Opposition*, 56(3), 545–562. <https://doi.org/10.1017/GOV.2020.11>
- 11) Reigner, H. (2001). Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government. *Policy & Politics*, 29(2), 181–192. <https://doi.org/10.1332/0305573012501297>
- 12) Sikander, T. (2015). A Theoretical Framework of Local Government. *International Journal of Humanities and Social Science*, 5(6). <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Theoretical-Framework-of-Local-Government-Sikander/4cb0c43d47e123e7b16a65445efae5ef5d26553b# citing-papers>
- 13) Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665. <https://doi.org/10.1080/0300393042000318030>
- 14) Wollmann, H. (2010). Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany: [Http://Dx.Doi.Org/10.1177/1078087410377608](http://Dx.Doi.Org/10.1177/1078087410377608), 46(2), 263–292. <https://doi.org/10.1177/1078087410377608>
- 15) Woloch, I. (1994). *The new regime : transformations of the French civic order, 1789-1820s*. W. W. Norton and Company, Inc.