

Pathology of the rural system in Iran and presentation of a desirable model within the framework of good national and local governance for sustainable development

Davood Amadi¹ , **Mohammad Varasteh bazghaleh²**   **Farhang Faghih Larijani³** 

1 Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: Amadi@iau.ac.ir

2. Department of Law, Parand Branch, Islamic Azad University, Parand, Iran(Responsible author).

Email: m.varasteh62@iau.ac.ir

3. Assistant Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Mazandaran, Iran.

Email: farhanglaw@yahoo.com

ARTICLE INFO Abstract

Article type:
Research Paper

Article history:

Received: 1 June 2025

Revised: 12 July 2025

Accepted: 1 November 2025

Published: 22 December 2025

Keywords:

Villages, Pathology of Good Governance, Local Governance, Sustainable Rural Development

The village council system in Iran, as non-governmental and local public institutions, plays a key role in rural management and sustainable development, but it faces several challenges. The pathology of this system shows that the main problems include lack of financial independence and dependence on the state budget, weakness in genuine public participation, insufficient decentralization, overlapping duties with other institutions, lack of sustainable revenue sources, and being under the supervision of the Ministry of Interior (instead of a specialized rural development organization). These issues have led to a decrease in the efficiency of village councils in providing infrastructure services, local management, and socio-economic development of villages. Within the framework of good national and local governance (with the principles of participation, accountability, transparency, responsibility, efficiency, rule of law, and justice), the proposed desirable model includes strengthening real decentralization, empowering village councils through the establishment of an independent rural development organization, increasing the role of Islamic village councils in decision-making, creating sustainable local revenue sources, and better coordination between the national and local levels. This model, by emphasizing participatory and community-based management, can help achieve sustainable rural development and guide villages toward self-sufficiency and economic, social, and environmental sustainability.

How to cite: Amadi, D., Varasteh, M. and Faghih Larijani, . (1404). Pathology of the rural system in Iran and presentation of a desirable model within the framework of good national and local governance for sustainable development. *Geography and Regional Planning*, 15 (61), 512-526. <https://doi.org/10.22034/jgeoq.2026.568857.4402>



Introduction

As executive and management institutions at the village level, village councils are considered to be the main pillars of the local management system in the Islamic Republic of Iran and have a crucial role in achieving spatial justice, sustainable development, and attracting public participation.

Methodology

The research method is analytical-descriptive using library resources such as books, articles, theses, reports, and laws and regulations.

Results and Discussion

The present study, titled "The Desirable Legal Model for the Dehیارis System with an Emphasis on Good Governance," is a scientific and systematic effort to reexamine

the legal, institutional, and managerial status of Dehیارis in the public law system of the Islamic Republic of Iran and redefine it based on good governance indicators.

Conclusion

The present study emphasizes the fact that redefining the village administration system within the framework of good governance principles is a legal, managerial, and ethical necessity for Iranian society. Village administrations must be upgraded from subordinate institutions to accountable and efficient institutions, in a way that allows people to have an effective share in public decision-making through them.

Ethical considerations

Following the principles of research ethics

The authors have observed the principles of ethics in conducting and publishing this scientific research, and this is confirmed by all of them.

Data Availability Statement

Data available on request from the authors.

Acknowledgements

First author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article.

Second author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and

interpretation of information and results, preparing a draft of the article

Third author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article

Ethical Considerations

The authors affirm that they have adhered to ethical research practices, avoiding plagiarism, misconduct, data fabrication or falsification, and have provided their consent for this article's publication.

Funding

This research was conducted without any financial support from Payam Noor University.

Conflict of Interest

The authors declare no conflict of interest

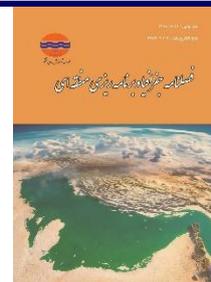


انجمن ژئوپلیتیک ایران

فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای

شاپا چاپی: ۶۴۶۲-۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲-۲۷۸۳

Journal Homepage: <https://www.jgeoqeshm.ir/>



آسیب شناسی نظام دهیاری ها در ایران و ارائه الگو مطلوب در چهارچوب حکمروایی خوب ملی و محلی به منظور توسعه پایدار

داود آمدی^۱، محمد وارسته بازقلعه^۲، فرهنگ فقیه لاریجانی^۳

^۱ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. Email: Amadi@iau.ac.ir

^۲ گروه حقوق، واحد پرند، دانشگاه آزاد اسلامی، پرند، ایران. Email: m.varasteh62@iau.ac.ir

^۳ استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران. Email: farhanglaw@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۱۱</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۴/۲۲</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۱۰</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: دهیاری ها حکمروایی خوب ملی و محلی ارائه الگو</p>	<p>نظام دهیاری‌ها در ایران به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و محلی، نقش کلیدی در مدیریت روستایی و توسعه پایدار ایفا می‌کنند، اما با چالش‌های متعددی روبرو هستند. آسیب‌شناسی این نظام نشان می‌دهد که مشکلات اصلی شامل عدم استقلال مالی و وابستگی به بودجه دولتی، ضعف در مشارکت مردمی واقعی، تمرکززدایی ناکافی، تداخل وظایف با نهادهای دیگر، کمبود منابع درآمدی پایدار، و قرارگیری تحت نظارت وزارت کشور (به جای یک سازمان تخصصی توسعه روستایی) است. این مسائل منجر به کاهش کارایی دهیاری‌ها در ارائه خدمات زیرساختی، مدیریت محلی و توسعه اقتصادی-اجتماعی روستاها شده است. در چارچوب حکمروایی خوب ملی و محلی (با اصول مشارکت، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، کارایی، قانون‌مداری و عدالت)، الگوی مطلوب پیشنهادی شامل تقویت تمرکززدایی واقعی، توانمندسازی دهیاری‌ها از طریق ایجاد سازمان مستقل توسعه روستایی، افزایش نقش شوراهای اسلامی روستا در تصمیم‌گیری، ایجاد منابع درآمدی پایدار محلی، و هماهنگی بهتر بین سطوح ملی و محلی است. این الگو می‌تواند با تأکید بر مدیریت مشارکتی و جامعه‌محور، به تحقق توسعه پایدار روستایی کمک کند و روستاها را به سمت خودکفایی و پایداری اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی هدایت نماید.</p>

استناد: آمدی، داود، وارسته بازقلعه، محمد و فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۴۰۴). آسیب شناسی نظام دهیاری ها در ایران و ارائه الگو مطلوب در چهارچوب حکمروایی خوب ملی و محلی به منظور توسعه پایدار. *جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۱۵(۶۱)، ۵۱۲-۵۲۶. DOI: 10.22034/jgeoq.2026.568857.4402



© نویسندگان.

ناشر: موسسه آموزش عالی قشم

مقدمه

دهیاری‌ها به عنوان نهادهای اجرایی و مدیریتی در سطح روستاها، از ارکان اصلی نظام مدیریت محلی در جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شوند و وظیفه‌ای خطیر در تحقق عدالت فضایی، توسعه پایدار و جلب مشارکت مردمی بر عهده دارند. تأسیس این نهادها در دهه ۱۳۸۰ بر اساس قانون «تأسیس دهیاری‌های خودکفا» را باید تلاشی در جهت تمرکززدایی، توزیع متوازن قدرت و کارآمدسازی مدیریت عمومی در سطح خرد دانست. با این وجود، تجربه بیش از دو دهه فعالیت دهیاری‌ها نشان داده است که دستیابی به اهداف قانون‌گذار در حوزه کارآمدی، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت محلی، به‌طور کامل محقق نشده است. نظام حقوقی حاکم بر دهیاری‌ها، علی‌رغم برخورداری از پشتوانه قانونی در ساختار شوراهای اسلامی و وزارت کشور، از نارسایی‌های قابل توجهی رنج می‌برد. از جمله این نارسایی‌ها می‌توان به ابهام در حدود اختیارات دهیاران، تمرکز بیش از حد اختیارات در نهادهای بالادستی، ضعف در سازوکارهای نظارتی، محدودیت منابع مالی و انسانی، و نبود شاخص‌های ارزیابی عملکرد مبتنی بر اصول حکمروایی خوب اشاره کرد. این چالش‌ها سبب شده است که بسیاری از دهیاری‌ها نتوانند مأموریت‌های توسعه‌محور خود را در روستاها به شکلی مطلوب ایفا کنند و کارکرد آنان عمدتاً به اجرای دستورات اداری و امور عمرانی محدود گردد.

از سوی دیگر، تحولات مفهومی در نظریه‌های حکمروایی خوب (Good Governance)، به‌ویژه در ساحت حکمرانی محلی، نشان داده است که توسعه پایدار بدون استقرار نهادهای شفاف، پاسخگو و مشارکت‌گرا امکان‌پذیر نیست. بر این اساس، دهیاری‌ها نه صرفاً مجری سیاست‌های دولتی، بلکه باید به نهادهای تنظیم‌کننده و تسهیل‌گر تعامل میان دولت، جامعه محلی و بخش خصوصی تبدیل شوند. این هدف زمانی دست‌یافتنی است که ساختار حقوقی و اجرایی دهیاری‌ها با اصول حکمروایی خوب تطبیق یافته و در چارچوب سیاست‌های غالب نظام اداری کشور بازتعریف شود.

متعددی مواجهه است که مانع از تحقق اهداف خود می‌شود. این پژوهش به آسیب‌شناسی نظام دهیاری‌ها در ایران می‌پردازد و حکمرانی خوب به مجموعه‌ای از اصول و روش‌ها اطلاق می‌شود که هدف آن ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان، افزایش شفافیت، پاسخگویی و مشارکت اجتماعی در فرآیندهای تصمیم‌گیری است. در این راستا، دهیارها به عنوان نمایندگان محلی و مجریان سیاست‌های دولتی در روستاها، نقش حیاتی در تحقق حکمرانی خوب ایفا می‌کنند. با این حال، نظام حقوقی حاکم بر فعالیت‌های دهیارها ممکن است با چالش‌ها و نواقص جدی مواجه باشد که مانع از دستیابی به اهداف حکمرانی خوب می‌شود.

نظام دهیاری‌ها به عنوان یکی از نهادهای محلی در ایران، نقش کلیدی در مدیریت و توسعه روستاها ایفا می‌کند. این نهادها با هدف تقویت مشارکت مردمی، بهبود خدمات عمومی و ارتقاء کیفیت زندگی در مناطق روستایی تأسیس شده‌اند. با این حال، نظام دهیاری‌ها با چالش‌های تلاش می‌کند تا الگوی مطلوبی برای بهبود عملکرد این نهادها در چهارچوب حکمروایی خوب ملی و محلی ارائه دهد.

با وجود اهمیت و ضرورت وجود دهیاری‌ها در فرآیند توسعه روستایی، نظام دهیاری‌ها در ایران با مشکلات متعددی روبه‌رو است. از جمله این مشکلات می‌توان به عدم شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، کمبود منابع مالی، ضعف در ظرفیت‌های مدیریتی، عدم مشارکت مؤثر جامعه محلی و نداشتن ارتباط مناسب با نهادهای بالادستی اشاره کرد. این مسائل باعث شده‌اند که دهیاری‌ها نتوانند به نحو احسن وظایف خود را انجام دهند و در نتیجه، توسعه پایدار روستاها به خطر بیفتد.

مسئله اصلی پژوهش حاضر، شناسایی و طراحی الگوی مطلوب حقوقی برای نظام دهیارها به گونه‌ای است که بتواند به تقویت حکمرانی خوب در جوامع محلی و ملی کمک کند. این مسئله شامل بررسی نواقص موجود در نظام حقوقی

فعلی، شناسایی موانع قانونی و اجرایی، و ارائه راهکارهایی برای بهبود عملکرد دهیارها در راستای اصول حکمرانی خوب و آسیب شناسی نظام دهیاری‌ها در ایران می‌باشد.

بسیاری از قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های دهیارها ممکن است ناکافی یا مبهم باشند. این نواقص می‌تواند منجر به سوءاستفاده، فساد یا عدم شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری شود. در بسیاری از موارد، دهیارها به دلیل فقدان سازوکارهای شفاف و نظارتی، نتوانسته‌اند به خوبی به مردم پاسخگو باشند. این موضوع می‌تواند اعتماد عمومی را کاهش دهد و مانع از مشارکت فعال جامعه شود. عدم توجه کافی به نظرات و نیازهای مردم در فرآیندهای تصمیم‌گیری محلی، یکی از چالش‌های اساسی در حکمرانی خوب است. این موضوع می‌تواند به نارضایتی و بی‌اعتمادی مردم نسبت به نهادهای محلی منجر شود. بسیاری از دهیاران به دلیل عدم دسترسی به آموزش‌های لازم و منابع کافی، قادر به اجرای پروژه‌های توسعه‌ای و مدیریتی مؤثر نیستند. این کمبود می‌تواند منجر به ناکارآمدی در مدیریت محلی شود. توجه ناکافی به ابعاد زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی در برنامه‌ریزی‌های محلی می‌تواند منجر به توسعه ناپایدار و آسیب به منابع طبیعی شود.

هدف این پژوهش طراحی یک الگوی حقوقی مناسب برای نظام دهیارها است که بتواند اصول حکمرانی خوب را در عمل پیاده‌سازی کند. این الگو باید شامل راهکارهایی برای رفع نواقص قانونی، افزایش شفافیت و پاسخگویی، تقویت مشارکت اجتماعی، توانمندسازی دهیاران و توجه به توسعه پایدار باشد.

با توجه به چالش‌ها و نواقص موجود در نظام حقوقی حاکم بر فعالیت‌های دهیارها، طراحی یک الگوی مطلوب حقوقی با تأکید بر حکمرانی خوب ضروری است. این الگو می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی، افزایش مشارکت اجتماعی و تحقق توسعه پایدار در جوامع محلی کمک کند.

مبانی نظری و پیشینه تحقیق

سید علی بدری، ۱۴۰۱، در مقاله ایی تحت عنوان «تحلیل نقش حکمروایی در توسعه پایدار اقتصادی از دیدگاه مدیران محلی (دهیار و شورا) بخش کهک؛ استان قم» بیان می‌کند:

نگاهی به سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت امور روستا نشان می‌دهد حکمروایی روستایی به عنوان رویکردی مؤثر و کارآمد در پاسخگویی، شفافیت، قانونمندی و مسئولیت‌پذیری امور محلی می‌تواند در نیل به توسعه پایدار نقش مهمی بازی نماید. براین اساس در مطالعه حاضر سعی شد نقش حکمروایی روستایی در توسعه پایدار اقتصادی نواحی روستایی بخش کهک قم مورد بررسی قرار گیرد. روش تحقیق از نوع توصیفی - تحلیلی و برای گردآوری اطلاعات از شیوه اسنادی و پیمایشی با بهره‌گیری از ابزار پرسشنامه و مشاهده استفاده شد. جامعه آماری تحقیق متشکل از تعداد ۱۷ تن از دهیاران و ۳۴ تن از اعضای شورای اسلامی روستاهای واقع در محدوده مطالعه شده می‌باشد. روایی پرسشنامه براساس نظر اساتید و صاحب‌نظران مدیریت روستایی بررسی و مورد تایید قرار گرفت و پایایی پرسشنامه با استفاده از آزمون آلفای کرونباخ در سطح بسیار خوب (۰.۹۱) محاسبه و مورد تایید قرار گرفت. به منظور تحلیل متغیرهای مورد مطالعه از نرم افزار SPSS و روش‌های آماری استفاده شده است. یافته مبین آن است که امتیاز حکمروایی روستایی در روستاهای مورد مطالعه برابر ۳.۷ و بعد مسئولیت‌پذیری با امتیاز ۴.۰۸ دارای بهترین عملکرد می‌باشد. همچنین آزمون تحلیل واریانس نشان می‌دهد که حکمروایی بر توسعه اقتصادی اثر می‌گذارد به گونه‌ای که با بالا رفتن سطح حکمروایی، سطح توسعه اقتصادی هم ارتقا می‌یابد و در این تحقیق عامل مسئولیت‌پذیری در منطقه مورد مطالعه با ضریب ۰.۴۵۳ مهمترین عامل مؤثر بر توسعه اقتصادی محسوب می‌شود.

برای مقایسه نقاط قوت و ضعف مقاله "تحلیل نقش حکمروایی در توسعه پایدار اقتصادی از دیدگاه مدیران محلی (دهیار و شورا) بخش کهک؛ استان قم" با پایان نامه "الگوی مطلوب حقوقی برای نظام دهیارها با تأکید بر حکمرانی خوب و نوآوری"، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نقاط قوت مقاله:

۱. مقاله به بررسی تجربی نقش حکمروایی روستایی در توسعه پایدار اقتصادی پرداخته و داده‌های واقعی از دهیاران و اعضای شورا را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است.
۲. به کارگیری روش‌های توصیفی-تحلیلی و ابزارهای معتبر مانند پرسشنامه و نرم‌افزار SPSS نشان‌دهنده دقت علمی تحقیق است.
۳. ارائه امتیازها و نتایج عددی (مانند امتیاز ۳.۷ برای حکمروایی روستایی) به خواننده کمک می‌کند تا به راحتی وضعیت موجود را درک کند.
۴. شناسایی مسئولیت‌پذیری به عنوان مهم‌ترین عامل مؤثر بر توسعه اقتصادی، به اهمیت این بعد در حکمرانی روستایی اشاره دارد.

نقاط ضعف مقاله:

۱. مقاله بیشتر بر جنبه‌های مدیریتی و اجتماعی تمرکز دارد و ممکن است جنبه‌های حقوقی و قانونی حکمروایی روستایی را نادیده بگیرد.
۲. تمرکز بر یک منطقه خاص (بخش کهک) ممکن است نتایج را محدود کند و نتواند به تعمیم‌پذیری در سطح ملی یا بین‌المللی کمک کند.

نقاط قوت پایان‌نامه:

۱. پایان‌نامه به بررسی الگوهای حقوقی برای نظام دهیارها می‌پردازد که می‌تواند به ایجاد یک چارچوب قانونی مؤثر کمک کند.
۲. این تحقیق می‌تواند به شناسایی راهکارهای نوآورانه‌ای بپردازد که به بهبود عملکرد دهیاران کمک کند.
۳. با توجه به تحولات جدید در مدیریت روستایی، این تحقیق می‌تواند به نیازهای جدید پاسخ دهد.

نقاط ضعف پایان‌نامه:

۱. اگر این تحقیق بیشتر نظری باشد و به داده‌های تجربی توجه نکند، ممکن است قابلیت عملی کمتری داشته باشد.
 ۲. اگر پایان‌نامه فقط بر جنبه‌های حقوقی تمرکز کند و چالش‌های واقعی که دهیاران با آن مواجه هستند را نادیده بگیرد، ممکن است کاربردی نباشد.
- هر دو اثر می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. مقاله می‌تواند به عنوان منبعی برای شناسایی چالش‌ها و نیازهای عملی در حکمرانی روستایی استفاده شود، در حالی که پایان‌نامه می‌تواند به ایجاد یک چارچوب حقوقی مؤثر برای بهبود

حکمرانی و نوآوری در نظام دهیارها بپردازد. ترکیب این دو رویکرد می‌تواند به تقویت مدیریت روستایی و افزایش کارایی دهیاران کمک کند.

سعید محمد زاده، ۱۳۹۸، در مقاله ایی تحت عنوان «تحلیل عملکرد مدیریت نوین روستایی با رویکرد حکمرانی خوب (مورد مطالعه: دهیاری‌های بخش مرکزی، شهرستان ایوان)» بیان می‌کند:

مدیریت، مهمترین عامل در حیات، رشد و بالندگی یا مرگ یک جامعه است و روند حرکت را از وضع موجود به سوی وضع مطلوب کنترل می‌کند. بر این اساس توجه به ساختار مدیریت در جوامع روستایی یکی از موضوعات اساسی در تحلیل مسائل روستایی کشور است. رویکردهای مختلفی در زمینه مدیریت روستایی وجود دارد که یکی از جدیدترین و مهمترین آنها، حکمروایی مطلوب و خوب روستایی می‌باشد. بر این اساس هدف این پژوهش بررسی و تحلیل وضعیت موجود مدیریت محلی روستاها به لحاظ عملکرد با شاخص‌های ۸ گانه حکمروایی مطلوب است. برای این منظور از روش‌شناسی توصیفی-تحلیلی، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و پژوهش میدانی (پرسشنامه) استفاده شد. جامعه آماری تحقیق یازده روستای دهستان های نبوت و سراب شهرستان ایوان می‌باشد که ۱۲۲ نفر به صورت تصادفی ساده مطالعه شده‌اند. نتایج بررسی وضعیت عملکرد مدیران روستایی در شاخص‌های هشتگانه حکمرانی خوب روستایی نشان می‌دهد، در بین هشت شاخص مورد بررسی میانگین چهار شاخص مشارکت، پاسخگویی، شفاف بودن و عدالت بیشتر از میانگین مبنا بوده است و میانگین چهار شاخص کارایی، قانون مداری، مسئولیت پذیری، اجماع‌پذیری از میانگین مبنا کمتر بوده است. منفی شدن شاخص انحراف از میانگین اکثر شاخص‌های مذکور، ضعف عملکرد دهیاری‌ها در اکثر شاخص‌های حکمرانی خوب را از دیدگاه پاسخگویان نشان می‌دهد.

روش تحقیق

روش تحقیق تحلیلی - توصیفی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای از قبیل: کتاب، مقاله، پایان نامه، گزارش و قوانین ومقررات می باشد.

مفهوم دهیاری و دهیار در حقوق ایران

دهیاری به‌عنوان نهاد حقوقی - اداری جدید در نظام حقوق عمومی ایران، محصول تلاش قانونگذار برای تکمیل ساختار مدیریت محلی و تحقق اصول ۱۰۰ تا ۱۰۳ قانون اساسی است. پیش از تصویب آیین‌نامه تأسیس دهیاری‌ها در سال ۱۳۸۲، امور اجرایی روستاها عموماً توسط شوراهای اسلامی روستا یا بخشداری‌ها اداره می‌شد و فقدان شخصیت حقوقی مستقل در سطح اداره محلی محسوس بود (روحانی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۱۲).

بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه مذکور، دهیاری نهاد عمومی غیردولتی است که در چارچوب قانون، با هدف اداره امور روستا و در راستای تحقق خودگردانی محلی تشکیل می‌شود. این تعریف، دهیاری را در زمره نهادهای عمومی غیردولتی قرار می‌دهد، مشابه شهرداری‌ها، اتاق بازرگانی یا سازمان نظام مهندسی، با این تفاوت که حوزه عمل آن محدود به قلمرو روستا است (اکبری، ۱۳۹۷: ۴۵).

در بُعد فلسفه حقوق عمومی، ایجاد دهیاری پاسخی به ضرورت «نهادسازی برای تمرکززدایی» بود؛ زیرا دولت مرکزی پس از انقلاب اسلامی، در پی تحقق عدالت فضایی و واگذاری امور به مردم محلی بوده است (بیات، ۱۴۰۰: ۲۲۳). این سیاست در سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹ نیز تصریح شده است که تأکید دارد بر: «تقویت مدیریت محلی در راستای توسعه مشارکت مردم در اداره امور عمومی». نتیجه آن، رسمیت یافتن دهیاری‌ها به‌عنوان حلقه واسط دولت و جامعه محلی بوده است.

دهیاری از نظر ساختار حقوقی، تابع وزارت کشور است، اما به سبب ماهیت غیردولتی خود از بودجه عمومی جداست؛ بنابراین، در قلمرو تئوری تابع اصل حاکمیت قانون عمومی، اما در روابط مالی و قراردادی تابع قواعد حقوق خصوصی است (فرهمنده، ۱۳۹۹: ۸۷). این ویژگی، سبب می‌شود دهیاری در زمره نهادهای «با ماهیت دوگانه» در فقه نهادی حقوق عمومی ایران قرار گیرد.

از منظر تحلیل ماهوی، دهیاری مصداقی از نهاد عمومی غیردولتی است؛ یعنی نهادی که وظایف عمومی را در چارچوب قانون انجام می‌دهد ولی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت است (نصیری، ۱۳۹۸: ۱۴۵).

تعریف حکمروایی خوب و جایگاه آن در حقوق عمومی

در منظومه مفهومی حقوق عمومی معاصر، «حکمروایی خوب» (Good Governance) یکی از بنیان‌های نظری و کاربردی برای سنجش کیفیت عملکرد دولت و نهادهای عمومی شمرده می‌شود. این مفهوم طی دهه‌های اخیر به واسطه پیوند عمیق میان کارآمدی دولت، مسئولیت‌پذیری نهادی، شفافیت اداری و حاکمیت قانون، به عنوان معیاری جهانی برای مشروعیت قدرت عمومی مطرح شده است (World Bank, 2017: 13؛ رحمانی، ۱۳۹۷: ۸۲). حقوق عمومی ایران نیز از رهگذر اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹ به شکل تدریجی در مسیر بومی‌سازی این الگو گام برداشته است (نصیری، ۱۳۹۸: ۱۸۱). به بیان دقیق‌تر، حکمروایی خوب از حوزه‌ی مدیریت دولتی صرف فراتر رفته و به مبنایی برای نوسازی نظری وظایف حاکمیت در برابر ملت تبدیل گردیده است.

در ادبیات حقوق تطبیقی، حکمروایی خوب مفهومی است چندبعدی؛ به نحوی که عناصر اصلی آن شامل حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت عمومی، عدالت اداری، کارآمدی و جهت‌گیری توافقی در تصمیم‌گیری‌های عمومی است (UNDP, 2019: 7؛ کریمی، ۱۴۰۱: ۱۵۴). بر مبنای گزارش کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه (ESCAP, 2020: 23)، رابطه‌ی میان دولت و شهروند در نظام حکمروایی خوب، رابطه‌ای شبکه‌ای و تعاملی است نه سلسله‌مراتبی؛ بدین معنا که شهروند صرفاً تابع تصمیم قدرت عمومی نیست بلکه شریک در فرایند تصمیم‌سازی تلقی می‌شود. این رویکرد با فلسفه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم‌خوانی دارد؛ زیرا اصول ۵۶، ۶ و ۱۰۰ به صراحت بر منشأ الهی و مردمی حاکمیت تأکید کرده و مدیریت امور محلی را به شوراهای منتخب مردم واگذار می‌کند. (استوار سنگری، ۱۴۰۱، ۴۳).

تحلیل حقوقی این مفهوم در ایران نشان می‌دهد که حکمروایی خوب به جای تمرکز بر مالکیت قدرت، بر کیفیت به‌کارگیری قدرت در جهت منافع عمومی تکیه دارد (بیات، ۱۴۰۰: ۲۴۸). در چارچوب این اندیشه، دولت از جایگاه مسلط فرمان‌دهنده خارج می‌شود و به نهادی خدمت‌گزار و پاسخ‌گو تبدیل می‌گردد (فرهمنده، ۱۳۹۹: ۹۱). چنین تغییری، اثر عمیقی بر تحول حقوق اداری دارد؛ چراکه مفهوم سنتی «اقتدار اداری» مبتنی بر فرمان و انقیاد، جای خود را به «اداره مشارکتی» و گفت‌وگوی نهادی میان سازمان‌های عمومی و شهروندان می‌دهد (حبیبی، ۱۳۹۶: ۷۳). در نتیجه، فلسفه وجودی حقوق عمومی معاصر نه تحدید قدرت، بلکه مدیریت مشروع و کارآمد آن است.

روند ورود مفهوم حکمروایی خوب به ایران، عمدتاً از طریق نهادهای بین‌المللی و اسناد توسعه‌ای آغاز شد. نخستین بار در «سند چارچوب توسعه کشور» (UNDP-Iran, 2001) شاخص‌هایی نظیر شفافیت، پاسخگویی و عدالت رویه‌ای به عنوان اهداف اصلاح نظام اداری مطرح گردید. سپس در سیاست‌های کلی نظام اداری کشور مصوب ۱۳۸۹، واژه‌ی «شفافیت، پاسخگویی و عدالت‌محوری» رسماً در سطح حقوق عمومی جای گرفت (شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۳۵). به تبع آن، قوانین مهمی نظیر قانون «مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶) و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، با تأکید بر اصول ارزیابی عملکرد، سلامت اداری، و حق دسترسی آزاد به اطلاعات تنظیم شدند (عسگری، ۱۴۰۰: ۲۵۰). به بیان دیگر، حقوق عمومی ایران از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ به‌طور نظام‌مند به سمت شاخص‌های حکمروایی خوب حرکت کرده است.

از منظر فقه حقوق عمومی، بنیاد این رویکرد در اصل کرامت انسانی است. به تعبیر طباطبایی مؤتمن (۱۳۹۳: ۱۲۲)، حکمروایی خوب در نظام اسلامی معادل تحقق «حکومت عادل» است که وظیفه‌ی اصلی آن «صیانت از حقوق الهی و مردمی» می‌باشد. به همین جهت، فقهای معاصر نظیر مصباح یزدی و عمید زنجانی، نظارت متقابل مردم و دولت را جوهره‌ی مردم‌سالاری دینی دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۶۲). چنین برداشتی، زمینه‌ای برای تلاقی مفاهیم اسلامی با اصول جهانی حکمروایی خوب فراهم می‌آورد؛ به‌ویژه در مؤلفه‌هایی مانند عدالت توزیعی، شفافیت در بیت‌المال و مسئولیت‌پذیری کارگزاران.

در سطح عملی، تحقق حکمروایی خوب مستلزم ترکیب سه رکن است: اقتدار مشروع، پاسخگویی نهادی و کارآمدی اجرایی (Grindle, 2007: 556). اقتدار مشروع، از رضایت عمومی و پای‌بندی به قانون برمی‌خیزد؛ پاسخگویی نهادی، ناشی از وجود سازوکارهای نظارتی مؤثر و قوه‌ی قضاییه‌ی مستقل است؛ و کارآمدی اجرایی، محصول نظام مدیریتی شایسته‌سالار و ساختار مالی شفاف محسوب می‌شود. در چارچوب حقوق عمومی ایران، اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی (تفکیک قوا و سازمان بازرسی کل کشور) جملگی ناظر بر این ساختارند (نصیری، ۱۳۹۸: ۱۸۳).

از دیدگاه انتقادی، بزرگ‌ترین چالش تحقق حکمروایی خوب در ایران، عدم انسجام نهادی و ضعف قوانین ارزیابی عملکرد عمومی است. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲: ۹۱) گزارش می‌دهد که بیش از ۷۰ درصد دستگاه‌های اجرایی، فاقد نظام نظارت مبتنی بر شاخص‌های شفاف مدیریتی‌اند. افزون بر آن، تمرکزگرایی مالی موجب شده منابع اداره‌ی محلی مستقل نباشد و بخش مهمی از تصمیم‌های توسعه‌ای از بالا دیکته گردد. بدین ترتیب، گرچه ادبیات نظری حکمروایی خوب در اسناد بالادستی پذیرفته شده است، اما تحقق عملی آن هنوز با محدودیت‌های ساختاری، مالی و فرهنگی مواجه است (شریفی، ۱۴۰۲: ۱۱۲).

جایگاه دهیاری‌ها در اسناد بالادستی و تعهدات بین‌المللی ایران

جایگاه‌دهیاری‌ها در نظام حقوقی ایران صرفاً زاده‌ی قانون دهیاری‌ها نیست، بلکه در بافتار کلی سیاست‌های کلان و تعهدات بین‌المللی کشور ریشه دارد. از دیدگاه حقوق عمومی، دهیاری به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، در سطح پایین سلسله‌مراتب اجرایی قرار دارد، اما در مجموعه اسناد بالادستی، به‌ویژه در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، به‌عنوان یکی از بازوهای تحقق حکمرانی کارآمد و عدالت‌محور شناخته شده است (طاهری، ۱۴۰۳: ۲۱). اصل محوری این سند بر مشارکت همگانی در توسعه و تقویت نهادهای محلی استوار است و دهیاری در این میان نقش تکمیلی دولت در اجرای سیاست‌های پایش محیطی و اجتماعی دارد. در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، از جمله برنامه ششم و پیش‌نویس برنامه هفتم، تکالیفی برای وزارت کشور و دهیاری‌ها در زمینه توسعه پایدار، ارتقای بهره‌وری و مدیریت مشارکتی تصریح شده است (حسینی، ۱۴۰۲: ۶۴). در ماده ۲ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۹۵ توسط مقام معظم رهبری، بر «تفویض اختیارات به سطوح پایین‌تر» و «ایجاد زمینه مشارکت مردم در اداره امور محلی» تأکید شده که دهیاری به‌عنوان غیرمتمركزترین نهاد اجرایی روستا، محور اجرای این تکلیف قانونی شناخته می‌شود (رنجبر، ۱۴۰۰: ۸۷).

از دیدگاه برنامه‌ریزی راهبردی، در سند ملی آمایش سرزمین (مصوب شورای عالی آمایش کشور، ۱۳۹۹)، دهیاری‌ها به‌منزله‌ی واحد اجرایی توسعه پایدار در سطح پایین فضایی تعیین شده‌اند (عباسی، ۱۴۰۲: ۱۱۳). این سند با در نظر گرفتن ملاحظات محیط‌زیستی و اقتصادی، بر پایداری اجتماعی روستاها، مدیریت منابع محلی و توانمندسازی دهیاری‌ها در زمینه زیرساخت خدمات عمومی تمرکز دارد. چنین رویکردی تبلور درون‌زا از مفهوم حکمرانی خوب است که در حقوق بین‌الملل نیز به‌عنوان معیار اداره کارآمد دولت‌ها شناخته شده است (میرزایی، ۱۴۰۱: ۹۵). اما در عمل،

شکاف میان نقشه راه مستندات بالادستی و اختیارات واقعی دهیاری ها سبب شده سواد اجرایی و توان مالی آن ها در تحقق اهداف توسعه ای محدود بماند.

در بعد بین المللی، دهیاری ها به طور مستقیم در تعهدات شکل گرفته از دستور کار ۲۱ کنفرانس ریودوژانیرو (۱۹۹۲) و اهداف توسعه پایدار (SDGs ۲۰۳۰) ذکر می شوند. ایران در گزارش ملی داوطلبانه ۲۰۲۳ به سازمان ملل، دهیاری ها را ابزار اصلی اجرای هدف ۱۱ (شهرها و جوامع پایدار) و هدف ۱۵ (حفاظت از اکوسیستم های خشکی) معرفی کرده است (United Nations, 2023: 47). مطابق تحلیل نوری (۱۴۰۳: ۵۸)، دهیاری ها بخشی از «تعهد ملی داوطلبانه» برای گزارش دهی به Agenda 2030 هستند، اما نبود چارچوب حقوقی داخلی صریح برای الزام دستگاه های اجرایی به پشتیبانی از آن ها موجب تعارض میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور در نحوه تخصیص منابع شده است. در سطح تحلیل حقوق بین الملل، دهیاری به عنوان واحد اجرایی پروژه های محلی توسعه درون ساختار ملی، در چارچوب ماده ۴ منشور اروپایی خودمختاری محلی مصوب شورای اروپا قابل مقایسه است (Council of Europe, 2019: Art. 4). اگرچه ایران از اعضا و متعهدان این منشور نیست، اما کمیسیون حقوق اساسی مجلس در گزارش سال ۱۳۹۷ پیشنهاد انضمام به برخی اصول ارزشی آن، از جمله تفویض اختیار و پاسخ گویی پایین دستی را مطرح کرد (غلامی، ۱۴۰۰: ۲۱۷). مقایسه الگوی ایران با تجربه های کشورهای OECD نشان می دهد که در نظام های غیرفدرال، نظیر فرانسه و کره جنوبی، نهادهای محلی به واسطه تدوین «چارتر محلی در قانون پایه» از حمایت حقوقی مستحکم تری نسبت به دهیاری های ایران برخوردارند (World Bank, 2020: 134; OECD, 2021: 79). در تحلیل انتقادی، دهیاری های ایران اگرچه در متون ملی و بین المللی به عنوان بازوهای اجرایی توسعه پایدار به رسمیت شناخته شده اند، اما فقدان مکانیزم اجرایی برای پیوند این اسناد به صلاحیت های مشروع دهیاری موجب شده کارکرد آن ها در حد برنامه های نمادین باقی بماند (نبی زاده، ۱۳۹۸: ۵۳؛ UN-Habitat, 2022: 62).

در رهیافت انتقادی می توان گفت که دهیاری ها در معماری قانونی ایران در یک «وضعیت دورگه» قرار دارند: از یک سو، اسناد بالادستی ملی بر لزوم تمرکززدایی و تفویض اختیار در سطح محلی تأکید دارند، و از سوی دیگر، نظام بودجه ای و اداری کشور در عمل، دهیاری را به واحدی وابسته به اداره بخش و فرمانداری تبدیل کرده است. به بیان میرزایی، این تناقض میان «گفتمان بالادستی تمرکززدایی» و «رفتار اجرایی تمرکزگرا» یکی از موانع اصلی تحقق اهداف توسعه پایدار در سطح روستاست (میرزایی، ۱۴۰۱: ۱۱۲).

مدل مفهومی حکمروایی خوب در مدیریت محلی

مفهوم «حکمروایی خوب» به عنوان نظامی هنجاری در ادبیات مدیریت عمومی و حقوق عمومی در دهه های پایانی قرن بیستم پدیدار شد و به ویژه از گزارش توسعه انسانی UNDP (۱۹۹۷: ۲) به عنوان یکی از اصول پایه ای توسعه پایدار مطرح گردید. در سطح نظری، حکمروایی خوب نه تنها بر رقابت برای قدرت، بلکه بر مشارکت اصیل در فرآیند تصمیم گیری و پاسخ گویی نسبت به نتایج تأکید دارد (پیر و پترز، ۲۰۰۰: ۲۱). مدل مفهومی آن بر شش اصل قانونی - شفافیت، پاسخ گویی، مشارکت، حاکمیت قانون، کارآمدی و عدالت - استوار است که هر کدام مؤلفه ای از نظام حقوقی و مدیریتی را تشکیل می دهند و در سطوح ملی و محلی می توانند مصادیق مجزا داشته باشند (گراهام و پلامپتر، ۲۰۰۳: ۸). در نظام مدیریت محلی، این الگو زمانی تحقق می یابد که اختیارات اداری و مالی نهادهای محلی در چارچوب قانون، اما با نظارت پاسخ گو، تفویض شود و دولت مرکزی نقش تسهیل گر نه فرمانده را ایفا کند (استوکر، ۲۰۱۱: ۲۲).

از دیدگاه حقوقی، حکمروایی خوب در مدیریت محلی به معنای برقراری تعادل میان قدرت اداری دهیاری یا شهرداری و حق نظارت قانونی شوراهاست. در غیاب این تعادل، قانون یا به ابزاری تشریفاتی تبدیل می شود یا به سدی در برابر

نوآوری اداری (الیاسی، ۱۴۰۲: ۵۱). منشأ نظری این رویکرد در تلفیق اندیشه حاکمیت قانون و مردم‌سالاری در حقوق عمومی مدرن است که در آثار کویمان (۲۰۰۳: ۵۳) به صورت «حکمرمایی به‌مثابه تعامل اجتماعی» طرح شده است؛ یعنی سامانه‌ای که در آن کنشگران دولتی و غیردولتی در شبکه‌ای از روابط قانونی و هنجاری به مدیریت محلی می‌پردازند (رودز، ۲۰۱۷: ۱۰۹). الگوی حکمرمایی خوب در ایران نیز در بخش نظری بر سه بعد اصلی استوار است: مسئولیت‌پاسخ‌گو در قانون، نظارت دوجانبه و مشارکت‌نهادهای محلی در تدوین سیاست عمومی (احمدی، ۱۴۰۱: ۱۰۸). از منظر انتقادی، ضعف اصلی در ساختار قانونی ایران در عدم تعریف روشن از «خوب بودن» در حکمرمایی است؛ زیرا قانون اغلب به قالب سازمانی پرداخته و نه به مبنای رفتاری حاکمیت محلی. همین نقص سبب شده است که برخی از شاخص‌هایی که بانک جهانی برای «حاکمیت خوب» پیشنهاد می‌کند، مانند کنترل فساد یا پاسخ‌گویی به مطالبات اجتماعی، در نظام محلی به‌طور پیوسته قابل سنجش نباشند (World Bank, 2007: 11). در این زمینه، مطالعه فرهادی (۱۴۰۲: ۸۷) نشان می‌دهد که شاخص‌های حکمرمایی خوب در نهادهای محلی ایران بیشتر به ادراکات رفتاری کارکنان اداری محدود می‌ماند و پیوند حقوقی آن با نهاد قانون‌گذاری روستایی ضعیف است. این مشکل، به تعبیر دهقانی (۱۴۰۱: ۶۳) «تمرکز قانونی با چهره اداری» است؛ یعنی پراکندگی قوانین پاسخ‌گویی بدون چارچوب تکمیلی برای نظارت بین سطوح.

رهیافت انتقادی دیگری در ادبیات حکمرمایی خوب به تفاوت درک Normative و Instrumental آن اشاره دارد؛ در دیدگاه هنجاری، حکمرمایی خوب غایت عام عدالت و حقوق بشر است، درحالی‌که در دیدگاه ابزاری، ابزار اثربخشی حکومت به‌شمار می‌رود (Bovaird & Löffler, 2009: 14). در نظام محلی ایران، هر دو دیدگاه به‌صورت ناهمگون در قوانین ظاهر شده‌اند و همین امر انسجام نظری و عملیاتی الگو را کاهش داده است. از این‌رو، مدل مفهومی پیشنهادی بر آن است که میان سطوح هنجاری (اصول عدالت و پاسخ‌گویی) و سطوح اجرایی (سازوکارهای نظارتی و حقوقی) رابطه‌ای پویا ایجاد شود. در این مدل، بر اساس دیدگاه آگیلار (۲۰۲۱: ۷۶)، تحقق حکمرمایی خوب در مدیریت محلی مستلزم گذار از ساختار دستوری به سازوکار تعاملی میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است؛ فرآیندی که در نظام‌های حقوقی در حال گذار، نیازمند اصلاح قانونی برای نهادینه‌سازی شفافیت و کنترل اجتماعی است.

نتیجه تحلیل نشان می‌دهد که مدل مفهومی حکمرمایی خوب در مدیریت محلی ایران در مرحله نظری غنی، اما در مرحله کاربردی ناپایدار است. آسیب‌شناسی حقوقی بیانگر آن است که قانون عادی و دستورالعمل‌های وزارت کشور در زمینه اختیارات محلی هنوز در سطح نظارت متمرکز باقی مانده و از استقلال اداری و مالی کافی برخوردار نیست (ملکی، ۱۴۰۳: ۱۳۲). پیشنهاد بهبود، تدوین «منشور ملی حکمرمایی خوب در سطح محلی» است که اصول شش‌گانه مزبور را در اسناد اجرایی و آیین‌نامه‌های دهیاری‌ها نهادینه کند و ارزیابی دوره‌ای عملکرد آن را به شورای عالی استان‌ها بسپارد. چنین سازوکاری علاوه بر تقویت پاسخ‌گویی حقوقی، زمینه هماهنگی نهادهای محلی با اهداف توسعه پایدار (۲۰۳۰) را فراهم خواهد ساخت.

نتیجه گیری

پژوهش حاضر با عنوان «الگوی مطلوب حقوقی برای نظام دهیاری‌ها با تأکید بر حکمرانی خوب» تلاشی علمی و نظام‌مند در جهت بازخوانی جایگاه حقوقی، نهادی و مدیریتی دهیاری‌ها در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران و بازتعریف آن بر مبنای شاخص‌های حکمرانی خوب است. در چارچوب مباحث مطروحه در فصول مختلف، تلاش گردید تا با مطالعه مبانی نظری و مفهومی، واکاوی وضعیت موجود، آسیب‌شناسی نظام مدیریتی دهیاری‌ها و در نهایت طراحی یک الگوی حقوقی-کاربردی، تصویری روشن از نقاط قوت، ضعف و مسیر اصلاح این نهاد بنیادین در مدیریت محلی ترسیم گردد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که تحقق حکمرانی خوب در سطح محلی، نه یک انتخاب اداری، بلکه ضرورتی بنیادین برای کارآمدی دولت و تحقق عدالت اجتماعی است؛ ضرورتی که در حقوق عمومی ایران بر پایه اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری (مصوب ۱۳۸۹)، و مقررات موضوعه از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) و مصوبات مرتبط با شوراها و دهیاری‌ها، مستظهر به پشتوانه قانونی بوده ولی در عمل به دلیل عدم انسجام نهادی، فقدان ضمانت‌اجراهای مؤثر، تمرکزگرایی مالی و ضعف در پاسخگویی اجرایی، به نحو کامل تحقق نیافته است.

بر مبنای تحلیل یافته‌ها، نخستین شاخص، یعنی شفافیت، همچنان یکی از چالش‌برانگیزترین حوزه‌های حکمرانی محلی در ایران محسوب می‌شود. در نظام دهیاری‌ها، به دلیل فقدان مقررات الزام‌آور در زمینه انتشار اطلاعات عمومی، فقدان سامانه‌های داده‌محور برای گزارش‌دهی مالی، و ضعف در اعمال اصل دسترسی آزاد به اطلاعات (موضوع قانون مصوب ۱۳۸۸)، شفافیت اداری به صورت نظام‌مند نهادینه نشده است. با وجود آنکه اصول ۴۹ و ۵۳ قانون اساسی دولت را ملزم به حفظ سلامت مالی و پاسخگویی در هزینه‌کرد منابع عمومی می‌داند، در سطح محلی سازوکارهای نظارت مردمی و رسانه‌ای بر عملکرد دهیاران عمدتاً به شکل نمادین اعمال می‌شود. در این میان، یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که گنجانیدن «الزام گزارش‌دهی مالی و تصمیم‌گیری عمومی در سامانه‌های برخط» نه تنها شفافیت را افزایش می‌دهد بلکه موجب ارتقای سطح اعتماد اجتماعی به ساختار مدیریت محلی می‌گردد. بنابراین، در صورت بازنگری در آیین‌نامه دهیاری‌ها و الزام به افشای اطلاعات مالی و قراردادی، شاخص شفافیت به عنوان پایه تمام شاخص‌های دیگر حکمرانی تحقق خواهد یافت.

تحقیق حاضر بر این حقیقت تأکید دارد که بازتعریف نظام دهیاری‌ها در چارچوب اصول حکمرانی خوب، ضرورتی حقوقی، مدیریتی و اخلاقی برای جامعه ایرانی است. دهیاری‌ها باید از حالت نهادهای تابع به نهادهای پاسخگو و کارآمد ارتقا یابند، به نحوی که مردم از طریق آنان بتوانند سهم مؤثری در تصمیم‌گیری‌های عمومی داشته باشند. تحقق این هدف مستلزم اصلاح قوانین پایه، تقویت ضمانت‌اجراها، توسعه آموزش مدیران محلی، و ایجاد زیرساخت‌های هوشمند برای اداره روستاها است. بدین‌سان، الگوی پیشنهادی این رساله می‌تواند الگویی بومی‌سازی شده برای نوسازی نظام حکمرانی محلی در ایران باشد؛ الگویی که با تلفیق اصول حقوق عمومی مدرن و آموزه‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسیر گذار از «مدیریت سنتی محلی» به «حکمرانی مردم‌سالار و پاسخگو» را هموار سازد. این نتیجه نشان می‌دهد که حکمرانی خوب در سطح محلی نه آرمانی نظری، بلکه واقعیتی حقوقی قابل تحقق است، مشروط بر آنکه قانون، نهاد و مردم در منظومه‌ای متوازن و شفاف به یکدیگر پیوند یابند.

پیشنهادها

در پرتو نتایج به‌دست‌آمده از این پژوهش و تحلیل جامع وضعیت حقوقی و نهادی دهیاری‌ها در چارچوب اصول حکمرانی خوب، روشن گردید که اصلاح نظام دهیاری‌ها نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ در سه سطح قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و اجرا است. تحول واقعی در این نهاد تنها زمانی محقق می‌شود که قانون، ساختار نهادی و رفتار اجرایی به‌صورت هم‌افزا عمل کنند. در نتیجه، این بخش به ارائه پیشنهادهایی می‌پردازد که می‌تواند مسیر بازننگری و توانمندسازی نظام دهیاری‌ها را در راستای شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، عدالت و کارآمدی هموار سازد. راهکارها و پیشنهادهای اصلاحی کلی

اصلاح نظام دهیاری‌ها مستلزم بازننگری در ساختار نهادی، ارتقاء صلاحیت‌های قانونی دهیاران، توسعه نظام‌های نظارتی هوشمند و استقرار نظام ارزیابی عملکرد بر پایه شاخص‌های حکمرانی خوب است. پیشنهاد می‌شود وزارت کشور با مشارکت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، «نقشه ملی اصلاح حکمرانی محلی» را تدوین کند تا ضمن هم‌راستایی قوانین و آیین‌نامه‌ها، از تداخل وظایف و تمرکزگرایی اداری کاسته شود. همچنین، باید «شورای عالی حکمرانی محلی» به‌عنوان نهادی راهبردی با مأموریت تنظیم‌گری، نظارت و ارزیابی عملکرد نهادهای محلی زیر نظر هیئت دولت تشکیل گردد.

پیشنهادهای قانون‌گذاری

ضروری است قانون جامعی برای دهیاری‌ها تدوین و تصویب شود که جایگزین آیین‌نامه فعلی گردد و تمامی ابعاد حقوقی، مالی، نظارتی و اداری این نهاد را در برگیرد. این قانون باید:

۱. جایگاه دهیاری را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی مستقل تثبیت کند و برای آن اختیارات مشخص مالی و اجرایی قائل شود.

۲. نظام بودجه‌ریزی محلی را بر اساس اصل عدالت فضایی بازننگری نماید تا هر دهیاری بتواند از منابع پایدار محلی و عوارض اختصاصی برخوردار شود.

۳. تکلیف قانونی برای ایجاد سامانه ملی شفافیت دهیاری‌ها پیش‌بینی کند که بدهی‌ها، درآمدها، قراردادهای و پروژه‌های عمومی را در دسترس عموم قرار دهد.

۴. ضمانت‌اجراهای حقوقی صریحی برای تخلفات دهیاران، شوراهای روستا و نهادهای نظارتی در نظر گیرد و نهادهای مسئول را موظف به گزارش علنی تخلفات نماید.

۵. مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی را از طریق شوراهای مشورتی دهیاری‌ها و سازوکارهای بودجه‌ریزی مشارکتی رسمیت بخشد.

تصویب چنین قانونی می‌تواند کاستی‌های ناشی از تکیه بر آیین‌نامه اجرایی را رفع کرده و جایگاه دهیاری‌ها را به سطح نهادهای حقوقی پایدار ارتقا دهد.

توصیه‌های اجرایی برای نظام قضایی و نظارتی

نظام قضایی کشور، به‌ویژه دیوان عدالت اداری، باید نسبت به دعاوی مرتبط با دهیاری‌ها رویکرد تخصصی اتخاذ کند. پیشنهاد می‌شود شعبه‌هایی ویژه در دیوان عدالت اداری با مأموریت رسیدگی به اختلافات میان دهیاری‌ها، شوراهای و دستگاه‌های اجرایی تشکیل گردد. همچنین باید امکان ارائه دادخواست الکترونیکی از سوی شهروندان و اعضای شوراهای علیه تصمیمات غیرقانونی دهیاران فراهم شود تا عدالت اداری در سطح محلی محقق گردد. سازمان بازرسی کل کشور نیز می‌تواند با ایجاد «دفتر ویژه نظارت بر مدیریت محلی» سازوکار مستقلی برای بررسی سوءجریان‌های مالی، اداری و

قراردادی در دهیاری ها ایجاد نماید. افزون بر این، تدوین دستورالعمل های نظارت بر عملکرد دهیاران بر پایه شاخص های حکمرانی خوب (شفافیت و پاسخگویی) باید در دستور کار وزارت کشور و استانداری ها قرار گیرد.

منابع

- استوار سنگری، ک.، و امامی، م. (۲۰۲۲). حقوق اداری. میزان.
- بیات، ع. (۲۰۲۱). تحلیل حقوقی جایگاه دهیاری ها در نظام اداری ایران. حقوق عمومی تطبیقی، ۹(۳)، ۵-۲۵.
- ترابی، ب. (۲۰۱۶). تحول نهادهای محلی در ایران پس از انقلاب [پایان نامه دکتری منتشر نشده]. دانشگاه علامه طباطبایی.
- حبیبی، ع. (۲۰۱۲). بررسی اجرای قانون شوراها در سطوح محلی. مطالعات مدیریت عمومی، ۴(۲)، ۸۹-۱۱۰.
- رحمانی، ز. (۲۰۲۴). تحلیل نقش سرمایه اجتماعی در پایداری نهادهای شوراهای اسلامی شهر و روستا. پژوهشنامه مدیریت اجتماعی، ۱۱(۲)، ۱۳۵-۱۵۸.
- روحانی نژاد، م. (۲۰۱۶). تحول نهادهای محلی در ایران پس از انقلاب [پایان نامه دکتری]. دانشگاه علامه طباطبایی.
- رضایی، پ. (۲۰۲۳). نقش فناوری اطلاعات در اصلاح پیوسته نظام پاسخ گویی محلی. تحقیقات مدیریت عمومی، ۳۰(۴)، ۴۵-۶۸.
- طباطبایی مومنی، م. (۲۰۰۸). حقوق اداری. سازمان سمت.
- طاهری، م. (۲۰۲۳). فرهنگ سیاسی تابعیت در ایران و تأثیر آن بر مشارکت محلی. مطالعات علوم اجتماعی ایران، ۲۸(۳)، ۱۰۲-۱۲۵.
- عباسی، ح. (۲۰۲۳). طراحی چرخه بازخورد در نظام ارزیابی عملکرد سازمان های عمومی. مدیریت دولتی ایران، ۲۱(۲)، ۷۵-۹۶.
- عمید زنجانی، ع. (۲۰۰۹). فقه سیاسی اسلام (چاپ سوم). پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه.
- فرهمند، ر. م. (۲۰۲۰). ماهیت حقوقی دهیاری ها در نظام حقوق عمومی ایران. پژوهش های حقوق عمومی، ۳۷(۳)، ۱۲۳-۱۴۵.
- کریمی، م. (۲۰۲۲). مدیریت محلی و حکمروایی خوب در ایران. مجد.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۲۰۲۳). گزارش تحلیلی تمرکززدایی در نظام مدیریت ایران.
- موسوی، م.، محمدزاده، س.، پاک، پ.، و فتاحی، م. ج. (۲۰۱۹). تحلیل عملکرد مدیریت نوین روستایی با رویکرد حکمرانی خوب (مورد مطالعه: دهیاری های بخش مرکزی، شهرستان ایوان). ... (۳)، ... (نام مجله و شماره صفحات برای تکمیل نیاز است).
- نصیری، س. (۲۰۱۹). حقوق اساسی تطبیقی: اصول حکمروایی و تمرکززدایی (چاپ دوم). سمت.
- نوروزی شیخلر، ز.، بدری، س. ع.، و دربان آستانه، ع. (۲۰۲۳). تحلیل نقش حکمروایی در توسعه پایدار اقتصادی از دیدگاه مدیران محلی (دهیار و شورا) بخش کهک؛ استان قم.

World Bank (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. Oxford University Press, Washington D.C.

Grindle, Merilee S. (2017). Good Governance Revisited: World Bank Perspectives on Institutional Capacity. World Bank Publications, Washington D.C.