

حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۳۷۶۳
تیرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------|
| ۱..... | چکیده |
| ۱..... | ملاحظات دفتر مطالعات سیاسی در ترجمه این اثر..... |
| ۳..... | مقدمه..... |
| ۵..... | دیدگاه‌های مفهومی درباره حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های مرکزی - محلی..... |
| ۸..... | سازوکارهای اجرا..... |
| ۹..... | نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت‌های محلی؛ بنیان‌های تحلیلی..... |
| ۱۸..... | سنتز؛ به‌سوی چارچوبی برای حکمرانی محلی اعتمادپذیر، مسئول و پاسخگو..... |
| ۲۰..... | حکمرانی محلی شهروندمحور..... |
| ۲۱..... | تأثیرات تقسیم قدرت در بین ملل؛ فسخ‌کننده نقش حکومت‌های مرکزی و محلی..... |
| ۲۵..... | اجرا: مدل‌های مختلف حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های محلی و مرکزی..... |
| ۳۲..... | بررسی تطبیقی سازمان و تأمین حکومت محلی در کشورهای صنعتی..... |
| ۴۱..... | نتیجه‌گیری..... |
| ۴۳..... | منابع و مآخذ..... |



حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی

چکیده

حکومت محلی و حکمرانی محلی به نهادهایی اطلاق می‌شود که به‌منظور ارائه خدمات به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک، تشکیل می‌شوند و چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کنند. حکمرانی محلی صرفاً 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 دمکراتیک، توسعه محلی بازار و از نظر زیست‌محیطی پایدار، می‌پردازد. امروزه و به‌ویژه با گسترش جهانی شدن، گفتمان حکمرانی محلی به سرعت مورد توجه قرار گرفته است. سه ویژگی اصلی حکمرانی محلی، اعتمادپذیری، مسئول بودن و پاسخگویی است. مبنای منطقی تمرکززدایی و حکومت محلی آن است که هرچه حکومت به مردم نزدیک‌تر باشد، بهتر کار می‌کند و مردم باید حق داشته باشند درباره نوع و ابعاد خدمات عمومی که مورد نیازشان است، نظر دهند. همچنین حکومت‌های محلی دلمشغولی‌های سکنه محل را درک می‌کنند و نسبت به آنها پاسخ می‌دهند. حکمرانی شهروندمحور، نوع پاسخگوی حکمرانی محلی است که به توانمندسازی شهروندان و ارائه خدمات مطابق ترجیحات آنها می‌پردازد. این گزارش در ادامه، الگوهای حکمرانی محلی را در نقاط مختلف جهان معرفی کرده و به بحث پیرامون آنها می‌پردازد.

ملاحظات دفتر مطالعات سیاسی در ترجمه این اثر

در قانون اساسی، «شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند» (اصل هفتم) و فصل جداگانه‌ای نیز به این بخش 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، به‌گونه‌ای 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 شوراهای 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 که با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی را در رابطه با مدیریت شهری، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به شهرداری‌ها واگذار 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 نیفتاد. 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، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها، اقدام قانونی به عمل آورد. تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و واگذاری فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها، نیازمند بهره‌گیری از تجربیات کشورهای دیگر در زمینه تمرکززدایی است.

آنچه در این مقاله می‌خوانیم ابتدا مبانی نظری حکمرانی محلی است. بحث بعدی این است که سازوکارهای اجرایی چنین نهادی کدامند. پنج دیدگاه درباره انواع مدل‌های حکومت و نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت محلی و تأثیر آنها بر دلیل تأسیس و کارآمدی این نهاد بررسی شده‌اند. این دیدگاه‌ها عبارتند از:

۱. فدرالیسم مالی سنتی،^۱
۲. مدیریت دولتی جدید (NPM)،
۳. انتخاب عمومی،
۴. اقتصاد نهادی جدید (NIF)،
۵. اشکال شبکه‌ای حکمرانی محلی.



رویکردهای کشورهای مختلف به این نهاد و رابطه آن در کشورهای مختلف با مرکز چیست. این موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد که اصلاح نهادهای حکمرانی محلی نیازمند توافق بر سر سه اصل بنیادی است که عبارتند از: اعتمادپذیری، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی. چارچوبی از حکمرانی محلی که این اصول را در خود جای می‌دهد «حکمرانی شهروندمحور» نامیده می‌شود (رک اندروز و شاه، ۲۰۰۵). ویژگی‌های برجسته حکمرانی شهروندمحور عبارتند از: - توانمندسازی شهروندان از طریق رویکردی حق‌محور (امکان اجرای دمکراسی مستقیم و منشور شهروندان).

- پاسخگویی پایین به بالا در مورد نتایج.

ارزیابی شهروندان به‌عنوان حکمران، مالیات‌دهنده و مصرف‌کننده خدمات عمومی از عملکرد حکومت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت شبکه‌ای از عرضه‌کنندگان.

مطالعه این مقاله برای آشنایی با ضرورت وجود چنین نهادی در قرن بیست‌ویکم ضروری می‌نماید و دیدی جامع درباره این نهاد در اختیار خواننده می‌گذارد. اگر بخواهیم به تقویت این نهاد در کشور پردازیم ضروری است با این مفاهیم و موضوعات آشنا باشیم. اینکه چه دیدگاهی را انتخاب کنیم در آنچه به‌عنوان قانون تصویب می‌کنیم بسیار اثرگذار است. تقویت نظام شورایی نیازمند اتخاذ دیدگاهی حداکثری نسبت به این نهاد و ایفای نقشی محوری و نه حاشیه‌ای به آن است. آشنایی با تجربه دیگر کشورها ما را در این راه بسیار کمک می‌کند. این مقاله به ما کمک می‌کند تا علاوه بر آشنایی با مبانی نظری با تجربه تعدادی از کشورهای صنعتی نیز آشنا شویم.

مقدمه

حکومت محلی^۱ به نهادها یا هویت‌های خاصی اشاره دارد که به واسطه قانون اساسی (برزیل، دانمارک، فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن، سوئد)، قانون ایالتی (استرالیا، ایالات متحده)، قوانین عادی مصوب، سطح بالاتری از حکومت مرکزی (نیوزیلند، بریتانیا و اغلب کشورها) یا فرمان اجرایی (چین) تأسیس می‌شود تا مجموعه‌ای از خدمات ویژه را به اهالی یک منطقه عرضه کند. این منطقه به‌لحاظ جغرافیایی نسبتاً محدود است. حکمرانی محلی^۲ مفهوم گسترده‌تری است و اینگونه تعریف می‌شود: فرمول‌بندی و اجرای اقدام جمعی^۳ در سطح محلی. بنابراین این عناصر را در بر می‌گیرد: نقش‌های مستقیم و غیرمستقیم نهادهای رسمی حکومت محلی و سلسله‌مراتب حکومت و نیز نقش

1. Local Government
2. Local Governance
3. Collective Action

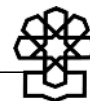
هنجارهای غیررسمی، شبکه‌ها، سازمان‌های اجتماعی و انجمن‌های محلی در تعقیب اقدام جمعی. همچنین چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت، تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کند.

بنابراین حکمرانی محلی، اهداف متنوع اجتماعات سرزنده، پویا، فعال و به‌لحاظ زیست‌محیطی حفاظت شده جوامع مستقل را در بر می‌گیرد. حکمرانی محلی خوب صرفاً به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نشده، بلکه این امور را نیز شامل می‌شود: حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضایی برای مشارکت دمکراتیک و گفتگوی مدنی، توسعه محلی بازارمحور و به‌لحاظ زیست‌محیطی پایدار و تسهیل بروندادهایی که کیفیت زندگی سکنه محل را ارتقا می‌بخشند.

اگرچه قدمت مفهوم حکمرانی محلی به قدمت تاریخ بشر است، اما جدیداً به گفتمانی گسترده در ادبیات دانشگاهی و اجرایی تبدیل شده است. جهانی شدن^۱ و انقلاب اطلاعات، بازبینی روابط دولت و شهروندان و بررسی نقش‌ها و رابطه دستورات متعدد دولت با هویت‌هایی خارج از دولت را گریزناپذیر ساخته و از این رهگذر تمرکز فزاینده‌ای بر حکمرانی محلی پدید آورده است. اما مفهوم حکمرانی محلی هنوز در ادبیات اقتصاد توسعه به‌صورت کامل وارد نشده است به این دلیل که «جامعه کمک‌کنندگان به توسعه» به‌طور سنتی بر حکومت‌های محلی و سازمان‌های اجتماعی تمرکز کرده‌اند و محیط نهادی عمومی را نادیده می‌گیرند، محیطی که تسهیل یا تحدیدکننده ارتباط متقابل، همکاری یا رقابت بین سازمان‌ها، گروه‌ها، هنجارها و شبکه‌هایی است که به نفع عموم در سطح محلی فعالیت می‌کنند.

اخیراً برخی از نویسندگان (بیلی، ۱۹۹۹؛ دولری و والیس، ۲۰۰۱؛ رودس، ۱۹۹۷ و استوکر، ۱۹۹۹) مدعی شده‌اند که حضور شبکه گسترده‌ای از هویت‌های خارج از دولت که در عرضه خدمات محلی یا مسائل مربوط به کیفیت زندگی درگیرند، موجب شده تا تلقی حکومت محلی به‌عنوان یک هویت منفرد، غیر واقع‌بینانه باشد (همچنین ر.ک: گوس، ۲۰۰۱). به‌منظور توسعه چارچوبی برای حکمرانی محلی که دارای این ویژگی‌ها باشد: اعتمادپذیر^۲ (انجام کار درست؛ عرضه خدماتی که با ترجیحات شهروندان هماهنگ یا متمرکز بر آنها است)، مسئول^۳ (انجام کار درست به شیوه درست یا کار بهتر با هزینه کمتر و قیاس با بهترین‌ها) و پاسخگو^۴ (در برابر شهروندان از طریق رویکردی حق‌محور)، ضروری است این مفهوم بازتر از حکمرانی محلی تحلیل و تأیید شود. چنین تحلیلی مهم است زیرا نقش حکومت محلی در شرایط جدید با نقش سنتی آن در تعارضی عمیق قرار دارد.

1. Globalization
2. Responsive
3. Responsible
4. Accountable



در ادامه به عنوان پیش‌زمینه‌ای که به درک بهتر موضوع کمک می‌کند، به بررسی نحوه تکامل و تحلیل عناصر مقوم حکمرانی محلی خواهیم پرداخت. سپس آن دسته از رویکردهای تحلیلی به حکمرانی محلی را بررسی خواهیم کرد که می‌توانند در شناخت نقش حکومت‌ها و مقایسه ترتیبات نهادی، مفید واقع شوند. از آن پس پرورش مدلی از حکمرانی محلی را توضیح خواهیم داد که شاخه‌های مختلف این ادبیات را به یکدیگر پیوند می‌دهد. این مدل بر ارزیابی و اصلاح حکمرانی محلی در کشورهای صنعتی و نیز در حال توسعه، تأثیرات چشمگیری دارد. در بخش سوم، نهادها و مدل‌های اسلوب‌دار حکمرانی محلی را که در خلال قرون گذشته در نقاط مختلف جهان به اجرا درآمده‌اند، معرفی می‌کنیم. سیستم‌های باستانی هندی و چینی، حکمرانی محلی را با مدل‌های اسکاندیناویایی، اروپای جنوبی، آمریکای شمالی و استرالیایی مقایسه خواهیم کرد و در بخش پایانی چشم‌اندازی تطبیقی از سازمان و تأمین مالی حکومت محلی در کشورهای صنعتی منتخب را عرضه خواهیم کرد.

دیدگاه‌های مفهومی درباره حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های مرکزی - محلی

چند نظریه پذیرفته شده وجود دارند که پایه منطقی قدرتمندی برای تمرکززدایی از تصمیم‌گیری و نقش پررنگ حکومت‌های محلی بر مبنای کارآیی، پاسخگویی، مدیریت‌پذیری و استقلال فراهم می‌آورند.

۱. منوی استیگلر^۱

استیگلر (۱۹۵۷) دو اصل برای طراحی قلمرو معرفی می‌کند:

- هر چه حکومت به مردم نزدیکتر باشد، بهتر کار می‌کند.

- مردم باید حق داشته باشند تا درباره نوع و ابعاد خدمات عمومی مورد نیاز خود، نظر بدهند.

این اصول می‌گویند که تصمیمات باید در پایین‌ترین سطح حکومت و منطبق با هدف کارآیی

تخصیصی^۲ اتخاذ شوند. بنابراین اندازه بهینه قلمرو با توجه به ویژگی‌های خاص صرفه‌جویی

ناشی از مقیاس^۳ و سرریز هزینه - منفعت^۴ متفاوت خواهد بود.

1. Stigler's Menu
2. Allocative Efficiency
3. Economies of Scale
4. Benefit-Cost Spillovers

۲. اصل تعادل مالی^۱

یکی از نظریات مربوط به طراحی قلمروها از ادبیات انتخاب عمومی^۲ نشئت گرفته است. اولسون^۳ (۱۹۶۹) استدلال می‌کند که اگر یک قلمرو سیاسی با حوزه منفعت همپوشان شود، مسئله طفیلی‌گری^۴ حل شده و سود نهایی با هزینه نهایی تولید برابر می‌شود و از این رهگذر عرضه بهینه خدمات عمومی تضمین خواهد شد. برابر نهادن قلمرو سیاسی با حوزه منفعت را «اصل تعادل مالی» می‌نامند و نیازمند قلمرو مستقل برای هر یک از خدمات عمومی است.

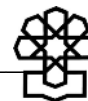
۳. اصل تطابق^۵

یکی از مفاهیم مربوطه را اوتس^۶ (۱۹۷۲) مطرح کرده است: قلمروی که سطح عرضه هر یک از خدمات عمومی را تعیین می‌کند باید دقیقاً افرادی که آن کالا یا خدمت را مصرف می‌کنند مشخص سازد. این اصل عموماً نیازمند تعداد زیادی قلمرو همپوشان است. فری^۷ و ایشنبرگر^۸ (۱۹۹۵، ۱۹۹۶ و ۱۹۹۹) این نظریه را پرورش دادند تا مفهوم قلمروهای عملی، همپوشانند، رقیب^۹ (FOCJ)^{۱۰} را تعریف کنند. استدلال آنها این بود که می‌توان قلمروها را درحالی که به‌لحاظ جغرافیایی همپوشانند، براساس خطوط کاری سازماندهی کرد و افراد و جوامع می‌توانند آزادانه هر یک از آنها از بین قلمروهای رقیب انتخاب کنند. افراد و جوامع، ترجیحات خود را مستقیماً از طریق ابتکارات و همه‌پرسی بیان می‌کنند. قلمروها بر اعضای خود سلطه دارند و می‌توانند برای انجام وظایف‌شان مالیات‌ها را افزایش دهند. اجتماعات مدرسه‌ای کانتن زوریخ در سوئیس و نواحی خاصی در آمریکای شمالی از این مفهوم (FOCJ) استفاده می‌کنند.

۴. فرضیه تمرکززدایی^{۱۱}

براساس این فرضیه که توسط اوتس پرورش یافته، «هر خدمت عمومی باید توسط قلمرویی عرضه شود که بر حداقلی از منطقه جغرافیایی کنترل دارد، منطقه‌ای که می‌تواند منافع و هزینه‌های خدمت عرضه شده را در آن درونی کند» (اوتس ۱۹۷۲، ص ۵۵)، زیرا:

-
1. The Principle of Fiscal Equivalency
 2. Public Choice
 3. Olson
 4. Free-Rider Problem
 5. The Correspondence Principle
 6. Oates
 7. Frey
 8. Eichenberger
 9. Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions (focj)
 10. Functional, Overlapping and Competing Juris Dictions
 11. The Decentralization Theorem



- حکومت‌های محلی، دلمشغولی‌های سکنه محل را درک می‌کنند.
- تصمیم‌گیری محلی در برابر مردمی که خدمات به آنها عرضه می‌شود، پاسخگو است و بنابراین کارآیی و پاسخگویی مالی را تشویق می‌کند، به ویژه تأمین مالی آن دسته از خدماتی که از آنها نیز تمرکززدایی شده است.
- لایه‌های غیرضروری قلمرو حذف می‌شوند.
- رقابت درون قلمرو و ابداع افزایش می‌یابد.

یک سیستم غیرمتمرکز آرمانی در عین حال که انگیزه‌هایی را برای عرضه کارآیی خدمات عمومی فراهم می‌آورد تضمین می‌کند که سطح و ترکیب این خدمات با ترجیحات رأی‌دهندگان هماهنگ باشد. وقتی موضوعاتی چون تأثیرات محیطی، صرفه‌جویی ناشی از مقیاس و هزینه‌های اداری و تبعیت مدنظر قرار می‌گیرند، می‌توان درجه‌ای از کنترل مرکزی یا کمک‌های جبرانی را در عرضه خدمات تضمین کرد. از جمله پیامدهای عملی این فرضیه نیز وجود تعداد زیادی قلمرو همپوشان است.

۵. اصل واگذاری^۱

براساس این اصل، مسئولیت کارکردهای مالیات‌بندی، نحوه هزینه درآمدها و قانونگذاری بر عهده سطوح پایین‌تر حکومت است مگر آنکه بتوان دلیل موجهی برای احاله آنها به سطوح بالاتر حکومت اقامه کرد. این اصل، نتیجه آموزه‌های اجتماعی کلیسای کاتولیک رم^۲ است و اولین بار توسط پاپ لئوی سیزدهم^۳ در سال ۱۸۹۱ مطرح شد. بعد پاپ پیوس یازدهم^۴ اصل واگذاری را به عنوان راه سومی به حکمرانی در حد فاصل بین رویکردهای دیکتاتوری و بازار آزاد معرفی کرد. سپس پیمان ماستریخت^۵ آن را به عنوان اصل راهنما برای واگذاری مسئولیت‌ها به اعضای اتحادیه اروپا برگزید. این اصل، درست در نقطه مقابل اصل ته‌ماندگی^۶ قرار دارد که معمولاً در کشورهای دارای سیستم‌های متمرکز مورد استفاده قرار می‌گیرد و براساس آن تنها مسئولیت آن دسته از کارکردها به حکومت‌های محلی می‌رسد که دولت مرکزی نمی‌خواهد یا فکر نمی‌کند نمی‌تواند به انجام برساند.

1. The Subsidiarity Principle
2. Roman Catholic Church
3. Pope Leo XIII
4. Pope Pius XI
5. Maastricht Treaty
6. Residuality Principle

سازوکارهای اجرا

دستیابی به تعداد و ابعاد بهینه قلمروهای محلی نیازمند اجرای فرآیندهای شکل‌گیری اجتماع و بازطراحی مرزهای قلمروهاست.

۱. رأی دادن با پا^۱

به‌نظر تیبوت (۱۹۵۶) مردم برای تصمیم‌گیری درباره اینکه کجا زندگی کنند، هزینه‌های مالیاتی و فهرست خدمات عمومی عرضه شده در یک قلمرو را ملاحظه کرده و تصمیم می‌گیرند. بنابراین، «رأی دادن با پا» به شکل‌گیری قلمروهایی منتهی می‌شود و در کنار آن بازار عرضه خدمات عمومی خلق می‌شود. اوتس (۱۹۶۹) مدعی است که اگر مردم با پای خود رأی بدهند، تفاوت‌های مالی اجتماعات مختلف در ارزش املاک^۲ برجسته می‌شوند. آزمون‌های رسمی کارآیی تخصیصی که توسط بروکنر (۱۹۸۲) و شاه (۱۹۸۸، ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲) معرفی شده‌اند، این نتیجه‌گیری را رد می‌کنند. نتیجه هر دو این آزمون‌ها آن است که تنها «رأی دادن با پا» عرضه بهینه خدمات عمومی را تضمین نمی‌کند، بلکه عرضه بهینه به رأی دادن منطقی رأی‌دهندگان نیز بستگی دارد.

۲. رأی دادن با برگه^۳

این خط تحقیقاتی می‌گوید که تصمیم‌گیری جمعی احتمالاً بیشینه‌سازی رفاه رأی‌دهندگان را تضمین نمی‌کند زیرا شهروندان و کارگزاران حکومتی آنها می‌توانند اهداف متفاوتی داشته باشند.

۳. انجمن‌های داوطلبی^۴

بوچانان (۱۹۶۵) فرض را بر این نهاده که عرضه خدمات عمومی از طریق انجمن‌های داوطلبی (کلوپ‌ها) شکل‌گیری قلمروهایی هماهنگ با عرضه بهینه خدمات عمومی را تضمین می‌کند.

۴. بازطراحی قلمروها^۵

یکی از فرآیندهای مهم شکل‌گیری اجتماعات در جوامع مدرن بازطراحی قلمروهای موجود برای خلق قلمروهای ویژه یا چندمنظوره است.

۱. Voting with feet. منظور این است که شهروندان به قلمروهایی خواهند رفت که خدمات عمومی بهتری عرضه می‌شوند و به این ترتیب با این رفتن، نظر خود را اعلام می‌کنند (مترجم).

2. Residential Property
3. Voting by Ballot
4. Voluntary Associations
5. Jurisdictional Redesign



نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت‌های محلی؛ بنیان‌های تحلیلی

در باره مدل‌های حکومت و نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت محلی، پنج دیدگاه وجود دارند:

۱. فدرالیسم مالی سنتی،^۱
۲. مدیریت دولتی جدید (NPM)،^۲
۳. انتخاب عمومی،^۳
۴. اقتصاد نهادی جدید (NIF)،^۴
۵. اشکال شبکه‌ای حکمرانی محلی.

برای دیدگاه‌های فدرالیسم و مدیریت دولتی جدید پیش از هر عاملی شکست‌های بازار و نحوه تأمین مؤثر و عادلانه کالاهای عمومی اهمیت دارد. دیدگاه‌های انتخاب عمومی و اقتصاد نهادی جدید، دلمشغول شکست‌های دولت‌اند. دیدگاه اشکال شبکه‌ای حکمرانی به موضوع ترتیبات نهادی برای فائق آمدن بر شکست‌های بازار و دولت، هر دو می‌پردازد.

۱. حکومت محلی به‌عنوان دستیار یک حکومت بالاتر؛ دیدگاه‌های فدرالیسم مالی سنتی

رویکرد فدرالیسم مالی، حکومت محلی را یک حلقه پیرو در سیستمی چندحلقه‌ای تصور می‌کند و مبنای تعریف نقش‌ها و مسئولیت‌های هر حلقه را روشن می‌سازد (به‌منظور آگاهی از چنین چارچوبی برای طراحی قوانین مالی، ر.ک: شاه، ۱۹۹۴). از این رو، مشاهده می‌شود که در اکثر فدراسیون‌ها - مانند ایالات متحده و کانادا - حکومت‌های محلی ادامه حکومت‌های ایالتی محسوب می‌شوند (فدرالیسم دوگانه). در چند نمونه منحصر به فرد مانند برزیل، آنها شرکای برابر حکومت‌های سطح بالاتر (فدرالیسم مشارکتی)^۵ و در نمونه کاملاً استثنایی سوئیس، منبع اصلی حاکمیت است و از منظر قانون اساسی نسبت به حکومت فدرال اهمیت بیشتری دارد. بنابراین، بسته به وضعیت قانونی و حقوقی حکومت‌های محلی، درجه نظارت حکومت‌های ایالتی در کشورهای فدرال بر عرضه خدمات عمومی در سطح محلی متفاوت است. در یک دولت متمرکز، حکومت‌های زیر ملی به نمایندگی از حکومت مرکزی عمل می‌کنند. بنابراین، در یک دولت متمرکز، مجموعه اصول راهنمای مفید برای تعیین مسئولیت‌ها در عرضه خدمات عمومی محلی عبارتند از:

- سیاست‌ها و استانداردهای خدمات و عملکرد در سطح ملی تعیین می‌شوند.

1. Traditional fiscal Federalism
2. New public Management (NPM)
3. Public Choice
4. New Institutional Economics (NIE)
5. Cooperative Federalism

- نظارت بر اجرا در سطح ایالتی یا استانی صورت می‌پذیرد.

- خدمات توسط حکومت‌های محلی یا منطقه‌ای یا کلانشهری عرضه می‌شوند.

در تمامی کشورها، عرضه خدمات بسته به صلاحیت‌های منطقه‌ای محلی، می‌تواند توسط بخش دولتی یا خصوصی صورت پذیرند. با استفاده از این اصول راهنما، مسئولیت عرضه خدماتی جز آنچه صرفاً محلی است مانند آتش‌نشانی را می‌توان تقسیم کرد. ارجاع خدمات محلی به حکومت‌های محلی یا منطقه‌ای از جمله می‌تواند مبتنی بر این ملاحظات باشد: «صرفه‌جویی ناشی از مقیاس»^۱، «صرفه‌جویی ناشی از ابعاد»^۲ (دسته‌بندی مناسب خدمات عمومی محلی با هدف بهبود کارایی که از طریق عرضه اطلاعات و ایجاد هماهنگی و نیز ارتقای پاسخگویی توسط مشارکت رأی‌دهندگان و پوشش هزینه‌ها^۳ عملی می‌شود)، سرریزهای هزینه - منفعت^۴، نزدیکی به ذی‌نفعان، ترجیحات مشتری و گزینه‌های بودجه درباره ترکیب هزینه‌ها، سطحی از حکومت که مسئول عرضه خدمات است براساس ملاحظات کارایی و برابری تعیین می‌کند که این خدمت را بخش دولتی عرضه کند یا بخش خصوصی.

در کشورهای صنعتی، سازمان‌ها یا نهادهای تخصصی گسترده وسیعی از خدمات عمومی از جمله آموزش، بهداشت، برنامه‌ریزی، تفریحات و حفاظت از محیط زیست را در کلانشهرها و مناطق عرضه می‌کنند. کتابخانه‌ها، کمیسیون‌های پلیس و ترانزیت و شرکت‌های خدمات آب، برق و گاز می‌توانند از جمله چنین نهادهایی باشند. این سازمان‌ها دسته‌ای از خدمات عمومی را عرضه می‌کنند که قلمروهای سیاسی را پشت سر گذارده‌اند و با وام، دریافت هزینه از کاربران و مالیات هدفمند^۵ - مانند مالیات بر دارایی برای تأمین مالی مدارس - بهتر تأمین مالی می‌شوند. اگر از این گزینه در حداقل ممکن استفاده شود، چنین سازمان‌هایی می‌توانند به تحقق کامل «صرفه‌جویی ناشی از مقیاس» در عرضه خدماتی منجر شوند که در آنها مرزهای سیاسی با حوزه خدمات همساز نیستند. اگر اعضای نهادهای تخصصی به‌جای انتخاب منصوب شوند، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در برابر رأی‌دهندگان تضعیف خواهد شد. اگر بخش اعظم هزینه‌های محلی از کنترل شوراهای محلی خارج شوند، انعطاف بودجه‌ای کاهش می‌یابد.

1. Economies of Scale

2. Economies of Scope

۳. Cost recovery. پوشش دادن تمامی هزینه‌ها همراه با عرضه یک خدمت یا اجرای یک برنامه به نحوی که تداوم بلندمدت آن

تضمین شود (مترجم).

4. Cost-benefit Spillovers

۵. earmarked benefit taxes. منظور از earmarked taxes مالیاتی است که درآمد آن (براساس قانون) صرفاً برای یک گروه یا کاربری خاصی در نظر گرفته می‌شود. در مواردی که درآمد حاصله کافی نباشد از محل بودجه عمومی این کسری جبران می‌شود. برای مثال مدارس معمولاً با مالیات بر دارایی‌ها تأمین مالی می‌شوند ولی کسری بودجه آنها با کمک دولت فدرال جبران می‌شود (مترجم).



جدول ۱ ضمن ارائه یک ارزیابی عینی، ماتریسی ارائه می‌دهد که با استفاده از آن می‌توان بررسی کرد معیارهای تخصیصی متعدد تا چه میزان به نفع تفویض اختیارات به حکومت‌های محلی یا کلانشهری است و آیا تولید دولتی با کارایی یا برابری همراه است یا تولید خصوصی. معیارها و ارزیابی ارائه شده در این جدول اختیاری برگزیده شده‌اند، باید ملاحظات عملیاتی و نهادی در این تحلیل، مطمح نظر قرار گیرند و خوانندگان می‌توانند با همین معیارها به نتایج متفاوتی برسند.

جدول ۱. تفویض ارائه خدمات عمومی محلی به حکومت‌های شهری، منطقه‌ای یا کلانشهرها

| معیارهای تخصیص تولید دولتی در برابر خصوصی | | | معیارهای تخصیص عرضه | | | | | | | خدمت عمومی |
|-------------------------------------------|--------|--------|---------------------|--------------------------------|-------------------|------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| ترکیب | برابری | کارایی | ترکیب | ارزیابی اقتصادی گزینه‌های بخشی | حاکمیت مصرف‌کننده | قربت سیاسی | سرریز هزینه منفعت | صرفه‌جویی ناشی از ابعاد | صرفه‌جویی ناشی از مقیاس | |
| P | G | P | L | M | L | L | L | L | L | آتش‌نشانی |
| G | G | P | L | M | L | L | L | L | L | پلیس |
| P | P | P | L | M | L | L | L | L | L | جمع‌آوری زباله |
| G | G | P | L | M | L | L | L | L | L | پارک‌های محلی |
| P | P | P | L | M | L | L | L | L | L | نگهداری از خیابان‌ها |
| P | P | P | L | M | L | L | L | M | L | مدیریت ترافیک |
| P | P | P | L | M | L | L | L | M | L | خدمات حمل‌ونقل محلی |
| G | G | G | L | M | L | L | L | L | L | کتابخانه‌های محلی |
| P,G | G | P | M | M | L | M | M | L | L | آموزش ابتدایی |
| P,G | G | P | M | M | L | M | M | L | L | آموزش متوسطه |
| P,G | G | P,G | M | M | M | L,M | M | M | M | حمل‌ونقل عمومی |
| P,G | G | P | M | M | M | L,M | M | M | M | تأمین آب |
| P,G | P,G | P,G | M | M | M | M | M | M | M | سیستم فاضلاب |
| P | P | P | M | M | M | M | M | M | M | دفع زباله |
| G | G | G | M | M | M | M | M | M | M | بهداشت عمومی |
| P,G | G | P,G | M | M | M | M | M | M | M | بیمارستان‌ها |
| P | P | P | M | M | M | M | M | M | M | برق |
| G | G | G | M | M | M | M | M | M | M | آلودگی آب و هوا |
| G | G | G | M | M | M | M | M | M | M | پلیس ویژه |
| G | G | G | M | M | M | L,M | M | M | M | پارک‌های منطقه‌ای |
| G | G | G | M | M | M | L,M | M | M | M | برنامه‌ریزی منطقه‌ای |

مأخذ: شاه، ۱۹۹۴.

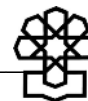
توضیح: L= حکومت محلی، M= حکومت منطقه‌ای یا کلانشهر، P= بخش خصوصی و G= بخش دولتی.

مشارکت بخش خصوصی نیز اشکال متنوعی به خود می‌گیرد از جمله، عقد قرارداد از طریق مناقصه‌های رقابتی، عملیات‌های فرانشیز (حکومت محلی به‌عنوان سازمان ناظر عمل می‌کند)، کمک‌ها (معمولاً برای فعالیت‌های فرهنگی و تفریحی)، یارانه (قابل پرداخت به عرضه‌کنندگان خصوصی توسط حکومت محلی)، فعالیت داوطلبانه (اغلب در بیمارستان‌ها و آتش‌نشانی‌ها)، فعالیت‌های خودیاری اجتماعی (برای پیشگیری از وقوع جرم) و سازمان‌های غیرانتفاعی خصوصی برای خدمات اجتماعی. بنابراین برای تأمین خدمات عمومی، ترکیبی از سیستم‌های عرضه، مناسب است. در اکثر کشورهای درحال توسعه، ظرفیت‌های مالی حکومت‌های محلی کاملاً محدودند. بنابراین تقویت مشارکت بخش خصوصی در عرضه خدمات عمومی محلی، اهمیت بیشتری می‌یابد. چنین مشارکتی، پاسخگویی و حق انتخاب در بخش خدمات محلی را افزایش می‌دهد. احاله مسئولیت عرضه خدمت به بخشی خاص از حکومت، تلویحاً به این معنا نیست که حکومت باید مستقیماً در تولید آن مشارکت کند. شواهد تجربی معدودی وجود دارند که نشان می‌دهند تولید خصوصی برخی از خدمات موجب افزایش کارایی و برابری است.

دیدگاه‌هایی که درباره فدرالیسم مالی مطرح شدند، مفیدند، ولی در عمل به دشواری‌های بزرگی منجر شده‌اند - به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه - زیرا به نظر می‌رسد که بر ساختارهای فدرالیسم مالی به‌عنوان هدف بجای ابزار رسیدن به هدف تمرکز شده است. این ساختارها و فرآیندها در پاسخ به شکست‌های بازار و ترجیحات ناهمگون و شناخت ناچیزی از شکست‌های دولت یا نقش نهادهای خارج از دولت طراحی شده‌اند. ادبیات مدیریت دولتی جدید (NPM) و اقتصاد نهادی جدید (NIE) (که در پاراگراف‌های بعدی سنتزی از آنها ارائه خواهد شد) ریشه‌های این دشواری‌ها را بیشتر روشن می‌کنند. این ادبیات منشأ شکست دولت و تأثیرات آن بر نقش حکومت محلی را نشان می‌دهند.

۲. حکومت محلی به‌عنوان تسهیل‌گر مستقل خلق ارزش عمومی؛ دیدگاه‌های مدیریت دولتی جدید

در سال‌های اخیر از دل ادبیات مدیریت دولتی جدید دو معیار به هم مرتبط بیرون آمده که نشان می‌دهند اول، حکومت محلی چه باید بکند و دوم، چگونه بهتر می‌تواند آن را انجام دهد. در بحث معیار اول، در این ادبیات فرض بر آن است که شهروندان علاوه بر نقش کارفرمایی نقش‌های متعددی به‌عنوان فرمانروا^۱ (مالک - اجازه‌دهنده، رأی‌دهنده، مالیات‌دهنده، عضو جامعه)،



کنشگر - تولیدکننده (عرضه‌کننده خدمات، همکار تولید، خودیار ملزم‌کننده دیگران به فعالیت) و مصرف‌کننده (مشتری و ذینفع) بازی می‌کنند (ر.ک: مور، ۱۹۹۹). در این متن، بر دولت به‌عنوان کارگزار مردم برای خدمت به نفع عموم و خالق ارزش عمومی^۱ تأکید ویژه‌ای می‌شود. مور (۱۹۹۶) ارزش عمومی را اینگونه تعریف می‌کند: «پیشرفت‌های قابل اندازه‌گیری در بروندهای اجتماعی یا کیفیت زندگی». این مفهوم با آن دسته از خدمات محلی و شهری که اندازه‌گیری چنین پیشرفت‌هایی در مورد آنها امکان‌پذیر است و مفهومی از نسبت را با خود دارند، ربط مستقیمی دارد. همچنین این مفهوم برای ارزیابی گزینه‌های متعارض و پیچیده در استفاده از منابع محلی و نیز تعریف نقش دولت و به‌ویژه دولت‌های محلی مفید است. این دیدگاه به بحث بین دو گروه چارچوب می‌دهد: اول، کسانی که می‌پندارند بخش دولتی، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را منکوب می‌کند و دوم، کسانی که فکر می‌کنند بخش دولتی در کنار عرضه خدمات شهری و اجتماعی محیطی توانمندساز برای بخش خصوصی فراهم می‌آورد تا به موفقیت دست یابد.

مور مدعی است که حکومت‌های محلی بجای آنکه منابع را از بخش خصوصی منحرف سازند، از منابعی که به شکل کالاهای رایگان - مثلاً رضایت، خیرخواهی، ارزش‌های نیکوکاری، روحیه اجتماعی، تبعیت و اقدام عمومی جمعی - ظهور می‌کنند، بهره می‌گیرند. در این ادعا استدلال می‌شود که نقش مدیران دولتی در حکومت‌های محلی، کنترل این منابع رایگان و افزایش بروندهای اجتماعی است فراتر از آنچه می‌تواند از درآمدهای محلی ناچیز حاصل شود. بنابراین مدیران دولتی با بسیج و تسهیل ایجاد شبکه‌ای از عرضه‌کنندگان خارج از حکومت محلی به خلق ارزش‌ها دست می‌زنند. پاسخگویی دمکراتیک تضمین می‌کند که گزینه‌های مدیریتی درباره خلق ارزش عمومی مبتنی بر اجماع گسترده‌تر سکنه محل باشد (ر.ک: گاس،^۲ ۲۰۰۱). بنابراین، بخش دولتی محلی همیشه تلاش می‌کند به ترجیحات شهروندان احترام بگذارد و در برابر آنها پاسخگو باشد. در این محیط که بر خلق ارزش عمومی تمرکز دارد، ابداع و تجربه تشویق می‌شوند و میزان ریسک‌پذیری رأی‌دهنده میانی^۳ در آن، جامعه است که مرزهای این ابداع و تجربه را تعیین می‌کند.

جریان اصلی در ادبیات مدیریت دولتی جدید چندان نگران این موضوع نیست که چه باید کرد، بلکه بیشتر دلمشغول آن است که چگونه به بهترین وجه می‌توان عمل کرد و مدافع محیط محرکی است که در آن به مدیران آزادی عمل داده می‌شود تا از منابع به نحوی که صلاح می‌دانند استفاده کنند، ولی در مورد نتایج کار پاسخگو باشند. تمرکز پایین به بالا بر نتایج، جایگزین کنترل‌های بالا به پایین (دستوری) می‌شود. در سال‌های اخیر دو مدل مدیریت دولتی جدید اجرا شده است. در مدل اول بر اجبار مدیران به

1. Public Value
2. Goss
3. Median Voter

مدیریت تمرکز شده است. در نیوزیلند، این هدف از طریق قراردادهای جدید^۱ عملیاتی می‌شود که در آن مدیران دولتی ملزم به رعایت قراردادهای رسمی برای عرضه خدمات می‌شوند، اما در تخصیص منابع و انتخاب بین عرضه‌کنندگان خصوصی یا دولتی مختارند. مالزی در تلاش است تا از طریق منشور مشتری^۲ به همین هدف دست یابد، در این شیوه عملکرد مدیران دولتی براساس میزان دستیابی به استانداردهای خاصی در عرضه خدمات ارزیابی می‌شود (شاه، ۲۰۰۵).

در مدل دوم تلاش بر آن است تا انگیزه مدیریت برای مدیران به وجود آید. این هدف از طریق رویکرد مدیریت‌گرایی جدید^۳ عملیاتی می‌شود، آنگونه که در استرالیا و ایالات متحده مورد استفاده قرار گرفته است. در این رویکرد اگرچه عملکرد حکومت در عرضه خدمات و برون‌دادهای اجتماعی کنترل می‌شود ولی قرارداد رسمی وجود ندارد و پاسخگویی از طریق توافق‌های غیررسمی هدایت می‌شود. در چین و بریتانیا برای پاسخگویی در مورد عملکرد، از مدل سازمان مستقل استفاده می‌شود. کانادا از چارچوب دیگری برای عرضه خدمات استفاده می‌کند: مدیران دولتی تشویق می‌شوند تا شبکه عرضه‌کنندگان خدمات را تسهیل کنند و برای دستیابی به مؤثرترین شیوه استفاده از سرمایه‌های عمومی از روش تعیین الگوی موفق بهره‌گیرند. تمرکز رو به رشد بر جهت‌گیری‌های مشتری و پاسخگویی مبتنی بر نتیجه، حکومت‌های محلی را در بسیاری از کشورها تشویق می‌کند تا دست به ابداع بزنند (ر.ک: کالفیلد،^۴ ۲۰۰۳).

۳. حکومت محلی به‌عنوان نهادی برای ارتقای نفع شخصی؛ گزینه انتخاب عمومی

بیلی^۵ (۱۹۹۹) چهار مدل را برای معرفی حکومت محلی مفهوم‌سازی کرده است:

- حکومت محلی‌ای که فرض می‌کند بیشتر از دیگران می‌داند و تلاش می‌کند تا رفاه سکنه خود را به حداکثر برساند، مدل مستبد خیرخواه^۶ است.
- حکومت محلی‌ای که خدمات را مبتنی بر تمایل سکنه محل برای پرداخت هزینه آن، عرضه می‌کند که مدل مبادله مالی^۷ است.
- حکومت محلی‌ای که با هدف ارتقای اهداف اجتماعی بر عرضه خدمات عمومی تمرکز می‌کند که مدل انتقال مالی^۸ است.

1. New Contract
 2. Client Charters
 3. New Managerialism
 4. Caulfield
 5. Bailey
 6. Benevolent Despot model
 7. Fiscal Exchange Model
 8. Fiscal Transfer Model



- اگر حکومت محلی به اشغال سیاستمداران و بروکرات های خودخواه درآمده باشد، با مدل لویاتان^۱ همخوانی دارد و با دیدگاه های انتخاب عمومی همساز است.

در همین سنت، آلبرت برتون^۲ (۱۹۹۵) گونه شناسی جامعی از مدل های حکومت ارائه می کند. او بین دو نوع گسترده از حکومت تمایز قائل می شود. اولین دسته دکترین خیر عمومی^۳ را تعقیب می کنند و گروه دوم در تلاش است تا منفعت نخبگان حاکم را تضمین کند. نوع دوم می تواند ساختاری تک ساخت یا ترکیبی داشته باشد. در ساختار ساده یا تک ساخت، حکومت محلی مستعد اشغال به دست بروکرات ها یا گروه های ذینفع است. همچنین، حکومت محلی ممکن است رانت های اقتصادی^۴ را برای گروه های ذینفع مسلط به حداکثر برساند (مانند مدل لویاتان) یا می تواند اجبار و اعمال زور را افزایش دهد. اگر مدل خودخواهانه یا جستجوی نفع شخصی ترکیبی مرکب داشته باشد، می تواند رقابت از نوع تیپوت (رأی دادن با پا) را در بین حکومت های محلی افزایش دهد.

ادبیات انتخاب عمومی، مقوم دکترین خودخواهی حکومت بوده و مدعی است که انتظار دارد ذینفعان مختلفی که در شکل گیری سیاست و اجرای آن درگیرند، از فرصت ها و منابع موجود برای ارتقای منفعت شخصی خود استفاده کنند. این دیدگاه، تأثیرات مهمی بر طراحی نهادهای حکومت محلی دارد. برای آنکه حکومت های محلی به نفع مردم عمل کنند، باید از استقلال محلی کامل در تعیین مالیات و نحوه هزینه آن برخوردار باشند و نیز درهای آنها در درون و خارج حکومت برای رقابت باز باشد. در صورت فقدان این پیش شرط ها، حکومت های محلی ناکارآمد بوده و در برابر ترجیحات شهروندان پاسخگو نیستند (ر.ک: بوینه،^۵ ۱۹۹۸). بیلی (۱۹۹۹) حامی تقویت سازوکارهای خروج^۶ و اعلام نظر در حکمرانی محلی است تا بتوان بر آن دسته از شکست های حکومت محلی که با دکترین خودخواهی انتخاب عمومی همراه شده اند، فائق آمد. او معتقد است که رقابت گسترده با هدف کاهش محدودیت های طرف عرضه برای خدمات عمومی، به ارتقای حق انتخاب و ترویج گزینه های خروج منجر خواهد شد و فراهم آوردن امکان دمکراسی مستقیم، اظهار نظر را تقویت خواهد کرد (همچنین ر.ک: دالری^۷ و والیس،^۸ ۲۰۰۱). رویکرد اقتصاد نهادی جدید که در ادامه درباره آن بحث خواهیم کرد از تأثیر رفتار فرصت طلبانه کارگزاران حکومتی برای انتقال هزینه ها به شهروندان به عنوان کارفرما، الهام می گیرد.

1. Leviathan Model
2. Albert Breton
3. Common Good
4. Economic Rents
5. Boyne
6. Exit Mechanism
7. Drollery
8. Wallis

۴. حکومت به عنوان قطاری خارج از کنترل؛ دلمشغولی‌های اقتصاد نهادی جدید درباره

نهادهای حکمرانی عمومی

اقتصاد نهادی جدید، چارچوبی برای تحلیل نظام‌های مالی و توانمندسازی محلی و نیز مقایسه سازوکارهای حکمرانی محلی ارائه می‌دهد. این چارچوب برای طراحی اشکال متعدد حکومت و نیز تعیین مسئولیت‌های حکومت محلی در چارچوب گسترده‌تری از حکمرانی محلی مفید است. براساس چارچوب اقتصاد نهادی جدید، اشکال مختلف حکومت (به‌عنوان کارگزار) ایجاد می‌شوند تا به منافع شهروندان به‌عنوان کارفرما خدمت کنند. در طراحی قلمرو باید تضمین شود که این کارگزارها به نفع عمومی عمل می‌کنند و در عین حال هزینه‌های تعامل^۱ را برای کارفرمایان به حداقل می‌رسانند.

چارچوب نهادی موجود امکان چنین بهینه‌سازی را فراهم نمی‌کند زیرا کارفرمایان براساس عقلانیت محدود^۲ عمل می‌کنند، یعنی، بهترین گزینه‌ها را براساس اطلاعات موجود برمی‌گزینند، اما درباره عملیات‌های حکومت، اطلاعات کافی ندارند. گسترش دامنه اطلاعات آنها مستلزم پرداخت هزینه‌های بالای تعامل است که شهروندان تمایل ندارند آنها را بپردازند. این هزینه‌ها عبارتند از: هزینه‌های مشارکت و نظارت، هزینه‌های قانونگذاری، هزینه‌های اتخاذ تصمیمات اجرایی، هزینه‌های سازمانی یا هزینه‌های ناشی از اجبار کارگزاران به تبعیت از معاهده و هزینه‌های تردید که با رژیم‌های سیاسی ناپایدار همراهند (ر.ک: هورن، ۱۹۹۷؛ شاه، ۲۰۰۵). کارگزاران بیش از کارفرمایان درباره عملیات‌ها اطلاعات دارند، اما مایلند تا آنها را نزد خود نگه دارند و رفتار فرصت‌طلبانه یا «جستجوی متزورانه منافع شخصی» را دنبال کنند (ویلیامسون، ۱۹۸۵: ۷). بنابراین کارفرمایان تنها قراردادهایی ناقص با کارگزاران دارند. چنین محیطی مسئله تعهد را پررنگ‌تر می‌کند زیرا کارگزاران ممکن است از معاهده تبعیت نکنند.

سه عامل، اوضاع را پیچیده‌تر می‌سازند: نهادهای ضعیف یا متعارض، وابستگی به راه^۳ و وابستگی متقابل اقدامات مختلف. نهادهای متعارض مانند دستگاه قضایی، پلیس، پارلمان و گروه‌های فعال شهروندان معمولاً به علت ضعف نمی‌توانند مانع رانتخواری^۴ سیاستمداران و بروکرات‌ها شوند. مردم به واسطه عوامل تاریخی و فرهنگی و نیز مدل‌های ذهنی خود مزایای ناچیز و هزینه‌های بالایی در هر گونه اقدام می‌بینند و این مانع اقدام اصلاحی می‌شود. توانمندسازی بیشتر شوراهای محلی برای اقدام از طرف شهروندان به تضعیف کارگزاری بین رأی‌دهندگان و شوراهای منجر می‌شود زیرا اعضای شورا ممکن است در تصمیم‌گیری‌های اجرایی

1. Transaction Costs
2. Bounded Rationality
3. Path Dependency
4. Rent-Seeking



مداخله کنند یا در چنین فعالیتهایی همکاری داشته باشند و به این ترتیب مسئولیت‌های قانونگذاری آنها تحت‌الشعاع قرار گیرد. چارچوب اقتصاد نهادی جدید برای طراحی قلمرو خدمات مختلف، بر ضرورت استفاده از عناصر مختلف هزینه‌های تعامل و ارزیابی گزینه‌های مختلف سازوکارهای حکمرانی رقیب تأکید می‌کند.

۵. حکومت محلی به‌عنوان تسهیل‌گر اشکال شبکه‌ای حکمرانی محلی

اقتصاد نهادی جدید، چارچوبی برای ارزیابی اشکال و سازوکارهای مختلف حکمرانی محلی ارائه می‌کند. به‌ویژه در مورد شکست‌های دولت در شکل سلسله‌مراتبی حکمرانی عمومی اصول راهنما ارائه می‌دهد. این چارچوب برای بررسی مشارکت حکومت محلی در جمع سازمان‌های متعدد نیز مناسب است. دالری و والیس (۲۰۰۱) رویکرد اقتصاد نهادی جدیدی را به این حوزه‌ها وارد کردند. آنها مدعی بودند که وابستگی به منابع، اقدام جمعی در جهت خیر عمومی را تضعیف می‌کند و دلیل آن تراژدی منابع مشترک^۱ است که با منابع عمومی همراه می‌شود. این سناریو شکست در همکاری افقی برای معاضدت‌های چندسازمانی را در پی دارد.

یکی از راه‌حل‌ها معرفی سازوکار بازاری حکمرانی است که در آن یک «سازمان مدیریت قراردادهای» با تمامی شرکا وارد قرارداد می‌شود. اما این راه حل عملی نیست، زیرا تعداد بالقوه احتمالات می‌تواند آنقدر زیاد باشد که چنین قراردادهایی نتوانند همه آنها را پوشش دهند. رویکرد دوم برای فائق آمدن بر مشکلات همکاری افقی، سازوکار معروف به حکمرانی است که بر ترتیبات نهادی برای روشن کردن نقش‌ها و مسئولیت‌ها تکیه می‌کند و سازوکارهایی را برای مشورت، همکاری و هماهنگی بنیان می‌نهد، آنگونه که در برخی نظام‌های فدرال مشاهده می‌شود. این گونه ترتیبات نهادی، مستلزم پرداخت هزینه‌های بالای تعامل بوده و نیز مستعد درجه بالایی از شکست است که می‌توان آن را به منافع متعارض شرکا نسبت داد.

با توجه به هزینه‌های بالای تعامل و نیز ناکارآمدی سازوکارهای «بازاری» و «سلسله‌مراتبی حکمرانی» در همکاری‌های چندسازمانی، یک «سازوکار شبکه‌ای حکمرانی» به‌عنوان شیوه محتمل حکمرانی در مورد چنین همکاری‌هایی توسعه یافت از نوعی که باید توسط حکومت‌های محلی مدیریت شود. این شکل شبکه‌ای حکمرانی بر اعتماد، وفاداری و بده - بستان شرکا با یکدیگر تکیه دارد و فاقد محافظان نهادی رسمی است. شبکه‌هایی که براساس منافع مشترک شکل می‌گیرند

۱. Tragedy of Commons. یک نظریه اقتصادی است که توسط گرت هاردین مطرح شد. براساس این نظریه افراد به‌صورت مستقل، عقلانی و در پی کسب منافع شخصی خود از منابع مشترک (مثل چراگاه‌ها) بهره‌برداری می‌کنند، این اقدام، برخلاف منفعت گروهی است و در بلندمدت موجب از بین رفتن این منابع می‌شود (مترجم).

(شبکه‌های منفعت - مبنا)^۱ می‌توانند بنیانی برای حکمرانی عرضه کنند به شرط آنکه عضویت محدود به شرکایی باشد که نقش چشمگیری در تأمین منابع دارند و توازن قوا بین اعضا برقرار باشد. اعضای چنین شبکه‌هایی تماس دائم با یکدیگر دارند و همکاری در یک حوزه، پیش‌شرط همکاری در دیگر حوزه‌هاست. تعامل مکرر بین اعضا، اعتماد به وجود می‌آورد. شبکه امید- مبنا^۲ بر احساسات و عواطف مشترک اعضا استوار است و اعضا در مورد ارزش و فلسفه اهداف شبکه متفق‌القولند و نسبت به تحقق این اهداف علاقه و تعهد دارند. ثبات این شبکه‌ها به تعهد و شیوه رهبری آنها بستگی زیادی دارد (دالری و والیس، ۲۰۰۱: ص ۱۳۹).

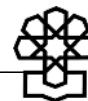
حکومت محلی این فرصت را دارد تا به عنوان واسطه عمل کرده و ایفای نقش، توسط شبکه‌های فایده - مبنا^۳ و امید- مبنا در بهبود بروندهای اجتماعی برای سکنه محل را آسان سازد. حکومت محلی برای ایفای این نقش باید دیدگاهی راهبردی درباره نحوه شکل‌گیری و تداوم این همکاری‌ها داشته باشد. در مرحله بعد، حکومت محلی نیازمند یک پارادایم مدیریت عمومی محلی جدید است. چنین پارادایمی از حکومت محلی می‌خواهد تا توصیه سیاستی را از اجرای برنامه جدا سازد و نقش خریدار خدمات عمومی و نه لزوماً عرضه‌کننده آنها را ایفا کند. حکومت محلی ممکن است ناگزیر شود تا با هزینه بالاتر، عرضه خدمات را برون‌سپاری کند و عرضه‌کنندگان محلی را با فشار رقابت از سوی عرضه‌کنندگان بیرونی مواجه سازد تا هزینه معامله را برای شهروندان کاهش دهد. همچنین باید فعالانه بکوشد تا مشارکت شبکه‌های فایده - مبنا و امید- مبنا را در عرضه خدمات محلی جلب کند و ظرفیت خود برای ایفای نقش واسطه بین گروه‌های مختلف را ارتقا دهد.

سنتز؛ به‌سوی چارچوبی برای حکمرانی محلی اعتمادپذیر، مسئول و پاسخگو

نظریات برآمده از ادبیات علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت دولتی، حقوق، فدرالیسم و اقتصاد نهادی جدید را بررسی کردیم و در عین حال نیم‌نگاهی به ارائه یک چارچوب تحلیلی منسجم برای تحلیل تطبیقی نهادهای حکومت محلی و حکمرانی محلی داشتیم.

دلمشغولی اصلی این ادبیات آن است که انگیزه‌ها و چارچوب پاسخگویی بخش‌های مختلف حکومت لزوماً به تمرکز بر عرضه خدمات هماهنگ با ترجیحات شهروندان، منجر نمی‌شود. در نتیجه، فساد، اتلاف و ناکارآمدی به حکمرانی عمومی رخنه می‌کند. کنترل‌های سلسله‌مراتبی دستوری یا بالا به پایین ناکارآمدند و به دلیل آنکه شهروندان برای پاسخگو نگه داشتن حکومت‌ها

1. Interest-Based Networks
2. Hope-Based Networks
3. Interest-Based Networks



توانمند نشده‌اند، پاسخگویی ناچیز است.

فدرالیسم مالی که در برخی از کشورها اجرا می‌شود بر ساختارها و فرآیندها متمرکز است و به برون‌دادها و نتایج توجه چندانی ندارد. این رویه‌ها از ساختارهای دستوری با اولویت قوانین فدرال حمایت می‌کنند. حکومت مرکزی در رأس قرار دارد و با اعمال کنترل مستقیم، خردترین مسائل در سیستم را مدیریت می‌کند. کنترل‌های سلسله‌مراتبی که توسط لایه‌های مختلف حکومت اعمال می‌شوند، تمرکز قانون‌محور درونی داشته و چندان دلمشغول اختیارات حکومت‌های محلی نیستند. شایستگی‌های حکومت براساس ظرفیت فنی و اداری آن تعیین می‌شود و به مشتری‌محوری، پاسخگویی پایین به بالا و کاهش هزینه‌های تعامل برای شهروندان تقریباً هیچگونه توجهی نمی‌شود. بخش‌های مختلف حکومت برای کنترل به «بازی با جمع جبری صفر» غیرمشارکتی متوسل می‌شوند.

این نبرد به نوسان بالا در توازن قوا منجر می‌شود. حاکمیت مشترک^۱ به‌ویژه در نظام‌های فدرال، یکی از منابع سردرگمی و منازعه بیشتر است. حکومت‌های محلی معمولاً به‌عنوان دستیاران حکومت‌های استانی یا ایالتی اختیارات عموماً کنترلی دارند. حقوق حاکمیتی آنها در قلمروهایشان بسیار محدود است. خلاصه آنکه در نظام «فدرالیسم برای حکومت‌ها، توسط حکومت‌ها و (متشکل) از حکومت‌ها»، حکومت‌های محلی زیر سلطه رژیم از کنترل‌های مداخله‌آمیز سطوح بالاتر حکومت خرد می‌شوند. حق اظهارنظر شهروندان و گزینه‌های خروج آنها نیز محدود است.

تأثیرات چنین نظامی بر حکمرانی نیز کاملاً مشهود است. بخش‌های مختلف حکومت از مسائل سازمانی ناشی از قراردادهای ناقص و عدم تعریف حقوق مالکیت رنج می‌برند و اختیارات مربوط به تعیین مالیات و نحوه هزینه آن و اختیارات قانونگذاری - به‌ویژه در حوزه‌های حاکمیت مشترک - مبهم است. چانه‌زنی درون‌حکومتی به هزینه‌های بالای تعامل برای شهروندان منتهی می‌شود. یونیورسالیسم^۲ [اعتقاد به رستگاری همه ابنای بشر]^۳ و سیاست‌های خاصه‌خرجی^۴ به تراژدی منابع مشترک منجر می‌شوند زیرا اشکال مختلف حکومت با یکدیگر رقابت می‌کنند تا سهم بیشتری از منابع خزانه مشترک را نصیب خود سازند. براساس این نظام حکمرانی، با شهروندان به‌عنوان کارگزار بجای کارفرما رفتار می‌شود.

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد برای ایجاد یک دگرگونی اساسی در این وضعیت و مسئول و پاسخگو ساختن حکومت‌ها در برابر شهروندان، نظریات مسلط در این ادبیات عبارتند از: اصل

1. Shared Rule

2. Universalism

۳. Pork-Barrel Politics. آمریکا - بودجه یا طرح عمرانی و غیره که به خاطر جلب آرای محلی به ناحیه به‌خصوصی اختصاص داده شود (مترجم).

واگذاری، اصل تعادل مالی، خلق ارزش عمومی، پاسخگویی نتیجه‌مبنا^۱ و کمینه‌سازی هزینه‌های تعامل برای شهروندان. این نظریات مفیدند، اما باید در چارچوب گسترده‌تر حکمرانی شهروندمحور^۲ گنجانده شوند تا محیط محرکی در بخش دولتی ایجاد شود که با یک بخش دولتی متمرکز بر عرضه خدمات و پاسخگویی پایین به بالا همخوانی داشته باشد. انتظار می‌رود که چنین ادغامی با توانمندسازی شهروندان و محدود ساختن ظرفیت کارگزاران آنها برای توسل به رفتار فرصت‌طلبانه، مسئله تعهد در سطوح مختلف حکومت را حل کند.

حکمرانی محلی شهروندمحور

اصلاح نهادهای حکمرانی محلی نیازمند توافق بر سر اصول بنیادی است. در آغاز بحث، طرح سه اصل بنیادی ضروری است:

- **حکمرانی اعتمادپذیر:** این اصل از حکومت‌ها می‌خواهد تا کار درست را انجام دهند - یعنی، خدمات را منطبق با ترجیحات شهروندان ارائه کنند.

- **حکمرانی مسئول:** حکومت باید کار درست را درست انجام دهد یعنی، از منابع مالی به شکلی سنجیده استفاده کند. باید با کار بهتر و هزینه کمتر و مدیریت ریسک‌های مالی و اجتماعی برای جامعه، اعتماد سکنه را جلب کند و بکوشد تا کیفیت و کمیت خدمات عمومی و دسترسی به آنها را افزایش دهد. برای این منظور باید عملکرد خود را با موفق‌ترین حکومت‌های محلی مقایسه کند.

- **حکمرانی پاسخگو:** حکومت محلی باید در برابر رأی‌دهندگان پاسخگو باشد و به ضمانت‌های مناسب متوسل شود و اطمینان به وجود آورد که صادقانه به منافع عموم خدمت می‌کند. شاید انجام اصلاحات حقوقی و نهادی لازم باشد تا حکومت‌های محلی بتوانند در فاصله این انتخابات تا انتخابات بعدی پاسخگو باشند؛ اصلاحاتی مانند منشور شهروندان^۳ و امکان برکناری مقامات دولتی.

چارچوبی از حکمرانی محلی که این اصول را در خود جای می‌دهد «حکمرانی شهروندمحور»

نامیده می‌شود (ر.ک: اندروز و شاه، ۲۰۰۵). ویژگی‌های برجسته حکمرانی شهروندمحور عبارتند از:

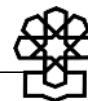
- توانمندسازی شهروندان از طریق رویکردی حق‌محور (امکان اجرای دمکراسی مستقیم و

منشور شهروندان).

- پاسخگویی پایین به بالا در مورد نتایج.

- ارزیابی شهروندان به عنوان حکمران، مالیات‌دهنده و مصرف‌کننده خدمات عمومی از عملکرد

1. Result-Based Accountability
2. Citizen-Centered Governance
3. Citizen's Charter



حکومت به عنوان تسهیل‌کننده فعالیت شبکه‌ای از عرضه‌کنندگان.

این چارچوب بر اصلاحاتی تأکید می‌کند که نقش شهروندان به عنوان کارفرما را تقویت می‌کند و به کارگزاری‌های دولتی انگیزه می‌دهند تا از قوانین پیروی کنند (جدول ۲).
تأسیس حکمرانی محلی شهروندمحور - با فراهم آوردن امکان دمکراسی مستقیم، معرفی حکمرانی نتیجه‌مبنا در عملیات‌های حکومتی و اصلاح ساختار حکمرانی و بنابراین نزدیک‌تر کردن تصمیم‌گیری به مردم - می‌تواند مسئله تعهد را تا حدی ملایم سازد. دمکراسی مستقیم مستلزم همه‌پرسی درباره مسائل اساسی و پروژه‌های بزرگ است و شهروندان حق دارند هریک از قوانین یا برنامه‌های حکومت را که بخواهند، وتو کنند. چارچوب نتیجه‌محور حکمرانی، حکومت را ملزم می‌کند تا در مورد عرضه خدمات در برابر شهروندان پاسخگو باشد. از این رو، شهروندان منشوری دارند که حقوق اولیه آنها و نیز حق‌شان برای دسترسی به خدمات عمومی با استانداردهای مشخص را تعریف می‌کند. نقل و انتقالات درون حکومتی نتیجه‌محور، تبعیت از این استانداردها و پاسخگویی را تقویت می‌کند و شهروندان را توانمند می‌سازد (شاه، ۲۰۰۶).

تأثیرات تقسیم قدرت در بین ملل؛ فسخ‌کننده نقش حکومت‌های مرکزی و محلی

چارچوبی که در بالا شرح داده شد، بر اصلاح ساختار حکومت، تأثیرات مهمی دارد. معاهدات پایین به بالا باید جایگزین استیلائی دستوری بر حکمرانی محلی شود. به علاوه، نقش حکومت محلی باید گسترش یابد تا به عنوان تسهیل‌گر تشکیل، توسعه و فعالیت شبکه‌ای از عرضه‌کنندگان دولتی و مؤسسات غیردولتی عمل کند. حکومت‌های محلی به‌طور تجربی دریافته‌اند که در این چارچوب، ظرفیت فنی کمتر کاربرد دارد. مهمتر از ظرفیت فنی، نقاط قوت نهادی است تا به عنوان خریدار خدمات و تسهیل‌گر ائتلاف‌ها، مشارکت‌ها، انجمن‌ها، کلپ‌ها و شبکه‌های توسعه سرمایه اجتماعی و بهبود برون‌دادهای اجتماعی عمل کند. از این منظر دو گزینه قابل تمیز است و هر دو برای حکومت‌های محلی در این نظام بین‌الحکومتی، نقشی حیاتی قائلند. این گزینه‌ها عبارتند از:

۱. حکومت محلی به عنوان کارگزار اصلی که با مقامات محلی، ایالتی و فدرال یا حکومت مرکزی وارد قرارداد می‌شود و با شبکه‌ها و مؤسسات غیردولتی همکاری می‌کند.
۲. حکومت‌های محلی، ایالتی و ملی به عنوان کارگزاران مستقل.

جدول ۲. عناصر کلیدی حکمرانی شهروندمحور

| اعتمادپذیر | مسئول | پاسخگو |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - اختیارات تفویضی و حاکمیت محلی دارد. - تمهیداتی برای دمکراسی مستقیم دارد. - اولویت‌های بودجه‌ای منطبق با ترجیحات شهروندان دارد. - استانداردها را تعیین و اجرا می‌کند و دسترسی به خدمات محلی را ممکن می‌سازد. - برونسادهای اجتماعی را بهبود می‌بخشد. - بیمه عمر و اموال ارائه می‌دهد. - سرپناه و غذا در اختیار همه می‌گذارد. - هوای پاک، آب سالم و سیستم فاضلاب دارد. - محیط حفاظت شده و عاری از آلودگی صوتی دارد. - جاده‌های صاف دارد و رفت‌وآمدها آسان است. - مدرسه ابتدایی در فاصله نزدیک دارد. - در مدت زمانی معقول به تقاضا برای خدمات آمبولانس و آتش‌نشانی پاسخ می‌گوید. - کتابخانه و امکان دسترسی به اینترنت دارد. - پارک و فضای بازی و سرگرمی دارد. | <ul style="list-style-type: none"> - از فرآیندهای قانونی تبعیت می‌کند: - اصل اختیارات فراقانونی یا صلاحیت عمومی یا حکمرانی اجتماعی^(۱). - آیین‌نامه رویه‌ها. - بودجه‌ها و طرح‌های بنیادی محلی. - آیین‌نامه‌ها و مقررات تقسیم‌بندی اراضی. - اختیارات تأمین مالی شده. - به‌لحاظ مالی سنجش‌گر. - بودجه اجرایی متوازن. - قانون طلایی وام‌گیری. - پروژه‌های سرمایه‌ای جدید که هزینه‌های نگهداری و نحوه بازپرداخت بدهی را مشخص می‌کنند. - قوانین مالی محافظه‌کارانه برای تضمین بازپرداخت منظم بدهی‌ها. - برگزاری همه‌پرسی درباره پروژه‌های مالی بزرگ. - حفظ ارزش دارایی‌ها. - اظهارات مالی حسابرسی شده. - کسب اعتماد از طریق: - حرفه‌ای‌گرایی و انسجام کارکنان. - ایجاد موانع در برابر سوء استفاده. - فرآیندهای کارآمد و حکمرانی برخط^(۲). - عمل براساس شکایات و بازخوردها. - مدیریت صادقانه و عادلانه مالیات. - تبعیت کامل از استانداردهای خدمات. - بودجه‌هایی با برونداد دوست شهروندان و گزارش‌های مربوط به عملکرد در عرضه خدمات. - برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی مشارکتی. - با هزینه کمتر، بهتر کار می‌کند. - آزمون عرضه خدمات جایگزین در مورد تمامی وظایف اجرا می‌شود یعنی، عرضه رقابتی بین عرضه‌کنندگان دولتی مؤسسات غیردولتی. - تأمین مالی انگیزه رقابت و ابداع به وجود می‌آورد. | <ul style="list-style-type: none"> - به دنبال شفافیت است: - قانون اساسی حکومت محلی درباره حقوق شهروندان تا حقوق خود را بشناسند. - طرح‌های بودجه و گزارش‌های سالیانه عملکرد روی اینترنت قرار می‌گیرند. - تمامی تصمیمات از جمله هزینه‌ها و امتیازات روی اینترنت قرار می‌گیرند. - اندیشکده‌های مستقل^(۳) به حسابرسی عملکرد مبتنی بر هزینه می‌پردازند. - اطلاعات باز و ارزیابی عمومی. - تلاش می‌کند تا حق اظهارنظر و خروج شهروندان تقویت شود. - منشور شهروندان. - استانداردهای خدمات. - فراهم آوردن امکان اظهارنظر و حق انتخاب برای شهروندان. - حقوق روشن. - مفاد پایانی در برنامه‌های حکومتی. - تأمین مالی درون‌حکومتی مبتنی بر برابری و برونداد. - بودجه‌بندی (برونداد) عملکردمبنا و شهروندمحور. - هزینه‌ها و بروندهای عرضه خدمات. - کارت گزارش شهروندان^(۴) درباره عملکرد در زمینه عرضه خدمات. - در جلسات عمومی در سالن اجتماعات شهرداری از بودجه، قراردادهای و گزارش‌های عملکرد دفاع می‌شود. - تمامی اسناد در دسترس شهروندان قرار دارند. |



| اعتمادپذیر | مسئول | پاسخگو |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - ارزیابی تطبیقی عرضه‌کنندگان خدمات. - بخش دولتی به‌عنوان خریدار از طریق قراردادهای مبتنی بر عملکرد، اما نه لزوماً عرضه‌کننده خدمات. - انعطاف مدیریتی، اما پاسخگویی در برابر نتایج. - بدون انتصابات مادام‌العمر یا دوره‌ای. - تخصص کاری. - تخصیص بودجه و قراردادهای عملکرد پروندامینا. - پرداخت براساس فعالیت. - دریافت هزینه استفاده از سرمایه. - حسابرسی بهره. - سنجش با بهترین. - نظارت عمومی بر هزینه‌های اداری عمومی. - مرزهایی که مزایا و هزینه‌های ناشی از مقیاس و ابعاد فعالیت، اثرات جانبی و تصمیم‌گیری را متوازن می‌کنند. - مرزهایی که با ثبات مالی انطباق دارند. | <ul style="list-style-type: none"> - فرآیندهای مناقصه‌ها و مزایده‌ها باز. - درباره پروژه‌های بزرگ همه‌پرسی اجباری است. - فراهم آوردن امکان ابتکارات مردمی^(۵) و برکناری مقامات دولتی. - قانون حقوق مالیات دهندگان. |

(1) Community governance

(2) E-governance

(3) Independent think-thanks

(4) Citizen's report card

(۵) Popular Initiatives. در علوم سیاسی، ابتکار (که به ابتکار شهروندی یا مردمی نیز مشهور است) ابزاری است که به واسطه آن حداقل مشخصی از رأی‌دهندگان درخواستی را امضا می‌کنند تا مراجعه به آرای عمومی درباره یک قانون، اصلاح قانون اساسی، اصلاح مفادی از قانون یا دستورات اجباری شود. این شکلی از دموکراسی مستقیم است (مترجم).

گزینه اول - حکومت‌های محلی به‌عنوان کارگزار شهروندان

حکومت محلی در این نقش به‌عنوان:

- خریدار خدمات محلی،

- تسهیل‌گر شبکه‌های عرضه‌کنندگان دولتی و غیردولتی،

- نگهبان و ناظر حکومت‌های ایالتی و مرکزی در مورد حاکمیت مشترک یا مسئولیت‌های

تفویض شده به آنها، عمل می‌کند. این نقش نشان‌دهنده تغییری بنیادی در تقسیم قدرت از

حکومت‌های بالاتر به حکومت محلی است و پیامدهای قانونی چشمگیری دارد. کارکردهای باقیمانده

برعهده حکومت‌های محلی خواهد بود. حکومت‌های ایالتی وظیفه تأمین خدمات بین ایالتی را دارند.

حکومت ملی یا مرکزی مسئولیت بازتوزیع، امنیت، سیاست خارجی و کارکردهای سراسری مانند ایجاد هماهنگی و وفاق بر محور یک چارچوب مشترک را بر عهده دارد. سیستم سوئیس قرابت زیادی با این مدل دارد.

گزینه دوم - بخش‌های مختلف حکومت به‌عنوان کارگزاران مستقل

چارچوب دیگری که برای نهادهای سازی تفوق کارفرمایان وجود دارد، روشن ساختن مسئولیت‌ها و کارکردهای بخش‌های مختلف به‌عنوان کارگزاران مستقل است. این چارچوب حاکمیت مشترک را محدود می‌سازد و تأمین مالی را منحصر به عملکرد می‌کند و ترتیبات مالی به صورت دوره‌ای و با هدف اصلاحات جزئی بازبینی می‌شوند. حکومت‌های محلی از حاکمیت محلی منتفع می‌شوند و از استقلال کامل در زمینه وضع مالیات و هزینه درآمدها برخوردارند. قوانین مالی برزیل برخی از ویژگی‌های این مدل را - البته با انحرافات چشمگیر - در خود دارند.

عملی بودن گزینه‌ها

گزینه اول در تاریخ حکومت‌های مدرن ریشه‌های عمیقی دارد و به‌ویژه برای کشورهای مناسب است که در دوران معاصر، منازعات درونی یا بیرونی نداشته‌اند. این الگو اکنون در سوئیس درحال اجراست. جنگ، منازعه و نگرانی‌های امنیتی به دگرگونی در نقش‌های بخش‌های مختلف حکومت‌ها منجر شده و کاهش کارکردهای حکومت محلی در تاریخ معاصر را به دنبال داشته است. جهانی شدن و انقلاب اطلاعات با فشارهای بیشتر برای افزایش و تقویت نقش حکومت‌های محلی همراه بوده است (ر.ک: شاه، ۲۰۰۱). اگرچه اکثر حکومت‌ها اصلاحات ناشیانه‌ای در نظام‌های مالی خود کرده‌اند، اما تغییر بنیادی که در اینجا پیشنهاد شده در دستور کار هیچ دولتی نیست. دلیل آن نیز احتمال بعید فائق آمدن بر وابستگی به راهکاری طاقت‌فرسا برای نهادهای موجود و منافع نهادهای شده است که چنین اصلاحاتی را غیرممکن می‌سازد. در چنین شرایطی، گزینه دوم شاید عملی‌تر باشد، اما در اینجا روشن کردن مسئولیت‌ها شاید به دلایل سیاسی عملی نباشد. در کل، احتمالاً تمایل سیاسی به انجام چنین اصلاحات گسترده‌ای وجود ندارد. با این حال تأثیرات جهانی شدن و توانمند شدن شهروندان که انقلاب اطلاعات آن را تسهیل کرده، اکثر کشورها را ناگزیر از اصلاح تدریجی این مدل خواهد کرد.



اجرا: مدل‌های مختلف حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های محلی و مرکزی

حکمرانی محلی به لحاظ تاریخی مقدم بر پیدایش دولت - ملت‌هاست. در تاریخ باستان، قبایل و طوایف در اکثر مناطق جهان سیستم‌هایی از حکمرانی محلی تأسیس کردند و اصول رفتار و راه‌های خود را برای افزایش درآمدها و عرضه خدمات به اعضای قبیله یا طایفه بنیان نهادند. ریش‌سفیدهای قبیله یا طایفه درباره نقش‌ها و مسئولیت‌های اعضای مختلف اجماع به وجود می‌آوردند. برخی از طوایف و قبایل که سازمان بهتر و مهارت‌های بیشتری داشتند به این فکر افتادند تا از طریق جنگ و همکاری با قبایل دیگر، حوزه نفوذ خود را گسترش دهند. اولین سلسله در چین به نام شیای^۱ (۲۰۷۰ پیش از میلاد تا ۱۶۰۰ پیش از میلاد) به همین نحو بنیانگذاری شد (رک: جنگ و فان، ۲۰۰۳).

در هند باستان نیز وضعیت مشابهی وجود داشت. در هزاره سوم پیش از میلاد (حدود ۲۵۰۰ پیش از میلاد) در دره ایندوس^۲ (پاکستان کنونی) تمدنی غنی بنیان نهاده شد. این تمدن پیشرفته بر استقلال حکومت محلی بسیار تأکید داشت و به مفهومی از تقسیم کار برای اعضای مختلف جامعه ارجح می‌نهاد. این تأکید به خلق یک جامعه طبقاتی منجر شد که در آن هر عضو نقش تعریف شده‌ای داشت: حافظ ارزش‌های اخلاقی [روحانی]، سرباز، دهقان، بازرگان و کارگر. هر جامعه درباره خدمات اجتماعی و نحوه تأمین آنها به صورت مستقل تصمیم می‌گرفت.

قبایل بومی آمریکای شمالی و قبایل و طوایف اروپای غربی نیز از استقلال برخوردار بودند. جنگ‌ها و پیروزی‌ها به نابودی این سیستم‌های متوازن و مستقل حکمرانی محلی منجر شد و حاکمیت حکومت‌های مرکزی در سراسر جهان شکل گرفت. این تحول (که در حدود سال ۱۰۰۰ پیش از میلاد در اروپای غربی رخ داد) در نهایت به خلق سیستم‌های منحصر به فردی از حکمرانی محلی و روابط حکومت‌های مرکزی و محلی در بسیاری از کشورها منتهی شد. با این حال نمی‌توان این سیستم‌ها را برای اهداف تحلیلی در مجموعه‌های بزرگی که در ادامه می‌آیند، گنجانید.

۱. مدل اسکاندیناویایی

در قرن پانزدهم پادشاهی دانمارک بر دانمارک، نروژ و سوئد حکم می‌راند. اهالی این کشورها به خزانه شاه مالیات می‌دادند، ولی اجازه داشتند تا امور محلی را به صورت مستقل اداره کنند (رک: ورنر^۳ و شاه، ۲۰۰۵). به دلیل عدم یک نهاد مرکزی، بذره‌های یک دولت رفاه^۴ محلی و مشتری‌مدار

1. Xia
2. Indus Valley
3. Werner
4. Welfare State

پاشیده شد. در نتیجه، در حالی که حکومت مرکزی عمدتاً نقش تشریفاتی و پیشبرد سیاست خارجی را ایفا می‌کرد، حکومت‌های محلی بخش اعظم کارکردهای دولت را بر عهده گرفتند. بنابراین، حکومت‌های محلی نه تنها مسئولیت عرضه خدمات محلی، بلکه اجرای کارکردهای حمایت اجتماعی و رفاه اجتماعی را نیز بر عهده گرفتند. حکومت‌های محلی در کشورهای اسکاندیناویایی از گهواره تا گور به سکنه خود خدمت می‌کنند. آنها خدمات دارایی‌محور^۱ و نیز انسان‌محور^۲ عرضه می‌دارند. اگرچه در عصر مدرن، حکومت‌های مرکزی در کشورهای اسکاندیناویایی کارکردهای نظارتی و قانونگذاری گسترده‌تری بر عهده گرفته‌اند، اما برتری حکومت محلی – بیش از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP)^۳ در دانمارک – و استقلال آن هنوز حفظ شده است، زیرا مردم از عملکرد حکومت محلی رضایت دارند. مدل اسکاندیناویایی بر حکومت‌های محلی کوچک (قلمرو آنها به طور متوسط کمتر از ۱۰۰۰۰ نفر را شامل می‌شود) تأکید دارد که پیش از هر چیز از استقلال مالی برخوردارند. در دانمارک و سوئد حدود ۷۵ درصد – و در نروژ حدود ۶۴ درصد – هزینه‌های محلی از منابع محلی تأمین مالی می‌شوند. مالیات بر درآمد شخصی (در کنار یک منبع ملی) مهمترین منبع درآمد محلی است (حدود ۹۱ درصد درآمدهای مالیاتی) و مالیات بر دارایی‌ها رقم ناچیز ۷ درصد درآمدهای مالیاتی را شکل می‌دهد.

۲. مدل سوئیسی

کنفدراسیون سوئیس ریشه در پیمان دفاعی دارد که توسط کانتون‌های اوری،^۴ اونتروالدن^۵ و شووتز^۶ به امضا رسید. پیش از این واقعه، مناطق سوئیس تحت کنترل حکومت‌های محلی مستقل (کانتون‌ها)^۷ قرار داشتند. سنت سلطه حکومت محلی هنوز هم در نظام سوئیس وجود دارد: حکومت‌های محلی نه تنها در موضوعات مالی، بلکه در حوزه‌های دیگری چون مهاجرت، شهروندی، زبان و روابط اقتصادی خارجی از استقلال برخوردارند.

این سنت حکومت محلی از طریق تمهیداتی که در قانون اساسی سوئیس برای دمکراسی مستقیم پیش‌بینی شده، تقویت شده است. این تمهیدات عبارتند از:

۱. ابتکارات مردمی،

۲. همه‌پرسی،

1. Property-Oriented Services
2. People-Oriented Services
3. Gross Domestic Product
4. Uri
5. Unterwalden
6. Schwyz
7. Cantons



۳. دادخواهی^۱

ابتکارات مردمی به شهروندان امکان می‌دهند تا برای اصلاحی که می‌خواهند در قانون اساسی به وجود آید، اقدام کنند. این ابتکار می‌تواند شکل یک طرح کلی را به خود بگیرد یا می‌تواند متن دقیقی باشد که دیگر پارلمان یا حکومت نمی‌تواند آن را تغییر دهد. برای اینکه چنین ابتکاری مورد توجه قرار گیرد، باید امضای حداقل ۱۰۰،۰۰۰ رأی‌دهنده را در عرض ۱۸ ماه جمع کند. برای پذیرش چنین ابتکاری، همراهی اکثریت شهروندان و اکثریت کانتون‌ها با آن ضروری است.

مردم از طریق همه‌پرسی می‌توانند درباره موضوعاتی که توسط قوای مقننه یا مجریه در دست بررسی است یا موضوعاتی که قبلاً درباره آنها تصمیم‌گیری شده، نظر خود را اعلام کنند. در مورد دوم، همه‌پرسی به‌عنوان یک وتو عمل می‌کند. قوانین فدرال و پیمان‌های بین‌المللی موضوع همه‌پرسی اختیاری قرار می‌گیرند به شرط آنکه در عرض ۱۰۰ روز از انتشار فرمان مربوطه، ۵۰،۰۰۰ شهروند چنین تقاضایی مطرح کنند. در مورد دادخواهی باید گفت که تمامی صاحبان حق رأی می‌توانند دادخواست خود را به حکومت تحویل دهند و مستحق دریافت پاسخ باشند. سوئیس متشکل از ۲۶ کانتون و ۲۸۴۲ کمون^۲ [شهرداری] است. هر کانتون قانون اساسی، پارلمان، حکومت و دادگاه‌های خود را دارد. کمون‌ها دستیاران کانتون‌ها محسوب می‌شوند. کانتون‌ها برخی از وظایف نمایندگی مانند ثبت احوال و دفاع ملی را بر عهده دارند، ولی کمون‌ها در مورد آموزش و رفاه اجتماعی، تأمین انرژی، جاده‌ها، برنامه‌ریزی محلی و مالیات‌بندی محلی مستقل عمل می‌کنند (ر.ک؛ حکومت سوئیس، ۲۰۰۳).

۳. مدل فرانسوی

در مدل فرانسوی اولین نقش حکومت‌های محلی این است که به شهروندان در سطح توده‌ها امکان می‌دهد احساس مشارکت سیاسی^۳ در تصمیم‌گیری در سطح ملی داشته باشند. این سیستم اندیشه روسو و ولتر درباره عقلانیت و همبستگی اجتماعی و اندیشه ناپلئون درباره احساس نظم و زنجیر ناگسسته فرماندهی را در خود نهاده دارد. حکومت مرکزی و کارگزارهای آن در رأس این سیستم قرار دارند و با زنجیر ناگسستی فرمان، از طریق مقامات منطقه‌ای و وزارت با مقامات اجرایی و شهرداران (کمون‌ها) در قاعده سیستم ارتباط دارند. زنجیره مشابهی از فرماندهی در وزارتخانه‌های اجرایی و خط مقدم وجود دارد. بنابراین از این مدل گاهی با نام مدل نظارت دوگانه

1. Petitions
2. Commune
3. Political Participation

حکمرانی محلی یاد می‌شود.

این سیستم از طریق «انباشت اختیارات»^۱ (اختیارات سیاسی متقاطع یا حفظ همزمان چند سمت یا اداره) اجازه می‌دهد تا رهبران منتخب در پایین‌ترین رده سلسله‌مراتب، بتوانند در سطوح بالاتر حکومت‌ها اظهار نظر کنند. عرضه خدمات عمومی اولین مسئولیت حکومت محلی است و کارگزارهای آن می‌توانند مستقیماً در عرضه خدمات محلی درگیر شوند. اندازه معمول قلمرو یک حکومت محلی کوچک (کمتر از ۱۰,۰۰۰ نفر را پوشش می‌دهد) و گستره مسئولیت‌های مستقل‌اش برای عرضه خدمات محدود است. حکومت‌های محلی از ترکیبی از درآمدهای محلی بهره می‌گیرند و از لحاظ مالی شدیداً به مرکز وابستگی دارند. این مدل با تمرکزی که بر فرماندهی مرکزی قدرتمند و نظارت دوگانه دارد، به مذاق فرمانروایان استعمارگر فرانسه، پرتغال، اسپانیا و نیز دیکتاتورهای نظامی خوش آمده و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بازتولید شده است (هومس، ۱۹۹۱).

۴. مدل آلمانی

در مدل آلمانی بر واگذاری،^۲ همکاری و مدیریت کارآمد تأکید می‌شود. کارکردهای سیاستگذاری را به سطح فدرال و مسئولیت واگذاری خدمات را به حکومت‌های محلی تفویض کرده است. حکومت‌های محلی مرزهای جغرافیایی مشخصی دارند و در عرضه خدمات از استقلال بالایی برخوردارند.

تمامی خدمات کاملاً محلی به حکومت‌های محلی واگذار شده است. به‌طور متوسط حکومت محلی ۲۰,۰۰۰ نفر را تحت پوشش دارد و هزینه‌های محلی حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند. تقسیم درآمد عمومی بخش عمده منابع مالی محلی را تأمین می‌کند.

۵. مدل بریتانیایی

مدل بریتانیایی عناصری از مدل نظارتی دوجوهی فرانسوی را در خود دارد. بر نقش پررنگ‌تر مقامات محلی منصوب دولت مرکزی و وزارتخانه‌های بخشی و عملیاتی در عرضه خدمات محلی تأکید می‌کند. حکومت‌های محلی باید اقدامات خود را با این مقامات هماهنگ کنند. حکومت‌های محلی در کارکردهای صرفاً محلی واقعاً استقلال دارند، اما ابزارهای درآمدی بسیار محدودی در اختیار دارند. حکومت‌های محلی در عرضه خدمات دارای محور مانند نگهداری از جاده‌ها، جمع‌آوری زباله، آب و فاضلاب نقش مسلطی دارند، ولی در عرضه خدمات انسان‌محور مانند بهداشت، آموزش و

1. Cumul des Mandats

2. Subsidiarity



رفاه اجتماعی نقش‌شان کم‌رنگ است. منبع اصلی درآمد حکومت‌های محلی، مالیات بر دارایی است. حکومت‌های محلی معمولاً دوسوم درآمدهای خود را از نقل و انتقالات مرکزی تأمین می‌کنند. آنها به مالیات بر درآمد شخصی دسترسی ندارند. نقش بالاترین مقام اجرایی کم‌رنگ است و شوراهای محلی در تصمیم‌گیری محلی نقش مسلط را دارند. حکومت‌های محلی معمولاً بزرگ حدود ۱۲۰,۰۰۰ نفر را پوشش می‌دهند و هزینه‌های محلی نیز حدود ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد (ر.ک: مک میلان در دست چاپ). در مستعمرات سابق بریتانیا، نقش افسران محلی تقویت شد تا به نمایندگی از طرف حکومت مرکزی استعماری، بر حکومت‌های محلی کنترل و نظارت عمومی اعمال کنند.

۶. مدل هندی

هند قدیمی‌ترین سنت استقلال استوار در سطح محلی را دارد. در دوران پیش از مغول، حکومت محلی بیش از هر منطقه دیگری در جهان به صورتی گسترده در هند وجود داشت. شهرها و روستاهای کوچک تحت حاکمیت رهبری اجتماعی و عرفی بوده و اقتدار معمولاً از آن شورای ریش‌سفیدان به ریاست سرپانچ^۱ یا نامبردار^۲ بود. پانچایات^۳ در رأس هرم قرار داشت و مسئولیت حفظ نظم و قانون، ارائه خدمات محلی، مدیریت زمین، حل اختلاف، برقراری عدالت، رفع نیازهای اولیه و جمع‌آوری درآمدها برعهده وی بود. این نهادها به هر روستا و شهری امکان می‌دادند تا هماهنگی داشته باشند.

بعدها جنگ‌ها به تضعیف حکمرانی محلی در هند منجر شدند. در دوران حاکمیت مغول‌ها، پانچایات‌ها ملزم شدند تا مالیات‌های مرکزی را جمع‌آوری کنند، ولی به استقلال حکومت محلی تعرض نشد (وجیدی،^۴ ۱۹۹۰). در دوران راج بریتانیایی^۵ که تمرکز اصلی آن بر فرماندهی و کنترل بوده و کمتر دلمشغول عرضه خدمات به چشم می‌خورد، سیستم حکمرانی محلی پسرفت چشمگیری داشت. قدرت‌ها متمرکز شدند و پاداش وفاداری نسبت به رژیم بریتانیایی، دریافت امتیاز زمین بود. این امتیاز به ظهور طبقه‌ای از آریستوکرات‌های فئودال منجر شد که به نمایندگی از دولت بریتانیا بر عرصه سیاسی محلی مسلط شدند. حکومت مرکزی نیز بروکرات‌های سیاری را منصوب کرد تا امور محلی را مدیریت کنند. پس از استقلال هند و پاکستان، اگرچه قدم‌های کوچکی برای تقویت استقلال محلی برداشته شد، ولی حکمرانی متمرکز ادامه یافت. اصلاحات ارضی در هند به امحای آریستوکراسی

1. Sarpanch
2. Numberdar
3. Panchayat
4. Wajidi
5. British Raj

فئودال منجر شد، ولی در پاکستان امکان انجام چنین اصلاحاتی وجود نداشت. در نتیجه، در مناطقی از پاکستان که فئودال‌ها مسلط بودند، استقلال محلی به سلطه نخبگان منجر شد.

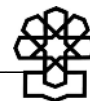
۷. مدل چینی

در این مدل بر حکومت‌های محلی و استانی به‌ویژه به‌عنوان نهاد درونی و وابسته به حکومت مرکزی تأکید می‌شود. این تأکید از دو طریق عملیاتی می‌شود: اول از طریق تمرکزگرایی دموکراتیک^۱ که به واسطه نظامی از انتخابات‌های متعدد، کنگره خلق محلی^۲ را به کنگره خلق ملی^۳ پیوند می‌دهد و دوم، از طریق تبعیت دوگانه^۴ حکومت‌های محلی که به واسطه آن حکومت‌های استانی و محلی در مجموع در برابر حکومت‌های سطح بالاتر و دپارتمان‌های اجرایی نیز در برابر دپارتمان‌ها و کارگزاری‌های عملیاتی سطح بالاتر مسئول خواهند بود. وظایف کارمندان نیز در بخش‌های مختلف حکومت ادغام شده است. این مدل به دلیل ماهیت ادغامی خود اجازه می‌دهد تا حکومت‌های استانی و محلی در عرضه خدمات، نقش پررنگی بازی کنند. قلمرو یک حکومت محلی متوسط بسیار بزرگ است. هزینه حکومت محلی شهرستانی ۵۱/۴ درصد مجموع هزینه‌های عمومی است. حکومت‌های محلی شهرستانی ۵۹ درصد کل نیروی کار بخش دولتی را تشکیل می‌دهند. در چین، کارکردهای مرکزی مشخصی مانند بیمه بیکاری، تأمین اجتماعی و شبکه‌های امنیت اجتماعی^۵ به حکومت‌های محلی و استانی داده شده‌اند. استقلال محلی بسته به ظرفیت مالی حکومت محلی متفاوت است. درحالی که قلمروهای ثروتمندتر ساز خود را می‌زنند، قلمروهای فقیرتر به ساز حکومت‌های سطح بالاتر می‌رقصند.

۸. مدل ژاپنی

سیستم حکومت محلی که در حدود سال ۱۸۹۰ و در دوران امپراتوری میجی^۶ معرفی شد، عناصری از مدل‌های فرانسوی و آلمانی را در خود داشت. مانند مدل فرانسوی حکومت‌های محلی، بر کنترل مرکزی از طریق انتصاب رؤسای حکومت‌های منطقه‌ای (فرمانداران) توسط وزارت کشور تأکید می‌شد. فرمانداران، شهرداری‌ها و مناطق محلی را کنترل می‌کردند. حکومت محلی صرفاً مجری سیاست‌هایی بود که توسط حکومت مرکزی تعیین می‌شدند. در دوران پس از جنگ جهانی دوم، انتخاب مستقیم فرمانداران، شهرداریان و شوراهای آغاز شد. حکومت‌های محلی همچنان به ایفای نقش به‌عنوان کارگزار

1. Democratic Centralism
 2. Local People's Congress
 3. National People's Congress
 4. Dual Subordination
 5. Social Safety Nets
 6. Meiji



نماینده (مدل آلمانی) ادامه دادند و از آنها انتظار می‌رفت تا کارکردهایی که دولت مرکزی و سازمان‌های آن مقرر کرده‌اند را به انجام برسانند. وزارت کشور^۱ که نقش حامی حکومت‌های محلی را بر عهده داشت، در سال ۱۹۶۰ تأسیس شد (ر.ک: موراماتسو^۲ و اقبال، ۲۰۰۱). مالیات بر درآمد مهمترین منبع تأمین مالی حکومت محلی است و مالیات بر دارایی‌ها (حدود ۳۰ درصد) و مالیات بر فروش (حدود ۱۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی) در رتبه‌های بعد قرار می‌گیرند.

۹. مدل آمریکای شمالی

در آغاز تاریخ آمریکای شمالی، اجتماعات محلی به شکل جمهوری‌های مدنی^۳ اداره می‌شدند (کینکید،^۴ ۱۹۶۷) و رضایت متقابل اعضا حاکم بود. بنیانگذاران قانون اساسی ایالات متحده حکومت‌های محلی را به رسمیت نشناختند. جنگ داخلی به تمرکز قدرت در ایالات متحده منجر شد. در نتیجه، نهادهای رسمی حکومت محلی توسط حکومت‌های ایالتی تأسیس شدند. قانون دیلون^۵ نقش حکومت محلی را محدودتر کرد: حکومت‌های محلی تنها می‌توانند اختیاراتی را که قوانین ایالتی صریحاً به آنها داده‌اند، اعمال کنند. در نتیجه، اکثر ایالت‌ها تلاش کردند تا از طریق تمهیدات قانون داخلی^۶ انجام مأموریت‌های خاص خود را به حکومت‌های محلی واگذار کرده و استقلال آنها را تضمین کنند (بوومن^۷ و کرانی،^۸ ۱۹۹۰). شرایط حکومت‌های محلی در کانادا بسیار شبیه وضعیت هم‌تایانشان در ایالات متحده است. بنابراین در مدل آمریکای شمالی، حکومت محلی دستیار حکومت‌های ایالتی و استانی است، ولی تلاش می‌شود تا در حوزه‌های خاصی از مسئولیت به‌ویژه عرضه خدمات دارایی‌محور، استقلال (یا حاکمیت محلی) حکومت‌های محلی تضمین شود. حکومت‌های محلی در ایالات متحده به‌طور متوسط حدود ۱۰،۰۰۰ و در کانادا حدود ۶۰۰۰ سکنه دارند. مالیات بر دارایی اصلی‌ترین منبع درآمد حکومت محلی است. هزینه‌های حکومت محلی حدود ۷ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند.

-
1. Ministry of Home Affairs
 2. Muramatsu
 3. Civic Republics
 4. Kincaid
 5. Dillon's Rule
 6. Home Rule
 7. Bowman
 8. Kearney

۱۰. مدل استرالیایی

قانون اساسی استرالیا حکومت‌های محلی را به رسمیت نمی‌شناسد. حکومت‌های ایالتی خود تصمیم می‌گیرند که آیا می‌خواهند حکمرانی محلی داشته باشند یا خیر. اکثر ایالت‌ها مجموعه‌ای حداقلی از کارکردها را به حکومت‌های محلی واگذار کرده‌اند که از آن جمله‌اند: خدمات مهندسی (راه‌ها، پل‌ها، کناره‌راه‌ها و سیستم زهکشی)، خدمات اجتماعی (مراقبت از سالخوردگان و کودکان و آتش‌نشانی)، خدمات زیست‌محیطی (مدیریت زباله‌ها و حفاظت از محیط زیست)، خدمات قانونگذاری (تقسیم‌بندی اراضی، سکونتگاه‌ها، ساختمان‌ها، رستوران‌ها و حیوانات) و خدمات فرهنگی (کتابخانه‌ها، نگارخانه‌ها و موزه‌ها). حکومت‌های محلی تنها ۳ درصد از درآمدهای ملی را تأمین می‌کنند و در مجموع ۶ درصد هزینه‌های بخش دولتی را به خود اختصاص می‌دهند. مالیات بر دارایی و هزینه‌های دریافتی از کاربران مهمترین منبع درآمد را تشکیل می‌دهند (حدود ۷۰ درصد) و کمک‌های دولت‌های مرکزی و ایالتی حدود ۲۰ درصد هزینه‌های محلی را پوشش می‌دهند. خدمات حمل‌ونقل، تسهیلات اجتماعی، تفریحی و فرهنگی دوسوم هزینه‌های محلی را به خود اختصاص می‌دهند. نیوزیلند شباهت زیادی به مدل استرالیایی دارد.

بررسی تطبیقی سازمان و تأمین حکومت محلی در کشورهای صنعتی

قبلاً به تنوع گسترده رویکردهایی که در کشورهای صنعتی به حکمرانی محلی وجود دارد، اشاره کردیم. در این بخش چند شاخص کلیدی ارائه می‌کنیم که با استفاده از آنها می‌توان سازمان حکومت محلی و تأمین مالی آن در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)^۱ را با یکدیگر مقایسه کرد.

۱. وضعیت حقوقی حکومت‌های محلی

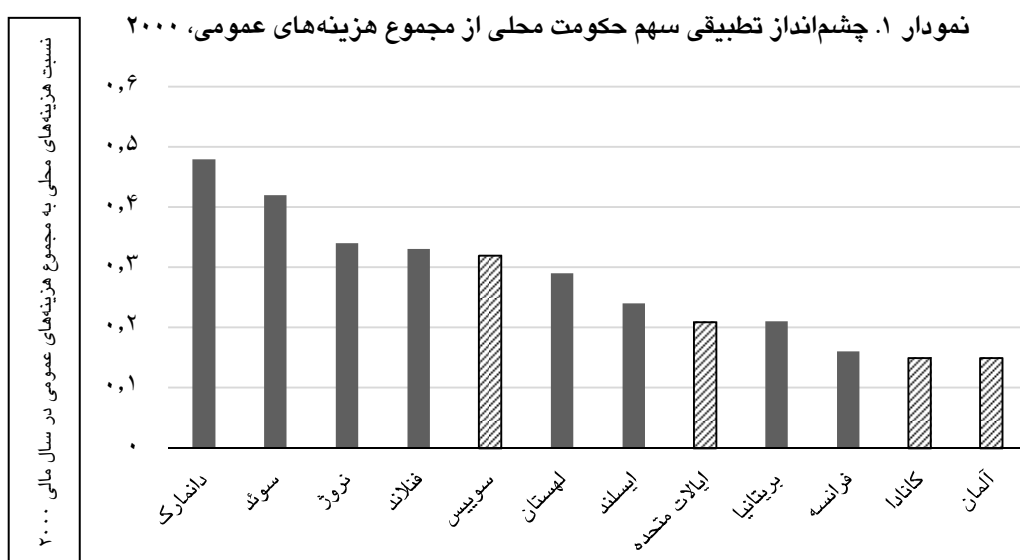
وضعیت حقوقی حکومت محلی در کشورهای صنعتی متفاوت است. حکومت محلی اقتدار خود را در دانمارک، فرانسه، آلمان، هلند و سوئد از قانون اساسی، در استرالیا، سوئیس و ایالات متحده از قوانین اساسی ایالتی، در نیوزیلند و بریتانیا از قوانین ملی و در کانادا از قوانین استانی می‌گیرد. جالب است که درباره استقلال حکومت‌های محلی و مجموعه خدماتی که براساس جایگاهشان در قوانین ایالتی و ملی ارائه می‌دهند، الگوی روشنی وجود ندارد. اما آن دسته از حکومت‌های محلی که از طریق قانون اساسی تأسیس نشده‌اند، در ابعاد چشمگیری ضعیف‌ترند.

1. Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD)



۲. اهمیت نسبی حکومت‌های محلی

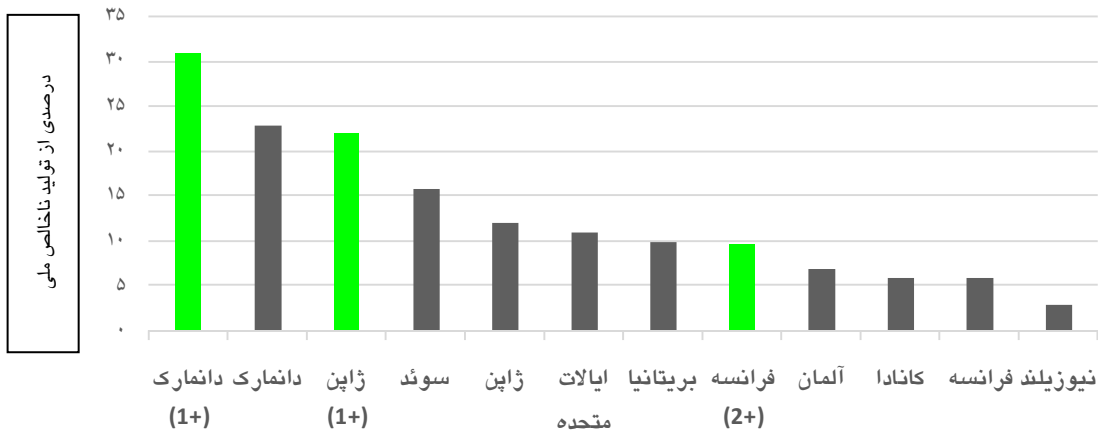
اهمیت نسبی حکومت‌های محلی در کشورهای صنعتی را با استفاده از دو شاخص می‌توان با یکدیگر مقایسه کرد. سهم آنها از مجموع هزینه‌های بخش دولتی (نمودار ۱) و هزینه‌های محلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی (نمودار ۲). در هر دو شاخص، کشورهای اسکاندیناویایی پیشتانند. بریتانیا و ایالات متحده در رتبه بعدی قرار دارند، و کانادا، فرانسه و آلمان در قعر جدول جای می‌گیرند. حکومت محلی در دانمارک برجسته‌ترین است و حدود ۵۰ درصد کل هزینه‌ها که ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی است را به خود اختصاص می‌دهد. در بین کشورهای صنعتی، نیوزیلند با هزینه محلی کمتر از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی وضعیت منحصر به فردی دارد.



مأخذ: ورنر و شاه، ۲۰۰۵.

توضیح: ستون رنگی نمایانگر کشورهای فدرال است.

نمودار ۲. هزینه‌های محلی به عنوان بخشی از تولید ناخالص داخلی ملی، ۲۰۰۱



مأخذ: اقتباس شده از ورنر در دست چاپ.

توضیح: فرانسه (2+) شامل شهرداری‌ها، مناطق و وزارتخانه‌هاست، ژاپن (1+) شامل شهرها و فرمانداری‌هاست، دانمارک (1+) شامل شهرداری‌ها و کانتی‌ها می‌شود.

جدول ۳. اندازه حکومت‌های محلی در کشورهای صنعتی براساس آخرین سال سرشماری

| آمریکا (۲۰۰۲) ^(۴) | سوئد (۲۰۰۳) | نیوزیلند (۲۰۰۲) ^(۳) | ژاپن (۲۰۰۰) ^(۲) | آلمان (۲۰۰۱) | فرانسه (۱۹۹۹) | دانمارک (۲۰۰۲) | کانادا (۲۰۰۱) ^(۱) | تعداد سکته |
|---------------------------------|----------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۳,۶۸۰ | ۲۱,۰۳۸ | ۰ | ۱,۹۷۵ | ۰-۴۹۹ |
| ۱۸,۰۱۳ | ۰ | ۰ | ۰ | ۲,۵۲۱ | ۶,۷۶۳ | ۰ | ۱,۰۲۳ | ۵۰۰-۹۹۹ |
| ۱۴,۰۵۷ | ۷۳ | ۱۴ | ۱,۵۵۷ | ۶,۰۹۷ | ۷,۹۶۷ | ۱۳۴ | ۱,۷۸۶ | ۱,۰۰۰-۹۹,۹۹۹ |
| ۳,۱۲۵ | ۱۷۵ | ۴۰ | ۱,۲۲۰ | ۱,۳۴۸ | ۸۰۲ | ۱۲۵ | ۳۰۸ | ۱۰۰,۰۰۰-۴۹۹,۹۹۹ |
| ۴۶۱ | ۳۰ | ۱۲ | ۲۲۴ | ۱۰۹ | ۸۲ | ۱۲ | ۵۱ | ۵۰۰,۰۰۰-۹۹۹,۹۹۹ |
| ۲۱۹ | ۹ | ۸ | ۲۰۶ | ۷۰ | ۳۲ | ۳ | ۳۳ | -۴۹۹,۹۹۹ ۱۰۰,۰۰۰ |
| ۲۲ | ۱ | ۰ | ۱۱ | ۱۰ | ۳ | ۱ | ۶ | -۹۹۹,۹۹۹ ۵۰۰,۰۰۰ |
| ۹ | ۰ | ۰ | ۱۲ | ۳ | ۲ | ۰ | ۲ | ۱,۰۰۰,۰۰۰ یا بیشتر |
| ۳۵,۹۰۶ | ۲۸۸ | ۷۴ | ۳,۲۳۰ | ۱۳,۸۳۸ | ۳۶,۶۷۹ | ۲۷۵ | ۵,۱۸۴ | مجموع تعداد حکومت‌های محلی |

مأخذ: اداره آمار ژاپن، ۲۰۰۰، آمار کانادا، ۲۰۰۲، آمار نیوزیلند، ۲۰۰۵، اداره آمار ایالات متحده، ۲۰۰۲، ورنر در دست چاپ.

(۱) تعداد بالای سکونتگاه‌های خرد در کانادا به این دلیل است که تمامی گروه‌های بومیان نیز محاسبه شده‌اند. برای مثال ۱۰۵۲ منطقه حفاظت شده برای بومیان و ۵ روستای نیسگا^۲ در این پیمایش گنجانده شده‌اند.

(۲) ژاپن شامل تمامی شی، ماچی، مورا و گون‌ها می‌شود. به‌علاوه منطقه کوی توکیو به عنوان یک شی محاسبه شده و جمعیت اوکیناوا اکن در نظر گرفته نشده‌اند.

(۳) علاوه بر ۷۴ حکومت منطقه‌ای، نیوزیلند ۱۸۶۰ واحد منطقه‌ای دارد که سکونتگاه‌های بسیار کوچکی‌اند.

(۴) آمار ایالات متحده شامل تمامی شهرها، شهرداری‌ها، شهرک‌ها و بخش‌داری‌ها می‌شود. به‌علاوه در سال ۲۰۰۲ آمار تنها تعداد کل حکومت‌های محلی را که بیش از ۱۰۰۰ سکته داشتند را در بر می‌گرفت.

1. Counties (amtskommuner)
2. Nisga



۳. جمعیت تحت پوشش حکومت‌های محلی

از منظر تعداد حکومت‌های محلی تفاوت‌های زیادی بین این کشورها وجود دارند و نیوزیلند با ۷۴ مورد کمترین و ایالات متحده با ۳۵،۹۰۶ مورد بیشترین تعداد را به خود اختصاص داده است. جدول ۳ توزیع حکومت‌های محلی در چند کشور صنعتی را با طبقه‌بندی براساس تعداد جمعیت نشان می‌دهد. به این ترتیب، براساس اندازه متوسط قلمرو یک حکومت محلی [شهرداری] در سال ۱۹۹۸، کوچکترین مورد متعلق به ایسلند (با ۱،۱۶۰ نفر) و بزرگترین مورد متعلق به بریتانیا (با ۱۶۰،۰۰۰ نفر) بوده است (رک: جدول ۴ و دفتر اسکاتلند،^۱ ۱۹۹۸). در اکثر کشورهای صنعتی، قلمرو یک حکومت شهری متوسط کمتر از ۲۰۰۰۰ نفر را پوشش می‌دهد.

جدول ۴. متوسط جمعیت حکومت‌های محلی در کشورهای عضو سازمان

توسعه و همکاری‌های اقتصادی

| کشورها | |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------|
| کشورها (براساس بیشتر به کمتر رده‌بندی شده‌اند) | متوسط جمعیت حکومت شهری (محلی)* |
| ایسلند، فرانسه، یونان، سوئیس، لوکزامبورگ، اطریش، اسپانیا | ۱۰۰۰-۵۰۰۰ |
| کانادا، ایالات متحده، ایتالیا، آلمان، نروژ | ۵۰۰۰-۱۰۰۰۰ |
| فنلاند | ۱۰۰۰۰-۱۵۰۰۰ |
| بلژیک، هلند، دانمارک، استرالیا | ۱۵۰۰۰-۲۰۰۰۰ |
| سوئد، پرتغال | ۳۰۰۰۰-۳۵۰۰۰ |
| ژاپن | ۳۵۰۰۰-۴۰۰۰۰ |
| ایرلند، نیوزیلند | ۴۰۰۰۰-۵۰۰۰۰ |
| بریتانیا | بالای ۱۰۰۰۰۰ |

مأخذ: براساس آمارهای دفتر اسکاتلند، ۱۹۹۸.

* هیچ کشوری که در رده ۲۰۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ باشد وجود نداشت.

۴. مسئولیت هزینه‌های محلی

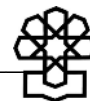
در اینجا مدل واحدی وجود ندارد جز آنکه تقریباً در تمامی کشورها، خدمات دارایی‌محور در سطح محلی ارائه می‌شوند. در زمینه زیرساخت‌ها، حکومت‌های محلی استرالیا ۲۷ درصد کل هزینه‌ها را کنترل می‌کنند و این رقم در بریتانیا ۶۲ و در اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به ترتیب ۴۷ و ۴۱ درصد است. از منظر خدمات انسان‌محور تفاوت‌ها بیشتر است. در بخش آموزش، حکومت محلی در استرالیا هیچ نقشی ندارد، اما در سطح محلی در کانادا، بریتانیا و ایالات متحده بیش از ۶۰ درصد هزینه‌های مربوطه را متقبل می‌شود. در کشورهای عضو سازمان توسعه و

همکاری‌های اقتصادی متوسط این هزینه به ۶۶ درصد می‌رسد. در بخش بهداشت، در حالی که حکومت‌های محلی در استرالیا و بریتانیا هیچ نقشی ندارند، در دانمارک نقش مسلط را بازی می‌کنند (حدود ۹۲ درصد) و در اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به ترتیب ۲۸ و ۱۹ درصد هزینه‌ها را می‌پردازند. اکثر کشورهای صنعتی در عرضه خدمات اجتماعی و برنامه‌های تأمین مالی نشده حکومت‌های محلی در حفاظت از محیط زیست مداخله چشمگیری دارند.

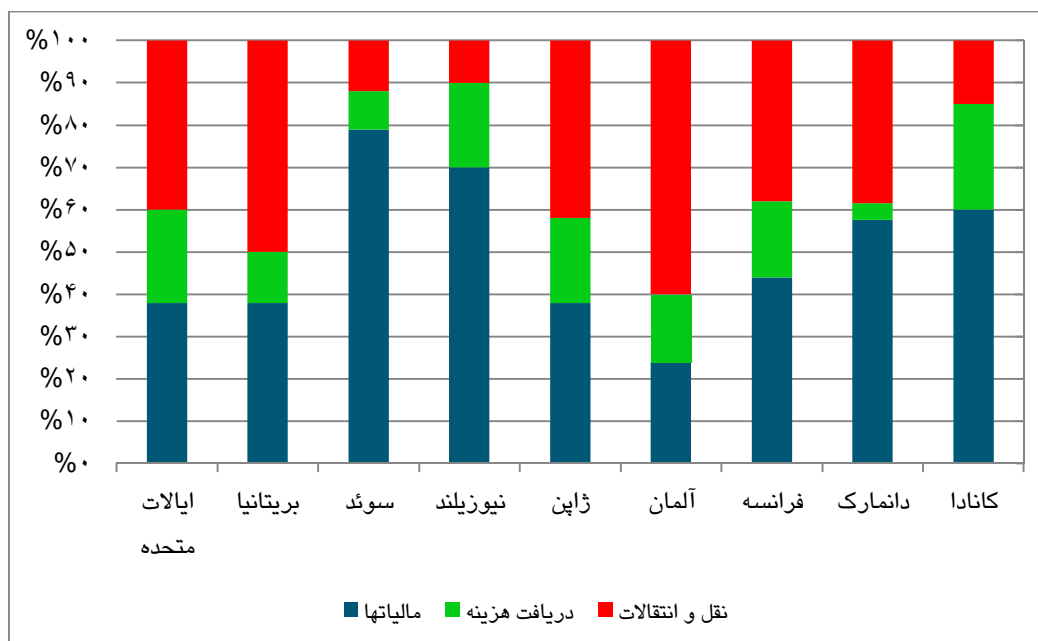
در مجموع، حکومت‌های محلی در کشورهای اسکاندیناویایی گسترده‌ترین مجموعه خدمات محلی را ارائه می‌دهند که گستره وسیعی از خدمات دارایی - محور و انسان - محور را در بر می‌گیرد. حکومت‌های محلی در اروپای جنوبی و آمریکای شمالی در وسط طیف قرار می‌گیرند و بیشتر بر ارائه خدمات دارایی - محور متمرکز شده‌اند. حکومت‌های محلی در استرالیا حداقل خدمات دارایی - محور (بیشتر مربوط به «جاده‌ها و [جمع‌آوری] زباله») را عرضه می‌کنند.

۵. درآمدهای محلی و استقلال درآمدی

درآمدهای مالیاتی، مالیات بر دارایی‌ها و دریافت هزینه مهم‌ترین منابع درآمد برای حکومت‌های محلی است. در بلژیک، فنلاند، آلمان، ایسلند، ژاپن، لوکزامبورگ، نروژ، سوئد و دانمارک بیش از ۸۰ درصد درآمدهای مالیاتی از مالیات بر درآمدهای فردی و شرکتی تأمین می‌شود. برعکس در استرالیا، کانادا، ایرلند، هلند، نیوزیلند، بریتانیا و ایالات متحده، مالیات بر دارایی بیش از ۸۰ درصد درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص می‌دهد. اطریش، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا بر ترکیبی از منابع مالیاتی محلی تکیه دارند و از این میان اسپانیا حدود ۴۰ درصد درآمدهای مالیاتی خود را از محل مالیات بر فروش به دست می‌آورد. در اتحادیه اروپا در مجموع، درآمدهای مالیاتی تسلط دارند و مالیات بر دارایی، مالیات بر فروش و دریافت هزینه خدمات در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند. به‌طور متوسط در کشورهای صنعتی ۵۰ درصد درآمدهای محلی از محل مالیات، ۲۰ درصد از محل دریافت هزینه از کاربران و ۳۰ درصد از محل نقل و انتقالات از سطوح بالاتر تأمین می‌شود. نمودار ۳ ترکیب درآمدهای عملیاتی و نمودار ۴ ترکیب درآمدهای مالیاتی در چند کشور منتخب را به تصویر می‌کشند.



نمودار ۳. ترکیب درآمدهای عملیاتی مقامات محلی در سال ۲۰۰۱



مأخذ: اقتباس از ورنر، در دست چاپ.

یادداشت: مالیات‌های دولتی در ژاپن و آلمان ذیل عنوان نقل و انتقالات گنجانیده شده است. به علاوه، وام محلی در این تحقیق لحاظ نشده است.

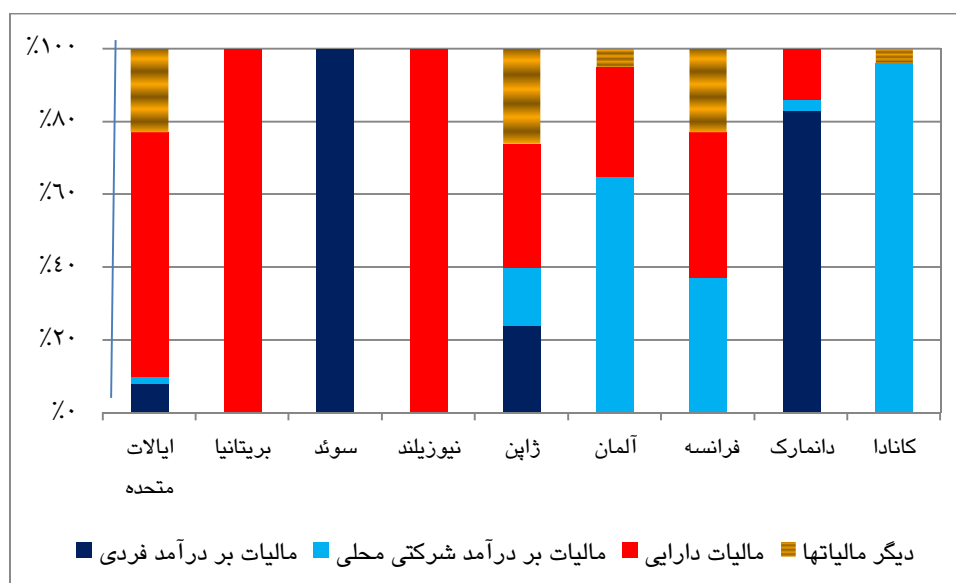
جدول ۵ نشان می‌دهد درحالی که اهمیت نسبی تأمین مالی درون‌حکومتی^۱ در اطریش، کانادا، دانمارک، فنلاند، نیوزیلند و سوئد ناچیز است، در اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی سهم آن دسته از هزینه‌های دولت محلی که با کمک‌های مالی مرکز تأمین می‌شود، بسیار بالاست (نمودار ۳). این سهم بزرگ از کمک‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای عضو این سازمان، حکومت‌های محلی معمولاً حکم کارگزار حکومت‌های سطح بالاتر را دارند و گستره مسئولیت‌هایی که در سطح محلی برای آنها تعیین شده بسیار محدود است. در اغلب کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی کمک‌های تقویتی و عام‌براساس ظرفیت مالی و شاخص‌های نیاز، منبع اصلی تأمین نیازهای مالی حکومت‌های محلی به حساب می‌آیند بجز فنلاند، نیوزیلند و ایالات متحده. در این سه کشور، کمک‌های هدفمند اهمیت بیشتری دارند.

در اکثر کشورها، تأمین مالی فرودگاه‌ها، پارکینگ‌ها، خدمات آب و فاضلاب و جمع‌آوری زباله بیش از هر عامل با دریافت هزینه این خدمات انجام می‌شود، درحالی که منبع اصلی تأمین مالی خدمات اجتماعی از محل درآمدهای مالیاتی و کمک‌های مرکزی است. تأمین مالی زیرساخت‌ها بر

1. Intergovernmental Finance
2. General-Purpose
3. Specific-Purpose

ترکیبی از منابع تکیه دارد که درآمدهای خودی،^۱ پس‌اندازها، هزینه‌های دریافتی، انتقالات مالی، وام و همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی را در بر می‌گیرد. در اکثر کشورها، حکومت‌های سطح بالاتر کمک قابل ملاحظه‌ای در تسهیل دستیابی حکومت‌های محلی به بازار اعتبار^۲ ارائه می‌کنند.

نمودار ۴. ترکیب درآمدهای مالیاتی محلی در سال ۲۰۰۱



مأخذ: محاسبات نویسنده، عمدتاً با اقتباس از ورنر، در دست چاپ.
یادداشت: مالیات دولتی در آلمان (مالیات بر درآمد شخصی و مالیات بر ارزش‌افزوده) و در نیوزیلند (مالیات بر سوخت برای شوراهای منطقه‌ای) محاسبه نشده‌اند.

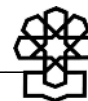
جدول ۵. انتقالات درون‌حکومتی به‌عنوان سهمی از درآمدهای حکومت محلی

در کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۰

| کشورها (براساس رتبه نزولی سهم انتقالات) | انتقالات به‌عنوان درصدی از کل درآمدهای محلی |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------|
| فنلاند، سوئد، دانمارک، نیوزیلند | ۱۰-۲۰ |
| کانادا، اطریش | ۲۰-۳۰ |
| فرانسه، ژاپن، استرالیا، ایالات متحده | ۳۰-۴۰ |
| ایرلند، نروژ، بلژیک، آلمان | ۴۰-۵۰ |
| اسپانیا | ۵۰-۶۰ |
| یونان، پرتغال | ۶۰-۷۰ |
| ایتالیا، بریتانیا و هلند | ۷۰-۸۰ |

مأخذ: ادارات آمار هر کدام از کشورها، رک به: فهرست منابع.

1. Own-Source Revenues
2. Credit Market



۶. تسهیل دسترسی حکومت محلی به اعتبار

دسترسى حکومت محلى به اعتبار نیازمند وجود بازارهای مالی کارآمد و معتبر بودن حکومت‌های محلى است. اگرچه در کشورهای صنعتی، این پیش‌شرط‌ها به راحتی محقق می‌شوند ولی سنت کمک به حکومت‌های محلى توسط حکومت‌های سطح بالاتر به خوبی نهادینه شده است. جایگزین جالبی برای وام ایالتی یا محلى در ایالات متحده وجود دارد، زیرا سود اوراق قرضه حکومت‌های محلى از مالیات فدرال معافند. لازم به ذکر نیست که چنین یارانه‌ای تأثیرات منفی متعددی دارد: به نفع قلمروهای ثروتمندتر و افراد پردرآمدتر است، نسبت به منابع مالی غیربازپرداختی مانند پس‌اندازها و سهام تبعیض‌آمیز است و بخش خصوصی را نسبت به مشارکت به شکل امتیازات و گزینه‌های ساخت - تملک - انتقال^۱ دلسرد می‌کند. ایالت‌های متعددی در ایالات متحده از طریق تأسیس بانک‌های قرضه شهری^۲ به حکومت‌های محلى کوچک کمک مالی می‌کنند. بانک‌های قرضه شهری به‌عنوان کارگزاری‌های دولتی مستقل تأسیس می‌شوند و اوراق قرضه معاف از مالیات برای سرمایه‌گذاران صادر می‌کنند و با استفاده از درآمدهای حاصله مجموعه اوراق قرضه منتشره توسط چند حکومت محلى را خریداری می‌کنند. آنها با انباشت تعدادی سهام خردتر و با استفاده از اعتبار بالاتر ایالت، هزینه وام را برای اجتماعات کوچکتر کاهش می‌دهند.

در کانادا، کمک اغلب استان‌ها به حکومت‌های محلى در قالب تحلیل مهندسی، مالی و اقتصادی پروژه‌هاست. شرکت‌های مالی استانی به حکومت‌های محلى در آلبرتا، بریتیش کلمبیا و نوا اسکوتیا^۳ در اخذ وام کمک می‌کنند. این شرکت‌ها از اعتبار بالاتر استان برای کاهش هزینه تأمین سرمایه برای حکومت‌های محلى استفاده می‌کنند. برخی استان‌ها به‌ویژه مانیتوبا^۴ و کبک به آماده‌سازی و بازاریابی بدهی محلى^۵ کمک می‌کنند. حکومت‌های استانی در کانادا گاهی کل یا بخشی از بدهی حکومت‌های محلى را می‌بخشند. در اروپای غربی و ژاپن، کارگزاری‌های مستقل که براساس اصول بازرگانی مدیریت می‌شوند به حکومت‌های محلى در دریافت وام کمک می‌کنند. مالکیت «فایننس شهرداری فنلاند»^۶ در اختیار انجمنی از حکومت‌های محلى است و برای حکومت‌های شهری نقش منبع وام را بازی می‌کند. به همین ترتیب «کومون اینوست سوئد»^۷ [مؤسسه سرمایه‌گذاری اشتراکی سوئد] در مالکیت انجمن حکومت‌های محلى است، اما توسط بخش خصوصی مدیریت می‌شود تا برای حکومت‌های محلى اعتبار تأمین کند. دولت مرکزی و حکومت‌های محلى مشترکاً مالکیت

1. Build-Own-Transfer Alternatives
2. Municipal Bond Banks
3. Nova Scotia
4. Manitoba
5. Local Debt
6. Municipality Finance of Finland
7. Kommun Invest of Sweden

«کردیت کامونال دو بلژیک»^۱ [بانک اعتبار اجتماعی بلژیک] را در اختیار دارند و سپرده‌ها مهم‌ترین منبع تأمین مالی محسوب می‌شوند. در فرانسه «دکسیا»^۲ با مالکیت خصوصی صرفاً از طریق عرضه اوراق مشارکت منابع مالی خود را افزایش می‌دهد. در اسپانیا «بنکو دِ کردیتو لوکال»^۳ [بانک اعتبار محلی] نیز توسط بخش خصوصی مدیریت می‌شود و سرمایه خود را از طریق انتشار اوراق قرضه تأمین می‌کند. در دانمارک، حکومت‌های محلی به صورت گروهی یک بانک تعاونی شهری تأسیس کرده‌اند. در بریتانیا «هیئت وام خدمات عام‌المنفعه»^۴ هدایت سرمایه‌گذاری‌های مرکزی در کارهای عام‌المنفعه محلی را بر عهده دارد.

درس مهمی که از تجربه کشورهای صنعتی می‌توان گرفت این است که شرکت‌های تأمین مالی شهرداری‌ها وقتی عملکرد خوبی دارند که براساس اصول تجاری مدیریت شوند و برای دستیابی به سرمایه و وام‌گیرندگان رقابت کنند. در چنین محیطی، این کارگزاری‌ها امکان ریسک‌پذیری جمعی را فراهم می‌آورند، از صرفه‌جویی با افزایش مقیاس بهتر استفاده می‌کنند و از دانش خود درباره حکومت‌های محلی و ظرفیت بالقوه خود در تأمین مالی بهره می‌گیرند تا امکان دسترسی به اعتبار تجاری براساس شرایطی مطلوب‌تر فراهم آید.

۷. چند نتیجه‌گیری درباره حکمرانی محلی در کشورهای صنعتی^۵

تکامل تاریخی و عملکرد معاصر حکمرانی محلی چند درس آموزنده برای اصلاح حکمرانی محلی به ویژه در کشورهای درحال توسعه دارد. اگرچه در کشورهای صنعتی عملاً در مورد حکمرانی محلی تنوع بسیار بالایی وجود دارد، اما استانداردهای مشترکی نیز قابل مشاهده است. تنوع در ترتیبات نهادی است که به صورت تدریجی در تاریخی طولانی تکامل یافته است. این فرآیند تکامل به پیدایش نقش‌های متنوع برای حکومت‌های محلی و اشکال مختلف رابطه با حکومت مرکزی در کشورهای مختلف منجر شده است. درحالی که حکومت محلی در کشورهای اسکاندیناویایی به عنوان اولین کارگزار مردم خدمت می‌کند، در استرالیا این نقش به حکومت‌های ایالتی واگذار شده و حکومت محلی نقش حداقلی در امور محلی دارد.

مدل واحدی در مورد اندازه، ساختار، حلقه‌ها و کارکردهای حکومت محلی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی وجود ندارد. با این حال، ویژگی‌های مشترک جالبی دارند.

1. Credit Communal de Belgique
2. Dexia
3. Banco de Crédito Local
4. Public Works Loan Board

۵. این بخش و بخش بعدی (نتیجه‌گیری) عیناً از مقاله لاتین ترجمه شده است.



اول، اکثر کشورها تصدیق می‌کنند که تأمین مالی باید مبتنی بر عملکرد باشد تا تضمین شود که حکومت‌های محلی می‌توانند به شکلی مؤثر و منصفانه به وظایف خود عمل کنند. دوم، حاکمیت محلی برای برآورده کردن انتظارات محلی و پاسخگویی در برابر مردم حیاتی است. بنابراین حکومت‌های محلی باید استقلال چشمگیری در زمینه تعیین مالیات، نحوه هزینه و قانونگذاری داشته باشند و بتوانند بدون مراجعه به سطوح بالاتر حکومت درباره شرایط استخدام، اخراج و حوزه صلاحیت‌های کارکنان خود تصمیم‌گیری کنند. تنها در این شرایط است که حکومت‌های محلی می‌توانند با معرفی پاسخگویی عملکردمحور به ابداع در مدیریت بپردازند و با ایجاد ترتیبات مختلف در عرضه خدمات از طریق عرضه رقابتی، عقد قرارداد و برون‌سپاری^۱ در هر جا که شایسته به نظر می‌رسد، به نوآوری در عرضه خدمات دست بزنند. همچنین می‌توانند شبکه گسترده‌تری از حکمرانی محلی ایجاد کنند و از انرژی‌های کل جامعه برای تقویت بروندهای اجتماعی مطلوب‌تر، بهره ببرند. سومین و مهمترین نکته این که پاسخگویی در برابر مردم محل حیاتی‌ترین عنصر موفقیت حکمرانی محلی در کشورهای صنعتی است. این پاسخگویی از طریق حق انتخاب دموکراتیک، مشارکت، شفافیت، بودجه‌بندی عملکردمحور، منشور حقوق شهروندان و تمهیدات حقوقی و مالی متعددی تقویت می‌شود که از جمله این تمهیدات می‌توان به گزینه‌های گسترده‌تر انتخاب، اظهارنظر و خروج اهالی اشاره کرد.

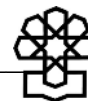
نتیجه‌گیری

چشم‌انداز مختصری از ادبیات مفهومی و نهادی حکمرانی محلی ارائه کردیم. سنتز این ادبیات مفهومی نشان می‌دهد که نقش معاصر حکومت محلی مدیریت شکست‌های بازار و نیز شکست‌های حکومت است. ایفای این نقش مستلزم آن است که حکومت محلی به عنوان خریدار خدمات محلی، تسهیل‌گر فعالیت شبکه‌های عرضه‌کننده دولتی و غیردولتی و نیز حافظ و ناظر حکومت‌های ایالتی و مرکزی در عرصه‌های حاکمیت مشترک عمل کند. همچنین حکومت محلی باید بین نهادها و شبکه‌های مختلف نقش واسطه را بازی کند تا معاضدت بیشتر آنها تقویت شود و برای بهبود کیفیت زندگی اهالی محل، از انرژی‌های آزاد نشده جامعه بزرگتر بهره‌برداری کند. جهانی شدن و انقلاب اطلاعات دیدگاه‌های مفهومی مربوط به نقش تسهیل‌گر حکومت‌های محلی را تقویت می‌کنند. این دیدگاه در تاریخ ملل صنعتی نیز ریشه دارد. حکومت محلی اولین شکل حکومت بود تا زمانی که جنگ‌ها و پیروزی‌ها به انتقال مسئولیت‌های حکومت محلی به حکومت‌های منطقه‌ای و

مرکزی منجر شد. این روند بی‌وقفه ادامه یافت تا عصر جهانی شدن و انقلاب اطلاعات که نقطه ضعف‌های حاکمیت مرکزی برای بهبود کیفیت زندگی و بروندهای اجتماعی را نشان داد. دیدگاه جدید درباره حکمرانی محلی که در اینجا ارائه شد (جدول ۶) از نقش رهبری حکومت‌های محلی در یک سیستم چند مرکزی، چندبخشی یا چندسطحی دفاع می‌کند. این دیدگاه برای خلق و تداوم حکمرانی شهروندمحور حیاتی است، نوعی از حکمرانی که در آن شهروندان حاکمان اصلی بوده و سطوح مختلف حکومت آماده‌اند تا به عنوان کارگزار اجرای حکمرانی عمومی^۱ خدمت کنند. در کشورهای درحال توسعه، این‌گونه توانمندسازی شهروندان شاید تنها راه برای اصلاح حکمرانی در بخش دولتی باشد البته وقتی حکومت‌ها بی‌میل یا ناتوان از اصلاح خود شده باشند.

جدول ۶. نقش حکومت محلی در دیدگاه جدید درباره حکمرانی محلی

| قرن بیستم: دیدگاه قدیمی | قرن بیست‌ویکم: دیدگاه جدید |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مبتنی بر اصل ته‌ماندگی است و حکومت‌های محلی حافظان مرکزند. | مبتنی بر واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و حاکمیت محلی است. |
| مبتنی بر اصل اختیارات شخصی و خارج از قانون است. | مبتنی بر حکمرانی اجتماع است. |
| بر حکومت متمرکز است. | بر حکمرانی محلی شهروندمحور متمرکز است. |
| کارگزار حکومت مرکزی است. | کارگزار شهروندان و رهبر و حافظ حاکمیت مشترک است. |
| پاسخگو و مسئول در برابر حکومت‌های سطح بالاتر است. | در برابر رأی‌دهندگان محلی پاسخگو و مسئول است، نقش رهبری را در بهبود حکمرانی محلی بر عهده می‌گیرد. |
| عرضه‌کننده مستقیم خدمات محلی است. | خریدار خدمات محلی است. |
| بر عرضه خانگی (داخلی) متمرکز است. | تسهیل‌گر سازوکارهای شبکه‌ای حکمرانی محلی، هماهنگ‌کننده عرضه‌کنندگان دولتی و غیردولتی، واسطه‌گر در منازعات و توسعه‌دهنده سرمایه اجتماعی است. |
| بر نهانکاری متمرکزند. | بر شفافیت متمرکز است و حکمرانی شفاف را تعقیب می‌کند. |
| دروندها را کنترل می‌کند. | تصدیق می‌کند که نتایج اهمیت دارند. |
| وابسته به درون است. | متمرکز بر بیرون و رقابتی است، کنشگری فعال برای ایجاد چارچوب دیگری از عرضه خدمات است. |
| بسته و کند است. | باز، چابک و منعطف است. |
| در برابر ریسک ناشکیباست. | مبدع و در چارچوب ریسک‌پذیر است. |
| به دستورات مرکز وابسته است. | در تعیین مالیات، نحوه هزینه درآمدها، قانونگذاری و تصمیمات اداری مستقل است. |
| براساس مقررات هدایت می‌شود. | انعطاف مدیریتی دارد و در برابر نتایج پاسخگو است. |
| بروکراتیک و فن‌سالار است. | مشارکتی است، در تلاش است تا از طریق تمهیدات دمکراسی مستقیم، منشورهای شهروندان و بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد، امکان اظهارنظر شهروندان و گزینه‌های خروج آنها را تقویت کند. |



| قرن بیستم: دیدگاه قدیمی | قرن بیست و یکم: دیدگاه جدید |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| قهرآمیز است. | بر جلب اعتماد متمرکز است، برای گفتگوی مدنی فضا ایجاد می‌کند و برون‌دادهای اجتماعی را بهبود می‌بخشد. |
| به‌لحاظ مالی غیرمسئولانه عمل می‌کند. | به‌لحاظ مالی محتاط است، با هزینه کمتر، بهتر کار می‌کند. |
| در انحصار نخبگان است. | فراگیر و مشارکتی است. |
| به دنبال فائق آمدن بر شکست‌های بازار است. | به دنبال فائق آمدن بر شکست‌های دولت و بازار است. |
| در حصار یک سیستم متمرکز است. | در دنیایی جهانی شده و محلی شده* با دیگران در پیوند است. |

مأخذ: نویسنده.

* Localized world

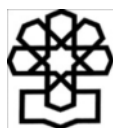
منابع و مأخذ

1. Andrews, Matthew, and Anwar Shah. 2005. "Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform." In *Public Expenditure Analysis*, ed. Anwar Shah, 153–82. Washington, DC: World Bank.
2. Bailey, Stephen. 1999. *Local Government Economics: Theory, Policy, and Practice*. Basingstoke, U.K.: Macmillan.
3. Bowman, Ann, and Richard Kearney. 1990. *State and Local Government*. Boston: Houghton Mifflin.
4. Boyne, George. 1998. *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke, U.K.: Macmillan.
5. Breton, Albert. 1995. *Competitive Governments*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
6. Brueckner, Jan. 1982. "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector." *Journal of Public Economics* 19: 311–31.
7. Buchanan, James. 1965. "An Economic Theory of Clubs." *Economica* 32: 1–14.
8. Caulfield, Janice. 2003. "Local Government Reform in Comparative Perspective." In *Reshaping Australian Local Government*, ed. Brian Dollery, Neil Marshall, and Andrew Worthington, 11–34. Sydney: University of New South Wales Press.
9. Dollery, Brian, and Joe Wallis. 2001. *The Political Economy of Local Government*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
10. Frey, Bruno, and Reiner Eichenberger. 1995. "Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ." In *Competition among Jurisdictions*, ed. Lüder Gerken, 209–29. London: Macmillan.
11. ———. 1996. "FOCJ: Competitive Governments for Europe." *International Review of Law and Economics* 16: 315–27.
12. ———. 1999. *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham, U.K., and Northampton, MA: Edward Elgar.
13. Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work*. New York: Palgrave.
14. Government of Switzerland. 2003. *The Swiss Confederation—A Brief Guide*. Bern: Bundeskanzlei.
15. Horn, Murray. 1997. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
16. Humes, Samuel, IV. 1991. *Local Governance and National Power*. New York: Harvester/Wheatsheaf.

17. Kincaid, John. 1967. "Municipal Perspectives in Federalism." Unpublished paper. Cited in Bowman and Kearney (1990).
18. McMillan, Melville. Forthcoming. "A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Developed Countries." In *Macrofederalism and Local Finances*, ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank.
19. Moore, Mark. 1996. *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
20. ———. 1999. "The Job Ahead." In *Community, Opportunity, Responsibility, Accountability—Report of the Symposium on the Future of Public Services*. Washington, DC: Office of Public Management.
21. Muramatsu, Michio, and Farrukh Iqbal. 2001. "Understanding Japanese Intergovernmental Relations: Perspectives, Models, and Salient Characteristics." In *Local Government Development in Postwar Japan*, ed. Michio Muramatsu and Farrukh Iqbal, 1–28. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
22. Oates, Wallace. 1969. "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis." *Journal of Political Economy* 77: 957–71.
23. ———. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
24. Olson, Mancur. 1969. "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *American Economic Review* 59 (2): 479–87.
25. Rhodes, R. A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, U.K.: Open University Press.
26. Scottish Office. 1998. "The Constitutional Status of Local Government in Other Countries." Unpublished report, Central Research Unit, Edinburgh, Scotland.
27. Shah, Anwar. 1988. "Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay." *Journal of Economic Surveys* 2 (3): 209–43.
28. ———. 1989. "A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level." *Land Economics* 65 (4): 359–75.
29. ———. 1992. "Empirical Tests for Allocative Efficiency in the Local Public Sector." *Public Finance Quarterly* 20 (3): 359–77.
30. ———. 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, DC: World Bank.
31. ———. 2001. "Interregional Competition and Federal Cooperation: To Compete or to Cooperate? That's Not the Question." Paper presented at the International Forum on Federalism, Veracruz, Mexico, November, 14–17.
32. ———. 2005. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers." Policy Research Working Paper 3785, World Bank, Washington, DC. <http://ssrn.com/abstract=873893>.
33. ———. 2006. "The Principles and the Practice of Intergovernmental Transfers." In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, eds. Robin Boadway and Anwar Shah. Washington, DC: World Bank.
34. Statistics Bureau, Japan. 2000. *2000 Population of Japan*. 1st ed. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communication.
35. Statistics Canada. 2002. *Population and Dwelling Counts for Canada and Census Subdivisions (Municipalities), 2001 and 1996 Censuses*. 1st ed. Ottawa: Statistics Canada.
36. Statistics New Zealand. 2005. *Census of Population and Dwellings: Final Counts 2001—New Zealand by Meshblock*. 1st ed. Auckland, New Zealand: Statistics New Zealand.
37. Stigler, George. 1957. "The Tenable Range of Functions of Local Government." In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, ed. Joint Economic



- Committee, Subcommittee on Fiscal Policy, U.S. Congress, 213–19. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
38. Stoker, Gerry, ed. 1999. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
 39. Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–24.
 40. U.S. Census Bureau. 2002. *Government Organization, Vol. 1, No. 1 of 2002 Census of Government*, Washington, DC: U.S. Department of Commerce.
 41. Wajidi, Muhammad. 1990. "Origin of Local Government in the Indo-Pakistan Subcontinent." *Journal of Political Science* 13 (1–2): 131–39.
 42. Werner, Jan. Forthcoming. *Das deutsche Gemeindefinanzsystem: Reformvorschläge im Kontext der unterschiedlichen Einnahmenautonomie der lokalen Gebietskörperschaften in Europa [The Financing of Local Authorities in Germany: Future Fiscal Reforms and Methods of Resolution in the Neighboring European Countries]*. Frankfurt am Main, Germany: Peter Lang.
 43. Werner, Jan, and Anwar Shah. 2005. "Horizontal Fiscal Equalization at the Local Level: The Practice in Denmark, Norway, and Sweden." Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
 44. Williamson, Oliver. 1985. "The Economic Institutions of Capitalism." New York: Free Press.
 45. Zheng, Yingpin and Wei Fan, eds. 2003. *The History and Civilization of China*. Beijing: Central Party Literature Publishing House



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۷۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: محمد صفار

ناظر علمی: رضا شیرزادی

مناقضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. تمرکززدایی

۲. حکومت محلی

۳. توسعه اجتماع محور

۴. شهروندمحوری

۵. مشارکت اجتماعی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۱۱