

## آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران با روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا

غلامرضا کاظمیان (دانشیار مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، نویسنده مسئول)

kazemian@atu.ac.ir

رضا واعظی (استاد مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران)

theory.management@yahoo.com

وجه‌اله قربانی‌زاده (دانشیار مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران)

ghorbanizadeh@atu.ac.ir

مرضیه شاه‌محمدی (دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران)

m.shahmohammadi4@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۰۴/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۲۴

صص ۸۰-۶۳

## چکیده

این پژوهش کیفی به دنبال آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران است. حکمروایی محلی نوعی فرایند است، که متضمن یک نظام پیوسته بوده و حکومت و اجتماع را در برمی‌گیرد. شکل‌گیری این فرایند در ایران علی‌رغم نیاز مبرم با موانعی روبه‌رو بوده است که لازم است تا بررسی‌های گسترده‌ای در مورد آن صورت گیرد. در پژوهش حاضر از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا جهت بررسی این موضوع بهره‌گرفته شده است. به این منظور ابتدا ۴ پرسش با موضوع شناخت پتانسیل‌ها، محدودیت‌ها، عوامل زمینه‌ای و راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی متناسب با اهداف پژوهش مطرح گردید و جهت پاسخ به آن‌ها ۲۱ مصاحبه عمیق با صاحب‌نظران انجام شد. تحلیل داده‌ها منجر به احصاء ۷۴۹ نکته‌ی کلیدی حاصل از کدگذاری اولیه، ۲۹۷ مفهوم حاصل از کدگذاری متمرکز، ۳۰ مقوله‌ی فرعی جدید حاصل از کدگذاری محوری و ۸ مقوله‌ی اصلی حاصل از کدگذاری نظری شد و در انتهای این کدگذاری الگوی نظری پژوهش نیز شکل گرفت. تحلیل داده‌ها مبین آن است که با وجود تنها دو پتانسیل نهادی و اجتماعی موجود، محدودیت‌های نهادی و اجتماعی متعددی در راه شکل‌گیری حکمروایی محلی وجود دارد. علاوه بر این یک سری عوامل زمینه‌ای هم در ایجاد محدودیت‌ها تأثیرگذار هستند. در نهایت راهبردهایی برای حل محدودیت‌های پیش روی شکل‌گیری حکمروایی محلی پیشنهاد شده است.

کلیدواژه‌ها: تمرکززدایی، حکمروایی محلی، روابط ملی-محلی، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا.

## ۱. مقدمه

را متوجه خود کرده است و موجب شده است تا مسئولین سطوح مختلف به فکر طراحی راهکارهایی برای تسهیل در این امر باشند. همچنین متن قانون اساسی در زمینه‌ی روابط درون حکومتی در کشورهای واحد به وضوح درگیر مساله‌ی هماهنگی مرکزی - محلی شده است. مانند آنچه بین پارلمان انگلیس و هیئت حکومت محلی در سال ۲۰۰۷ امضا شد که می‌گوید: «دولت مرکزی و محلی هر دو مشروعیت خود را از پارلمان می‌گیرند و حکم انتخاب آن‌ها توسط شهروندانی که حکومت مرکزی و محلی را برای اطمینان از قرار گرفتن در جایگاه درست و ارائه‌ی خدمات بهتر زیر نظر دارند، به آن‌ها اعطا می‌شود و درحالی که دولت مرکزی مسئولیت فعالیت در زمینه‌ی منافع ملی است، شوراها مسئولیت مشابهی در ارتباط با منافع شهروندان در جوامعی را دارند که به لحاظ مکانی تعریف شده‌اند.» (رید، ۲۰۱۲، ص ۲). بنابراین لازم است تا این ارتباطات و عناصر را در حکمروایی محلی مورد بررسی و بازنگری جامع‌تری قرار داد.

حکومت‌های محلی در سراسر جهان در طول ۱۰ تا ۱۲ سال گذشته دستخوش تغییرات عمده‌ای شده است. بسیاری از این تغییرات نتیجه‌ی عواملی چون افزایش وابستگی اقتصادی، فرایند جهانی‌سازی و تغییرات فناورانه بوده است. برخی موارد مانند خصوصی‌سازی خدمات دولتی، ساختار بندی مجدد سیستم حکومت محلی، تغییر روابط میان دولت‌ها در نتیجه‌ی تغییراتی بود که در سطح ملی روی داده است

## ۱.۱. طرح مسئله

حکمروایی محلی<sup>۱</sup> موجودیتی است که در چارچوب نوع ارتباط میان «حکومت»<sup>۲</sup> و «شهروندان»<sup>۳</sup> شکل می‌گیرد و پا به عرصه‌ی وجود می‌گذارد و تمام ویژگی‌های یک مفهوم جامع را دربردارد. 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، اجتناب ناپذیر است. این امر موجب تغییر بنیادین از «حکومت» به «حکمروایی» می‌شود، به طوری که حکومت به عنوان هدایت عمودی، انحصاری و یک-طرفه و حکمروایی با ویژگی هدایت افقی، جمعی و چندوجهی، شناخته می‌شوند (هندریکس<sup>۴</sup>، ۲۰۱۳، ص ۲). براین اساس روابط یک‌سویه، سلسله‌مراتبی و عمودی میان حکومت‌های مرکزی و محلی، از یک سو و تمرکزگرایی و انحصارگرایی مطلق حکومت مرکزی از سوی دیگر کارایی لازم برای اداره‌ی قلمروی گسترده‌ی یک کشور را از دست داده و لازم است مطالعه‌ی منسجمی در شناخت محدودیت‌ها و موانع ایجاد یک رابطه‌ی مؤثر میان این دو سطح و روان‌سازی خدمت‌رسانی به شهروندان اندیشیده شود.

اما در بحث حکمروایی مدیریت ارتباطات بین حکومت مرکزی و محلی امری است که اکثر کشورها

1. Local Governance
2. Government
3. citizen
4. Hendriks

و برخی دیگر شامل تلاش برای بهبود مشتری‌مداری و روابط شهروندی در خود حکومت‌های محلی اتفاق افتاده است. اما سرچشمه‌ی تمامی این عوامل را به طور خلاصه می‌توان در جهانی‌سازی دانست (گلداسمیت و اندرو<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸، ۸).

از سوی دیگر حرکت کشور به سمت کاهش افراطی نقش دولت در اقتصاد و سایر ابعاد حیاتی جامعه و تأکید بر مدیریت‌گرایی و کوچک‌سازی دولت، همگی نشان‌دهنده‌ی تأثیرپذیری ضمنی نظام اداری و خط‌مشی‌گذاری ایران از روندهای جهانی است (محمدزاده، فیضی، گرامی‌پور و یداللهی، ۱۳۹۸، ص. ۳). با توجه به تغییر سریعی که در شرایط محیطی و فناوری‌های ارتباطی رخ می‌دهد، زمینه‌ی مطالبه‌گری مردم فراهم شده و حکومت باید با اصلاح و به‌روزرسانی خود نسبت به برآورد خواسته‌های مردم عمل کند. بنابراین، تکیه صرف بر سازوکارهای ارتباط سنتی، جوابگوی نیاز جامعه امروز نیست (رهنورد، علی‌پور، دهدار و خلیلی، ۱۳۹۸، ص. ۲۹).

در این راستا یکی از تدابیر به‌کارگرفته شده از گذار از مفهوم حکومت محلی به حکمروایی محلی است. هدف اصلی پژوهش حاضر آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در قالب شناخت پتانسیل‌ها، محدودیت‌ها، عوامل زمینه‌ای و راهبردهای شکل‌گیری آن در ایران می‌باشد. بنابراین تلاش شد تا در قالب این پژوهش به چهار پرسش زیر پاسخ داده شود:

۱) پتانسیل‌های موجود در شکل‌گیری حکمروایی محلی کدامند؟

۲) محدودیت‌های موجود در شکل‌گیری حکمروایی محلی کدامند؟  
 ۳) عوامل زمینه‌ای اثرگذار در شکل‌گیری حکمروایی محلی کدامند؟  
 ۴) راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی کدامند؟

#### ۱. ۲. پیشنهاد نظری و مبانی نظری پژوهش

در تعاریف سنتی، واژه‌ی حکمروایی مترادف با حکومت و به معنای «عمل یا فرایند حکومت کردن» آمده است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ص. ۱۸۸). اما جانستون بیان می‌دارد که اخیراً در کاربرد متداول دانشگاهی اغلب حکمروایی از حکومت متمایز می‌شود. در این کاربرد حکمروایی به عنوان دخالت طیف گسترده‌ای از نهادها و بازیگران در تولید سیاست‌ها تعریف می‌شود (جانستون، ۱۳۸۲، ص. ۱۲). درحقیقت حکمروایی دلالت بر مجموعه‌ی جدیدی از فعالیت‌هایی دارد که درک سنتی از حکومت و مدیریت دولتی را به چالش می‌کشد و به گفته‌ی مک‌لارین<sup>۲</sup> حکمروایی نوعی فرایند است که متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را دربرمی‌گیرد (پرهیزگار و کاظمیان، ۱۳۸۴، ص. ۵). همچنین این مفهوم مشخص می‌کند که چه کسانی در این فرایند درگیرند و چگونه باید وظیفه‌ی خود را به انجام برسانند (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰، ص. ۱۲).

همچنین اگرچه سطح محلی شامل واحدهای شهری و روستایی می‌شود، با توجه به این که شهرها، به عنوان مهمترین قلمروهای محلی هستند و در آنها

فصلیه‌ی تمرکززدایی است. برطبق این قضیه، که توسط اوتس<sup>۲</sup> مطرح شده، هر خدمت عمومی باید توسط قلمرو قدرت که کنترل بر حداقل منطقه‌ی جغرافیایی دارد و هزینه‌ها و منافع چنین تدارکی را درونی می‌کند فراهم شود. زیرا دولت‌های محلی نگرانی‌های ساکنان محلی را درک می‌کنند، تصمیم‌گیران محلی در قبال خدماتی که به مردم ارائه شده مسئول هستند بنابراین مسئولیت مالی و کارایی را تشویق می‌کنند و به این ترتیب لابی‌های غیرضروری قلمرو قدرت حذف می‌شود و رقابت درون قلمرو قدرت و نوآوری تشویق می‌شود (انور شاه و سنا شاه<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶، ص. ۴). بنابراین توانایی حکومت محلی در مدیریت مؤثر با محدودیت‌های مالی گره خورده است و متأسفانه مدیران این سطح زمانی که محدودیت‌های مالی بیش از حد می‌شوند و سلامت مالی حکومت محلی در شرایط ریسک قرار می‌گیرد اختیارات کمی دارند (مک دونالد<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸، ص. ۴۶).

میلر نیز معتقد است حکومت محلی و تمرکززدایی مفاهیمی هستند که رابطه‌ی بسیار نزدیک و درونی دارند. اما مترادف نیستند و اغلب ارتباط مشابهی با سایر مفاهیم ندارند. تمرکززدایی، معرف بهترین شکل حکومت محلی و همین‌طور سیستم‌های مستحکم، مستقل و محرک آن است و منافع و مزایای زیادی را به عنوان مدل اداره‌ی حکمروایی/ عمومی پیشنهاد می‌دهد که قادر است چالش‌ها و

فعالیت‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی انجام می‌شود، تمرکز این پژوهش بر قلمروهای شهری است. در این قلمرو کنشگران شهری نیز وجود دارند که به آن دسته از افراد اتلاق می‌شوند که امکان تأثیرگذاری بر منابع و یا فعالیت‌های شهری را دارند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲، ص. ۲۴۳).

یکی از گرایش‌های غالب در اداره‌ی امور جوامع که زمینه‌ساز شکل‌گیری حکمروایی محلی نیز می‌باشد، گرایش به عدم تمرکز است و از زمانی مورد توجه قرار گرفت که نظام‌های متمرکز از جهت‌های مختلف مانند بوروکراسی شدید و ناکارا، گردش کند امور، کاهش مشارکت مردم و دقیق نبودن تصمیمات مرکز نشینان برای اداره‌ی امور مناطق مختلف کشور دچار مشکل شدند و این از جمله تبعات تمرکزگرایی محسوب می‌شود (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲، ص. ۲۲). سازمان‌هایی مانند بانک جهانی استدلال می‌کنند که موقعیت تصمیم‌گیری عمومی باید تا آنجا که ممکن است به شهروندانی که از آن تأثیر می‌پذیرند نزدیک باشد، مخصوصاً با توجه به اصل عدم وابستگی<sup>۱</sup> که یک اصل هنجاری است و استدلال می‌کند مسئولیت‌های حکمروایی محلی باید به صورت محلی صورت پذیرد مگر اینکه دلایلی برای آن وجود داشته باشد (رید، ۲۰۱۲، ص. ۴).

برای تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و قائل شدن نقشی قوی برای حکومت‌های محلی در زمینه‌های کارایی، پاسخگویی، توانایی مدیریتی و استقلال یک عقلانیت قوی وجود دارد و یک بحث مهم در این زمینه

2. Otes

3. Anvar Shah &amp; Sana Shah

4. McDonald

1. subsidiarity

تمایلات زیادی را که اکنون دولت‌ها با آن مواجه است را نشان دهد (میلر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲، ص. ۱۴).

در تمرکززدایی 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 (ویلسون<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰، ص. ۶). در سراسر جهان نیز به دنبال سیستم‌هایی هستند که حکومت‌های محلی گوناگونی را شکل دهند و تأکید بر نهادهای رسمی و غیررسمی و روابط درون حکومتی است که فرایندهای مختلفی را می‌سازند (مزا<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵، ص. ۵). برای نمونه با ایجاد شبکه‌ای از واسطه‌های معتبر برای انتشار اطلاعات حاکمیتی، این امکان وجود دارد که حکومت‌های محلی از توانایی این سازمان‌ها برای برقراری ارتباط مؤثر بین حکومت محلی با بخش‌های دیگر جامعه بهره‌برد و درعین حال ظرفیتی برای ارزیابی‌تر اطلاعات به وجود می‌آید (پورومبسکو<sup>۴</sup>، ۲۰۱۵، ص. ۲۱۱).

این امر به آن دلیل است که بهبود خدمات از طریق حکومت بالادستی، نگرانی در مورد پاسخگویی محلی را افزایش می‌دهد زیرا سطح بالادستی ممکن است پاسخگویی محلی را کمتر در شأن خود بداند. در این صورت مادامی که پاسخگویی محلی به ساکنان محلی حذف شود، تعیین کیفیت و کمیت

نتایج بهبود در هر شهرداری دشوار خواهد بود (اسلک، ۲۰۰۴، ص. ۲).

به علاوه در سبک تمرکززدایی، انتخاب مقام‌های محلی از طریق انتخابات مستقیم شورای شهر به وسیله‌ی مردم و گزینش شهردار به وسیله‌ی 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، ص. ۳۴). همچنین 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 (علی‌مرادی، شمس و جهانگیری، ۱۳۹۷، ص. ۴۲).

در ایران پس از انقلاب اسلامی ظرفیت مناسبی برای اداره‌ی امور محلی و نقش‌آفرینی شوراهای منتخب مردم و مشارکت شهروندان در امور مربوط به خود در اصول متعدد قانون اساسی پیش‌بینی گردید و چگونگی انجام و اعمال آن به تصویب قوانین موضوعه‌ی بعدی واگذار شد با این وجود قانون شوراها که در سال ۱۳۶۱ تصویب و در سال ۱۳۷۷ عملاً به اجرا درآمد نتوانست از عهده‌ی یک تقسیم کار شفاف و روشن بین اداره‌ی امور عمومی ملی و اداره‌ی امور عمومی محلی برآید و هنوز اداره‌ی امور عمومی به سطح ملی و محلی تفکیک نشده است و اداره‌ی امور کشور توسط یک نظام اداری و اجرایی نسبتاً متمرکز انجام می‌شود (مرتضوی، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۲). اما با توجه ضرورت بیش از پیش تمرکززدایی در نظام مدیریتی ایران و لزوم واگذاری

1. Miller
2. Wilson
3. Meza
4. Porumbescu

امور محلی به سطح محلی این نیاز وجود دارد تا با بررسی و آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در قالب بررسی روابط ملی-محلی در ایران شرایط موجود برای واگذاری و تمرکززدایی از بدنه‌ی دولت مورد مطالعه قرار گیرد و راهکارهای لازم برای آن ارائه شود.

## ۲. روش‌شناسی پژوهش

### ۲.۱. روش پژوهش

در پژوهش حاضر از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا<sup>۱</sup> استفاده شده است. روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد یک روش علمی است که رویکردی تفسیری و اکتشافی دارد و عبارت است از آنچه که به طور استقرایی از مطالعه‌ی پدیده‌ای به دست آید و نمایانگر آن پدیده باشد. به عبارت دیگر آن را باید کشف کرد، کامل نمود، و به طور آزمایشی از طریق گردآوری منظم اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌هایی که از آن پدیده نشأت گرفته است، اثبات نمود (استراس و کوربین<sup>۲</sup>، ۱۳۸۷، ص. ۲۲). این روش به چهار شیوه قابل انجام است. اول شیوه‌ی کلاسیک گلاسر و استراوس، دوم شیوه‌ی نظام‌مند استراوس و کوربین، سوم شیوه‌ی موقعیت‌گرای کلارک و چهارم شیوه‌ی ساخت‌گرای چارمز و از میان آن برای این پژوهش شیوه‌ی جدیدتر ساخت‌گرا انتخاب گردیده است. نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا روی پدیده‌های ظهوریافته و تعریف خصوصیات آن‌ها و همچنین روی آشکارسازی تعاریف شرکت‌کنندگان از شرایط،

موقعیت‌ها و رویدادها تأکید دارد و تلاش می‌کند تا فرضیات، معانی تلویحی و قواعد ضمنی خود را ارتقاء دهد (چارمز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴، ص. ۳۲). استفاده از این شیوه در این پژوهش به دلیل نبود یک مطالعه‌ی علمی آسیب‌شناسانه‌ی مشخص در حوزه‌ی حکمروایی محلی در ایران بوده است که تلاش شد با استفاده از ویژگی‌های شیوه‌ی ساخت‌گرا و تأکید آن بر یافتن داده‌ها در تعامل مستمر با صاحب‌نظران به شکلی علمی بتوان اطلاعات مورد نیاز در مورد وضعیت ایران را جمع‌آوری و تحلیل نمود.

مهم‌ترین عنصر پژوهش افرادی هستند که براساس تجربه‌ی پدیده‌ی مورد پژوهش انتخاب می‌شوند (هومن، ۱۳۸۵، ص. ۸۵). مشارکت‌کنندگان پژوهش شامل ۲۱ نفر می‌باشند که از این میان ۸ نفر استادان دارای تألیفات و پژوهش در زمینه‌ی حکمروایی محلی بوده و بقیه مسئولینی هستند که در سطوح مختلف مدیریتی اعم از سطح ملی و محلی دارای پست‌های وزارت، استانداری، نمایندگی مجلس، شهرداری و مشاور مدیریت بوده و یا به عنوان کارشناس در این حوزه به فعالیت در سازمان‌های مرتبط مانند سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شورای اسلامی شهر مشغول به فعالیت هستند و حداقل ۱۰ سال سابقه کار مرتبط داشته‌اند. همچنین برای گردآوری داده‌ها از روش مصاحبه‌ی عمیق استفاده شد و برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری نظری استفاده شد که به موجب آن، تحلیل‌گر هم زمان به جمع‌آوری، کدگذاری و تحلیل داده‌های خود می‌پردازد و برای آن که نظریه‌ی خود را در حین

1. Counstructing Grounded Theory

2. Strauss & Corbin

3. Charmaz

شکل گیری تکمیل کند، تصمیم می گیرد چه داده‌هایی را جمع‌آوری و کجا آن‌ها را پیدا کند (گلیزر و استراوس<sup>۱</sup>، ۱۹۶۷، ص. ۴۵).

هم‌زمان با انجام مصاحبه‌ها، مستندسازی و مقایسه‌ی مستمر انجام می‌پذیرد. همچنین براساس چهار معیار شناخته شده یعنی کنترل (بررسی اهمیت یافته‌ها)، قابلیت فهم (ارتباط مفاهیم مشخص شده)، قابلیت تعمیم (درب‌گرفتن شرایط متفاوت) و قابلیت تطبیق (تولید مفاهیم از داده‌های بررسی شده) اقدامات لازم برای پیاده‌سازی اطلاعات به دست آمده به عمل می‌آید (دانایی فرد، الوانی و آذر، ۱۳۹۰، ص. ۱۵۳). در این پژوهش اشباع نظری در مصاحبه‌ی ۱۴ به وقوع پیوست و محقق برای مطمئن شدن از وقوع آن به تعداد نصف مصاحبه‌ی انجام گرفته یعنی ۷ مصاحبه‌ی دیگر انجام داد تا از اشباع نظری یقین حاصل نماید.

نظریه‌پردازان داده‌بنیاد نظریه‌ی خودشان را به سه شکل ارائه می‌کنند: اول الگوی کدگذاری است که در قسمت تحلیل داده‌ها به آن اشاره می‌شود، دوم داستانی به شکل روایی است که برای مستند نمودن مقولات در قالب روایت مصاحبه‌شوندگان بیان می‌شود و سوم قضایای نظری است. قضایای نظری نیز همان قضایا یا فرضیه‌هایی هستند که روابط بین مقوله‌ها، را بیان می‌کنند (کرسول، ۲۰۰۵، ص. ۴۰۹). در این پژوهش از شیوه کدگذاری و روایت مشارکت‌کنندگان برای شکل‌دهی و مستندسازی نظریه استفاده شده است.

## ۲.۲. اعتبارسنجی پژوهش

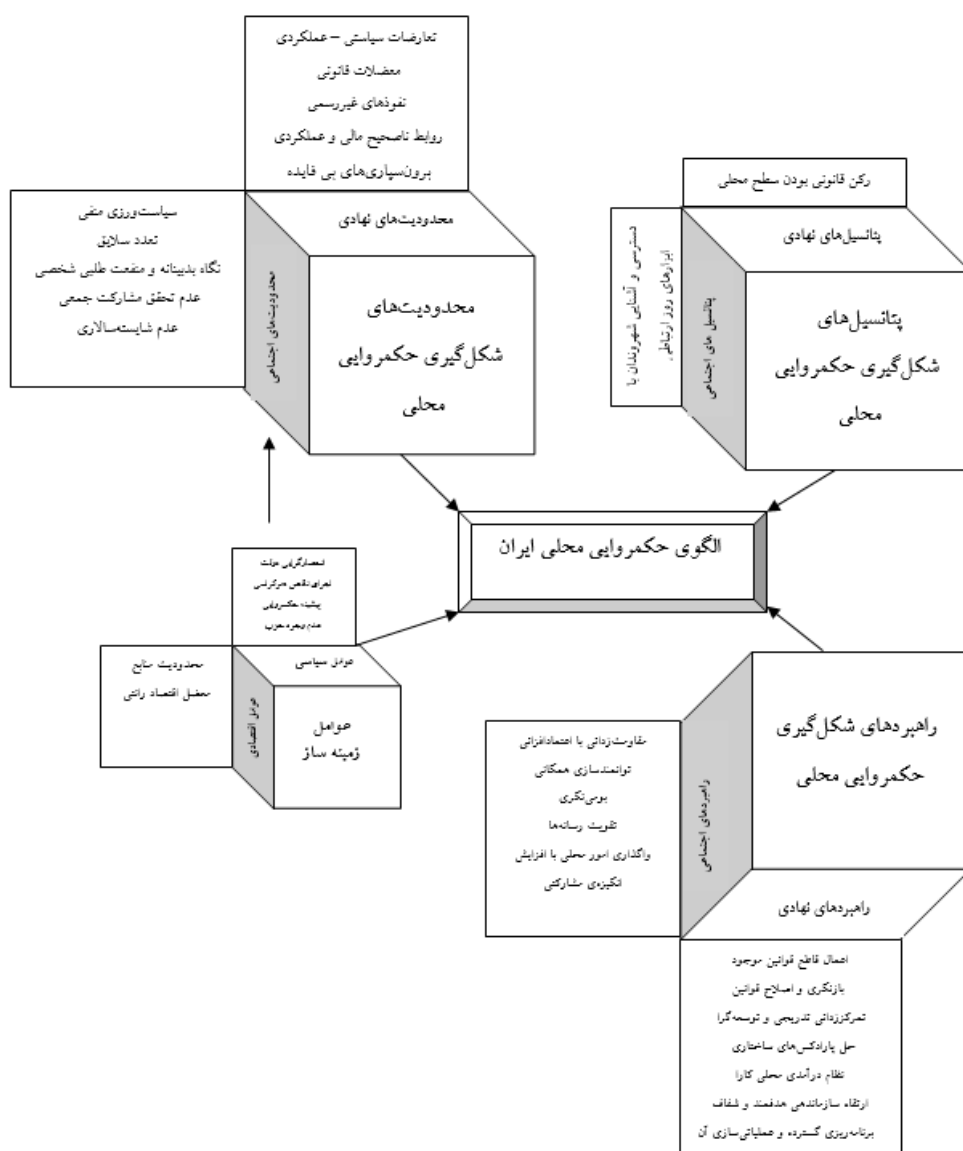
در پژوهش به شیوه‌ی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد پس از اتمام مصاحبه‌ها با دست یافتن به اشباع نظری، چند مصاحبه‌ی اضافی انجام شد. این مصاحبه‌ها به عنوان شکلی از تعیین روایی و اعتبار برای الگوها، مفاهیم، طبقات، ویژگی‌ها و ابعادی که محقق از مصاحبه‌های پیشین آورده عمل می‌کنند (کوربین و استراس، ۱۹۹۸، ص. ۲۲). همچنین روایی در این پژوهش با حضور طولانی در محل پژوهش و مصاحبه‌ی عمیق و شواهد متعدد و به عبارتی تعامل عمیق و طولانی فراهم می‌شود. اما منظور از پایایی آن است که آیا هر روش خاصی هرگاه چندین بار در مورد موضوع واحدی به کار برده شود، هربار نتیجه‌ی یکسانی به دست می‌دهد (ببی، ۱۳۸۱، ص. ۲۷۵-۲۷۴). در پژوهش حاضر تلاش شد پایایی از مرحله‌ی طراحی پرسش‌های مصاحبه و انجام مصاحبه کنترل گردد و برای حصول اطمینان از پایایی، کلیه‌ی رویه‌های انجام کار مشخص و شفاف باشد. همچنین با بررسی و مدنظر قراردادن سؤالاتی در مورد اعتبار، اصالت، همنوایی و سودمندی پژوهش که در روش نظریه-پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا پیشنهاد شده است، اعتبار و استواری پژوهش تقویت گردید.

## ۳. یافته‌های پژوهش

نخستین مرحله تحلیل در مسیر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، کدگذاری است. کدگذاری مستلزم آن است که برای لحظه‌ای متوقف شده و به طرح پرسش‌های تحلیلی در مورد داده‌های جمع‌آوری شده بپردازیم (چارمز، ۲۰۱۴، ص. ۲۴۱). در شیوه‌ی داده‌بنیاد

محوری ۳۰ مقوله‌ی فرعی حاصل شد و در نهایت در مرحله‌ی کدگذاری نظری تمام مقولات فرعی در قالب ۸ مقوله‌ی اصلی یکپارچه شد و الگوی نظری پژوهش را شکل داد. شکل ۱ الگوی نظری حاصل از کدگذاری نظری پژوهش، دسته‌بندی‌ها و روابط میان عناصر پژوهش را نشان می‌دهد.

ساخت‌گرایانه کدگذاری در چهار مرحله‌ی اولیه، متمرکز، محوری و نظری انجام می‌گیرد که نتیجه‌ی آن یک طرح تصویری است که روابط بین مفاهیم و مقوله‌های تحلیلی را ترسیم می‌کند (محمدپور، ۱۳۸۹، ص. ۳۳۰-۳۲۸). در پژوهش حاضر در کدگذاری اولیه ۷۴۹ عبارت کلیدی، در متمرکز ۲۹۷ مفهوم و در



شکل ۱. الگوی نظری پژوهش مأخذ: (یافته‌های پژوهش)



### ۳.۱. پتانسیل‌های موجود در شکل‌گیری

#### حکمروایی محلی

در زمینه‌ی پتانسیل‌های موجود برای شکل‌گیری حکمروایی محلی، دو مقوله‌ی اصلی با عنوان پتانسیل‌های نهادی و اجتماعی حاصل شد که هر یک تنها شامل یک مقوله‌ی فرعی می‌باشد.

پتانسیل نهادی: در این مورد «ارکن قانونی بودن سطح محلی» به عنوان مقوله‌ی فرعی مطرح شده است و مصاحبه‌شونده‌ای بیان می‌دارد که «از عوامل به وجود آمدن وضع موجود این است که ما در قانون اساسی سطح محلی را به عنوان یکی از ارکان نظام تلقی کردیم که این باید خیلی مهم تلقی شود ولی به آن توجه نکردیم (م ۴)»<sup>۱</sup> در واقع در اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل ۷<sup>۲</sup> و اصل ۱۰۰<sup>۳</sup> اهمیت شوراها در سطوح محلی به عنوان بخش مهمی از مدیریت محلی بیان شده است.

پتانسیل اجتماعی: در این مورد «دسترسی و آشنایی شهروندان با ابزارهای روز ارتباطی» به عنوان مقوله‌ی فرعی مطرح شده است و مصاحبه‌شونده‌ای

اشاره می‌کند که «باید از ابزارهای روز استفاده کنیم مثل انواع شبکه‌ها و اپلیکیشن‌ها چون الان بستر استفاده از آن‌ها وجود دارد و در دسترس همه هست تا بتوانیم رابطه‌مان را با مردم نزدیک‌تر کنیم و نیازهای مردم را بهتر شناسایی کنیم و زمانی که بالادستی‌ها می‌خواهند برنامه‌ی توسعه بنویسند نیازها را لحاظ کنند (م ۹)»

### ۳.۲. محدودیت‌های موجود در شکل‌گیری

#### حکمروایی محلی

در زمینه‌ی محدودیت‌های موجود در شکل‌گیری حکمروایی محلی دو مقوله‌ی اصلی با عنوان محدودیت‌های نهادی و محدودیت‌های اجتماعی و ۱۰ مقوله‌ی فرعی حاصل شد.

- محدودیت‌های نهادی: این محدودیت‌ها ۵ مقوله‌ی فرعی را دربرمی‌گیرند. یکی از مصاحبه‌شوندگان تعارضات سیاستی - عملکردی را به صورت تفاوت سیاست و اراده و همچنین وابستگی به مسیر گذشته تشریح می‌کند و بیان می‌دارد که «در سطح سیاست‌گذاری مرتباً یک سلسله ایده‌آل‌هایی مطرح می‌شود ولی در مقام عملیاتی کردن آن‌ها می‌بینیم ماجرا شکل و شمایل دیگری پیدا می‌کند. در این مسیر یک بخش بحث اندیشه است و یک بخش بحث اراده که برای شکل‌گیری حکمروایی به شکل مطلوب و اثربخش، وجود ندارد. فرض بر این بود که بعد از انقلاب، همه‌ی کسانی که مسئولیت کارگزاری را برعهده می‌گیرند در مسیر ترسیم شده‌ی جدید حرکت کنند تا چندسالی هم این امر موضوعیت داشت اما بعداً یک سلسله شوک‌های بیرونی و درونی

۱. نشان دهنده‌ی مصاحبه‌شونده‌ی چهارم

۲. طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.

۳. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

وارد شد و منطقی که ما به آن منطق وابستگی به مسیر می‌گوییم باعث شد ما در چرخه‌ای افتادیم که تقریباً انقلاب‌مان به خاطر به‌هم زدن آن ایجاد شده بود. همچنین برای تمهیدات پشتیبان جهت جلوگیری از وابستگی به مسیر و مواردی که برگشت به شرایط اولیه را افزایش می‌داد فکری نکردیم (م ۱)».

در زمینه‌ی معضلات قانونی که مفاهیم بسیاری توسط مصاحبه‌شوندگان عنوان گردید می‌توان به مواردی چون شکاف بین قوانین، تناقضات قانونی و کهنگی قانون، تفسیر پذیری و تخلف‌زا بودن آن اشاره کرد. بر همین اساس یکی از مصاحبه‌شوندگان اعتقاد دارد که «شکافی بین قانون اساسی و قانون مدیریت شهری، چه در مورد شهرداری و چه در مورد شوراهای وجود دارد که باید حل شود (م ۷)» و دیگری عنوان می‌کند که «ما قانون‌های خوبی داریم اما برداشت‌ها و تفسیرهای نادرست یا متفاوتی از آنها داریم. همچنین مدیریت ما به نوعی است که در واقع گاهی اوقات، شما راهی غیر از تخلف ندارید! (م ۸)».

یکی دیگر از مصاحبه‌شونده‌ها مشکل را در نبود اهتمام به قانون می‌دانند و می‌گویند «در کشور ما هم همین‌گونه است، قوانین ما مسائل را خوب دیده اما به آن عمل نمی‌کنیم. ما در برخی مواقع ضمانت اجرایی برای قانون نداریم اینجا دیگر قانون مشکل دارد و باید آن را حل کرد (م ۹)». علاوه بر این نفوذ افراد رسمی و غیررسمی هم مشکل ایجاد کرده و یکی از مصاحبه‌شونده‌ها معتقد است که «برخی از افراد به واسطه‌ی نفوذی که در لایه‌های اجتماعی دارند می‌توانند اثرگذار باشند مثلاً اعضای شورای شهر به شهرداری فشار می‌آورند که این پروژه‌ی عمرانی توی

شهر کوچک به ارزش یک میلیارد تومانی را بدهید به فلان شرکت. اینجا شهردار مقاومت می‌کند اعضای شورا می‌گویند ما تو را به عنوان شهردار انتخاب کردیم و باید به حرف ما گوش بدهید یا ورود سمن‌ها<sup>۱</sup> و هیئت‌هایی مثل هیئت‌های مذهبی یا ورزشی یا سیاسی به صورتی غیررسمی از جهاتی ممکن است اثراتی منفی داشته باشد (م ۶)».

در زمینه‌ی روابط ناصحیح مالی و عملکردی محلی - مرکزی یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار می‌دارد که «ساختار که به پایین می‌آید از استاندار و بعد فرماندار و بعد بخش‌دار تا به دهیار و به خود شهردار می‌رسد. تماماً سلسله‌مراتبی عمل می‌شود و این تعامل را مشکل می‌کند. خروجی این ساختار ضعف‌های بنیادین را موجب خواهد شد (م ۵)» و همچنین در مورد تداخلات عملکردی و موازی‌کاری در امور محلی مصاحبه‌شونده‌ی دیگری معتقد است «در تمامی مناسبت‌های مختلف، نهاد عمومی غیردولتی یعنی شهرداری مسئولیت را به دوش می‌کشد. حالا سؤال این است که اگر قرار باشد که کار سایر سازمان‌ها در امور گوناگون را همگی شهرداری انجام بدهد پس چرا موازی‌کاری می‌کنیم. اینجا تداخل در وظایف بروز پیدا می‌کند (م ۶)».

در مورد محدودیت وابستگی بودجه‌ای هم همین مصاحبه‌شونده اشاره می‌کند که «سطح محلی برای مثال باید ساماندهی دفن زباله و بحث فضای سبز در محیط شهری را انجام دهند تا محیطی مناسب برای زندگی شهروندان فراهم آورند و از طرف دیگر حمل و نقل مناسب و آسان برای مردم ایجاد کنند این

امور همگی در ناحیه‌ی شهری اتفاق می‌افتد. خوب تصور کنید در کدام یک از این‌ها خودشان اختیار کامل دارند؟ زمانی که همه‌ی بودجه‌ها وصل هست به دولت، به استانداری، به فرمانداری. و بودجه‌ها و اعتباراتی که قرار است بیاید و در شهر هزینه شود هم به نوعی باید از طریق دولت تزریق شود (م ۶م).

و در نهایت در زمینه‌ی برون‌سپاری‌ها چه به بخش خصوصی و چه به بخش‌های مردمی هم موفق عمل نشده و مصاحبه‌شونده‌ای اظهار می‌کند که «دولت‌ها به خاطر این که تصدی‌گری کمتری داشته باشند و فقط بعد نظارتی داشته باشند و فربه و دست و پاگیر نباشند، برون‌سپاری می‌کنند اما وقتی ما می‌رسیم به نهادهای عمومی غیردولتی می‌بینیم فقط به صورت صوری و ظاهری اینها نهاد عمومی و مردمی هستند ولی بخش عمده‌ای از مطالبات آنها وصل به دولت است (م ۶م)».

- محدودیت‌های اجتماعی: این محدودیت‌ها ۵ مقوله‌ی فرعی را در برمی‌گیرند. مقوله‌ی سیاست-ورزی منفی توسط تعدادی از مصاحبه‌شوندگان به طور مشخص مورد اشاره قرار گرفت که یکی از آنها عنوان داشت «در این زمینه شاید اولین تجربه، فعالیت شورای شهر در سال ۷۷ بود و می‌توانست به تفکر شکل‌گیری حکمروایی محلی کمک کند ولی آنقدر درگیر تشعشعات سیاسی و سیاست‌ورزی‌ها شد که شورای آن زمان نتوانست به مقصود برسد (م ۱۴م)».

تعدد سلاطین میان دست‌اندرکاران امور با توجه به تعدد افرادی که در حکمروایی محلی وجود دارند هم محدودیت دیگری است یکی از مصاحبه‌شوندگان به این امر اشاره می‌کند که «در این مورد تعدد سلاطین

وجود دارد. الان در مورد سه ساختار صحبت می‌کنیم یک دولت را داریم با همه‌ی یال و کویالش، دوم بحث مردم را داریم و شورای شهر به عنوان نمایندگان طیف مختلفی از مردم دیده می‌شود و نهاد-های غیررسمی هم هستند که بعضاً یک جورهایی برای خودشان مستقل عمل می‌کنند (م ۶م)». از سوی دیگر کنشگران مختلف حکمروایی محلی به امور به شکل بدبینانه نگاه می‌کنند و در بیشتر موارد منفعت-های شخصی را به منافع گروهی و اجتماعی ترجیح می‌دهند در همین رابطه یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید «به نظر می‌رسد خود ساختار و مدیریت سطح محلی از ابتدا با نگاه بدبینانه آغاز و ایجاد شده است. شوراها در ایران با نگاهی سیاسی و خالی از یک نگاه کارشناسانه فعالیت می‌کنند و از طرف دیگر باید گفت که ما هنوز قومیت‌های خود را به درستی نشناختیم و آنها را با جاهای دیگر مقایسه می‌کنیم. اما عدم اعتماد باعث شده تجربیاتی که می‌توانسته موفق شود را نادیده بگیریم (م ۴م)» و در ادامه مصاحبه‌شونده‌ی دیگری می‌گوید «واگذاری امور محلی به سطوح پایین به شرطی تأثیرگذار است که آن گروه‌هایی که می‌خواهند وارد کار شوند به دنبال منافع شخصی خودشان نباشند (م ۸م)».

مسأله‌ی بعدی که می‌توان در زمینه‌ی محدودیت‌های اجتماعی به آن اشاره نمود عدم تحقق مشارکت جمعی است در این رابطه مصاحبه‌شونده‌ای می‌گوید «به واسطه‌ی این که دموکراسی در ایران تعمیق پیدا نکرده معمولاً گروه‌هایی در سطح محلی وارد فاز سیاسی می‌شوند و آن مشارکت جمعی درستی که باید شکل نمی‌گیرد (م ۷م)» و در نهایت این عدم

شایسته‌سالاری در امور حکمروایی محلی‌ست که سبب ایجاد محدودیت‌های مضاعفی شده است که «در لیست شورای شهر می‌بینید خیلی کسانی دیگر که می‌توانستند اثرگذار باشند نیستند. کسی که می‌آید در شورای شهر ضابطه‌ای برای انتخابش نیست. یا اینکه زمانی که شهردار درست کار می‌کند، شهروندان هم باید از وی حمایت کنند (م ۴)».

### ۳.۳. عوامل زمینه‌ای اثرگذار بر شکل‌گیری

#### حکمروایی محلی

در زمینه‌ی عوامل زمینه‌ای اثرگذار بر شکل‌گیری حکمروایی محلی دو مقوله‌ی اصلی با عنوان عوامل سیاسی و اقتصادی ۶ مقوله‌ی فرعی حاصل شد.

عوامل زمینه‌ای سیاسی: این مورد شامل ۴ مقوله‌ی فرعی است. با توجه به این که سطح محلی در چارچوب‌های تعریف شده‌ی حکومت ملی اقدام می‌نماید ایدئولوژی‌های سیاسی حکومت مرکزی هم بر عملکرد آن تأثیرگذار است «این که مدیریت سیاسی با توجه به نگرش خود چه توقعات و امکاناتی برای حاکمیت محلی قائل است مهم است (م ۲)». همچنین دولت هنوز روحیه‌ی انحصارطلبی خود را حفظ کرده است «استدلال آن‌ها این است که ما اگر این را واگذار کنیم ممکن است سوء استفاده شود و مثلاً دقت کافی نشود و الان اصلاً اعتقادی ندارم که دولت کوچک شده است حداقل در بعد هزینه‌ها هنوز بزرگ است. که اگر به درستی به مردم واگذار شود هزینه‌های دولتی پایین می‌آید و دولت به کارهای مهمتری می‌رسد (م ۸)».

همین‌طور الگوگیری نادرست و اجرای ناقص دموکراسی هم از عوامل زمینه‌ای اثرگذار است که

یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است «ما همه‌ی این کارها را با تقلید از روی کشورهای دیگر انجام می‌دهیم اما تقلید ناقص (م ۸)» و «با توجه به اینکه ما مدام می‌رویم سراغ تجربیات غربی اینکه در آنجا حکومت‌های محلی، آموزش و پرورش، آب و فاضلاب، حمل و نقل و غیره در اختیار سطح محلی قرار دارد. اما ما تجربه‌ی آن‌ها را به شکل درست به کار نگرفتیم و وقتی هم خواستیم شورا درست کنیم مثل صنایع مونتاژ غرب، رفتیم و آن را وارد کردیم اما آن‌طور که باید موفق نشدیم (م ۴)».

بحث پیشینه‌ی حکمروایی محلی در ایران هم از عوامل زمینه‌ای تأثیرگذار است «برای مثال رضاخان توانست با تمرکزگرایی مطلق وحدت کشور را تا حدودی ایجاد کند. از طرف دیگر ما دولت به معنای دولت ملی از تمام سلسله‌های پادشاهی به شکل دولت ملی داشتیم و دولت مرکزی در عین داشتن تمرکز خودش از مرکز هدایت نمی‌کرده در آنجا کسانی بودند که قدرت را به آن‌ها واگذار می‌کرد که آن محدود را اداره بکنند (م ۴)». اما اثر تمرکزگرایی دوره‌ی معاصر تاریخی شاید به دلیل نزدیکی زمانی بیش از عدم تمرکز دوران دور گذشته اثرگذار بوده است. و در نهایت آخرین عامل زمینه‌ای سیاسی، نبود حزب است تا پاسخگوی اقدامات اعضای خود به عنوان نماینده‌ی مردم باشد. «اگر ما کشوری بودیم که احزاب را قبول داشتیم و احزاب می‌توانستند در شهرهای مختلف و در انتخاب‌های مختلف شوراهای لیست مشخص بدهند اتفاق بهتری می‌افتاد، و حالا می‌خواهیم انتخابات برگزار کنیم هر کسی می‌آید دنبال منافع خودش است (م ۴)».

به وسیله‌ی بازنگری و اصلاح قانون جلوی فساد اداری را بگیریم (م ۱۸)».

بحث تمرکززدائی همراه با دو ویژگی تدریجی و توسعه‌گرایی مطرح شده است که «در سطح تحلیل - هایی که در سطح توسعه و برنامه‌های بین‌المللی توسعه‌ای صورت می‌گیرد این فکر حاصل شده است که هر کدام از گزینه‌های عدم تمرکز و تمرکز در بردارنده‌ی مجموعه‌ای از فرصت‌ها و مجموعه‌ای از محدودیت‌هاست اما در مسیر عدم تمرکز باید گام‌های رو به جلو اما تدریجی برداشت (م ۱)» و دیگری می‌گوید «ما بر اساس اهداف قومی و طائفه‌ای و ابعاد جانبی که در راستای توسعه‌ی شهر و روستا نیستند عمل می‌کنیم در صورتی که باید با تمرکززدائی به توسعه‌ی پایدار و مخصوصاً توسعه‌ی انسانی و بومی توجه داشته باشیم (م ۵)».

راهبرد دیگر آن است که نظام درآمدی محلی کارا باشد یعنی از استقلال، شفافیت و پایداری لازم برخوردار باشد به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اشاره می‌کند که «در بحث‌های مالی هم سطح محلی از کمک‌های مالی دولت استفاده می‌کند برای مثال حتی حقوق و مزایایی که بعضاً اعضای شورا دریافت می‌کنند از محل کمک‌های مالی حکومت مرکزی است و لازم است با رفتن به سمت تمرکززدائی مالی و تعریف منابع درآمدی مستقل محلی این مسأله مرتفع گردد (م ۱۳)». همچنین «شهرداری‌ها به لحاظ درآمدی آنقدر به بودجه‌ی دولتی وابسته‌اند که به محض آن که بودجه کاهش پیدا می‌کند به دلایل فروش نفت یا تحریم، درآمد شهرداری‌ها هم کاهش پیدا می‌کند و به سمت ورشکستگی می‌روند (م ۲۱)».

عوامل زمینه‌ای اقتصادی: این مورد شامل ۲ مقوله‌ی فرعی است. در بعد اقتصادی ما با مسئله‌ی اقتصاد رانتی مواجه هستیم و «بحث بر سر این است که این شیوه‌ی کنونی رفتارهای مالی دولت که ما به آن شیوه‌ی رانتی می‌گوییم به طرز مطلق انگارانه‌ای هم متمرکز است. آیا می‌شود بدون اینکه این شیوه‌ی رفتار مالی دولت را تغییر دهیم اساساً امکان تمرکززدایی را تصور کرد؟ (م ۱)» و بعد مشکل محدودیت منابع برای تخصیص است که «در ۴۰ سال بعد انقلاب آن قدر کمبود منابع داریم که به دنبال فایننس و وام‌های مختلف هستیم که البته این تمام مسأله نیست منابع کم است اما مدیریت آن هم از اهمیت برخوردار است (م ۹)».

### ۳. ۴. راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی

در زمینه‌ی راهبردهای شکل‌گیری حکمروایی محلی دو مقوله‌ی اصلی با عنوان راهبردهای نهادی و راهبردهای اجتماعی و ۱۲ مقوله‌ی فرعی حاصل شد. راهبردهای نهادی: این راهبرد شامل ۷ مقوله‌ی فرعی می‌باشد. در مورد راهبردهای قانونی، اعمال قوانین موجود و در وهله‌ی بعدی اصلاح و بازنگری در مکانیزم‌های قانونی از مهمترین راهبردهایی است که لازم است بیش از پیش به آن توجه نمود و بیشترین اظهار نظر در این موارد اتفاق افتاده است. برای نمونه یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است «مدیران ما وقتی می‌آیند باید موظف باشند، ضوابط پیش‌رویشان را دقیق و کامل اجرا کنند اما اگر قرار باشد که ما قانون را به تفسیر رأی فردی اجرا کنیم به هیچ وجه به وضعیت بهتری نخواهیم رسید (م ۸)» همچنین «لازم است نواقص قانونی را اصلاح کنیم و

براین اساس استقلال و پاسخگویی شهرداری‌ها هم باید تقویت شود «حکمروایی محلی برای این که بتواند نظام مالی خودش را راهبری کند باید استقلال داشته باشد و نظام پاسخگویی درستی داشته باشد» (۷م).

از سوی دیگر در جهت حل پارادکس‌های ساختاری از لحاظ ارتباطی «یک حاکم محلی خوب باید بتواند نیازهای مردم را درست احصاء کند و در یک ارتباط دوسویه براساس ارتباطات دوستانه با مردم باشد که نتیجه‌اش باعث افزایش مشارکت حداکثری شهروندان و توسعه خواهد شد (۹م)».

برای این امر ارتقاء سازماندهی هدفمند ضروری است به طوری که «در قالب سازماندهی باید یک تقسیم کار بین هویت‌های بالادستی و پایین‌دستی و هم‌عرض صورت گیرد. باید تنظیمی بین نقش‌ها و مأموریت‌های این‌ها صورت بگیرد. موضوع بعدی این است که چگونه این ایفای نقش‌های مختلف را با هم هماهنگ کنیم که اگر تعریف ما از ساختار تقسیم کار و هماهنگی باشد مهم‌ترین کار همین است (۱۲م)» و در نهایت لازم است که برنامه‌ریزی‌های گسترده‌ای انجام داد و آن‌ها را عملیاتی کرد «ما در عرض ۴۰ سال بعد از انقلاب بستگی به سلیقه و تلقی دولت‌مردان هر دوره عمل کردیم، برنامه‌ریزی‌هایی هم شد اما لازم است که یک برنامه‌ی گسترده و همه‌جانبه در زمینه‌ی حکمروایی محلی داشته باشیم» و «یک مدلی که می‌توان پیشنهاد داد مدل تعاملی است مدلی که مسئولین محلی و مردم در تعامل سازنده با هم قرار بگیرند. در واقع نیاز به یک چشم‌انداز درازمدت داریم ابتدا برنامه‌ای بیست ساله و بعد

تقسیم آن به برنامه‌های میان مدت پنج ساله و در آخر تقسیم آن به برنامه‌های یکساله و بودجه‌ای که می‌شود شاخص عملکرد و سنجش عملکرد سطح محلی (م ۱۱)»

-راهبردهای اجتماعی: این راهبرد شامل ۵ مقوله-ی فرعی می‌باشد. در زمینه‌ی راهبردهای اجتماعی بحث مقاومت‌زدائی با اعتمادافزائی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره می‌گوید «راه‌حلی‌هایی که انتخاب می‌شود باید به صورت ترکیبی، جوری باشد که مستقیماً به ملاحظات اقتصادی-سیاسی هم گره بخورد یعنی هم گروه‌های هدف احساس کنند که اگر این تمرکززدایی صورت بگیرد به نفع آن‌هاست و بروند به سمت قابلیت‌هایی که این امر را امکان‌پذیر می‌کند و هم آن‌هایی که می‌خواهند به آن تن دهند از شرایط موجود به شرایط جدید، قانع شوند که برایشان نفع دارد و خود فرایند اقناعی در هر دو گروه ذی نفع یک مسأله‌ی بسیار حیاتی است (م ۱)».

توانمندسازی همگانی که با آموزش و ارتقاء فرهنگی صورت می‌گیرد، مهم‌ترین راهبرد از میان تمام راهبردها به دلیل تأکید اکثریت مصاحبه‌شوندگان محسوب می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است «با توجه به این که هنوز کنشگران سطح محلی آمادگی لازم را ندارند باید آن‌ها را توانمند نمود (م ۱۵)». در این راه آموزش راهکاری اساسی است. به طوری که «حاکمیت محلی وظیفه‌اش این است که آموزش‌های شهروندی را توسعه بدهد، مردم را در کارهای روزمره و زندگی دخیل کند (م ۵)». پرورش مدیران لایق هم در ابعاد مختلف می‌تواند راهگشا

باشد به طوری که «باید مدیرانی را پیروانیم که پاسخگو باشند در مقابل تصمیماتی که می‌گیرند در حین و بعد از مدیریت‌شان. خوب بودن مدیر کافی نیست ما مدیر متخصص می‌خواهیم (م۸)» و «باید مدیران طوری پرورش یابند که بدانند در برابر شهروندان مسئولیت دارند (م۱۵)».

و در نهایت با توانمندسازی شهروندان و پرورش مدیران لایق، امور محلی به مردم واگذار شود و مشارکت همگانی صورت گیرد. به طوری که «سازمان ملل در مورد حکمروایی می‌گوید بهترین حالت وقتی است که دولت و بخش خصوصی و مردم با مشارکت هم‌دیگر می‌آیند و به مدیریت امور عمومی می‌پردازند و نهادهایی که اداره‌کننده‌ی امور هستند به صورت دموکراتیک و بخش‌پذیر با عنایت به پاسخگویی به نیازهای جامعه و اولویت‌هایی که شهروندان برای خودشان دارند سعی می‌کنند شرایط زیست را بهبود ببخشند و امید به زندگی را در حد ۱۰ تا ۱۵ درصد افزایش دهند (م۹)» و در زمینه‌ی ارتقاء فرهنگی هم باید «بتوانیم فرهنگ شهروندی‌مان را ارتقا دهیم با این کار شاید بتوانیم میزانی از هزینه‌های مدیریت شهری کم کنیم. مردم بدانند که زیرساخت‌های شهری از پول آن‌ها تهیه شده به بهترین شکل ممکن از آن‌ها استفاده کنند (م۹)» و «باید با فرهنگ‌سازی تعلق خاطر در شهروندان ایجاد کنیم (م۵)».

علاوه بر این لزوم بومی‌نگری و توجه به ابتکارات محلی بیش از پیش احساس می‌شود «در ایران در امور غیرتمرکزگرا با توجه به ابتکارات محلی، خلاقیت‌های محلی، استعدادهای محلی و منابع محلی که همه‌ی این‌ها کمک‌کننده است کارها بهتر انجام

می‌شود. چون همیشه کسی که به محل نزدیک‌تر است کار را می‌تواند بهتر انجام دهد و ما بیش از اندازه پتانسیل داریم چون در ایران یک زمانی دانشگاه، متخصص، ارتباطات، تکنولوژی، راه آهن و هوایما نبوده و الان همه‌ی این‌ها هست (م۱۲)».

در زمینه‌ی تقویت رسانه‌ها هم یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است «رسانه‌ها و به خصوص صدا و سیما هم می‌تواند در تربیت شهروندان مؤثر باشد و در ساختاری که در آن قرار گرفتیم به نگرش افراد شکل دهد. (م۵)». همچنین «نظارت مردم از طریق مطبوعات و رسانه‌ها هم می‌تواند نقش مهمی در انعکاس نظرات مردم داشته باشد و نظارت از طرف آن‌ها. اگر مسأله‌ای برای مسئولین مسأله نباشد از طریق انعکاس نظر مردم برای مسئولین مسئله می‌شود و تبدیل به مسئله‌ی عمومی می‌شود تا قانون‌گذار برای حل آن به دنبال قانون‌گذاری برود (م۱۵)» به علاوه «بحث دیگر بحث انگیزه در افراد است که آن انگیزه‌ای که باید برای خدمت داشته باشند را ندارند بنابراین نبود انگیزه‌ی کافی و تجربه‌ی کافی باعث شده در یک لوپ<sup>۱</sup> ناقصی قرار بگیریم و مدام با عدم توسعه در این بخش مواجه شویم و به مرور زمان شاهد این بوده‌ایم که نتوانسته‌ایم از پتانسیل‌های بخش خصوصی و بخش نهادهای مدنی و حکومت محلی استفاده کنیم. پس باید انگیزه‌ی مشارکت را هم زمان با اقدام به واگذاری‌ها به بخش محلی تقویت نمود (م۱۳)».

1. loop

#### ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در ایران محدودیت‌های موجود بر سر راه حکمروایی محلی بیش از پتانسیل‌هایی است که می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری آن شود. اما با این حال بهره‌برداری مناسب از این پتانسیل‌ها می‌تواند زمینه را برای شکل‌گیری یک حکمروایی محلی مطلوب و متناسب با شرایط ایران فراهم کند. قانونی بودن حاکمیت سطح محلی در ایران نشان‌دهنده این امر است که با وجود سیاست اولیه‌ی تحقق حکمروایی محلی در ایران اراده‌ای قوی از طرف سطح مرکزی برای تحقق آن وجود ندارد و این می‌تواند ناشی از همان محدودیت‌های نهادی باشد که نام برده شد. اما مسلماً حاکمیت ملی نیز با توجه به تجربیات جهانی و عدم موفقیت داخلی در خدمت‌رسانی مطلوب به شهروندان، امروزه بیش از گذشته به این نتیجه رسیده که لازم است از چسبندگی و تمرکز قدرت دست برداشته و با حل محدودیت‌های نهادی بر سر راه شکل‌گیری حکمروایی محلی، آسان‌تر و روان‌تر خدمت‌رسانی نماید. از سوی دیگر برای برطرف‌سازی محدودیت‌های اجتماعی علاوه بر عزم حاکمیت ملی، اراده‌ی جامعه‌ی مدنی هم بیش از پیش لازم می‌نماید. همچنین با توجه به زمان‌بر بودن حل معضلات اجتماعی، لزوم اتخاذ تصمیم عاجل برای این محدودیت‌ها و همراهی همه‌ی بازیگران حکمروایی محلی لازم و اجتناب‌ناپذیر است. همچنین در لایه‌های زیرین محدودیت‌های آشکار شکل‌گیری حکمروایی محلی، یکسری عوامل زمینه‌ای هم وجود دارد که تأثیر عمیقی بر تشدید محدودیت‌ها می‌گذارد. این عوامل که شامل عوامل

سیاسی و اقتصادی است راهکاری جز اتحاد، یکپارچگی و تقبل مسئولیت قوای سه‌گانه هم در زمینه‌ی قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری قوه‌ی مقننه، هم در زمینه‌ی اراده‌ی دولت در عملیاتی کردن سیاست‌های مرتبط و هم در نظارت و کنترل قوه‌ی قضاییه وجود نخواهد داشت. در نهایت نیز برای راهگشایی و حل محدودیت‌های شکل‌گیری حکمروایی محلی راهبردهایی در دو قالب نهادی و اجتماعی چاره‌ساز خواهد بود. در زمینه‌ی راهبردهایی که در میان‌مدت می‌تواند زمینه‌ی شکل‌گیری حکمروایی محلی را فراهم آورد راهبردهای نهادی پیشنهاد شده است که اهم آن‌ها مربوط به حل معضلات قانونی است. برای مثال عزم جدی برای اعمال دقیق قانون، به‌روزرسانی قانون و حذف مواردی که سبب دوباره‌کاری‌ها و موازی‌کاری‌ها در اداره‌ی امور شهری و محلی می‌شود می‌تواند از مواردی باشد که هم مجلس شورای اسلامی در رأس سیاست‌گذاری نظام و هم شوراهای شهر و روستا به عنوان بازوی قانونگذاری شهر باید به طور جدی به آن پردازند. نمود عینی آن در برگزاری جشن‌های مناسبی و فرهنگی است که متولیان متعددی دارد و هزینه‌های مضاعفی را به جامعه تحمیل می‌کند یا در بحث ترافیک و حمل و نقل عمومی که ابهام و موازی‌کاری‌های قانونی مشکلات آن را سخت‌تر و لاینحل نموده است. همچنین یک بازنگری کلی در ساختار حاکمیتی و روابط سطح مرکزی و محلی باید انجام گیرد و در این مسیر نظام درآمدی محلی به عنوان یکی از بنیادی‌ترین مسأله‌های امروزه حکمروایی محلی تعیین تکلیف گردد. از سوی دیگر



عمومی نشان داده و دیدگاه‌ها و نظرات خود را از طریق رسانه‌های مختلف به سطوح بالاتر انعکاس دهند. در این میان رسانه‌ها می‌توانند علاوه بر نقش انعکاس‌دهنده‌ی دیدگاه‌ها، نقش نظارتی را هم ایفا نمایند. همچنین با نگاهی بومی به حکمروایی محلی و با استفاده از تمام ظرفیت‌های متنوع بومی می‌توان امیدوار بود که شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران، پدیده‌ای دور از ذهن نخواهد بود.

و با نگاه راهبردی بلندمدت، راهبردهای اجتماعی جهت تحقق تدریجی حکمروایی محلی با عزمی ملی صورت پذیرد به طوری که از یک‌سو حاکمیت مرکزی زمینه‌های لازم برای اعتمادسازی و توانمندسازی شهروندان را فراهم نماید و از سوی دیگر شهروندان عزم و اراده‌ی خود را جهت مشارکت‌پذیری تقویت نموده و با استفاده از پتانسیل‌های ارتباطی در زمینه‌ی اجتماعی آمادگی خود را جهت پذیرش مسئولیت‌های واگذار شده‌ی دولتی و

#### کتابنامه

۱. استراس، آ و کورین، ج. (۱۳۸۷). *اصول روش تحقیق کیفی: نظریه‌ی مبنایی، رویه‌ها و شیوه‌ها*. ترجمه‌ی بیوک محمدی. تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۲. بی، ا. (۱۳۸۱). *روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی*، جلد اول. ترجمه‌ی رضا فاضل. تهران: انتشارات سمت.
۳. برک‌پور، ن. و اسدی، ا. (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*، تهران: نشر دانشگاه هنر.
۴. پرهیزگار، ا. و کاظمیان، غ.ر. (۱۳۸۴). *رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه‌ی کلانشهری*. فصلنامه‌ی پژوهش‌های اقتصادی، ۵ (۱۶)، ۵۵-۲۹.
۵. جانستون، ج. (۱۳۸۲). *فرهنگ جغرافیای انسانی (حکمروایی)*، ترجمه‌ی ناصر برک‌پور، ماهنامه‌ی شهرداری‌ها، (۵۲).
۶. دانایی‌فرد، ح، الوانی، م. و آذر، ع. (۱۳۹۱). *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*، تهران: انتشارات صفار.
۷. ذکایی، م. (۱۳۸۱). *نظریه و روش در تحقیقات کیفی*. فصلنامه‌ی علوم اجتماعی، ۹ (۱۷)، ۶۹-۴۱.
۸. رهنورد، ف، علیپور، ح، دهدار، ف. و خلیلی، ح. (۱۳۹۸). *چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی*. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱ (۱)، ۶۶ - ۲۷.
۹. سعیدی رضوانی، ن. و کاظمیان، غ.ر. (۱۳۸۲). *امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها*، جلد اول. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۱۰. شریفیان‌ثانی، م. (۱۳۸۰). *مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری*. فصلنامه‌ی مدیریت شهری، ۲ (۸)، ۵۵-۴۲.
۱۱. شمس، ع. (۱۳۷۷). *نظری بر مبنای نظام مدیریت منطقه‌ای*، فصلنامه‌ی مدیریت دولتی، ۱۲ (۱)، ۴۰-۲۹.
۱۲. علی‌مرادی، ط، شمس، ع. و جهانگیری، ع. (۱۳۹۷). *طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران*. فصلنامه‌ی مدیریت دولتی، ۱۰ (۴)، ۶۵۰-۶۲۹.

۱۳. کاظمیان، غ.ر. و همکاران. (۱۳۹۲). مدیریت شهری، جلد اول. تهران: نشر تیسرا.
۱۴. محمدپور، ا. (۱۳۸۹). ضدروش: منطق و طرح در روش شناسی کیفی، جلد ۱. تهران: انتشارات جامعه شناسان.
۱۵. محمدزاده سلطانمرادی، ه.، فیضی، ط.، گرامی پور، م. و یداللهی، م. (۱۳۹۸). تبیین و آسیب شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران. فصلنامه‌ی مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۱-۲۶.
۱۶. مرتضوی، م. (۱۳۹۲). مدیریت محلی و حکمروایی شهری. تهران: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهر تهران.
۱۷. هومن، ح. (۱۳۸۵). راهنمای عملی پژوهش کیفی. تهران: انتشارات سمت.

18. Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance-and beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
19. Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. London, England: Sage.
20. Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research* (3<sup>rd</sup> ed.). London, England: Sage.
21. Creswell, J. W. (2002). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
22. Glaser, B. G., & Strauss, A. (1967). *The discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine.
23. Hendriks, F. (2014). Understanding good urban governance: Essentials, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576.
24. Meza Canales, O. (2015). From local government to local governance. [https:// www. researchgate.net/publication/287206816\\_FROM\\_LOCAL\\_GOVERNMENT\\_TO\\_LOCAL\\_GOVERNANCE](https://www.researchgate.net/publication/287206816_FROM_LOCAL_GOVERNMENT_TO_LOCAL_GOVERNANCE)
25. Miller, K. (2002, June). Advantages and disadvantages of local government decentralization. Paper presented at *the Caribbean conference on 'Local Government and Decentralization'*. Ocean International Hotel, Georgetown Guyana.
26. Porumbescu, G .A. (2015). Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: Can it work? *State and Local Government Review*, 47(3), 205-213.
27. Reid, M. (1999). The Central-Local Government Relationship: The Need for a Framework? *Political Science*, 50(2), 165-181
28. Shah, A., & Shah, S. (2009). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. *Journal of Public Administration*, 3(1), 2-15.
29. Slack, N. E. (2004). *Models of government structure at the local level*. Ontario, Canada: Institute of Intergovernmental Relations.
30. Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63.