



## A Pattern of Role and Structure of Local Governance in Iran's Management System

### GholamReza Kazemian

\*Corresponding author, Associate Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: kazemian@atu.ac.ir

### Vajhollah Ghorbanizadeh

Associate Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: ghorbanizadeh@atu.ac.ir

### Reza Vaezi

Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: vaezi@atu.ac.ir

### Marzieh Shahmohammadi

Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: m.shahmohammadi4@yahoo.com

### Abstract

**Objective:** The oil industry is the most important and strategic industry in Iran and plays a dominant role in the economy of the country. Human capital is the main element in the creation and development of productivity, therefore the development of human capital productivity in this industry can be a major step towards achieving economic growth and long-term goals of the country. In planning the development of human resource efficiency, managers and planners have to cope with the complexity of human resources (systems of multidimensional systems) and, psychological relations and socio-cultural issues (systemic attitudes). Considering the fact that, human resource utilization in the oil industry is a turbulent issue, this research aimed at modeling, simulating and strategizing the human resources system of the oil industry using the formulation of a turbulent order and the dynamics of the system.

**Methods:** The research's methodology is inspired by the critical system thinking of research in multiple operations and methodologies (a system of systematic methodologies). This is primarily done using the barriers to the development of Ackoff / Gharage Daghie, the principled embedding of the structure of the problem turmoil, and then into modeling using the dynamics of the system.

**Results:** The findings of the model show that insufficient attention to the transparency of the structure of the oil industry in terms of power and the use of intellectual and human capital in

dimensions of value and motivation of staff in cosmetic aspects have caused damage to the abundance of human resources in the industry.

**Conclusion:** The application of hybrid policies in the three sub-systems of value, strength, and beauty were selected as the best way to improve the productivity of human resources in the petroleum industry. It was shown that plans for increasing intellectual and human capital, structural transparency in the oil industry, and the incentivizing systems of workers have significant effects on increasing the value of human resources and improving its productivity in the oil industry.

**Keywords:** Decentralization, Local governance, Structure, Public sector management, Role.

**Citation:** Gholam Reza Kazemian, Gh. R., Ghorbanizadeh, V., Vaezi, R., & Shahmohammadi, M. (2019). A Pattern of Role and Structure of Local Governance in Iran's Management System. *Journal of Public Administration*, 11(2), 179-202. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2019, Vol. 11, No.2, pp. 179-202

DOI: 10.22059/jipa.2019.278535.2521

Received: November 26, 2018; Accepted: April 18, 2019

© Faculty of Management, University of Tehran

Archive of SID



## الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران

غلامرضا کاظمیان

\* نویسنده مسئول، دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: kazemian@atu.ac.ir

وجه‌اله قربانی‌زاده

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: ghorbanizadeh@atu.ac.ir

رضا واعظی

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: vaezi@atu.ac.ir

مرضیه شاه‌محمدی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: m.shahmohammadi4@yahoo.com

### چکیده

**هدف:** علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر جایگاه ویژه شوراهای در ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در حکمروایی محلی، در حال حاضر دو سطح ملی و محلی فاقد ارتباط و ساختاری منسجم بوده و در نقش کنشگران هر دو سطح ابهاماتی وجود دارد. بنابراین بررسی حکمروایی محلی در نظام مدیریتی کشور، ضروری است و به شکل‌دهی الگویی برای شناسایی نقش‌ها و ساختارهایی برای تحقق آن نیاز دارد. پژوهش حاضر، نوشتاری است که به تبیین نقش و ساختار حکمروایی محلی در ایران می‌پردازد.

**روش:** در این پژوهش از نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا استفاده شده و برای پاسخ به پرسش‌های پژوهش ۲۱ مصاحبه عمیق با صاحب‌نظران انجام گرفته است. برای تحلیل داده‌ها، طی چهار مرحله اولیه، متمرکز، محوری و نظری به کدگذاری اقدام شده است.

**یافته‌ها:** تحلیل داده‌ها در نهایت به احصای ۱۹ مقوله فرعی، شش مقوله اصلی و شکل‌گیری الگوی نظری انجامید.

**نتیجه‌گیری:** برای ایران می‌توان در سطح محلی و مرکزی نقش‌های اختصاصی و ارتباطی را در نظر گرفت که نقش‌آفرینانی شامل چهار گروه دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی آنها را بر عهده می‌گیرند. همچنین برای حکمروایی محلی ایران در حالات موجود، ممکن و مطلوب، به ترتیب سه شکل ساختاری مجزا، هماهنگ و همراه ارائه شده که برای برعهده‌گرفتن نقش‌ها، اولویت‌های متفاوتی دارند. بنابراین شکل‌گیری الگوی مطلوب حکمروایی محلی در ایران به شناخت وضع موجود و همچنین عبور از وضع ممکن نیاز داشته و به تدریج حاصل خواهد شد.

**کلیدواژه‌ها:** حکمروایی محلی، تمرکززدایی، مدیریت بخش عمومی، ساختار، نقش.

**استناد:** کاظمیان، غلامرضا؛ قربانی‌زاده، وجه‌اله؛ واعظی، رضا؛ شاه‌محمدی، مرضیه (۱۳۹۸). الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۲)، ۱۷۹-۲۰۲.

مدیریت دولتی، ۱۳۹۸، دوره ۱۱، شماره ۲، صص. ۱۷۹-۲۰۲

DOI: 10.22059/jipa.2019.278535.2521

دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۰۵، پذیرش: ۱۳۹۸/۰۱/۲۹

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

## مقدمه

حکمروایی به عنوان ساختی مفهومی، تمام ویژگی‌های مفهومی جامع را دربردارد و با توجه به تصویری که اغلب در گفتمان حکمروایی به آن استناد می‌شود، به کارگیری مدل‌های جایگزین فرماندهی انحصاری، در پرتوی تحولات عمیق تکنولوژیک، اقتصادی و اجتماعی، اجتناب‌ناپذیر است. این امر موجب تغییر بنیادین «از حکومت به حکمروایی» می‌شود، به طوری که حکومت به عنوان هدایت عمودی، انحصاری و یک‌طرفه و حکمروایی با ویژگی هدایت افقی، جمعی و چندوجهی، شناخته می‌شوند (هندریکس<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳).

در تعاریف سنتی، واژه حکمروایی مترادف با حکومت و به معنای «عمل یا فرایند حکومت کردن» آمده است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸)، اما حکومت به طور خاص به معنای «مدیریت از طریق اعمال اقتدار و نیز اداره امور کشور» بیان شده است و در مقابل حکمروایی، وجود روابط تعاملی بین و درون حکومت و نیز نیروهای غیرحکومتی را نشان می‌دهد. این مفهوم تلویحاً به معنای ارزش‌ها و قواعد مشترک و همچنین تعامل پیوسته و نیاز برای دستیابی به منفعت جمعی است که از طریق انجام اقدام‌های انفرادی قابل حصول نیستند (مرتضوی، ۱۳۹۲). در حقیقت حکمروایی شامل شکل ویژه‌ای از نظم و ترتیب در «روابط میان سازمان»ها بوده و بر مجموعه جدیدی از فعالیت‌ها دلالت دارد که درک سنتی از حکومت و مدیریت دولتی را به چالش می‌کشد (میلر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲). همچنین مشخص می‌کند که چه کسانی در این فرایند درگیر هستند و چگونه باید وظیفه خود را به انجام برسانند (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰). این فرایند برخلاف کنترل از بالا به پایین که در نظم مبتنی بر سلسله‌مراتب وجود دارد و همچنین برخلاف رابطه فردی در نظم بازار، مستلزم برقراری نظم از طریق شبکه‌ها و شراکت‌هاست (جانستون، ۱۳۸۲).

برای بررسی سطح محلی حکمروایی نیز ابتدا باید نگاهی به سازماندهی حاکمیت داشت. حاکمیت یک نظام معمولاً در سه سطح تعریف می‌شود؛ نخست سطح عالی یا همان حکومت مرکزی که بسته به نوع ساختار تعریف شده در قوانین یک کشور میزان اختیارات متفاوتی در سطح کلان جامعه را دربرمی‌گیرد، دوم سطح میانی یا حکومت ایالتی، استانی و منطقه‌ای که عموماً در کشورهای یکپارچه مثل ایران کارگزاران حکومت مرکزی هستند و سوم سطح محلی که آن هم با توجه به فلسفه وجودی خود از یک سو و بر اساس نگاه سیاسی و حقوقی جوامع از سوی دیگر نقش‌هایی را به طور قانونی بر عهده می‌گیرد و شهرها و روستاها قلمرو مکانی این سطح مدیریتی هستند.

تصمیم‌گیری برای سطح محلی حاکمیت در کشورهایی که به صورت متمرکز اداره می‌شوند معمولاً در رأس حکومت صورت می‌گیرد و نهادهای محلی کارگزاران دولت محسوب می‌شوند. این نهادها در مقایسه با جوامعی که اصل بر تمرکززدایی و حتی خودمختاری نهادهای محلی است، نقش متفاوتی دارند و رویکردهای دموکراتیک نمود پررنگ‌تری دارد. به طوری که در حالت نخست، نقش حکومت محلی در سطح یک مجری دستورات سطوح بالایی باقی می‌ماند در حالی که در حالت دوم حکومت محلی در اداره و مدیریت سطح محلی، نقش‌های پررنگ‌تری مانند هدایتگری، تسهیل‌کنندگی، توانمندسازی و مشارکت‌جویی را بر عهده خواهد گرفت.

1. Hendriks

2. Miller

حرکت کشور به سمت کاهش افراطی نقش دولت در اقتصاد و سایر ابعاد حیاتی جامعه و تأکید بر مدیریت‌گرایی و کوچک‌سازی دولت، نشان‌دهنده تأثیرپذیری ضمنی نظام اداری و خطمشی‌گذاری ایران از روندهای جهانی است (محمدزاده، فیضی، گرامی پور و یداللهی، ۱۳۹۸). از سوی دیگر با توجه به تغییر سریعی که در شرایط محیطی و فناوری‌های ارتباطی رخ می‌دهد، زمینه مطالبه‌گری مردم فراهم شده، از این رو توجه به خواست مردم ضرورت بیشتری یافته است که حکومت باید با اصلاح و به‌روزرسانی خود در راستای برآورد خواسته‌های مردم عمل کند. بنابراین، تکیه صرف بر سازوکارهای ارتباط سنتی، جواب‌گوی نیاز جامعه امروز نیست (رهنورد، علی‌پور، دهدار و خلیلی، ۱۳۹۸).

یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در زمینه روابط سطح ملی و محلی و شکل‌گیری حکمروایی محلی، تمرکززدایی است. کمیته بین‌المللی همکاری و توسعه اروپا در زمینه توانمندسازی مقامات محلی بر ارزش ابزاری تمرکززدایی تأکید دارد که نشان‌دهنده تغییری پارادایمی در مواجهه با عدم تمرکز و توسعه محلی / منطقه‌ای است (کمیته بین‌المللی همکاری و توسعه اروپا<sup>۱</sup>، ۲۰۱۶: ۱۶).

به‌طور کلی در سبک تمرکززدایی، انتخاب مقام‌های محلی از طریق انتخابات مستقیم شورای شهر به‌وسیله مردم و گزینش شهردار به‌وسیله همین شورا یا مردم، بهترین تضمین برای ایجاد و حفظ سیستم عدم تمرکز است و بخش مهمی از اختیارات مأموران دولتی به نمایندگان مردم محل انتقال می‌یابد (شمس، ۱۳۷۷). پیش از این بحث حکومت محلی با شیوه‌ها و سبک‌های اداری و اجرایی مرتبط بود، اما با تقویت نقش مردم‌سالاری در توسعه کشورها، موضوعات تمرکززدایی و حکومت‌های محلی به هم گره خورده‌اند (علی مرادی، شمس و جهانگیری، ۱۳۹۷). تمرکززدایی در مفهوم عام خود از طریق مفاهیم و تاکتیک‌های خاصی همچون تمرکززدایی سیاسی، تمرکززدایی اداری و تراکم‌زدایی، پیگیری می‌شود که هر یک مستلزم ساختار و روابط مشخص عمودی هستند. ارتباط سطح محلی با سطوح بالاتر خود نیز از چندین طریق مختلف حاصل می‌شود که شامل چارچوب‌های قانون اساسی و مقررات، ارتباطات مالی و مسئولیت‌های سیاسی مشترک در اجرای برنامه است. امروزه ارتباطات بین سازمانی با توجه به روند کاهش ساختارهای سلسله‌مراتبی دولتی و گسترش همکاری و روابط کارگزاران حکومت با یکدیگر به‌عنوان عنصری توانمند در شبکه‌های سازمانی ارتقا یافته است (ویلسون<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰). در سراسر جهان نیز به‌دنبال سیستم‌هایی هستند که حکومت‌های محلی گوناگونی را شکل دهند و تأکید بر نهادهای رسمی و غیررسمی و روابط درون حکومتی، فرایندهای مختلفی را می‌سازند (مزا<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵).

از سوی دیگر با وجود اینکه سطح محلی شامل واحدهای شهری و روستایی می‌شود و شهرها، مهم‌ترین قلمروهای محلی سیستم‌هایی هستند که در آنها فعالیت‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی انجام می‌شود، تمرکز این پژوهش بر قلمروهای شهری است. کنشگران شهری نیز به آن دسته از افراد که امکان تأثیرگذاری (اداره یا کنترل) بر منابع یا فعالیت‌های شهری را دارند اطلاق می‌شود که معمولاً شامل مدیران و برنامه‌ریزان شهری، مأموران املاک و کارکنان اجتماعی هستند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲).

1. International Cooperation and Development European Commission

2. Wilson

3. Meza

هر کشوری با هر سیستم حکومتی ویژه، فرایندهای مدیریت محلی معینی را برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر آن در نظر گرفته است. بنابراین در بررسی ساختار و مناسبات سطح محلی حاکمیتی با ویژگی‌ها و کنشگران مختلف و منحصر به فرد با دو دسته ارتباطات روبه‌رو هستیم. ارتباطات عمودی که در خارج از محدوده و سطح حکومت محلی شکل می‌گیرد و ارتباطات افقی که در درون و بین عوامل داخلی آن ایجاد می‌شود. هر یک از این ارتباطات برای تحقق اهداف و وظایف مشخصی شکل می‌گیرد و برای شکل‌دهی این روابط، نخستین نیاز و شاید مهم‌ترین عنصر، طراحی ساختاری متناسب با نقش و نوع روابط عمودی است که قرار است تعریف و مستقر شوند. این ساختار باید به‌گونه‌ای طراحی و پیاده‌سازی شود تا ظرفیت تحقق نقش‌ها و اهداف تعریف‌شده را داشته باشد.

آنچه طراحی یک ساختار حکمروایی محلی با روابط مطلوب را بیش از گذشته ضروری می‌کند آسیب‌هایی است که مدیریت محلی در ایران با آن مواجه بوده و همواره بر سر راه توسعه کشور و خدمت‌رسانی روان‌تر مانع ایجاد کرده است. برای مثال در ایران استقرار مدیریت محلی، سابقه کمی دارد و دارای الگوی مشخصی نیست. تمرکزگرایی در ایران سابقه طولانی دارد و امکان ارتباط میان شهروندان و نمایندگان شوراهای محلی برای انجام درست وظایف وجود ندارد. نارسایی قوانین و ناآگاهی مسئولان مشکلات این امر را مضاعف کرده است. قوانین به روز نیستند و در آنها تناقضاتی وجود دارد (مقیمی، ۱۳۹۴). نهادهای محلی ایران برای انجام وظایف قانونی خود اختیارات کافی ندارند. در زمینه‌های مختلف محلی، کمبود نیروی متخصص و کارآمد وجود دارد. محدودیت منابع مالی و نبود استقلال مالی از موارد دیگری است که به مدیریت محلی در ایران آسیب رسانده است (ویسی، احمدی پور و قالیباف، ۱۳۹۱).

مسئله ویژه این تحقیق حاصل انطباق حقیقت و ضرورت‌های نظری و عملی ساختاری و ارتباطی مدیریت و حکمروایی محلی با وضعیت و فرایندهای قانونی و واقعی آن در ایران است. انطباقی که نشان‌دهنده ابهام‌های ساختاری و کارکردی جدی در جایگاه مدیریت محلی در ساختار و روابط عمودی آن با سطوح ملی و منطقه‌ای است. به این معنا که در کشور به موضوع ارتباطات سطح مرکزی و محلی در قالب ساختاری تعریف‌شده، پرداخته نشده و همواره برای هر دو سطح، خلأ این موضوع وجود داشته است. برای نمونه در حالی که شوراها به‌مثابه نماد عناصر منتخب حاکمیتی در قانون اساسی کشور جایگاهی برجسته دارند، به نظر می‌رسد این جایگاه هنوز در ذهنیت و عمل سیاست‌مداران و خطمشی‌گذاران ظهور و بروز واقعی نیافته است یا در حالی که در قانون اساسی کشور سطح محلی را رکن چهارم حکومت قرار داده، جایگاه مشخصی در تصمیم‌گیری‌ها ندارد. در واقع در وضعیت فعلی هریک از عناصر و تقسیمات کشوری با حداقل روابط افقی و بین‌سازمانی اداره می‌شوند و موقعیت و وظایف خود را در چارچوب روابط سازمانی عمودی تعریف می‌کنند (کاظمیان و پرهیزگار، ۱۳۸۴). اینها مسائلی است که در ایران مغفول مانده و متناسب با تحولات شتابان جهانی پیش نرفته، در حالی که بسیاری از کشورها پیش‌تر به آن پرداخته‌اند.

بر این اساس و در چارچوب طراحی الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در ارتباطات محلی - مرکزی نظام مدیریتی ایران، هدف پژوهش حاضر شناسایی نقش‌های سطح ملی و محلی، بازیگران و روابط ساختاری در حکمروایی محلی ایران است که پرسش‌های پژوهشی بر اساس این اهداف و به این ترتیب مطرح شد: نقش‌های سطح ملی در

حکمروایی محلی ایران چیست؟ نقش‌های سطح محلی در حکمروایی محلی ایران چیست؟ بازیگران حکمروایی محلی در ایران کدام‌اند؟ و روابط ساختاری حکمروایی محلی در ایران چگونه تعریف می‌شوند؟

### پیشینه پژوهش

جان استوارت میل<sup>۱</sup>، در رابطه با ارزش حاکمیت محلی منتخب بر دو بحث عمده تأکید می‌کند. نخست اینکه نهادهای محلی منتخب، در سیستم دموکراتیک حکومت، عنصر اصلی محسوب می‌شوند، به این دلیل که برای مشارکت سیاسی فرصت‌های زیادی همچون مهیا کردن تعلیم و تربیت شهروندان در فعالیت‌های سیاسی و حکومت را فراهم می‌کنند. دوم اینکه وجود حاکمیت محلی منتخب به دلیل توانایی آن در سرکشی امور محلی بر مبنای دانش محلی، علاقه و تجاری که دارد و خدمات مؤثرتر و کاراتری در مقایسه با حکومت مرکزی ارائه می‌دهد، ضروری است (اندرو و گلد اسمیت<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸). انورشاه و سناشاه در بررسی‌های خود در زمینه نهادهایی که جایگاه حکمروایی محلی را مشخص می‌کنند، در رابطه با حاکمیت سطح محلی، دو نقش محوری متصور شدند. نخست، حکومت به‌عنوان کارگزار شهروندان و حکومت محلی در قالب کارگزار مستقل و در نهایت با بررسی مدل‌های مختلف ارتباطات و نقش‌های حاکمیت سطح ملی بین نقش‌های حکومت محلی جدید (قرن بیست و یکم) و قدیم (قرن بیستم) تفکیک قائل شده‌اند. در نگاه قدیمی حکمروایی محلی وابسته و تحت قیمومیت بوده و عامل حکومت مرکزی است، فقط در قبال سطح بالا پاسخ‌گو بوده و مسئولیت مالی ندارد و در یک سیستم متمرکز بسته و در تسخیر انحصاری نخبگان است. در حالی که در نگاه جدید حکمروایی بر اساس خدمات مکمل و خودگردانی شکل می‌گیرد، نماینده اصلی شهروندان بوده و در قبال رأی‌دهندگان پاسخ‌گو است، در امور مالی محتاط بوده، با کار بهتر، هزینه کمتری دارد و در عین حال که محلی عمل می‌کند با دنیایی جهانی پیوند دارد (انورشاه و سناشاه<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴).

از سوی دیگر مایکل رید<sup>۴</sup> در قالب دو پژوهش، دیدگاه‌های مختلفی را در زمینه این روابط بین حکومتی مطرح کرده است. وی ابتدا این نکته را خاطر نشان کرده که حکومت‌های مرکزی در مواجهه با چالش‌هایی مانند جهانی شدن از بسیاری از نقش‌های سنتی خود دست کشیده‌اند. تغییرات حاصل به افزایش تفویض اختیار و فضای جدید سیاسی منتهی شده که مورد علاقه و بحث حکومت محلی است و در ادامه به دو رویکرد کارکردگرایی و خودمختاری در رابطه بین حکومت مرکزی و محلی و اصل عدم وابستگی<sup>۵</sup> پرداخته است. اصل عدم وابستگی، اصلی است که بر اساس مشارکت و انتخاب جامعه مدنی برای بر عهده رفتن مسئولیت محلی ارزش‌گذاری شده است. در پژوهش دوم رید به ضرورت تعامل بین دو سطح حکومتی و دلایل آن می‌پردازد و یکی از دلایل اهمیت تعامل بین سطوح حکومتی را شریک بودن مسائل محلی و مشکل بودن حل آنها می‌داند که به تمام دانش و اطلاعات همه بازیگران عمومی و خصوصی نیاز دارد و به این نکته اشاره می‌کند که اگر بپذیریم حکومت وظیفه‌ای است که در میان نهادهای چندگانه عمومی و جمعی رخ می‌دهد، در

1. John Stuart Mill

3. Anwar Shah & Sana Shah

5. Subsidiarity

2. Andrew & Goldsmith

4. Michael Raid



آن صورت درکمان از دولت به صورت امری ذاتاً آشفته را رها خواهیم کرد و برای تعادل بخشی به دیدگاه‌های بالا به پایین و پایین به بالا به ابزارهای جدیدی نیاز خواهیم داشت (رید، ۱۹۹۹ و ۲۰۱۲).

کیت میلر هم به تفسیر و بحث حکومت محلی و تمرکززدایی می‌پردازد و ضمن تعریف مجزای حکومت محلی و حکمروایی محلی، حکومت محلی و تمرکززدایی را در عین تفکیک از یکدیگر لازم و ملزوم هم می‌داند. سپس به شرح انواع تمرکززدایی پرداخته و مزایا و مخاطرات آن را بر می‌شمارد. وی در نهایت به این نکته اشاره می‌کند که در واقع برای اینکه هر فرایند تمرکززدایی موفق شود، باید مرکزیتی قوی وجود داشته باشد و نیاز به بازتعریف نقش‌ها و روابط بین مرکز و نهادهای زیرین ملی وجود دارد. در واقع برای موفقیت تمرکززدایی و عدم ایجاد هرج و مرج و توسعه ناکارآمد، ضروری است برخی وظایف سطح محلی به طور قابل توجهی افزایش یابد. اینها شامل توسعه یک چارچوب جامع سیاست ملی است که اجازه می‌دهد دامنه مناسبی برای حکومت‌های محلی به منظور اتخاذ استراتژی‌های منعکس کننده شرایط و اولویت‌های محلی مد نظر قرار گیرد (میلر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲).

همچنین اسپان و همکارانش در تشریح ساختار شبکه‌ای در درون حکومت محلی به این نکته اشاره می‌کنند که شبکه‌های عمومی محلی ویژگی‌های عمومی دارند که بیشتر به عواملی مانند ماهیت، ساختار و عملکرد شبکه مربوط است. مکانیزم‌های حکمروایی در شبکه‌های محلی اغلب پیچیده است و حکومت‌های محلی معمولاً با نقش‌هایی که توسط حکومت ملی به آنها تحمیل شده است نامأنوس‌اند. در نهایت آنها سه نقش حکمروایی (مأمور، همکار<sup>۲</sup> و تسهیلگر) را برای شبکه محلی تعریف می‌کنند که طیفی از سطح تفویض اختیار را به کنشگران و مسئولان سطح محلی نشان می‌دهد (اسپان، لوجیکس، شولز و شالک<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲).

هندریکس، در رابطه با کنشگران محلی به عنوان عاملان فرایند حکمروایی محلی، معتقد است در حکمروایی شهری، نهادهای مجزای بسیاری وجود دارد که باید درک شوند مانند شوراهای محلی، شهردار و ریش سفیدها، مسئولان هماهنگی، شرکای همکار در سطح بالاتر دولت، بخش‌های خدمات شهری، مأموران اجرایی، کمیته‌های نظارتی، شرکت‌های مسکن، سازمان‌های رفاه، آژانس کاری اجتماعی، شوراهای مشورتی شهری، اتاق‌های بازرگانی، افراد سازمان‌ها، شرکت‌های مدیریت محلی، فرد فرد شهروندان و مانند آنها که ارزش افزوده آنها باید نه فقط بر اساس روابط ابزاری و تولیدی، بلکه همچنین بر اساس ظرفیت اصلاحی آنها، سنجیده شود (هندریکس، ۲۰۱۳).

در نهایت کلوس و اپلیگیت<sup>۴</sup> (۲۰۱۴) در زمینه رابطه بین سازمانی پنج مدل ارتباطی شامل عدم وابستگی، هماهنگی، همکاری، تشریک مساعی و یکپارچگی ارائه کرده‌اند که می‌توان آنها را با ارتباط سازمان‌های سطح مرکزی و سطح محلی به کار گرفت. آنها معتقدند هیچ یک از این مدل‌ها را نمی‌توان بهتر از دیگری دانست و با توجه به شرایط بستگی دارد کدام یک برای تعامل اثربخش‌تر باشد. برای اینکه افراد و نهادها تشخیص دهند کدام یک از آنها بهتر است به شش ویژگی ارتباطات کاری اشاره می‌کند که شامل اهداف مشترک، قدرت به اشتراک گذاشته شده، دیدگاه به اشتراک

1. Kate Miller

2. Coproducer

3. Span, Luijckx, Schols, &amp; Schalk

4. Kloth &amp; Applegate



گذاشته شده و وابسته به قانون، احترام متقابل و اعتماد، کنترل به اشتراک گذاشته شده و پاسخ‌گویی به اشتراک گذاشته شده است.

به‌لحاظ تجربی نیز می‌توان در زمینه حکمروایی محلی به شکل حکمروایی محلی در سه کشور فرانسه، مالزی و ترکیه اشاره کرد که نقش و ویژگی‌های ساختاری حکمروایی محلی آنها به اختصار در جدول ۱ آمده است. این کشورها به آن دلیل انتخاب شده است که به‌لحاظ ویژگی‌های ساختاری و عملکردی تا حدودی قابل مقایسه با ایران هستند.

جدول ۱. مقایسه سه کشور از نظر نقش و ساختار حکمروایی محلی

ابعاد	فرانسه	مالزی	ترکیه
سطوح حاکمیتی	ملی / منطقه‌ای / میانی / محلی	فدرالی / ایالتی / محلی	ملی / استانی / محلی
شکل ارتباط ساختاری	تمرکزگرایی به سمت تراکم‌زدایی	تمرکززدایی	تراکم‌زدایی
نقش حاکمیت محلی	کارگزاری / مأموریتی	مشارکتی / تسهیلتی / نظارت / توسعه‌دهندگی	کارگزاری

در این کشورها سطوح حاکمیتی در سه یا چهار سطح تفکیک شده و به سمت خروج از تمرکزگرایی پیش می‌رود. همچنین از میان آنها نقش‌هایی که حاکمیت مالزی بر عهده گرفته، بیش از دو کشور دیگر به ویژگی‌های حکمروایی محلی نزدیک است.

### روش‌شناسی پژوهش

در پژوهش حاضر از روش کیفی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا<sup>۱</sup> استفاده شده است. روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد رویکردی تفسیری و اکتشافی دارد و عبارت است از آنچه به‌طور استقرایی از مطالعه‌ی پدیده‌ای به دست آید و نمایانگر آن پدیده باشد. به بیان دیگر آن را باید کشف کرده، کامل کرد و به‌طور آزمایشی از طریق گردآوری منظم اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌هایی که از آن پدیده نشئت گرفته است، اثبات کرد (استراس و کوربین، ۱۳۸۷). نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا به‌عنوان یکی از مدل‌های این روش بیشتر روی پدیده‌های ظهوریافته و تعریف خصوصیات آنها و همچنین آشکارسازی تعاریف شرکت‌کنندگان از شرایط، موقعیت‌ها و رویدادها تأکید دارد و تلاش می‌کند تا فرضیات، معانی تلویحی و قواعد ضمنی خود را ارتقا دهد (چارمز<sup>۲</sup>، ۲۰۱۴). استفاده از این شیوه در این پژوهش به‌دلیل نبود مطالعه‌ای مشخص در این حوزه با استفاده از تعامل با صاحب‌نظران به شکلی علمی صورت گرفته است.

مشارکت‌کنندگان در این پژوهش با توجه به ماهیت آن شامل اساتید، صاحب‌نظران و مسئولانی هستند که در زمینه حکمروایی محلی صاحب تخصص و تجربه کاری و پژوهشی هستند. برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری نظری استفاده شد. نمونه‌گیری نظری فرایند جمع‌آوری داده‌ها برای تولید نظریه است که به‌موجب آن، تحلیلگر همزمان به

1. Counstructing grounded theory  
2. Charmaz

جمع‌آوری، کدگذاری و تحلیل داده‌های خود می‌پردازد (گلیزر و استراوس، ۱۹۶۷). مشارکت کنندگان منتخب این تحقیق شامل ۲۱ نفر از صاحب‌نظران و استادان دارای تألیفات و پژوهش در زمینه حکمروایی محلی و همچنین مسئولانی هستند که در سطوح مختلف مدیریتی اعم از سطح ملی و محلی دارای پست‌های وزارت، استانداری، شهرداری و مشاور مدیریت بوده یا به‌عنوان کارشناس در این حوزه به فعالیت در سازمان‌های مرتبط مشغول به فعالیت هستند و حداقل ۱۰ سال سابقه کار مرتبط داشته‌اند. در این پژوهش اشباع نظری در مصاحبه ۱۴ به وقوع پیوست و پس از آن محقق هفت مصاحبه دیگر انجام داد تا از اشباع نظری یقین حاصل کند.

قلمرو زمانی پژوهش حاضر چهار دهه اخیر یعنی مقطع زمانی بعد از انقلاب جمهوری اسلامی را در بر گرفته و برای گردآوری داده‌ها از روش مصاحبه عمیق استفاده شده است. همزمان با انجام مصاحبه‌ها، مستندسازی و مقایسه مستمر انجام می‌پذیرد. برای این امر، متن با دقت کافی بررسی شد و بر اساس چهار معیار شناخته‌شده یعنی کنترل‌پذیری (برای فرد پیاده‌کننده متن)، قابل فهم بودن، قابل یادگیری بودن و تفسیرپذیری (برای تحلیلگر) اقدامات لازم برای پیاده‌سازی به عمل آمد و در نهایت مرحله تحلیل داده‌ها به‌وسیله کدگذاری و حصول الگو و قضایای نظری بر اساس آنها صورت گرفت.

### اعتباریابی پژوهش

همان‌طور که کرسول به پژوهشگران کیفی به‌منظور افزایش اعتبار پژوهش‌های خود متذکر می‌شود، باید در هر پژوهش از چهار راهبرد استفاده کرد: حساسیت پژوهشگر، انسجام روش‌شناسی، تناسب اعضای نمونه و گردآوری و تحلیل همزمان داده‌ها استفاده کرد (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۴). در پژوهش حاضر اقدامات لازم به این شکل انجام شد که پژوهشگر قبل از انجام این پژوهش دوره‌های لازم را طی کرده و با انجام پژوهش‌های علمی متعدد در این زمینه مهارت و حساسیت‌های نظری خود را بالا برده است. طراحی پرسش‌های پژوهش متناسب با روش پژوهش بوده تا با داده‌ها و روش تحلیلی آنها سازگار و همسو باشد. مشارکت کنندگان منتخب از مجموعه متنوعی از متخصصان و صاحب‌نظران در زمینه موضوع مد نظر انتخاب شدند که در جامعه پژوهش توضیح داده شد و همچنین نتایج مطابق نظر آنها بازبینی و اصلاح شد، به‌طوری که یافته‌های نهایی به چند تن از آنها برگردانده شد و جمع‌بندی نظر آنان اعمال شد. در نهایت نیز تحلیل داده‌ها همزمان و پس از هر مصاحبه صورت گرفت تا زمینه را برای مصاحبه‌های بهتر و غنی‌تر بعدی فراهم کند.

### یافته‌های پژوهش

نخستین مرحله تحلیل در مسیر نظریه داده‌بنیاد کدگذاری است. در شیوه داده‌بنیاد ساخت‌گرا کدگذاری در چهار مرحله اولیه، متمرکز، محوری و نظری انجام می‌گیرد که نتیجه آن طرحی تصویری است که روابط بین مفاهیم و مقوله‌های تحلیلی را ترسیم می‌کند (محمدپور، ۱۳۸۹). در پژوهش حاضر در مرحله کدگذاری اولیه ۲۷۹ عبارت کلیدی، در مرحله کدگذاری متمرکز ۸۵ مفهوم و در مرحله کدگذاری محوری ۱۹ مقوله فرعی به دست آمد و در نهایت در مرحله کدگذاری نظری تمام مقولات فرعی در قالب ۶ مقوله اصلی یکپارچه شد و الگوی نظری پژوهش را شکل داد. در انتهای تحلیل،

الگوی نظری حاصل از کدگذاری پژوهش، دسته‌بندی‌ها و روابط میان عناصر پژوهش را نشان می‌دهد. مقولات اصلی و فرعی پژوهش حاضر بر اساس شیوه روایتی احصا شده و قضایای تئوریک را شکل داده‌اند.

### نقش‌های سطح ملی در حکمروایی محلی

در زمینه نقش‌های سطح ملی در حکمروایی محلی، دو مقوله اصلی با عنوان نقش‌های اختصاصی ملی و نقش‌های ارتباطی ملی به دست آمد که هر یک شامل سه مقوله فرعی است.

نقش‌های اختصاصی حکمروایی ملی: این نقش‌ها شامل سه مقوله فرعی «نقش سیاست‌گذاری»، «نقش امنیتی» و «نقش قضایی» است.

بخش دولتی در سطح ملی به صورت مشخص نقش‌هایی دارد که باید برای تحقق حکمروایی مطلوب محلی در قبال آن انجام دهد. نخستین نقش، سیاست‌گذاری کلان است که از طریق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به عنوان رکن قانون‌گذاری و مصوبات هیئت دولت به عنوان قوه مجریه نمود پیدا می‌کند. به علاوه برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور هم که تاکنون طی شش برنامه تدوین شده شامل سیاست‌گذاری‌های کلان سطح ملی می‌شود. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار می‌دارد که «وظیفه اصلی حاکمیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است و باید ابزاری را فراهم کند که این برنامه‌ریزی‌ها صورت گیرد و باید بر اساس آنها بیاید فرصت‌ها و تهدیدها را شناسایی کند و برنامه‌های خودش را تصحیح کند و یک شرایط مناسب و بهینه‌ای را به وجود بیاورد چون ما منابع سرشاری نداریم (۹م)».

نقش بعدی نقش امنیتی است که توسط بخش‌های دولتی شامل وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، دفاع و بخش‌های عمومی ملی شامل نیروی‌های نظامی و انتظامی و همچنین قوه قضاییه تحقق می‌پذیرد تا در سایه امنیت ملی سایر سطوح و بخش‌های مدیریتی کشور از جمله سطح محلی بتوانند با اطمینان خاطر به وظایف خود بپردازند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که «مدیریت شهری جز حاکمیت ملی نیست بلکه حاکمیت دو سطح است؛ سطح ملی و سطح محلی. در همه دنیا حاکمیت محلی که شکل می‌گیرد حاکمیت ملی نظام و نقش امنیتی را واگذار نمی‌کند و خودش انجام می‌دهد (۷م)».

سومین نقش اختصاصی حکمروایی ملی نقش قضایی است که توسط رکن قضایی سطح ملی یعنی قوه قضاییه تحقق می‌پذیرد و مطابق قوانین مصوب با مجرمان و متخلفان برخورد می‌کند. یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌دارد که «مهم‌ترین کار وزارت کشور ایجاد امنیت در کشور است. چون وزیر کشور رئیس شورای امنیت کشور است این شورا به مسائل امنیت داخلی می‌پردازد (۱۸م)» و «در خیلی از کشورها موضوع امنیت و حفظ تمامیت ارضی با دولت است که بخش محلی در این امور ورود پیدا نمی‌کند و می‌شود موضوعات حاکمیتی (۱۹م)».

نقش‌های ارتباطی حکمروایی ملی: این نقش‌ها شامل سه مقوله فرعی شامل «نقش راهبری»، «نقش پشتیبانی» و «نقش دیده‌بانی» است.

دولت مرکزی از طریق آموزش و ترویج راهبردهای اثربخش و توسعه‌ای، نقش راهبری حکمروایی محلی را ایفا می‌کند. مصاحبه‌شونده‌ای درباره این نقش اشاره می‌کند که «نقش راهبری از طریق بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و رویه‌هایی که دولت مرکزی تنظیم می‌کند و در سطح قانون نیست و برای تسهیل همان قانون است و تمسیت روزمره امور است و دولت مرکزی به‌خاطر بحث توسعه ملی از نگاه آمایشی قضیه را نگاه می‌کند و هر استانی و هر شهری در توسعه نقشی دارد و همه مثل یک ارکستر هستند و باید آهنگی بنوازند که آن آهنگ رشد و توسعه است. این آهنگ نیاز به هدایت و راهبری دارد (م ۱۱)».

درباره نقش پشتیبانی حکمروایی محلی، سطح مرکزی به‌لحاظ مالی از حکمروایی محلی حمایت می‌کند و کمبودهای آن را پوشش می‌دهد. گاهی در سطح محلی سرمایه‌گذاری‌هایی لازم است که به‌لحاظ سوددهی پایین مد نظر بخش خصوصی نیست و از طرف دیگر بودجه شهرداری‌ها نیز کفاف تأمین آنها را نمی‌دهد، اما به‌لحاظ حیات شهری و رفاه شهروندی لازم است هزینه‌هایی صورت گیرد که از جمله آن می‌توان به بحث حمل‌ونقل شهری و زیرساخت‌های شهری مانند اتوبان اشاره کرد. در این رابطه لازم است حمایت‌هایی از جانب سطح مرکزی صورت گیرد. مصاحبه‌شونده‌ای در این مورد اظهار می‌دارد که «بحث پشتیبانی و حمایتی در واقع همان بودجه‌ها و بحث مالی است. در واقع هر چیزی است که دولت مرکزی برای آن در بخش محلی برای هماهنگی و ساخت و محتوای مدیریت شهری هزینه می‌کند (م ۱۱)».

سومین مورد از نقش‌های ارتباطی نقش دیده‌بانی است که سطح مرکزی باید آن را در قبال سطح محلی انجام دهد. به این معنا که بر اجرای مقررات بالادستی مصوبات مجلس و سیاست‌های عمومی دولت توسط سطح محلی نظارت داشته باشد تا یکپارچگی و انسجام عملکردی در سراسر کشور حفظ شود. تعداد زیادی از مصاحبه‌شوندگان از جمله مصاحبه‌شونده‌ای که بیان می‌دارد «نقش نظارتی باید از راه فرایندهای قانونی و قانون‌گذاری اجرا شود (م ۱۱)» و «باید نظارت‌های درستی وجود داشته باشد و نظارت‌ها و کنترل‌های دقیقی داشته باشیم که اگر کسی سوءاستفاده کرد به درستی تنبیه شود (م ۸)» به این موضوع اشاره کرده‌اند.

### نقش‌های سطح محلی در حکمروایی محلی

در زمینه نقش‌های سطح محلی در حکمروایی محلی، دو مقوله اصلی با عنوان نقش‌های اختصاصی محلی و نقش‌های ارتباطی محلی حاصل شد که هر یک شامل سه مقوله فرعی است.

**نقش‌های اختصاصی سطح محلی:** این نقش‌ها شامل سه مقوله فرعی «نقش مقررات‌گذاری محلی»، «نقش اجرایی - خدماتی» و «نقش تسهیلگری» می‌شود.

نقش مقررات‌گذاری نقشی است که بیشتر بر عهده بخش عمومی حکمروایی محلی و به‌خصوص شورای شهر است. این نقش در سطح قلمرو محلی به‌طور مشخص در چارچوب قوانین و سیاست‌های بالادستی است، یعنی مقرراتی که در مجلس شورای اسلامی، مصوبه‌های دولت و شوراهای بالادستی و شورای عالی شهرسازی و معماری صورت می‌گیرد. برای ایفای این نقش لازم است به سطح محلی اختیارات لازم داده شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان به‌صورت

مشخص به این نقش اختصاصی حکمروایی محلی اشاره می‌کند، «یکی از نقش‌های حکمروایی محلی مقررات‌گذاری است یعنی در مورد صفر تا صد موضوعات مندرج در اصل ۱۰۰ قانون اساسی مانند موضوعات فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و غیره در محدوده قانونی شهر، شوراهای شهر به‌عنوان بخش عمومی حکمروایی محلی می‌توانند مقررات وضع کنند. اما اینکه به‌طور کامل این کار را نمی‌کنند عوامل دیگری دارد (م ۷)».

نقش اجرایی - خدماتی حکمروایی محلی امروزه توسط بخش دولتی (نهادهای محلی دولت)، بخش عمومی (شهرداری‌ها) و بخش خصوصی (شرکت‌ها و پیمانکاران) صورت می‌گیرد، البته درصد کمی هم بر عهده نهادهای مردمی و سمن‌ها قرار دارد که در حال حاضر بسیار ناچیز است. دو تن از مصاحبه‌شوندگان در توضیح این نقش بیان می‌دارند که «در حوزه اجرایی سمن‌ها و شورایی‌ها می‌توانند فعال باشند مثل ترافیک محلی. ترافیک محلی را طوری برنامه‌ریزی کنند که به عهده خود مردم باشد و خود مردم بر آنها نظارت و کنترل کنند و در واقع به‌نوعی ما بحث‌های اجرایی را از رده‌های بالایی بگیریم و به مردم واگذار کنیم (م ۸)» و «برای بهداشت، آموزش، پلیس و.. در سطح مرکزی باید قاعده ملی وضع کند و اجرایش در محل در اختیار خود سطح محلی باشد (م ۱۲)».

نقش تسهیلگری حکمروایی محلی در واقع به روان‌سازی کارها و مساعدت در انجام امور بدون دخالت مستقیم اشاره دارد. این نقش بیشتر در رابطه با بخش‌های عمومی و دولتی است که لازم است برای انجام امور به‌طور غیرمستقیم و با حمایت و فراهم کردن بسترهای مناسب، به بخش‌های خصوصی و مردمی یاری برسانند. مصاحبه‌شونده چهارم به این نقش اشاره می‌کند که «دولت در این سطح (محلی) باید نقشش خیلی کم باشد. یعنی اصلاً در حکومت محلی باید یک نقش کمک‌کننده یا تسهیلگر بازی کند و خود مردم و جامعه مدنی به انجام امور محلی بپردازند (م ۴)».

**نقش‌های ارتباطی حکمروایی محلی:** این نقش‌ها شامل سه مقوله فرعی شامل «نقش هماهنگ‌کننده»، «نقش مشارکت‌کننده» و «نقش واسطه‌گری» حکمروایی محلی است.

در نقش هماهنگ‌کننده، حکمروایی محلی باید بین بخش‌های مختلف اعم از دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی هماهنگی ایجاد کند. سازوکارهای انجام این نقش با تصویب مقررات، عقد قرارداد و تشکیل جلسات است که هر یک از اینها می‌تواند برای اقدامات و بخش‌های خاص صورت پذیرد. مصاحبه‌شونده‌ای اشاره می‌کند که «سازمان آب در قالب وزارت نیرو می‌گوید حریم رودخانه‌ها متعلق به من است و نباید کسی به آن کار داشته باشد. شهرداری هم حوزه‌های شهری را متعلق به خود می‌داند و اعتقادی به دخالت حوزه‌های دیگر ندارد، بنیاد مسکن یک چیز می‌گوید و جهاد کشاورزی یک چیز دیگر. هر کس برای خودش یک ساز می‌زند و هارمونی که باید بین بخش‌های مختلف وجود داشته باشد نیست و یک ناهمگونی رخ می‌دهد. در اینجا شهرداری‌ها به‌عنوان بخش عمومی حکمروایی محلی می‌توانند نقش هماهنگ‌کننده بین نهادهای مختلف را بر عهده بگیرند (م ۱۶)».

در نقش مشارکت‌کننده لازم است حکمروایی محلی برخی از وظایف خود را با مشارکت یا شراکت سایر بخش‌ها انجام دهد. برای مثال در بحث زیرساخت‌های کلان از قبیل راه و جاده، آبرسانی، برق‌رسانی با بخش دولتی مشارکت یا شراکت کند و مراحمی از کار را بر عهده بگیرد. به‌طور مثال اگر تأمین آب و انتقال آن با سطح مرکزی است، توزیع آن بر

عهده نهاد محلی باشد. در بحث‌های فرهنگی مشارکت بین بخش دولتی مانند وزارت ارشاد، بخش عمومی مانند شهرداری‌ها، بخش خصوصی مانند سرمایه‌گذاران فرهنگی و بخش مردمی مانند سمن‌هایی که در راستای امور فرهنگی فعالیت می‌کنند، صورت می‌گیرد. مصاحبه‌شونده‌ای مطرح می‌کند «یک سری وظایف هم هست که با مشارکت باید انجام شود. مثلاً در کشورهایی مثل ژاپن، ترکیه و کره یک رودخانه است که چند استان را در بر می‌گیرد و اصلاً نمی‌شود در سطح محلی مدیریت کرد یا یک بزرگراه که از ۱۰ شهر می‌گذرد. این بزرگراه زیرساخت ملی است، بنابراین این امور را باید مشارکتی اداره کرد و در کار مشارکتی بخشی از منابع مالی را یک طرف تأمین می‌کند و بخش دیگر را طرف دیگر تأمین می‌کند (م ۱۲)».

در نقش واسطه‌گری مدیریت سطح محلی در قالب شوراهای شهر به‌عنوان واسطه‌ای بین مردم و حکومت مرکزی عمل می‌کند. به این معنا که خواسته‌ها و انتظارات بخش مردمی را به‌عنوان نمایندگان منتخب آنها به اطلاع سطح مرکزی می‌رساند و از طرف دیگر تلاش می‌کند برای حل خواسته‌های مردم در چارچوب منویات، الزامات و سیاست‌های کلان انجام وظیفه کند. مصاحبه‌شونده‌ای می‌گوید «ما بین مردم و دولت به یک حلقه واسط نیاز داریم که از مردم باشد و با حاکمیت همسو باشد، به اصطلاح عامیانه، همراه با مردم همگام با مسئولان. از این رو به شکل شورای شهر و روستا تعریف کردیم و این بخش خواسته‌ها را از مردم و سیاست‌ها را از دولت می‌گیرند و در مصوبه‌هایشان آنها را بومی‌سازی می‌کنند و در داخل شهرها به اجرا در می‌آورند (م ۹)». در جدول ۲ عنوان و نوع نقش‌ها، سطح مسئول آنها، مکانیزم اعمال نقش و نهادهای مرتبط با آنها که برگرفته از مصاحبه‌ها است، نمایش داده شده است.

جدول ۲. جمع‌بندی نقش‌های ملی و محلی در حکمروایی محلی

نقش‌ها	نوع نقش	سطح مسئول	مکانیزم اعمال	نهادهای مرتبط
نقش مقررات‌گذاری	اختصاصی	محلی	قانون	شوراهای محلی
نقش اجرایی - خدماتی	اختصاصی	محلی	قانون	شهرداری، ادارات و شرکت‌های دولتی شهرستان، شرکت‌های پیمانکار و مردم
نقش تسهیلگری	اختصاصی	محلی	قانون	سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی سطح شهرستان، شورای شهر و شهرداری
نقش سیاست‌گذاری	اختصاصی	ملی	قانون	قوه مقننه و مجریه
نقش امنیتی	اختصاصی	ملی	قانون	قوه مجریه و قضاییه
نقش قضایی	اختصاصی	ملی	قانون	قوه قضاییه
نقش راهبری	ارتباطی	ملی	برنامه	قوه مجریه
نقش پشتیبانی	ارتباطی	ملی	بودجه‌ریزی	قوه مجریه و مقننه
نقش دیده بانی	ارتباطی	ملی	قانون	قوه مقننه، مجریه و قضاییه
نقش هماهنگی	ارتباطی	محلی	قانون، قرارداد و جلسات	شورای شهر و شهرداری
نقش مشارکتی	ارتباطی	محلی	قانون و قرارداد	شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی سطح شهرستان، شرکت‌های خصوصی مرتبط و مردم
نقش واسطه‌گری	ارتباطی	محلی	قانون	شورای شهر

### نقش آفرینان ساختاری حکمروایی محلی

مقوله نقش آفرینان ساختاری حکمروایی محلی شامل چهار مقوله فرعی بخش مردمی، خصوصی، عمومی و دولتی است. مهم‌ترین و ارجح‌ترین عامل که سایر بخش‌ها به‌نوعی مشغول خدمت‌رسانی به آن هستند، بخش مردمی و جامعه مدنی است. تقریباً همه مصاحبه‌شوندگان به اهمیت و اثرگذاری این بخش تأکید کرده‌اند. به‌طور مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید «مردم می‌توانند در فعالیتهای محلی خودشان مشارکت داشته باشند و برای رفع نیازهای خودشان کارهایی انجام دهند (م۸)». همچنین «الگوی موردنظر اداره جامعه شهری ما مطابق با قانون اساسی حکمروایی است که منبعت از آرای مردم است (م۷)». یعنی این مردم هستند که می‌توانند نقش تعیین‌کننده در شکل‌گیری ساختار حکمروایی محلی ایفا کنند و سپس در انجام وظایف آن نقش مشارکتی بر عهده بگیرند.

بخش خصوصی به‌عنوان دومین بخش اثرگذار شامل سرمایه‌گذاران و شرکت‌های خصوصی است که می‌توانند در کنار سایر بخش‌های حکمروایی محلی به خدمت‌رسانی بپردازند. مصاحبه‌شونده‌ای درباره این بخش مثال‌هایی آورده و توضیح مختصری داده است «بخش خصوصی می‌تواند یک صنعت در سطح شهر یا بخش باشد. همچنین این بخش ممکن است به‌لحاظ قانونی در حوزه حکمروایی شهری رسمیت نداشته باشد، اما ممکن است دارای نفوذ باشد و اثر خود را بگذارد (م۲)».

بخش عمومی شامل شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر هستند. این بخش‌ها به‌دلیل نقش واسطه‌ای، مقررات‌گذاری و اجرایی، در حکمروایی محلی نقش مهمی بازی می‌کنند. مدیریت محلی معمولاً از طریق این بخش در قلمرو محل انجام می‌شود و به‌دلیل انتخابی بودن این نهاد و پتانسیل‌هایی که در ایفای نقش خود دارد می‌تواند به‌عنوان یکی از فلسفه‌های وجودی حکمروایی محلی، در روان‌سازی خدمت بسیار تأثیرگذار باشد. در تشریح این نهادها یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌دارد که «شوراهای شهر نهاد دولتی نیستند بلکه عمومی هستند. همچنین تفاوت سازمان دولتی و عمومی در این است که وابسته به یکی از قوای سه‌گانه نیستند، از بودجه دولت استفاده نمی‌کنند و رییس آنها منصوب یک مقام دولتی نیست. به عبارت دیگر یا منتخب است یا منصوب مقامات خارج از قوای سه‌گانه است (م۲)».

و بخش آخر بخش دولتی است که تمام شعب و نمایندگان نهادهای سطح ملی حاکمیت را که در سطح محلی فعالیت می‌کنند، شامل می‌شود. به این سطح به‌لحاظ تقسیم کار و هماهنگی امور با سایر بخش‌ها، به‌خصوص بخش عمومی، بسیار توجه شده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان برخی از نهادهای اثرگذار دولتی را بر می‌شمارد «به‌لحاظ سطوح ملی مجلس، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی سازمان‌هایی هستند که بر سطح محلی نیز تأثیر می‌گذارند و طبیعتاً یک سازمان زمانی که در سطح بالاتری است از نفوذ بیشتری برخوردار است و خواسته‌هایش بیشتر پیش می‌رود تا عنصری که در سطح محلی است (م۲)».



جدول ۳. نقش آفرینان و عناصر ساختاری حکمروایی محلی

ردیف	عناصر حکمروایی محلی	ملی	محلی	نقش ارتباطی						نوع کشمگر	محلی	ملی	عناصر حکمروایی محلی	ردیف				
				نقش اختصاصی			نقش ارتباطی											
				سیاست گذاری	تسهیلگری	اجرائی	مقررات گذاری	هماهنگی	مشارکتی						واسطه گری	پشتیبانی	راهبری	دیدبانی
۱	وزارت کشور	●												دولتی			وزارت کشور	۱
۲	وزارت راه و شهرسازی	●												دولتی			وزارت راه و شهرسازی	۲
۳	وزارت نیرو	●												دولتی			وزارت نیرو	۳
۴	مجلس	●												دولتی			مجلس	۴
۵	قوه قضائیه	●												دولتی			قوه قضائیه	۵
۶	شورای عالی معماری و شهرسازی	●												دولتی			شورای عالی معماری و شهرسازی	۶
۷	سازمان برنامه و بودجه	●												دولتی			سازمان برنامه و بودجه	۷
۸	استاندار	●												دولتی			استاندار	۸
۹	فرماندار	●												دولتی			فرماندار	۹
۱۰	بخشداری	●												دولتی			بخشداری	۱۰
۱۱	شورای عالی استان	●												عمومی	●		شورای عالی استان	۱۱
۱۲	شورای شهر	●												عمومی	●		شورای شهر	۱۲
۱۳	شورای تطبیق فرمانداری	●												عمومی	●		شورای تطبیق فرمانداری	۱۳
۱۴	شورای برنامه ریزی استان	●												عمومی	●		شورای برنامه ریزی استان	۱۴
۱۵	شهرداری	●												عمومی	●		شهرداری	۱۵
۱۶	سمنها	●												مردمی	●		سمنها	۱۶
۱۷	امام جمعه	●												دولتی	●		امام جمعه	۱۷
۱۸	شورایاریها	●												عمومی	●		شورایاریها	۱۸
۱۹	شرکت های خدمت رسان	●												خصوصی	●		شرکت های خدمت رسان	۱۹
۲۰	مردم	●												مردمی	●		مردم	۲۰
۲۱	اصناف	●												مردمی	●		اصناف	۲۱
۲۲	سبج	●												مردمی	●		سبج	۲۲
۲۳	نیروی انتظامی	●												عمومی	●		نیروی انتظامی	۲۳

عناصر ساختاری مؤثر در حکمروایی محلی، نقش‌ها و ویژگی‌های ساختاری آنها در جدول ۳ ارائه شده است. عناصر حکمروایی محلی، نوع کنش و نقش‌های آنها از متن مصاحبه‌ها و نیز اسناد مرتبط با مأموریت‌ها و تشکیلات سازمانی استخراج شده‌اند. ویژگی‌های ساختاری عناصر نیز در قالب ویژگی‌های ساختاری سه‌گانه استیفن رابینز مشخص شده تا امکان مناسب‌تری برای شفافیت هویت عناصر احصاشده حکمروایی محلی به دست آید. این جدول بیان‌کننده حالات مطلوب انواع نقش‌ها در حکمروایی محلی است. این نتایج برای اعتبارسنجی در اختیار تعدادی از نخبگان مورد مصاحبه قرار گرفت و با تبادل نظرها و تغییرات جزئی در آن، نهایی شد.

### روابط و شکل ساختاری حکمروایی محلی

بر اساس بحث‌های مطرح‌شده در مصاحبه‌ها در زمینه شکل و روابط ساختاری حکمروایی محلی، یک مقوله اصلی با همان عنوان حاصل شد که شامل سه مقوله فرعی شامل «ساختار مجزا - چندپاره محلی»، «ساختار هماهنگ - یکپارچه محلی» و «ساختار همراه - شبکه‌ای محلی» است.

در حالت مجزا و چندپاره تمام بخش‌ها به‌صورت مستقل و بدون هماهنگی میان سازمانی در حیطه وظایف خود به فعالیت می‌پردازند. این امر باعث به وجود آمدن تداخلات، موازی‌کاری‌ها، دوباره‌کاری‌ها و در برخی موارد نابسامانی‌های دردسرساز می‌شود. در ردیف ۱ جدول ۳ ویژگی‌های این ساختار آمده است. مصاحبه‌شونده‌ای می‌گوید در این حالت «خواه ناخواه کارهای شهر تقسیم می‌شود. بین نهادهای مختلف مثل آب، برق یا نهادهای دیگر که تعدادشان هم زیاده حدود ۲۰ تا ۲۱ ولی ماجرا اینجاست که شهردار مجبوره باز با ۲۰ رئیس بالادست خودش هماهنگ باشه که این بدترین شکل مدیریت محلی است (م ۱۰)». و همچنین «ناسازواری در مقیاس پایین دست به دلیل تکرر واحدهای محلی آن قدر زیاد است که شما انسجام ساختاری و کارکردی ندارید. در واقع در ایران تکرر واحدهای مدیریت محلی به شدت زیاد است و این اغتشاش رفتاری و کارکردی ایجاد می‌کند (م ۷)».

در حالت هماهنگ و یکپارچه، نهادهای مختلف به حضور و وظایف یکدیگر آگاهی دارند و برای جلوگیری از موازی‌کاری حین انجام وظایف ذاتی خود و تداخلات و دوباره‌کاری‌ها، فعالیت‌ها را با یکدیگر هماهنگ می‌کنند و در قالب یک مدیریت یکپارچه عمل می‌کنند. در ردیف دوم جدول ۳ ویژگی‌های این ساختار مشاهده می‌شود. تعدادی از مصاحبه‌شوندگان این شکل و روابط را توصیه می‌کنند و یکی از آنها بیان می‌دارد «یک راه خوبی وجود دارد که هنوز در مورد آن به نتیجه نرسیده‌ایم و آن این است که یک مدیریت یکپارچه داشته باشیم. نهادهای مختلفی که در حوزه محلی کار می‌کنند مانند آتش‌نشانی، اداره برق و آب و سایرین باید به هم متصل باشند و یک مدیریت یکپارچه ایجاد کنند تا بتوانند شهر را اداره کنند (م ۱۰)».

و در شکل همراه - شبکه‌ای که حالتی ایده‌آل محسوب می‌شود، حکمروایی محلی به‌حدی از بلوغ و توانمندی رسیده است که تمام امور داخل قلمروی محلی با همکاری و همراهی و در نهایت همیاری کنشگران حکمروایی محلی صورت می‌گیرد و یک رابطه شبکه‌ای میان آنها به وجود می‌آید که در آن همه عناصر در راستای تحقق اهداف

حکمروایی محلی همراه هم و به صورت همکارانه به یکدیگر یاری می‌رسانند. در این شرایط سرعت و کیفیت خدمات ارائه شده از یک سو و رضایتمندی و رفاه شهروندان از سوی دیگر تحقق می‌یابد و می‌توان نمود شکل‌گیری یک حکمروایی خوب محلی را مشاهده کرد. ویژگی‌های این نوع از ساختار در ردیف سوم جدول ۳ بیان شده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است «باید تمرکززدایی بشود. یعنی بخش زیادی از بودجه را به‌طور واقعی در اختیار نهادهای مختلف شهری قرار بدیم تا خودشان با همکاری یکدیگر مدیریت کند (م.۶)». و مصاحبه‌شونده دیگری در زمینه روابط در این شکل ساختاری می‌گوید «از نظر من حکومت محلی مثل یک شبکه‌ی مویرگی می‌مانند مثل ارگانسیم بدن انسان. هرچه این شبکه گسترده‌تر باشد بدن سالم‌تر و فعال‌تر فعالیت می‌کند یعنی خون به دورترین نقاط بدن هم می‌رسد (م.۳)». همچنین «بهترین حالت در حکمروایی محلی آن است که تمام کنشگران با همکاری و همراهی یکدیگر به خدمات‌دهی پردازند، یعنی در جهت تحقق افراد همدیگر را یاری کنند و محدودیت‌ها و خلأهای یکدیگر را بپوشانند و توانمندی‌های یکدیگر را تقویت نمایند. این امر باعث می‌شود همه اجزا همسو و هم‌جهت حرکت کنند و در عین حال حکمروایی خوب را با تعریف درست روابط و ساختار ارتباطی مناسب تحقق بخشند (م.۲)».

جمع‌بندی شکل و ساختار حکمروایی محلی بر اساس شرایط کاربرد و ویژگی‌های کاربردی آنها در جدول ۴ مطرح شده است. در واقع شرایط کاربرد هر یک از شکل‌های ساختاری بر اساس مقوله‌ها و مستندات حاصل از مصاحبه‌ها احصا شده، به‌طوری که در پرسش از مصاحبه‌شوندگان درباره هر یک از شرایط موجود، ممکن و مطلوب، به ویژگی‌های مطرح‌شده در جدول ۴ اشاره کرده‌اند.

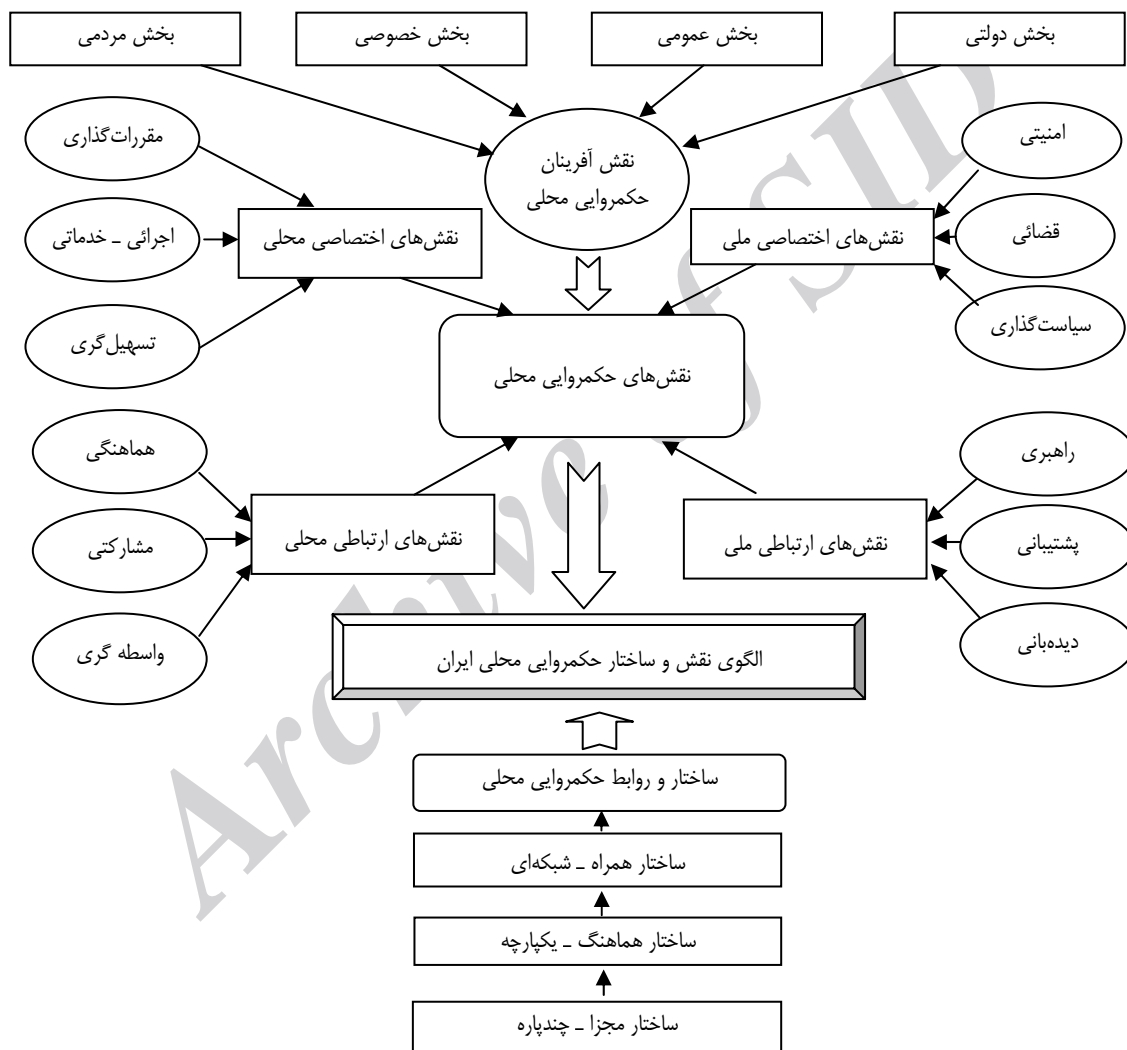
جدول ۴. جمع‌بندی شکل و روابط ساختاری حکمروایی محلی

ردیف	شکل ساختاری	شرایط کاربرد	ویژگی‌های ساختاری	
			تمرکز	رسمیت
۱	مجزا - چندپاره محلی	موجود	انحصارگرایی، تمرکزگرایی و عدم تفویض اختیار به سطوح محلی	رسمیت محدودکننده، زمان‌بر و پرهزینه
۲	همانگ - یکپارچه محلی	ممکن	مشارکت‌گرایی، تراکم‌زدایی، پیشرفته و تفویض اختیار نسبی به سطح محلی	رسمیت تعدیل‌شده و هماهنگ‌ساز
۳	همراه - شبکه‌ای محلی	مطلوب	تکثرگرایی، تمرکززدایی و تفویض اختیار گسترده‌تر به سطح محلی	رسمیت تعریف‌شده در روان‌سازی خدمت‌رسانی

در نهایت و بر اساس جمع‌بندی جواب پرسش‌های تحقیق و تحلیل آنها در قالب کدگذاری و احصای مقولات اصلی و فرعی پژوهش، الگوی نظری پژوهش حاضر در قالب شکل ۱ به نمایش درآمده است.

در الگوی نظری ارائه‌شده ضمن تعیین مقولات اصلی و فرعی احصاشده از فرایند تجزیه و تحلیل داده‌ها نوع ارتباط مقولات نیز نشان داده شده است. به‌طوری که ابتدا چهار نقش‌آفرین حکمروایی محلی مشخص شده‌اند که نقش‌های ارتباطی و اختصاصی را ایفا می‌کنند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد این نقش‌ها در دو سطح ملی و محلی تعریف شده‌اند

که به دوازده عنوان تقسیم می‌شوند. از سوی دیگر ساختار حکمروایی محلی در ایران می‌تواند به سه شکل ترسیم شود که مرحله به مرحله به سمت شکل‌گیری الگوی مطلوب پیش می‌رود. این سه حالت از پایین به ترتیب ساختار مجزا - چندپاره در شرایط موجود، ساختار هماهنگ - یکپارچه در شرایط ممکن و ساختار همراه - شبکه‌ای در حالت مطلوب نام‌گذاری شده‌اند.



شکل ۱. الگوی نظری پژوهش

## بحث

با توجه به مدل نظری احصاشده از پژوهش و جمع‌بندی پرسش‌ها در قالب جدول‌های پایان هر بخش، اکنون می‌توان الگوی انطباقی در ایران را در سه حالت موجود، ممکن و مطلوب ترسیم کرد. بنابراین آنچه انتظار می‌رود در ایران رخ

دهد در قالب جدول ۵ نشان داده شده است. شایان ذکر است اهمیت نقش آفرینان در هر حالت با میزان تیرگی آنها در هر حالت نمایش داده شده است.

در حالت موجود نقش بخش دولتی در حکمروایی محلی در مقایسه با سایر بخش‌ها، بسیار پررنگ‌تر است. این بخش وظایف اختصاصی و ارتباطی خود را انجام می‌دهد و تا حدودی در مقررات‌گذاری و اجرا دخالت دارد، اما در وظیفه پشتیبانی و دیده‌بانی ضعیف عمل می‌کند. به این معنا که حمایت‌های مالی و نظارت‌های کلان در سطح محلی توسط بخش دولتی به‌میزان مناسب صورت نمی‌گیرد. بخش عمومی نیز فقط در امر مقررات‌گذاری و هماهنگی در قالب شوراهای محلی دخالت دارد و نقش اجرایی بر عهده شهرداری‌هاست. همچنین بخش خصوصی به‌صورت محدود در انجام وظایف اجرایی توسط بخش عمومی به‌کار گرفته می‌شود. در این حالت بخش مردمی در عمل غیرفعال است و فقط تا حدی به‌واسطه شرکت در انتخابات شوراهای شهر و روستا مشارکت دارد. در نهایت به‌دلیل نبود هماهنگی‌های لازم و شکل‌نگرفتن نقش‌های ارتباطی محلی، ساختار حکمروایی مجزا و چندپاره شکل گرفته و می‌توان گفت ساختار حالت موجود کارایی و اثربخشی لازم را ندارد.

جدول ۵. الگوی تطبیقی برای ایران

حالات	نوع ساختار	اهمیت نقش آفرینان	نقش‌ها												
			واسطه‌گری	مشارکتی	هماهنگی	تسهیلگری	اجرایی	مقررات‌گذاری	دیدهبانی	پشتیبانی	راهبری	قضایی	امنیتی	سیاست‌گذاری	
موجود	مجزا - چندپاره	بخش دولتی					*	**	*	*	*	*	**	**	**
		بخش عمومی			*		**	*	*	*	*	*	*	*	*
		بخش خصوصی					**								
		بخش مردمی		*											
ممکن	هماهنگ - یکپارچه	بخش دولتی		*			*	*	*	*	*	*	**	**	**
		بخش عمومی	**	*	**	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
		بخش خصوصی		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
		بخش مردمی		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
مطلوب	همراه - شبکه‌ای	بخش دولتی		*			*	*	*	*	*	*	**	**	**
		بخش عمومی	**	*	**	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
		بخش خصوصی		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
		بخش مردمی		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

برای نمایش میزان اثرگذاری هر بخش در نقش مد نظر، از علامت «\*» استفاده شده است. علامت «\*\*\*» نشان‌دهنده قوی بودن، «\*\*» نشان‌دهنده متوسط بودن، «\*» نشان‌دهنده ضعیف بودن و خالی بودن خانه نشان‌دهنده بی‌تأثیر بودن نقش است.

در حالت ممکن انتظار می‌رود با اهتمام دولت به حمایت از سطح محلی، نقش‌های پشتیبانی و دیده‌بانی دولت تقویت شده و سهم بخش عمومی از نقش‌ها افزایش یابد، به طوری که وظایف ارتباطی محلی را نیز بر عهده گیرد. از سوی دیگر بخش خصوصی و مردمی علاوه بر اجرا در نقش تسهیلگری و مشارکتی فعال می‌شوند. بر این اساس با شکل‌گیری هماهنگی و مشارکت میان بخش‌های مختلف از جمله بخش دولتی و عمومی می‌توان انتظار داشت که ساختاری هماهنگ و یکپارچه شکل گیرد و موازی‌کاری‌ها و دوباره‌کاری‌ها به شکل قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته و ارائه خدمت سرعت گیرد.

همچنین در حالت مطلوب با کاهش نقش اجرایی بخش عمومی و واگذاری آن به بخش‌های خصوصی و مردمی، سایر نقش‌های بخش عمومی قوت می‌گیرد. همچنین نقش تسهیلگری و مشارکتی دو بخش خصوصی و مردمی تقویت می‌شود. در این حالت با افزایش نقش‌های مشارکتی بخش مردمی، امکان پشتیبانی این بخش از فعالیت‌های محلی به وجود می‌آید و بخش دولتی می‌تواند با خارج شدن از وظایف اجرایی سطح محلی و کاهش دخالت در این سطح روی نقش‌های ذاتی خود در زمینه سیاست‌گذاری، امنیت و امور قضایی متمرکز شود. در این حالت با توجه به مشارکت همه بخش‌ها و تقویت نقش هماهنگی میان آنها انتظار می‌رود ساختاری همراه و شبکه‌ای شکل بگیرد که در آن همه نقش‌آفرینان در جایگاه مناسب خود قرار گرفته و با برقراری ارتباطات پیوسته و شبکه‌ای با یکدیگر، با همراهی و همکاری کامل به ایفای نقش‌های ذاتی خود بپردازند. این امر به شکل‌گیری حکمروایی محلی مطلوب منجر می‌شود که موجب روان‌سازی خدمت‌رسانی، رفاه و رضایت شهروندان می‌شود.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بر اساس فرایند کدگذاری نظری و الگوی حاصل از آن، جمع‌بندی پژوهش در قالب قضایای نظری حاصل شده است. این گزاره‌ها و قضایا به صورت کلی به مقوله‌های احصاشده و روابط بین مقوله‌ها اشاره می‌کند.

قضیه ۱: حکمروایی محلی در سطح ملی دارای دو نوع نقش است. نخست نقش‌های اختصاصی سطح ملی که شامل «نقش سیاست‌گذاری»، «نقش امنیتی» و «نقش قضایی» بوده و دوم شامل نقش‌های ارتباطی سطح ملی که شامل «نقش راهبری»، «نقش پشتیبانی» و «نقش دیده‌بانی» است.

قضیه ۲: حکمروایی محلی در سطح محلی دارای دو نوع نقش است. نخست نقش‌های اختصاصی سطح محلی که شامل «نقش مقررات‌گذاری محلی»، «نقش اجرایی - خدماتی» و «نقش تسهیلگری» بوده و دوم نقش‌های ارتباطی سطح محلی که شامل «نقش هماهنگی»، «نقش مشارکتی» و «نقش واسطه‌گری» است.

قضیه ۳: نقش‌آفرینان ساختاری حکمروایی محلی شامل «بخش مردمی»، «بخش خصوصی»، «بخش عمومی» و «بخش دولتی» هستند که در ارتباط با هم نقش‌های مربوط به حکمروایی محلی را بر عهده می‌گیرند.

قضیه ۴: شکل و روابط ساختاری حکمروایی محلی نیز در سه قالب «مجزا و چندپاره محلی»، «هماهنگ و یکپارچه محلی» و «همراه و شبکه‌ای محلی» قابل تعریف برای شرایط موجود، ممکن و مطلوب است.

یافته‌های پژوهش در مقایسه با آنچه سایر صاحب‌نظران این حوزه انجام داده‌اند و شرح آن به تفسیر در پیشینه پژوهش آمد، گویای ابعاد تازه‌تر و مشخص‌تری از نقش‌ها و ساختار حکمروایی محلی با توجه به شرایط و ویژگی‌های ایران است. بیشتر نقش‌ها و ساختارهای بیان‌شده در پژوهش‌های مطرح‌شده برای حکمروایی محلی، کلی و جهان‌شمول بوده است و به لزوم عدم وابستگی، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری حکمروایی محلی در دوران جدید فقط اشاره‌ای کوتاه شده و بر تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطح محلی تأکید دارند. همچنین به صورت کلی ساختار شبکه‌ای را در ارتباطات درون حاکمیت محلی بررسی کرده و مواردی از روابط بین سازمانی را نام برده‌اند که می‌توان از آنها در روابط بین نهادهای مرکزی و محلی استفاده کرد. پژوهش حاضر در واقع به یافته‌ها و پژوهش‌های مطرح‌شده با مشخص کردن نقش و ساختار حکمروایی محلی بر اساس شرایط ایران ابعاد تازه‌ای بخشیده و با توجه به نظر متخصصان امر الگویی جامع و کامل برای حکمروایی محلی در ایران ارائه کرده است. بر اساس یافته‌های این پژوهش در حکمروایی محلی عناصر سطح ملی حکومت مانند قوای سه‌گانه هر یک به انجام وظایف ذاتی و کلان خود در قالب سیاست‌گذاری توسط قوه مقننه، قضایی توسط قوه قضاییه و امنیتی توسط قوه مجریه و قضاییه می‌پردازند. در نقش‌های ارتباطی عناصر قوه مجریه فعال‌تر عمل می‌کنند. برای مثال وزارت کشور با توجه به ویژگی‌های ساختاری خود که شامل تراکم‌زدایی و روابط رسمی و گسترده در سطح کشور است وظیفه راهبری خود را با ابلاغ مقررات و بخش‌نامه‌های مورد نیاز سطح محلی انجام می‌دهد و همزمان با منابع و ابزارهای قانونی که در اختیار دارد از این سطح پشتیبانی‌های لازم مالی را به عمل می‌آورد. برای مثال در زمینه توسعه زیرساخت‌های محلی با دادن تسهیلات و مجوزهای قانونی لازم، از این سطح حمایت می‌کند و در عین حال با انجام دیده‌بانی‌های لازم در امور اجرایی (برای مثال پیشبرد توسعه زیرساخت‌های شهری در قبال فراهم کردن تسهیلات) به وظایف ارتباطی خود جامه عمل می‌پوشاند. از سوی دیگر شهرداری‌ها به عنوان عنصر محلی در حکمروایی محلی ضمن اجرای مصوبات شورای شهر به‌عنوان عنصر مقررات‌گذار محلی و استفاده از پیمانکاران بخش خصوصی و همین‌طور بخش‌های مردمی در راستای تسهیل انجام وظایف سطح محلی به وظایف ارتباطی خود نیز می‌پردازد. در این خصوص بر اساس مقررات موجود یا در قالب جلسات و توافقات صورت‌گرفته، هماهنگی‌های لازم را با سطح ملی شامل وزارتخانه‌های مختلف از قبیل کشور، نیرو، راه و شهرسازی و غیره به عمل می‌آورد و بر اساس همین توافقات، در انجام امور زیربنایی مانند انتقال و توزیع آب شهری با آنها مشارکت می‌کند. همچنین شورای اسلامی شهر به‌عنوان یک نهاد عمومی و نزدیک‌ترین سطح حکومتی به مردم، واسطه‌ای می‌شود تا خواست‌های جامعه را به سطوح بالاتر انتقال داده و در برآورده کردن نیازهای محلی با استفاده از ظرفیت‌های منحصر به فرد هر محل تلاش کند. به همین ترتیب هر یک از عناصر و کنشگران ملی یا محلی می‌توانند در قالب بخش‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی به ایفای نقش‌های خود در حکمروایی محلی بپردازند. علاوه بر این در جمع‌بندی نهایی این پژوهش، طی یک پیوستار، شکل ساختاری مدیریت محلی به‌همراه ویژگی‌های آن ترسیم شده است. به‌طوری که در حالت موجود شکل ساختاری سطح محلی به‌صورت مجزا و چندپاره دیده شده که تمرکزگرایی، رسمیت محدودکننده و تفکیک عمودی و افقی بالا از ویژگی‌های بارز آن برشمرده شده و باعث شده به هیچ عنوان امکان ارائه



کارا و اثربخش خدمت به شهروندان محقق نباشد و حکومت در این زمینه با مشکلات عدیده‌ای مواجه شود. اما در حرکت به سمت بهبود مدیریت محلی، می‌توان به شرایط ممکن در ایران اشاره کرد که با مشارکت‌گرایی، تراکم‌زدایی پیشرفته و تفویض اختیار گسترده، رسمیت تعدیل‌شده و هماهنگ‌ساز در روابط و تفکیک عمودی پایین و افقی تعدیل‌شده امکان‌پذیر می‌شود، به طوری که با تقسیم کار و تفویض اختیار به سطوح محلی نیاز به وساطت سطوح میانی کاهش می‌یابد و شرایط تحقق خدمت‌رسانی ساده‌تر و سریع‌تر قابل حصول می‌شود. در نهایت برای رسیدن به حکمروایی محلی مطلوب و شرایط ایده‌آل به شکل ساختاری همراه و شبکه‌ای نیاز است. این حالت زمانی است که تمرکززدایی و تکثرگرایی در کشور نهادینه شده باشد و رسمیت تعریف‌شده در راستای روان‌سازی خدمت به شهروندان شکل گیرد و میزان تفکیک عمودی و افقی متناسب با عملکرد و به‌منظور حذف موازی‌کاری‌ها به حداقل ممکن رسیده باشد. در واقع با ساده‌سازی سازماندهی و شبکه‌سازی ساختاری ارتباطات سرعت گرفته و فرایند خدمت‌رسانی روان‌تر صورت می‌گیرد. البته باید تأکید کرد که قبل از همه این راهکارها تلاقی عزم و اراده سطح ملی و آگاه‌سازی جامعه مدنی از اهمیت حکمروایی محلی و گره‌گشا بودن آن در مسائل پیچیده محلی امری حیاتی است.

در نهایت نوآوری و وجه تمایز این پژوهش با سایر پژوهش‌های ارائه‌شده در زمینه حکمروایی محلی، این است که در راستای توسعه رویکردهای حکمروایی در اداره امور عمومی، الگویی بدیع و منحصر به فرد از ساختار مدیریتی با جزئیات ارائه شده است که برای روان‌سازی کمی و کیفی ارائه خدمات از طریق سطح ملی و بهبود کیفیت زندگی و کسب‌وکار در سطح محلی امکان پیاده‌سازی حکمروایی مطلوب محلی در ایران را فراهم می‌آورد. همچنین روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا برای نخستین بار در این نوع موضوع پژوهشی استفاده شده که داده‌ها را با تأکید بر تعامل مستمر با مشارکت‌کنندگان و شیوه خاص خود احصا می‌کند و راهنمای مناسبی برای کشورهایی است که از لحاظ دموکراسی و تمرکززدایی نقاط مشترکی با سیستم مدیریتی ایران دارند. همچنین با توجه به الگوی ظهوریافته از نقش و جایگاه حکمروایی محلی ایران پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

- عملی کردن واگذاری فعالیت‌های ذاتی محلی به سطح محلی برای تحقق حکمروایی محلی با عزم جدی حکومت مرکزی.
- انعقاد قراردادهای تفاهم‌نامه‌های معتبر و الزام‌آور در خصوص امور مشارکتی مانند حفاظت و بهره‌برداری از بافت‌های تاریخی و فرهنگی، تهیه طرح‌های تفصیلی شهرها و همچنین توزیع خدمات زیرساختی (آب، برق و گاز) در محدوده محلی در راستای تحقق حکمروایی محلی.
- تدوین آیین‌نامه‌های تخصصی پیشنهادی در زمینه شکل ارتباطی سطوح مرکزی (نمایندگان مرکزی) و محلی برای طرح و تصویب در شورای عالی اداری کشور و هیئت وزیران.
- تجدید نظر اصلاحی در ساختار حکومت مرکزی برای ایجاد ارتباط مناسب با سطح محلی در قالب تعریف مجدد تشکیلات استانی و تقویت کمیته‌های تطبیق و برنامه‌ریزی استانی با دعوت از اعضا و نخبگان محلی در جلسات.

- بسترسازی و زمینه‌سازی فرهنگی برای پررنگ‌تر کردن نقش بخش‌هایی که حضور کم‌رنگ‌تری در این عرصه داشته‌اند (مانند گروه‌های مردمی و محلی) ولی می‌توانند با حضور پررنگ خود اثربخشی بهتری ایجاد کنند.
- طراحی الگوی عملیاتی برای استفاده از استعدادها و ظرفیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی در سطح محلی به صورت بخشی و سازمانی.

## منابع

- استراس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۸۷). *اصول روش تحقیق کیفی: نظریه مبانی، رویه‌ها و شیوه‌ها*. (بیوک محمدی، مترجم). تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*. تهران: نشر دانشگاه هنر.
- پرهیزگار، اکبر؛ کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴). رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلانشهری تهران، *فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی*، (۱۶)، ۴۹-۳۹.
- جانستون، جی. (۱۳۸۲). *فرهنگ جغرافیای انسانی (حکمروایی)*. (ناصر برک‌پور، مترجم). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۵۲.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سید مهدی؛ آذر، عادل (۱۳۹۰). *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکرد جامع*. تهران: انتشارات صفار.
- رهنورد، فرج‌اله؛ علیپور، حسین؛ دهدار، فرزین؛ خلیلی، حیدر (۱۳۹۸). *چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی*. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۲۷-۴۶.
- شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰). *مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری*. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور. *فصل‌نامه مدیریت شهری*، (۸)، ۴۲-۵۵.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۷۷). *نظری بر مبانی نظام مدیریت منطقه‌ای*. *مدیریت دولتی*، (۳۹)، ۲۹-۴۰.
- علی مرادی، ظهیر؛ شمس، عبدالحمید؛ جهانگیری، علی (۱۳۹۷). *طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران*. *مدیریت دولتی*، ۱۰(۴)، ۶۲۹-۶۵۰.
- کاظمیان، غلامرضا؛ صالحی، اسماعیل؛ ایازی، محمدهادی؛ نوذرپور، علی؛ ایمانی جاجرمی، حسین؛ (۱۳۹۲). *مدیریت شهری (جلد اول)*. تهران: نشر تیسرا.
- محمدپور، احمد (۱۳۸۹). *صد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی*. جلد (۱). تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- محمدزاده سلطانمرادی، هادی؛ فیضی، طاهره؛ گرامی‌پور، مسعود؛ یداللهی، مهدی (۱۳۹۸). *تبیین و آسیب‌شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران*. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۱-۲۶.
- مرتضوی، مهدی (۱۳۹۲). *مدیریت محلی و حکمروایی شهری*. تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران.
- مقیمی، محمد (۱۳۹۴). *اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها)*. تهران: انتشارات سمت.

ویسی، هادی؛ احمدی پور، زهرا؛ قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی دولت محلی. تهران: مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا. ۱۶(۳۲)، ۱۹-۳۶.

## References

- Alimoradi, Z., Shams, A., Jahangiri, A. (2018). Designing Local Self-government Evaluation Model in Provincial Level in Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Administration*, 10(4), 629-650. (in Persian)
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance: And Beyond? *international political science review*, 19(2), 101-117.
- Shah, A. & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In *Shah, A. (eds). Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Barakpour, N., & Asadi, I. (2009). *Urban Management and Governance*. Art University, Tehran, Iran. (in Persian)
- Charmaz, K. (2014). *Counstructing grounded theory*. Landon: sage publications.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research*. (Third Edition). London: Sage Publications Inc.
- Danai fard, H., Alvani, S.M., Azar, A. (2010). *Qualitative Research Methodology in Management: A Comprehensive Approach*, Saffar, Tehran, Iran. (in Persian)
- Glaser, B. G. & Strauss, A. (1967). *The discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine.
- Hendriks, F. (2013). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576.
- International Cooperation and Development European Commission (2016). *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Johnston, J. (2003). *Culture of Human Geography (Governance)* Translator N. Barakpour, *Municipality Organization*, No. 52, Tehran, Iran. (in Persian)
- Kazemian, Gh., Salehi, A., Ayazi, M., Nozarpour, A., Emani, H., Saedi, N., Abdollahi, M. (2013). *Urban Management*, Vol. 1. Tisa, Tehran, Iran. (in Persian)
- Kloth, C. & Applegate, B. (2004). Inter-Organisation Colaboration& Partnership: A Critical Analisys. *2004 OD Network Annual Conference*. Available at: <https://www.scribd.com/document/156397997/Inter-organization-Collaboration-and-Partnerships-A-Critical-Analysis>.
- Meza, O. (2015). *From Local Government to LocalGovernance*. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/287206816>.
- Miller, K. (2002). Advantages & disadvantages of local government decentralization. *Caribbean Conference on Local Government & Decentralization, At the Ocean View International Hotel Georgetown, Guyana, June 25 to 28*.

- Moghimi, M. (2015). Administration of Local Government (Management of Councils and Municipalities). SAMT, University of Tehran. Tehran, Iran. (in Persian)
- Mohammad Pour, A. (2010). *Anti Method: Logic and design in qualitative methodology, Vol 1*. Sociologists Publications, Tehran, Iran. (in Persian)
- Mohammadzadeh Soltanmoradi, H., Feizy, T., Geramipour, M., Yadollahi, M. (2019). Explanation and Pathology of the Current Pattern of Public Administration in Iran. *Journal of Public Administration*, 11(1), 1-26. (in Persian)
- Mortazavi, M. (2013). *Local Government and Urban Governance*. Tehran City Planning Center. Tehran, Iran, No. 16. (in Persian)
- Parhizgar, A., Kazemian, Gh. (2005). Urban Governance Approach and Its Necessity in Managing the Metropolitan Area of Tehran, *Quarterly Journal of Economic Research*, (16). (in Persian)
- Pahizgar, A., Kazemian, Gh. (2005). Urban Governance Approach and Its Necessity in Managing the Metropolitan Area of Tehran, *Quarterly Journal of Economic Research*, (16), 29-49. (in Persian)
- Rahnavard, F., Alipour, H., Dehdar, F., Khalili, H. (2019). The Framework of Government-Citizen Relationship in Iran: An Institutional Approach. *Journal of Public Administration*, 11(1), 27- 46. (in Persian)
- Reid, M. (1999). The Central- Local Government Relations: The Need for a Framework? *Political Science*, 50(2), 165-181.
- Shams, A. (1998). A Commentary on the Basis of Regional Management System. *Public Administration* (39), 29-40. Tehran, Iran. (in Persian)
- Sharifian Thani, M. (2001). Citizen Participation, Urban Governance and Urban Management. Organization of Municipalities. *Urban Management Quarterly*, (8), 42-55. Tehran, Iran. (in Persian)
- Span, K. C. L., Luijckx, K. G., Schols, J. M. G. A., Schalk, R. (2012). The Relationship Between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks: A Conceptual Analysis. *The American Review of Public Administration*, 42(2), 186–201.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Principles of Qualitative Research Method: Basic Theory, Procedures and Methods*. Translations by Biyok Mohammadi. Institute of Humanities and Cultural Studies, Tehran, Iran. (in Persian)
- Veisi, H., Ahmadipour, Z., Qalibaf, M. (2012). Local Government Pathology. *Moderator of Humanities-Planning and Alignment of space*, 16(32), 19-36. (in Persian)
- Wilson, R. H. (2000). Understanding Local Governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63.