

لینک نتیجه مشابهت‌یابی: https://hamyab.sinaweb.net/Ci_result/details/266AD818F304B798/1%

تبیین رابطه مدیریت محلی با ساختار سطح ملی در دولت‌های متمرکز: مطالعه موردی ترکیه

نوع مقاله: مطالعه موردی

* ابراهیم رومینا

E-mail: e.roumina@modares.ac.ir

** حسین سیف‌الدینی

E-mail: H.seyfodini@modares.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۹/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۶/۱۹

چکیده

سازمان‌دهی سیاسی فضا در جهان امروز اهمیت زیادی پیدا کرده است. در سطح تقسیمات کشوری و تفویض اختیار به مناطق به دلیل اقتضائات دیوانی و سیاسی، حکومت‌ها ناچار از سازمان‌دهی‌های جدیدتر با توجه به شرایط خود شده‌اند. در نتیجه این تحولات به تدریج ساختارهای جدیدی برای مدیریت فضا شکل گرفت که این ساختارها کنش‌های انسانی را ساماندهی می‌کنند. بر این اساس طیفی گسترده از کشورهای با اختیارات گسترده محلی تا کشورهای متمرکز بسیط با فقدان اختیارات محلی شکل گرفته‌اند. در ترکیه همه سطوح مدیریت محلی و ناحیه‌ای و تفویض اختیار به نهادهای عمومی غیردولتی در پرتو اصل تلقی واحد از دولت - ملت قابل تحلیل است و در صورت تعارض بین اختیارات و صلاحیت‌های اداری اصل سوم و صدوبیست‌وسوم بر سایر اصول رجحان خواهد داشت. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه ترکیه در دو دهه قبل، اصلاحات زیادی در زمینه‌ی مدیریت‌های محلی براساس استانداردهای اروپا انجام داد اما با ناامیدی این کشور از ورود به اتحادیه اروپا، مجدداً نظام متمرکز تقویت شده است. «نظام کنترل دولت مرکزی» بر مدیریت‌های محلی ماهیت چندلایه دارد و نهادهای محلی توسط نهادهای ملی به طرق مختلف محدود و کنترل می‌شوند.

کلید واژه‌ها: ترکیه، اقلیت‌های قومی، تقسیمات کشوری، مدیریت محلی.

* استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

** دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، نویسنده‌ی مسؤل

مقدمه و بیان مسأله

سازمان دهی سیاسی فضا در جهان امروز اهمیت زیادی پیدا کرده است. در سطح تقسیمات کشوری و تفویض اختیار به مناطق به دلیل اقتضات اداری، دیوانی و سیاسی، حکومت‌ها ناچار شدند سازمان‌دهی جدیدتر و جدی‌تر با توجه به شرایط خود صورت دهند. در نتیجه‌ی این تحولات به تدریج ساختارهای جدیدی برای مدیریت فضا چه در سطح محلی و چه در سطح ملی شکل گرفت. بر این اساس با هدف سازمان‌دهی سیاسی فضا، طیف متنوعی از دولت‌ها تشکیل شدند که شامل کشورهای فدرال با اختیارات گسترده‌ی محلی تا کشورهای متمرکز بسیط می‌شود. همان‌گونه که دولت‌های غیرمتمرکز از نظر وسعت عملکرد، شامل طیف‌های متنوعی مانند حکومت‌های ناحیه‌ای (ایالت‌های خودمختار در ساختار متمرکز) یا دولت‌های فدراتیو با مبانی تقسیم‌بندی اقتصادی، جغرافیایی و یا قومی هستند، حکومت‌های «متمرکز» نیز دارای طیف‌بندی متنوعی هستند که بسته به تجربه‌ی تاریخی، نظام دیوانی و کارآمدی دولت‌ها متفاوت است. کشورها تحت تأثیر عوامل مختلفی که ممکن است ناشی از ایدئولوژی، تجربه‌های تاریخی و یا الزامات جغرافیایی باشد به سیاست‌گذاری در زمینه‌ی ساماندهی فضای جغرافیایی می‌پردازند. لذا تجربه و زیربنای تفکر هر کشور در این خصوص با سایر دولت‌ها متفاوت است اما مطالعه‌ی این تجارب به‌ویژه در طیف دولت‌های مشابه از نظر تمرکز یا عدم تمرکز می‌تواند مفید باشد.

ترکیه از جمله حکومت‌های متمرکزی است که در یک سده‌ی گذشته تجربه‌های متفاوتی از الگوی متمرکز به نمایش گذاشته است. سرشت نهاد دولت در ترکیه براساس اصول غیرقابل تغییر در قانون اساسی و مؤلفه‌های ایدئولوژیک گره‌خورده است که اصل دولت متمرکز یکی از آنهاست؛ بنابراین همه سطوح مدیریت محلی و ناحیه‌ای و تفویض اختیار به نهادهای عمومی غیردولتی در پرتو «اصل تلقی واحد از دولت - ملت» قابل تحلیل است و در صورت تعارض بین اختیارات و صلاحیت‌های اداری اصل سوم و صدوبیست و سوم بر سایر اصول حکومت خواهند داشت. با این حال در همین چارچوب برخی از سطوح مدیریت محلی در ترکیه شکل گرفته است که دارای لایه‌بندی‌های بسیار پیچیده‌ای بوده و شامل انجمن‌های ایالتی و شهرداری‌های بزرگ است که مهم‌ترین آن «شهرداری کلان‌شهرها» به‌شمار می‌رود و انتخابات مربوط به آن نقش مهمی در سپهر سیاسی دارد. این نوع از مدیریت‌ها گرچه دستخوش منازعات و رقابت‌های سیاسی هستند ولی دارای درجه‌ای از کارآمدی نیز هستند و زمینه‌ی

توسعه‌ی شهری را پدیده آورده‌اند. مدیریت‌های محلی در ترکیه تداوم اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه محسوب می‌شود که قسمتی از آن خصوصی‌سازی شده و به بخشی‌های عمومی غیردولتی مانند انجمن‌های استانی و شهرداری‌های بزرگ واگذار شده است. در عین حال استانداردهای ترکیه نیز با داشتن نقش و ماهیت دوگانه براساس قانون اساسی بخشی از ساختار مدیریت محلی محسوب می‌شوند. مسأله اصلی پژوهش حاضر تمرکز بر ساختار سیاسی - اداری ترکیه، درک آن و نسبت سنجی بین مدیریت سطح ملی و سطح محلی است. این پژوهش علاوه بر نوآوری در بررسی تجربه‌ی ترکیه، درخصوص بررسی روابط سطح محلی و ملی از منظر مطالعه‌ی تجربه‌ی سیاست‌گذاری کشورهای دیگر حائز اهمیت است و نقاط قوت و ضعف این تجارب را برای سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران ایرانی آشکار می‌کند.

ادبیات موجود

درخصوص موضوع تقسیمات کشوری ترکیه و ماهیت دولت متمرکز در این کشور و نسبت آن با مدیریت‌های محلی پژوهش مستقلی در حوزه جغرافیای سیاسی ایران صورت نگرفته است؛ بنابراین یکی از دشواری‌های پژوهش اخیر فقدان تحقیقات کافی در این رابطه است و لذا پژوهشگران باید از منابع اصلی در ترکیه استفاده کنند. در این خصوص نیز بیشتر مقالات منتشر شده در ترکیه از منظر حقوق عمومی است تا جغرافیای سیاسی؛ لذا دشواری دیگر پژوهش تطبیق یافته‌های موجود حقوقی با نظریات و ایده‌های جغرافیایی خواهد بود.

روش پژوهش

این پژوهش از نوع تحقیقات نظری و بنیادین بوده و مسأله‌ی آن چگونگی مدیریت فضای جغرافیایی در دولت‌های متمرکز از جمله ترکیه از منظر مدیریت‌های محلی است و به این پرسش پاسخ می‌دهد که نهادهای محلی در ساختار به‌شدت متمرکز این کشور چگونه ایفای نقش می‌کنند و روابط ساختار سطح ملی با آنها بر چه اصولی، پایدار است؟ داده‌های این تحقیق با روش توصیفی - تحلیلی ارزیابی شده و روش گردآوری یافته‌ها اسنادی و کتابخانه‌ای است.

ادبیات نظری

مدیریت سیاسی سرزمین یعنی اداره سیاسی آن با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و

نظام حاکم در یک کشور (عبدی و مقصودی، ۱۳۹۲: ۵۸) نحوه مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط یا تک ساخت دارای ویژگی‌های معینی است اما از الگوی ثابتی پیروی نمی‌کند. به این معنا که بسیط بودن نظام حکومت و تمرکز قدرت سیاسی در یک کانون با تمرکز اداری و اجرایی ملازمه ندارد و حکومت بسیط از این حیث در طیف متنوعی از وضعیت، یعنی از فقدان کامل تمرکز گرفته تا تمرکزگرایی شدید، قرار می‌گیرد. به همین دلیل یکی از مباحث مطرح شده در این گونه حکومت‌ها موضوع عدم تمرکز و اصل تفویض اختیار به مناطق جغرافیایی و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای است. هر دولت تک ساختی براساس مقتضیات، شرایط، تصورات و پیش‌فرض‌های خود سطح مشخصی از قدرت را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کند و شکل خاصی از حکومت محلی را در ساختار کلی حکومت و یا نظام سیاسی به رسمیت می‌شناسد ولی فرایند انتقال و توزیع فضایی قدرت از کانون به پیرامون و نیز میزان آن در کشورهای مختلف متفاوت است (حافظ‌نیا، ۱۳۹۲: ۲۶۶).

ساماندهی فضا به کنش اندیشیده، انتظام یافته و پایدار انسان در فضا اطلاق می‌شود که بر مبنای آگاهی است. هدف از آن بهره‌برداری و استفادۀ پایدار از محیطی جغرافیایی است (حافظ‌نیا و همکاران، ۱۳۹۷: ۶). عوامل مؤثر بر سازمان‌دهی سیاسی فضا متعددند و می‌توان به عناصری چون جمعیت، تجانس قومی و مذهبی، پیوستگی جغرافیایی و... اشاره کرد (حافظ‌نیا، رومینا، احمدی‌پور، ۱۳۹۲: ۷۵-۷۰). گزینش نوع و فرم ساختار سیاسی فضا معمولاً محصول تجربه‌های تاریخی نیز هست. برخی دیگر براساس تجربه‌های مدرن و یا استعماری به سمت الگوی برداری متمرکز حرکت کرده‌اند مانند مستعمرات پیشین فرانسه که عمدتاً نظام متمرکز را برگزیده‌اند در امریکای لاتین نیز به‌جز چند کشور، نظام متمرکز، فراوانی بیشتری دارد (میرحیدر و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۰۲). امروزه تمام حکومت‌ها برای اجرای وظایف خود ناچار از تقسیم فضا هستند و هیچ حکومتی نیست که فضای داخلی سرزمین را به واحد خردتر تقسیم نکرده باشد، بدیهی است که برای هر یک از این واحدها، نظام مدیریت‌های محلی نیز تعیین شده است؛ اما مسأله اصلی در میزان اختیارات مدیریت‌های محلی است. در حکومت‌های تک ساخت، حکومت مرکزی کلیه اختیارات مدیریت‌های محلی را تحت نظارت خود دارد و میزان آن را تعیین می‌کند (میرحیدر و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۹)؛ اما در نظام‌های غیرمتمرکز اختیارات محلی بیشتری به استان‌ها واگذار می‌شود. به نظر می‌رسد بزرگ‌ترین چالشی که امروزه حکومت‌های متمرکز با آن روبرو

هستند، موضوعات محلی ناشی از تنوعات جغرافیایی است که همه آنها برای مرکز و تصمیم‌گیری که در نظام اداری مرکزی حضور دارند قابل درک نیست؛ ولی خود مردم محلی درک بهتری از این مشکلات و راه‌حل‌های آن دارند. بسیاری از مشکلات محلی مانند قوانین و مقررات مربوط به کشاورزی، ثبت املاک، محیط‌زیست، ورزش و جوانان، آموزش و سایر موضوعات اجتماعی که اصولاً فاقد خصلت سیاسی بوده و فقط براساس ویژگی‌های جغرافیایی نواحی قابل درک هستند. بنابراین سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری درخصوص آنها اگر به‌صورت یکپارچه، کلی و نوعی باشد، موجب ناکارآمدی قوانین و کارکرد قوای اجرایی و نهایتاً اخلال در روند حکمرانی خواهد شد. لذا دولت‌های متمرکز باید بتوانند به تعادلی بین نیازهای مدیریت محلی با الزامات حاکمیتی برسند. از این‌رو سطح و میزان اختیارات مدیریتی محلی در دولت متمرکز اهمیت بالایی دارد که باید در حوزه‌های بین‌رشته‌ای حقوق اساسی و جغرافیای سیاسی مورد توجه قرار گیرد. نائل شدن به این هدف (تعادل میان حکمرانی ملی و مدیریت سطح محلی) نیازمند زیرساخت‌های حقوقی و دیوانی پیچیده و جدی است و بدون دیوان‌سالاری کارآمد و حقوق عمومی نیرومند امکان عملیاتی‌سازی آن وجود ندارد. زیرا نحوه روابط بین حکومت مرکزی و سازمان محلی تا حد زیادی توسط قانون تعیین و تنظیم می‌شود (رومینا، ۱۳۹۵: ۴۴).

یافته‌ها

ترکیه: تأثیر تحولات خارجی بر سیاست مدیریت فضا

حکومت ترکیه پس از کودتای ۱۹۸۰ کنعان اورن و تحویل دولت به عناصر غیرنظامی در ۱۹۸۳ که با پیشتازی حزب مام میهن و کادرهای سیاسی آن (تورگوت اوزال و سلیمان دمیرل) همراه بود، روند تمرکززدایی با تکیه بر اصول قانون اساسی جدید را آغاز کرد و در نتیجه آن مدیریت‌های محلی گسترش پیدا کردند و از سال ۲۰۰۲ با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه تغییرات بیشتری به خود دید (آپان، ۲۰۱۵: ۳۰۷). ترکیه با قبول اصول کینهاگ در سال ۲۰۰۴ گامی مهم برای دموکراتیزاسیون برداشت. گامی که مستلزم انجام پاره‌ای از اصلاحات سیاسی - اجتماعی جهت کسب استانداردهای ورود به اتحادیه اروپا بود. بیست مورد از اصول فوق مربوط به قوانین ملکی یا مقررات وزارت کشور بود (آپان، ۲۰۱۵: ۳۰۹). در نتیجه برای نیل به برخی از اهداف کلان از جمله عضویت در اتحادیه اروپا که روند هماهنگی با آن مستلزم پاره‌ای اصلاحات و

تقویت سطوح مدیریت محلی و بومی گرایی بود، تمرکززدایی اداری تقویت شد. قانون مهم شماره ۶۳۶۰ مصوب ۲۰۱۲ مجلس ترکیه متضمن هر دو مفهوم تأکید شده در اصول کپنهاگ یعنی ناحیه گرایی و بوم گرایی بود. از دیگر تأثیرات روند عضویت در اتحادیه اروپا بر قوانین و مقررات تقسیمات کشوری ترکیه، توسعه اختیارات شهرداری‌های کلان‌شهرها بود که موجب اهمیت هر چه بیشتر این نهاد گردید (آپان، ۲۰۱۵: ۴۸۱). با وجود این اصلاحات هنوز باید ترکیه را دولتی متمرکز دانست که میزان و سطح اختیارات مدیریت‌های محلی در آن تابع سیاست‌های حکومت مرکزی چه در حوزه‌ی بازی‌های قدرت و چه در حوزه‌ی مدیریت اقلیت‌ها است. به ویژه که با تعلیق روند عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا و ناامیدی این کشور از پذیرش درخواست خود، روندهای تمرکززدایی نیز براساس نیازها و سیاست‌های امنیتی دچار اختلال شد. از آن جمله می‌توان به عزل شهرداران برخی شهرهای کردنشین و تعیین سرپرست برای آنها از سوی حکومت مرکزی یا تفویض اختیارات آن به نهادهای دیگر دولتی اشاره نمود.

تغییر نظام ریاستی در ترکیه (۲۰۱۷) از مهم‌ترین روندهای یکپارچه‌ساز اداری - سیاسی در کشور بود که قدرت را در صلاحیت رئیس‌جمهور متمرکز نمود. با اصلاحات قانون اساسی طی همه‌پرسی ۲۰۰۷ نخستین گام غیرمحسوس در تغییر نظام پارلمانی به نظام ریاستی برداشته است. براساس این تغییرات رئیس‌جمهور نه از طرف مجلس بلکه از طریق انتخابات مستقیم، تعیین می‌شود. در ۲۰۱۴ اولین انتخابات ریاست جمهوری برگزار شد و در انتخابات ژوئن ۲۰۱۵ تغییر نظام پارلمانی به ریاستی، به محور اصلی رقابت‌ها و تبلیغات تبدیل شد. در نهایت در همه‌پرسی آوریل ۲۰۱۷ تغییرات مهمی در قانون اساسی صورت گرفت و کلیه اختیارات نخست‌وزیری به ریاست جمهوری منتقل و صلاحیت‌های گسترده‌ای به شخص رئیس‌جمهور تفویض شد. این تغییر، به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد، حتی با صدور دستور اجرایی فوق‌العاده فراتر از قانون اساسی و حقوق موضوعه ترتیبات سیاسی - امنیتی خاصی وضع کرده و در امور مختلف مداخله کند (یوردم، ۲۰۱۸: ۱۳، ۱۴ و ۲۳). در ساختار جدید قدرت، تأثیرات خود را بر مدیریت‌های محلی نیز به‌جا گذاشت و بسیاری از شهرداری‌ها برای خارج شدن از سلطه‌ی احزاب رقیب با وجود این‌که دارای شرط جمعیت لازم هفتصد هزار نفر برای تبدیل به کلان‌شهر نبودند با قوانین فرعی به کلان‌شهر تبدیل شدند و مدیریت محلی برخی از شهرها یا استان‌های کردنشین با اعلام وضعیت فوق‌العاده با این‌که امکان تبدیل شدن به کلان‌شهر را داشتند، تحت مدیریت دولتی باقی ماندند و یا

شهرداران منتخب آنها از سوی وزارت کشور عزل شدند. بنابراین هرچند برنامه و رویکرد اقتدار سیاسی حاکم در اواسط دهه ۲۰۰۰ موجب تقویت مدیریت‌های محلی شد؛ اما تغییر رویکردها و اهداف آن در ده سال دوم موجب تمرکز بیشتر اختیارات و صلاحیت‌ها در مرکز گردید.

مبانی حقوقی دولت متمرکز: ساختار محلی و ملی

ساختار سیاسی - اداری فضا در ترکیه شامل چهار سطح اصلی: اداره، ارتش و نیروهای مسلح، ساختار قضایی و دانشگاهی است. حوزه نظامی زیر نظر فرماندهی ستاد مشترک ساماندهی می‌شود. حوزه قضایی زیر نهادی به نام شورای عالی دادستان‌ها و قضات اداره و حوزه دانشگاهی زیر نظر سازمان آموزش عالی قرار دارد. سازمان دولتی در ترکیه به استناد قانون اساسی شامل ویژگی‌های زیر است: دولت ملی، دولت متمرکز، حاکمیت قانون یا دولت حقوقی و دولت لائیک. در این ساختار اصول ۳، ۱۲۶، ۱۲۷ و ۱۲۳ قانون اساسی خطوط کلی نظام اداری و مدیریت‌های محلی را تعیین کرده است (سایان، ۲۰۱۶: ۲). و سرشت فلسفی تمرکز سیاسی - اداری در اصل سوم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. براساس این اصل «کشور و ملت ترکیه واحدی تجزیه‌ناپذیر است». اصل چهارم همین قانون احکام اصل سوم را تغییرناپذیر اعلام کرده است. (قانون اساسی جمهوری ترکیه، ۱۹۸۲) از نظر حقوقدانان اساسی، حکم اصل سوم، دلالت بر تأسیس حکومت متمرکز دارد (گوزلر، ۲۰۰۰: ۱۱۵). درعین حال برخی از اصول قانون اساسی در مواد ۱۲۶ و ۱۲۷ تأسیس مدیریت‌های محلی را در نواحی تجویز کرده است. بر این اساس سازمان‌دهی و تقسیم وظایف براساس نظام «اداره از مرکز»، «تشکیلات واسطه حکومت مرکزی^۲ و «اداره از محل»^۳ یا مدیریت‌های محلی تقسیم شده است. حکومت مرکزی خدمات و اقدامات خود را از طریق «تشکیلات واسطه» پیش می‌برد که در امتداد سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی در نواحی است؛ هم‌چنین تشکیلات اداره از محل ترکیبی نیز از نهادهای واسطه دولتی و نهادهای غیردولتی عمومی مانند شهرداری‌ها هستند. در این نظام هر دو ساختار اداره از محل و اداره از مرکز بازوهای قوه مجریه محسوب می‌شوند (یوردم، ۲۰۱۸: ۱۳).

1. Merkez'den yönetim

2. Merkezi idarenin taşra teşkilâtı

3. Yerin'den yönetim

یک) اداره از مرکز مبتنی بر سلسله‌مراتب

- ۱- ریاست جمهوری
- ۲- رئیس نهاد ریاست جمهوری
- ۳- شورای نظارت دولتی
- ۴- هیئت وزیران
- ۵- وزارتخانه‌ها

دو) تشکیلات واسطه استانی: تشکیلاتی بین مرکز و محل است که بر ادارات استانی و سازمان‌های مرکزی وابسته به دولت مبتنی است. این تشکیلات براساس ارائه خدمات عمومی، الزامات اقتصادی و اجتماعی استان‌ها براساس ویژگی‌های جغرافیایی سازمان‌دهی شده‌اند. این نهاد بخشی از ساختار یکپارچه دولت در ترکیه محسوب می‌شوند و براساس ماده ۱۲۶ قانون اساسی تشکیل شده‌اند و ساختار آن عبارت است از:

الف) اداره دولتی ایل (استانداری)

- ۱- والی
 - ۲- روسای شعبه اداره ایل
 - ۳- سازمان اداری ایل
- ب) اداره ایلچه یا فرمانداری**
- ۱- قائم‌مقام (فرماندار)
 - ۲- رؤسای شعبه اداره ایلچه
 - ۳- سازمان اداری ایلچه
- پ) بوجاک یا شهرستان**
- ۱- مدیر بوجاک
 - ۲- انجمن بوجاک
 - ۳- کمیسیون بوجاک

سه) مدیریت‌های محلی یا اداره از محل

براساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی ترکیه، سازمان‌های محلی برای ارائه خدمات عمومی و ذیل نظام متمرکز به رسمت شناخته شده‌اند. به‌طورکلی بنیادهای حقوقی سازمان‌دهی سیاسی فضا بر اصل ۱۲۳ قانون اساسی متکی است. بر این اساس اداره سازمان‌ها و وظایف آن «کلیتی واحد» را تشکیل می‌دهد.

الف) سازمان غیردولتی ایل

۱- مجلس ایل (شورای ایل)

۲- انجمن ایل

۳- والی

ب) شهرداری‌ها

۱- شهردار

۲- شورای مشورتی شهر

۳- انجمن شهرداری

پ) شهرداری کلان‌شهرها**ج) اداره کوی یا روستا**

۱- کدخدا

۲- ریش سفیدان

۳- انجمن روستا

تقسیمات کشوری

مهم‌ترین بخش تقسیمات کشور ترکیه بر مبنای تقسیمات استانی هشتادویک گانه بر مبنای: ایل (استان)؛ ایلچه (شهرستان)؛ بوجاک (بخش)، کوی (روستا) است.

الف) ایل یا استان

ایل بزرگ‌ترین سطح تقسیمات کشوری و متشکل از یک مرکز و چند شهرستان است. ایل توسط «والی» اداره می‌شود که نماینده کل حاکمیت در واحد سیاسی است. مقام والی با توصیه وزیر کشور توسط رئیس‌جمهوری منصوب می‌شود. هر ایل متشکل از چند «ایلچه» یعنی شهرستان یا فرمانداری است. مرکز ایل هم یک ایلچه محسوب می‌شود که به آن «ایلچه مرکزی» گفته می‌شود. بزرگ‌ترین استان ترکیه استانبول با ۳۹ ایلچه و کوچک‌ترین آن بایبورت با سه ایلچه است. ترکیه در مجموع و با آخرین تغییرات دارای هشتادویک واحد استانی دارد. در نظام تقسیمات سیاسی ترکیه ایل، هم واسطه حکومت مرکزی است و هم مرجع حکومت محلی، بنابراین دارای دو وجه متفاوت است. از این‌رو والی نیز دارای نقش دوگانه است، از یک طرف نماینده حاکمیت است و از یک طرف در رأس حکومت محلی قرار دارد.

هر ایل براساس قانون مدیریت ایلی سال ۱۹۴۹ به شماره ۵۴۴۲ اداره می‌شود. بنابر قانون اساسی، اداره هر ایل مبتنی بر «صلاحیت گسترده» محلی یعنی تفویض اختیار

خواهد بود. صلاحیت اداره ایل از سوی مرکز به مدیران محلی تفویض شده است. والی عالی‌ترین مرجع اداری و فرماندهی ایل است و به‌استثناء مراجع نظامی و قضایی، نماینده دولت و حکومت در منطقه است. مقام والی در برابر تمام وزراء به‌صورت جداگانه مسئول است و آنها می‌توانند به والی‌ها در حوزه مسئولیت وزارتی خود دستورالعمل بدهند. همه مدیران استان به‌غیر از دستگاه قضایی و بوروکراسی نظامی زیر نظر والی تعیین و انجام وظیفه می‌کنند. براساس قانون، والی «مأمور استثنایی» محسوب می‌شود یعنی انتصاب آن تابع قوانین اداری - استخدامی نیست و بخشی از اختیارات حکومت است (یوردم، ۲۰۱۸: ۱۱).

ب) ایلچه یا شهر

ایلچه^۱ دومین واحد اداری پس از ایل است و زیر نظر مسئولی به نام «قائم‌مقام» یا فرماندار اداره می‌شود. این مقام در برابر هیئت دولت و دستگاه‌های اجرایی مسئول است. براساس قانون، مناطق مسکونی که جمعیت آنها بیش از ۵۰۰۰ نفر باشند، ایلچه محسوب خواهند شد. در مرکز هر ایلچه بدون توجه به جمعیت باید سازمان شهرداری یا بلدیة تأسیس شود.

برخلاف والی، قائم‌مقام یا فرماندار فقط نماینده حکومت یا کابینه است نه نماینده حاکمیت یا دولت و از نظر سلسله‌مراتب زیر نظر والی قرار دارد. برخلاف والی که می‌تواند از بین شخصیت‌های سیاسی انتخاب شود، قائم‌مقام باید از کارمندان اداری وزارت کشور باشد که سطوح اداری، آموزشی و تربیت‌ملی را طی کرده است؛ بنابراین انتخاب، ترتیب و آموزش و محل خدمت آن تابع قوانین خاص است. به‌طورکلی قائم‌مقام کارمند رسمی دولت است و برخلاف والی شخصیت او فاقد وجه سیاسی است. این مقام طی مصوبه‌ای مشترک یعنی انتخاب «هیئت اداری وزارت کشور» و سپس تأیید وزیر کشور و درنهایت امضای رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. همانند ایل در ایلچه نیز شورای اداری با ریاست قائم‌مقام تشکیل می‌شود که متشکل از پزشک معتمد دولت، مدیرکل آموزش عالی، مدیرکل اداره کشاورزی و روستایی و مدیرکل دارایی است (سایان، ۲۰۱۶: ۴).

پ) بوجاک یا شهرستان

براساس قانون ۵۴۴۲ موسوم به «قانون اداره ایلی» بوجاک چنین تعریف شده است:

1. Districts

چند روستا و قصبه که به لحاظ جغرافیایی، خدمات عمومی، اقتصادی و امنیتی همگن و تحت اداره یک سیستم اداری بوده و زیر نظر مدیر بوجاک اداره می‌شود.

ج) کوی یا روستا

براساس همان قانون روستا محل سکونت انسان‌ها با جمعیت ۱۵۰ الی ۲۰۰۰ نفر است.

مدیریت‌های محلی یا اداره از محل

براساس نظام اداری ترکیه «ایل» دارای دو جنبه ملی و محلی است. از یک‌سو حلقه‌ی واسط و کارگزار حکومت مرکزی است و از سوی دیگر در مقام اعمال سیاست‌های مربوط به مدیریت محلی است. در نتیجه والی یا استاندار نیز نقش دوگانه‌ای دارد یعنی هم نماینده حکومت مرکزی و هم نماینده مدیریت محلی است. طبق قانون اساسی، مرکز استان قانون سازمان‌دهی مدیریت محلی است و نهادهای حکومت مرکزی می‌توانند ادارات منطقه‌ای در هر یک از ایلات داشته باشند (سایان، ۲۰۱۶: ۶).

با توجه به اصل ۱۲۷ قانون اساسی نهادهای متصل به مدیریت‌های محلی سازمان‌های عمومی هستند که در استان، شهر و یا روستا برای برآورده کردن نیازهای مشترک براساس انتخابات تأسیس شده و عمل می‌کنند؛ بنابراین دارای شخصیت حقوقی از نوع عمومی غیردولتی هستند. وظیفه‌ی اصلی این سازمان‌ها ارائه خدمات عمومی است. اخیراً در خصوص این که آیا این سازمان‌های محلی دارای ماهیت سیاسی بوده و در نتیجه استعداد تفسیر به‌نوعی از خودمدیریتی را دارند یا نه، اختلاف نظرهایی به وجود آمده است. ولی با توجه به اصل «دولت متمرکز» که در اصول بنیادین قانون اساسی به‌منزله‌ی مبنی و ماهیت دولت تعریف شده، به نظر می‌رسد قابلیت تفسیر این ساختارها در راستای نهادهای خودمختار منتفی است. در این معنا مدیریت‌های محلی باید در پرتو حکم عمومی درج‌شده در اصل ۱۲۳ قانون اساسی که در آن تصریح شده است «سازمان‌های اداری و وظایف آنها کلیتی یکپارچه است» و اصل سوم قانون اساسی تفسیر شوند. لذا تفاوت ماهوی بین وظایف این سازمان‌ها چه در سطح ملی و چه در سطح محلی منتفی بوده و اصل دولت متمرکز بر سایر اصول حکومت دارد (سایان، ۲۰۱۶: ۸).

شعبات اصلی مدیریت محلی قابل تقسیم به سه لایه است. نخست سازمان غیردولتی استان، دوم شهرداری کلان‌شهرها و سوم استانداری. استان‌های ترکیه براساس حکم قانون

اساسی یعنی «تفویض اختیارات گسترده به مأموران محلی» دارای دو جنبه ملی و محلی هستند و استاندار در رأس اداره‌ی دولتی و غیردولتی ایل قرار دارد (سایان، ۲۰۱۶: ۱۷).

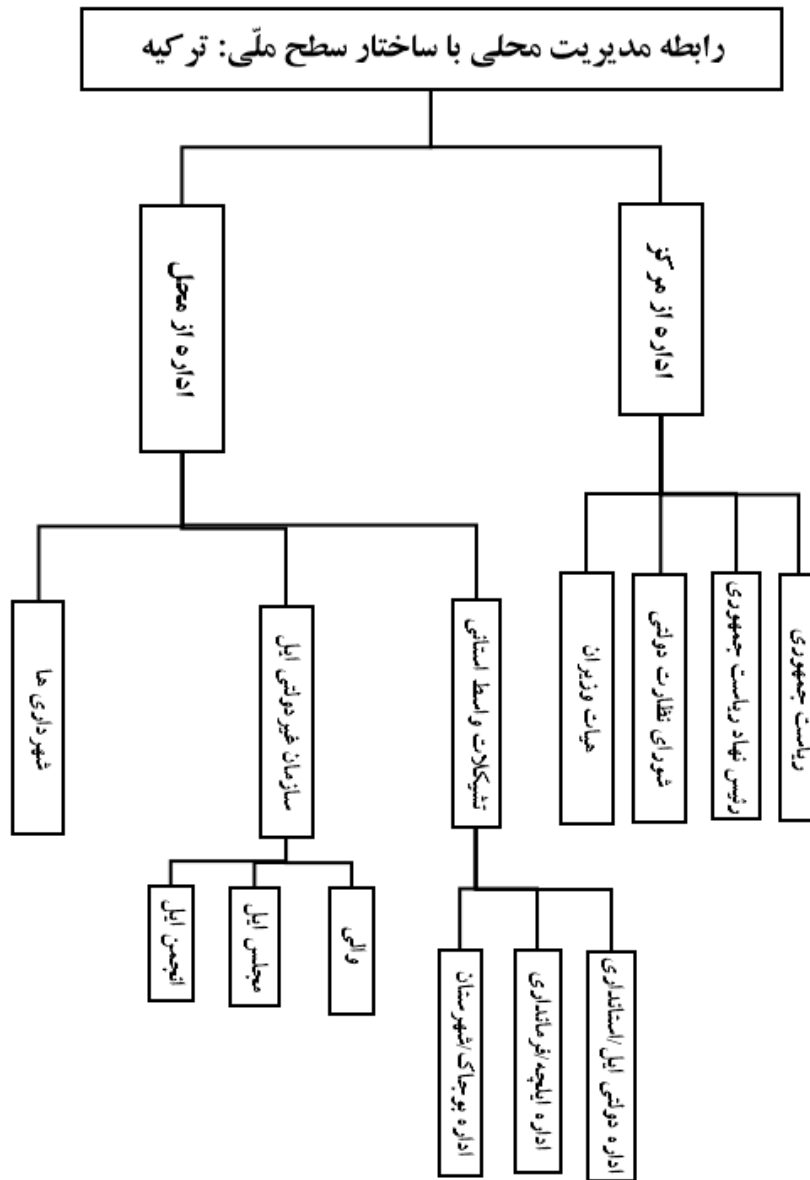
اولین لایه از مدیریت محلی در ترکیه «سازمان غیردولتی استان» است. این نهاد براساس قانون ۵۳۰۲ مصوب سال ۲۰۰۵ مجلس بازتعریف شده و حوزه صلاحیت آن سراسر استان است. البته این نهاد در حیطه «کلان‌شهرها» که تعداد و اسامی آن براساس مصوبات هیئت دولت تعیین شده، ملغی و وظایف آن به شهرداری‌ها تفویض شده است. سازمان غیردولتی استان مهم‌ترین سازمان اداری محلی است. پیشنهاد این اداره با نام قدیمی «اداره عمومی ولایات» به سال ۱۹۱۳ می‌رسد. در سال ۱۹۸۷ نام آن براساس قانون ۳۳۶۰ به شکل امروزی تغییر کرد. این قانون در سال ۲۰۰۵ لغو و قانونی جدید جایگزین آن شد. براساس شرح وظایف وزارت کشور حدود صلاحیت این نهاد در حوزه‌ی همان استان بوده و مسائلی چون کشاورزی، ورزش، مسائل محلی آب، شکار، پرورش آبی و توریسم، خرید و فروش، تعیین حدود و اسناد املاک و مانند آن را در برمی‌گیرد. (سایت وزارت کشور ترکیه، ۲۰۱۹) «مجلس ایل» نهاد اجرایی و قانون‌گذاری این تشکیلات است و استاندار در رأس آن قرار دارد. در مارس ۲۰۱۴ این سازمان اداری در کلان‌شهرهای کشور ترکیه لغو شد و تنها در شهرهای با جمعیت کمتر از هفتصد و پنجاه هزار نفر باقی ماند. (سایت اداره غیردولتی استان سیواس، ۲۰۲۰) ساختار این تشکیلات عبارت است از: رؤسای مجلس ایلی که والی در رأس آن است، اعضای این مجلس مانند اعضای شورای شهر کلان‌شهر و روستا در انتخابات محلی تعیین می‌شوند. «مجلس ایل» که ارگان قانون‌گذاری «اداره غیردولتی ایل» محسوب می‌شود از سوی اهالی یک ایل یعنی ساکنان هر ایلچه (شهرستان) انتخاب می‌شوند. مصوبات مجلس ایلی (استانی) در عرض پنج روز به اطلاع والی رسانده می‌شود و اگر مغایر با مقررات بود والی باید ظرف هفت روز ملاحظات خود را به مجلس ایل ارسال نماید. مصوباتی که به والی ابلاغ نشوند قابلیت اجرایی ندارد (یوردم، ۲۰۱۸: ۲۰). مجلس ایل برای بودجه‌ی سالانه‌ی اداره ایل نیز تصمیم می‌گیرد. اما امکان اتخاذ «تصمیمات سیاسی» را ندارد. تعداد نمایندگان مجلس استانی به نسبت جمعیت شهرستانها تعیین می‌شود (سایت وزارت کشور ترکیه، ۲۰۲۰).

«انجمن ایل» از دیگر ساختارهای مدیریت محلی ترکیه بوده و نهادی پنج نفره است که چهار تن از اعضای آن توسط مجلس ایل و یکی از آنها توسط والی تعیین می‌شود. وظایف اعضای این نهاد عبارت است از: برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین هزینه‌ی

بودجه‌ی سالانه ایل و محل هزینه کرد آنها، اجرای مصوبات مربوط به اموال غیرمنقول و مسائل مربوط به زمین‌های کشاورزی، تعیین ساعات کاری اماکن عمومی در محل‌های خارج از حوزه صلاحیت شهرداری و انجام وظایف قانونی دیگر. (سایت اداره غیردولتی شهرستان اوشاک، ۲۰۲۰) پس از اصلاحات قانون اساسی در ۱۹۸۰ دایره‌ی اختیارات سازمان‌های غیردولتی استان محدود شده و بخشی از اختیارات آن به دستگاه قضایی و بخشی دیگر به مدیریت‌های محلی محول شده و در نهایت به یک‌نهاد نمادین تبدیل شد (یوردم، ۲۰۱۸: ۱۷؛ بوزاتای، ۲۰۱۶: ۶۱۲).

شهرداری‌ها

شهرداری‌ها ارگانی مهم برای تصمیم‌گیری سطح محلی محسوب می‌شوند. در ۲۰۱۴ سی اداره غیردولتی ایل در سی کلان‌شهر لغو و وظایف آنها به شهرداری‌ها محول شد (یوردم، ۲۰۱۸: ۱۶). از همین‌رو شهرداری‌ها در ساختار مدیریت محلی ترکیه اهمیت زیادی کسب کردند و تبدیل به اصلی‌ترین رکن آن شدند. شهرداری به منزله‌ی مهم‌ترین نهادهای مدیریتی نواحی، براساس اصل عدم مرکزیت و مختاریت محلی تأسیس و پایه‌گذاری شده است (یوردم، ۲۰۱۸: ۲۱). نهادهای زیرمجموعه شهرداری براساس قانون ۵۳۹۳ مصوب ۲۰۰۵ عبارت‌اند از: مجلس شهرداری، انجمن بلدیة و شهردار. براساس قانون ۶۳۶۰ کلان‌شهر به واحدهایی اطلاق می‌شود که جمعیت آنها بیش از هفتصدهزار نفر باشد. ارگان اداره‌ی این نهادها «مجلس کلان‌شهر» و «انجمن شهر» تعیین شده است که زیر نظر شهردار فعالیت می‌کنند و صرفاً صلاحیت تصمیم‌گیری در موضوعات کلان را دارند. به نظر می‌رسد این نوع مدیریت مطابق با ظرفیت قانون اساسی صورت گرفته است. براساس پیش‌بینی اصل ۱۲۷ قانون اساسی ۱۹۸۴ «امکان اداره از محل در کلان‌شهرها وجود دارد». در این نظام، شهرداری یا «بلدیة» کلان‌شهرها با سایر شهرستان‌ها متفاوت بوده و جداگانه پیش‌بینی شده و فاقد رابطه سلسله‌مراتبی است (کیزیل‌کالای و بوزاتای، یوردم، ۲۰۱۶: ۶۱۲).



منبع: رومینا و سیف‌الدینی

بنابراین تقسیمات اداری شهرداری‌های ترکیه از بالا به پایین عبارت‌اند از: «شهرداری کلان‌شهر»، «شهرداری منطقه»^۱، «شهرداری شهرستان»^۲ و «شهرداری بخش»^۳ (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>).

قوانین مربوط به شهرداری‌ها در ترکیه به‌ویژه در چند سال گذشته دستخوش تغییرات مکرر ناشی از منازعات قومی - محلی و یا رقابت‌های سیاسی شده است. پس از تصویب قانون شناسایی کلان‌شهرها براساس معیار جمعیت ۷۰۰ هزار نفر، قانون دیگری تصویب شد که این میزان را به ۳۰۰ هزار نفر کاهش می‌داد. این اقدام در ظاهر در راستای خدمات‌رسانی بهتر شهری انجام شد؛ اما در عمل برای خارج کردن شهرداری‌های تحت اداره حزب عدالت و توسعه از صلاحیت اداری احزاب رقیب کارکرد پیدا کرد. در مثالی دیگر وضعیت فوق‌العاده‌ی استان‌های کردنشین از سال ۲۰۱۶ ادامه دارد؛ بنابراین کلان‌شهرهای بالای ۷۰۰ هزار نفر، در ناحیه جنوب شرق نه به وسیله شهرداریها بلکه از سوی انجمن غیردولتی ایل که استاندار در راس آن قرار دارد اداره می‌شوند. به این ترتیب روند تمرکززدایی تحت تاثیر تلقی موجود از مخاطرات قومی دستخوش انقباض شده است.

سرپرستی یا قیمومیت اداری

سرپرستی اداری^۴ به‌حق بازرسی و نظارت اداره‌ی مرکزی بر اداره‌ی محلی اطلاق می‌شود. سرپرستی اداری در کشورهای متمرکز مکانیسمی است که یکپارچگی بین حکومت مرکزی و محلی را تأمین می‌کند. این مفهوم مکانیسم کنترل‌کننده در سلسله‌مراتب اداری بین مرکز - پیرامون است و براساس اصل یکپارچگی اداری عمل می‌کند که قبلاً با عنوان «کلیت واحد» در قانون اساسی ترکیه از آن یاد شده است. استقلال نواحی و واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد و این نظارت به این دلیل است که آزادی کامل کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می‌شود و اگر نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی می‌شود زیرا اعضای شورای شهر و مؤسسات غیرمتمرکز برای حفظ موقعیت خود به هرگونه اقدام به عوام فریبی ولو این‌که منافی مصالح عمومی باشد دست می‌زنند. لذا جلوگیری از افراط و

1. İl Belediyesi
2. Büyükşehir İlçe Belediyesi

3. Belde Belediyesi
4. İdari Vesayet/ Yönetmelik Vesayet

تفریط واحدهای غیرمتمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت امری ضروری و حیاتی است و نظارت مربوطه به‌عنوان یک وثیقه و تامینی است که دولت در مقابل اعطای آزادی به واحدهای غیرمتمرکز دست دارد. البته در کشورهای غیرمتمرکز آزادی و اصل و نظارت قوه مرکزی استثناء است و فقط در مواردی که قانون پیش‌بینی می‌کند اعمال می‌گردد. فرق عمده قیومت اداری در نظام غیرمتمرکز با نظارت موجود در نظام متمرکز در این است که تمرکز در اولی مشروط و در دومی مطلق است (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۷: ۷۹).

مفهوم سرپرستی یا قیومیت، پیش از هر چیز ریشه در حقوق خصوصی دارد و در ارتباط با افراد غیررشید، مجنون و صغیر که دارای اهلیت و قوه تمییز و ادراک نیستند کاربرد دارد؛ اما مقصود از این مفهوم در حقوق عمومی کنترل کردن اختیارات و صلاحیت‌ها، جلوگیری از غصب اختیارات و یا سایر اهداف مغایر با صلاحیت اداری از سوی مدیریت‌های محلی است (اونن و اکین، ۲۰۱۶: ۲۱۸). از این منظر تفاوت‌های اساسی بین مفهوم قیومیت در حقوق خصوصی و عمومی وجود دارد. درحالی‌که این مفهوم در حقوق خصوصی ناظر به حمایت از شخص فاقد اهلیت است در حقوق عمومی ناظر به حمایت از قوانین و مقررات و چارچوب‌های حاکمیت ملی در برابر تعرض اشخاص و نهادهای ذی‌ربط است. مفهوم اخیر در ارتباط با موضوع مدیریت‌های محلی، به‌حق نظارت حکومت مرکزی نسبت به تصمیمات مدیریت محلی اطلاق می‌شود. ریشه‌ی این اختیار دولت‌ها که در حقوق عمومی برخی کشورهای متمرکز مانند ترکیه بازتاب معینی پیدا کرده است، در درجه اول ناشی از اصل حاکمیت و در درجه دوم ترتیبات مربوط به این اصل در قانون اساسی است. از آنجا که اصل ۱۲۷ قانون اساسی ترکیه سازمان‌های اداری را کلیتی یکپارچه تلقی کرده است لذا همه قوا باید در هماهنگی با یکدیگر حرکت کنند. قواعد حاکم بر اصل قیومیت اداری از این قرار است:

- ۱- قیومیت اداری رابطه‌ی بین سازمان‌های اداره از مرکز و اداره از محل را توضیح می‌دهد؛ براساس نص صریح قانون اساسی که مقرر می‌دارد «سازمان‌های اداری و وظایف آنها کلیتی یکپارچه است» دولت مرکزی سرپرست و مقام عالی حکومت محلی است و حق هر نوع دخل و تصرف در تصمیمات محلی را دارد. هرچند چنانچه گذشت، این نهادها فاقد اهلیت تصمیم‌گیری در امور سیاسی هستند.
- ۲- قیومیت اداری یک امر استثنایی است؛ این موضوع در پرتو اصل دیگر قانون

اساسی که تفویض اختیار گسترده به نهادهای محلی را تجویز کرده است و در راستای تعدیل اصل قیومیت قابل تحلیل است.

۳- قیومیت اداری براساس حکم قانون است.

۴- قیومیت اداری تابع تفسیر مضیق است و به دلیل ماهیت استثنایی قابل تعمیم نیست.

به لحاظ حقوقی کنترل و اشراف مرکز بر تصمیمات ادارات استانی یا محلی امری

استثنایی است و شامل هفت مورد:

۱- تفویض مصوبات

۲- رد مصوبات

۳- تعلیق اجرای تصمیمات و مصوبات

۴- ابطال مصوبات قبلی

۵- ممانعت از اجرا

۶- اقامه دعوی در دادگاه. (اونن و اکین، ۲۰۱۶: ۲۳۰-۲۲۲)

تجزیه و تحلیل مقایسه ایران و ترکیه

تقسیمات کشوری و سازمان‌دهی سیاسی فضا در ترکیه به شکلی طراحی شده است که مدیریت‌های محلی دارای ماهیتی غیرسیاسی بوده و صرفاً معطوف به نیازهای جغرافیایی و اجتماعی مردم محل هستند. این واگذاری نیز براساس مبنا قرار دادن اداره‌ها و سازمان‌های استانی به‌منزله‌ی بخشی از مدیریت محلی، عملاً در کنترل حاکمیت مرکزی باقی مانده‌اند و سپس با لایه‌ای دیگر به نام «قیومیت اداری» حکومت مرکزی ناظر و سرپرست تصمیمات مدیریت‌های محلی تعیین شده است. در نهایت گسترش اختیارات رئیس‌جمهور براساس اصلاحات جدید قانون اساسی و امکان مداخله در تصمیمات مختلف، به‌نوبه‌ی خود لایه‌ی جدیدی از تمرکز قدرت سیاسی به وجود آورده است. افزون بر این مکانیسم، در مناطق ناهمگون، سیاست‌های «اعمالی» پیچیده‌ای پیش‌بینی شده است که فهم آن مستلزم خوانش دقیق نقشه‌ی جغرافیایی و توجه به نقاط استراتژیک ترکیه است. به‌طورکلی با بررسی نقشه‌ی سیاسی و تقسیمات فضایی به نظر می‌رسد بین افزایش سطح تهدید و خردشدن فضا ارتباط وجود دارد. لذا هر چه سطح تهدید افزایش یابد تقسیمات داخلی نیز بیشتر می‌شود. به‌طوری که خردشدگی فضا در ناحیه «کردستان» بیشتر از مناطق مرکزی و غربی با بافت جمعیت یک دست است. جغرافیای سیاسی ترکیه در شرق و جنوب شرق یعنی منطقه‌ای که

اقلیت‌های قومی کُرد، زازا، علوی و عرب استقرار دارند منطقه‌ای به شدت تقسیم شده است و ترتیبات خاص سیاسی - امنیتی برقرار است. بنابراین دولت ترکیه در راستای مدیریت فضای سیاسی این ناحیه اقدام به تأسیس استان‌های متعدد کرده است.

هم‌چنین نواحی مشرف به تنگه‌های داردانل و بسفر در دریای مرمره و اژه به دلیل سطح تهدیدات خارجی که سابقه تاریخی دارد، پنج استان از هشتادویک استان ترکیه را به خود اختصاص داده است درحالی‌که مساحت این منطقه (تراس شرقی) فقط سه درصد کل خاک ترکیه است (انصاری، ۱۳۷۰: ۳۳) بنابراین در این ناحیه نیز با یک فضای خُرد شده روبرو هستیم. به نظر می‌رسد، نظام سیاسی در ترکیه بر این باور است که با تقسیمات بیشتر در فضای سرزمینی، آسان‌تر قادر به مدیریت مناطق استراتژیک خواهد بود؛ از این رو تعداد استان‌ها در ترکیه در نسبت با سایر کشورهای منطقه بیشتر است. هم‌چنین ترکیه در حوزه‌های متنوع «غیرسیاسی» اقدام به تمرکززدایی کرده است و بخشی از وظایف حکومت مرکزی را به نهادهایی چون شهرداری‌ها و انجمن‌های محلی و واگذار نموده است. این شیوه از مدیریت محلی شباهت زیادی به «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی ایران» دارد که فاقد جنبه‌های سیاسی بود اما جنبه‌های اداری - اجتماعی نیرومندی داشت. براساس مواد ۸۷ تا ۱۰۴ قانون انجمن‌های ایالتی مصوب ۱۳۲۵ ق. این انجمن‌ها از وضع قانون و مداخله در امور سیاسی منع شده بودند. ماده ۸۸ این قانون اشعار می‌داشت: «ایجاد قانون از وظیفه انجمن‌های ایالتی خارج است» در اصل ۱۰۳ آمده بود: «در کلیه امور معاشی اداره انجمن ایالتی می‌تواند رأی خود را اظهار کند، لیکن در امور سیاسی حق مذاکره ندارد». به نظر می‌رسد دولت‌های متمرکز که خواستار تمرکززدایی در امور غیرسیاسی هستند مایل اند با توجه به جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی نواحی خود مانند کشاورزی، ورزش، ثبت املاک، ثبت احوال، مالیات و دارایی و... اقدام به تأسیس مدیریت‌های محلی کنند.

هرچند این روش در سطح کلان‌شهرها و اختیاراتی که توسط شهرداری‌ها اعمال می‌شود بسیار بیشتر از شهرهای دیگر است؛ اما به‌هرحال اختیارات مدیریت‌های محلی به‌گونه‌ای نیست که امکان تغییر در نظم اجتماعی - سیاسی - فرهنگی کلان را داشته باشند. ایران و ترکیه از قدیمی‌ترین ساختارهای دولتی پایدار در منطقه غرب آسیا هستند و الگوهای متعددی از تقسیمات کشوری را تجربه کرده‌اند. هر دو کشور پس از پایان جنگ جهانی دوم و توسعه فن‌آوری‌های دسترسی به مناطق از جمله راه‌آهن و مسیرهای زمینی الگوی دولت متمرکز را در دستورکار قرار دادند. به لحاظ تقسیمات کشوری

یعنی سلسله مراتبی از واحد شهری و روستایی مشابهت‌هایی در هر دو وجود دارد. هر دو کشور از واحد استانی تشکیل شده‌اند که تحت تأثیر الگوی سلسله مراتبی دپارتمان‌های فرانسه بودند (هاگت، ۱۳۹۳: ۳۹۵). در این نظام «استان» سازمان اداری و سیاسی است که در قالب خرده‌نظام وابسته به تشکیلات اداری - سیاسی سطح ملی عمل می‌کند (حافظنیا، ۱۳۹۲: ۳۷۹). هر دو کشور با توجه به سوابق و سنت‌های تاریخی کهن خود اقدام به نام‌گذاری این واحد سیاسی - فضایی کردند. مفهوم «استان» از دیرباز در واحدهای متعدد ایران رواج داشت و نواحی مختلف ایرانی با پسوند «ستان» نام‌گذاری می‌شدند. در ترکیه به دلیل سنت تاریخی چادرنشینی و کوچروی مفهوم «ایل» تا اندازه زیادی نهادینه شده بود در نتیجه از همین مفاهیم، در دوران مدرن، در نام‌گذاری استان و شهرستان استفاده شد. اگرچه توزیع اختیارات سیاسی - اداری در ایران مانند بیشتر کشورهای جهان از الگوی دولت متمرکز تبعیت می‌کند؛ اما این نظام، دارای ویژگی‌های محلی متعددی است که امکان اتخاذ اختیارات محلی را در سطح استان فراهم می‌کند. از آن جمله می‌توان به مناطق آزاد و شوراهای شهر و روستا اشاره کرده که از مهم‌ترین تجربه‌های تمرکززدایی تفویضی محسوب می‌شود. هم‌چنین در راستای تمرکززدایی بسیاری از تصمیم‌گیری محلی به استانداری‌ها یا سازمان‌های محلی استان‌های واگذار شده است و همین سازمان‌ها نوعاً واسطه‌ای بین مرکز و ناحیه جهت اعمال سیاست‌های محلی محسوب می‌شوند. در نظام اداری ایران، همانند ترکیه شهرداری نهاد عمومی غیردولتی است که توسط شورای منتخب مردم هدایت می‌شود با این تفاوت که پس از آخرین تغییرات قانون اساسی در ترکیه (۲۰۱۸) اختیارات رئیس‌جمهور برای عزل شهرداران و یا تعیین حالت فوق‌العاده در مناطق از طریق دستور اجرایی افزایش یافته است که امکان مداخله بیشتری به حکومت مرکزی می‌دهد. در ایران نظارت دولت بر شهرداری‌ها حداقلی است. نهادهای غیردولتی مانند شوراها، شورایی‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی وزارتخانه‌ها شباهت‌هایی با ساختارهای ترکیه دارد با این تفاوت که مداخله ساختار سطح ملی ایران در عملکرد و مصوبات نهادهای مدیریتی محلی مانند شوراها و شهرداری‌ها کمتر است در حالی که ترکیه با استفاده از سازوکارهای حقوقی و تطبیق آن با نیازهای موجود، احاطه کلانی بر این نهادها برقرار کرده است.

همانند ترکیه، در ایران نیز ساختار سطح ملی می‌تواند مصوبات شهرداری یا شورای شهر را ابطال نماید. ماده ۱۶ قانون تشکیلات شورای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ در

خصوص روند ابطال این تصمیمات از سوی استانداران، فرمانداران و بخشداران، صراحت دارد (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۷: ۸۲).

نتیجه‌گیری

تجربه ترکیه در سازمان‌دهی سیاسی فضا و استقرار مدیریت محلی، در دوران متأخر، به آغاز دهه ۱۹۸۰ بازمی‌گردد. قانون اساسی ۱۹۸۳ وظایفی بر عهده دولت در این زمینه قرار داده و تلاش کرد تعادلی بین مرکزگرایی و محلی‌گرایی ایجاد کند. از سال ۲۰۰۲ و تلاش ترکیه برای عضویت در اتحادیه اروپا و پذیرش اصول کپنهاگ دوره‌ی تازه‌ای از تمرکززدایی و اهمیت سازمان‌های محلی آغاز شد. از سوی دیگر با روند دموکراتیزاسیون در ترکیه و پذیرش حضور احزاب مختلف گرد که میزان قابل توجهی از تمرکززدایی را تجویز می‌کردند، دغدغه‌های جدی در راستای ایجاد تعادل بین میزان اختیارات دولت در سطح ملی و محلی پدید آمد. ولی پس از ۲۰۱۵ و ناامیدی ترکیه از عضویت در این اتحادیه میزان اختیارات دولت مرکزی افزایش پیدا کرد. ترکیه به‌مثابه دولتی متمرکز، مدیریت محلی فضای سرزمینی را به دو بخش عمومی دولتی و عمومی غیردولتی تقسیم کرده است. در بخش نخست، امتدادهای ناحیه‌ای و استانی سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی واسطه بین خدمات‌رسانی و اعمال سیاست محلی به نیابت از مرکز هستند. در بخش دوم شهرداری‌ها به‌عنوان سازمان غیردولتی در کلان‌شهرهای بالای ۷۰۰ هزار و گاه ۳۰۰ هزار نفر این سیاست‌ها را اعمال می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی اداره استانی نیز رفته‌رفته اهمیت خود را از دست داده و اختیارات آن به سایر نهادها از جمله شهرداری‌ها واگذار شده و در نتیجه جایگاه نمادین پیدا کرده‌اند. در زمینه‌ی مدیریت محلی به دو نوع سازوکار برخورد می‌کنیم، نخست مدیریت از طریق استانداری‌ها و اداره غیردولتی استان و دوم مدیریت محلی از طریق شهرداری‌ها. به دلایل متعدد سیاسی و امنیتی قانون شماره ۶۳۶۰ مجلس ترکیه در خصوص تفویض اختیارات مدیریت محلی از استانداری به شهرداری در کلان‌شهرهای بالای ۷۰۰ هزار نفر تخصیص‌های متعددی به خود دیده است. تخصیص نخست در خصوص کاهش این میزان به سیصد هزار نفر است که به دلایل رقابت‌های سیاسی برای کنترل شهرداری‌ها توسط حزب حاکم بود و تخصیص دوم در خصوص مناطق گردنشین است، در این مناطق اختیارات «کلان‌شهرها» همچنان در صلاحیت سازمان‌های غیردولتی استان وابسته به استانداری باقی مانده است. این سیاست نیز در چارچوب

باقی ماندن مناطق کردنشین در وضعیت فوق‌العاده (OHAL) پس از کودتای نافرجام جولای ۲۰۱۶ است که موجب برقراری ترتیبات اضطراری امنیتی در طولانی‌مدت شد که آثار آن هنوز در این مناطق ادامه دارد.

در نهایت حکومت مرکزی در ترکیه بعد از رخدادهای جولای ۲۰۱۶ و نیز تغییر نظام پارلمانی به ریاستی عملاً در برخی از مناطق به‌طور موقت نقش مدیریت محلی را نیز برعهده گرفته است که این امر ناشی از افزایش بی‌سابقه‌ی اختیارات دولت و تعیین نقش سرپرستی و قیمومت برای آن در نسبت با مدیریت‌های محلی است. در قانون اساسی این کشور، در کنار حکومت متمرکز، بر «تفویض اختیار گسترده» به نواحی تأکید شده است و در این چارچوب دو نظام اداره از مرکز و اداره از محل پیش‌بینی شده‌اند؛ اما براساس اصل یکپارچگی سازمان اداری کشور، به‌موجب قانون اساسی نظام اداری - سیاسی «کلیتی واحد» است که در پرتو این اصل هر نوع واگرایی سیاسی مهار شده است؛ اما به نظر می‌رسد این اصل علاوه بر واگرایی، روند تمرکززدایی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. در لایه‌ای دیگر ترکیه از نظر حقوق اساسی با استفاده از مفهوم سرپرستی اداری نوعی قیمومیت از سوی مرکز بر مدیریت‌های محلی برقرار کرده است. گسترش دایره اعمال این سرپرستی استقلال مدیریت‌های محلی را در یک مرحله دیگر محدود کرده است. قانون مدیریت ایلی ترکیه نیز حوزه‌ی صلاحیت انجمن و مجلس محلی را در امور کشاورزی، امور اجتماعی مانند ورزش، ثبت املاک و به‌طور کلی شئون غیرسیاسی محدود کرده است. به این ترتیب دولت در ترکیه ضمن این‌که اقدام به تمرکززدایی اداری از شئون غیرسیاسی در محل کرده است ولی دست اهالی محل را درخصوص حوزه‌های مهم غیرسیاسی باز گذاشته و در نتیجه از پیامدهای احتمالی سیاسی - امنیتی تمرکززدایی نیز جلوگیری کرده است.

بطور کلی تجربه‌ی ترکیه در تأسیس مؤسسات محلی عبارت است از واگذاری برخی اختیارات غیرسیاسی مبتنی بر ویژگی‌های جغرافیایی نواحی به مناطق با نظارت شدید استصوابی و ترکیبی از سازوکارهای حقوقی. بنابراین «نظام کنترل دولت مرکزی» بر مدیریت‌های محلی ماهیت چندلایه دارد و نهادهای محلی با نهادهای ملی به طرق مختلف محدود و کنترل می‌شوند.

منابع

- انصاری، جواد (۱۳۷۳)؛ *ترکیه در جستجوی نقشی تازه در منطقه*، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۲)؛ *جغرافیای سیاسی ایران*، تهران: سمت.
- حافظ‌نیا، محمدرضا؛ احمدی‌پور، زهرا؛ رومینا، ابراهیم (۱۳۹۷)؛ *ساماندهی و مدیریت سیاسی فضا در ایران*، تهران: سمت.
- حافظ‌نیا، محمدرضا؛ رومینا، ابراهیم؛ احمدی‌پور، زهرا؛ فانی، علی‌اصغر (۱۳۹۲)؛ «مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط متمرکز»، *فصلنامه ژئوپلیتیک*، س ۹، ش ۲۹، صص ۳۱-۱.
- رومینا، ابراهیم (۱۳۹۵)؛ «تأثیر تخصص‌گرایی بر کارکرد دولت محلی، نمونه: شورای اسلامی شهر تهران»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، س ۳۱، ش ۳۱، صص ۵۵-۴۳.
- طباطبایی‌موتمنی، منوچهر (۱۳۹۷)؛ *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت
- عبدی، عطالله؛ مقصودی، مجتبی (۱۳۹۲)؛ «همگرایی در آذربایجان»، *فصلنامه مطالعات ملی*، س ۱۴، ش ۱، صص ۷۲-۵۱.
- میرحیدر دره؛ راستی، عمران؛ میراحمدی، فاطمه‌سادات (۱۳۹۳)؛ *مبانی جغرافیای سیاسی ایران*، تهران: سمت.
- هاگت، پیتر (۱۳۹۳)؛ *جغرافیا ترکیبی نو*، ترجمه شاپور گودرزی‌نژاد، تهران: انتشارات سمت.
- Anbarlı Bozatat, Ş, Kızılkaya, K. (2016); Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (1), 609-637.
- Apan, Ahmet (2015); "Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki mülki idareye etkileri; Türk İdare Dergisi: İçişleri Bakanlığı", *Strateji Geliştirme Başkanlığı*, PP 305-481, Ankara.
- Gözler, Kemal (2000); *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Önen, S, Eken, İ. (2016); YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANAN İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İRDELENMESİ. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Ankara.
- SAYAN, İpek ÖZKAL (2016); TÜRKİYE'DE İDARİ SİSTEM VE ÖRGÜTLENME: <https://www.academia.edu>
- Yördem, Y, Şeker, H. (2018); Türkiye' nin İdari Yapısı ve Mülki İdarenin Yeri. *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi*, 2 (4), 10-24. Dicle.
<http://www.usakozelidaresi.gov.tr/il-encumeni-gorevleri>: سایت انجمن ایل اوشاک
- <http://www.sivasilozelidaresi.gov.tr/il-genel-meclisi>: سایت سازمان غیردولتی استان سیواس
- <http://www.gorele.gov.tr/ilce-ozel-idare-mudurlugu>: سایت وزارت کشور ترکیه
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>: سایت وزارت کشور ترکیه
- <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>: سایت وزارت کشور ترکیه