

## بنیان های نظری حکمرانی خوب در فرایند مدیریت روستایی نوین

عبدالرضا حمانی فضلی - دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
مصطفی صادقی - دکترای جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
جهانبخش علیپوریان\* - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

### چکیده

#### Theoretical basis of good governance in the modern rural management

#### Abstract

Rural governance is Modern process that has principles, criteria and indicators different from the Approaches of their previous rural management. Caused In the empowerment of rural areas residents in different field. The most important Principles, criteria and indicators of good governance, rural Consist of are) Rural residents' popular participation, Accountability, accountability, and respect for the rule of existing laws, transparency, efficiency and effectiveness, fairness and equality, communitarians (collective agreement). This study is a qualitative and fundamental research (Theoretical) and have been conducted based on the documents (Library). The results of reviews Theoretical approach to rural good governance in the rural development of management indicates that This approach with the principles, criteria and indicators are listed could be a good approach in the rural management of modern and essential role in the sustainable development of political, economic, social, physical, spatial and rural development managed

**Keywords:** governance, good governance, rural management, rural sustainable development

حکمرانی روستایی فرایند نوینی است که با دارا بودن اصول، معیارها و شاخص هایی متفاوت از رویکردهای مطرح شده در نظام مدیریت روستایی ماقبل خود باعث توانمندسازی ساکنین نواحی روستایی در زمینه های مختلف می شود. مهمترین اصول، معیارها و شاخص های حکمرانی خوب روستایی شامل (مشارکت مردمی ساکنین روستایی، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، قانون محوری و احترام به قوانین موجود، شفافیت، کارائی و اثربخشی، عدالت و برابری، اجتماع گرایی (توافق جمعی) می باشد. این پژوهش از نوع پژوهش های کیفی و بنیادی (نظری) و بر مبنای روش استنادی (کتابخانه ای) انجام گرفته است. نتایج حاصل از بررسی های نظری رویکرد حکمرانی خوب روستایی در روند مدیریت توسعه روستایی نشان دهنده این است که این رویکرد با اصول، معیارها و شاخص های ذکر شده می تواند رویکردی مطلوب در ساختار نوین مدیریت روستایی و همچنین نقشی و ادارنده در روند توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، فضایی و مدیریت توسعه روستایی کشور داشته باشد.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی، حکمرانی روستایی، مدیریت روستایی، توسعه پایدار روستایی.

## مقدمه

بر مبنای این رهیافت همه برنامه های توسعه ای برای مردم و بهره مندی مردم انجام می گیرد، به گونه ای که کانون توسعه با مردم و برای مردم است؛ این سیستم مدیریتی، مردم محلی را منبع بالقوه های می داند که سهیم شدن و همکاری آنان ضمن پایداری است و نه مانعی برای آن. بنابراین این شیوه مدیریتی اگر بر اساس اصول علمی و احترام و اعتماد متقابل تدوین و اجرا شود، یک اهرم مناسب برای تضمین پایداری منابع و معیشت جوامع محلی خواهد بود(Borrini et al, 2000). «مهاندرا و شرما» (Mahendra and Sharma, 2006) بهترین رهیافت برای مطیع کردن توانمندی های مردم در فرایند توسعه پایدار روستایی را رهیافت مدیریتی مبتنی بر جامعه محلی توسط نهادهای محلی می دانند، که آن را رهیافت اداره «خودمحور» برای پوشش دادن مشارکت و توانایی های آن ها در یک فرایند تصمیم گیری جامع و شفاف می نامند. مردم محلی صلاحیت و قابلیت دارند اجرا و مدیریت پژوهه های توسعه روستایی را با راهنمایی و ظرفیت سازی از جانب نهادهای دولتی و غیردولتی بر عهده گیرند. امروزه با وجود تحقیقات انجام گرفته، ادبیات نظری موجود بر مبنای مدیریت منابع مشترک بررسی شده است(Berkes, 2002).

قلمرو محلی زیر بھرین محدوده ای است که امکان دسترسی به پایداری در آن وجود دارد. بر مبنای روابط واقعی داخل گروه های مردمی و دانش آن ها برای تصمیم گیری، جوامع محلی ممکن است اغلب اوقات اما نه همیشه، مناسب ترین واحد برای مدیریت فرایند توسعه پایدار روستایی باشند (Welch-Devine, 2008) در نگرش جدید توسعه، هویت محلی زیر بنای مدیریت محلی و مدیریت محلی ابزار اصلی توسعه پایدار روستایی به شمار می روند. بر این اساس رهیافت مدیریت مبتنی بر جامعه محلی که بر توانمند سازی جامعه محلی و نقش مستقیم و فعل آنها در فرایند توسعه با همکاری بخش دولتی و سازمانهای غیردولتی تاکید

در سال های اخیر واژه «حکمرانی» به یکی از مفاهیم کلیدی در حوزه نظریه ها و روش های اداره سطوح مختلف جامعه تبدیل شده و اغلب از واژه «حکومت» متمایز می شود. حکمرانی، به مفهوم فرایند تصمیم گیری و اجرای آن، مجموعه ای از ارزشها، هنگارها، فرایندها و نهادها را دربرمی گیرد که از طریق آن ها مدیریت توسعه جامعه، بطور رسمی و غیررسمی صورت می گیرد. حکمرانی هم با مسئولیت حکومت و هم با تعهد شهر و ندان ارتباط دارد و از این رو، دولت و سایر ارکان جامعه را در سطوح محلی، منطقه ای و ملی شامل می شود. این مفهوم بمنظور توجه به نقش روزافزون سایر بازیگران و بهره ورانی که علاوه بر دولت در رشد و توسعه جامعه نقش دارند؛ عمومیت یافته است. حکمرانی، نه فقط با تشکیلات دولتی و رسمی و نهادهای شهری و منطقه ای که امور عمومی را اداره می کنند؛ ارتباط می یابد، بلکه فعالیت بسیاری از گروه های سیاسی و اجتماعی دیگر رانیز در بر می گیرد. از این رو، حکمرانی فراتر از حکومت و حاصل جمع روش های گوناگونی است که افراد، نهادها، بخش خصوصی و دولتی، امور مشترک خود را اداره می کنند. حکمرانی، فرایند مستمری است که از طریق آن منافع متعارض یا گوناگون می توانند با هم سازگار شوند و اقدام جمعی برای منفعت و مصلحت عمومی صورت بگیرد. در سالهای اخیر و بویژه از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ به بعد کاربرد مفهوم حکمرانی به طور روزافزون گسترش یافته است. نظریه پردازان دلایل متعددی برای توجیه گسترش کاربرد آن بیان کرده اند(Colebatch, 2002). این رهیافت تلاشی است برای یافتن راه حل های جدید برای ضعف ها و شکست های ناشی از رهیافت بالا به پایین در فرایند توسعه روستایی و تاکید می کند، بر توانمندسازی جوامع محلی و نقش مستقیمی که باید در فرایند توسعه جامعه خویش همراه با بخش دولتی و غیردولتی داشته باشند (Chilima, et, al, 2002).

## میر شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۸ بهار ۹۴  
No.38 Spring 2015

■ ۴۴ ■

دارد یکی روش مناسب به نظر می‌رسد. مروری بر تجربه تاریخی نهادهای مدیریت روستایی در ایران نشان می‌دهد که این نهاد در دوره‌های گوناگون، گونه‌های متفاوتی را مانند کدخدایی، انجمن ده، دهبانی، شورای اسلامی روستا و دهیاری به خود دیده است. جز گونه کدخدایی که ریشه در سنت‌های اداره امور روستا دارد، سایر گونه‌ها را می‌توان تجربه‌های جدیدی دانست که تحقق هدف توسعه روستایی را دنبال می‌کردند یا در حال حاضر به دنبال آن هستند. تحولات روی داده در عرصه نظریه‌های اموو بویزه مطرح شدن پارادایم حکمرانی خوب، سبب طرح بحث مدیریت نوین روستایی شده است.

### زمینه‌های ظهور و شکل گیری حکمرانی و حکمرانی روستایی

مفهوم حکمرانی اولین بار توسط محققان شهری در دهه ۱۹۸۰ مطرح شد که معنقد بودند چگونه قدرت حکومت محلی منتخب از طریق مشارکت روزافزون بخش خصوصی در سیاستگذاری شهری و تاسیس آزادسازی‌های غیر منتخب با مسئولیت حوزه‌هایی مانند توسعه اقتصادی مورد مصالحه قرار می‌گیرد (Stoker, 2000). بنابراین تا مدت‌ها نظام حکمرانی محلی جدید تلویحاً پدیده ای شهری قلمداد می‌شد. با این وجود فرایندهای مشابهی نیز تقریباً بطور غیر رسمی در نواحی روستایی عمل می‌کردند.

عده‌ای بر این باورند که حکمرانی واژه‌ای است که همراه با جهانی شدن مطرح شده است و ارتباط جهانی شدن با حکمرانی را بر دو قسم می‌دانند: نخست، حاکمیت فراینده سازمان‌های غیر دولتی (اعم از موسسات چند جانبه و یا غیر دولتی و یا شرکت‌ها و سازمان‌ها) و دوم، حکمرانی حسن تعبیری است برای اعمال قدرت بخش خصوصی (اعمال از طریق بازار) (Peine and McMichael, 2005). عده‌ای نیز حکمرانی و توسعه پایدار را دو اصطلاح کلیدی در مباحث سیاسی می-

دانند زیرا این اصطلاحات برتری خاصی را به عنوان تفکر نوین علمی پست مدرن در به چالش کشاندن فلسفه مدرنیته دارند (Levidow, 2005).

در زمینه مراحل شکل گیری حکمرانی روستایی نیز باید به این نکته توجه داشت که ساختار اداری حکومت محلی در دهه‌های اخیر در اکثر کشورها چهار تحول شده است. حکومت روستایی از دوره پدرسالاری در اوایل قرن بیستم، به دوره دولت گرا در اواسط قرن بیست و یکم تغییر یافته است. این در آستانه قرن بیست و یکم تغییر یافته است. این گذار هم بازتاب بخشی از بازساخت روستایی بوده و هم اینکه الزام مهمی برای شکل گیری و اجرای سیاست روستایی، ساماندهی جوامع، اقتصاد، محیط های روستایی و توزیع قدرت در نواحی روستایی بوده است (Woods, 2005).

گذر را می‌توان به صورت زیر ارائه نمود:

۱) «از پدرسالاری تا دولت گرائی»: از دیدگاه تاریخی توزیع قدرت در جوامع روستایی با کنترل منابع و به ویژه کنترل زمین صورت گرفته است. ثروت حاصل از زمین این امکان را برای زمین داران فراهم ساخت تا دیگر منابع کمیاب تولید مثل وسائل حمل و نقل را خریداری نموده و فرصت مشارکت در خدمات عمومی و حکومت را نیز بدست گیرند. منزلت اجتماعی، فرصت و ثروت دسترسی به باشگاه‌های انحصاری، احزاب خصوصی، شبکه‌های اجتماعی را امکان پذیر ساخت و بدین ترتیب زد و بند سیاسی و پدرسالاری شکل گرفت. نخبگان تحت تاثیر پدرسالاری، مسئولیت انجام بسیاری از نقش‌های معمول حکومت از طریق مجارات خصوصی خود را پذیرفتند. بنابراین نقش دولت، از جمله حکومت محلی محدود شد. تا اوایل قرن بیستم، حفظ پدرسالاری بیشتر مشکل شد (Woods, 1997).

۲) «از دولت گرایی تا حکمرانی»: گسترش حکومت محلی منتخب، به عنوان مردم‌سالاری شدن جامعه روستایی بعد از اشراف سالاری دوره پدرسالاری به ایجاد مبنایی که از طریق آن نواحی روستایی را

کنترل نموده، کمک کرد. با این وجود، این دوره ایستاشامل میزان تمرکز بی سابقه‌ای بود و نیاز به مداخله دولت در نواحی روستایی را برای حمایت از فعالیت اقتصادی سرمایه داری منعکس می‌نمود. برای دستیابی به این اهداف، مراکز دولتی ایجاد شدند که در فضای روستایی همراه با ساختار حکومت محلی منتخب، اما معمولاً بدون مشارکت دموکراتیک مردم محلی فعالیت می‌کردند (Woods, Goodwin, and, 2003). در مجموع این تغییرات گذار از «سیستم حکومت روستایی»، به حکمرانی روستایی را نشان می‌دهد.

## تعاریف، مفاهیم و بنیان‌های نظری حکمرانی و حکمرانی روستایی

در دهه‌های اخیر، در ادبیات توسعه جهانی ما شاهد گذار از دولت در مناطق روستایی به سوی فرایندهای نوین اداره نواحی روستایی یعنی حکمرانی بوده‌ایم که مرز بین حکومت و جامعه مدنی می‌باشد و به نحوی مشارکت حکومت‌ها، شرکت‌های خصوصی، شهروندان و اجتماعات محلی برای طراحی و پیاده‌سازی سیاستهای اقتصادی، اصلاحات اجتماعی و زیست محیطی دلالت بر حکمرانی دارد. حکمرانی تاکید بر افزایش دموکراسی و مشارکت شهروندان در کلیه امور مربوط به خود اعم از تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا دارد که در آن شهروندان به گونه‌ای آگاهانه و فعال در تمامی امور دخالت دارند (Cheshire, 2007). بنابراین حکمرانی شامل گستره وسیعی از مشارکت ها و همکاری میان مردم، دولت و بخش خصوصی است. به عبارتی دیگر حکمرانی خوب، مدل انعطاف‌پذیر تصمیم گیری توسط بازیگران متنوع (مثل NGO ها، سازمان‌های تجاری، بخش دولتی و...) جامعه در مسائل عمومی است (John, 2007).

تغییر از حکومت به حکمرانی، چیزی بیشتر از تغییر در ساختار نهادی می‌باشد. این تغییرات شامل تغییر در سبک، بیان و گفتمان حکومت است. دیگر این تصور وجود ندارد که دولت دارای قابل بررسی است:

حق انحصاری حکمرانی می‌باشد، بلکه کمابیش، در مورد مسئولیتهای دولت و بخش‌های دیگر عدم قطعیت وجود دارد. در این رویکرد نقش دولت به عنوان فراهم کننده کالاهای عمومی نیست، بلکه نقشیک تسهیلگر را بر عهده دارد که جوامع محلی را قادر می‌سازد امور خود را اداره نمایند. به همین ترتیب، تصور براین است که مشروعیت حکمرانی بیش از این که ناشی از قیومیت انتخاباتی حکومت سنتی باشد، با مشارکت مستقیم شهروندان و ذینفعان در اداره فعالیت‌ها حاصل می‌شود (Woods, 1995).

«برنامه عمران سازمان ملل متحد» تعریف به نسبت جامعی از حکمرانی ارائه داده است؛ «اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور یک کشور در همه سطوح که شامل سازوکارها، جریانها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گره‌های علاقه‌خواهی دارد، حقوق قانونی آنها را اعمال می‌کنند، تعهدات خود را انجام داده و تفاوت‌های خود را تعديل می‌کنند» (UNDP, 1997).

آنچه که محلی بودن حکمرانی را تعیین می‌کند میزان مشارکت موثر ساکنان و کنشگران محلی در تعیین آرمان‌ها و خواسته‌ها محلی و تلاش مشترک برای تحقق اهداف و خواسته‌های جامعه محلی است (Dekker & Kempen, 2004).

حکمرانی مطلوب که رویکرد جدید اداره امور عمومی است در قلمرو فراملی، ملی و محلی کاربرد گسترده‌ای یافته است (UN-Habitat, 2009). اگر حکمرانی روستایی را نتیجه تعامل دولت، شهروندان و نهادهای مدنی از طریق فرایند سیاسی، توسعه خط و مشی، طراحی برنامه و ارائه خدمات بدانیم، در آن صورت، دولت‌ها یکی رنهادهای خاصی هستند که در حکمرانی مشارکت داشته و در پی پاسخگویی به این سوال هستند که: چه کسی باید در تصمیم گیری دخیل باشد؟ و با چه ظرفیتی؟ بر این اساس، حکمرانی در چهار سطح قابل بررسی است:

- است که بر یکدیگر تاثیر متقابل دارند و یکی از این متغیرها، مدیریت مشارکتی با شیوه حکمرانی خوب است، بنظر می رسد که با توجه به تجربیات برنامه ریزی روستایی در ایران، مردم روستایی از بسیاری از فعالیت های توسعه ای در خصوص محیط زندگی اشان کنار گذاشته شده و یا حتی فراموش شده اند، بر این اساس، مهمترین اصول و معیارهای حکمرانی خوب روستایی به شرح ذیل مطرح می شوند(UNDP,2002):
- ۱- «**مشارکت مردمی**»: منظور از مشارکت در حکمرانی خوب روستایی، قدرت تأثیرگذاران بر تصمیم گیریها و تصمیم سازیهایی که به سرنوشت شان مربوط می شود، دخالت کنند و نقش فعال و تأثیرگذار داشته باشند، این قدرت بویژه در چارچوب اهداف راهبردی توسعه پایدار روستایی (اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اکولوژیکی-کالبدی) مورد نظر است.
  - ۲- «**پاسخگویی**»: واژه پاسخگویی فرایندی را سرح می دهد که در آن سازمانها، مسئولان و مدیران چه در سطح کلان و چه خرد (شورای اسلامی، دهیار و غیره) و انجمن های محلی روستایی مسئول نتایج تصمیمات و فعالیت های خود هستند. در واقع، پاسخگویی اهرمی برای افزایش کنترل مسئولان و تصمیم گیرندگان هست تا در قبال عملکرد خود مسئول باشند (Terner&Hume,2005).
  - ۳- «**مسئولیت پذیری**»: حکمرانی خوب روستایی نیازمند آن است تا نهادها و فرایندها به نفع همه ذینفعان خدمات ارائه کند، این امر زمانی امکان پذیر است که نهادها و فرایندها، مسئولان و تصمیم گیرندگان به خواست ها و انتظارات و نیازهای افراد و گروه های روستایی حساس و مسئولیت باشند و در قبال آنان حساب پس بدهنند، در حکمرانی خوب روستایی همه اهل مسئولیت هستند و سعی خواهند کرد از عهده مسئولیتی که به آنها واگذار شده، برآیند.
  - ۴- «**قانون محوری**»: حکمرانی خوب روستایی

- ۱- حکمرانی در فضای جهانی که با مسائل فراتر از حوزه دولت های ملی سروکار دارد؛
  - ۲- حکمرانی در فضای ملی که خود به سطوح ملی، منطقه ای (شهری و روستایی) تقسیم می شود؛
  - ۳- حکمرانی در فضای سازمان یا حکمرانی سازمانی؛
  - ۴- حکمرانی در فضای جوامع محلی.
- با عنایت به این تقسیم بندی، باید حکمرانی را به مثاله سلسله مراتبی شدن قدرت دولت و تقسیم آن به سطوح فوق الذکر همراه با مشارکت مردم، نهادهای محلی و سازمانهای غیردولتی دانست. در این حالت، حکمرانی خوب این اطمینان را به وجود می آورد که صدای فقیرترین، کوچکترین و آسیب پذیرترین افراد و گروههای جامعه و مکان های زیست دور از مراکز و در حاشیه، به گوش تصمیم گیران در هنگام تخصیص منابع عمومی رسیده و بین تمامی ذینفعان (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) اجماع و توافق نظر به وجود آید (UNDP,2000). به عبارتی دیگر حکمرانی مطلوب می تواند از شبکه های پیچیده که در برگیرنده نقش آفرینان مختلفی از سطوح ملی، استانی، محلی و گروه های اجتماعی و سیاسی گروه های فشار و ذی نفع، نهادهای اجتماعی و سازمان های تجاری و خصوصی می باشد و بنابراین دولت نقش آفرینان مسلط که نهایتاً خواسته خود را تحمیل کند نیست؛ علاوه بر این در حکمرانی خوب صرفا برای افزایش اثربخشی و کارایی تاکید نمی شود بلکه تضمین قانونی و مشروعتی نیز مطرح می باشد.
- اصول، معیارها و شاخص های حکمرانی روستایی**

اگر به این سخن «لاک» باور داشته باشیم، مشارکت روستاییان را در تمامی عرصه های زندگی شخصی و اجتماعی اشان بویژه در عرصه مدیریت روستایی ارج و اعتبار می بخشیم. با عنایت به اینکه توسعه یک فرایند تلقی می شود و دارای متغیرهای مختلفی

1. Situational crime prevention

2. Defensible space theory

تمامی مردم حتی اقشار محروم و فقیر در اعلام نظر و تصمیم‌گیری نوعی عدالت محسوب می‌شود.  
**۸- «اجتمع گرایی» (توافق جمعی):** در جامعه روستایی کنشگران متعدد و گروهها با منافع مختلف وجود دارند، وظیفه حکمرانی خوب روستایی، میانجی گری بین دیدگاهها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه روستایی به منظور دستیابی به توقعات گسترده درباره آنچه که بهترین منافع را برای آحاد روستاییان و نیز نحوه دستیابی به آن است، می‌باشد. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش مشترک میان بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی و روستاییان بویژه سازمان‌های غیردولتی و نهادهای اجتماعی موجود در روستا می‌باشد. حکمرانی خوب روستایی، بایستی یک چشم انداز وسیع و بلندمدت درباره توسعه پایدار انسانی و چگونگی دستیابی به آن داشته باشد، تحقق چنین امری فقط در سایه نزدیک شدن دیدگاه‌ها و منافع مختلف در جامعه روستایی میسر است.

**۹- «مشروعیت»:** در حکمرانی خوب روستایی، رابطه درست و قانونمند بین مسئولان، مدیران و تصمیم‌گیرندگان محلی و غیرمحلی با روستاییان، مشروعیت را به ارungan می‌آورد. در این رابطه و تعامل فیما بین مسئولان و مجریان امور، تصمیماتشان توسط اکثریت مردم روستایی مورد حمایت و تأیید قرار می‌گیرد، در نتیجه، می‌توان گفت که مشروعیت یک پدیده دموگراتیک بوده و وقتی در جامعه روستایی به وجود می‌آید که پشتیبانی اکثریت مردم روستایی را طبق قوانین و مقررات به همان داشته باشد (Barker, 2000).

علاوه بر آن، «دانیل کافمن»، «ارت کرای»، «پابلو زوید» و «لوبتون» در سال ۲۰۰۰، شاخص‌هایی مانند: حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی، اشربختی دولت، کیفیت قانون و مقررات و کنترل فساد را به عنوان محورهای اساسی و اصلی حکمرانی خوب مطرح کرده‌اند (Kaufmann, Kraay et al., 2000).

مستلزم چارچوب‌های قانونی درست و منصفانه می‌باشد که به صورت بی‌طرفانه اجرا شود، از سوی دیگر، قوانین کارامد، مراجعات چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن افراد غیرمسئول از تصمیم‌گیری‌ها، مسئله قانون محوری و قانونمندی را در حکمرانی خوب روستایی بیش از پیش مورد توجه قرار داده است. پایندی به قوانین، نیازمند آگاهی روستاییان و همچنین اتiram مسئولان به قانون است، حمایت کامل از حقوق تمامی انسانهای در حاشیه مانده و فقیر... و مکان‌های جغرافیایی از اصول اساسی حکمرانی خوب روستایی به شمار می‌آید، اجرای بی‌طرفانه و عاری از تبعیض قوانین مستلزم وجود یک نهاد داوری (قضائیه) مستقل و یک نیروی پلیس فسادناپذیر و بی‌طرف در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی خواهد بود.

**۵- «شفافیت»:** در حکمرانی خوب روستایی، شفافیت به معنای اختیار دادن به روستاییان برای تبدیل شدن به حسابرسانی در جامعه روستایی و داشتن حق اظهارنظر و دسترسی به اطلاعات آزاد است، در چنین حالتی، شفافیت در مقابل پنهان کاری در تصمیم‌گیریها به شمار می‌آید. چه اینکه، در پنهان کاری در پنهان کاری امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری وجود داشته، در صورتی که شفافیت مانع بروز و یا گسترش آن می‌شود.

**۶- «کارایی و اثربخشی»:** در حکمرانی خوب روستایی، کارائی و اثربخشی به معنای آن است که نهادها و فرایندهای نتایجی را به وجود بیاورند که نیازهای جامعه را برآورده ساخته و در عین حال، استفاده مطلوب از منابع در دسترس برای همگان میسر باشد. در حکمرانی خوب روستایی، مفهوم اثر بخشی و کارائی در برگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

**۷- «عدالت و برابری»:** در حکمرانی خوب روستایی، ایجاد فرصت‌های مناسب برای تمامی روستاییان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهیشان، تلاشی در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت

این پژوهشگران وضعیت حکمروایی خوب را بر اساس معیارهای مذکور برای ۱۷۷ کشور محاسبه و منتشر کرده‌اند. حکمروایی موضوعی است که در سیاست و همچنین گفتمان‌های دانشگاهی در بسیاری از کشورها جزء مباحث بحث برانگیز است. این بحث‌ها سبب شده است تا به این موضوع چالش برانگیز در عرصه سیاست توجه عمومی فراوانی شود؛ زیرا به دلیل عدم موفقیت نظام‌های حاکم و در نتیجه دست نیافتن به اهدافی چون: محیط زیست پایدار، افزایش فساد، عدم ارائه خدمات اولیه به فقرای روستایی و نگرانی‌های مشترک برای مقابله با فقر توسط شهروندان، دولت‌ها و سازمانهای کمک‌کننده از عوامل عمدۀ دلایل پیدایش حکمروایی می‌باشد (Rao, 2008). بنابراین به دلیل بحث برانگیزی موضوع حکمروایی ارائه تعریفی مورد قبول همگان وجود ندارد، در اینجا تعاریفی که از سوی نهادهای جهانی و منطقه‌ای ارائه شده است طی جدول شماره ۱ مهمترین آنها آورده شده است.

#### جدول ۱. تعاریف و مفاهیم حکمروایی از دیدگاه نهادهای جهانی و منطقه‌ای:

مأخذ: <http://www.oecd.org/dac>; <http://www.cgg.ch/welcome.htm>; <http://www.worldbank.org/publicsector/overview.htm>

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۸ بهار ۹۴  
No.38 Spring 2015

۴۹

<p>حکمروایی عبارت است از بکارگیری اختیارات اجرایی، سیاسی و اقتصادی برای اداره امور یک کشور در تمامی سطوح مدیریتی.</p>	<p>برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP)</p>
<p>حکمروایی به معنای استفاده از اختیارات سیاسی و بکارگیری ابزارهای کنترلی در یک جامعه، برای مدیریت منابع در جهت توسعه اقتصادی-اجتماعی آن است.</p>	<p>سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)</p>
<p>حکمروایی عبارت است از مجموعه روش‌هایی که افراد، بخش عمومی و خصوصی، از طریق آنها، امور مربوط به خود را مدیریت می‌کنند.</p>	<p>کمیسیون حکمروایی جهانی (CGG)</p>
<p>در یک محیط نهادی و سیاسی که از حقوق بشر، اصول دموکراتیک و حاکمیت قانون حمایت شود. حکمروایی خوب عبارت است از مدیریت شفاف و مسئولیت پذیری منابع انسانی، طبیعی، اقتصادی و مالی برای توسعه متوازن و پایدار. این امر مستلزم اتخاذ روش‌های تصمیم‌گیری شفاف در سطوح مختلف مدیریتی است.</p>	<p>اتحادیه اروپا (EU)</p>
<p>تصمیم‌گیری‌های شفاف، آشکار و قابل پیش‌بینی، وجود یک بروکراسی همراه با اخلاق حرفه‌ای، وجود هیات اجرایی و دولتی که پاسخگوی اعمال و سیاستهای خود باشد، مشارکت قوی اجتماعی در فعالیت‌های دولتی و تحت حاکمیت قانون بودن رفتار عمومی</p>	<p>بانک جهانی (WB)</p>
<p>حکمروایی عبارت است از یک محیط نهادی که در آن شهروندان در ارتباط متقابل با همیگر، یا ادارات و بنگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند.</p>	<p>بانک توسعه آسیایی (ADB)</p>

که از نظر طرفداران جوامع محلی، دست کم به همان تعدادی که مشکل حل می کند، مشکل می آفریند. راه حل طرفداران جوامع محلی برای این مشکل آن است که امر حکمروایی بدون حضور حکومت سازمان یابد. این رویکرد براین مسئله تاکید دارد که جوامع محلی می توانند و باید مشکلات مشترک خود را با حداقل دلالت حکومت حل و فصل کنند در یک دیدگاه وسیعتر، حکمروایی به صورت جوامع محلی بر اساس یک برداشت توافق آمیز از جامعه محلی و مشارکت مثبت اعضایش در موضوعات مشترک ایجاد شده است در این رویکرد تاکید بر حکمروایی مردم سالار، نیازمند سازوکارهایی است که از طریق شهروندان به طور عادی در فرایند سیاستگذاری فرآگیرتر باشد(UN-escap, 2002).

### حکمروایی خوب روستایی و توسعه پایدار

دستور کار ۲۱ و اجرای همه جانبه آن مفهوم پایداری را به عرصه مدیریت در سطح شهرها و روستاهای کشاند و به تحول در شیوه های سنتی سیاست گذاری ها و ساختار نظام های اداری- سیاسی و شیوه ارتباطش با جامعه نیز مرتبط است. در سطح محلی، پایداری (چه شهری و چه روستایی) به طور عمده در قالب اشکال نوینی از حکمروایی (ترکیبی) به اجرای فرآیند دستور کار ۲۱ مربوط می شود که شامل سه نهاد اصلی است. سه نهاد اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی زمینه ساز حرکت جامعه به سوی حکمروایی مطلوب یا غیر مطلوب هستند هر یک از این سه نهاد دارای کارکردها و وظایف خاصی هستند که از ترکیب متناسب آنها می توان انتظار داشت حکمروایی خوب به وجود آید. دولت با در دست داشتن ابزار اعمال قدرت به تنظیم قوانین و متعادل کردن روابط نهاد های مدنی می پردازد. جامعه مدنی تسهیل کننده تعاملات میان اجتماع و سیاست است، بخش خصوصی شغل و درآمد ایجاد می کند. بنابراین سه عنصر قدرت نفوذ و پول حاصل کارکرد هریک از نهاد های مذکور است

### مهمترین رویکردهای حکمروایی روستایی حکمروایی سلسله مراتبی

این نوع حکمروایی، اساساً حکمروایی قانون است و تاکید بر حکمروایی دولتی است. از این رو دولت از بقیه جامعه متمایز می گردد، اما به کمک اعمال قانون و دیگر اشکال مقررات بر جامعه حکومت می کند. در چنین فرآیندی دولت های محلی از میزانی خودمختاری برخوردارند، اما دولت هرگز از اختیارات قانونی خود بر این نهادها دست نمی کشند و در عین حال که خودمختار بوده اند، همچنان دست نشانده خود نیز نگه داشته می شود. بیشتر نظریات حکمروایی، سلسله مراتبی را به عنوان الگوی حکمروایی رد می کنند. در عوض امروزه تاکید بر مقیاس های کوچک، انعطاف پذیری، تنوع بخشی، تبادلات غیررسمی به جای نظارت رسمی و اشتراک قدرت میان دولت و بازار است.

(1997, & Werner

### حکمروایی شبکه ای

دراین رابطه کارایی سیاستات عمومی را افزایش می دهنند. امروزه اعتقاد براین است که شبکه ها، به چنان همبستگی و انسجامی دست می یابند که در مقابل قدرت دولت به مقاومت دست زده یا حتی آن را به معارضه می طلبند. این شبکه ها دارای ساختار خودتنظیمی در متن بخش سیاستی خود به شمار می روند؛ از این رو شبکه ها در حکمروایی جدید بخش های سیاست را بیشتر مطابق با ترجیحات بازیگران درگیر هماهنگ و تنظیم میکنند(Duglass, 1998).

### حکمروایی جوامع محلی

اعتقاد بر این است که دولت بیش از آن بزرگ و بیش از آن بوروکراتیک است که بتواند به این مسائل بپردازد. مهمتر آنکه طرفداران جوامع محلی معتقدند که حکومت (که به صورت ابزاری برای مدیریت اختلافات سیاسی پدیدار شد) اکنون خود سبب ساز یا مشوق اختلافات بر سر مسائلی است که فی نفسه مجادله برانگیز نیستند. از این رو است

توسعه استوار شده است. بنابراین می توان گفت از ملزومات اساسی مدل شبکه منطقه ای همانا استقرار نظام برنامه ریزی غیر مرکز و چند سطحی و نظام اداره مردمی (حکمرانی خوب) است که با مشارکت وسیع مردم جوامع محلی و سازمانهای مردم نهاد تحقق یافته است. به بیان دقیق تر، رهیافت حکمرانی خوب روستایی بر پایه اعتقاد به دموکراسی، کثرت گرایی و جامعه مدنی (نهادهای اجتماعات محلی، نهادهای غیر حکومتی، شوراهای محلی و مانند این ها) استوار است و در آن منافع ناشی از مداخله و همکاری نهادهای محلی و غیر انتفاعی با نهادهای رسمی مورد توجه و تأکید فزاینده قرار گرفته است. به همین دلیل حکمرانی خوب روستایی، پیش شرطی برای توسعه پایدار روستایی بر شمرده می شود، زیرا عدم مرکز، مدیریت منابع روستایی، مشارکت همگانی، شراکت بین دولت و جامعه مدنی و بخش خصوصی، ابزارهای اصلی پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و اقتصادی و محیطی قلمداد می گردد و اینها همگی خود مستلزم استقرار رهیافت حکمرانی خوب روستایی هستند.

### نتیجه گیری و جمعبندی

از مباحث مطرح شده می توان به این نتایج رسید که حکمرانی روستایی به عنوان فرایندی نوین در حکومت با دارا بودن شاخص های خاص خود می تواند مباحث نوینی در زمینه مدیریت روستایی مطرح کند و سبب توأم ند سازی ساکنین نواحی روستایی در زمینه های متفاوت مدیریت اعم از تصمیم سازی، اجرا و ارزیابی گردد. بنابراین، رویکرد حکمرانی روستایی مبنای مطلوب در روند توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فضایی و سرزمینی و مدیریت نوین روستایی کشور می باشد. سیر مباحث شکل گیری حکمرانی بیانگر تحولی بنیادی در ساختار حکومت نواحی روستایی است که بر اساس آن گذار از دوره های ماقبل حکمرانی یعنی پدرسالاری و دولت گرایی به حکمرانی

بنابراین آماده سازی و کارهای سازمانی و نهادی و قانونی لازم برای اجرای الگوی جدید مدیریتی و پیش بینی برآیندها و مشکلات ناشی از اجرای آن و نحوه مقابله پیامدهای منفی در حین اجراء شرط پایداری این رهیافت مدیریتی مطلوب است (1999, Picou).

با بررسی های انجام شده از بعد نظری می توان گفت، اگر حکمرانی روستایی با رویکرد فضایی مورد توجه قرار گیرد، در آن صورت حکمرانی خوب روستایی در نظام توسعه پایدار توامان، رهیافت توسعه ای را شکل می دهد که می تواند مبنای برای تحلیل فضایی به شمار آید. این رهیافت بر نظام برنامه ریزی غیر مرکز چند سطحی تاکید دارد که در جهت پیوند پویا و متقابل میان شهر و روستا گام برمی دارد (مدل شبکه ای) و از آنجا که در چارچوب استراتژی شبکه ای دستیابی به الگوی متعادل توسعه فضایی مورد توجه است، جریان های موجود بین مراکز شهری و روستایی در سطح مناطق محلی باید به سوی ایجاد چرخه های مطلوب پیوندهای محلی یا منطقه ای هدایت شوند (Ray & Tisdell 1998). تولید و کاستن از فقر اولویت یابد انتخابهای آگاهانه و تصرف فزاینده در محیط تعریف نماییم، آنگاه از برابر ساختن آن به تنها یی با رشد اقتصادی یا آزادی، یا عدالت انتخاب کردن یا توسعه می تواند شامل قابلیت انتخاب کردن یا نکردن افزایش خروجی ها، افزایش یافتن یا نیافتن سطح درآمد سرانه، هدایت قابلیتها به سوی توزیع عادلانه تر یا به سوی ارزش های زیبایی شناسی یا به سوی انواع مختلفی از خروجی هایی باشد که از نظر کیفی و کمی متفاوتند (Riggs 1970).

همچنین رهیافت حکمرانی خوب روستایی بر پایه های توسعه پایدار به منظور تحرک بخشیدن به ظرفیت های درونی مناطق روستایی، از طریق تلاش برای ارتقای عرضه با تکیه بر منابع محلی مناطق روستایی و نیز ایجاد و توسعه نهادهای موثر و کارا در توسعه روستایی به مثابه رمز اصلی تحقق

نگرش منفی نسبت به حضور نهادهای تصمیم گیر در کنار نهادهای دولتی، هزینه های احتمالی اجرای این گونه مدل ها اعم از مالی و معنوی.

### منابع و مأخذ

- Berkes, F. 2002, local- levels management and the commons problem- Comparative study of Turkish coastal fisheries. Marine Policy -10:215-229.
- Barker, D(2000); Local Governance: a model of sustainable rural resource management for the third world, Int. J. agriculture resources, governance and ecology, Vol. 1, No.1, PP:55-43.
- Borrini-Feyerabend, G., M.T. Favar, Nguinguiri, J.C. and Ndangang, V.A. (2000), Co- management of natural resources: organizing, Negotiating and learning- by- Doing GTZ and IUCN, Kasperek Verlag, Heidelberg (Germany).
- Colebatch.H.k(2002),policy, open university press, Philadelphia. USA.
- Chilima, G., B.Nkhoma, G.Charul & Mulwafu, W.(2002), community based management approach in the management of water resource by different organization in the lake Chilwa Basin Malawi, university and government report, university of Malawi.
- Dekker, K. & Kempen, R. (2004). Urban governance within the big cities policy, journal.
- Douglas, Davide. J.A, (2005), the restriction of local government in rural regions: A rural development perspective, journal of rural studies 21, p: 246-23, available at: www.elsevier.com.
- Emelie, Peine and Philip, McMichael (2005), Globalization and Global Governance. Agricultural Governance: Rutledge.
- Hediger, werner (1997), towards and ecological economics of suitable development, vol, 5, no 1, pp: 109-101.
- Kaufmann, D, Kraay. D.A & Zoido Lobaton, P, 2000, Governance Matters World Bank policy research working.
- Les Levidow (2005), Governing conflicts over sustainability Agricultural biotechnology in Europe. Agricultural Governance: Routledge.
- Mahendra, N. and .Sharma, B. (2006), community based rural energy development in Nepal: experience and lessons from innovative approaches, ICIMOD, Kathmandu Nepal.

نویددهنده تغییر ساختار مدیریتی و دیدگاه های توسعه روستایی شده است. حکمرانی با شاخص ها و مولفه های خاص خود نظریه مشارکت، عدالت و... بیانگر توانایی لازم برای اصلاحات اساسی در نواحی روستایی است. در بیشتر کشورهای جهان حکمرانی در سطوح شهری مطرح شده است ولذا از مشکلات حکمرانی خوب روستایی شهری بودن ابزارها و اجزای آن است. حکمرانی خوب روستایی در بیشتر کشورهای پیشرفت‌جهان امری پذیرفته شده است و با وجود برخی چالش‌های موجود در حال اجرا می باشد. احساس نیاز کشور به ایجاد و پیاده سازی این مدل کاملاً محسوس است و تنها مساله ایجاد انگیزه و حمایت لازم برای تحقق آن است. با وجودی که این مدل در ایران سابقه کمی دارد، اما به واسطه تجارب بسیار بالایی که در سطح جهان وجود دارد، می توان انتظار آن را داشت که با استفاده از این تجارب، مدل مزبور به نحو مناسبی اجرا گردد. در کشور ما ایران نیز، پتانسیل های خوبی برای پیاده سازی حکمرانی خوب روستایی وجود دارد که برخی از آن ها عبارتند از: وجود قشر تحصیل کرده، وجود انگیزه بالا، تاسیس و عملکرد مناسب دهیاری ها و شوراهای روستایی، تمایل و انگیزه مردم و تجارب خوب جهانی که اغلب در دسترس می باشد. با این همه برخی موانع تاکنون مانع تحقق بهینه الگوی حکمرانی خوب روستایی شده اند که عبارتند از: ساختار مرکز کشور، عدم تمایل مسئولان و نگرش منفی نسبت به حضور نهادهای تصمیم گیر در کنار نهادهای دولتی، هزینه های احتمالی اجرای این گونه مدل ها اعم از مالی و معنوی. در کشور پتانسیل های خوبی برای پیاده سازی حکمرانی خوب روستایی وجود دارد که برخی از آن ها عبارتند از: وجود قشر تحصیل کرده، وجود انگیزه بالا، تاسیس و عملکرد مناسب دهیاری ها و شوراهای روستایی، تمایل و انگیزه مردم و تجارب خوب جهانی که اغلب در دسترس می باشد. با این همه برخی موانع تاکنون مانع تحقق بهینه الگوی حکمرانی خوب روستایی شده اند که عبارتند از: ساختار مرکز کشور، عدم تمایل مسئولان و

- Picou, j.s, (1999), Theoretical trends in environment sociology: implication for resource management in the modern word, paper presented at the social and economic planning conference, minerals management service, august 26-24, parkcity utah.
- Rao, Sudhakar (2008). Poverty Focused Rural Good Governance in Asian Commonwealth Countries. CIRDAP Training Series No ,(75 15-1.
- Riggs, w. Fred. (1976) « The Idea Development Administration».
- Sharma, M., 2004, Local Government Rural and Urban, Anmol Publications, New Delhi.
- Stoker, G (2000), the New Politics of British Local Governance. London: Macmillan.
- Terner, Mark and Hiume, David (2005); governance, management and development, translation to Persian by: Abbas Monavarian, Tehran, Higher Institute of Education and research for management and planning.
- UNDP(2000)"Characteristics of good governance' the urban governance initiative (TUGI).
- UNDP.(2002) Governance for Sustainable Human Development, New York.
- UN-HABITAT (2009). Urban governance index (UGI) a tool to measure progress in achieving good urban governance. Available in.
- Welch-Devine, M. (2008), from common property to co-management: implementing natural 2000 in Soule .Ph.D. siddertation, university of Georgia, Athens, p254-145)336-).
- Woods, Michael (2005). Rural Geography. Sage Publication Ltd.
- Woods, M. and Goodwin, M (2003), Appling the Rural: governance and policy in rural areas, in P. Cloke (ed.), Country Vision. London: Pearson, pp. 262-245.
- Woods, Michael (1997), Discourses of Power and Ruralit, Local politics in Somerset in the 20th century. Political Geography, 478-435 ,16.
- Woods, Michael, "Discourses of Power and Ruralit,Local politics in Somerset in the 20th century". Political Geography, 1995 ,16.