

نکاتی در مورد سازمانهای محلی

رشد و توسعه سازمانهای محلی را می توان راهی برای مقابله با مشکلات داخلی و تأمین نیازها و چشم داشتهای مردم نواحی مختلف کشور و راهی برای توسعه اقتصادی دانست. سازمانها و حکومتهای محلی نقشی غیر قابل انکار در آگاه ساختن مردم نسبت به نیازهای فردی و محلیشان دارند. با ایجاد و توسعه سازمانهای محلی به مردم فرصت کافی برای سازندگی محیط زندگیشان و شرکت در تصمیم گیری ها داده می شود. همچنین آنان می توانند ذوق و سلیقه و استعداد خود را به کار برند تا نیازمندی ها و مشکلات محلی را بهتر ارزیابی کرده و برای حل آنها راه حل منطقی ارائه دهند. لازم است اعتبارات و اختیارات لازم به این سازمانها اختصاص داده شود. فکر اولیه انجام و اجرای امور محلی بر مبنای عدم تمرکز از طریق تفویض اختیار به اهالی در جنگ جهانی دوم شکل گرفت (نبوی، ۱۳۵۲، ۳-۴).

در نظر برخی مدرسه و در نظر برخی دیگر خانه کانون دموکراسی به شمار می رود صرف نظر از اینکه دموکراسی حقیقی از کدام مورد شروع می شود چون مسئله مورد نظر در هر دو مرحله انجام کار به طور دسته جمعی با نظر و کمک یکدیگر و فراهم ساختن ترتیب لازم جهت انجام امور به نحو مطلوب و مقرر است می توان گفت ایجاد سازمانهای محلی سنگ اولیه بنای حکومت دموکراسی اند (همان، ۵)

سازمانهای محلی در دوران پهلوی

بررسی اصول ۹۰-۹۳ قانون مشروطه نشان می دهد قانونگذاران به مسئله عدم تمرکز در ایران توجه داشته است (همان، ۱۲). در کشورهایی چون انگلستان و آمریکا عدم تمرکز عاملی اساسی در حفظ ارزشهای بنیادی جامعه به شمار می رود (همان ۳۵) با این حال بررسی سیستم اداری ایران در دوران مشروطه ما را متقاعد می کند که نظام حکومتی کشور ما در این زمان چندان نشانه ای از یک سیستم غیر متمرکز را نداشته است. نظامهای متمرکز دارای ویژگیهایی خاص خود هستند. در این نظامها: ۱- دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع مقررات و دستور العملها را دارد. ۲- حق تشکیل سازمانهای اداری و استخدامی و برکناری مأمورین دولت با حکومت مرکزی است. ۳- بودجه کشور توسط حکومت مرکزی تنظیم می گردد به علاوه اموال و دارایی ها و وجوه عمومی در دستگاه مرکزی نگهداری می شود. بررسی حساب درآمد و هزینه دستگاهها یعنی حسابرسی و ممیزی کلیه اسناد و مدارک دخل و خرج توسط یک دستگاه مقرر در مرکز به عمل می آید ۴- سلسله مراتب اداری اداری در سیستم متمرکز به شدت رعایت می شود. رعایت این ترتیب معمولاً از سطح

روستاها که کوچکترین واحد سازمان محلی است آغاز و از هر طرف به حکومت مرکزی منتهی می شود^۵-
شخصیت حقوقی دولت به صورت متمرکز است. ۶- دستورات و اوامر رؤسای سازمانهای مرکزی در تمام مراحل
برای سازمانهای محلی و کارکنان آنها کاملاً لازم الاجرا است (همان، ۳۸).

محاسن و عیوب عدم تمرکز

در نظام متمرکز گاه حکومت مرکزی مأموران و صاحب منصبان و حکام محلی را نیز تعیین می کند
طرفداران سیستم متمرکز عقیده دارند چون مأموران حکومت مرکزی آنها را از مرکز انتخاب و به محل اعزام می
کنند چون با اهالی اصطکاک منافع ندارند در حل و رفع مشکلات بی غرض می باشند بنابر این دستورات
حکومت مرکزی را نصب العین و در اولیّت اساسی قرار می دهند تا درخواست اهالی محل را. مخالفان مرکزیت
می گویند مرکزیت قهراً به معنای کندی جریان امور و تصمیم گیری است. در این سیستم کارها کمتر به موقع
انجام می شود دستگاه مرکزی بیش از حد لزوم گسترش می یابد و بروکراسی در دستگاه دولتی تجلی می کند و
برای مراجعین سبب زحمت می شود همچنین منفی بافی را از اثرات منفی آن می دانند. در نظام غیر متمرکز
امور ملی به وسیله سازمانهای مرکزی و امور محلی سازمانهای محلی که در نقاط خارج از حوزه فعالیت سازمان
مرکزی استقرار دارند انجام می شود. سازمانهای محلی که در نقاط متشکله در نقاط مختلف چون استان،
شهرستان، شهر و روستا تا حدی که مقررات قانونی مقرر می دارد مراکز فعالیت اداری و سیاسی نسبتاً مستقل
هستند در این سیستم قدرت مرکزی از اختیارات خود به صراحت قانون اساسی یا قانون عادی به مقامات و
سازمانهای صلاحیت دار واجد شرایط محلی واگذار می کند. البته قدرت و صلاحیت سازمان محلی در مقایسه با
صلاحیت و قدرت حکومت مرکزی محدودتر است و این اختلاف در تمام شئون فنی و سازمانی و تخصصی و
جغرافیایی و سیاسی صادق است. امور محلی توسط سازمانها یا انجمنهایی که افراد آن از اهالی محل انتخاب یا
منصوب می شوند اداره می شود. در این روش هر سازمان محلی برای خود بودجه، تشکیلات، وظایف و مقررات
خاص خود دارد تنها حدود اختیارات آنها قبلاً توسط قوه مقننه تعیین می شود یا در متن قانون اساسی تصریح
شده و اگر ابهاماتی وجود داشته باشد حکومت مرکزی با صدور تصویب نامه آنرا روشن می کند.

مزایای عدم تمرکز عبارتند از ۱- کاهش هزینه ۲- در کشورهایی که از نژادها و مذاهب و فرهنگهای
گوناگون تشکیل شده اند و به لحاظ صنعتی توسعه یافته نیز می باشند بهترین روش اداره امور است. ۳- این
سیستم موجب پرورش افکار ملی و اجتماعی مردم محل به طور طبیعی و قهری می شود حس مسئولیت آنان را

زیاد می کند مراقبتشان را در امور زیاد می کند، نیروی ابتکار و ابداع و اعتماد به نفس و علاقه به شناخت سریع و به هنگام نیازها و مشکلات محلی را زیاد می کند ۴- عدم تمرکز موافق تمایلات بشری است که دوست دارد در سرنوشت خود مؤثر باشد. در کنار ذکر این موارد مثبت این را نیز باید ذکر کرد که سیستم عدم تمرکز می تواند سبب استبداد رأی و اجحاف مأموران محلی و ترجیح اغراض شخصی و صنفی فردی به مصالح عمومی شود. بنابر این حکومت مرکزی باید بر سازمان محلی نظارت کند(همان ۴۰-۴۴) به نظر می رسد تمایل به داشتن سازمانهای محلی و اداره امور محل به دست مردم همان محل از قوانین طبیعت سرچشمه گرفته است. علاقه به محلی که در آن نشو و نما یافته ایم و کسانی که بیشتر با ما در تماس هستند از طبیعت انسان ناشی می شود و ناشی از قوانین طبیعت است. مردم محلی به دلیل آشنایی با خصوصیات محلی صلاحیت بیشتری برای اداره امور خود را دارند همچنین حکومت محلی در رشد اجتماعی مردم مؤثر است(دانش خوشبو، ۱۳۴۹، ۲۰-۲۳)

در اینجا یادآوری می گردد که بین حکومت غیر متمرکز و فدرال نیز تفاوتهایی وجود دارد از جمله اینکه در سیستم فدرال هر دولت عنصر فدرال در اجلاسهای رسمی حکومت مرکزی شرکت می کند دولتهای ایالتی در حکومت فدرال علاوه بر محاکم دولت فدرال دادگاههای اختصاصی نیز دارند و حال آنکه در سیستمهای متمرکز تنها یک دادگاه بر پایه قوانین و مقررات جزایی یکسان وجود دارد. به علاوه دولتهای ایالتی عضو دولت مرکزی در حکومت فدرال قوانین مخصوص به خود دارند و می توانند در تمام زمینه ها(اداری، مالی، سیاسی، اقتصادی و ..) برای انجام امور جز آنچه برابر قوانین اساسی منع شده قانون وضع نمایند و بدون کسب مجوز از حکومت مرکزی به کارهای اجرایی دست بزنند. همچنین بین عدم تمرکز و تفویض اختیار تفاوت وجود دارد. تفویض اختیار به معنای انتقال قسمتی از اختیارات و وظایف اجرایی خاص مدیر و رهبر دستگاه صرف نظر از منشأ به زیر دستان و رؤسای واحدها و دوایر تابعه به منظور تسریع در انجام امور و تحقق سرسعت و به موقع هدف دستگاه به بیان دیگر هدف از تفویض اختیار این است که مرئوسین بتوانند در حدود وظایف محوله مربوط به آنها مستقلاً بتوانند تصمیم بگیرند و در هر مورد موظف به کسب نظر و دستور از رئیس بلا واسطه خود نباشند تا هدفهای دستگاه با سرعت بیشتر جامعه عمل بیوشد و رضایت عموم جلب گردد. تفویض اختیار نسبت به قسمتی از اختیارات است نه تمام اختیارات و از واگذار کننده اختیار سلب مسئولیت نمی کند. قابل فسخ است، با نظارت بایستی توأم باشد باید بین اختیارات و مسئولیت تناسب حفظ گردد و اگر به کسی اختیار دادیم از او مسئولیت بخواهیم و بدون اختیار نمی توانیم از کسی مسئولیت بخواهیم. تفویض اختیار کارایی را زیاد می کند کار گروهی

را تقویت و علاقه کارمندان به کار را زیاد می کند در وقت صرفه جویی می کند و استعدادهای فرد را شکوفا می کند (نبوی، ۱۳۵۲، ۵۰-۶۰)

نظارت قدرت مرکزی بر اعمال مأمورین اعزامی مرکز را قدرت سلسله مراتب می نامند ولی نظارت قدرت مرکزی بر اعمال مقامات محلی قیومیت نامیده می شود که از ارکان عدم تمرکز است. که با هدف حمایت از منافع ملی انجام می گیرد. حکومت از طریق ایجاد یا انحلال سازمانهای محلی و یا تأیید یا عدم تأیید احکام و دستورات آنها و اعطاء کمکهای مالی به آنها یا امتناع از دادن کمکهای مالی بر رفتار آنان نظارت دارد(همان، ۶۷).

منابع:

دانش خوشبو، یوسف(۱۳۴۹): سازمانهای محلی، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.

نبوی، مصطفی(۱۳۵۲): تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، سازمان چاپ خواجه.