

مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۶/۱۸

شماره مسلسل: ۲۰۰۱۵

کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی»
و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین:

مریم کیقبادی

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی رستاقی

اظهار نظر کنندگان:

مهدی سرایلو (دفتر مطالعات حقوقی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)، توحید اسماعیل پور
(دفتر مطالعات حکمرانی)، میثم بهارلو (دفتر مطالعات حکمرانی)، حسن کریمی فرد (دفتر مطالعات
سیاسی)، سید مصطفی جلیلی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی محلی
۲. توسعه منطقه‌ای
۳. حکمرانی چندسطحی
۴. توانمندسازی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۱۰



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. پیشینه پژوهش.....
۲۰	۳. رویکردهای حکمرانی محلی.....
۲۹	۴. مروری بر تجارب بین المللی حکمرانی محلی.....
۳۷	۵. آسیب شناسی نظام قانونگذاری و برنامه ریزی توسعه از منظر حکمرانی محلی.....
۴۵	۶. جمع بندی و توصیه های سیاستی.....
۵۱	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. مقایسه ویژگی های اصلی حکومت و حکمرانی.....
۱۴	جدول ۲. دامنه حکمرانی محلی.....
۱۵	جدول ۳. کارکردهای اجتماعی چهارگانه در حکمرانی محلی.....
۱۸	جدول ۴. بندهای مرتبط با حکمرانی محلی در اسناد و قوانین کشور.....
۲۶	جدول ۵. انواع رویکردهای تمرکززدایی.....
۲۹	جدول ۶. اصلاحات حکمرانی خوب.....
۳۹	جدول ۷. رویکرد ایجاد و استقرار حکمرانی محلی در کشور.....
۴۲	جدول ۸. دسته بندی ذی نفعان و ارزیابی قوانین کشور از این منظر.....
۵۰	جدول ۹. پیشنهادهای مبتنی بر ظرفیت های ساختاری مجلس شورای اسلامی.....

فهرست اشکال

۱۳	شکل ۱. اجزای توسعه محلی.....
۲۱	شکل ۲. اجزای توسعه محلی چارچوب مفهومی برای LGLD.....
۲۱	شکل ۳. دستیابی به توسعه انسانی پایدار در سطح محلی.....
۲۳	شکل ۴. رویکرد مرحله ای UNDP برای ایجاد قرارداد اجتماعی در سطح محلی در شرایط پس از تعارض.....



مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

چکیده



مفهوم حکمرانی محلی گرچه به قدمت تاریخ بشر است، در دهه‌های اخیر وارد گفتمان وسیعی شده و کشورها را بر آن داشته تا نقش سطوح مختلف حکومت و روابط آنها با مردم، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان را مورد بررسی مجدد قرار دهند. در حکمرانی محلی، اداره و فراهم کردن کالا و خدمات مورد نیاز جامعه در تعامل با شهروندان مورد توجه است. تا به امروز کشورهای مختلف با انگیزه‌های متنوع، مسیرهای مختلفی را برای دستیابی به حکمرانی کارآمد محلی طی کرده‌اند تا بازیگران و کنشگران مردمی، در فرایند اداره ورود پیدا کرده و شبکه‌هایی از بازیگران به هم پیوسته در بخش‌های عمومی، خصوصی و مردمی را شکل دهند. کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نبوده و به جهت جغرافیای وسیع، برای اداره امور محلی، در کنار لزوم وحدت، نیازمند ایجاد الگوی حکمرانی محلی است که بتواند نیازهای واقعی جامعه را شناسایی کرده و در راستای رفع آنها برآید. حکمرانی محلی به‌عنوان رویکردی نوین در حکومت‌داری، در راستای رفع چالش‌های تمرکزگرایی و سیاستگذاری از بالا به پایین مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد نیازمند توجه اکید به همه ذی‌نفعان جامعه از جمله گروه‌های مردمی و کسب و کارها و روابط و مشارکت بین آنها، توانمندسازی و ایجاد ظرفیت برای تبدیل ظرفیت‌های محلی و مردمی منفعل به کنشگرانی فعال در اداره امور کشور است. مجلس شورای اسلامی نیز به‌منظور بهره‌گیری از همه ظرفیت‌های مردمی در امر قانونگذاری و نظارت، ضروری است بهره‌گیری از تجارب و سازوکارهای حکمرانی محلی را مورد توجه قرار دهد.



■ بیان/شرح مسئله

جهانی شدن و انقلاب اطلاعاتی و ضرورت بازنگری در روابط و نقش‌های شهروند-دولت و رابطه دولت با نهادهای فراتر از خود، کشورهای زیادی را بر آن داشته تا تمرکز بیشتری بر حکمرانی محلی داشته باشند. مفهوم حکمرانی محلی به قدمت تاریخ بشریت است، و در دهه‌های اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. نقش حکومت محلی ارائه خدمات بهتر و حکمرانی مؤثرتر از طریق نزدیک کردن دولت به شهروندان و ایجاد درک بهتر از نیازهای آنهاست و این امر مستقیماً بر توسعه محلی و بهبود زندگی شهروندان تأثیر می‌گذارد.

■ نقطه نظرها / یافته‌های کلیدی

به‌رغم وجود دولت‌های محلی از دیرباز، در عصر حاضر حکمرانی محلی به‌عنوان تسهیل‌کننده ایجاد ارزش عمومی مورد توجه قرار گرفته است که حاکی از نقش مدرن یک دولت محلی، در پی رفع مشکلات ناشی از کژکارکردی‌های بازارگرایی و دولت‌گرایی متمرکز است. این نقش مستلزم آن است که دولت محلی نقش میانجی را در میان نهادها و شبکه‌های مختلف برای تقویت و هم‌افزایی نیروهای مردمی و اجتماعی برای بهبود کیفیت زندگی ساکنان ایفا کند. یک سیستم پایدار حکمرانی محلی، سیستمی است که بتواند نقش‌های اجتماعی چهارگانه (حمایت از هویت سیاسی؛ تضمین توسعه اقتصادی؛ تسهیل تأمین رفاه و توزیع مجدد؛ حمایت از تغییر و توسعه سبک زندگی و انتخاب‌های شهروندان از طریق اجرای حکمرانی اجتماع‌محور) را ترکیب کند و حکمرانی اجتماع‌محور را به‌عنوان کارکرد اجتماعی کلیدی خود در نظر گیرد. حکمرانی محلی برای ایجاد فرصت‌های تغییر، نیازمند چشم‌اندازی مشترک و مجموعه‌ای از ارزش‌ها، تقویت همکاری چندبخشی و افزایش ظرفیت‌های اجتماعی برای شکل دادن به آن نتایج است. یافته‌های محققان نیز حاکی است که یک مجموعه از بهترین ظرفیت‌ها، ویژگی‌ها و ساختارها، فرایندهای حل مشکلات یا استراتژی تغییر در جامعه وجود ندارد و تاکنون کشورهای مختلف به‌دلیل تفاوت در ساختار دولتی، زمینه‌ها و بسترهای اجتماعی، در عمل شاهد انواع متنوعی از حکمرانی محلی بوده‌اند. درنهایت آنچه مهم است همسویی ظرفیت‌های ایجاد شده با مجموعه خاصی از اهداف در سطح اجتماع است.

شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر در کشور ما سطح حکمرانی محلی با چالش‌ها و کمبودهایی مواجه است؛ به‌گونه‌ای که به‌طور کامل به‌ذی‌نفعان موجود در حکمرانی محلی و نقش‌ها و روابط بین آنها توجه نشده است و ساختار بخش دولتی نیز دچار آسیب‌ها و نواقصی همچون فقدان ساختارهای رسمی نیز دچار آسیب‌ها و نواقصی همچون ضعف در الگوی مناسب کارکردهای دولت در سطح محلی، ضعف در استقلال در برخی سازوکارهای محلی دولت و وابستگی مالی در برخی نهادهای محلی به دولت است و حتی در بین مطالعات مختلف درخصوص متولی بخش عمومی در سطح حکمرانی محلی اتفاق نظر وجود ندارد. این در صورتی است که علاوه بر نهادینه‌سازی و نهادسازی مؤثر برای حکمرانی محلی در بخش دولتی، نیازمند توجه اکید به سایر ذی‌نفعان از جمله جامعه و کسب‌وکارها و روابط و مشارکت بین آنها، توانمندسازی و ایجاد ظرفیت برای تبدیل شهروندان منفعل به فعال و ایجاد یک حکمرانی اکوسیستم عمومی هستیم.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی یا راهکارهای سیاستی

براساس آسیب‌های شناسایی شده و ظرفیت‌های موجود در مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌ها، توصیه‌ها و راهکارهای زیر ارائه می‌شود:

✓ **اندیشکده‌های حکمرانی استانی:** طراحی الگوی کنشگری و تعامل مؤثر مجلس شورای اسلامی با استان‌ها و شهرها مبتنی بر ظرفیت «اندیشکده‌های حکمرانی استانی» و ظرفیت‌های «شورای عالی استان‌ها»،

- ✓ **کمیسیون برنامه و بودجه مجلس:** امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی،
- ✓ **معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی:** طراحی چارچوب و دستورالعمل اجرایی‌سازی و تناسب‌بخشی قوانین نسبت به اقتضات سرزمینی و ویژگی‌های محلی و منطقه‌ای جامعه هدف با همکاری شوراهای شهر و روستا،
- ✓ **خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی):** توسعه ایده‌پردازی نوآورانه محلی منطقه‌ای متناسب با نیازهای نظام قانونگذاری،
- ✓ **دفاتر مردمی نمایندگان مجلس:** کارآمدسازی ارتباطات مجلس شورای اسلامی در حکمرانی محلی و منطقه‌ای، مبتنی بر ساماندهی دفاتر مردمی نمایندگان مجلس شورای اسلامی جهت دریافت نظرها و اولویت‌های سطح محلی و لحاظ کردن آنها در بدنه قانونگذاری،
- ✓ **مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی:** جذب مشارکت گروه‌های مدنی و مردمی در فرایند قانونگذاری، مسئله‌یابی و دستور کارگزاری موضوعات کمیسیون‌ها مبتنی بر نیازهای منطقه‌ای و در تعامل با گروه‌های مردمی و اجتماعی، تقویت اطلاع‌رسانی‌های محلی و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی، توسعه سازوکارهای جمع‌سپاری محلی و منطقه‌ای در فرایند قانونگذاری مبتنی بر ظرفیت‌های «سامانه مجلس‌یار»،
- ✓ **کمیسیون امور داخلی و شوراها:** تقویت کمیته حکمرانی محلی جهت بسترسازی تقنینی و نظارتی برای کارآمدسازی و ارتقاء نقش شوراها، از حالت مشورتی به تصمیم‌گیری و از حالت تراکم‌زادایی به تمرکززدایی و نیز بسترسازی و پیگیری لایحه مدیریت جامع شهری.



۱. مقدمه

جهانی شدن و انقلاب اطلاعاتی، کشورهای زیادی را بر آن داشته تا نقش سطوح مختلف حکومت^۱ و مشارکت آنها با بخش خصوصی و جامعه مدنی را مورد بازبینی مجدد قرار دهند. این اصلاحات معمولاً شامل انتقال مسئولیت به دولت‌های محلی و فراتر از بخش دولتی و با هدف ایجاد حکمرانی محلی^۲ است [۱]؛ تا آنجا که امروزه این ایده شهرت زیادی پیدا کرده و کشورهای در حال توسعه شاهد تحولات مثبتی در این خصوص می‌باشند و حکمرانی محلی در این جوامع نقش پررنگی را برای ارائه خدمات عمومی برعهده گرفته است. وسعت جغرافیایی کشورها نیز یکی دیگر از دلایل ضرورت عدم تمرکز، حکمرانی چندسطحی و پیاده‌سازی حکمرانی محلی است. با این منطق نظری که انتقال برخی اختیارات، منابع، مسئولیت‌ها و پاسخگویی از دولت مرکزی به سطوح محلی، به سازمان‌ها و نهادهای محلی این توانایی را می‌دهد که خودگردانی و توسعه مؤثرتری را متناسب با شرایط منطقه خود داشته باشند [۲]. این تفویض، موجب می‌شود به دلایلی از جمله اقتصاد اطلاعاتی، هماهنگی، نزدیکی به ذی‌نفعان و آشنایی با ترجیحات افراد، مشارکت و پاسخگویی بهبود یافته و ارائه خدمات عمومی به شکل مناسب‌تری در جامعه محقق شود [۱، ۳].

با وجود دولت‌های محلی از دیرباز، در عصر حاضر حکمرانی محلی به‌عنوان تسهیل‌کننده ایجاد ارزش عمومی مورد توجه قرار گرفته که حاکی از نقش مدرن یک دولت محلی، در پی حل مشکلات ناشی از شکست بازار و همچنین شکست دولت است. این نقش مستلزم آن است که دولت محلی نقش میانجی را در میان نهادها و شبکه‌های مختلف برای تقویت هم‌افزایی و فعالسازی ظرفیت‌های اجتماعی برای بهبود کیفیت زندگی افراد جامعه ایفا کند [۱]. سیستم پایدار حکمرانی محلی، سیستمی است که بتواند نقش‌های اجتماعی چهارگانه (حمایت از هویت سیاسی؛ تضمین توسعه اقتصادی؛ تسهیل تأمین رفاه و توزیع مجدد؛ و حمایت از تغییر و توسعه سبک زندگی و انتخاب‌های شهروندان از طریق اجرای حکمرانی اجتماع‌محور) را ترکیب کند و حکمرانی اجتماع‌محور را به‌عنوان کارکرد اجتماعی کلیدی خود در نظر گیرد [۴]. برای ایجاد این فرصت‌های تغییر، حکمرانی محلی، نیازمند ایجاد چشم‌انداز مشترک و مجموعه‌ای از ارزش‌ها، تقویت همکاری چندبخشی و افزایش ظرفیت اجتماع برای شکل دادن به آن نتایج است. یافته‌های محققان نیز حاکی از آن است که یک مجموعه از بهترین ظرفیت‌ها، ویژگی‌ها و ساختارها، فرایندهای حل مشکل یا استراتژی تغییر در جامعه وجود ندارد و تاکنون کشورهای مختلف به‌دلیل تفاوت در ساختار زمینه‌ها و بسترهای اجتماعی، در عمل شاهد انواع متنوعی از حکمرانی محلی بوده‌اند [۵].

شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر در کشور ما سطح حکمرانی محلی با چالش‌ها و کمبودهایی مواجه است؛ به‌گونه‌ای که نه تنها به سایر ذی‌نفعان موجود در حکمرانی محلی و نقش‌ها و روابط بین آنها توجه کاملی نشده است، بلکه ساختار بخش دولتی نیز به آسیب‌ها و نواقصی همچون فقدان الگومندی مناسب، عدم استقلال کافی، وابستگی به سطوح بالاتر حکمرانی و عدم استقلال مالی دچار هستند [۶، ۷، ۸، ۹] و حتی در بین مطالعات مختلف - آن چنان که به تفصیل در بخش بعدی بدان پرداخته شده است - درخصوص متولی بخش عمومی در سطح حکمرانی محلی اتفاق نظر وجود ندارد. این در صورتی است که علاوه بر نهادینه‌سازی و نهادسازی مؤثر برای حکمرانی محلی در بخش دولتی، نیازمند توجه اکید به سایر ذی‌نفعان از جمله جامعه و کسب‌وکارها و روابط و مشارکت بین آنها، توانمندسازی و ایجاد ظرفیت برای تبدیل شهروندان منفعل به فعال و ایجاد یک حکمرانی اکوسیستم عمومی هستیم [۱۰]. این گزارش با هدف ایجاد شناخت بهتر از مفهوم حکمرانی محلی و بهره‌گیری از آن در جهت رشد و توسعه کشور، با مروری بر رویکردهای جهانی و تجارب و سازوکارهای حکمرانی محلی سایر کشورها، به آسیب‌شناسی قوانین کشور و برنامه‌ریزی توسعه در این حوزه پرداخته و در انتها راهکارها و پیشنهادهایی برای به‌کارگیری در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد.

1. Government
2. Local Governance



۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

در ادبیات حکمرانی محلی این‌گونه بیان می‌شود که این سطح حکمرانی «صرفاً به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نمی‌شود، بلکه به خدماتی از جمله حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضای گفتگوی مدنی و مشارکت دموکراتیک، توسعه محلی بازار و از نظر زیست‌محیطی پایدار، می‌پردازد و چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را شکل می‌دهد» [۱۱]. با این وجود پژوهش‌های این حوزه در کشور، عمدتاً به شناسایی ساختارهای متناظر با حکمرانی محلی (افراد، سازمان‌ها و نهادها) در بخش عمومی - مانند شورایی‌ها [۷، ۱۱، ۱۲]، شهرداری‌ها [۹، ۱۱، ۶]، شورای اسلامی شهر و روستا [۱۳، ۶، ۱۱]، فرماندار، نماینده مجلس شورای اسلامی و امام‌جمعه شهر [۸] - و نیز آسیب‌شناسی آنها - مانند عدم الگومندی مناسب در تمرکززدایی و عدم همخوانی الگوی عملی با الگوی قانونی همراه با تعارضات در نقش‌های مقامات محلی، عدم توجه به عناصر تأثیرگذاری همچون عرف و عدم نگرش سیستمی و کل‌نگر در ایجاد الگوی حکمرانی محلی [۸]، وابستگی مالی شهرداری‌ها به نهادهای مرکزی و نمایندگان دولت [۶]، فقدان نهادینگی شورایی‌ها و رابطه تعریف شده با شورای شهر و شهرداری [۷] محدود بوده و در نهایت به ارائه راهکارهایی از جمله تقویت نظام شورایی، تهیه برنامه مدیریت جامع شهری و واگذاری مسئولیت‌های مشخص به شهرداری‌ها، تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات اداری با شورای اسلامی شهر و روستا [۸، ۱۱]، تأمین مالی نهادهای محلی از طریق تمرکززدایی مالی [۱۴]، [۹]، استفاده از روش عام سازمان‌دهی و تمرکززدایی پیشرفته برای تنظیم روابط دولت مرکزی با استان‌ها و استفاده از روش خودگردانی محلی موسوم به فدرالیسم اقتصادی اجتماعی برای مناطق خاص [۱۵] پرداخته‌اند. این در حالی است که برای حکمرانی محلی، نقش‌های اجتماعی مختلفی قابل تصور است که برای ایفای هر یک از آنها میزان متفاوتی از اختیار و استقلال مورد نیاز بوده و با توجه به زمینه و بافت جامعه، فرهنگ مدنی خاصی را می‌طلبد [۴]. علاوه بر این، گذار از حکومت به حکمرانی، به معنای نقش فعال شهروندی و معرفی

اشکال جدید مشارکت شهروندان و نیز وجود انواع انجمن‌های محلی، گروه‌های ذی‌نفعان و بازیگران بخش خصوصی است [۱۶، ۱۰، ۳]؛ اما در مطالعات داخلی تنها موارد اندکی به نقش نهادهای خارج از بخش دولت و اهمیت روابط بین آنها اشاره کرده‌اند [۱۲].

بررسی مطالعات جهانی در این حوزه نشان می‌دهد تمرکز در حکمرانی محلی می‌تواند بر سر موضوعات گسترده‌تری همچون توسعه درون‌زا و اجتماع‌محور [۱۶]، حکمرانی پلنفرم‌های عمومی [۱۰]، توسعه اکوسیستم‌های اجتماع‌محور [۲۰]، پاسخگویی [۲۱]، فعال کردن شهروندان و چگونگی افزایش حضور، توجه و مشارکت مردم در حکمرانی محلی [۲۲]، ظرفیت‌سازی جمعی و فرصتی برای ایجاد تغییر [۵]، چگونگی تمرکززدایی در سطح حکمرانی محلی [۲۳] و توالی تمرکززدایی مالی، سیاسی و اداری برای ایجاد حکمرانی مؤثر باشد [۲]. بنابراین ضروری است در راستای تقویت شناخت و اهمیت حکمرانی محلی و چگونگی ارتقای اثربخشی آن، مطالعه‌ای در حوزه اشکال جدید حکمرانی محلی، با لحاظ تمامی ذی‌نفعان درگیر در آن صورت گیرد که به بررسی نقش‌ها، روابط و بسترهای مورد نیاز و راهکارهای اجرای موفقیت‌آمیز آن می‌پردازد.

۲-۱-۱. تعاریف و رویکردهای تئوریک به مسئله حکمرانی محلی

بسیاری از اصطلاحات رایج در زمینه حکمرانی محلی همچون حکومت محلی، مقامات محلی، دولت محلی، توسعه محلی، توسعه اقتصادی محلی، توسعه منطقه محلی و توسعه انسانی محلی، با معانی مختلفی به کار رفته‌اند [۲۴]. در این بخش به شفاف‌سازی مفاهیم کاربردی در این گزارش پرداخته شده است.

۲-۱-۲. حکومت محلی^۱

حکومت محلی مجموعه‌ای از نهادهای حاکمیتی است که در یک منطقه زیر ملی (اعم از روستایی یا شهری یا ترکیبی از این دو) اختیار قانونی به آنها داده شده است. این اختیارات می‌تواند مطابق با قانون اساسی ملی (مانند برزیل، دانمارک،

و شبکه‌های بین بخش‌های مختلف (دولت، بخش عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) است. این فرآیند شامل تصمیم‌گیری، مذاکره و روابط مختلف قدرت بین ذی‌نفعان است تا مشخص شود چه کسی، چه چیزی، چه زمانی و چگونه انجام می‌گیرد. حکمرانی روابط بین دولت و بخش‌های مختلف جامعه، چگونگی انجام امور و نحوه ارائه خدمات را تعیین می‌کند و شیوه برنامه‌ریزی، مدیریت و تنظیم خدمات را در مجموعه‌ای از نظام‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شکل می‌دهد [۲۶].

گذار از حکومت به حکمرانی دربرگیرنده دو فرآیند اساسی است: اول اینکه بازیگران بیشتری از خارج از مرزهای رسمی دولت، در فرآیند اداره ورود پیدا کرده و این فرآیند بر شبکه‌هایی از بازیگران به هم مرتبط از بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب، به جای سلسله‌مراتبی که دولت تعریف می‌کند متکی است. دوم اینکه سازمان درونی دولت، پیچیده‌تر و چندسطحی شده و با نهادهای فروملی و فراملی تحت نفوذ قرار می‌گیرد. سایر ویژگی‌های این گذار در جدول ۱ خلاصه شده است [۱۸].

فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن و سوئد، قانون اساسی ایالتی (استرالیا و ایالات متحده)، قانون عادی سطح بالاتری از حکومت مرکزی (نیوزلند، بریتانیا و اکثر کشورها)، قانون استانی یا ایالتی (کانادا و پاکستان)، یا با دستور اجرایی برای به یک منطقه جغرافیایی نسبتاً کوچک برای ارائه طیف وسیعی از خدمات (چین) باشد. حکومت محلی شامل مؤسسه‌هایی با اختیارات و مسئولیت‌های مختلف، در سطوح متنوع سرزمینی مانند شهردار یا فرماندار (رئیس سیاسی)، شورای محلی نمایندگان (معمولاً انتخابی)، مدیر اجرایی، واحدهای فنی و اداری که کالاها و خدمات عمومی را به حکومت محلی ارائه می‌کنند و دفاتر محلی سازمان‌های دولتی نیمه‌خودمختار (مانند سازمان‌های توسعه منطقه‌ای، سازمان آب، اداره محیط زیست و ...) است. حکومت‌های محلی نیازها و تقاضاهای افراد را از نزدیک ملاحظه نموده و نسبت به آنها پاسخ می‌دهند [۱۱، ۲۵، ۱].

۳-۱-۲. حکمرانی محلی

حکمرانی شامل فرایندهایی است که در آن تصمیمات سیاست عمومی اتخاذ و اجرا می‌شود و نتیجه تعامل، روابط

جدول ۱. مقایسه ویژگی‌های اصلی حکومت و حکمرانی

حکمرانی	حکومت	
<ul style="list-style-type: none"> ■ تعداد زیاد مشارکت‌کنندگان ■ بازیگران بخش خصوصی و عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> ■ تعداد محدود مشارکت‌کنندگان ■ عوامل اجرایی اساساً دولتی 	بازیگران
<ul style="list-style-type: none"> ■ انجام مشاوره ■ همکاری تا حد امکان در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها ■ گسترش کم موضوع‌های سیاسی 	<ul style="list-style-type: none"> ■ مشاوره‌ای صورت نمی‌گیرد ■ همکاری کاملی در صورت‌بندی‌های سیاست‌ها و اجرای آن صورت نمی‌گیرد ■ گسترش زیاد مسائل سیاسی 	کارکردها
<ul style="list-style-type: none"> ■ مرزهای بسیار باز ■ عضویت داوطلبانه (ارادی) ■ فراوانی و مدت زمان بسیار تعامل 	<ul style="list-style-type: none"> ■ مرزهای بسته ■ عضویت غیرارادی ■ فراوانی و مدت زمان اندک تعامل 	ساختار



با ترجیحات آنها)، مسئولیت‌پذیر (انجام کار درست به روش درست - انجام کار درست به شیوه درست یا کار بهتر با هزینه کمتر) و پاسخگو (به شهروندان، از طریق رویکرد حق‌محور) باشد. نوعی از حکمرانی محلی که این اصول را دربرمی‌گیرد، حکمرانی شهروندمحور نامیده می‌شود و واجد ویژگی‌های متمایزی از جمله توانمندسازی شهروندان از طریق رویکرد حق‌محور^۲ (از طریق اجرای دموکراسی مستقیم و منشور شهروندان)، پاسخگویی از پایین به بالا درباره نتایج و ارزیابی شهروندان به‌عنوان حکمران، مالیات‌دهنده و مصرف‌کننده خدمات عمومی از عملکرد حکومت به‌عنوان تسهیل‌کننده شبکه‌ای از عرضه‌کنندگان است [۱].

۴-۱-۲. توسعه محلی^۳

توسعه محلی تنها توسعه‌ای نیست که در سطح محلی اتفاق می‌افتد. توسعه محلی روشی خاص برای رسیدگی به چالش‌های توسعه‌ای شناسایی شده است که با استفاده از فرایندهایی که شهروندان به‌طور محلی هدایت می‌کنند و حداکثر استفاده را از منابع، مشارکت‌ها و ایده‌های محلی می‌برند. حکمرانی محلی و توسعه محلی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند (شکل ۱) زیرا هدف اصلی حکمرانی محلی دستیابی به نتایج توسعه بهتر برای همه در سطح محلی است. یکی از اهداف اصلی توسعه مورد توافق در سطح بین‌المللی، ارتقای زندگی و چشم‌انداز مردم در سطح محلی است. درس‌های حاصل از اجرای MDG بر اهمیت دولت‌های محلی و بازیگران محلی در ارائه دستور کار توسعه تأکید می‌کند. توسعه محلی مستلزم آن است که مقامات محلی از منابع موجود برای ارائه زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی پاسخگوی نیازهای مردم محلی، به‌ویژه فقیرترین آنها استفاده کنند [۲۹، ۲۵].

حکمرانی محلی مفهوم وسیع‌تری نسبت به حکومت محلی است که در آن مرزهای بین بخش‌های دولتی و خصوصی محو می‌شود و به‌عنوان تدوین و اجرای کنش جمعی در سطح محلی برای فعالیت‌هایی با ماهیت عمومی تعریف می‌شود. حکمرانی محلی شامل مجموعه‌ای از نهادها، سازوکارها و فرایندهای دولتی و غیردولتی است و از طریق آنها کالاها و خدمات عمومی به شهروندان ارائه می‌شود. بنابراین، نقش مستقیم و غیرمستقیم نهادهای رسمی حکومت محلی و سلسله‌مراتب حکومت و همچنین نقش هنجارهای غیررسمی، شبکه‌ها، سازمان‌های اجتماعی و انجمن‌های محله‌ای را در پیگیری اقدام جمعی با تعریف چارچوبی برای تعامل شهروندان با یکدیگر و با دولت^۱ و تصمیم‌گیری جمعی و ارائه خدمات عمومی محلی دربرمی‌گیرد. ترتیبات حکمرانی محلی تا حد زیادی با محیط‌های سیاسی، قانونی و اقتصادی که بازیگران ملی تنظیم می‌کنند تحت تأثیر و کنترل قرار می‌گیرند و از آن جهت اهمیت دوچندان می‌یابد که در سطح محلی تفاوت‌های موجود در تاریخ، فرهنگ، ظرفیت، زیرساخت‌ها، سبک‌ها و شیوه‌های جوامع انعکاس بیشتری می‌یابند. منطق تمرکززدایی و حکمرانی محلی آن است که هرچه حکومت به مردم نزدیک‌تر باشد بهتر کار می‌کند و مردم باید حق داشته باشند درباره نوع و ابعاد خدمات مورد نیازشان، نظر دهند [۲۸، ۲۷، ۱۱].

حکمرانی محلی خوب تنها به ارائه طیف وسیعی از خدمات محلی محدود نیست و در مورد حفظ زندگی و آزادی ساکنان، ایجاد فضایی برای مشارکت دموکراتیک و گفتگوی مدنی، حمایت از توسعه محلی پایدار مبتنی بر بازار و از نظر زیست‌محیطی و تسهیل نتایجی است که کیفیت زندگی ساکنان را غنی می‌کند [۱].

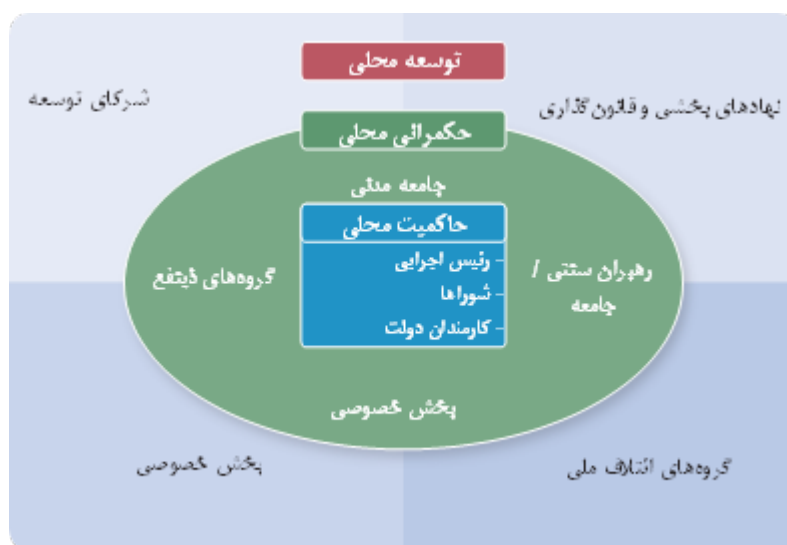
شناخت تحلیلی مفهوم حکمرانی محلی در ایجاد چارچوبی برای حکومت محلی ضروری است که اعتمادپذیر (انجام کار درست - ارائه خدمات با تمرکز بر شهروندان و منطبق

1. Citizen-Citizen and Citizen-State interactions

3. Local Development

۲. رویکردی که به حقوق شهروندان و ارزش‌های عمومی جامعه تأکید دارد.

شکل ۱. اجزای توسعه محلی



۵-۱-۲. دموکراسی محلی

دموکراسی محلی، مفهومی است که به شکل دموکراسی مشارکتی (مستقیم) یا نمایندگی در سطح محلی، برای احترام به حقوق اساسی مدنی و سیاسی و نیز حقوق اکثریت، اقلیت و گروه‌های مخالف، برای تأثیرگذاری بر فرایندهای سیاستگذاری در نهادهای حکمرانی محلی، مانند شهرداران، شوراها، کمیته‌ها و در سازمان‌های اداری و فعالیت‌های جامعه مدنی با برگزاری انتخابات منظم و واقعی مشخص می‌شود. دموکراسی محلی باید هم مکانیسم‌های رسمی که برای توانمندسازی دولت شفاف، نماینده و پاسخگو وجود دارد و هم تجربیات و برداشت‌های شهروندان در مورد این موضوعات را دربرگیرد [۲۶].

۶-۱-۲. تمرکززدایی

تمرکززدایی و حکمرانی محلی مفاهیمی مرتبط اما متفاوتند

که گاه به جای یکدیگر به کار برده می‌شوند. تمرکززدایی در درجه اول فرایندی ملی (سیاسی، قانونگذاری، نهادی و مالی) است که از طرف دولت مرکزی ایجاد می‌شود اما حکمرانی محلی در ایالت‌های متمرکز و غیرمتمرکز به طور یکسان وجود دارد و ممکن است تحت تأثیر فرایندهای تمرکززدایی قرار بگیرد؛ برای مثال، دولت‌های محلی خدماتی را ارائه دهند که قبلاً توسط سازمان‌های ملی ارائه می‌شد و همچنین ممکن است تمرکززدایی، با فرایندهای دموکراتیک نمایندگی یا مشارکتی، شفافیت، پاسخگویی یا ویژگی‌های دیگر تعریف حکمرانی محلی خوب همراه باشد یا نباشد [۲۶، ۳۰].

با گذر زمان و ظهور سنت‌های مختلف مدیریت دولتی، اشکال مختلفی از حکمرانی محلی به وجود آمده‌اند که جدول ۲ به تشریح آنها می‌پردازد [۴].



جدول ۲. دامنه حکمرانی محلی

حکمرانی اجتماع محور شبکه‌ای	مدیریت عمومی جدید	مدیریت عمومی سنتی	
هدف کلی، اثربخشی بیشتر برای مقابله با مشکلاتی است که عموم مردم بیش از همه به آن اهمیت می‌دهند.	مدیریت ورودی‌ها و خروجی‌ها به‌گونه‌ای که اقتصاد و پاسخگویی به مصرف‌کنندگان را تضمین کند.	مدیریت ورودی‌ها، ارائه خدمات در چارچوب یک دولت رفاه ملی	هدف سیستم حکمرانی
مدیریت‌گرایی و بومی‌گرایی	مدیریت‌گرایی و مصرف‌گرایی	حرفه‌گرایی و حزب‌گرایی	ایدئولوژی غالب
ترجیحات فردی و عمومی از طریق فرایند تعاملی پیچیده ایجاد می‌شود.	تجمع‌ترجیحات فردی، که با انتخاب مشتریان نشان داده می‌شود.	ترجیح سیاستمداران و کارشناسان. کمتر به ترجیحات عمومی توجه می‌شود.	تعریف ترجیح عمومی
رهبران منتخب، مدیران و ذی‌نفعان کلیدی درگیر در جستجوی راه‌حلهایی برای مشکلات جامعه و مکانیسم‌های ارائه مؤثر. سیستم به‌نوبه خود در معرض چالش از طریق انتخابات، همه‌پرسی، انجمن‌های مشورتی، عملکردهای نظارتی و تغییرات در افکار عمومی است.	جداسازی سیاست و مدیریت: سیاست برای دادن جهت و نه کنترل، مدیران برای مدیریت، و یک حلقه اضافی برای ارزیابی مصرف‌کننده.	دمکراسی سربار: رأی دادن در انتخابات، سیاستمداران احزاب اجباری، وظایفی که از طریق کنترل بر بوروکراسی به‌دست می‌آیند.	مدل غالب پاسخگویی
لیستی از گزینه‌ها که به‌صورت عملی انتخاب شده است.	بخش خصوصی یا نهاد دولتی کاملاً تعریف شده	سلسله‌مراتبی یا حرفه‌ای خودتنظیم	سیستم ترجیحی برای ارائه خدمات
هیچ بخشی انحصار ندارد. حفظ روابط از طریق ارزش‌های مشترک ضروری است.	بدبین به اخلاق بخش عمومی (به ناکارآمدی و امپراتوری منجر می‌شود) - به‌نفع خدمات مشتری	بخش دولتی و همه نهادهای عمومی انحصار دارند	رویکرد به اخلاق در خدمات عمومی
پیچیده و چندگانه: منطقه‌ای، ملی، مذاکره‌ای و انعطاف‌پذیر	از طریق قرارداد و شاخص‌های کلیدی عملکرد	رابطه مشارکتی با دولت مرکزی برای خدمات عمومی	ارتباط با لایه‌های «بالتر» دولت

نقش‌های مختلفی را ایفا می‌کنند. استوکر مبتنی بر این نقش‌های مختلف، کارکردهای اجتماعی چهارگانه‌ای را شناسایی می‌کند که در جدول ۳ آمده است. [۴]

۷-۱-۲. کارکردهای اجتماعی در حکمرانی محلی با پیشرفت جوامع و پیچیده شدن حوزه مدیریت عمومی، کارکردهای اجتماعی حکومت‌ها فزونی یافته، تا جایی که آنها

جدول ۳. کارکردهای اجتماعی چهار گانه در حکمرانی محلی

کشورهای پیشرو	توضیح کارکرد	نوع کارکرد
چین و آمریکا	موضوع توسعه اقتصادی کارکرد اصلی بسیاری از سیستم‌های دولت محلی است که برنامه‌ریزی کاربری اراضی و مسکن، تأمین سرمایه خطرپذیر، حمایت از توسعه صنعتی و تجاری برای این عملکرد کلیدی است. همچنین تأمین مستقیم زیرساخت‌های اساسی مانند آب، فاضلاب، انرژی، ساخت جاده، توسعه حمل‌ونقل و وظایف اصلی سیستم‌های دولتی محلی در این کارکرد است که در چین، برزیل و آمریکا و آفریقای جنوبی وجود دارد. این موارد اغلب با وظایف توسعه سرمایه انسانی، آموزش و مهارت برای نیروی کار همراه است. هرچند با تغییر ماهیت فعالیت‌های اقتصادی در مواجهه با رقابت جهانی، اثربخشی این کارکرد مورد تهدید قرار می‌گیرد با این حال باز هم عوامل فضایی حیاتی هستند.	توسعه اقتصادی
ایتالیا و فرانسه	علاوه بر کارکرد اقتصادی که از مهم‌ترین کارکردهای دولت محلی است، هویت مطرح می‌شود. دولت محلی برای شهروندان خود معنا و مفهومی دارد که به آنها تأکید می‌کند کجا متولد شده‌اند یا کجا زندگی می‌کنند. برای جوامع محلی، اینکه بگویند اهل یک روستا، یا شهر خاصی هستند، می‌تواند مایه افتخار باشد. سیستم‌های حکمرانی محلی، به‌ویژه آنهایی که از دیرباز تأسیس شده‌اند، به‌نظر می‌آیند به‌ویژه برای بیان هویت در موقعیت خوبی قرار دارند. در برخی موارد، مانند جایی‌که زبان‌ها یا فرهنگ‌های متمایز در یک دولت ملی در خطر است، یک نهاد دولتی محلی می‌تواند حامل پیام مهمی از هویت سیاسی باشد.	هویت
سوئد، برزیل و آفریقای جنوبی	سومین کارکرد دولت محلی تأمین رفاه و توزیع مجدد است. در نگاه اول ممکن است این نقش شامل امنیت عمومی، حمایت‌های درآمدی و سایر فعالیت‌های تأمین نیازهای اساسی دیده شود، اما برای مثال کارکردهای رفاهی در بسیاری از کشورهای اروپا توسعه‌یافته است تا طیف وسیع‌تری از نیازهای بالاتر برای آموزش و پیشرفت را برآورده کند. عملکرد رفاه اجتماعی در برخی کشورها به‌دلیل نیازهای مالی گروه‌های جمعیتی مسن، پیشرفت در فناوری که به درمان‌های گران‌تر و افزایش انتظارات در مورد کیفیت خدمات منجر می‌شود، تحت فشار است.	رفاه
استرالیا و بریتانیا	نقش نهایی برای دولت محلی نقش هماهنگ‌کننده گسترده‌تری است که به حمایت از تغییر و توسعه انتخاب‌های سبک زندگی شهروندان می‌پردازد. ترتیبات قانونی برای ارائه یک خدمت یا عملکرد هرچه باشد، اگر بر مردم محلی تأثیر داشته باشد، مقامات محلی باید در نمایندگی منافع جامعه و تأثیرگذاری بر آن خدمت نقش داشته باشند. این امر نه تنها مستلزم پیوستن به منابع و فعالیت‌ها، بلکه به نقش رهبری و تأثیرگذاری برای اطمینان از آن نیاز دارد که تلاش همه سازمان‌ها بر نتایجی که بیشترین اهمیت را برای مردم محلی دارند، مطابقت دارد. دولت محلی در موقعیت مناسبی برای ایفای این نقش است که همان حرکت به سمت حکمرانی شبکه‌ای اجتماع‌محور است که می‌توان آن را نقشی در نظر گرفت که به‌عنوان پاسخی به تغییرات در سبک زندگی مردم و پیچیدگی زندگی مدرن و چالش‌های مرتبط با آن ظاهر شده است.	سبک زندگی



جهت‌گیری به‌سمت تعامل باقی می‌ماند. شهروندان منتظر دعوت برای مشارکت نیستند، بلکه دستور کار را هدایت می‌کنند و سیاست‌های خود را به شیوه‌ای آزاد و کثرت‌گرا سازمان‌دهی می‌کنند. در این فرهنگ که متناسب با حکمرانی شبکه‌ای اجتماع‌محور است، در بهترین حالت، می‌توان شاهد بود که نمایندگان رسمی منتخب و مقامات محلی شکلی از عملکردهای هدایت‌کننده را برعهده می‌گیرند، اما پویایی در سیستم، ناشی از خود شهروندان است.

۲-۲. پیشینه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

در حوزه موضوعی «حکمرانی محلی» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تاکنون مطالعاتی به انجام رسیده که از مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

در گزارشی با عنوان «حکمرانی محلی و توسعه اجتماع‌محور» (شماره مسلسل ۱۳۴۴۷) که به انجام رسیده است، پژوهشگران مؤلفه‌های اساسی یک نظام اداری غیرمتمرکز را مورد توجه قرار داده و این موضوع را خاطر نشان کردند که تمرکززدایی مستلزم آن است که حکومت محلی از اختیارات ضروری در قانونگذاری و اجرای قانون‌ها برخوردار باشد. در گزارشی دیگر در این حوزه با عنوان «حکمرانی محلی؛ چارچوبی نهادی تطبیقی» (شماره مسلسل ۱۳۷۶۳) به این موضوع اشاره شده که حکمرانی محلی به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نشده، بلکه به خدماتی از جمله حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضای گفتگوی مدنی و مشارکت دموکراتیک، توسعه محلی بازار و از نظر زیست‌محیطی پایدار، می‌پردازد. همچنین نویسندگان معتقدند که حکمرانی شهروندمحور، نوع پاسخگویی حکمرانی محلی است که به توانمندسازی شهروندان و ارائه خدمات مطابق ترجیحات آنها می‌پردازد. این گزارش الگوهای حکمرانی محلی در نقاط مختلف جهان را معرفی کرده و به بحث پیرامون آنها می‌پردازد. در گزارشی دیگر با عنوان «محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس‌آموخته‌هایی از حکمرانی محلی در کشورهای منتخب» (شماره مسلسل ۱۸۶۵۳)

ترکیبی از نقش‌های چهارگانه می‌تواند ارمغان‌آور سیستمی قوی و پایدار حکمرانی محلی باشد. در کشورهای شمال اروپا، یک پایگاه قوی در سیاست هویت، همراه با نقش مهم در توسعه اقتصادی و رفاه، و نیز نقش ماهرانه حکمرانی شبکه‌ای اجتماع‌محور، به سیستمی منجر شده است که یکی از قوی‌ترین سیستم‌ها در جهان باقی بماند. نقش‌هایی که سیستم‌های حکمرانی محلی در چارچوب کارکردهای چهارگانه برعهده می‌گیرند، موجب ظهور و بروز انواع خاصی از فرهنگ مدنی و سیاست‌های محلی در جوامع می‌شود [۴]:

✓ فرهنگ مصالحه شهروندان^۱: در این رویکرد، مبنا بر توافق و مصالحه میان بازیگران محلی و دولت‌هاست و دولت‌ها از طریق توزیع مشوق‌های انتخابی مانند قراردادهای، مشاغل، تسهیلات برای یک محله خاص و غیره، بر مشکلات جمعی غلبه می‌کنند. مزایایی که مشارکت‌کنندگان دریافت می‌کنند ممکن است هدفمند یا مادی باشد. در این فرهنگ همکاری به‌معنای اجماع بر سر ارزش‌ها و باورها نیست، بلکه مشارکت به‌منظور تحقق «فرصت‌های کوچک» است.

✓ فرهنگ بخشی^۲: شهروندان ارتباط مستقیم کمی با سازمان‌های رسمی و تخصصی دولت دارند و بیشتر اوقات را بدون آگاهی عمومی می‌گذرانند؛ اما در هر بخش حس اجتماع و هویت محلی وجود دارد.

✓ فرهنگ موضوعی^۳: که در آن جهت‌گیری شهروندان به‌عنوان ناظر، با آگاهی کلی از مسائل عمومی، اما عدم تعامل در مورد مسائل خاص است. هرچند این فرهنگ می‌تواند به این منجر شود که شهروندان دولت را در یک چشم‌انداز مثبت یا منفی ببینند؛ اما به‌طور اساسی جهت‌گیری منفعلی نسبت به خروجی‌های سیستم دارند. این فرهنگ با افزایش انتظارات در مورد آنچه که دولت می‌تواند یا باید در میان هر جامعه با تحصیلات بهتر ارائه دهد، می‌تواند به شهروندانی خواستارتر یا انتقادی‌تر منجر شود.

✓ فرهنگ مشارکت‌کننده^۴: شهروندان علاوه بر آگاهی و ادراک، به‌سمت مشارکت فعالانه در شرایط کلی و هم در مورد موضوع‌های خاص سوق داده می‌شوند. مجدداً این تعامل ممکن است به ارزیابی مثبت یا منفی دولت منجر شود، اما

1. Conciliation of citizens
2. Parochial
3. Subject
4. Participant

۲-۳. سوابق تقنین به‌همراه آسیب‌شناسی

توجه به مفاهیمی همچون حکمرانی محلی، مردم‌سالاری، اجرای حقوق شهروندی و اتکای اداره امور و اختیار سیاسی اداری به ملت، تصمیم‌گیری مشارکتی و به‌کارگیری شوراهای دیرباز در کشور ما وجود داشته است که پس از انقلاب اسلامی توجه ویژه و اکید روی آن صورت گرفته است. از آموزه‌های دینی و احادیث گرفته تا بیانات مقام معظم رهبری، تا جایی که ایشان فرموده است «اسلام در ضمن اینکه احکام الهی و اراده الهی را در هدایت و صلاح انسان‌های دارای کمال تأثیر می‌داند، اراده انسان، حضور انسان و حضور آحاد مردم را هم در همه کارها پیش‌بینی کرده است. یک نمونه آن همین مسئله شورا است. خدای متعال در علائم مؤمنین می‌فرماید: و امرهم شوری بینهم؛ کارهایشان را با مشورت انجام می‌دهند.» (بیانات در دیدار مسئولان شوراهای اسلامی، ۱۳۷۸/۰۳/۰۴) علاوه بر این، در بندهای مختلف قانون اساسی کشور همچون مقدمه قانون و اصول (۶، ۷، ۱۲، ۴۸، ۵۶، ۵۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۰۳) به انحاء مختلف بر شورا، مردمی‌سازی و مشارکت مردم، مقررات محلی و منطقه‌ای تأکید شده است. همان‌طور که در جدول ۴ آمده است، در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، خصوصاً سیاست‌های کلی برنامه توسعه نیز می‌توان بندهای مربوطه را ملاحظه کرد. در همین راستا در مواد قانون برنامه‌های توسعه نیز مفاهیم نام‌برده مورد عنایت قرار گرفته است.

به این موضوع پرداخته می‌شود که طبق بررسی‌های به‌عمل آمده، به‌طور کلی مدیریت محلی روستاهای کشور در شرایط فعلی، مدیریتی عمدتاً ناتوان، هزینه‌زا، تمرکزگرا، بخشی‌نگر و غیرپاسخگو است. این وضعیت با اصول حکمرانی مطلوب تناسبی ندارد و به نارضایتی روستاییان و نهایتاً مهاجرت آنها از روستاها به شهرها و کلان‌شهرها منجر شده است. آسیب‌شناسی‌های انجام شده از ریشه‌ها و دلایل ناکارآمدی مناسب مدیریت محلی در روستاهای کشور و بررسی رویکردها و رهیافت‌های نوین حکمرانی محلی در کشورهای منتخب، نشان داد که به‌منظور اصلاح و تقویت نظام مدیریت روستایی ایران از بُعد تقنین، راهبردهای بازطراحی ساختار تشکیلاتی مدیریت محلی روستایی مبتنی بر اصول صرفه‌مقیاس و مدیریت پهنه‌ای (تشکیل دهرداری در سطح دهستان)؛ تفویض اختیار لازم به سطوح منطقه‌ای به‌منظور متناسب‌سازی ساختار مدیریت محلی با شرایط و ویژگی‌های متمایز روستاها، با رعایت چارچوب ملی؛ اصلاح حدود وظایف و اختیارات و توانمندسازی مدیریت محلی روستایی به‌منظور توسعه همه‌جانبه و یکپارچه روستاها با تمرکز بر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌جای ابعاد کالبدی-فیزیکی؛ حاکمیت رویکرد ارائه خدمات به‌صورت پهنه‌ای به‌جای نقطه‌ای و ابتدای تصمیم‌گیری‌های محلی بر برنامه پیشرفت و آبادانی دهستان؛ تمرکززدایی و افزایش مشارکت مردم و نمایندگان صنوف مختلف در تصمیمات محلی؛ ارتقای شفافیت و تحقق نظارت عمومی بر عملکرد مدیران محلی باید مدنظر قانونگذاران قرار گیرد.



جدول ۴. بندهای مرتبط با حکمرانی محلی در اسناد و قوانین کشور

سیاست	بند مرتبط	مفهوم کلیدی
سیاست‌های کلی برنامه هفتم (۱۴۰۱/۰۶/۲۰)	۱۳، ۱۵ و ۱۸	استفاده از ظرفیت‌های مردمی / رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان / کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه حاشیه‌نشینی و بهره‌گیری از مشارکت مردم
سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱/۰۱/۲۱)	۷ و ۵	بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی جهت امور امدادی / زدودن فقر و آسیب‌های اجتماعی از محلات کم‌برخوردار / ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف
سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶)	۹	جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری
سیاست‌های کلی محیط زیست (۱۳۹۴/۰۸/۲۶)	۱۱ و ۹	توانمندسازی و جلب مشارکت خانواده‌ها
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴/۰۴/۰۹)	۳، ۲۰، ۴۱ و ۴۶	مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی / توسعه روستایی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع، ایجاد فرصت‌های اقتصادی و حمایت از کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی / توانمندسازی و خوداتکایی اقشار محروم / تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲/۱۱/۳۰)	۱ و ۳	توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت افراد در فعالیتهای اقتصادی با همکاری‌های جمعی و ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط / ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق
سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰/۰۹/۲۱)	الف ۴ / ب ۲ و ۳ / د ۵ و ۳ / ز ۴	بهبود شاخص‌های توسعه انسانی / رابطه اثربخش دولت و مردم و افزایش سهم سازمان‌یافته مردم در امور کشور / تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه‌های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی / تقسیم کار ملی با توجه به استعدادها و طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور / دستیابی به تعادل منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه / سامان‌بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم / توسعه هماهنگ جزایر و سواحل جنوب و شمال کشور / ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه / ایجاد و تقویت نهادها و تشکل‌های منطقه‌ای در زمینه‌های گوناگون
سیاست‌های کلی نظام در وحدت و همبستگی ملی (۱۳۸۴/۱۱/۱۵)	۱۰	اصل وحدت و همبستگی ملی در طرح‌های آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی‌ها و تقسیمات کشوری

سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۶/۰۲/۱۵)	۱۹	جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری
سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۷/۱۰/۲۱)	۳۶ و ۳۵، ۱۲	تقویت حضور و مشارکت مردم
سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (۱۳۸۲/۰۹/۰۸)	۱۱ و ۲	توسعه بنگاه‌های بزرگ بخش خصوصی و تعاونی
سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت (۱۳۹۱/۰۹/۲۹)	۶	انسجام و تعادل منطقه‌ای از طریق حمایت و ایجاد زیرساخت‌ها و زیربناها و برقراری مشوق‌های مناسب با رعایت اصول آمایش سرزمینی و امنیتی
سیاست‌های کلی نظام در مورد برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۲/۰۹/۱۱)	۱۴ و ۱۳	مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسه‌ها و خیریه‌های مردمی
سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی (۱۳۷۹/۱۱/۰۸)	۷ و ۵، ۴، ۲	مشارکت اجتماعی و نهادینه کردن آن در همه عرصه‌ها و تقویت حوزه عمومی و آزادی‌های سیاسی و اجتماعی از طریق گسترش احزاب، شوراها، نهادها و تشکل‌های سیاسی و اجتماعی و استفاده از مؤسسه‌ها و روش‌های مردمی در ساماندهی امور / توسعه نظارت اجتماعی و تقویت نهادهای نظارتی حکومتی و مردمی / فرهنگ مشارکت / مشارکت اجتماعی زنان
سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (۱۳۷۸/۰۲/۱۲)	۲۵، ۲۳، ۲، ۱، ۳۰	رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد / مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسه‌ها و خیریه‌های مردمی / گسترش تعاون و مشارکت عمومی / تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن / گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای / توجه به توسعه متکی بر منابع داخلی و رفع محرومیت خصوصاً در مناطق روستایی کشور.

علاوه بر موارد بیان شده، پیرو گسترش حکمرانی محلی، قوانینی در کشور به تصویب رسیده است که از مهم‌ترین آنها قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۹۶)، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲)، قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴) و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته (۱۳۹۳) است.



۳. رویکردهای حکمرانی محلی



در حال حاضر اصلی‌ترین رویکردهای موجود در زمینه حکمرانی محلی، برنامه توسعه ملل متحد UNDP، اتحادیه اروپا و بانک جهانی است.

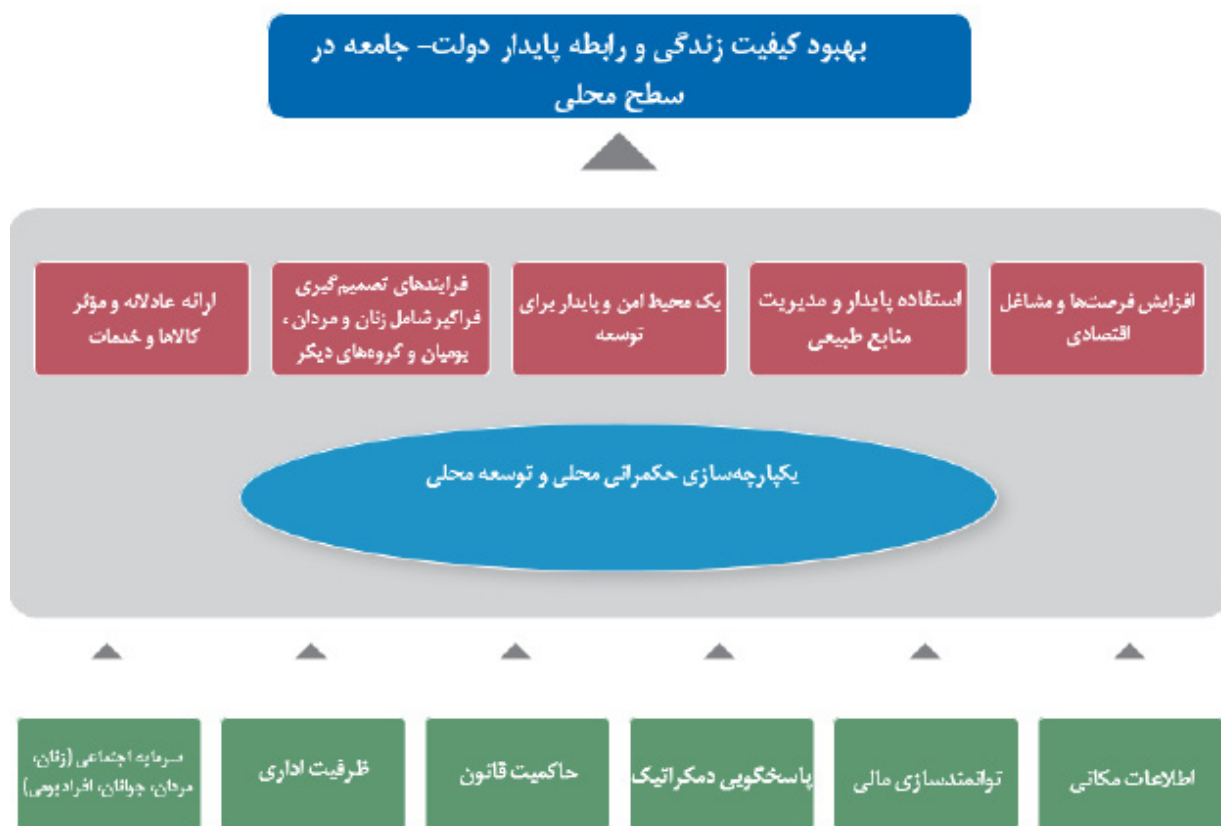
۳-۱. حکمرانی محلی در برنامه توسعه ملل متحد UNDP

از منظر UNDP دولت‌های محلی می‌توانند پاسخگوی نیازهای محلی باشند، از منابع بهتر استفاده کنند و آنها را به سمت ارائه خدمات اجتماعی اساسی هدایت کنند [۳۰]. UNDP با یک رویکرد کل‌نگر، حکمرانی محلی را به‌عنوان یک حوزه کلیدی برای دستیابی به توسعه انسانی و اهداف توسعه هزاره (MDGs) در نظر می‌گیرد و معتقد است کلید حکمرانی محلی این است که اطمینان حاصل شود صداها و نگرانی‌های فقرا، به‌ویژه زنان، به هدایت طراحی، اجرا و نظارت آن کمک می‌کند [۲۶].

UNDP به‌طور فشرده از سال ۲۰۰۰ بر سه هدف ذیل که مستقیم یا غیرمستقیم به حکمرانی محلی مرتبط است، تمرکز کرده است: ۱. تقویت ظرفیت نهادهای کلیدی حکمرانی برای توسعه مردم‌محور و تقویت انسجام اجتماعی؛ ۲. ترویج تمرکززدایی که از حکمرانی محلی مشارکتی حمایت می‌کند، سازمان‌های محلی را تقویت می‌کند و جوامع را توانمند می‌سازد. ۳. ارتقای کارایی و مسئولیت‌پذیری در بخش عمومی که به همه شهروندان خدمت می‌کند. UNDP در برنامه راهبردی (۲۰۱۳-۲۰۰۸)، توجهات را به اهمیت مشارکت مدنی و استفاده از ظرفیت و منابع دولت محلی برای ارائه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مؤثر جلب می‌کند که توسعه انسانی را ارتقا می‌دهد و خدمات عمومی مورد انتظار شهروندان را مدیریت می‌کند. در این برنامه حکمرانی محلی با عنوان «ارتقای رشد فراگیر و دستیابی به اهداف توسعه مورد توافق بین‌المللی، از جمله اهداف توسعه هزاره» مورد استناد قرار می‌گیرد [۳۰]. در ادامه برنامه راهبردی (۲۰۱۷-۲۰۱۴) خواستار تقویت حکمرانی محلی، به‌ویژه در تضمین دسترسی عادلانه‌تر به خدمات برای فقرا و سایر گروه‌های محروم شده و سه حوزه کاری را مشخص کرده است: ۱. مسیرهای توسعه پایدار برای ریشه‌کن کردن فقر شدید و کاهش نابرابری و محرومیت اجتماعی و اقتصادی؛ ۲. سیستم‌های حکمرانی دموکراتیک فراگیر و مؤثر؛ ۳. تاب‌آوری برای حفظ دستاوردهای توسعه در مواجهه با بلایا یا درگیری [۲۶].

هرچند وضوح و توافق کافی در مورد نتایج ابتکارات حکمرانی محلی وجود ندارد، در UNDP دو کارکرد حیاتی حکمرانی محلی که ارتقای نمایندگی دموکراتیک و ایجاد حق؛ و دیگری بهبود ارائه کالاها و خدمات برای اطمینان از اینکه شهروندان از دسترسی همگانی، عادلانه و بدون تبعیض برخوردار می‌شوند، در نظر گرفته می‌شود. هر دو کارکرد به ابتکاراتی از جمله درگیر کردن جامعه مدنی، افزایش مشارکت گروه‌های به حاشیه رانده شده و ظرفیت‌سازی دولت‌های محلی و سایر ذی‌نفعان برای تأمین مالی سازمان‌دهی و تضمین ارائه عادلانه خدمات نیاز دارد. انتظار می‌رود این مداخلات به افزایش پاسخگویی نهادهای محلی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری، برابری و شمول اجتماعی بیشتر و دسترسی به خدمات منصفانه و بدون تبعیض منجر شود که در نهایت بر افزایش توانمندی‌های انسانی تأثیرگذار است [۷، ۳۰]. یکی از چارچوب‌های طراحی شده UNDP، به همراهی UNCDF و UNV، ادغام حکمرانی محلی و فعالیت‌های توسعه محلی (LGLD) است که نه تنها برای تحقق اهداف توسعه مورد توافق بین‌المللی، بلکه برای حمایت از فرایند اعتمادپذیر، فراگیر و پاسخگوتر دولت ضروری است. چارچوب LGLD مبتنی بر توسعه انسانی پایدار دیدگاهی چندبخشی برای درک روابط بین مسائل و چالش‌های توسعه محلی اتخاذ می‌کند و به دو نتیجه؛ بهبود کیفیت زندگی برای ساکنان محلی، و ایجاد روابط تاب‌آور دولت و جامعه در سطح محلی کمک خواهد کرد (شکل ۲). توسعه سرزمینی که درون‌زا و از نظر فضایی یکپارچه است را ترویج می‌کند و ارزش فزاینده‌ای برای تلاش‌های توسعه ملی به ارمغان می‌آورد. انتخاب رویکرد باید با بافت توسعه محلی و نظام سیاسی منطبق شود و به فلسفه‌ای بستگی دارد که پاسخی مفهومی اما مهم‌تر از همه، پاسخی عملی به نیازهای توسعه ارائه دهد [۲۹]. عملیاتی کردن چارچوب LGLD بر شش حوزه ظرفیت اصلی تمرکز دارد: ۱. ظرفیت برای فرایند چشم‌انداز ملی (شامل ظرفیت انجام یک تحلیل نهادی و زمینه‌ای کامل)؛ ۲. ظرفیت برای مدیریت فرایند برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه در سطح بخشی؛ ۳. ظرفیت برنامه‌ریزی و اجرای توسعه زیرملی / محلی؛ ۴. ظرفیت برای مدیریت مشارکت‌ها و روابط سرزمینی؛ ۵. ظرفیت برای تقویت انسجام اجتماعی و مدیریت جوامع ناهمگن و ۶. ظرفیت برای مدیریت دانش و حمایت [۲۹].

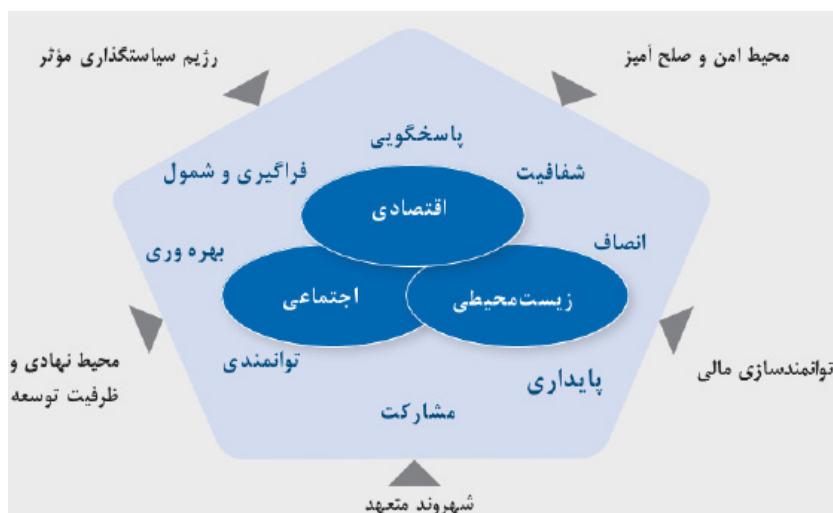
شکل ۲. اجزای توسعه محلی چارچوب مفهومی برای LGLD



صلح‌آمیز و ۴. شهروندان متعهد، ۵. یک محیط نهادی و توسعه ظرفیت مستحکم (شکل ۳). [۲۹]

پنج حوزه نفوذ درخصوص زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در سیستم‌های حکمرانی و ترتیبات نهادی وجود دارد که بر توسعه انسانی پایدار اثرگذارند: ۱. یک رژیم سیاستگذاری مؤثر، ۲. توانمندسازی مالی، ۳. محیط امن و

شکل ۳. دستیابی به توسعه انسانی پایدار در سطح محلی





یکی از حوزه‌های مورد توجه UNDP، حکمرانی محلی در کشورها و مناطق آسیب‌دیده و در اصطلاح شکننده^۱ است. آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی یا انسانی یا هر نوع درگیری، محصول سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی موجود است که به ایجاد نهادها و فرایندهای حاکمیتی منجر می‌شوند که به اعمال قدرت قانونی و محافظت از قرارداد اجتماعی و درک متقابل از نقش‌های مربوط به دولت و جامعه قادر نیستند. از آنجا که سطح محلی جایی است که با نیازهای برآورده نشده جمعیت‌ها و ضعف نهادی دولت به شدیدترین شکل تعامل دارد، حکمرانی محلی می‌تواند شکنندگی و درگیری را تشدید کند. در این شرایط به تضمین یک قرارداد اجتماعی قوی در سطح محلی برای ایجاد مشروعیت دولت، بهبود معیشت و درنهایت، تقویت تاب‌آوری در برابر تکرار حوادث و درگیری نیاز است [۲۵].

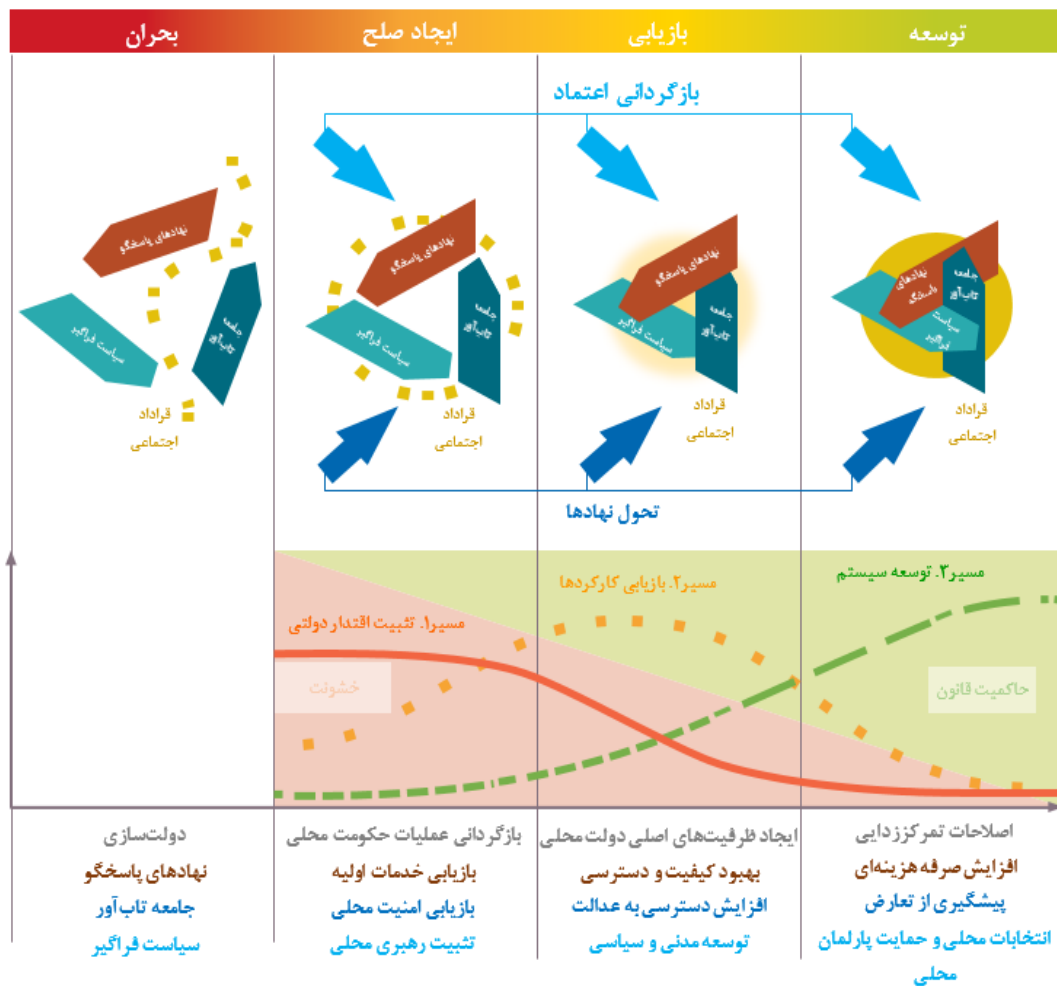
از منظر UNDP، شکنندگی می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد و طبیعتاً چندبعدی است، یکی از جنبه‌های مهم آن وخامت آشکار رابطه بین دولت و جامعه و در نتیجه، ناتوانی دولت در میانجی‌گری مؤثر بین گروه‌های شهروندی است که آنها را آسیب‌پذیر می‌کند. شکنندگی همچنین می‌تواند تاب‌آوری باشد. تاب‌آوری در شرایط توسعه‌ای نه تنها در ریسک بلایای طبیعی بلکه ریسک ناشی از تنش‌های سیاسی، اجتماعی و انواع دیگر تنش‌ها که می‌تواند به خشونت و درگیری آشکار تبدیل شود نیز قابل استفاده است. تعارض بخشی عادی از تعامل انسانی است. این نتیجه طبیعی زمانی است که افراد و گروه‌ها نیازها، علایق یا عقاید ناسازگاری داشته باشند. آنچه اهمیت دارد توانایی دولت یا جامعه برای مدیریت تعارض است تا توسعه را معکوس نساخته و همکاری سازنده را به‌عنوان رویکرد اصلی تعامل اجتماعی در اولویت قرار دهد. در جوامع به اثبات و تاب‌آور، تعارض از طریق نهادهای رسمی و غیررسمی متعددی مدیریت می‌شود که اساس یک سیستم حکمرانی تاب‌آور را تشکیل می‌دهد [۲۵]. بسیاری از کشورها، به‌ویژه آنهایی که در رده درآمد متوسط قرار دارند (مانند کلمبیا و اوکراین)، ممکن است شرایط شکنندگی را تنها در بخش‌های خاصی از قلمرو کشور شاهد بوده و در مناطق دیگر از شرایط بانبات‌تری برای حفظ دستاوردهای واقعی توسعه برخوردار باشند. به همین دلیل

است که اصطلاح «شرایط» به جای «کشور» استفاده می‌شود. شکنندگی را می‌توان به عملکردها و نهادهای خاصی از دولت نیز محدود کرد [۲۵].

در شرایط شکنندگی، حمایت از حکمرانی محلی باید با مجموعه‌ای از گزینه‌ها و یک نظریه تغییر با شناخت کافی از اقتصادهای سیاسی پیچیده هدایت شود که بر سرعت و مسیر نتایج توسعه در چنین محیط‌هایی تأثیر می‌گذارد. حکمرانی محلی ذاتاً جایی است که دولت با جامعه تلاقی داشته و در آن سیاست‌های ملی با آرمان‌های محلی مطابقت می‌کند. حوزه حکمرانی محلی کانون اصلی مداخله برای تغییر شکل قرارداد اجتماعی و تبدیل آن به موتور دولت‌سازی و بازیابی است. در محیط‌های شکننده و متأثر از تعارض، تغییر ترتیبات حاکمیت محلی به جهات ذیل ضروری است [۲۵]:

- گسترش حضور، اقتدار و حفاظت دولت، تحت الگویی پاسخگوتر و فراگیرتر، به همه مناطق،
 - ایجاد اعتماد در حل و فصل سیاسی با فعال کردن توزیع منابع در سطح محلی،
 - تلاش‌های مستقیم دولت در جهت پاسخگویی به نیازهای جوامع آسیب‌دیده به شیوه‌ای فراگیرتر و
 - تقویت انسجام اجتماعی و حمایت از تاب‌آوری محلی.
- بر این اساس شکل ۴ رویکرد مرحله‌ای را برای ایجاد قرارداد اجتماعی در سطح محلی در شرایط پس از تعارض نشان می‌دهد [۲۵].
- اخذ رویکرد تغییر، مستلزم تلاش بیشتر برای اجرای برنامه‌های حکمرانی محلی و توسعه محلی یکپارچه است، نه محدود کردن مداخلات به ایجاد ظرفیت‌های اداری حکومت محلی. برای حمایت از این تغییر برنامه‌ای، چارچوبی جامع برای اقدام، با تأکید بر ارتقای نقش‌ها و ظرفیت‌های محلی براساس ۶ مؤلفه به هم مرتبط، ضروری است: ۱. ظرفیت‌های محلی برای ارائه خدمات، ۲. صدای عمومی و مشارکت، ۳. زمین، منابع طبیعی و بهبود اقتصادی محلی، ۴. نمایندگی سیاسی محلی، ۵. مدیریت درگیری‌های محلی و دسترسی به عدالت و امنیت و ۶. چارچوب ملی توانمندسازی برای اصلاح حکمرانی محلی [۲۵].

شکل ۴. رویکرد مرحله‌ای UNDP برای ایجاد قرارداد اجتماعی در سطح محلی در شرایط پس از تعارض



است که طیف گسترده‌ای از مناطق، شهرداری‌ها، استان‌ها و ... را شامل می‌شود که بخشی از اتحادیه هستند و روش‌های مختلف عملکرد و بهبود جوامع خود را منعکس می‌کنند [۲۴]. توانایی اتحادیه اروپا برای دستیابی به اهداف اتحادیه و ایفای نقش آن نه تنها به سازمان نهادی و عملکرد اتحادیه، بلکه به سیستم حکمرانی آن بستگی دارد که براساس رویکرد چندسطحی عمل کرده و به معنای توزیع قدرت بین سطوح مختلف است. اتحادیه اروپا براساس حکمرانی چندسطحی عمل می‌کند که بازیگران زیادی را در فرایند سیاست‌گذاری خود درگیر می‌کند. حکمرانی چندسطحی به معنای تبدیل اهداف اروپایی یا ملی به اقدام‌های محلی یا منطقه‌ای نبوده و باید آن را به عنوان فرایندی برای ادغام اهداف مقامات محلی و منطقه‌ای در اهداف و استراتژی‌های اتحادیه اروپا درک کرد.

1. United in Diversity

۲-۳. رویکرد حکمرانی محلی اتحادیه اروپا

تاریخ اروپا نشان‌دهنده تعمیق مداوم قدرت‌های اتحادیه اروپا (ادغام عمودی) و ادامه گسترش جغرافیایی (ادغام افقی) آن است. اتحادیه اروپا به دلیل آنکه دولت‌های مستقل بخش‌هایی از حکمرانی خود را به اتحادیه واگذار می‌کنند شکل گرفته و وجود دارد. بدین معنا که کشورهای عضو، بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری خود را به نهادهای مشترک اتحادیه تفویض می‌کنند تا تصمیم‌گیری در مورد موضوع‌ها با منافع مشترک به صورت دمکراتیک در رتبه یا سطح جدیدی که بالاتر از کشورهای عضو و در سطح فراملی است انجام شود. اتحادیه اروپا چیزی بیش از همه کشورهای عضو است و شهرها، مناطق، شهرداری‌ها، بخش‌ها و دولت محلی غیرمتمرکز کلید موفقیت آن شده است. متحد در تنوع اشعار اتحادیه اروپا



جامعه محلی نزدیک‌تر هستند و همچنین در انتقال نیازها و نگرش‌های شهروندان در سطح اروپا نهفته است. حدود ۷۰ تا ۸۰ درصد سرمایه‌گذاری‌های عمومی در اروپا محصول مقامات محلی و منطقه‌ای است. این آمارها گواهی بر اهمیت دولت محلی و منطقه‌ای اروپا در سطح سیاسی و اقتصادی و زندگی شهروندان است. چرا حکمرانی محلی چنین تأثیری بر اجرای قوانین اتحادیه اروپا دارد؟ زیرا هیچ مرجع دیگری به‌عنوان مقامات منطقه‌ای و محلی احتمالاً چنین دانش عمیقی از شرایط خاصی که قوانین اتحادیه اروپا باید تحت آن اجرا شود، ندارد. دانش برتر آنها ناشی از اندازه نسبتاً کوچک و نزدیکی آنها به جامعه محلی و محیط آنهاست. خواه آنها وظیفه مورد نظر را مستقیماً خود انجام دهند یا نهادهای دیگر را درگیر کنند [۲۴].

امروزه در اتحادیه اروپا شیوه‌های جدید حکمرانی مبتنی بر استانداردهای عملکرد داوطلبانه، به‌جای مقررات اجباری، برجسته شده و اتحادیه اروپا بر مجموعه‌ای از ارزش‌ها و حقوق مشترک استوار است که پایه و اساس ایجاد یک فرهنگ سیاسی مشترک است. اصول تابعیت،^۱ تناسب،^۲ مشارکت،^۳ همکاری^۴ مبنای الهام و هدایت سیاست‌ها و اقدام‌های اتحادیه است. این ارزش‌ها و اصول، مدل اتحادیه اروپا برای حمایت از حقوق اساسی، از جمله استقلال محلی و منطقه‌ای را شکل می‌دهند. برای مثال هدف کلی اصل تابعیت، تضمین سطحی از خودمختاری برای واحدهای محلی یا مقامات پایین‌تر در خصوص دولت مرکزی یا مقامات بالاتر است. این اصل که در ماده (۵) معاهده اتحادیه اروپا آمده، پایه نهادی ایالت‌های فدرال را تشکیل می‌دهد و شامل تقسیم قدرت بین چندین سطح از قدرت و حکمرانی کارآمد و مؤثر می‌شود و هدف تنظیم اعمال صلاحیت‌های غیرانحصاری اتحادیه است. هنگامی که یک مشکل یا موضوع را خود کشورهای عضو در سطح مرکزی، منطقه‌ای یا محلی می‌تواند به‌طور مؤثر با آن برخورد کند، تأثیر یا مداخله اتحادیه را رد خواهد کرد. اتحادیه تنها زمانی می‌تواند مداخله کند که کشورهای عضو برای دستیابی به اهداف یک اقدام پیشنهادی قادر نباشند [۲۴].

1. Subsidiarity
2. Proportionality
3. Participation
4. Partnership

حکمرانی چندسطحی باید اقتدار واحدهای محلی و منطقه‌ای را در ایالت‌های خود شکل داده و تقویت کند، به‌گونه‌ای که به طراحی و اجرای سیاست‌های جامعه کمک شود. بر همین اساس، حکمرانی چندسطحی باید شامل موارد زیر باشد [۲۴]:

- همزیستی تصمیم‌گیری مقتدرانه بین سطوح مختلف دولت‌ها در اتحادیه اروپا که به‌معنای واگذاری درجه‌ای از خودمختاری به هریک از این سطوح حکومتی در رسیدگی به نیازهای جمعیت مربوطه خود، یعنی جامعه محلی است. این عنصر حاکی از وجود ارتباط نزدیک بین اصل تابعیت و حکمرانی چندسطحی است.

- مشارکت مقامات محلی / منطقه‌ای در سیاستگذاری و قانونگذاری اتحادیه، و در اجرای قانون و سیاست اتحادیه اروپا در سطوح اتحادیه، ملی و سطح زیر ملی.

- وجود هماهنگی اقدام‌های انجام شده از سوی سطوح مختلف دولت مطابق با اصل همکاری.

حکمرانی چندسطحی مربوط به «واجد شرایط کردن» همه سطوح دولت برای به‌دست گرفتن مالکیت مشترک در تصمیم‌گیری است. چه در سطح محلی، منطقه‌ای یا ملی باشد، همه سطوح دولت هدف مشترکی دارند: ارائه نتایج برای شهروندان خود؛ که در مورد توجه کردن به نیازها و اهداف جامعه محلی، به اشتراک‌گذاری دانش و در پایان ارائه نتایج است. یک عنصر واجد شرایط سیستم چندسطحی اتحادیه اروپا این است که اتحادیه باید به هویت ملی کشورهای عضو، از جمله خودگردانی منطقه‌ای / محلی احترام گذارد. در بیانیه هشتمین اجلاس سران مناطق و شهرهای اروپا تأکید شده است که مهم‌ترین و اساسی‌ترین بخش دمکراسی اتحادیه اروپا، دمکراسی محلی و منطقه‌ای است. در این منظر حکمرانی محلی قلب هر حکومت و دولت دمکراتیک است که اجرای مؤثر قوانین با دولت‌های محلی و منطقه‌ای به‌عنوان شرکای واقعی و نه صرفاً «واسطه‌ها» محقق می‌شود. همکاری بین واحدهای محلی و منطقه‌ای از یک سو و اتحادیه اروپا از سوی دیگر، امروزه بدیهی به‌نظر می‌رسد و یک عنصر اساسی از حکمرانی اتحادیه اروپا است. نقش و اهمیت واحدهای محلی در اجرای قوانین حقوقی در کوچک‌ترین واحدهای دولتی کشورهای عضو که به

به‌طور مؤثر تصمیم‌گیری چند بازگیر را تسهیل کند یا خیر؛ زیرا مشورت ممکن است با افشای جهان‌بینی‌های مختلف، احتمال اجماع را کاهش دهد.

۳. تجربه‌گرایی دمکراتیک^۲ که رایزنی را هسته اصلی تصمیم‌گیری دمکراتیک و مؤثر می‌داند و در اتحادیه اروپا به‌دنبال ارائه مدلی از دمکراسی فراتر از مرزهای دولت-ملت است. در این رویکرد، هماهنگی واحدهای مشورتی محلی با «شورای حکومتی» ضروری است. این مرکز با جمع‌آوری و توزیع اطلاعات در مورد تجربیات جمع‌آوری شده در شبکه، یادگیری متقابل را در میان واحدهای مشورتی محلی تقویت می‌کند. مهم‌ترین وظیفه شورای حاکمیتی تبدیل اطلاعات آزمایشی، به استانداردهای عملکرد براساس بهترین روش یافت شده است. این استانداردهای عملکرد به واحدهای محلی کمک می‌کند تجربیات مشابه متعددی را بیابند و از آنها درس بگیرند.

تجربی‌گرایی دمکراتیک خواستار ابداع مجدد نهادهای سیاست نمایندگی نیست، بلکه بر تمایلات موجود در جنبش‌های مردمی مختلف شهروندان استوار است و در پی آن است که چگونه نهادهای سیاسی موجود می‌توانند واقعاً از این روند حمایت کنند. مشورت، اگرچه حیاتی است، اما باید با پشتیبانی بیرونی، به‌ویژه با مکانیسم‌های ادغام اطلاعات تشییت شود که فرایندهای مشورتی واحدها را به یکدیگر مرتبط می‌کند. بنابراین، مشورت منحصراً بر اجماع متکی نیست. یکی از مشکلات عملی عمده این است که چگونه مشارکت را در فرایند تصمیم‌گیری غیرمتمرکز سازمان‌دهی کرد و چگونه می‌توان ذی‌نفعان را که تحت تأثیر قرار می‌گیرند (و باید در آن شرکت کنند) را شناسایی کرد.

۳-۳. رویکرد حکمرانی محلی بانک جهانی

بانک جهانی، حکمرانی را شیوه اعمال قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور برای توسعه تعریف می‌کند. حکمرانی خوب نیز سیاستگذاری قابل‌پیش‌بینی، باز و روشن‌نگرانه است که با بوروکراسی آغشته به اخلاق حرفه‌ای و یک بازوی اجرایی دولت که در قبال اقدام‌های خود پاسخگو باشد و جامعه مدنی قوی که در امور عمومی مشارکت دارد،

غیرمناقشه‌ای نیست که در آن سطح بالایی از اجماع وجود دارد. برعکس، آنها تقریباً همیشه پس از بن‌بست‌های قانونی معرفی می‌شوند. شیوه‌های جدید حکمرانی، زمانی مهم هستند که سیاست‌های قانونی مرکزی امکان‌پذیر نباشد، زیرا راه‌حل‌های مشکلات سیاستی، نامشخص و از نظر سیاسی حساس هستند [۳۱].

بررسی تئوریک حکمرانی محلی در اتحادیه اروپا: یکی از ایده‌های اصلی حکمرانی جدید در اتحادیه اروپا این است که رویه‌ها و کیفیت تصمیم‌گیری ارتباط نزدیکی با هم دارند و مبتنی بر استانداردهای عملکرد داوطلبانه هستند. قانون نقش ایفا می‌کند، اما بیشتر به‌عنوان یک چارچوب رویه‌ای تا به‌عنوان ابزار سیاستی. هماهنگی با استانداردهای عملکرد داوطلبانه می‌تواند به قوانین مؤثرتر و فرصت‌های بیشتر برای مشارکت سیاسی منجر شود و دامنه این شیوه حکمرانی نیز محدود به مواردی نیست که صراحتاً به‌عنوان حکمرانی جدید علامت‌گذاری شده باشند. اما سؤال اینجا است که شیوه‌های جدید حکمرانی چگونه می‌توانند راه‌حل معتبری برای چالش‌های سیاستگذاری در اتحادیه اروپا ارائه دهند، درحالی‌که اتحادیه اروپا به‌عنوان یک سیستم تصمیم‌گیری، مانند هر نظام سیاسی دیگر، به اثربخشی و مشروعیت دمکراتیک نیازمند است. برای بررسی این موضوع می‌توان آن را از دیدگاه تئوری‌های مختلف، مورد بررسی قرار داد [۳۱]:

۱. رویکرد تجمیع منافع^۱ بر تمایز افقی و عمودی تصمیم‌گیری تأکید دارد، این فرضیه را مطرح می‌کند که حکمرانی موفق اتحادیه اروپا یا با تخصیص صحیح قدرت‌ها به عرصه‌های مختلف یا با تأثیرات تعامل مثبتی که بین عرصه‌های تصمیم‌گیری به‌هم‌پیوسته به‌وجود می‌آید مشخص می‌شود و تنها انتخاب مناسب عرصه‌های تصمیم‌گیری یا الگوهای مناسب پیوندهای عرصه، از شکست تصمیم‌گیری جلوگیری می‌کند.

۲. رویکرد تغییر منافع^۲ ظرفیت حل مشکل اتحادیه اروپا را مستقیماً با مشورت کارشناسی در کمیته‌ها مرتبط می‌داند. بر این اساس، رایزنی برای منافع بیشتر به سازگار با جامعه در میان کشورهای عضو منجر خواهد شد. اما از منظر این رویکرد مشخص نیست که فراملی‌گرایی مشورتی تا چه اندازه با معیارهای دمکراسی مطابقت دارد و آیا مشورت می‌تواند

1. Aggregating Interests
2. Transforming Interests
3. Democratic Experimentalism



گذشته، یک انقلاب خاموش در حکمرانی بخش عمومی سراسر جهان را فرا گرفته که تصمیم‌گیری برای خدمات عمومی محلی را به مردم نزدیک‌تر کند. کشورها، در این مسیر، انگیزه‌های متنوعی داشته و رویکردهای مختلفی را دنبال کرده‌اند. تلاش برای توازن صحیح، یعنی تقسیم مناسب قوا بین سطوح مختلف حکومت، همیشه دلیل اصلی تمرکززدایی نبوده و شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد این تصمیمات ممکن است بیشتر با ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت ارتباط داشته باشد تا مزایای بلندمدت تمرکززدایی. جدول ۵ به نمایش دلایل و انگیزه‌های مورد استفاده برای تقویت حکمرانی محلی در برخی کشورها می‌پردازد [۳۲].

همراه می‌شود و همه تحت حاکمیت قانون رفتار می‌کنند. بانک جهانی حکمرانی را به‌عنوان سنت‌ها و نهادهایی که توسط آن، قدرت در کشور اعمال می‌شود معرفی می‌کند که شامل: ۱. فرایندی است که با آن حکومت‌ها انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شوند، ۲. ظرفیت حکومت برای اتخاذ سیاست‌های مؤثر، و تدوین و اجرای کارآمد آنها، و ۳. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که بر تعاملات اقتصادی و اجتماعی بین آنها حاکم است. تعریف بانک جهانی اگرچه پاسخگویی را دربرمی‌گیرد، کمتر بر ارزش‌های دموکراتیک خود دموکراسی تأکید می‌کند و عمدتاً بر ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، فساد و کیفیت نظارتی و بر چارچوبی برای سرمایه‌گذاری اقتصادی، تجارت و مشارکت قوی بخش خصوصی تمرکز دارد [۲۸].

به عقیده بخش حکمرانی عمومی بانک جهانی، در دهه‌های

جدول ۵. انواع دلایل و انگیزه‌های تمرکززدایی

کشور / منطقه	نوع انگیزه
اروپای مرکزی و شرقی، روسیه	تحول سیاسی و اقتصادی
بوسنی و هرزگوین، ایتوپی، یوگسلاوی، نیجریه، سریلانکا، آفریقای جنوبی، فیلیپین	بحران سیاسی به‌دلیل درگیری قومی
اندونزی، ماداگاسکار، مالی، سنگال، اوگاندا، مکزیک، فیلیپین	بحران سیاسی ناشی از درگیری‌های منطقه‌ای
آرژانتین، برزیل، بولیوی، کلمبیا، هند، پاکستان، فیلیپین	ارتقای مشارکت
جمهوری چک، اسلواکی، مجارستان، لهستان	علاقه به پیوستن به اتحادیه اروپا
پرو، پاکستان	مانور سیاسی
روسیه، اندونزی، پاکستان	بحران مالی
شیلی، اوگاندا، ساحل عاج	بهبود ارائه خدمات
چین، ترکیه، اتحادیه اروپا	متمرکز کردن
اروپای شرقی و مرکزی، روسیه	کاهش کسری
آفریقا	انتقال مسئولیت از برنامه‌های تعدیل نامطلوب
آمریکای لاتین	جلوگیری از بازگشت به خودکامگی
چین	حفظ حاکمیت کمونیستی
اکثر کشورها	جهانی شدن و انقلاب اطلاعات

خارجی و مالیات بر سوخت مشخص می‌شوند. تعیین پایه مالیاتی معمولاً برعهده سطوح بالاتر دولت است و سطوح پایین تنها از اختیار وضع نرخ‌های تکمیلی بر همان پایه برخوردارند. اعطای اختیار مالیاتی به مقامات محلی در اصل باید پاسخگویی مقامات محلی را در برابر رأی‌دهندگان افزایش دهد، اما ایجاد آزادی بیش از حد به دولت‌های محلی نیز می‌تواند مشکلاتی را ایجاد کند، به‌ویژه زمانی که دولت مرکزی سیاست‌های مالیاتی را به‌نفع خود هدایت و کنترل می‌کند.

ب) مسئولیت مخارج و خودمختاری: تخصیص هزینه در دو دهه گذشته دستخوش تغییرات بسیاری شده است. در اقتصادهای در حال گذار، این تغییرات نقش جدیدی را برای بخش دولتی در حمایت از اقتصاد بازار منعکس می‌کند. مخارج داخلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی در میان کشورهای در حال گذار رو به کاهش بوده است. در کشورهای در حال توسعه، تمرکززدایی تدریجی، به صورت جزئی اما مداوم در مسئولیت‌های مخارج وجود داشته است. در برخی موارد، بسیاری از دولت‌های مرکزی نقش مستقیم بیشتری نسبت به آنچه که تئوری پیشنهاد می‌کند در ارائه خدمات ایفا می‌کنند. به‌عنوان مثال، در هند، آفریقای جنوبی و مکزیک، دولت مرکزی بیش از دوسوم کل هزینه‌ها را در بر دارد. در برزیل پس از گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون اساسی ۱۹۸۸، خروج دولت مرکزی از برخی کارکردهای محلی مانند بازارهای عمومی، مدارس و پل‌های محلی با مشکل مواجه شده است. در پاکستان، دولت‌های مرکزی و استانی نقش برجسته‌ای در کارکردهای محلی دارند. در مکزیک، تسلط دولت مرکزی هم ناشی از واگذاری مستقیم وظایف به سطح فدرال و هم ناتوانی دولت‌های سطح پایین در به‌عهده گرفتن مسئولیت‌های تفویض شده است. در حالی که هزینه‌های خدمات اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای صنعتی اهمیت کمتری دارد، نقش دولت محلی در این کارکردها در کشورهای در حال توسعه مهم‌تر است، چراکه ارائه این وظایف، طبق قانون اساسی در برخی کشورها باید سراسری و رایگان باشد. تقسیم مسئولیت مخارج در کشورها با نقش کمک‌کنندگان خارجی پیچیده‌تر نیز می‌شود.

ج) طراحی نقل‌وانتقالات مالی: برای کارایی و برابری ارائه خدمات محلی، خودمختاری و سلامت مالی دولت‌های محلی اهمیت حیاتی دارد. برای افزایش پاسخگویی، مطلوب است که

نزدیک‌تر کردن تصمیم‌گیری به مردم مستلزم آن است که شهروندان امکان رأی برای یک حکومت محلی (تمرکززدایی سیاسی) که در زمینه‌های مالی، نظارتی و اداری از استقلال برخوردارند (تمرکززدایی مالی و اداری) را داشته باشند. همه این عناصر باید برای اطمینان از تصمیم‌گیری مؤثر در سطح محلی وجود داشته باشند. جالب توجه است که تعداد بسیار کمی از کشورهای در حال توسعه چنین رویکرد جامعی را برای تمرکززدایی تصمیم‌گیری اتخاذ کرده‌اند [۳۲]:

۱. عدم تمرکز سیاسی: پیرو آمریکای لاتین، مناطق دیگر نیز اصلاحاتی را در حمایت از تمرکززدایی سیاسی انجام داده‌اند و به‌لحاظ حقوقی، حکومت محلی در اکثر قوانین اساسی به رسمیت شناخته شده است. برای مثال شوراهای محلی و رؤسای آنها معمولاً از طریق رأی مردم انتخاب می‌شوند. با این وجود، در برخی مناطق میزان مشارکت مردمی و رقابت‌پذیری در انتخابات حکومت محلی کم است. تعداد بسیار کمی از کشورها مقرراتی برای فراخوان عمومی مقامات محلی دارند و در بیشتر کشورها مقرراتی برای انحلال شوراهای محلی توسط دولت‌های سطح بالاتر وضع شده است.

۲. عدم تمرکز اداری: تمرکززدایی اداری به شکل مؤثر، مستلزم تفویض اختیار تصمیم‌گیری و عدم هرگونه کنترل قبلی بر فرایند استخدام، اخراج و تعیین شرایط استخدام کارکنان محلی است. برای بهبود جمع‌آوری مالیات یا ارائه خدمات عمومی محلی، دولت محلی باید این آزادی را داشته باشد که سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای خود را وضع کند و بدون نیاز به کسب مجوز قبلی از دولت سطح بالاتر، آیین‌نامه‌هایی را در حوزه مسئولیت خود تصویب نماید. با این حال، در عمل، به‌جز کشورهای اروپای شرقی، دولت‌های محلی در اکثر کشورها صلاحیت استخدام و اخراج کارکنان ارشد محلی را ندارند. مرجع نظارتی برای خدمات شهری در اکثر کشورها معمولاً در اختیار دولت‌های محلی است، اگرچه در کشورهایی مانند اندونزی مقررات دولت محلی را باید دولت مرکزی تأیید کند.

۳. عدم تمرکز مالی: دارای سه جزء مهم استقلال و کفایت درآمد، استقلال مخارج و طرح نقل‌وانتقالات مالی است.

الف) استقلال و کفایت درآمد: سیستم‌های درآمدی در اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار معمولاً با نقش بزرگ و مسلط دولت مرکزی و اتکای شدید به مالیات‌های غیرمستقیم مانند مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر تجارت



ابزارهای درآمدی (توانایی افزایش درآمد از منابع در دسترس) تا حد امکان با نیازهای مخارج در تمام سطوح دولت تطبیق داده شود. باین حال، دولت‌های سطح بالاتر باید دسترسی بیشتری به درآمدها نسبت به آنچه که برای انجام مسئولیت‌های خدمات مستقیم خود لازم است، داشته باشند تا بتوانند از قدرت مخارج خود از طریق نقل و انتقالات مالی برای تحقق اهداف ملی و منطقه‌ای کارآمدی و برابری استفاده کنند. بر همین اساس ایجاد یک سیستم مالی یکپارچه که در سطوح ملی و محلی امکان تبادلات و تعاملات را ایجاد کند در این محور ضروری است.

بررسی فرایند اصلاحات و ایجاد حکمرانی محلی، تنوع مسیر طی شده توسط کشورها را در دوگان‌های بیگ‌بنگ (فشار بزرگ) در مقابل فرایند تدریجی، پایین به بالا در مقابل بالا به پایین و یکنواخت در مقابل تمرکززدایی نامتقارن نشان می‌دهد [۳۲]:

۱. بیگ‌بنگ (فشار بزرگ) در مقابل فرایند تدریجی: رویکرد کل‌نگر تمرکززدایی مستلزم فرایندی یکپارچه است که تصمیم درباره تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی را به‌عنوان یک بسته واحد اتخاذ نماید. این امر طبیعتاً مستلزم یک فرایند طولانی رایزنی دموکراتیک و ایجاد اجماع در سطوح عمومی است. زمانی که این بسته اصلاحات، در مدت زمان نسبتاً کوتاه و در یک اقدام واحد اجرا شود، به‌منزله یک رویکرد بیگ‌بنگ به تمرکززدایی است که دو ویژگی تعیین‌کننده دارد: الف) کل‌نگر و جامع است و ب) با سرعت مشخص اجرا می‌شود. این رویکرد تضمین می‌کند که هم‌زمان تعادل مطلوب در استقلال، مسئولیت‌پذیری و مشوق‌هایی برای کارایی هزینه به‌دست می‌آید و تمامی قطعات پازل کنار هم قرار می‌گیرند. این تعادل ممکن است تحت اصلاحات مقطعی حاصل نشود. برای مثال، اگر تمرکززدایی مخارج با تمرکززدایی درآمد همراه نباشد، ممکن است ظرفیت مالی و نیازهای مالی دولت‌های محلی، دسترسی به منابع درآمد محلی، عدالت و کارایی را به‌طور کامل محقق نسازد. اگر تمرکززدایی سیاسی بدون تمرکززدایی مالی اتفاق بیفتد، ممکن است به ناامیدی شهروندان منجر شود زیرا هیچ منفعت ملموسی برای اصلاحات وجود ندارد. به‌ندرت لحظه‌ای منحصربه‌فرد در تاریخ سیاسی یک ملت وجود دارد که اجازه دهد چنین اصلاحات سیستمی قابل اجرا باشد؛ به این دلیل که این اصلاحات، برنده و بازندگان جدیدی ایجاد

می‌کند و این دولت مرکزی است که در نتیجه تمرکززدایی قدرت را از دست می‌دهد و درعین حال باید آن را اجرا کند. اصلاحات تمرکززدایی مردم و سیاستمداران محلی را به هزینه سیاستمداران و بوروکرات‌های ملی توانمند می‌کند. برخلاف بیگ‌بنگ، یک فرایند تدریجی شامل فرایند متوالی اجرا در گام‌های کوچک است و در شرایطی کارساز می‌شود که تعهد سیاسی قوی وجود داشته باشد. گاهی اوقات فرایند تدریجی حمایت می‌شود به این دلیل که دولت‌های محلی از ظرفیت کافی برای رسیدگی به مسئولیت‌های محول شده جدید برخوردار نیستند (مانند اندونزی، پاکستان، اوگاندا و ویتنام) و یا مشارکت شهروندان در دولت محلی به‌دلیل بی‌انگیزگی یا پایین بودن سطح تحصیلات (مانند بنگلادش) ضعیف است. ۲. پایین به بالا در مقابل بالا به پایین: فرایند تمرکززدایی از پایین به بالا مستلزم آن است که مشارکت شهروندان به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شود که نظر خود را برای خدمات عمومی محلی اعلام کرده و از دولت‌های سطح بالاتر بخواهند از آن حمایت کنند. این شیوه غالب تمرکززدایی در آمریکای شمالی و شمال اروپا بوده که مردم در تصمیم‌گیری برای مسائل مختلف محل زندگی، مالیات و خدمات عمومی ارائه شده اظهارنظر می‌کنند. در مقابل فرایند تمرکززدایی از بالا به پایین که در جنوب اروپا و کشورهای در حال توسعه و در حال گذار دنبال می‌شود، توسط دولت‌های ملی برای انتقال برخی مسئولیت‌ها به سطوح زیرملی طراحی می‌شود. فرایند از بالا به پایین همراه با مشکلات فراوان است؛ زیرا انگیزه‌های دولت ملی که عمدتاً به الزامات سیاسی و بوروکراتیک کوتاه‌مدت مربوط می‌شود، کمتر در بهبود کارایی، برابری و مسئولیت‌پذیری حکومت محلی تأثیر خواهد داشت. لذا این نوع طرح‌ها معمولاً تکه‌تکه و ناقص هستند و به اصلاحات ناکافی یا حتی تغییر شکل منجر می‌شوند، زیرا عناصر مختلف این تغییر با اهداف متقابل و متعارض کار می‌کنند و موفقیت در بهبود عملکرد بخش عمومی را دشوار می‌سازند.

۳. یکنواخت در مقابل نامتقارن: تمرکززدایی یکسان دلالت بر این دارد که تنها معیار برای واگذاری مسئولیت‌ها، وضعیت حقوقی یک واحد محلی است. برای مثال، درحالی که ممکن است بین شهرها و روستاها تخصیص متفاوتی از مسئولیت‌ها وجود داشته باشد، تمایزی بین آنها وجود نخواهد داشت و با همه شهرها به‌طور مساوی رفتار خواهد شد. تمرکززدایی

ملاحظات ظرفیت‌های سیاسی، مالی یا فنی، مسئولیت‌های متفاوتی را برعهده دارند (مانند بلژیک، کانادا، هند، مالزی، و اندونزی). تمرکززدایی نامتقارن در سطح محلی اگرچه ممکن است به‌طور خاص در قانون تجویز نشده باشد، اما در عمل رایج است.

یکنواخت زمانی مطلوب است که حوزه‌های قضایی مختلف با توجه به ظرفیت‌های مالی خود نسبتاً همگن باشند و عدم تقارن خاصی در گروه‌بندی سیاسی یا قومی وجود نداشته باشد که مستلزم به رسمیت شناختن باشد. از سوی دیگر، تمرکززدایی نامتقارن به این معنی است که حوزه‌های قضایی به دلیل

۴. مروری بر تجارب بین‌المللی حکمرانی محلی

و اجرای منشورهای جدید (عمدتاً شهردار اجرایی قوی) و اصلاحات اداری است که شامل اصلاحات مدیریتی در نهادهای بخش دولتی و توسعه ظرفیت‌ها و استراتژی‌ها در برابر فساد و خویشتاوندی و نیز توسعه ساختارهای مدیریت کارآمد می‌شود [۲۸].

به‌صورت کلی سه مسیر حکمرانی خوب را برای کشورهای مختلف می‌توان شناسایی کرد (جدول ۶). مسیر اول، شامل روند اصلاحات مشارکتی است. مسیر دوم بر اصلاحات اداری سیاسی متمرکز است که شامل استفاده از ابزارهای جدید مشارکت و نوسازی سیستم نمایندگی است و مشخصه آن دمکراسی محلی می‌باشد. مسیر سوم مبتنی بر تمرکززدایی

جدول ۶. اصلاحات حکمرانی خوب [۲۸]

تمرکززدایی	اصلاحات اداری سیاسی	اصلاحات مشارکتی
تمرکززدایی تفویض اختیار اداری (به سازمان‌هایی مانند شهرداری) تفویض اختیار به سازمان‌هایی با خودمختاری بیشتر اصلاحات مالی محلی اصلاحات ارضی / اجرا یا لغو ردیف‌های دولتی همکاری بین جوامع	منشورهای محلی (شهردار اجرایی و غیره) بودجه توسعه منابع انسانی توسعه ثبت اراضی مدیریت الکترونیکی راهبردهای مبارزه با فساد خصوصی‌سازی، مدل شرکتی مشارکت عمومی خصوصی، خودیاری (طرف سوم)	اصلاحات انتخاباتی انتخاب مستقیم شهرداران نقش‌های جدید برای شورایی‌ها هیئت‌های مشورتی رفراندوم‌های محلی انجمن‌های جدید

یک تجربه موفق شناخته می‌شود. در این کشور، در زمینه خودگردانی محلی، چندین سال قبل از تصویب منشور اروپایی خودگردانی محلی، تغییرات قانونی عمده‌ای رخ داده بود و در سال ۱۹۹۳ دو قانون در مورد خودگردانی و انتخابات محلی و در سال ۱۹۹۴ دو قانون در مورد تأمین مالی محلی و ایجاد شهرداری‌ها به تصویب رسیده بود. در سال ۱۹۹۵ اصلاحات ارضی شهرداری‌ها انجام شد که از آثار جانبی آن تأثیر شدید بر تغییر شکل دولت مرکزی، در راستای اصلاحات بود. تفکیک دقیق وظایف محلی و دولت مرکزی براساس

در سال‌های طولانی، کشورهای مختلف در هر یک از مسیرهای یادشده، تجربیات مختلفی کسب کرده‌اند که می‌توان از آنها درس آموخت. در این بخش برخی کشورها مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته‌اند.

۴-۱. تجربه اسلوونی [۳۳]

اسلوونی شاهد یک‌سری رویدادهای تاریخی بوده است که با اولین انتخابات دمکراتیک در سال ۱۹۹۰ و تأسیس کشوری مستقل در سال ۱۹۹۱ شروع شد و اغلب به‌عنوان



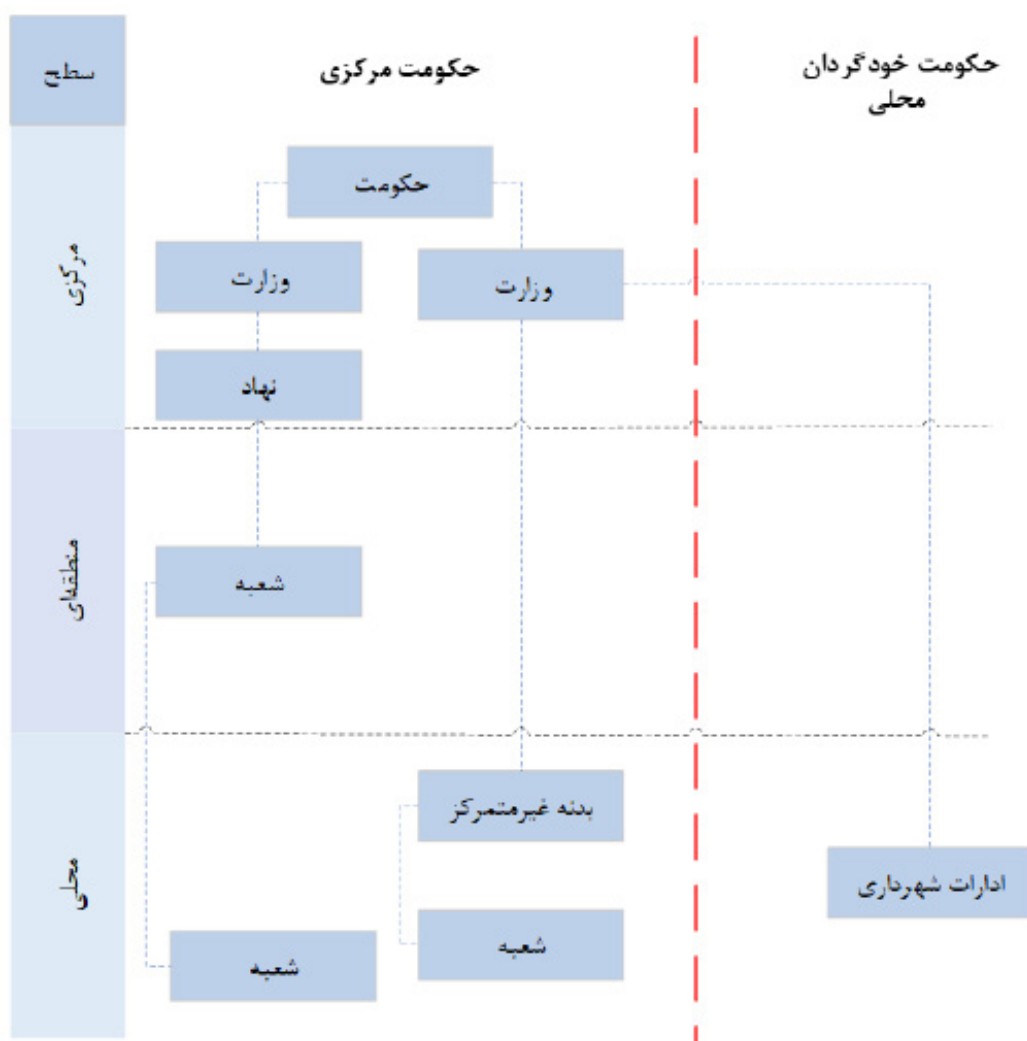
مرکزی وظایف نظارتی (تنظیمات قانونی) و شهرداری‌ها وظایف خدماتی (تأمین خدمات عمومی) را انجام می‌دهند. اصلاحات اسلوونی برپایه دو اصل خودمختاری و تابعیت بوده است:

۱. تابعیت: اصل تابعیت به معنای توزیع قدرت، حداقل به معنای اصطلاح حقوقی-فنی آن نیست. بلکه برای حمایت از توزیع عمودی اختیارات و وظایف به به سمت بخشی از حکومت که نزدیک‌ترین سطح به شهروندان است می‌باشد.

۲. خودمختاری: به عنوان مبنایی برای دموکراسی محلی و یک مفهوم فراگیر شامل ابعاد مختلفی مانند موقعیت‌های قانونی و وظایف دولت‌های محلی، اختیارات سیاسی محوله به آنها، استقلال مالی و حفاظت در برابر مداخله و نفوذ مقامات بالاتر است.

مقررات قانون اساسی ایجاد شد و دولت مرکزی مسئولیت اجرای سیاست‌های ایالتی را برعهده گرفت و به همین منظور شبکه‌ای از نهادهای غیرمتمرکز دولت مرکزی (واحدهای اداری و شاخه‌های سرزمینی نهادهای دولت مرکزی) راه‌اندازی شد و مسئولیت شهرداری‌ها، به عنوان واحدهای خودگردان محلی، براساس ماده (۱۴۰) قانون اساسی به امور محلی که تنها بر ساکنان شهرداری تأثیرگذار بود محدود شد (شکل ۵). با وجود اینکه دو سطح از خودگردانی محلی در قانون اساسی اسلوونی پیش‌بینی شده است، تاکنون تنها یک سطح که شهرداری‌ها هستند تأسیس شده و برخلاف الگوی مشاهده شده در اروپا، تعداد آنها در دهه گذشته رو به افزایش بوده است. براساس شاخص‌های بین‌المللی عدم تمرکز، اسلوونی به گروه دولت‌های متمرکز تعلق دارد و در عمل، عمدتاً دولت

شکل ۵. سطوح مدیریت بخش عمومی اسلوونی



۲-۴. تجربه اندونزی [۳۲]

اندونزی با تصویب طرحی در سال ۱۹۹۹ گام‌های بزرگی برای تمرکززدایی سیاسی و مالی (هزینه‌ای) برداشت و خدمات مختلفی همچون بهداشت، آموزش، کشاورزی، ارتباطات، محیط زیست، سرمایه‌گذاری، نیروی کار، تعاونی‌ها و مدیریت فعالیت‌های تولیدی و تجاری را به دولت‌های محلی-شهری واگذار کرد و کارکردهایی همچون عدالت، دفاع، پلیس، سیاست پولی، برنامه‌ریزی توسعه و مالی برای دولت مرکزی باقی ماند. زمانی که اندونزی هزینه‌ها را به سطوح محلی منتقل می‌کرد، تخصیص مالیات به آنها را پی نگرفت، اما تغییرات عمده‌ای در جهت‌گیری نقل و انتقالات مالی رخ داد و استان‌های غنی از منابع نفت و گاز سهم بیشتری از درآمد حاصل از این منابع طبیعی را به خود اختصاص دادند و برای ایجاد ظرفیت متناسب با مسئولیت‌های محلی جدید، بیش از دو میلیون کارمند از دولت مرکزی به سطوح محلی منتقل شدند. این برنامه با سرعت زیاد و در کمتر از دو سال تکمیل شد که بانک جهانی آن را بیگ‌بنگ نامید. در تمرکززدایی اندونزی، به‌عنوان رویکردی یکباره که دستاوردهای آن در مدت زمان کوتاه توجهات را به خود جلب کرد، (از آنجا که منتج از رویدادهای سیاسی و اقتصادی خاصی بود) دولت محلی انگیزه لازم برای پاسخگویی به ساکنان خود نداشت. هرچند اندونزی به دنبال تقویت مشارکت سیاسی و تقویت قوانین داخلی برای خدمات محلی بود و تلاش کرد تا نارضایتی‌های دیرینه استان‌های غنی از منابع را با دسترسی بیشتر به درآمدهای جمع‌آوری شده از استان‌ها در مرکز برطرف کند، اما این برنامه با کمبودهای مهمی همراه بود که باعث شد قطعات مختلف پازل با یکدیگر هماهنگ نشوند:

■ این برنامه صرفاً بر تقویت استقلال محلی متمرکز بود و در خصوص پاسخگویی از پایین به بالا و پاسخگویی دولت‌های محلی در قبال شهروندان غفلت ورزید.

■ اصلاحات جدید قانون اساسی روشن‌کننده این موضوع نبود که چگونه ساختارهای دموکراتیک دولت‌های محلی در برابر مداخله دولت مرکزی محافظت خواهد شد.

■ فقدان تمرکززدایی مالیاتی به این معنا است که دولت محلی از هزینه‌کرد منابع جمع‌آوری شده توسط شخص دیگر، بدون دردسر ناشی از افزایش مالیات استفاده خواهد برد. این موضوع به سوء مدیریت مالی در سطح محلی منجر شد که حجم

مخارج عمومی را بدون هیچ‌گونه بهبودی در سطح کیفیت خدمات، افزایش می‌دهد.

■ در این برنامه هرچند دولت‌های محلی کنترلی بر پایه‌های مالیاتی نداشتند، اما مجاز به ایجاد مالیات‌های جدید بودند، که این موضوع به وضع مالیات‌های انحرافی در سطح محلی منجر شد. از آنجا که اکثر منابع مالی برای دولت‌های محلی به شکل نقل و انتقالات بدون قید و شرط از مرکز بودند، مسئولیت‌پذیری از پایین به بالا بیشتر تضعیف شد.

■ مدیران اجرایی محلی به صورت مستقیم انتخاب نمی‌شدند و سازوکاری برای فراخوان عمومی وجود نداشت.

■ هماهنگی فرایند تمرکززدایی با دولت مرکزی ناکافی بود و دولت‌های محلی، در انتظار وضع مقرراتی از سوی دولت مرکزی که هرگز ارائه نشد، بدون دستورالعمل، به تمرکززدایی ادامه دادند. نتیجه این امر اقدام‌هایی بود که گاه با قوانین دولت مرکزی همخوانی نداشت.

■ در غیاب تمرکززدایی اداری، خطرات اخلاقی و انگیزه‌های بوروکراتیک برای تمرکز مجدد برطرف نشد و دولت مرکزی حداقل حقوق را برای کارمندان دولتی دولت‌های محلی تعیین می‌کرد.

■ از آنجا که برخی اختیارات (مانند سیاست‌های پولی) برای دولت مرکزی محفوظ ماند و اختیارات نامشخص دیگر به دولت‌های محلی منتقل شد، مشخص نیست کدام مسئولیت برای دولت محلی اجباری و کدام یک ممکن است با دولت مرکزی مشترک باشد. نتیجه عدم تعیین تکلیف مسئولیت‌ها، ضعف در پاسخگویی است و مردم نمی‌دانند کدام سطح دولت مسئول چه چیزی است.

■ هرچند عدم تمرکز نامتقارن اندونزی (در هزینه‌ها، درآمدها و مسئولیت‌ها) ممکن است به دلیل تنوع موجود در این کشور مناسب باشد و برخی استان‌ها ممکن است تمایل و توانایی انجام وظایف بیشتری نسبت به سایر استان‌ها داشته باشند؛ با این حال، چارچوبی برای جلوگیری از سردرگمی در مورد تفکیک بین مسئولیت‌های دولت مرکزی و محلی و حفظ خطوط شفاف پاسخگویی مورد نیاز است

۳-۴. تجربه جمهوری چک [۳۴]

در دهه ۱۹۹۰، در مناطق روستایی محدوده اتحادیه اروپا روش جدید توسعه درون‌زا با حروف مخفف LEADER به‌عنوان



جمهوری چک در فرایند اجرا و انتخاب به شیوه‌ای نسبتاً سخت‌گیرانه و قانونی برای استانداردسازی و تصویب استراتژی برخورد کردند و در عمل محیط نظارتی اجرای برنامه به مانع بزرگی در برابر حکمرانی محلی در روستاها تبدیل شد. شرایط محدود برای حمایت از پروژه‌ها و وجود معیارهای ترجیحی برای انتخاب آنها، محدودیت در دامنه فعالیت‌های حمایت‌شده، کاربردهای دشوار پروژه‌های نوآورانه و غیرسنتی و بار اداری مرتبط با افزایش مقررات، موجب محدود شدن حکمرانی روستایی در جمهوری چک شد. اگرچه مدیران LAGها اذعان داشتند که منابع کافی (اعم از مادی و انسانی) برای اجرای استراتژی دارند، اما فضای فعالیت‌های توسعه حکمرانی (بسیج مردمی، ارتباط با بازیگران، جلسات، برنامه‌ریزی جامعه) نسبتاً محدود بود و باید به دنبال راه‌هایی می‌رفتند که به LAGها کمک کند اعتماد و مسئولیت بیشتری کسب کنند، بتوانند نیازهای مناطق را برآورده سازند و به‌عنوان عنصر آغازگر حکمرانی در مناطق روستایی عمل کنند. هرچند حرفه‌ای‌سازی ابتکارات از پایین به بالا اتفاق افتاد، اما مکانیسم‌های هماهنگی کافی و ارتباطات مؤثر به وجود نیامد. اعتماد و شفافیت به‌عنوان عوامل کلیدی موفقیت برای هماهنگی و همکاری در سطوح مختلف حکمرانی و بین مقامات مدیریت و نمایندگان LAG کم بود. کمبود زمان و زمان‌بندی نامناسب توسط مقامات ملی، به محدودیت‌هایی در پتانسیل LEADER منجر شد. اغلب شبکه‌های غیررسمی ایجاد نشد و مشارکت‌های محلی محدود به شکل‌های رسمی بودند. از آنجاکه بسیاری از بازیگران روستایی حاضر به مواجهه با بوروکراسی‌های بعدی نبودند، از ارائه پیشنهادها خود در قالب اقدام‌های مندرج در اسناد برنامه‌ریزی، برای کسب بودجه خودداری می‌کردند. لذا درحالی‌که جمهوری چک توانست ظرفیت نهادی کافی را نسبتاً سریع ایجاد کند، توسعه کمی با توسعه کیفی همراه نبود (و برعکس). هدف‌گذاری محلی که یکی از ماهیت‌های کلیدی رویکرد از پایین به بالا بود، در جمهوری چک در حال ناپدید شدن است و LAGها به سازمان‌های توسعه روستایی تبدیل می‌شوند که بیشتر متخصصان و مقامات ملی و کمتر اعضای شورای محلی و شهروندان آن را مدیریت می‌کنند.

روش جدید حکمرانی محلی به اجرا گذاشته شد و از آنجاکه این روش موفقیت‌آمیز بود، در کشورهایی که بعداً به اتحادیه اروپا ملحق شدند نیز اجرا شد. گروه‌های اقدام محلی^۱ (LAG) در این فرایند به‌نوعی تغییر از حکومت به حکمرانی، به حساب می‌آیند که اساس تشکیل آنها یک مشارکت سه‌جانبه بین بخش‌های عمومی-خصوصی-اجتماعی می‌باشد. این مشارکت به‌عنوان اولین گام به‌سمت حکمرانی مشارکتی برای بسیاری از مناطق روستایی توصیف می‌شود. نکته مهم آنکه چون این مناطق تجربه مشارکت فعال در توسعه محلی را نداشتند، فاقد سنت، تجربه و ظرفیت نهادی بودند که بازیگران محلی را قادر به مشارکت تدریجی در حکمرانی نماید؛ اما حمایت اتحادیه اروپا از این روش، انگیزه بسیار قوی برای ظرفیت‌سازی مستمر نهادی بود. در لهستان معرفی این روش، باعث توسعه سریع ساختارهای مشارکتی بین سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۶ شده بود. LAGهای اسپانیایی نیز از قوانین و چارچوب استفاده شده در LEADER، هم از نظر تنظیم برنامه و هم نقش و عملکرد LAGها در جوامع، استقبال می‌کردند اما در آلمان برنامه LEADER نتوانست مدل‌های مدیریتی جدیدی را برای توسعه منطقه‌ای و محلی خودمختار ایجاد کند.

در جمهوری چک اولین گروه اقدام محلی در سال ۲۰۰۲ راه‌اندازی شد و در دوره ۲۰۱۳-۲۰۰۷ تعداد آنها به ۱۱۲ گروه فعال رسید و از آنجاکه تا پیش از الحاق به اتحادیه اروپا هیچ تجربه‌ای در مورد روش برنامه‌ریزی جامعه با اصل از پایین به بالا نداشت، در وهله اول لازم بود برای ایجاد ظرفیت نهاد کافی تلاش کند. لذا به‌شدت بر روی آماده‌سازی بر برای دوره ۲۰۲۰-۲۰۱۴ کار کرد و روند اجرا با جلسات مکرر و مذاکرات گروه‌های کاری و کمیته‌های نظارت همراه بود. LAGها به‌جای برنامه‌های استراتژیک (تهیه شده در دوره قبلی) استراتژی توسعه محلی تحت رهبری جامعه را ارائه می‌دادند که پذیرش آن از سوی وزارت توسعه منطقه‌ای جمهوری چک، شرط تأمین مالی LAGها بود.

شبکه ملی گروه‌های اقدام محلی، پیش از ورود به دوره جدید، تلاش کرد اطمینان حاصل کند که LAGها در مناطق روستایی جمهوری چک مورد توجه قرار می‌گیرند. درنهایت هرچند آنها توانستند قلمرو خود را در برنامه عملیاتی توسعه دهند، اتفاقات مختلفی در طول فرایند اجرا رخ داد که امکان استفاده کامل از بازیگران حکمرانی را تضعیف کرد. برای مثال نهادهای ملی

1. Local Action Groups

تدریجی و منظم، تا به مردم محلی اجازه داده شود خدمات دریافتی را براساس اولویت‌های خود اصلاح کنند.

۳. اصلاح سیاست‌های بهداشتی و آموزشی
اکنون آگاهی در مورد مسئولیت اجتماعی برای ارائه خدمات عمومی در قزاقستان بهبود یافته و دولت قزاقستان ایده‌های همکاری بین دولت و جامعه مدنی را در سه حوزه مشارکت عمومی، ایجاد یک محیط قانونی مساعد برای رشد و توسعه جامعه مدنی و حمایت مالی دولت از فعالیت‌های اجتماعی سازمان‌های جامعه مدنی را به رسمیت شناخته است. هرچند رابطه دولت و جامعه مدنی حرکت مثبتی برای ایجاد شرایط مساعد در قزاقستان تلقی می‌شود و پیشرفت به‌سوی توانمندسازی جامعه مدنی، به‌ویژه از طریق سازمان‌های غیردولتی، در سال‌های اخیر در قزاقستان حاصل شده است، اما این سازمان‌ها پراکنده هستند و مکانیسم هماهنگی بین آنها وجود ندارد. توانایی مشارکت در حکمرانی دمکراتیک عمدتاً به مناطق شهری محدود می‌شود و زنان روستایی عمده‌تاً فاقد شمول اجتماعی در مسائل حکمرانی هستند. بسیاری از افراد جامعه درک کاملی از حقوق خود، نحوه مشارکت در فرایندهای اقتصادی و سیاسی، یا نحوه پاسخگویی رهبران خود ندارند. این امر مسئولیت‌پذیری سازمان‌های دولتی را از نظر اجتماعی برای ارائه خدمات با کیفیت محدود می‌کند.

درخصوص مشارکت عمومی، قانون قزاقستان حق شهروندان برای مشارکت مستقیم و غیرمستقیم در امور اداری دولتی را از طریق نمایندگان اعلام می‌کند. شهروندان می‌توانند به‌صورت انفرادی یا جمعی به نهادهای اداری دولتی و دولت‌های محلی خود مراجعه کنند. ماده (۸۷) قانون اساسی این کشور به مردم محلی حق استیضاح آکیم را از طریق مصلحت^۱ محلی (هیئت نمایندگی محلی) می‌دهد، اما در عمل این فرایند پیچیده است و تاکنون چنین موردی ثبت نشده است. هرچند سیستم کنونی حکمرانی محلی بر حل مشکلات محلی متمرکز است، اما رابطه بیگانه بین مردم و مقامات دولتی به یک مانع اساسی در آن تبدیل شده است:

■ سیستم فعلی دولت محلی هیچ مسئولیتی در قبال سطح و کیفیت خدمات عمومی ندارد.

۴-۴. تجربه قزاقستان [۲۷]

دولت قزاقستان طی سال‌های گذشته دستیابی به رشد اقتصادی ملی را در چارچوب افزایش ثبات مالی و اجتماعی در اولویت قرار داده است. این کشور تمرکز خود را بر اجرای استراتژی توسعه بلندمدت برنامه «قزاقستان ۲۰۳۰: رفاه، امنیت و بهبود استانداردهای زندگی برای همه قزاق‌ها» گذاشته است. تصمیم عدم تمرکز در قزاقستان در خط مقدم اصلاحات بخش عمومی به‌عنوان ابتکاری برای تقویت سیستم حکمرانی محلی و در نتیجه بهبود ارائه خدمات عمومی مطرح شده است، اما در عمل، خودگردانی محلی بیشتر از نظر شکلی و نه ماهوی ظهور و بروز یافته است و دولت‌های محلی در قزاقستان توسعه نیافتند. آکیم^۱ (شهردار) های منطقه‌ای منصوب شدند و ادارات اجرایی محلی که در رأس آنها هستند، نقش کلیدی در مدیریت عمومی قزاقستان را برعهده گرفتند. در قزاقستان اصلاحات خودگردانی یکی از اصلاحات قانون اساسی بود که در سال ۲۰۰۷ تصویب شد، اما هیچ گفتگوی شفاف و فراگیری در مورد ساختار آینده حکمرانی محلی در آن وجود نداشت. دولت‌های محلی سیاست‌های طراحی شده دولت مرکزی را با بودجه‌ای که در اختیار آنها قرار می‌داد، اجرا می‌کردند و مدیریت عمومی محلی برای دریافت منابع فعالیت‌های روزمره، از جمله مشاوره و نظارت فنی، به دولت مرکزی وابسته بود. علاوه بر این، پاسخگویی عمومی در قزاقستان ضعیف است و از نوع سلسله‌مراتبی می‌باشد و مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری وجود ندارد. کنترل بیش از حد دولت مرکزی بر دولت‌های محلی ناشی از دیدگاه پدرسالارانه حاکم بر فرهنگ جامعه قزاقستان است و این محدودیت‌ها تأثیر مخربی بر شکل‌گیری حکمرانی محلی خوب دارد. به‌منظور پاسخگویی به این مشکلات، دولت مرکزی به تدریج برخی وظایف و مسئولیت‌های خود را با ترکیبی از طرح‌های تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی بومی‌سازی کرد و سرانجام اصلاح دولت محلی در چارچوب سه اولویت ذیل خلاصه شد:

۱. اصلاح ساختارها با کاهش نهادهای شبه‌دولتی و تحکیم نهادهای وزارتی.
۲. تبدیل ادارات سرزمینی به حکمرانی محلی، به شیوه‌ای

1. Akim

۲. Maslikhat: یک شورا یا جلسه مشاوره‌ای است که برای تصمیم‌گیری در مورد مسائل محلی استفاده می‌شود. این جلسات به طور سنتی توسط بزرگان و افراد باتجربه در جامعه، برای حل و فصل اختلافات، برنامه‌ریزی برای آینده و تصمیم‌گیری در مورد مسائل مهم استفاده می‌شوند.



۲. ظرفیت‌سازی محدود برای اجرای حکمرانی محلی: تنها وظایف جزئی مدنی به نهادهای محلی واگذار شده و سایر وظایف توسعه‌ای که به لایه‌های مختلف PRI اختصاص داده شده است، بخش‌های دولت‌های ایالتی انجام می‌دهند. منابع و کارکنان نیز تحت کنترل دولت ایالتی باقی مانده‌اند.

۳. مدیریت پرسنل: PRIها قدرت جذب کارکنان و همچنین تعیین شرایط خدمات و ساختار غرامت خود را ندارند و به‌دلیل کمبود منابع مالی، حتی در مکان‌هایی که اختیار استخدام کارکنان وجود دارد، به‌ندرت استفاده می‌شود. بنابراین PRIها برای حمایت باید به مقامات دولت ایالتی وابسته باشند که دو پیامد عمده را در پی دارد: نقل‌وانتقالات مکرر اجازه توسعه نیروی انسانی متخصص را نمی‌دهد و کارمندان تحت کنترل دو مقام باقی می‌مانند که مانعی در هماهنگی فعالیت‌های مختلف کارگزاران دولتی در مناطق روستایی محسوب می‌شود. علاوه بر این موارد، نگرانی‌هایی در مورد وضعیت توانمندسازی و عملکرد ارگان‌های خودگردان دولت محلی در ایالت‌های مختلف مطرح شده است که شامل تأخیر در تشکیل دولت محلی و برگزاری انتخابات، بی‌میلی دولت ایالتی، قانونگذاران و کارمندان دولتی برای توانمندسازی مؤثر دولت محلی و عدم تمایل در تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی نواحی است. PRI یک سیستم سیاسی است و نمایندگان و کارگزاران منتخب آن با سطوح مختلف دیگر نظام سیاسی کشور و سیستم اداری در ارتباطند. در این زمینه تضادهای ذاتی وجود دارد که گاهی از واقعیت‌های جغرافیایی سرچشمه می‌گیرد و نحوه مدیریت این تعارضات چالش مهم برای PRIها است.

۴-۶. تجربه فنلاند [۱۰]

فنلاند با وجود مدیریت دولتی کارآمد و موفقیت نسبی در توسعه ساختارها و وظایف حکمرانی محلی چالش‌هایی را در بخش عمومی تجربه می‌کند. از آنجا که هویت محلی در فنلاند ارزشمند می‌باشد، سنت خودگردانی محلی در قانون اساسی آمده است و در حدود قانون، اداره بخش عظیمی از امور عمومی در راستای منافع شهروندان به سطوح محلی واگذار شده است. با این حال فنلاند با چالش توسعه دموکراسی مشارکتی و مشورتی که مانع خودمختاری سنتی محلی می‌شود، مواجه است. لذا یک مسئله اساسی در فنلاند این

■ آکیم‌ها به‌طور سلسله مراتبی تابع دولت هستند که تمایل آنها به حل مشکلات محلی را محدود می‌کند.

■ صراحت و شفافیت در سطح آکیم‌ها معمول نیست و مقامات محلی به اطلاع‌رسانی به مردم یا در نظر گرفتن نظرها و انتظارات آنها عادت ندارند.

■ آکیم‌ها نمی‌دانند برای چه و چگونه باید حمایت مردمی را به‌دست آورند.

■ مردم عادی نمایندگان خود را از طریق حق رأی انتخاب می‌کنند، و این تنها مشارکت رسمی آنها در فرایند تصمیم‌گیری است. سایر فرصت‌ها برای شهروندان برای درگیر شدن با وظایف اداره عمومی محلی آن‌طور که در قانون اساسی تأکید شده است، اتفاق نمی‌افتد.

■ مصلحت‌ها به‌رغم دارا بودن دامنه جغرافیایی وسیع، تابع آکیم‌ها هستند و از نزدیک با نیازهای روزانه رأی‌دهندگان درگیر نیستند.

■ هیچ رویه رایجی از همکاری بین مقامات محلی و سازمان‌های جامعه مدنی وجود ندارد.

۴-۵. تجربه هند [۳۵]

در هند برای ایجاد نهادهای خودحکمران و ارائه خدمات اساسی دولت‌های محلی، ساختار اداری چندلایه (در سطح روستا / یا مجموعه روستاها، در سطح متوسط و در منطقه) به نام مؤسسه‌های پانچایاتی راج^۱ (PRIs) ایجاد شده و دولت گام‌های مهمی را در پیشبرد دستور کار آنها برداشته است. تمرکز حوزه‌های استراتژیک بر افزایش مشارکت شهروندان، شفافیت و پاسخگویی؛ کارایی و اثربخشی حکومت‌های محلی در توسعه اقتصادی محلی، کاهش فقر و ارائه خدمات؛ تمرکززدایی پولی و مالی؛ سیستم اطلاعات نظارت، ارزیابی و مدیریت بوده است. اما در حال حاضر مسائل و چالش‌هایی وجود دارد که عملکرد PRIها و نهادهای خودگردان محلی را محدود کرده است:

۱. واگذاری ناکافی منابع مالی، اختیارات و کارکردها: منابع مالی ایجاد شده توسط PRIها بسیار کمتر از نیاز آنها است و آنها برای جریان‌های مالی به سطوح بالاتر دولت وابستگی شدید دارند و برای هزینه‌کرد از اختیار و انعطاف‌پذیری محدودی برخوردارند.

1. Panchayati Raj Institutions

را دارد که بازیگران اکوسیستم استارت‌آپی در تامپره را متحد کند. هرچند دولت شهر تامپره کمک‌های مشارکتی به Tribe ارائه می‌دهد و شریک مهمی است، اما سبک سازمان‌دهی در Tribe از پایین به بالا است و انجمن‌های عضو، مسئول تصمیم‌گیری هستند. حتی اگر Tribe در فضایی که شهر سازمان‌دهی کرده است فعالیت کند، دولت شهر آن را آغاز نکرده و عملیات آن را هماهنگ نمی‌کند.

۲. اکوسیستم OuluHealth: کنسرسیومی در شهر اولو متشکل از بازیگران کلیدی فناوری سلامت بدون شناسه تجاری و بودجه است که با هدف تسریع در اجرای نوآوری‌های سلامت، تقویت تجارت فناوری سلامت و راه‌حل‌های بهتر برای شهروندان تأسیس شده است و بازیگران آن با توافق‌نامه‌های همکاری گردهم می‌آیند. سازمان توسعه کسب‌وکار شهر اولو، همکاری در اکوسیستم را هماهنگ می‌کند و مسئول ارتباطات آن و حمایت از رشد و تجاری‌سازی مشاغل محلی در صنعت است. پلتفرم‌های OuluHealthLab محیط آزمایشی غیررایگان برای شرکت‌های بخش سلامت هستند و به آنها فرصت مناسبی برای توسعه محصول یا خدمات در فرایندها و محیط‌های اجتماعی و بهداشتی داده می‌شود. این اکوسیستم از کارکردهای مختلف همکاری محلی درخصوص سازمان‌ها، کسب‌وکارها، پروژه‌های تقاضامحور و دانشجویی برخوردار است که برای جمع‌آوری ایده‌های متخصصان بهداشت و نیز شهروندان طراحی شده است.

۳. اشتراک اطلاعات منطقه هلسینکی^۱ (HRI): یک سرویس دیجیتال داده باز است که در شهرهای هلسینکی، اسپیم، وانتا و کونیاین ارائه می‌شود و هیئت‌مدیره آن متشکل از شهرداران مناطق شهری هلسینکی می‌باشد. این سرویس داده باز شامل اطلاعات شهرهای یادشده، همچون اداره حمل و نقل منطقه‌ای هلسینکی، شرکت‌های خدمات عمومی و سایر نهادهای مشابه است و شهرهایی که آن را مورد استفاده قرار می‌دهند هزینه HRI را تأمین می‌کنند. HRI به‌عنوان تسهیل‌گر ارائه خدمات و فرصت‌های تجاری جدید و حمایت از تحقیق و توسعه در نظر گرفته می‌شود و ایده اصلی آن ارائه فرصت‌هایی برای ایجاد ارزش مبتنی بر داده است. داده‌ها به‌صورت رایگان در دسترس بوده و هرکسی می‌تواند به‌صورت ناشناس برای هر هدفی از آن استفاده کند؛ چراکه ارزش داده‌های عمومی هرچه بیشتر استفاده شود افزایش می‌یابد.

است که چگونه خودگردانی محلی و اصلاحات ملی با هم ادغام می‌شوند. علاوه بر این، فنلاند از ۳۱۷ شهرداری تشکیل شده که نقش مهمی در سازمان‌دهی خدمات عمومی ایفا می‌کنند و تقریباً ۵۳۰ وظیفه عمومی را برعهده دارند، اما درآمد آنها بیشتر براساس مالیات محلی و یارانه دولتی است و قانون برای هر شهروندی بدون توجه به موقعیت یا ثروت شهرداری، حقوق مساوی برای خدمات عمومی تعیین می‌کند. این طیف گسترده خدمات برای شهرداری‌ها پرهزینه بوده و تغییرات جمعیتی، هزینه‌های مراقبت‌های اجتماعی و بهداشتی را افزایش داده است. با افزایش هزینه‌ها، نیاز به بهره‌وری و کارایی تشدید شده و تغییرات ساختاری در بسیاری از سطوح مدیریت دولتی ضرورت می‌یابد. از این رو در دهه گذشته، دولت محلی فنلاند قانون تجدیدنظرهای جدی بوده و سیاست ملی نوسازی با هدف ادغام شهرداری‌ها و سازمان‌های بهداشتی و اجتماعی و نیز بهبود همکاری در ارائه خدمات صورت گرفته است. این تجدید ساختار در فنلاند با توسعه دولت و خدمات الکترونیک و نیز حکمرانی پلتفرم‌های عمومی همراه شده است [۳۶]. پلتفرم‌های عمومی در فضای دیجیتال، توانایی بازسازی تدریجی بخش عمومی را با سازمان‌دهی مجدد فرایندهای پیچیده، از خود نشان داده‌اند. در واقع پلتفرم‌ها فضای فنی-اجتماعی هستند که زمینه و معماری را برای گردهمایی گروه‌ها و سازمان‌های مختلف در جهت شناسایی علایق مشترک، یافتن فرصت‌های جدید برای همکاری و ایجاد و مبادله ارزش به روش‌های جدید فراهم کرده‌اند. علاوه بر بازیگران، انواع مختلفی از منابع نیز در پلتفرم‌ها گردهم می‌آیند. اخیراً استفاده از پلتفرم‌های محلی در فنلاند رواج یافته و انواع مختلف آنها، روابط اثربخشی را بین بازیگران حکمرانی محلی شکل داده‌اند که چند نمونه از آنها به شرح ذیل هستند:

۱. Tribe Tampere: یک انجمن در شهر تامپره است که کارآفرینان محلی و انجمن‌های نوپا را گردهم می‌آورد. Tribe به‌عنوان یک اپراتور اجتماعی، رویدادها را سازمان‌دهی می‌کند و مسئول یک فضای مشترک است که در آن هرکسی می‌تواند به محل کار، شبکه یا رزرو فضایی برای یک جلسه یا رویداد برود. Tribe تاحدی به‌صورت داوطلبانه اداره می‌شود و برای ارائه خدمات به استارت‌آپ‌ها و اکوسیستم کارآفرینی اختصاص یافته است. با مؤسسه‌های آموزش عالی و بازیگران محلی خصوصی، دولتی و بخش سوم همکاری می‌کند و این مأموریت

1. The Helsinki Region Infoshare



شرکت‌ها نقش خود را با استفاده از خدمات و منابع موجود در پلتفرم‌ها ایفا می‌کنند و در ورودی‌هایی که با خود می‌آورند، تفاوت‌هایی وجود دارد، لذا نقش‌های آنها بین و حتی درون پلتفرم‌ها متفاوت است. تعامل بین شرکت‌ها و سایر بازیگران بر این ایده استوار است که همه گروه‌ها از هم‌آفرینی در آینده، به شکل محصولات بهتر در بازارها و بهبود سرزندگی اقتصاد شهری یا منطقه‌ای، بهره خواهند برد. در نهایت تفکر اکوسیستمی به تدریج به توسعه کسب‌وکار محلی گسترش می‌یابد.

هرچند دولت در نقش توانمندساز، از طریق تأکید بر شهروندی فعال و خودسازی، جوامع محلی را توانمند می‌کند، اما این خطر وجود دارد که توانایی‌ها و منابع مختلف شهروندان را برای خلق ارزش خودراهبر یا ارزش ذاتی آن در نظر نگیرد. لذا مشارکت شهروندان به همین دلیل مهم است که از ایجاد ارزش عمومی اطمینان حاصل شود و استانداردهای کیفیت حفظ شود. حکمرانی پلتفرم‌ها درحالی‌که نقش‌ها و روابط بازیگران کلیدی در حکمرانی محلی را تغییر می‌دهند، درک مشارکت شهروندان از سیاستگذاری عمومی و خلق ارزش را نیز شکل می‌دهند. همانطور که نقش کلیدی دولت رفاه، تضمین برآورده شدن نیازهای اساسی و ارائه خدمات به شهروندان تصور می‌شود، دولت توانمندساز به‌عنوان خالق فرصت‌هایی برای بهبود کیفیت زندگی شهروندان از طریق ایجاد مشارکت با خودشان و با بخش سوم جامعه (کسب‌وکارها) توصیف می‌شود. مشارکت فعال شهروندان لزوماً به کوچک شدن جامعه رفاه فی‌نفسه منجر نمی‌شود، بالعکس نشان‌دهنده راه جدیدی برای سازمان‌دهی خدمات است که یادگیری جمعی و نهادی را تشویق می‌کند. در توسعه پلتفرم‌ها اگرچه نسبت به وضع قوانین متعدد بی‌میلی وجود دارد، اما سطح مشخصی از پاسخگویی از دولت‌های شهری انتظار می‌رود و این امر مستلزم اعمال قوانین اساسی یا مداخلاتی در موقعیت‌های درگیری است. لذا هرچند مدیریت مبتنی بر سلسله‌مراتب و قدرت نقش مهمی در هماهنگی پلتفرم‌ها ایفا نمی‌کند، وظایف و اهداف استراتژیک مدیریت ارشد عنصری ضروری برای راه‌اندازی فعالیت‌ها و توسعه پلتفرم تلقی می‌شود.

۴. هم‌آفرینی مدارس و کسب‌وکارها 'KYKY': یک نوع خدمات آزمایشگاهی ارائه شده توسط شهر اسپیم است که به شرکت‌ها اجازه می‌دهد محصولات و خدمات خود را با گروه‌های هدف خود مطابق با اصول هم‌آفرینی در واحدهای آموزشی و خدمات فرهنگی شهر توسعه دهند. بازار KYKY یک سرویس آنلاین منبع باز است که به شرکت‌ها، مدارس یا سایر واحدهای خدمات آموزشی و فرهنگی، امکانی برای ملاقات و یافتن فرصت‌هایی برای همکاری ارائه می‌دهد. شرکت‌ها می‌توانند ایده محصول خود را در پلتفرم به اشتراک گذارند و شریکی را در دولت پیدا کنند که علاقه‌مند به هم‌آفرینی است. واحدهای دولتی شهر نیز ممکن است نیازهای توسعه خود را در پلتفرم به اشتراک گذارند. شرکت‌های محلی و شرکت‌های اطراف فنلاند و خارج از کشور نیز می‌توانند در آن مشارکت کنند. این سرویس به دانش‌آموزان و معلمان اجازه می‌دهد محصولات جدید را آزمایش و توسعه دهند و چنین فعالیت‌های مشترکی در زندگی روزمره مدرسه ادغام می‌شود. برخلاف OuluHealthLabs، شرکت‌ها برای توسعه محصول در این پلتفرم هزینه‌ای پرداخت نمی‌کنند، زیرا تأکید بر مزایای متقابل هم‌آفرینی است.

۵. تامپره من: یک سرویس آنلاین باز در شهر تامپره است که برای اولین بار در سال ۲۰۲۰ راه‌اندازی شد و در پروژه بودجه مشارکتی شهر استفاده می‌شود. از طریق این پلتفرم، ۴۵۰۰۰۰ یورو به فعالیت‌های مربوط به رفاه کودکان و نوجوانان در سراسر شهر اختصاص می‌یابد. هرکسی می‌تواند با به اشتراک گذاشتن یک ایده در پلتفرم، در بودجه‌بندی مشارکتی شرکت کند.

هر پلتفرم ساختاری دارد که نقش‌ها و روابط بازیگران را تعیین می‌کند و نقش کلیدی دولت، با کاهش تمایل به کنترل فرایندها و افزایش تمایل به توانمندسازی، تسهیل‌گر همکاری، تسریع و هدایت‌کننده خلق ارزش برای جامعه است. برای مثال در پلتفرم KYKY، مقامات شهری فعالیت‌های هم‌آفرینی را از طریق مراقبت از مسئولیت‌های اداری، پیگیری پیشرفت فرایند و حمایت از مدارس و مشاغل در ایجاد برنامه‌های اقدام و ارتباطات تسهیل می‌کنند. نقش چندگانه و مؤثر شهروندان در این نوع حکمرانی، می‌تواند صرفاً کاربرد دیدگاه‌ها و مهارت‌های آنها - به‌عنوان ساکنان، رأی‌دهندگان و کاربران خدمات - و یا شراکت در فرایندهای هم‌آفرینی و خود سازمان‌دهی باشد.

1. Koulujen ja yritysten kiihdytetty yhteiskehittäminen
2. Mun Tampere (My Tampere)

۵. آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری و برنامه‌ریزی توسعه از منظر حکمرانی محلی

و ساختارهای حکمرانی، ظرفیت‌ها و فرایندهای حل مشکل، یا استراتژی‌های تغییر جامعه وجود ندارد. آنچه اهمیت دارد، همسویی این ظرفیت‌های چندگانه با اهداف و راهبردهای کلان جامعه است. برای ارزیابی دقیق‌تر حکمرانی محلی می‌توان از منظره‌ای مختلف بدان نگریست، در یک دید کلی، چارچوب ارزیابی در قالب شکل قابل ارائه است [۲۶].

امروزه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سطح محلی، فضایی برای نوآوری و ابتکارات اصلی حکمرانی است و آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین شاهد ظهور پروتکل‌های جدید حکمرانی و مدیریت شهری هستند - هرچند با کیفیت و ماهیت متفاوت - که بخشی از آن در پاسخ به مقیاس و پیچیدگی فرایندهای شهرنشینی اتفاق افتاده است [۴]. یافته‌ها حاکی از آن است که مجموعه‌ای از بهترین ویژگی‌ها

شکل ۶. رویکردهای ارزیابی حکمرانی محلی



محلی در کشور پرداخت.

به‌جز رویکرد چهارم که بیشتر به بحث اجرا مربوط می‌شود، می‌توان به شرح ذیل به بررسی قوانین و سیاست‌های حکمرانی



۱-۵. رویکرد و فرایندهای استقرار حکمرانی محلی

بررسی سیاست‌ها و قوانین موجود در کشور حاکی از جهت‌گیری کلی دولت مبنی بر انتقال یا تفویض نسبی امور از سطح ملی به استان‌ها است (برای مثال بند «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰)، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲) و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)). هرچند سابقه این امر به برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب برمی‌گردد و در دهه‌های اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته، اما در نهایت با سراسیمگی همراه بوده است [۱۴].

اعمال سیاست‌های واگذاری اختیارات پس از انقلاب اولین بار به صورت جدی در برنامه سوم توسعه مورد توجه قرار گرفت. یکی از اهداف این برنامه، تمرکززدایی از نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام شده است. موادی که در برنامه مذکور به اصلاح ساختار اداری-مدیریتی و نظام هزینه-درآمد استان اختصاص یافته، در قالب ماده (۱۳۶) بدین‌منظور است که به دولت اجازه داده شده با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در خصوص مدیریت شهری، به شهرداری‌ها واگذار شود [۱۱]. در ماده (۷۰) و (۷۱) قانون برنامه سوم توسعه تفهیم شده در برنامه چهارم توسعه، تهیه برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها گذاشته شده است [۱۴]. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شد در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد [۱۱].

اما در برنامه ششم توسعه سیاست تمرکززدایی مالی و اداری بی‌رمق‌تر از برنامه‌های پیشین تدوین و تداوم یافته و تنها دولت مکلف شده از سال اول اجرای قانون برنامه برای

عملیاتی کردن رویکرد تمرکززدایی و اثربخشی مدیریت اجرایی در مراکز استان‌ها و برای زمینه‌سازی، تعادل‌بخشی، توازن و آمایش سرزمینی توزیع ۳۰٪ از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور را به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اختصاص دهد [۱۴].

با عنایت به بندهای یادشده و با توجه به رابطه چهارگانه بین دولت مرکزی و سطح محلی^۱ می‌توان گفت در ایران سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در بخش‌های مختلف، در مرکز انجام می‌شود و اجرای فعالیت‌هایی مانند امور کشاورزی، آموزش و پرورش و سایر نهادهای آموزشی در اختیار دولت محلی قرار می‌گیرد. لذا تراکم‌زدایی صورت گرفته و منابع مالی متمرکز باقی می‌ماند [۹، ۱۴] و در سطح محلی، برنامه‌ها تنها با بودجه تخصیص‌یافته اجرایی می‌شوند (یک تصمیم‌گیری متمرکز با واحدهای اداری غیرمتمرکز)، مانند بند «اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی» در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰)؛ اما در مواردی به سطح محلی آزادی عمل داده شده است؛ مانند ماده (۸۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که «شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران اقدام نماید». هرچند طی سال‌های اخیر، برای این قانون نیز محدودیت‌هایی همچون نظارت بیشتر نهادهای دولت مرکزی از جمله وزارت کشور پس از ارائه پیشنهاد توسط شورای اسلامی مناطق و تأیید شورای عالی استان‌ها اعمال شده است (قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (۱۴۰۱)).

در تقسیم‌بندی که شمس [۱۵] ارائه داده و انواع متمرکز، غیرمتراکم (بدوی، پیشرفته، فدرال‌گونه)، غیرمتراکم (متعارف و خودگردان) و نظام‌های فدرال را برای حکمرانی کشورها برمی‌شمرد، کشور ما در نوع غیرمتراکم پیشرفته جای می‌گیرد که به میزانی دموکراسی محلی را ایجاد کرده اما همچنان نمایندگان دولت مرکزی - از نظر دارا بودن

۱. براساس مسئولیت‌های واگذار شده، چهار مدل برای ارتباط بین دولت مرکزی و محلی شناسایی شده است. در مدل اول، دولت مرکزی مسئولیت طراحی، اجرا و تأمین مالی را برعهده دارد، که تدارکی متمرکز توسط واحدهای اداری غیرمتراکم است. مدل دوم دولت مرکزی سیاست‌هایی را طراحی می‌کند و دولت محلی وابسته با بودجه تخصیص‌یافته دولت مرکزی آنها را اجرا می‌کند. در مدل سوم، در حالی که دولت مرکزی بودجه لازم را فراهم می‌کند، طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها به دولت محلی تفویض می‌شود. در مدل چهارم علاوه بر موارد قبل، تأمین مالی نیز برعهده دولت محلی قرار می‌گیرد که نشانه وجود دولت محلی خودمختار است [۲۷].

همچنین در مقام قیاس با دوگان‌هایی که انور شاه مطرح کرده است [۳۲]، با استناد به جدول ذیل، می‌توان گفت رویکرد قوانین کشور ما برای ایجاد و استقرار حکمرانی محلی، یک «فرایند تدریجی»، «بالا به پایین»، و «یکنواخت متوازن» بوده است (جدول ۷).

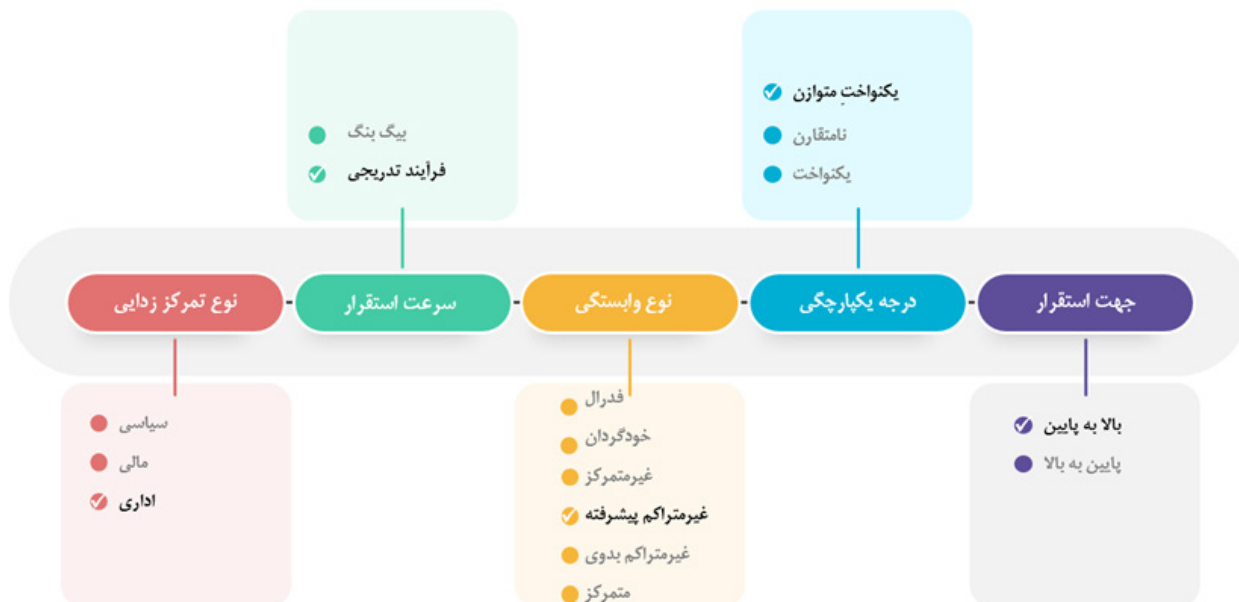
اختیارات - غالب هستند. شوراهای شهر و استان، با اختیارات محدود تشکیل می‌شوند و دولت دست نهادهای وابسته به خود را در برنامه‌ریزی منطقه‌ای باز می‌گذارد و اختیارات نماینده دولت را در استان همانند ساختار ماشینی مینتزیبگ با ارتفاع زیاد افزایش می‌دهد.

جدول ۷. رویکرد ایجاد و استقرار حکمرانی محلی در کشور

نتیجه	تشریح	رویکرد
فرایند تدریجی	قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، مرتب‌ترین سندی است که در سال ۱۳۶۱ مصوب شده و همچنین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که در سال ۱۳۷۵ تصویب و در سال ۱۳۹۶ اصلاح شده است. وجود بندهای مرتبط در برنامه‌های مختلف توسعه نیز مدنظر بوده است، به عنوان مثال در ماده (۷۰) و (۷۱) قانون برنامه سوم توسعه تنفیذ شده در برنامه چهارم توسعه، تهیه برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها گذاشته شده است.	بیگ‌بنگ در مقابل فرایند تدریجی
بالا به پایین	هرچند در اسناد مختلف، همچون بندهای متعدد در سیاست‌های ابلاغی، و یا ماده (۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به جلب مشارکت و همکاری مردم خصوصاً در برنامه‌های محلی تأکید شده است، اما وجود بندهایی در اسناد حاکی از آن است که برنامه‌ریزی محلی، توسط دولت برای انتقال برخی مسئولیت‌های خود به سطوح زیر ملی طراحی شده است و تعیین برنامه‌ها و نیازهای مشارکتی، از جانب جوامع محلی نبوده است. مانند ماده (۲) برنامه سوم «به‌منظور کاهش تصدی‌ها و [...] تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم کردن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه، دولت موظف است در سال اول، برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود کردن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی [...] اقدام نماید»، ماده (۱۵۴) برنامه چهارم با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور، دولت به شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی [...] و تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی ملزم شد و یا در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شده نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری و بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها اقدام قانونی به‌عمل آورد.	بالا به پایین یا پایین به بالا
یکنواخت متوازن	هرچند موضوع تفاوت بین مناطق، معمولاً در عمل و نه قانون به‌وجود می‌آید، در بند «۶» سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت (۱۳۹۱) آورده شده است: «انسجام و تعادل منطقه‌ای از طریق حمایت و ایجاد زیرساخت‌ها و زیربنایها و برقراری مشوق‌های مناسب با رعایت اصول آمایش سرزمینی و امنیت...» همچنین در بند «۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲): «ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق...» و در بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴) «تعیین سهم واقعی در توزیع منابع». از طرفی در قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران جلوگیری از تبعیض بین مناطق گوشزد شده است. به‌نظر می‌رسد رویکرد کشور در این موضوع به‌لحاظ قضایی با مناطق مختلف یکسان برخورد شود و در عین حال آزادی عملی برای مناطق مستعد وجود داشته باشد.	تمرکززدایی یکنواخت در مقابل نامتقارن

با توجه به موارد بیان شده، شکل ۷، رویکرد کشور را در خصوص استقرار حکمرانی محلی، جمع‌بندی می‌کند.

شکل ۷. جمع‌بندی رویکرد ایجاد حکمرانی محلی در کشور



ضروری است افراد جامعه به تعیین موضوع‌های دارای اولویت و موردنیاز و نیز شیوه حل آنها بپردازند. در این باب، تنها در مقرر اجرای طرح ایجاد صندوق‌های توسعه محلی با استفاده از تسهیلات بانک جهانی (۱۳۸۳)، آمده است که «انتخاب پروژه‌ها در چارچوب سیاست‌های دولت و مبنی بر تقاضا و مشارکت مردم، توسط شوراهای محلی صورت می‌گیرد».

۵-۳. جامعیت ابعاد و عوامل تعیین‌کننده حکمرانی محلی

برای بررسی جامعیت ابعاد و عوامل تعیین‌کننده حکمرانی محلی می‌توان از دو منظر کارکردهای مورد انتظار و نیز ذی‌نفعان دخیل در حکمرانی، به تجزیه و تحلیل پرداخت. شکل ۸ براساس کارکردهای اجتماعی چهارگانه‌ای که استوکر [۴] ارائه کرده است، به بررسی و ارزیابی قوانین کشور در این حوزه می‌پردازد.

۵-۲. دموکراسی محلی

به انحاء مختلف رویکرد دموکراسی محلی در قوانین و سیاست‌های کشور وجود دارد و مهم‌ترین آنها قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۹۶) است که براساس ماده (۸۴) آن، «شورای شهر و شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته موظفند به‌نحو مقتضی و در صورت امکان با راه‌اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به‌طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نمایند». اما نکته مهم آن است که دموکراسی محلی علاوه بر مکانیسم‌های رسمی، باید تجربیات و برداشتهای شهروندان را در مورد این موضوع‌ها دربرگیرد [۲۶] که تنها بندهای «۲» و «۴» سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی (۱۳۷۹)، به این موضوع اشاراتی داشته‌اند. نکته مهم دیگر آنکه برای برقراری دموکراسی در سطح محلی، علاوه بر بحث انتخابات،

شکل ۸. آسیب‌شناسی قوانین بر اساس کارکردهای چهار گانه حکمرانی محلی



زندگی که حاکی از وجود حکمرانی شبکه‌ای اجتماع محور باشد، یافت نشد و در سطح محلی تنها در متن مقرر نام برده شده به تقاضا، انتخاب و مشارکت افراد توجه شده است.

یکی دیگر از موارد بررسی در قوانین و اسناد، ارزیابی وجود گروه‌های مختلف ذی‌نفعان در حکمرانی محلی و تعریف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و حقوق آنهاست. در جدول ۸، عمده ذی‌نفعان مشترک در ارزیابی‌های حکمرانی محلی [۲۶] بیان شده، و در ستون‌های بعدی مصداق آن ذی‌نفع در کشور و نیز قانون / بند / خط‌مشی مربوط به آنها مشخص شده است. در شکل ۹ نیز حضور و یا عدم حضور ذی‌نفعان در حکمرانی محلی مشخص شده است.

همانگونه که مشاهده می‌شود، بیشترین تمرکز در اسناد بالادستی و قوانین، عمدتاً بر کارکرد توسعه اقتصادی بوده است که به‌نوعی پایه و اساس توسعه در سایر ابعاد است، اما برای توسعه موفق حکمرانی محلی، با توجه به هر چهار کارکرد به‌صورت همزمان و تلفیقی نیاز است.

با توجه به کارکردهای مختلف یادشده، مشخص می‌شود که حکمرانی محلی خوب تنها در مورد ارائه طیف وسیعی از خدمات عمومی محلی نیست، بلکه در مورد حفظ زندگی و آزادی مردم، ایجاد فضایی برای مشارکت و گفتگوهای مدنی، حمایت از توسعه محلی پایدار مبتنی بر بازار و محیط زیست، تسهیل نتایج و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان است. در سطح ملی، بند مرتبط با سبک



جدول ۸. دسته‌بندی ذی‌نفعان وارزیابی قوانین کشور از این منظر

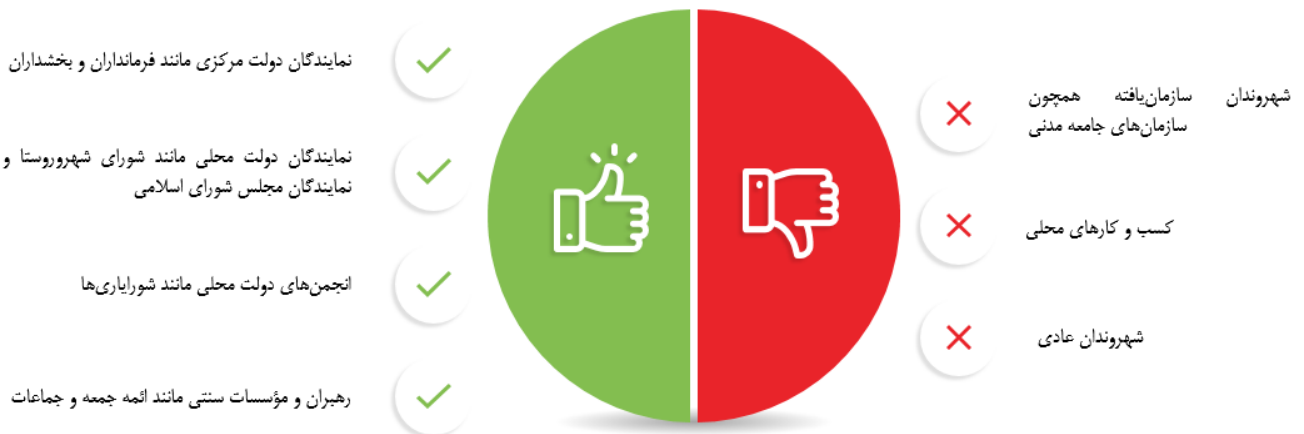
ذی‌نفع	مثال در کشور	تشریح قوانین / وضعیت موجود
نمایندگان دولت مرکزی که مسئولیت تدوین و تصویب خط‌مشی‌های محلی، تنظیم و حفظ استانداردهای عملکرد و نظارت را برعهده دارند.	مانند فرمانداران و بخشداران	طبق قانون تقسیمات کشوری و طرح اختیارات فرمانداران و بخشداران، در سطح شهرستان، فرماندار به‌عنوان نماینده قوه مجریه، ریاست عالی اداری در طرح «تعیین عناوین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان» (۱۳۷۷)، اختیارات استاندار، به‌جز قائم‌مقام شورای شهر، برای فرماندار در سطح شهرستان لحاظ شده [۸] و در اصلاحیه (۱۴۰۲) آن نیز اختیارات فرماندار فزونی یافته است.
نمایندگان دولت محلی: مانند رهبران سیاسی و اداری محلی	شورای شهر و روستا / نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی	اصول مختلف قانون اساسی همچون اصل (۷) و (۱۰۰) / قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵
انجمن‌های دولت محلی: شوراهای محلی برای شکل‌دهی به بحث عمومی در مورد مسائل حکومت محلی و تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری ملی	شورایاری‌ها	انجمن‌های شورایاری نوعی نهادسازی غیرمتمرکز و محلی هستند که به‌عنوان واسطه بین مردم و شوراها و شهرداران در نقش ضامن اجرایی رسمی و طرف سوم، آخرین حلقه ارتباطی مردم در محلات با شورای شهر و شهرداری هستند. وظایف آنها در اساسنامه انجمن‌های شورایاری تشریح شده است [۷]. هرچند به‌موجب رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۹)، مصوباتی که متضمن ایجاد نهاد شورایاری است، مغایر قانون بوده و از اعتبار برخوردار نیست. ^۱
شهروندان سازمان‌یافته برای بسیج مردم محلی و انعکاس‌دهنده دیدگاه‌ها، حقوق و منافع محرومان	سازمان‌های جامعه مدنی	آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی (۱۳۸۴)
رهبران / مؤسسه‌های سنتی و نهادهای دینی، به‌دلیل نفوذ و تأثیرگذاری بر مردم محلی	مانند ائمه جماعات و جمعه	وظایف و مسئولیت‌های این دسته در سطح محلی، ناشی از عرف و فرهنگ جامعه است [۸].
کسب‌وکارهای محلی، به‌عنوان تولیدکنندگان کالا و خدمات به‌صورت بومی	بخش خصوصی	هرچند در قوانین و برنامه‌های توسعه، به دفعات از بخش خصوصی و کسب‌وکارها یاد شده است، اما برنامه‌ریزی آن عموماً به دولت واگذار شده است.
افراد جامعه، به‌عنوان دریافت‌کنندگان اصلی خدمات	شهروندان عادی	هرچند در قوانین و برنامه‌های توسعه، به دفعات از جلب همکاری و مشارکت شهروندان یاد شده است، اما برنامه‌ریزی آن عموماً به دولت واگذار شده است.

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1597064>

شکل ۹. جمع‌بندی حضور ذی‌نفعان مختلف در حکمرانی محلی کشور

ذینفعان حاضر در حکمرانی محلی

ذینفعان غایب در حکمرانی محلی



برای تعامل با گروه‌های مردمی است. این مسائل تأثیری را که اصلاحات حکمرانی محلی می‌توانست بر افزایش توسعه انسانی در کشور داشته باشد را محدود کرده و در کنار فقدان کارکردهای چهارگانه حکمرانی محلی، حکمرانی شبکه‌ای اجتماع‌محور که به توانمندسازی شهروندان و ارائه خدمات مطابق ترجیحات آنها می‌پردازد، عملاً در کشور مهیا نشده است.

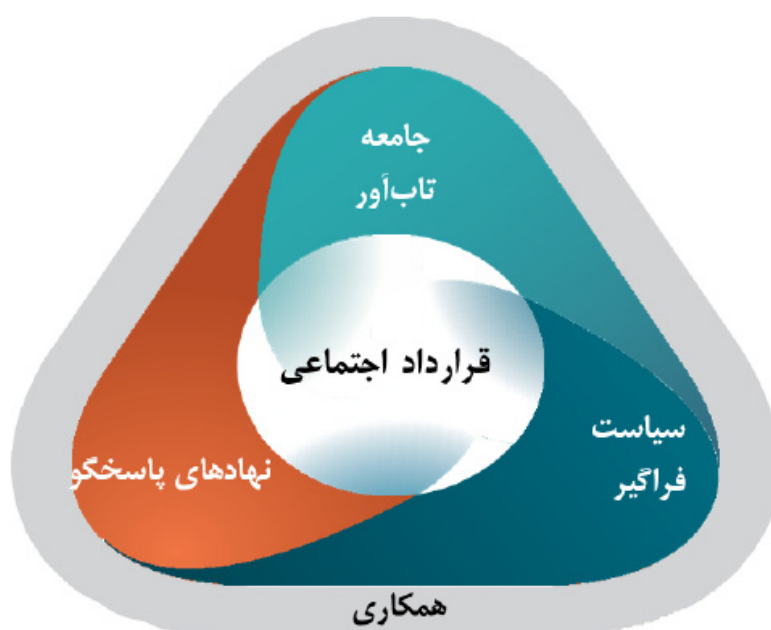
باید یادآور شد که برای ایفای نقش حکمرانی شبکه‌ای اجتماع‌محور، استفاده از قدرت سخت مانند وضع قوانین سخت و سخت جدید اندک است و قدرت نرم همچون مهارت‌های دیپلماسی، گفتگو، ارتباطات و چانه‌زنی و هماهنگی با ذی‌نفعان غیردولتی و محلی، تنها گزینه برای دولت محلی است. هرچند نباید در تفکر حکمرانی، ارزش قدرت سخت را نادیده گرفت؛ زیرا قدرت نرم در دسترس دولت محلی محدود است و دولت محلی حمایت کمتری از سوی شهروندان یا منافع سازمان‌یافته در جامعه دارد. بنابراین نه در نفی قوانین موجود، بلکه در راستای دستیابی به اهداف توسعه انسانی، حکمرانی محلی، به هر دو بخش قدرت سخت و نرم نیازمند است. راهکار مؤثر، ترکیب بهینه‌ای از کارکردهای اجتماعی چهارگانه دولت محلی، به کمک ابزارهای رسمی و غیررسمی، جهت ایجاد ظرفیت و توانمندسازی جامعه و بخش خصوصی برای حرکت به سمت توسعه است. برای پاسخگویی به این

به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم موفقیت یا شکل‌گیری کامل دولت‌های محلی در ایران، نبود شفافیت قانونی و تسلط بیش از حد نهادهای دولتی در استان‌ها بر شبه‌دولت‌های محلی مستقر در آنجا و عدم به رسمیت شناختن این نهادها از طرف قوانین و دولت است. برای مثال به‌رغم آنکه شورای اسلامی، از ارکان اداره کشور در سطح شهری معرفی شده است، قدرت و منابع، اکثراً در اختیار سازمان‌های دولتی است که تحت امر وزارتخانه‌ها هستند. مدیران این سازمان‌ها به سطوح بالاتر خود پاسخگو بوده و در نتیجه نهادی‌نگی شوراها در عمل رخ نمی‌دهد. در شهرستان‌ها، چهار شخصیت حقوقی شورای اسلامی، فرماندار، امام‌جمعه (عموماً در مرکز شهرستان)، نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی حضور دارند که حدود وظایف و صلاحیت‌های آنها نسبت به آنچه در قوانین آمده و آنچه که در عمل اتفاق می‌افتد، گاهی دچار ناهماهنگی‌هایی است. لذا نیازمند بازطراحی نظام حکمرانی محلی با دید سیستمی و کل‌نگر هستیم؛ تا جایگاه‌های حقوقی مختلف، در یک تعامل سازنده و مکمل با یکدیگر قرار گیرند. نکته مهم‌تر آنکه، هنوز سازوکار مؤثری برای مشارکت بازیگران غیردولتی ایجاد نشده و تلاش برای ارائه خدمات پایین‌دستی، بیشتر ناشی از برنامه‌ریزی برای مشارکت در سیاست‌های بالادستی بوده است. عمده اسناد و قوانین کشور پیرو حکومت محلی تدوین شده و فاقد تمرکز استراتژیک و برنامه بلندمدت

است که به‌عنوان توافقی پویا بین دولت و جامعه در مورد نقش‌ها و مسئولیت‌های متقابل آنها پذیرفته می‌شود و می‌تواند همکاری و مشارکت داوطلبانه را تسهیل کند و از منابع و نقاط قوت بازیگران مختلف استفاده کند (شکل ۱۰).

مسئله، برنامه راهبردی UNDP چارچوبی را برای حکمرانی محلی و توسعه محلی پیشنهاد داده است که در آن بر اهمیت ایجاد مشارکت‌های چندجانبه و مسئولیت‌هایی برای گروه‌های ذی‌نفع مختلف در سطوح مختلف تأکید می‌کند. این چارچوب مشارکتی چندجانبه، مبتنی بر قرارداد اجتماعی

شکل ۱۰. چارچوب قرارداد اجتماعی در برنامه راهبردی UNDP



۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

سبک زندگی اجتماع محلی کمک می‌کند. به عبارت دیگر اقدام جمعی که نتیجه آن، توسعه در بخش‌های مختلف کالبدی، زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است.

کشور ما در کنار لزوم وحدت، به جهت جغرافیای وسیع، برای اداره امور محلی، شخصیت حقوقی در مناطق خود ایجاد کرده و از شیوه اداره متمرکز به سبک غیرمترکم عزیمت کرده است. به دلیل نزدیکی دولت محلی به افراد جامعه، دولت محلی خوب پایه‌ای‌ترین و مردمی‌ترین سطح اعمال قدرت عمومی و درعین حال تعیین‌کننده‌ترین سطح دولت است؛ اما شواهد حاکی از آن است که حکمرانی محلی در کشور فاقد الگوی مشخص است و یا الگوی قانونی آن، با آنچه که در واقعیت رخ می‌دهد، همخوانی ندارد.

در این گزارش علاوه بر بررسی تجربیات کشورها، و بررسی عوامل تأثیرگذار بر موفقیت و شکست آنها، به ارزیابی حکمرانی محلی در کشور و بررسی قوانین و مقررات در ابعاد مختلف پرداخته شد که خلاصه آنها در شکل ۱۱ آمده است.

بررسی تجربیات کشورها حاکی از آن است که نقش مدرن دولت محلی، کاهش فشارهای ناشی از شکست دولت و نیز شکست بازار بوده است. ایفای مؤثر این نقش مستلزم حضور دولت در سطح محلی است که به عنوان خریدار خدمات محلی، تسهیل‌کننده شبکه‌های ارائه‌دهندگان خدمات عمومی و نهادهای فراتر از دولت، و دروازه‌بان و ناظر دولت‌های ایالتی و ملی عمل کند و نقش میانجی را در میان نهادها و شبکه‌های مختلف برای تقویت و هم‌افزایی و فعالسازی ظرفیت‌های اجتماعی برای بهبود کیفیت زندگی افراد جامعه ایفا کند. درنهایت وظیفه دولت محلی دو چیز است: ۱. اداره و فراهم کردن کالا و خدمات مورد نیاز جامعه و ۲. به‌کارگیری شهروندان در تأمین نیازهای آنها از نگاه توسعه محلی. این موضوع هم فرایند است و هم نتیجه؛ فرایندی است که در آن افراد می‌آموزند چگونه با هم کار و مسائل عمومی را در کنار یکدیگر حل‌وفصل کنند (یادگیری عمل جمعی) و نتیجه‌ای است که با تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در سطح محلی، به بهتر شدن

شکل ۱۱. بررسی اسناد و قوانین کشور در حکمرانی محلی





مشارکت مردم در هدایت امور محلی هستند؛ لذا می‌توانند یکی از مهمترین ارکان توسعه حکمرانی محلی در کشور به شمار آیند، چرا که در کشور ما مدیریت محلی، اساسا با طرح گفت‌وگو و مشورت مردمی موضوعیت پیدا کرده و با تشکیل شوراهای شهر و روستا به جهت نزدیکی با مردم و نوع انتخاب اعضای آنها، فعلیت یافته است.

شوراهای شهر و روستا مطابق قانون اساسی و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، می‌توانند نقش‌های نظارتی (اصل ۱۰۰ قانون اساسی و ۹۴ قانون شوراها) و تقنینی (اصل ۱۲۷ و ۱۲۸ قانون اساسی) در محدوده خود داشته باشند که این امر به عملکرد بهتر شهرداری‌ها نیز در ارائه خدمات عمومی منجر خواهد شد. هرچند در حال حاضر شوراها بیشتر نقش مشورتی و همکاری با سایر نهادها خصوصا ادارات دولتی را ایفا نموده و از استقلال کافی برخوردار نیستند و با وجود آنکه اصول ۶، ۷ و ۱۲ و فصل هفتم (اصل ۱۰۰ تا ۱۰۶) قانون اساسی، چگونگی اعمال نقش شوراها را مشخص نموده است، با این حال اجرای اصول و کارآمدی شوراها با کمبودهایی همراه است و نظر به اهمیت این نهادها در جهت توسعه حکمرانی محلی در کشور، نیازمند توجه ویژه به سازوکارهای انتخابات، وظایف و مسئولیت‌ها و نظارت بر عملکرد آنها هستیم که در بخش بعدی، پیشنهادات مربوطه ارائه خواهد شد [۳۷، ۳۸، ۳۹].

در نهایت باید اذعان داشت یک مجموعه از بهترین ظرفیت‌ها، ویژگی‌ها و ساختارها، فرایندهای حل مشکل یا استراتژی تغییر در جامعه وجود ندارد و همانگونه که در تجربیات کشورها ملاحظه شد، تاکنون کشورهای مختلف به دلیل تفاوت در ساختارها، زمینه‌ها و بسترهای اجتماعی، در عمل شاهد انواع متنوعی از حکمرانی محلی بوده‌اند و سازوکارهای مختلفی از جمله LAGها (در جمهوری چک)، شهرداری‌ها (در اسلوانی)، آکیم‌ها و مصلحت‌های محلی (در قزاقستان)، مؤسسه‌های PRI (در هند) و پلتفرم‌های شهری (در فنلاند)، حکمرانی محلی را رهبری کرده‌اند. نکته مهم آن است که هرچند در حکمرانی و حکمرانی محلی، مشارکت و حضور تمامی ذینفعان، یک رکن اساسی است، اما موفقیت اصلی در گرو آن است که دولت برای اداره امور محلی خود، نماینده‌گانی) با مکانیزم تمرکززدایی مشخص تعریف کرده باشد، که توسعه حکمرانی محلی را به پیش ببرد.

در کشور ما، هرچند شواهد حاکی از آن است که درخصوص متولی بخش عمومی در سطح حکمرانی محلی، اتفاق نظر وجود ندارد، اما نهاد واسطی که هم با دولت در ارتباط نزدیک باشد (به لحاظ قانونی از جایگاه مشخصی برخوردار باشد) و هم نماینده جامعه در سطح محلی باشد (در مناطق مختلف کشور حضور داشته و توسط مردم انتخاب شود)، شوراهای اسلامی شهر و روستا شوراها به عنوان نماد دولت محلی و

شورا را قانون معین می‌کند.

بنابراین مبتنی بر ظرفیت‌های اندیشکده‌های حکمرانی استانی مجلس شورای اسلامی ضرورت دارد الگویی برای هم‌افزایی با شورای عالی استان‌ها ایجاد شود تا نیازها، مسائل و اقتضات استانی در فرایند قانونگذاری لحاظ شود. در همین راستا برای تحقق مأموریت‌های تقنین مجلس شورای اسلامی، نیازمند بازطراحی نظام حکمرانی محلی با دید سیستمی و کل‌نگر هستیم تا جایگاه‌های حقوقی مختلف، در تعامل سازنده و مکمل با یکدیگر قرار گیرند.

۲. ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه

امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی

در راستای اجرایی‌سازی و عملیاتی‌سازی «برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران» و مبتنی بر «آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها»، پیشنهاد می‌شود امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضات کمیسیون برنامه و بودجه مورد توجه قرار گیرد به طوری که به آمایش‌های تخصصی سرزمینی توجه شود و متناسب با اقتضات استانی و ویژگی‌های سرزمینی اهداف و راهبردهای توسعه‌ای متمایزی مدنظر قرار گیرد. این فرایند نیازمند تدبیر از جانب کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی در راستای طراحی سازوکارهای محلی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی توسعه است.

۳. ظرفیت معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی

امکان‌سنجی تدوین سازوکارهای قانونگذاری محلی منطقه‌ای ذیل آیین‌نامه‌های «معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی» در تعامل با کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی

از جمله چالش‌های نظام قانونگذاری می‌توان به تفاوت‌ها و اقتضات متفاوت مناطق جغرافیایی مختلف کشور اشاره کرد به طوری که تنوع جامعه هدف قوانین، نیازمند طراحی الگوهای اقتضائاتی و منطقه‌ای در نظام تقنین است. توجه به این موضوع نیازمند بازطراحی الگوی کنونی قانونگذاری و تدوین سازوکارها و دستورالعمل‌هایی جهت تحقق مؤثرتر منطقه‌ای محلی قوانین

۶-۱. پیشنهادهای سیاستی

۱. ظرفیت اندیشکده‌های حکمرانی استانی

طراحی الگوی کنشگری و تعامل مؤثر مجلس شورای اسلامی با استان‌ها و شهرها مبتنی بر ظرفیت «اندیشکده‌های حکمرانی استانی» و ظرفیت‌های شورای عالی استان‌ها

در راستای تحقق عملی و کارآمد رویکردهای تحولی مجلس شورای اسلامی، اصلاح نظام حکمرانی مبتنی بر چهار اصل کارآمدسازی، شفاف‌سازی، هوشمندسازی و مردمی‌سازی اداره امور کشور پایه‌ریزی شد و به‌منظور استفاده حداکثری از ظرفیت نخبگان دانشگاهی و تجربه همه صاحب‌نظران، اندیشمندان و محققان کشور برای مسئله‌شناسی، معرفی و مدل‌سازی‌های عملیاتی و پیش‌ران در فرایندهای تصمیم‌سازی، قانونگذاری و نظارت مبتنی بر رعایت اولویت‌های حکمرانی نو و مردمی‌سازی امور مختلف، طرح ایجاد اندیشکده‌های حکمرانی در سطح استان‌ها و کلان‌شهرها تصویب و اقدام شده است.

این شبکه متشکل از نخبگان، دانشگاهیان و خبرگان اجرایی واجد شرایط هر استان به‌عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بوده که با مدیریت غیرمتمرکز و استقرار در مراکز استانی، براساس دستورالعمل ابلاغی، اهداف مدنظر را محقق می‌کنند. همچنین براساس اصل (۱۰۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، 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. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند. براساس اصل (۱۰۱) به‌منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این



باشد. تاکنون اقدام‌هایی در عرصه قانونگذاری در راستای تحقق این هدف به انجام رسیده که می‌توان به مواردی **همچون «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»**، اشاره کرد که به نوعی به اهمیت لحاظ کردن شرایط و اقتضائات محلی و منطقه‌ای در قانونگذاری تأکید دارد. در این راستا **معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی** ضرورت دارد چارچوب و سازوکارهای دقیق‌تری را برای اثربخشی و تناسب‌بخشی قوانین نسبت به ویژگی‌های محلی و منطقه‌ای مدنظر قرار دهد و در تعامل با کمیسیون‌های تخصصی مجلس در تولید این سازوکارها نقش‌آفرینی کند. در این خصوص همکاری با شوراهای شهر و روستا به عنوان نماینده جامعه مدنی که در ارتباط مستقیم با نیازها و اقتضائات مردم محلی می‌باشند، راهگشاست.

۴ **ظرفیت «خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه»**

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

توسعه سازوکارها و رویکردهای نوآورانه و خلاق در سازوکارهای محلی منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی مبتنی بر ظرفیت‌های «خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

«خانه خلاق و نوآوری قوه مقننه» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مسئله نوآوری در بخش عمومی را در دستور کار خود قرار داده است تا ابزارهای نوآوری را برای منافع عمومی به کار گیرد. همراهی و هماهنگی با شرکت‌های دانش‌بنیان و تعامل با اکوسیستم نوآوری و اندیشه‌ورزی و تسهیل ارتباط اکوسیستم نوآوری با نظام قانونگذاری از جمله فعالیت‌های مهم خانه خلاق و نوآوری قوه مقننه است. براساس آنچه در **ماده (۱۲) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان»** با مضمون **«توسعه زیست‌بوم نوآوری و اقتصاد دانش‌بنیان در استان‌ها»** مورد توجه قرار گرفته است، ظرفیت‌های استانی در تحقق نظام ملی نوآوری می‌تواند مدنظر مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. بر همین اساس مبتنی بر رویکرد نوآوری، این مجموعه می‌تواند نقش مهمی را در توسعه سازوکارها و رویکردهای نوآورانه و خلاق در سازوکارهای محلی منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی ایفا کند به طوری که **توسعه ایده‌پردازی نوآورانه محلی منطقه‌ای متناسب با نیازهای نظام قانونگذاری** در دستور

کار قرار گیرد.

۵ **ظرفیت «دفاتر مردمی نمایندگان مجلس»**

سامان‌دهی و طراحی الگوی کارآمد تعامل مردم در حوزه‌های انتخابیه با نمایندگان مجلس مبتنی بر ظرفیت «دفاتر مردمی نمایندگان مجلس»

براساس «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی»، متناسب با وسعت سرزمینی و جمعیتی مناطق مختلف کشور و در چارچوب قواعد «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری»، حوزه‌های انتخابیه در سراسر کشور لحاظ شده و هریک از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگی محدوده جغرافیایی مشخصی را به عهده دارد. بخشی از فعالیت‌های نمایندگان و تعاملات ایشان با حوزه‌های انتخابیه از طریق دفاتر مردمی صورت می‌گیرد، که پیشنهاد می‌شود در راستای کارآمدسازی ارتباطات مجلس شورای اسلامی در حکمرانی محلی و منطقه‌ای، **سامان‌دهی دفاتر مردمی نمایندگان مجلس شورای اسلامی** مورد توجه قرار گیرد.

۶ **ظرفیت «مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی»**

توسعه تعاملات مجلس شورای اسلامی و گروه‌های مردمی و منطقه‌ای مبتنی بر ظرفیت «مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی»
توسعه تعاملات مجلس شورای اسلامی و گروه‌های مردمی و منطقه‌ای مبتنی بر ظرفیت «مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی» در چارچوب سازوکارهایی همچون جذب **مشارکت گروه‌های مدنی و مردمی در فرایند قانونگذاری**، مسئله‌یابی و دستور کارگزاری موضوع‌های کمیسیون‌ها مبتنی بر نیازهای منطقه‌ای و در تعامل با جوامع محلی، **تقویت اطلاع‌رسانی‌های محلی** و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی، برگزاری رویدادها و کمپین‌های تخصصی منطقه‌ای و محلی و **توسعه سازوکارهای جمع‌سپاری محلی و منطقه‌ای در فرایند قانونگذاری** مبتنی بر **ظرفیت‌های «سامانه مجلس‌یار»** پیشنهاد می‌شود که به ارتقای کارکردهای حکمرانی محلی مجلس شورای اسلامی منجر خواهد شد.

تشکل‌ها و مدیریت محلی، در دامنه فعالیت این کمیسیون می‌باشد، می‌توان برای توسعه حکمرانی محلی پیشنهادات مربوط به ۱. تقویت سازوکار نظارت بر انتخابات و عملکرد شوراها ۲. تعیین مکانیزم برخورداری شوراها از استقلال مالی و منابع درآمدی پایدار جهت برطرف نمودن نیازهای منطقه‌ای، همراه با سیستم پایش و ارزیابی عملکرد آنها و ۳. گسترش تشکل‌های مدنی و نمایندگی آنها در اداره امور عمومی در جهت جذب و افزایش مشارکت مردمی را نیز از طریق این کمیسیون پیگیری نمود. علاوه بر موارد پیش گفته، **برای بسترسازی و پیگیری لایحه مدیریت جامع شهری**، پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها برای این کمیسیون، در شماره مسلسل ۱۷۰۶۸ مورد ذیل می‌باشد که عیناً پیشنهاد می‌شود:

- ✓ **تقویت نظارت مؤثر و کارآمد بر عملکرد شوراهای اسلامی از طریق بازنگری در نهاد هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و شفافیت فرایندهای مدیریت محلی،**
- ✓ **انتقال تدریجی و کنترل شده وظایف اجرایی حکومت مرکزی (امور عمومی محلی) به مراجع و سطوح پایین‌تر و مقامات محلی با نظارت و محوریت وزارت کشور.**
- ✓ **طراحی و استقرار نظام مالیه محلی برای تأمین مالی اجرای وظایف و امور عمومی محلی.**

۷ ظرفیت «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی»

- ✓ **تقویت کمیته حکمرانی محلی جهت بسترسازی تقنینی و نظارتی برای کارآمدسازی و ارتقاء نقش شوراها، از حالت مشورتی به تصمیم‌گیری و از حالت تراکم‌زادایی به تمرکززادایی**
 - ✓ **تقویت سازوکار نظارت بر انتخابات و عملکرد شوراها**
 - ✓ **تعیین مکانیزم برخورداری شوراها از استقلال مالی و منابع درآمدی پایدار جهت برطرف نمودن نیازهای منطقه‌ای، همراه با سیستم پایش و ارزیابی عملکرد آنها**
 - ✓ **گسترش تشکل‌های مدنی و نمایندگی آنها در اداره امور عمومی در جهت جذب و افزایش مشارکت مردمی**
- نام این کمیسیون گاهی به کمیسیون «شوراها» مصطح است، چرا که هرچند شوراها در دل امور داخلی قرار دارند، اما به جهت اهمیت آن، به صورت مشخص، در انتهای نام کمیسیون، عبارت شورا آورده شده است. از آنجا که این کمیسیون وظیفه و مسئولیت بررسی طرح‌ها و لوایح مربوط به اداره امور کشور و به نوعی حکمرانی را بر عهده دارد، می‌تواند به تنهایی یا با همراهی سایر کمیسیون‌های مرتبط، کمیته حکمرانی محلی را در ساختار داخلی خود در جهت بسترسازی تقنینی و نظارتی برای کارآمدسازی و ارتقاء نقش شوراها، از حالت مشورتی به تصمیم‌گیری و از حالت تراکم‌زادایی به تمرکززادایی تقویت نمود. همچنین از آنجا که موضوعات مرتبط با انتخابات،



جدول ۹. پیشنهاد‌های مبتنی بر ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی

پیشنهادها	ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی
<ul style="list-style-type: none"> طراحی الگوی کنشگری و تعامل مؤثر مجلس شورای اسلامی با استان‌ها و شهرها مبتنی بر ظرفیت «اندیشکده‌های حکمرانی استانی» و ظرفیت‌های «شورای عالی استان‌ها» 	اندیشکده‌های حکمرانی استانی
<ul style="list-style-type: none"> امکان‌سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی 	کمیسیون برنامه و بودجه مجلس
<ul style="list-style-type: none"> طراحی چارچوب و دستورالعمل اجرایی‌سازی و تناسب‌بخشی قوانین نسبت به اقتضائات سرزمینی و ویژگی‌های محلی و منطقه‌ای جامعه هدف 	معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی
<ul style="list-style-type: none"> توسعه ایده‌پردازی نوآورانه محلی منطقه‌ای متناسب با نیازهای نظام قانونگذاری 	خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
<ul style="list-style-type: none"> کارآمدسازی ارتباطات مجلس شورای اسلامی در حکمرانی محلی و منطقه‌ای، مبتنی بر سامان‌دهی دفاتر مردمی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای دریافت نظرها و اولویت‌های سطح محلی و لحاظ کردن آنها در بدنه قانونگذاری 	دفاتر مردمی نمایندگان مجلس
<ul style="list-style-type: none"> جذب مشارکت گروه‌های مدنی و مردمی در فرایند قانونگذاری مسئله‌یابی و دستورکارگذاری موضوع‌های کمیسیون‌ها مبتنی بر نیازهای منطقه‌ای و در تعامل با جوامع محلی تقویت اطلاع‌رسانی‌های محلی و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی توسعه سازوکارهای جمع‌سپاری محلی و منطقه‌ای در فرایند قانونگذاری مبتنی بر ظرفیت‌های «سامانه مجلس‌یار» 	مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی و سامانه مجلس‌یار
<ul style="list-style-type: none"> تقویت کمیته حکمرانی محلی جهت بسترسازی تقنینی و نظارتی برای کارآمدسازی و ارتقاء نقش شوراهای محلی، از حالت مشورتی به تصمیم‌گیری و از حالت تراکم‌زادایی به تمرکززدایی تقویت سازوکار نظارت بر انتخابات و عملکرد شوراهای محلی تعیین مکانیزم برخورداری شوراهای محلی از استقلال مالی و منابع درآمدی پایدار جهت برطرف نمودن نیازهای منطقه‌ای، همراه با سیستم پایش و ارزیابی عملکرد آنها گسترش تشکلهای محلی مدنی و نمایندگی آنها در اداره امور عمومی در جهت جذب و افزایش مشارکت مردمی تقویت نظارت مؤثر و کارآمد بر عملکرد شوراهای محلی از طریق بازنگری در نهاد هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و شفافیت فرایندهای مدیریت محلی، انتقال تدریجی و کنترل شده وظایف اجرایی حکومت مرکزی (امور عمومی محلی) به مراجع و سطوح پایین‌تر و مقامات محلی با نظارت و محوریت وزارت کشور. طراحی و استقرار نظام مالی محلی برای تأمین مالی اجرای وظایف و امور عمومی محلی. 	کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس



- [1]. Shah, Anwar. Local governance in developing countries. s.l. : World Bank Publications, 2006.
- [2]. Awortwi, Nicholas. The past, present, and future of decentralisation in Africa: a comparative case study of local government development trajectories of Ghana and Uganda. s.l. : Public Sector Reform in Developing and Transitional Countries. Routledge, Vols. 40-54, 2013.
- [3]. Haque, M. S Decentralizing local governance in Thailand: Contemporary trends and challenges.. s.l. : Public Sector Reform in Developing and Transitional Countries, 93-108, 2013.
- [4]. Stoker, G Was local governance such a good idea? A global comparative perspective... s.l. : Public administration, 89(1), 15-31, 2011.
- [5]. Hargreaves, M. B., Verbitsky-Savitz, N., Coffee-Borden, B., Perreras, L., White, C. R., Pecora, P. J.,... & Adams, K. s.l. Advancing the measurement of collective community capacity to address adverse childhood experiences and resilience. : Children and youth services review, 76, 142-153, 2017.
- [۶]. متقی، افشین، قربانی سپهر، آرش و سلطان محمدی، زهرا (۱۳۹۸). واکاوی نقش دولت‌های محلی در توسعه پایدار شهری (نمونه موردی: شهرهای ایران)، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ۱۱(۴)، ص ۳۲۵-۳۴۹.
- [۷]. شیرعلی، ابراهیم، شهبازی، مهدی (۱۳۹۲). مطالعه جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر فقدان نهادینگی حکومت محلی در شهر تهران (مطالعه موردی شوراییاری محله‌ها). مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۲، ۴، ص ۷۶۳-۷۴۵.
- [۸]. آریان‌نژاد، علی، ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مدرسه حکمرانی شهید بهشتی
- [۹]. قبادی، نسرین (۱۳۹۱). چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن: مطالعه موردی دولت‌های محلی در ایران. بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۱۲، ص ۸۲-۵۳.
- [10]. Sahamies, K., Haveri, A., & Anttiroiko, A. V. Local governance platforms: roles and relations of city governments, citizens, and businesses. s.l. : Administration & Society, 54(9), 1710-1735., 2022.
- [۱۱]. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳). حکمرانی محلی تقویت نظام شورایی، شماره مسلسل ۱۳۷۶۳.
- [۱۲]. خان محمدی، هادی (۱۳۹۸). چالش‌ها و راهکارهای عمده حکمرانی محلی در ایران، مدرسه حکمرانی شهید بهشتی.
- [۱۳]. محمدزاده اصل، محمد و طباطبایی موتنی، منوچهر و نژندی منش، هیت‌اله (۱۳۹۴). تحلیل حقوقی نقش شوراهای محلی در تمرکززدایی اداری و دمکراسی محلی در راستای تحقق حقوق شهروندی، همایش سراسری تبیین حقوق شهروندی، ارومیه
- [۱۴]. زارعی، بهادر، کریمی، عطیه (۱۴۰۰). تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران. مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، ۴(۱)، ص ۱۹۴-۱۵۷.
- [۱۵]. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶). نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی اداری. مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۹(۲)، ص ۵۵-۲۹.
- [16]. The rise and limits of local governance: LEADER/community-led local development in the Czech Republic. Konecny, O., Binek, J., & Svobodova, H. s.l. : Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation, 173-193, 2020.
- [۱۷]. خلیلی، رضا (۱۴۰۱). مسائل و چالش‌های حکمرانی محلی در استان تهران، مطالعات راهبردی، ۹۷، ص ۱۵۴-۱۲۵.
- [۱۸]. زرقانی، سیدهادی، احمدی، ابراهیم (۱۳۹۸). حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی، دولت‌پژوهی، ۵(۱۹)، ص ۱۳۹-۱۰۷.
- [۱۹]. معلمی، مژگان (۱۳۹۶). تأثیر توانمندی و کارآمدی دولت‌های محلی بر اجرای سیاست تمرکززدایی. بررسی مسائل اقتصاد ایران، ۴(۲)، ص ۹۹-۷۳.
- [20]. Mohd Noh, A. N., Razzaq, A. R. A., Mustafa, M. Z., Nordin, M. N., & Ibrahim, B. Elements of Community Capacity Building (CCB) For Cbet Development. . s.l. : PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology, 17(9), 4970-4981, 2020.
- [21]. Blair, H. Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries. s.l. : World development, 28(1), 21-39, 2000.
- [22]. Schafer, J. G. A systematic review of the public administration literature to identify how to increase public engagement and participation with local governance. s.l. : Journal of Public Affairs, 19(2), e1873., 2019.

- [23]. Rees, C. J., & Hossain, F Perspectives on decentralization and local governance in developing and transitional countries.. s.l. : International Journal of Public Administration, 33(12-13), 581-587, 2010.
- [24]. Kokaj, Ambra and Sinai, Blerton. The multi-level governance of the European union: the role of the local government. s.l. : Juridical Trib., 13, 32, 2023.
- [25]. United Nations Development Programme, Local governance in fragile and conflict-affected settings, Building a resilient foundation for peace and development, 2016.
- [26]. Wilde, Alexandra, et al. A users' guide to measuring local governance, 2009.
- [27]. Bhuiyan, Shahjahan H. Decentralization and local governance in Kazakhstan. s.l. : Public Sector Reform in Developing and Transitional Countries. Routledge, 78-92, 2013.
- [28]. Kersting, Norbert, et al. Local Governance Reform in Global Perspective.
- [29]. United Nations Development Programme, An integrated framework to support local governance and local development, 2016.
- [30]. Programme, United Nations Development. Evaluation of UNDP contribution to strengthening local governance, 2010.
- [31]. Eberlein, Burkard and Dieter, Kerwer New governance in the European Union: A theoretical perspective.. s.l. : Journal of Common Market Studies, Vols. 42.1, 121-142, 2004.
- [32]. Shah, Anwar and Thompson, Theresa. Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures. s.l. : World Bank Publications, Vol. 3353, 2004.
- [33]. Rakar, Iztok. wenty years of the European charter of local self-government in Slovenia: A success story 2019 : Croat. & Comp. Pub. Admin, 19 , 79-103.
- [34]. Konečný, Ondřej, Binek, Jan and Svobodová, Hana. The rise and limits of local governance: LEADER/ community-led local development in the Czech Republic. s.l. : Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation, 173-193, 2020.
- [35]. Ministry of Panchayati Raj, Government of India, Centre of Excellence for Local, 2010.
- [36]. Vakkala, Hanna; Leinonen, Jaana, Current Features and Developments of Local Governance in Finland: The Changing Roles of Citizens and Municipalities., Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments, IGI Global, 304-327, 2016.
- [۳۷] حیدری، رسول، داودی، علی اصغر، جوانشیری، احمد، (۱۴۰۱). شوراهاى اسلامى شهر و روستا و تحقق حکمرانى خوب در ایران پس از انقلاب اسلامى، جامعه‌شناسى سياسى ایران، ۵، ۹، ص ۱۲۲۸ - ۱۲۷۰
- [۳۸] صابری، حسین، یزدانی، محمدرضا، (۱۴۰۱). جایگاه قانونی شوراهاى اسلامى شهر و روستا و نقش آن در حکومت محلی و تمرکززدایی دولت در ایران پس از انقلاب اسلامى، رهیافت انقلاب اسلامى، ۱۶، ۵۹، ص ۳۳۷-۳۶۲
- [۳۹] دفتر مطالعات سياسى مرکز پژوهش‌هاى مجلس (۱۳۹۹). کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها وظایف، اختیارات و اولویت‌هاى پیشنهادی، شماره مسلسل ۱۷۰۶۸.

گزیده سیاستی

حکمرانی محلی به عنوان رویکردی نوین در حکومتداری، در راستای رفع چالش‌های تمرکزگرایی و سیاستگذاری از بالا به پایین مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد توجه اکید به تبدیل ظرفیت‌های محلی در اداره امور کشور داشته و مجلس شورای اسلامی نیز به منظور بهره‌گیری از این ظرفیت‌های مردمی، ضروری است الگویی از حکمرانی محلی را در نظام قانونگذاری مورد توجه قرار دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir