

توانا کردن حکومت‌های محلی به منظور اعمال حاکمیت اثر بخش

«تفویض اختیار بدون توجه به قابلیت‌ها، کار عبثی است»^(۱)

نوشته: دکتر گامبیر باتا^(۲)

برگردان: ابراهیم گلشن

چکیده:

تا کنون، حکومت - و بطریق اولی آنچه که حکومت مطلوب تلقی شده - بطور غالب از بالا و در سطح کلان مورد بررسی قرار گرفته است. از خلال انبوه اظهارات رهبران ملی و بین‌المللی می‌توان چنین استنباط نمود که عدالت در حکومت دقیقاً با میزان نفوذ مردم در سطوح اداره امور محلی تعیین می‌شود. حاکمیت نه تنها قلمرو سیاسی (شکل حکومت، انتخابات، اصلاح خدمات کشوری و غیره) بلکه اقتصاد (به طور خاص، ایجاد فرصت برای عموم جهت مشارکت در توسعه پایدار) را نیز دربر می‌گیرد. با این نگرش، پرسش اصلی این است که: حکومت تا چه حد به مردم فرصت و ظرفیت لازم را می‌دهد تا بتوانند در ارتقاء سطح زندگی خویش مشارکت داشته باشند؟

یادآوری این نکته مهم است که تنها توسل به یکی از ابزارهای غالباً معروف حکومت یعنی، وضع قوانین تمرکززدایی برای توجیه افزایش توان مشارکت مقامات محلی در توسعه کافی نیست. آنچه بیش از آن ضروری است، ایجاد ظرفیت در آنها است، بنحوی که مردم بتوانند در چارچوب این قوانین در توسعه مشارکت داشته باشند. به سخن دیگر، اختیار دادن بدون افزایش توانایی بی‌معنی است.

در اینجا به موارد ششگانه‌ای که لازمه افزایش توانمندی حکومت‌های محلی است اشاره می‌شود و نیز پنج عامل توسعه که می‌توانند در توانمندسازی مؤثر واقع شوند، شناسایی و تعریف می‌گردد. مواردی که در آموزش توانمندسازی توصیه می‌شود، عبارتند از: حسابداری و حسابرسی مالی، جابجایی سرمایه‌ها،^(۳) تغییر در اولویت‌بندی سرمایه‌گذاریها، برنامه‌ریزی و مدیریت مسایل محیط زیست، قانون‌گرایی و حقوق بشر و سرانجام روشهای مشارکت. عواملی که باید موضوع آموزش قرار گیرند شامل موارد زیر است:

مقامات سیاسی محلی، کارکنان کشوری، رهبران عقیدتی، شاغلان محلی، سازمانهای

۱- این مقاله در همایش بین‌المللی: نوآوری در حکومت، پایه‌ریزی مشارکت دولت، مردم و بخش خصوصی، ۲۰

الی ۱۲۳ اکتبر ۱۹۹۶ مانیل، فیلیپین ارائه شده است.

۲- از دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه ملی سنگاپور، Gambhir Bhatta PHD

غیر دولتی (NGOS)^(۴) و سازمانهای اجتماعی محلی (BOS)^(۵). سرانجام برای توانمندسازی حکومت در سطوح محلی، طبق آنچه در مقاله حاضر آمده است، باید با انتخاب کردن مؤسسات و رهبران محلی، مردم را قادر سازیم که در برنامه‌های توسعه مشارکت داشته باشند و پایه‌های یک حکومت اثربخش را فراهم آورند.

مقدمه:

در دهه‌های اخیر، این تفکر ها کم بوده است که دولت باید در اقتصاد مداخله نماید: بدین معنی که بین دولت و بخش خصوصی همکاری ضرورت دارد، مشروط بر آنکه نقش دولت در تهیه و توزیع خدمات همواره رو به کاهش گذارد. این روند هم در کشورهای توسعه یافته و هم در اقتصادهای نو صنعتی به وضوح قابل مشاهده است.^(۶) البته روند اخیر هنوز در کشورهای کمتر توسعه یافته چندان مورد توجه نمی‌باشد.

این نقش جدید دولت، به عنوان عامل مشوق و نه مولد، با توجیه «حاکمیت داشتن دولت» بیان شده است، و ما در بخش بعدی مقاله به آن خواهیم پرداخت. آنچه شایسته است در اینجا عنوان شود، این است که تا کنون، تأکید بر افزایش مطلوبیت حکومت کم و بیش به سطح کلان (از جمله جریانهای عمده در تدوین خط‌مشیها و خطوط اجرایی در سطح مرکزی) محدود شده است. لکن آنچه تا حال مدنظر نبوده این است که حکومت در سطح محلی به چه معنی است و اینکه برای افزایش مطلوبیت حکومت در سطح محلی چه گامهایی لازم است برداشته شود. در این جا منظور از واژه سطح محلی، جریان از پایین (و یا اجرای خط‌مشی از انتهای زنجیره حکومت) و واحدهایی از جمله روستاها، بخشها و ناحیه‌هاست.

اصلاح حکومت در سطح کلان یا مرکز (تا کنون) به معنی اصلاح خدمات کشوری و خط‌مشی‌گذاری و نیز توانمندسازی سازمانی بوده است، حال آنکه ضروری است این اصلاحات سطوح محلی را نیز دربرگیرد، چرا که در غیر این صورت خطر فاصله گرفتن حکومت از مردم بسیار جدی خواهد بود.

در این مقاله سعی بر آن است که موضوع حکومت در سطح محلی به دقت مورد بررسی قرار گیرد. ادعا این است که چارچوب نظری مورد استفاده در بررسی حکومت در سطح ملی (یا کلان) لزوماً و کاملاً با همان چارچوب در سطح محلی (یا خرد) یکسان نیست و به طریق اولی

4- Non - Governmental Organizations

5- Community - Based Organizations.

۶- برای مثال در حوزه آسیایی اقیانوس آرام، این بخش خصوصی است که اقتصادهای منطقه‌ای را بهم می‌آمیزد و از اهمیت برخوردار است، چرا که دولتها نقش زمینه‌ای هرچه مهمتری را به خود گرفته‌اند. (مراجعه شود به نقل قولی که از تامی کو Tommy Koh در روزنامه ساندی تایمز تحت عنوان "مفهوم جامعه آسیا - اقیانوس آرام یک افسانه

توانمندسازی، مأموریت مهمی است که باید برای ارتقاء حکومت در سطح محلی انجام پذیرد،

سرانجام به این موضوع نیز خواهیم پرداخت که چگونه می‌توان این توانمندیها یا ظرفیتها را

افزایش داد. (نشریه شماره ۲۲۲۱، شماره ۱، زمستان ۱۳۸۰، فصلنامه مطالعات منطقه‌ای)

چارچوب نظری حکومت در سطح کلان

عام در اداره امور خویش و به معنی خاص در

توسعه اقتصادی...» (Pinto, 1994:8)

بطور کلی حکومت را شامل مفاهیمی از قبیل:

پاسخگویی^(۷)، شفافیت^(۸)، باز بودن^(۹) و

حاکمیت قانون^(۱۰) دانسته‌اند.

اگر چه تعاریف سودمند بسیاری از حکومت

به عمل آمده است، ولی تعریفی که ذیلاً ارائه می‌شود،

می‌تواند برای هدفهایی که ما بدنبال آن هستیم

کفایت کند. بدین معنی که: «حکومت عبارت است

از اعمال قدرت و اختیار بوسیله دولت‌ها به مفهوم

پاسخگویی

شهروندان بتوانند قانوناً مؤسسات دولتی را

مسئول اعمالی بدانند که از آنها سر می‌زند،

پاسخگویی سیاسی معمولاً با انتخابات عمومی

تأمین می‌شود. به همین دلیل است که بعضی از

اعطاءکنندگان کمک به کشورهای جهان سوم

انتخابات چند حزبی را شاخص اصلی آمادگی

حکومت برای پاسخگویی سیاسی می‌دانند.

پاسخگویی را بطور ساده می‌توان با

مسئولیت‌پذیری مقامات دولتی در قبال

اعمالشان هم معنی دانست. پاسخگویی اساس

یک حکومت مطلوب است. پاسخگویی را

می‌توان به سه نوع مشخص سیاسی، مالی و

قانونی، (Brautigam, 1991:B)، تفکیک نمود.

پاسخگویی نوع سوم به معنی آن است که

۷- این واژه (Accountability) حسابدگی نیز ترجمه شده است

8- Transparency 9- Openness

۱۰- آدا مولکان Adamolekun و برایانت Brayant (ضمایم 3:1994) دو متغیر دیگر نیز به متغیرهای فوق اضافه کرده‌اند که

عبارتند از: شایستگی مدیریت دولتی و حقوق بشر ولی بنظر می‌رسد. اگرچه مفهوم اخیر را (به شکل کلی‌تر و جهان‌شمول‌تر) بطور کامل

می‌توان تحت عنوان حاکمیت مورد بررسی قرار داد، اما مفهوم نخست نشانه‌ای است از یک حکومت مطلوب و نه یکی از عناصر اصلی

تشکیل دهنده آن. باوجود این اشخاص دیگری هم هستند که در گسترش مفهوم واژه حکومت کوشیده‌اند. از جمله UNDP حکومت را

شامل عناصر زیادی می‌داند:

الف) شکل نظام سیاسی ب) چارچوب قانونی و نهادی، ج) اشتیاق برای تولید اقتصادی برای بازار در بخش خصوصی، د) دسترسی

به اطلاعات، دانش و فن‌آوری، و) ارائه خدمات لازم برای بهزیستی عمومی مردم، ز) مدیریت و توسعه منابع طبیعی، محیط‌زیست،

زیرساختها و سایر ساختهای بومی. و سرانجام ح) تأمین صلح و امنیت عمومی. این تعریف از حکومت در قالب نظر جدیدی آمده است که

برای توسعه پایدار انسانی (Sustainable Human Development (SHD)، تدوین گردیده است. برای اطلاعات بیشتر مراجعه

دولتهای بسیاری نیز به این خواست تن داده‌اند، از جمله اوگاندا، که در پاسخ به UNDP و سایر مؤسسات اعطاکننده کمک، در مقابل درخواست کمکهای فنی برای انتقال سیاسی (که شامل انتخابات برای انجمن قانون اساسی در سال ۱۹۹۴ می‌شد) جواب مثبت داد.

شفافیت

شفافیت دلالت بر آن دارد که شیوه‌های حکومت (از مرکزی گرفته تا محلی) برای مردم روشن بوده و آنها خود بتوانند دریابند چگونه

باز بودن

باز بودن به معنی آن است که به مردم فرصت انتقاد از هر عملی که به تصور آنها فاقد شفافیت است، داده شود. باز بودن و شفافیت مستلزم این است که همه اطلاعات مورد لزوم برای ارزیابی در اختیار مردم گذاشته شود. برای مثال در کشورهای کمتر توسعه یافته، روشها و مقررات شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها اغلب روشن نیست و از آنجا که اطلاعات به‌شدت در اختیار عموم گذارده می‌شود، مردم عادی امکان اقامه

خط‌مشیها تدوین و به اجرا درمی‌آیند. شفافیت مستلزم آن است که حکومتها امور خود را به شیوه‌ای باز پیش ببرند.

دعوا و پیگیری دعاوی عمومی را از دست می‌دهند. باز بودن معمولاً به دو صورت (Brautigam 1991:21): اقتصادی و سیاسی تعریف شده است. منظور از باز بودن اقتصادی، رقابت اقتصادی با محدودیتهای ناچیز و نظام تجارت آزاد، و منظور از باز بودن سیاسی قابلیت رقابت و بردباری^(۱۱) در برابر اختلاف نظرها در سیاست‌گذاری است.

حاکمیت قانون

آخرین عنصر اساسی حکومت، حاکمیت قانون (یا قابلیت پیش‌بینی) است. قابلیت پیش‌بینی را می‌توان با این ویژگی مشخص ساخت که تا چه حد خط‌مشیها و مقررات براساس یک فرایند نظاممند و نهادینه شده و همراه با امکان

بازنگری، تدوین و به اجرا گذارده می‌شوند. (Adamolekun and Bryant, op, cit III) مردم باید اطمینان پیدا کنند که همواره راه مشخصی برای حل تعارضها وجود دارد و اینکه روش اصلاح مقررات از پیش تعیین شده است. لازم

احساس می‌شود که چارچوبی قانونی برای حمایت از حقوق مالکیت و احترام به پیمانها فراهم گردد.

به ذکر است که، به علت گسترش روزافزون فعالیت بخش خصوصی و ورود به بازارهای ملی و بین‌المللی، این نیاز

حکومت در سطح محل

در غیر این صورت، همه کشورهای که برنامه‌های تمرکززدایی را اجرا کرده‌اند، تا کنون باید توانسته باشند راهی برای مشکلات حکومتی خویش بیابند.

مفهوم حاکمیت قانون همچنین متضمن پیدایش پایه‌هایی است که در سطح مرکز بتواند برداشت یکسانی را از هدایت قانونمند امور بوجود آورد. (این از جمله مواردی است که بعضی کشورهای کمتر توسعه یافته به تازگی کوشیده‌اند آنها تأمین کنند.) برای آنکه بتوان حاکمیت قانون را در سطح محلی برقرار ساخت، لازم است در سطح مرکزی چارچوب قانونی کاملی را وضع و به اجرا درآوریم. (۱۳)

از آنجا که مفاهیم باز بودن و شفافیت تا حدود زیاد وابسته به چارچوب قانونی است، لذا ایجاد یک چنین چارچوبی در سطح محل بسیار دشوار ولی نه لزوماً غیرممکن خواهد بود. منظور چارچوبی است که در آن حکومت محلی دارای رویه‌های کاملاً روشن بوده و فضای انجام وظیفه برای آن باز باشد.

قصد ما در این جا این است که نشان دهیم مهمترین و قابل دست یافت‌ترین وظیفه در سطح

حکومتهای محلی چنین تعریف شده است: «فرایندی که در آن جوامع محلی (۱۲) نیازها، مشکلات و اولویتهای خویش را از طریق دولت‌های محلی نسبتاً مسئولتر و پاسخگوتر مطرح می‌سازند.» (USAID:1994:6) همچنین آمده است که «حکومت فرایند است، حال آنکه دولت ابزار آن است.» (پیشین)

رابطه حکومت در سطح کلان با حکومت در سطح خرد یا محلی، این است که حکومت حتی در سطح محل با همان تعابیر نظری، عبارت است از: مشارکت دولت و بخش خصوصی بر بستر پاسخگویی، باز بودن، شفافیت و قابلیت پیش‌بینی. البته به ادعای ما این شیوه لزوماً بهترین شیوه برخورد با حکومت محلی نخواهد بود. اگرچه عناصر اساسی مفهوم حکومت، زمینه مناسبی برای درک معنی حکومت محلی است ولی باید متذکر شد که درک نیازهای ضروری جمعی مستلزم نوعی نگرش دیگر است.

واقعینانه نخواهد بود اگر تصور شود پاسخگویی به نحوی که در سطح مرکزی مطرح است، بتواند با قوانین تمرکززدایی و بدون تأمین پیش‌شرط‌های معین قابل حصول باشد. زیرا که

12- Communities

۱۳- این به آن معنی نیست که تا وضع قانون در سطح مرکز به انتظار بنشینیم و در سطح محل فضای قانونی غیرقابل پیش‌بینی باشد. ولی در واقع دشوار بران فضای قانونی پیش‌بینی پذیری را در سطح محل تصور کرد. بدون آنکه وضعیت مشابهی در سطح مرکز پدید آمده باشد.

این مشارکت توسط عوامل زیربط توسعه (از جمله سازمانهای بین‌المللی و مؤسسات اعطاء کننده کمک و سایرین) با مانع مواجه شده است. بهبود فرصتهای مشارکت یکی از نخستین گامهایی است که می‌توان در جهت اثربخش کردن یک حکومت مناسب در سطح محل برداشت.

محل ایجاد فرصتهایی است که اجتماعات محلی بتوانند در پروژه‌های توسعه مشارکت نمایند. در حالی که در برخی کشورها (از جمله فیلیپین) به کمک قانون توسعه محلی سال ۱۹۹۱ مشارکت سازمانهای دولتی ملی و بخش خصوصی بوسیله قانون، تشویق و بهبود یافته است، در سایر کشورها،

بهبود و تقویت حکومتهای محلی

حکومت مطلوب نقش داشته باشد. تنها در شرایطی که یک چنین موقعیت پایه‌ای در دسترس و مورد شناسایی رهبران مرکزی باشد، می‌توان تصور کرد که برنامه‌ها با موفقیت به اجرا درآیند (۱۵).

دومین نکته‌ای که باید مدنظر قرار داد این است که همزمان و یا شاید پیش از اجرای هر نوع برنامه حکومتی، ابتدا لازم است رویکردهای عموم را نسبت به نقشی که آنها در حکومت برای خود تصور می‌کنند تغییر دهیم. این تغییر در کشورهای توسعه یافته و یا جدیداً صنعتی شده تا حدود زیاد تحقق یافته و لذا حکومت در آن جوامع دارای مفهومی عمیق‌تر است. ولی در کشورهای کمتر توسعه یافته چنین اتفافی روی نداده است. اینکه مردم تشخیص دهند، حق بیان خواسته‌های خود و یا آزادی اجتماع با افراد همفکر خود را دارند یک چیز است، ولی اینکه گفته شود

بهبود حکومت در سطح محل می‌تواند به روشهای گوناگون صورت گیرد. نخست پیش از هر چیز سیاست‌گذاران باید دست به اقدامی بزنند که آنرا می‌توان «اقدام تشخیص جزئی شونده جامع» (۱۲) نامید. تقریباً ما بندرت شاهد بوده‌ایم که برنامه‌های حکومتی دارای ساختاری از بالا به پایین بوده و در ماهیت، حال و هوای موقعیتهای را بخود گرفته و برنامه‌های تمرکززدایی را از حالت ظاهرسازی خارج کرده و حکومت مطلوبی را در سطح محل بوجود آورده باشند. این نوع اقدامات شناختی نه تنها باید چنین جلوه‌های نسبتاً آشکار را به عنوان ظرفیت محلی، پایه منابع مادی، شیوه‌های رفتاری اجتماعی - فرهنگی و غیره در خود لحاظ دارند، بلکه مهمتر از آن، مبین الگوهای رهبری نیز باشند. این ویژگی اخیر است که اهمیت حیاتی دارد، چرا که نشان می‌دهد تا چه حد رهبری محلی می‌تواند در اثربخشی‌سازی

۱۲- اقدام تشخیصی جزئی شونده جامع (*Comprehensive downstream diagnostic work*) از پینتو (1994) *Pinto* گرفته شده است. کسی که از اقدام تشخیص استعلایی یا فرارونده (*Upstream diagnostic work*) سخن می‌گوید، از نظر او این اقدام عبارتست از «رسیدن به درک مناسبی از محیط نهادی و نگرشهای زمینه‌ای بومی خاص هر کشور...» (Page 1) این دو نوع تشخیص را می‌توان تشخیصهای فرا دین و فرو دین نیز نامید. مترجم

۱۵- ساموت (1996:29) *Samute* خاطر نشان می‌سازد که یکی از اساسیترین دلایل بهره‌وری ستیزی تلاش برای تمرکززدایی در مالاوی (*Malawi*) دقیقاً این بوده است که «این تلاش عملیاتی شده است بدون آنکه پیشتر ظرفیتهای محلی ارزیابی شده باشند.»

مردم باید بتوانند مسئولیت خود را نیز بشناسند چیزی کاملاً متفاوت است. در بسیاری کشورها برنامه‌های تمرکززدایی (به نحوی که ذیلاً خواهد آمد) دچار شکست شده است، چرا که مقامات مرکزی و محلی و نیز عموم مردم هنوز به شیوه‌های فکر قدیمی که از نقش خود در حکومت دارند، پناهند هستند. (۱۶)

برای پرش از این مانع باید واحدهای درسی مناسبی را در برنامه‌های آموزشی مدارس گنجاند تا جوانان را به مشارکت دادن توده‌های مردم از طریق رادیو و سایر رسانه‌های گروهی ترغیب نمایند. ارایه برنامه تمرکززدایی تمام عیار بدون آماده‌سازی مقدماتی مردم برای حکومت کردن اقدامی بی‌ثمر است.

به احتمال قوی عمومی‌ترین ابزار بهبود حکومت در سطح محلی برنامه‌های تمرکززدایی است. در بسیاری کشورها (همچون مالاوی، غنا، اوگاندا و غیره) برنامه‌های تمرکززدایی به محور برنامه‌های حکومتی دولت تبدیل شده‌اند. سرانجام اینکه «تمرکززدایی یک اصل اعتقادی است، اصلی که با هدف‌های خوداتکایی، تصمیم‌گیری مردم سالارانه، مشارکت عموم در حکومت و پاسخگویی مقامات دولتی در مقابل شهروندان... گره خورده است» (Rondinelli et al 1983:8-9). این موارد بر روی هم ویژگی‌های یک حکومت مطلوب را نشان می‌دهند.

بسیه هر حال، در اغلب کشورها روند تمرکززدایی به دلایل متعدد در حال کند شدن است. برخی از این دلایل عبارتند از:

(الف) فقدان ظرفیت طرح‌ریزی، تحرک و بهره‌برداری از منابع (که در قسمت بعد آنرا بررسی خواهیم کرد).

(ب) فقدان تعهد سیاسی در مرکز به برنامه‌های تمرکززدایی (به علت ترسی که مقامات مرکزی از کاهش کنترل بر اوضاع در خود احساس می‌کنند).

(ج) فقدان دخالت عمومی در سطوح محلی در فعالیتهای توسعه (که آنها بعداً مورد بحث قرار خواهد گرفت).

(د) وجود این واقعیت که همه برنامه‌های تمرکززدایی از بالا به پایین اعمال می‌شوند و اغلب به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اجتماعات محلی توجه نمی‌گردد (از جمله مواردی که بدون کسب نظر عمومی مردم مطرح می‌شوند).

خاطر جمعی می‌توان ادعا کرد که بنجر موارد معدود و استثناء (از جمله مورد مکارموت در نیوزیلند سال ۱۹۹۶) برنامه‌های تمرکززدایی

هنوز ناظران بیطرف هم در تشخیص میزان تأثیر برنامه‌های تمرکززدایی بر ارتقاء شیوه‌های صحیح حکومتی چندان همصدا نیستند. در کل، با

۱۶- کالین (Kalin 1993) در این راستا اشاره می‌کند که «لازم است نوعی فرهنگ سیاسی دولت نامتمرکز بوجود آید. بدین معنی که

یافته (از قبیل: بنین، گینه، اوگاندا و...) به کمک مؤسساتی همچون بنیاد توانمندسازی آفریقا مستقر در هراره (Harare-based African Capacity Building Foundation - ACBF) به اقدامات نسبتاً جاه‌طلبانه‌ای در خصوص توانمندسازی حکومتها در سطح مرکز (که هدف آنها بیش از هر چیز افزایش توان تحلیلی مجالس ملی، اجتماعات، وزارتخانه‌های حکومت مرکزی، در قالب عبارت توسعه نهادی بیان شده است) دست زده‌اند، ولی از اینکه اقدامات مشابهی در سطح محلی انجام گرفته باشد، خبری در دست نیست. حتی اگر یک چنین برنامه‌هایی نیز وجود داشته باشد، بیشتر در سطوح مؤسسات منطقه‌ای یا مرکزی متمرکز بوده‌اند که در سطوح محل حضور داشته‌اند و هدف آنها خود مؤسسات محلی نبوده است. (در قسمت بعد این موضوع را بیشتر مورد بررسی قرار می‌دهیم.)

در کنار توانمندسازی محلی، باید مشارکت جمعی را در فعالیتهای توسعه ترغیب و تضمین نمود. در پس همه این موارد، مشارکت، کانون مفهوم حکومت است. همانطور که کالین (Kalin, 1993:11) بیان داشته است: "تمایل شدید مردم در سطوح تحتانی به خودگردانی محلی، لازمه موفقیت تمرکززدایی است... این موفقیت تنها با مشارکت مردم میسر است." همچنین به دلایل کاملاً مستند ثابت شده است که «بین مشارکت در طراحی و اجرای طرحهای عمرانی و دوام منافع پروژه‌ها رابطه همبستگی بسیار نیرومندی وجود

تاکنون در حقیقت به شیوه‌های قابل اندازه‌گیری نتوانسته‌اند باعث افزایش بهبود حکومت شوند. یکی از دلایلی که در بالا برای ناموفق بودن برنامه‌های تمرکززدایی ذکر کردیم، فقدان ظرفیت در سطح محل برای طرح‌ریزی و جابجایی و بهره‌برداری از منابع است. به همین دلیل افزایش توانمندیهای محلی (یا توانمندسازی Capacity Building-CB) به مهمترین عامل در موفقیت برنامه‌های تمرکززدایی تبدیل شده است. عاملی که به نوبه خود تأثیرات سازنده‌ای بر موفقیت برنامه‌های حکومتی می‌گذارد. اینکه چگونه می‌توان این توانمندیها را در سطوح محلی افزایش داد، موضوعی است که در بخش پایانی همین مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت. هدف ما هم از این مقاله مشخص نمودن اهمیت توانمندسازی حکومت در سطح محلی بوده است. در متون مربوط به توسعه این واقعیت که توانمندسازی در موفقیت برنامه‌های تمرکززدایی نقش تعیین‌کننده دارد، به روشنی بیان شده است^(۱۷). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که یکی از شروط اصلی و ضروری موفقیت تمرکززدایی «توانمندی کافی انسانی و اقتصادی و منابع مالی بسنده است، اعم از آنکه قبلاً وجود داشته و یا باید ایجاد شود.» (UNDP, 1993:2). همچنین بنظر می‌رسد «اقدام به توانمندسازی مدیریت برنامه‌های توسعه به منظور پشتیبانی از تفویض قدرت» امری ضروری باشد.^(۱۸)

تاکنون، بسیاری از کشورهای کمتر توسعه

۱۷- برای مثال، به منظور آشنایی با این مقوله در سطح کشورهای اسکاپ ESCAP می‌توانید به (UN, 1991:22) و در مورد کشور

اوگاندا به (Lubanga, 1996) و در مورد کشور فیلیپین به (Brillantes, 1996) مراجعه کنید.

به‌تازگی مطرح گردیده است (مراجعه شود به Esman and Uphoff 1984)، زیرا که این کار در وهله نخست اجتماعات محلی را به تبعیت از رهبرانشان وادار می‌سازد که به جریان توسعه بپیوندند و یا حداقل از جنبه‌هایی به حمایت از آن برخیزند.

یکی از مسایل اساسی در این رابطه این است که سازمانهای محلی و یا سایر سازمانهای غیر محلی که در زمینه مورد نظر در محل فعالیت می‌کنند، کدام یک باید مردم را برانگیخته و به اجرای فعالیتهای توسعه بکشانند. البته هر دو گروه می‌توانند مثرتر باشند ولی بدیهی است، حتی اگر سازمانهای غیر محلی بتوانند تسهیلات و فعالانی را از خارج به محل بیاورند، باز هم برای برانگیختن مردم و تحرک منابع شدیداً به جلب حمایت سازمانهای محلی نیاز دارند.

برنامه‌های داوطلبانه سازمان ملل یکی از مواردی است که در آن مأموران داوطلب بطور گسترده با هم‌تایان محلی خود کار می‌کنند.

شیوه‌های افزایش ظرفیت در سطوح محلی

امکانپذیر است. حال باید با ارزشیابی ظرفیت، مشخص سازیم چه حوزه‌هایی را باید ارتقاء دهیم. برای این منظور نکات زیر نقش اساسی دارد، (مراجعه کنید به (USAID 1994:ii)

الف - توانمند سازی در زمینه حسابداری مالی و حسابرسی

یافت. به منظور تأمین پاسخگویی، آموزش مقامات رسمی محلی از نظر حسابداری مالی و

دارد»، (Brautigam, op, cit:33). گذشته از همه چیز، «امکان موفقیت طرحهایی که از طریق فرایندهای مشارکتی گسترده تهیه شده باشند، نسبت به طرحهایی که به شیوه‌های سنتی تدوین یافته‌اند از نظر حصول به نتایج مورد نظر بسیار بیشتر است.» (Pinto, op, cit:24).

آخرین شیوه بهبود حکومت در سطح محل تقویت رهبران محلی و استفاده از سازمانها و ساختارهای رهبری سنتی به منظور جلب پشتیبانی آنها از برنامه‌های حکومت است. چرا که بیش از هر چیز، کاملاً آشکار است که با کاهش نقش حکومت در سطح محل، خلاء آن به احتمال قوی در ابتدا نه بوسیله مؤسسات ملی، بلکه توسط ساختارهای رهبری محلی پر خواهد شد. (همچنانکه گاه قصد هم همین است، بدین معنی که برخی مؤسسات ملی آلت دست خود این مقامات محلی هستند).

لزوم جذب رهبران سنتی و مؤسسات محلی در جریان توسعه، چیزی است که

اکنون که مشخص شده است عملکرد حکومت محلی را می‌توان به طرق مختلف بهبود بخشید، لازم است اشاره کنیم که این کار تنها با افزایش ظرفیت و تواناییهای موجود مراجع محلی و سایر مشارکت کنندگان در توسعه

مکانی است و لذا باید به آن توجه ویژه کرد.

می‌توان در قلمرو حسابداری مالی و حسابرسی یکی از ضعفهای عمده حکومت‌های محلی را

زمینه‌هایی حائز اهمیت است، (نگاه کنید به Edralin, 1996:2). مثالهایی از این نوع آموزشها رami توان در کمکهای بانک جهانی مشاهده کرد که به منظور تقویت مهارت‌های حسابداری و حسابرسی در کشورهای بروندی و اوگاندا در سال ۱۹۹۳ و تانزانیا در سال ۱۹۹۲ انجام گرفته است.

بهره‌برداری و اداره منابع وصولی در تنگنا هستند. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت، این است که توانایی وصول مالیات یکی از عوامل کلیدی در ظرفیت تحرک مالی است، (نگاه کنید به UN, 1991: 22).

می‌سازند، چاره کار در این است که توان اولویتبندی نیازها را (براساس وضعیت مالی و سایر متغیرها) افزایش داده و آنها را بصورت تابعی از طرحهای توسعه آن محل تعریف و به آنها وابسته کنیم.

فعالیتها وارد آورده است. اکنون در بسیاری از کشورها، ارزیابی تأثیرات محیطی هر یک از پروژه‌ها بصورت امری الزامی درآمده است. از این رو باید ظرفیت انجام چنین ارزیابی‌هایی را در مقامات محلی افزایش داده و از روشهای سالم‌سازی محیط در طرحها استفاده بعمل آوریم.

حسابرسی بسیار مهم است. از آنجا که، در کل حدود ۸۰ درصد مخارج دولتهای محلی در کشورهای کمتر توسعه یافته از محل اعتبارات حکومت مرکزی تأمین مالی می‌گردد، این دولتها باید در مقابل مخارج عمومی پاسخگو باشند، به همین دلیل افزایش ظرفیت این دولتها در چنین

ب - تحرک و مدیریت منابع مالی

این موضوع به این دلیل مهم است که حکومتهای محلی، علیرغم دریافت سهم عمده‌ای از مخارج خود از منابع مرکزی باز همچنان با مشکلات مالی مواجه بوده و همین موضوع حکایت از آن دارد که تا چه حد آنها در

ج - توسعه توان اولویتبندی سرمایه‌گذاریها

غالب اوقات، شاهد هستیم که دولتهای محلی با فهرست بلند بالایی از «آرزوهایی» مواجه‌اند که مایل‌اند اگر سرمایه‌گذاری اجازه دهد به آنها دست یابند. این آرزوها رؤیاهایی بیش نیستند و فقط کار طرحریزی را مشکل

د - برنامه‌ریزی و مدیریت زیست محیطی

در سالهای اخیر، یکی از حوزه‌های اصلی ارتقاء توانمندی، برنامه‌ریزی و مدیریت مسایل زیست محیطی بوده است. تقریباً این امور همواره در فعالیتهای عمرانی نادیده گرفته شده است. توسل به ابزارهایی که از حفاظت محیط زیست ناتوان بودند، صدمات جبران‌ناپذیری به آن

ح - توجه به قوانین و حقوق بشر

یکی دیگر از حوزه‌های اصلی آموزش که از اهمیت فراوان برخوردار است، افزایش ظرفیت دولتهای محلی از نظر کار با مواد قانون و حقوق بشر است. به گونه‌ای که در جاهای دیگر این مقاله نیز متذکر شدیم، فراهم نمودن چارچوبی قانونی برای مشارکت در اموراتقتصادی و توسعه‌ای در سطح مرکز به عنوان گام نخست بسیار اهمیت دارد. با انجام این کار، مقامات رسمی محلی، ابتدا باید به نحوی آموزش ببینند که آنها را درک کرده و ضوابط و مقررات قانونی را رعایت کنند. تنها در این صورت است که فضای مناسبی برای

و - روشهای مشارکت

سرانجام، باید توانمندی مقامات محلی افزایش یابد تا آنها بتوانند مشارکت توده‌های مردم (بویژه زنان^(۱۹) و اقشار محروم) را برانگیزند. همانگونه که در جای جای مقاله آمده است، مشارکت مهمترین عامل اساسی حکومت محلی است و لذا باید به افراد آموزش داد تا دیگران را به مشارکت در فعالیتهای عمرانی و توسعه‌ای ترغیب کنند. این کار، پیش از این در مقیاس وسیع در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته که روشهای آموزش مربوطه را طی کرده‌اند به اجرا درآمده است. از جمله می‌توان از برنامه ارزیابی کشاورزی

مشارکت مردم در اموراتقتصادی و سیاسی، ممکن خواهد شد. برای مثال در اوگاندا، سازمان ملل از آموزش سازمانهای دولتی در سطح ملی، مقامات رسمی محلی و سایر واحدها در مورد نحوه شناسایی و احترام به حقوق مردم برای شرکت در امور جوامعی که در آن به ارایه خدمات می‌پردازند و همچنین واحدهای قضایی در نحوه پیگیری مقررات حقوقی و برخورد با قانون شکنان، حمایت به عمل آورده است. این آموزشها پایه‌ای برای یک حکومت مطلوب محلی است.

خلاق^(۲۰)، روشهای مشارکت سریع^(۲۱) و غیره که با حمایتهای دو جانبه و کمکه‌های چندجانبه تأمین کنندگان مالی انجام گرفته است، نام برد. این موارد می‌تواند به بهبود حکومت یاری رساند، زیرا که افزایش مشارکتهای محلی در پروژه‌های عمرانی نیز «ابزاری مهم برای تأمین پاسخگویی» است. (Adamolekun and Bryant, op, cit:8) همانطور که اشاره شد، پاسخگویی عامل اساسی یک حکومت مناسب است. عوامل اجرایی بسیاری در محل وجود دارند که باید از جنبه‌های ششگانه فوق مورد آموزش قرار گیرند:

۱۹- در حال حاضر در بسیاری از کشورها (از جمله مالی، موزامبیک، بورکینافاسو، اوگاندا و...) قوانین خاصی با عنوان «زنان در توسعه» وضع شده است که هدف از آن ایجاد زمینه حقوقی برای مشارکت فعال زنان در فعالیتهای عمرانی است.

20 - Rapid Rural Appraisal

21 - Participation Methods of Active

نخستین کسانی بوده‌اند که توانسته‌اند نوآوریهای خارجی را در میان جماعت محلی اشاعه نموده و درونی کنند (برای مثال، به سیاستهای توسعه‌ای مطرح شده از خارج پاسخ مثبت داده‌اند). این رهبران عقیدتی در جوامع محلی کشورهای کمتر توسعه یافته عبارتند از: چهره‌های مذهبی، نخبگان مالک، بازرگانان، رهبران قبایل و غیره. تصور اینکه برنامه‌های دولتی از هر نوع بتواند بدون مشارکت این گروه از مردم موفقیت آمیز باشد، غیرممکن است، لذا باید آنها را آموزش داده و عواطفشان را برانگیخت. در اینجا هرگونه اشتراک در شرفی از برنامه‌های دولتی، علاوه بر آموزش ۵- کارگران محلی: سرانجام، یکی از عوامل مؤثر در افزایش آگاهی نسبت به حکومت، آموزش وسیع آموزش دهندگان برنامه‌هاست تا آنها بتوانند مردم را تا حد امکان آگاه‌تر نموده و آموزش لازم را در جهت برنامه‌های راهبردی حرکت‌های مردمی، روش‌های مشارکت و غیره به آنها بدهند، این کار به بهترین وجه از طریق بکار گرفتن کارگران محلی در گروه‌های کاری با افراد غیربومی ممکن است. اغلب مؤسسات کمک‌کننده (از جمله کسانی که در برنامه‌های داوطلبانه مشارکت دارند و نیز مؤسساتی همچون DED آلمان، OED اتریش، پیس گریز Peace Corps (و غیره) برای این نوع برنامه‌ها تأکید دارند. (۲۳)

۱- گروه نخست: شامل شهرداران و سایر رهبران سیاسی محلی در زمینه‌هایی همچون کارآفرینی و آنچه به رهبری مشارکتی موسوم است و به معنی «رهبری در عمل، با مشارکتی فزونی‌تر در ماهیت»، (Edralin: 1996 6:2) می‌باشد. ۲- گروه دوم: مشتمل بر سازمانهای غیردولتی (NGOS) و سازمانهای اجتماعی محلی، که همچنان در کشورهای کمتر توسعه یافته نقش اساسی در توسعه محلی دارند و تشریک مساعی با آنها در آموزش بی‌حاصل نخواهد بود، چرا که آنها به نوبه می‌توانند دانش خود را به سایر اعضا و وابستگان دیگر منتقل سازند. (۲۲)

۳- آموزش همچنین باید مستخدمین کشوری محلی را نیز در بر بگیرد. این افراد شامل مقامات محلی اعم از کارکنان سازمانهای مرکزی که در محل کار می‌کنند و یا کسانی که در محل استخدام شده‌اند، می‌باشد. نقش اجرایی آنها در خط مشیها ایجاب می‌کند که آنها نیز در برنامه‌های آموزشی منظور گردند. ۴- رهبران عقیدتی محلی: اینها کسانی هستند که به گروهها تعلق دارند و از نظر تاریخی

۲۲ - به هر حال، روشن شده است که معمولاً بین دولتها از یکطرف و سازمانهای غیردولتی (NGDS) اجتماعات محلی از طرف دیگر، اختلافی در زمینه‌های اقتصادی و سیاسی وجود دارد. در درجه نخست به خاطر آنکه «گروههای کوچک اجتماعی نشان داده‌اند که توانایی خارق‌العاده‌ای در گردآوری منابع مالی خویش دارند...» (Williams 1990: 30) و در درجه دوم در عرصه سیاسی نیز برخی سازمانهای غیردولتی (NGOS) قادر هستند مردم - بویژه فقرا را حول مسایل اجتماعی خاصی که مدتهاست در نظر گرفته نشده است بسیج کرده و برای برخی دولتها نگرانیهایی را پدید آورند. ۲۳ - برخی از اهداکنندگان کمک، از جمله USAID، در سالهای اخیر مشاوران یا کارشناسان دولتی برای پروژه‌ها یا برنامه‌هایی که خود آنها را تأمین مالی کرده‌اند، اعزام نموده‌اند. وظیفه این افراد ارایه مشاوره حتی در خصوص کلیه موضوعات مربوط به حکومت تا آنجا که به آن برنامه یا پروژه ارتباط پیدا می‌کند، می‌باشد.

آخرین نکته قابل اشاره این است که اگر قرار باشد «محرکها»^(۲۳) (که تسهیل کننده، یاریگر، عامل دگرگونی، و ... نیز نامیده می‌شوند) از خارج وارد و در این آموزشها و یا اجتماعات به کار گرفته شوند. دیگر نقش محرک خود را به عنوان مشاور و یا متخصص از دست خواهند داد و هزینه‌های بسیار سنگینی را به منابع محلی ترغیب نمود.

مجلسی تحمیل می‌کنند. سازمان‌هایی همچون بانک جهانی و UNDP اکنون به موضوع فوق پی برده و رفته رفته در مواردی که مقدور باشد از نیروهای داوطلب بعنوان مشاور و متخصص خارجی استفاده می‌کنند. این روندی است که بطور قوی باید آنرا

نتیجه‌گیری

موضوع مهمی که آشکارا به چشم می‌خورد و تا مدتها نیز ادامه خواهد یافت «حکومت مطلوب» است، در این رابطه، باید کانون توجه را از حکومت در سطح کلان و مرکز به سطح خرد یا محل منتقل نمود. زیرا چنانچه حرکت، تنها از بالا باشد هیچ ابتکاری ادامه حیات نخواهد داشت، (طرد مدلهای توسعه از بالا به پایین). به همین دلیل، در این مقاله سعی گردیده دستگاه ریزنگر (میکروسکپ) را برای بررسی بهبود حکومت، بر روی سطوح محلی متمرکز سازیم و نه بطور وسیع در سطح مرکز. توجه فزاینده سازمان‌هایی از جمله UNDP, DANIDA, بانک جهانی و غیره بر اصلاح خدمات کشوری در برخی کشورهای کمتر توسعه یافته گواه مسلمی بر تأکید بیش از حد بر مرکز است. بدیهی است باید نوعی چارچوب نظری اساسی در مرکز ایجاد نمود، ولی اگر چنین کاری نیز انجام گرفت، باید دیدگاهها را عوض کرد. مهم آن است که این دو وظیفه باید دوش به دوش هم حرکت کنند، چرا که منابع برای اجرای این تغییرات در سطوح محلی به نحوی که ما در اینجا توصیه کردیم چندان زیاد نیست. در این مقاله همچنین توضیح داده شد که اگر این تلاشها بخواهد به ثمر بنشیند باید نظر مؤسسات و رهبران محلی جلب شود، حمایت این عوامل از فرایندهای توسعه در اجرای اثربخش برنامه‌های دولتی تعیین کننده است. یکی از شیوه‌های مؤثر جلب همکاری آنها، دادن آموزشهای حساسیت به رهبران عقیدتی محلی است.

آخرین نکته مهم این است که آموزش توانمندی در سطح محل باید عملگرا بوده و بر برنامه‌ریزی، انگیزش و استفاده از منابع متمرکز باشد، بدون چنین افزایشی یعنی «تقویت» به عنوان پیش‌درآمد ترویج حکومت مطلوب محلی کاری عبث خواهد بود.