

تحلیلی بر نظام تمرکز اداری و نظام عدم تمرکز اداری

در چارچوب فلسفه حکمرانی استانی

(با تکیه بر واگذاری اختیارات فوق‌العاده در سطوح محلی)

حسن عزیزی^۱

پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۵/۱۸

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۳/۲۶

چکیده

شیوه اداره هر سرزمین و کشوری از موقعیت جغرافیایی و اوضاع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن کشور پیروی می‌کند. سبک مدیریت امور عمومی در چارچوب نظام اداری در سطوح ملی و محلی قابل اجرا است. در چارچوب حکمرانی مطلوب استانی باید صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور عمومی محلی و منطقه‌ای به‌طور مستقل به مقامات استانی واگذار شود. این پژوهش بر این فرض است که اتخاذ تصمیمات استانی مبتنی بر تعامل متقابل با دولت مرکزی و دیگر سازمان‌های اجتماعی در سطح ملی و محلی در چارچوب نظام عدم تمرکز اداری، سازگاری و همکاری بیشتری دارد و عدم تمرکز همواره نوعی متضمن استقلال از جمله استقلال اداری و آزادی عمل در حکمرانی استانی است. از این‌رو از لوازم و ابزار تحقق عدم تمرکز در چارچوب حکمرانی استانی می‌توان به تبیین شخصیت حقوقی، نظام انتخاب مدیران شایسته، اعطای استقلال عمل به مدیریت کلان و واگذاری اختیارات فوق‌العاده اشاره کرد. این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد استانی و مطالعات کتابخانه‌ای، داده‌های مورد نظر را فراهم کرده است و پس از تجزیه و تحلیل با استفاده از راهبرد توصیفی - تحلیلی به پژوهش می‌پردازد.

واژگان کلیدی: تمرکز اداری، عدم تمرکز اداری، حکمرانی استانی، نظام اداری، اختیارات فوق‌العاده.

مقدمه

در هر جامعه‌ای تعدادی سازمان‌های عمومی وجود دارد که در مجموع دستگاه اداری آن جامعه را تشکیل می‌دهد. در گذر زمان، نظام اداری و دیوان‌سالاری دولتی به‌عنوان دستاوردهای تمدنی در همه کشورهای حائز اهمیت است. همواره توسعه و رشد کشورها در ارتباط با نظام اداری و اثربخشی آن است. از این‌رو نظام اداری به‌دلیل ارتباط با دیگر ساختارها و تأثیرگذاری در آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بدیهی است که کارآمدی تحول نظام اداری به‌عنوان ابزار مدیریت و اداره امور کشور، ابزار عرضه خدمات حساس و اساسی به جامعه، ابزار رویارویی با شرایط خاص و ضروری و سرانجام بستر دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی، تنها با تمرکز بر امور کارگزینی، تشکیلات، تشریفات اداری، حذف، ادغام و انحلال واحدها و... میسر نمی‌شود؛ بلکه ساختار سنتی درون‌گرا و انعطاف‌ناپذیر نظام اداری با زیربنای سلسله‌مراتبی خود که در آن وظیفه به‌طور کامل از فرایند جدا است، نیازمند تغییرات عمیق و گاهی اوقات سطحی در سطوح مختلف نظام اداری هر کشور است که این امر با برنامه‌ریزی مؤثر و دقیق دولتی می‌تواند ممکن شود؛ بنابراین نظام اداری جزئی از کل جامعه است که در ارتباط نزدیک با ساختارهای اجتماعی، سیاسی، حقوقی، ایدئولوژیک و اقتصادی قرار دارد. به‌طور کلی شیوه اداره هر کشوری از اوضاع جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و مقتضیات زمان و موقعیت آن پیروی می‌کند و هر کشوری با در نظر گرفتن شرایط مزبور، شیوه تمرکز اداری یا عدم تمرکز اداری را اتخاذ کرده است. در چارچوب فلسفه حکمرانی مطلوب می‌توان نظام تمرکز اداری و نظام عدم تمرکز اداری را مبتنی بر مدیریت عقلانی و صحیح اعمال کرد. با وجود اینکه تمرکز اداری بهترین وسیله برای اداره امور عمومی مهم است، در این نظام اغلب مانع حسن اداره امور است؛ اما در عدم تمرکز اداری همواره تبیین نوعی استقلال اداری از مرکز بسیار حایز اهمیت است. از این‌رو به کمک برخی از ابزارها می‌توان تحقق عدم تمرکز اداری را در راستای حکمرانی محلی و بومی مدنظر قرار داد. با عنایت به اینکه حکمرانی خوب از روش رویکردهای مشارکتی و عدم تمرکز و در مواردی به‌وسیله ساختار دولتی متمرکز حاصل می‌شود، برخی دولت‌ها بدون توجه به نظریه‌های علمی حکمرانی، نظام اداری مورد دلخواه خود را طراحی و به اجرا در می‌آورند، در حالی که مبتنی بر نظریه‌های حکمرانی با محوریت مکاتب فکری بر دولت حداکثری، دولت رفاهی و حداقلی با نظام اداری متمرکز یا عدم تمرکز تأکید دارند. مشارکت همه‌جانبه از جمله مشارکت مردمی به‌عنوان شاخصی

از حکمرانی مطلوب به مقوله‌هائی مانند حق اظهار نظر آحاد مردم، انتخابات آزاد و اجماع مردم در تصمیمات اساسی در جامعه را مد نظر دارد. از این رو حکمرانی خوب بر تغییر از وضعیت حکمرانی دولت محور بر حکمرانی جامعه محور و مشارکتی تأکید دارد. تلاش همه دولت‌ها در نظام‌های حکومت‌داری چه به صورت متمرکز و چه به صورت عدم تمرکز مبتنی بر کیفیت ارائه خدمات عمومی، نظام اداری پاسخگو و مسئولیت‌پذیری حاکمیت است؛ بنابراین سهم‌شدن همه مردم در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی نشانی از حکمرانی خوب تلقی خواهد شد. در چارچوب حکمرانی مطلوب می‌توان با تبیین حکمرانی دولت محور مبتنی بر نظام عدم تمرکز اداری به وضعیتی از حکمرانی محلی (استانی) با اختیارات متعدد را مد نظر قرار داد. در چارچوب حکمرانی استانی نوعی از عدم تمرکز محلی با فلسفه مدیریت خودسامانی اداری با اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری در پاره‌ای از امور بومی و محلی است. باید خاطر نشان کرد، که حکمرانی محلی، وحدت ملی و فلسفه حاکمیت به لحاظ ساختار حقوقی و امنیتی را تغییر نمی‌دهد. از این رو می‌توان با تبیین و تحلیل تصمیمات و اقدامات محلی مبنی بر ارتباط و تعامل سازنده با دولت مرکزی، در چارچوب نظام عدم تمرکز اداری در قالب حکمرانی محلی برخی از امورات در حوزه‌های بومی و محلی را تدبیر منزل کرد. در چارچوب حکمرانی محلی صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور عمومی محلی و منطقه‌ای به طور مستقل در قالب نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده یا نظام عدم تراکم در سطوح استانی قابل اجرا است. از این رو در چارچوب نظام اداری عدم تمرکز می‌توان در تعامل بیشتر با دولت مرکزی، برخی از اختیارات تصمیم‌گیری در حوزه‌های متعدد را به مسئولان استانی واگذار کرد. با تبیین نظارت مرکز در نظام عدم تمرکز اداری می‌توان گفت استقلال نواحی و واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست؛ بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌شود، در اصطلاح قیومیت اداری نام دارد؛ بنابراین از نظر اداری و فنی، امور و منافع محلی به وسیله مقامات و مأموران محلی بهتر اداره می‌شود. به طور قطع در این نظام وظایف مرکز سبک‌تر و کارها بهتر اداره می‌شود. با ابزارها و سامانه‌هایی مانند شخصیت حقوقی، نظام انتخاب و اختیارات فوق‌العاده، می‌توان در راستای حکمرانی محلی گام برداشت.

اهداف و پرسش پژوهش

با وجود اینکه اداره امور عمومی برای همه کشورها سیر تحولی پیچیده‌ای را طی کرده است، امروزه دولت‌ها این دغدغه را دارند که در چارچوب اصول حکمرانی مطلوب مبتنی بر معیارها و استانداردهای لازم، منابع عمومی را اداره کنند. اداره هر کشور پیرو اوضاع سیاسی و اجتماعی خود بوده و با شیوه‌های اداری متمرکز و عدم تمرکز و واگذاری اختیارات در چارچوب نظام اداری محلی قابل تحقق است؛ بنابراین ایجاد تحول اداری در چارچوب حکمرانی مطلوب محلی از اهداف این پژوهش است. پرسش این است که "چگونه در بستر نظام اداری عدم تمرکز، حکمرانی مطلوب محلی قابل تحقق است؟"

پیشینه پژوهش

در باب موضوع این پژوهش، مقالات و پژوهش‌های متفاوتی انجام شده است. در ذیل به برخی از این پژوهش‌ها اشاره می‌شود:

مقاله «الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه» با نگارش امام‌جمعه‌زاده و همکاران (۱۳۹۵). مقاله «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکز زدایی» با نگارش زرقانی و احمدی (۱۳۹۶). مقاله «به‌سوی حکمرانی اجتماع محلی، کوششی در معرفی موضوعات و عرصه‌های کلیدی» نگارش توکلی نیا و همکاران (۱۳۹۶). مقاله «نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد» به قلم رحمت‌الهی و همکاران (۱۳۹۴). کتاب «حقوق اداری» به قلم طباطبائی مؤتمنی (۱۳۸۳). کتاب «حکمرانی مبتنی بر پایداری» به قلم زاهدی و ابراهیم‌پور (۱۳۹۱). کتاب «اداره امور حکومت‌های محلی» به قلم مقیمی (۱۳۸۲) از جمله این پژوهش‌ها است. از این حیث تفاوت این پژوهش با نگاه تحلیلی به موضوع بر آن است که چگونه می‌توان تحقق حکمرانی در سطوح محلی را با استفاده از لوازم و ابزار فکری و مادی در چارچوب نظام عدم تمرکز محقق کرد.

کلیات و تعاریف

۱. حکمرانی محلی (استانی)

حکمرانی مفهومی چالشی، ظریف و پیچیده است که نیازمند توضیح و تفسیر است، گرچه حکمرانی مفهومی مرتبط با حاکمیت و دولت است، اما مترادف با آنها نیست. در فرهنگ هریتیج واژه حکمرانی «فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکمرانان معنا شده است» و در فرهنگ سیاسی آکسفورد، حکمرانی «فعالیت یا روش حکمرانان، اعمال کنترل یا قدرت بر زیردستان نظامی از قوانین و مقررات تعریف شده است.» (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۵۸). گرچه واژه حکمرانی، جدید است و سابقه آن به سالهای دهه ۱۹۸۰ باز می‌گردد، اما مفهوم حکمرانی جدید نیست و قدمتی به اندازه تمدن بشری دارد. این اصطلاح از واژه یونانی *kybernan* و *kybernetes* گرفته شده است و معنی آن هدایت‌کردن و راهنمایی‌کردن و یا چیزها را در کنار هم نگاه‌داشتن است (اکبری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). این مفهوم در ادبیات غرب با ایده تغییر درک از حکومت قدیم و نظام وستفالی سروکار دارد؛ ایده‌ای که بر اساس آن، جهان به دولت - ملت‌هایی مستقل در قلمروهایی مشخص سازماندهی شده است و هر کدام با در اختیار داشتن انحصار داخلی خشونت مشروع (حاکمیت) و با داشتن حکومت که بازیگر اصلی در حوزه سیاسی در نظر گرفته می‌شد، مشخص می‌شد. در این نظام قدیمی، شاهد سلسله‌مراتب (هرم) آشکاری از اقتدار و قدرت در یک فرایند بالا به پایین هستیم که دولت‌ها در مرکز آن قرار دارند. با این وجود تعریف حکمرانی باتوجه به اختلاف برداشت‌ها، کاری بسیار ظریف و پیچیده است. در دهه‌های گذشته این واژه به مفهومی فراگیر و مورد استفاده در طیف وسیعی از موضوعات مانند شبکه‌های سیاسی، مدیریت عمومی، هماهنگی بخش‌های اقتصادی، مشارکت خصوصی، مشارکت عمومی، حکمرانی شرکتی و حکمرانی خوب به‌عنوان اهداف اصلاحی ارائه‌شده توسط بانک جهانی تبدیل شده است. سازمان ملل حکمرانی را این‌گونه تعریف می‌کند: حکمرانی مجموعه‌ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه‌ریزی و اداره مشترک کارها و فرایندی پیوسته از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد است، که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیر رسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است (یزدانی زازرانی، ۱۳۹۱: ۱۱۴). حکومت محلی به‌معنای کنترل و سازماندهی شهرها و دیگر سطوح تقسیمات کشوری، توسط منتخبان مردم محلی است و در اصطلاح به نهادها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که با استفاده از آن بر تقسیمات

کوچک‌تر کشوری مانند بخش‌ها، شهرها و روستاها حکومت می‌شود (۷۶۷: ۱۹۹۵ و lipset). در بیان حقوقی، حکومت محلی به حکومت شهر، بخش یا دیگر سازمان‌های حاکم در سطحی کوچک‌تر از ایالت ناظر است که کنترل بیشتری بر اموال غیرمنقول، مستغلات و دیگر موضوعات محلی دارد (۹۳۹: ۱۹۹۱ و black). حکمرانی محلی به نهادهایی اطلاق می‌شود 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 صرفاً به عرضه مجموعه‌ای از خدمات محلی محدود نیست؛ 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 نظر زیست‌محیطی پایدار، می‌پردازد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۱). مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل در حوزه محل است. از این نگاه، حکمرانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور جامعه محلی و شامل سازوکارها و جریان‌ها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروه‌ها علائق خود را ابراز و حقوق قانونی خویش را اعمال می‌کنند؛ تعهداتشان را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌ها می‌پردازند. در واقع در حکمرانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی می‌کنند و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی دارند (زرقانی، احمدی، ۱۳۹۶: ۱۲۱).

۲. نظام متمرکز

نظام متمرکز، نوعی از گرداندن و اداره جامعه است که در آن معمولاً مرکز ثقل وجود دارد، یعنی در این نظام تمرکز در مرکز قرار دارد و انجام و فعالیت اداری مستلزم اجازه و دستور از مرکز است و آزادی عمل صرف در دستگاه‌های اداری به‌صورت خودسرانه وجود ندارد.

در نظام تمرکز اداری، کارها تحت فرماندهی است و امور کشور از مرکز توسط وزیران اداره می‌شود که مقامات عالی تصمیم‌گیرنده در دستگاه دولتی هستند و معمولاً در پایتخت استقرار دارند. در نظام متمرکز سازوکار اجرای وظایف بر مدیریت متمرکز است؛ یعنی تمام سازمان‌های اداری، حکم واحدی دارد و شبکه واحدی به‌شمار می‌رود و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند و تمام اعمال و تصمیمات به‌نام این شخصیت و برای او صورت می‌گیرد. در

این نظام، استان‌ها و شهرستان‌ها تقسیمات اداری ساده‌ای هستند که در چارچوب آن مأموران مرکزی، کارها را اداره می‌کنند. این تقسیمات هیچ‌گونه شخصیت حقوقی و اختیاری از خود ندارد و همه تابع مرکز و دستور آن هستند. اگر قوه مرکزی عهده‌دار نام امور شهرستان‌ها اعم از محلی و ملی باشد، تمرکز کلی است و در صورتی که قوه مرکزی فقط مسئول اداره امور ملی باشد، تمرکز جزئی خواهد بود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۵۳).

۳. نظام عدم تمرکز

عدم تمرکز اداری، نهاد یا سامانه‌ای است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری و هم‌چنین اداره کردن یک یا چند امر معمولی، در اختیار مقامات و نهادهایی قرار می‌گیرد که مستقل از قوه مرکزی است. برخی از کشورها امکان تحقق نهادها و سازمان‌های غیر متمرکز اداری را ایجاد کرده‌اند؛ بنابراین عدم تمرکز اداری، نهاد یا سامانه‌ای است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری و هم‌چنین اداره کردن یک یا چند امر عمومی، در اختیار مقامات و نهادهایی قرار می‌گیرد که مستقل از قوه مرکزی است. «مفهوم عدم تمرکز با ساختار درونی کشورها و تقسیم قدرت در میان نهادهای کشوری، ارتباط مستقیمی دارد. مفهوم عدم تمرکز را نباید با مفاهیمی چون عدم تراکم، کفالت، وحدت انضمامی، منطقه‌گرایی و فدرالیسم اشتباه گرفت. به‌طور کلی، عدم تمرکز همواره متضمن یک نوع استقلال اداری و آزادی عمل است و برای اینکه این امر تحقق پیدا کند، لازم است که ناحیه یا مؤسسه‌ای که عدم تمرکز آن مورد نظر است امور محول‌شده را به‌طور جداگانه و مستقل اداره کند و نظارت قوه مرکزی نسبت به آن مؤسسه یا ناحیه به‌حدی نباشد که به آزادی عمل او لطمه بزند» (امامی قشلاقی، ۱۳۹۸: ۲). از این‌رو عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی سپرده می‌شود که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۵۸).

روش پژوهش

باتوجه به اهداف و سؤال پژوهش، از میان روش‌های مناسب برای گردآوری مواد و داده‌ها، روش مورد نظر این پژوهش، کیفی است. راهبردهای مدنظر برای تجزیه و تحلیل داده‌ها در چارچوب روش کیفی بر فرایند تدوین، تنظیم، شالوده‌ریزی و بیان مفاهیم یا معانی انبوهی از داده‌های جمع‌آوری شده است که در تفسیر اطلاعات و استخراج نتایجی که به پرسش پژوهش پاسخ بدهد.

این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد اسنادی و مطالعات کتابخانه‌ای، داده‌های مورد نیاز را فراهم کرده و پس از تجزیه و تحلیل با استفاده از راهبرد توصیفی - تحلیلی به پژوهش می‌پردازد.

یافته‌های پژوهش

در ابتدا برای تبیین و بررسی بهتر موضوع و همچنین یافته‌های پژوهش، دوباره به سؤال اصلی پژوهش اشاره می‌شود که «چگونه در بستر نظام اداری کشورمان نوعی از حکمرانی محلی مطلوب قابل تحقق است؟». این پژوهش بر این فرض بود که پاره‌ای از تصمیمات محلی در قالب حکمرانی محلی در چارچوب نظام اداری عدم تمرکز، سازگاری بیشتری داشته و می‌توان در بستر چنین نظامی به تحقق حکمرانی محلی دست یافت.

۱. نظام عدم تمرکز اداری و حکمرانی محلی (استانی)

همان‌طور که در کلیات پژوهش اشاره شد، عدم تمرکز اداری، نظامی است که در آن صلاحیت تصمیم‌گیری درباره کارها به مقاماتی سپرده شده است که کم و بیش از قوه مرکزی مستقل هستند. در عدم تمرکز اداری به جای اینکه قدرت مرکزی اختیار انجام همه امور عمومی (امور محلی و ملی) را به عهده خود نگه دارد، اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان‌های محلی - که افراد آن از طرف مردم انتخاب می‌شوند - تفویض می‌کند و این تفویض در نهایت تحت شرایطی عدم تمرکز اداری و سیاسی را سبب می‌شود. در این نظام هر یک از سازمان‌ها یا تأسیسات محلی شخصیت حقوقی جدا از شخصیت قدرت مرکزی دارد. در آن افراد به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق اهداف مبادرت می‌ورزند. از این‌رو عدم تمرکز اداری یعنی انتقال قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی به سازمان‌های ذی‌صلاح دیگری که صلاحیت آنها در مقایسه با صلاحیت مقامات مرکزی محدود است. عدم تمرکز اداری در این مفهوم است که می‌تواند مردم را به‌طور واقعی در سرنوشت امور محلی خود دخالت داده و برای آنان مجالی به‌وجود آورد که سلیقه خود را در اداره دلخواه امور محلی و منطقه‌ای که در آن زیست می‌کنند به کار برند؛ نیازهای خود را تشخیص دهند و در راه ارضای نیازهای خویش کوشش کنند. در این حالت است که مردم شهرها و روستاهای کشور، دولت‌های محلی واقعی و نه صوری تشکیل می‌دهند؛ حکومت‌هایی که مبتنی بر اراده مردم باشد و برای مردم هر محل کار کند (زرقانی و احمدی، ۱۳۹۶: ۱۲۷). به‌طور کلی عدم تمرکز همواره متضمن نوعی استقلال اداری و آزادی عمل

است و برای اینکه این امر تحقق پیدا کند، لازم است که نظارت قوه مرکزی نسبت به آن مؤسسه و یا ناحیه به حدی نباشد که به آزادی عمل او لطمه بزند؛ بلکه امور محول شده را به طور جداگانه و مستقل اداره کند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳: ۶۱).

۲. وسایل و ابزار تحقق عدم تمرکز اداری

- شخصیت حقوقی

عنوان شخصیت حقوقی به معنای گسترده امروزی در جوامع ابتدایی نبوده است؛ اما می توان گفت فکر شخصیت حقوقی در جوامع اولیه بشری به صورت ابتدایی وجود داشته است. شخصیت حقوقی به معنای توانایی داراشدن حقوق و تکالیف و نیز توانایی اجرای آن است (قنبری رباطی و فلاح ۱۳۹۳: ۴۹۰). در مورد شخصیت حقوقی به عنوان یکی از ابزارهای تحقق عدم تمرکز اداره باید گفت که استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه و یا ناحیه، مستلزم این است که آن مؤسسه یا ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص، بودجه، اموال، سازمان و مأموران جدا از دولت باشد. این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می نامند. از این رو اعطای شخصیت حقوقی به نتایج ذیل می انجامد:

۱. شخص حقوقی (ناحیه و یا مؤسسه غیر متمرکزی که شخصیت حقوقی دارد.) می تواند به طور مستقل تصمیم بگیرد و اعمال حقوقی انجام دهد.
۲. شخص حقوقی بودجه مستقل یعنی درآمد و هزینه جداگانه دارد. از همین رو است که عدم تمرکز سبب تعدد بودجه های مستقل و جدا از بودجه عمومی کشور می شود.
۳. شخص حقوقی دارای ویژه خود را دارد. دارایی مؤسسات و نواحی غیر متمرکز را نباید با دارایی دولت اشتباه کرد. به علاوه دارایی آن ها ممکن است مانند دارایی دولت تابع قانون محاسبات عمومی نباشد.
۴. شخص حقوقی حق دارد به داور مستقل دعوی اقامه کند و یا طرف دعوی قرار گیرد.
۵. شخص حقوقی واحد سازمانی مستقل و جداگانه ای را تشکیل می دهد. به همین دلیل مأموران مؤسسات و نواحی غیر متمرکز از نظر سلسله مراتب اداری تابع دولت مرکزی نیستند.

بنا به آنچه گفته شد نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری شناختن شخصیت حقوقی مؤسسه یا ناحیه ای است که عدم تمرکز آن در نظر است و به همین دلیل عدم تمرکز اداری سبب افزایش اشخاص حقوقی می شود؛ زیرا در این نظام هر یک از نواحی و مؤسسات غیر متمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می دهند؛ در حالی که در نظام متمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳: ۶۲).

بنابراین عدم تمرکز در حقوق اداری زمانی محقق می‌شود که نهاد غیر متمرکز، شخصیت حقوقی مستقل از دیگران و به‌ویژه مستقل از مقامات و نهادهای دولتی دارد. البته داشتن شخصیت حقوقی برای عدم تمرکز اداری خودبه‌خود به ایجاد آثاری نیز منجر خواهد شد، از جمله این که نهاد غیر متمرکز دارای اموال و دارایی‌های اختصاصی است و بودجه و اختیاراتی مستقل از دیگران خواهد داشت.

– نظام انتخابی

نظام انتخابی، عدم تمرکز اداری را تقویت و تشدید می‌کند؛ زیرا واحدهای غیر متمرکزی که مدیران خود را آزادانه انتخاب می‌کنند، در برابر قدرت مرکزی نسبت به مأموران انتصابی استقلال بیشتری دارند؛ به‌علاوه نظام انتخابی بین مأمور و مؤسسه‌ای که اداره آن را به عهده دارد علاقه خاصی ایجاد می‌کند؛ بنابراین از نظر اداری و فنی امور و منافع محلی به‌وسیله مقامات و مأموران محلی بهتر اداره می‌شود تا به‌وسیله مأموران مرکز؛ زیرا تجربه و بصیرت مقامات محلی که آزادانه از طرف مردم انتخاب می‌شوند در امور محلی بیشتر از مأمورانی است که از مرکز تعیین و تحمیل می‌شوند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳). نهادهای غیر متمرکز و مقامات آن باید توسط مراجعی غیر از مقامات قوه مرکزی (مسئولان عالی‌رتبه دولت) برگزیده شوند تا استقلال آنها از قوه مرکزی متجلی شود. فرایند انتخابات عمومی برای برگزیدن مقامات نهادهای غیر متمرکز سبب می‌شود تا استقلال نهادهای غیر متمرکز پررنگ‌تر شود و نهاد غیر متمرکز اداری با قدرت و صلاحیت بیشتری ایجاد شود.

نظام حکمرانی مطلوب

نظام حکمرانی هم می‌تواند عامل اصلی رشد و توسعه شود و هم در صورت ناکارآمدی می‌تواند در روند توسعه تأخیر و اخلال ایجاد کند. نظریات گوناگونی درباره نظام‌های حکمرانی مطرح شده است که هرکدام سعی کرده‌اند الگویی را برای نظام حکمرانی مناسب پیشنهاد دهند. برخی از این نظریات بر دولت گسترده تمرکز داشته‌اند و برخی دیگر بازار را نیروی اصلی مؤثر قلمداد کرده‌اند. آنچه از تجربه این رویکردها به‌دست آمده است نشان می‌دهد برای رسیدن به الگوی مناسبی از حکمرانی بیش از آنکه گستره و اندازه دولت اهمیت داشته باشد، توانمندی، ظرفیت‌های آن و نوع نگاه فضای حکمرانی برای پاسخ به مسائل نقش مهمی ایفا می‌کند. به‌طور کلی باید اذعان داشت که حکمرانی بحث جدیدی نیست؛ بلکه سابقه‌ای طولانی شاید به اندازه عمر بشر دارد. حکمرانی فرایندی است که طی آن گروهی از مردم به نمایندگی از آنها تصمیم می‌گیرند و گروهی دیگر به

نماینده‌گی از آنها و تحت نظارت آنها اجرا می‌کنند. این واژه شاید برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیام سون در ادبیات اقتصادی به کار رفته و از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه بیشتر شده و هنگامی که بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ گزارش سالانه خود را به حکمرانی خوب اختصاص داد، هیچ تصور نمی‌کرد که حکمرانی خوب جایگاه خود را بدین شکل در ادبیات توسعه گسترش دهد. امروزه بسیاری از کشورهای در حال توسعه وقتی از اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری مانند خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی ناامید شده‌اند، حکمرانی خوب را به‌عنوان تنها راه چاره توسعه و پیشرفت اقتصادی خود دانسته و هر روز که می‌گذرد اهمیت آن بیشتر می‌شود (تدبیری و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۹۸).

حکمرانی محلی (استانی)

نکته حائز اهمیت این است که امروزه مفهوم حکمرانی از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی به کار برده می‌شود. به‌طور کلی حکمرانی رویکرد جدید اداره امور عمومی است و در قلمرو فراملی و ملی و محلی کاربرد گسترده‌ای دارد. اما آنچه که محلی بودن حکمرانی را تعیین می‌کند میزان مشارکت مؤثر شهروندان و کنشگران محلی در تعیین آرمان‌ها و خواسته‌های محلی و تلاش مشترک برای تحقق اهداف و خواسته‌های جامعه محلی است (زرقانی و احمدی، ۱۳۹۶: ۱۱۹). حکمرانی محلی به‌مثابه الگوی مؤثر و کارآمد چگونگی اداره امور و تصمیم‌گیری‌ها در اجتماع محلی مطرح می‌شود و باتوجه به حضور کنشگران گوناگون با درجات متفاوتی از قدرت در اجتماع محلی، حکمرانی محلی به دنبال تبیین شیوه‌هایی است که کنشگران و عوامل گوناگون در سطح اجتماعات محلی گرد هم می‌آیند. از این‌رو حکمرانی محلی به‌مثابه تغییر نقش‌های سنتی حکومت‌های محلی در ارائه خدمات و نیز تغییر نقش مراجع و سازمان‌های محلی از اداره عمومی به‌سوی رهبری سیاسی در جامعه مدنی عنوان شده است (توکلی نیا و همکاران، ۱۳۹۶). مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل است. از این دیدگاه، حکمرانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور جامعه محلی، شامل سازکارها و جریان‌ها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و گروه‌ها علائق خود را ابراز و حقوق قانونی خودشان را اعمال می‌کنند، تعهدات خود را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌های خود می‌پردازند. درواقع در حکمرانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی بخش خصوصی تشکل‌های غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، الویت‌ها و مسائل

محلی را شناسایی و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی می‌کنند. با وجود اینکه فلسفه حاکمیت با نظام سیاسی متمرکز، نتایج مطلوبی در راستای ایجاد وحدت‌گرایی، تأمین منافع ملی و همگانی به‌همراه داشته است؛ اما در بسیاری موارد مبنی بر الگوی نظام متمرکز همه اقدامات اداری صرفاً در صلاحیت و اختیار نهادهای مرکزی بوده است. در این الگو تنها مرجع و باور غالب همان مرجعیت دولت مرکزی است. «در اینجا مراد از حکمرانی محلی، نهادی «خودمدیر»، «خودسازنده»، «خودگردان» و «خودتنظیم‌گر» است که در عین ویژگی‌های استقلال، به‌لحاظ سیاسی، هویتی و ملی وابستگی تام به دولت ملی داشته و ملتزم به حفظ موجودیت نظام سیاسی و ساختار سیاسی، حقوقی و امنیتی کلان کشور است» (رحمت‌الهی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۳)؛ بنابراین در راستای راهبرد توسعه و مشارکت جمعی باید در زمینه تمرکززدایی از نظام‌های سیاسی به اجرای برخی از برنامه‌ها و سیاست‌های کلان گام نهاد. حکمرانی استانی را می‌توان در چارچوب عدم تمرکزگرایی به‌عنوان ابزاری کارآمد به‌منظور افزایش کارایی بخش عمومی مبنی بر افزایش رفاه، کارایی و رشد اقتصادی مناطق بومی مد نظر قرار داد؛ بنابراین در چارچوب الگوی عدم تمرکز اداری می‌توان برای تبیین حکمرانی محلی گام‌های بیشتری برداشت. هدف از فلسفه عدم تمرکز اداری این است که «در عدم تمرکز اداری به‌جای اینکه قدرت مرکزی اختیار انجام همه امور عمومی (امور محلی و ملی) را بر عهده خود داشته باشد، اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را براساس قانون به سازمان‌های محلی تفویض کند که افراد آن از طرف مردم انتخاب می‌شوند و این تفویض در نهایت تحت شرایطی عدم تمرکز اداری و سیاسی را سبب می‌شود. در این نظام هر یک از سازمان‌ها یا تأسیسات محلی شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی دارد و در آن افراد به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق اهداف خود مبادرت می‌ورزند؛ بنابراین عدم تمرکز اداری یعنی انتقال قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی به سازمان‌های ذی‌صلاح دیگری که صلاحیت آنها در مقایسه با صلاحیت مقامات مرکزی محدود است. عدم تمرکز اداری در این مفهوم است که می‌توان مردم را به‌طور واقعی در سرنوشت امور محلی خود دخالت داد و مجالی برای آنان به‌وجود آورد که سلیقه خود را در اداره دلخواه امور محل و منطقه‌ای که در آن زیست می‌کنند به‌کار برند، نیازهای خود را تشخیص دهند و در راه ارضای نیازهای خویش کوشش کنند. در این حالت است که مردم شهرها و روستاهای یک کشور حکمرانی محلی تشکیل می‌دهند» (زرقانی و احمدی ۱۳۹۵: ۱۲۷). از این‌رو حکمرانی و عدم تمرکز اداری مورد نظر این پژوهش، بر

مرکزیت‌زدایی از نظام اداری و اجرای امور و پراکنش اختیارات اداری و اجرائی در سطح حکمرانی بومی و منطقه‌ای ناظر است. با عنایت به اینکه یکی از اهداف اصلی تقسیمات کشوری، آسان‌سازی اداره امور محلی و منطقه‌ای به منظور ایجاد توسعه متوازن و به‌طور خلاصه تمرکززدایی است، سیاست‌های عدم تمرکز به‌گونه‌ای که موجبات پیشرفت و توسعه استان‌ها و شهرستان‌ها و روستاها را فراهم کند، چنانکه باید در سطح کشور تحقق عینی و عملی مصداقی و تأثیرگذار نداشته است. تجربه‌های گذشته و حال حاضر انتقال وظایف و تفویض اختیارات دولت مرکزی به سطوح زیرین نشان می‌دهد که هرچند دولت به منظور سبک‌کردن کار، حذف فرایندهای زائد، افزایش مشارکت استان‌ها و دلایل متعدد دیگر اقدام به تفویض برخی از وظایف و اختیارات کرده است؛ اما از یک‌سو میزان اختیارات واگذار شده کافی و پاسخگوی نیازهای استانی نیست و از سوی دیگر، اختیارات اعطایی به استان‌ها و مراکز استان رسوب کرده و شهرستان‌ها و بخش‌های تابع استان کماکان در تنگناهای دیوانسالاری تمرکزگرا با مشکلات متعددی مانند کندی کار، آمد و شدهای پی در پی به مرکز استان، تحمیل هزینه‌های زائد، نبود جایگاه در نظام تصمیم‌گیری محلی و... روبه‌رو است؛ بنابراین هرگونه اصلاح حیطه وظایف و اختیارات و نوع روابط عمودی میان سطوح تقسیمات اداری باید شامل همه سطوح و واحدها در سطح کشور باشد. در این زمینه، اصلاح بسیاری از قوانین و مصوبات و نقش مجلس به‌عنوان تبیین‌کننده موضوع حائز اهمیت است. از این‌رو ایجاد نظام مطلوب تقسیمات کشوری و اصلاح نوع روابط میان همه سطوح تقسیمات اداری با رویکرد تمرکززدایی و تبیین عدم تمرکز اداری با اختیارات فوق‌العاده به مدیریت استان‌ها می‌توان ساختار کارآمدی به‌دست داد. با وجود اینکه تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری و استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری سال‌ها است مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه بوده است و نیز سال‌ها است که قوانین و دیگر اسناد فرادست بر تمرکززدایی تأکید دارد، اما تاکنون اقدامات اساسی و مهمی در این زمینه به‌عمل نیامده است. به‌طور قطع یکی از مهم‌ترین راهکارها و اقدامات همان اعطای اختیارات فوق‌العاده در قالب حکمرانی محلی به مراکز استان‌ها است؛ البته لازم به یادآوری است که امکان واگذاری همه اختیارات به استان‌ها در قالب حکمرانی محلی وجود ندارد. از این‌رو می‌توان در چارچوب نظام تقسیمات کشوری مبنی بر عدم تمرکزگرایی، نوعی تقسیمات سطوح ملی در قالب استان‌محوری و شهرمحوری را مد نظر قرار داد.

واگذاری اختیارات فوق‌العاده

نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی از اختیارات تصمیم‌گیری و ستادی به مقامات قوه مرکزی در شهرستان‌ها داده می‌شود و هدف آن حذف تشریفات زائد در مرکز و تأمین حسن اداره امور و سرعت عمل در کارها است. در این نظام، اختیار تصمیم‌گیری که اصولاً در نظام تمرکز اداری در صلاحیت قوه مرکزی است، به مأموران و نمایندگان این قوه مانند رؤسای ادارات و استانداران و فرمانداران در شهرستان‌ها تفویض می‌شود. این سبک اداره، در واقع نوعی تمرکز اداری به‌شمار می‌رود؛ زیرا در صورت اعطا و واگذاری اختیارات به نفع مأموران دولت مرکزی به‌عمل می‌آید، نه مقامات دیگر. به‌علاوه چون عزل و نصب آنها به عهده مرکز است و اعمال آنها تحت نظارت دائمی است، صرف انتقال بخشی از اختیارات وزیران به مأموران آنها در شهرستان‌ها و یا سطوح پایین مدیریت، ماهیت نظام را که متمرکز اداری است، تغییر نمی‌دهد؛ بنابراین در این نظام اختیارات مأموران دولت در شهرستان‌ها افزایش یافته، به همان نسبت، از اختیارات قوه مرکزی کاسته می‌شود و چنانچه این نظام از روی اعتدال و احتیاط اعمال شود تا حد زیادی از تراکم و کندی جریان امور در مرکز کاسته شده، بسیاری از مشکلات اداری حل می‌شود؛ زیرا در این نظام، مأموران بدون اینکه مکلف به کسب دستور از مرکز باشند، خود به‌تنهایی در حدود اختیارات واگذاری تصمیم می‌گیرند و آن را اجرا می‌کنند. به‌علاوه بعضی امور هست که در محل، بهتر و آسان‌تر از مرکز انجام می‌شود؛ زیرا نیازها در محل بهتر محسوس و معلوم است، در حالی که در مرکز، وزیر و یا معاون وی و یا مدیر کل چیزی از آن می‌شنود و بر طبق گزارشات که اغلب کمتر با واقعیت مطابقت دارد، اقدام می‌کنند. در صورتی که اگر شخص مدیر در محل باشد، شرایط و مقتضیات را به‌چشم می‌بیند و درک می‌کند. از این نظر واگذاری اختیارات فوق‌العاده برای حسن اداره کشور مفید است. از این رو ارزش واگذاری اختیارات را نباید انکار کرد؛ زیرا در هر حال این نظام بسیاری از مشکلات اداری را رفع می‌کند و در صورتی که در کشور دستگاه مجهزی برای نظارت و بازرسی وجود داشته باشد، بی‌تردید این شیوه از تمرکز محض مفیدتر خواهد بود و مأموران دولت بیشتر به محل مأموریت خود علاقه و دلبستگی پیدا خواهند کرد. قطعاً با وجود مزایایی که نظام واگذاری اختیارات دارد، قادر به تأمین همه نیازهای مردم در مناطق بومی خود نیست (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۵۶-۵۷). البته این نظام با ایراداتی نیز روبه‌رو است. ازجمله اینکه اگر دولت مرکزی در

نظارت بر چگونگی اجرای اختیارات واگذاری ضعیف عمل کند، این امر سبب ایجاد بی نظمی در سازمان‌های محلی و همچنین اعمال سلیقه شخصی مقامات و مأموران دولتی می‌شود. ضمن اینکه در نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی با مشکلاتی همراه خواهد بود.

جمع‌بندی

گسترش حکمرانی در تمام سطوح از جمله در سطوح محلی تأثیر عمده‌ای بر ساز و کار بخش عمومی خواهد داشت. حکمرانی با نگاه جدید به‌نوعی تغییر مسیر حکومتداری و مدیریت سیاسی از نگاه سنتی به سوی تصمیم‌های جمعی و عمومی است. از این‌رو با رویکرد حکمرانی در عرصه‌های سیاستگذاری می‌توان در فرایند نظام اداری تغییر و تحولاتی به‌وجود آورد. دولت با مهیاسازی ساختارهای مناسب به‌منظور تعامل و همکاری لازم با مدیریت‌های محلی می‌تواند در این زمینه ایفای نقش کند. دولت مرکزی به کمک دیگر نهادها از جمله مجلس، باید در فرایند تمرکززدایی و تبیین عدم تمرکز اداری به‌لحاظ قانونی و ساختاری گام‌هایی را بردارد. با فراهم‌شدن فضای عدم تمرکز اداری، مجالی برای تحقق حکمرانی محلی به‌وجود می‌آید. حکمرانی در سطوح محلی با داشتن اختیارات فوق‌العاده و منطقی نه‌تنها موانع و آسیبی بر علیه دولت مرکزی نیست؛ بلکه مکمل ساختار دولت مرکزی و همکار و کارگزار آن در قلمروی محلی است. به‌طور قطع در چارچوب حکمرانی مطلوب استانی، صلاحیت تصمیم‌گیری در امور عمومی و محلی بر عهده مسئولان استانی است و در چارچوب مقررات و قوانین، حکمروایی محلی تابعی از نوع نظام اداری عدم تمرکز مبتنی بر مقتضیات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری و سیاسی است؛ بنابراین باید یکی از اهداف اصلی دولت مرکزی، در راستای اداره امور محلی و منطقه‌ای، تمرکززدایی نظام اداری و تبیین فلسفه عدم تمرکز اداری باشد. از این‌رو در بستر چنین فرایندی است که فلسفه حکمروایی محلی شکل می‌گیرد و زمینه توسعه سطوح محلی و استانی را فراهم می‌کند. در چارچوب مقررات و مصوبات هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی می‌توان زمینه تحقق تمرکززدایی اداری را مبتنی بر حکمروایی در سطوح تصمیم‌گیری، حجم کار، تولید، سرمایه‌گذاری و... در جایگاهی قرار گرفته‌اند که ساختارهای اداری موجود در استانها پاسخگوی انجام برخی از این کارها را در چارچوب نظام اداری تمرکزگرا ندارد. در این پژوهش حکمرانی و عدم تمرکز

اداری به نوعی تمرکززدایی نظام اداری و اجرای امور عمومی مبتنی بر حکمرانی بومی است. از این رو در چارچوب واگذاری اختیارات فوق العاده برخی از اختیارات و تصمیمات به مقامات محلی واگذار می شود و هدف آن حسن اداره امور و رفع تشریفات زائد اداری و داشتن استقلال و آزادی عمل بر عهده مسئولان محلی است.

فهرست منابع

- اکبری، غضنفر (۱۳۸۶). سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری، **فصلنامه تحقیقات جغرافیایی**، سال بیست و دوم، ش ۱.
- امام‌جمعه‌زاده، سیدجواد و همکاران (۱۳۹۵). الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، سال ۱۲، ش ۳۶.
- اصغری، رعنا و محسنی، سید جلال‌الدین (۱۳۹۳). نقش دولت در تحول نظام اداری کشور، **مجله اقتصادی**، سال چهاردهم، ش ۵ و ۶.
- توکل‌نیا، جمیله و همکاران (۱۳۹۶). به‌سوی حکمرانی اجتماع محلی، کوششی در معرفی موضوعات و عرصه‌های کلیدی، **فصلنامه آمایش محیط**، ش ۳.
- رحمت‌الهی، حسین و همکاران (۱۳۹۴). نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد، **فصلنامه مدیریت شهری**، دوره چهارم، ش ۳۹.
- زرقانی، سید هادی و احمدی، ابراهیم (۱۳۹۶). حکمرانی خوب در دولت‌های محلی تمرکززدایی، **فصلنامه دولت پژوهی**، سال پنجم، ش ۱۹.
- زاهدی، شمس‌السادات و ابراهیم‌پور، حبیب (۱۳۹۱). **حکمرانی مبتنی بر پایداری**، تهران: انتشارات سمت.
- زرعی، محمد حسین (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، **مجله تحقیقات حقوقی**، ش ۴۰.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳). **حقوق اداری**، چ نهم، تهران: انتشارات سمت.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲). **حقوق اساسی**، چ دوم، تهران: نشر میزان.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۷۳). **توسعه سیاسی و تحول اداری**، چ دوم، تهران: نشر قوس.
- قنبری رباطی، ثریا و فلاح، علی‌اکبر (۱۳۹۹). ماهیت شخصیت حقوقی در فقه و حقوق اسلامی، **فصلنامه علمی پژوهش فقه و مبانی حقوق اسلام**، سال ششم، ش ۹.
- مهدی بیگی، نجمه و همکاران (۱۳۹۸). توسعه ظرفیت اصلاح نظام اداری در پرتو سازمان هوشمند با رویکرد داده بنیاد، **فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی**، دوره ۹، ش ۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). **حکمرانی محلی، چارچوب نهادی تطبیقی**.
- یزدانی زازرانی، محمدرضا (۱۳۹۱). بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی، **فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل**، دوره نخست، ش ۴.

Black, Henry, Black's Law dictionary, law book, exchange, 1991.

Holzer, M (2003). Mastering public productivity improvement, New York, New Jersey, 639-349.

Lipset, Seymour Martin, Encyclopedia of Democracy, c.2.v. London, Routledge, 1995