

State Decentralization and Good Urban Governance in Iran

Abolfazl Ghasemi * 

Assistant Professor, Department of Political
Sciences, University of Mazandaran,
Babolsar, Iran

Received: 14/04/2024

Abstract

Introduction

The complexity of governing countries, coupled with changes in the roles and functions of governments, has led to a more complex administrative and managerial structure. At the dawn of the 21st century, two main currents have shaped development policy worldwide: globalization, which integrates private sector interaction and trade relations, and localization, which is the devolution of roles, financial responsibilities, and management from central government to a subnational unit. Administrative systems are considered the executive arms of political leaders in society. Administrative systems can be divided into two categories: centralization and decentralization. Centralization is a type of administration under a single command. In a centralized system, a country's affairs are managed from a central

Accepted: 29/06/2024

ISSN:2476-2806

eISSN:2476-6828

* Corresponding Author: Ab.ghasemi@umz.ac.ir

How to Cite: Ghasemi, A. (2024). State Decentralization and Good Urban Governance in Iran. *State Studies*, 10 (38), 121-162. Doi: [10.22054/tssq.2024.81406.1553](https://doi.org/10.22054/tssq.2024.81406.1553)

location by ministers who are the highest decision-making authorities in the government and are usually based in the capital. Decentralization is a system in which the authority to make decisions about matters is devoted to authorities who are more or less independent of the central authority. In other words, they have a degree of administrative independence and freedom of action.

Decentralization is used in many countries as one of the principles of good governance and is a means of promoting political, economic, civil, and managerial governance. Intending to find solutions to problems in cities such as poverty, unemployment, inflation, and environmental pollution, a transformation has occurred in the urban development management system, the basis of which is the focus on a decentralized approach in organization. In this approach, the concept of urban governance is first used, meaning the simultaneous and joint participation of people, local institutions, and government and non-governmental organizations as actors in urban development.

In Iran, with the growth of cities, their management and administration have also faced various challenges, as meeting the demands of different groups of citizens requires interaction with various institutions. Metropolises have sought good urban governance to be managed correctly and appropriately, in which citizens have the opportunity to freely agree and establish various social, economic, political, and cultural relationships without violating the rights of others

Research Question(s): Why has decentralization and good urban governance not been realized in Iran?

Literature Review

By reviewing the background of conducted research, the fundamental gap observed is the lack of a coherent study examining the simultaneous causes of the failure of decentralization and good urban governance in Iran. The author aims to fill this research gap concerning decentralization and the delegation of powers to formal

sub-national, as well as good urban governance, since the failure to achieve these two has led to unfavorable consequences at the urban level in Iran.

Methodology

This research is Institutionally (Public Administration) approach. The data collection tool is a library-documentary approach, referring to books, articles, official reports, and electronic resources.

Results

Historically, Iran's administrative system has been characterized by a strong hierarchical structure, reflecting a deep-rooted cultural emphasis on obedience and authority. This hierarchical mindset, evident in the bureaucratic culture, has its roots in centuries of centralized governance. The Iranian state has traditionally been structured around a unitary political center, with power concentrated at the national level. This centralized model, while providing a degree of stability and control, has often hindered local initiative and responsiveness to diverse regional need. In this tradition, decision-making processes were given less consideration, and executive authorities preferred broader government powers to enable rapid decision-making on various issues at all levels of the territory. The concept of decentralization first emerged during the Constitutional Revolution. After the Islamic Revolution, decentralization, administrative deconcentration, and the council system were also given attention, and the Constitution explicitly mentioned the council-based governance of the country. Urbanization has been on the rise in Iran, with the urban population increasing from 54.3% to 74% between 1986 and 2016, according to post-revolutionary censuses. The number of cities has also grown from 199 in 1956 to 1431 in 2022. To achieve good urban governance, certain requirements are necessary, based on global lived experiences, whereby decision-making powers are delegated to sub-national institutions. Among the


most important factors influencing the strength or weakness of good urban governance are the political elites' perspective on the delegation of powers, their understanding and vision of sub-national governance, political culture, the historical background of governance, the social and class base of the state, and the geopolitical position of the state. Iran's political elites' perspective, lack of a Referential, political culture, bureaucratic culture, oil revenues, the tradition of governance in Iran, and the government's security-oriented view of society have all contributed to the continued centralization, leaving local governance not particularly strong in practice. The consequences of centralization and the failure to achieve good urban governance in Iran can be summarized as follows: reduced civic participation, reduced transparency, reduced accountability, Disruption, and inefficiency in service delivery, Increased government intervention and complex bureaucratic processes, and Growth of corruption.

Conclusion

An evaluation of urban planning and management experiences in Iran indicates a centralized approach. In a centralized political management system, planning is influenced by the overall thoughts and programs of the government and central institutions. The Iranian government, with its oil revenues excessive independence from society, and the dependence of social classes on it, has focused on centralized decision-making. To successfully decentralize at the urban level, there is a need for a strong will among high-level government officials to share power, authority, and financial resources with sub-national entities.

Keywords: Iran, Decentralization, Centralization, Good Urban Governance, Political Power.

تمرکززدایی دولت و حکمرانی خوب شهری در ایران

ابوالفضل قاسمی *  | استادیار علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

چکیده

امروزه به واسطه رشد و توسعه شهرها، مواجهه با مسائل شهری پیچیده‌تر شده است. از این رو، کشورها درصدد واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به واحدهای مادون ملی و تقویت مشارکت مردم در اداره امور منطقه خود هستند. با مشارکت مردم، واحدهای محلی به تطبیق برنامه‌های حکومت مرکزی با شرایط محلی و پذیرش خط مشی‌ها از سوی شهروندان منطقه، مبادرت می‌ورزند. تمرکززدایی، به اصلاح ساختار سیاسی و ساختار فضایی قدرت از طریق شکل‌گیری دولت‌های محلی و تحقق حکمرانی خوب توجه دارد. تمرکززدایی برای حکمرانی خوب اساساً از طریق افزایش تصمیم‌گیری عموم مردم است. بنابراین تمرکززدایی از یک سو قدرت دولت مرکزی را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر مشروعیت دولت را افزون می‌کند. سؤال اصلی پژوهش حاضر عبارت است از چرا تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران تحقق پیدا نکرده است؟ با روش نهادی اداره عمومی و با ابزار کتابخانه‌ای-اسنادی فرضیه اصلی پژوهش را چنین تبیین داشت که با کاربردی راهبرد تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران می‌توان با اصلاحات ساختاری و نهادی در بستر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، به توسعه اقتصادی و مسئولیت‌پذیری بیشتر در سطح مادون ملی مبادرت ورزید اما به لحاظ نوع نگرش نخبگان سیاسی، فقدان مرجعیت بخش، فرهنگ سیاسی و فرهنگ دیوانسالارانه، درآمدهای نفتی، سنت حکمرانی و نوع نگاه امنیتی دولت به جامعه باعث شده تمرکزگرایی تداوم یابد و حکومت محلی در عمل چندان قدرتمند نباشد. چارچوب مفهومی پژوهش به کارگیری دو مفهوم حکمرانی خوب شهری و تمرکززدایی است.

واژگان کلیدی: ایران، تمرکززدایی، تمرکزگرایی، حکمرانی خوب شهری، قدرت سیاسی.

مقدمه

با پیچیده شدن اداره کشورها همراه با تغییر در شکل کارویژه دولت‌ها، ساختار اداری-مدیریتی دولت نیز پیچیده‌تر گردید. بر همین اساس در طلیعه قرن ۲۱ دو جریان اصلی در جهان به سیاست‌گذاری توسعه شکل بخشیدند یکی جهانی‌شدن که تعامل بخشی خصوصی و روابط بازرگانی را ادغام می‌نماید و دیگری محلی‌شدن که فرایند واگذاری نقش‌ها، مسئولیت‌های مالی و مدیریتی از حکومت مرکزی به واحدی مادون ملی است (word bank, 2004).

نظام اداری به مثابه بازوان اجرایی مدیران سیاسی جامعه محسوب می‌شوند. نظام اداری، خردنگاره‌ای از کل جامعه است که در ارتباط نزدیک با ساختارهای اجتماعی، سیاسی، حقوقی، ایدئولوژیک و اقتصادی قرار دارد. کارایی نظام اداری نه تنها به سیاست‌ها و روش‌های توسعه‌یافته در مرکز بستگی دارد بلکه به الگوی رفتاری از لحاظ گسترش خدمات دولتی به کلیه مناطق و مردم وابسته است. نظام‌های اداری را می‌توان به دو دسته تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری تقسیم نمود. تمرکز اداری نوعی اداره کردن امور تحت یک فرماندهی است. در نظام تمرکز، امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم‌گیرنده در دستگاه دولت هستند و معمولاً در پایتخت مستقرند، اداره می‌شود. آثار تمرکز اداری به صورت کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه عدم پاسخگویی نظام اداری به خواست‌های اولیه مردم تجلی پیدا کرده و موانعی را برای رشد سریع اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد. زیرا تحقق برنامه‌های سریع اقتصادی و اجتماعی مستلزم مشارکت گسترده کلیه سطوح اداری و سازمانی است. عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده شده است. به عبارت دیگر، دارای نوعی استقلال اداری و آزادی عمل می‌باشند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۲: ۵۳-۵۸).

تمرکززدایی فرایند واگذاری قدرت و اقتدار به حکومت‌های منطقه‌ای و محلی همراه با تغییر ساختار پاسخگویی از سطح ملی به سطح مادون ملی، تشویق اثربخشی و نمایندگی حکومت، نوآوری‌های نهادی و فناوری ارتقای پاسخگویی عمومی و کنترل

فساد است (Lecuno, 2012: 15). در صورتی که تمرکز اداری و تمرکز قدرت و عدم توزیع مجدد آن، باعث ناتوانی نظام اداری در به کارگیری نیروهای متخصص و شایسته است. بدین طریق مشکل سیاسی تمرکز اداری را می‌باید از طریق توزیع مجدد قدرت حل کرد. بدین معنا که از طریق تفویض اقتدار به مناطق، باید این واحدهای محلی را از شکل مجری صرف دستورات مرکز به صورت عوامل عمده تصمیم‌گیری و مشارکت‌کننده در فرآیند برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی در آورد (قوام، ۱۴۰۱: ۸۵-۸۹).

تمرکززدایی در بسیاری از کشورها به مثابه یکی از اصول حکمرانی خوب به کار برده می‌شود. یعنی تمرکززدایی اساساً مسئله‌ای سیاسی است. تمرکززدایی به مثابه یک سیاست‌گذاری با اولویت همچون ابزاری برای تقویت مشارکت مردم، بستری برای دموکراتیزه شدن پایدار، ساختاری برای بسیج منابع جهت توسعه اقتصادی، ابزار حقیقی آشتی و صلح، انسجام اجتماعی و رفاه دیده می‌شود. به عبارت دیگر وسیله‌ای برای ارتقا فرهنگ سیاسی، اقتصادی، مدنی، مدیریتی اداری حکمرانی خوب است (Kauzya, 2001: 15).

باهداف چاره‌جویی برای رفع مسائل و مشکلات در شهر مانند فقر، بیکاری، تورم، آلودگی محیط‌زیست و غیره در نظام مدیریت توسعه شهری تحولی ایجاد شده که مبنای آن، توجه به رویکرد عدم تمرکز در سازمان‌دهی است. در این رویکرد، ابتدا از مفهوم حکمرانی شهری به معنی مشارکت هم‌زمان و همراه مردم، نهادهای محلی و سازمان‌های دولتی و غیردولتی به عنوان بازیگران توسعه شهری استفاده می‌شود. در نگرش جدید به مدیریت شهری، ایجاد سازمان‌های محلی، افقی و فرا بخشی به منظور رسیدن به اهداف توسعه پایدار و جامعه مدنی و نیز تقسیم وظایف بین حکومت‌های مرکزی و محلی و صلاحیت‌دار کردن شهروندان از اصول اساسی محسوب می‌شوند که با نظام اداری مرکزی، عمومی و بخشی مغایرت دارد. حکمرانی شهری با ابتکار عمل، سیاست از پایین به بالا و شبکه‌های خود سازمانی، رویکردهای قدیمی سلسله‌مراتبی، از بالا به پایین و دیوان‌سالاری را کمرنگ و ناکارآمد کرده است. ساکنان نواحی در طرح و برنامه‌های شهری بیشتر از گذشته دخالت دارند و به مشکلات آن‌ها گوش داده می‌شود.

در ایران، بزرگ شدن شهرها بعد از انقلاب سفید بیش از قبل به چشم می‌خورد. با بزرگ شدن شهرها، مدیریت و اداره آن نیز با چالش‌های گوناگونی مواجه شد زیرا تأمین خواسته‌های گروه‌های مختلف شهروندان نیاز به تعامل با نهادهای مختلف داشت. کلان‌شهرها در جهت اداره صحیح و مناسب، به دنبال حکمرانی خوب شهری برآمدند که در آن شهروندان، امکان توافق و برقراری انواع روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی را به طور آزادانه داشته باشند، بدون آنکه حقوق دیگران را نقض کنند. سؤالی اساسی که پژوهش حاضر درصدد پاسخگویی آن برمی‌آید، عبارت است از چرا تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران تحقق پیدا نکرده است؟ با روش نهادی درصدد پاسخ به این پرسش اساسی خواهیم بود. فرضیه اصلی پژوهش را چنین تبیین داشت که با کاربست راهبرد تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران می‌توان با اصلاحات ساختاری و نهادی در بستر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، به توسعه اقتصادی و مسئولیت پذیری بیشتر در سطح مادون ملی مبادرت ورزید اما به لحاظ نوع نگرش نخبگان سیاسی، فقدان مرجعیت بخش، فرهنگ سیاسی و فرهنگ دیوان‌سالارانه، درآمدهای نفتی، سنت حکمرانی و نوع نگاه امنیتی دولت به جامعه باعث شده تمرکزگرایی تداوم یابد و حکومت محلی در عمل چندان قدرتمند نباشد.

پیشینه پژوهش

پیشینه پژوهش به دو دسته تجربی و نظری قابل تقسیم است. در ابتدا پیشینه تجربی بررسی می‌گردد و در مرحله بعد پیشینه نظری مورد توجه قرار می‌گیرد.

پیشینه تجربی: صالحی، سالارزهی و ایمانی (۱۴۰۱) در مقاله «بررسی اصول و دیدگاه‌های حکمرانی خوب شهری در راستای تحقق توسعه پایدار شهری»، معتقدند در حکمروایی خوب شهری نظام پیچیده امروزی در مدیریت شهرها، بهبود و اداره مردمی شهر و تقویت نهادهای عمومی، دولتی و خصوصی بتواند نظریه‌های توسعه پایدار و شهرهای انسان‌گرا را تحقق بخشد.

علویان، قاسمی و رحمانی (۱۴۰۱) در مقاله «موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری» معتقدند موانع پارادایم حکمرانی شهری در ایران را می‌توان در سه مقوله نهادی، ایده و بازیگران به شرح زیر بیان نمود: نهادی: دولت مطلقه، فرهنگ سیاسی محدود، خاص

گرایی، ضعف مدیریت شهری، جامعه مدنی ضعیف، دولت رانتی، کاهش درآمدهای دولت بر اثر تحریم، دولت نفوذ ناهمگن، ساختار فرصت سیاسی، سیاست زدگی، ضعف قوانین؛ در مقوله ایده: نارسایی‌های هویتی، تعامل پیشینی ضعیف دولت-ملت، گفتمان ایدئولوژیک حاکمیت، فقدان مرجعیت شهری، حکمرانی متمرکز، نو ارزش گرایی هویتی، حاکمیت سنت بر جامعه ایرانی؛ بازیگران: بازیگران محدود، فرصت ائتلاف سازی، شهروند بی مسئولیت برشمرد.

نصیری، بحرینی و داودپور (۱۴۰۰) در مقاله «ارزیابی نقش و جایگاه شورای اسلامی شهرها در نظام برنامه ریزی شهری ایران» معتقدند الزامات قانونی کافی برای تصمیمات شورا وجود ندارد و تهیه و تصویب طرح‌ها از ساختار متمرکز تبعیت می‌کند و برای نهاد شورا جایگاه تعیین کننده‌ای شناسایی نشده است.

غفاری و رستم پور (۱۳۹۹) در مقاله «نسبت تمرکزگرایی و حکمرانی خوب در دولت‌های نهم و دهم» به نگارش درآورده اند. نویسندگان معتقدند دوران ریاست جمهوری نهم و دهم، به دلیل تمایل به مدیریت مستقیم بر سازمان‌ها و نهادهای کلان سیاسی، نظام سیاسی تمرکزگرای شدیدی به وجود آمده بود که باعث عدم شکل‌گیری بسیاری از شاخص‌های حکمرانی خوب شده بود.

زرقانی و احمدی (۱۳۹۸) در مقاله «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی» معتقدند تمرکززدایی اصلی‌ترین هدف دولت محلی در تحقق حکمرانی خوب است. با توجه به اصل تمرکززدایی، دولت مرکزی قادر است با واگذاری بخشی از وظایفش به بخش مادون ملی، باعث افزایش مشارکت واقعی شهروندان گردد.

کاظمیان و همکاران (۱۳۹۸)، در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران با روش نظریه پردازی داده بنیاد ساخت‌گرا» نتایج حاصل از تحقیق بیان‌کننده وجود دو پتانسیل نهادی و اجتماعی، محدودیت‌های نهادی و اجتماعی متعددی از قبیل معضلات قانونی، نفوذهای غیررسمی، سیاست ورزی‌های منفی، تعدد سلاقی و غیره در راه شکل‌گیری حکمروایی محلی وجود دارد. عوامل زمینه‌ساز به عوامل سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌گردد. شامل انحصارگرایی، عدم وجود حزب، محدودیت

منابع، اقتصاد رانتي است. راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی هم به دو عامل نهادی و اجتماعی تقسیم می‌گردد.

مسلمی مهني (۱۳۹۷)، در پژوهشی با عنوان «سیاست‌گذاری شهری در ایران: ارائه یک مدل کاربردی» معتقد است با محور قرار دادن دولت، موضوع قدرت در شهر در شیوه اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌ریزی شهری برجسته می‌گردد. تکثر قدرت و اعمال سیستم فدرالی در سیاست‌گذاری شهری به منظور بهبود کارایی و اثربخشی این‌گونه سیاست‌ها مطرح می‌شود. نویسنده به ارائه مدل پلورالیستی سیاست‌گذاری شهری جمهوری اسلامی در کلان‌شهرها و معرفی مدل کاربردی سیاست‌گذاری شهری در شهر کرمان می‌پردازد.

آقای طوق (۱۳۹۶) در مقاله «نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران» معتقد است اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای مادون ملی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای منتخب از جمله مسائل مهم در تمرکز محلی است که این اصل در قانون اساسی ایران اشاره نشده است.

شمس (۱۳۹۶) در مقاله «نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری» معتقد است از زمان حکومت صفوی تا دوره رضاشاه پهلوی سبک حکمرانی داخلی ایران با سه‌گونه «متمرکز (بخش‌هایی که املاک خاصه بودند)، غیر متراکم محدود (فلات ایران که حاکم‌نشین بودند) و غیر متراکم فدرال‌گونه (والی نشینان)» شکل گرفته بود و انجام می‌شد.

اطاعت و موسوی (۱۳۸۹) در مقاله «تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران» خاطرنشان می‌کنند تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد جهت خروج از ناکارآمدی باید به سمت کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور به مردم و حکومت‌های محلی اراده پیدا نمود. در ایران نیز تمام طرح‌هایی که انجام گرفته است، خروجی آن‌ها تأکید بر تمرکززدایی برای اداره بهتر کشور است.

تاج، جمال و خان (۲۰۱۶)، در مقاله «مسائل و چشم‌اندازها در تمرکززدایی سازی: چالش‌ها در تحولات دموکراتیک و حکمرانی محلی در جنوب جهان»، نویسندگان درصدد بررسی مسائلی که در اثربخشی حکومت‌های تمرکززدا پنهان‌شده و چالش‌های مواجهه در تحولات دموکراتیک را بررسی می‌کند.

هندریکس (۲۰۱۴)، در پژوهشی با عنوان «فهم حکمرانی خوب شهری: ضرورت‌ها، تغییرات و ارزش‌ها» معتقد است تعیین عناصر و ابعاد حکمرانی خوب شهری و گسترش چهارچوبی برای فهم حکمرانی خوب شهری ضروری است. نویسنده به پنج ارزش مرکزی حکمرانی خوب اشاره می‌نماید که عبارت‌اند از: مسئولیت‌پذیری، کارآمدی، عدالت رویه‌ای، انعطاف‌پذیری و تعادل. همچنین به شناسایی تغییراتی که در حکمرانی شهری رخ داده که شامل تصمیم‌گیران واقعی یا شهروندان معمولی، انتخاب‌گزینشی یا مشورت یکپارچه می‌پردازد.

پی‌یر (۲۰۱۱)، در پژوهشی با عنوان «سیاست‌های حکمرانی شهری» معتقد است که واژه حکمرانی گرچه به صورت رایج استفاده می‌گردد؛ اما اغلب با سوءبرداشت و در اشکال مختلف استفاده گردیده و گهگاه هم به صورت متناقض مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. هدف این کتاب، مطالعه حکمرانی و فهم سیاست‌ها و سیاست‌مقایسه‌ای است. سه ویژگی اصلی در این کتاب برجسته است که شامل: مفهوم‌پردازی حکمرانی به عنوان پایه‌ای برای مطالعه سیاست تطبیقی، توسعه مدل کارکردگرایی حکمرانی و نهایتاً شناسایی فرایندهای اساسی حکمرانی است.

لانگ (۲۰۱۰)، در پژوهشی با عنوان «حکمرانی شهری: عنصر تعیین‌کننده توسعه شهر» معتقد است قرن ۲۱، قرن شهرهاست. با تأکید افزایش تعداد شهرهای میلیونی و همچنین رشد فزاینده تعداد جمعیت شهرنشین، نشانه‌ای از پدیده شهری شدن است. مهم‌ترین مشخصه کشورهای در حال توسعه عبارت است از پدیده شهرنشینی که بر شهرها اثرات تأثیرگذاری وارد می‌نماید. به بحث فقر و مشکلات شهرهای کشورهای جهان سوم می‌پردازد.

با بررسی پیشینه پژوهش‌های انجام گرفته خلأ اساسی که مشاهده می‌گردد، فقدان پژوهشی منسجم درباره بررسی هم‌زمان علل عدم تحقق تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران است. نویسنده درصدد پر نمودن این خلأ پژوهشی یعنی تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به زیربخش‌های فروملی و حکمرانی خوب شهری است که عدم تحقق این دو باعث شکل‌گیری پیامدهای نامناسبی در ایران در سطح شهری گردیده است.

پیشینه نظری

چهارچوب مفهومی مقاله حاضر از دو قسمت حکمرانی خوب شهری و تمرکززدایی تشکیل گردیده است که به صورت موجز هر یک از این دو چهارچوب توضیح داده می‌شود.

حکمرانی خوب شهری

حکمرانی در تعریفی توسط بانک جهانی در سال ۲۰۰۲ به عنوان «فرایند اعمال اقتدار به نام مردم» بیان می‌کنند. حکمرانی فعالیت‌های چهارگانه‌ای را در جوامع ایفای نقش می‌نماید که شامل:

الف) صورت‌بندی اولویت‌های مشترک جامعه: شاید ابتدایی‌ترین و ضروری‌ترین وظیفه حکمرانی عبارت است از مفصل‌بندی و صورت‌بندی مجموعه اولویت‌ها و اهداف برای جامعه که مورد توافق واقع شده باشد.

ب) انسجام: اهدافی که به صورت شفاف صورت‌بندی شده‌اند، برای رسیدن به این اهداف نیاز به هماهنگی است. عدم وجود انسجام و هماهنگی بین بخش‌های سیاست باعث ایجاد هزینه‌های اقتصادی و سیاسی است. چنانچه شهروندان اعتقاد داشته باشند که مدیریت نهادهایشان ناتوان در پاسخگویی به خواسته‌های آن‌ها است، اعتمادشان را به آن‌ها از دست می‌دهند. مقامات سطح بالای حکومت نقش حیاتی در ایجاد انسجام و تعادل منافع دارند. ج) هدایت! هنگامی که مجموعه اهداف ایجاد می‌شود، نیازمند یافتن راه‌هایی جهت رسیدن به این اهداف و همچنین هدایت جامعه برای رسیدن به این اهداف است. د) پاسخگویی: آخرین الزام حکمرانی، ابزارهایی است که بازیگران ارائه‌دهنده حکمرانی به جامعه را پاسخگویی اقداماتشان نگه می‌دارد. بدون طراحی سازوکارهای خوب پاسخگویی، دموکراسی با مشکلاتی جهت حفظ تعهداتش در برابر مردم مواجه است (Pierre & Peters, 2005: pp.2-5).

حکمرانی بر اثر تجمع و تعامل سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در اداره سیاسی و اقتصادی یک شهر به وجود می‌آید و در مجموع، معیارهای چگونه زیستن

را برای شهروندان ایجاد می‌کند. لانگ و ویژگی‌های حکمرانی خوب شهری را عبارت از: پایداری یا تداوم پذیری، حق و اختیار تصمیم‌گیری، برابری، کارآمدی و اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی، شهروندی و التزام مدنی، امنیت و برنامه‌ریزی استراتژیک می‌دانست (Lange, 2010:p.45). کارآمدی شامل اصول اثربخشی و حق تصمیم‌گیری است. عدالت شامل تداوم پذیری، تساوی جنسیت و برابری بین نسلی است. پاسخگویی شامل اصول شفافیت، حاکمیت قانون و مسئولیت‌پذیری شهرها به نیازهای شهروندان خود خواهد بود. مشارکت شامل اصول شهروندی، اجماع محوری و مشارکت مدنی است. امنیت شامل اصول حل منازعه، امنیت انسانی و سلامت محیطی است (UN- Habitat, 2004 :p16).

تمرکززدایی

امروزه تمرکززدایی در ابعاد مختلف آن به عنوان یکی از روش‌های حل مسائل و مشکلات کشور و استفاده بهتر از توانایی‌هایشان مورد توجه فراوان قرار گرفته است. تمرکززدایی از بعد کارآمد ساختن دولت بر این اصل استوار است که مداخله هر چه بیشتر دولت در اداره امور باعث پیچیده شدن هر چه بیشتر اهداف، حجیم شدن تشکیلات کلان دولت، سنگینی بیش از حد وظایف، بازماندن از وظایف اصلی خواهد شد. بنابراین کارآمد سازی نظام سیاسی و اداری دولت از طریق کاهش مسئولیت‌های دولت، اصل تمرکززدایی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. از سوی دیگر تمرکززدایی از بعد اندیشه‌های کرامت جویی حقوق انسانی و استقرار سامانه‌های دموکراتیک بر اصل کثرت‌گرایی استوار است. زیرا در تمرکزگرایی، نظم تک محور، تحکمی و فرماندهی حاکم است که قانون واحدی قدرت را در اختیار دارد. اندیشه تمرکززدایی و کثرت‌گرایی در نظر دارد تا حجم متناسبی از استقلال، صلاحیت و انجام کار را از ساختار دولت خارج کرده و قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری را باز توزیع کند (رنانی، سامتی و فرازمنند، ۱۳۸۵: ۱۲۷). از این جهت، تمرکززدایی در پی افزایش احساس مسئولیت عمومی و جامعه‌پذیری، افزایش اعتماد عمومی، شناخت مشروعیت صاحبان اصلی قدرت، نظارت بر جریان قدرت در جامعه، استفاده از استعدادها و پتانسیل‌های موجود در جامعه و شکوفا شدن زمینه‌های لازم برای پرورش و تربیت نخبگان، بهره‌گیری بیشتر از منابع انسانی و مادی جامعه به منظور افزایش

زمینه‌های ابتکار و نوآوری است. تمرکززدایی، تقسیم عمودی یا افقی تصمیم‌ها به سایر اصول کوچک است تا با درجه‌ای از استقلال فعالیت کنند. تمرکززدایی باعث افزایش انگیزه برای واحد محلی، بالا رفتن پاسخگویی، کاهش هزینه‌های دولت و تجهیز منابع آسان‌تر می‌گردد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۱۵۷-۱۵۹).

تمرکززدایی بیشتر بر خودمختاری اشاره دارد، به وسیله این خودمختاری واگذار شده در آن‌ها بیشتر از مرکز فاصله می‌گیرند (Cummins, 1994: 103). تمرکززدایی انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از سوی مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی است. به عبارت دیگر، تمرکززدایی به معنی کاهش تصدی‌گری دولت در امور مربوط به حکمرانی است (قیصری، ذاکر اصفهانی و جلال زاده، ۱۴۰۱: ۱۳). عدم تمرکز اشاره به توانایی‌های بالقوه برای پاسخگویی بیشتر به وسیله حرکت تصمیم‌گیری نزدیک‌تر به مردم است. که اشاره به حکمرانی محلی دارد (Ivanyna & shah, 2009: 3-4) عدم تمرکز هزینه مسئولیت از مرکز به سطوح محلی حکومت است که اغلب به منظور افزایش سراسری پاسخگویی حکومت انجام می‌شود (Joanis, 2014: 29).

رابطه تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری

رابطه بین حکمرانی ملی و شهری دربرگیرنده منازعات بسیاری است که عمده‌ترین آن بحث تمرکززدایی است. حکمرانی صرفاً درباره تمرکززدایی نیست، بلکه به عنوان عنصر پیونددهنده رابطه جامعه و دولت شناخته می‌شود. یعنی چگونگی رابطه دولت و جامعه در توجه به حقوق بشر، مشارکت، حق اعتراض، مدیریت اثربخش و کارآمد، ظرفیت دریافت خدمات آشکار می‌کند. این مشاجرات مبتنی بر ابعاد مدیریتی و سیاسی تفویض قدرت به افراد و گروه‌ها در جامعه مدنی است. تمرکززدایی اگر به معنی تصمیم‌گیری دموکراتیک و مشارکتی نگریسته گردد، سیستم دولت درهای خودش را برای رقابت نیروهای اجتماعی باز خواهد کرد. یعنی با اجازه دادن برای جایگزینی کثرت‌گرایی سیاسی با سیستم تک‌حزبی، بازار به جای کنترل قیمت دولتی، جامعه مدنی برای تأمین خدمات در جایی که دولت ضعیف است، جلوه‌گر خواهد شد (Makare, 2018: 23).

تمرکززدایی بدون واگذاری قدرت واقعی به مردم، تحقق‌پذیر نیست. رابطه دولت و جامعه در تمرکززدایی در تعامل بین اقدامات دولت و دیگر بازیگران حاضر در جامعه است. در مفهوم حکمرانی خوب شهری، بازیگران غیر دولتی نقش مهمی را در ارتقا دموکراسی ملی و محلی ایفا می‌نمایند و از حقوق اعضایشان حمایت می‌کنند. حکومت‌های شهری به نوعی تحت فشار فزاینده جهت معرفی معیارهایی جهت اطمینان از توجه به شهروند و حکومت شهروند محور عاری از فساد که جهت تأمین و ارائه خدمات بدون دردسر به مردم خود باشد. این اهداف به نوعی توسط شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی که از طریق قدرت، تمرکز زدا شده‌اند، به دست می‌آید (Paul, 2017: 160). بنابراین حکمرانی شهری باعث فهم بهتر نگرانی‌های ساکنان شهری خود، حذف آشفتگی صلاحیت‌ها و اختیارات و پذیرش مسئولیت تصمیم‌گیری برای مردمی که خدمات به آن‌ها متعلق است. بنابراین تمرکززدایی باعث دریافت خدمات اثربخش‌تر، باز بودگی نهادها جهت مشارکت مدنی گسترده‌تر و افزایش اعتماد عمومی به حکومت می‌گردد.

طرفداران وجود رابطه مثبت بین تمرکززدایی و حکمرانی خوب قائل به وجود دلایلی هستند که تمرکززدایی به مثابه مکانیسمی برای حکمرانی خوب نگریسته می‌شود که این دلایل عبارت‌اند از: توانمندسازی مشارکت شهروندان، افزایش پاسخگویی و شفافیت عمومی، ارتقا حاکمیت قانون و برابری، بالا بردن دریافت خدمات کارآمد و اثربخش (Utomo, 2011; Harikumar, 2013) آشکار می‌سازد؛ رشد اقتصادی و توسعه از طریق پرورش و قدرت بخشی به کیفیت نهادها منجر می‌گردد (Nadem, 2016).

در سطح شهری، تمرکززدایی برای حکمرانی خوب اساساً از طریق افزایش تصمیم‌گیری عموم مردم است. مشارکت عموم مردم دارای دو کارویژه خواهد بود یکی فی‌نفسه به مثابه هدفی مطلوب در خودش است یعنی به عنوان یک اصل حقوق بشری و دیگری همچون عنصر ضروری برای دموکراسی تلقی می‌شود. همچنین عملکرد خدمات شهری را ارتقا می‌بخشد؛ زیرا از طریق تناسب بیشتر با نیازهای محلی و افزایش تعهدات و سرمایه‌گذاری محلی در تأمین این خدمات می‌کوشد (Harpham and Boateng, 1997: 68-69).

تمرکززدایی، هم به اصلاح ساختار سیاسی و هم به اصلاح ساختار فضایی قدرت از طریق شکل‌گیری دولت‌های محلی و تحقق حکمرانی خوب توجه دارد. به همین جهت دولت محلی به آن نظامی گفته می‌شود که علاوه بر وحدت و استقلال محلی و قدرت سیاسی، از ماهیت مردمی نیز برخوردار باشد (کمانرودی و جنگجو، ۱۳۹۱: ۱۳۰). تمرکززدایی از یک سو قدرت دولت مرکزی را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر مشروعیت او را افزون می‌کند. زیرا هنگامی که شهروندان دولتی، به کارمندان برگزیده خود اعتماد می‌کنند، عملاً روابط خود با دولت را بهبود می‌بخشند. از این رو، امروزه به اداره امور در شهرها و روستاها به وسیله برگزیدگان محلی توجه فراوان شده و حضور نهادهای محلی یکی از عوامل مشروعیت دولت تلقی می‌شود (خوبروی پاک، ۱۳۸۴: ۸۱). به عبارت دیگر، تمرکزگرایی به معنای نزدیک کردن قدرت به مردم است.

دو اصل کلی تخصیص قدرت حکومت به واحدهای محلی وجود دارد. ۱. ایجاد واحدهای اداری یک سطحی یا چند سطحی، جداگانه یا مشترک در محل‌ها. این واحدها ممکن است ادارات و واحدهای منطقه‌ای و محلی وزارتخانه‌ها در شهرستان‌ها و بخش‌ها باشند یا به صورت سازمان‌های مستقل دولتی در شهرها و روستاها فعالیت داشته باشند. این واحدها را کارگزارانی که از مرکز منصوب می‌شوند اداره می‌کنند و هر یک امور مربوط به خود را مطابق دستور و نظر مقامات مرکز انجام می‌دهند. کلیه اختیارات اساسی در دست وزارتخانه‌ها است و مقامات اداری تابع تصمیمات مرکز هستند و دستورات آن را اجرا می‌کنند. ۲. واحدهای محلی که از خود دارای اختیارات معینی هستند تشکیل می‌شوند. این واحدها می‌توانند در زمینه‌های معینی مستقلاً تصمیم بگیرند و اقدام نمایند. اختیار تصمیم‌گیری‌های معینی در زمینه‌های معین اداره امور عمومی به موجب قانون به انجمن‌های محلی تفویض می‌شود (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۱۵-۲۱۴).

استیگر دو اصل مهم درباره کوچکی قدرت در سطح قلمروهای مادون ملی بیان می‌کند. یکی بر آن است هرچه حکومت به مردم نزدیک‌تر باشد، بهتر کار می‌کند و دیگری آنکه مردم باید حق داشته باشند تا درباره نوع و ابعاد خدمات عمومی مورد نیاز خود، اظهار نظر داشته باشند. این دو اصل گویای این امر است که تصمیمات در پایین‌ترین سطح حکومت و منطبق با هدف کارایی اتخاذ می‌شود. اوزیاک نیز معتقد است زمانی

رابطه دولت و شهروندان در یک نظام سیاسی در مسیر پیشرفت قرار می‌گیرد که حکومت مرکزی با اتخاذ سیاست‌های تمرکززدایی، قدرت سیاسی و اداری را به سطح استان، شهر و روستا انتقال دهد و به موازات واگذاری قدرت به دیگران، با سیاست‌های تمرکززدایی افقی بتواند از مشارکت بخش خصوصی و تشکل‌های غیردولتی سازمان‌یافته استفاده کند. با افزایش صلاحیت مقامات استانی، مدیران شهری و بخش روستایی می‌توان بخش مسئولیت‌ها و وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت مرکزی را به دیگران انتقال داد و دولت با توزیع مناسب قدرت و تمرکززدایی می‌تواند از ظرفیت شرکت‌های خصوصی، نهادهای مدنی و مردمی در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در تمامی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی استفاده کند (نوبخت، ۱۳۹۱: ۲۸).

بنابراین می‌توان پیامدهای تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری عبارت دانست از:

۱- افزایش مشارکت مدنی: مشارکت شامل حضور مستقیم افراد و یا نمایندگان آنها به طور غیرمستقیم است. مشارکت به معنی آزادی بیان، آزادی مطبوعات برای افراد است تا آزادانه نظریات خود را مطرح کنند. مشارکت همچنین فرصت کافی برای اقشار ضعیف است تا بتوانند اقدامات مسئولین را مورد پرسش قرار دهند و اولویت‌های خود را برای تصمیم‌گیری بیان کنند. در حکمرانی خوب استفاده از نظرهای مردمی و دخیل کردن کامل آنها در کنش‌ها مطلوب است و این مهم مقدور نخواهد شد مگر با طی کردن پله‌های مشارکت، از مشارکت ظاهری و ورود ظاهری مردم در فعالیت‌های شهری تا کنترل و اقتدار مردمی (خوبان، ۱۳۹۱: ۶۷-۷۵).

۲. شفافیت: شفافیت یک مبنای اصلی برای اعتمادسازی میان دولت و ملت است. شفافیت به معنای اختیار دادن به شهروندان برای تبدیل شدن به میلیون‌ها حسابرس در جامعه و داشتن حق اظهارنظر و دسترسی به مطبوعات آزاد است. شفافیت ابزار کشف و در نتیجه تصحیح خطای سیاست‌های نهادهای دولتی است. هدف از شفافیت اجازه دادن به شهروندان تا دولت و نهادها را در قبال سیاست‌ها و عملکردهایشان پاسخگو نگه دارد. بنابراین شفافیت عبارت است از انتشار اطلاعات توسط نهادها جهت ارزیابی (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۳۵).

۳. پاسخگویی: فرایند واگذاری قدرت به مناطق یا حکومت‌های محلی به وسیله تغییر ساختار پاسخگویی از ملی به سطح محلی، تلاش برای کمک کردن در جهت کارایی و مسئولیت‌پذیری حکومت، توسعه نهادی و ابداعات فناورانه، بهبود پاسخگویی عمومی و کنترل فساد است (Iecuna, 2012: 139) تمرکززدایی، پاسخگویی و انضباط حکومت را افزایش دهد. محلی‌گرایی کمک به شکستن انحصار قدرت در سطح ملی از طریق ایجاد تصمیم‌گیری نزدیک‌تر به مردم می‌کند. محلی‌گرایی، پاسخگویی حکومت برای شهروندان به وسیله مداخله شهروندان، در کنترل اعمال حکومت و تقاضای اقدامات اصلاحی را تقویت می‌کند. محلی‌گرایی حکومت را مسئول و پاسخگو برای مردم می‌سازد که می‌تواند کمک کند تا فساد را کاهش دهد و خدمات را ارتقا دهد (Shah, 2006: 23).

۴- بهبود ارائه خدمات: دولت‌های محلی با توجه به نزدیکی به مردم هر منطقه، نسبت به دولت مرکزی بهتر می‌توانند سلاقی و خواسته‌های مصرف‌کنندگان را تشخیص داده و منافع عمومی را به صورت کارا تر تخصیص دهند (اصل همیاری). تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در مناطق برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی، منجر به تخصیص بهینه‌تر منابع گردیده و بدین ترتیب، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید. از طریق تمرکززدایی هم مکانیسم‌های نظارتی حکومت بیشتر می‌شود و هم مردم مشارکت کم واسطه‌تری در سرنوشت خود پیدا خواهند کرد (امیدی، ۱۳۹۳: ۹۸-۹۹).

۵- کاهش بوروکراسی و مداخله دولت: در جوامعی که ساختار سیاسی بصورت تمرکزگرا است و قدرت دولت در همه بخش‌ها ریشه دوانیده است، به گونه‌ای که انجام هر امری از امور مردم تنها با عبور از مجرای دولت و کارکنان دولت امکان‌پذیر می‌شود. به‌طور طبیعی، میزان برخورد ارباب‌رجوع با دستگاه‌های دولتی افزایش یافته و همین افزایش تقاضا از طرف مردم و کمبود منابع و امکانات از سوی دولت زمینه بروز فساد را افزایش می‌دهد. گستردگی دولت و پرشمار بودن بنگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت امکان نظارت دقیق را کاهش می‌دهد، در نتیجه فساد افزایش می‌یابد.

۶. کاهش فساد: نظرات مختلفی در خصوص فساد و رابطه آن با تمرکززدایی وجود دارد: طرفداران اثر مثبت تمرکززدایی بر این باورند که در سیستم متمرکز زدا، سیاستمداران و بوروکرات‌ها در برابر اعمال خود به خاطر نیاز به حفظ شهرت در جامعه کوچک پاسخگو هستند. ماکسیم ایوانینا و انوار شاه شواهدی در اثر مثبت عدم تمرکز بر فساد ارائه می‌دهند از قبیل: ۱. بالا بردن پاسخگویی و کاهش فساد نظر به رقابت میان حکومت‌های محلی ۲. مکانیسم خروج و اعتراض در سطح محلی ۳. سطح بالاتر اطلاعات ۴. انتظار کمتر کسب سود از فساد اما احتمال بیشتر کشف و مجازات در سطح محلی ۵. افزایش شفافیت ۶. هزینه کار کمتر برای شهروندان و بهبود نهادهای جبرانی وجود دارد (Ivanyna & Shah, 4).

روش

روش پژوهش حاضر نهادگرایی است. نهادها، نظام‌های سازمان‌یافته‌ای از روابط اجتماعی هستند که دربرگیرنده ارزش‌ها و رویه‌های عمومی مشخص هستند که نیازهای معینی از جامعه را برآورده می‌سازند، فرایندهای صورت بخش رفتار بازیگران سیاسی و تعیین بخش اندیشه‌ها و برنامه‌های آن‌ها خواهند بود (حسینی زاده، ۱۳۹۱: ۸۴). از نظر نورث نهادها ساختار بخش کنش‌های متقابل انسانی هستند. از نظر او نهادهای سیاسی زمانی پایدار و با ثبات خواهند بود که مورد حمایت سازمان‌های سیاسی خاص واقع گردند. یعنی جهت حفظ و تداوم یک نهاد سیاسی باید سازمان‌هایی را تشکیل داد که عملکرد آن معطوف به تداوم آن نهاد باشد (North, 1994: 360-361). نهادگرایی از رهیافت‌های مهم در علوم سیاسی است در این مقاله از مدل نهادگرایی اداره عمومی استفاده می‌گردد. این نوع نهادگرایی معتقد به مطالعه بوروکراسی‌های عمومی و یا ترتیبات نهادی در جهت فراهم نمودن خدمات عمومی خواهند بود. ویژگی اساسی این نوع نهادگرایی مطالعه نهادها و دارای ماهیت توصیفی- رسمی است. اهتمام این رهیافت مقاماتی است که در اداره عمومی دخیل هستند و به تاریخ، ساختار، عملکرد، قدرت و روابط بین آن‌ها می‌پردازد (مارش و استوکر، ۱۴۰۲: ۹۸). ابزار گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای- اسنادی با رجوع کتب، مقالات، گزارش‌های رسمی و منابع الکترونیکی است.

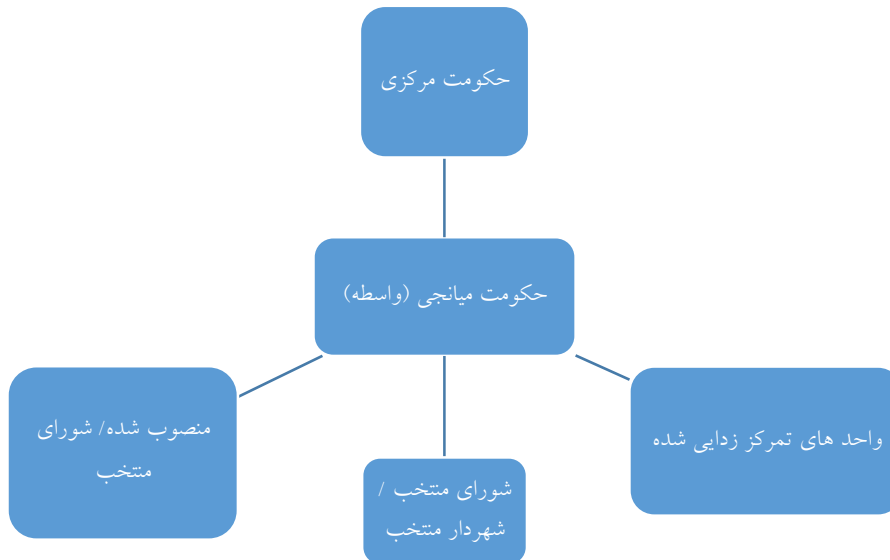
یافته‌ها

ساحت دولت ایرانی

با توجه به سابقه تاریخی در نظام اداری ایران که اصولاً نظام سلسله مراتبی بوده است و افراد عادت داشته‌اند که فقط در مقابل فردی خاص مسئولیت داشته باشند و فقط از وی دستور بگیرند، ذهنیت سلسله مراتبی در فرهنگ اداری ایران رخنه کرده است. ساختار دولت در ایران بسیط، نیمه‌متمرکز، دارای مرکزیت سیاسی واحد، یکپارچه و مبتنی بر وحدت عناصر است. تشکیلات آن به صورت سلسله مراتبی از رهبری تا قوای سه‌گانه مستقل، با قانون اساسی واحد تعریف می‌شود. اداره امور عمومی در ایران بر اساس تمرکز و با قاعده عدم تراکم در سه سطح عالی (مدیریت عمومی در حکومت مرکزی)، سطح میانی (مدیریت عمومی در سطح استانی) و سطح عملیاتی (مدیریت عمومی در سطح محلی) صورت می‌پذیرد (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۹۲). اتکا به اتخاذ تصمیمات فردی در مدیران سطوح اول وجود دارد. از این‌رو مدیریت در ایران دارای مدیریت و برنامه‌ریزی از بالا به پایین، عدم شفافیت و پاسخگویی، بی‌مسئولیتی و بی‌برنامگی، تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیر دموکراتیک و بی‌توجهی به نهادهای عمومی، مدنی و دیوان‌سالارانه است (نصیری و ریاضی، ۱۳۹۱: ۳۲۹-۳۳۰).

بر اساس سیستم رده سه‌گانه می‌توان رابطه بین حکومت مرکزی و محلی را به سه رده: حکومت‌های استانی-ایالتی؛ حکومت شهری-شهرداری-بخشی؛ انجمن/جامعه (روستا، منطقه) تقسیم نمود. جمهوری اسلامی ایران گام‌های قابل توجهی در جهت مدرن‌سازی سیستم بینا حکومتی در اشکال مدیریتی و سیاسی انجام داده است. از جمله آن‌ها می‌توان به انتخابات شورای شهر و روستا اشاره نمود. ایران با سیستم واحد و سلسله مراتبی، سیستم بینا دولتی دارای سه واحد مرکز، میانجی و محلی است که در شکل زیر ترسیم می‌گردد:

شکل ۱. ساختار حکومت در ایران



منبع: محقق

روند شهرنشینی در ایران رو به افزایش بوده است، به گونه‌ای که بعد از انقلاب در سرشماری‌های انجام شده از سال ۱۳۶۵-۱۳۹۵، جمعیت شهرنشین از ۵۴,۳ درصد به ۷۴ رسیده است. تعداد شهرها از سال ۱۳۳۵ تا ۱۴۰۱ از ۱۹۹ شهر به ۱۴۳۱ رسیده است. تغییرات این روند شهرنشینی و جمعیت را می‌توان در جدول (۱) ترسیم نمود.

این در حالی است که توسعه شهرنشینی با افزایش روزافزون تقاضاهای شهروندان همراه بوده و عموماً دولت‌ها از عهده انجام بهینه وظایف بر نمی‌آیند. طرح بحث تمرکززدایی و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی به نهادهای محلی و شهرداری‌ها نیز در راستای بهبود اداره امور شهروندان و برآورده ساختن خواسته‌ها و نیازهای آنان صورت پذیرفته است.

حکومت مرکزی در ایران، بسیط و با تصلب اختیارات در مرکز است. حکومت میانجی در ایران شامل استان، شهرستان و بخش است. تعداد استان‌ها ۳۱، شهرستان‌ها ۴۷۶، بخش ۱۱۷۰ است (جدول (۲)). به ترتیب توسط استاندار، فرماندار و بخشدار که توسط عالی‌ترین مقام سلسله‌مراتب اداری منصوب می‌گردند، اداره می‌شود. واحدهای تمرکززدایی شده، همچون شبکه‌ای مستقل قدرتمند عمل می‌نمایند از قبیل سازمان‌های

وزارتی یا شرکت‌های خدمات عمومی دولتی. در بعضی موارد دو نقش تأمین‌کننده خدمات، تمایل به حاشیه رانی و تضعیف مسئولیت‌های حکومت‌های محلی را دارند که توسط شهر و دهستان انجام می‌گیرد. تعداد شهرها ۱۴۳۱ و دهستان ۲۷۳۶ است (گزارش آماری واحدهای تقسیماتی ایران، ۱۴۰۱).

جدول ۱. وضعیت جمعیت شهرنشینی در ایران

سال	جمعیت	افزایش نسبی هر دوره	تعداد شهرها	افزایش نسبی هر دوره	افزایش تعداد شهرها
۱۳۳۵	۶۰۰۲۶۲۱	-	۲۰۰	-	-
۱۳۴۵	۹۷۹۵۸۱۰	۶۳,۲	۲۷۲	۳۶	۷۲
۱۳۵۵	۱۵۸۵۴۶۸۰	۶۱,۸	۳۷۳	۳۷,۱	۱۰۱
۱۳۶۵	۲۶۸۴۴۵۶۱	۶۹,۳	۴۹۶	۳۲,۹	۱۲۳
۱۳۷۰	۳۱۸۳۶۵۹۸	۱۸,۶	۵۲۰	۴,۸	۲۴
۱۳۷۵	۳۶۸۱۷۷۸۹	۱۵,۶	۶۷۸	۳۰,۳	۱۵۸
۱۳۸۵	۴۸۲۵۹۹۶۴	۳۱	۱۰۱۶	۴۹,۸	۳۳۸
۱۳۹۰	۵۳۶۴۶۶۶۱	۱۱,۲	۱۱۶۶	۱۴,۷	۱۵۰
۱۳۹۵	۵۹۱۴۶۸۴۷	۱۰,۵	۱۲۴۶	۶,۸	۸۸
۱۴۰۱	-	-	۱۴۳۱	۱۵,۱	۱۸۹

<https://nnt.sci.org.ir/sites/apps/yearbook/yearbookdoc/95-99-01.pdf>

جدول ۲- واحدهای تقسیماتی ایران

سال	استان	شهرستان	شهر	بخش	دهستان
۱۳۹۵	۳۱	۴۲۹	۱۲۴۲	۱۰۵۷	۲۵۸۹
۱۳۹۸	۳۱	۴۴۶	۱۳۵۹	۱۰۹۷	۲۶۳۱
۱۴۰۰	۳۱	۴۶۹	۱۴۲۴	۱۱۵۷	۲۷۱۹
۱۴۰۱	۳۱	۴۷۶	۱۴۳۱	۱۱۷۰	۲۷۳۶

(گزارش آماری واحدهای تقسیماتی ایران، ۱۴۰۱).

همان‌گونه در جدول ۲) ملاحظه می‌شود تعداد شهرستان‌ها از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۱ حدود ۱۰,۹ درصد یعنی ۴۷ شهرستان افزایش یافته است. تعداد شهرهای کشور نیز در همین بازه زمانی ۱۸۹ شهر یعنی برابر با ۱۵,۱ درصد رشد پیدا کرده‌اند. تعداد بخش‌های کشور نیز ۱۱۳ بخش در کشور افزایش پیدا کرد است یعنی ۱۰,۶ درصد نسبت به سال ۱۳۹۵

رشد یافته است. در حوزه دهستان نیز ۱۴۷ دهستان بر تعداد دهستان‌های کشور اضافه گردیده یعنی برابر با ۵,۶ درصد است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بر اداره شورایی کشور در قانون اساسی مشخصاً اشاره گردیده است. در قانون اساسی که نحوه تقسیم قدرت و اعمال آن را در کشور بیان می‌کند و به تفکیک و تنظیم قوای کشور، وظایف نهادها، حاکمیت ملت و مبانی اعمال قدرت می‌پردازد (اشتریان، ۱۴۰۲: ۳۵). مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند». با وجود این نص صریح می‌توان شوراها را از ارکان تصمیم‌گیرنده کشور قلمداد نمود و به عنوان بازوان حاکمیت عمل نمایند.

مطابق با ق.ا آنچه مربوط به اداره امور محل می‌شود، در صلاحیت شوراها است. چنانکه اصل یک صدم اشعار دارد «اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند». اما صورت جلسه مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، شوراها را «شوراهای برنامه‌ریزی» متصور بودند و نظریه شورای نگهبان از مصوبات مجلس شورای اسلامی در حیطة و حوزه شوراها را می‌توان مبتنی بر اصل «نظارتی و مشورتی» دانست. یعنی شوراها بر نحوه اداره امور مناطق خود توسط سازمان‌های مربوطه نظارت و مراقبت دارند و از جنبه اجرایی برخوردار نباید باشند. برای مثال در خصوص طرح تشکیلات شوراهای اسلامی سال ۱۳۶۱، ماده ۱۹ را در خصوص حوزه اختیارات کلی شورا بود، خارج از امور ماده یک صدم ق.ا تشخیص دادند. (حفظ امنیت حوزه امنیت خود، تشکیل خیریه و صندوق قرض‌الحسنه و اصلاح ذات‌البین)؛ ماده ۲۶ نظارت و همکاری با مسئولین اجرایی در امور امنیتی را مغایر با وظایف شوراها می‌دانستند؛ اصلاحیه سال ۱۳۸۱ در ماده ۱ وظایف نظارتی را خارج از موارد اصل یک‌صد و یک‌صد و یکم برشمردند و نظریات دیگر شورای نگهبان در خصوص وظایف شوراها (فتحی، ۱۳۹۶).

همین نگاه باعث شده است تا کارویژه شوراها اساساً ارکانی مشورتی تبدیل شود که نقش آن به جای تمرکززدایی از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی در نهادهای مرکزی کشور به شیوه تراکم زدایی از برخی کارکردهای نهادهای دولتی مرکزی و استانی تبدیل شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳: ۱). یعنی اداره امور ملی در محل بر عهده دولت مرکزی است که با قانون مجلس شورای اسلامی و اجرای استانداری، فرمانداری و بخشداری عملیاتی می‌گردد و اداره امور محلی با تصمیم‌گیری شورای روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان و اجرای دهیار، شهردار، بخشدار، فرماندار و استاندار جامعه عمل می‌پوشاند. چنانکه در اصل ۱۰۳ ق. «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». ماده ۱۳ قانون شوراها کشور اصلاحی سال ۱۳۸۶ اشاره بر همین امر نیز شده است که در صورت دعوت شوراها از بخشدار، فرماندار و استاندار و سایر مسئولین اجرایی، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود.

ضعف و ناتوانی تحقق تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران

جهت انجام حکمرانی خوب شهری وجود الزاماتی مورد نیاز است که تجربه زیسته جهانی بر مبنای آن اقدام به واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری به نهادهای مادون ملی واگذار می‌گردد از جمله نوع نگاه نخبگان سیاسی به واگذاری اختیارات، فهم و چشم‌انداز آنها به حکومت فروملی، فرهنگ سیاسی، پیشینه حکومت، پایگاه طبقاتی و اجتماعی دولت، موقعیت ژئوپلیتیکی دولت از جمله مهم‌ترین این موارد در ضعف یا قوت تحقق حکمرانی خوب شهری خواهد بود.

در زیر می‌توان به مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت اشاره نمود:

۱- نگرش نخبگان سیاسی به مقوله تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری: بحث اساسی و مهم در کوچک شدن قدرت سیاسی، اراده نخبگان سیاسی حاکم و نوع نگاه آنها به حکومت‌های محلی است. بعد از انقلاب اسلامی با وجود تمام اقداماتی انجام گرفته از قبیل قانون برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، سیاست‌های کلی نظام درباره اصل ۴۴ ق.ا، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، سیاست‌های کلی نظام اداری، کاهش تصدی‌گری

دولت، واگذاری امور به استان‌ها و انتخاب فرمانداران ویژه در استان‌ها، اصلاح تشکیلات دولت و غیره، بیشتر به کوچک‌سازی تشکیلات و تمرکززدایی اداری و تفویض برخی اختیارات اجرایی به کارگزاران محلی به عنوان نمایندگان دولت مرکزی معطوف گردیده است و تغییری در نقش دولت در ساختار سیاسی کشور ایجاد نشده است (کمانرودی کجوری، ۱۳۹۲: ۲۲۵). یعنی اراده‌ای از جانب مقامات حاکم برای واگذاری امور و قدرت به بخش محلی وجود ندارد و کوچک‌سازی دولت صرفاً در متن قوانین بیان گردیده است و در اجرا و پیاده‌سازی نوعاً ناموفق و ناملموس بوده است (زرشگی و پروین، ۱۳۹۷: ۷۷۸). مدیران و سیاست‌گذارانی که خود قائل به تمرکز و انباشت قدرت هستند. ترس از دست دادن موقعیت مسلط و غالب خود دارند، بر همین اساس در نظام حکمرانی ایران فهم محیطی اصحاب قدرت و تصمیم از اهمیت بالایی برخوردار است. به عبارتی بدنه تکنوکراسی اداری اجازه نمی‌دهد وظایف به شوراها و شهر واکذار گردد و مخالف ارتقا و قوت گرفتن آن‌ها هستند. به طور خلاصه، علی‌رغم تأکید بر اجماع نخبگان، کماکان فرهنگ سیاسی نخبگان ادامه منازعه جهت تامین منافع خودشان است (قیصری، ذاکر اصفهانی و جلال زاده، ۱۴۰۱: ۱۵).

۲- فهم مرجعیت دولت از تمرکززدایی و ایجاد نظام محلی: به دلیل آن که مرجعیت بخش به مثابه محور توسعه و نظام تصمیم‌گیری و ایجاد اجماع بین نخبگان و برنامه‌ریزان است. فهم مرجعیت بخش حکمرانی شهری باعث شناخت محدودیت‌ها و موانع بخش حکمرانی شهری می‌گردد. وجود مرجعیت حکمرانی شهری زمینه سیاست‌گذاری منسجم شهری و تعیین اهداف مشخص، فراهم می‌سازد و سازوکارهای دستیابی به این اهداف تعیین شده را تعیین می‌نماید. فهم مرجعیت و تصویر کلان آن باعث سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای شهرها و تعیین کردن این تصویر کلان در جمهوری اسلامی ایران باعث برنامه منسجم در شهرها می‌گردد و از تصمیمات روزمره و سیاست زدگی دور می‌نماید و موجب شکل‌گیری شهرهایی رقابت‌پذیر، منسجم و مدیریت پاسخگو می‌شود. حکمرانی شهری بدون داشتن ایده ذهنی برای آن و از سوی دیگر عدم اراده حاکمیت سیاسی برای انجام آن، هم‌زمان با سایه سنگین قدرت و سیاست بر حوزه حکمرانی شهری در ایران آن را

تبدیل به عمل صورتی نموده است. بنابراین فقدان اجماع نخبگان که بازنمایی‌کننده محتوای ذهنی آن‌ها از تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری کاملاً هویدا باشد. در پژوهشی که قاسمی و همکاران در سال ۱۴۰۰ انجام داده‌اند به بررسی شش سند برنامه توسعه پرداخته‌اند که یافته‌های آن‌ها بیانگر این است که در سطح کلان برنامه ششم دارای رویه‌های حکمرانی خوب شهری نسبت به برنامه‌های دیگر است. ولی به دلیل نداشتن مرجعیت و تصویر خاصی از حکمرانی شهری، بخشی‌نگرانه و تمرکزگراست. سنجش‌های کشف‌شده در برنامه‌های توسعه بیشتر صورت متمرکز است و کمتر به شهرها مرتبط است. مرجعیت سیاست‌گذاری شهری (برنامه‌های اول تا ششم) تعریف روشنی از جایگاه بخش حکمرانی شهری در کشور عرضه نمی‌کند. خواست و انتظار مسئولان از حکمرانی شهری مشخص نیست. مرجعیت بخش حکمرانی شهری در برنامه‌های توسعه در ایران نتوانسته محدودیت‌ها و موانع بخش حکمرانی شهری را نمایان سازد.

۳- درآمدهای نفتی: حکومت‌های مرکزی ایران با غلبه بر درآمدهای منابع حاصل از نفت، قادر به تعیین و اجرای اهداف کلان ملی بوده و ذاتاً هم‌نیازی به مشارکت نهادهای محلی در طراحی و برنامه‌های ملی نداشته‌اند. این الگوی رانتیسم باعث می‌شود رانت تحت کنترل نخبگان حاکم باشد، نخبگانی که بر اریکه قدرت تکیه زده و از قدرت انحصاری در تصمیم‌گیری در مورد هزینه کردن برخوردارند. این قدرت به دو دلیل به وجود می‌آید: یکی دسترسی دولت به رانت به مقادیر عظیم نفت موجب استقلال آن از جامعه است و شعار عدم دریافت مالیات در مقابل عدم وجود نمایندگی را بیان می‌کند و دیگری نخبگانی که رانت را در اختیار دارند می‌توانند از آن برای جلب همکاری دیگر گروه‌ها و نخبگان در جامعه استفاده کنند (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۵۵-۵۶). از سوی دیگر، وجود دولت رانتی باعث ایجاد مانع در مسیر توسعه سیاسی در داخل کشور شده است. زمانی که دولت کنترل بخش اعظم ثروت موجود در جامعه را در اختیار می‌گیرد، زمینه کنترل منابع قدرت سیاسی و فرهنگی و اجتماعی جامعه را نیز در بر می‌گیرد. این فرایند تمرکز منابع قدرت در دست دولت، از توزیع آن در سطح جامعه و قدرت‌یابی گروه‌های اجتماعی جلوگیری می‌کند. از سوی دیگر تمرکز قدرت در دست دولت منجر می‌شود گروه‌های اجتماعی عملاً از توان لازم برای ایجاد چالش در مقابل دولت برخوردار نباشند، سازوکار نظارت

اجتماعی از جانب جامعه و پاسخگویی از جانب دولت مختل می‌شود (میرترابی، ۱۳۸۷: ۱۱۷).

۴- فرهنگ سیاسی و فرهنگ دیوانسالارانه: سنت حکمرانی در ایران به شکلی بوده است که یک حکومت واحد در مرکز باشد و منافع عمومی در قالب قوانین، اسناد، برنامه‌ها، سیاست‌گذاری‌ها توسط دولت از سطح مرکز تا دهستان تشخیص و به اجرا گذاشته داده می‌شده است. در این سنت، فراگردهای تصمیم‌گیری کمتر مدنظر قرار می‌گرفت و مقامات اجرایی تمایل داشتند که اختیارات دولت گسترده‌تر باشد تا بتوانند سریع‌اً در مسائل مختلف و متعدد در همه سطوح قلمرویی به تصمیم‌سازی مبادرت ورزند (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۲۵). یکی از ویژگی‌های بوروکراسی دولتی ایران از آغاز تا به امروز تمرکز زیاد بوروکراسی بوده است. که یکی از دلایل آن نگرش منفی نسبت به تمرکززدایی و دادن قدرت به سازمان‌های محلی انتخابی مانند انجمن‌های شهر و ده در میان بیشتر نخبگان سیاسی و اداری حاکم در ایران بوده است (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۰۹). نتیجه این نوع فرهنگ منفعل شدن افراد در امر توسعه است؛ به گونه‌ای که همه شهرها وابسته به دولت می‌شوند و همه چیز را از دولت می‌خواهند و همه چیز وابسته به دولت مرکزی می‌شود. در وابستگی به دولت مرکزی، شهروندان قدرت و حق تولید منافع شهری را ندارند که خودشان منافع شهر را تشخیص دهند.

به عبارت دیگر دولت به پشتوانه درآمد نفتی که کسب نموده است به توسعه و گسترش بوروکراسی مبادرت می‌ورزد که از این طریق هم رانت را میان جامعه توزیع می‌کند و هم یک منبع گسترده برای اشتغال گروه‌های مختلف است. به طور کلی، می‌توان این اثر این اقدام را در دگرگونی در قشریندی اجتماعی ملاحظه داشت. دولت اصولاً از رانت به عنوان ابزاری برای کسب رضایت افراد جامعه و بالا بردن مشروعیت خود استفاده می‌کند و شیوه پرداخت رانت هم شکل پاتریمونیال یا نئوپاتریمونیال به خود می‌گیرد. دولت علاوه بر حمایت از افراد نزدیک به منبع رانت از طریق اعطا مشاغل عالی‌رتبه، قراردادهای نان و آب دار، وام‌های بدون بهره و دیگر مواهب و مزایا باشد، اقداماتی هم برای عموم افراد جامعه از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و توسعه دستگاه بوروکراسی، خدمات رایگان بهداشتی و آموزشی و یارانه‌های مختلف انجام می‌دهد.

۵- سنت حکومت‌داری ایرانی: نظام حکمرانی ایران، خان‌خانی، فئودالی بوده و نظام مشارکتی نداشتیم و نوعی تمدید تمرکزگرایی را دیکته می‌کند. همین ذهنیت باعث شده ساخت اقتصادی، اجتماعی به گونه‌ای شکل گرفته که تمرکزگرایی را تشدید کرده است. مدل غالب در اداره سرزمین ایران، سیستم حکومتی تک ساخت یا بسیط بوده است و حکومت مدرن در ایران از طریق گسترش سیستم اداری متمرکز در کشور تداوم یافته است. در این نظام، تصمیمات و برنامه‌های ملی و محلی به وسیله مرکز سیاسی-اداری واقع در پایتخت اتخاذ و اعمال می‌گردد. دولت در ایران برای اینکه بتواند نظام اداری منسجمی ایجاد نماید که بتواند بر کلیه ابعاد سیاسی، اقتصادی، نظامی و اداری نظارت و تسلط داشته باشد به ناچار مجبور به تأسیس وزارتخانه‌های مختلف که شعبات و ادارات آن‌ها در درون شهرها گسترش یافت. این مسئله باعث افزایش شبکه بوروکراتیک دولت از لحاظ کارکنان گردید (میرترابی، ۱۳۸۷: ۱۱۹). پس از انقلاب، گفتمان ایدئولوژیک با وجود نقد مدرنیسم دوران پهلوی، همچنان تمرکز گرایانه است و توزیع فضایی و ساختاری قدرت سیاسی چندان متحول نشده است.

۶- نگاه امنیتی دولت به جامعه: از منظر جغرافیای فرهنگی، ایران دارای اقلیت‌های پراکنده یا منسجمی است که در زمان ضعف حکومت مرکزی توانایی تشتت و واگرایی را از خود نشان داده‌اند. هرگاه حکومت مرکزی در موقعیت اقتدار به سر برده و بر نیروهای گریز از مرکز غلبه یافته و هرگاه حکومت مرکزی دچار ضعف شده نیروهای گریز از مرکز فعال شده و خواهان واگرایی هستند (احمدی، ۱۳۸۹). از لحاظ طبیعی و زیست‌گاهی ایران منابع طبیعی و زیرزمینی- فسیلی آن توزیع یکسانی در کل کشور ندارند و تنها حکومت متمرکز قادر به توزیع این منابع تولید قدرت و ثروت در یک حوزه محدود استقرار یافته، نماید. به عبارتی رشد نامتوازن استان‌ها از حیث راه، آب، زمین، منابع طبیعی و دور افتادگی باعث کاهش و کندی فاصله توسعه نامتوازن بین استان‌های کشور کاملاً مشهود باشد. در این حالت دولت بر تمرکزگرایی تأکید بیشتری خواهد داشت (قیصری، ذاکر اصفهانی و جلال زاده، ۱۴۰۱: ۱۵). ایران دارای موقعیت ژئوپلیتیک خاصی است و به همین دلیل مورد توجه قدرت‌های جهانی واقع شده است. اسرائیل به عنوان دشمن منطقه‌ای و آمریکا در

سطح جهان و پایگاه سازی در مرزهای کشور، همواره به دنبال تحریک تجزیه طلبان و تضعیف ایران تلاش می نمایند.

پیامد عدم تحقق تمرکززدایی و حکمرانی خوب شهری در ایران

سیاست گذاری و برنامه ریزی در نظام مدیریت شهری بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم گیری و اجرایی در سازمان های محلی و سازمان دهی امور در این نهادها است. هر چند شکل گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۸ نخستین گام جدی دولت برای تمرکززدایی و ایجاد نظام محلی اداره امور بود. با این وجود، می توان پیامدهای تمرکزگرایی و عدم تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران عبارت دانست از:

- کاهش مشارکت مدنی: افکار عمومی در جمهوری اسلامی ایران جهت مشارکت در سطح محلی چندان حساس نیست؛ به دلیل وجود دولت فربه و قدرتمند، نگاه غالب مردم محلی بر این است مشکلات عمومی را صرفاً از طریق مکانیسم و دستگاه های مرکزی دولت می توان حل نمود. این نگاه باعث کاهش تمایل شهروندان به خود اثربخشی و خود راهبری می گردد. چنانکه عبدالله پور و همکاران (۱۳۹۲) در پیمایش خود که بر مشارکت پذیری شهروندان تهرانی در حوزه وظایف شهرداری بود به لحاظ تصمیم گیری، تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی در ردیف متوسط به پایین قرار می گیرند. با این وصف می توان بیان نمود که مشارکت مردمی در شوراهای اسلامی در ایران قالب حداقلی دارد و عواملی چون فقدان مهارت های مشارکتی، سودآور نبودن مشارکت، محدود بودن رابطه اعضای شورا با مردم از جمله عوامل عدم مشارکت مردم می توان نام برد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۴۰۲: ۱۶).

از سوی دیگر، غایت مشارکت خواهی به نوعی مشارکت مردم برای اجرای طرح های دولتی است. چنانکه شوراهای شهر به عنوان وکیل دولت جهت اجرای طرح های دولتی هستند. صلاحیت تصمیم گیری شوراها محدود به شهرداری و نظارت و مشارکت و همکاری تنظیم شده است. با وجود شکل گیری شوراهای اسلامی، همچنان با نوعی برنامه ریزی سلسله مراتبی دولت محور عمودی مواجه هستیم که نهادهای محلی به عنوان کارگزار اجرایی حکومت مرکزی شناخته می شود (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۳۸).

- کاهش شفافیت: برای تأمین کارآمدی و کاهش فساد، نیازمند مکانیسم‌های قوی نظارت و پایش عملکرد شوراها هستیم. بر شوراها هم باید نظارت اعمالی (مجموع تصمیمات کلی اعضای شورا) و هم نظارت عملکردی (نظارت بر شخص آن‌ها) وجود داشته باشد. یعنی هم نظارت افقی و هم نظارت عمودی بر آن‌ها باید ساری و جاری باشد. علاوه بر این‌ها باید شوراها در برابر افکار عمومی، رسانه‌ها و شهروندان خود، پاسخگو باشند و جزئی‌ترین اطلاعات مربوط به شهر خود را به آن‌ها گزارش دهند. شهروندان با کسب این آگاهی‌ها و نحوه هزینه کردهای شهرداری و شورای شهر، مبادرت به ارزیابی عملکردی مدیران شهری می‌پردازند. پیامد این ارزیابی عبارت است از چابک‌سازی و بهینه‌سازی ساختارهای مدیریت شهری، جلوگیری از فساد، بالا بردن اعتماد و سرمایه اجتماعی، افزایش مشارکت‌پذیری شهروندان در امور محلی می‌گردد. وجود سامانه‌هایی از قبیل سامانه شفافیت شهرداری در تهران برای شفاف ساختن قراردادهای مختلف شهری راه‌اندازی شده است اما تا ایجاد شفافیت نهایی از قبیل دریافتی مدیران، املاک و دارایی‌های شهرداری، بودجه‌بندی، شهرسازی هنوز فاصله داریم.

- کاهش پاسخگویی: اهمیت پاسخگویی در انواع سیاسی، اداری و عمومی در هر نظام پویایی، مورد امعان نظر نظام سیاسی قرار خواهد داشت. در جمهوری اسلامی ایران به دلیل ماهیت رانتیر، نئوپاتریمونیال و ایدئولوژیک باعث ساخت عمودی و سلسله مراتبی قدرت گردیده است و در نتیجه مانع شکل‌گیری یک نظام پاسخگو و کارآمد گردیده است. زیرا دولت خود را متولی انجام تمام وظایف می‌پندارد و با توجه به محدودیت‌های دولت و نظام اداری در پاسخ‌دهی به مطالبات و وظایف محوله، باعث نقص و نارسایی دولت و عدم پاسخگویی به این مشکلات خواهد بود. در ایران مقامات استان‌ها و شهرستان‌ها از اختیارات مستقلی برخوردار نیستند و در تمام امور مربوط به حوزه خود باید از مرکز به خاطر سیستم متمرکز، کسب اجازه نمایند. به عبارتی، در ایران سازمان‌ها به عنوان مجری دستورات دولت مرکزی هستند و خود را مقابل دولت مرکزی و مافوق پاسخگو می‌پندارند. در قوانین موجود کارگزاران دولتی نه ملزم به ارائه اطلاعات به مطبوعات شده‌اند و نه ملزم به پاسخگویی به انتقادات مطرح شده در رسانه‌های جمعی گردیده‌اند. عدم وجود فرهنگ پاسخ‌خواهی در جامعه و عدم الزام سازمان به پاسخگویی باعث اختلال

در پاسخگویی عمومی سازمان‌های دولتی گردیده است. بنابراین می‌توان عواملی که باعث کاهش پاسخگویی گردیده است را شامل: رانتی بودن دولت و استقلال دولت از جامعه؛ ماهیت ایدئولوژیک نظام که صرفاً قرائتی خاص از دین را پذیرا است؛ پراکندگی‌های قومی، نژادی و زبانی؛ دولت تصدی‌گر و تضعیف‌کننده بخش خصوصی؛ وجود تشریفات اداری و کاغذ بازی؛ موازی کاری و تعدد مراجع پاسخ‌خواه؛ تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، عدم شایسته‌گزینی مدیران دانست (گرامیان، ۱۳۹۹: ۲۰۰-۲۰۲).

- اخلال و ناکارآمدی در ارائه خدمات: دولت متمرکز بدون مشورت با گروه‌های اجتماع و بدون در نظر گرفتن مسائلی همچون کارایی و بازدهی اقتصادی، برنامه‌های خود را به اجرا درمی‌آورد. این عامل نظام انگیزشی لازم برای بروز خلاقیت در هم فرو ریزد و افراد و تولیدکنندگان کارا منزوی گردیده و رغبتی به مشارکت در رقابت‌های تولیدی از خودشان نشان ندهند. در این حالت کارآفرینان واقعی، عرصه را به نفع رانت جویان و وابستگان مقامات سیاسی خالی می‌کنند و راه بر رشد و تکامل بر اساس قابلیت‌ها و شایستگی‌ها بسته می‌شود. با از بین رفتن انگیزه‌های کارآفرینی و تولید واقعی و ارج نهادن به خلاقیت در جامعه، نیروهای خلاق دچار یأس و بی‌تفاوتی گردیده و با گرایش به سوی کسب درآمدهای سهل‌الوصول، استعدادهایشان را در زمینه رانت جویی به کار می‌گیرند. با تضعیف انگیزه تولید و کاهش درآمدها و اشتغال افراد با استعداد جامعه به کسب رانت، توسعه و پیشرفت فناوری مختل می‌شود، بهره‌وری کاهش می‌یابد و با پرداختن به کارهایی که بازده شخصی دارند، کارهای که بازده عمومی و اجتماعی دارند متوقف می‌شوند. در نتیجه منافع کل جامعه تحت‌الشعاع منافع طبقه‌ای خاص قرار می‌گیرد.

تمرکززدایی باعث حذف و یا کاهش لایه‌های ضروری تصمیم‌گیری در امور مردم قلمرو می‌گردد. این خود باعث چابک‌سازی بوروکراسی، کاهش کاغذبازی و دیوانسالاری و افزایش روحیه خلاقیت و نوآوری می‌گردد. تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در مناطق برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی، منجر به تخصیص بهینه‌تر منابع گردیده و بدین ترتیب، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید. از طریق تمرکززدایی هم مکانیسم‌های نظارتی حکومت بیشتر می‌شود و هم مردم مشارکت کم‌واسطه‌تری در سرنوشت خود پیدا خواهند کرد (امیدی، ۱۳۹۳: ۹۸-).

۹۹). به عبارت دیگر، خودگردانی اداری، باعث تغییر در رفتار بخش عمومی (مسئولان و قانون‌گذاران محلی) و هم‌چنین خود مردم منطقه خواهد شد. در ایران، شوراها به خاطر همپوشانی وظایف و وجود دستگاه‌های متعدد و متنوع دولتی باعث بی‌حرکی، از بین رفتن رشد، شکوفایی و خلاقیت گردیده است. این تعدد و تنوع سازمانی باعث بروز ناهماهنگی و موازی کاری با نهادهای دولتی دیگر و پیامد آن افزایش هزینه‌ها و کاهش بهره‌وری در نهادها و شورا می‌گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲: ۱۸).

- افزایش مداخله دولت و بوروکراسی پیچیده دولتی: در ایران به دلیل سیستم متمرکز، دستگاه اداری توسعه یافته است و این خود بر شمار کارکنان دولت در سازمان‌ها می‌افزاید، منابع، مصارف و هزینه‌های جاری دستگاه‌های اداری و ساخت و ساز ادارات و سازمان‌ها بالا می‌برد. پیامد این مسئله ایجاد دستگاه‌های عریض و طویل اداری «بوروکراسی زائد» (طاهری، ۱۳۸۹: ۱۲۷) و نوعاً هم موازی کاری وظایف و افزایش جمعیت شاغل در بخش اداری می‌گردد. این بوروکراسی متصلب متمرکز، میزان مشارکت‌پذیری کارمندان شهرستانی را کاهش و در نتیجه آن‌ها را مطیع و غیرمسئول پرورش خواهد داد. این رویه باعث می‌شود این کارمندان برای فرار از مسئولیت در حوزه اختیارات خویش، برای هر اقدامی از مافوق خود کسب تکلیف نمایند (یاسوری، حاتمی نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۴: ۳۲۲). این رویه مانع از تحقق کاهش پیچیدگی بوروکراسی به عنوان یکی از کارویژه‌های حکمرانی خوب شهری می‌گردد.

- رشد فساد: در جوامعی که ساختار سیاسی بصورت تمرکزگرا است از جمله ایران، قدرت دولت در همه بخش‌ها ریشه دوانیده است، به گونه‌ای که انجام هر امری از امور مردم تنها با عبور از مجرای دولت و کارکنان دولت امکان‌پذیر می‌شود. به‌طور طبیعی، میزان برخورد ارباب‌رجوع با دستگاه‌های دولتی افزایش یافته و همین افزایش تقاضا از طرف مردم و کمبود منابع و امکانات از سوی دولت زمینه بروز فساد را افزایش می‌دهد. بزرگی دولت منجر به گستردگی حیطه اختیارات مقامات سیاسی، به وجود آمدن نیاز کاذب و استخدام کارکنان برای تصدی وظایف محول شده و مدیریت و اداره ضعیف بخش‌های دولتی و بروز فسادهای ناشی از آن می‌شود (ربیعی، ۱۳۸۳: ۶۴-۶۵). گستردگی

دولت و پرشمار بودن بنگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت امکان نظارت دقیق را کاهش می‌دهد، در نتیجه فساد افزایش می‌یابد.

نظرسنجی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص وضعیت عمومی جامعه و عملکرد نهادهای حکومتی نشان می‌دهد که نظر ۵۲/۲ درصد از مردم پارتی‌بازی، ۳۸/۸ فساد اداری در سال‌های اخیر در کشور بیشتر شده است و اعتماد مردم به مسئولین ۳۲/۱، شایسته‌سالاری ۲۸/۱، قانون‌گرایی مسئولان حکومتی ۲۲/۴، امنیت عمومی در جامعه ۱۷/۹ و قانون‌گرایی ۱۶/۷ نسبت به گذشته کمتر شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹: ۵۷-۵۸). در عرصه بین‌المللی نیز سازمان شفافیت بین‌الملل، بر اساس شاخص CPI، کشورها از نظر میزان فساد ارزیابی و بررسی می‌شوند. رتبه‌بندی کشورها بر اساس شاخص ادراک فساد، بین ۰ تا ۱۰ است که کمترین نمره دارای بالاترین درجه فساد است و بالاترین نمره یعنی عدد ۱۰ به معنای برخورداری از کمترین درجه فساد است. در جدول (۴) رتبه و سلامت ایران از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۳ آورده شده است.

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌گردد وضعیت سلامت اداری در ایران به طور میانگین ۲۱ سال نمره ۲/۶ است و این نشان از گسترش و شیوع پدیده فساد در ایران و همچنین ناموفق بودن راهبردهای مبارزه با فساد است.

جدول ۴- رتبه فساد در ایران

سال	رتبه جهانی	تعداد کل کشور	سلامت
۲۰۰۳	۷۸	۱۳۳	۳
۲۰۰۴	۸۷	۱۴۶	۲/۹
۲۰۰۵	۸۸	۱۵۹	۲/۹
۲۰۰۶	۱۰۵	۱۶۳	۲/۷
۲۰۰۷	۱۳۱	۱۸۰	۲/۵
۲۰۰۸	۱۴۱	۱۸۳	۲/۳
۲۰۰۹	۱۶۸	۱۸۰	۱/۸
۲۰۱۰	۱۴۶	۱۷۸	۲/۲
۲۰۱۱	۱۲۰	۱۸۲	۲/۷
۲۰۱۲	۱۳۳	۱۷۸	۲/۸

ادامه جدول ۴-

سال	رتبه جهانی	تعداد کل کشور	سلامت
۲۰۱۳	۱۴۴	۱۷۵	۲/۵
۲۰۱۴	۱۳۶	۱۷۳	۲/۷
۲۰۱۵	۱۳۰	۱۶۷	۲/۷
۲۰۱۶	۱۳۱	۱۷۶	۲/۹
۲۰۱۷	۱۳۰	۱۸۳	۳
۲۰۱۸	۱۳۸	۱۸۰	۲/۸
۲۰۱۹	۱۴۶	۱۸۰	۲/۶
۲۰۲۰	۱۴۹	۱۸۰	۲/۵
۲۰۲۱	۱۵۰	۱۸۰	۲/۵
۲۰۲۲	۱۴۷	۱۸۰	۲/۵
۲۰۲۳	۱۴۹	۱۸۰	۲/۴

Source: <http://archive.transparency.org/policyresearch/surveysindices>

بحث و نتیجه‌گیری

حکمرانی شهری به عنوان یک پارادایم سیاستی دربردارنده کارکرد هنجاری - شناختی است و دربرگیرنده بازیگران، نهادها و ایده‌های مرتبط با خودش است. در حکمرانی شهری اتکا اصلی بر ظرفیت‌سازی در همه حوزه‌های حکومت خصوصاً مقامات محلی است تا بتوانند پایداری زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی، مالی ایجاد نمایند.

ارزیابی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران حاکی از تمرکزگرا بودن آن است. در نظام مدیریت سیاسی متمرکز، برنامه‌ریزی‌ها متأثر از تفکرات و برنامه‌های کلان حکومت و نهادهای مرکزی قرار می‌گیرد. برنامه‌های موجود در کشور به صورت متمرکز گرایانه و بارویکرد سلسله‌مراتبی از بالا به پایین اتخاذ گردیده است و بازیگران و ذی‌نفعان اصلی درگیر در هر یک از حوزه‌ها مشارکت چندانی در تعریف، دستور کار، صورت‌بندی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های موجود نداشته‌اند. دولت در ایران با در اختیار داشتن درآمد نفتی و استقلال بیش از اندازه دولت در برابر جامعه و وابستگی طبقات به خودش به تمرکز تصمیم‌گیری پرداخت. به دلیل وجود نفت تمرکز برنامه، سرمایه و رشد روز افزون شهرها، افزایش زیرساخت‌ها و رونق ساخت و ساز، صنایع وابسته، خود باعث شد شهرها وارد مرحله جدیدی شوند. تشتت و پراکندگی در تصاویر موجود توأم با

برنامه‌ریزی تمرکز گرایانه در برنامه‌ها سبب گردیده است که شهرهای کشور همچنان وابسته به دولت مرکزی و مدیریت یکپارچه‌ای کماکان در شهرها وجود ندارد و دارای مدیریت نوعاً متعارض و ناهمگون مواجه خواهند شد و وجود این نگاه بخشی نگر سبب می‌گردد تا نگاه سیستمی و کلان به شهر و در شهر حاکم نگردد.

نوع حکومت در ایران به صورت متمرکز و بسیط است و جایی برای حکومت محلی باقی نمی‌ماند. شرط مهم و اثرگذار، داشتن اختیارات، خود-مختاری و استقلال برای حکومت‌های محلی است. بر مبنای اصل همیاری ارائه خدمات به مردم بایستی از طریق نزدیک‌ترین سطح حکومت انجام گیرد. بنابراین لازم است بین امر ملی از امر محلی تفکیک قائل شد. فلسفه وجودی شوراها از پایین‌ترین سطح وجودی تا بالاترین سطح آن عبارت است حضور و شرکت مردم در اداره امور مربوط به منطقه خود و احساس مسئولیت در برابر آن است. اما در عالم واقعیت در سطح شهر، قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است و شوراها دارای قدرت مانور اندکی هستند. با نگاه به احصاء وظایف شوراها می‌توان حیطة وظایف آن‌ها را دارای ماهیت نظارتی، مشورتی، ارشادی و پیشنهادی تصور نمود. حکومتی که درآمد آن رانته است و این رانته بودن باعث استقلال دولت از جامعه، حامی پروری، تضعیف نهادهای مدنی و جلوگیری از نوآوری بخش خصوصی می‌گردد.

تمرکززدایی از وظایف دولت‌ها غالباً با هدف بهبود بخشی به حکمرانی از طریق ارتباط نزدیک بین مردم و دولت انجام می‌شود. برای شکل‌گیری تمرکززدایی موفق در سطح شهری نیازمند وجود اراده قوی مسئولان سطح بالای حکومت جهت تسهیم قدرت، اختیارات و منابع مالی به بخش‌های مادون ملی است. به عبارت دیگر، انتقال قدرت به سطوح محلی به عنوان مکانیسم تقویت‌کننده و نه عاملی تهدید زا برای نظام سیاسی نگریسته شود. اما آنچه از وجود شوراها می‌توان برداشت نمود همچنان برنامه‌ریزی از بالا، سلسله‌مراتبی و متمرکز است که شوراها به عنوان عاملان اجرایی حکومت مرکزی تصور می‌شوند.

منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Abolfazl Ghasemi



<http://orcid.org/0000-0002-1393-6436>

References

- Aghaei toogh, Moslem (2017). A Comparative Introduction to the Territorial Decentralization in Iran. *Public Law Knowledge*. Vol.6, N.18: Pp45-65.
- Amini,seyyed Javad. Amirabadi, Mohammad (2023). Compilation of strategies for optimizing the governance of local affairs in the Islamic Republic of Iran. *Exalted Governance*. Vol 4, N 15; Pp9-36. [In Persian]
- Asadioojagh,Nader.Hamdipor,Rasol (2023). Locating the legal capacity of Islamic councils in the implementation of local governance. *Exalted Governance*. Vol 3, N 10; Pp9-23. [In Persian]
- Ashtarian, Kioomars(2023). Governance and Structure: A Theoretical Reflection on the Structure of Constitutional Rights in Iran. *Studies the State*.Vol.9, N.36; Pp25-60. [In Persian]
- Cummings,Stephen.(1994). Centralization and Decentralization: the Neverending Story of Separation and Betrayal. *Scand.J.Mgmt*. Vol 11, No 2.pp103-117. [In Persian]
- Etaat,Javad.Zahra,Mussavi(2010).Decentralization and Sustainable Development in Iran.*Human Geography Research*.Vol.42, N.71;Pp89-106. [In Persian]
- Etemad, Giti et al (2018). Iran's National Urban Policy, *Knowledge Report*. United Nations Human Settlement Program in Iran. [In Persian]
- Fathi, Mohammad (2017). *The Articles of the constitution in the light of the opinions of the Guardian Council; One hundredth Article*. Guardian Council Research Institute. [In Persian]

- Fazeli, Mohammad. Jalili, Mohadeseh (2012). Explaining the level of corruption: a comparative study of the effect of the quality of governance and good governance. *Socio-Cultural Strategy*. Vol.1, N.5:pp7-40. [In Persian].
- Geramian, Saeede Sadat (2021). Pathology of the Accountability system in Iran with reference to the desired pattern in religious texts (From the perspective of critical realism). *Public Policy*. Vol.6, N.3:pp191-208. [In Persian].
- Ghavam, AbdolAli (2022). *Comparative Politics*. 20 edition. Tehran; Samt. [In Persian]
- Gholipour, Rahmattollah (2004). Analyzing and assessing the feasibility of a good governance model in Iran with an emphasis on the role of the government. *Management Knowledge*. Vol.17, N.67:pp85-111. [In Persian]
- Gheisari, Noorollah. Zaker Esfahani, Alireza. Jalalzadeh, Vahid (2022). Developmental Instability in the Islamic Republic of Iran, Elite Consensus, Participatory Processes, Decentralization. *Islamic Iranian Pattern of Progress Modell*, Vol.10, N.21:pp7-27. [In Persian]
- Habibnezhad, Ahmad. Ameri, Zahra. Davoodabadi Farahani, Fatemeh (2021). The Principle of Urban Unity as a Necessary Basis for Good Governance of the City. *Administrative Law*. Vol.8, N.26:pp89-109. [In Persian].
- Harikumar, S. L. (2013). *Decentralization and Development In Urban Local Government A Study of Thiruvananthapuram Corporation 1995 2005*. University of Kerala, Thiruvananthapuram.
- Harpham, T. & Boateng, K.A. (1997). Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in Developing Countries. *Habitat Intl*, 21(1), 65-77.
- Islamic Parliamentl Research Center (2014). Adaptive institutional framework. *Vice President of Political-Legal Researches*. [In Persian]

- Islamic Parliamentl Research Center (2017). Pathology of responsibilities and performances of Iran's Islamic Councils: Using the opinions of council members and experts. *Vice President of Political-Legal Researches*. [In Persian]
- Islamic Parliamentl Research Center (2023). *Pathology of responsibilities, authorities and performances of Iran's Islamic Councils*. Office for Social Studies. [In Persian].
- Ivanyna, Maksym .Shah, Anwar. (2009). Decentralization (Localization) and Corruption: New Cross-Country Evidence. *World Bank*
- Joanis,Marcelin.(2014).«Shared Accountability and Partial Decentralization in Local Public Good Provision». *Journal of Applied Economics*.107, pp28-37.
- Kamanroodi Kajuri, Moosa (2013). [Political Structure Pathology and Territorial Administration of Iran](#): dimensions, Bases and Necessities of Transferring the political capital from Tehran. *Geography*, Vol.11, N.38; pp 219-242. [In Persian]
- Keshvardoost, Samaneh. Ahmadi, Hosein (2021). Investigating the obstacles and challenges of decentralization within the framework of Islamic councils in the Islamic Republic of Iran. *Public Policy*, Vol.7, N.1; pp175-197. [In Persian]
- Khoubroy Pak, Mohammadreza (2005). *Decentralization and self-management*. Tehran:Cheshmeh. [In Persian].
- Lang,F. (2010).*Urban Governance An Essential Determination of Ciry Development*, World Vision Institute.
- Lecuna,Antonio (2012).Corruption And Size Decentralization. *Journal of Applied Economics*. Vol XV, No. 1, 139-168.

Ledearman, Daniel. Loayza, Norman. Soares, Rodrigo. (2001). Accountability and Corruption: Political Institution Matter. *Policy Research Working Paper* 2708

Lowndes, Vivien. Marsh, David. Stoker, Gerry (2023). *Theory and Methods in Political Science*. 5 Edition. Research Institute of Strategic Studies. [In Persian].

Makara, Sabiti (2018). Decentralisation and good governance in Africa: A critical review. *African Journal of Political Science and International Relation*. Vol.12, N.2; pp22-32

Maydari, Ahmad .Kheirkhahan, Jafar (2004). *Good governance the basis of development*. Islamic Parliamentl Research Center. [In Persian].

Mirtorabi, Saeed (2008). *Iraninan Oil Issues*. Tehran: Ghoomes.

Nadeem, M. (2016).. *J PolSci Pub Aff*, 4(3), 1–8.

Nasiri, Yousef. Bahreini, Hossein. Davoudpour, Zohreh (2021). Evaluating the role and position of the Islamic Council of Cities in the urban planning system of Iran. *Human Geography*, Vol.13, N.2; pp 888-909. [In Persian]

Nobakht, Mohammadbagher (2012). The foundations and requirements of legislative and policy for the realization of good urban governance in Iran. *In the collection of articles on good urban governance*. Tehran: Tisa [In Persian].

North, Douglass (1994), *Economic Performance through Time*, the American Economic Review, Vol. 31, No. 8.

Omidi, Ali (2011). Good governance and how to efficiently manage regions in Iran. *Political and International Approaches*. Vol.2, N.24; pp95-126. [In Persian]

- Omidi, Ali (2013). Sustainable Development and Security and Legal Empowerment of Local Governments in Iran. *Geographical Research*. Vol.28, N.4: pp113-136. [In Persian].
- Paul, Smriti (2017). Urban Governance in Decentralized Political System-A paradox. *International Journal of Humanities & Social Science Studies*. Vol-III, N.IV.P. 159-165
- Pierre, J & Peters, G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave.
- Rabei, Ali (2004). *Long live corruption: Political sociology of corruption in the Third World Countries*. Tehran: Ministry of Culture and Islamic Guidance. [In Persian]
- Sabori, Manoochehr (2001). *Sociology of organizations: Iran's modern bureaucracy*. Tehran: Sokhan. [In Persian]
- Sameti, Morteza. Renani, Mohsen. Moallemi, Mojgan (2007). Decentralization and the benefits of forming local governments from the perspective of increasing efficiency. *Economic Research*, Vol.42. N.78: pp 123-151. [In Persian]
- Sardarnia, Khalil Allah (2012). Indicators of good urban governance in the framework of systemic theory. *In the collection of articles on good urban governance*. Tehran: Tisa. [In Persian]
- Shams, Abdolhamid (2017). A Theory on Local Governance of Organizations in Iran. *Interdisciplinary Studies in the Humanities*, Vol.9 ,N.2: pp29-55. [In Persian]
- Statistical report of elements and divisional Units of the Islamic Republic of Iran (2023). Available at: <https://old.moi.ir/Files/MOI/Files/7f/7f02b45c-2806-4bcd-ae12-a6d681e4ff79.pdf> [In Persian]

Statistical yearbook (2016). Available At: <https://nnt.sci.org.ir/sites/apps/yearbook/yearbookdoc/95-99-01.pdf>. [In Persian]

Tababai Motamani, Manoochehr (2023). *Administrative Law*. 27 edition. Tehran: Samt [In Persian]

Taheri, Abolghasem (2010). *Administration of affairs local organizations*. 11 Edition. Tehran: Payamnoor [In Persian].

Taj, Aamer., Jamalt Waseef ., Khan, Shahwali (2016) Issues and Perspectives in Decentralisation: Challenges in Democratic Transitions and Local Governance in Global South. JHSS. XXIV.

The law on the organization, duties and elections of Islamic Councils of the country and the election of mayors (2017). Available at: <https://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=13484>. [In Persian].

UN-Habitat. (2004). *Urban Governance Index*, Global Campaign on Urban Governance Global Urban.

tomo, T. W. W. (2011). *Building Good Governance through Decentralization in Indonesia (Recognizing Some Inhibiting Factors in the Implementation Stage). Limits of Good Governance in Developing Countries*. Gadjah Mada University.

World Bank (2007), *Decentralization and Local Governance in MENA :A Survey of Policies, Institutions and Practices. Enhancing Inclusiveness and Accountability*. MNA Development Report. World Bank. Washington D.C.

The Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2020). available from:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi>

Yasouri, Majid. Hatami Nejad, Hossein. Asadzadeh, Hanieh (2014).

Investigating on strategies of decentralization of Iran – Tehran before the revolution so far. *Town and Country Planning*, Vol.6, N.1; pp 31-58. [In Persian]

Yasouri, Majid. Hatami Nejad, Hossein. Asadzadeh, Hanieh (2015). Analysis of the Causes and Circumstances of Tehran Centralization in the Past Three Decades.

Human Geography Research, Vol.47, N.2; pp 315-336. [In Persian]

Zarghani, Hadi. Ahmadi, Ibrahim (2019). Good governance in local States: decentralization. *Studies the State*. Vol.5, N.19; Pp107-138. [In Persian]

Zereshgi, Mohammad. Parvin, Kheirollah (2018). Reflection on Legal Obligations of Government for Delocalization of Tehran. *Public Law Studies*, Vol.48, N.4; pp765-786. [In Persian]

استناد به این مقاله: قاسمی، ابوالفضل. (۱۴۰۳). تمرکززدایی دولت و حکمرانی خوب شهری در ایران، دولت پژوهی، ۱۰ (۳۸)، ۱۶۲-۱۲۱.

Doi: 10.22054/tssq.2024.81406.1553



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License