

نوع مقاله: پژوهشی

## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۸/۰۲)

سید هادی زرقانی<sup>۱</sup>

ابراهیم احمدی<sup>۲</sup>

### چکیده

امروزه حکمرانی خوب در مقیاس وسیعی از سطح محلی تا بین‌المللی به کار برده می‌شود. در این بین سطح محلی داری اهمیت ویژه‌ای است. با توجه به مشخصه‌هایی چون اصل تمرکززدایی، ساختار دموکراتیک، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری محلی‌گرا و مردم‌نهاد، افزایش نقش نهادهای غیردولتی و جامعه مدنی، توجه به منافع عام مردم، توزیع فرصت‌ها و برقراری عدالت اجتماعی و جغرافیایی، افزایش اثربخشی و کارایی و در نهایت بهره‌مندی کل جامعه از توسعه و رفاه و... می‌توان دولت محلی را به دلیل ماهیت و کارکردهای خاصی که دارد، نمونه مطلوب و کارآمدی از دولت همیار و همکار (دولت ملی)، با حکمرانی خوب دانست. در این برداشت؛ تمرکززدایی (از ارکان دولت ملی)، مهمترین و اصلی‌ترین هدف دولت محلی در تحقق حکمرانی خوب است. در

---

۱. دانشیار جغرافیای سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد، نویسنده مسئول H-zarghani@um.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس E\_ahmadi@Moddares.ac.ir

حقیقت با تکیه بر اصل تمرکززدایی کامل، دولت ملی قادر خواهد بود با واگذاری بخشی از مسئولیت‌هایش به شهروندان در قالب دولت محلی، مشارکت واقعی آنها در امور منطقه و کشور را عملی و از این طریق زمینه‌های تعامل میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم آورد. بدیهی است که نتیجه این اعتماد دولت ملی (در واگذاری بخش از مسئولیت‌ها به احاد مردم، جامعه مدنی و بخش خصوصی)، تسهیل و تحقق همکاری و همگرایی میان دولت ملی و دولت محلی و در حقیقت همگرایی میان دولت ملی و احاد جامعه خواهد بود.

واژگان کلیدی: دولت محلی، دولت ملی، حکمرانی خوب، تمرکزگرایی، تمرکززدایی



## مقدمه

در دولت‌های مدرن امروزی با پیچیده‌تر شدن اداره امور واحدهای سیاسی، تغییر ماهیت و نحوه عملکرد دولت‌ها و مشارکت مردم در فرآیندهای سیاسی، ساختار اداری و مدیریتی و وظایف دولت‌ها از شکل سنتی (حفظ نظم، امنیت عمومی و اخذ مالیات) به سوی برنامه‌ریزی و مسئولیت‌پذیری برای تسریع فرآیند توسعه و پیشرفت سوق یافته است. درحقیقت، به تاسی از این تحولات، ساختار اداری دولت دچار دگرگونی اساسی شده است و وظایف آن نیز پیچیده و متعدد گردید. در این رهگذر عواملی نظیر فقدان قوانین تسهیل‌کننده، جامع و کافی جهت مشارکت فراگیر مردم؛ مشخص نبودن جایگاه تشکلهای مردمی و نقش قانونی آنها، بی‌توجهی به اجرای قوانین وضع‌شده (مانند اجرای قانون کاهش حجم دولت)، گسترگی نظام بروکراتیک غیرمشارکت‌جو، سلطه وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت، تمرکز بالا در تصمیم‌گیری‌ها، عدم تفویض اختیارات به دیگر بخش‌های غیردولتی، اجرای نظام دستوری و شبه‌مشورتی در تصمیم‌گیری‌ها، ارتباطات غیرمنعطف و بسته، برنامه‌ریزی متمرکز، توزیع نابرابر اختیار و قدرت و رسمیت بالای دولت، دیوان‌سالاری سنتی و ناکارآمدی در امکان تحقق و پاسخگویی، عدم توازن قدرت و اختیارات دولت، پاسخگویی سلسله‌مراتبی و پاسخگو بودن به مرکز قدرت، عدم شفافیت در رفتار و عملکرد دولت و رفتار یک‌سویه دولت و ملت، تخصیص و توزیع نامناسب منابع ثروت و شفاف نبودن مقررات اقتصادی و تجاری (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۱۰۴-۱۰۸) از جمله دلایلی‌اند که ضرورت و احساس نیاز به حکمرانی خوب و شایسته را ایجاد می‌کند. حکمرانی خوب، مخالف سلسله‌مراتب خشک دولتی و سیطره حداکثری دولت بر تمامی امورات است.

نخستین بار ایده حکمرانی خوب و اداره امور با مشارکت مردم و تشکیل دولت محلی از اواخر قرن بیستم به سبب ناموفق بودن دولت متمرکز در مدیریت



مطلوب امور عمومی، مورد توجه محافل علمی و سیاسی - اجرایی قرار گرفت و در این مورد پژوهش‌ها و بررسی‌های علمی در رشته‌های مختلف حقوق، علوم سیاسی، مدیریت، جامعه‌شناسی و جغرافیا صورت گرفت. مارتین جونز به عنوان یک جغرافیدان سیاسی، در زمره نخستین کسانی بود که ایده تحول حکمرانی به حکمروایی (حکمرانی خوب) در جریان چگونگی واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی را یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر عنوان کرد (Jones, 1998: 959-988).

هدف این پژوهش پاسخ به یک پرسش اصلی است. اصولاً دولت محلی از چه نوع ویژگی‌های منحصری برخوردار است که بتوان آن را یک دولت با حکمرانی خوب قلمداد کرد؟ به دیگر تعبیر با توجه به اهداف و محتوی حکمرانی خوب، آیا می‌توان دولت محلی را یک دولت دارای حکمرانی خوب دانست؟ در پاسخ به این سوال باید گفت؛ حکمرانی خوب، مبتنی بر شماری از سنجها و اصول راهنمایی است که منطبق بر ماهیت و کارکردهای دولت محلی است. مشارکت، تمرکززدایی، برابری، همگرایی، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری در برابر جامعه مدنی، کارایی در واگذاری خدمات، پایداری، امنیت و غیره (Taylor, 2000: 89)، در زمره ویژگی‌های حکمرانی خوب‌اند. از سویی ویژگی‌هایی چون دموکراتیک بودن، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری از پایین، محلی‌گرا و محلی‌مبنا بودن، شهروندمداری، مشارکت‌پذیری، مسئولیت‌پذیری، پاسخگو بودن، استقلال مالی و استقلال در خودگردانی و...، دولت محلی را در دولتی همیار و دارای شرایط خوب حکمرانی معرفی می‌نماید که در رابطه افقی با سطوح قدرت دولت ملی، در پی مساعدت و همکاری و در مجموع تمرکززدایی (به عنوان هدف اصلی و نهایی) از دولت ملی است. هدف دولت محلی، تعامل با بخش‌های دولتی و خصوصی به دنبال هم‌افزایی، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی برای تصمیم‌سازی مطلوب است (ویسی، ۱۳۹۲: ۳)؛ این دقیقاً همان خواست و هدف حکمرانی خوب است. در حقیقت دولت



محلی شیوه‌ای از حکمرانی خوب است که به دنبال تمرکززدایی کامل از تمامی ارکان (سیاسی، اقتصادی، اداری، فنی، جغرافیایی، اجتماعی و...) دولت ملی است. از این منظر، تمرکززدایی، بهترین شیوه ممکن جهت تحقق حکمرانی خوب است که با پیاده‌سازی دولت محلی امکان‌پذیر است. در مجموع در حکمرانی محلی (به شکل دولت محلی)، شبکه‌ای از گُشگران دولت و حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، جامعه مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی می‌کنند (زاهدی، ۱۳۸۷: ۱۸۳) که در نتیجه؛ هدف نهایی این تشریک مساعی، تحقق حکمرانی خوب است. این پژوهش بر اساس ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. اطلاعات مورد نیاز به شیوه اسنادی و با مراجعه به منابع معتبری چون کتب و مقالات معتبر گردآوری شده است.

### پیشینه و ادبیات پژوهش

در باب موضوع حکمرانی خوب در حوزه‌های مختلف علمی تا الان مقالات و کتب فراوانی نگاشته شده است. از حیث مقیاس، مطالعات مربوط به حکمرانی خوب در سطوح جهانی (نظیر جهانی شدن)، ملی (دولت ملی) و محلی (دولت و حکومت محلی، سازمان‌های محلی، جامعه مدنی و...) قابل طرح است. نویسندگان مختلف به تناسب نیازها و رشته‌های علمی مختلف، بحث حکمرانی خوب را به نوبه خود در رشته‌هایی چون حقوق، علوم سیاسی، مدیریت، جامعه‌شناسی و جغرافیا مطرح نمودند. این مفهوم در مطالعات جغرافیایی، بخصوص در بحث مدیریت شهر و روستا نیز دارای گستره فراوانی است. از منظر الگوی نظری در تطبیق ویژگی‌های دولت محلی در راستای یک دولت با حکمرانی خوب، پیشینه پژوهشی داخلی وجود ندارد، حداقل نویسندگان نیز پیشینه مشابه خارجی بر آن نیافتند. بنابراین منابع مورد استفاده و مطالعات انجام



شده در اینجا، هیچ‌کدام در ارتباط مستقیم با موضوع پژوهش نیستند؛ به همین دلیل نویسندگان از شرح و بسط محتوای آثار امتناع می‌ورزند. با این حال ذکر آثار و نوشته‌هایی که دارای حداقل قرابت با این پژوهش است خالی از حسن نیست. از جمله آنها می‌توان به موارد ذیل اشاره داشت: مقاله: «الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه» به قلم امام جمعه‌زادگان و همکاران (۱۳۹۵: ۷-۴۰).؛ مقاله: «نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد» به قلم رحمت‌الهی و همکاران (۱۳۹۴: ۵۷-۷۰)؛ مقاله: «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری» به قلم شمس (۱۳۹۶: ۵۵-۲۹)؛ مقاله: «حکمرانی خوب؛ معرفی و نقدی اجمالی» به قلم جمالی (۱۳۹۰)؛ کتاب: «حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت»، به قلم قلی‌پور (۱۳۸۷)؛ کتاب: «اداره امور حکومت محلی، مدیریت شوراهای و شهرداری‌ها» به قلم مقیمی (۱۳۸۶)؛ کتاب: «اداره امور حکومت‌های محلی»، به قلم مقیمی (۱۳۸۲)؛ کتاب: «حکمرانی خوب: بنیاد توسعه»، به قلم میدری و خیرخواهان (۱۳۸۳)؛ مقاله: «حکمرانی خوب؛ معرفی و نقدی اجمالی» به قلم نادری (۱۳۹۰: ۹۳-۶۹) و کتاب: «درآمدی بر دولت محلی» به قلم ویسی (۱۳۹۲) از جمله این آثاراند. از حیث تفاوت این پژوهش با سایر پژوهش‌های مشابه؛ نگارندگان ضمن برخورداری از جنبه تبیینی، کوشش کردند با برشمردن ویژگی‌های حکمرانی خوب و تطبیق آنها با ویژگی‌های دولت محلی، دولت محلی را به عنوان یک مدل قابل قبول در لوای یک دولتی همیار و همکار با دولت ملی معرفی نمایند. قابل یادآوری است که تحقق شرایط حکمرانی خوب به وسیله پیاده کردن دولت محلی، در انواع نظام‌های سیاسی (متمرکز، فدرال و ناحیه‌ای)، تابعی از ماهیت نظام سیاسی برگزیده است که در هر کدام از این نظام‌ها، شرایط احراز دموکراسی، اعتقاد به دولت محلی و میزان واگذاری مسئولیت‌ها، همکاری و همیاری دولت ملی دارای میزانی از شدت و ضعف است.



## چارچوب مفهومی و نظری

### دو مفهوم حکمرانی و حکومت

حکمرانی ناظر به حکومت نیست، ناظر به جامعه است که حکومت هم یکی از بازیگران آن است. حکومت یک سازوکار داخلی است و به تناسب هر کشوری با توجه به نظام سیاسی، قانون اساسی، نظام سرزمینی و غیره، شیوه‌ای از حکومت‌داری منحصر خویش را دارا است. حکومت، نظام سیاسی یا بخشی از دولت یا کشور است که سازماندهی سیاسی فضای ملی در قالب ایجاد و پاس‌داشت امنیت، داوری و رفاه جامعه را بر دوش دارد (حافظ‌نیا و کاویانی‌راد، ۱۳۹۳: ۲۲۹). حکمروایی یا حکمرانی خوب با هماهنگی بخش‌های سه‌گانه (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی) به تنظیم روابط خود با نهادهای حکومتی، مردم، کشورها و سازمان‌ها، در مقیاس‌های محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی می‌پردازد. در حکمرانی، نهادهای مدنی به‌عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی مطرح است. بخش خصوصی عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص ملی جهت افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی دیده می‌شود و سرانجام نقش دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه، ارزیابی می‌گردد (نادری، ۱۳۹۰: ۷۴). حکمرانی مفهومی فراتر از حکومت است و در واقع کوششی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری و غیره است (میدری، ۱۳۸۵: ۶). ضمن اینکه،



حکومت تنها یکی از ارکان حکمرانی است که با کمک دو بخش دیگر، مفهوم حکمرانی را تحقق می‌بخشد.

### جدول ۱. مقایسه ویژگی‌های اصلی حکومت و حکمرانی

عوامل	حکومت	حکمرایی
بازیگران	- تعداد بسیار محدود مشارکت کنندگان؛ - عوامل اجرایی اساساً دولتی؛	- تعداد بسیار زیاد مشارکت کنندگان؛ - بازیگران بخش خصوصی و عمومی؛
کارکردها	- مشاوره‌ای صورت نمی‌گیرد؛ - هیچ‌گونه همکاری در صورت‌بندی‌های سیاست‌ها و اجرای آن صورت نمی‌گیرد؛ - گسترش زیاد موضوعات سیاسی؛	- انجام مشاوره؛ - همکاری تا حد امکان در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها؛ - گسترش کم موضوعات سیاسی؛
ساختار	- مرزهای بسته؛ - عضویت غیرارادی؛ - فراوانی و مدت زمان اندک تعامل؛	- مرزهای بسیار باز؛ - عضویت داوطلبانه (ارادی)؛ - فراوانی و مدت و مدت زمان بسیار تعامل؛

Source: Schwab and et, al, 2001: 11-12

### از حکومت به حکمرانی

در متداول‌ترین استفاده، حکمرانی بر حرکت از رویکرد قبلی به نام حکومت<sup>۱</sup> یعنی «رویکرد قانون‌گذاری بالا- پایین که به دنبال تنظیم رفتار افراد و نهادها به شکل مشخص و کاملاً جزئی است»<sup>۲</sup> به سمت حکمرانی<sup>۳</sup> که تلاش دارد تا «مؤلفه‌های سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن عمل کرده و در نتیجه خودتنظیمی<sup>۳</sup> به وجود آمده و سیستم به نتایج مورد نظر دست پیدا کند» و یا جایگزینی «اعمال قدرت بر»<sup>۴</sup> با «واگذاری قدرت به»<sup>۵</sup> تأکید

1. Government
2. Governance
3. Self-regulation
4. Power over
5. Power to



دارد (Lyal & Tait, 2005: 3). برخی نیز حکمرانی را به عنوان «ساختارها و فرایندهایی که به‌وسیله آنها افراد جامعه به اتخاذ تصمیمات، تنظیم قوانین و تسهیم قدرت می‌پردازند» تعریف می‌کنند (Folke et al., 2005: 444). ترکیبی از انگیزه‌های مختلف و تمایل به تعقیب اهداف گوناگون در سازمان‌های واسط باعث می‌شود که مجموعه کلی از قواعد حکمرانی استقرار یابد (Lammers, 1988: 448-452). اجمالاً گذار از حکومت به حکمرانی در برگیرنده دو فرایند اساسی است: اول اینکه تعداد در حال افزایشی از بازیگران خارج از مرزهای رسمی دولت، در فرایند اداره کردن ورود پیدا کرده و این فرایند بر شبکه‌هایی از بازیگران به‌هم مرتبط از بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب به‌جای سلسله‌مراتبی که توسط دولت تعریف می‌شود متکی است. دوم اینکه سازمان درونی دولت، پیچیده‌تر و چند سطحی شده و توسط نهادهای فراملی و فراملی مورد نفوذ قرار گرفته است (Thompson, 2005: 323).

### حکمرانی خوب: تعاریف، اهداف و مؤلفه‌ها

امروزه در روند اجتماعی نیازمند به دولت با ویژگی‌های خاص و جامعه‌ای است که بین اعضای آن همراهی و همکاری باشد. الگوی حکمرانی خوب عرصه جدیدی در نوع سیاست‌گذاری، ماهیت دولت و همچنین کنش نیروهای اجتماعی گشوده است که در آن توسعه بر پایه سازماندهی و مدیریت کیفی و کارآمد دولت و شراکت تمام نیروهای اجتماعی استوار است (امام‌جمعه‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۴). از حکمرانی خوب، تعاریف مختلفی ارائه شده است. با دقت در آنها می‌توان دریافت که روح کلی حاکم بر همه آنها چندان تفاوتی نمی‌کند، گرچه به هر حال این تعاریف کم‌وبیش با یکدیگر اختلافاتی دارند. اساس یک تعریف حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله آن اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، بخش خصوصی و بخش مدنی مدیریت



می‌کند (قلی پور، ۱۳۸۷: ۴). حکمرانی خوب کنش یا شیوه حکومت کردن یا کارکرد حکومت است. حکمرانی خوب، روش به‌کارگیری توان مردم به معنای سیاست‌سازی و پیاده‌سازی سیاست‌ها و تصمیم‌گیری همگانی شناخته شده است. حکمرانی به چگونگی ارتباط بین شهروندان و حکومت اشاره دارد. در نظریه حکمروایی، کارآمدی حکومت تابعی از چگونگی ارتباط شهروندان با حکومت است. بانک جهانی، حکمرانی خوب (حکمروایی) را سنت‌ها و نهادهای اعمال قدرت هم‌سو با مصلحت عمومی جامعه، فرایند انتخاب، نظارت و تعویض صاحبان قدرت، ظرفیت و توانایی حکومت برای اداره کارآمد منابع و اجرای سیاست‌های درست و احترام شهروندان و حکومت به نهادهایی که تعاملات اجتماعی و اقتصادی میان آنها را اداره می‌کنند، تعریف می‌کند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۵۲). ازینرو حکمرانی خوب (حکمروایی) شامل نهادهای رسمی و غیررسمی، بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی است (Dekker, 2004: 156). در واقع، هدف بنیادین حکمرانی خوب (حکمروایی)، برانگیختن کنش دو سویه سازنده میان این سه بازیگر است. حکمرانی، هنگامی خوب است که کارساز باشد. این حکمرانی باید مشارکتی، شفاف، پاسخ‌گو و برابری‌خواه باشد و مقررات قانونی را به‌کار گیرد. در نتیجه حکمرانی خوب، محیطی ایجاد می‌شود که در آن شهروندان به طور آزاد و کارا، امکان برقراری انواع روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و تصمیم‌گیری‌های مرتبط را دارند، بدون آنکه حقوق دیگران را نقض کنند؛ در چنین شرایطی، هزینه‌های ارتباطی اجتماعی به حداقل می‌رسد که در نتیجه توسعه اجتماعی و رشد اقتصادی، به بالاترین سرعت و شتاب می‌رسد. تجربه نشان داده است که طرح‌های دولتی بدون جلب مشارکت مردمی، در عمل موفق نبوده است. مشارکت گروه‌های مختلف موجب حفاظت و کنترل عرصه‌های ایجاد شده می‌شود که در تداوم بهره‌برداری و ایجاد بستر مناسب و مساعد، نقش مهمی برعهده دارد. چنین تنگناهایی است که تصمیم‌گیرندگان را



مجبور ساخت تا به دنبال جایگزینی برای اشکال سنتی قوانین حکمرانی و حکومتی باشند (9: 2012, Torfing and et., al). در تعریفی دیگر، حکمرانی خوب، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است. تعریفی دیگر نیز حکمرانی خوب، را این‌گونه معرفی می‌کند: «راهکارها و فرایندها و نهادهایی که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند». در این بین، بانک جهانی برای اولین بار در اواخر دهه ۱۹۸۰، حکمرانی خوب را به‌عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است (نادری، ۱۳۹۰: ۷۲). به‌طور اجمالی، برنامه عمران ملل متحد مؤلفه‌های حکمرانی خوب را به شرح زیر توصیف کرده است:

۱. مشارکت<sup>۱</sup>: تمامی زنان و مردان جامعه باید در تصمیم‌گیری‌ها حق اظهار نظر داشته باشند که این امر از طریق نهادهای واسطه منتخب آنان و یا به صورت مستقیم تحقق می‌یابد؛
۲. حاکمیت قانون<sup>۲</sup>: نظام‌های حقوقی جامعه باید عادلانه و بی‌طرفانه باشد، بالاخص قوانین حقوق بشر؛
۳. شفافیت<sup>۳</sup>: جریان آزاد تبادل اطلاعات بیانگر شفافیت است. فرایندها، نهادها و اطلاعات برای شهروندان که خواهان دسترسی هستند میسر است و اطلاعات کافی در اختیارشان قرار می‌گیرد؛
۴. جوابگویی<sup>۴</sup>: نهادها و فرایندها و سازوکارها برای خدمت کردن به همه ذی‌نفعان و جوابگویی به تقاضاهای آنها تلاش می‌کنند؛



۵. اجماع<sup>۱</sup>: حکمرانی خوب توافق گروه‌ها و افراد درباره منافع مختلف را به هم نزدیک می‌سازد و معین می‌کند که برای یک گروه بهترین منفعت چیست و دستیابی به این منافع مشترک تا چه عملی و با چه سازوکارهایی میسر است؛
۶. عدالت<sup>۲</sup>: همه مردان و زنان بایستی فرصت‌هایی برابر برای بهبود یا حفظ کیفیت زندگی‌شان داشته باشند؛
۷. اثربخشی و کارایی<sup>۳</sup>: همه سازوکارها و فرایندها و نهادها بایستی بهترین بازدهی و ثمربخشی را داشته باشند و نیازهای ذی‌نفعان به تمام و کمال با استفاده بهینه از منابع برآورده شود؛
۸. پاسخگویی<sup>۴</sup>: تصمیم‌سازان بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی بایستی به مردم و آحاد ذی‌نفعان جامعه پاسخ‌گو باشند. نحوه‌ی پاسخ‌گویی نیز به نوع فعالیت سازمان و ماهیت تصمیم بستگی دارد؛ و
۹. افق راهبردی<sup>۵</sup>: رهبران جامعه و مردم افق و دورنمای روشنی از حکمرانی خوب و توسعه انسانی و آنچه برای توسعه انسانی مورد نیاز است داشته باشند (Graham, 2000:122).

- 
1. Consensus Orientation
  2. Equity
  3. Effectiveness and Efficiency
  4. Accountability
  5. Strategic Vision



جدول ۲. ویژگی‌های الگوی دولت در حکمرانی خوب

ویژگی‌ها	مؤلفه‌ها
مدیریت مردم‌سالار، اصول حاکمیت مردم، شهروندمداری، حاکمیت دولت به جای تصدی‌گری آن، مدیریت شفاف، انتخاب شهروندی، برابری سیاسی مردم و محوریت قانون؛	دولت مردم‌سالار
مشارکت آزاد و واقعی، جامعه مردم‌سالار و مدنی، تشکل‌های مدنی نیرومند، رسانه‌های آزاد و قوی، سپردن امور تصمیم‌گیری به دست شهروندان؛	دولت مشارکتی
مدیریت پاسخ‌گو، پاسخ‌گویی شهروندی، همراهی مسئولیت و قدرت، نظارت صاحبان و مالکان اصلی (مردم)، ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای؛	دولت پاسخ‌گو
مدیریت دولتی متعهد، فزونی نیروهای تحول‌آفرین، کیفیت و توان بالای نیروی انسانی، مشارکت همه نیروها در هدف‌گذاری، نگرش استراتژیک و تعیین دقیق استراتژی؛	دولت اثربخش
مشارکت عادلانه، دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت، حق برابر شهروندی، مدیریت متکی بر عدالت و انصاف؛	دولت عدالت‌محور
مدیریت دولتی شایسته، ترجیح سازوکارهای بازار بر سازوکارهای دیوان‌سالاری، شفافیت در اهداف، مشتری‌مداری؛	دولت کارآفرین

منبع: قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۲۹-۱۳۱

### حکمرانی محلی

نکته حائز اهمیت آن است که امروزه مفهوم حکمروانی از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی به کار برده می‌شود. به‌طور کل حکمروانی که رویکرد جدید اداره امور عمومی است، در قلمرو فراملی و ملی و محلی کاربرد گسترده‌ای یافته است. اما آنچه که محلی بودن حکمروانی را تعیین می‌کند، میزان مشارکت مؤثر شهروندان و کنشگران محلی در تعیین آرمان‌ها و خواسته‌های محلی و تلاش مشترک برای تحقق اهداف و خواسته‌های جامعه محلی است. فرایندی است که به دست دولت رهبری می‌شود، ولی با همکاری



بخش خصوصی و جامعه مدنی به پیش می‌رود (Dekker, 2004: 156). بنابراین در چنین برداشت‌های تمرکززدا، تسریع‌بخش و توسعه‌محور از حکمرانی؛ دولت محلی به مثابه شیوه‌ای از حکمروایی (حکمرانی خوب) دولت است که در پی تحقق چنین اهدافی است. درحقیقت دولت محلی، نهادهایی هستند که از طریق فرایندهای دموکراتیک و بر پایه اداره شهروندان، در مقیاس‌های فروملی ایجاد می‌شوند تا به تصمیم‌گیری و اداره امور محلی بپردازد (ویسی، ۱۳۹۲: ۶۳). در هرساختار و مدلی، دولت‌های محلی برای نقش و کارکرد خوب، نیاز است ویژگی‌هایی داشته باشند:

۱) تحت سیطره حاکمیت ملی<sup>۱</sup> قرار داشته باشند؛ ۲) منتخبین مردم محل بوده و مردم در تشکیل آن نقش مستقیم دارند؛ ۳) نهادهایی ذاتاً محلی<sup>۲</sup> بوده و گستره فعالیت آنها در مقیاس محلی<sup>۳</sup> است؛ ۴) نهادی سازمانی با شخصیت حقوقی<sup>۴</sup> هستند؛ بنابراین از اختیار عمل لازم برای انعقاد قراردادهای مختلف با ادارات دولتی و غیردولتی و حضور در دادگاه و اقامه دعوا برخوردارند؛ ۵) از قدرت، اختیارات و استقلال عمل لازم برای اداره و مدیریت سرزمین و مردم محل، اجرای سیاست‌ها، آماده کردن بودجه و تا حدودی کنترل بر روی کارمندان خود برخوردارند و ۶) دارای قدرت مالی و منابع مکفی هستند چراکه در صورت وابستگی مالی به نهادهای دولتی، فاقد استقلال عمل خواهد بود (Byren, 1986: 2-3; Bureau of the Census of United States, 1954: 1-3). این ویژگی‌ها جدا از اینکه موجب کارایی بهتر سازمانی دولت محلی می‌شود، نهادهای محلی و مردمی را از سایر سازمان‌های موجود در محل متمایز می‌کند.

مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل

- 
1. Subordinated of National Authority
  2. Localness
  3. Local Scale
  4. Legal Personality or Corporate

است. از این منظر، حکمرانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور جامعه محلی و شامل سازوکارها و جریان‌ها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروه‌ها علائق‌شان را ابراز و حقوق قانونی‌شان را اعمال می‌کنند، تعهدات‌شان را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌های شان می‌پردازند. در واقع در حکمرانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکلات غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی می‌کنند (زاهدی، ۱۳۸۷: ۱۸۳).

### یافته‌های پژوهشی

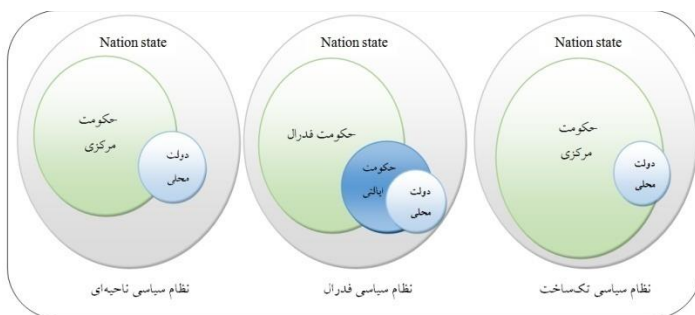
#### گونه‌های نظام‌های سیاسی بر اساس میزان تمرکز و عدم تمرکز

روش‌های سازماندهی دولتی، از نظام متمایل به بسته تا نظام باز، به پنج نوع کلی تقسیم می‌شوند؛ سه نوع آغازین آن که مربوط به نظام‌های دولتی و غیر دولتی «واحد» یا یکپارچه هستند؛ عبارت‌اند از: نظام‌های متمرکز، غیرمترک، و غیرمتمرکز. دو نوع دیگر این نظام‌ها، «ترکیبی» و شامل مجموعه‌ای از چند نظام با نظام‌های فدرال و کنفدرال هستند. اگر این ترکیبی از چند ایالت دارای «خودمختاری» باشد که نتوانند سیاست خارجی مستقلی داشته باشند، ما در وضعیت سازماندهی فدرال هستیم، و چنانچه مجموعه یاد شده ترکیبی از چند دولت «مستقل» باشد، که در زمینه‌های خاص، بخشی از اختیارات خود را به یک یا چند نهاد مرکزی سپرده باشند، در شرایط نظام کنفدرال هستیم. نظام کنفدرال یک سیستم سیاسی، اجتماعی و یا اداری در اوج تمرکززدایی است (شمس، ۱۳۹۶: ۳۰). در یک دسته بندی عمومی‌تر، نظام‌های سیاسی را عمدتاً



به سه دسته نظام‌های سیاسی «تک ساخت»<sup>۱</sup>، «نظام‌های سیاسی فدرال»<sup>۲</sup> و «نظام‌های سیاسی ناحیه‌ای»<sup>۳</sup> (Glassner & Fahrer, 2004: 118-119)، تقسیم می‌کنند. هر کدام از نظام‌های مذکور، نسبت به دولت‌های محلی دیدگاه ویژه‌ای دارند که عمدتاً وجه تمایز آنها در میزان اختیارات، قدرت و وظایف دولت‌های محلی و نحوه تعامل آن با حکومت مرکزی می‌باشد.

### مدل شماره ۱. ساختار نظام‌های سیاسی



منبع: ویسی، ۱۳۹۴: ۴۷

### تمرکزگرایی در نظام‌های سیاسی: آفات و ثمرات

به‌لحاظ پیشینه تاریخی نظام متمرکز اداری، با پیدایش دولت‌های ملی و به منظور تأمین سه اصل: (۱) ایجاد وحدت در داخل کشور برای پیشگیری از خطر تجزیه؛ (۲) حفظ منافع همگانی و ملی؛ و (۳) نظارت بر برنامه‌های اقتصادی و تخصصی سر برآورد. می‌توان چنین پنداشت که قدرت متمرکز، در پی ایجاد جامعه یا یک حوزه عمومی یک‌دست و یک شکل است تا سیاست‌های مورد نظر به آسانی و با شتابی فزاینده بر همگان اعمال شود. در ادبیات حقوق عمومی

1. Unitary State  
2. Federal State  
3. Regional State



## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی... ۱۲۳

نیز الگوی تمرکز عبارت است از سازماندهی کشور به گونه‌ای که همه اقدامات اداری در صلاحیت و اختیار نهادهای مرکزی باشد (خوبروی پاک، ۱۳۸۴: ۶۵-۶۶). به‌طور معمول این مرکز تصمیم‌گیری در پای‌تخت مملکت قرار دارد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۹۰) و به واسطه مجریان مستقر در پایتخت و مرکز سیاسی کشور و در خارج از مرکز سیاسی مانند: استان، شهرستان، شهر و روستا، امور محلی و ملی را توأم پی می‌گیرند. حق تصمیم‌گیری در کلیه امور عمومی مهم و اساسی، در دست دولت به عنوان بالاترین مرجع حقوقی کشور است؛ زیرا در این الگو باور غالب این است که دولت مرکزی تنها مرجعیت حقوقی عمومی و حاکمیتی است (خوبروی پاک: ۱۳۸۴، ۶۶). چنانچه در عالم واقع نیز به‌نظر می‌رسد گرایش دولت‌ها به چگونگی استفاده از قدرت سیاسی-اداری و میزان تمایل آنها به سپردن اختیارات به شهروندان و پذیرش مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها، نشان دهنده رویکرد آنها به انباشت قدرت یا گسست از آن است؛ به گونه‌ای که تجربیات تاریخی گواهی می‌دهد، در نظام متمرکز مرکز ثقل تصمیم‌گیری در بالاترین سلسله مراتب سیاسی، اداری و یا سازمانی، در دست افراد معدودی بوده است.

بی‌تردید افزایش کنترل حکومت بر منابع قدرت، احتمال مشارکت و رقابت سیاسی را کاهش می‌دهد و مانع جدی برای بسط مشارکت شهروندان تلقی می‌شود. درحقیقت می‌توان گفت به‌همان نسبت که کنترل متمرکز حکومت بر منابع قدرت، به اقتدار سیاسی حکومت می‌افزاید، به همان میزان از امکان رقابت و مشارکت اثربخش و کارآمد شهروندان می‌کاهد. هرچند تمرکز قدرت ممکن است استمرار حکومت را افزایش دهد، اما قطعاً مانع جدی در جریان مشارکت‌پذیری محلی و اثرگذاری مردم در اداره امور خویش خواهد شد؛ به‌همین دلیل در کشورهای چندقومیتی، چنانچه قدرت مرکزی نتواند «وفاق ملی» را به درستی هدایت و تقویت نمایند، در شرایط بی‌ثباتی، زمینه واگرایی کشور فراهم خواهد شد (شمس، ۱۳۹۶: ۲۹). برخی از آسیب‌های کلی



تمرکزگرایی به شرح زیر است:

۱- **تمرکز در صلاحیت‌های اداری:** از مهمترین اقتضانات تمرکز اداری، سیطره مرکز بر امور اداری محلی است. در چنین دیدگاهی جوامع محلی تنها به عنوان واحدهای جغرافیایی کشور به شمار می‌آیند که زیر نظر دولت مرکزی اداره می‌شوند و تفاوتی با هم ندارند (خوب‌روی پاک، ۱۳۸۴: ۶۷). همچنین در این ساختار موجودیت مستقلی برای نهادهای محلی و تابعان محلی آن که متصور از گروه‌های انسانی هستند، متصور نیست.

۲- **تمرکز در صلاحیت قانونی:** تمرکز در حوزه‌ی اختیارات و صلاحیت عام وضع قانون، نمادی از اقتدار سیاسی و بیان‌گر اراده تام دولت است. در این روش اهتمام دولت بر آن تعلق دارد که قواعد و مقررات یک شکل منسجمی را برای اجرای آن توسط همگان به وضع برساند. ازین‌رو تا زمانی که تمرکز در صلاحیت سیاسی و قانون‌گذاری وجود دارد، هیچ نهاد محلی که بتواند خواست شهروندان محلی را پوشش دهد و مشارکت آنان را جلب نماید، امکان ظهور نمی‌یابد (خوب‌روی پاک، ۱۳۸۴: ۶۷).

۳- **تمرکز در صلاحیت‌های فنی:** تمرکز در امور تخصصی و فنی، موجب ایجاد شبکه‌ی عظیمی از دیوان‌سالاری در مرکز کشور می‌شود؛ زیرا هرچند که تمرکزگرایان با حذف خدمات محلی و همچنین حذف پراکندگی‌های محلی سعی در تسریع امور دارند (خوب‌روی پاک، ۱۳۸۴: ۶۹)؛ آنها گام در راهی می‌نمایند که خود موجب انباشتگی صلاحیت‌ها و اختیارات کارشناسانه در مرکز می‌شود. در نتیجه این رویکرد تمرکزگرایانه رفته‌رفته از اهداف غایی خود دور می‌شود و موجی از اظهار نظرهای شتاب‌زده و فاقد بینش و ارزیابی دقیق، محلی - منطقه‌ای را به وجود می‌آورد.

۴- **تمرکز در اختیارات تصمیم‌گیری:** تمرکز در اختیارات موجب می‌شود که دولت مرکزی به‌عنوان یک نهاد متمرکز اجرایی و تصمیم‌گیرنده وارد عمل شود



## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی... ۱۲۵

و اختیار اتخاذ و اجرای تصمیمات را به صورت توأمان در دست گیرد و سعی در اعمال صلاحیت خود به صورت مطلق نماید (رحمت‌الهی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۱). از این رو پیامد روش تمرکزگرایانه در اختیار تصمیم‌گیری، تحقق دولت محلی کارآمد را دشوار می‌سازد.

۵- تمرکزگرایی در گزینش و استخدام مأموران: تمرکزگرایی دولت مرکزی در استخدام کلیه ماموران اداری، خطری جدی در برابر دولت‌های محلی کارآمد و تداوم آن محسوب می‌شود. تداوم این شیوه متمرکز اداری، سازمان‌های محلی را فاقد هرگونه اختیار در گزینش و جذب نیروهای شایسته و کاردان می‌سازد.

۶- الزام‌آوری قدرت: الزام‌آوری قدرت به معنای آن است که کلیه امور مربوط به برقراری صلح و امنیت، توسط دولت مرکزی صورت پذیرد و تمامی نیروهای نظامی و انتظامی، تحت نظارت دولت مرکزی عمل نمایند. بنابراین بدیهی است که نهادهای محلی، در این مرتبه هیچ‌گونه قدرتی نداشته باشند (رحمت‌الهی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۱).

### دولت محلی و اصل تمرکززدایی در نظام‌های سیاسی: آثار و پیامدها

در اینجا مراد از دولت محلی، نهادی «خودمدیر»<sup>۱</sup>، «خودسازنده»<sup>۲</sup>، «خودگردان»<sup>۳</sup> و «خودتنظیم‌گر»<sup>۴</sup> است که در عین ویژگی‌های استقلال، به لحاظ سیاسی، هویتی و ملی وابستگی تام به دولت ملی داشته و ملتزم به حفظ موجودیت نظام سیاسی و ساختار سیاسی، حقوقی و امنیتی کلان کشور است (رحمت‌الهی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۳). طبق گزارش سازمان‌هایی چون بانک جهانی، توجه به تمرکززدایی یک استراتژی توسعه محسوب می‌گردد (Barankay and Lockwood, 2007: 1197-1218). امروزه گرایش



فزاینده به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در بیشتر کشورهای دنیا مشاهده می‌شود. دلیل این امر را می‌توان در چندین مورد جستجو کرد: اول آنکه تمرکززدایی می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد جهت افزایش کارایی بخش عمومی عمل کند زیرا انتظار می‌رود که چنین سیاست‌هایی به اهدافی نظیر افزایش رفاه، کارایی و در نهایت رشد اقتصادی بینجامد. دوم آنکه ریشه گرایش به تمرکززدایی را بویژه در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، می‌توان در تجربه ناموفق ابرقدرت‌های متمرکز طی دو دهه گذشته جستجو کرد. سوم آنکه تمرکززدایی می‌تواند از طریق انتقال قدرت به سطوح پایین‌تر دولت، به‌منظور کاهش سیطره دولت مرکزی بر اقتصاد ملی مؤثر واقع شود. در نهایت می‌توان گفت افزایش گرایش مردم به برقراری دموکراسی در کشورهای در حال توسعه، به گسترش سیاست‌های تمرکززدایی دامن زده است. تمرکززدایی، انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از سوی دولت مرکزی به دولت محلی (Rondinelli: 1981, 135) است، که هدف آن ایجاد یک سیستم دموکراتیک باثبات، افزایش اثربخشی و کارآرایی حکومت، تسهیل ایجاد پایه‌های باثبات برای توسعه اقتصادی در سطوح ملی و محلی، شکل‌دهی حکومت شفاف‌تر و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است (ISUFAJ, 2014). در دولت‌هایی که به شیوهی عدم تمرکز اداره می‌شود، دولت و حکومت محلی از استقلال برخوردار بوده و از این رو نظارت مرکز بر محل محدود است. در واقع حاکمیت میان سطوح حکومتی تسهیم می‌شود و اقتدار سیاسی در مرکز متمرکز نیست (مقیمی، ۱۳۸۲: ۱۸). در این نظام‌ها به سازمان‌ها و اجتماعات محلی به دیده اشخاص بالغ نگاه می‌شود. در سیستم تمرکززداء، دولت اقدام به «انتقال قدرت»<sup>۱</sup> از مرکز به سطح محلی می‌کند (Tronauoy, 2011: 11). به‌لحاظ تغییراتی که روش تمرکززدایی در ساختار

اداره دولت به وجود می‌آورد، شیوه‌های عدم تمرکز در تحقق دولت محلی به اشکال ذیل است:

۱- **عدم تمرکز فنی:** عدم تمرکز فنی یعنی اعطای اختیار کامل اخذ تصمیم نسبت به یک یا چند امر معین عمومی به مؤسسات دولتی یا یک سازمانهای عمومی. به عبارتی به سازمان متولی یک امر عمومی نظیر تأسیس شرکت‌های دولتی یا به دانشگاهها در امر آموزش عالی استقلال داده می‌شود (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۹۱: ۳۵). منظور از اعطای چنین استقلالی این است که سازمان‌های مذکور از مداخلات سیاسی و بی‌مورد حکومت مرکزی به دور بوده و در محیطی فارغ از هر گونه دخالت با آزادی کامل تصمیم گرفته و به انجام امور مربوطه مبادرت ورزند.

۲- **عدم تمرکز اداری:** در عدم تمرکز اداری به جای آنکه قدرت مرکزی اختیار انجام کلیه امور عمومی (امور محلی و ملی) را در عهده‌ی خود نگه دارد، اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان‌های محلی، که افراد آن از طرف مردم انتخاب می‌شوند، تفویض می‌کند و این تفویض در نهایت تحت شرایطی عدم تمرکز اداری و سیاسی را موجب می‌شود. در این سیستم هر یک از سازمان‌ها یا تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی است و در آن افراد به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق اهداف مبادرت می‌ورزند. بنابراین عدم تمرکز اداری یعنی انتقال قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی به سازمان‌های ذی‌صلاح دیگری که صلاحیت آنها در مقایسه با صلاحیت مقامات مرکزی محدود است (طاهری، ۱۳۷۲: ۱۰۶). عدم تمرکز اداری در این مفهوم است که می‌تواند مردم را به‌طور واقعی در سرنوشت امور محلی خود دخالت داد و مجالی برای آنان به وجود آورد که سلیقه خود را در اداره دلخواه امور محلی و منطقه‌ای که در آن زیست می‌کنند به کار برند، نیازهای خود را تشخیص دهند و در راه ارضای نیازهای خویش کوشش نمایند.



در این حالت است که مردم شهرها و روستاهای یک کشور، دولت‌های محلی واقعی و نه صوری تشکیل می‌دهند؛ حکومت‌هایی که مبتنی بر اراده مردم باشد و برای مردم هر محل کار کند (طاهری، ۱۳۷۲: ۱۰۷).

۳- **عدم تمرکز سیاسی:** به عقیده الکسی دو تکویل دانشمند فرانسوی قرن نوزدهم، تمرکز سیاسی وقتی تحقق پیدا می‌کند که نیروی تشخیص دهنده و تصمیم‌گیرنده در زمینه منافی باشد که مشترک میان تمام اجزای یک ملت و واحدهای گوناگون یک مملکت باشد؛ یعنی منافع عمومی یک جامعه در یک محل و یا در دست یک عده افراد اجتماع متمرکز نباشد. از این تعریف از تمرکز سیاسی، به خوبی می‌توان دریافت که حق تصمیم‌گیری و تعیین سیستم‌ها و خط‌مشی‌ها در زمینه اموری که منافع و مضار آن عاید تمام مردم جامعه می‌شود (طاهری، ۱۳۷۲: ۱۱۰)، باید جنبه عام و همگانی داشته باشد. رابطه بین تمرکززدایی و فساد مالی در دستگاه حکومتی کشورهای در حال توسعه، یک موضوع مهم در مباحث اخیر محسوب می‌گردد. این سوال که چگونه تمرکززدایی سیاسی می‌تواند بر روی فساد مالی تاثیرگذار باشد، بسیاری از پژوهشگران را برآن داشته تا تحقیقات گسترده‌ای در این زمینه انجام دهند. برآوردهای حاصل از بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد، رابطه مستقیم بین تمرکززدایی از فعالیت‌های حکومت مرکزی و کاهش فساد مالی وجود دارد. این نتایج در کشورهایی که تمرکززدایی منشاء قانونی یافته، به شکل بارزتر و محکم‌تری ظاهر شده‌اند (Fisman and Robertaa, 2002: 325-345).

تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی اصولاً وضع حالت و یا گرایش موجود در سلسله مراتب قدرت ناحیه‌ای (حکومت یا سازمان محلی) را نسبت به دستگاه حکومت به‌طور اعم یا یک بوروکراسی به‌طور اخص توصیف می‌کند.

۴- **عدم تمرکز جغرافیایی:** جان اگنیو (۱۹۸۷) در بحث معروف خود تحت عنوان «مکان و سیاست»، سیاست‌های ملی را متشکل از سیاست‌های مکان‌های



جغرافیایی محلی می‌داند. تیلور نیز تمرکززدایی از حکومت مرکزی را در راستای تشکیل حکومت‌های محلی، یک ضرورت تلقی نموده است (Taylor and Flint, 2000: 300). مارتین جونز، از دیگر جغرافی‌دانان سیاسی، پس از مطرح نمودن ایده تحول حکمرانی به حکمروایی (حکمرانی خوب) به عنوان یک ضرورت، در جریان چگونگی واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی، نقش موثر عوامل جغرافیایی - سیاسی را غیر قابل انکار می‌داند (Jones, 1988: 959-988). در این مدل از تمرکززدایی، با توجه به اینکه فعالیت‌ها در مناطق محلی توزیع شده و قدرت تصمیم‌گیری در دست قدرت مرکزی است، تمرکززدایی جغرافیایی ضرورت می‌یابد. این شیوه از تمرکززدایی، شامل اجتماعات و گروهایی است که به لحاظ سرزمینی و تعلق به یک کل منسجم، دارای اشتراک منافع هستند. مانند استان، شهرستان، شهر و سایر تقسیمات جغرافیایی خردتر (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۱).

**۵- تمرکززدایی با واگذاری بخشی از مسئولیت‌ها و اختیارات:** حالتی است که در آن مدیران عالی سازمان برای تسریع در کار قسمتی از وظایف و اختیارات خود را بین مدیران یا رؤسای واحدهای سازمانی تقسیم می‌کنند (نبوی، ۱۳۵۲: ۵۱-۵۴). در این روش تمرکززدایی با واگذاری اختیارات اداری به سطوح پایین‌تر در وزارتخانه‌های تحت قیمومت دولت مرکزی، اجرا می‌شود. در یک دسته‌بندی، تمرکززدایی با واگذاری بخشی از مسئولیت‌ها و اختیارات به سه شیوه است:

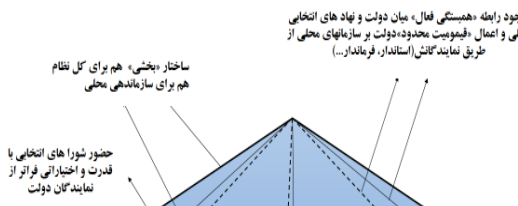
**الف) تفویض اختیار:** این شیوه تمرکززدایی، از طریق واگذاری مسئولیت‌های مدیریت و وظایف مشخص به سازمان‌های خارج از ساختار بوروکراسی به اجرا در می‌آید و دولت تنها شأن نظارتی بر این روند را دارد. در حقیقت دولت مرکزی وظایف اداری را به نهادهای محلی کارآمد می‌سپارد و در مسیر ارائه غیر مستقیم خدمات، به مناطق محروم گام برمی‌دارد (رحمت‌الهی و همکاران،



ب) واگذاری قدرت: در رویکرد انتقال قدرت واحدهای دولتی به صورت خودمختار و مستقل عمل نموده و به لحاظ قانونی، از دولت مرکزی مجزا هستند. در این روش نیز همانند رویکرد تفویض اختیارات، دولت مرکزی، نظارتی غیر مستقیم و آزاد را به صورت ارائه مشاوره به واحدهای محلی اعمال می‌نماید. نهادهای محلی که قدرت تصمیم‌گیری به آنها منتقل شده، دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از نظر شخصیت حقوقی نیز شبیه شرکت‌های سهامی هستند (رضویان، ۱۳۸۴: ۲۸-۲۹).

ج. خصوصی سازی: در روش خصوصی سازی دولت با استفاده از ساز و کار برون سپاری<sup>۱</sup>، اختیاراتی را به سازمان‌های شبه دولتی نظیر انجمن‌های محلی و صنفی و گروه‌های حرفه‌ای و نیز نهادهای مدنی و شرکت‌های تعاونی، واگذار می‌نماید. در این فرایند، دولت مرکزی با اجرای طرح تمرکززدایی، بخش وسیعی از حوضه اختیارات خود مانند اجرای پروژه‌های عمرانی و روستایی و برنامه‌ریزی را به سازمان‌های محلی می‌سپارد (رضویان، ۱۳۸۴: ۳۰-۳۱). همچنین به منظور تأمین اولیه نیاز شهروندان، آن دسته از خدمات مانند آموزش و بهداشتی را برون‌سازی می‌کند و برخی دیگر را مانند امور نظامی، امنیتی و دادگستری در دست خود نگاه می‌دارند (Tirard, 2008: 295-300).

## مدل ۲. نظام‌های غیر متمرکز پیشرفته





منبع: شمس، ۱۳۹۶: ۳۸

نتایج و پیامدهای تمرکززدایی کامل از دولت ملی: تفویض اختیارات به دولت محلی در فرایند تمرکززدایی کامل، اختیارات کاملاً به دولت محلی واگذار می‌شود و توزیع جغرافیایی قدرت به طور تمام و کمال به سازمان‌های محلی انتقال می‌یابد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۷۴). تمرکززدایی کامل از دولت، به ظهور حکمرانی خوب دولتی منجر شده و دارای آثار مثبت و مطلوبی است، از جمله:

الف - کاهش قدرت دولت مرکزی: از مهمترین ویژگی‌های مثبت تمرکززدایی آن است که از یک سو قدرت دولت مرکزی را کاهش می‌دهد و از دیگر سو، مشروعیت سیاسی و کارایی نظام حاکم را افزایش چشمگیری می‌دهد.

ب - کارآیی بیشتر: از دیگر مزایای عدم تمرکز، کارآیی بیشتر آن است؛ زیرا امکان برآوردن و حتی شنیدن خواست همه شهروندان در مرکز وجود دارد. از این رو، خواست همه شهروندان با تمرکززدایی و توزیع قدرت به نهادهای محلی امکان‌پذیر می‌شود.

پ - نظارت آسان: آسان‌تر شدن نظارت بر اعمال مدیران توسط مردم (اداره شوندگان)، از دیگر مزایای الگوی تمرکززدایی است.

ت - افزایش همبستگی مردم: میزان فداکاری، اخلاص و همبستگی مردم محلی برای پیشبرد منافی که به زندگی آنها مربوط است، در نتیجه استقرار الگوی عدم تمرکز کامل افزوده می‌شود.

ث - تضمین حقوق اقلیت‌ها: با توجه به گوناگونی مردم و تکثر اقوام مختلف، الگوی تمرکززدایی کامل اداری، سیاسی و اقتصادی موجب تحقق مطالبات و حقوق همه شهروندان می‌شود و بدین ترتیب اقوام مختلف با بیگانه ندانستن خویش، خود را جزئی از حکومت مرکزی و ملت یکپارچه می‌دانند (رحمت‌الهی



ج - نقش مدیریتی دولت: از دیگر مزایای تمرکززدایی کامل این است که دولت نقش قیم و سرپرست ایفا نمی‌کند. بلکه به الزامات نقش دولت مدیر از جمله پاسخ‌گویی و کارایی و اثربخشی پایبند خواهند شد و در عین حال، ملزم است سیاستگذاری‌های عمومی را در تمام نقاط کشور دنبال نماید (خوب‌روی پاک، ۱۳۹۴: ۱۲۰). در توضیح باید گفت که رضایت شهروندان از دولت یکی از طرق آزمون شده‌ای است که تقویت حس خوش‌بینی و رضایت مردم از دولت از یک سو و متقابلاً افزایش مشروعیت سیاسی نظام را از دیگر سو در پی خواهد داشت (دوگان، ۱۳۸۷: ۷). بنابراین پذیرش این واقعیت مسلم که یکایک شهروندان بدون هیچ‌گونه تبعیض و محدودیتی از سوی دولت مرکزی می‌توانند در اداره امور شرکت جویند و حضور اثربخش خود را در اشکال مختلف به ظهور رسانند، موجهی از تعامل میان دولت و مردم را شکل می‌دهد و فضای سرشار از اعتماد و تفاهم را به همراه خواهد داشت (قراگوزلو، ۱۳۸۸: ۱۶۸).

ج - ایجاد زمینه‌های رشد دموکراسی: امروزه صیانت و حمایت برابر از همه بخش‌های جامعه و همچنین تأمین بدون تبعیض مطالبات مشروع مناطق یک کشور، پیوسته به عنوان اهداف (و پیش‌شرط‌های اولیه) امنیت ملی و یکپارچگی کشور نگریسته می‌شود. تبعیض تهدیدی جدی برای هر دولتی به شمار می‌رود و در تعارض با ارزش‌های بنیادی هر جامعه دموکراتیک قرار دارد. دموکراسی در کشورهای پیشرفته برعکس نظام‌های حکومتی اقتدارگرا، برای همه شهروندان ارزش و حقوق برابر قائل است. گذشته از آن؛ ممنوعیت تبعیض، یکی از ستون اصول بنیادی حقوق بشر در دموکراسی‌ها به شمار می‌آید، زیرا نبود دموکراسی غالباً به پیدایش انحصارها، تخصیص نامطلوب منابع، توسعه ناهنجاری، پیدایش بحران‌های اقتصادی، ناآرامی اجتماعی، بی‌ثباتی سیاسی و نهایتاً فروپاشی منجر می‌گردد و لذا وجود دموکراسی منجر به کنترل رفتار سیاست‌مداران و احزاب سیاسی شده و مانع از آن می‌شود که آنها



## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی... ۱۳۳

بتوانند سیاست‌های نامتعادل و نادرست در پیش گیرند. در صورت اتخاذ سیاست‌های نادرست، دموکراسی با ایجاد روش‌های مسالمت‌آمیز برای تغییر تصمیمات و تصمیم‌گیران، هزینه اقتصادی و اجتماعی تصحیح سیاست‌های نادرست را کاهش داده و موجب افزایش ظرفیت بلندمدت در برابری و تعادل می‌گردد. در واقع دموکراسی افقی (سرشکن شدن قدرت میان مناطق) و عمودی (منتخب بودن مقامات ارشد اجرایی - تقنینی)، سیستمی مؤثر و کم‌هزینه برای تعدیل و تصحیح سیستماتیک سیاست‌های دولت می‌باشد تا آنها را با خواست‌ها و مطالبات مردم هماهنگ سازد (موثقی، ۱۳۸۸: ۲۲۰-۲۰۰).

### نتیجه‌گیری

کمک به تحقق حکمرانی خوب به وسیله نهادهای همیاری چون دولت محلی، نمودی از توسعه و بلوغ در جوامع پیشرفته است. امروزه در جوامع پیشرفته تحول در مفهوم حکمرانی، جوامع را به سمت کنش‌های دموکراتیک کشانده و آنها سعی دارند جهت تسریع در روند مردم سالار شدن، شکلی از حکمرانی مطلوبی که بتواند در برگیرنده منافع حکومت و مردم و تعامل این دو با یکدیگر باشد را پیاده سازند. حکمرانی خوب شامل مدیریت شبکه‌های پیچیده‌ای از نقش‌آفرینان مختلفی از سطوح ملی، استانی، محلی، گروه‌های اجتماعی و سیاسی، گروه‌های فشار و ذی‌نفع، نهادهای اجتماعی، سازمان‌های تجاری و خصوصی است. در این مفهوم، دولت دیگر نمی‌تواند آن نقش‌آفرین مسلطی باشد که به طور سنتی در پی تحمیل خواسته‌هایش بوده است. برپایه حکمرانی خوب که در برگیرنده حقوق همگانی است، دولت‌ها نیازمند سازوکارهایی از مهیاسازی ساختارهای مناسب جهت تعامل و همکاری هستند. این ساختار باید غیرمتمرکز و غیرمتراکم باشد تا در آن سایر نهادها با اختیارات گسترده و مسئولیت بالا بتوانند به ایفای نقش و خلاقیت در ارائه خدمات عمومی بپردازند. دولت محلی که مصداق حکمرانی خوب است، به دنبال چنین ساختارهایی است.



دولت محلی به عنوان یک نهاد واسط بین مردم نواحی مختلف و دولت مرکزی، دارای نقش تسهیل‌گر و کمک‌رسان به دولت مرکزی است که از سویی به کمک آن، نظارت دولت مرکزی بر نواحی مختلف (دورافتاده قومی، مرکزگریز و ...) کشور آسان‌تر می‌شود و از دیگر سو، مشارکت مردم در ادارهٔ بهتر امور منطقه و کشور امکان‌پذیرتر می‌شود. حکمرانی محلی بر آن است تا به شکل هنجارمندی تمرکز را از همه ارکان (سیاسی، اقتصادی، اداری، جغرافیایی، فنی، اجتماعی و...) حکومت مرکزی بزدايد؛ حقوق برحق اقلیت‌ها را محقق سازد، عدالت فضایی - اجتماعی را برپا و دموکراسی حقیقی را نمایان سازد. از طریق کنش متقابل و همکاری مشترک دولت محلی با دولت مرکزی است که توسعه، رفاه، رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نصیب ساکنان واحد جغرافیایی منطقه می‌شود. دولت مرکزی تحت شرایط برقراری امنیت، آرامش و درک بالا بودن وفاداری مردم محلی نسبت به دولت مرکزی از یک سو، و از طرفی، افزایش حجم وظایف دولت مرکزی، بویژه در دولت‌های بسیط متمرکز و توسعه بروکراسی و نگرانی از بروز نارضایتی در سطح محلی از دیگر سو، می‌کوشد بخشی از وظایف و تعهدات و به عبارتی قدرت خود را بویژه در بعد اجرایی به سطح محلی تفویض نماید. البته نباید قبول پاره‌ای از مسئولیت‌ها توسط دولت محلی را به مفهوم بی‌اختیار کردن و یا چالشی علیه قدرت دولت مرکزی قلمداد کرد. باید توجه داشت، دولت محلی علیه دولت مرکزی یا عامل بی‌ارادهٔ آن نیست، بلکه مکمل ساختار دولت مرکزی و همکار آن در قلمروی محلی است. به‌طور حتم نقش‌آفرینی و کارکردهای دولت محلی تابع صلاح‌دید دولت مرکزی است که قبض و بسط کنترل دولت محلی را در اختیار خود دارد. البته میزان اختیارات و قلمروی نقش‌آفرینی دولت محلی، تابعی است از نوع نظام حکومتی (بسیط، ناحیه‌ای و فدرال) و نیز فرهنگ سیاسی جامعه (دموکراتیک بودن یا نبودن) و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت و همچنین بینش سیاست‌مداران و زمامداران حاکم بر جامعه است و این موارد کشور به کشور و



## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی... ۱۳۵

دولت به دولت تفاوت دارد. در یک کلیت ویژه، دولت محلی وظیفه دارد با شناسایی مفهوم تمرکز و عدم تمرکز در همه سطوح سیاسی، اقتصادی، فضایی - جغرافیایی، فنی و غیره، با تمرکززدایی کامل از این امور، شرایط رسیدن به حکمروایی خوب را تحقق ببخشد تا از این طریق ضمن واقعیت‌بخشی دموکراسی عمومی، تا حدود زیادی نیز از بار تکفل دولت مرکزی بکاهد.



## منابع

### الف) فارسی

- امام جمعه زاده، سیدجواد و همکاران، (۱۳۹۵)، «الگوی حکمرانی خوب: جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال ۱۲، شماره ۳۶.
- الوانی، سیدمهدی؛ شریفزاده، فتاح، (۱۳۸۳)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- حافظ‌نیا، محمدرضا؛ کاویانی‌راد، مراد، (۱۳۹۳)، فلسفه جغرافیای سیاسی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- (۱۳۹۱)، *انق‌های نو در جغرافیای سیاسی*، چاپ سوم، تهران: انتشارات سمت.
- خوب‌روی پاک، محمدرضا، (۱۳۸۴)، *تمرکززدایی و خودمدیری*، تهران: نشر چشمه.
- دوگان، ماتیله، (۱۳۷۴)، «سنجش مفهوم مشروعیت و اعتماد»، ترجمه پرویز پیران، *مطالعات سیاسی - اقتصادی*، شماره‌های ۹۷-۹۸.
- دانش‌خوشبو، یوسف، (۱۳۴۹)، *سازمان‌های محلی*، تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.
- رحمت‌الهی، حسین و همکاران، (۱۳۹۴)، «نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد»، *فصلنامه مدیریت شهری*، دوره چهاردهم، سال ۳۹.
- رهنورد، فرج‌اله، (۱۳۸۵)، *دیدمان مشارکت*، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- رضایی‌زاده، جواد، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری (۱)*، تهران: نشر میزان.
- رضویان، محمدتقی، (۱۳۸۴)، *تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه*، تهران: نشر آسیان.
- رضایی‌زاده، ولی‌الله، (۱۳۷۷)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: نشر دادگستر.
- زاهدی، شمس‌السادات، (۱۳۸۷)، *توسعه پایدار*، تهران: انتشارات سمت.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶)، «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری»، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲.
- شریفزاده، فتاح؛ قلی‌پور، رحمت‌اله، (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، *فصلنامه فرهنگ مدیریت*، سال اول، شماره ۴.
- طاهری، ابوالقاسم، (۱۳۷۲)، *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز*، تهران: نشر قوس.



## حکمرانی خوب در دولت‌های محلی... ۱۳۷

- قراگوزلو، محمد، (۱۳۸۸)، *نظریه انحطاط از منظر سعدی و ابن خلدون، سعدی شناسی*، دفتر دوازدهم (به کوشش کورش کمالی سروستانی)، شیراز: مرکز سعدی‌شناسی.
- قلی‌پور، رحمت‌الله، (۱۳۸۷)، *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- (۱۳۸۳)، «تحلیل و امکان‌سنجی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، *فصلنامه دانش مدیریت*، دوره هفدهم، شماره ۵.
- موثقی، احمد، (۱۳۸۸)، *اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مقیمی، سیدمحمد، (۱۳۸۶)، *اداره امور حکومت محلی، مدیریت شوراها و شهرداری‌ها*، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت.
- (۱۳۸۲)، *اداره امور حکومت‌های محلی*، تهران: انتشارات سمت.
- میدری، احمد، (۱۳۸۵)، «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال ۶، شماره ۲۲.
- میدری، احمد؛ خیرخواهان، جعفر، (۱۳۸۳)، *حکمرانی خوب: بنیاد توسعه*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۷۲)، *تمرکززدایی گامی به سوی دموکراسوی و توسعه*، جلد اول، شهرداری تهران.
- نادری، محمدمهدی، (۱۳۹۰)، «حکمرانی خوب: معرفی و نقدی اجمالی»، *اسلام و پژوهش‌های مدیریتی*، سال اول، شماره ۱.
- نبوی، مصطفی (۱۳۵۲)، *تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران*، تهران: انتشارات خواجه.
- ویسی، هادی (۱۳۹۴)، *مفاهیم و نظریه‌های جغرافیای سیاسی*، تهران: انتشارات سمت.
- (۱۳۹۲)، *درآمدی بر دولت محلی*، تهران: انتشارات سمت.

## ب) انگلیسی

- Barankay, I & Lockwood, B, (2007), "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, No. 5- 6.
- Byrne, T (1986), *Local Government in Britain*, Pelican Books.
- Bureau of the Census United States, (1954), *Local Government Structure in the United States, State and Local Government Special Studies*.

- Chowdhury, M & et. Al, (2012), "Quest for an Effective and Efficient Local Government: Local Government in Japan and Policy Implication for Local Government in Bangladesh", *Lex Localisjournal of Local Self-government*, Vol. 10, No. 3.
- Chandler, J.A, (2002), *Local Government Today*, (3<sup>th</sup> Edition), Manchester University Press, Manchester and New York.
- Dekker, K & Kempen, R, (2004), "Urban Governance within the Big Cities Policy", *Journal of Cities*, Vol. 21, No.2.
- Finer, H, (1971), *The Theory and Practice of Modern Government*, (4<sup>th</sup> Edition), New York, Methoen.
- Folke, Carl & et., al, (2005), "Adaptive governance of social-ecological systems", *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 15, No. 30.
- Fishman, R & Robertaa, G, (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 83, No. 3.
- Glassner, M & Fahrler, C, (2004), *Political Geography*, (3<sup>th</sup> Edition), New York: John Wiley.
- Graham, J, (2000), Governance in the New Millennium: Challenges for Canada Instituteon Governance 122, Dowloaded from: [www.iog.ca](http://www.iog.ca).
- ISUFAJ, (2014), "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments". *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, Vol. 109, 2nd World Conference on Business, Economics and Management-WCBEM 2013.
- Jones, M, (1988), "Restructuring the Local State: Economic Government or Social Regulation", *Political Geography*, Vol. 17, No. 8.
- Koing, K, (2003), "on the Typology of Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, No 4.
- Lammers, C, (1988), "The interorganizational control of an occupied country", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 33, No. 33.
- Leigh, I, (2000), *Law, Politics and Local Democracy*, Oxford University Press.
- Lyall, C & Tait, J, (2005), "Shifting policy debates and the implications for governance", Chapter 1, *New Modes of Governance*.
- Rondinelli, Dennis. A, (1981), "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No.2.
- Schvab, B, kubler, D & waltis, D, (2001), "Urban Policy Danish Building and Urban Research and European Urban", *Paper Presented at the Conference Area-Based initiatives in Contemporary*, Copenhagen 17-19 May.



- Taylor, P, (2000), "UNCHS (Habitat) - the Global Campaign for Good Urban Governance", *Environment and Urbanization*, Vol. 12, No. 1.
- Taylor, P & Flint, C, (2000), *Political Geography*, Prentice Hall.
- Tirard, Manul, (2008), "Privatization and Public Law Values", *Indinan Journal of Global Legal States*, Vol. 15, No. 1.
- Thompson, N, (2005), "Inter-institutional Relations in the Governance of England's National Parks: A Governmentality Perspective", *Journal of Rural Studies*, Vol. 21, No. 3.
- Torring and et., al, (2012), *Interactive Governance, Advancing the Paradigm*, Publisher: Oxford University Press, USA.
- Tronauoy, P, (2011), *Les Collectivites Territoriales: Trente ans de Decentralization*, La Documentation Francaise.

