

حکمرانی محلی و توسعه جامعه محور

این گزارش ترجمه‌ای از اثر زیر است:

*Social Development Notes; Community Driven
Development and Local Governance*

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۳۴۴۷

دفتر: مطالعات سیاسی

دی ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه مترجم
۲	چارچوبی برای ارزیابی تمرکززدایی اداری
۱۳	نتیجه‌گیری
۱۳	ملاحظات
۱۵	ضمایم - فهرست بازبینی برای پاسخگویی و اختیارات اداری
۲۲	منابع و مأخذ



حکمرانی محلی و توسعه جامعه محور

چکیده

این گزارش دو مؤلفه اساسی یک نظام اداری غیرمتمرکز را در داشتن اختیار و صلاحیت در سه حوزه قانونگذاری، خرید کالا و خدمات و مدیریت منابع انسانی و نیز دارا بودن سازوکارهایی برای پاسخگو نگهداشتن حکومت در استفاده صحیح از این اختیارات و صلاحیت‌ها می‌داند. از دیدگاه این گزارش تمرکززدایی مستلزم آن است که حکومت محلی از اختیارات ضروری در قانونگذاری و اجرای قانون در مورد کالاها و خدمات محلی، ورود به انواع مختلف قراردادها با بخش خصوصی و دیگر مؤسسات برای خرید خدمات و کالاهای ضروری برای حکمرانی محلی و سرانجام مدیریت منابع انسانی برخوردار باشد، اما این اختیارات باید با سازوکارهای پاسخگویی همراه باشد تا سطوح بالاتر حکومت و نیز شهروندان حکومت محلی را در مورد استفاده از این اختیارات پاسخگو نگه دارد.

مقدمه مترجم

در قانون اساسی، شوراها «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند» (اصل هفتم) و فصل جداگانه‌ای نیز به آن اختصاص داده شده است. اما جایگاه و نقش شوراها در ارتباط با دو قوه مقننه و مجریه بسیار کمرنگ است. در واقع نقش شوراها در قوانین و مقررات موجود به ارکانی اساساً مشورتی بدل شده است که نقش آن به جای «تمرکززدایی» از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی نهادهای مرکزی، به گونه‌ای به «تراکم‌زدایی» از برخی اختیارات حاشیه‌ای نهادهای دولتی مرکزی و نمایندگان آنها در استان‌ها تبدیل شده است. با تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا و تبدیل آنها به شوراهای مقتدر و کارآمد می‌توان زمینه را برای توسعه بیش از پیش کشور و مشارکت مردمی در اداره آن فراهم کرد. یکی از شیوه‌ها برای تقویت شوراها و تبدیل آنها به شوراهای مقتدر و کارآمد بررسی تصدی‌های قابل واگذاری از دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و ایجاد مدیریت جامع شهری است.

در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده (۱۳۶)، به دولت اجازه داده شده بود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به

شهرداری‌ها و اگذار کند، اما اقدام جدی و اساسی در این خصوص انجام نشد. همچنین براساس ماده (۱۵۴) برنامه چهارم توسعه، با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور، دولت ملزم به شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر شد که این امر نیز اتفاق نیافتاد. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شده است 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 و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد. تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها نیازمند بهره‌گیری از تجربیات کشورهای دیگر در زمینه تمرکززدایی است.

این ترجمه به‌دنبال ارائه چارچوبی برای ارزیابی یک نظام غیرمتمرکز اداری است.

چارچوبی برای ارزیابی تمرکززدایی اداری

برای آنکه حکومت‌های محلی بتوانند به شکلی مؤثر به نیازهای محلی پاسخ گویند، ضروری است از استقلال اداری برخوردار باشند. هدف از تهیه این یادداشت اولاً تشریح عناصر یک نظام اداری غیرمتمرکز با طراحی مناسب و ثانیاً کمک به ذینفعان و گروه‌های مأموریت یافته است تا تلاش‌های صورت گرفته برای تمرکززدایی اداری^۱ در هر کشوری را ارزیابی کنند. نظام تمرکززدایی اداری دو عنصر اساسی دارد:

الف) اختیاراتی که به حکومت محلی^۲ تفویض می‌شود تا امور مربوط به حکومت محلی را مدیریت کند.

ب) داشتن سازوکارهایی برای پاسخگو نگه داشتن حکومت محلی در مورد استفاده صحیح از این اختیارات.

از نظر بانک جهانی برای آنکه حکومت‌های محلی به‌لحاظ اداری مستقل باشند، برخورداری از این اختیارات ضروری است:

1. Administrative decentralization
2. Local government



۱. وضع، تغییر و اجرای قوانین مصوب،

۲. کنترل سیستم خرید،

۳. مدیریت منابع انسانی از جمله مدیریت عملکرد و استخدام.

هدف این یادداشت ارائه چارچوبی^۱ است که به ما امکان می‌دهد عناصر یک نظام اداری غیرمتمرکز را ارزیابی کنیم. این ارزیابی با این هدف صورت می‌گیرد که مطمئن شویم طراحی سیستم به گونه‌ای است که می‌تواند اهداف خود را محقق سازد.^۲ براساس این چارچوب، اختیارات تفویض شده به حکومت‌های محلی برای انجام کارکردهای بنیادی باید از طریق سازوکارهای متعدد پاسخگویی^۳ کنترل شوند. شاخصه‌های ضروری یک سیستم غیرمتمرکز و کارآمد، وجود دو نوع پاسخگویی است: پاسخگویی دولتی^۴ که براساس آن مقامات محلی در برابر دیگر مقامات دولتی منتخب و غیرمنتخب پاسخگو هستند و پاسخگویی اجتماعی^۵ که براساس آن مقامات دولتی مستقیماً در برابر شهروندان پاسخگو هستند. نمودار زیر نمایی گرافیکی از این روابط را به تصویر کشیده است.

۱. این چارچوب از بانک جهانی (۲۰۰۸) اقتباس شده است.

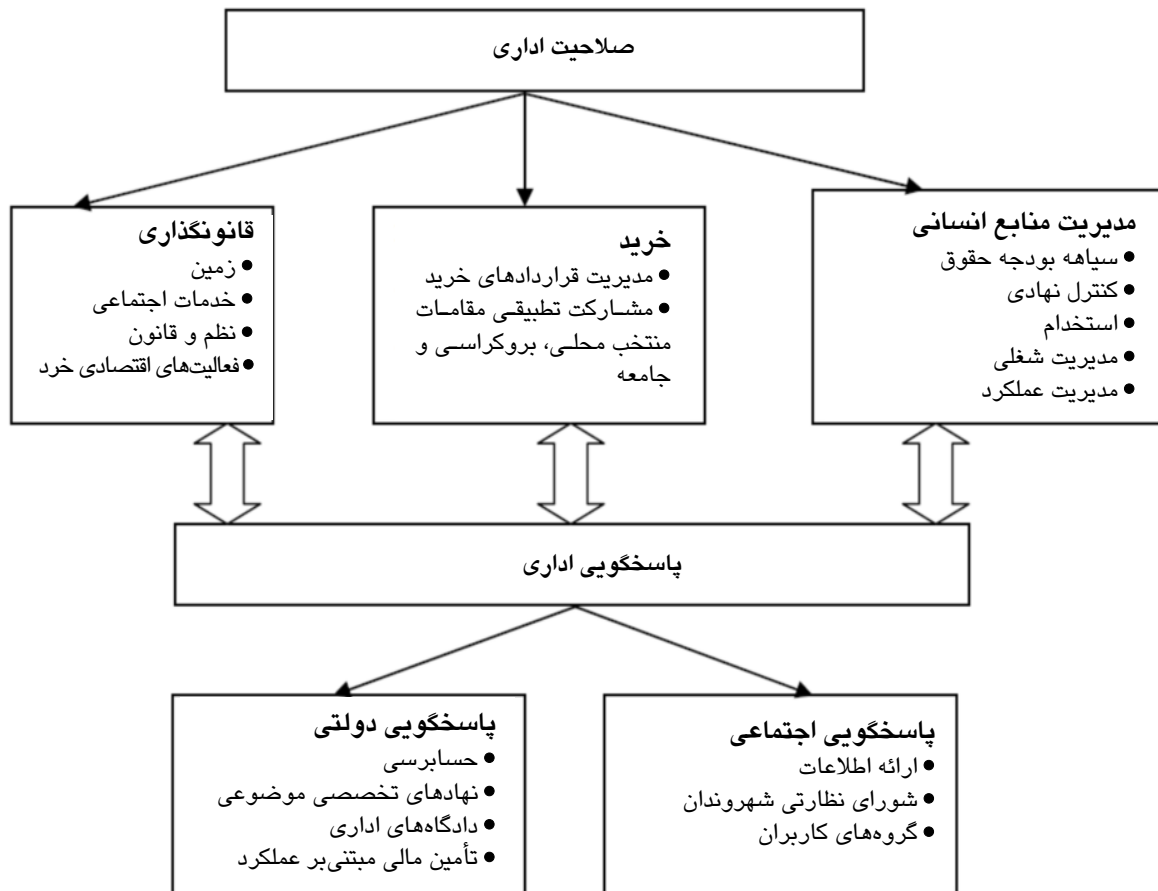
۲. این یادداشت بخشی از مجموعه یادداشت‌هایی درباره تمرکززدایی است. دیگر یادداشت‌های این مجموعه چارچوب تمرکززدایی مالی و سیاسی را معرفی می‌کنند.

3. Accountability

4. Public accountability

5. Social accountability

نمودار روابط پاسخگویی برای تمرکززدایی مؤثر



هدف این مطلب تشریح اهمیت هر کدام از این عناصر است. همچنین در ادامه نشان خواهد داد که این عناصر چگونه باید عملیاتی شوند. به همین ترتیب چالش‌های مشاهده شده و نمونه‌های موفق اجرا شده در چندین کشور در حال توسعه را نشان می‌دهد. فهرست‌های مفصلی (جداول الف ۱ و الف ۲ در ضمیمه) ارائه شده‌اند که می‌توانند به عنوان ابزار ارزیابی اصلاحات تمرکززدایی در هر کشوری مورد استفاده قرار گیرند. برای تشریح چگونگی استفاده از این فهرست‌ها از اوگاندا، فیلیپین، هند (ایالت کرالا)^۱ و رواندا به عنوان نمونه استفاده شده است.^۲ یک پرسشنامه نیز به این یادداشت ضمیمه شده که خواننده می‌تواند آن را برای هر کشوری که در دست بررسی است، تکمیل کند (الف ۳، الف ۴، الف ۵ و الف ۶ در بخش ضمیمه).

1. Kerala state

۲. این کشورها براساس تنوع ساختارهای تمرکززدایی موجود در آنها انتخاب شده‌اند.



۱. اختیارات

اختیارات یا صلاحیت اداری سه عنصر دارد: حق قانونگذاری، صلاحیت در مورد خرید کالاها و خدمات و مدیریت منابع انسانی.

۱-۱. حق قانونگذاری

حکومت‌های محلی به‌عنوان بخشی از استقلال اداری خود نیازمند برخورداری از حداقلی از اختیارات و ظرفیت‌ها هستند تا قوانین و مقررات محلی را درباره مسائلی که بر حوزه استحفاظی آنها تأثیرگذار است، تدوین کنند. به‌لحاظ نظری، استدلال می‌شود که حکومت‌های محلی قانونگذاران کارآمدتری هستند زیرا نسبت به حکومت‌های منطقه‌ای و مرکزی، بهتر می‌توانند ترجیحات قانونی خود را احراز کنند. این توانایی به بهبود کارآیی تخصیصی^۱ منجر می‌شود. در یک سیستم اداری با طراحی مناسب، اختیار قانونگذاری حکومت محلی این حوزه‌ها را دربر می‌گیرد: توسعه اقتصادی محل، برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری زمین، تقسیم‌بندی اراضی و جنبه‌هایی از امنیت عمومی، بهداشت عمومی، حمایت اجتماعی، آموزش و حفاظت از محیط زیست (بانک جهانی، ۲۰۰۸). بررسی‌های ما درباره حکومت‌های محلی در مطالعات موردی نشان می‌دهد که حکومت‌های محلی در رواندا، فیلیپین و کرالا در اکثر حوزه‌های پیشگفته از اختیار قانونگذاری برخوردار هستند. این درحالی است که ظرفیت‌های قانونگذاری حکومت‌های محلی در اوگاندا بسیار محدودتر است. اما شایان ذکر است که در بخش‌های خاصی - برای مثال، بهداشت - اختیار قانونگذاری باید همچنان در سطح مرکزی باقی بماند (برای توضیح بیشتر رک کادر ۱).

کادر ۱. بهداشت: صلاحیت قانونگذاری؛ حکومت محلی یا دولت مرکزی؟

برخی از خدمات مانند بهداشت عمومی، مثال چندان مناسبی برای تمرکززدایی از اختیار قانونگذاری و عرضه خدمات به حکومت محلی نیستند. به‌ویژه، تمرکززدایی در صلاحیت قانونگذاری برای خدماتی که این دو ویژگی را دارند، باید با احتیاط صورت پذیرد:

اول، خدماتی که فراتر از حوزه استحفاظی حکومت محلی هستند^۲ و تأثیرات آن در منطقه وسیعی پراکنده می‌باشند، استدلال ضعیفی است. حکومت محلی در زمان تصمیم‌گیری در مورد کمیت خدماتی که در انتها عرضه خواهد شد، تأثیرات بیرونی وسیع‌تر این خدمات را نادیده می‌گیرد. بنابراین، اگر صلاحیت تصمیم‌گیری و عرضه خدمات تمام و کمال به حکومت محلی واگذار شود، در این صورت در حالی که این خدمات را کمتر از حد لزوم عرضه می‌کند، خدماتی را که ملموس‌تر هستند و دیگران را راحت‌تر می‌توان از دریافت آنها محروم کرد، بیشتر عرضه خواهد کرد. برای مثال در حوزه بهداشت، استدلال می‌شود که

1. Allocative efficiency
2. Non-excludable externalities
3. Spill-over effects

تمرکززدایی به تخصیص بیش از حد منابع برای درمان و تخصیص ناکافی برای پیشگیری منجر می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۰۹).

دوم، اگر عرضه خدمات نیازمند برخورداری از دانش و تخصص فنی بالا باشد، قانونگذاری درباره آن باید در سطح مرکزی صورت پذیرد. برای مثال، در مطالعات موردی بهداشت (2010) ESW استدلال شده که ممکن است ترجیحات محلی همیشه از شیوه‌های مؤثر و نهادینه شده بهداشت عمومی پیروی نکنند. به همین ترتیب، حکومت‌های محلی ممکن است از تخصص مورد نیاز - برای مثال کارمندان متخصص - برای تضمین کیفیت مناسب خدمات بهداشتی برخوردار نباشند.

ضروری است که حکومت‌های محلی علاوه بر ظرفیت قانونگذاری باید بتوانند قانون‌شکنان را مجازات کنند - برای مثال، از طریق مجازات اداری - تا اطمینان حاصل شود که این قوانین به اجرا در خواهند آمد. مجازات اداری از طریق صدور یک حکم محلی عملیاتی شده و توسط یک نهاد حکمرانی محلی مانند شورای محل یا یک کمیته ویژه مدیریت می‌شود. اما در مطالعات موردی خود مشاهده نمودیم که بجز رواندا هیچکدام از حکومت‌های محلی نمی‌توانند متخلفان را مجازات کنند. علاوه بر ناتوانی حکومت محلی برای تضمین اجرا، ضرورت رعایت حداقلی از استانداردها که توسط دولت ملی تعیین شده نیز می‌تواند به صورت غیرمستقیم صلاحیت‌ها یا اختیارات حکومت ملی را محدود کند. از این رو باید توجه داشت که مزایای تعیین حداقلی از استانداردها برای تضمین کیفیت عرضه خدمات تا چه میزان به از دست رفتن اختیارات حکومت محلی منجر می‌شود.

۲-۱. اختیار خرید و خدمات اداری

علاوه بر اختیار قانونگذاری، حکومت محلی به صلاحیت خرید خدمات و کالا از بخش خصوصی یا دیگر مؤسسات نیز نیازمند است تا بتواند از عرضه مؤثر خدمات به شهروندان مطمئن شود. قراردادهای خرید می‌توانند اشکال مختلفی به خود بگیرند که از آن جمله‌اند: قراردادهای خدمات یا مدیریت، امتیاز، اجاره، سرمایه‌گذاری مشترک و مالکیت کامل یا بخشی. فرآیند خرید را می‌توان به این مراحل تقسیم نمود: تعیین کالا و خدماتی که باید خریداری شود، طراحی قرارداد، انتخاب عرضه‌کنندگان، ارزیابی کیفیت فنی و مالی شرکت‌کنندگان در مناقصه‌ها، مدیریت فرآیند مناقصه، نهایی‌سازی فرآیند مناقصه و مدیریت قرارداد. قوانین تمرکززدایی باید به روشنی نقش قوا و سطوح مختلف حکومت در تمامی مراحل فرآیندهای پیشگفته خرید را مشخص کنند. در یک سیستم غیرمتمرکز که به خوبی طراحی شده، صلاحیت تصمیم‌گیری در تمامی این مراحل باید به حکومت‌های محلی واگذار شود.

بررسی به عمل آمده در کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که حکومت‌های محلی در فیلیپین و کراالا از صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد هر نوع قرارداد خرید برخوردارند. از طرف دیگر،



حکومت‌های محلی در اوگاندا و رواندا برای عقد قرارداد خرید با بخش خصوصی و دیگر مؤسسات، تنها از صلاحیت محدودی برخوردار می‌باشند. بررسی تطبیقی مشارکت شوراهای محلی، نهادهای اجرایی محلی و دولت مرکزی در فرآیند خرید، نشان می‌دهد که شوراهای محلی در کراالا و فیلپین برای اجرای فرآیندهای خرید بدون مداخله نهادهای اجرایی محلی یا مرکزی از اختیارات کامل برخوردار هستند. از طرف دیگر، در اوگاندا، نهاد اجرایی مسئولیت کامل فرآیند خرید را برعهده دارد و شورای محل نقش چندانی ایفا نمی‌کند. یکی از مراحل خرید که در آن دولت مرکزی تقریباً همیشه مشارکت دارد ارزیابی کیفیت فنی و مالی شرکت‌کنندگان در مناقصه است. کادر ۲ منطق نهفته در ورای مشارکت دولت در این مرحله خاص از فرآیند خرید، چالش‌های آن و راه‌های احتمالی مشارکت شهروندان در این فرآیند را تشریح می‌کند.

کادر ۲. مداخله دولت مرکزی در تحلیل‌های فنی و اجرای پروژه‌ها

در فرآیند ارزیابی مشخصات مالی و فنی شرکت‌کنندگان در مناقصه‌ها، تقریباً همیشه دولت مرکزی یا بروکراسی مرکزی و استانی مشارکت می‌کنند. در توجیه این مداخله گفته می‌شود که برای پروژه‌های مختلف گستره متنوعی از تخصص‌ها لازم است و برای حکومت محلی کسب چنین تخصص حرفه‌ای و متنوعی بسیار دشوار است. برای مثال، در حالی که تأمین تجهیزات پزشکی برای مراکز بهداشت محلی نیازمند خدمات یک متخصص بهداشت است، تأمین مواد لازم برای ساخت جاده نیازمند خدمات یک مهندس عمران است. مشارکت سطوح بالاتر حکومت تضمین می‌کند که مهارت‌های مورد نیاز تأمین شوند. اما این ضرورت توانایی حکومت محلی برای عمل براساس ترجیحات شهروندان محلی را به خطر می‌اندازد و نیازمند رویکردهایی ابداعی است تا به‌رغم ماهیت فنی این فرآیند، شهروندان در آن مشارکت کنند.

کراالا یکی از نمونه‌های یک ساختار ابداعی است که در عین حفظ مشارکت اجتماعی، الزامات تخصص فنی را برآورده می‌کند. در کراالا، فرآیند خرید تقریباً به‌صورت کامل تحت کنترل کمیته‌های ذینفعان است که در کنار متخصصان گروه فنی داوطلب (VTC)^۱ فعالیت می‌کنند. گروه فنی داوطلب نهادی متشکل از متخصصان داوطلب برای ارزیابی پروژه‌ها و طرح‌های نهادهای محلی است که در سطح حکومت محلی سازماندهی شده و ریاست آن را یک مقام غیردولتی برعهده دارد. دبیر یا افسر پانچایات^۲ از دپارتمان برنامه‌ریزی شهری اعضای VTC را گرد یکدیگر جمع می‌کند. ذینفعان پروژه توسعه به محلی دعوت شده و پروژه برای آنها توضیح داده می‌شود. آنها تشویق می‌شوند یک کمیته ده تا پانزده نفره تشکیل دهند و براساس طرح و تخمین‌هایی که توسط پانچایات تهیه شده و VTC آن را تأیید کرده، فرآیند خرید را اجرا نمایند. هر زمان که داوطلبان کمیته ذینفعان تمایل به اجرای پروژه داشته باشند، آنها را به پیمانکاران ترجیح می‌دهند (بانک جهانی، ۲۰۰۴). اما تجربه نشان می‌دهد که مهندسان دولتی تمایل ندارند با کمیته‌های ذینفعان همکاری کنند به‌ویژه وقتی این کمیته‌ها از حمایت VTC برخوردار نبوده یا نمایندگان منتخب نیستند. این عدم همکاری کارآیی مشارکت شهروندان را کاهش می‌دهد.

1. Voluntary Technical Corps (VTC)
2. Panchayat

۳-۱. صلاحیت مدیریت منابع انسانی

از آنجا که منابع انسانی تصمیمات و فعالیت‌های بخش دولتی را با ترجیحات عمومی همسو می‌کند، یکی از حلقه‌های حیاتی برای نزدیک‌تر کردن دولت به مردم محسوب می‌شود. در حالت آرمانی، صلاحیت حکومت محلی در مورد منابع انسانی و سیاست‌های استخدامی باید این موارد را در بر گیرد: استقلال در پرداخت حقوق (تعیین نرخ عمومی دستمزد و نیز مزایای سختی کار و دوری از مرکز)، شفافیت بودجه (پرداخت حقوق کارکنان از بودجه خود)، کنترل نهادی و بودجه (کنترل کارکنان و اختیار اخراج نیروی مازاد)، استقلال استخدامی (به رسمیت شناخته شدن به‌عنوان کارفرمای رسمی) کنترل مدیریت شغلی (تحرك عمودی و افقی از جمله انتقال به واحدهای دیگر در درون سیستم حکومت محلی) و مدیریت عملکرد (هدایت و نظارت بر فعالیت‌ها و وظایف، ارزیابی و توانایی برقراری نظم و اخراج).

اما تمرکززدایی از مدیریت منابع انسانی فرآیندی پیچیده است. حکومت‌های محلی به‌ندرت از صلاحیت مدیریت پرسنلی برخوردارند که در قلمروشان کار می‌کنند. در برخی از کشورها مانند پاکستان، اکثریت کارکنان حکومت‌های محلی همچنان توسط دولت مرکزی یا استانی استخدام می‌شوند. از طرف دیگر، حکومت‌های محلی اجازه دارند تا تعدادی نیرو به‌صورت قراردادی استخدام کنند. در دیگر کشورها، مانند بورکینافاسو، اگرچه کارکردها به حکومت محلی واگذار شده ولی دولت مرکزی همچنان کنترل عملیاتی را در دست دارد. این اقدامات انواع مختلفی از نیروی کار را به‌وجود می‌آورد که همزمان تحت کنترل حکومت محلی نیز هستند. در صورتی که چارچوب حقوقی به وضوح مسئولیت‌ها و کانال‌های پاسخگویی انواع مختلف پرسنل را بیان نکند، سردرگمی پدید می‌آید و کارایی کاهش خواهد یافت. بسیاری از کشورها نیز - برای مثال گینه - با مسئله کمبود نیرو مواجه هستند. کادر ۳ چالش‌های افزایش اختیارات حکومت محلی در مدیریت منابع انسانی را بیان می‌کند.

کادر ۳. چالش‌های تمرکززدایی از مدیریت منابع انسانی

یکی از استدلال‌های بنیادی به نفع مدیریت منابع انسانی توسط دولت مرکزی، ضرورت اجرای استانداردهای ملی در مورد کیفیت کارکنان برای خدماتی است - مانند بهداشت و آموزش - که اهمیت ویژه‌ای دارند. در ادبیات انتخاب عمومی^۱ دلایل دیگری نیز برای اکراه دولت‌های مرکزی در مورد تفویض اختیار مدیریت منابع انسانی مطرح می‌شود. در این ادبیات به‌عنوان یکی از دلایل اساسی به موضوع بازتوزیع بالقوه قدرت اشاره می‌شود. در نتیجه تفویض اختیار سیاستگذاری در مورد منابع انسانی به حکومت محلی این بازتوزیع قدرت رخ می‌دهد. تضمین استقلال اداری برای حکومت‌های محلی در مورد استخدام و مدیریت کارکنان به معنای بازتخصیص مشاغل و در نتیجه بازتوزیع قدرت در ابعاد جغرافیایی و نهادی است. بنابراین بروکراسی‌ها -

1. Public choice



صاحبان قدرت در شرایط پیش از تمرکززدایی - به دلیل آنکه در نتیجه این تغییرات پرستیژ خود را از دست می‌دهند، در برابر اصلاحات مقاومت می‌کنند. این مقاومت به‌ویژه در مواقعی برجسته است که بروکراسی‌ها با قوه مجریه مرکزی پیوندهای مستحکمی داشته و در مرکز متحدان سیاسی زیادی دارند. در کنار این ملاحظات، پرسنلی که به سطح محلی منتقل می‌شوند نیز معمولاً نگران امنیت شغلی خود و چشم‌انداز ارتقای شغلی در حکومت محلی می‌باشند. مدیریت منابع انسانی در سطح محلی تحرک درون‌منطقه‌ای را محدود می‌کند، گاهی ابعاد پرداخت حقوق را کاهش می‌دهد و بر شرایط کار کارکنان تأثیر می‌گذارد.

علاوه بر مقاومت بروکراسی، دولت مرکزی نیز ممکن است به دلایل سیاسی بخواهد کنترل جریان‌های مالی و منابع انسانی به حکومت محلی را همچنان در دست داشته باشد. مقامات مرکزی شاید تمرکززدایی را فرصتی برای انتصاب افراد وابسته و مورد تأییدی ببینند که «سیاست حزب را تعقیب می‌کنند» و اصلاحات را طبق علایق سیاسی ملی به جای محلی طراحی و اجرا می‌نمایند. این نگاه مشوق تفویض اختیار به جای تمرکززدایی در مدیریت منابع انسانی است. به علاوه، فرصت‌های شغلی ابزار کارآمدی برای گسترش بنده‌نوازی است. برای مثال، حزب حاکم در اتیوپی نقش پررنگی در استخدام و مدیریت کارمندان محلی بازی می‌کند تا جایی که کارکنان و اعضای کابینه حکومت محلی از بین افراد حاضر در فهرست‌های حزبی انتخاب می‌شوند (بانک جهانی، ۲۰۰۹).

۲. پاسخگویی

پاسخگویی نتیجه حتمی افزایش اختیارات حکومت‌های محلی نیست. سازوکارهای ویژه‌ای باید طراحی شود تا اطمینان حاصل شود که شهروندان و مقامات بالاتر می‌توانند و می‌خواهند تا حکومت‌های محلی را در مورد اختیاراتشان پاسخگو نگه دارند. ایده پاسخگویی اداری می‌تواند به پاسخگویی دولتی و پاسخگویی اجتماعی منجر شود.

۱-۲. پاسخگویی دولتی

بخش دولتی معمولاً بر چهار سازوکار برای بهبود پاسخگویی اداری تمرکز می‌کند. این سازوکارها عبارتند از: ساختارهای پاسخگویی در سلسله‌مراتب اداری، نهادهای مستقل ویژه، دادگاه‌های اداری و تأمین مالی مبتنی بر عملکرد.

ساختارهای پاسخگویی در سلسله‌مراتب اداری تلویحاً می‌گوید که کارکنان حکومت محلی در برابر مقامات اداری عالی‌رتبه‌تر، حساب‌برسان دولت، ناظران و نهادهای قانونگذاری پاسخگو هستند. این نهادها می‌توانند درباره استفاده بروکرات‌های دون‌پایه‌تر از اختیارات خود تحقیق و تفحص کنند. اهمیت این روش‌ها در این است که یکی از اولین قدم‌ها برای کشف اطلاعات درباره سوء مدیریت حکومت‌های محلی هستند.

یکی از سازوکارهای پاسخ به پیچیدگی فزاینده فرآیندهای اداری و چالش‌های جدید دولت، پاسخگویی از طریق *نهادهای مستقل* ویژه می‌باشد. رویارویی با این چالش‌ها نیازمند تخصص

ویژه‌ای است. حساب‌برسان مستقل (حساب‌برسان بیرونی) که سوءاستفاده از بیت‌المال را به دقت بررسی می‌کنند، آمبودزمان‌ها^۱ [سازمان‌های بازرسی] که به شکایات مردم درباره تصمیمات و اقدامات حکومت‌های محلی رسیدگی می‌کنند یا نهادهای موضوعی (مانند کمیسیون‌های مبارزه با فساد، نهادهای حفاظت از محیط زیست یا کمیسیون‌های توسعه پایدار) که به بررسی موضوع تبعیت از استانداردهای بخشی تعیین شده توسط دولت مرکزی می‌پردازند، از جمله این نهادها می‌باشند.

دادگاه‌های اداری با تخصص محلی به آن دسته از منازعات محلی رسیدگی می‌کنند که ممکن است بین حکومت محلی و شهروندان پدید آیند. سوءاستفاده حکومت محلی از صلاحیت‌های قانونگذاری و اداری خود می‌تواند دلیل بروز این منازعه باشد. آنها تبعیت از قوانین، مقررات و استانداردهای ملی را تضمین می‌کنند. برای تضمین پاسخگویی حکومت محلی، باید این حکومت‌ها ملزم به تبعیت از تصمیمات سیستم دادگاهی باشند. برای مثال در فرانسه، دادگاه‌های اداری محاکم بدوی با «صلاحیت کامل» برای رسیدگی به شکایات در مورد اقدامات حکومت محلی هستند. در کراالا و رواندا دادگاه‌های اداری تأسیس شده‌اند اما شهروندان به آنها دسترسی ندارند.

تأمین مالی مبتنی بر عملکرد سازوکار دیگری است که به واسطه آن دولت مرکزی یا منطقه‌ای می‌تواند حکومت‌های محلی را پاسخگو نگه دارد. براساس این سازوکار، دولت مرکزی یا استانی تأمین مالی پروژه حکومت محلی را منوط به اجرای معیارهای از پیش تعیین شده می‌نماید. برای مثال، در شیلی، تأمین مالی نظام‌های بهداشتی محلی، خودکار نیست و پس از ارزیابی توسط خدمات بهداشت منطقه‌ای منابع مالی بین آنها توزیع می‌شود. به همین ترتیب، در اوگاندا نیز براساس برنامه کمک توسعه محلی^۲ تنها آن دسته از حکومت‌های محلی که از حداقل معیارهای حکمرانی محلی برخوردار باشند (برای مثال، ظرفیت مناسب برای مدیریت مالی) می‌توانند به سرمایه‌های مربوط به پروژه‌های بزرگ توسعه دسترسی داشته باشند. در حالی که بیست درصد مناطق صدر جدول با بهترین عملکرد (اداری)، برای سال مالی بعد بیست درصد بیشتر سرمایه دریافت می‌کنند، بودجه حکومت‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند برای سال مالی بعد با هدف جریمه آنها، بیست درصد کاهش می‌یابد. شواهدی وجود دارند که نشان می‌دهند سازوکار کمک توسعه محلی در اوگاندا و سازوکارهای مشابه در دیگر کشورها، با موفقیت چشمگیری همراه بوده‌اند و برنامه‌ریزی، مدیریت مالی، پاسخگویی و شفافیت در پروژه‌های توسعه را ارتقا بخشیده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۱۰).

1. Ombudsmen

2. Local Development Grant program



۲-۲. پاسخگویی اجتماعی

پاسخگویی اجتماعی نظام اداری در مورد کیفیت خدمات عمومی و فرآیندهای خرید است. برخی از سازوکارهای نهادینه‌سازی پاسخگویی اجتماعی عبارتند از: ارائه اطلاعات به شهروندان، شوراهای نظارت شهروندان و گروه‌های کاربران خدمات محلی.

● **ارائه اطلاعات به شهروندان:** قرار دادن اطلاعات در اختیار مردم، یکی از پیش‌شرط‌های هرگونه پاسخگویی اجتماعی است. قوانین تمرکززدایی در تمامی مطالعات موردی ما، حکومت‌های محلی را ملزم می‌کنند تا اطلاعات مربوط به فرآیندهای عرضه خدمات را منتشر کنند. برای مثال، اوگاندا و رواندا در چند ناحیه کارت گزارش^۱ عرضه کرده‌اند. این کارت‌ها اطلاعاتی را درباره وضعیت عرضه خدمات در ناحیه خودشان در مقایسه با دیگر نواحی و استانداردهای دولت مرکزی ارائه می‌کنند. جلسات اجتماعی^۲ نیز سازوکار شایعی برای اعلام و انتشار اطلاعات مربوط به عملکرد محلی است. رسانه نیز به یکی از کانال‌های مهم انتشار اطلاعات بدل شده است. وجود ساختارهای رسمی برای ثبت شکایات و بازخورد، مکمل انتشار اطلاعات است. در حالی که کرالا، فیلیپین و رواندا برای ثبت شکایات شهروندان، ساختارهایی رسمی ایجاد کرده‌اند، در اوگاندا چنین سازوکاری وجود ندارد.

● **نظارت شهروندان بر فرآیندهای خرید:** فرآیند خرید فرصتی بالقوه برای فساد حکومت‌های محلی است. بنابراین مشارکت شهروندان در این فرآیند می‌تواند این خطر را کاهش دهد. گروه‌های شهروندان در بسیاری از کشورها، راه‌های متفاوتی را برای نظارت بر فرآیند خرید ابداع کرده‌اند. برای مثال، در فیلیپین، قانون حکومت محلی تأسیس نهادهای ویژه‌ای را الزامی نموده که سازمان‌های غیردولتی و جامعه‌محور در آنها حضور دارند و در تعیین شرایط، مناقصه و اعطای قراردادهای محلی نقش ایفا می‌کنند. در آرژانتین، شهرداری مورون^۳ با کمک شعبه محلی «شفافیت بین‌الملل»^۴ دو سازوکار را برای کنترل عقد قرارداد در مورد جمع‌آوری زباله ابداع کرده که در دوران حکومت دولت سابق به شدت به دلیل فساد مورد انتقاد قرار می‌گرفت (یلماز، بریس و سرانو برثت، ۲۰۰۸). همچنین به کادر ۲ که سازوکار نظارت شهروندی برای خرید در کرالا را به تصویر می‌کشد، رجوع کنید.

● **گروه‌های شهروندان کاربر:** برای تماس مؤثرتر شهروندان با حکومت محلی در مورد عرضه خدمات، گروه‌های کاربران بر عرضه خدمات خاص نظارت می‌کنند. معمولاً این گروه‌ها شوراهایی چند ذینفعی هستند که از ترکیب کاربران متعدد، سازمان‌های جامعه مدنی و نمایندگان دولت و

1. Report cards

2. Community meetings

3. Moron

4. Transparency International

بخش خصوصی تشکیل می‌شوند. کمیته‌های مدیریت مدرسه، گروه‌های کاربران آب و هیئت‌های تسهیلات بهداشتی نمونه‌هایی از کمیته‌های گروه کاربران هستند. منشور شهروندان^۱ - بسته‌ای بین جامعه و عرضه‌کنندگان خدمات که انتظارات و نقش‌ها را بیان می‌کند و به شهروندان امکان می‌دهد خواستار پاسخگویی باشند - مکمل گروه‌های کاربران است. این منشورها استانداردهای خدمات را به دقت شرح می‌دهند، مسئول را معرفی می‌کنند و رویه‌های رسیدگی به شکایات را مشخص می‌نمایند. یکی از نمونه‌های یک منشور جامع را می‌توان در شهرداری بمبئی هند یافت. رواندا نیز یک سازوکار ابداعی برای پاسخگویی ایجاد کرده است. جزئیات آن را در کادر ۴ می‌بینید.

کادر ۴. نوآوری در پاسخگویی اجتماعی نظام^۲

رواندا براساس سنت امیهیگو^۳ نظام برای کنترل و ارزیابی برقرار کرده است. در قدیم امیهیگو یک تقاضای عمومی بود که در برابر رهبران محلی مطرح می‌شد تا اقدامی شجاعانه یا خیرخواهانه برای عموم صورت دهند. از سال ۲۰۰۶، تمامی شهرداران نواحی قالب امیهیگو پذیرفتند. امیهیگو به شکل یک قرارداد عملکرد بود که بین شهردار ناحیه و رئیس‌جمهور رواندا به امضا می‌رسد و به اطلاع عموم می‌رسد. در این قرارداد، اولی متعهد می‌شود تا وظایف معین شده در طرح توسعه سالیانه خود را اجرا نماید و دومی تعهد می‌کند تا با تأمین منابع مالی، فنی و انسانی مورد نیاز برای تسهیل دستیابی به این اهداف، از ناحیه حمایت به عمل آورد. همزمان، شهردار با همین هدف، قرارداد عملکرد دیگری با سطوح پایین‌تر حکومت به امضا می‌رساند تا پاسخگویی در برابر زیردستان نیز تضمین شود.

دولت نیز برای تضمین دستیابی به اهداف مصرح در امیهیگو، فرآیندها و سازوکارهایی را برقرار کرده است. اول، رهبری ناحیه و متخصصان ارشد او، به صورت ماهیانه جلسات ارزیابی برگزار می‌کنند تا درباره اقدامات الزامی برای فعالیت‌هایی که از مسیر خارج شده‌اند، به توافق دست یابند. دوم، هر سه ماه یکبار، کمیته اجرایی ناحیه یک گزارش پیشرفت به شورای ناحیه تقدیم می‌کند. پس از تأیید گزارش، در روز پاسخگویی عمومی به اطلاع عموم مردم می‌رسد. سوم، رهبری استانی به صورت فصلی، پیشرفت فیزیکی و اسنادی امیهیگوی ناحیه را ارزیابی نموده و براساس معیارهای عملکردی که قبلاً درباره آنها توافق شده، رتبه ناحیه را مشخص می‌کند. سپس این اطلاعات در جلسه‌ای با حضور مقامات دولت مرکزی به رهبری نخست‌وزیر به اطلاع عموم می‌رسد. سرانجام، سالی یکبار در یک اجلاس ملی به نام جلسه گفتگوی ملی^۴ که ریاست آن را رئیس‌جمهور رواندا برعهده دارد، شهرداران گزارش عملکرد امیهیگو را به ملت ارائه می‌کنند. در کل، امیهیگو سازوکار پاسخگویی کارآمدی را شکل می‌دهد و رهبران حکومت محلی را تشویق می‌کند تا سیاست‌های تمرکززدایی را اجرا کنند و اهداف توسعه ملی و محلی را محقق کنند. همچنین روحیه رقابت را در جامعه رواندا تقویت می‌کند چرا که هر کدام از حکومت‌های محلی در صدد هستند تا در مورد فعالیت‌های توسعه‌ای منظوره نسبت به همسایگان خود عملکرد بهتری داشته باشند که به نتایج انباشتی بهتری منتهی خواهد شد.

1. Citizen charter
2. Administrative social accountability
3. Imihigo
4. National Dialogue Meeting



نتیجه‌گیری

تمرکززدایی اداری مستلزم آن است که حکومت محلی از اختیارات ضروری در این موارد برخوردار باشد؛ قانونگذاری و اجرای قانون در مورد کالاها و خدمات محلی، ورود به انواع مختلف قراردادهای با بخش خصوصی و دیگر مؤسسات برای خرید خدمات و کالاهای ضروری برای حکمرانی محلی و سرانجام مدیریت منابع انسانی که برای انجام کارکردهای حکمرانی محلی به خدمت گرفته می‌شوند. اما این اختیارات باید با سازوکارهای پاسخگویی همراه باشد تا سطوح بالاتر حکومت و نیز شهروندان، حکومت محلی را در مورد استفاده از این اختیارات پاسخگو نگه دارند. بررسی ما نشان می‌دهد که حکومت‌های محلی در تمامی مطالعات موردی، از اختیارات معقولی در زمینه خرید کالاها و خدمات برخوردار بوده‌اند و با این وصف به شدت در دیگر حوزه‌های حکمرانی محدودیت داشته‌اند.

حکومت‌های محلی در اکثر کشورهای مورد مطالعه ما اگرچه از صلاحیت قانونگذاری در حوزه‌های مربوط به تأمین کالاها و خدمات محلی برخوردار هستند، اما فاقد اختیارات تنبیهی می‌باشند. این ناتوانی ظرفیت آنها برای اجرای قانون را تحلیل می‌برد. به همین ترتیب، حکومت‌های محلی از اختیارات کافی برای مدیریت برخوردار نیستند و دلیل اصلی آن این است که اکثریت نیروی کار حکومت محلی همچنان در سطح استانی یا مرکزی استخدام می‌شوند. تمرکززدایی به بازتوزیع نهادی و جغرافیایی قدرت منتهی می‌شود که بر فرصت‌های ارتقای شغلی کارکنانی که به سطح محلی منتقل می‌شوند، تأثیر منفی دارد. بنابراین، عجیب نیست که بروکراسی‌ها تمایل دارند تا در برابر اصلاحات مقاومت کنند.

همچنین قوانین تمرکززدایی در اکثر کشورهایی که مطالعه کردیم به شکل مناسبی به موضوع پاسخگویی نپرداخته‌اند، حتی در مورد کارکردهایی که حکومت‌های محلی صلاحیت آنها را دارند. مهمترین ابزار پاسخگویی یعنی دادگاه‌های اداری، یا وجود ندارند یا گروه‌های بزرگی از مردم به آنها دسترسی ندارند و بالاخره در حالی که سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی مانند انتشار اطلاعات در جامعه و کنترل خرید و عرضه خدمات عمومی از طریق گروه‌های کاربران و دیگر کمیته‌های نظارتی در رواندا و کراالا موفق هستند، در دیگر کشورها به خوبی توسعه نیافته‌اند.

ملاحظات

در جمهوری اسلامی ایران شوراهای اسلامی براساس اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و با توجه به ماده (۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی که با هدف 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 تشکیل می‌شوند، می‌توان گفت که هدف از تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا به مانند بسیاری از کشورها توسعه حکمرانی محلی و گسترش مشارکت مردم در اداره امور مربوط به محل سکونت خود است.

اما قانون شوراهای اسلامی درباره سه نوع اختیاراتی که برای کارآمدی نظام شورایی در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، یعنی قانونگذاری، اختیار خرید و مدیریت منابع انسانی یا دقیقاً بحث نکرده (مانند مورد مربوط به خرید و مدیریت منابع انسانی) و یا موضوع را اصولاً جزء اختیارات حکومت مرکزی قلمداد کرده است (در مورد قانونگذاری) و در موارد معدودی مثل ماده (۷۱) در بندهای «۲۲»، «۲۸» و «۲۹» وضع مقررات را جزء وظایف شورای شهر قلمداد کرده است. در این زمینه اختیارات شورای شهر به مراتب بیش از اختیارات شورای روستاست. در مجموع اختیارات شوراهای اسلامی یا نظارتی است یا حداکثر ارائه پیشنهاد و نه قانونگذاری محلی.

در مورد پاسخگویی اجتماعی نیز می‌توان نشانه‌هایی یافت مانند بند «۳۱» ماده (۷۰) که می‌گوید «شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند». اما این بعد بسیار ضعیف بوده و با توجه به تجربه کشورهای دیگر در این زمینه نیازمند تقویت آن است. برای بهره‌گیری از تجربیات کشورهای مختلف در حوزه تمرکززدایی و حکومت محلی و تقویت نظام شورایی در کشور لازم است به تقویت سازوکارهای حکمرانی محلی پرداخت. برای این منظور باید شوراهای محلی در سه زمینه صلاحیت قانونی داشته باشند و در صورت وجود آنها را بیش از پیش تقویت نمود:

۱. قانونگذاری در امور محلی،

افزایش اختیارات قانونگذاری و پیش‌بینی سازوکارهایی برای الزام نهادهای دولتی به تبعیت از تصمیمات شورا ضروری است.

۲. کنترل فرآیند تأمین خدمات،

۳. مدیریت منابع انسانی.

برای افزایش کارآمدی مدیریت شورایی وجود دو نوع پاسخگویی ضروری است: پاسخگویی در برابر مقامات بالاتر و نیز پاسخگویی در برابر مردم. پاسخگویی در برابر مردم باید افزایش یابد و نباید محدود به انتخابات باشد.



ضمایم - فهرست بازبینی برای پاسخگویی و اختیارات اداری

جدول الف - ۱. صلاحیت قانونگذاری و اقتدار قانونی - کشورهای مورد مطالعه

اوگاندا	رواندا	فیلیپین	هند (کرالا)	
آیا حکومت محلی اجازه دارد تا در حوزه‌های زیر قانونگذاری کند؟*				
کامل	کامل	کامل	هیچ	امنیت عمومی
کامل	کامل	کامل	کامل	تقسیم‌بندی اراضی
تا حدودی	کامل	—	کامل	تملک زمین
کامل	کامل	کامل	کامل	حفاظت از زمین
کامل	کامل	کامل	کامل	واگذاری زمین و استفاده از آن
کامل	کامل	کامل	کامل	اجازه ساخت‌وساز
کامل	کامل	کامل	کامل	نظارت بر ساخت‌وساز
کامل	کامل	هیچ	کامل	حمایت اجتماعی
تا حدودی	کامل	کامل	تا حدودی	حفاظت از محیط زیست
کامل	کامل	کامل	کامل	فعالیت‌های فرهنگی و تفریحی
تا حدودی	هیچ			گردشگری محلی
تا حدودی	کامل	تا حدودی	هیچ	پیشگیری از جرم
کامل	کامل	تا حدودی	کامل	خدمات آتش‌نشانی
کامل		کامل	کامل	تابلوهای اعلانات و نمایش آگهی در مکان‌های عمومی
کامل	کامل	کامل	کامل	قبرستان‌ها، مؤسسات کفن و دفن و مرده‌سوزخانه‌ها
کامل	کامل	کامل	کامل	نظافت
	کامل			تسهیلات نگهداری، مراقبت و دفن حیوانات
کامل	کامل			امکانات ورزشی محلی
کامل	کامل	کامل	کامل	بازارها
کامل	کامل	کامل	کامل	حمل‌ونقل و پارک
تا حدودی			تا حدودی	مدیریت بحران برای مثال پس از بروز سیل، زلزله و طوفان
کامل	کامل	کامل	کامل	حفظ اموال عمومی
	هیچ			نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی محلی
	هیچ			• سلمانی‌ها
کامل	هیچ	کامل	کامل	• رستوران‌های محلی و دیگر غذاخوری‌ها
کامل	هیچ	کامل		• خرده‌فروشی
کامل	کامل	کامل	کامل	• دام و دامپروری
کامل	تا حدودی	کامل		• کشاورزی

* در صورتی اختیار قانونگذاری «تا حدودی» است که مداخله پیشینی نهاد اجرایی یا سطوح بالاتر حکومت وجود داشته باشد (برای مثال، در صورتی که شورای محل نتواند بدون مشورت با بروکرسی قانونگذاری کند). اما اگر تنها مداخله پسینی مشاهده شود (برای مثال، اختیار نهاد اجرایی برای نادیده گرفتن تصمیمات شورای محل) اختیار قانونی قانونگذاری کامل تحت کنترل حکومت محلی است.

جدول الف - ۲. اختیار خرید - کشورهای مورد مطالعه

آیا حکومت‌های محلی اجازه دارند تا در قراردادهای خرید زیر وارد شوند؟				
اوگاندا	رواندا	فیلیپین	هند (کرالا)	نوع قرارداد
بخشی	کامل	کامل	کامل	قرارداد خدمات
بخشی	کامل	کامل	کامل	قرارداد مدیریت
بخشی		کامل	کامل	اجاره
بخشی		کامل	کامل	امتیازات
بخشی		کامل	کامل	سرمایه‌گذاری مشترک
بخشی		کامل	کامل	مالکیت کامل یا بخشی
چه کسی در مراحل زیر از فرآیند خرید شرکت می‌کند؟				
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	شناسایی نیازها، تعیین ویژگی‌های کالاها و خدمات
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	ارزیابی گزینه‌های شرکت‌کنندگان در مناقصه
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	انتخاب عرضه‌کننده
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	بررسی صلاحیت مالی و فنی مناقصه‌گر
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	مدیریت فرآیند مناقصه، ارزیابی مناقصه‌ها
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	فرآیند نهایی‌سازی مناقصه
نهاد اجرایی محل	شورای محل، مردم	شورای محل	شورای محل	مدیریت قرارداد
آیا حکومت‌های محلی برای تصمیم‌گیری در مورد جنبه‌های زیر مدیریت منابع انسانی از صلاحیت لازم برخوردار هستند؟				
اوگاندا	رواندا	فیلیپین	هند (کرالا)	سیاهه بودجه حقوق‌بگیران
بخشی		کامل	کامل	اختیار اخراج کارمندان مازاد
هیچ		بخشی	بخشی	تعیین دایره شمول دستمزد
اعمال کنترل				
بخشی		کامل	بخشی	کنترل تعداد کلی کارمندان
بخشی		کامل	بخشی	کنترل تعداد کارمندان در هر اداره محلی
استخدام				
بخشی	کامل	بخشی	بخشی	کارفرمای رسمی
بخشی	کامل	کامل	بخشی	اجازه استخدام
بخشی	کامل	بخشی	بخشی	سازوکار مستقل استخدام براساس شایستگی
مدیریت شغلی				
بخشی		کامل	بخشی	ارتقا
هیچ		بخشی	بخشی	تحرك افقی در حکومت محلی
هیچ		بخشی	بخشی	نقل و انتقال در درون حکومت محلی
مدیریت عملکرد				
بخشی	کامل	بخشی	بخشی	هدایت و نظارت بر فعالیت‌ها و وظایف
بخشی		بخشی	بخشی	ارزیابی رفتار
بخشی		بخشی	هیچ	اعطای جوایز مالی
بخشی	کامل	بخشی	کامل	تنبیه و اخراج کارکنان ضعیف
هیچ		بخشی	هیچ	سیاست پرداخت
هیچ		بخشی	هیچ	تعیین نرخ عمومی دستمزد
هیچ		بخشی	هیچ	تعیین مشوق‌های حقوقی محلی

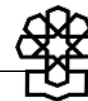


مسئولیت حسابرسی در موارد زیر بر عهده چه کسی است؟				
حسابرسی پسینی حسابها	استانی، ملی		نهادهای اجرایی محلی، مستقل	محلی، استانی، یا
حسابرسی پسینی پروژههای منفرد حکومت محلی	استانی، ملی		نهادهای اجرایی محلی، مستقل	محلی، استانی، یا
حسابرسی پیشینی و ارزیابی طرحهای بودجه حکومت محلی	شورای محلی			شورای محلی
حسابرسی پیشینی و ارزیابی پروژههای منفرد حکومت محلی	شورای محلی			شورای محلی
حق حسابرس برای اعلام نظر و توصیه به حکومت محلی				شورای محلی
حق حسابرس برای طرفداری از طرحهای جایگزین				
نهادهای پاسخگویی زیر در چه سطحی از دولت مدیریت می شوند؟				
مبارزه با فساد	منطقه ای، محلی	نامشخص		
محیط زیست	منطقه ای، محلی	حکومت محلی یا مرکزی	حکومت محلی یا مرکزی	حکومت محلی یا مرکزی
توسعه پایدار	منطقه ای، محلی	حکومت مرکزی		حکومت محلی یا مرکزی
کمیته انتظامی برای نظارت بر رفتار مقامات محلی	منطقه ای	دولت مرکزی		حکومت محلی یا مرکزی
نظارت بر عرضه خدمات	محلی	حکومت محلی یا مرکزی	محلی، جامعه	حکومت محلی یا مرکزی
کمیته کنترل امور روزمره	محلی	محلی		حکومت محلی یا مرکزی
پاسخگویی اجتماعی: انتشار اطلاعات و مشارکت شهروندان				
آیا قانون به موضوع دسترسی به اطلاعات پرداخته است؟	بلی	بلی	بلی	بلی
آیا مشارکت جامعه در کنترل خرید ساختاری است؟	خیر	خیر	خیر	بلی
آیا مشارکت جامعه در عرضه خدمات ساختاری است؟	خیر	خیر	خیر	بلی
آیا برای ثبت شکایات و بازخورد هیچگونه ساختار رسمی وجود دارد؟	بلی	بلی	بلی	خیر

جدول الف - ۳. صلاحیت قانونگذاری

کشور	
آزادی عمل حکومت محلی گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ	آیا حکومت محلی اجازه دارد تا در حوزه‌های زیر قانونگذاری کند؟
	ایمنی عمومی
	تقسیم‌بندی اراضی
	تملك زمین
	حفاظت از زمین
	واگذاری زمین و استفاده از آن
	اجازه ساخت‌وساز
	نظارت بر ساخت‌وساز
	حمایت اجتماعی
	فعالیت‌های فرهنگی و تفریحی
	گردشگری محلی
	پیشگیری از جرم
	خدمات آتش‌نشانی
	تابلوهای اعلانات و نمایش تبلیغات در اماکن عمومی
	نظافت
	تسهیلات اسکان، مراقبت و دفن حیوانات
	امکانات ورزشی محلی
	بازارها
	حمل‌ونقل و پارک
	مدیریت بحران، برای مثال پس از وقوع سیل، زلزله و طوفان
	حفظ اموال عمومی
	نظارت بر تجارت‌های محلی
	• سلمان‌ها
	• رستوران‌های محلی و دیگر اغذیه‌فروشی‌ها
	• خرده‌فروشی
	• دام و دامپروری
	• کشاورزی

یادداشت: در صورتی که مداخله پیشینی نهاد اجرایی یا سطوح بالاتر حکومت وجود داشته باشد، صلاحیت قانونگذاری بخشی است (برای مثال، اگر شورای محل نتواند بدون مشورت با بروکراسی قانونگذاری کند). اما اگر صرفاً مداخله پسینی مشاهده شود (برای مثال، نهاد اجرایی تصمیمات شورای محل را نادیده بگیرد) حکومت محلی کامل صلاحیت قانونی قانونگذاری دارد.



جدول الف - ۴. صلاحیت خرید

آیا حکومت محلی صلاحیت ورود به قراردادهای خرید زیر را دارد؟	
صلاحیت حکومت محلی گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ	نوع قرارداد
	قرارداد خدمات
	قرارداد مدیریت
	اجاره
	امتیازات
	سرمایه‌گذاری مشترک
	مالکیت کامل یا بخشی
چه کسی در مراحل زیر فرآیند خرید شرکت می‌کند؟ گزینه‌ها: شورای محل، جامعه، نهاد اجرایی محلی، دولت مرکزی یا استانی	
	شناسایی کالاها/تعیین خصوصیات کالاها و خدمات
	ارزیابی گزینه‌های مناقصه‌گران
	تدوین مفاد قرارداد
	گزینش عرضه‌کننده
	ویژگی‌های مالی و فنی مناقصه‌گران
	مدیریت فرآیند مناقصه/ارزیابی مناقصه‌ها
	فرآیند نهایی‌سازی مناقصه
	مدیریت قرارداد

جدول الف - ۵. صلاحیت مدیریت منابع انسانی

آیا حکومت محلی صلاحیت دارد در مورد این جنبه‌های مدیریت منابع انسانی تصمیم‌گیری کند؟	
صلاحیت حکومت محلی گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ	سیاهه بودجه حقوق
	اجازه اخراج نیروی کار مازاد
	تعیین دستمزد
	اعمال کنترل
	کنترل تعداد کل کارکنان
	کنترل تعداد کارکنان در هر کدام از تأسیسات و ادارات محلی
	استخدام گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ
	کارفرمای رسمی
	اختیار استخدام
	سازوکار مستقل استخدام براساس شایستگی
	مدیریت شغلی گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ
	ترفیع
	تحرك افقی در درون حکومت محلی
	نقل و انتقال در درون حکومت محلی
	مدیریت عملکرد گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ
	هدایت و نظارت بر فعالیت‌ها و وظایف
	ارزیابی رفتار
	اعطای پاداش‌های مالی
	انتظام بخشی و اخراج کارکنان ضعیف
	سیاست پرداخت حقوق گزینه‌ها: کامل، بخشی، هیچ
	تعیین نرخ عمومی دستمزد
	تعیین مشوق‌های حقوقی و محرک‌های محلی



جدول الف - ۶. رویکردهای پاسخگویی اداری

مسئولیت حسابرسی‌های زیر با کیست؟	
گزینه‌ها: نهاد اجرایی محلی، شورای محل، حسابرسان مستقل، قوه مجریه ملی یا استانی	
	حسابرسی پسینی از حساب‌ها
	حسابرسی پسینی از پروژه‌های حکومت محلی به صورت منفرد
	حسابرسی پیشینی و ارزیابی برنامه بودجه حکومت محلی
	حسابرسی پیشینی و ارزیابی پروژه‌های حکومت محلی به صورت منفرد
	حق حسابرس برای اظهارنظر و ارائه توصیه درباره پیشنهادات حکومت محلی (پذیرش/رد)
	حق حسابرس برای جانبداری از پیشنهادات جایگزین
نهادهای پاسخگویی زیر در چه سطحی از حکومت مدیریت می‌شوند؟	
گزینه‌ها: حکومت منطقه‌ای، حکومت محلی، دولت مرکزی یا جامعه	
	مبارزه با فساد (۷)
	محیط زیست (۸)
	توسعه پایدار (۹)
	کمیته انضباطی برای نظارت بر رفتار مقامات محلی (۱۰)
	نظارت بر عرضه خدمات (۱۱)
	کمیته کنترل فعالیت‌های روزمره (۱۲)
پاسخگویی اجتماعی: عرضه اطلاعات و مشارکت شهروندان	
گزینه‌ها: بلی، خیر	
	آیا در قانون موضوع ارائه اطلاعات به شهروندان پیش‌بینی شده است؟
	آیا جامعه در کنترل خرید مشارکت ساختاری دارد؟
	آیا جامعه در کنترل عرضه خدمات - برای مثال از طریق گروه‌های کاربران - مشارکت ساختاری دارد؟
	آیا هیچگونه ساختار رسمی‌ای برای ثبت شکایات و بازخورد وجود دارد؟

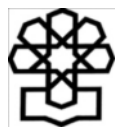
یادداشت: این یادداشت را قاضیا اصلاص، سردار یلماز و اسلی گورکان به‌عنوان بخشی از «یادداشت‌های نحوه کار» و مجموعه‌های یادگیری مطالعات موردی با الهام از گزارش کار بخشی و اقتصادی^۱ SDV (۲۰۰۹) درباره پاسخگویی و حکمرانی محلی تهیه کرده‌اند. مثال‌های تجربی در این یادداشت از بانک جهانی (۲۰۰۹) گرفته شده است. این مجموعه یکی از نتایج کارهای گروه حکمرانی و پاسخگویی^۲ دپارتمان توسعه اجتماعی^۳ است تا راهنمایی در مورد رویکردها به بهبود حکمرانی و پاسخگویی در فعالیتهای بانک جهانی باشد. نویسندگان به این وسیله مراتب سپاس خود از جیمی بوکس و هلن گراندوینت را به دلیل نقطه‌نظرات ارزشمندشان ابراز می‌دارند. برای طرح هرگونه پرسش یا نقطه‌نظر لطفاً با اعضای تیم ESW تماس بگیرید:

Ghazia Aslam at gaslam@worldbank.org, Serdar Yilmaz at syilmaz@worldbank.org and Asli Gurkan at gurkan@worldbank.org.

1. SDV's Economic and Sector Work Report (2009)
 2. Governance and Accountability Team
 3. Social Development Department (SDV)

منابع و مأخذ

1. World Bank. 2004. World Development Report of 2004: Making Services Work for Poor People. Washington, D.C.
2. World Bank. 2008. "Local Government Discretion and Accountability: A Local Governance Framework." Economic and Sector Work Report No. 40153. Washington, D.C.
3. World Bank. 2009. "Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework." Economic and Sector Work Report No. 49059-GLB, Social Development Department, World Bank, Washington, D.C.
4. Yilmaz, S. and Y. Beris. 2008. "Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda." in P. Gabor (ed.), Finding Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency. OSI/LGI Books, Budapest.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حکمرانی محلی و توسعه جامعه محور

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: محمد صفار

ناظر علمی: محمدرضا شمس

مناقضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. تمرکززدایی اداری

۲. صلاحیت اداری

۳. پاسخگویی اداری

۴. اوگاندا

۵. فیلیپین

۶. هند

۷. رواندا

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۲