

# **New challenges arising from the change of headquarters governance to provincial and local governance in the policy-making space (Looking at the state of excellence and empowerment of local governance in the north-western provinces of the country)**

By:

Mohammad Ataie<sup>1</sup>

Fahimeh Babaei Nilouie<sup>2</sup>

Nahid Kiyomarzi Shiraz<sup>3</sup>

## **Abstract**

The governance system has both the possibility of growth and development, and it can cause malfunctions, delays and disruptions in the process of development. This means that the challenges of governance can divert each of the four sectors of the country's policy making and make exalted goals out of reach. Policy-making is the basic function of the government and the process of intervention in order to achieve results and realize its political vision. Studying in the policy-making environment seeks to describe and explain the policies of governments and how to influence and create changes in the way of governance and of course the body of the government; therefore, it is necessary to explain or investigate what and why these challenges are in the policy environment. The purpose of this article, in a scientific-overview study, is to give a glimpse of the issues raised from the perspective of the thinkers and experts of the governance think tanks, as well as to examine the newly emerging challenges and provide solutions in the direction of changing the governance of the central headquarters or It is centralized to provincial and decentralized governance. Also, this study aims to take a brief documentary look at the state of excellence and empowerment of local governance in the northwestern provinces of the country (East Azarbaijan, West Azarbaijan, Qazvin, Zanjan and Ardabil).

**Keywords:** headquarters governance, provincial governance, excellence of local governance, northwestern provinces of Iran.

---

1. Associate Professor, Department of Management, Faculty of Management and Accounting, Qazvin Azad University, Qazvin, Iran [mohamatai@gmail.com](mailto:mohamatai@gmail.com)

2. Corresponding author: Ph.D. in public administration, human resources major, trainer of management department, faculty of humanities, Azad University of Uromia branch, Uromia, Iran. [babaei.fahimeh83@gmail.com](mailto:babaei.fahimeh83@gmail.com)

3. Ph.d student of Political Science (Political Sociology), Instructor of Department of Education, Faculty of Basic Sciences, Azad University, Uromia Branch, Uromia, Iran. [nahid.qmarzii@gmail.com](mailto:nahid.qmarzii@gmail.com)

## چالش‌های نوپدید تغییر حکمرانی ستادی به حکمرانی استانی و محلی در فضای سیاست‌گذاری (با نگاهی به وضعیت تعالی و توانمندسازی حکمرانی محلی در استان‌های شمال غرب کشور)

محمد عطائی<sup>۱</sup>، فهیمه بابائی نیولویی<sup>۲</sup>، ناهید کیومرزی شیراز<sup>۳</sup>

دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۰۷/۱۸

پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۱۱/۰۳

### چکیده

نظام حکمرانی هم امکان رشد و توسعه دارد و هم می‌تواند در روند توسعه کژکارکردی، تأخیر و اختلال ایجاد کند. بدین معنی که چالش‌های حکمرانی می‌تواند هر کدام از بخش‌های چهارگانه سیاست‌گذاری کشور را منحرف و اهداف متعالی را از دسترس خارج کند. سیاست‌گذاری، کارکرد اساسی دولت و فرایند مداخله به‌منظور دستیابی به نتایج و تحقق چشم‌انداز سیاسی آن است. مطالعه در فضای سیاست‌گذاری به‌دنبال توصیف و تبیین سیاست‌گذاری دولت‌ها و چگونگی تأثیر و ایجاد تغییر در شیوه حکمرانی و البته بدنه دولت است؛ لذا لزوم تبیین و یا بررسی چیرستی و چرایی این چالش‌ها در فضای سیاست‌گذاری محسوس است. هدف از این نوشتار در یک مطالعه به روش علمی - مروری، نگاهی اجمالی به مسائل مطرح‌شده از دید متفکران و صاحب‌نظران پانل و اندیشکده‌های حکمرانی و نیز بررسی چالش‌های نوپدید و ارائه راه‌حل‌ها در راستای تغییر حکمرانی ستاد مرکزی یا متمرکز به حکمرانی استانی و غیرمتمرکز است. هم‌چنین این مطالعه مترصد است به‌صورت مستند نگاهی مختصر به وضعیت تعالی و توانمندسازی حکمرانی محلی در استان‌های شمال غرب کشور (استان آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، قزوین، زنجان و اردبیل) داشته باشد.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی ستادی، حکمرانی استانی، تعالی حکمرانی محلی، استان‌های شمال غرب ایران.

۱. دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه آزاد واحد قزوین، قزوین، ایران.

mohamatai@gmail.com

۲. نویسنده مسئول: دکترای مدیریت دولتی، گرایش منابع انسانی، مربی گروه مدیریت، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه

babaei.fahimeh83@gmail.com

آزاد واحد ارومیه، ارومیه، ایران.

۳. دانشجوی دکترای علوم سیاسی (جامعه‌شناسی سیاسی)، مربی گروه معارف، دانشکده علوم پایه، دانشگاه آزاد واحد

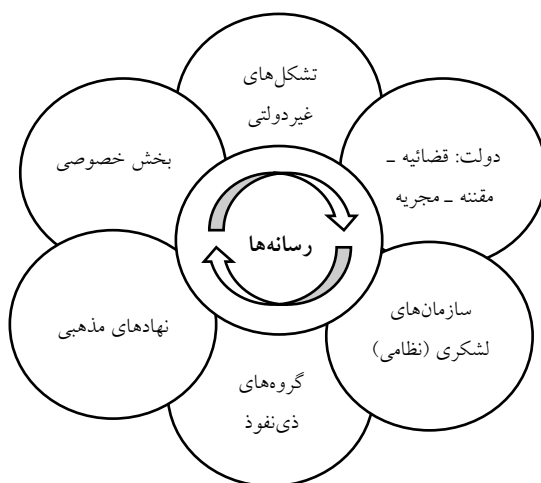
nahid.qmarzii@gmail.com

ارومیه، ارومیه، ایران.

## مقدمه

در قرن بیست و یکم و در میان رویکردهای نوین نگرش به شهر و محله به عنوان واحد اصلی اداره شهر، نگرش و الگوی مشارکت مستقیم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شهروندان در اداره امور مطرح شده است. در بستر این تغییر نگرش به اداره شهر، مفهوم حکمرانی<sup>۱</sup> محلی و استانی شکل گرفته است. حکمرانی محلی به معنای تقویت نقش نهادهای جامعه مدنی از جمله شوراها و انجمن‌های محلی در تمرکززدایی از مدیریت کشور و نهادینه کردن مردم‌سالاری محلی و تحقق حقوق شهروندی بوده و به عنوان الگویی مؤثر و کارآمد برای جلب مشارکت قانونی و نظارت مردم در اداره شهر و تأمین نیازهای شهروندان شناخته شده است. حکمرانی محلی از راه تقویت نقش مردم در اداره امور شهر، به تقویت نهادهای جامعه مدنی و اصلاح ساختار مدیریت شهری با مشارکت مردم منجر می‌شود (رضاییگی، ۱۴۰۲). امروزه گرایش‌های زیادی برای درک ماهیت حکمرانی به عنوان ابزار ارتقای فرایند تحول و توسعه‌یافتگی وجود دارد (آرایی و طحان‌پور، ۱۴۰۰). در گام اول تحول در حکمرانی، از نارضایتی نسبت به اوضاع سیاسی کشور ایجاد می‌شود؛ چرا که بی‌ثباتی در کشور ممکن است نهادهای مؤثر را نیز تضعیف کند (امینی‌شاد و همکاران، ۱۳۹۸). در همین راستا برخی ویژگی‌های ابعاد طبیعی و انسانی یک قلمرو سبب می‌شود فرایندها و تحولات سیاسی در آن کشور تحت تأثیر این ویژگی‌ها قرار بگیرد. به عبارت بهتر مقتضیات سرزمین و ویژگی‌های جغرافیای انسانی یک قلمرو سیاسی در چارچوب محدودیت‌ها و امکاناتی که در اختیار حکومت‌ها و افراد جامعه قرار می‌دهد بر ویژگی‌ها و سیر تکوین نظام سیاسی جامعه تأثیر می‌گذارد (لشگری تفرشی، ۱۳۹۷). در رویکرد حکمرانی مطلوب و متعالی در حکومت‌های محلی و منطقه‌ای، به جای تأکید مکانیکی بر خصوصی‌سازی یا تسری سلطه‌ساز و کارهای بازار، بر ضرورت پرداختن به حقوق متقابل شهروندان و حکومت‌ها، پاسخ‌گودادن حکومت، افزایش شفافیت، افزایش سطح مشارکت واقعی و توسعه نهادهای مدنی تأکید می‌شود (کشیشیان سیرکی، ۱۴۰۰). اصولاً حکمرانی یا حاکمیت در مفهوم اولیه آن اعمال تصمیمات و مجموعه اقداماتی بوده است که دولت‌ها در جوامع انجام می‌داده‌اند. این مفهوم مبتنی بر الگوی دولت قدرتمند و نیروی فائقه بوده و همان دولتی است که هاینز آن را در لوتیان توصیف می‌کند، اما امروزه دولت تنها بازیگر صحنه کشور به شمار نمی‌رود و حکمرانی تنها حاصل عمل او نیست؛ بازیگران حکمرانی در جامعه، دولت، بخش خصوصی، بخش

سوم یا تشکل‌های غیردولتی، گروه‌های ذی‌نفوذ، سازمان‌های مذهبی، رسانه‌ها و در برخی جوامع نیروی انتظامی است. شکل زیر بازیگران عرصه حکمرانی را نشان می‌دهد (الوانی، ۱۳۸۸). همان‌گونه که در این شکل ملاحظه می‌شود نهاد دولت مرکب از سه قوه اصلی و دیگر اجزای تشکیل‌دهنده آن است. رسانه‌ها نقش پیونددهنده بازیگران را ایفا می‌کنند و اطلاعات را میان آنها توزیع می‌کنند و جزء مهمی در شفاف‌سازی فعالیت‌ها به‌شمار می‌روند. نیروی انتظامی نیز اگرچه بخشی از دولت است، اما به‌علت اهمیت و قدرت آن در شکل‌دادن به رفتارهای جامعه مدنی به‌طور مستقل جزء بازیگران آمده است.



شکل ۱. بازیگران عرصه حکمرانی (الوانی، ۱۳۸۸)

از این دیدگاه حکمرانی به‌صورت فرایندی است و روابط بین بازیگران شکل‌دهنده آن است. این شکل از حکمرانی شبیه صورت‌های اولیه دولت است که ضمن آن مفهوم دولت دربرگیرنده فرایند روابط بین شهروندان بود. در آن دوران برای حکمرانی نهادی به‌نام دولت نبود، بلکه در قالب فرایندی تحقق پیدا می‌کرد که ناشی از روابط بین مردمان بود. به‌عبارت دیگر در آن زمان دولت، نهاد یا سازمان معینی با سلسله‌مراتب دیوانسالارانه نبود، بلکه فرایندی بود که در روابط میان شهروندان شکل می‌گرفت و قبل از اینکه پیرو ساختاری خاص باشد، تابع گرایش‌ها و نظر مردم بود، اما به‌تدریج و با گذشت زمان حکمرانی از حالت فرایند، خارج و در نهادی به‌نام دولت خلاصه شد.

اکنون و در شرایط فعلی، بازگشتی به گذشته‌ها صورت گرفته و حکمرانی حاصل عمل بازیگران گوناگونی شده است که به‌همراه هم و در تقابل با یکدیگر آن را محقق می‌سازد (الوانی، ۱۳۸۸: ۲). حکمرانی بر اساس تعریف سازمان ملل، مجموعه‌ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه‌ریزی و اداره مشترک امور است و فرایند پیوسته‌ای از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد است که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است (آرابی و طحان‌پور، ۱۴۰۰)؛ بنابراین به‌زبان ساده حکمرانی را می‌توان سازوکارهایی تعریف کرد که حاکمیت با توسل به آن سعی در تدوین و اجرای سیاست‌های مناسب به‌منظور حمایت حداکثری از شهروندان در شرایط گوناگون اقتصادی، سیاسی، اجتماعی دارد تا بتواند رشد و توسعه پایدار را برای جامعه تضمین کند. در دهه‌های گذشته، کیفیت و چند و چون شیوه حکمرانی بارها مورد بازنگری قرار گرفته است؛ در برخی رویکردها نظر بر این بوده است که این کار با گسترش دولت به‌عنوان عامل اصلی توسعه محقق خواهد شد و در رویکردی دیگر، درست در نقطه مقابل، دست نامرئی بازار این وظیفه را بر عهده گرفته است. تجربه‌ها و شکست‌های این دو رویکرد نشان داد نمی‌توان با توسل به یک بازیگر انتظار حکمرانی مناسب را داشت، به‌گونه‌ای که همگان از آن منتفع شوند. در چنین شرایطی حکمرانی خوب به‌عنوان رویکردی جدید معرفی شد تا نقش تمام بازیگران به‌ویژه شهروندان در نظام حکمرانی پررنگ‌تر شود. نقطه مشترک هر سه رویکرد این است که همه آنها به‌دنبال تجویز الگوهایی جهانی هستند که طبق آن همه کشورها با هر شرایطی می‌توانند با سازوکارها و راه‌حلهایی مشترک به مسائل خود پاسخ دهند (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰).

### روش پژوهش

این نوشتار امیدوار است در یک مطالعه علمی - مروری، باتوجه به منابع به‌روز و ادبیات موجود و مورد بررسی موضوع، نگاهی اجمالی به مسائل و چالش‌های نوظهور تبدیل حکمرانی ستادی به حکمرانی استانی داشته و راهکارهایی در راستای برطرف کردن و یا حذف این چالش‌ها ارائه کند. هم‌چنین بر مبنای استنادات برگرفته از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به وضعیت تعالی حکمرانی استانی در استان‌های شمال غرب کشور اشاره‌ای داشته باشد.

### درهم تنیدگی مفهوم حکومت، دولت و حکمرانی

از دیدگاه انستیتو حکمرانی اوتاوا، حکمرانی ترکیبی از سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تعیین می‌کند چگونه قدرت باید اعمال شود؛ چگونه شهروندان حق مشارکت و اعتراض دارند و چگونه تصمیمات در زمینه مباحث و سیاست‌های عمومی اتخاذ می‌شود. بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و مؤسسه برنامه توسعه سازمان ملل متحد، حکمرانی را چنین تعریف می‌کنند: سامانه پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرایندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی «پاسخگویی»، «شفافیت» و «مشارکت» مشخص می‌شود. به تعبیر دیگر حکمرانی، به روابط بین دولت و جامعه مدنی، حکومت و حکومت‌شوندگان مربوط می‌شود. مؤسسه برنامه توسعه سازمان ملل<sup>۱</sup> در تعریف این واژه می‌گوید؛ این واژه مفهوم جدیدی نیست و تاریخ آن به عمر تمدن‌های بشری باز می‌گردد؛ بنابراین حکمرانی بسیار گسترده‌تر از حکومت است و این فرایند نه تنها حکومت، وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های رسمی را در بر می‌گیرد، بلکه سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌ها، سندیکاها، نهادهای پژوهشی، رهبران مذهبی، احزاب سیاسی، بخش‌های نظامی و حتی رسانه‌ها و لابی‌ها، شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های چندملیتی را شامل می‌شود که هر یک به نوعی در تصمیم‌گیری نقش دارند. گاه مفهوم حکومت با حکمرانی اشتباه گرفته می‌شود. در حالی که نمی‌توان این دو مفهوم را یکسان تلقی کرد. حکومت متشکل از نهادهای سیاسی، اداری و دستگاه‌های قانونگذاری، اجرایی، قضایی و نظامی است. حال آن که حکمرانی به پویاها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی اعمال قدرت، تعامل‌های دولت و شهروندان (افراد و گروه‌ها) اشاره دارد. هم‌چنین باید بین دو مفهوم حکومت‌داری و حکمرانی تمایز قائل شد. مفهوم حکومت‌داری همواره با مطالعات و پژوهش‌های میشل فوکو شناخته می‌شود و به مشکلات و دشواری‌های پیش روی دولت در اداره مؤثر اجتماع اشاره دارد. فوکو تعریف متفاوت و بسیار خاص از حکومت‌داری ارائه می‌کند. وی معتقد است حکومت‌داری، ظهور شکلی جدید و خاص از تفکر در مورد قدرت و به‌کارگیری آن در برخی جوامع خاص است. این رویکرد جدید، بر تفکر سیاسی که منبع تغذیه اطلاعاتی دولت است، تأکید دارد. تفکر سیاسی، شامل بازشناسی حوزه‌های مناسب فعالیت برای انواع گوناگون حاکمیت است. پس از آن که فضای قانونی و مشروعیت دولت تثبیت شد، فناوری‌های دولتی، آمارگیری‌های جمعیتی، پژوهش‌های آماری،

روندهای حقوقی، نقشه‌برداری و ابزارهای امنیتی همچون بهداشت، تحصیلات و نظام‌های رفاه اجتماعی، تحت تأثیر دورنمای حکومت‌داری تبیین می‌شود. تمام این فناوری‌های دولتی و ابزارهای امنیتی، ضامن اجرا، کارایی و تقویت قدرت دولتی است. در عین حال که، حکمرانی که نتیجه ذاتی حاکمیت است، موضوعی است که بر چگونگی تعامل دولت‌ها و دیگر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، شیوه ارتباط شهروندان و روش اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز دارد، فرایندی است که از راه آن، جوامع و سازمان‌ها تصمیمات خود را اتخاذ و به‌واسطه آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرایند درگیر و چگونه وظیفه خود را به‌انجام برسانند. در واقع، حکمرانی به افراد و سازمان‌هایی می‌پردازد که در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات نقش دارند. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، واژه حکمرانی را برای کوچک‌سازی دولت و توانمندسازی آن مطرح کردند و تعریفی که از آن ارائه دادند این بود که حکمرانی، مدیریت اداره امور است که در آن رابطه دولت و شهروندان براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی مؤثر و کارآمد و دیپلماسی تنظیم‌شده باشد. باید اذعان کرد حکومت، برخلاف اصرار مخالفان هنوز بازیگر کلیدی جامعه و بیان‌کننده مسلط منافع جمعی است. در راستای ابهام‌زدایی از نقش و کارکرد حکومت، باید یادآور شد حکومت نوین به‌جای صرفاً تأمین حدی از دفاع در برابر مهاجمان خارجی یا ارادل داخلی، مسئولیت تأمین رفاه درمانی و اقتصادی مردم خود، آموزش آنها، حقوق آنها در مقام مصرف‌کننده، برابری موقعیت در عرصه‌های گوناگون زندگی و غیره را پذیرفته است. می‌توان گفت با ورود به هزاره سوم، نقش حکومت در حال کاهش نیست، بلکه در حال تغییر از نقشی بر پایه قدرت قانونی به نقشی مبتنی بر هم‌یاری و تعامل میان منابع بخش خصوصی و بخش عمومی است. به دیگر سخن، از آنجا که حکومت‌ها در الگوی سنتی نتوانستند به‌درستی به ایفای نقش بپردازند، الگوی جدید حکمرانی برای رفع معایب و بهبود کارکرد مطرح شد. در حقیقت حکمرانی گذار از فعالیت جزیره‌ای هر یک از ارکان جامعه و هر یک از قوای دولت، به فعالیت تکاملی آنها است که در نتیجه، هر یک از ارکان و قوا تکمیل‌کننده فعالیت و خدمات دیگر ارکان و قوا خواهند بود. از نگاه دیگر در حکمرانی، مسئولیت، عدالت و انصاف سیاسی حق حیات ویژه دارد و دو بخش کارایی و اثربخشی در امتداد آن قرار می‌گیرد و مشروعیت فن حکمرانی را توجیه می‌کند. نقشی که دولت در حکمرانی ایفا می‌کند به تعداد زیادی از عوامل وابسته است که از آن جمله می‌توان به روندهای تاریخی تنظیم و کنترل

بخش سیاست‌گذاری، علاقه سازمانی به حفظ کنترل، میزان نیازمندی حکمرانی به اقتدار قانونی و سیاسی و توان سازمان‌ها و شبکه‌های اجتماعی اشاره کرد (بدیعی ازنده‌ای و همکاران، ۱۳۹۶).

### حکمرانی ستادی و متمرکز

به‌رغم کوشش بسیار برای برابری عدم تعادل‌های توسعه منطقه‌ای در سال‌های اخیر، توزیع نامتوازن امکانات، خدمات و وجود نابرابری‌ها و شکاف توسعه، هم در بین استان‌ها و هم در درون استان‌ها و بین بخش‌های گوناگون، همچنان از دیدگاه عدالت منطقه‌ای چالش‌برانگیز است (صمدی و همکاران، ۱۴۰۱). با وجود برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در سال‌های اخیر و سیاست‌گذاری‌های توسعه صنعتی، میزان بسیار زیادی محرومیت در بیشتر نقاط کشور به چشم می‌خورد (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶). به‌رغم این گزارش‌ها به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت کشور، نظم، رعایت قانون و مقررات و به‌کارگیری درایت و منطق در امور مهم است. مقامات وزارت کشور برای معاونت توسعه مدیریت و منابع، اهمیت خاصی قائل هستند و این در شرایطی است که مسئولیت این معاونت، منحصر به ستاد مرکزی نیست و باید با پرهیز از بخشی‌نگری، به تمام استان‌ها، شهرستان‌ها و روستاها توجه داشت. وزارت کشور بیشترین تعامل و ارتباط را با مردم دارد و نقش مؤثری در امنیت و آرامش اجتماعی ایفا می‌کند. بر این اساس، عملکرد مناسب همه بخش‌ها به موفقیت و پیشبرد اهداف وزارتخانه منجر می‌شود که لازمه آن، ایجاد تعامل مؤثر در سطوح مدیریتی از راهبردی تا عملیاتی است. رویکرد حکمرانی ستادی باید به رویکرد حکمرانی استانی تغییر کند و این مسئله بی‌گمان باید در تدوین برنامه هفتم توسعه کشور مورد توجه قرار گیرد.<sup>۱</sup>

### تمرکززدایی و حکمرانی شبکه‌ای

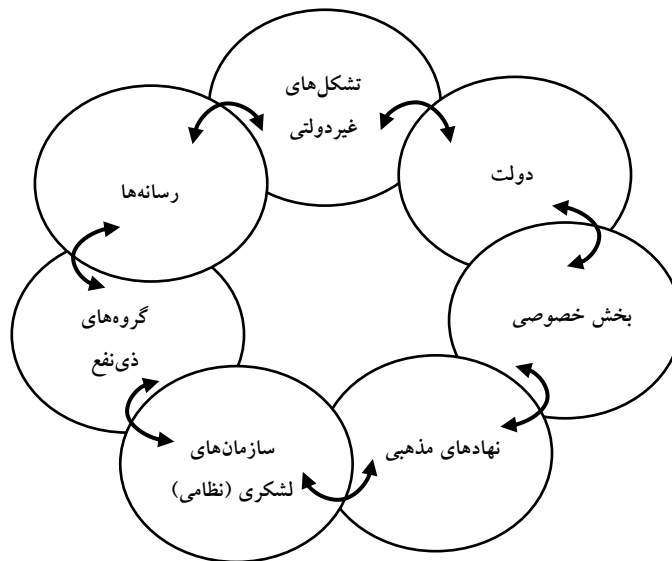
همان‌گونه که اشاره شد در مطالعات جغرافیای سیاسی برای شناخت عوامل مؤثر در قوام نظام سیاسی بسیط در ایران پاره‌ای از مقتضیات سرزمینی و انسانی مؤثر دانسته شده است. اصولاً جغرافیای سیاسی از آن دسته معارف بشری است که از ماهیت ترکیبی برخوردار است و در آن دو مؤلفه جغرافیا و سیاست از اهمیت ذاتی برخوردار است (لشگری تفرشی، ۱۳۹۷).

در شکل‌های اولیه برخی حکومت‌ها در کشورهایی مانند سوئیس و بعضی ایالات آمریکا در زمینه امور شهری و ایالتی همه‌پرسی مرسوم است که نوعی دخالت مستقیم مردم در سرنوشت خودشان است. اما پس از گذشت زمان و شتاب گرفتن روند توسعه و پیچیدگی‌های جوامع، دولت از حالت



فرایندی به شکل نهادی تغییر شکل داد و به صورت قدرتی در رأس هرم حکمرانی قرار گرفت. به عبارت دیگر مشارکت مستقیم شهروندان جای خود را به مشارکت غیرمستقیم یا نظام نمایندگی داد که طی آن تصمیم‌گیرنده در مورد حیات شهروندان، نهاد پارلمان یا مجلس است. در این شرایط دولت قدرتی فائقه به‌شمار می‌آید و با ساختاری سلسله‌مراتبی به بخش‌های زیرین خود اعمال اقتدار می‌کند. اطلاعات و دانایی و قدرت در رأس هرم قرار داشت و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در رأس هرم اتخاذ می‌شد و بخش‌های زیرین مجریان بی‌چون و چرای آنها بودند. نگاه سلسله‌مراتبی نوعی جدایی میان سیاست و اجرا را القا می‌کرد و اولویت در دانایی را متوجه رأس هرم می‌دانست. جدایی و گسست میان ارزش‌ها و واقعیت، میان سیاست و اجرا، میان ذهنیت و عینیت، میان پیش‌بینی و اجرا؛ همه ناشی از نگاه سلسله‌مراتبی به موضوع حکمرانی مطلوب بود. از آنجا که این جدایی واقعی نبود و در عمل امکان‌پذیر نمی‌شد نگاه سلسله‌مراتبی نمی‌توانست راهکار مناسبی برای حکمرانی مطلوب به‌دست دهد. حکمرانی مطلوب در رابطه‌ای شبکه‌ای و نه سلسله‌مراتبی میان بازیگران تحقق می‌یابد و در این رابطه همه اجزا در شبکه با هم ارتباطی هم‌ارز و هم‌سطح دارند و یکی را بر دیگری برتری نیست. همه دانا هستند. تنوع در دانایی هست اما اولویت در دانایی پذیرفته‌شده نیست. زندگی در شبکه‌ها نفی سلطه است و بازیگرانی که در حلقه شبکه‌ها با هم زندگی می‌کنند تعامل و مشارکت را پیشه می‌کنند. مفاهیم را با یکدیگر می‌آموزند و یاد می‌گیرند که چگونه با تفاوت‌ها و تنوع‌های دیگران کنار بیایند. آنها در این اندیشه نیستند که همه را مانند خود کنند و با ناهمانندی‌ها و ناهمسانی‌ها خو می‌گیرند. حکمرانی مطلوب حاصل این‌گونه ارتباط در شبکه‌ها است. شبکه‌هایی که متشکل از بازیگران گوناگون در جامعه بوده و روح سلطه و برتری‌جویی در آن وجود ندارد (الوانی، ۱۳۸۸). حکمرانی شبکه‌ای مستلزم فرایند تصمیم‌گیری به‌وسیله ذی‌نفعان متعدد، کنشگران دولتی و غیردولتی و جامعه است. در این شیوه متفاوت حکمرانی کارگزارهای حکومتی به‌طور مستقیم کنشگران غیرحکومتی را وارد فرایند تصمیم‌گیری کرده و بر اساس رایزنی و مذاکره دست به اقدام جمعی می‌زنند. این شکل از حکمرانی بازتاب مشارکت بخش غیردولتی، دولتی و جامعه در یک ساختار غیرمتمرکز است (Kapucu & Garayev, 2016)؛ بنابراین تفکر شبکه‌ای زمانی درونی می‌شود که از جهت فرهنگی و ارزشی در جامعه پذیرفته‌شده باشد. جامعه و نهادهای آن باید تفکر سلسله‌مراتبی را فراموش کنند که ریشه‌ای تاریخی در جوامع دارد و نگاه تازه‌ای با ساختار روابط بر مبنای شبکه پیدا کنند. این تغییر دشوارترین مرحله در حرکت از سلسله‌مراتب به سوی شبکه است

و هرگاه به‌درستی صورت پذیرد ساختار شبکه‌ای در طول زمان از آسیب در امان بوده و پایداری آن همواره محفوظ خواهد ماند. پس از اینکه تغییر فرهنگی زمینه‌ساز اندیشه شبکه‌ای شد باید ساختارها به کمک فناوری‌های جدید و به‌صورت شبکه سازماندهی شود و اجزای شبکه با فناوری‌های ارتباطی به هم بپیوندند. دوری فیزیکی اجزای شبکه‌ها به یاری ارتباطات الکترونیک از میان می‌رود و واحدهای محلی و منطقه‌ای و ملی و فراملی با یکدیگر مرتبط می‌شود (الوانی، ۱۳۸۸). حکمرانی شبکه‌ای به‌عنوان یکی از شبکه‌های مطلوب حکمرانی به‌معنای افزایش امکان حل مسئله پایدار در سامانه‌های اجتماعی از راه توانمندسازی ذی‌نفعان متفاوت است و با حمایت از مشارکت و اقدام جمعی، پاسخگویی نسبت به مشکلات سامانه‌های اجتماعی و محیطی و مواردی از این قبیل را تقویت می‌کند (Pittman & Armitage, 2019). شکل زیر رابطه شبکه‌ای میان عناصر حکمرانی را نشان می‌دهد.



شکل ۲. رابطه شبکه‌ای میان عناصر حکمرانی (الوانی، ۱۳۸۸)

البته باید به‌خاطر داشت که روابط اجزا با هم تنها ویژگی ساختار شبکه‌ای نیست؛ زیرا همه سازمان‌ها به‌نوعی دارای شبکه‌ای از روابط هستند. آنچه ساختار شبکه‌ای را از دیگران جدا می‌سازد ارتباطات منعطف، نامتمرکز، افقی، غیر سلسله‌مراتبی و ساده است. ساختارهای شبکه‌ای ارتباطات قوی بین اجزای خود برقرار می‌کنند و ارتباطات درونی هر جزء تحت‌الشعاع ارتباطات بیرونی است. تخصص، فقط ملاک و مبنای ارتباط نیست و واحدهای شبکه با یکدیگر مرادده‌های غیر تخصصی

و عمومی دارند. واحدها در ساختار شبکه‌ای از ضوابط و موازین خشک و غیر قابل انعطاف دوری می‌کنند و کلی‌دانی را در فعالیت‌ها جایگزین تخصص‌گرایی‌های ریز می‌سازند. اگرچه اجزای ساختارهای شبکه‌ای دارای تفکیک‌های وظیفه‌ای است، اما نوع ارتباطات آنها افقی بوده و به‌رغم تنوع فعالیت‌ها از نوعی هماهنگی وحدت برخوردار هستند. در دیدگاه‌های سلسله‌مراتبی روش برخورد نهادهای جامعه با هم بر اساس قدرت شکل می‌گیرد و واحدهای قدرتمند می‌کوشند واحدهای دیگر را تحت تأثیر قرار داده و خود تأثیر نپذیرند. در چنین وضعیتی واحدهایی که تغییر نمی‌کنند به تدریج دچار کهنگی و رکود می‌شوند و واحدهایی که فقط تأثیر می‌پذیرند، استقلال خود را از دست می‌دهند. اما در دیدگاه شبکه‌ای، راهبرد مطلوب، تعامل است؛ بدین معنا که نهادها ضمن حفظ استقلال خود بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و تأثیر می‌پذیرند و در این رابطه تعاملی اهداف همه اجزای نظام شبکه‌ای برآورده می‌شود. به‌طور کلی در ساختارهای شبکه‌ای روابط بر مبنای تعامل است و تنوع، تعدد و هماهنگی به‌همراه هم وجود دارد و بدین ترتیب امکان هم‌افزایی را برای کل سامانه فراهم می‌آورد (الوانی، ۱۳۸۸).

### حکمرانی مردمی در حوزه مدیریت و سیاستگذاری

دلیل شکست برنامه‌های توسعه در مناطق گوناگون دنیا، بی‌توجهی به حکمرانی توسعه است (گزارش بانک جهانی، ۲۰۰۸). هدف حکومت رشد و توسعه شهروندان از راه مشارکت در حوزه‌های گوناگون است. قانون اساسی جمهوری اسلامی دولت را موظف به تأمین مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود در همه عرصه‌ها کرده است. نتایج مطالعات نشان می‌دهد که هر چه طبقه‌بندی خدمات خردتر شود، امکان هم‌جوشی بین سازمان‌ها و مردم به‌عنوان شهروندان منطقه افزایش می‌یابد (کاظمی، ۱۴۰۰). در مقدمه قانون اساسی و اصول ۵، ۷، ۸، ۲۶، ۵۶، ۱۰۰ و ۱۰۳ به اشکال گوناگون بر مردمی‌سازی و مشارکت مردم تأکید شده است. ازسوی دیگر مردمی‌سازی می‌تواند راه‌حلی برای مسئله ارتقای اعتماد و سرمایه اجتماعی بین مردم و حاکمیت باشد و به افزایش نشاط و انسجام اجتماعی منجر شود؛ هم‌چنین می‌توان به مردمی‌سازی به‌عنوان راه‌حلی برای تقویت کارآمدی در نظام حکمرانی نگریست. تجربه تشکیل کمیته‌های انقلاب با استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای تأمین امنیت بیشتر کشور در اوایل انقلاب، تجربه جهاد سازندگی به‌عنوان مردمی‌سازی در خدمت به مناطق محروم، برگزاری پی در پی انتخابات در تمام سال‌های اخیر، راه‌پیمایی‌های گوناگون با حضور مردمی، شورای اسلامی شهر و روستاها به‌عنوان مردمی‌سازی مدیریت‌های محلی، شکل‌گیری

سمن‌ها، ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ و اتخاذ رویکرد مردمی‌سازی در مجلس یازدهم همه از جمله تجربه‌های مثبت و اهتمام به مردمی‌سازی بوده است، اما راه نرفته برای استقرار کامل حکمرانی مردم هنوز بسیار است و باید به‌عنوان رویکردی اساسی مدنظر قرار گیرد و در همه عرصه‌های نظام اجتماعی اعم از اقتصاد، سیاست، اجتماع، فرهنگ و قضا طراحی و عملیاتی شود. در ادامه به تبیین مردمی‌سازی در عرصه‌های گوناگون می‌پردازیم.<sup>۱</sup>

- عوامل زمینه‌ای: مردمی‌سازی حکمرانی باید با چیرگی نگاه کارکردی و مدیریتی به‌جای نگاه سیاسی دنبال شود و تدبیر لازم برای رفع مقاومت بدنه دیوانسالاری انجام پذیرد که اعتقادی به کارآمدی مشارکت مردم ندارد؛ هم‌چنین رویکرد اداره‌کشور برای مردمی‌سازی باید اجتماعی باشد و از غیریت‌سازی و غیرخودی‌انگاری افراطی پرهیز شود که مخل مشارکت مردمی حداکثری است، تا زمینه‌ساز ارتقا و اعتماد بین شهروندان و حاکمیت شود (کاظمی، ۱۴۰۰).

- عوامل بینشی و رفتاری: رقابت دولت با بخش غیردولتی به‌جای حمایت و تنظیم‌گری، سبب از میان‌رفتن ارزش عمومی دولت در نگاه مردم می‌شود. سپردن حداکثری کارها تا حد امکان در حوزه‌های گوناگون اداره‌کشور به بخش مردمی و پرهیز از تصدی‌گری در حکمرانی باید سرلوحه کارها قرار گیرد؛ هم‌چنین ایجاد اجماع و فهم مشترک در سطوح میانی و نخبگانی در واسپاری کارها به مردم و پرهیز از کاهش نقش مردم به ابزار خلق موقعیت سیاسی و فراموشی آنها در اداره‌کشور باید مدنظر قرار گیرد. مردمی‌سازی اداره‌کردن کشور باید موتور اصلی پیشرفت تلقی شود. در این زمینه پوپولیسم به‌عنوان تفسیر انحرافی از مردمی‌سازی با جواز سوارشدن بر احساسات توده با طرح‌های واهی و غیرعقلانی در حکمرانی نباید جایگاهی داشته باشد. چه‌بسا فراگیری و تحقق همگانی منافع سیاست‌ها و قوانین برای همه مردم و پرهیز از ویژه‌خواری و تبعیض ناروا و تخصیص ذی‌نفع به گروه‌های خاص و فراموش کردن عموم مردم در جلب اعتماد برای اجرای مردمی‌سازی لازم و ضروری است؛ بنابراین شکل‌گیری مؤثر نظام پاسخگویی عمومی و استقرار سازوکار پاسخگویی سه‌بعدی حکومت به شهروندان، شهروندان به حکومت و شهروندان به شهروندان در حکمرانی مردمی راهگشا خواهد بود؛ لذا در عین احترام به گوناگونی سلیقه‌ها و اندیشه‌ها، تأکید بر وحدت و

پرهیز از چنددستگی از لوازم مردمی‌سازی است. ملتی که دچار اختلاف و از هم‌گسستگی شود در عمل منفعل می‌شود.<sup>۱</sup>

- عوامل ساختاری: در برخورداری از موهبت‌ها و تسهیلات اجتماعی و اقتصادی و نقش‌آفرینی در تعیین مسائل اولویت‌دار کشور نباید دوری و نزدیکی به هرم قدرت و به تعبیری دولت‌سالاری وزن زیادی داشته باشد. هرگونه انحصار در کشور حرکت در خلاف جهت حکمرانی مردمی است و انحصارزدایی باید در دستور کار قرار گیرد. گفتنی است شکل‌گیری و تقویت نهادهای واسط و حلقه‌های میانی مانند انجمن‌ها، اصناف، تشکل‌های مردم‌نهاد، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، تعاونی‌ها، هیئت‌های مذهبی، گروه‌های جهادی و دیگر نهادهای نوآورانه، ظرفیت‌سازی و ایجاد امکان برای فهم متقابل بین مردم و حاکمیت و دستیابی به اقدامات مشترک ملی را افزایش می‌دهد. در زمینه عوامل ساختاری، طراحی قواعد و رویه‌ها و ابزارهای مشارکت مردم در حکمرانی در عرصه‌های گوناگون مانند حسابرسی اجتماعی با ضمانت اجرایی لازم برای پاسخگویی نهادهای حاکمیتی، اثربخشی مشارکت مردمی را ارتقا می‌بخشد (کاظمی، ۱۴۰۰).

### حکمرانی استانی و مسائل آن در فضای سیاستگذاری کشور

از اوایل دهه ۱۹۹۰ نوعی گذار از مدیریت متمرکز به مدیریت محلی رخ داد و در ادامه و از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی بر تقویت نهادی - سازمانی و ظرفیت‌سازی محلی و توسعه ظرفیت بیش از پیش پافشاری شد؛ بنابراین لزوم تغییر از ساختارهای ایستا و متکی به دولت به سوی درک جایگاه و نقش دیگر بازیگران در ادارهٔ اجتماع و تصمیمات مربوط به اجتماع محل بیشتر احساس شد. بخشی از این تغییرات را می‌شود به تمرکززدایی و واگذاری وظایف و مسئولیت به پایین‌ترین سطوح، گسترده - شدن مشارکت اجتماعات محلی و لزوم توزیع قدرت و بخش دیگر را در ارتباط با تغییر نقش حکومت‌های محلی و پذیرش نقش اجتماعات محلی در سیاستگذاری‌ها مرتبط دانست (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸). حکمرانی محلی در ایران، با طرح تشکیل شورایی در دوره اول شورای اسلامی شهر تهران در آذرماه ۱۳۷۸ تصویب شد. تشکیل شورایی‌ها به‌طور کلی از ابتکارات شورای اسلامی شهر تهران و یکی از دستاوردهای مهم دوره گذشته شوراها به‌شمار می‌آید که از اوایل دهه ۱۳۸۰ فعالیت خود را آغاز کرد. شورایی، نوعی نهادسازی غیرمتمرکز و محلی است که فرایند مشارکت، مداخله و کنترل مردمی را آسان می‌کند و آن را عمق بخشیده و مشارکت مردمی را در قالب آن

1. <https://rc.majlis.ir>

توسعه می‌دهد. انجمن‌های شورایاری به‌لحاظ سازمانی آخرین حلقه ارتباطی مردم در محلات با شورای شهر و شهرداری است. هدف شورایاری‌ها بهره‌گیری از اندیشه، تخصص و تجربه شهروندان در اداره امور شهری، جلب مشارکت معتمدان و ساکنان محله‌ها، برقراری ارتباط مؤثر بین ساکنان محله‌ها با شورای اسلامی شهر، شهرداری و دیگر دستگاه‌های اجرایی، گسترش نظارت شهروندان در امور گوناگون، واگذاری کارهای محله به خود مردم و نهادینه کردن فرهنگ مشارکت و گسترش آموزش شهروندی است (یاری حصار، ۱۳۹۷).

لذا مفهوم حکمرانی، توجه پژوهشگران و سیاستمداران را به انواع نقش‌آفرینان درگیر در فرایند سیاست عمومی جلب می‌کند. از این دیدگاه، حکمرانی به‌دنبال آن است که تمام نقش‌آفرینان فراتر از سازمان‌های دولتی اصلی درگیر در فرایند سیاست‌گذاری مدنظر قرار گیرند. سیاست‌گذاری، کارکرد اساسی دولت و فرایند مداخله به‌منظور دستیابی به نتایج و تحقق چشم‌انداز سیاسی آن است (حسینی و کریم‌میان، ۱۳۹۸). حکمرانی استانی و محلی نیز به نهادهایی اشاره می‌کند که به‌منظور ارائه خدمات به مردم یک منطقه جغرافیایی کوچک تشکیل می‌شود و چارچوب تعاملات شهروندان با هم و با دولت و تصمیم‌گیری جمعی و عرضه خدمات عمومی محلی را تعریف می‌کند. حکمرانی محلی تنها به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نمی‌شود؛ بلکه به خدماتی از جمله حفاظت از حق حیات و آزادی ساکنان محل، ایجاد فضای گفتگوی مدنی و مشارکت مردم‌سالارانه، توسعه محلی بازار و از دید زیست‌محیطی پایدار می‌پردازد. سه ویژگی اصلی حکمرانی محلی به شرح ذیل است:

- اعتمادپذیری: انجام کار درست، عرضه خدماتی که با ترجیحات شهروندان هماهنگ یا متمرکز بر آنها است.

- مسئول‌بودن: انجام کار درست به‌روش درست یا کار بهتر با هزینه کمتر و مقایسه با بهترین‌ها.

- پاسخگویی: پاسخگویی در برابر شهروندان از راه رویکردی حق‌محور (به استناد از حوزه

حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸).

مسائل و مشکلات نظام حکمرانی استانی، از دیدگاه پانل تحلیل‌گران و منتقدان اندیشکده<sup>۱</sup> حکمرانی استان‌ها<sup>۲</sup> در سه دسته تقسیم‌بندی شده است. برخی از این مسائل با سیاست‌ها و چگونگی تنظیم و تدوین یا محتوای آنها مانند بی‌توجهی به اسناد پشتیبان، بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و سازوکارهای اجرایی، تعارض منافع سیاست‌گذاران، اصرار بر جامعیت سیاست‌ها، عدم امکان ارزیابی سیاست‌ها و افق حکمرانی محدود و نگاه متفاوت به مسائل مرتبط است (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰). دسته دوم به روندهای اجرایی مربوط است و نشان می‌دهد سیاست‌ها فارغ از وضعیت تدوین، با مسائل و مشکلاتی مانند نبود انسجام اجرایی، نبود پاسخگویی و التزام به قانون و نظام دیوان‌سالارانه ناکارآمد هنگام اجرا روبه‌رو است (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰: ۱۴). دسته سوم نیز مسائلی است که نسبت به تدوین اجرای سیاست‌ها، حالتی پیشینی دارد که می‌تواند در نظام حکمرانی اخلاقی ایجاد کند. از این دسته از مسائل می‌توان به قوانین و نظام حقوقی ناکارآمد، فاصله بین متخصصان دانشگاهی و سیاست‌گذاران و نبود شایسته‌سالاری اشاره کرد (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰: ۱۷). از دیدگاه دیگر از جمله مسائل حکمرانی محلی و منطقه‌ای در کشور، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. اندیشکده یا کنون تفکر یا اتاق فکر به سازمان، مؤسسه، شرکت یا گروهی گفته می‌شود که کار هدایت پژوهش را انجام می‌دهد و درگیر مسائل گوناگونی چون خط‌مشی‌گذاری‌های اجتماعی، راهبرد سیاسی، اقتصادی، علمی یا موضوعات مربوط به فناوری یا خط‌مشی‌های تجاری یا حتی توصیه‌های نظامی است. در دنیای کنونی نوعی سازمان ویژه برای تفکر و پژوهش در حوزه خط‌مشی‌سازی، تصمیم‌سازی، تولید فکر و مطالعات میان‌رشته‌ای وجود دارد که بر اصل جمع‌اندیشی و ایده‌پردازی استوار است. این مراکز در اصطلاح به **Think Tank** معروف است که در ادبیات تخصصی فارسی معادل‌هایی مانند اتاق فکر، هیأت‌های اندیشه‌ورز، اندیشکده، اندیشگاه و پژوهشگاه دارد.
۲. این شبکه متشکل از نخبگان، دانشگاهیان و خبرگان اجرایی واجد شرایط هر استان به‌عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است که با مدیریت غیر متمرکز و استقرار در مراکز استانی، بر اساس دستورالعمل ابلاغی، اهداف مدنظر را محقق می‌کند. در راستای تحقق عملی و کارآمد رویکردهای تحولی مجلس یازدهم، اصلاح نظام حکمرانی مبتنی بر چهار اصل کارآمدسازی، شفاف‌سازی، هوشمندسازی و مردمی‌سازی اداره امور کشور پایه‌ریزی شد و به‌منظور استفاده حداکثری از ظرفیت نخبگان دانشگاهی و تجربه تمام صاحب‌نظران، اندیشمندان و پژوهشگران کشور برای مسئله‌شناسی، معرفی و الگوسازی‌های عملیاتی و پیشران در فرایندهای تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری و نظارت مبتنی بر رعایت اولویت‌های حکمرانی نو و مردمی‌سازی کارهای گوناگون، طرح ایجاد اندیشکده‌های حکمرانی در سطح استان‌ها و کلان‌شهرها تصویب و اقدام شده است.

- نبود شفافیت مواد قانونی و مبهم‌بودن حدود و اختیارات شوراها: قوانین عادی در زمینه شوراها به‌طور اعم، ناکارآمدی‌های زیادی دارد. ابهام در قوانین موجود و نبود قوانین عادی مورد نیاز با پشتوانه فکری، اجتماعی و سیاسی لازم برای شورایی‌ها به بروز مشکلات بسیاری برای آنها منجر می‌شود.

- نبود استفاده از نظر شوراییاران: بهره‌گیری اندک از نظر اعضای شورای شهر، سبب انفعال و نبود کارایی شورایی‌های محلات شده است.

- وابستگی بیش از حد شوراییاران به شهرداری: شورایی‌ها باید به‌عنوان یک‌سری انجمن‌های غیرسیاسی و غیرانتفاعی به تصمیم‌گیریهای شورا کمک کنند، اما به‌جای آن یار شهرداری شدند. در عمل از آنجا که امکانات آنها در دست شهرداری‌ها بود، بیشتر به شهرداری وابسته شدند.

- شفاف‌نبودن دایره عملکرد شورایی‌ها: این موضوع سبب شده است برخی اقدامات آنها مداخله در روند کار شهرداری به‌شمار رود (به استناد از حوزه حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸).

- خلأهای قانونی نهاد شورایی‌ها در اسناد بالادستی کشور

- نبود سازوکاری برای نظارت شورایی‌ها در محله: کارکرد اصلی نهاد شورایی‌ها نظارت است، اما برای واگذاری وظیفه نظارتی شورای شهر در سطح محلات به شوراییاران سازوکاری وجود ندارد تا برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای، عمرانی، فرهنگی و اجتماعی منطبق با نیازهای واقعی و میدانی محلات صورت گیرد.

- نبود جایگاه قانونی روشن شورایی‌ها: به‌طور مثال این موضوع سبب شد که پس از گذشت حدود ۱۷ سال از عمر شورایی‌ها، انتخابات دوره پنجم فعالیت آنها به بهانه نداشتن مجوز قانونی از سوی وزارت کشور به تعویق افتاد. اتفاقی که در دوره چهارم نیز به‌وقوع پیوست.

- سوء استفاده برخی شوراییاران از جایگاه خود و تخلفات آنها: این موضوع سبب بی‌اعتمادی مردم به شوراییاران و به‌دنبال آن کاهش مشارکت آنها شده است.

- درگیری شورایی‌ها در فعالیت‌های سیاسی و حزبی: براساس آیین‌نامه، شورایی‌ها اجازه فعالیت سیاسی ندارند، اما درگیری آنها در برخی از فعالیت‌های سیاسی به مشکلاتی منجر شده است (به استناد از حوزه حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸: ۱۲).

- نبود جایگاه در نظام مدیریتی محله و منطقه: نبود نهادینگی شوراها، وجود نگرش‌های منفی سازمان‌های دولتی به شورایی‌ها، ابهام در آیین‌نامه، اساسنامه و دستورالعمل‌ها در شورایی‌ها و نبود



نظارت شورای اسلامی شهر بر شوراییاری سبب شده است که سازمان‌های محلی و تا حدودی شهرداری‌ها، شوراییاری محله‌ها را از قدرت نظارتی و اجرایی بی‌بهره بدانند و با آنان تعامل نداشته باشند.

- نبود مشارکت و تعامل مردم با شوراییاری‌ها: ناآگاهی شهروندان از شوراییاری محله و ناآشنایی شهروندان از شوراییاران محله خود، به ناکارآمدی شوراهای در اجرای اهداف خود منجر شده است.  
- نبود تعاملات بین گروهی در شوراییاری‌ها: شوراهای در تمام سطوح با همدیگر و نهادهای ذی‌ربط در مدیریت شهری، ارتباط قانونی و نظام‌مند ندارند. به‌ویژه در کلان‌شهرها شوراهای با تک تک محله‌های گوناگون ارتباط ندارند. در نتیجه نبود ارتباط منظم و سازمان‌یافته محلات، پیوند هدفمند و سامانمند شهر را نیز دچار مشکل خواهد کرد (شیرعلی و شهبازی، ۱۳۹۳).

- وجود تعارضات و تناقضات قانونی: نقطه عطف این مسئله، موضوع ضرورت و اگذاری مسئولیت و اختیارات دولت به شوراهای از یک‌سو و نظارت دستگاه‌های دولتی بر مصوبات شوراهای از سوی دیگر است که با امکان اعلام غیرقانونی بودن مصوبات، در عمل از شوراهای سلب اختیار می‌شود.

- نبود بودجه شفاف و مشخص و مستقل و وابسته بودن به منابع درآمدی شهرداری  
- ضعف و کمبود اطلاعات اعضای شورا: این ضعف و کمبود اطلاعات، فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های آنها را تنزل داده و خلاقیت و نوآوری آنها را به شدت کاهش داده است. از سوی دیگر، ساختار نامتعادل شوراهای، به علت آموزش ندیدن اعضا و آمادگی نداشتن کامل آنها برای ایفای مسئولیت‌ها و مأموریت‌های است (به استناد از حوزه حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸).

- نبود بستر فرهنگی و اجتماعی به‌منظور پذیرش نقش شوراییاری‌ها  
- همراهی نکردن نهادهای حاکمیتی به‌ویژه مجلس با شوراییاری‌ها  
- ناهمسازی بدنه مدیریتی کشور در سطوح گوناگون با نهاد شورا و مقاومت و گاه مخالفت در برابر آن

- جایگاه مبهم شوراییاری‌ها: تشکیل نشدن نهادهای پایین‌دست (شوراهای ناحیه، منطقه) و بالادست (شوراهای عالی استانی و کشوری)، این نهاد را به‌واقع از قاعده و رأس هرم خود محروم ساخت.  
- مشکلات بین مطالبات افکار عمومی از شوراهای با میزان قدرت قانونی - اجرایی و عملکردی اعضای آن

- آگاه‌نبودن مسئولان و مدیران نظام به جایگاه و نقش مهم شوراهای شهری

- نداشتن ضمانت اجرایی تصمیم‌های شوراها برای شهر
- نبود ارتباط مؤثر و مفید شوراهای شهر با نظام‌های سیاسی و حکومتی کشور
- فراهم‌نبودن بستر و زیرساخت‌های کافی برای فعالیت شوراها (به استناد از حوزه حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸: ۱۳).

### وضعیت تعالی حکمرانی محلی در استان‌های شمال غرب کشور

در راستای تحقق عملی و کارآمد رویکردهای تحولی مجلس یازدهم، اصلاح نظام حکمرانی مبتنی بر چهار اصل کارآمدسازی، شفاف‌سازی، هوشمندسازی و مردمی‌سازی اداره امور کشور پایه‌ریزی شد و به‌منظور استفاده بیشینه از ظرفیت نخبگان دانشگاهی و تجربه تمام صاحب‌نظران، اندیشمندان و پژوهشگران کشور برای مسئله‌شناسی، معرفی و الگوسازی‌های عملیاتی و پیشران در فرایندهای تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری و نظارت مبتنی بر رعایت اولویت‌های حکمرانی نو و مردمی‌سازی کارهای گوناگون، طرح ایجاد اندیشکده‌های حکمرانی در سطح استان‌ها و کلان‌شهرها تصویب و اقدام شده است. این شبکه متشکل از نخبگان، دانشگاهیان و خبرگان اجرایی دارای شرایط هر استان به‌عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است که با مدیریت غیرمتمرکز و استقرار در مراکز استانی، بر اساس دستورالعمل ابلاغی، اهداف مدنظر را محقق می‌کند. این اهداف ازسوی اندیشکده‌های حکمرانی استانی به‌صورت زیر تدوین شده است:

- راه‌حل‌یابی و مسئله‌گشایی فراروی توسعه استان‌ها
- ارائه نظر کارشناسی و اولویت‌بندی در زمینه نظام مسائل و ترجیحات استان و شرکت در شوراهای تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- نظارت‌های میدانی بر حسن اجرای قوانین
- راه‌حل‌یابی و مشورت در زمینه نیاز نمایندگان و طرح‌ها و لوایح ملی و استانی
- شناسایی و برقراری ارتباط هدفمند بین دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و هسته‌های علمی و مطالعات شاخص در سطح استان با دفترهای تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- شناسایی و تشکیل بانک اطلاعات نخبگان و استادان استانی در مسیر تحقق حکمرانی نو در سطح استان‌ها
- کادرسازی برای جریان حکمرانی نو در سطح استان‌ها از راه شناسایی نخبگان توانمند، شایسته و انقلابی برای به‌کارگیری در مناسب گوناگون حکمرانی

- مطالبه‌گری و نقد منصفانه (جهاد تبیین) در راستای رضایت عمومی نسبت به فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup>
- به‌طور کلی مأموریت اندیشکده‌های حکمرانی استانی به‌شرح ذیل است:
- مسئله‌شناسی و اولویت‌بندی نظام مسائل و ترجیحات استان
- افکارسنجی و تحقق اجتماعی نخبگانی بر مقصد و مسیر توسعه و پیشرفت استان
- راه‌حلیابی و پشتیبانی از فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در استان
- بررسی و ارزیابی طرح‌ها و لوایح ارجاعی به مجلس
- پاسخ‌دهی به سؤالات و درخواست‌های پژوهشی نمایندگان مجلس
- انجام مطالعات آینده‌پژوهی در توسعه استان‌ها و سیاست‌پژوهی در موضوعات مهم
- اثربخش‌تر کردن نظارت از روش ارائه گزارش‌های جامع و دقیق (به استناد از حوزه حکمرانی شهروندی، ۱۳۹۸: ۱۳).

به استناد از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، راه‌اندازی اندیشکده‌های حکمرانی و قانونگذاری که برای ۱۱ استان کشور به‌منظور تعالی و بالندگی حکمرانی مبنی بر اهداف و مأموریت‌های تبیین‌شده در نظر گرفته شده است، از بین استان‌های شمال غرب کشور (استان آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، قزوین، زنجان و اردبیل)، فقط در استان آذربایجان شرقی به‌عنوان سومین استان بعد از استان‌های کرمان و گیلان، محقق شده و فعالیت خود را آغاز کرده است.<sup>۲</sup> باتوجه به تأیید مدیرکل دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اندیشکده حکمرانی آذربایجان شرقی به‌عنوان استان معین، استان‌های آذربایجان غربی و اردبیل را پوشش خواهد داد.<sup>۳</sup>

### بحث و نتیجه‌گیری

برای تحقق حکمرانی استانی و محلی، واگذاری فعالیت‌ها و اختیارات ذاتی محلی ازسوی ستاد مرکزی به سطح محلی، ضروری است که باید با عزم راسخ و جدی حکومت مرکزی همراه باشد. به جرأت می‌توان تأیید کرد که وجود شکاف بین دولت و ملت در جوامع در حال توسعه که ریشه

1. <https://rc.majlis.ir>

2. <https://rc.majlis.ir/fa/andishkadeh>

3. <https://tabrizu.ac.ir>

در شرایط تاریخی، اجتماعی و فرهنگی و بومی هر کشور دارد، مانع عمده‌ای در تحقق تبدیل حکمرانی ستادی به حکمرانی استانی است؛ لذا هرگونه کوشش در راستای ایجاد و استقرار حکمرانی در جامعه به شکل برون‌زا خواهد بود و هنگامی که بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیرساختهای لازم فراهم نباشد، نمی‌تواند رشد سریع فرهنگ مردم‌سالارانه در آن جوامع را به ارمغان آورد. از سوی دیگر، در کشور ما عملکرد و اثربخشی نهادهای جامعه مدنی به دلیل ضعف‌های ساختار تشکیلاتی و چارچوب نامناسب و وظایف تعریف‌شده برای این نهادها در مقیاس محلی در سال‌های اخیر از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نبوده و نیازمند بازنگری جدی در چگونگی مدیریت و عملکرد آنها است. از آنجا که نقش شوراها و شورایی‌ها در زمینه درگیری‌های شهروندان در کارهای محلی بسیار حائز اهمیت و بسترساز حرکت از سمت حکمرانی ستادی و متمرکز مدیریت محلی به سمت حکمرانی محلی و استانی و خروج شهروندان از انفعال در برابر مسائل استان و دستیابی به نظام برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای کارآمد است، بنابراین تقویت هویت‌های منطقه‌ای و محلی و بهره‌مندی از مشارکت نهادهای جامعه مدنی و اجتماع‌محور نیازمند بازتعریف ساختار مشارکت، تغییر رویکرد ستادی، بهره‌مندی از روش‌های نوین، تغییر نگرش و تقویت مهارت‌ها و توانمندی‌های مسئولان مربوط، در راستای مقبولیت مشارکت است؛ لذا از راهکارهای اساسی تحقق حکمرانی استانی، توجه به شورایی‌گری محلات و نقش آنها از راه افزایش اطلاع‌رسانی به‌منظور جلب مشارکت مردمی، قانونی کردن فعالیت‌ها و جلسات شورایی‌ها، آموزش پیوسته اعضای شورایی‌گری و نیز پوشش رسانه‌ای فعالیت‌های شورایی‌ها است؛ هم‌چنین در ادامه بحث نظام مسائل حکمرانی در ایران، نظام حکمرانی در سطوح گوناگون سیاست‌گذاری، از تدوین تا اجرا، کاستیهای زیادی دارد که امکان عملی شدن بسیاری از سیاست‌ها را کاهش داده و در نتیجه سبب تشدید ناکامی آنها شده است. هنگام تدوین سیاست‌ها، ارتباط دانشگاه و نیز اندیشکده‌های حکمرانی با سیاست‌گذار به‌حدی ناچیز است که در بیشتر مواقع پژوهش‌های مورد نیاز به‌عنوان اسناد پشتیبان، یا وجود ندارد یا تأثیری در کیفیت سیاست‌ها به‌جای نمی‌گذارد. دلیل این امر، اتکای بیش از حد نهادهای سیاست‌گذار بر پژوهشهای مراکز داخلی خود یا نبود احساس ضرورت و نیاز به چنین پژوهش‌هایی است که تولید علم و سیاست‌گذاری را به دو جهان جدا از هم تبدیل کرده است. در نتیجه بسیاری از سیاست‌ها (سیاست‌هایی که چه‌بسا در آنها به ظرفیت‌های اجرایی توجه نشده است و هم‌چنین به دلیل مبهم‌بودن، امکان ارزیابی نتیجه‌بخشی از آنها وجود ندارد) اصرار بر جامعیتی بی‌پایه دارد که امیدوار است تمام مسائل را به

یک‌باره رفع کند. از دیدگاه فعالان اندیشکده‌های حکمرانی، در اجرای سیاست‌ها نیز مسائلی همچون نظام دیوان‌سالارانه ناکارآمد، نبود انسجام اجرایی و التزام‌نداشتن به قانون، حاکی است که حتی بهترین سیاست‌ها در عرصه نظر و عمل چندان امکانی برای توفیق ندارد؛ لذا می‌توان دریافت که حکمرانی متعالی و مطلوب در استان‌ها، حاصل تعامل نهادها و سازمان‌های گوناگون جامعه در شبکه‌ای از روابط انعطاف‌پذیر و غیر سلسله‌مراتبی است. اهداف متعالی و آرمان‌های والای جامعه تحقق نخواهد یافت مگر اینکه ارتباطی مؤثر و متقابل میان بازیگران عرصه حکمرانی ایجاد شود و از راه سرمایه اجتماعی حاصل از این روابط، فضای جامعه آماده تحول و رشد شود. به عبارت دیگر حکمرانی خوب تنها در گرو عملکرد بهینه دولت نیست؛ بلکه نتیجه رابطه یک شبکه بین تمام ذی‌نفعان و کنشگران جامعه مدنی نیز در این امر دخیل است. از راهکارهای اساسی دیگر که می‌توان در شرایط کنونی برای تقویت حکمرانی محلی در ایران از آن بهره گرفت، تقویت رویکرد تسهیل‌گری در راستای مشارکت مردم در اداره امورات محلی و منطقه‌ای است. به این صورت که تسهیلگران با دارابودن دانش بومی و تخصصی در کنار مردم بوده و با آموزش و آگاه‌سازی، سطح آگاهی مردم را نسبت به مسائل محلی و منطقه‌ای ارتقا دهند. راهکار دیگر برای تبدیل حکمرانی ستادی به حکمرانی محلی و استانی، بهره‌گیری از ابزارهای نوین و روش‌های هوشمند برای اطلاع‌رسانی شفاف و جلب مشارکت مستقیم مردم در امور محلی است. امروزه استفاده از نرم‌افزارهای کاربردی شهروندی، امکان مشارکت مستقیم مردم را در موضوعات گوناگون محلی مانند نیازسنجی، نگهداشت محله و منطقه، نظارت بر طرح‌ها و تأمین مالی جمعی فراهم کرده است. این نرم‌افزارهای کاربردی با ایجاد امکان اطلاع‌رسانی شفاف به مردم، آنها را در موضوعات محلی درگیر می‌کند. این شکل از همکاری و درگیرسازی بدون واسطه شهروندان می‌تواند گام نخست و بستر اولیه شکل‌گیری مشارکت واقعی و فعالانه قلمداد شود. به‌طور کلی از جمله مواردی که می‌تواند حکمرانی استانی را در ایران گسترش دهد و یا به عبارت دیگر مردمی‌سازد و دخالت بخش ستاد مرکزی را در امورات محلی به حداقل برساند، قانونمداری، کارآمدی و اثربخشی در حکمرانی متعالی، تأثیر عوامل مادی و توسعه در حکمرانی متعالی و عدالت در حکمرانی متعالی در استان‌ها است.

## فهرست منابع

- آرایی، وحید و طحان‌پور، سمیه (۱۴۰۰). چگونگی مردمی‌سازی و تحول در حکمرانی با تأکید بر توسعه پایدار، حکمرانی متعالی، ۲ (۷): ۵۲ - ۳۲.
- اطلس مناطق محروم کشور (۱۳۹۶). سطح‌بندی و پهنه‌بندی مناطق محروم کشور و مزیت‌های نسبی این مناطق، تهران: ایران.
- امینی شاد، علی؛ منوریان، عباس و امیری، مجتبی (۱۳۹۸). طراحی الگوی حکمرانی خوب در شهرداری تهران، آینده پژوهی مدیریت، ش ۱۱۸: ۲۲ - ۱.
- بدیعی ازندهای، مرجان؛ واثق، محمود؛ ملک‌محمدی، حمیدرضا و عالم، ریحانه (۱۳۹۸). حکمرانی در قرن ۲۱ و چالش‌های پیش روی آن، فصلنامه آمایش سیاسی فضا، ۱ (۳): ۱۸۷ - ۱۸۰.
- برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). گذار از مدیریت شهری به حکمروایی شهری، تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
- حاجی حسینی، حجت‌اله و کریم‌میان، زهره (۱۳۹۸). فرایند سیاست‌گذاری و حکمرانی علم، فناوری و نوآوری، فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست علم و فناوری، ویژه‌نامه جامع سیاست علم، فناوری و نوآوری، ۱۱ (۲): ۸۶ - ۷۷.
- حوزه حکمرانی شهروندی (۱۳۹۸). چالش‌ها و راهکارهای عمده حکمرانی محلی در ایران: ۱۷ - ۱.
- دوله، فاطمه؛ سیف‌اللهی، سیف‌اله و زنجانی، حبیب‌اله (۱۳۹۸). مطالعه زمینه‌ها و موانع شکل‌گیری حکمرانی خوب در ایران معاصر، فصلنامه علمی - پژوهشی علوم اجتماعی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شوشتر، ۱۳ (۲): ۱۵۴ - ۱۲۳.
- رضاییگی ثانی، راضیه (۱۴۰۲). روزنامه همشهری.
- شیرعلی، ابراهیم؛ شهبازی، مهدی (۱۳۹۳). مطالعه جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر فقدان نهادینگی حکومت محلی در شهر تهران (مطالعه موردی شورایاری محله‌ها)، نشریه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۲ (۴): ۵۶۹ - ۵۴۷.
- صمدی فروشانی، مرضیه؛ کیهان‌پور، محمدجواد و شکرخدایی، فرشید (۱۴۰۱). تحلیل سیستم حکمرانی شبکه‌ای توسعه پایدار مناطق محروم کشور، حکمرانی و توسعه، ۲ (۱): ۱۰۲ - ۷۷.
- کاظمی، جلیل (۱۴۰۰). چگونگی مردمی‌سازی حکمرانی در حوزه مدیریت شهری یا روش‌هایی برای پایه‌گذاری حکمرانی مردمی در شهر تهران، مجموعه مقالات سومین همایش ملی و اولین همایش بین‌المللی حکمرانی متعالی، تهران: مدرسه عالی حکمرانی شهید بهشتی: ۱۲ - ۱.

کشیشیان سیرکی، گارینه (۱۴۰۰). تحول در حکمرانی محلی دولت ایران: مطالعه موردی هوشمندسازی شهر تهران، *حکمرانی متعالی*، ۲ (۷): ۵۳ - ۸۸.

لشگری تفرشی، احسان (۱۳۹۷). تکوین حکمرانی متمرکز در ایران از منظر جغرافیای سیاسی در سده معاصر، *فصلنامه دولت پژوهی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد، ۱۴ (۱۶): ۷۲ - ۳۹.  
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی (۱۴۰۰). *مسائل نظام حکمرانی از دیدگاه اندیشکده‌ها*: ۱۰۹ - ۱.

مصلح، عرفان و سلیمی، غلامرضا (۱۴۰۰). مسائل حکمرانی و حکمرانی مسائل، *حکمرانی متعالی*، ۲ (۷): ۲۳ - ۱۰.

الوانی، مهدی (۱۳۸۸). حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی، *مجله مدیریت توسعه و تحول*، ۱: ۵ - ۱.

یاری حصار، ارسطو (۱۳۹۰). *شورایاری رویکردی نو به مدیریت محلی*، مشهد: انتشارات به نشر.

<https://moi.ir>

<https://rc.majlis.ir>

<https://tabrizu.ac.ir>

<https://newspaper.hamshahrionline.ir>

Kapucu, N. & Garayev V. (2016). Structure and network performance: horizontal and vertical networks in emergency management. *Administration & Society*, 48(8), 931-96.

Pittman, J., & Armitage, D. (2019). Network governance of land-sea social-ecological systems in the Lesser Antilles. *Ecological Economics*, 157, 61-70.