

مدیر شهری

شماره ۳۷ زمستان ۹۳

No.37 Winter 2015

■ ۴۳-۵۴ ■

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۳/۱۱/۲۶

زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۰۳/۴

بنیان های نظری حکمروایی خوب در فرایند مدیریت روستایی نوین

عبدالرزاق رحمانی فضلی - دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مظفر 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

حکمروایی 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 حکمروایی 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 گرائی (توافق جمعی) می باشند. این پژوهش از نوع پژوهش های کیفی و بنیادی (نظری) و بر مبنای روش اسنادی (کتابخانه ای) انجام گرفته است. نتایج حاصل از بررسی های نظری رویکرد حکمروایی 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 وادارنده در روند توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، فضایی و مدیریت توسعه روستایی کشور داشته باشد.

واژگان کلیدی: حکمروایی، حکمروایی روستایی، مدیریت روستایی، توسعه پایدار روستایی.

مقدمه

در سال‌های اخیر واژه «حکروایی» به یکی از مفاهیم کلیدی در حوزه نظریه‌ها و روش‌های اداره سطوح مختلف جامعه تبدیل شده و اغلب از واژه «حکومت» متمایز می‌شود. حکروایی، به مفهوم فرایند تصمیم‌گیری و اجرای آن، مجموعه‌ای از ارزشها، هنجارها، فرایندها و نهادها را دربرمی‌گیرد که از طریق آن‌ها مدیریت توسعه جامعه، بطور رسمی و غیررسمی صورت می‌گیرد. حکروایی هم با مسئولیت حکومت و هم با تعهد شهروندان ارتباط دارد و از این رو، دولت و سایر ارکان جامعه را در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی شامل می‌شود. این مفهوم بمنظور توجه به نقش روزافزون سایر بازیگران و بهره‌ورانی که علاوه بر دولت در رشد و توسعه جامعه نقش دارند؛ عمومیت یافته است. حکروایی، نه فقط با تشکیلات دولتی و رسمی و نهادهای شهری و منطقه‌ای که امور عمومی را اداره می‌کنند؛ ارتباط می‌یابد، بلکه فعالیت بسیاری از گروه‌های سیاسی و اجتماعی دیگر را نیز در بر می‌گیرد. از این رو، حکروایی فراتر از حکومت و حاصل جمع روش‌های گوناگونی است که افراد، نهادها، بخش خصوصی و دولتی، امور مشترک خود را اداره می‌کنند. حکروایی، فرایند مستمری است که از طریق آن منافع متعارض یا گوناگون می‌توانند 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 حکروایی به طور روزافزون گسترش یافته است. نظریه پردازان دلایل متعددی برای توجیه گسترش کاربرد آن بیان کرده‌اند (Colebath, 2002). این رهیافت تلاشی است برای یافتن راه‌حل‌های جدید برای ضعف‌ها و شکست‌های ناشی از رهیافت بالا به پایین در فرایند توسعه روستایی و تاکید می‌کند، 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).

بر مبنای این رهیافت همه برنامه‌های توسعه‌ای برای مردم و بهره‌مندی مردم انجام می‌گیرد، به گونه‌ای که کانون توسعه با مردم و برای مردم است؛ این سیستم مدیریتی، مردم محلی را منبع بالقوه‌های می‌داند که سهمین شدن و همکاری آنان ضامن 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 توانمندی‌های مردم در فرایند توسعه پایدار روستایی را رهیافت مدیریتی مبتنی بر جامعه محلی توسط نهادهای محلی می‌دانند، که آن را رهیافت اداره «خودمحور» برای پوشش دادن مشارکت و توانایی‌های آن‌ها در یک فرایند تصمیم‌گیری جامع و شفاف می‌نامند. مردم محلی صلاحیت و قابلیت دارند اجرا و مدیریت پروژه‌های توسعه روستایی را با راهنمایی و ظرفیت‌سازی 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 اغلب بهترین محدوده‌ای است که امکان دسترسی به پایداری در آن وجود دارد. بر مبنای روابط واقعی داخل گروه‌های مردمی و دانش آن‌ها برای تصمیم‌گیری، جوامع محلی ممکن است اغلب اوقات اما نه همیشه، مناسب‌ترین 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 می‌روند. بر این اساس رهیافت مدیریت مبتنی بر جامعه محلی که بر توانمندسازی جامعه محلی و نقش مستقیم و فعال آنها در فرایند توسعه با همکاری بخش دولتی و سازمانهای غیردولتی تاکید

مدیریت شهری

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

دارد یکی روش مناسب به نظر می رسد. مروری بر تجربه تاریخی نهادهای مدیریت روستایی در ایران نشان می دهد که این نهاد در دوره های گوناگون، گونه های متفاوتی را مانند کدخدایی، انجمن ده، دهبانی، شورای اسلامی روستا و دهیاری به خود دیده است. جز گونه کدخدایی که ریشه در سنت های اداره امور روستا دارد، سایر گونه ها را می توان تجربه های جدیدی دانست که تحقق هدف توسعه روستایی را دنبال می کردند یا در حال حاضر به دنبال آن هستند. تحولات روی داده در عرصه نظریه های آموو بویژه مطرح شدن پارادایم حکمروایی خوب، سبب طرح بحث مدیریت نوین روستایی شده است.

زمینه های ظهور و شکل گیری حکمروایی و حکمروایی روستایی

مفهوم حکمروایی 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 آژانس های غیر منتخب با مسئولیت حوزه هایی مانند توسعه اقتصادی مورد مصالحه قرار می گیرد (Stoker, 2000). بنابراین تا مدت ها نظام حکمروایی محلی جدیداً پدید آمده ای شهری قلمداد می شد. با این وجود فرایندهای مشابهی نیز تقریباً بطور غیر رسمی در نواحی روستایی عمل می کردند.

عده ای بر این باورند که حکمروایی واژه ای است که همراه با جهانی شدن مطرح شده است و ارتباط جهانی شدن با حکمروایی را بر دو قسم می دانند: نخست، حاکمیت فزاینده سازمان های غیر دولتی (اعم از موسسات چند جانبه و یا غیر دولتی و یا شرکت ها و سازمان ها) و دوم، حکمروایی حسن تعبیری است برای اعمال قدرت بخش خصوصی (اعمال از طریق بازار) (Peine and McMichael, 2005). عده ای نیز حکمروایی 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 حکمروایی روستایی نیز باید به این نکته توجه داشت که ساختار اداری حکومت محلی در دهه های اخیر در اکثر کشورها دچار تحول شده است. حکومت روستایی از دوره پدرسالاری در اوایل قرن بیستم، به دوره دولت گرا در اواسط قرن بیستم و به دوره جدید حکمروایی 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). دوره های قابل ذکر این گذر را می توان به صورت زیر ارائه نمود:

(۱) «از پدرسالاری تا دولت گرایی»: 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 وسایل 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 باشگاه های انحصاری، احزاب خصوصی، شبکه های اجتماعی را امکان پذیر ساخت و بدین ترتیب زد و بند سیاسی و پدرسالاری شکل گرفت. نخبگان تحت تاثیر پدرسالاری، مسئولیت انجام بسیاری از نقش های معمول حکومت از طریق مجاری 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 حکمروایی»: گسترش حکومت محلی منتخب، به عنوان مردم سالاری 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 ایستا شامل میزان تمرکز بی سابقه‌ای بود و نیاز به مداخله دولت در نواحی روستایی را برای حمایت از فعالیت اقتصادی سرمایه‌داری 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 and Goodwin, 2003). در مجموع این تغییرات گذار از «سیستم حکومت روستایی»، به حکمروایی روستایی را نشان می‌دهد.

تعاریف، مفاهیم و بنیان‌های نظری حکمروایی و حکمروایی روستایی

در دهه‌های اخیر، در ادبیات توسعه جهانی ما شاهد گذار از دولت در مناطق روستایی به سوی فرایندهای نوین اداره نواحی روستایی یعنی حکمروایی 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 حکمروایی دارد. حکمروایی 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 حکمروایی شامل گستره وسیعی از مشارکت‌ها و همکاری میان مردم، دولت و بخش خصوصی است. به عبارتی دیگر حکمروایی خوب، مدل انعطاف پذیر تصمیم‌گیری توسط بازیگران متنوع (مثل NGO ها، سازمان‌های تجاری، بخش دولتی و...) جامعه در مسائل عمومی است (John, 2007). تغییر از حکومت به حکمروایی، 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

حق انحصاری حکمروایی می‌باشد، بلکه کمابیش، در مورد مسئولیتهای دولت و بخشهای دیگر عدم قطعیت وجود دارد. در این رویکرد نقش دولت به عنوان فراهم‌کننده کالاهای عمومی نیست، بلکه نقشیک تسهیلگر را برعهده دارد که جوامع محلی را قادر می‌سازد امور خود را اداره نمایند. به همین ترتیب، تصور بر این است که مشروعیت حکمروایی 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 حکمروایی 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 گره‌ها علائق خود را ابراز می‌دارند، حقوق قانونی آنها را اعمال می‌کنند، تعهدات خود را انجام داده و تفاوت‌های خود را تعدیل می‌کنند» (UNDP, 1997). آنچه که محلی بودن حکمروایی 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).

حکمروایی مطلوب که رویکرد جدید اداره امور عمومی است در قلمرو فراملی، ملی و محلی کاربرد گسترده‌ای یافته است (UN-Habitat, 2009). اگر حکمروایی 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 از نهادهای خاصی هستند که در حکمروایی مشارکت داشته و در پی پاسخگویی به این سوال هستند که: چه کسی باید در تصمیم‌گیری دخیل باشد؟ و با چه ظرفیتی؟ بر این اساس، حکمروایی در چهار سطح قابل بررسی است:

۱- حکمروایی در فضای جهانی که با مسائل فراتر از حوزه دولت های ملی سروکار دارد؛

۲- حکمروایی در فضای ملی که خود به سطوح ملی، منطقه ای (شهری و روستایی) تقسیم می شود؛

۳- حکمروایی در فضای سازمان یا حکمروایی سازمانی؛

۴- حکمروایی در فضای جوامع محلی.

با عنایت به این تقسیم بندی، باید حکمروایی را به مثابه 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، حکمروایی 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 حکمروایی مطلوب می تواند از شبکه های پیچیده که در برگرفته 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 حکمروایی خوب صرفاً برای افزایش اثربخشی و کارایی تاکید نمی شود بلکه تضمین قانونی و مشروعیت نیز مطرح می باشد.

اصول، معیارها و شاخص های حکمروایی روستایی

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

است که بر یکدیگر تاثیر متقابل دارند و یکی از این متغیرها، مدیریت مشارکتی با شیوه حکمروایی 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 حکمروایی خوب روستایی به شرح ذیل مطرح می شوند (UNDP, 2002):

۱- «مشارکت مردمی»: منظور از مشارکت در حکمروایی 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 شرح 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 (Termer&Hieme, 2005).

۳- «مسئولیت پذیری»: حکمروایی 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 بدهند، در حکمروایی خوب روستایی همه اهل مسئولیت هستند و سعی خواهند کرد از عهده مسئولیتی که به آنها واگذار شده، برآیند.

۴- «قانون محوری»: حکمروایی خوب روستایی

1. Situational crime prevention

2. Defensible space theory

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

۵- «شفافیت»: در حکمروایی خوب روستایی، شفافیت به معنای اختیار دادن به روستائیان برای تبدیل شدن به حسابرسی 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 حکمروایی خوب روستایی، کارایی و اثربخشی به معنای آن است که نهادها و فرایندها 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 حکمروایی خوب روستایی، مفهوم اثر بخشی و کارایی در برگزیده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

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

تمامی مردم حتی اقشار محروم و فقیر در اعلام نظر و تصمیم‌گیری نوعی عدالت محسوب می‌شود. ۸- «اجتماع گرایی» (توافق جمعی): در جامعه روستایی کنشگران متعدد و گروهها با منافع مختلف وجود دارند، وظیفه حکمروایی خوب روستایی، میانجی‌گری بین دیدگاهها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه روستایی به منظور دستیابی به توقعات گسترده درباره آنچه که بهترین منافع را برای آحاد روستائیان و نیز نحوه دستیابی به آن است، می‌باشد. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش مشترک میان بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی و روستائیان بویژه سازمان‌های غیردولتی و نهادهای اجتماعی موجود در روستا می‌باشد. حکمروایی 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 حکمروایی خوب روستایی، رابطه درست و قانونمند بین مسئولان، مدیران و تصمیم‌گیرندگان محلی و غیرمحلی با روستائیان، مشروعیت را به ارمغان 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 دموکراتیک بوده و وقتی در جامعه روستایی به وجود می‌آید که پشتیبانی اکثریت مردم روستایی را طبق قوانین و مقررات به همراه داشته باشد (Barker, 2000).

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

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 عمده دلایل پیدایش حکمروایی می‌باشد (Rao, 2008). بنابراین به دلیل بحث برانگیزی موضوع حکمروایی ارائه تعریفی مورد قبول همگان وجود ندارد، در اینجا تعریفی 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>

برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP)	حکمروایی عبارت است از بکارگیری اختیارات اجرایی، سیاسی و اقتصادی برای اداره امور یک کشور در تمامی سطوح مدیریتی.
سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)	حکمرانی به معنای استفاده از اختیارات سیاسی و بکارگیری ابزارهای کنترلی در یک جامعه، برای مدیریت منابع در جهت توسعه اقتصادی-اجتماعی آن است.
کمیسیون حکمروایی جهانی (CGG)	حکمرانی عبارت است از مجموعه روشهایی که افراد، بخش عمومی و خصوصی، از طریق آنها، امور مربوط به خود را مدیریت می‌کنند.
اتحادیه اروپا (EU)	در یک محیط نهادی و سیاسی که از حقوق بشر، اصول دموکراتیک و حاکمیت قانون حمایت شود. حکمرانی 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.
بانک جهانی (WB)	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
بانک توسعه آسیایی (ADB)	حکمرانی عبارت است از یک محیط نهادی که در آن شهروندان در ارتباط متقابل با همدیگر، یا ادارات و بنگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند.

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 می‌گردد، اما به کمک اعمال قانون و دیگر اشکال مقررات بر جامعه حکومت می‌کند. در چنین فرآیندی دولت‌های محلی از میزانی خودمختاری برخوردارند، اما دولت هرگز از اختیارات قانونی خود بر این نهادها دست نمی‌کشد و در عین حال که خودمختار بوده اند، همچنان دست نشانده خود نیز نگه داشته می‌شود. بیشتر نظریات حکمروایی، سلسله مراتبی را به عنوان الگوی حکمروایی رد می‌کنند. در عوض امروزه تاکید بر مقیاس‌های کوچک، انعطاف پذیری، تنوع بخشی، تبادلات غیررسمی به جای نظارت رسمی و اشتراک قدرت میان دولت و بازار است. (Hediger, Werner &, 1997)

حکمروایی شبکه‌ای

در این رابطه کارایی سیاست عمومی را افزایش می‌دهند. امروزه اعتقاد بر این است که شبکه‌ها، به چنان همبستگی و انسجامی دست می‌یابند که در مقابل قدرت دولت به مقاومت دست زده یا حتی آن را به معارضة می‌طلبند. این شبکه‌ها دارای ساختار خودتنظیمی در متن بخش سیاستی خود به شمار می‌روند؛ از این رو شبکه‌ها در حکمروایی جدید بخشهای 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

که از نظر طرفداران جوامع محلی، دست کم به همان تعدادی که مشکل حل می‌کند، مشکل می‌آفریند. راه حل طرفداران جوامع محلی برای این مشکل آن است که امر حکمروایی بدون حضور حکومت سازمان یابد. این رویکرد بر این مسئله تاکید دارد که جوامع محلی می‌توانند و باید مشکلات مشترک خود را با حداقل دخالت 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 فراگیرتر 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 روستاها کشاند و به تحول در شیوه‌های سنتی سیاست گذاری ها و ساختار نظام‌های 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 می‌شود 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 می‌توان انتظار داشت حکمروایی خوب به وجود آید. دولت با در دست داشتن ابزار اعمال قدرت به تنظیم قوانین و متعادل کردن روابط نهاد‌های مدنی می‌پردازد. جامعه مدنی تسهیل کننده تعاملات میان اجتماع و سیاست است، بخش خصوصی شغل و درآمد ایجاد می‌کند. بنابراین سه عنصر قدرت نفوذ و پول حاصل کارکرد هر یک از نهاد‌های مذکور است

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 (Picou, 1999).

با بررسی های انجام شده از بعد نظری می توان گفت، اگر حکمروایی روستایی با رویکرد فضایی مورد توجه قرار گیرد، در آن صورت حکمروایی خوب روستایی در نظام توسعه پایدار توامان، رهیافت توسعه ای را شکل می دهند که می تواند مبنایی برای تحلیل فضایی به شمار آید. این رهیافت بر نظام برنامه ریزی غیرمتمرکز چندسطحی 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 برابرساختن آن به تنهایی با رشد اقتصادی یا آزادی، یا عدالت اجتناب می نماییم. 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 ارزشهای زیبایی شناسی یا به سوی انواع مختلفی از خروجی هایی باشد که از نظر کیفی و کمی متفاوتند (Riggs, 1970).

همچنین رهیافت حکمروایی 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

توسعه استوار شده است. بنابراین می توان گفت از ملزومات اساسی مدل شبکه منطقه ای همانا استقرار نظام برنامه ریزی غیرمتمرکز و چندسطحی و نظام اداره مردمی (حکمروایی خوب) است که با مشارکت وسیع مردم جوامع محلی و سازمانهای مردم نهاد تحقق یافته است. به بیان دقیق تر، رهیافت حکمروایی 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 غیرانتفاعی با نهادهای رسمی مورد توجه و تاکید فزاینده قرار گرفته است. به همین دلیل حکمروایی خوب روستایی، پیش شرطی برای توسعه پایدار روستایی بر شمرده می شود، زیرا عدم تمرکز، 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 گردند و اینها همگی خود مستلزم استقرار رهیافت حکمروایی خوب روستایی هستند.

نتیجه گیری و جمع بندی

از مباحث مطرح شده می توان به این نتایج رسید که حکمروایی 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 توانمندسازی ساکنین نواحی روستایی در زمینه های متفاوت مدیریت اعم از تصمیم سازی، اجرا و ارزیابی گردد. بنابراین، رویکرد حکمروایی روستایی مبنایی مطلوب در روند توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فضایی و سرزمینی و مدیریت نوین روستایی کشور می باشد. سیر مباحث شکل گیری حکمروایی بیانگر تحولی بنیادی در ساختار حکومت نواحی روستایی است که بر اساس آن گذار از دوره های ماقبل حکمروایی یعنی پدرسالاری و دولت گرایی به حکمروایی

نویددهنده تغییر ساختار مدیریتی و دیدگاه‌های توسعه روستایی شده است. حکمروایی با شاخص‌ها و مولفه‌های خاص خود نظیر مشارکت، عدالت و... بیانگر توانایی لازم برای اصلاحات اساسی در نواحی روستایی است. در بیشتر کشورهای جهان حکمروایی در سطوح شهری مطرح شده است و لذا از مشکلات حکمروایی خوب روستایی شهری بودن ابزارها و اجزای آن است. حکمروایی خوب روستایی در بیشتر کشورهای پیشرفته جهان امری پذیرفته شده است و با وجود برخی چالش‌های موجود در حال اجرا می‌باشد. احساس نیاز کشور به ایجاد پیاده سازی این مدل کاملا 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، می‌توان انتظار آن را داشت که با استفاده از این تجارب، مدل مزبور به نحو مناسبی اجرا گردد. در کشور ما ایران نیز، پتانسیل‌های خوبی برای پیاده سازی حکمروایی خوب روستایی وجود دارد که برخی از آن‌ها عبارتند از: وجود قشر تحصیل کرده، وجود انگیزه بالا، تاسیس و عملکرد مناسب دهیاری‌ها و شوراهای روستایی، تمایل و انگیزه مردم و تجارب خوب جهانی که اغلب در دسترس می‌باشد. با این همه برخی موانع تاکنون مانع تحقق بهینه الگوی حکمروایی خوب روستایی شده‌اند که عبارتند از: ساختار متمرکز کشور، عدم تمایل مسئولان و نگرش منفی نسبت به حضور نهادهای تصمیم گیر در کنار نهادهای دولتی، هزینه‌های احتمالی اجرای این گونه مدل‌ها اعم از مالی و معنوی. در کشور پتانسیل‌های خوبی برای پیاده سازی حکمروایی خوب روستایی وجود دارد که برخی از آن‌ها عبارتند از: وجود قشر تحصیل کرده، وجود انگیزه بالا، تاسیس و عملکرد مناسب دهیاری‌ها و شوراهای روستایی، تمایل و انگیزه مردم و تجارب خوب جهانی که اغلب در دسترس می‌باشد. با این همه برخی موانع تاکنون مانع تحقق بهینه الگوی حکمروایی خوب روستایی شده‌اند که عبارتند از: ساختار متمرکز کشور، عدم تمایل مسئولان و

نگرش منفی نسبت به حضور نهادهای تصمیم گیر در کنار نهادهای دولتی، هزینه‌های احتمالی اجرای این گونه مدل‌ها 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.elsevir.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.*

- 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.