**اقتصاد سیاسی اصلاحات در راستای تمرکززدایی**

**توصیه‌هایی در زمینه اثر بخشی کمک‌های توسعه‌ای**

**راهنمای مسیر توسعه حکمرانی در بخش عمومی**

**نویسندگان: کنت ایتون؛ کای کایزر، پاول جی. اسموک**

**مترجمان: بهروز دینی؛ محمد گلشاهی**

**فهرست مطالب**

[فصل اول: مقدمه 25](#_Toc179366513)

[1-1- محوریت امور سیاسی 25](#_Toc179366514)

[1-2- شکاف‌ها و چالش‌های تحلیلی: یک رویکرد عملگرایانه 26](#_Toc179366515)

[1-3- فراتر از «اراده سیاسی» 28](#_Toc179366516)

[1-4- رویکرد اقتصادی سیاسی به تمرکززدایی 30](#_Toc179366517)

[1-5- یادداشت 31](#_Toc179366518)

[فصل دوم: تدوین یک چهارچوب 32](#_Toc179366519)

[2-1- چالش اصلی 32](#_Toc179366520)

[2-2- بافتار و انگیزه‌ اولیه 33](#_Toc179366521)

[2-3- بازیگران کلیدی و محوریت مشوق‌ها 34](#_Toc179366522)

[2-4- مسیرهای اصلاحات 35](#_Toc179366523)

[2-5- نقش‌ها و مشوق‌های شرکای توسعه‌ای 37](#_Toc179366524)

[2-6- یادداشت‌ها 38](#_Toc179366525)

[فصل سوم: شناخت مشوق‌ها و رفتار سیاسی 40](#_Toc179366526)

[3-1- مشوق‌های انتخاباتی (اِلکترال) 41](#_Toc179366527)

[3-1-1- مشوق‌های انتخاباتی و طراحی تمرکززدایی 43](#_Toc179366528)

[**3-2-** مشوق‌های **حزبی** 46](#_Toc179366529)

[3-2-1- پویایی‌های درون حزبی 46](#_Toc179366530)

[3-2-2- پویایی‌های بین حزبی 48](#_Toc179366531)

[3-3- مشوق‌های نهادی مشترک جهت دفاع از مرکز 49](#_Toc179366532)

[3-3-1- رؤسای جمهور، قانونگذاران و قضات در رژیم‌های دموکراتیک 53](#_Toc179366533)

[3-3-2- نهادهای غیر رسمی 57](#_Toc179366534)

[3-4- مشوق‌های ائتلافی 60](#_Toc179366535)

[3-4-1- اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کسب و کار 61](#_Toc179366536)

[3-5- یادداشت‌ها 67](#_Toc179366537)

[فصل چهارم: شناخت مشوق‌ها و رفتار بوروکراتیک 78](#_Toc179366538)

[4-1- بازیگران کلیدی و نقش‌های اصلی 80](#_Toc179366539)

[4-2- روابط متقابل نهادهای دولتی 84](#_Toc179366540)

[4-3- نقش شرکای توسعه‌ای خارجی 88](#_Toc179366541)

[4-4- چالش هماهنگی: ساز وکارها و واقعیت‌ها (3) 91](#_Toc179366542)

[4-4-1- مکانیسم‌های غیررسمی یا موقت 92](#_Toc179366543)

[4-4-2- سازوکارهای رسمی‌تر 93](#_Toc179366544)

[4-5- هماهنگی شریک توسعه‌ای 97](#_Toc179366545)

[4-6- یادداشت‌ها 98](#_Toc179366546)

[فصل پنجم: شناخت پویایی بافت و مشوق‌ها 100](#_Toc179366547)

[5-1- نتایج ناخواسته 102](#_Toc179366548)

[5-2- موقعیت امروز شما نتیجه دیدگاه‌های شماست 107](#_Toc179366549)

[5-3- فشارها برای اصلاح چارچوب‌های اولیه 112](#_Toc179366550)

[5-4- یادداشت‌ها 116](#_Toc179366551)

[فصل ششم: چالش‌های اقتصاد سیاسی کاربردی برای تمرکززدایی 118](#_Toc179366552)

[6-1- انتظارات از ارزیابی‌های اقتصاد سیاسی 121](#_Toc179366553)

[6-2- تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) خاص کشور 125](#_Toc179366554)

[6-2-1- ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی 127](#_Toc179366555)

[6-2-2- تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی 129](#_Toc179366556)

[6-3- بررسی و انتشار 131](#_Toc179366557)

[6-4- از تحلیل تا عمل 135](#_Toc179366558)

[6-5- چشم‌انداز آینده 147](#_Toc179366559)

[6-6- یادداشت‌ها 149](#_Toc179366560)

[پیوست 1: راهنمای تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی 151](#_Toc179366561)

کلمات اختصاری

|  |  |
| --- | --- |
| ANC | کنگره ملی آفریقا ( کشور آفریقای جنوبی) |
| CDF | صندوق توسعه حوزه انتخابی (کشور کنیا) |
| CPP | حزب خلق کشور کامبوج |
| DSF | تسهیلات حمایتی برای تمرکززدایی (کشور اندونزی) |
| MAS | جنبشی به سوی سوسیالیسم ( کشور بولیوی) |
| MinMecs | کمیته‌های روابط بین دولتی وزرا و اعضای شوراهای ولایتی (کشور آفریقای جنوبی) |
| MNR | جنبش ملی گرایی انقلابی (کشور بولیوی) |
| MOI | وزارت داخلی (کشور کامبوج) |
| PED | اقتصاد سیاسی تمرکززدایی |
| PEDCA | ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی |
| PEDIA | تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی |
| ToR | اصطلاح مرجع |

**چکیده**

این کتاب چارچوب اولیه‌‌ای ارائه می‌دهد تا به شرکای توسعه‌ای بین المللی کمک کند تا ارتباط مسائل اقتصاد سیاسی برای حمایت برنامه‌‌ای خود از تمرکززدایی و اصلاحات دولت محلی را مدنظر داشته باشند. هدف این کتاب نه حمایت از تمرکززدایی به طور کلی یا به هر شکل خاص است، و نه مفروض دانستن یا امتیاز دادن به هدف خاصی از تمرکززدایی. درعوض، هدف، مستندسازی ارزش بالقوه شناخت و درک بهتر این موضوع است که چگونه پویایی‌های سیاسی و سازمانی (عمدتاً ملی و بین‌دولتی) بر دامنه تحقق اصلاحات تمرکززدایی همسو با اهداف رایج از جمله ارائه خدمات، حکمرانی و کاهش فقر تأثیر می‌گذارد یا می‌تواند تأثیر بگذارد. فرض اساسی این است که تحلیل نظامند این موضوعات می‌تواند به طور سازنده‌‌ای کار تشخیصی فنی متداول را که معمولاً توسط شرکای توسعه‌ای انجام می‌شود، فراهم کند. به طور خاص، شرکای توسعه‌ای‌ می‌توانند از طریق شناخت و درک بهتر اهمیت عملی مشوق‌هایی که سیاستمداران و بوروکرات‌ها را به حمایت یا مخالفت با اصلاحات در مراحل مختلف فرآیند تمرکززدایی، از تصمیم‌گیری اولیه اصلاحات گرفته تا طراحی و اجرای دقیق، سوق می‌دهند، بهره مند شوند. علاوه بر این، این چارچوب به این موضوع می‌پردازد که چگونه این مشوق‌ها می‌توانند در واکنش به تغییرات شرایط سیاسی و اقتصادی که پس از شروع اصلاحات به وجود می‌آیند، تضعیف، تقویت یا تغییر کنند. یک رویکرد کلی برای انجام تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی، ترسیم شده است و نیاز به تطبیق چنین تحلیلی با بافت کشور خاص را تشخیص می‌دهد. این کتاب بر اساس بررسی آثار و دانش به دست آمده از تجارب کشور منتخب است.

**قدردانی و تشکر**

با تشکر از حمایت برنامه مشارکت بانک هلند، پنجره مدیریت PREM (TF090075) و رهبری باربارا نونبرگ و نازنین بارما در سازماندهی و مدیریت این اقدام برای این کار قدردانی می‌کنیم.

نسخه‌های پیشین این کتاب در کارگاه‌هایی که توسط دانشگاه نیویورک/رابرت اف. واگنر در مدرسه فارغ‌التحصیل خدمات عمومی در 1 تا 2 اکتبر سال 2009، توسط دفتر بانک جهانی در بانکوک در 16 نوامبر سال 2009 و دفتر مرکزی بانک جهانی در واشنگتن، دی سی، در 12 آوریل سال 2010 برگزار شد، ارائه شد. ما از اسمین خان و دبی وتزل به خاطر حمایت آنها در سازماندهی و انتشار این رویدادها و نقش آنها به عنوان میانجی سپاسگزاریم.

مولفان این کتاب از بسیاری از دانشگاهیان، دست اندرکاران، و همتایان دولتی که در این کارگاه‌ها شرکت کردند و نظرات عالی و پیشنهادهای متفکرانه آنها این نسخه اصلاح شده این کتاب را اطلاع رسانی کرده است، سپاسگزاری می‌کنند. ما از افراد زیر برای نظرات و حمایت هایشان تشکر می‌کنیم: اسکار کالوو-گونزالس، تایلر دیکویک، ویکتور آ. دوماس سیلوا، رابرت ایبل، تولیا فالتی، ورنا فریتز، بنجامین گلدفرانک، هنریک فردبورگ لارسن، اسکات لیپر، برایان لوی، لیندا چه لان لی، مایکل مالی، جیمز مانور، هیو هوو نگوین، کیم ان بی نین، کیمچوئن پاک، آستر آ. پانادرو، آلیس پول، ژانل پلامر، ارمان آوانتگاردا رحمان، جسی ریبات، لئوناردو رومئو، آلادین شاوا، جاناتان آر استرومست، جوئل آ. تورکوویتز، و رولاند وایت. بحث کنندگان اصلی در کارگاه نهایی در واشنگتن دی سی جاناتان رودن، جودیت تندلر و لیلی تسای بودند. منتقدان دقیق شامل جنید احمد، جوناس فرانک، کیت مک کلین، اگنس سوکات، لارنس تانگ، سردار یلماز و یونگمی ژو بودند. آماندا گرین و لورنا وینوئلا کمک قابل توجهی در تهیه و بررسی این کتاب ارائه کردند.

آدلما بورین و انگکانی لوانگ پنتونگ حمایت اداری مهمی را ارائه کردند.

تمام نظرات بیان شده در این کتاب متعلق به مولفان است و لزوماً نظرات سازمان مربوطه آنها نیست.

**اقتصاد سیاسی کاربردی برای تمرکززدایی: مرور کلی**

**فرضیه و هدف**

تمرکززدایی یک اصلاح مهم در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است و تمرکز اصلی، حمایت قابل توجهی است که توسط شرکای توسعه‌ای‌ از اصلاحات بخش عمومی فراهم می‌گردد. با این حال، کارنامه آن در بهترین حالت از نظر تحقق، بسیاری از اهداف اعلام شده اصلاحات، مانند امکان ارائه خدمات کارآمدتر، پیشبرد اصلاحات دموکراتیک و ترغیب توسعه اقتصادی و کاهش فقر، پیچیده است.

عدم تطابق بین اهداف رسمی سیاست عمومی (با حمایت شرکای توسعه‌ای‌) و اهداف (اغلب در حال تغییر) بازیگران سیاسی و بوروکراتیک، معمولاً منجر به عدم تحقق کامل اهداف اعلام شده از سوی تمرکززدایی می‌شود و پیامدهای ناخواسته زیادی را به همراه دارد. این وضعیت به دلیل این واقعیت پیچیده است که دولت‌های مرکزی که به دنبال تمرکززدایی هستند، دارای ساختار‌های یکپارچه نیستند - اهداف و رفتار بازیگران مختلف در درون دولت‌های مرکزی که اصلاحات تمرکززدایی را دنبال می‌کنند و توانایی نسبی آنها برای شکل‌دهی سیاست، ممکن است به‌طور قابل‌توجهی متفاوت باشد. خود شرکای توسعه‌ای‌ می‌توانند بر اصلاحات تأثیر زیادی بگذارند. آنها همچنین با انگیزه‌های مختلفی روبرو هستند که ممکن است با انگیزه‌های بازیگران دولتی یا سایر اهداکنندگان مطابقت نداشته باشد و حتی ممکن است اختلافات را بین بازیگران اصلی افزایش دهد و در نتیجه ناهماهنگی‌ها را در اصلاحات تمرکززدایی تشدید کند.

توجه اساسی به تعریف الزامات نهادی و مالی برای دستیابی به اهداف تمرکززدایی که از نظر اصولی مطلوب اعلام شده است، معطوف شده است. اما به شناسایی مشوق‌های سیاسی و نهادی که اصلاحات را هدایت می‌کنند یا ارزیابی اینکه چگونه این محرک‌های اصلاحات ممکن است در طول زمان تغییر کنند، منجر شده است. شناخت تمرکززدایی مستلزم درک پارادوکس اساسی آن است: چه انگیزه‌هایی باعث می‌شود که دولت مرکزی اختیارات و منابع خود را به دولت‌های محلی واگذار کند؟

فرض اساسی این کتاب بر این امر استوار است که تحلیل نظامند مسائل اقتصاد سیاسی می‌تواند به طور سازنده‌‌ای کار تشخیصی فنی متداول انجام شده توسط شرکای توسعه‌ای را که به دنبال انجام اصلاحات تمرکززدایی هستند، به سرانجام رساند. شرکای توسعه‌ای‌ می‌توانند از طریق شناخت و درک بهتر اهمیت عملی مشوق هایی که سیاستمداران و بوروکرات‌ها را به حمایت یا مخالفت با اصلاحات در مراحل مختلف فرآیند تمرکززدایی، از تصمیمات اولیه اصلاحات گرفته تا طراحی و اجرای دقیق، سوق می‌دهد، بهره مند شوند. از آنجایی که شرکای توسعه‌ای‌ در بسیاری از کشورها در این فرآیند نقش محوری دارند، بازاندیشی بیشتر در مورد چگونگی تأثیر آنها بر اصلاحات به صورت فردی، جمعی و در ارتباط با بازیگران دولتی نیز سودمند خواهد بود. در نهایت، فهم این نکته مهم است که چگونه مشوق‌های بازیگران کلیدی ممکن است در واکنش به تغییرات شرایطی که پس از شروع اصلاحات به وجود می‌آیند، تضعیف، تقویت یا تغییر کنند.

تصدیق می‌کنیم که برخی از شرکای توسعه‌ای‌ در سال‌های اخیر تلاش‌های قابل‌توجهی برای مدیریت و اداره ارزیابی‌های حکمرانی انجام داده‌اند که به مشخص کردن چالش‌ها و موانع برای تحقق اصلاحات مالی و نهادی مطلوب مرتبط با تمرکززدایی کمک می‌کند. با این حال، چنین برآوردهایی به ندرت به عمق کافی در ارزیابی می‌پردازند: (الف) آیا بازیگرانی که همکاری آنها برای تعریف و اجرای تمرکززدایی مورد نیاز است برای حمایت از اصلاحات با مشوق هایی (و ظرفیت) روبرو هستند یا خیر؟ (ب) آیا این بازیگران اغلب متنوع - از جمله سایر شرکای توسعه‌ای‌ - احتمالاً به صورت هماهنگ یا در جهت اهداف متقابل همکاری می‌کنند؟ (ج) توصیه‌های موارد (الف) و (ب) با این هدف است که چگونه می‌توان از تمرکززدایی به شیوه‌‌ای سازنده و پایدار حمایت کرد.

مهم است که تاکید شود که این کتاب نه به منظور حمایت از تمرکززدایی به طور کلی یا به هر شکل خاص، و نه برای مفروض دانستن یا امتیاز دادن به هدف خاصی از تمرکززدایی نیست. هدف اصلی، درک بهتر این موضوع است که چگونه پویایی‌های سیاسی و نهادی (عمدتا آنهایی که به بازیگران ملی، روابط بین دولتی و شرکای توسعه‌ای‌ مربوط می‌شوند) بر دامنه تحقق اصلاحات تمرکززدایی همسو با اهداف رایج از جمله حمایت از بهبود ارائه خدمات، حکمرانی، توسعه اقتصادی و کاهش فقر تأثیر می‌گذارد یا می‌تواند تأثیر بگذارد.

**رویکرد**

این کتاب چارچوبی را برای وارد کردن اقتصاد سیاسی به تحلیلی که شرکای توسعه‌ای‌ هنگام تدوین فعالیت‌های حمایت از تمرکززدایی انجام می‌دهند، تعیین می‌کند. این چارچوب ماهیت کلی دارد و تایید می‌کند که سیاست تمرکززدایی موضوعی بسیار متنوع و پیچیده است که نمی توان آن را به طور یکسان در بین کشورها تحلیل کرد یا به آن پرداخت. بنابراین، به جای ارائه یک ابزار استاندارد که انتظار می‌رود راه حل‌های روشنی برای مشکلات خاص در هر محیطی ارائه دهد، این کتاب به بررسی الگوهای رایج سیاسی و رفتاری و معضلاتی را که به تمرکززدایی منتهی می‌شود و به نوبه خود توسط تمرکززدایی به وجود می‌آیند، می‌پردازد و آن‌ها را نشان می‌دهد. این چارچوب در فصل 2 ارائه شده است.

این رویکرد گسترده صرفاً جهت پاسخ به انواع سؤالاتی است که شرکای توسعه‌ای‌ ممکن است بخواهند در مورد سیاست تمرکززدایی بپرسند. انتظار می‌رود پاسخ به این سؤالات به شرکای توسعه‌ای‌ کمک کند تا در مورد چگونگی طراحی بهتر فعالیت‌هایی که می‌توانند به طور عملی از تمرکززدایی حمایت کنند و به نتایج پایدار منجر شوند، فکر کنند.

حداقل چهار عنصر اصلی اقتصاد سیاسی ملی و بین دولتی تمرکززدایی باید به طور کلی، براساس کشور خاص در نظر گرفته شود:

* بافتار و مشوق‌های اولیه برای اصلاح تمرکززدایی؛
* بازیگران کلیدی درگیر در تمرکززدایی - سیاستمداران، بوروکرات‌ها و شهروندان - و مشوق هایی که رفتار آنها را با توجه به طراحی و اجرای اصلاحات مشروط می‌کند؛
* مرحله متداول اصلاحات و مسیر آن که از زمان تصمیم اولیه تا تمرکززدایی مشخص شده است؛ و
* نقش و مشوق‌های شرکای کلیدی توسعه‌ای خارجی در ارتباط با تمرکززدایی، به صورت فردی و جمعی.

تصویر شماره 1 یک نگاه کلی از موضوعات اصلی تحت پوشش در این کتاب را ارائه می‌دهد. این موضوعات عموماً با تأکید بسیار بر چگونگی تأثیرگذاری بر اهداف توسعه‌ای مانند عملکرد ارائه خدمات، ارزیابی می‌شوند. در حالی که تصویر شماره 1 دولت محلی را به عنوان یک بخش واحد در نظر می‌گیرد، توجه به این نکته مهم است که روابط متقابل بین سطوح متوسط (ایالتی) و محلی (منطقه، بخشی) اثرات معناداری بر وضعیت حاکم و تکامل تمرکززدایی دارد.

**بافت و انگیزه اولیه**

اصلاحات تمرکززدایی در بافتارهای مختلف تکامل می‌یابد. در برخی موارد، از جمله در کشورهای فیلیپین و اندونزی، آنها به بحران‌های سیاسی و/یا اقتصادی ناگهانی واکنش نشان می‌دهند که به تغییر شدید در رهبری و تقاضا قابل درک برای تغییر اساسی، منجر شده است.

تصویر شماره 1. پیشرانان اصلاحات بین‌دولتی

**ایالتی/ ولایتی**

**محلی**

سیاستمداران، حکومت و ذی نفعان

سیاسی

اداری

مالی

**ملی**

سیاستمداران، حکومت، ذی نفعان

مشوق‌های سیاسی (فصل 3)

مشوق‌های بروکراتیک (فصل 4)

مشوق‌های متغیر (فصل 5)

در موارد دیگر، تمرکززدایی به عنوان ابزاری برای تقویت مشروعیت دولت در سراسر قلمرو ملی، مانند کشورهای بولیوی و کلمبیا، و/یا در مورد موقعیت‌های چالش برانگیز پس از درگیری، مانند کشورهای کامبوج، رواندا، و اوگاندا در نظر گرفته شده است. طیفی از کشورها، از جمله کشورهای برزیل، آفریقای جنوبی و مکزیک، تمرکززدایی را به عنوان بخشی از گذار از حکومت استبدادی به دموکراتیک پذیرفتند. در موارد دیگر، تمرکززدایی - از طریق سیاست آشکار یا درک تدبیر رفتار دولت محلی - بخشی از یک انتقال گسترده‌تر بازار یا استراتژی توسعه اقتصادی، مانند کشورهای ویتنام و جمهوری خلق چین بوده است.

درک شرایط اولیه که تحت آن تمرکززدایی به وجود آمد، نقطه شروع مفیدی برای برآورد واقعی‌ترین و قوی‌ترین دلایل، پیگیری آن، توصیه‌های احتمالی برای شکل دهی و سرعت انجام اصلاحات و پایداری بالقوه سیاست‌های منتج است. به عنوان مثال، یک کشور در شرایط بحران ممکن است خیلی سریع تمرکززدایی کند و بعداً با مشکلات جدی مواجه شود. از سوی دیگر، کشوری که آشکارا بدون فشار زیاد، اقدام به تمرکززدایی می‌کند، ممکن است در مراحل اولیه اصلاحات به بن بست برسد.

ماهیت نظامی که در آن تمرکززدایی صورت گرفته است، یکی دیگر از قطعات مهم این معما است. کشورهایی با سابقه طولانی حکومت استبدادی ممکن است با چالش‌های خاصی در گسترش تمرکززدایی مقتدرانه مواجه شوند. به نظر می‌رسد کشورهایی که از ساختار نظامی پدیدار می‌آیند، اما دارای سابقه نظام‌های دموکراتیک‌تر هستند (به ویژه در آمریکای لاتین)، به نظر می‌رسد که بتوانند این گذار را با موفقیت انجام دهند. میراث نهادی همچنین محیطی را شکل می‌دهد که تمرکززدایی در آن ظهور می‌کند، از جمله طرح فدرال یا طرح یک کشور واحد و شکل پارلمانی یا ریاست جمهوری دولت آن. سنت‌های فرهنگی و استعماری در مورد قدرت و حکومت، ممکن است نحوه ادامه اصلاحات را مشروط و مقید کنند، اگرچه این امر همیشه در طراحی اصلاحات الهام‌گرفته از نُرم ها، به خوبی تشخیص داده نمی‌شود.

**بازیگران کلیدی و محوریت مشوق‌ها**

بافت آغازین، هرچه که باشد، افرادی که بیشترین مسئولیت را برای تمرکززدایی دارند - سیاستمداران منتخب و بوروکرات‌های سطح ملی - با مشوق‌های مختلفی برای پیگیری، یا محدود کردن اصلاحات روبرو هستند. برای اهداف تحلیلی، ما در این کتاب بین مشوق‌های پیش روی سیاستمداران منتخب – انتخاباتی (از طریق الکترال)، حزبی، نهادی و ائتلافی - و آنهایی که با بوروکرات‌های انتصابی مواجه هستند - برای تحکیم قدرت نهادی، بهبود مسیرهای شغلی و بررسی سازمان‌های رقیب، تمایز قائل می‌شویم. هر دو دسته از مشوق‌ها به شدت بر شکل تمرکززدایی تأثیر می‌گذارند و ممکن است به نوبه خود تحت تأثیر آن قرار گیرند؛ ممکن است ارتباط نزدیکی داشته باشند یا نباشند. چنین مشوق‌هایی در بین بازیگران عمده یکسان نیستند و معمولاً زمینه‌ساز بحث‌ و جدل‌های مهم درباره ماهیت، میزان و سرعت تمرکززدایی هستند.

در سطح سیاسی، مقامات منتخب، احزاب سیاسی، دولت‌های محلی، و بازیگران کلیدی جامعه مدنی مانند اتحادیه‌ها و انجمن‌های کسب وکار به‌صورت فردی و/یا هماهنگ عمل می‌کنند به گونه‌ای که نحوه درک و اجرای تمرکززدایی را مشخص می‌کنند. قدرت نسبی بازیگران مختلف و جایگاهی که برخی از آنها دارای منافع مشترک هستند، در نهایت نتایج را تعیین می‌کند، به ویژه با توجه به تصمیم اولیه در اجرای تمرکززدایی. در سطح سازمانی، سازمان‌های دولتی متعدد معمولاً با سطوح مختلف منفعت و تأثیر و مشوق‌های اغلب متنوع، به ویژه در مراحل طراحی و اجرای دقیق، در تمرکززدایی مشارکت می‌کنند. فصل‌های 3 و 4 این مشوق‌های سیاسی و بوروکراتیک را به ترتیب با جزئیات بیشتر بررسی می‌کنند و نمونه‌هایی از اهمیت نسبی آن‌ها و چگونگی شکل‌دهی به تمرکززدایی در تعدادی از کشورها را ارائه می‌کنند.

**تغییر پویایی‌های اصلاحات**

تمرکززدایی یک فرآیند است، نه یک اقدام یکباره، و مسیر اصلاحات به شدت تحت تأثیر این است که چگونه بازیگران مختلف، مشوق‌های اغلب متناقض را دنبال می‌کنند. در سطح سازمانی، سازمان‌های دولتی متعدد معمولاً با سطوح مختلف علاقه و نفوذ و مشوق‌های اغلب متنوع، به ویژه در مراحل طراحی و اجرای دقیق، در تمرکززدایی مشارکت می‌کنند. با این حال، حتی اگر چارچوب قانونی، شکلی قوی از تمرکززدایی را تعریف کند، ممکن است مفاد آن به دلایل سیاسی در تصمیم‌های طراحی دقیق‌تر که پس از تصویب یک چارچوب فراگیر انجام می‌شود، نادیده گرفته شود.

در مرحله اجرا، انتقال منابع و مسئولیت‌ها اغلب مبارزات سیاسی شدیدی را در بوروکراسی دولتی، در بین سازمان‌ها و در درون سازمان‌ها و نیز در سطوح مختلف دولت به راه می‌اندازد. این کشمکش‌ها می‌تواند بر میزان پیشرفت اجرا تأثیر بگذارد. اگرچه این موضوعات کانون توجه این کتاب نیست، پس از تفصیل تقسیم اختیارات جدید و آغاز اجرای آن، پویایی‌های سیاسی در حوزه‌های قضایی متفاوت محلی، ممکن است به شکل قدرتمندی استفاده از اختیارات حکومتی جدید را در این عرصه شکل دهد.

ابعاد مختلف تمرکززدایی می‌تواند از نظر اهمیت در مراحل مختلف، متفاوت باشد. تمرکززدایی اداری، مالی و سیاسی می‌تواند در توالی‌های مختلف بر اساس استراتژی‌ها با مشوق‌های سیاسی گسترش یابد. اگرچه توالی استراتژیک در همه کشورها اتفاق نمی افتد، اما آگاهی از مکان وقوع آن و درک مشوق‌های سیاسی اساسی و توصیه‌های آنها برای اصلاحات و نتایج احتمالی مهم است. به طور مشابه، برخی از اصلاحات تمرکززدایی به طور خاص یا متفاوت، بخش‌های خدمات عمومی فردی (مانند بهداشت، آموزش، حمل‌ونقل و آب) به روش‌هایی که عمدتاً به ابعاد اداری یا مالی مربوط می‌شوند، را مورد هدف قرار می‌دهند. این امر می‌تواند به دلیل نگرانی‌های مفهومی، فنی و عمل‌گرایانه مشروع در مورد عملکردهای مناسب دولت‌های محلی و سطوح مربوط به خودمختاری رخ دهد، اما همچنین ممکن است بازتابی از پویایی‌های سیاسی و نهادی قدرتمندی وجود داشته باشد که امکان اصلاحات را تقویت یا محدود ‌کند.

تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی و همچنین شواهد تجربی در مورد عملکرد و پیامدهای ناخواسته سیاست‌های تمرکززدایی، می‌تواند مشوق‌ها و مسیر کلی اصلاحات را تغییر دهد. به عنوان مثال، کاهش بحران‌های ناگهانی یا ظهور بحران‌های جدید می‌تواند نگرش نسبت به تمرکززدایی را تغییر دهد و منجر به تغییراتی در شکل و کارکرد آن شود. تمرکززدایی همیشه مزایای مورد انتظار خود را به سرعت به دست نمی آورد، و ناشکیبایی در تاخیر زمانی می‌تواند منجر به درخواست برای تعدیل سیاست‌ها شود.

مشوق‌های سیاسی اغلب متفاوت که سیاستمداران و بوروکرات‌های ملی و محلی با آن روبه‌رو هستند – گاهی به روش‌های بسیار متفاوت – بر نحوه واکنش این بازیگران بر اساس شواهدی که نشان می‌دهد که اصلاحات طبق برنامه‌ریزی‌ عمل نمی‌کند، تأثیر می‌گذارند. در حالی که بازیگران محلی ممکن است مشکلات پس از تمرکززدایی را به عنوان شاهدی بر نیاز به تأمین منابع مازاد برای آنها تفسیر کنند، بازیگران ملی ممکن است همین مشکلات را به عنوان استدلالی برای تمرکزگرایی در نظر بگیرند. فصل 5 به بررسی این موضوع می‌پردازد که چگونه مشوق‌ها و رفتارهای مختلف عوامل کلیدی، ممکن است بر تکامل تمرکززدایی تأثیر بگذارد.

**نقش‌ها و مشوق‌های شرکای توسعه‌ای‌**

جامعه توسعه بین المللی، نقش عمده‌‌ای در ترغیب و حمایت از تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، به ویژه در کشورهایی که به شدت به کمک‌های خارجی وابسته هستند، ایفا کرده است. با این حال، شرکای توسعه‌ای‌ خود نیز با مشوق‌های متفاوتی مواجه هستند، که گاهی می‌تواند آنها را به روش‌هایی سوق دهد که کاملاً با سیاست‌های کشور، با سایر برنامه‌های اهداکنندگان یا حتی با بیانات خود سازگار نیست. این موضوع نه یک موضوع مرموزی است و نه تعجب آور که موسسات انفرادی اغلب نیاز سیاسی به تمایز نقش‌های خاصی دارند که ایفا می‌کنند و در حالی که رقابت اهداکنندگان لزوماً یا همیشه نامطلوب نیست، رفتار ضد و نقیض اهداکنندگان حتی می‌تواند مانع از اصلاحات با بهترین نیت و مقاصد شود.

برخی از شرکای توسعه‌ای، از جمله بانک جهانی، مؤسسات بزرگ و پیچیده‌ای هستند، با بخش‌های متعددی که بر جنبه‌های مختلف توسعه، ارائه خدمات و اصلاحات نهادی تمرکز می‌کنند، همگی بر تمرکززدایی تأثیر می‌گذارند. این موسسات ممکن است اهداف و انگیزه‌های متفاوتی داشته باشند که نقش اهداکنندگان را در اصلاح تمرکززدایی پیچیده‌تر می‌کند. فصل 4 نقش شرکای توسعه‌ای‌ و تعاملات آنها با بازیگران کشور درگیر در تمرکززدایی را مورد بحث قرار می‌دهد.

**توصیه‌های عملی**

فرض اصلی این کتاب بر این مبنا است که کیفیت و پایداری حمایت از تمرکززدایی که توسط شرکای توسعه‌ای ارائه می‌شود، می‌تواند از منظر جهانی از بررسی دقیق‌تر بافت سیاسی و نهادی و پویایی‌های اساسی اصلاحات در یک کشور معین و نقش درون‌زایی که خود شرکای توسعه‌ای اغلب ایفا می‌کنند، بهره‌مند شود. این تحلیل به جای جایگزینی تحلیل فنی متداول تر، کامل و تکمیل کننده است.

با گسترش تحلیل‌های مرسوم برای گنجاندن این موضوعات، می‌توان چیزهای زیادی در مورد اولویت‌ها و رفتارهای احتمالی بازیگران مختلف سیاسی و بوروکراتیک آموخت. شناخت بیشتر این عوامل به نوبه خود می‌تواند به شرکای توسعه‌ای کمک کند تا عوامل تاریخی پشت تمرکززدایی و همچنین پیشرانان فعلی اصلاحات را بهتر درک کنند و به آنها پاسخ دهند، به امید اینکه از عملگراترین و پایدارترین رویکردها حمایت شود.

برای ارزیابی قوی‌تر اقتصاد سیاسی، در توصیه‌های ما چند نکته وجود دارد. اولاً، تحلیل ما مبتنی بر بررسی نظامند طیف کاملی از عوامل و ذینفعان نیست. پژوهش اصلی ما بر این مبنا نیست – یعنی از مطالعه بر نگارش مرتبط و دانش شخصی یا ثانویه موجود از تجربیات انتخابی کشور، استفاده می‌کنیم. در برخی کشورها، این منابع، اطلاعات زیادی در مورد بعضی از جنبه‌های خاصی از چارچوب ساده که ارائه می‌دهیم را به ما نشان می‌دهد، اما در مورد سایرین، اطلاعات زیادی به ما ارائه نمی شود. بنابراین، انجام یک تحلیل نظامندتر از طیف وسیعی از کشورهایی که به دقت انتخاب شده اند و استفاده از اطلاعات به دست آمده از این اقدام، برای ایجاد یک چارچوب واضح تر و گویاتر که پویایی‌های سیاسی و نهادی را که انگیزه تمرکززدایی را شناسایی می‌کند، مفید خواهد بود.

دوم، پیگیری این نوع تحلیل تقریباً بطور قطع شرکای توسعه‌ای را مجبور می‌کند که تصمیمات سخت‌تری اتخاذ کنند و با چالش هایی روبرو کنند که نحوه برخورد آنها با اصلاحات را پیچیده می‌کند، در برخی موارد حتی ممکن است بر خلاف آنچه آنها به عنوان اهداف سازمانی، بخشی یا فردی خود می‌دانند، عمل کنند. آیا حمایت از تمرکززدایی حتی در کشوری که پویایی‌های اصلی اصلاحات با دستیابی به اهداف شریک توسعه‌ای سازگار نیست، ارزشمند است؟ آیا یک شریک اهداکننده باید به همکاری با سازمان دولتی متفاوتی فکر کند که در ابتدا قصد همکاری با آن را داشته است یا اینکه از لحاظ تاریخی در مورد موضوعات دولت محلی با آن کار کرده است؟ آیا راه‌هایی وجود دارند که شرکای توسعه‌ای بتوانند به ارتقای هماهنگی بهتر کمک کنند - در میان سایر شرکای توسعه‌ای‌، بین سازمان‌های دولتی از هم گسیخته، بین شرکای توسعه‌ای‌ و سازمان‌های دولتی، یا در داخل سازمان خود - حتی اگر به قیمت شکوه و جلال فردی تمام شود؟ چه چیزی می‌تواند انگیزه، حمایت و/یا حرکت برای چنین رویکردی ایجاد کند؟

سوم، ما بر پویایی‌های سیاسی و بوروکراتیک سطح محلی فراتر از نحوه تعامل برخی بازیگران محلی با سطح ملی در شکل دادن به نظام کلی بین دولتی تمرکز نکرده ایم، اما باید بدانیم که آنها می‌توانند بسیار مهم باشند. درک موقعیت‌ها، نگرش‌ها و فرصت‌های بازیگران سطح محلی ممکن است نگرش‌های مهمی ارائه دهد، از جمله در مواردی که شرکای توسعه‌ای ممکن است با تمرکز بر مداخلات محلی یا غیردولتی تأثیرگذارتر باشند، زمانی که میزان تأثیرگذاری قابل توجه بر اصلاحات تمرکززدایی تعریف شده توسط دولت مرکزی، محدود باشد. یک چارچوب توسعه‌یافته‌تر برای کمک به شرکای توسعه‌ای برای تشخیص بهتر موقعیت‌ها و فرصت‌های محلی و غیردولتی، می‌تواند یک مکمل مفید برای انجام ابزار تحلیلی آنها باشد.

در نهایت، رویکردی که ما برای انجام تحلیل قوی‌تر اقتصاد سیاسی بیان می‌کنیم، تنها توصیفی است. در برخی موارد، تحلیل ناچیزی از مسائل مربوطه، موجود خواهد بود و کار جدید باید سفارش داده شود. در موارد دیگر می‌توان از کارهای موجود استفاده کرد تا کار اضافی محدود شود. اگر شرکای توسعه‌ای‌ وضعیت و شرایط اقتصاد سیاسی را نسبتاً خوب درک کنند، وظیفه اصلی، تفسیر ارتباط خاص آن برای اهداف اجرایی به جای انجام تحلیل‌های عمیق جدید، خواهد بود. شرکای توسعه‌ای‌ که برنامه‌های جدید حمایت از تمرکززدایی را تهیه می‌کنند، باید از قضاوت خود، با حمایت مناسب در صورت لزوم، برای تعیین میزان و عمق تحلیل اضافی، که در یک مورد خاص مفید است، استفاده کنند.

برخی از شرکای توسعه‌ای ممکن است با حفظ وضعیت موجود، احساس راحتی کنند، در نحوه برخورد با حمایت از تمرکززدایی و با کسانی که کار می‌کنند و ممکن است به درستی رویکرد مورد حمایت در این کتاب را چالش برانگیز و بالقوه طاقت فرسا ببینند. با این حال، این رویکرد مبتنی بر ارزیابی‌های حکمرانی و سایر کارهای تحلیلی است که خود شرکای توسعه‌ای‌ قبلاً نیاز به انجام آن را دیده‌اند. با توجه به عملکرد غالباً ضعیف اصلاحات تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه - از جمله عملکرد ناامیدکننده حمایت اهداکنندگان از تمرکززدایی نسبت به حجم قابل توجهی از منابع اختصاص داده شده به آن در چند دهه گذشته - تحلیل جامع و دقیق محور از اینکه نحوه مشارکت در اصلاحات تمرکززدایی در یک کشور خاص می‌تواند ارزش تلاش برای شرکای توسعه‌ای و کشورهایی که آنها از آن حمایت می‌کنند، داشته باشد.

# فصل اول: مقدمه

## محوریت امور سیاسی

صرف نظر از توجیه رسمی، تمرکززدایی تا حد زیادی توسط سیاست‌ها و پویایی‌های نهادی هدایت می‌شود و به طور مداوم شکل می‌گیرد. سیاستمداران و مقامات دولتی تمایل دارند اهداف عالی، الهام گرفته از هنجارها و حمایت بین المللی را مطرح کنند، از جمله ارتقای دموکراسی، توسعه، و امنیت عمومی، و/یا بهبود کارایی و برابری در ارائه خدمات دولتی. با این حال، عوامل سیاسی محدود و ضروری‌تر، اغلب در پشت تصمیم گیری تمرکززدایی و فرآیند احیای آن قرار دارند. در واقع، تصور یک فرآیند سیاسی گسترده نسبت به تمرکززدایی، دشوار است. تقریباً از زمان پیدایش دولت - ملت مدرن، کشمکش‌ها بین و درون نهادهای دولتی ملی و محلی بر سر اینکه کدام سطوح چه کاری انجام می‌دهند و با چه درآمدی، هسته اصلی تشکیل دولت بوده است.

تمرکززدایی اشکال و اندازه‌های مختلفی دارد، اما در هر موردی، شامل تغییر قوانین نهادی است که منابع و مسئولیت‌ها را بین سطوح دولت تقسیم می‌کند. سیاستمداران و بوروکرات‌ها بر سر تمرکززدایی می‌جنگند به همان دلیلی که بر سر طراحی نهادهای دولتی به‌طور کلی‌تر می‌جنگند: یعنی درمورد قدرت و اختیارات در حال خطر خود. این واقعیت صرف نظر از این موارد است: (الف) ماهیت تمرکززدایی (اعم از واگذاری کامل مسئولیت‌ها به سطح محلی یا شکل محدودتر توانمندسازی محلی)؛ (ب) هدف(های) اساسی اصلاحات (اداری، سیاسی، مالی)؛ (ج) کلیت یا محدود بودن اصلاحات (جامع محور یا فعالیت/ بخش خاص محور)؛ و (د) نوع تغییر (ایجاد ادارات محلی جدید یا دولت‌هایی که هیچ کدام وجود نداشتند، تبدیل واحدهای اداری محلی موجود به دولت‌های منتخب، یا تقویت دولت‌های محلی منتخب که دارای اختیارات هستند اما عملکرد ضعیفی دارند). همه این جنبه‌های تمرکززدایی شامل اقدامات و فرآیندهای عمیقاً سیاسی است، از تصمیم اولیه برای تمرکززدایی تا تمام مراحل بعدی اصلاحات.

## شکاف‌ها و چالش‌های تحلیلی: یک رویکرد عملگرایانه

اگرچه عواملی که تمرکززدایی را هدایت و شکل می‌دهند غیرقابل انکار سیاسی هستند، شرکای توسعه‎‌ای همچنان تمایل دارند که تمرکززدایی را به عنوان یک اقدام در درجه اول فنی بر اساس نُرم‌های مطلوب جهانی درنظر بگیرند. در حالی که کارکنان اهداکننده ممکن است در اصل این نکته را بپذیرند که "امور سیاسی مهم است"، در عمل مداخلات آنها در حوزه تمرکززدایی به ندرت منعکس کننده احساس توسعه یافتگی از پویایی سیاسی است که اصلاحات را به حرکت در می‌آورد و در آن تعبیه شده است. در بیشتر موارد، سیاست داخلی می‌تواند، یا شاید باید، فراتر از نفوذ شرکای توسعه‌ای خارجی باشد، اما این بدان معنا نیست که آنها نباید به دنبال درک بهتر این پویایی‌ها و پیامدهای آن باشند. این کتاب بر این فرض استوار است که آگاهی کامل‌تر از سیاست تمرکززدایی می‌تواند به شرکای توسعه‌ای کمک کند تا تصمیم‌های بهتری بگیرند و در نتیجه نتایج مناسب‌تر و بادوام‌تری برای اصلاحات کشور و برای برنامه‌های اهداکننده حاصل شود.(1)

در حالی که شرکای توسعه‌ای که علاقه‌مند به اصلاحات واقعی و پایدار هستند، نمی‌توانند سیاست‌های حاکم بر تمرکززدایی را نادیده بگیرند، آن‌ها تا به امروز اطلاعات کمی در دسترس داشته اند و ابزارهای تحلیلی کمی وجود داشته است تا به آنها کمک کند تا درک کنند که «سیاست اهمیت دارد» یا سیاست چگونه ممکن است پروژه‌های آنها را تحت تاثیر قرار دهد. این موضوع در تضاد با در دسترس بودن مشاوره در مورد جنبه فنی تمرکززدایی، از جمله در طراحی نظام‌های اداری و مالی بین دولتی و مدل‌های ارائه خدمات است. در حقیقت، جنبه سیاسی تمرکززدایی دشوارتر است که به طور نظامند به روشی مرتبط با سیاست، مورد بررسی قرار می‌گیرد، و به راحتی خود را به شناسایی «بهترین شیوه‌ها» نمی‌رساند. این واقعیت که رویه‌های مشابه منجر به چنین نتایج متفاوتی در محیط‌های مختلف می‌شود، عمیقاً از نیاز به جدی‌تر گرفتن امور سیاسی، از همان ابتدای امر سخن می‌گوید.

امور سیاسی در راستای تمرکززدایی موضوعی بسیار متنوع و پیچیده است که نمی توان آن را به طور یکسان در بین کشورها تحلیل کرد یا به آن پرداخت. این کتاب به‌جای ارائه ابزار استاندارد شده‌ای که می‌تواند در هر محیطی به کار رود و انتظار می‌رود راه‌حل‌های روشنی برای مشکلات خاص شناسایی کند، به بررسی الگوهای سیاسی و معضلات رایجی که منجر به تمرکززدایی می‌شوند و به نوبه خود توسط تمرکززدایی ایجاد می‌شوند، می‌پردازد. هدف ما تدوین یک چارچوب تشخیصی اساسی است که انواع سؤالاتی را که شرکای توسعه‌ای ممکن است بخواهند در مورد سیاست تمرکززدایی بپرسند، مشخص می‌کند. امید ما این است که پاسخ به این سؤالات به شرکای توسعه‌ای کمک کند تا در مورد چگونگی طراحی بهتر فعالیت هایی که بتواند به طور عملی از تمرکززدایی حمایت کند و به نتایج پایدار منجر شود، بیندیشند. در این مجموعه، عمیقاً از مجموعه قابل توجهی از پژوهش‌های جدید در مورد تمرکززدایی استفاده می‌کنیم - تحقیقات علوم سیاسی که در دهه گذشته توسعه یافته اند که مکمل اثر قدیمی مدیریت دولتی و مالی در مورد تمرکززدایی است، اما بیشتر بر پویایی‌های سیاسی و نهادی متمرکز است. همچنین از اطلاعات تعدادی از کشورها بهره خواهیم برد.

مهم است که تأکید کنیم که ما طرفدار این نیستیم که شرکای توسعه‌ای از تمرکززدایی به طور کلی یا به عنوان وسیله‌‌ای برای اهداف خاص حمایت کنند. موقعیت ما بیشتر چالشی است. اگر اهداکنندگان در حال بررسی این موضوع هستند که آیا برنامه‌‌ای را برای حمایت از تمرکززدایی معرفی کنند، پیشنهاد می‌کنیم که به ساختارهای مشوق‌ها که در این کتاب به آن اشاره خواهیم کرد، توجه بیشتری داشته باشند. رویکرد ما در مورد شکلی که تمرکززدایی به خود می‌گیرد، بی طرفانه است. همچنین متذکر می‌شویم که تمرکز ما در اینجا بر پویایی ملی و گسترده بین دولتی است. ما اهمیت حیاتی پویایی‌های سیاسی و بوروکراتیک محلی را در نحوه گسترش تمرکززدایی در این عرصه را تایید می‌کنیم و امیدواریم که اثر آینده بتواند این پدیده‌ها را بررسی کند و آنها را به پویایی‌های سطح بالاتر پیوند دهد.

## فراتر از «اراده سیاسی»

در حالی که پیشنهاد نمی کنیم که کارگزاران شریک توسعه‌ای نیاز به تسلط بر تمام جنبه‌های نظام سیاسی یک کشور داشته باشند اما معتقدیم که آنها می‌بایست به طور قابل توجهی از ارزیابی‌های بیش از حد، ناصحیح و مبهم «اراده سیاسی» فراتر روند. در گذشته، تلاش‌های شرکای توسعه‌ای برای فاکتورسازی سیاست در تحلیل تمرکززدایی، منعکس کننده مجموعه‌ای از مفروضات بیش از حد داوطلبانه آنها بود. بر اساس این تفکر، تمرکززدایی در چارچوب‌های قانونی اصولی پیشرفته تعریف می‌شود. سپس بر اساس این چارچوب‌ها اجرا می‌شود، اما تنها در صورتی که سیاستمداران و بوروکرات‌های ملی به اندازه کافی روشن فکر و متعهد به تمرکززدایی باشند.

یک رویکرد بسیار پوزیتیویستی، فی نفسه اخبار بد (برای طرفداران تمرکززدایی) به همراه دارد که «اراده سیاسی» در سطح ملی اغلب برای تمرکززدایی کافی نیست و دولت‌های ملی به ندرت موجودیت‌ و ماهیت‌های یکپارچه و متحدالشکلی دارند. مجموعه‌ای از موانع، از جمله چالش‌های انتخاباتی، مخالفت‌های بوروکراتیک، و میراث نهادی و سیاسی، می‌تواند مانع تلاش‌های حامیان دولت ملی شود که متعهد به تصویب، طراحی و اجرای تمرکززدایی اساسی هستند.

در عین حال، این رویکرد کمتر داوطلبانه، خبرهای بالقوه خوبی را ارائه می‌دهد که «اراده سیاسی» به عنوان رهبری سیاسی روشنفکر، متحد و قویاً فعال تعریف می‌شود - ممکن است همیشه برای تحقق اصلاحات تمرکززدایی ضروری نباشد. حمایت شرکای توسعه‌ای برای اصلاحات تمرکززدایی بر طیف محدودی از بازیگران دولت مرکزی تمرکز دارد و فرصت‌هایی برای مشارکت در مداخلات در سطح ملی و محلی را نادیده می‌گیرد که ممکن است حتی در غیاب تعهد سیاسی گسترده به تمرکززدایی مفید باشد.

به جای تاکید بر میزان اراده سیاسی برای تمرکززدایی، معتقدیم که تحلیل مشوق‌های سیاسی و بوروکراتیک دروازه ورود تشخیصی مفیدتری برای شرکای توسعه‌ای که مایل به حمایت از تمرکززدایی هستند، ارائه می‌دهد. اگر سیاستمداران و بوروکرات‌ها هنگامی که با مشوق‌هایی برای انجام تمرکززدایی مواجه می‌شوند، از آن حمایت کنند، ما نه تنها باید عمق تعهد اصولی آنها به تمرکززدایی را ارزیابی کنیم، بلکه باید چگونگی تأثیرگذاری آن بر مسیر شغلی، جاه طلبی‌های انتخاباتی، ائتلاف‌های حمایتی و امنیت شغلی آنها را نیز ارزیابی کنیم. با ظهور تمرکززدایی، مشوق‌های بازیگران و نهادهای کلیدی تغییر می‌کند و فشارها و موقعیت‌های جدیدی ایجاد می‌کند. مشوق‌های سیاسی می‌توانند به سرعت تغییر کنند و ناگهان فرصت‌های مهم را برای پیشبرد تمرکززدایی بوجود آورند و به همان سرعت دریچه اصلاحات را ببندند. در نتیجه، حمایت شریک توسعه‌ای برای تمرکززدایی باید با درجه بالایی از انعطاف پذیری و عمل‌گرایی صورت گیرد.

حتی با توجه به اینکه ما در این کتاب بر مشوق‌های سیاسی و بوروکراتیک تمرکز می‌کنیم که «دریچه‌های فرصت» را برای شرکای توسعه‌ای که مایل به حمایت از تمرکززدایی هستند باز کنیم، ما عوامل ساختاری قدرتمندی را که خارج از کنترل بوروکرات‌ها و سیاستمداران فردی هستند، اما عمیقاً تمرکززدایی را شکل می‌دهند، تصدیق می‌کنیم. به عنوان مثال، حکومت‌های مرکزی از نظر ساختاری در موقعیت مطلوبی برای جمع آوری منابع عمومی نسبت به دولت‌های محلی قرار دارند؛ از این رو نیاز به نقل و انتقالات است. مناطق محلی در داخل یک کشور می‌توانند با عدم تعادل سرزمینی شدید در سطوح توسعه و منابع طبیعی مواجه شوند. تعارضات بر سر تمرکززدایی و تمرکزگرایی را نمی توان از نارضایتی‌های تاریخی بین مناطقی که در مبارزه طولانی برای توسعه اقتصادی برنده و بازنده دیده می‌شوند، جدا کرد. شوک‌های اقتصادی بزرگ یا تغییرات قیمت برون‌زا می‌تواند بر توانایی یک کشور برای پیگیری مؤثر سیاست تمرکززدایی، حداقل برای مدتی تأثیر بگذارد. در نهایت، تغییرات ساختاری مانند شهرنشینی سریع می‌تواند بحث‌های مربوط به تمرکززدایی را به شدت مشروط و مقید کند و به توضیح اینکه چرا در بسیاری از موقعیت‌های متفاوت رخ می‌دهد، کمک ‌کند.

## رویکرد اقتصادی سیاسی به تمرکززدایی

فصل 2 این کتاب، عناصر چارچوبی را برای در نظر گرفتن اینکه چگونه عوامل اقتصاد سیاسی ملی ممکن است نظام‌های بین دولتی و مسیرهای اصلاحی را شکل دهند، مشخص می‌کند. فصل 3 انواع بازیگران سیاسی را که معمولاً در تمرکززدایی دخیل هستند و ساختارهای مشوقی که آنها را هدایت می‌کنند، مرور می‌کند. فصل 4 چشم انداز بوروکراتیک تمرکززدایی را بررسی می‌کند و بازیگران کلیدی (از جمله شرکای توسعه‌ای) و روابط آنها را برجسته می‌کند. فصل 5 نشان می‌دهد که چگونه این بازیگران و مشوق‌ها ممکن است بر فرآیند اغلب طولانی تمرکززدایی، از تصویب تا طراحی و اجرای آن و حتی تا تغییراتی که با تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی در طول زمان انجام می‌شوند، تأثیر بگذارند. فصل 6 راهنمایی هایی را برای مشارکت در تحلیل اقتصاد سیاسی عملگرایانه در سطح کشور و به کارگیری آن برای مشارکت اجرایی ارائه می‌دهد.

## یادداشت

1. تحلیل حکمرانی و اقتصاد سیاسی نقش مهمی در اطلاع رسانی به سازمان‌هایی مانند بانک جهانی دارد و می‌تواند برای طیف وسیعی از چالش‌ها با هدف افزایش اثربخشی توسعه، اعمال شود. (Fritz, Kaiser, and Levy 2009). به طور کلی، تحلیل اقتصاد سیاسی به تعامل فرآیندهای سیاسی و اقتصادی در یک جامعه مربوط می‌شود: توزیع قدرت و ثروت بین گروه‌ها و افراد مختلف و فرآیندهایی که این روابط را در طول زمان ایجاد، حفظ و تغییر می‌دهند.

# فصل دوم: تدوین یک چهارچوب

## چالش اصلی

بخش قابل توجهی از کار تشخیصی و مشاوره‌‌ای جریان اصلی تمرکززدایی که توسط شرکای توسعه‌ای بین المللی انجام می‌شود، بر ماهیت و عملکرد دولت محلی یا نظام بین دولتی یک کشور متمرکز است. این تحلیل اغلب از منظر عملکرد در طراحی سازمانی و رویه‌ای، ارائه خدمات و نتایج توسعه انجام می‌شود. سؤالات معمولاً شامل این است که آیا به دولت‌های محلی وظایف مناسبی اختصاص داده شده است؟ آیا آنها منابع کافی برای انجام این وظایف را دارند؟ و چه میزان مشوق‌ها و مسئولیت پذیری برای ارائه خدمات کافی است؟ تا حد زیادی، این تشخیص یا به طور صریح یا ضمنی بر اساس معیار اصولی و ملاحظات «بهترین» یا رویه بین المللی خوب شکل گرفته است.

اگرچه در برخی کشورها اصلاحات تمرکززدایی معنادار و سازنده‌‌ای و برنامه‌های حمایتی از شرکای توسعه‌ای صورت گرفته است و به طور گسترده پذیرفته شده است که بسیاری از آنها کمتر از حد انتظار عمل می‌کنند.(1) دلایل زیادی برای این امر وجود دارد، اما یک عامل این است که توجه محدودی به مشوق‌های واقعی (برخلاف رسمی) برای تمرکززدایی و مشوق‌های بازیگران کلیدی در رفتار به شیوه‌های خاصی با ظهور تمرکززدایی می‌شود. همانطور که در بالا ذکر شد، برخی از عوامل، خارج از کنترل شریک توسعه‌ای هستند، اما آگاهی بیشتر در مورد آنها، اطلاعات ارزشمندی در مورد انواع حمایت‌های بالقوه سازنده و نحوه شناسایی، طراحی و اجرای استراتژیک این عوامل را فراهم می‌کند.

حداقل چهار موضوع عمده در رابطه با اقتصاد سیاسی ملی و بین دولتی در راستای تمرکززدایی، براساس بافتار آن کشور می‌بایست در نظر گرفته شود:

* بافتار و مشوق‌های اولیه برای اصلاح تمرکززدایی؛
* بازیگران کلیدی درگیر در تمرکززدایی - سیاستمداران، بوروکرات‌ها و شهروندان - و مشوق هایی که رفتار آنها را با توجه به طراحی و اجرای اصلاحات مشروط می‌کند؛
* مرحله متداول اصلاحات و مسیر آن که از زمان تصمیم اولیه تا تمرکززدایی مشخص شده است؛
* نقش و مشوق‌های شرکای کلیدی توسعه‌ای خارجی در ارتباط با تمرکززدایی، به صورت فردی و جمعی.

## بافتار و انگیزه‌ اولیه

کشورهایی که در نظامهای غیرمتمرکز تمرکززدایی می‌کنند یا اصلاحات انجام می‌دهند در بافتارهای بسیار متفاوت، رخ می‌دهد. در برخی موارد، کشورهایی مانند فیلیپین و اندونزی، به بحران‌های سیاسی و/یا اقتصادی ناگهانی واکنش نشان می‌دهند که تغییرات چشمگیری در رهبری و تقاضای قابل درک برای اصلاحات شدید ایجاد کرده است. در موارد دیگر، تمرکززدایی در چارچوب تقویت مشروعیت دولت و حضور آن در سراسر قلمرو ملی، مانند کشورهای بولیوی و کلمبیا، و/یا در موقعیت‌های چالش برانگیز پس از درگیری مانند کشورهای کامبوج، رواندا، و اوگاندا شکل گرفته است. طیفی از کشورها، از جمله کشورهای برزیل، آفریقای جنوبی و مکزیک، تمرکززدایی را به عنوان بخشی از گذار از حکومت استبدادی به دموکراتیک پذیرفتند. در موارد دیگر، تمرکززدایی - از طریق سیاست آشکار یا درک تدبیر رفتار دولت محلی - بخشی از یک انتقال گسترده‌تر بازار یا استراتژی توسعه اقتصادی، مانند کشورهای ویتنام و جمهوری خلق چین بوده است.

درک شرایط اولیه که تحت آن تمرکززدایی به وجود آمد، نقطه شروع مفیدی برای برآورد واقعی‌ترین و قوی‌ترین دلایل، پیگیری آن، توصیه‌های احتمالی برای شکل دهی و سرعت انجام اصلاحات و پایداری بالقوه سیاست‌های منتج است. (2) به عنوان مثال، یک کشور در شرایط بحران ممکن است خیلی سریع تمرکززدایی کند و بعداً با مشکلات جدی مواجه شود. از سوی دیگر، کشوری که آشکارا بدون فشار زیاد، اقدام به تمرکززدایی می‌کند، ممکن است در مراحل اولیه اصلاحات به بن بست برسد.

ماهیت نظامی‌که در آن تمرکززدایی صورت گرفته است، یکی دیگر از قطعات مهم این معما است. کشورهایی با سابقه طولانی حکومت استبدادی ممکن است با چالش‌های خاصی در گسترش تمرکززدایی مقتدرانه مواجه شوند. به نظر می‌رسد کشورهایی که از ساختار نظامی پدیدار می‌آیند، اما دارای سابقه نظام‌های دموکراتیک‌تر هستند (به ویژه در آمریکای لاتین)، به نظر می‌رسد که بتوانند این گذار را با موفقیت انجام دهند. میراث نهادی همچنین محیطی را شکل می‌دهد که تمرکززدایی در آن ظهور می‌کند، از جمله طرح فدرال یا طرح یک کشور واحد و شکل پارلمانی یا ریاست جمهوری دولت آن. سنت‌های فرهنگی و استعماری در مورد قدرت و حکومت، ممکن است نحوه ادامه اصلاحات را مشروط و مقید کنند، اگرچه این امر همیشه در طراحی اصلاحات الهام‌گرفته از نُرم ها، به خوبی تشخیص داده نمی‌شود.

## بازیگران کلیدی و محوریت مشوق‌ها

بافتار آغازین، هرچه که باشد، افرادی که بیشترین مسئولیت را برای تمرکززدایی دارند - سیاستمداران منتخب و بوروکرات‌های سطح ملی - با مشوق‌های مختلفی برای پیگیری، یا محدود کردن اصلاحات روبرو هستند. برای اهداف تحلیلی، ما در این کتاب بین مشوق‌های پیش روی سیاستمداران منتخب – انتخاباتی (از طریق الکترال)، حزبی، نهادی و ائتلافی - و آنهایی که با بوروکرات‌های انتصابی مواجه هستند - برای تحکیم قدرت نهادی، بهبود مسیرهای شغلی، و بررسی سازمان‌های رقیب، تمایز قائل می‌شویم. هر دو دسته مشوق‌ها، در میان بازیگران اصلی یکسان نیستند و معمولاً زمینه‌ساز بحث‌ها و درگیری‌های مهم درباره ماهیت، میزان و سرعت تمرکززدایی هستند.

در سطح سیاسی، مقامات منتخب، احزاب سیاسی، دولت‌های محلی، و بازیگران کلیدی جامعه مدنی (مانند اتحادیه‌ها و انجمن‌های کسب و کار) به‌صورت فردی و/یا هماهنگ به روش‌هایی عمل می‌کنند که نحوه درک و اجرای تمرکززدایی را مشخص می‌کنند. قدرت نسبی بازیگران مختلف و جایگاهی که برخی از آنها دارای منافع مشترک هستند، در نهایت چگونگی تکامل تمرکززدایی را تعیین می‌کند - به ویژه با توجه به تصمیم اولیه برای اجرای اصلاحات تمرکززدایی. در سطح سازمانی، سازمان‌های دولتی متعدد معمولاً با سطوح مختلف منافع و تأثیر و مشوق‌های اغلب متنوع، معمولاً در طول مراحل طراحی و اجرای دقیق نسبت به مرحله تصویب، مشارکت می‌کنند.

## مسیرهای اصلاحات

تمرکززدایی یک فرآیند است، نه یک اقدام یکباره، و مسیر اصلاحات به شدت تحت تأثیر این است که چگونه بازیگران مختلف، مشوق‌های اغلب متناقض را دنبال می‌کنند. در مرحله طراحی اولیه، تصمیم به تمرکززدایی در تغییرات قانونی در چارچوب‌های قانونی از جمله فرمان‌های اجرایی، اساسنامه‌های جدید و در برخی موارد حتی اصلاحات قانون اساسی منعکس می‌شود. با این حال، حتی اگر چارچوب قانونی شکلی قوی از تمرکززدایی را تعریف کند، ممکن است مفاد آن به دلایل سیاسی در تصمیم‌های طراحی دقیق‌تر که پس از اتخاذ یک چارچوب فراگیر انجام می‌شود، زیر پا گذاشته شود. در مرحله اجرا، انتقال واقعی منابع و مسئولیت‌ها، اغلب مبارزات سیاسی شدیدی را در بوروکراسی بخش عمومی، هم در بین سازمان‌ها و هم در درون سازمان‌ها به راه می‌اندازد. این مبارزات می‌تواند بر میزان و ماهیت اجرا تأثیر بگذارد. اگرچه این موضوعات کانون توجه این کتاب نیست، پس از تفصیل تقسیم اختیارات جدید و آغاز اجرای آن، پویایی سیاسی در حوزه‌های قضایی محلی، ممکن است به شدت استفاده از اختیارات حکومتی جدید را در این عرصه شکل دهد.

مهم است که بدانیم ابعاد مختلف تمرکززدایی می‌تواند در مراحل مختلف از نظر اهمیت، متفاوت باشد. فالتی 2005; 2010)) بررسی می‌کند که چگونه تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی می‌تواند در توالی‌های مختلف، بر اساس استراتژی‌ها با انگیزه سیاسی اجرا شود. اگرچه توالی استراتژیک در همه کشورها اتفاق نمی افتد، اما مهم است که توجه داشت که از کجا این موضوع رخ می‌دهد و انگیزه‌های سیاسی اصلی و توصیه‌های آنها برای اصلاحات و نتایج آن را درک کرد. به طور مشابه، برخی از فرآیندهای تمرکززدایی به طور خاص یا متفاوت، بخش‌های خدمات عمومی فردی (مانند بهداشت، آموزش، حمل‌ونقل، و آب) را هدف قرار می‌دهند و به صورتی که عمدتاً به ابعاد اداری یا مالی مربوط می‌شود. این امر گاهی به دلیل نگرانی‌های مفهومی، فنی و عمل‌گرایانه مشروع در مورد سطوح خودمختاری مرتبط با عملکردهای مناسب دولت‌های محلی است، اما نیز ممکن است منعکس کننده پویایی‌های سیاسی و نهادی قدرتمندی باشد که امکان اصلاحات را تقویت یا محدود می‌کند.

همانطور که در بالا بحث شد، تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی، و همچنین شواهد تجربی مشهود در مورد عملکرد و پیامدهای ناخواسته سیاست‌ها، می‌تواند مشوق‌ها و مسیرهای اصلاحی را تغییر دهد. به عنوان مثال، کاهش یک بحران ناگهانی یا ظهور یک بحران جدید، می‌تواند نگرش نسبت به تمرکززدایی را تغییر دهد و منجر به اصلاح شود. غیرمعمول نیست که تمرکززدایی در به دست آوردن منافع رسمی مورد انتظار خود، به کندی پیش رود و ناشکیبایی در این امر می‌تواند منجر به درخواست برای تعدیل سیاست‌ها شود. توجه به این نکته حائز اهمیت است که مشوق‌های سیاسی غالباً متفاوتی که سیاستمداران و بوروکرات‌های ملی و محلی با آن مواجه هستند – گاهی به روش‌های بسیار متفاوت – بر نحوه واکنش این بازیگران به شواهدی مبنی بر اینکه اصلاحات طبق برنامه‌‌ریزی عمل نمی‌کند، تأثیر بگذارند (Connerley, Eaton, and Smoke 2010). بنابراین، در حالی که بازیگران محلی ممکن است مشکلات پس از تمرکززدایی را به عنوان دلیلی بر نیاز به تأمین منابع مازاد برای آنها تفسیر شود، بازیگران ملی ممکن است همین مشکلات را به عنوان استدلالی برای تمرکزگرایی مجدد در نظر بگیرند.

## نقش‌ها و مشوق‌های شرکای توسعه‌ای

جامعه توسعه بین المللی، نقش عمده‌ای در ترغیب و حمایت از تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، به ویژه کشورهایی که به شدت به کمک‌های خارجی وابسته هستند، ایفا کرده است. با این حال، شرکای توسعه‌ای، یک اجتماع یکپارچه‌ای را تشکیل نمی‌دهند و همیشه هماهنگ کار نمی‌کنند یا به روش‌هایی عمل نمی‌کنند که کاملاً با سیاست‌های کشور یا حتی شعارهای خود نیز همخوانی داشته باشد. (3) این موضوع نه یک موضوع مرموزی است و نه تعجب آور که موسسات انفرادی اغلب نیاز سیاسی دارند تا نقش هایی را که ایفا می‌کنند از یکدیگر متمایز کنند، و ممکن است مجبور یا ترغیب شوند که از سیاست‌های نهادی خود پیروی کنند، حتی زمانی که از برنامه‌های حاصل از سیاست‌های تمرکززدایی رسمی دولت، به طور کامل حمایت نمی شود یا با برنامه‌های تعیین‌شده سایر شرکای توسعه‌ای در تضاد است. در حالی که رقابت اهداکنندگان همیشه نامطلوب نیست، شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد رفتار ضد ونقیض اهداکنندگان می‌تواند در حوزه تمرکززدایی منجر به فروپاشی گردد.(4)

یک سؤال مهم برای جامعه توسعه بین المللی این است که آیا تمرکززدایی (و به طور خاص، شکل خاصی از آن) ذاتاً مطلوب است؟ تعدادی از شرکای توسعه‌ای از اشکال خاصی از تمرکززدایی حمایت می‌کنند، برای مثال، حکمرانی دموکراتیک محلی هدف مطلوب چندین آژانس بزرگ دوجانبه است. سایر سازمان‌های توسعه‌ای، از جمله بانک جهانی، تمایل دارند به جای اهداف سیاسی آشکارتر، بر توسعه نظام، ارائه خدمات و کاهش فقر تأکید کنند. برخی از شرکای توسعه‌ای، از جمله بانک جهانی، هر هدفی را که ممکن است به معنای کلی به دنبال آن باشند، مؤسسات بزرگ و پیچیده‌‌ای با بخش‌های متعدد هستند که بر جنبه‌های مختلف توسعه که بر تمرکززدایی تأثیر می‌گذارند، تمرکز دارند. اهداف و مشوق‌های متنوع این بخش‌های متعدد می‌تواند نقش اهداکنندگان را در اصلاحات تمرکززدایی پیچیده‌تر کند.

## یادداشت‌ها

1. این موضع طیف گسترده‌‌ای از آثار منتشر شده در دو دهه اخیر، از جمله این افراد را در برمی‌گیرد:

Bahl and Linn (1992); Prud’homme (1995); Ter-Minassian (1997);

Bird and Vaillancourt (1998); Litvack, Ahmad, and Bird (1998); Smoke (2001); Tanzi (2001); Ahmad and Tanzi (2002); Ebel and Yilmaz (2002); Shah (2004); World Bank (2005); Bardhan and Mookherjee (2006); Cheema and Rondinelli (2007); World Bank (2008); and Connerly, Eaton, and Smoke (2010).

2. برای بررسی اثر مکتوب و بحث در مورد انگیزه‌های اولیه و مسیرهای اصلاحی (در پایین ذکر شده) به (Smoke, Gomez, and Peterson (2007) مراجعه کنید.

3. رفتار اهداکنندگان و هماهنگی در تمرکززدایی در

Romeo (2003) and Smoke (2007; 2010).

مورد بحث قرار گرفته است.

4. به عنوان مثال به بررسی تجربیات حمایت از تمرکززدایی بانک جهانی (World Bank 2008) مراجعه کنید.

# فصل سوم: شناخت مشوق‌ها و رفتار سیاسی

بسیاری از آثار اخیر علوم سیاسی اذعان دارند که تمرکززدایی یک معمای اساسی را مطرح می‌کند. از یک سو، هر اقدام تمرکززدایی که شایسته این نام باشد، تمایل دارد قدرت و اختیاری را که سیاستمداران ملی نسبت به بازیگران داخلی از آن برخوردارند، کاهش دهد. از سوی دیگر، سیاستمداران ملی به طور رسمی، تصمیم به کنترل تمرکززدایی می‌دارند. سیاستمداران ملی چه مشوق‌هایی برای تأیید تغییراتی دارند که حداقل در نگاه اول به نظر می‌رسد از اختیارات سیاسی آنها می‌کاهد می‌ می‌؟ در حالی که مشوق‌های سیاسی اشکال مختلفی دارند، در اینجا ما بر چهار نوع مهمی که سیاستمداران با آن مواجه هستند تمرکز می‌کنیم: انتخاباتی (از طریق الکترال)، حزبی، نهادی و ائتلافی. (1)

با بررسی طیف گسترده‌ای از مشوق‌ها، بحث ارائه‌شده در این فصل با این هدف است که به طور گسترده به شرکای توسعه‌ای که در طیف وسیعی از کشورها، از جمله دموکراسی‌های قدیمی، نظام‌های استبدادی پایدار، و کشورهایی که در تداوم و راستای این مسیر هستند، مرتبط باشد. بر اساس نوع رژیم، ساختارهای مشوقی مختلف در یک سرزمین خاص، کم و بیش مهم و برجسته هستند. برای مثال، مشوق‌های انتخاباتی در رژیم‌های استبدادی احتمالاً به آن اندازه مهم نیستند، و ماهیت چنین مشوق‌هایی در موارد دیگر با میزان رقابت انتخاباتی متفاوت خواهد بود.

## مشوق‌های انتخاباتی (اِلکترال)

در مجموعه‌ای از کشورهای رو به رشد که انتخابات نسبتا آزاد و عادلانه دارند، تعیین می‌کند چه کسی به موقعیت‌های تصمیم گیری در داخل کشور دسترسی پیدا می‌کند، شرکای توسعه‌ای از توجه به پویایی‌های انتخاباتی (اِلکترال) تمرکززدایی، بهره خواهند برد. دو پویایی در این کتاب مورد توجه ویژه قرار گرفته است: انتخاب متداول روزافزون مقامات محلی از طریق انتخابات به جای انتصاب و دیگری محاسبات استراتژیک که سیاستمداران جاه طلب در مورد احتمال پیروزی در انتخابات ملی در مقابل انتخابات محلی انجام می‌دهند.

ظهور انتخابات محلی یکی از مهم ترین ویژگی‌های جدید موج سوم دموکراسی است که در دهه 1970 آغاز شد (Huntington 1991). (2) انتخاب منظم مقامات محلی (و حذف اختیارات دولت ملی برای انتصاب آنها) این امکان را ایجاد می‌کند که دفاتر ملی و محلی توسط نامزدهای نمایندگی احزاب سیاسی مختلف (یا گروه‌های سیاسی مختلف در کشورهایی که احزاب بی اهمیت هستند) پیروز شوند. در این شرایط، مقامات محلی ممکن است بتوانند از مشروعیت دموکراتیک مجزای خود، برای فشار به منابع و مسئولیت‌های بیشتر از پایین استفاده کنند.(3)

در کشور مکزیک، کاهش مشروعیت حزب حاکم در دهه 1980، دولت ملی را به پذیرش پیروزی‌های انتخاباتی در سطح ایالتی یک حزب اپوزیسیون راست میانه سوق داد، که بعداً از اختیارات حکومتی جدید خود برای درخواست تمرکززدایی بیشتر، استفاده کرد (Beer 2004) . کشور برزیل نمونه مشابهی هرچند در جناح چپ ارائه می‌دهد. انتخابات محلی در دهه‌های 1980 و 1990 گشایشی برای حزب کارگران برزیل ایجاد کرد، که رویکردهای نوآورانه آنها در شهرداری هایی ازجمله پورتو آلگره منجر به پیروزی‌های انتخاباتی مکرر شد، بنابراین نمونه خوبی از شایستگی تمرکززدایی در دوره‌‌ای ارائه شد که با تلاش‌های دولت ملی در تمرکزگرایی مجدد آشکار شد (Samuels 2004). در این مورد و موارد دیگر، ظهور مقامات محلی ناسازگار از لحاظ سیاسی، انحصار طراحی نظام‌های بین دولتی را برای دولت‌های ملی دشوارتر کرده است.

انتخابات محلی نیز می‌تواند تأثیر معکوس داشته باشد. مقامات ملی می‌توانند از شرایط امتیازات ویژه برای حمایت از نامزدهای مورد علاقه خود در رقابت‌های محلی استفاده کنند، بنابراین شبکه‌هایی که احزاب حاکم و/ یا هژمونیک را حفظ می‌کنند، گسترده و عمیق‌ می‌شوند. در کشور کامبوج، انتخابات محلی در سطح بسیار محلی آغاز شد - کمون‌های عمدتاً روستایی - جایی که نخست‌وزیر هون سن و حزب حاکم وی، حزب خلق کشور کامبوجCPP) ) بسیار محبوب بودند. پس از کودتای دولتی که او در سال 1997 رهبری کرد و انتخابات سراسری که در سال 1998 با اندکی پیروز شد، پیروزی‌های گسترده حزب خلق کشور کامبوج (CPP) در انتخابات کمون در سال 2002 محبوبیت او را در مناطق روستایی بیشتر تثبیت کرد و به تقویت قدرت ملی وی کمک کرد. (Smoke and Morrison 2009). در کشور اندونزی، پس از سقوط سوهارتو، فشار برای انتخابات محلی عرصه‌ای ایجاد کرد که از طریق آن رئیس جمهور حبیبی به دنبال تقویت شانس حزب گلکار و موفقیت خود در انتخابات بعدی بود - همانطور که مشخص شد وی ناموفق بوده است (Hofman and Kaiser 2004).

زمان نسبی انتخابات ملی و محلی ممکن است تأثیر بیشتری بر مبارزات سیاسی بر سر تمرکززدایی داشته باشد. انتخابات همزمان باعث ملی شدن رقابت‌های انتخاباتی می‌شود و احتمال تصمیم گیری در مورد رقابت‌های محلی بر اساس میزان عملکرد مقامات محلی در طول دوره تصدی خود را کاهش می‌دهد. (Carey and Shugart 1992). از سوی دیگر، انتخابات غیرهمزمان می‌تواند به متمرکز ماندن انتخابات محلی بر نتایج محلی کمک کند، که بیشتر نگارش‌ها برای تمرکززدایی برای بهبود پاسخگویی رو به پایین به رای دهندگان حیاتی است.(4)

### مشوق‌های انتخاباتی و طراحی تمرکززدایی

دانشمندان علوم سیاسی از نظریه‌های جاه طلبانه مترقی خواهانه برای مطالعه رابطه بین مشوق‌های انتخاباتی و تمرکززدایی استفاده کرده اند. بر اساس استدلال تأثیرگذار اونیل 2003; 2005) )، سیاستمداران جاه طلب، تمرکززدایی را از دریچه تأثیر احتمالی آن بر آینده انتخاباتی خود می‌بینند. وقتی احزاب ملی محاسبه می‌کنند که شانس انتخاباتی آنها در سطح محلی امیدوارکننده‌تر است و در نتیجه داشتن مناصب محلی برای آنها در آینده مهم خواهد بود، به احتمال زیاد از تمرکززدایی برای قدرتمندتر کردن این دفاتر حمایت می‌کنند. بنابراین، اگرچه سیاستمداران ملی عموماً در دفاع از اختیارات دولت ملی اشتراک دارند، اما پویایی رقابت انتخاباتی می‌تواند باعث ایجاد شکاف در میان سیاستمداران ملی در مقابل تمرکززدایی شود.

در کشور بولیوی، ادغام یک نظام حزبی پراکنده و قوانین قانون اساسی که به کنگره اجازه می‌دهد رئیس‌جمهور را از میان سه برنده برتر رأی انتخاب کند، جنبش ملی گرایی انقلابی کشور بولیوی MNR) ) را به این باور رساند که بعید است قدرت ملی را برای مدت طولانی پس از پیروزی انتخاباتی آن در سال 1993 حفظ کند. از آنجایی که جنبش ملی گرایی انقلابی کشور بولیوی (MNR) نسبت به سایر احزاب در سطح ملی دارای دستگاه سازمانی توسعه‌یافته‌تر و پایگاه‌های حمایتی پایدارتر بود، رهبران این جنبش رویکرد جسورانه تری را برای تمرکززدایی در سال 1994 تأیید کردند. در کشور کلمبیا، یک انشعاب موقت در درون حزب لیبرال که در غیر این صورت مسلط بود، به حزب محافظه کار این امکان را داد تا انتظارات را نادیده بگیرد و در انتخابات ریاست جمهوری سال 1982 پیروز شود، پس از آن رهبران حزب از کنترل خود بر دولت ملی برای اجرای مجموعه‌‌ای از تغییرات تمرکززدایی پیش از ترک قدرت در سال 1986 استفاده کردند.

حتی قبل از برگزاری انتخابات، تلاش سیاستمداران برای پیش‌بینی نتیجه رقابت‌های انتخاباتی می‌تواند آنها را به سوی تمرکززدایی ترغیب کند. این محاسبات به ویژه در زمینه انتقال مذاکره از حکومت اقتدارگرا به دموکراتیک، که اغلب با سطوح بالایی از عدم اطمینان در مورد برندگان و بازندگان احتمالی مشخص می‌شود، بسیار مهم است. (5) در کشور آفریقای جنوبی، گذار به دموکراسی چند حزبی در دهه 1990 زمینه را برای مذاکرات مهم بر سر تمرکززدایی فراهم کرد. با پیش بینی شکست ملی در انتخابات از سوی کنگره ملی کشور آفریقای جنوبی (ANC)، حزب ملی و حزب آزادی اینکاتا بر تقویت دولت‌های محلی استانی پافشاری کردند. (6) به طور مشابه، مشوق‌های حزبی و انتخاباتی در مبارزه بر سر تمرکززدایی در کشور شیلی پس از پینوشه همپوشانی داشتند. در حالی که احزاب چپ به دنبال برقراری مجدد انتخابات شهرداری‌ها بودند که به درستی محاسبه ‌کردند که با اکثریت قاطع پیروز خواهند شد، جناح راست ترجیح داد در مناطق اجرایی جدیدی که پینوشه معرفی کرده بود، انتخابات برگزار کند.(7)

در رژیم‌های غیر دموکراتیک، فقدان فشارهای انتخاباتی می‌تواند عامل مهمی در درک چگونگی واکنش سیاستمداران به تمرکززدایی باشد. رژیم‌های نظامی را در نظر بگیرید که در دهه‌های 1960 و 1970 جایگزین دولت‌های غیرنظامی منتخب در کشورهای آرژانتین، برزیل و شیلی بودند. در این موارد، پس از دوره‌های طولانی که طی آن انتخابات رقابتی به طور منظم برای دفاتر محلی برگزار می‌شد، دولت‌های تحت رهبری ارتش تصمیم گرفتند یا به انتخابات محلی ( مانند کشورهای آرژانتین و شیلی) پایان دهند یا انتخابات محلی (مانند کشور برزیل) را دستکاری کنند. هنگامی که دولت‌های نظامی، تهدیدات انتخاباتی مقامات محلی را از بین بردند، سیاست هایی را اتخاذ کردند که به طور قابل توجهی، اختیارات دولت‌های محلی را گسترش داد و مدارس و بیمارستان‌ها و در برخی موارد منابع مالی مازاد را به آن‌ها انتقال داد. اقتدارگرایی می‌تواند اصلاحات محلی قابل توجهی ایجاد کند، حتی اگر این اصلاحات در تمرکززدایی سیاسی رو به کاهش باشد.(8)

این پژوهش جدید در مورد مشوق‌های انتخاباتی دارای نتایج متعددی برای افرادی است که به دنبال پیشبرد اصلاحات تمرکززدایی هستند. اول این که نشان می‌دهد که نظارت بر نتایج انتخابات ملی و محلی برای تعیین پیروزی سیاستمدارانی که به طور اصولی متعهد به تمرکززدایی هستند، کافی نیست. چرخه‌های انتخاباتی و سیاسی می‌توانند برای تمرکززدایی مهم باشند، حتی زمانی که این امر یک موضوع مهم انتخاباتی یا سیاسی نباشد. دوم، زمانی که نتایج انتخابات، فضای بالقوه‌‌ای را برای تمرکززدایی ایجاد می‌کند، شرکای توسعه‌ای با تعدادی گزینه مواجه می‌شوند. از یک طرف، آنها می‌توانند تصمیم بگیرند که به سرعت برای حمایت از تمرکززدایی اقدام کنند، زیرا در حالی که دریچه اصلاحات وجود دارد، گاهی اوقات، تغییرات می‌تواند پس از بسته شدن این پنجره، از شرایط سیاسی نامطلوب جان سالم به در ببرد. از سوی دیگر، شرکای توسعه‌ای ممکن است در مورد حمایت از تمرکززدایی در پاسخ به اصلاحات محدود و/ یا کوتاه محتاط‌تر باشند، که می‌تواند اصلاحات جزئی را مانع شود و بنابراین مانع ارائه خدمات بهتر و کاهش فقر در سال‌های آینده شود. تلاش برای حرکت در این فضای سیاسی با پاسخ‌های آسان همراه نیست، اما مطالعه بهتر در مورد پیشران‌های اقتصاد سیاسی می‌تواند به ارزیابی تکامل بالقوه و پایداری تحولات تمرکززدایی، کمک کند.

## مشوق‌های **حزبی**

در کشورهایی که احزاب به عنوان دروازه بان اصلی مناصب سیاسی عمل می‌کنند، مبارزات بر سر تمرکززدایی می‌تواند ساختار درون حزبی و نیز منطق رقابت درون حزبی را منعکس کند.(9) سیاستمداران تمایل دارند تمرکززدایی را از دریچه مشوق‌های حزبی که بر مشاغل آنها حاکم است، بنگرند. در حالی که نظام حزبی به ویژه در بافتارهای دموکراتیک مرتبط است، مشوق‌های حزبی و روابط بر مبنای میانجیگری حزبی، ممکن است حتی در کشورهایی با نظام‌های تک حزبی مسلط که واجد شرایط دموکراسی نیستند، مهم باشد.

### پویایی‌های درون حزبی

به ویژه، در شناخت حمایت از تمرکززدایی این موضوع مهم است که آیا سیاستمداران ملی یا محلی بر احزابی که به آن تعلق دارند، تسلط دارند. (10) ویلیس، گارمن و هاگارد 1999)) در یک مطالعه پیشگام، سطوح متفاوت تمرکززدایی را در پنج کشور آمریکای لاتین به عنوان تابعی از ساختارهای داخلی حزب، توضیح دادند. آنها دریافتند که قانونگذارانی که در احزاب خود به مقامات محلی وابسته هستند، بیشتر از قانونگذارانی که به رهبران احزاب ملی پاسخگو هستند، از تمرکززدایی حمایت می‌کنند. به عنوان مثال، اگر مقامات قانونگذاران ملی به طور قابل توجهی توسط فرمانداران در ایالت‌ها یا استان‌های خود کنترل می‌شوند، در این صورت این فرمانداران در موقعیت خوبی برای درخواست تصویب قانون تمرکززدایی "از پایین" هستند. (11) در مقابل، اگر این رهبران احزاب ملی که مقامات قانونگذاران ملی را کنترل می‌کنند، در آن صورت قانونگذاران احتمالاً با فشارهای کمتری برای تمرکززدایی و/یا برخوردار از دامنه وسیع‌تری برای طراحی قوانین تمرکززدایی که منعکس کننده ترجیحات بازیگران ملی است، مواجه خواهند شد. محققان اخیراً با تأکید بر اهمیت تعیین این موضوع که حدود اختیار درون احزاب به سمت رهبران ملی احزاب یا به سمت پایین به رهبران احزاب محلی سرازیر می‌شود، بر این رویکرد تأکید کرده اند. (12)

نظام حزبی برای تمرکززدایی در نظام‌های تک حزبی نیز اهمیت دارد. در اینجا، تمرکز قدرت در احزاب حاکم، معمولاً به این معنی است که تمرکززدایی با منافع رهبری ملی مطابقت دارد و رهبران احزاب محلی، فضای کمی برای تأثیرگذاری بر طراحی تمرکززدایی باقی می‌گذارند. در کشور کامبوج، کنترل شدید نخست وزیر هون سن بر حزب خلق حاکم بر این کشور، به وی اجازه می‌داد تا بدون افزایش احتمال اینکه شوراهای محلی سلطه او را به چالش بکشند، تمرکززدایی کند.(13) در کشور آفریقای جنوبی، جایی که مبارزات درون حزبی بر طراحی تمرکززدایی در اواسط دهه 1990 غالب بود، تغییر به یک نظام مسلط تک حزبی به این معنی است که منطق تمرکززدایی و تمرکزگرایی مجدد را می‌توان از طریق منشور مبارزات کنگره ملی درون آفریقایی بین رهبران احزاب ملی و استانی درک کرد (Dickovick 2007; 2010).

در کشور اوگاندا، رئیس جمهور یووری موسوینی، تمرکززدایی را از بالا به پایین تحمیل کرد تا پایگاهی قوی برای حمایت عمومی از جنبش مقاومت ملی خود ایجاد کند، که به عنوان یک ترتیبات حکومتی «غیرحزبی» در نظر گرفته شود، اما مانند یک حزب سیاسی عمل کرد. استفاده او از شوراهای مقاومت ملی در سطح روستا به او کمک کرد تا به قدرت برسد، و موفقیت این رویکرد محلی باعث ایجاد یک نظام حکومت محلی شد که حداقل در ابتدا بسیار قدرتمند بود.(14)

همچنین، تمرکززدایی بین سطوح دولتی می‌تواند تمرکززدایی را درون احزاب تشریح کند. (15) چیبر و کولمن (2004) استدلال می‌کنند که این رابطه مالی بین دولت‌های ملی و محلی است که ویژگی‌های نظام حزبی را تعیین می‌کند و نه بالعکس. بر اساس تحلیل تطبیقی آنها از کشورهای کانادا، بریتانیای کبیر، هند و ایالات متحده، رویه‌های مالی متمرکز باعث شکل‌گیری نظام‌های حزبی ملی می‌شود و تمرکززدایی مالی باعث ایجاد احزاب منطقه‌ای می‌شود.

### پویایی‌های بین حزبی

آنچه بین احزاب در مبارزات آنها برای منفعت و/یا اجتناب از ضررهای ناشی از تمرکززدایی اتفاق می‌افتد، در چگونگی گسترش تمرکززدایی نیز مهم است. دانشمندان علوم سیاسی نظام‌های حزبی را در سه بُعد اصلی مقایسه می‌کنند: متراکم (تعدد احزاب)، قطبی (میزان فاصله ایدئولوژیک بین آنها) و نهادینه شده (جایگاه احزاب به عنوان سازمان هایی جدا از رهبران خود و در جامعه وجود دارند). هر یک از این ابعاد می‌توانند تمرکززدایی را شکل دهند. به عنوان مثال، نظام‌های حزبی متراکم نشان دهنده طیف وسیع تری از منافع هستند، از جمله احزاب منطقه‌‌ای (احتمالاً کوچک) که به شدت طرفدار تمرکززدایی هستند. قطبی ممکن است مانع هر چیزی غیر از رویکرد تدریجی به تمرکززدایی شود، به این دلیل ساده که احزاب از نظر ایدئولوژیک بیش از حد تقسیم شده اند که نمی توانند در مورد تغییرات عمده قانونی توافق کنند. احزاب نهادینه شده به اندازه کافی قدرتمند هستند که اصرار براین موضوع داشته باشند که تغییرات به همان اندازه تمرکززدایی، بالقوه مهم هستند که به طور کامل از طریق کانال‌های حزبی تعیین شده، بررسی شوند.

نظام‌های چندحزبی رقابتی، برای شرکای توسعه بهتر است تا بپذیرند که رقابت میان احزاب برای کسب مزیت سیاسی بر طراحی تمرکززدایی مسلط خواهد شد. اگرچه تمرکززدایی اغلب احزاب ملی را در مقابل یکدیگر قرار می‌دهد، اما می‌تواند به گونه‌‌ای طراحی شود که به نفع همه احزاب ملی باشد. در کشور اندونزی، تا سال 2007، قوانینی مقرر شد که تنها احزاب ملی ثبت‌ شده، می‌توانند نامزدهای انتخابات محلی را به رقابت بپردازند - مانعی بزرگ برای ظهور احزاب منطقه‌ای که می‌توانستند نظام احزاب ملی را به طور مؤثرتری به چالش بکشند.(16)

با توجه به ترتیباتی که مشوق‌های درون حزبی و بیناحزبی تمرکززدایی را شکل داده اند، شرکای توسعه‌ای از توجه بیشتر به احزاب سیاسی و همچنین از چگونگی شرایط خود نظام حزبی در مبارزه بر سر تمرکززدایی، سود خواهند برد. پویایی حزبی می‌تواند پیچیده باشد، اما پرسش سؤالات اساسی در مورد چگونگی ساختار یک حزب سیاسی و نحوه رقابت آن با سایر احزاب برای کسب قدرت می‌تواند منابع حمایت و مخالفت با تمرکززدایی را آشکار سازد.(17) هنگامی که شرکای توسعه‌ای با مقامات محلی مانند شهرداران و شورای شهر مشارکت می‌کنند و همچنین اگر همزمان با این مقامات به عنوان بازیگرانی - هم با رهبران ملی احزاب خود و هم با رقبای احزاب رقیب - در مبارزات حزبی مشارکت کنند، به اهرم‌های تحلیلی بیشتری دست پیدا خواهند کرد.

## مشوق‌های نهادی مشترک جهت دفاع از مرکز

در رژیم‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک، می‌توان انتظار داشت که مقامات ملی با احتیاط به تغییرات تمرکززدایی نزدیک شوند. با وجود پویایی حزبی و انتخاباتی که در بالا به آن اشاره شد، مقامات ملی معمولاً با فشارهای شدیدی برای دفاع از نهادهای ملی که در آن اشتغال دارند و در تعامل با دولت‌های محلی هستند، مواجه می‌شوند. دو نوع متفاوت در آثار اخیر علوم سیاسی در مورد تمرکززدایی، برجستگی مشوق‌های نهادی را، علی‌رغم تفاوت‌ها در نوع رژیم، نشان می‌دهند.

اولین پژوهش اخیر در مورد نحوه برخورد مقامات ملی با توالی تمرکززدایی اداری، مالی و سیاسی را در نظر بگیرید. ادبیات سنتی مدیریت دولتی در مورد تمرکززدایی، تعاریفی از این سه بُعد اصلی ارائه کرده است که اکنون به طور کلی پذیرفته شده است، اما هنوز تا حدودی مشکل ساز محسوب شده است. ( Schneider 2003; Ebel and Yilmaz 2003; International Monetary Fund 2009 ). اثر اخیر علوم سیاسی شروع به بررسی این امکان منطقی کرده است که این سه شکل تمرکززدایی لزوماً نیازی به اتخاذ همزمان یا در یک مقیاس نیست. با توجه به مشوق‌های نهادی که سیاستمداران ملی با آن مواجه هستند، دلایل خوبی برای انتظار رویکردهای غیر همزمان وجود دارد.(18)

به نظر می‌رسد دو الگوی توالی برای سیاستمداران ملی که نگران از دست دادن کنترل سیاسی هستند، جذابیت خاصی داشته باشد. هر دو الگو نتایج نامتوازن تمرکززدایی را ایجاد می‌کنند. اولی، پذیرش تمرکززدایی سیاسی بدون تمرکززدایی اداری یا مالی است، که از طریق آن سیاستمداران محلی در جایگاه خود ابقاء می‌شوند، اما فرصت‌های کمی برای استفاده از دفاتر خود به روش هایی که ممکن است منافع سیاستمداران ملی را به چالش بکشند، داده می‌شود.(19) دوم الگوی مخالف مورد اول است، جایی که سیاستمداران ملی به مقامات محلی مسئولیت‌ها و منابع قابل توجهی می‌دهند، اما استقلال سیاسی ندارند. (20) فالتی (2005, p. 330) استدلال می‌کند که بازیگران ملی، تمرکززدایی اداری را به تمرکززدایی مالی و تمرکززدایی مالی را به تمرکززدایی سیاسی ترجیح می‌دهند، در حالی که دولت‌های محلی برعکس آن را ترجیح می‌دهند. هر یک از این توالی‌ها به طور منظم سطوح مختلفی از خودمختاری را برای دولت‌های محلی به وجود می‌آورد.(21) به عنوان مثال، در حالی که فالتی استدلال می‌کند که حرکت از تمرکززدایی سیاسی به مالی و اداری باعث افزایش قابل توجهی در خودمختاری دولت‌های محلی در کشور کلمبیا شد، توانایی دولت ملی در کشور آرژانتین برای پیگیری توالی مخالف، تغییر کمی در اختیار مقامات محلی ایجاد کرد.

مسئله توالی ممکن است سرنخ‌های مهمی در مورد اینکه چه کسی بر فرآیند تمرکززدایی - سیاستمداران ملی یا محلی - مسلط است و نحوه کمک بازیگران خارجی به پیشبرد این فرآیند، ارائه دهد. با این حال، اغراق بر اهمیت توالی یا نتیجه گیری زودهنگام بر روی توالی‌های اولویت داده شده توسط دولت‌های ملی که موفق در تحت کنترل نگه داشتن مقامات محلی دارند، اشتباه است.(22) به عنوان مثال، حتی در جایی که دولت‌های ملی قدرتمند، قادر به واگذاری مسئولیت‌های اداری قبل از مناقصات قانونی یا استقلال سیاسی هستند، شهرداران و فرمانداران می‌توانند از تمرکززدایی اداری برای لابی کردن تغییرات بیشتر که برای دولت‌های محلی سودمندتر است، استفاده کنند.(23)

ساختارهای مشوق نهادی نیز در شناخت انتخاب‌هایی که بازیگران دولت ملی انجام می‌دهند، حیاتی هستند، زیرا آنها به دنبال تمرکززدایی به دولت‌های سطح متوسط یا محلی هستند.(24) تحقیقات اخیر علوم سیاسی نشان داده است که در واقعیت، مشوق‌های نهادی نسبت به نگرانی‌های اصولی، تمایل به تسلط بر این تصمیمات دارند. همزمان نمایندگان دولت مرکزی، سیاستمداران ملی تحت تأثیر ماهیت تهدیدات برای تشکیل دولت و بقای دولت هستند، به ویژه در کشورهای در حال توسعه که این تهدیدها قابل توجه هستند.(25) در کشور اندونزی، پس از سقوط سوهارتو، ترس در میان ارتش و سایر نهادهای ملی مبنی بر اینکه تمرکززدایی می‌تواند جنبش‌های جدایی‌طلبانه را در ایالتی‌های غنی از منابع و دارای هویت قومی یا مذهبی ترویج کند، منجر به قوانینی شد که دولت‌های محلی را بر استان‌های تهدیدکننده‌تر ترجیح داد((Malley 2009, 139 به همین ترتیب، تمرکززدایی در کشور بولیوی به دلیل نگرانی از اینکه مناطقی از تمرکززدایی برای به چالش کشیدن دولت، که در حال حاضر یکی از ضعیف‌ترین دولت‌های آمریکای لاتین بود، استفاده کنند، بر دولت‌های منطقه‌ای ترجیح داده شوند. (Grindle 2000). در کشور اوگاندا، احتمالاً به دلیل پیوند با پادشاهی‌های سنتی، از ولایت گرایی اجتناب شد، که طرفدار شکل فدرال تری از حکومت بود که برای جنبش مقاومت ملی قابل قبول نبود.

تمرکززدایی همچنین می‌تواند به دلایل سیاسی به نفع دولت‌های سطح متوسط نسبت به دولت‌های سطح محلی طراحی شود. در کشور مکزیک، این که ایالت‌ها از تمرکززدایی بیشتر از شهرداری‌ها سود می‌برند، نشان‌دهنده نقش رهبری است که فرمانداران ایالات به‌عنوان شخصیت‌های اصلی در فرآیند تمرکززدایی داشتند (Grindle 2008). در کشور اتیوپی، از دست دادن اریتره و ترس از دست دادن سایر ایالت‌های قومیتی منجر به توسعه موضوعی شد که قانون اساسی آن را «فدرالیسم قومی» نامید (Cohen1995; Turton 2006)، که تمرکز آن بر روی تمرکززدایی در ایالت‌ها و عمدتاً دولت‌های محلی نادیده گرفته می‌شد. در کشور هند، تلاش‌ها برای انطباق با تنوع زبانی پس از استقلال منجر به ایجاد ایالت‌های جدید در مدلی از «فدرالیسم زبانی» شد که ایالت را به‌جای محلی‌ها به‌عنوان واحد اصلی دولت محلی معرفی می‌کرد (Mawdsley 2002).

برخورد نسبی با سطوح محلی، بخش مهمی از اطلاعات برای شرکای توسعه‌ای است که به دنبال حمایت از تمرکززدایی هستند. این نکته به ویژه برای فعالیت هایی که به دنبال بهبود نتایج محلی و ارتباط عمده با مقامات محلی هستند، مهم است. در جایی که مرکز دلیل بیشتری برای نگرانی دارد - و در نتیجه دولت‌های سطح متوسط را کنترل می‌کند، مقامات محلی اغلب در موقعیت نسبتاً ممتازی قرار دارند. از سوی دیگر، در جایی که مرکز از دولت‌های میانی حمایت می‌کند، مقامات محلی ممکن است بسیار بیشتر با مقامات سطح متوسط، که منافع و برنامه‌های سیاسی خود را دارند، درگیر و کنترل شوند. در هر دو مورد، رفتار مرکز با سطوح مختلف محلی به بهترین وجه در پرتو مشوق‌های نهادی قابل درک است و نه به عنوان نتیجه ملاحظات اصولی.

### رؤسای جمهور، قانونگذاران و قضات در رژیم‌های دموکراتیک

مقامات ملی در همه انواع رژیم‌های سیاسی، به دلیل حسن نیت خود به عنوان بازیگرانی که در دولت ملی می‌اشتغال دارند، مشوق‌های مشترکی جهت دفاع از مرکز دارند. اما در رژیم‌های دموکراتیک که قدرت بین نهادهای متفاوت تقسیم می‌شود، ترتیبات رسمی نهادی می‌تواند فرصت‌های بیشتری برای تمرکززدایی فراهم آورد. برای مثال، در نظام ریاست‌جمهوری مشوق‌های خاصی برای پذیرش تمرکززدایی به وجود می‌آید که ممکن است در نظامهای پارلمانی وجود نداشته باشد (Carey and Shugart 1992; Linz 1994). در حالی که قوای مقننه و مجریه به طور جداگانه در نظام‌های ریاست جمهوری انتخاب می‌شوند، در پارلمانتاریسم، قوه مجریه از اکثریت قوه مقننه بیرون می‌آید – اکثریتی که برای بقای دولت باید به قوه مجریه اعتماد داشته باشد. تحت نظام ریاست جمهوری، احزاب یا گروه‌های سیاسی مختلف می‌توانند قوه مقننه و مجریه را کنترل کنند، سناریویی که در پارلمانتاریسم که کابینه به اعتماد مجلس بستگی دارد، بعید است.

در نظام ریاست جمهوری، احزاب اپوزیسیون با اکثریت در مجلس قانونگذاری می‌توانند در تلاش برای بررسی اختیارات حزب حاکم، برای تمرکززدایی فشار بیاورند. در کشور آرژانتین، حزب اپوزیسیون پرونیست پس از پیروزی در انتخابات پارلمانی در سال 1987، قانون تقسیم خودکار درآمد را تصویب کرد، بنابراین توانایی رئیس جمهور رادیکال رائول آلفونسین برای استفاده از انتقال درآمد برای تقویت حمایت از دستور کار اصلاحی خود در کنگره را محدود کرد. رئیس جمهور مجبور شد در ازای حمایت احزاب مخالف از اقدامات تثبیت کننده حیاتی، لایحه تمرکززدایی مالی را امضا کند. تنها چهار سال بعد، تغییر به سمت کنترل یکپارچه پرونیست‌ها بر هر دو قوه مقننه و مجریه باعث حرکت در جهت تمرکزگرایی‌ بیشتر شد (Dickovick and Eaton 2004). بنابراین، شرکای توسعه‌ای که در نظام‌های ریاست جمهوری کار می‌کنند باید بدانند که پویایی تمرکززدایی ممکن است با تغییرات ناگهانی بین کنترل یکپارچه و تقسیم شده حزبی بر قوه مجریه و مقننه مطابقت داشته باشد.

در هر دو نظام پارلمانی و ریاست جمهوری، قانونگذاران ملی ممکن است باعث شوند که تمرکززدایی تهدیدآمیز شود. اولا، رؤسای جمهور و نخست وزیران می‌توانند اعتبار بیشتری نسبت به قانونگذاران مستقل برای منافع جمعی حاصل از تمرکززدایی ادعا کنند. دوم، و مهمتر از آن، کاهش اختیارات در سطح ملی که ناشی از تمرکززدایی است، به‌ویژه بر قانون‌گذاران سنگینی می‌کند، که اغلب به انتقال منابع عمومی و پروژه‌های تحت حمایت دولت به ساکنان محلی خود بستگی دارند.(26) انتقال منابع و مسئولیت‌ها به مقامات محلی، که متعاقباً در مورد نحوه استفاده از این واگذاری‌ها در حوزه قضایی خود نظر دارند، می‌تواند مستقیماً نقش تاریخی را که قانون‌گذاران به عنوان کارگزاران شخصی کالا و خدمات از مرکز ایفا می‌کنند، به چالش بکشد. تمرکززدایی مالی در قالب تقسیم خودکار درآمد می‌تواند با تقویت قدرت مالی مقامات محلی، که ممکن است مخالفان سیاسی باشند، و در عین حال محدود کردن درآمدهای مالی که قانونگذار ملی می‌تواند تصاحب کند (و اعتباری برای آن قائل شود) برای قانونگذاران ملی نگران‌کننده باشد.

در نتیجه، قانونگذاران اغلب به مانند یک ترمز برای تمرکززدایی عمل می‌کنند. در کشور فیلیپین، جایی که قانون‌گذاران عمیقاً درگیر سیاست‌های تخصیص مخارج دولتی برای پروژه‌های محلی است، کنگره تعدادی از اقدامات تمرکززدایی را در دوره پس از استقلال، قبل از مارکوس (1946-1972) با موفقیت، وتو کرد. تنها پس از اینکه رئیس جمهور کورازون آکوینو، تمرکززدایی را به عنوان هدف اصلی قانونگذاری خود، همراه با تحمیل محدودیت‌های دوره‌‌ای شناسایی کرد که بسیاری از قانونگذاران را به پیش بینی مقامات محلی سوق داد، کنگره با تمرکززدایی موافقت کرد. پس از تأیید انتقال خودکار درآمد در مرکز، قانون دولت محلی آکینو در سال 1991، قانونگذاران به سمت پول‌های بیشتر مناسب رفتند که اساساً این نقل و انتقالات را تکرار می‌کرد، می‌اما آنها می‌توانند اعتبار شخصی برای ارائه خدمات مطالبه کنند (Eaton 2002). در کشور کنیا، با بهانه عملکرد ضعیف دولت محلی، پارلمان، صندوق توسعه منطقه‌ای (CDF) ) را تصویب کرد. صندوق توسعه منطقه‌ای (CDF) حجم بیشتری از بودجه را نسبت به نظام انتقال بین دولتی نشان می‌دهد که تنها چند سال پیش از آن ایجاد شد، خطوط پاسخگویی را به شدت پیچیده می‌کند و بودجه معقول عمومی را تضعیف می‌کند.

شرکای توسعه‌ای از شناخت شیوه‌های نهادی که ترجیحات تمرکززدایی قانون‌گذاران را هدایت می‌کنند، سود خواهند برد. در نظام‌های دو مجلسی که در آن یک دفتر به نمایندگی از منافع سرزمینی اختصاص دارد، قانونگذار در این دفتر احتمالاً نقش ویژه‌ای در تمرکززدایی خواهد داشت. اندازه حوزه‌های انتخاباتی نیز مهم است، زیرا قانون‌گذاران در حوزه‌های تک عضوی اغلب می‌توانند تفویض منابع دولتی را تا حدی شخصی‌سازی کنند که تمرکززدایی می‌تواند به شدت تهدیدکننده باشد. در حالی که قانونگذاران معمولاً در مناطق محلی با مقیاس‌های مختلف انتخاب می‌شوند، در برخی کشورها قانونگذاران در یک ناحیه سراسری انتخاب می‌شوند (به عنوان مثال، نظام تک مجلسی کشور پرو تا سال 2001، سنای کشور کلمبیا پس از سال 1991، سنای کشور فیلیپین پس از سال 1986) این انتخاب‌های منطقه ای، مشوق‌های نهادی متفاوتی ایجاد می‌کند. در کشور فیلیپین، مناطق تک عضوی در مجلس نمایندگان به قانونگذاران متمایل شدند که روند تمرکززدایی را کندتر کنند. در مقابل، منطقه واحد سراسری سنا باعث شد تا سناتورها از دلایل تمرکززدایی دفاع کنند، تا این نگرانی را کاهش دهند که شهرداران و فرمانداران ممکن است از تمرکززدایی برای جابجایی سناتورها در مناطق محلی استفاده کنند. در برخی کشورها، قانونگذاران در مناطقی انتخاب می‌شوند که با حوزه‌های انتخاباتی مورد استفاده برای انتخاب شهرداران و فرمانداران همپوشانی دارند، در حالی که در موارد دیگر از حوزه‌های مختلف انتخاباتی استفاده می‌شود. قانون سابق، احتمالاً نگرانی قانونگذاران را از این که مقامات محلی از تمرکززدایی برای به چالش کشیدن منافع نهادی خود استفاده کنند، افزایش می داد.

نهادهای قضایی نیز اثرات بالقوه قابل توجهی بر تمرکززدایی دارند، هرچند که هنوز مطالعه نشده است. خواه اقدامات تمرکززدایی به شکل احکام ریاست جمهوری یا وزیران باشد، یا اساسنامه جدید مورد تایید مجمع، قضات گاهی در موقعیتی هستند که بر اساس قانون اساسی خود تصمیم بگیرند. در مواردی که اصلاحات تمرکززدایی از طریق بازنگری قانون اساسی صورت می‌گیرد، نهاد بازبینی قضایی به قضات این اختیار را می‌دهد تا تعیین کنند که آیا قوانین اجرایی بعدی با قانون اساسی جدید مطابقت دارد یا خیر. در کشورهایی که قوه قضاییه از استقلال کافی در برابر سیاستمداران منتخب برخوردار است، قضات می‌توانند منبع نهادی مهمی برای مقامات محلی باشند که تلاش می‌کنند دولت ملی را مطابق قانون (تمرکززدایی) حفظ کنند. با توجه به اینکه اجرای ضعیف، اغلب ضعیف‌ترین حلقه در زنجیره تمرکززدایی است، نهادهای قضایی قوی می‌توانند قوه مجریه و مقننه را از عقب‌نشینی قوانینی که رسماً تأیید کرده‌اند، اما احتمالاً قصد اجرای کامل آن را نداشته‌اند، بازدارند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و دموکراسی‌های جدید، قوه قضاییه مقررات تمرکززدایی را در واکنش به شکایات قانونی شهرداران و فرمانداران اجرا نمی کند، زیرا قضات به آسانی و به اندازه کافی مستقل از سیاستمداران ملی نیستند که در صورت نارضایتی می‌توانند آنها را برکنار کنند.

جهت تشخیص مفهوم کامل‌تر از بافت سیاسی که در آن تمرکززدایی آشکار می‌شود، شرکای توسعه‌ای ممکن است این موضوع را مدنظر قرار دهند که آیا قضات در تعارضاتی که بین دولت‌های ملی و دولت‌های محلی به وجود می‌آیند، به عنوان قاضی خدمت می‌کنند. در کشور مکزیک، افزایش استقلال قضایی از زمان گذار دموکراتیک در سال 2000، دستاوردهایی را که تمرکززدایی برای دولت‌های محلی به ارمغان آورده است، تقویت کرده است (Staton 2004). در کشور فیلیپین در سال 2004، دادگاه عالی در پرونده‌ای که دولت ملی را به عدم رعایت قوانین تمرکززدایی از طریق تأخیر و دستکاری آنچه که قرار بود انتقال خودکار درآمد باشد، به نفع دولت‌های محلی، متهم کرد.

### نهادهای غیر رسمی

یک تحلیل نهادی جامع باید نُرم‌های اجتماعی غیررسمی را در نظر بگیرد که بر رفتار فردی و ساختار تعامل بین کنشگران اجتماعی، حاکم است (North 1990). محدودیت‌های نهادی غیررسمی در همه انواع رژیم‌ها، اما به ویژه در محیط‌های غیردموکراتیک، که محدودیت‌های نهادی رسمی اغلب نادیده گرفته می‌شوند، در سیاست نفوذ می‌کنند. موسسات غیررسمی اشکال بی شماری دارند و شناسایی و دسته بندی آنها نسبت به نهادهای رسمی دشوارتر است، اما اهمیت آنها نشان می‌دهد که نباید آنها را نادیده گرفت.

یکی از نمونه‌های برجسته یک نهاد غیررسمی که تمرکززدایی را شکل داده است، مشتری گرایی است، مفهومی که دانشمندان علوم سیاسی برای توصیف غیررسمی از آن استفاده می‌کنند، تبادل گسترده منافع مادی برای دیدگاه سیاسی می‌( Fox 1994). اگرچه مشتری گرایی اشکال مختلفی دارد، اما در همه جا به رابطه شخصی بین افراد نابرابر اشاره دارد: یک حامی برتر سلسله مراتبی با دسترسی به کالاها و خدمات و یک مشتری از نظر سلسله مراتبی پایین‌تر یا از نظر سیاسی تابع، که موقعیت خود را به عنوان یک بازیگر مستقل سیاسی تسلیم می‌کند تا از حامی برخوردار شود.(27) در دهه گذشته، انعطاف پذیری مشتری گرایی، علاقه مجددی را در میان دانشمندان علوم سیاسی ایجاد کرده است، که در مورد تأثیر آن بر نتایج توسعه (Keefer 2007; Doner and Ramsay 1997) و کیفیت دموکراسی (Stokes 2007; Vicente and Wantchekon 2009) بحث کرده اند. (28)

به عنوان یک عمل غیر رسمی، اما غالباً بسیار سازمان یافته، مشتری گرایی می‌تواند نحوه برخورد سیاستمداران با تمرکززدایی را تحت تاثیر قرار دهد. بسیاری از مقامات دولتی در هر دو نظام دموکراتیک و غیردموکراتیک، دقیقاً به این دلیل در موقعیت خود قرار دارند که بر هنر تبادل مشتری تسلط دارند و مرتباً از کارگزاران محلی در ازای انتصاب در مشاغل دولتی (حمایتی) و سایر مشاغل دولتی که این کارگزاران محلی از حمایت سیاسی برخوردار هستند، حمایت می‌کند که کارگزاران محلی می‌توانند به نوبه خود با حمایت سیاسی در سطوح محلی بیشتری مبادله کنند. بنابراین مشتری گرایی می‌تواند به همان اندازه که در بالا در مورد پویایی احزاب داخلی مورد بحث قرار گرفت، در درک صعود یک سیاستمدار به قدرت، مهم باشد. با تغییر مکان تصمیمات در مورد توزیع درآمد و هزینه‌های عمومی، تمرکززدایی می‌تواند به طور مستقیم الگوهای مشتری گرایی را به چالش بکشد. در نظام‌های متمرکزتر، سیاستمداران ملی این نگرانی را دارند که توانایی مطالبه اعتبار برای مزایایی که ارائه می‌کنند را از دست خواهند داد. تمرکززدایی همچنین می‌تواند به احیاء مشتری گرایی در سطح محلی منجر شود و به مقامات سیاسی محلی منابع بیشتری می‌دهد تا بتوانند شبکه‌های مشتری مداری خود را ایجاد کنند و در نتیجه، حامیان ملی خود را جایگزین کنند.

برای شرکای توسعه‌ای بین المللی، جمع آوری اطلاعات در مورد موسسات غیررسمی و نحوه شکل دادن به تمرکززدایی می‌تواند بسیار دشوارتر از کسب آگاهی در مورد موسسات رسمی باشد. ولی این امر غیر ممکن نیست. به عنوان مثال، شرکای توسعه‌ای ممکن است بتوانند اهمیت مشتری گرایی را بسنجند و احتمال این موضوع که قانونگذاران ملی تمرکززدایی را تهدید کننده خواهند دید، تخمین بزنند. یکی از شاخص‌های کلیدی، ماهیت و میزان مشارکت قانونگذاران در فرآیند سیاست گذاری است. در نظام‌های سیاسی که در آن قانون‌گذاران به‌طور غیررسمی به ایجاد و دفاع از شبکه‌های مشتری‌گرایانه تکیه می‌کنند تا بتوانند سمت شغلی خود را حفظ کنند، معمولاً زمان کمی را به کسب تخصص سیاست‌گذاری یا تلاش برای تأثیرگذاری بر بحث‌های اساسی سیاست‌گذاری در پارلمان اختصاص می‌دهند. شرکای توسعه‌‌ای می‌توانند به طور مشابه منطق کمپین‌های سیاسی را برای تولید اطلاعات در مورد برجستگی مشتری گرایی تحلیل کنند. در جایی که نتایج انتخابات عمدتاً به توانایی ماشین‌های سیاسی برای مبادله آرا با منافع مادی بستگی دارد، کارزارها بر بیان سیاست‌های متمایز یا رویکردهای برنامه‌ای بین احزاب رقیب، متمرکز نمی‌شوند. در نهایت، شرکای توسعه‌ای باید پیش بینی کنند که احزاب مختلف احتمالاً به یک اندازه نگران تهدیدات تمرکززدایی برای مشتری گرایی نیستند، زیرا احزاب در یک کشور به طور یکسان به مبادلات مشتری مدارانه وابسته نیستند (Calvo and Murillo 2004). احزاب با مؤلفه‌های ضعیف‌تر و آسیب‌پذیرتر به احتمال زیاد مشتری‌گرایی را به کار می‌گیرند، زیرا منافع مادی در مقیاس کوچک، بیشتر بر رفتار رأی‌دهی این افراد تأثیر می‌گذارد. بنابراین تحلیلگران می‌توانند استراتژی‌های احزاب مختلف را برای ایجاد حس پیچیده تری از بروز مشتری گرایی مقایسه کنند.

## مشوق‌های ائتلافی

در ارزیابی اصلاحات تمرکززدایی، سیاستمداران در نظر می‌گیرند که چگونه تغییرات پیشنهادی احتمالاً بر ائتلاف‌هایی که از آنها حمایت می‌کنند و/یا ائتلاف‌های مخالفی که با آنها درگیر هستند، تأثیر می‌گذارد. همه مقامات سیاسی - صرف نظر از اینکه در بافتار‌های دموکراتیک یا استبدادی یا در محیط‌های نسبتاً باثبات یا بسیار بی‌ثبات عمل می‌کنند - در ایجاد و حفظ ائتلاف‌های حمایتی، مشارکت دارند. در حالی که مشوق‌های انتخاباتی، حزبی و نهادی ما را مجبور می‌کنند که به درون دولت، تمرکز کنیم، مشوق‌های ائتلافی مستلزم تحلیل بازیگران اجتماعی به طور مستقیم است. بسیاری از آثار علوم سیاسی نشان می‌دهد، در حالی که ابتکار عمل برای تمرکززدایی به ندرت از جامعه مدنی ناشی می‌شود، گروه‌های اجتماعی با واکنش به پیشنهادات سیاستمداران ملی و محلی، تمرکززدایی را شکل می‌دهند (Grindle 2000; Manor 1999). (29) سایر محققان، جامعه مدنی را در مرکز و سیاستمداران را در نقش واکنشی قرار می‌دهند و اتخاذ تدابیر تمرکززدایی را به بیان مطالبات از پایین به بالا از طیفی از گروه‌های اجتماعی نسبت می‌دهند(Goldfrank 2007; Van Cott 2008; Wampler 2007; Yashar 2005 ).

شرکای توسعه‌ای ممکن است جهت کشف و ارزیابی مشوق‌های ائتلافی که سیاستمداران در حوزه تمرکززدایی با آن روبرو هستند، زمان دشوارتری داشته باشند. ائتلاف‌ها کمتر از انتخابات قابل مشاهده هستند، سازمان‌های حزبی و نهادها، ائتلاف‌ها به این راحتی به تحلیل تجربی نمی پردازند.(30) همانطور که دولت‌ها به دنبال ارائه تصویری از وحدت و حمایت از منافع مشترک هستند، شناسایی الزامات و مبارزات ائتلافی می‌تواند دشوار باشد که بسیاری از توجه دولت را به "پشت صحنه" اختصاص می‌دهد، به ویژه در نظام‌های تک حزبی می‌. مشوق‌های ائتلافی اغلب پیچیده تر از سایر مشوق‌های بررسی شده در این کتاب هستند، زیرا ائتلاف‌ها پیچیدگی روابط اجتماعی اساسی را منعکس می‌کنند. درک مشوق‌های ائتلافی در یک کشور معین، معمولاً مستلزم توجه به پویایی‌های تاریخی، عوامل جغرافیایی و توپوگرافی و غالباً تقسیمات عمیق فرهنگی و مذهبی است. علیرغم این چالش‌های ذاتی، تحلیل ائتلافی ارزشمند و مهم است. برای نشان دادن دستاوردهای بالقوه، متعاقباً پویایی‌های ائتلافی را بررسی می‌کنیم که می‌تواند توسط تقسیم بندی‌های طبقاتی و قومی گسترده، ایجاد شود.

### اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کسب و کار

با توجه به ائتلاف‌های طبقاتی، سیاستمداران اغلب باید اولویت‌های اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کسب و کار را در مقابل تمرکززدایی در نظر بگیرند. رهبران کارگری با اقتباس از تجربه خود در مورد چانه زنی دسته جمعی در مورد دستمزد، تمایل دارند دیدگاهی مبهم نسبت به تمرکززدایی داشته باشند. (31) به‌ویژه در کشورهایی که تمایل به الگوهای کورپوراتیست (ابر شرکت محوری) دارند، خود سازمان‌های اتحادیه‌ای معمولاً درجه بالایی از تمرکزگرایی را نشان می‌دهند.(32) حتی در کشورهایی که سابقه رسمی کورپوراتیسم (ابر شرکت محوری) ندارند، اما در جایی که تصمیم‌گیری متمرکز است، تلاش برای به حداکثر رساندن اهرم سیاسی کارگری ممکن است اتحادیه‌ها را به سمت توسعه شیوه‌های متمرکز سازمانی خود سوق دهد. در نتیجه، اتحادیه‌ها و رهبران اتحادیه‌ها ممکن است در برابر تغییرات تمرکززدایی که اقتدار دولت ملی را کاهش می‌دهند، مقاومت کنند، جایی که اهرم‌های جمعی آن‌ها بیشتر است.

اتحادیه‌ها، انتخاب‌های طراحی سیاستمداران را در تعدادی از موارد مهم تمرکززدایی، شکل داده اند. در کشور تایلند، اتحادیه‌های معلمان در برابر انتقال معلمان از مرکز به دولت‌های محلی، هنگامی که آموزش و پرورش تمرکززدایی شده بود، مقاومت کردند. در کشور فیلیپین، مخالفت سرسختانه اتحادیه‌های بخش دولتی کمک به تشریح این موضوع کرد که چرا تفویض اختیار آموزش در قانون مهم دولت محلی سال 1991 گنجانده نشده است – برخلاف مراقبت‌های بهداشتی، رفاه اجتماعی و سهم بسیار بیشتری از درآمد داخلی. کنفدراسیون ملی کار در کشور بولیوی به طور مشابه با قانون تمرکززدایی دولت ملی در سال 1994 مخالفت کرد و در نهایت آن را وادار به کاهش قوانین مربوط به اینکه چه کسی می‌تواند در کمیته‌های نظارت جامعه مدنی جدیدالتاسیس قرار بگیرد، تا اتحادیه‌ها بتوانند در آن شرکت کنند (Grindle 2000). (33)

در موارد دیگر، تلاش‌ها برای ایجاد و/یا احیاء ائتلاف‌ها، نگرش سیاستمداران را نسبت به تمرکززدایی شکل داده است. در کشور شیلی، تمرکززدایی برای دیکتاتور آگوستو پینوشه جذاب بود، زیرا انتقال مدارس و بیمارستان‌ها به دولت‌های شهری (وابسته به شهرداری) وعده می‌داد که قدرت مذاکره و ارتباط اتحادیه‌های ملی بخش عمومی را برای همیشه تضعیف کند. (34) پویایی‌های اتحادیه همچنین در کشورهای آرژانتین و مکزیک در دهه 1990 قابل توجه بود، جایی که احزاب کارگر سنتی اصلاحات بازار را پایه ریزی کرد و به سمت احیاء و کاهش اهمیت نیروی کار در ائتلاف‌های دولتی حرکت کردند.(35)

انجمن‌های کسب وکار ممکن است دلایل متقن برای حمایت از تمرکززدایی داشته باشند. (36) اگر بتوان قدرت جمعی کار را با قدرت بیشتری در سطح ملی متحمل شود، تلاش‌ها برای پیشی گرفتن از اتحادیه‌ها ممکن است باعث شود که بخش خصوصی ترتیبات تمرکززدایی را ترجیح دهد. به طور مشابه، انجمن‌های کسب وکار اغلب انتظار دارند که تمرکززداییِ مالیات و مقررات، رقابت دولتی محلی را ایجاد کند، که کسب‌وکارها می‌توانند از آن برای مذاکره در مورد معاملات سرمایه‌گذاری خاص منطقه‌ای با شهرداران و فرمانداران استفاده کنند. (37) انجمن‌های کسب و کار طرفدار بازار نیز ممکن است از تمرکززدایی در تلاش برای محدود کردن دولت‌های ملی که مدل‌های اقتصادی دولتی یا سوسیالیستی را تأیید کرده‌اند، حمایت کنند.(38)

تمرکززدایی می‌تواند به دلایل دیگر نتواند حمایت جامعه کسب وکار را جلب کند. در جایی که این انجمن‌ها مؤثر هستند، انجمن‌های مادر (اصلی) که درجهت تمرکز فشار تجاری بر دولت ملی طراحی شده‌اند، زمانی که تصمیم‌های حیاتی کمتری در مرکز اتخاذ می‌شود، قدرت خود را از دست می‌دهند.(39) در کشورهایی که به تمرکززداییِ مسئولیت مالی از طریق تقسیم خودکار درآمد فکر می‌کنند، انجمن‌های کسب و کار نیز احتمالاً نگران مشکلات مخاطرات اخلاقی هستند. در جایی که دولت‌های محلی درآمدی را صرف می‌کنند و هزینه‌های سیاسی یا اداری جمعی خود را پرداخت نمی‌کنند، رفتارهای مالی بی ملاحظانه، اغلب همراه با کمک‌های مالی، کسری بودجه و فشارهای تورمی بیشتر منجر می‌شود. (Rodden 2006; Wibbels 2005). در نهایت، انجمن‌های کسب و کار نگرانند که دولت‌های محلی ظرفیت کافی برای ارائه خدمات تمرکززدایی مورد نیاز خود از جمله ساخت و نگهداری جاده ها، بزرگراه‌ها و آبیاری را نداشته باشند.

بنابراین، شرکای توسعه‌ای ممکن است بخواهند ارزیابی کنند که اتحادیه‌های کارگری قدرتمند و سازمان‌های کسب و کار پیشرو چگونه به تمرکززدایی می‌می نگرند. یک رویه مفید، مستندسازی میزان تمرکززدایی در ساختار تشکیلات اتحادیه کارگری یک کشور است. اتحادیه‌های کارگری در معرض انواع بسیار زیادی از میزان اختیارات بین ملی هستند که آنها به رهبران اتحادیه‌های زیر رأس سازمان این اجازه را می‌دهند. میزان تمرکزگرایی اتحادیه‌ها قابل توجه است، زیرا اتحادیه‌های بسیار متمرکز برای مخالفت یا معکوس کردن اصلاحاتی که اقتدار را در داخل کشور تمرکززدایی می‌کند، احتمالاً تلاش خواهند کرد. انجمن‌های کسب و کار نیز در اشکال و اندازه‌های مختلفی وجود دارند. در جایی که سازمان‌های مادر (اصلی) ملی وجود دارند، شرکای توسعه‌ای می‌توانند به دنبال تعیین این موضوع باشند که آیا این انجمن‌ها موضع مشخصی در مورد تمرکززدایی دارند و چگونه با دولت ملی در مورد این موضوع لابی می‌کنند. در مواردی که انجمن‌های سراسری غایب هستند، شرکای توسعه‌ای می‌توانند از تعیین سازمان‌های کسب و کار منطقه‌ای یا بخشی فعال در موضوع تمرکززدایی و از تمرکز بر تلاش‌های لابی‌گری خود بر مقامات ملی یا محلی، سود ببرند.

در جوامعی که به لحاظ قومیتی تفکیک و تقسیم شده‌اند، سیاستمداران ملی تمایل دارند نگرانی‌ها در مورد تأثیر احتمالی تمرکززدایی بر ائتلاف‌های تک قومی یا چند قومیتی را که آنها را به قدرت رسانده و/یا حاکمیتشان را حفظ کرده است، الویت بخشند. به ویژه در جایی که شکاف‌های قومی با شکاف‌های سرزمینی همپوشانی دارند Amoretti and Bermeo 2004) )، تصمیم به تمرکززدایی احتمالاً بیشتر به مذاکره ائتلاف‌های بین قومی مربوط می‌شود تا ارائه خدمات، کاهش فقر، یا کارایی اداری.

بسیاری از بخش‌های سابق در تمرکززدایی را می‌توان به عنوان تلاش سیاستمداران برای پایان دادن به درگیری‌های دیرینه قومی و مذهبی درک کرد. تمرکززدایی ممکن است به ایجاد ائتلاف‌های قومی و مذهبی جدید، به امید حفظ صلح کمک کند، نه بر خلاف اشکال فدرالیسم یعنی «حفظ یکدیگر» که دولت را در جوامع مختلف قادر می‌سازد تا از جنبش‌های جدایی‌طلبانه جلوگیری کند – مانند کشورهای هند و اندونزی (Stepan 2001). در کشور جمهوری دموکراتیک کنگو، پس از سه دهه حکومت بسیار تمرکزگرا (1965-1997)، تنش‌های قومی حاصل از جنگ کشور رواندا، به این کشور هم سرایت کرد و یک جنگ داخلی بی رحمانه‌ای پنج ساله را برانگیخت. به عنوان بخشی از مذاکرات برای پایان دادن به جنگ، رهبران جناح‌های مختلف مسلح با چندین تغییر تمرکززدایی که در قانون اساسی سال 2006 کشور درج شده بود، موافقت کردند.(40) تضادهای قومیتی، سیاستمداران را ترغیب کرده است تا اقدامات تمرکززدایی را در چنین موارد متفاوتی از مذاکرات پس از مناقشه و نوشتن قانون اساسی ارائه دهند از جمله در کشورهای افغانستان، آنگولا، بوسنی، قبرس، اتیوپی، عراق، موزامبیک، نیجریه، آفریقای جنوبی، سودان و سریلانکا.

در سایر جوامع، که از نظر قومیتی تفکیک شده اند، سیاستمداران در برابر تمرکززدایی به عنوان تهدید بالقوه و بی ثبات کننده مقاومت کرده اند. جایی که انطباق قومی عمدتاً به شکل ترتیبات تقسیم قدرت بین گروه‌های رقیب که وزارتخانه‌های مختلف کابینه ملی را کنترل می‌کنند، رخ می‌دهد، تمرکززدایی ممکن است گزینه‌های ائتلاف‌سازی را در مرکز محدود کند و دولت‌های «وحدت ملی» را تضعیف کند.(41). هوروویتز (1985) بر اساس بخش زیادی از مطالعه خود در مورد کشور نیجریه، استدلال می‌کند که در جایی که واحدهای محلی از نظر قومی همگن هستند، تمرکززدایی ممکن است به جایگزینی درگیری‌های بین قومیتی دردسرساز در سطح ملی با درگیری‌های درون قومی کمتر مشکل‌ساز که در رقابت برای منابع تمرکززدایی شده ظاهر می‌شوند، کمک کند. با این حال، در جایی که واحدهای تحت نظر دولت از نظر قومی ناهمگن هستند، تمرکززدایی می‌تواند مکان‌های درگیری بین قومی و شدت آنها را چند برابر کند. در نهایت، و شاید بیشتر از همه، مقامات ملی در کشورهای دارای تقسیمات قومی اغلب نگران باشند که تمرکززدایی به دور از محدود کردن درگیری، جنبش‌های جدایی طلبانه را تحریک کند، به ویژه زمانی که به شکل نقل و انتقالات مالی باشد که می‌تواند برای تامین مالی این جنبش‌ها استفاده شود.(42)

در جاهایی که شکاف‌های قومی از نظر سیاسی برجسته است، شرکای توسعه‌ای درصدد تشخیص این موضوع هستند که سیاستمداران ملی، تمرکززدایی را وسیله‌ای برای متعادل کردن شکاف‌های قومی و/یا تطبیق با تنوع قومی می‌دانند، و یا این که فکر می‌کنند که تمرکززدایی، ائتلاف‌های حکومتی را تقویت یا تهدید می‌کند. به‌علاوه، شرکای توسعه‌انننن ‌ای می‌خواهند به این احتمال توجه کنند که شکاف‌های قومی برای تمرکززدایی، رویکردهای نامتوازن ایجاد می‌کند. بر اساس تحقیقات بُون در غرب آفریقا (2003)، پیگیری استراتژی‌های ائتلافی متمایز در مقابل نخبگان محلی در مناطق مختلف یک کشور، منجر به الگوی متمایز منطقه‌ای از تمرکززدایی شد. برای مثال، در کشور سنگال، اقتدار مادی و معنوی افراد برجسته روستایی، در حوضه بادام زمینی مردم وولوف (گروه قومیتی در غرب آفریقا)، دولت ملی را بر آن داشت تا «غیرمستقیم» از طریق این افراد برجسته، که به آن‌ها اختیاراتی واگذار شده بود، بر این منطقه حکومت کنند. فقدان نخبگان محلی مشابه در منطقه کازآمنس پایین یک الگوی حکومت متمرکرتر و از بالا به پایین ایجاد کرد. همانطور که تحلیل بُون نشان می‌دهد، تصمیمات رسمی در مورد تمرکززدایی هنوز توسط مقامات سطح بالای ملی (که شرکای توسعه‌ای اغلب با آنها تعامل بسیار نزدیک دارند) اتخاذ می‌شود، اما این تصمیمات عمدتاً توسط ساختارهای اجتماعی و اتحادهای ائتلافی شکل می‌گیرد.

همچنین بررسی نقش مقامات سنتی به درک چگونگی رویکرد سیاستمداران به تمرکززدایی و ائتلاف سازی در زمینه تنوع قومی کمک می‌کند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مقامات سنتی (مانند رؤسای قبایل، رؤسای محلی و بزرگان روستاها) قدرت تصمیم گیری قابل توجهی در مورد بحرانی‌ترین و تفرقه انگیزترین سایر مسائل محلی، از جمله استفاده از زمین‌ها و مراتع مشترک، دسترسی به چاه‌ها و زیرساخت‌ها و میانجیگری اختلافات محلی دارند.(43) مقامات سنتی همچنین ممکن است برای مقامات رسمی ملی، به عنوان شرکای مهم ائتلافی عمل کنند، به ویژه در مواردی که احزاب سیاسی و سایر سازمان‌های توده‌ای، نقش عمده‌ای را ایفا نمی‌کنند. در نتیجه، دولت‌های ملی (و شرکای توسعه‌ای بین المللی) اغلب تصمیم می‌گیرند که اقتدار بازیگران سنتی را به ضرر دولت‌های محلی منتخب «به رسمیت بشناسند» (Ribot 2004; Ribot, Chhatre, and Lankina 2008) (44) تمرکز بر مشوق‌های ائتلافی سیاستمداران، می‌تواند فرصت مفیدی برای نحوه تأثیر تعاملات بین مقامات سنتی و دولت‌های محلی بر فرآیند تمرکززدایی ارائه دهد.

## یادداشت‌ها

1. وقتی سیاستمداران ملی اعلام می‌کنند که فرآیند تمرکززدایی را اجرا می‌کنند یا آن را اجرا کرده‌اند، هنوز دلایل موجهی برای تردید به این موضوع وجود دارد. به همین ترتیب، دلایل خوبی برای حدس و گمان وجود دارد که سیاستمداران به روش هایی به تمرکززدایی می‌پردازند که از دست دادن بالقوه کنترل سیاسی را کاهش می‌دهد می‌ می‌. بنابراین، رویکرد تمرکززدایی، در مورد اینکه چرا اصلاحات تمرکززدایی، اغلب جزئی و ناقص هستند، به عنوان یک پارادوکس سرنخ هایی در اختیار دارد.

2. در برخی موارد، دولت‌های ملی تغییر از انتصاب به انتخاب مقامات محلی را تایید کرده‌اند، اما تحت شرایط خاصی این حق را برای خود محفوظ می‌دارند که افرادی را که در نتیجه انتخاب می‌شوند، برکنار کنند، این حق امتیاز است که استقلال مقامات محلی را به‌طور چشمگیری محدود می‌کند (Bland 2010 ).

3. علاوه بر تأثیر آنها بر دولت‌های ملی، دولت‌های محلی منتخب، می‌توانند توصیه‌های عمیقی در سطح محلی، برای مقامات سنتی داشته باشند، که ممکن است از جابجایی توسط نهادهای منتخب محلی، که از طریق انتقال منابع و مسئولیت‌ها از مرکز حمایت شده اند، بیم داشته باشند ( Ribot 2004).

4. با این حال، هیچ تضمینی وجو ندارد که رقابت‌های محلی غیرهمزمان، در واقع مشکلات محلی به وجود آورد و رقابت‌های محلی، زمانی که به طور غیر همزمان برگزار شوند، ممکن است به‌عنوان نوعی رفراندوم در مورد عملکرد دولت ملی عمل کنند. به همین ترتیب، احزاب مسلط یا هژمونیک می‌توانند تلاش کنند که از انتخابات محلی غیرهمزمان به عنوان فرصتی برای ایجاد و تقویت شبکه‌های انتخاباتی محلی استفاده کنند که عملکرد آنها را در انتخابات ملی تقویت کند، مانند کشور کامبوج، جایی که اولین انتخابات شورای کمون قبل از دور جدید انتخابات سراسری، برای ایجاد زمینه‌سازی برای آنها، برگزار شد.

5. همانطور که اسمیت (2008) برای مورد کشور اندونزی استدلال می‌کند، عدم اطمینان عمیق در مورد عملکرد احتمالی بازیگران مختلف در انتخابات پس از انتقال نیز ممکن است ارتباط مشوق‌های انتخاباتی را به عنوان دلیل تمرکززدایی، کاهش دهد.

6. قدرت انتخاباتی منطقه‌ای حزب ملی در کیپ غربی و حزب آزادی اینکاتا در کوازولو ناتال باعث شد تا آنها خواستار گنجاندن انتقال درآمد تضمینی به دولت‌های استانی در قانون اساسی جدید شوند. بنابراین موافقت با تمرکززدایی جزء مهمی از انتقال مذاکره آفریقای جنوبی به دور از آپارتاید و به سوی حکومت دموکراتیک بود (Dickovick 2007; Heller 2001).

7. در پایان، تصمیم برای (باز) معرفی انتخابات در هر دو سطح، منعکس کننده یک سازش تاریخی توسط سیاستمداران در سراسر طیف ایدئولوژیکی بود که به دنبال تقویت چشم اندازهای انتخاباتی خود بودند (Bland 2004; Eaton 2004b).

8. هنگامی که در دهه‌های 1980 و 1990، انتخابات محلی در مسیر دموکراسی‌سازی مجدد مطرح شد، تغییرات مالی و اداری دوران نظامی گری که جایگاه دولت‌های محلی را افزایش داده بود، اهمیت بیشتری پیدا کرد، زیرا اکنون توسط سیاستمداران منتخب، جداگانه کنترل می شوند (Eaton 2006).

9. علاوه بر پویایی درون حزبی و بین حزبی، ادبیات تمرکززدایی بر اهمیت احزاب تاکید کرده است که به جای ملی، منطقه‌‌ای هستند. برای مثال، برانکاتی (2006)، استدلال می‌کند که تمرکززدایی می‌تواند با تقویت احزاب منطقه‌ای (برخلاف احزاب ملی) درگیری قومی و جدایی طلبی را تشویق کند.

10. توازن در حال تحول قدرت، درون احزاب ممکن است به ویژه در آمریکای لاتین بسیار مهم باشد، جایی که احزاب به طور متوسط از سایر مناطق در حال توسعه قدیمی تر هستند.

11. برزیل مورد قابل توجهی است، که ظهور مجدد فرمانداران به عنوان بازیگران قدرتمند در جریان گذار دموکراتیک در دهه 1980، آنها را قادر ساخت تا از تغییرات بسیار سودمند در نقل و انتقالات مالی بدون بر عهده گرفتن مسئولیت‌های اداری مضاعف استفاده کنند (Samuels 2004).

12. دیاز کایروس (2006) نشان می‌دهد که قبل از ایجاد یک حزب حاکم هژمونیک، فرمانداران مکزیکی در دهه‌های 1920 و 1930 از تفویض اختیارات مالی خود به دولت ملی خودداری کردند. تمرکز مالی تنها در دهه 1940 رخ داد، در آن زمان حزب حاکم مکزیک به اندازه کافی نهادینه و قدرتمند شده بود تا از فرمانداران در برابر نتایج نامطلوب مراقبت کند که حمایت از تمرکز مالی ممکن بود برای آن‌ها جایگاه سیاسی به همراه داشته باشد. ایتون (2004a) از نظریه‌های حزبی تمرکززدایی، به حمایت تجربی بیشتری می‌پی برد. به گفته ایتون، امواج دموکراتیزاسیون در قرون 19 و 20 در آمریکای لاتین، تنها در مواردی که سیاستمداران محلی بر احزاب سیاسی تسلط داشتند، تقاضاهایی برای تمرکززدایی ایجاد کرد.

13. در حال حاضر، تمرکززدایی از کمون‌ها به دولت‌های سطح بالاتر از طریق انتخابات غیرمستقیم شوراهای شهرستان‌ و ولایتی در حال گسترش است، به گونه‌ای که به نظر می‌رسد تسلط حزب خلق کشور کامبوج ((CPP را بیشتر تقویت کرده است.

14. مورد کشور اوگاندا در فرانسیس و جیمز (2003) و اسموک (2008b) مورد بحث قرار گرفته است.

15. همچنین به ساباتینی (2003) در مورد علت و معلول تمرکززدایی در احزاب مراجعه شود.

16. کشور اندونزی در حال حاضر محدودیت هایی را در مورد نمایندگی بین دولتی برای احزاب سیاسی اعمال می‌کند. یک حزب سیاسی باید در 60 درصد ولایات کشور دفتر نمایندگی داشته باشد و حداقل در 50 درصد شهرستان‌ها و شهرداری‌های آن استان‌ها دفاتر داشته باشد. این قانون با آستانه پارلمانی 2.5 درصدی برای محدود کردن ورود احزاب کوچکتر به پارلمان طراحی شده است. نامزدهای انتخابات مستقیم برای رئیس منطقه (شهرستان‌ها و استان‌ها) باید توسط احزاب با حداقل 15 درصد نمایندگان ملی معرفی شوند. استثنایی که در زمینه خودمختاری ویژه آچه ایجاد شده بود و به احزاب محلی اختیارات می‌داد، در سال 2007 تغییر کرد. به ویژه حزب آچه به جنبش آزاد آچه (Gerakan Aceh Merdeka) اجازه داد تا در صورت عدم حضور نمایندگان ملی، نامزدهای انتخابات استانی و محلی را معرفی کند. با این حال، به احزاب محلی نمایندگی ملی داده نشده است. رجوع کنید به اسماعیل و همکاران (2009).

17. اختصاص اهمیت تحلیلی به مشوق‌های حزبی نیز می‌تواند از این جهت ارزشمند باشد که احتمال دارد نوسان کمتری نسبت به مشوق‌های انتخاباتی داشته باشد، که ممکن است بارها و بارها در واکنش به چرخه‌های کوتاه انتخاباتی، تغییر کند.

18. در حالی که انتقال همزمان سطوح مهم از اختیارات اداری، مالی و سیاسی می‌تواند به طور چشمگیری قدرت سیاستمداران ملی را نسبت به سیاستمداران داخلی کاهش دهد، انتقال غیر همزمان این اختیارات، تهدید کمتری برای سیاستمداران در مرکز ایجاد می‌کند (البته، همانطور که انتقال همزمان تنها مقادیر محدودی از اختیارات اداری، مالی و سیاسی عمل می‌کند).

19. به عنوان مثال، در کشور ایتالیا، سیاستمداران مرکز تنها به این دلیل موافقت کردند که انتخابات منطقه‌‌ای را در دهه 1970 برگزار کنند، تا مطمئن شوند که می‌توانند با موفقیت، سایر اشکال تمرکززدایی را که مقامات منطقه را تهدیدآمیز می‌کند، وتو کنند. آنها توانستند این موضوع را برای نزدیک به دو دهه حفظ کنند (Putnam 1993).

20. به عنوان مثال، تحت رهبری دنگ شیائوپینگ، رهبری حزب کمونیست چین معیار مهمی از اقتدار مالی و اداری را به دولت‌های استانی منتقل کرد، بدون اینکه اجازه گذار به دموکراسی محلی را بدهد Montinola 1995) Weingast, Qian, and).

21. توجه داشته باشید در حالی که رئیس اجرایی ممکن است تمرکززدایی اداری را به تمرکززدایی مالی ترجیح دهد، زمانی که تمرکززدایی اداری مستلزم واگذاری پرسنل است و ممکن است مخالفت شدید وزارتخانه‌های بخشی در داخل قوه مجریه ملی را برانگیزد، ممکن است آن را به تمرکززدایی مالی ترجیح ندهند.

22. ممکن است از دیدگاه سیاستمداران ملی، توالی اهمیت کمتری داشته باشد، جایی که شکاف قابل توجهی بین سطوح قانونی و عملی تمرکززدایی وجود دارد. در این موارد، سیاستمداران ملی می‌توانند تغییرات قانونی را تأیید کنند که استقلال قانونی دولت‌های محلی را در هر سه بُعد افزایش می‌دهد، با این اطمینان که اجرای ناقص، وابستگی عملی آنها به مرکز را حفظ می‌کند.

23. اگرچه توالی در بسیاری از کشورها رخ داده است، اما موارد مهمی وجود دارد که در آن تمرکززدایی، تغییرات همزمان در اختیارات سیاسی، اداری و مالی را ادغام کرده است. در کشور اوگاندا، این سه وجه از تمرکززدایی همزمان در چارچوب تحول پس از جنگ اتفاق افتاد. در کشور اندونزی، یک چارچوب "بیگ بنگ" با انگیزه سیاسی شامل تغییرات قابل توجهی در هر سه بُعد است.

24. علاوه بر فدراسیون‌های جهان، که معمولاً شامل دولت‌های قوی در سطح متوسط می‌شوند، برخی از کشورهای متحد، سطوح دولتی را که بین سطوح ملی و شهری (به عنوان مثال، ایالت‌ها، استان‌ها، بخش‌ها، مناطق) فعالیت می‌کنند، معرفی کرده‌اند و در حال تقویت آن هستند.

25. اشراف محاسبات سیاسی به ویژه در جایی که مقامات در نهادهای ملی با تهدیدهای احتمالی تجزیه طلبانه مواجه هستند یا در جایی که فرآیندهای ناقص تشکیل دولت به طور مؤثر کنترل سرزمینی دولت را در مناطق محلی محدود می‌کند، رایج است.

26. فشار برای ارائه این مزیت‌ها می‌تواند به ویژه در مناطق حاشیه نشینی که از نظر اقتصادی پویا و فعال نیستند یا بخش خصوصی پویایی ندارند و در نتیجه به شدت به بودجه عمومی وابسته هستند، آشکار می‌شود.

27. این مفهوم همچنین می‌تواند به زنجیره‌‌ای از زوج‌های به هم پیوسته گسترش یابد که از طریق آن افراد به حاشیه رانده شده در مناطق پیرامونی ممکن است با مقامات حکومتی در اوج نظام سیاسی مرتبط شوند.

28. بیشتر این آثار نشان می‌دهد که مشتری‌گرایی هزینه‌های دولت را در استفاده بهتر از درآمد عمومی منحرف می‌کند، و همزمان با جلوگیری از تشکیل سازمان‌های جمعی که می‌توانند سیاستمداران را پاسخگو نگه دارند، دموکراسی را محدود می‌کند.

29. پویایی‌های اجتماعی حتی در این گزارش‌های سیاست مدار-محوری، اهمیت دارد. در تصمیم گیری برای تمرکززدایی و در انتخاب‌های طراحی که تمرکززدایی نیاز دارد، سیاستمداران اغلب تأثیر احتمالی بر حامیان و مخالفان خود را در نظر می‌گیرند.

30. همچنین تعمیم در مورد ابعادی که ائتلاف‌ها در آنها متفاوت است، دشوارتر است. به عنوان مثال، در حالی که می‌توان همه احزاب سیاسی را بر اساس میزان اختیارات ملی آنها در مقابل رهبران احزاب محلی مقایسه کرد، و در حالی که نظام‌های حزبی را می‌توان به عنوان نظام‌های چند حزبی، دو حزبی یا تک حزبی طبقه بندی کرد، ائتلاف‌ها در معرض ناهمگونی بسیار بیشتری قرار دارند.

31. مذاکره جمعی تمرکززدایی شده، مانند مورد پرنفوذ اتحادیه گرایی سازمانی ژاپنی، تمایل دارد توانایی اتحادیه‌ها را برای انعقاد بهترین معاملات برای کارگران درجه یک، محدود کند.

32. همانطور که معمولا در کشورهای در حال توسعه انجام می‌شود، ابرشرکت سالاری شامل تلاش‌های دولت‌های ملی برای ادغام نیروی کار در نظام سیاسی به عنوان یک شریک ائتلافی رسمی است. بر اساس معامله‌‌ای که در قلب ابرشرکت سالاری وجود دارد، اتحادیه‌های کارگری بخشی از استقلال خود را از دست می‌دهند، اما دسترسی منظمی به کانال‌های تصمیم گیری در مرکز پیدا می‌کنند (Collier and Collier 1991).

33. همچنین پویایی‌های اتحادیه ممکن است وارد محاسبات سیاستمداران محلی شود. به عنوان مثال، در کشور اکوادور، جایی که دولت ملی خدمات را به صورت موردی در پاسخ به درخواست‌های دولت‌های محلی تمرکززدایی می‌کند، چندین شهردار به دلیل نگرانی در مورد درگیری‌های سیاسی احتمالی با اتحادیه‌های معلمان از درخواست انتقال مدارس خودداری کرده‌اند. (Cameron 2009).

34. این اتحادیه‌ها جزء مهمی از ائتلافی بودند که در سال 1970 رئیس جمهور سوسیالیست کشور، سالوادور آلنده را به قدرت رساند؛ در پی سرنگونی او، تمرکززدایی را می‌توان تا حدی به عنوان یک استراتژی سیاسی برای تجزیه این ائتلاف، درک کرد.

35. اتحادیه‌های معلمان در کشورهای آرژانتین و مکزیک با تمرکززدایی آموزش مخالفت کردند و در مورد کشور مکزیک از جمله افزایش دستمزد و ایجاد قانون فدرال برای معلمان، امتیازات مهمی گرفتند (Murillo 1999, 43)

36. دانشمندان علوم سیاسی تمایل دارند که کار (Labour) را به عنوان یک بازیگر سیاسی با جزئیات بیشتری مطالعه کنند، اما آثار بیشتری در مورد وجود انجمنی کسب و کار پدیدار شده است (Handley 2008; Maxfi eld and Schneider 1997; Schneider 2004; Durand and Silva 1999)

37. در کشور برزیل، تمرکززدایی بر روی مالیات بر ارزش افزوده، به عنوان یک شرط اصلی برای اصطلاح جنگ‌های مالی ( (guerras fiscais) بین ایالت‌ها عمل کرده است که از طریق آن خودروسازی و سایر صنایع، شرایط سرمایه گذاری سودمندی را تضمین کرده اند (Tendler 2000) .

38. در کشور بولیوی، اتاق‌های صنعتی، مالی و کشاورزی، جنبش خودمختاری را در سانتا کروز رهبری کرده‌اند که به دنبال تمرکززدایی منابع و اختیارات سیاسی از دولت ملی است که اکنون تحت کنترل رئیس جمهور اِوو مورالس عضو جنبشی به سوی سوسیالیسم است (Eaton 2007).

39. علاوه بر این، این انجمن‌های بین‌بخشی معمولاً بر سیاست‌های بخشی تمرکز نمی‌کنند، بلکه بر شاخص‌های کلی سلامت اقتصاد کلان، از جمله تراز مالی و نرخ‌های تورم تمرکز می‌کنند.

40. قانون اساسی جدید تعداد استان‌ها را از 11 به 26 استان افزایش داد و تلاش قبلی رئیس جمهور موبوتو برای متمرکز کردن قدرت از طریق کاهش تعداد استان‌ها را معکوس کرد. قانون اساسی جدید همچنین با این شرط که دولت‌های استانی می‌توانند 40 درصد از درآمدهای مالیاتی خود را که به نفع استان‌های ثروتمندتر است، حفظ کنند و با ایجاد یک صندوق همبستگی برای سرمایه گذاری در استان‌های کمتر توسعه یافته، به دنبال متعادل کردن فشارهای استان‌های دارای موقعیت متفاوت است.

41. سیاستمداران همچنین ممکن است نگران باشند که تمرکززدایی، ائتلاف‌های قومی شکننده را بی‌ثبات کند، اگر گروه‌های مربوطه درک کنند که اصلاحات، به طور نامتناسبی به نفع برخی از اعضای ائتلاف نسبت به دیگران است.

42. در کشور فیلیپین، نگرانی دولت ملی تحت تسلط مسیحیان در مورد اینکه چگونه بازیگران مسلح ممکن است از قدرت‌های گسترده در منطقه خودمختار مسلمان میندانائو استفاده کنند، انتقال منابع و مسئولیت‌های بیشتر به این منطقه را متوقف کرد.

43. به این ترتیب، مقامات سنتی، غالباً تحت تأثیر دولت‌های محلی رسمی که به طور رسمی در سطح محلی حکومت می‌کنند و ظاهراً در مورد این موضوعات حرف آخر را می‌زنند، تأثیر بیشتری دارند.

44. تحقیقات ریبوت نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری برای امتیاز دادن به مقامات سنتی در رابطه با دولت‌های محلی اولیه می‌تواند پیامدهای منفی بر کیفیت نمایندگی، معنای شهروندی و محدوده مالکیت عمومی داشته باشد. براساس یافته‌های ریبو و همکاران وی در تالیف خود، مقامات سنتی و بومی ممکن است مشخصه بسیار کمتری از آنچه در ابتدا ظاهر می‌شوند، داشته باشد. به گفته ریبوت و همکاران نویسنده وی، مقامات سنتی و بومی ممکن است بسیار کمتر از آنچه در ابتدا به نظر می‌رسند، مشخصه‌ای داشته باشند، آنها ممکن است به گونه‌ای عمل کنند که رویه‌های اقتدارگرایانه و طردکننده را در سطح محلی تقویت کنند، و ادامه حکمرانی آنها ممکن است به سرکوب اختلافات درون گروهی بستگی داشته باشد.

# فصل چهارم: شناخت مشوق‌ها و رفتار بوروکراتیک

در حالی که آثار اخیر علوم سیاسی در مورد تمرکززدایی که در فصل قبل بررسی شد، بر سیاستمداران متمرکز شده است، مهم است که تحلیل ساختارهای مشوقی را گسترش دهیم تا افراد غیر منتخب در بوروکراسی را شامل شود. بوروکرات‌ها صرفاً تصمیماتی را که سیاستمداران می‌گیرند اجرا نمی‌کنند - آنها به تنهایی بازیگرانی سیاسی هستند که جایگاه و منافع نهادی خود را دنبال می‌کنند (Aberbach, Putnam, and Rockman 1981; Cleaves 1974). تمرکززدایی اغلب در محیط‌های نهادی پیچیده و (گاهی هدفمند) با هماهنگی ضعیف صورت می‌گیرد. انگیزه‌های افرادی که آژانس‌های دولتی را مدیریت و اداره می‌کنند، می‌تواند از اهمیت قابل توجهی برخوردار باشد، به‌ویژه در نحوه اجرای تمرکززدایی. در آثار آکادمیک توجه زیادی به نحوه تأثیر مشوق‌های نهادی و فردی بر تمرکززدایی نشده است، اگرچه برخی امور در مورد نحوه تأثیر مشوق‌ها بر عملکرد افرادی که فعالیت‌های توسعه محلی را انجام می‌دهند، ممکن است شامل دولت‌های محلی باشد، انجام شده است. (1)

حتی اگر اجماع سیاسی ملی گسترده‌‌ای برای تمرکززدایی وجود داشته باشد (یا به نظر می‌رسد وجود داشته باشد)، از مباحث بالا دریافتیم که چنین توافقی معمولاً مبتنی بر اهدافی غیر از اهداف اصولی بیان شده، در جریان اصلی سیاست تمرکززدایی بین‌المللی است. حتی در نظام‌های تک حزبی یا نظام‌های حاکم تک حزبی، نهادهای مرکزی مختلف درگیر، در مورد اینکه تمرکززدایی تا کجا باید پیش برود و نقش آنها در فرآیند تمرکززدایی چگونه باشد، ممکن است نظرات متفاوتی داشته باشند. در برخی موارد، نهادهای دولتی مرکزی ممکن است آشکارا یا پنهان، مانع تمرکززدایی مسئولیت‌های اصلی شوند که این امر قدرت سیاسی آنها را کاهش می‌دهد و کنترل آنها را بر منابع قابل توجهی تضعیف می‌کند. این رفتار ممکن است عمدتاً ناشی از نگرانی‌های نهادی یا فردی باشد، اما این موارد می‌تواند به مشوق‌های انتخاباتی یا حزبی که در بالا توضیح داده شد، نیز مرتبط باشند.

شاید محوری ترین موضوع در رابطه با پویایی بوروکراسی تمرکززدایی این واقعیت باشد که نهاد‌های دولتی ملی ممکن است تمایل چندانی به قبول یا واگذاری مسئولیت هایی که در قوانین تمرکززدایی پیش بینی شده است نداشته باشند، در صورتی که برای انجام این کار نیز تحت فشار قرار نگیرند. علاوه بر این، آنها ممکن است انگیزه‌های کمی برای همکاری با سایر آژانس‌ها داشته باشند، اگرچه هماهنگی معمولاً برای "موفقیت" و پایداری تمرکززدایی از نظر فرآیندها و نتایج بهبود یافته، ضروری است. در برخی موارد، آژانس‌های مرکزی قدرتمند – و ادارات و/یا بخش‌های درون آن – ممکن است در رقابت مستقیم برای کنترل دستور کار تمرکززدایی و منابع داخلی و خارجی مهم که ممکن است در اجرای آن دخیل باشند، شرکت کنند. آژانس‌های مرکزی قدرتمند ممکن است در صورت داشتن قدرت برای انجام این کار، سیاست‌ها و اقداماتی را دنبال کنند که با چارچوب رسمی تمرکززدایی مغایرت داشته باشد.

همانطور که در بالا مورد بحث قرار گرفت، سیاست بوروکراتیک می‌تواند بر تصمیمات تصویب تمرکززدایی و اصول اساسی نحوه عملکرد آن تأثیر بگذارد. با این حال، در طراحی و اجرای تفصیلی تمرکززدایی، جایی که سیاست بوروکراتیک واقعا می‌تواند به مسیر خود ادامه دهد، از جمله (تعمداً یا ناخواسته) تضعیف چارچوب قانونی و/یا حرکت تمرکززدایی در مسیرهای جدید. بدون شناخت چنین رفتاری و چرایی بروز آن - از جمله اینکه چگونه ممکن است با نیروهای سیاسی ملی بزرگتر، نهادهای قانونگذاری، احزاب سیاسی، سایر نهادهای دولتی مرکزی، یا اهداکنندگان بین المللی مرتبط شود – آن دسته از شرکای توسعه‌ای بین‌المللی که حمایت از تمرکززدایی را فراهم می‌کنند، احتمالاً مرتکب اشتباهات مهمی ‌شوند و برنامه‌هایی را طراحی کنند که تأثیرات محدود و/ یا ناپایدار داشته باشند یا حتی ممکن است زیان بیشتری نسبت به سود آن داشته باشند.

در این بخش، طیفی از بازیگران دولت مرکزی هستند را بررسی می‌کنیم که معمولاً در تمرکززدایی دخیل هستند، همچنین تشخیص موقعیت هایی را که به احتمال زیاد در رابطه با تمرکززدایی اتخاذ می‌شود، و نیز موضوعاتی که چگونه ممکن است همکاری یا رقابت ایجاد شود. همچنین به مشوق‌های شرکای توسعه‌ای برای حمایت از تمرکززدایی و نحوه تعامل آنها با موقعیت‌ها و مشوق‌های بازیگران کشوری به طور مختصر خواهیم پرداخت. در انتها، ما طیفی از مکانیسم‌هایی را که برای میانجی‌گری معضل غالباً اساسی اختلاف بین نهادی و ارتقای هماهنگی حول محور تمرکززدایی، مثلاً با شرکای توسعه‌ای مورد استفاده قرار گرفته‌اند، مرور می‌کنیم.

## بازیگران کلیدی و نقش‌های اصلی

اولین گام در شناخت سیاست بوروکراتیک تمرکززدایی این است که بفهمیم چه بازیگرانی در این فرآیند دخیل هستند و چه نقش(هایی) را به صورت رسمی و غیر رسمی ایفا می‌کنند. هم مسیرهای تاریخی و هم پیکربندی‌ها و پویایی‌های نهادی فعلی برای درک جهت‌گیری آژانس‌های خاص و موقعیت‌ها و روابط متقابل آنها با توجه به تمرکززدایی، حیاتی هستند.

چندین نوع اصلی از آژانس‌های ملی معمولاً برای اصلاحات تمرکززدایی مناسب هستند. اغلب یک آژانس اختصاص داده شده به دولت محلی یا اداره محلی، معمولاً یک وزارت دولت محلی، وزارت امور داخلی، یا وزارت کشور وجود دارد. وزارت دولت محلی معمولاً در کشورهای در حال توسعه یافت می‌شود که در آن نظام (اغلب استعماری) حکومت محلی منتخب وجود داشته است که ممکن است زمانی با میزانی از استقلال واقعی از دولت مرکزی عمل کرده باشد، مانند مستعمرات سابق بریتانیا در شرق و جنوب آفریقا. وزارت امور داخلی یا درون مرزی معمولاً در کشورهایی یافت می‌شود که دارای نظام مرکزی کنترل ارضی و نهادی هستند، مانند مستعمرات سابق فرانسه در برخی از بخش‌های غرب و مرکز آفریقا یا آسیای جنوب شرقی. یک وزارت دولت محلی معمولاً بیشتر از یک وزارت کشور یا وزارت امور داخلی، ایده‌های اصلی در مورد تمرکززدایی را درک کرده و از آن حمایت می‌کند. با این حال، مواردی وجود دارد که بیشتر به افزایش کارکردها و منابع خود نسبت به سایر نهاد‌های مرکزی علاقه مند بوده اند تا قدرت بخشیدن به دولت‌های محلی (مانند کشور کنیا) و مواردی وجود دارد که مجبور است تا حدودی واقعاً از توسعه دولت‌های محلی قوی‌تر و خودمختارتر (مانند کشور اندونزی) حمایت کنند.

نهادهای بین بخشی کلیدی همیشه وجود دارند که سیاست‌ها و منابع توسعه ملی را مدیریت می‌کنند، مانند وزارت دارایی، برنامه‌ریزی، یا خدمات اجتماعی. با توجه به ماهیت فراگیر وظایف آنها، این نهادها معمولاً حدودی از صلاحیت قانونی و اداری بر اکثر آژانس‌های دولتی دیگر، از جمله آن آژانس‌هایی که در سطح ملی هستند، را دارا هستند. در بسیاری از کشورها، این آژانس‌ها مأموریت‌ها یا تمایلات ذاتی به سمت استانداردسازی و کنترل مرکزی دارند، مانند مدیریت دقیق امور مالی عمومی، اطمینان از استفاده مؤثر از منابع محدود سرمایه‌گذاری عمومی، یا بهینه‌سازی استقرار و عملکرد کارکنان بخش دولتی. با این حال، منصفانه نیست که بگوییم همه آژانس‌های مرکزی با وظایف بین وزارتی، همیشه مانع از اصلاحات تمرکززدایی می‌شوند. مواردی وجود دارد که در آن این نوع آژانس‌ها (یا ادارات یا افراد درون آنها) تلاش هایی را برای افزایش عملکرد و استقلال دولت محلی راهنمایی یا حمایت کرده اند.

وزارتخانه‌های بخشی (خط) نیز بازیگران مهمی در عرصه بوروکراتیک تمرکززدایی هستند. این آژانس‌ها مسئولیت عملکردهای سنتی ارائه خدمات بخشی مانند آموزش، بهداشت، زیرساخت، خدمات اجتماعی، حمل و نقل و آب را در آژانس‌های مختلف بر عهده دارند. در برخی از کشورها، قسمت هایی از این پرتفوی‌های بخشی، مانند وزارت توسعه منطقه‌ای، روستایی یا شهری ممکن است تحت نهادهای ملی دارای گرایش سرزمینی، هماهنگ شوند. به طور معمول، آژانس‌های بخشی به شدت به سمت ارائه خدمات گرایش دارند، بنابراین اغلب آنها، بیشتر نگران هستند، به عنوان مثال، در مورد سلامت، آموزش و خدمات زیربنایی و نتایج آن بیشتر نگرانند تا پیرامون ایجاد موسسات محلی و فرآیندهای حاکمیتی. در بسیاری از کشورها، وزارتخانه‌های بخشی از طریق مدیریت سخت و به قاعده درآوردن منابعی که به طور رسمی به دولت‌های محلی برای خدمات مربوط به حوزه صلاحیت بخشی آن‌ها (مانند کشور اوگاندا)، واگذار می‌شود یا از طریق تداوم ارائه خدمات حتی زمانی که آن وظایف به دولت‌های محلی (مانند کشور فیلیپین) اختصاص داده شده است. مجدداً، مواردی وجود دارد که وزارتخانه‌های بخشی، تمرکززدایی و ظرفیت‌سازی دولت محلی را برای ارائه خدمات در بخش خود را گسترش داده اند، بنابراین نیازی نیست که آنها به طور خودکار نسبت به دولت محلی خصمانه یا بی‌تفاوت فرض شوند. با این حال، وزارتخانه‌های بخشی تمایل بیشتری به حمایت از تمرکززدایی به دفاتر محلی وزارتخانه‌های ملی یا تفویض اختیار به واحدهای مدیریت ارائه خدمات (مانند هیات امنای مدارس) به جای حمایت از واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی دارند.

از آنجایی که نقش‌های عمومی، تمرکززدایی شده‌اند، همه این آژانس‌ها تغییراتی را تجربه می‌کنند. حتی در یک تمرکززدایی میانی، طبق تعریف، چندین مورد فقدان کنترل قانونی بر حوزه‌های قضایی مربوطه، وجود دارد - برای مثال، ، انتظار می‌رود که دولت‌های محلی بعضی از اختیارات افزایش درآمد را که قبلاً توسط وزارت دارایی کنترل می‌شد، به عهده بگیرند، الزامات مربوط به بررسی و تصویب تصمیم‌های محلی توسط وزارت کشور یا وزارت دولت محلی به‌طور رسمی کاهش یافته است، یا تصمیم‌گیری در مورد استفاده از منابع برای برخی از خدمات بهداشتی به طور قانونی توسط دولت‌های محلی به جای وزارت بهداشت انجام می‌شود. ممکن است برخی از مسئولیت‌ها به وزارتخانه‌های ملی منتقل شود. به عنوان مثال، یک وزارت دولت محلی ممکن است مسئولیت نظارت بر برخی فعالیت‌های دولت محلی را که قبلاً توسط وزارت مالی یا کمیسیون خدمات اجتماعی اداره می‌شد، به عهده بگیرد. در بیشتر موارد، تمرکززدایی اساساً نقش‌هایی را که بسیاری از نهادهای مرکزی ایفا می‌کنند، با فاصله گرفتن از تصمیم‌گیری و کنترل، به سمت تسهیل، پشتیبانی و نظارت تغییر می‌دهد.

اگرچه از دست دادن قدرت آژانس مرکزی و رقابت بین آژانسی برای نقش برجسته در تمرکززدایی، مشوق‌های قوی برای بوروکرات‌ها فراهم می‌کند تا در رفتارهای بازدارنده آشکار یا پنهان یا در موقعیت‌یابی دقیق نهادی شرکت کنند، اما پویایی‌های نیمه آشکار نیز می‌تواند در کار باشد. به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته با نهادهای ضعیف، مکانیسم‌های غیررسمی برای جمع آوری و مدیریت منابع ممکن است بر نظام‌های رسمی غلبه کند. این مکانیسم‌های غیررسمی اغلب ماهیت مشتری‌گرایانه یا پاتریمونالیستی دارند و تغییر این قوانین رفتاری برای اصلاح‌طلبان دشوار است. (2) این امر به‌ویژه در مواردی که شفافیت محدود وجود دارد و نیز در جایی که قوانین غیررسمی تا حدودی برگرفته از هنجارهای فرهنگی سنتی هستند یا مورد تأیید قرار گرفته‌اند، یا جایی که حقوق‌های خدمات ملکی آنقدر پایین است که کارکنان دولت احساس می‌کنند مجبورند هر گونه منابعی را که می‌توانند به هر وسیله‌ای از نظام استخراج کنند، صحت دارد. حتی در مواردی که امکان پیگیری اصلاحات در چنین شرایطی وجود دارد، احتمالاً زمان زیادی طول خواهد کشید.

در نهادهای خاص، کارمندان به طور طبیعی نگران مسیرهای شغلی خود هستند. اغلب این امر مستلزم رفتاری است که با موقعیت اداری که در آن کار می‌کنند و/یا منافع سرپرست مستقیم آنها سازگار باشد. ممکن است کارمندان دولتی (حتی با موقعیت مناسب) که از تمرکززدایی حمایت می‌کنند، نتوانند یا نخواهند اقداماتی را انجام دهند که منعکس کننده این حمایت باشد، اگر نظرات آنها با موضع رسمی یا مسلط آژانس یا سرپرست خود ناسازگار باشد. بنابراین، در برخی موارد، افرادی که از نظر منش شخصی و موقعیت رسمی ممکن است برای توسعه اصلاحات تمرکززدایی مطابق با ارزش‌ها (و در برخی موارد اسناد رسمی سیاست‌گذاری دولت) در بهترین موقعیت به نظر برسند و در حقیقت اولویت‌های شرکای توسعه‌‌‌ای ممکن است در واقع نتواند حتی اصلاحات اساسی را پیش ببرد.

## روابط متقابل نهادهای دولتی

شناخت نحوه تعامل هر یک از ادارات ملی مختلف در تمرکززدایی با یکدیگر، از نظر نقش‌های قانونی و بالفعل به همراه دارا بودن قدرت نسبی و ارتباط منابع آن قدرت (مالی، حقوقی و/یا سیاسی) با یکدیگر، مهم است. برخی اختلاف نظرها و تضادهای نسبتاً قابل پیش بینی وجود دارد. مثلاً اختلاف بین وزارتخانه‌های دولت محلی و وزارت دارایی، نسبتاً متداول است. همانطور که در بالا ذکر شد، وزارت دولت محلی اغلب (اگر نه همیشه) در تلاش است تا نقش دولت‌های محلی را گسترش دهد و روابط خود را با دولت‌های محلی تقویت کند، در حالی که وزارت دارایی به طور غیرمعمول از واگذاری اختیارات مالی معنی دار به دولت‌های محلی و نظارت بر دولت‌های محلی تحت وزارت دولت محلی تمایل دارد. از آنجایی که وزارت‌خانه‌های دارایی معمولاً قوی‌تر از وزارتخانه‌های دولت محلی هستند (به دلیل ارتباطات سیاسی تأثیرگذارتر و قدرت ذاتی کنترل رسمی بر بودجه ملی)، آنها غالباً دست بالا را دارند و گاهی اوقات می‌توانند از پذیرش مؤثر نقش‌ها و سیاست‌های وزارت دولت محلی در مقیاس بزرگ و کوچک جلوگیری کنند. در کشورهای آفریقای جنوبی، تلاش‌های اداره استانی و محلی برای توسعه نظام دولت محلی اغلب در تضاد با وزارت دارایی بوده است که معمولاً متداول است. این امر در کشور اوگاندا نیز تا حد زیادی صادق بوده است، جایی که وزارت دارایی، برنامه ریزی و توسعه اقتصادی تقریباً همیشه بر وزارت دولت محلی غالب است، حتی در مناطقی که این وزارتخانه دارای صلاحیت قانونی رسمی است. پویایی‌های مشابهی می‌تواند با سایر آژانس‌های مرکزی گسترده، مانند وزارت برنامه‌ریزی و وزارتخانه یا کمیسیونی که بر خدمات اجتماعی نظارت می‌کند، ظاهر شود.

در موارد دیگر، وزارت کشور در توسعه سیاست اصلاحات تمرکززدایی دست برتر را بر وزارت دارایی داشته است. در کشور کامبوج، وزارت کشور نزدیک به حزب حاکم بود و وزیر به عنوان معاون نخست وزیر ایفای نقش می‌کرد. این وزارت از لحاظ تاریخی یک آژانس قدرتمند، مسئول کنترل ارضی و اداره عمومی بوده است، تا زمانی که دارایی عمومی در دوره پس از جنگ مجدداً متمرکز شد، در حالی که وزارت اقتصاد و دارایی بر نحوه جمع آوری و خرج والیان قدرتمند استانی (منصوب از سوی وزارت کشور) کنترل مؤثر کمی نداشت. تأثیر اصلی این روابط سیاسی و نقش‌های تاریخی در کشور کامبوج تا حدودی جبران مزیت «طبیعی» است که اغلب توسط وزارت‌های دارایی از طریق نقش آن‌ها در کنترل سرمایه عمومی از آن برخوردار است.

در موارد دیگر، چندین آژانس ملی متقاطع با قدرت قانونی، مالی یا سیاسی کافی، برای ایجاد یک پویایی بوروکراسی پیچیده تر وجود دارد. کشور اندونزی مورد جالبی است. تعدادی از وزارتخانه‌ها و آژانس‌های ملی از مدت‌ها قبل از اینکه تمرکززدایی در دوران پس از سوهارتو رخ دهد، به شدت درگیر توسعه محلی و منطقه‌‌ای بوده اند. وزارت دارایی، وزارت امور داخلی، باپناس (اداره برنامه ریزی ملی)، و وزارت امور عمومی، همگی توانسته اند تأثیر قابل توجهی را در شیوه تمرکززدایی در این عرصه را حفظ کنند. این وضعیت منجر به سیاست‌های متناقض و بی‌توجهی به اجرا یا هماهنگ‌سازی برخی از جنبه‌های حیاتی اصلاحات تمرکززدایی شده است.

با این حال، این اشتباه است که فرض کنیم یک نهاد دولتی مرکزی منحصر به فرد، لزوماً موضع واحدی در مورد تمرکززدایی داشته باشد. مواردی وجود دارد که حوزه‌های در حال رقابت در یک وزارتخانه فرابخشی می‌توانند تلاش‌ها برای افزایش تمرکززدایی را پیچیده کنند. به عنوان مثال، بخش وزارت دارایی کشور اندونزی که مسئول امور مالی بین دولتی است، سال‌ها تلاش کرده است که مالیات متمرکز بر دارایی را به دولت‌های محلی واگذار کند و فرصت‌هایی را برای دولت‌های محلی برای استقراض برای توسعه زیرساخت‌ها و اهداکنندگان جهت اعطای وام به دولت‌های محلی فراهم آورد. این بخش به طور مداوم توسط حوزه هایی که مدت‌ها مالیات بر دارایی را برای دولت مرکزی مدیریت می‌کند و توسط بخشی که در حال حاضر بر مکانیسم‌های اعطای وام‌دهی اهداکنندگان و وام‌دهی دولت مرکزی به دولت‌های محلی نظارت دارد، تضعیف شده است. تا حدودی، این موضوع فقط یک جنگ قدرت درون نهادی بر سر سیاست هایی است که شامل منابع قابل توجهی است، اما ممکن است به عنوان بخشی از فرهنگ بوروکراتیک تلقی گردد - به نظر نمی رسد که هیچ کس در یک موقعیت به صلاحیتدار ارشد مایل به اتخاذ موضعی باشد که باعث شود حوزه‌های اصلی و مقامات ارشد وزارتخانه آبروی خود را از دست بدهند. البته این امکان وجود دارد که بوروکرات‌های فردی درگیر، دارای پیوندهای سیاسی باشند که از مواضع و ترجیحات آنها مراقبت گردد. پویایی درون آژانسی مشابه، در وزارت اقتصاد و دارایی کشور کامبوج حائز اهمیت بوده است، به طوری که ارتباطات سیاسی قوی مدیر خزانه داری به او اجازه داده است تا تعدادی از اصلاحات تقویت کننده تمرکززدایی را که توسط حوزه بودجه پیشنهاد شده و ظاهراً توسط وزیر ارشد حمایت شده است، ملغی کند.

گرایش‌های تمرکزگرایانه آژانس‌های بخشی، که در بالا مورد بحث قرار گرفت، اغلب به راحتی با ادارات مالی و برنامه‌ریزی منطبق است و کاملاً بر وزارتخانه‌های نسبتاً ضعیف دولت محلی یا کشور چیره می‌شوند. اما این امر همیشه صدق نمی کند. وزارتخانه‌های بخشی گاهی نظام‌ها و رویه‌های خود را برای مدیریت خدمات اتخاذ می‌کنند - مانند مکانیسم‌هایی برای هدایت منابع یا نواحی خاص بخش‌های ویژه که به حوزه‌های قضایی اداری محلی یا دولت مرتبط نیستند - که با سیاست‌های رسمی تمرکززدایی و نظام‌های مالی، برنامه ریزی، یا مدیریت منابع انسانی رسمی بین دولتی که توسط وزارتخانه‌های فرابخشی گسترش می‌یابند، مغایرت دارند. اگرچه وزارت‌های دارایی یا خدمات اجتماعی باید قانوناً بتوانند چنین رفتاری را منضبط کنند، اما ممکن است به دلیل ارتباطات سیاسی قدرتمند سایر وزرا یا ترجیحات و اقدامات شرکای توسعه‌ای بین‌المللی که منابع بخش قابل توجهی را به همراه دارند، در موقعیتی نباشند که چنین رفتاری را رعایت کنند.

## نقش شرکای توسعه‌ای خارجی

حمایت اهداکنندگان اغلب حول محور مسائل فنی و اصولی، با توجه اندک به واقعیت‌های سیاسی و نهادی شکل می‌گیرد. همانطور که قبلاً توضیح داده شد، اهداکنندگان فردی گاهی باید (یا احساس می‌کنند که باید) از سیاست‌های رسمی نهادی یا حوزه‌‌ای خود حمایت کنند حتی زمانی که اینها منجر به برنامه‌هایی ‌شوند که به طور کامل از سیاست‌های رسمی دولت یا قوانین تمرکززدایی در کشور مورد حمایت، حمایت نمی‌کنند یا زمانی که با برنامه‌های حمایت شده، توسط سایر اهداکنندگان ناسازگار باشد. ، برای مثال، شرکای توسعه‌ای به منظور تسهیل انطباق با الزامات مدیریتی و مسئولیت پذیری خود، ممکن است اصرار داشته باشند که دولت رویه‌ها و روش‌های ترجیحی خود را اتخاذ کند و در بسیاری موارد از طریق واحدهای مجزای اجرایی یا سایر مکانیسم‌های موازی یا نیمه موازی به کار خود ادامه دهند. رویه‌های ناسازگار و مکانیسم‌های مجزا می‌تواند مانع از توسعه یک نظام یکپارچه بخش عمومی شود و بار قابل توجهی را بر دوش همتایان دولتی در سطح ملی و محلی وارد کند. علیرغم لفاظی‌های قابل توجه در مورد نهادسازی، منافع ضروری شرکای توسعه‌ای همیشه به خوبی توسط آن تامین نمی شود. چنین تلاش هایی می‌تواند زمان بر و دشوار باشد و بنابراین ممکن است پرداخت منابع مورد نیاز برای توجیه درخواست‌های بودجه برای سال بعد را به تاخیر بیندازد. با این حال، فشار برای پیروی از جدول زمانی هزینه کرد ممکن است گردش وجوه را حفظ کند، حتی زمانی که مشخص است یا باید مشخص گردد که این اقدام واقعاً از تمرکززدایی حمایت نمی کند و حتی ممکن است آن را تضعیف کند.

هنگامی که یک اهدا کننده خاص، اولویت‌ها و وظایف خاصی دارد، دیدگاه‌های آن در مورد تمرکززدایی ممکن است با دیدگاه‌های سایر اهدا کنندگان سازگار نباشد. اگر تمرکززدایی از دریچه مدیریت مالی عمومی یا اصلاحات خدمات اجتماعی نگریسته شود، ممکن است تمایل به تمرکز بر استانداردها و کنترل مرکزی وجود داشته باشد. یک نگرش بخشی اغلب تمرکززدایی را از نظر غیرتمرکزگرایی یا خودمختاری مبتنی بر تسهیلات به جای نقش‌های دولت محلی به قاعده در می‌آورد. چشم انداز دولت محلی احتمالاً بر پاسخگویی و حکمرانی محلی و اعطای استقلال مالی تأکید می‌کند. زمانی که برای توانمندسازی شهروندان و جوامع از طریق ارتقای دموکراسی محلی یا توسعه جامعه محور کار می‌کنید، گاهی اوقات به دلیل بی‌اعتمادی به نهادهای رسمی دولتی، ابتکارات اهداکنندگان ممکن است شوراهای دولت محلی منتخب و دارای اختیارات قانونی را نادیده گرفته یا دور بزنند (و به طور بالقوه تضعیف کنند). در هر یک از این موارد، شرکای توسعه‌ای ممکن است بر جنبه‌های خاصی از اصلاحات تمرکز کنند و فقط سطوح خاصی از دولت یا حوزه‌های قضایی فردی محلی را مورد هدف قرار دهند و سایرین را نادیده بگیرند، یا در برخی موارد از همه سطوح حکومتی چشم پوشی کنند.

این نگرانی‌ها در مورد رفتار اهداکننده به رفتار بین اهداکننده ختم نمی شود. همانطور که قبلاً پیشنهاد شد، شرکای توسعه‌ای فردی نیز از نظر داخلی متنوع هستند - بخش‌های فردی در یک آژانس ممکن است در ابعادی شبیه به بوروکراسی‌های دولت مرکزی کشورهای در حال توسعه تقسیم شوند، و آنها ممکن است بر این اساس از تمرکززدایی حمایت کنند یا آنها را تضعیف کنند، یعنی اغلب بر اساس فلسفه و مأموریت خود و نه بر اساس شواهد تجربی.

این دیدگاه‌ها و اقدامات مشتق شده - هم بین و هم در میان شرکای توسعه‌ای - می‌تواند برای تمرکززدایی بسیار مهم باشد. آژانس‌های مختلف یا واحدهای مختلف یک آژانس بزرگ مانند بانک جهانی ممکن است عمدتاً با آژانس‌های خاصی در کشورهای متقاضی که رویکردهای سازشی درباره تمرکززدایی، توسعه محلی و ارائه خدمات دارند، همکاری کنند. اما این آژانس‌ها تقریباً همیشه تنها بخشی از مجموعه متنوع بازیگران کشور و مشوق‌های دخیل در تمرکززدایی و توسعه محلی را تشکیل می‌دهند. به احتمال زیاد، آنها فقط بر جنبه‌های خاص و محدود اصلاحات تمرکز می‌کنند و دیدگاه‌ها و رویکردهای آنها ممکن است با دیدگاه‌های دیگر آژانس‌های ملی تضاد داشته باشد.

به عبارت دیگر، شرکای توسعه‌ای، مانند آژانس‌های ملی در کشورهایی که در آنها مشغول به فعایت هستند، توسط مجموعه‌‌ای از اهداف ناهمگون و گاه ناسازگار جهت دهی می‌شوند. به دنبال این اهداف، آژانس‌های ملی و/یا بخش‌های تشکیل‌دهنده‌ آنها ممکن است با تعریف فعالیت‌هایی که برای دو طرفی که مستقیماً درگیر هستند، موثر باشند، اما لزوماً با سیاست‌های تمرکززدایی رسمی دولت سازگار نیستند که تنش‌ها را میان این آژانس‌های ملی تقویت می‌کنند. بنابراین، یک اهداکننده یا واحد اهدا کننده ممکن است از مدیریت مالی عمومی یا برنامه‌های اصلاحات خدمات اجتماعی با وزارت مالی یا وزارت خدمات اجتماعی حمایت کند، اما نظام هایی را ایجاد می‌کنند که با نظام هایی که تحت برنامه اصلاحات دولت محلی تعریف شده اند، که توسط یک اهداکننده دیگر یا بخش دیگری از همان اهدا کننده حمایت می‌شوند، که با همکاری وزارت دولت محلی هستند، متفاوت است. در کشور اوگاندا، چندین شریک توسعه‌ای و یک پروژه بانک جهانی در حال کار بر روی روش‌های مدیریت مالی دولت محلی با وزارت دولت محلی بودند، در حالیکه سایر اهداکنندگان و پروژه متفاوت از بانک جهانی که از اصلاحات مدیریت مالی عمومی‌ حمایت می‌کردند که تقویت یک نظام مدیریتی مالی محلی که کاملاً متفاوت را شامل می‌شد.

همزمان با انجام اصلاحات دیگر، یک نهاد بخشی متشکل از یک یا چند اهدا کننده ممکن است با استفاده از نظام‌ها و رویه هایی که ممکن است مطابق با اقدامات اصلاحی در مدیریت مالی عمومی، خدمات اجتماعی، یا دولت محلی باشد، اصلاحات ارائه خدمات را برای یک وزارتخانه بخشی خاص ترویج کند. هماهنگی اهداکنندگان مختلف که در بخش یکسان کار می‌کنند، اما به ندرت اهداکنندگان یا واحدهایی را که روی جنبه‌های مختلف اصلاحات بخش دولتی یا محلی کار می‌کنند، هماهنگ می‌کند که در استفاده از رویکردهای گسترده بخش، فراگیر شده است. گرایش رویکردهای گسترده بخش، برای متمرکز کردن ابتکارات زیر نظر یک وزارتخانه بخشی ممکن است گاهی با گرایش متمرکز اصلاحات مدیریت مالی عمومی در یک وزارت دارایی و به ندرت با تلاش‌های غیرمتمرکزتر یک وزارتخانه دولت محلی همزمان باشد. اما آیا غیرعادی نیست که این اصلاحات مختلف در وزارتخانه‌های مختلف با حمایت شرکای توسعه‌ای مختلف انجام می‌شود تا توسعه نهادها و رویه‌ها - و نتایج آنها - را در جهت‌های متناقض سوق دهند.

## چالش هماهنگی: ساز وکارها و واقعیت‌ها (3)

با توجه به چشم انداز پیچیده بازیگران نهادی و اهداف و سطوح قدرت متفاوت آنها، مدتهاست که مشخص شده است که سیاست‌ها و برنامه‌ها نیاز به هماهنگی و تناسب دارند. برخی از انواع سازوکارهای فرادستگاهی غیررسمی یا نیمه رسمی برای توسعه، هماهنگی و اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و میانجیگری تفاوت‌های بین‌بخشی رایج است، اما معمولاً چندان مؤثر نیست (با توجه به واقعیت‌های سیاسی و بوروکراتیک که در بالا بررسی شد)، یا به این دلیل که سیاست‌ها قرار نبود مؤثر باشند یا به این دلیل که طراحی ضعیفی داشتند.

### مکانیسم‌های غیررسمی یا موقت

در برخی کشورها، واقعاً چیزی وجود ندارد که بتوان آن را هماهنگی صریح تمرکززدایی در نظر گرفت؛ در عوض، در بهترین حالت، اتکا به هماهنگی موقت آژانس‌های ملی موجود که با دولت‌های محلی تعامل دارند، وجود دارد. در کشور جمهوری خلق چین، جایی که تمرکززدایی اساسی بدون تعیین یک سیاست رسمی در جریان است، وزارتخانه‌های دولت مرکزی منظم با تعامل با دولت‌های محلی در راستای فعالیت‌های معمول خود، تمرکززدایی را مدیریت می‌کنند؛ هماهنگی رسمی محدودی وجود دارد. به طور مشابه، در کشور ویتنام، تمرکززدایی از طریق نهادهای موجود اجرا و مدیریت شده است. وزارتخانه‌های مختلف دولت مرکزی، به ویژه دارایی، برنامه ریزی، و سرمایه گذاری و همتایان ایالتی آنها، نقش کلیدی در مدیریت تمرکززدایی، اما بدون هماهنگی رسمی، ایفا کرده اند. در عین حال، کشور ویتنام دارای یک نظام نسبتاً دقیق و سلسله مراتبی است که توسط ساختار تک حزبی تقویت می‌شود و تنها به تدریج در حال تغییر است، بنابراین عدم هماهنگی رسمی به اندازه برخی از کشورها مشکل ساز نیست.(4)

در موارد دیگر، حداقل برای مقاصد خاص، تلاش‌های رسمی‌تری برای هماهنگی وجود دارد. به عنوان مثال، کشور فیلیپین یک کمیته نظارت بین آژانسی ایجاد کرد تا مسئولیت نظارت بر اجرای قانون دولت محلی را بر عهده بگیرد، اما بیشتر قدرت واقعی در آژانس‌های انفرادی نهفته است که انتظار می‌رود از مفاد آن پیروی کنند اما همیشه با آن‌ها موافق و هم نظر نیستند.

در کشور آفریقای جنوبی، دولت ملی، ساز و کارهایی را ایجاد کرد که نه برای هماهنگ کردن تمرکززدایی فی نفسه، بلکه برای ارتقای روابط بین دولتی. آنها شامل کمیته‌های روابط بین دولتی وزرای بخش خاص و اعضای شوراهای ایالتی MiMecs) ) و شورای هماهنگی رئیس جمهور هستند که هدف آن بهبود هماهنگی کلی بین دولتی و بین بخشی است. وزرا و اعضای شوراهای ایالتی نسبتاً وسیع هستند، اما در درجه اول مشورتی و دارای اختیارات محدودی هستند. از سوی دیگر، شورای هماهنگی رئیس جمهور، یک نهاد عالی رتبه است که بر استان‌ها تمرکز دارد؛ دولت‌های محلی اهمیت ثانویه دارند. پیشنهاد برای بهبود گسترده تر ادغام در سطح مرکزی بین وزارت مالی و وزارت اداره حکومت‌های استانی و محلی از طریق سازوکار هماهنگی سیاست‌های دولت محلی تحت نظر دفتر معاون رئیس جمهور (که وظیفه هماهنگی سیاست‌های دولت را بر عهده دارد) هرگز محقق نشد، به احتمال زیاد به این دلیل که وزارت مالی قوی از آن حمایت نکرد و احتمالاً حتی اگر سازوکار ایجاد شده بود همچنان دست برتر را در اختیار داشت.

### سازوکارهای رسمی‌تر

تعدادی از کشورها تلاش کرده اند تا هماهنگی بین بخشی و اهداکنندگان را با توانمندسازی برخی نهادهای نسبتاً گسترده با مسئولیت هماهنگی تسهیل کنند و به این نهاد، ابزاری برای اعمال اختیارات خود بدهند. حداقل سه رویکرد کلی وجود دارد. یکی شامل مفاد قانون اساسی، قانونگذاری یا اداری است که به یک بخش دولتی مرکزی مسئولیت و قدرت می‌دهد تا تمام اصلاحات تمرکززدایی و دولت محلی را هماهنگ کند این امر به ویژه در قلمروهای سابق بریتانیا که در آن دولت‌های محلی نسبتاً مستقل در دوران استعمار تشکیل شده بودند، رایج است. برای مثال، قانون دولت محلی کشور کنیا، این اختیار را به وزارت دولت محلی می‌دهد و کشور اوگاندا زمانی که در دهه 1990 تمرکززدایی کرد، یک دبیرخانه تمرکززدایی را زیر نظر وزارت دولت محلی خود اختیار کرد. (5)

اما، بخش‌های مجزا به ندرت هماهنگی مؤثری را انجام می‌دهند، زیرا وزارتخانه‌هایی که برای تمرکززدایی نیاز به همکاری دارند، به‌عنوان رقیب یا پایین‌تر در سلسله مراتب دیده می‌شوند. سایر وزارتخانه‌ها ممکن است با دستوراتی که احساس می‌کنند قدرت یا اعتبار خود کاهش می‌یابد، همکاری نکنند. هماهنگی بخش مجزا تنها در صورتی می‌تواند کارساز باشد که مسئولیت‌های هر یک از آژانس‌ها مشخص باشد، و هماهنگ‌کننده به خوبی قابل احترام باشد و منابع و اختیار کافی برای الزام به رعایت آن باشد. اگر وظایف مشخص نباشد، اگر وزارت هماهنگ کننده مغرضانه یا منفعت طلب تلقی شود، یا اگر دارای اختیارات قانونی یا قدرت سیاسی کافی برای اجرای هماهنگی نباشد، بعید است که به طور موثر عمل کند. در کشور کنیا، مدت‌هاست که وزارت دولت محلی ضعیف و مغرضانه دیده می‌شود بنابراین سایر وزارتخانه‌ها تمایل دارند تصمیمات آن را نادیده بگیرند و هیچ کنترل واقعی بر وزارت‌های دارایی و بخشی ندارند، در حقیقت- این موضوع مشمول تصمیمات وزارتخانه‌های دیگر شده است. در کشور اوگاندا، دبیرخانه تمرکززدایی که اکنون منحل شده است، در اصل مشروع تلقی می‌شد، زیرا، اگرچه به وزارت دولت محلی گزارش می‌داد، اما به طور کامل توسط افراد غیردولتی استخدام شده بود که عمدتاً از بوروکراسی دولتی جدا بودند. اما در مواردی که دبیرخانه با وزارت دارایی، برنامه ریزی و توسعه اقتصادی درگیر شد، تقریباً همیشه شکست خورد و به مرور زمان به حاشیه رفت. با توصیه به ایجاد یک نهاد هماهنگی سطح بالاتر (زیر نظر دفتر رئیس جمهور) برچیده شد، اما این امر هرگز اتفاق نیفتاد.

رویکرد دوم برای تسهیل هماهنگی، ایجاد یک نهاد رسمی بین بخشی برای نظارت بر توسعه و اجرای اصلاحات مالی بین دولتی است. با این حال، بسیاری از سازوکارهای بین‌بخشی خوب عمل نکرده‌اند، اما به انجمن‌هایی تبدیل شده‌اند که در آن نمایندگان بخش‌های مختلف با یکدیگر جدل می‌کنند و حتی اگر به توافق برسند، اغلب در اجرای آن شکست می‌خورند. در بسیاری از موارد، ریاست این نهادها بر عهده وزارتخانه هایی است که از مشکلات مشروعیت مشابهی که در بالا در مورد سازوکارهای هماهنگی تک آژانسی اشاره شد، رنج می‌برند. برای مؤثر بودن چنین نهادهایی، احتمالاً باید توسط یک حزب بی‌طرف اداره شوند یا مسئولیت رهبری دوره‌ای داشته باشند و آنها باید قدرت اجرایی قوی و رسمی داشته باشند. با این حال، درک این امر می‌تواند دشوار باشد، زیرا انگیزه‌های سیاسی یا بوروکراتیک ممکن است منجر به یک وزارتخانه بدون توجه به مناسب بودن یا مشروعیت آن در نظر سایر بازیگران گردد. اما بدون نوع ساختار مناسب و رهبری مشتاق و توانا، چنین سازوکارهایی احتمالاً از بین می‌روند، سرنوشتی مشترک با کمیته‌های موقت هماهنگی بین‌وزارتی که عمدتاً بر همکاری داوطلبانه اعضا متکی هستند.

یک نمونه، کمیته ملی کشور کامبوج برای حمایت از کمون‌ها است که پس از ایجاد شوراهای کمون منتخب در سال 2001 برای مدیریت طراحی و اجرای بیشتر نظام کمون تاسیس شد. اگرچه بین‌وزارتی بود، اما توسط وزارت کشور کامبوج ( (MOI) اداره می‌شد و سایر اعضا آن را عمدتاً تحت کنترل وزارت داخلی می‌دانستند و به تدریج اعتبار خود را نزد سایر آژانس‌های کلیدی از دست داد. علاوه بر این، مسئولیت تمرکززدایی به مدیریت استانی واگذارد شد که در ابتدا زیر نظر یک نهاد بین‌وزارتی جداگانه به نام شورای اصلاحات اداری قرار گرفت که مدیر آن، مانند وزیر کشور، معاون نخست‌وزیر بود که به دنبال ایجاد نفوذ در حزب حاکم بود. در نتیجه هماهنگی بین دو نهاد ضعیف بود. مسئولیت‌های شورا در سال 2006 به یک مکانیسم هماهنگ کننده به ریاست وزارت کشور کامبوج منتقل شد، اما آنها با اقداماتی جهت توسعه بیشتر نظام کمونی ادغام نشدند. سازوکار فعلی برای مدیریت همه اصلاحات محلی، کمیته ملی حمایت از توسعه دموکراتیک، در سال 2008 ایجاد شد، اما هنوز توسط وزارتخانه‌های دیگر تحت سلطه وزارت کشور است. (6)

اندونزی از سازوکار‌های مختلف هماهنگی بین بخشی برای اهداف مربوط به توسعه منطقه‌ای و محلی استفاده کرده است که قدمت آن به اواخر دهه 1980 باز می‌گردد. اگرچه چنین ارگان‌هایی از برخی جهات سازنده بوده‌اند، اما یا از مشکلات اعتباری مرتبط با رهبری تک آژانس بودن رنج برده اند و یا از انزوای بسیار زیاد از مسائل کاربردی. بسیاری از این نهادها مایل نبودند یا قادر به هماهنگی فراتر از توسعه سیاست‌های کلی نبوده اند و فضا را برای وزارتخانه‌های مجزا باز گذاشتند تا در طول اجرا هر گونه رفتار کنند. آرایش کنونی تحت اداره کل خودمختاری منطقه‌‌ای در وزارت امور داخلی برای هماهنگی به گونه‌‌ای تنظیم شده است که بعید به نظر می‌رسد عملکرد را بهبود بخشد.

رویکرد سوم شامل انتصاب یک نهاد کاملاً مستقل برای هماهنگ کردن فعالیت‌های اصلاحات دولت محلی است. چنین آرایشی، بی طرفی سازوکار هماهنگی را تقویت می‌کند و به ارتقای آن تا حدی بالاتر از سیاست‌های بین بخشی کمک می‌کند. با این حال، این نوع سازوکار نادر است. کمیسیون‌های مالی دولتی کشور هند که توسط هر ایالت برای نظارت بر اجرای اصلاحیه قانون اساسی در مورد تمرکززدایی شهرداری منصوب می‌شوند، به این آرایش، نزدیک شدند. یک نهاد مستقل با دامنه محدودتر، کمیسیون مالی دولت محلی کشور اوگاندا است که بر درآمدها و نقل و انتقالات دولت محلی تأثیر دارد. به‌عنوان یک نهاد مستقل قانونی که مستقیماً به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد، گاهی اوقات می‌تواند اختلافات تمرکززدایی مالی بین دولت محلی و وزارت‌های دارایی را حل و فصل کند، اما نقش آن اساساً مشاوره‌ای است. (Smoke 2008b).

نمونه دیگری از یک نهاد مستقل تر و سطح بالاتر، کمیته ملی تمرکززدایی در کشور تایلند است که واحد توسعه سیاست استراتژیک برای تمرکززدایی است. اعضای گسترده آن شامل مقامات مرکزی و محلی و همچنین نمایندگان غیر دولتی است. این نهاد علاوه بر ایفای نقش کلیدی در طراحی تمرکززدایی، نظارت و اجرای اصلاحات را بر عهده دارد و در صورت اقتضا توصیه‌های اصلاحی بیشتر را به کابینه ملی ارائه می‌کند. این کمیته استراتژی اجرایی دقیقی را تدوین کرد، اما سرعت اصلاحات به دلیل رویدادهای سیاسی اخیر تضعیف شده است، به طوری که اجرای آن کمتر موفق بوده است. (World Bank 2005 **)**

## هماهنگی شریک توسعه‌ای

همانطور که در بالا مورد بحث قرار گرفت، شکست شرکای توسعه‌ای در همکاری مشترک در زمینه حمایت از تمرکززدایی و تمایل رفتار آنها برای پیچیده تر کردن هماهنگی آژانس‌های دولتی مشکلات عمده‌‌ای را در کشورهای در حال توسعه ایجاد کرده است. در پاسخ به انتقادات گسترده از نحوه عملکرد آنها، اهداکنندگان اخیراً تلاش هایی برای هماهنگی بین خود - هم به صورت کلی و هم در رابطه با تمرکززدایی - انجام داده اند. مدل‌های مختلفی از جمله کمیته‌های هماهنگی، کارگروه‌های مشترک تمرکززدایی دولت و اهداکننده، و کمتر رایج، مکانیسم‌های مدیریت جداگانه‌ای که برای ایجاد انگیزه برای اهداکنندگان برای همکاری بیشتر طراحی شده‌اند، استفاده شده‌اند (مانند تسهیلات پشتیبانی تمرکززدایی در کشور اندونزی).

میزان تأثیرگذاری این سازوکارها البته به نحوه ساختار آنها و چرایی اجرای آنها بستگی دارد (تمایل واقعی برای هماهنگی یا تلاشی سطحی برای پاسخگویی به لفاظی‌های رایج هماهنگ سازی کمک ها)، و اینکه تا چه حد می‌توان با وجود انگیزه‌های نهادی متضاد که در بالا مورد بحث قرار گرفت، بر سر زمینه‌های مشترک مذاکره کرد. در بهترین حالت، هماهنگی معقولی حاصل می‌شود، و حتی می‌توان هماهنگی بهتری را بین آژانس‌های دولتی ایجاد کرد. از طرف دیگر، این مکانیسم‌ها بسیار ناکارآمد هستند. در برخی موارد، ارزش بالقوه هماهنگی در موضوعات تمرکززدایی توسط سازوکارهای دیگر برای هماهنگی حمایت‌های اهداکنندگان، مانند رویکردهای گسترده بخش یا طرح‌های اصلاحی مدیریت مالی عمومی، تضعیف می‌شود. در حالی که نمی توان در اینجا بررسی دقیق تری از هماهنگی اهداکنندگان در مورد تمرکززدایی ارائه کرد، برای شرکای توسعه‌ای مهم است که از فرصت‌ها و محدودیت‌های موجود برای ارتقای چنین هماهنگی آگاه باشند و تا حد امکان، ایجاد سازوکارهایی را ترغیب کنند که کار بهتری برای مشوق‌ها و پویایی‌های دولت و اهداکنندگان را انجام دهند که در بالا در مورد آن بحث شد.

## یادداشت‌ها

1. به عنوان مثال، به Tendler (1993; 1997) رجوع شود.

2. به عنوان مثال، به بحث اصلاحات مدیریت مالی عمومی در مالاوی (Rakner, et. al. 2004) و اصلاحات درآمد بخش عمومی در اوگاندا Fjeldstad 2005) ) مراجعه کنید.

3. این اصل بر روی اسموک (2010) پایه ریزی شده است.

4. تجارب کشورهای چین و ویتنام (این پاراگراف) و کشور فیلیپین (پاراگراف بعدی) در بانک جهانی (2005) بررسی شده است.

5. نظام کشور کنیا در اسموک (2003) و کشور کنیا و اوگاندا در اسموک (2008b) مقایسه شده است.

6. اسموک و موریسون (2009) در مورد تکامل سازوکار‌های هماهنگی تمرکززدایی در کشور کامبوج بحث می‌کنند.

# فصل پنجم: شناخت پویایی بافت و مشوق‌ها

هدف ما در دو بخش قبل نه تنها بررسی طیفی از مشوق‌هایی بود که سیاستمداران و بوروکرات‌ها هنگام تمرکززدایی با آن مواجه می‌شوند، بلکه نشان می‌دهیم که چگونه این مشوق‌های سیاسی و بوروکراتیک منجر به انتخاب‌ها و رفتارهای متفاوت در مقابل تمرکززدایی می‌شود. در این بخش، ما به دنبال آن هستیم که پویایی بیشتری را در تحلیل وارد کنیم، فراتر از تشخیص اینکه سیاستمداران تمایل دارند بر تصمیم آغاز تمرکززدایی تسلط داشته باشند و بوروکرات‌ها به طور قابل توجهی بر اجرای آن تأثیر می‌گذارند. ماهیت به طور کلی بسیار پویای تمرکززدایی در مراحل متوالی آن - شروع، طراحی، اجرا و اصلاح - چالش‌های ویژه و فرصت‌های بالقوه‌ای را برای شرکای توسعه‌ای ایجاد می‌کند که به دنبال حمایت از فرآیند هستند.

در بسیاری از موارد، پویایی تمرکززدایی به طور قابل توجهی پس از پایان مرحله آغاز تغییر می‌کند. برخی از آژانس‌های اولیه حمایت‌کننده یا غیرانسدادی ممکن است زمانی آنها توصیه هایی پیرامون قدرت و منابع خود را درک کنند که در موضع خود تجدید نظر کنند. در برخی موارد، آژانس‌هایی که واقعاً خود را در تمرکززدایی سهیم نمی‌دانستند، ممکن است زمانی وارد عرصه شوند که فرصت‌هایی را برای بهره‌مندی از مشارکت ببینند یا به دنبال راه‌هایی برای حفظ نقش‌های خود با توجه به عملکردهای محلی باشند. از آنجایی که تهدیدها از سوی آژانس هایی که به عنوان رقیب در نظر گرفته می‌شوند، بوجود می‌آیند، آژانس‌های اصلی پیشرو (یا زیرمجموعه ها) در تمرکززدایی ممکن است استراتژی‌های جدیدی ایجاد کنند که بیشتر بر حفظ نقش خود متمرکز است تا سیاست تمرکززدایی مؤثر. همچنین ممکن است تغییراتی در عوامل رایج رخ دهد که در ابتدا سیاست رسمی ملی در مورد تمرکززدایی را تحریک کردند و دائماً اطلاعات جدیدی در مورد چگونگی گسترش تمرکززدایی گسترش می‌یابد.

با توجه به تغییر مشوق‌هایی که سیاستمداران و بوروکرات‌ها با گسترش تمرکززدایی با آن مواجه هستند، شرکای توسعه‌‌ای که در این زمینه کار می‌کنند باید انعطاف‌پذیر باقی بمانند. کیفیت پویای تمرکززدایی را در زیر بررسی می‌کنیم و سه نکته کلیدی را برجسته می‌کنیم. اولاً، اگرچه آثار علوم سیاسی بر رفتار منطقی و هدفمند سیاستمداران در مرحله طراحی تمرکززدایی تأکید کرده است، مانند همه بازیگرانی که با اطلاعات محدود و ناقص فعالیت می‌کنند، سیاستمداران نیز اشتباه می‌کنند. علیرغم بهترین اقدامات آنها، تمرکززدایی ممکن است عواقب ناخواسته‌‌ای را ایجاد کند که اهداکنندگان باید آن را جدی بگیرند. دوم، زمانی که سیاستمداران و بوروکرات‌ها حرفه خود را دنبال می‌کنند، موقعیت‌های نهادی که آنها در آن مشغول هستند به طور طبیعی در طول زمان تغییر می‌کند. مقامات فردی که قبلاً از تمرکززدایی حمایت می‌کردند، ممکن است حمایت قبلی خود را در راستای مشوق‌های جدید خود پس بگیرند و مقاماتی که در ابتدا از تمرکززدایی حمایت نمی کردند، اگر به این باور برسند که ممکن است فوایدی به همراه داشته باشد، ممکن است از تمرکززدایی حمایت کنند. با تمرکززدایی، مانند بسیاری از حوزه‌های دیگر سیاست‌های عمومی و اصلاحات بخش عمومی، « دیدگاه شما نسبت به یک موقعیت با رابطه شخصی شما با آن موقعیت شکل می‌گیرد» و همچنین جایی که می‌خواهید بروید اهمیت دارد. سوم، با تکامل تمرکززدایی – به ویژه در کشورهای در حال توسعه که «پذیرند‌گان اولیه» بودند - و شرایط تغییر کند یا اطلاعات جدیدی در دسترس قرار گیرد، کشمکش‌ها نه تنها بر سر اجرای چارچوب‌های اولیه، بلکه بر سر تلاش‌ها برای طراحی مجدد این چارچوب‌ها نیز رخ داده است. در برخی موارد، تلاش هایی درجهت تمرکزگرایی مجدد صورت گرفته است.

## نتایج ناخواسته

با توجه به رویکرد تئوری-انتخاب که بر آثار اخیر علوم سیاسی در مورد تمرکززدایی حکمفرما بوده است، سیاستمداران ملی تمرکززدایی را انتخاب می‌کنند زیرا معتقدند که اگر به‌طور مناسب طراحی شود، می‌تواند به منافع خود کمک کند. با این حال، تمرکززدایی می‌تواند مخاطره آمیز باشد، با ایجاد تغییراتی که اغلب با آنچه سیاستمداران ملی در نظر گرفته بودند متفاوت یا بسیار فراتر می‌رود – یعنی به روش هایی که به سادگی قابل تغییر نیستند. در کشور شیلی، تمرکززدایی در دهه‌های 1980 و 1990 منعکس کننده اولویت‌های یک دولت ملی بود که متعهد به ریاضت مالی بود و در نتیجه به دنبال تمرکززدایی، مسئولیت‌های اداری بدون درآمد مازاد بود. مقامات محلی عملاً در فرآیند طراحی حضور نداشتند، روندی که در عوض تحت اشرافیت رهبران احزاب ملی و وزارت دارایی بود، که نظرات آنها در مورد اهمیت حفظ ثبات مالی کشور شیلی که به سختی به دست آمده بود، بسیار مهم بود. اما با گذشت زمان، تمرکززدایی مدارس و بیمارستان‌ها باعث افزایش دید شهرداران شد و باعث ایجاد یک انجمن قدرتمند جدید از دولت‌های شهری شد. اکنون دولت ملی باید مرتباً با این انجمن مشورت کند، انجمنی که از جایگاه خود در میز مذاکره برای لابی موفقیت آمیز جهت اقدامات تمرکززدایی بیشتر استفاده کرده است Eaton 2004b)). همانطور که مورد کشور شیلی نشان می‌دهد، حتی در جایی که به نظر می‌رسد تصمیمات در مورد طراحی تمرکززدایی که مقامات محلی را با کنترل شدید حفظ می‌کند، ممکن است فرصت هایی برای اهداکنندگان به وجود آورد تا از این مقامات در حالی که برای تغییرات بیشتر بسیج می‌شوند، حمایت کنند.

سیاستمداران به ندرت قادر به پیش بینی کامل واکنش سایر بازیگران سیاسی به تمرکززدایی هستند. یک مورد مستدل در این زمینه، کشور بولیوی است که قانون مشارکت مردمی آن در سال 1994 یکی از خلاقانه‌ترین تجربیات تمرکززدایی در جهان را آغاز کرد، از جمله ایجاد کمیته‌های نظارتی برای بازیگران جامعه مدنی در بیش از 300 شهرداری جدید. محققان تعدادی توضیحات در مورد چرایی حمایت حزب حاکم جنبش ملی گرایی انقلابی MNR)) از تمرکززدایی، ارائه کرده اند، و آن را به عنوان تلاشی برای تقویت مشروعیت دولت تفسیر می‌کنند (Grindle 2000)، که جهت تقویت سطح امور شهری دولت، جایی که چشم انداز انتخاباتی حزب درخشان ترین بود. (O’Neill 2005)، یا برای جلوگیری از تقاضاهای تهدیدآمیزتر برای تمرکززدایی در سطح منطقه‌‌ای دولت (Roca 2008). با این حال، مهمتر از هر یک از این پیامدهای مورد نظر، این واقعیت است که تمرکززدایی ناخواسته یک چالش جدید و وحشتناک نه تنها برای خود حزب حاکم جنبش ملی گرایی انقلابی MNR)) ایجاد کرد، بلکه برای همه احزاب مستقر بولیوی از طریق ظهور یک حزب بومی جدید، یعنی جنبش به سوی سوسیالیسم کشور بولیوی MAS))، که پیروزی‌های آن در شهرداری‌های کوچابامبا باعث افزایش بی‌سابقه حزب به بالاترین سطوح حکومتی شد، که در پیروزی ریاست جمهوری سال 2005 به اوج خود رسید.(1) موفقیت این حزب به نوبه خود باعث ایجاد فشارهای جدیدی در نیمه شرقی بولیوی - تنها بخشی از کشوری که حزب حاکم جنبش ملی گرایی انقلابی (MNR) هنوز در آن مسلط است - برای تمرکززدایی در سطح منطقه‌‌ای ایجاد کرده است.

رابطه متقابل محاسبات سیاسی با تغییرات ساختاری و/یا با شرایطی در اقتصاد سیاسی یک کشور نیز می‌تواند پیامدهای غیرمنتظره‌ای ایجاد کند. در کشور پرو در دهه 1990، دولت ملی، نظامی را بوجود آورد که حق امتیاز منابع طبیعی را با مناطقی که این منابع را تولید می‌کنند (قانون‌های درآمد) تقسیم می‌کرد. این نظام عمدتاً برای رسیدگی به شکایات پیرامون تخریب محیط زیست در چند شهر معدنی طراحی شده بود. با این حال، به دنبال آزادسازی تغییرات در قانون سرمایه گذاری خارجی پرو و افزایش چشمگیر قیمت مواد معدنی پس از سال 2000، پرداخت‌ها در موضوع حق امتیاز به جهت انتخاب حوزه‌های قضایی محلی اهمیت مالی زیادی پیدا کرد. از آنجایی که دولت ملی هرگز قانون تمرکززدایی مالی را تصویب نکرد که مستلزم تقسیم درآمدها با همه دولت‌های محلی بدون توجه به منابع زیرزمینی آنها باشد، نظام حق امتیاز اشکال جدیدی از اختلافات را در داخل و بین دولت‌های محلی ایجاد کرد. در کشور بوسنی و هرزگوین، جایی که برخی از اهداکنندگان برای اشتراک گذاری بر مبنای قوانین مالیات بر ارزش افزوده با شهرداری‌ها، فشار آوردند، درآمدهای شناور غیرمنتظره، سطحی از استقلال را برای شهرداری‌ها فراهم کرده است که فراتر از آن چیزی است که اصلاحات فنی اولیه به آن اشاره شده بود. این نشان می‌دهد که انتخاب‌های شرکای توسعه‌ای برای حمایت از تلاش‌ها در یک جبهه می‌تواند نتایج نظانمند گسترده تری داشته باشد.

یکی دیگر از نتایج ناخواسته اجرای تمرکززدایی، ازدیاد حکومت‌های محلی در چندین کشور که قایل مشاهده است. به ویژه در مواردی که به شکل تضمین حداقل سطح انتقال درآمد به همه دولت‌های محلی صورت گرفت، تمرکززدایی ممکن است انگیزه هایی برای تقسیم حوزه‌های قضایی محلی به دو یا چند واحد ایجاد کند که هر یک واجد شرایط انتقال درآمد باشند. در کشور اندونزی، در دهه پس از گذار به دموکراسی، تعداد استان‌ها از 26 به 33 و تعداد نواحی از 290 به 450 افزایش یافته است که عمدتاً در واکنش به ائتلاف‌های عمودی متشکل از سیاستمداران در سطوح ملی، منطقه‌‌ای و محلی است Kimura 2007)). همانطور که فیترانی، هافمن و کایزر (سال 2005، ص 66) نشان می‌دهند، ماهیت یکجای کمک هزینه تخصیص عمومی کشور اندونزی به این معنی است که «دو منطقه جدید به طور موثر دو برابر منطقه قدیمی، بزرگتر هستند» که تشکیل شده‌اند. چندین کشور در آفریقا، از جمله کنیا و اوگاندا Smoke 2003; Smoke 2008b) ) نیز پس از تمرکززدایی، تعداد دولت‌های محلی را به میزان قابل توجهی افزایش داده اند.

پدیده ازدیاد دولت‌های محلی به ویژه در آمریکای لاتین رایج بوده است. در کشور برزیل، اصلاحات زیاد در قانون اساسی در سال 1988 که تسهیم درآمد فدرال-شهرداری و ایالت-شهرداری را الزامی کرد که به افزایش شدید تعداد شهرداری‌ها در دو دهه گذشته کمک کرد. در تمام کشورهای آمریکای لاتین با جمعیت بومی قابل توجه، تمرکززدایی مالی برای شهرداری‌ها، سازماندهی جوامع روستایی و بومی را که به‌طور تاریخی به حاشیه رانده شده‌اند، تشویق کرده است که اکنون از منابع شهری نسبت به مراکز شهرسازی بیشتر که به لحاظ تاریخی بر تصمیم‌گیری‌های هزینه‌های شهرداری تسلط داشتند، سهم منصفانه خود را می‌خواهند. (Cameron 2009; Fox 2007; Van Cott 2008).

در برخی موارد، جوامع بومی خواستار جداسازی واحدهای زیر مجموعه شهرداری از شهرداری‌های موجود می‌باشند که تنها راه برای اطمینان از اینکه مقامات غیر بومی همچنان به طور نامتناسبی از درآمدهای عمومی بهره نخواهند برد.

بنابراین، در حالی که محققان در آثار مکتوب مدیریت دولتی برای ادغام دولت‌های محلی موجود، که اغلب برای ارائه خدمات موثر مهم، بسیار کوچک و از نظر مالی ضعیف هستند، استدلال می‌کنند، انگیزه‌های سیاسی اغلب در جهت مخالف است. کشور پرو موردی است که حتی مقاصد‌های اعلام شده برای ادغام در آن محقق نشد، اهداکنندگان کمک‌های فنی برای قانون سال 2002 ارائه کردند که به دنبال ادغام 25 دولت منطقه‌‌ای کشور در مجموعه‌‌ای مناسب تر از واحدهای بزرگتر بود. رای دهندگان تشکیلات این " کلان مناطق" را در همه پرسی سال 2005 شکست دادند، که مشخصه آن لابی شدید علیه ادغام توسط مقامات منتخب در دولت‌های منطقه‌‌ای موجود بود. از سال 2002، علیرغم این واقعیت که بسیاری از آنها حداقل الزامات جمعیتی را که در قانون 2002 تعیین شده است، را برآورده نمی‌کنند بلکه استان‌ها و مناطق‌های دیگری نیز ایجاد شده اند PRODES 2007)). به نظر می‌رسد مشوق‌ها برای افزایش تعداد دولت‌ها - در سطوح متوسط و هم در سطوح محلی - گسترده هستند و اهداکنندگان باید پیش‌بینی کنند که چگونه ادامه گسترش تسلیحات می‌تواند بر فعالیت‌های آنها در سطح ملی تأثیر بگذارد (2).

به طور کلی تر، تمرکززدایی منجر به نتایج ناخواسته می‌شود زیرا قوانین و رویه‌های نهادی جدیدی ایجاد می‌کند که اغلب بر نهادها و رفتارهای قدیمی که در نتیجه تغییرات تمرکززدایی آشکار نمی شوند(3). تمرکززدایی به طورغیرقابل انکاری، قوانین نهادی جدیدی ایجاد می‌کند که بر توزیع منابع و مسئولیت‌ها بین سطوح دولت حاکم است، اما این نهادهای جدید اغلب باید با شیوه‌ها و مشوق‌های نهادی سابق همزیستی کنند. در کشور فیلیپین، فشارهای کوتاه‌مدت انتخاباتی و سیاست‌های ریاست‌جمهوری، قانون‌گذاران را مجبور کرد تا در سال 1991 اختیارات مالی را تمرکززدایی کنند، علی‌رغم خطراتی که نقل و انتقالات مالی برای نقش‌های قدیمی آن‌ها به عنوان ذینفعان مخارج دولتی، ایجاد می‌کند. قانون‌گذاران تمرکززدایی را وارونه نکرده‌اند، اما انگیزه‌های نهادی که با آن روبرو هستند تغییر نکرده است. در هر صورت، تمرکززدایی، وابستگی آنها را به وجوه حوزه انتخابیه اختصاص داده شده توسط دولت ملی را تقویت کرده است که می‌توانند به طور جداگانه برای آنها اعتبار مطالبه کنند و آنها را قادر می‌سازد تا از نظر سیاسی با دولت‌های محلی به تازگی قدرت گرفته اند، رقابت کنند. در نتیجه، مشوق‌های نهادی که پویایی پول پاشی برای کسب رأی را ایجاد می‌کنند، اکنون با قوانین نهادی که به دولت‌های محلی سهم بیشتری از درآمدهای مالیاتی می‌دهند، همزیستی دارند. اصلاح‌طلبان احتمالاً قصد تمرکززدایی برای ایجاد چنین شیوه‌های بودجه بندی عمومی غیرمنطقی و روابط پیچیده پاسخگویی را نداشتند، اما این نتایج ناخواسته منعکس کننده یک منطق سیاسی عقلانی است.

## موقعیت امروز شما نتیجه دیدگاه‌های شماست

پیش از این، ما استدلال کردیم که شرکای توسعه‌ای باید بر ماهیت مشوق‌های پیش روی سیاستمداران و بوروکرات‌ها تمرکز کنند، به جای اینکه به دنبال ارزیابی میزان اراده سیاسی خود برای تمرکززدایی باشند. یکی از راه‌های نشان دادن اهمیت مشوق‌های سیاسی نسبت به اراده سیاسی، بررسی مواردی است که در آن نگرش بازیگران سیاسی نسبت به تمرکززدایی در راستای مواضع نهادی جدیدی که آنها در نظر گرفته‌اند، تغییر می‌کند. در حالی که می‌توان در مورد مشوق‌های متفاوتی که رؤسای جمهور در مقابل قانونگذاران با آن روبرو هستند، تعمیم داد، وزارت‌های دارایی در مقابل وزارتخانه‌های دولت محلی، و رهبران احزاب ملی در مقابل رهبران احزاب محلی - همانطور که در فصل‌های 3 و 4 انجام دادیم - سیاستمداران و بوروکرات‌ها ثابت نیستند. از آنجایی که این بازیگران در درون نظام سیاسی و بوروکراتیک در موقعیت‌های مختلفی اشتغال دارند، مواضع آنها در مورد تمرکززدایی احتمالاً به گونه‌ای تغییر می‌کند که نشان‌دهنده مشوق‌هایی است که آنها در موقعیت جدید خود با آن روبرو هستند. مسیرهای اصلاحات را می‌توان با این بینش ساده روشن کرد که جایگاه بازیگران بر تمرکززدایی تابعی از نتیجه دیدگاه‌های آن‌ها به لحاظ نهادی است و منطقی است که فرض بگیریم که مواضع بازیگران فردی در مورد تمرکززدایی منعکس کننده مواضعی است که آنها برای آینده، به دنبال جاه طلبی هستند. توجه به این نکته مهم است که این بینش پیامدهای بالقوه قابل توجهی برای فعالیت‌های اهداکنندگان داشته باشد.

به عنوان مثال، هنگامی که یک حزب سیاسی موفق به کسب قدرت شد، رهبران حزب می‌توانند از تعهد خود برای تمرکززدایی (به طور آشکار یا ضمنی) صرف نظر کنند، اگر چنین سیاستی دیگر در خدمت منافع آنها نباشد و فکر کنند می‌توانند از آن رهایی یابند. ظهور یک محیط چندحزبی یا تغییر در موازنه قدرت در میان احزاب موجود می‌تواند بازیگران را به سمت تغییر موضع خود در مورد تمرکززدایی (قبل یا بعد از انتخابات) سوق دهد و یک پیکربندی مجدد از چشم انداز نهادی را آغاز کند. این امر به وضوح در کشور نیکاراگوئه صادق بوده است، جایی که ساندینیستاها در زمانی که در اپوزیسیون بودند با همکاری انجمن شهرداری‌های کشور نیکاراگوئه برای اجرای قانون تمرکززدایی کار می‌کردند؛ پس از پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری 2006، حامیان دولت محلی، دولت جدید را به تلاش برای تضعیف شهرداری‌ها متهم کردند. در کشور اروگوئه، اشراف انتخاباتی و نهادی حزب کلرادو، حزب بلانکو را تشویق کرد تا تمرکززدایی را در برنامه حزب خود بگنجاند – موقعیتی که در زمان کنترل ریاست جمهوری بین سال‌های 1990 و 1995 نتوانست به آن عمل کند.

در کشور آفریقای جنوبی، موضع کنگره ملی آفریقا در رابطه با تمرکززدایی به طور مشابه در طول زمان ناسازگار بوده است. همانطور که در بالا ذکر شد، در هنگام طراحی نهادی، کنگره ملی آفریقا (ANC) با تغییرات تمرکززدایی موافقت کرد که نقش حاکمیتی استان‌ها را تقویت کند تا حمایت حزب ملی حاکم در آن زمان را برای انتقال دموکراسی از طریق مذاکره تقویت کند. از آن زمان، همانطور که کنگره ملی آفریقا (ANC) کنترل خود را بر دولت ملی تثبیت کرده است، این حزب به طُرق مختلف از حمایت قبلی خود از تمرکززدایی عقب نشینی کرده است. تضعیف حکومت‌های استانی از سوی رهبران حزب کنگره ملی آفریقا (ANC) به عنوان ابزاری برای تضعیف پایگاه‌های استانی احزاب مخالف و همچنین برای تضعیف رقبای داخلی درخواست کرده است (Dickovick 2007). کنگره ملی آفریقا (ANC) تعداد دولت‌های محلی از به طور چشمگیری 900 به 238 مورد کاهش داده است، در فرایندی از ادغام که در تضاد کامل با ازدیاد دولت‌های محلی در بسیاری موارد دیگر از تمرکززدایی قرار دارد. اگرچه دلیل بیان شده برای ادغام از منطق استاندارد ایجاد دولت‌های محلی با دوام بیشتر تبعیت می‌کند، برخی تحلیلگران آن را به تمایل کنگره ملی آفریقا (ANC ) برای برخورد با دولت‌های محلی، کمتر نسبت می‌دهند. (4)

سیاستمداران و بوروکرات‌های برجسته در مناصب کلیدی بانفوذ نیز می‌توانند نظر خود را در مورد تمرکززدایی تغییر دهند. در کشور پرو، آلخاندرو تولدو یک برنامه جاه طلبانه برای تمرکززدایی در مسیر مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری در سال 2000 اعلام کرد. زمانی که نامزدهای مخالف اکثریت دولت‌های منطقه‌‌ای را در انتخاباتی که او معرفی کرد، پیروز شدند، اشتیاق تولدو برای تمرکززدایی بیشتر مالی و اداری به سرعت از میان رفت.

منافع و مسیرهای شغلی فردی نیز نقش مهمی را در بوروکراسی، به ویژه با توجه به بوروکرات‌های سطح بالا، ایفا می‌کند. در کشور اوگاندا، دبیر دائمی وزارت دولت محلی، یکی از معماران سیاست تمرکززدایی ملی در دهه 1990، از زمانی که منشی دائمی در وزارت آموزش و پرورش شد، شروع به ترویج تمرکزگرایی بیشتر کرده است. تأثیر نقش‌های دوگانه بر رفتار فردی نیز می‌تواند مهم باشد. برخی از بازیگران کلیدی در تمرکززدایی در وزارت کشور کامبوج به شدت در حزب حاکم و در روند انتخابات دخیل هستند، بنابراین با فشارهای همزمان برای دفاع از اختیارات دولت‌های محلی و ملی در مبارزات بر سر تمرکززدایی، مواجه می‌شوند.

حرکت در جهت مخالف نیز امکان پذیر است. بازیگران سیاسی که در ابتدا در مورد تمرکززدایی مردد بودند، با تغییر پویایی‌های سیاسی و انتخاباتی به علت تبدیل شوند و از آنجایی که نگرانی‌های سیاسی قدیمی با چالش‌های جدید جایگزین می‌شوند. در کشور بولیوی در دهه 1990، ترس از تمرکززدایی در سطح منطقه‌‌ای باعث ایجاد فشارهای گریز از مرکز شد و جنبش‌های جدایی طلبانه، حزب حاکم جنبش ملی گرایی انقلابی (MNR) را بر آن داشت تا در عوض، تمرکززدایی شهرداری را تایید کند. هنگامی که پیدایش یک حزب جدید MAS (جنبشی به سوی سوسیالیسم) که حزب MNR (جنبش ملی گرایی انقلابی) را به عنوان حزبی که حمایت متمرکز منطقه‌‌ای را در مناطق دشت‌های شرقی حفظ می‌کند به حاشیه راند، حزب MNR (جنبش ملی گرایی انقلابی) به سرعت به یک مدافع پرآوازه از خودمختاری سیاسی، مالی و اداری برای مناطق تبدیل شد.

گذار به دموکراسی در سال 1990 احزاب را به سمت راست مرکزی، به ترس سوق داد که آنها دیگر نمی توانند کنترل دولت ملی را به دست آورند - ترس هایی که برای دو دهه به خوبی پایه گذاری شده بود. بنابراین این احزاب از مخالفت با تمرکززدایی سیاسی در دوران دیکتاتوری پینوشه به حمایت از برگزاری انتخابات در مناطق سیزده گانه تغییر موضع دادند، که پینوشه بوجود آورده بود که برخی از آنها از آن زمان تاکنون مناطق امنی برای احزاب راست بوده اند. در کشورهایی که تصمیم به واگذاری منابع و مسئولیت‌های قابل توجهی گرفته اند، مانند کشور فیلیپین، برخی از قانون‌گذاران که در ابتدا نگران از دست دادن قدرت بودند، پس از تصدی پست‌های محلی، به طرفداران شدید تمرکززدایی تبدیل شدند.

برای اینکه بفهمیم تک تک سیاستمداران یا بوروکرات‌ها در کجای تمرکززدایی «قرار دارند»، مهم است که فقط به جایی که در حال حاضر قرار دارند توجه نکنید، بلکه به جایی که آنها آرزوی قرار داشتن آن را در آینده دارند و جایی که در گذشته قرار داشته اند، توجه داشته باشیم. در رابطه با آینده، تئوری‌های جاه طلبی ترقی خواهانه ما را تشویق می‌کند تا مسیرهای شغلی مشترک را جدی بگیریم، به همراه تنوع ملی در استراتژی هایی که سیاستمداران برای ایجاد مشاغل سیاسی خود استفاده می‌کنند. در کشور برزیل، جاه طلبی ترقی خواهانه تمایل دارد قانونگذاران ملی را پس از پایان دوره قانونی خود، به جای پست‌های منتخب یا انتصابی در دولت فدرال، به ایالت‌های خود بازگرداند (Samnels 2003). در نتیجه، فرمانداران اغلب در طراحی و دفاع از تمرکززدایی تأثیر قابل توجهی دارند و قانونگذاران ملی معمولاً اقدامات تمرکززدایی را از دریچه‌‌ای می‌نگرنند که چگونه می‌تواند بر روی آینده آنها در ایالت‌ها و شهرداری‌ها تأثیر بگذارد. در موارد دیگر، بازگشت به مناطق محل سکونت خود پس از دوره‌‌ای در قانونگذاری ملی به عنوان یک گام آشکار به عقب تلقی می‌شود؛ جاه طلبی ترقی خواهانه در این محیط‌ها احتمالاً قانونگذاران را از ارائه حمایت استراتژیک برای تمرکززدایی منصرف می‌کند.

با توجه به تجربیات گذشته، سیاستمداران و بوروکرات‌ها دانشی را که در نقش‌های قبلی به دست آورده اند، زیرا آنها از طریق نظام سیاسی حرکت می‌کنند. برای مثال، قانون‌گذاران ملی و بوروکرات‌های انتصابی که قبلاً به‌عنوان شهردار و شورای شهرداری یا مدیران شهری و کارمندان شهرداری خدمت می‌کردند، می‌توانند بینش‌های ارزشمند و مواضع عمل‌گرایانه‌ای را وارد بحث در مورد تمرکززدایی کنند. یکی از نمونه‌های مهم سناتور فیلیپینی آکیلینو پیمنتل است، که ابتکار قانون دولت محلی در سال 1991 به شدت از تجربه قبلی او به عنوان شهردار کاگایان دِ اورو بود، شهری که او با ناامیدی ناشی از کنترل بیش از حد دولت مرکزی، مواجه شد.

## فشارها برای اصلاح چارچوب‌های اولیه

با توجه به اینکه تمرکززدایی یک فرآیند چند مرحله‌‌ای و اغلب طولانی و ناهموار است که توسط امورسیاسی نفوذ کرده است، شرکای توسعه‌ای نباید انتظار داشته باشند که چارچوب‌های اولیه درست همانطور که سیاستمداران در نظر دارند اجرا شود. همانطور که در فصل 4 مطرح شد، بوروکرات‌ها ممکن است دامنه قابل توجهی برای اختیار داشته باشند و در مواقعی مشوق‌های روشنی برای خنثی کردن طرح‌هایی که سیاستمداران پذیرفته‌اند، داشته باشند. چارچوب‌های اولیه، خود اغلب مورد بازنگری و اصلاح قرار می‌گیرند، که گاهی به تمرکزگرایی مجدد و گاهی به تغییراتی می‌رسد که اختیارات دولت‌های محلی را بیشتر می‌کند.

مثلا، اگر بحرانی، تصمیم اولیه برای تمرکززدایی را تحریک کرد، کاهش فوریت بحران می‌تواند دستور کار تمرکززدایی را متوقف یا تضعیف کند. این موضوع اصلی در آسیای جنوب شرقی، از جمله تا حدودی در کشورهای اندونزی، فیلیپین و تایلند بوده است (World Bank 2005). ظهور یک بحران جدید می‌تواند اقدامات ضعیف برای تمرکززدایی را تقویت کند یا انگیزه‌‌ای برای تمرکزگرایی مجدد ایجاد کند. پس از بحران مالی در کشورهای آرژانتین و برزیل در دهه 1990، هر دو کشور چارچوب‌های جدید استقراض و پاسخگویی مالی را بر دولت‌های محلی تحمیل کردند، تا جای که لغو تغییرات تمرکززدایی در دهه 1980 قانونی شد (Dillinger and Webb 1999). در اواخر دهه 1990، وخیم شدن بحران امنیت داخلی کلمبیا و محیط اقتصادی چالش برانگیز آن، حمایت از تمرکززدایی را کاهش داد، منجر به کاهش انتقال درآمد و بازگشت شهرداران منصوب در شهرداری‌های منتخب شد. در نهایت، جایی که تمرکززدایی به عنوان بخش اساسی از فرآیند چانه زنی پیرامون رژیم‌های تازه دموکراتیک ظاهر شده است، پایان گذار می‌تواند منجر به تغییراتی در چارچوب‌های دوران گذار شود. این مورد در کشورهای برزیل، فیلیپین، آفریقای جنوبی و اوگاندا بوده است.

منبع دیگر فشار برای تغییر چارچوب‌های اولیه می‌تواند از خود تمرکززدایی سیاسی ناشی شود. در جایی که انتخابات محلی معرفی شده است، دولت‌های محلی جدید منتخب مستقل - که در زمان اتخاذ تصمیمات قبلی در مورد تمرکززدایی مالی و اداری، وجود نداشتند - ممکن است در توزیع منابع و مسئولیت‌ها نیاز به اظهار نظر داشته باشد. تمرکززدایی سیاسی بازیگران جدیدی را وارد بازی می‌کند که دیگر در جهت خشنودی مقامات ملی نیست، که ممکن است از چارچوب اولیه‌‌ای که مقامات ملی اتخاذ کردند راضی نباشند، و کسانی که می‌توانند از جایگاه سیاسی جدید خود درجهت لابی برای تغییر استفاده کنند. اقدام بصورت انفرادی شهرداران و فرمانداران، به ندرت دارای نفوذ سیاسی برای ایجاد تغییرات اساسی در چارچوب تمرکززدایی گسترده هستند، شکایات شهرداران و فرمانداران که از نظر سیاسی دردسرساز هستند را می‌توان با برخورد ویژه مرکز به صورت فردی برطرف کرد. با این حال، در برخی موارد، اتحادیه‌ها و انجمن‌های دولت‌های محلی، که شهرداران و فرمانداران را قادر می‌سازد تا به صورت جمعی (اغلب با حمایت اهداکنندگان) عمل کنند، توانسته‌اند اهرم‌های نفوذ مقامات مختلف داخلی را افزایش دهند.

شواهد در حال تحقق در مورد عملکرد تمرکززدایی همچنین می‌تواند تلاش هایی (مولد یا مشکل ساز) برای تقویت یا تضعیف چارچوب اولیه ایجاد کند. تمرکززدایی اغلب باعث ایجاد مجموعه کشمکش‌های پیکربندی می‌شود بین طرفدارانی که مدعی قهرمانان محلی هستند که از اصلاحات تمرکززدایی بسیار بهره بردند و مخالفانی که به دولت‌های محلی اشاره دارند که فرصت‌های خود را هدر داده اند. اینکه کدام طرف برنده می‌شود به شواهد بستگی دارد که ظاهر می‌شود و روشی که صاحبان قدرت این شواهد را تهیه می‌کنند. در کشور اوگاندا، داده‌های سخت در مورد استفاده مشکل ساز از منابع توسط دولت‌های محلی و نتایج ضعیف ارائه خدمات، اگرچه عمدتاً به چند بخش محدود می‌شود، اما داده‌های زیادی برای سازمان‌های دولتی مرکزی که می‌خواستند خودمختاری محلی را محدود کنند، فراهم کرد. این آژانس‌ها حمایت قابل‌توجهی از شرکای توسعه‌ای دریافت کردند که از متمرکز کردن اصلاحات مدیریت مالی عمومی در وزارت دارایی، برنامه‌ریزی، و توسعه اقتصادی و رویکردهای گسترده بخش در تعدادی از وزارتخانه‌های بخشی کلیدی حمایت کردند. استراتژی بازنگری شده تمرکززدایی مالی دولت، که در سال 2002 صادر شد، به طور قابل توجهی استقلال بودجه دولت محلی را محدود کرد که در قانون اصلی تمرکززدایی و برنامه اصلاحی مهم بوده است. (Smoke 2008b).

در کشور اندونزی، نگرانی‌های مشابهی در مورد عملکرد مدیریت مالی محلی غیر استاندارد وجود دارد، و ایجاد منابع درآمدی مشکل‌ساز توسط دولت‌های محلی که باعث شد تا مقامات در سال 2005 قوانینی را به تصویب برسانند که تا حدی مجدداً تمرکززدایی شوند.(5) در کشور فیلیپین، کاهش آشکار کیفیت خدمات در چندین بیمارستان دولتی به دنبال تمرکززدایی، باعث شد که آنها به کنترل دولت ملی بازگردند. در آمریکای لاتین، شواهد رو به رشدی از رفتارهای مالی غیرمسئولانه در دولت‌های محلی باعث ایجاد تغییرات تمرکزگرایی مجدد در کشورهای آرژانتین، برزیل و کلمبیا شد. از سوی دیگر، موفقیت اولیه (از جهات خاصی) تمرکززدایی کمون نوظهور در کشور کامبوج، دریچه‌‌ای سیاسی جهت فشار بر تمرکززدایی گسترده تر در سطوح منطقه‌‌ای و استانی ایجاد کرد. (6)

توجه به مجموعه مشوق هایی که سیاستمداران با آن مواجه هستند در زمانی که آنها تصمیم به تمرکززدایی می‌گیرند، می‌تواند به تشریح نتیجه کشمکش‌های بعدی بر سر تمرکزگرایی مجدد کمک کند. مثلا هنگامی که مشوق‌های انتخاباتی حاکم است و سیاستمداران فعلی به سادگی تمرکززدایی را تایید می‌کنند به دلیل این است که هراس دارند که حزب آنها در انتخابات بعدی قدرت را از دست بدهد - یا به این دلیل که یک حزب متفاوت، ریاست جمهوری را کنترل می‌کند - دولت‌های بعدی ممکن است در بازگرداندن تمرکززدایی مشکل کمی داشته باشند. زمانی که محاسبات کوتاه مدت سیاستمداران حاکم شود و تمرکززدایی از چرخه انتخابات پیروی کند، تغییرات تمرکززدایی ممکن است به طور کامل اجرا نشوند یا در مدت زمان کافی برای ایجاد ذینفعان محلی که بتوانند از این تغییرات در دوره قبل از ایجاد فشار برای تمرکزگرایی مجدد دفاع کنند، ممکن است اجرا نشوند. اگر تمرکززدایی در نتیجه پویایی درون حزبی رخ دهد، در واقع جایی که رهبران احزاب محلی نفوذ قابل توجهی در احزاب دارند و از پایین به تمرکززدایی می‌پردازند، طرفداران تمرکزگرایی مجدد احتمالاً با موانع چالش برانگیزتری مواجه خواهند شد. جایی که چندین بازیگران نهادی - مانند مجالس مقننه منتخب مجزا و دادگاه‌های مستقل - در طراحی تمرکززدایی و/یا اجرای قوانین مؤثر بر دولت‌های محلی مشارکت دارند، همچنین ممکن است حامیان تمرکزگرایی مجدد، بررسی شوند. از سوی دیگر، عدم حضور چنین بازیگران نهادی با حق وتو، احتمالاً برای پیشنهادات تمرکزگرایی مجدد در صورت بروز، راه برای این پیشنهادها باز می‌شود. در نهایت، جایی که حرکت اولیه به سمت تمرکززدایی نتیجه تغییرات عمیق ائتلافی و فشارهای اجتماعی از پایین است، سیاستمداران در مرکز ممکن است برای بازگرداندن موازنه قدرت به سمت مرکز مشکل داشته باشند. تمرکزگرایی مجدد به ویژه در محیط‌های پس از درگیری، ممکن است چالش برانگیز باشد در واقع جایی که تمرکززدایی برای تحکیم ائتلاف‌های جدید در میان مبارزان سابق تصویب شده بود. در تمام این موارد فرضی، شناخت مشوق‌های انتخاباتی، حزبی، نهادی و ائتلافی باید به شرکای توسعه‌ای کمک کند تا نه تنها حرکت اولیه به سمت تمرکززدایی، بلکه تلاش‌های بعدی برای تغییر یا بازگشت مسیر را نیز درک کنند.

## یادداشت‌ها

1.در یک پویایی تقریباً متضاد اما به همان اندازه ناخواسته، اصلاح طلبان در کشور کلمبیا به این امید تمرکززدایی را اتخاذ کردند که ورود بازیگران سیاسی جدید را تسهیل می‌کند که می‌تواند هژمونی احزاب محافظه کار و لیبرال را به چالش بکشد. در عمل، اعضای این دو حزب سنتی توانسته‌اند بر اکثریت این دولت‌های محلی که به تازگی قدرت گرفته‌اند، پیروز شوند و کنترل خود را در دست بگیرند.

2. توجه داشته باشید در حالی که گسترش دولت‌های محلی اغلب نتیجه ناخواسته تمرکززدایی است، در برخی موارد، با منطق هدفمندتری مطابقت دارد. در کشور جمهوری دموکراتیک کنگو پس از جنگ، قانون اساسی جدید در سال 2006 تعداد دولت‌های استانی را در یک حرکت به 26 مورد افزایش داد، تصمیم قبلی موبوتو مبنی بر کاهش تعداد استان‌ها از 23 مورد به 11 استان در تلاش برای متمرکز کردن قدرت را تغییر داد.

3. ما از لیلی تسای برای مطرح کردن این نکته سپاسگزاریم.

4. علاوه بر این، فشاری در پارلمان برای تقویت قدرت مناطق وجود داشت، که هر کدام شامل تعدادی دولت‌های شهری (وابسته به شهرداری) است، شاید به‌عنوان راهی برای کاهش بیشتر تعداد دولت‌های محلی با قدرت بیشتر گردد.

5. یک عامل مازاد در اینجا آگاهی درحال وقوع بود که تمرکززدایی محلی-محور اصلی به طور غیرضروری استان هایی که سابقا مؤثر بودند، به حاشیه رانده است.

6. با این وجود، حامیان تمرکززدایی میزان توسعه پیش بینی شده را مورد تردید قرار داده اند که نشان دهنده تمرکززدایی واقعی است یا در عوض، حزب حاکم را بیشتر تقویت می‌کنند و احزاب میانه رو را تضعیف می‌کنند اما تمرکززدایی خردمندانه مستقل در سطح کمون در حال حاضر وجود دارد.

# فصل ششم: چالش‌های اقتصاد سیاسی کاربردی برای تمرکززدایی

فرضیه این کتاب بر این مبنا استوار است که درک عمیق‌تر عوامل اقتصاد سیاسی که تمرکززدایی را در یک کشور معین شکل می‌دهد، توانایی شرکای توسعه‌ای برای ارائه حمایتی که به نتایج مطلوب توسعه کمک می‌کند، افزایش می‌دهد، از جمله بهبود مدیریت منابع، ارائه خدمات بهتر یا روابط قوی‌تر دولت و جامعه. شرکای توسعه‌ای ممکن است در دیدگاه‌های خود در مورد اینکه کدام اولویت‌ها و اهداف مهم هستند، متفاوت باشند. برای مثال، تقویت پاسخگویی دموکراتیک محلی ممکن است توسط شرکای خاص یا در برخی موقعیت‌ها، مهم‌تر از پیشرفت‌های ضروری در ارائه خدمات باشد. با این حال، تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) برای هر اولویت و هدفی مرتبط است. این تحلیل همچنین در مورد رفتار خود شرکای توسعه‌ای اعمال می‌شود - به عنوان مثال، چگونگی حمایت آنها به تحلیل صریح بافت‌ها و اهداف کشور مربوط می‌شود و نه فقط اولویت‌های سازمانی و افق‌های زمانی تخصیص منابع.

در سال‌های اخیر، شرکای توسعه‌‌ای - از جمله بانک جهانی - به‌طور فزاینده‌ای ارزیابی‌های حکمرانی را انجام داده‌اند که برای شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های مرتبط با دستیابی به اصلاحات اصولی مطلوب تمرکززدایی طراحی کرده اند. این ارزیابی‌ها طیف وسیعی از تحلیل‌های معمولاً فنی پیرامون را تکمیل می‌کند، برای مثال، جنبه‌های مالی و نهادی اصلاحات. با این حال، آنها به ندرت به ارزیابی عمیق این موارد می‌پردازند: (الف) آیا بازیگرانی که برای تعریف و اجرای تمرکززدایی نیاز به همکاری دارند با مشوق‌های مناسب و ظرفیت حمایت از اصلاحات مواجه هستند؟؛ (ب) آیا این بازیگران اغلب متنوع – از جمله سایر شرکای توسعه‌ای - هماهنگ یا در جهت اهداف متقابل کار می‌کنند؛ (ج) نتایج موارد (الف) و (ب) برای اینکه چگونه یک شریک توسعه‌ای ممکن است حمایت سازنده با نتایج پایدار ارائه دهد و چگونه این امر میسر گردد؟

این شکاف‌ها و شواهد موجود در مورد اصلاحات و عملکرد برنامه حکایت از آن دارد که شرکای توسعه‌ای حمایت قابل توجهی از تمرکززدایی و تلاش‌های اصلاحات دولت محلی ارائه کرده اند که آنها این موضوع را به طور کامل درک نکرده اند. در گروه ارزیابی مستقل خود در بررسی مداخلات تمرکززدایی، بانک جهانی (2008) بر نیاز به ایجاد مالکیت سیاسی صریح قبل از تعامل تاکید می‌کند. متأسفانه، اگر یک سیاست یا استراتژی تمرکززدایی ملی اتخاذ شده باشد، معمولاً معیار مالکیت قضاوت شده، مورد رضایت واقع می‌شود. نکته اصلی ما این است که مالکیت و «اراده سیاسی» بسیار پیچیده‌تر هستند و شرکای توسعه‌ای باید قبل از مشارکت، و به ویژه قبل از تصمیم گیری در مورد بهترین نحوه تعامل، با دقت بیشتری به واقعیت‌های موجود در این عرصه توجه کنند.

همانطور که در فصل یک بیان شد، نتایج اصلاحات تمرکززدایی نسبت به مقدار قابل توجهی از منابع اختصاص یافته به حمایت از آنها محدود شده است. در سراسر این کتاب سعی شده است نشان دهیم که درک ناکافی از پویایی‌های سیاسی و نهادی چقدر ممکن است به عملکرد ناامید کننده یا غیرمنتظره کمک کرده باشد. بدیهی به نظر می‌رسد که آن دسته از شرکای توسعه‌ای که مایل به استفاده بهتر از منابع برای حمایت از اصلاحات تمرکززدایی هستند، ممکن است از توجه بیشتر به این موضوعات بهره‌مند شوند.

توصیه برای ارزیابی نظام‌مندتر اقتصاد سیاسی به سادگی ارائه نمی شود، همانطور که دریافتیم کارهای تحلیلی که معمولاً در برنامه ریزی حمایت از شریک توسعه‌ای برای تمرکززدایی انجام می‌شود، بار سنگینی را تحمیل می‌کند. برخی مسائل اقتصاد سیاسی نیاز به توجه جهانی دارند و در بعضی موارد تحلیل مضاعف مستلزم تلاش قابل توجهی است. اما اغلب ممکن است به روش هایی از تحلیل روی آورده شود که بی دلیل دشوار نیستند اما اطلاعات مفیدی را ارائه می‌دهند.

باز هم باید تاکید کنیم که قضاوت در مورد نحوه رویکرد به تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) و نحوه استفاده از آن بسیار مهم است. همانطور که هیچ قاعده اصولی جهانی برای تحلیل وجود ندارد، هیچ نسخه جهانی نیز برای نحوه نگرش وجود ندارد که باید طراحی و اجرای برنامه‌ها را تعیین کند. هدف از تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) ارائه اطلاعات کاملتر و بهتر در مورد مسائلی است که اغلب فقط تا حدی در نظر گرفته می‌شوند، توصیه‌های قطعی در مورد نحوه پیشروی بر اساس مجموعه مشخصی از یافته‌ها ارائه نمی شود. تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی(PED) هم علم است و هم هنر، کسانی که این کار را انجام می‌دهند باید همچنان آماده باشند تا تصمیمات دشواری را اتخاذ کنند.

در اینجا تاکید مجدد بر این موضوع ضروری است که اهداکنندگان خود بازیگران سیاسی در عرصه تمرکززدایی هستند. به ویژه در شرایط مشروط به کمک، رفتار آنها ممکن است پیامدهای عمده‌‌ای داشته باشد، هم سازنده و هم مشکل ساز. حتی اگر اهداف آنها آشکارا توسعه‌‌ای باشد، اقدامات آنها از برخی جهات سیاسی خواهد بود - به عنوان مثال، انتخاب همتایان به همراه کسانی که در سطوح ملی و محلی دولت می‌تواند پویایی‌ها و نتایج مثبت یا منفی را ایجاد یا تقویت کند.

مباحث باقی مانده در این فصل در نظر دارد که چگونه تحلیل بهتر اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) به ویژه توسط شرکای توسعه‌ای قابل تحقق است، و هرآنچه که این موضوع ممکن است برای استراتژی‌ها و مداخلات واقعی در این عرصه دلالت داشته باشد. اول، ما تعدادی از ملاحظات را برجسته می‌کنیم که باید هنگام استفاده از رویکرد تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) برای اهداف اجرایی در نظر گرفته شوند. دوم، ما دو نوع سبک تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) را به خوانندگان (و مدیران مسئول آینده نگر)، ارائه می‌کنیم و نیز شناخت دقیقی از مراحل و منابع قابل پیش بینی که این تحلیل در عمل به آن نیاز دارد. سوم، ما بر اهمیت اعتبارسنجی و پیگیری ورودی‌های اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) تاکید می‌کنیم. در انتها، ما توصیه هایی را برجسته می‌کنیم که تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED) ) می‌تواند برای تعامل کشور باشد؛ در حالی که تحلیل ممکن است نشان دهد که برخی از اقدامات مورد نظر امکان پذیر نیست، همچنین باید به طور کلی نقاط ورودی بالقوه برای تعامل خلاقانه و واقع بینانه را نشان دهد.

## انتظارات از ارزیابی‌های اقتصاد سیاسی

همانطور که در بالا ذکر شد، رویکرد پیشنهادی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) اینگونه فرض نمی‌شود که تمرکززدایی به طور کلی یا به شکلی خاص ذاتاً مطلوب یا نامطلوب است. در عوض، این چارچوب تحلیلی گسترده در نظر گرفته شده است که با تحلیل هر نوع اصلاحات تمرکززدایی مرتبط باشد. در عمل، تمرکززدایی چند وجهی و پیچیده است، باید مراقب بود که آن را به عنوان یک فرآیند تک بُعدی یا یک پدیده همه چیز یا هیچ تلقی نگردد. در هر شرایط خاص، اصلاحاتتمرکززدایی در وهله اول باید به عنوان ابزاری برای رسیدن به هدف در نظر گرفته شود، خواه در جهت بهبود ارائه خدمات باشد یا در جهت افزایش مشارکت سیاسی. سیاست‌های منتخب خاص مشروط به موقعیت تاریخی، اهداف توسعه و ظرفیت‌های محلی، در میان سایر موارد خواهد بود، اما دیدگاه‌های سیاسی نیز اهمیت دارند. چیزی که یک بازیگر به عنوان تمرکززدایی می‌بیند ممکن است برای دیگران تمرکزگرایی به نظر برسد (به عنوان مثال، نقل و انتقالات مرکز به جوامع یا بهبود نظارت مرکز بر امور مالی محلی). میزان و ماهیت تمرکززدایی نیز احتمالاً در طول زمان با تغییر شرایط و دیدگاه‌ها تغییر می‌کند.

در حالت ایده آل، بحث‌های مربوط به استراتژی‌های اصلاحی ترجیحی بر اساس شواهد تجربی درباره خوب یا بد بودن تمرکززدایی در جهت ارائه خدمات، حکمرانی و کاهش فقر خواهد بود. اما، از منظر مشارکت اجرایی، این امر ممکن است سازنده ترین نقطه ورود نباشد و به ندرت به خودی خود مبنای کافی برای تصمیم گیری درست باشد. چالش‌های تجربی قابل توجهی در انجام ارزیابی‌های موثر تمرکززدایی وجود دارد (Kaiser2006, Ahmad2009). مطالعات به یافته‌های بسیار متناقض منجر شده است و آنها باید در چارچوب عوامل متعدد و اقدامات سیاستی مشترک که به ندرت مورد توجه قرار می‌گیرند، تفسیر شوند. تمرکززدایی تنها یکی از انواع اصلاحات سیاستی است که برای دستیابی به مجموعه‌‌ای خاص از اهداف موجود به کار می‌رود و اغلب نیاز به تغییرات عمده نهادی و رویه‌‌ای دارد که نمی توان همه آنها را به یکباره اجرا کرد. نظام‌ها و ظرفیت معمولاً باید در طول زمان توسعه یابند و عوامل دیگری ممکن است در طول این فرآیند تکامل یابد. از آنجا که تمرکززدایی (و تمرکزگرایی) برای طیفی از انگیزه‌های متنوع و اغلب در حال تغییر دنبال می‌شوند، چالش شرکای توسعه‌ای این است که نه تنها ارزیابی کنند که چه ابتکاراتی در مقطعی از زمان از نظر سیاسی امکان پذیر است، بلکه آنها این پتانسیل را درون بافت سیاسی دارند تا نتایج پایدار را در میان مدت و بلند مدت به ارمغان آورند.

یک آزمون بالقوه برای ارزیابی اینکه آیا یک دولت واقعاً نگران نتایج است این است که تا چه حد مکانیسم هایی برای نظارت منظم بر نتایج اتخاذ کرده است و اینکه آیا از این اطلاعات برای اصلاح چارچوب تمرکززدایی بر این مبنا استفاده می‌کند. همزمان انگیزه‌ها و استفاده از اطلاعات در مورد تمرکززدایی باید در یک بافت سیاسی شناسایی شود؛ سازمان‌های دولتی و اهداکنندگان مختلف اطلاعات مربوط به تمرکززدایی را به روش‌هایی فراهم می‌کنند که از منافع خود حمایت می‌کند. درک اینکه چرا انواع خاصی از شواهد در مورد تمرکززدایی فراهم می‌شوند یا نمی شوند، زمانی است که این شواهد جمع آوری گردد، این که آیا این تلاش‌ها برای یک‌بار یا به طور مداوم هستند، برای شناخت مسیر تمرکززدایی در هر محیطی حائز اهمیت است.

از لحاظ اجرایی، اهمیت مشترک تحلیل اقتصاد سیاسی (PED) اطلاع رسانی تصمیماتی است درباره این که آیا و چگونه می‌توان از تلاش‌های تمرکززدایی در یک کشور خاص حمایت کرد. اگر یکی از شرکای توسعه‌ای تصمیم بگیرد که تمرکززدایی کند، باید در مورد مناسب ترین میزان و مقیاس مداخلات، تصمیم گیری شود، مزایا و معایب کار با شرکای جایگزین، و اینکه چگونه این تلاش‌ها با دیگر تلاش‌ها و برنامه‌ها ارتباط دارند.(1) مثلا تحلیل اقتصاد سیاسی ممکن است نشان دهد تلاشی کمتر از آنچه در ابتدا پیش‌بینی شده بود یا فرصت‌های جدید برای پیوند تمرکززدایی به طور مولد با فعالیت‌های توسعه‌ای بخشی یا جامعه محور وجود دارد. همچنین تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی(PED) نشان می‌دهد تعامل با وزارت مالیه ممکن است مؤثرتر از تعامل با وزارت حکومت محلی باشد یا این که تمرکز بر نهادهای محلی ممکن است در پیشرفت میدانی، مفیدتر از مشارکت در گفتگوی سیاست ملی باشد. ارزیابی ارزش روش‌های مختلف کمک و افق‌های زمانی - از جمله تصمیم گیری در مورد ارائه کمک فنی، حمایت از سرمایه گذاری، یا پیگیری وام دهی در جهت سیاست توسعه‌ای - از این تصمیمات بزرگتر در مورد ماهیت مداخلات ناشی می‌شود.

در مواردی که شرکای توسعه‌ای که تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED)را انجام می‌دهند، اهداف خود را در تضاد با اهداف یک کشور خاص می‌یابند، ما پیشنهاد نمی کنیم که اهداف مستقل آنها هرگز نباید دنبال شوند. حمایت خارجی که با سیاست رسمی تمرکززدایی دولت ناسازگار است، ممکن است تحت برخی شرایط بتواند اقدامات و مذاکرات را تحریک کند و شاید به ارتقای نظام‌ها و نتایج بهتر در طول زمان کمک کند. اما انجام چنین تلاش هایی به طور موثر، مستلزم این است که شرکای توسعه‌ای نیاز به درک پویایی‌های سیاسی و بوروکراتیک اساسی در تمرکززدایی مدنظر در بافت آن کشور خاص دارند.

اغلب این سؤال مطرح می‌شود که شرکای توسعه‌ای در هر شرایطی چقدر قدرت نفوذ دارند و از این نفوذ فردی و جمعی چه استفاده‌‌ای می‌کنند. بحث برانگیز است که نفوذ در شرایط وابسته به کمک بیشتر خواهد بود. اما حتی در جایی که شرکای توسعه‌ای قادر به اعمال فشار مؤثرتری بر طراحی سیاست و برنامه هستند، پویایی اقتصاد سیاسی که در طول اجرا به وجود می‌آید، می‌تواند اهداف اصلی ابتکار تمرکززدایی را شکست دهد. در شرایطی که کمک توسعه‌ای اهمیت کمتری دارد، نحوه مشارکت اهداکنندگان با ایده‌های خود در بحث‌های رایج ممکن است هنوز تأثیر قابل توجهی داشته باشد. برای مثال، برنامه‌های انتقال وجه نقد مشروط در مقیاس کلان در تعدادی از کشورهای با درآمد متوسط، رو به افزایش است. جای بحث دارد که این برنامه‌ها ناشی از نگرانی‌های مالی نیست، بلکه انتشار ایده‌ها و تجربیات بین المللی در بافت محیط‌های داخلی پذیرنده می‌باشد.

در تقویت تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED)، ما به هیچ وجه نقش حیاتی تحلیل تجربی و فنی خوب را بی ارزش نمی کنیم که درک انتقادی از اینکه چه چیزی کار می‌کند و چه چیزی کار نمی کند را ارائه می‌دهد، و کدام مشکلات ساختاری و رویه‌‌ای در نظام فعلی نیاز به توجه دارد. وظیفه تشخیص و شناسایی چالش باید تضمین کند که شرکای توسعه‌ای قادرند نه تنها سطح کلی حمایت مالی را محاسبه کنند، بلکه - و مهمتر از همه - طراحی و اجرای پشتیبانی آنها، از جمله انتخاب ماهیت کمک و مشارکت و نحوه تکامل آنها در طول زمان را نیز محاسبه می‌کنند. کسانی که مسئولیت تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) را بر عهده دارند باید در مورد ارزش افزوده آینده آن نسبت به تحلیل اقتصاد سیاسی غیررسمی که اغلب انجام می‌شود، مطمئن باشند و همچنین از امکان اجرای یک تلاش به موقع و مقرون به صرفه.

## تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) خاص کشور

در حالی که نوشته‌های آکادمیک بررسی شده در این کتاب می‌تواند جهت گیری مفیدی را برای شاغلانی که به دنبال حمایت از تمرکززدایی هستند ارائه دهد، اما نمی تواند جایگزین تحلیل کاربردی و زمینه‌‌ای شود. در اینجا برخی از راهنمایی‌های کلی را برای اجرای تحلیل عملگرایانه اقتصاد سیاسی در سطح کشور و استفاده از آن برای تعامل اجرایی ارائه می‌کنیم. رویکردی که در اینجا ارائه شده است از تجربیات خود نویسندگان در ارتباط با جنبه‌های مختلف اصلاحات تمرکززدایی استفاده می‌شود، در تعداد محدودی که این رویکرد به طور غیررسمی برای آنها اعمال شده است.(2) اگرچه این موضوع پیش پا افتاده است، این مطالعات موردی به دنبال نشان دادن قابل اجرا بودن تهیه گزارش اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PED) و نیز نوع درک و فهمی بوده است که شرکای توسعه‌ای می‌توانند امیدوار باشند که به دست آورند. مدیران مسئول می‌توانند بر اساس نیازهای تحلیلی در یک مورد خاص، از دستورالعمل‌های ارائه شده در اینجا به روش‌های ساده یا جامع استفاده کنند.

بر اساس مشاهدات و کار تحقیقاتی در طیف وسیعی از شرایط، ما دو نوع اصلی تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی(PED) را درنظر گرفتیم؛ (الف) ارزیابی گسترده کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (ب) تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی توسعه‌ای "مسئله محور" که به موضوعات خاص می‌پردازد. (3) اولین نوع تحلیل، بافت کلی اقتصاد سیاسی را برای پیگیری تمرکززدایی در یک کشور مشخص را روشن می‌کند. نوع دوم بر موضوعات محدودتر تمرکز دارد که برای شرکای توسعه‌ای و همتایان دولتی آنها اولویت دارد. این مسائل احتمالاً با اجماع در مورد اصلاحات مطلوب مرتبط با تمرکززدایی ایجاد می‌شود، مانند بهبود ارائه خدمات و کاهش فقر، اما در چارچوب آنچه که به لحاظ سیاسی و نهادی امکان پذیر باشد. به طور مثال، تحلیل موضوع ممکن است بر مراحل خاص مورد نیاز برای تمرکززدایی مسئولیت‌های خدمات در بخش‌های خاص تمرکز کند (از جمله بهداشت و آب)، تخصیص درآمدهای خود (مانند مالیات بر دارایی یا هزینه‌های مصرف کننده)، برای ایجاد نقل و انتقالات بین دولتی مبتنی بر قانون، برای ایجاد توازن بین خودمختاری دولت محلی و کنترل مرکزی، توسعه نظام هایی برای نظارت و کنترل مالی دولت‌های محلی.

تکرار این موضوع مهم است که ما در این کتاب بر پویایی‌های سیاسی و بوروکراتیک در سطح محلی، فراتر از توجه ویژه به نحوه تعامل عناصر خاص در سطح ملی در شکل‌دهی به نظام کلی بین‌دولتی، تمرکز نکرده‌ایم، اما اذعان می‌کنیم این موارد می‌توانند بسیار مهم باشند. درک موقعیت ها، نگرش‌ها و فرصت‌های بازیگران در هر دو سطح ملی و محلی ممکن است شرکای توسعه‌ای را قادر سازد با تمرکز بر مداخلات داخلی یا غیردولتی تأثیرگذارتر باشند که به موثرتر کردن بازیگران محلی در این عرصه که میزان مداخلات معنادار در سطح مرکزی محدود است، کمک کند. یک چارچوب توسعه‌یافته‌تر برای کمک به شرکای توسعه‌ای برای تشخیص دقیق‌تر موقعیت‌ها و فرصت‌های محلی و غیردولتی، ضمیمه مفید به مجموعه ابزار تحلیلی آنها در آینده خواهد بود.

### ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی

ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) برای ارائه یک نمای کلی از پویایی‌های سیاسی و نهادی تحت پوشش این کتاب و ارزیابی ارتباط گسترده آنها با اصلاحات تمرکززدایی در یک کشور خاص در نظر گرفته شده است. هدف این تحلیل باید این باشد که به شیوه‌‌ای قابل دسترس، زمینه اصلی مسیر تمرکززدایی یک کشور، پیشران‌های سیاسی و بوروکراتیک آن، تغییر بافتار و انگیزه‌ها که مربوط به اصلاحات تمرکززدایی هستند، را ترسیم کند. براساس شرایط تمرکززدایی، انواع و کیفیت تحلیل‌های انجام شده و منابع موجود، شرکای توسعه‌ای می‌توانند روش و انتظارات مناسب را برای ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) در نظر بگیرند. ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) به طور کلی با نقاط ورودی احتمالی برای حمایت از جنبه‌های اصلاحات با پتانسیل معقول به پایان می‌رسد تا هر دو با اهداف اصولی تمرکززدایی هماهنگ شوند مانند ارائه خدمات و کاهش فقر و واقعیت‌های سیاسی و نهادی موجود را که بر دامنه و سرعت عملی اصلاحات حاکم است، در نظر بگیرند.

در کشورهایی که انتظار می‌رود تمرکززدایی و مسائل مربوط به دولت محلی در اصلاحات بخش عمومی نقش اساسی داشته باشد یا توسط همتایان دولتی مورد بررسی قرار گیرند، ممکن است ارزش آن را داشته باشد که اقدام ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) را به فرآیند بزرگتر تهیه رویکرد کشور شریک توسعه‌ای، پیوست کنیم، مانند استراتژی کمک کشوری از سوی بانک جهانی. اقدام به این کار، آماده سازی جهت حمایت از تمرکززدایی بهتر را تسهیل می‌کند، از جمله از طریق تحلیل صریح از آنچه دیگر شرکای توسعه‌ای در این زمینه انجام می‌دهند. بعلاوه، یک ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) به درستی تهیه شده، به صراحت پیوندهای بین تمرکززدایی و سایر تلاش‌های اصلاحی بخش عمومی را آشکار می‌سازد، مانند مدیریت مالی عمومی و اصلاح خدمات اجتماعی. این موضوع همچنین می‌تواند مکمل‌ها و تضادهای بالقوه را با کارهایی که توسط ادارات بخشی یا از طریق طرح‌های توسعه‌ای جامعه محور انجام می‌شود، برجسته کند، که با هدف بهبود ارائه خدمات و پاسخگویی همراه باشد. در تدوین برنامه‌های تمرکززدایی، این پیوندها نه تنها از نظر فنی در نظر گرفته می‌شوند، بلکه با توجه به بازیگران و پویایی‌های سیاسی و نهادی مرتبط با هر یک از این فعالیت‌های مربوطه نیز در نظر گرفته می‌شوند.

یک ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) باید بتواند مهمترین جنبه‌های بافت و پویایی سیاسی و نهادی را در هشت تا ده هزار کلمه خلاصه کند. (15-20صفحه تک فاصله). این مطالعه به طور ایده آل، موضوعات اصلی مطرح شده در چارچوب توضیح داده شده در این کتاب را پوشش می‌دهد. یک طرح کلی شامل موارد زیر است: (الف) مقدمه (ب) بخش پیشینه‌‌ای که تمرکززدایی را در چشم انداز تاریخی قرار می‌دهد. (ج) بحث در مورد طراحی و تصویب تمرکززدایی در کشوری که مورد تحلیل واقع شده است، از جمله بررسی کامل مشوق‌ها و رفتارهای سیاسی و بوروکراتیک و نقش شرکای توسعه‌ای؛ (د) بحث در مورد تغییر شرایط و مشوق‌ها و اینکه چگونه این موارد بر مسیر اصلاحات تأثیر گذاشته یا می‌تواند تأثیر بگذارد؛ و (هـ) نتیجه‌ای که نکات کلیدی و ارتباط آنها را برای حمایت از تمرکززدایی در کشوری مورد نظر خلاصه می‌کند. در صورت لزوم، اطلاعات دقیق تر را می‌توان در پیوست‌ها ارائه کرد. (دسترسی کاملتر و سوالات راهنمایی کننده برای انجام ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) در پیوست 1 آمده است.)

براساس اطلاعات پیشینه‌‌ای و افراد متخصص در دسترس، این تحلیل را می‌توان با دو تا سه هفته تلاش توسط مشاوران واجد شرایط انجام داد. با توجه به زمان مورد نیاز برای تهیه ضوابط، شناسایی و عقد قرارداد با مشاوران و فرآیندهای بررسی و تضمین کیفیت، یک دوره زمانی نزدیک به دو تا سه ماه معمولاً برای تکمیل این نوع گزارش‌ها مورد نیاز است. بر مبنای شرایط کشور، این امر می‌تواند از کارشناسان بین‌المللی با تخصص قابل توجه در کشور، کارشناسان داخلی با مهارت‌های نوشتاری بین‌المللی و/ یا تیم‌های ترکیبی از کارشناسان بین‌المللی و داخلی استفاده شود.

### تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی

اگرچه انجام یک ارزیابی اقتصاد سیاسی از جنبه خاصی از تمرکززدایی بدون انجام ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) میسر است، خطرپذیری انجام این کار این است که پویایی‌های گسترده تر و ارتباطات بیشتر ممکن است در تحلیل هدفمندتر از بین بروند، احتمالاً منجر به برنامه‌های محدود می‌شود که ممکن است با مشکلات ناشی از عوامل نادیده گرفته شود. بنابراین، ما به طور کلی توصیه می‌کنیم تیم‌های اجرایی که مایلند در تحلیل اقتصاد سیاسی هدفمندتر در مورد مسائل خاص تمرکززدایی شرکت کنند، ابتدا بر اساس دانش به دست آمده از تحلیل بافت تمرکززدایی کلی ارائه شده در ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) ایجاد می‌شوند.

اگر برنامه‌های شرکای توسعه‌ای به دنبال حمایت از یک ابتکار خاص است که توسط اولویت‌های دولت یا همانطور که توسط اولویت‌های شرکای توسعه‌ای پیشنهاد شده است، باشد، تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) به طور هدفمندتر، ممکن است منحصراً وابسته باشد. مثلا، در حالی که قوانین یا سیاست‌های دولتی ممکن است به طور رسمی عملکردها یا درآمدهای خاصی را تمرکززدایی کند، این امر اغلب انجام می‌شود، همانطور که در سراسر این کتاب مستند شده است، بدون تحلیل کافی از اینکه یک اصلاحات خاص تا چه حد ممکن است با مشوق‌های اقتصاد سیاسی بازیگران هماهنگ شود که امکان سنجی را اجرا و پایداری اصلاحات را معیین می‌کند.

یک چالش مهم برای یک تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) قدرتمند، اطمینان از آن است که اهداف اصلاحی در نظر گرفته شده به وضوح مشخص شده است و برای شناسایی دقیق اقدامات برای دستیابی به آنها پیش بینی می‌شود. تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) نمی تواند جایگزین تحلیل تکنیکال خوب شود، در حالت ایده آل باید با چنین کارهای تحلیلی مرتبط باشد. این امر می‌بایست در وهله اول برای اطلاع از اینکه آیا اقدامات اصلاحی مطلوب بطور اصولی به لحاظ سیاسی و بوروکراتیک امکان پذیر هستند و/یا برای برجسته کردن شرایطی که تحت آن قرار دارند عمل کنند. حتی اگر انتظار اصلاحات "اولین بهترین" منطقی نباشد، تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) می‌تواند گفتگو را بین شرکای توسعه‌ای، همتایان دولتی و سایر ذینفعان جامعه مدنی ترغیب کند، در مورد اینکه کدام اقدامات جایگزین احتمالاً از نظر سیاسی امکان پذیرتر است و نشان می‌دهد که چگونه می‌توان نظام را به سمت رفتارها و نتایج مطلوب تر سوق داد. تحلیل نیز می‌تواند امیدوار کننده ترین نقاط ورود برای تعامل را شناسایی کند که از بازیگران اصلاح طلب، ائتلاف‌های حامی یا ظرفیت‌های موجود بهره برد.

به مانند ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA)، یک تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) در حالت ایده آل می‌تواند مختصر باشد. (بیش از 20 صفحه تک فاصله یا ده هزار کلمه نباشد). محدوده تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) متفاوت خواهد بود، بنابراین مدت آن به آنچه باید برای یک موضوع خاص در یک مورد خاص پوشش داده شود، بستگی دارد. اجزای توصیه شده عبارتند از: (1) شرح مقدمه‌ای از موضوع مورد بحث؛ (2) بیان نحوه ارتباط این موضوع با یک هدف توسعه‌ای خاص؛ (3) شرح رویکرد روش شناختی؛ (4) خلاصه‌‌ای از ذینفعان اصلی و عرصه‌های نهادی مرتبط با این موضوع، صرف نظر از رویکرد روش شناختی؛ (5) بحث وابستگی متقابل با موضوعات دیگر، از جمله مسیر گسترده تر تمرکززدایی (طراحی ایده آل بر روی ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA)، که از قبل تهیه شده است؛ و در نهایت، (6) خلاصه‌‌ای از توصیه‌‌ها برای شرکای توسعه‌ای. تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) می‌تواند توسط متخصص مشابه مورد نیاز برای تحلیل عمومی تر ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) پشتیبانی شود، اگرچه ممکن است مهارت‌های فنی خاص مرتبط با نوع اصلاحات مورد نظر مورد نیاز باشد.

## بررسی و انتشار

گزارشی که توسط مشاوران تهیه شده است نمی تواند حرف آخر در مورد اینکه چگونه اقتصاد سیاسی تمرکززدایی ممکن است بر حمایت شرکای توسعه‌‌ای آتی در یک کشور تأثیر بگذارد، باشد. اگرچه انتظار می‌رود کارشناسانی که چنین تحلیلی را تهیه می‌کنند با بازیگران کلیدی در سازمان‌های دولتی، سازمان‌های همکار توسعه‌ای و جامعه مدنی مشورت کنند، گزارش حاصله باید بررسی شود تا از مقبولیت گسترده محتوا و گزینه‌های ارائه شده، اطمینان حاصل شود – برای مثال، از طریق کارگاه یا کارگاه هایی که در کشور مورد نظر برگزار می‌شود، اگر احتمال مشورت با ذینفعان باشد، در یک نشست مشترک کارساز خواهند بود. در بعضی موارد، کارگاه‌های کوچکتر با گروه‌های متمرکز بیشتر از شرکت کنندگان ممکن است مناسب باشد. مطمئناً در مراحل اولیه این کار، شرکای توسعه‌ای باید تاکید کنند که تحلیل به سادگی یکی از چندین موضوع کمک کننده برای غنی سازی بحث است. تاکید کردن بر این موضوع مفید خواهد بود که ارزیابی و برآورد منعکس کننده نظرات یک تحلیلگر خاص، اغلب از محافل دانشگاهی محلی یا بین المللی است، و هدف این کارگاه، نقد سازنده و تکیه بر این تحلیل است.

فرآیند بررسی موضوعات منتخب باید دو هدف را در بر گیرد: (1) بررسی و اعتبارسنجی یافته ها؛ و (2) ارزیابی توصیه‌های اجرایی برای شرکای توسعه‌ای. براساس بافت و کیفیت گزارش‌های اولیه، ممکن است لازم باشد این فرآیند در مراحلی انجام شود، مثلاً با جلسات کاری داخلی و پس از آن رویدادهای خارجی و چندجانبه آغاز شود. بنابراین باید زمان کافی برای سازماندهی فرآیند اختصاص داده شود، پیوسته به مشاور اجازه دهد تا موضوعات قابل ارائه بر اساس بازخورد تیم کشوری و سایر ذینفعان، نهایی شوند. در حالیکه مؤلفین گزارشات ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) و تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) با توجه به پویایی حاکم بر اقتصاد سیاسی، می‌تواند توصیه هایی در مورد آنچه که شرکای توسعه‎‌ای می‌توانند و باید انجام دهند، ارائه دهد، این دیدگاه‌ها نمی تواند جایگزین درونی سازی واقعی پیامدهای تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززداییPED از سوی شرکای توسعه‌ای (و همتایان مربوطه) باشد. به لحاظ فکری، مهم است که تحلیل اقتصاد سیاسی را از ارزیابی (اصولی) آنچه که شرکای توسعه‌ای به طور ایده آل باید انجام دهند، تفکیک کنیم، و/یا به وضوح نشان دهند که چگونه و چرا این شرکای توسعه‌ای از یکدیگر پیروی می‌کنند. همچنین ترغیب به تحلیل اقتصاد سیاسی جهت ارائه پیشنهاد و بحث پیرامون آن، مهم است، حتی تحت شرایطی که حداقل در کوتاه مدت، به نظر می‌رسد تا حد زیادی از مطلوب ترین اصلاحات جلوگیری می‌کند.

اولین هدف از پیگیری پیش‌نویس اولیه گزارش، اعتبار بخشیدن به تفاسیر مشاوران از پویایی اقتصاد سیاسی حاکم در مسیر تمرکززدایی مورد بحث است. اگر پس از یک دور اولیه نظرات، نقاط نظرات اختلاف عمده‌‌ای وجود داشته باشد، برای بحث باید به این موارد اشاره کرد. ورودی‌های ترجیحی در این پیش نویس‌های اولیه به بافت کشور بستگی دارد. در بعضی شرایط، مشارکت‌ها به همتایان دانشگاهی و اتاق فکر محدود می‌شود. اما در حالت ایده آل، مطلوب است که نظرات گروهی گسترده تر، از جمله همتایان دولتی (مجریه و مقننه، ملی و محلی)، جلب شود. توانایی دستیابی به این امر به حساسیت بالقوه موضوعات مورد بحث با توجه به شرایط حاکم بر کشور بستگی دارد. (مثلاً برای مثال، نقاط عطف مهم سیاسی یا یک بازه زمانی قبل از انتخابات). کسانی که آشنایی قابل توجهی با کشور دارند در بهترین موقعیت برای تعیین فرآیند اعتبار سنجی بهینه برای هر شرایط خاص خواهند بود.

با توجه به بافت کشور، پس از آن نهاد حامی باید تصمیم بگیرد که چگونه به بهترین نحو یافته‌های تحلیل را پس از ادغام، همه بازنگری‌ها را ارائه و منتشر کند. این موضوع شامل ترجمه بخش‌های کلیدی تحلیل به زبان‌های محلی و توسعه فراتر از «حد معمول» در پایتخت هر کشوری می‌شود. با توجه به جابجایی مکرر نمایندگان شرکای توسعه‌ای در کشور، انتشار گسترده تر برای حصول اطمینان از درجاتی از حافظه سازمانی در مورد این مسائل حیاتی است. برای اطمینان از انتشار یافته ها، برداشتن گام‌های بلند (حتی اگر فقط به عنوان یک منبع مبتنی بر وب باشد) نیز به افزایش تأثیر این تحلیل در طول زمان کمک می‌کند. معمولاً اینها نیازی به گزارش‌های رسمی منتشر شده توسط شرکای توسعه‌ای ندارند؛ در عوض می‌توان آن‌ها را به‌عنوان مقالات کاری اتاق فکر سیاست‌گذاری دانشگاهی یا مستقل در اختیار عموم قرار داد.

هدف نهایی فرآیند بررسی، تدوین توصیه هایی مربوط به مشارکت اهداکنندگان خواهد بود. بخش‌های پایانی ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) و تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) باید مبنای مهمی برای این بحث فراهم کند (پیوست شماره 1)، اما توصیه‌های واقعی باید توسط خود شرکای توسعه‌ای تعیین شود. آیا شرکا با همتایان دولتی و با یکدیگر به طور هماهنگ یا در اهداف متقابل کار می‌کنند؟ آیا آنها اهداف عملی را دنبال می‌کنند و/یا مکانیزم‌های قابل اجرا را برای دستیابی به این اهداف ارتقا می‌دهند؟ آیا مشوق‌های انگیزشی دولت با اهداف توسعه‌‌ای کمک کنندگان مطابقت دارد؟ آیا مشوق سیاسی واقعی (هر پیشران اصلی که باشد) برای پیشبرد اصلاحات پیشنهادی وجود دارد؟ اگر این چنین باشد، کدام جنبه‌های اصلاحات، استراتژیک ترین و ضروری ترین به نظر می‌رسد؟ مثلاً، آیا نیاز به توسعه ساختاری، ایجاد نظام‌ها و رویه‌های جدید یا اصلاح نظام‌‌های موجود، یا حمایت از ارتباطات مؤثرتر بین دولت‌های محلی و شهروندان وجود دارد؟ اگر به نظر نمی رسد انگیزه واقعی برای اصلاحات وجود داشته باشد که شرکای توسعه‌ای با آن احساس راحتی کنند، آیا رهاکردن این موضوع منطقی است که به فکر حمایت از اصلاحات جایگزین بود، یا اینکه در پشت صحنه به صورت محدود روی اقداماتی کار کنند که ممکن است بعداً بر توسعه سیاست تأثیر بگذارد؟

پاسخ به این سوالات اجرایی همیشه بلافاصله آشکار نخواهد شد یا پس از تکمیل ارزیابی‌های اولیه اقتصاد سیاسی بدون مناقشه نخواهد بود. شرکای توسعه‌ای باید تکرار کنند و در طول زمان با این نوع تحلیل راحت تر باشند. ارزیابی‎ها نیز باید به صورت دوره‌‌ای بازبینی شوند، به ویژه اگر شواهدی از تغییرات سیاسی موجود یا قریب الوقوع وجود داشته باشد. یک رویکرد منظم‌ و نظامند تر جهت پرسش برخی از سوالات کلیدی، از جمله در مورد روش‌های سنتی برخورد با مسائل و شیوه‌های تعامل با همتایان خاص، از جمله در مورد روش‌های سنتی مواجه با مسائل و شیوه‌های تعامل با همتایان خاص، احتمال انتخاب‌های آگاهانه تر را افزایش می‌دهد، که به نوبه خود به ایجاد سرمایه گذاری‌های غیرمتمرکز با اثرات توسعه‌ای قابل توجه‌تر کمک می‌کند.

## از تحلیل تا عمل

در اصل، ارزش افزوده شده توسط تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED با توجه به میزان اطلاع از اولویت بندی شرکای توسعه‌‌ای و توالی تعهدات تمرکززدایی آنها، تعیین می‌شود. تحلیل خوب باید بتواند بینش اجرایی و اجرای ملموسی را برای تیم‌های متخصص، واحدهای مدیریت کشور، ستاد مرکزی، و در حالت ایده آل، همتایان دولتی ایجاد کند - و همچنین برای انتقال موثر این بینش ها. تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED به جای تمرکز انحصاری بر روی شناسایی موانع، باید گزینه‌های مشخصی را ایجاد کند. تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED مطلوب نیز باید نشان دهد که گزینه‌ها و توصیه‌ها از تحلیل بافت خاص سرچشمه می‌گیرند، به روش هایی که تحلیل فنی "استاندارد" (یا دستورات اصولی) فراهم نخواهد کرد. در حالی که تکرار می‌کنیم که هدف از تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ایجاد درک کامل‌تر و دقیق‌تر از محیطی است که یک شریک توسعه‌ای می‌خواهد در آن مداخله کند که به ندرت منجر به شفافیت آشکار در مورد اینکه دقیقاً چه کاری باید انجام شود، می‌شود و با کدام بازیگران یا در چه بازه زمانی ایفای نقش می‌کنند. چنین تحلیلی تقریباً همیشه شناختی و فهمی را آشکار می‌کند که بهتر است از قبل به دست آید تا شناسایی شوند.

عدم انجام حداقل تحلیل اقتصاد سیاسی در مورد تمرکززدایی، خطرات قابل توجهی را به همراه دارد. گزارش‌های ارزیابی مشارکت اهداکنندگان حول تمرکززدایی، مانند آنهایی که توسط گروه ارزیابی مستقل بانک جهانی تهیه شده است (World Bank 2008)، نیاز به توجه بیشتر به بافت سیاسی به منظور افزایش اثربخشی، اصلاحات تمرکززدایی را برجسته می‌کند. اگرچه ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) و تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) ابزار جدیدی هستند و از میزان ارزش ویژه آنها، چیزی در دسترس نیست اما نمونه‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد چگونه توجه (یا فقدان آن) به عوامل اقتصاد سیاسی در فرمول‌بندی فعالیت‌های حمایت از تمرکززدایی شریک توسعه‌ای، احتمالاً بر اثربخشی این فعالیت‌ها تأثیر گذاشته است.

کشور اوگاندا مثال قابل توجهی از موردی ارائه می‌دهد که در آن تعادل بهتری بین تحلیل‌های سیاسی و فنی ایجاد کرد که به طور بالقوه می‌توانست از برخی از نگرانی‌های فعلی در مورد پایداری فرآیند تمرکززدایی جلوگیری کند. در ابتدا پیشران‌های سیاسی قدرتمند برای ادامه تمرکززدایی در کشور اوگاندا وجود داشت، و شرکای توسعه‌ای چارچوب تمرکززدایی قدرتمندی ناشی از آن را به عنوان شاخص اراده سیاسی جدی گرفتند. در نتیجه، برنامه‌های شریک توسعه‌‌ای که جهت حمایت از اجرای این چارچوب ایجاد شدند، از جمله برنامه چند بخشی توسعه دولت محلی از سوی بانک جهانی که تا حد زیادی اهداف اصلاحی بیش از حد بلندپروازانه را تقویت کرد که بر حاکمیت و ظرفیت فنی در سطح محلی غلبه کرد و اختیارات و امتیاز ویژه بازیگران مرکزی قدرتمند را تهدید کرد. اکثر شرکای توسعه‌ای که از تمرکززدایی حمایت می‌کنند عمدتاً با وزارت نسبتا ضعیف دولت محلی تعامل داشتند و عملاً بازیگران قدرتمندتر را نادیده می‌گیرند. بسیاری از این بازیگران در نهایت دست به اقداماتی زدند که از نگاه بسیاری از تحلیلگران، دولت‌های محلی اغلب با حمایت شرکای توسعه‌‌ای که در سایر اصلاحات بخش عمومی مشارکت دارند را به طور قابل توجهی تضعیف کردند، مانند مدیریت مالی عمومی و بازنگری در ارائه خدمات. اگر تلاش بیشتری برای درک بهتر پیشران‌های سیاسی در مورد تمرکززدایی انجام شده بود و همچنین در جهت در جهت همکاری در میان و در محدوده وسیع‌تری از سازمان‌های دولتی و با مجموعه متنوع‌تری از شرکای توسعه‌ای انجام شده بود، ممکن است در اوایل تمرکززدایی کمتری وجود داشته باشد اما شاید تمرکززدایی تدریجی‌، هماهنگ‌تر و پایدارتر در طول زمان گردد. حتی اگر چنین همکاری نمی توانست تضمین شود، شرکای توسعه‌ای که به طور خاص روی تمرکززدایی کار می‌کنند ممکن است رویکرد متفاوتی برای حمایت از اصلاحات داشته باشند.

حتی تلاش هایی که به صراحت برای تقویت و هماهنگی بهتر حمایت شرکای توسعه‌ای برای تمرکززدایی طراحی شده اند، می‌توانند با بی توجهی به مسائل اقتصاد سیاسی، تضعیف شوند یا به تحلیل روند. یک مثال قابل توجه، تسهیلات حمایتی برای تمرکززدایی کشور اندونزی (DSF) است، مشارکت چند اهداکننده که از اعلامیه پاریس در مورد اثربخشی کمک، الهام گرفت و هدف آن ایجاد فعالیت‌های تمرکززدایی منسجم‌تر و هماهنگ‌تر در میان وزارتخانه‌های دولتی و شرکای توسعه‌ای بود. از دید برخی از منتقدان تحت سلطه بانک جهانی، ساختار تسهیلات حمایتی برای تمرکززدایی کشور اندونزی (DSF) در ابتدا به شدت توسط اهداکنندگان هدایت می‌شد،. (اگرچه اساساً تأمین مالی نشده است). در نتیجه، تسهیلات حمایتی برای تمرکززدایی کشور اندونزی (DSF) در نهایت منجر به تقویت تنش‌های طولانی مدت رقابتی بین شرکای توسعه‌ای و سازمان‌های دولتی درگیر در تمرکززدایی شد. اگرچه کشور اندونزی یک محیط چالش برانگیز برای تمرکززدایی است، اما روشن به نظر می‌رسد ترسیم دقیق تر از منافع و مشوق‌های بازیگران مختلف خارجی و داخلی رویکرد متفاوتی را برای آغاز روند بهبود سیاست‌های چندگانه-بلندمدت و ناسازگار دولتی و کمک‌های توسعه‌‌ای برای تمرکززدایی و حکومت محلی به همراه خواهد داشت.

همچنین مواردی وجود دارد که افزایش توجه شریک توسعه‌ای به مسائل اقتصاد سیاسی منجر به حمایت مؤثرتر و با نفوذتر از تمرکززدایی شده است. هنگامی که اولین قانون تمرکززدایی در کشور کامبوج در سال 2001 شوراهای منتخب کمون را ایجاد کرد، بانک جهانی قصد داشت از طریق وزارت توسعه روستایی به حمایت موفقیت آمیز خود از کمون‌ها و روستاهای تشکیل دهنده آنها ادامه دهد. اما پس از بررسی دقیق تر، بانک جهانی متوجه شد وزارت توسعه روستایی یکی از معدود وزارتخانه هایی بود که تحت کنترل یک حزب مخالف دولت تضعیف شده بود و منطقی تر است که حمایت از طریق مکانیسم‌های انتقال رسمی ایجاد شده برای نظام جدید بین دولتی طراحی شده باشد، با وجود برخی نگرانی‌ها در مورد نحوه عملکرد این نظام، نسبتاً عجولانه آغاز شده است. بانک جهانی برنامه حمایتی جدیدی را ایجاد کرد که بین وزارت اقتصاد، دارایی و وزارت کشور پل ارتباطی برقرار کرد – دو وزارتخانه کلیدی (وابسته به حزب حاکم) که در توسعه نظام حکومتی کمون نقش دارند. این برنامه مقررات بسیار سخت گیرانه تری را برای سازماندهی و کنترل تخصیص منابع و مکانیسم‌های مدیریت مالی ایجاد کرد که احتمالاً در صورت عدم مشارکت بانک حهانی وجود داشت. این رویه‌ها به تکامل خود ادامه دادند، برخی ناظران اشاره کردند که آنها بهتر از رویه‌های مورد استفاده دولت ملی با استانداردهای بین المللی هماهنگ هستند.

نیروهای مشابهی می‌توانند در هنگام مواجه با مسائل تمرکززدایی هدفمندتر ایفای نقش کنند. مثلا در کشور کنیا، تلاش‌های شرکای توسعه‌ای طی سال‌ها برای بهبود استفاده از مالیات بر دارایی توسط مقامات محلی تا حد زیادی بی‌اثر بود زیرا آنها عمدتاً از طریق وزارت نسبتاً ضعیف دولت محلی هدایت می‌شدند و به طور محدود اصلاحات فنی اداره مالیات، توسعه نظام‌های دولت محلی و ظرفیت سازی را هدف قرار می‌دادند. وزارت قدرتمند اراضی، که مسئولیت تعیین مالکیت زمین و ارزیابی املاک را بر عهده دارد که به اندازه کافی درگیر نبود و بدون تلاش صریح برای پیوند افزایش مالیات بر دارایی به ارائه خدمات مناسب بود (که در برخی موارد مستلزم دخالت وزارتخانه‌های بخشی بود) و متقاعد کردن شهروندان برای پرداخت مالیات‌های افزایش یافته ناشی از بهبود نظام مالیاتی دشوار بود.

تلاش‌های شریک توسعه‌ای بعدی برای بهبود درآمدهای دولت محلی در کشور کنیا با دقت بیشتری انجام شد. گروهی از شرکای توسعه‌ای که از برنامه توسعه دولت محلی کشور کنیا حمایت می‌کنند، از جمله بانک جهانی، هنگام حمایت از تلاش‌های دولت قبلی برای لغو هزینه خدمات ارگان‌های محلی که بسیار مورد انتقاد قرار گرفته بود، مراقبت کرد تا وزارت دولت محلی را به وزارت مالیه پیوند دهد - در بسیاری از مناطق مهم ترین یا دومین جریان درآمد خود برای دولت‌های محلی بود. هزینه خدمات با نظام انتقال بین دولتی بر اساس قوانین تعیین و تخصیص منابع، جایگزین شد، که مستلزم آن بود که بخشی از بودجه برای پروژه‌های توسعه محلی مرتبط با برنامه ریزی مشارکتی و فرآیندهای نظارت شفاف استفاده شود. بدون شناسایی بازیگران کلیدی در وزارت مالیه که مایل به همکاری با وزارت حکومت محلی در این ابتکارات بودند، اصلاحات هرگز پیش نمی رفت یا نهادینه نمی شد.

هیچ یک از این نمونه‌ها شامل تلاش‌های منحصراً موفق یا ناموفق نبودند - هر کدام جنبه‌های مثبت و منفی داشتند. با این حال، نکته در اینجا، تحلیل جامع کشورهای خاص نیست، بلکه تأکید بر عدم انجام تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی به طور کلی، برای جنبه‌های خاص نظام بین دولتی، می‌تواند اثربخشی اصلاحات را کاهش دهد، در حالی که وقت گذاشتن برای انجام چنین تحلیلی می‌تواند به بهبود اثربخشی اصلاحات کمک کند و در حالی که قابل درک است که تعداد کمی از شرکای توسعه‌ای کاملاً چنین موضوعاتی را نادیده می‌گیرند، در مورد این موضوع بحث کردیم که ارزش تلاش بیشتر برای نزدیک شدن به تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PEDبه طور نظامند نسبت به حالت کلی وجود دارد. تشخیص این موضوع نیز مهم است تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ممکن است در برخی موارد به جنبه‌های ساختاری یا کلان نظام سیاسی و نحوه تأثیر آن بر سیاست‌ها، قوانین و ساختارها اشاره کند - و گاهی اوقات به اجرای تمرکززدایی. این عوامل معمولاً فراتر از محدوده نفوذ قابل توجه شریک توسعه‌ای است و بنابراین باید در وهله اول به عنوان متغیرهای بافتاری در نظر گرفته شود تا در تصمیم گیری در مورد اینکه آیا و چگونه حمایت از تمرکززدایی انجام شود و با کدام بازیگران دولتی همکاری کنند.

موضوع اصلی تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ، شناسایی اقدامات محسوس و میسرشدنی است - تاکید بر فضا و فرصت‌های اصلاحی به جای ارزیابی مکانیکی قابلیت یک مداخله بر دیگری. فریتز، کایزر و لوی(2009:16) طیفی از نقاط ورودی عمومی ممکن را ارائه می‌دهند که از بینش‌های اقتصاد سیاسی مطلع شده اند، اعم از اقداماتی در دوره حاضر برای مواردی که نیاز به تغییر در شرایط اساسی دارند، امکان پذیر است. تمرکز بر مورد دوم بر کنار گذاشتن خودکار اصلاحات، مطلوب نیست، اما تمرکز بر روی مورد شناسایی راه هایی برای تقویت آنها است - مثلا، از طریق ائتلاف سازی. برای درک بهتر چگونگی انتقال از تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED به مداخلات اجرایی مشخص، ما یک گونه شناسی ساده از توصیه‌های "عملی" را اتخاذ می‌کنیم که می‌توان انتظار داشت که تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED در حوزه اجرای تمرکززدایی، در حال حاضر و در آینده نتیجه دهد (جدول 1). از طریق این گونه شناسی، امیدواریم که ساختاری برای جمع آوری نظامند نمونه‌های آینده برای تقویت بیشتر چارچوب تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED فراهم کنیم.

یک نقطه شروع می‌تواند ارزیابی امکان سنجی هر پیشنهاد فنی باشد. مهم است که تاکید داشته باشیم که هدف از تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED این است که با کشف اینکه برخی از اصلاحات مورد نظر میسرشدنی نیستند، ناامید نشوند، بلکه در جهت تشویق شرکای توسعه‌ای به نوآوری - با طراحی اقداماتی که امکان پذیر است یا با کمک به تغییر عوامل زمینه ساز امکان سنجی در طول زمان. همزمان، تشخیص این موضوع مهم است که تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ممکن است به این نتیجه برسد که برخی از گزینه‌های اصلاحات در یک محیط سیاسی معین غیر آغازگر باشند. برای مثال، در زمان نگارش این کتاب، اصلاحات مطلوب مختلف در تمرکززدایی در کشور پرو - به ویژه در مورد تقسیم درآمد به بن بست رسید. همزمان، اجماع گسترده تری وجود دارد که چارچوب اساسی بین حکومتی یک کشور، نیاز به اصلاح دارد. تحت چنین شرایطی، به جای فشار آوردن به آنچه ممکن است به نظر یک اصلاح آشکار مهم باشد و نمی تواند به جلو حرکت کند، می‌توان بر دستیابی به اجماع پیرامون مجموعه‌ای از اصلاحات تاکید کرد که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد یا برای یک مقطع سیاسی آینده آماده شود در زمانی که پیگیری موثر اصلاحات مورد نظر ممکن شود. در عین حال، شرکای توسعه‌ای می‌توانند از اقدامات عملی تر حمایت کنند که به مناطق غنی از منابع کمک کنند تا منابع را به خوبی صرفه جویی یا هزینه کنند.

جدول 1. گونه شناسی تحلیل تا اجرای اقتصاد سیاسی تمرکززدایی

|  |  |
| --- | --- |
| **امکانپذیر** | **ایجاد فضای اصلاحات** |
| -«بدون تهدید»  - جایگزین/«به اندازه کافی خوب» | - کسب اجماع  - حمایت از حوزه‌های انتخابیه داخلی/ ائتلاف ها |
| - ایده خوبی که زمان آن فرا رسیده باشد  - پنجره فرصت | - شناسایی بازیگران/ پویایی‌های جدید |

مورد دیگری که در آن ممکن است انگیزه برای دنبال کردن اصلاحات غیرقابل اجرا وجود داشته باشد، کشور فیلیپین است، جایی که گزارش‌های فنی به طور مداوم محدودیت‌های مهم چارچوب بین دولتی را که از طریق قانون سال 1991 دولت محلی در رابطه با ارائه خدمات ایجاد شده است، برجسته کرده است. چالش‌ها شامل تقسیم نقش‌ها و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف دولت است و نقش مستمر قانونگذاران ملی در استفاده از وجوه حوزه انتخابیه که مستقیماً به آنها در سطح ملی اختصاص داده می‌شود که این بودجه برای ارائه خدمات محلی استفاده می‌شود که برخی از تحلیلگران استدلال کرده اند که با پاسخگویی دولت محلی تداخل دارد. تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED در کشور فیلیپین نشان می‌دهد که لغو بودجه حوزه انتخابیه با مقاومت غیرقابل تفوق روبرو خواهد شد. بنابراین شرکای توسعه‌ای احتمالاً با تمرکز بر ترویج اقدامات عملی "به اندازه کافی خوب" تأثیر سازنده تری خواهند داشت (جدول 1، گوشه سمت چپ بالا) که هماهنگی توسعه بیشتر بین قانونگذاران ملی و هزینه‌های محلی را ترغیب می‌کند. این موارد می‌تواند در حالی انجام شود که بحث‌های گسترده تر و ایجاد ائتلاف پیرامون اصلاحات اساسی تر و نظامند صورت بگیرد (جدول 1، گوشه سمت راست بالا).

تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ممکن است برخی از اصلاحات یا مداخلات مطلوب را مشخص کند که به وضوح قابل اجرا هستند (جدول 1، گوشه سمت چپ بالا). اما برخی از این اقدامات ممکن است اقدامات ساده فنی یا ظرفیت سازی مبتنی بر عرضه باشد که از نظر وسعت و تأثیر متعادل هستند. اینها می‌توانند سازنده باشند، این خطر وجود دارد که شرکای توسعه‌ای در اینجا متوقف شوند و خود را به مداخلات محدود و آسان محدود کنند حتی ممکن است پایدار نباشند یا تأثیر توسعه‌ای قابل توجهی داشته باشند. مثلا این موضوع می‌تواند موردی باشد که با اصلاحات بودجه‌بندی دولت محلی به تنهایی صورت نمی گیرد که تأثیر عمده‌‌ای در محیط‌های پاسخگویی محلی با منابع کم یا محدود دارند، و اگر از آنها به خوبی استفاده نشود، ممکن است پایدار نباشند.

یک تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکزدایی PED به درستی انجام و تفسیر شده، می‌تواند به شرکای توسعه‌ای کمک کند تا خلاقانه‌تر در مورد مشارکت در اقدامات "به اندازه کافی خوب" و عملی به جای انجام اصلاحات "اولین بهترین" غیر واقعی فکر کنند.(4) اما جهت جلوگیری از توقف چنین اصلاحاتی، برخی تلاش‌ها برای گسترش فراتر از رویکردهای معمولی ضروری است. برای مثال اصلاحات فنی بودجه می‌تواند برای دولت‌های محلی جذاب تر باشد، اگر آنها با ارائه خدمات محلی که برای شهروندان مهم است مرتبط باشند، ایجاد مشوق برای دولت‌های محلی برای ادامه استفاده از این پیشرفت‌های رویه ای.

به عنوان مثال اصلاحات "به اندازه کافی خوب" توانست در کشور اوگاندا مفید واقع شود. با توجه به ظرفیت ضعیف دولت محلی، فضای سیاسی پس از انتخابات چند حزبی اخیر و بی میلی وزارتخانه‌های مرکزی به واگذاری قدرت، احتمال کمی وجود دارد که واگذاری عمده تصمیمات مربوط به هزینه‌ها به زودی اتفاق بیفتد. اما این امکان وجود دارد برای وزارتخانه‌های پذیرنده، اختیارات محدودتری به دولت‌های محلی در مورد انواع خاصی از تصمیم‌ها به منظور بهبود مشوق‌ها و ظرفیت برنامه‌ریزی‌ خود جهت افزایش مسئولیت پذیری در قبال رای دهندگان در نظر گرفته شود.(5) در چنین سناریوهایی، تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED می‌تواند به تعیین اینکه کدام وزارتخانه ممکن است برای چنین رویکردی بازتر باشد کمک کند (و با چه دلایلی).

ردیف دوم از جدول 1 فرصت‌ها را برجسته می‌کند – به لحاظ فنی و سیاسی - که ممکن است در آینده نمود پیدا کند. برای مثال، تلاش‌های مستمر برای تقویت ظرفیت‌های محلی (حتی در نهادهای غیر متمرکز) می‌تواند بنیانی برای تفویض اختیارات آینده به وجود آورد، به خصوص اگر شرایط سیاسی به اندازه کافی تغییر کند که دریچه‌های فرصت باز شود (جدول شماره 1، گوشه سمت چپ پایین). موردی که ارزش بالقوه تفکر به آینده را نشان می‌دهد، مورد کشور اندونزی است که در آن یک تغییر قابل توجه در شرایط سیاسی، مشوق هایی را برای انجام یک ابتکار عمل تمرکززدایی (تفویض قدرت) در سال 1999 و در دهه بعد ایجاد کرد. ساختارهای دولتی محلی از مدت‌ها قبل وجود داشته و توسط چندین شریک توسعه‌ای حمایت شده است، اما سازمان‌های غیرمتمرکز بر آن‌ها تسلط داشتند که به شدت توسط دولت مرکزی مدیریت می‌شدند. تفویض قدرت، قادر به اعمال فشار و نفوذ بر ساختارهای نهادی محلی موجود و ظرفیت مهم تمرکززدایی است. علیرغم چندین دهه تحت کنترل بودن، نهادهای محلی دیرینه و ظرفیت منابع انسانی، یک مانع اساسی برای تمرکززدایی سیاسی، مالی و اداری قوی‌تر که با قدرت و خودمختاری محلی بیشتر مشخص می‌شود، فراهم کرد.

شرکای توسعه‌ای همچنین می‌توانند از درک و پیش بینی توصیه‌های سیاستی روندها و تغییرات در سیاست‌های ملی و بوروکراتیک، سود ببرند. تحلیل کامل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED ممکن است به شناسایی بازیگران و/یا پویایی نوظهور کمک کند که پتانسیل تأثیرگذاری بر مسیرهای تمرکززدایی را دارند. همانطور که قبلا بحث شد، حتی اصلاحات تمرکززدایی سیاسی که به طور گسترده مورد حمایت قرار می‌گیرد، ممکن است نیروهای مخالفی را در مورد طراحی و اجرا ایجاد کند و تقریبا مسلم است که برخی از جنبه‌های اصلاحات طبق برنامه پیش نمی رود. باید برای حمایت از مسیر اصلاحات احتیاط شود که نتایج امیدوارکننده و حفظ تمرکز بر شکاف‌های احتمالی در اصلاحات تمرکززدایی تحقق یابد. هر دو کشورهای فیلیپین و اندونزی قوانین اصلی دولت محلی را در پی لحظات مهم سیاسی تصویب کردند و اصلاحاتی را به وجود آوردند که از برخی جهات به سرعت گذشت. همزمان، هر دو نظام تا حدی در عمل اجرا کردند و ارائه خدمات به میزان مورد انتظار بهبود نیافته است. شرکای توسعه‌ای باید بدانند که چرا و چگونه چنین شرایطی شکل گرفته است و چگونه ممکن است منفعت و نفوذ ذینفعان مربوطه تغییر کند، از جمله از طریق ظهور حوزه‌های بالقوه مهم (جدول شماره 1، گوشه سمت راست پایین) که ممکن است فرصت‌های جدیدی را فراهم آورد. برای مثال، دولت‌های شهری (وابسته به شهرداری) قدرتمندتر یا طبقه متوسط قوی‌تر ممکن است با پیشرفت توسعه به بازیگران برجسته‌تری تبدیل شوند و این موضوع به نوبه خود می‌تواند پویایی جدیدی در فرآیند تمرکززدایی ایجاد کند (مانند افزایش مطالبات بر منابع محلی جهت تامین مالی نیازهای فزاینده زیرساختی).

شرکای توسعه‌ای که در کشورهای شکننده و متاثر از مناقشه فعالیت می‌کنند باید توجه ویژه‌‌ای به نحوه اجرای سیاست تمرکززدایی در اقدامات‌های کلی برای ایجاد یک کشور باثبات داشته باشند، در عین حال که به افزایش ارائه خدمات عمومی اساسی (از جمله امنیت) در زمینه محدودیت‌های شدید ظرفیتی مبادرت می‌ورزد. همانطور که قبلا بحث شد، ابتکارات تمرکززدایی اغلب در مرکز ثقل حل و فصل سیاسی پس از منازعات قرار دارند. اهداکنندگان ممکن است ترجیح دهند به جای تمرکززدایی، بر تقویت دولت مرکزی تمرکز کنند، اما تلاش‌ها برای تحکیم قدرت در مرکز می‌تواند نیازهای سیاسی را نادیده بگیرد و با استقلال گسترده و انتقال منابع مورد نیاز برای ارائه خدمات در خط مقدم تضاد داشته باشد. همزمان، حتی ممکن است خود دولت‌های مرکزی در نهایت به قدرت‌ها وفادار بمانند حتی اگر آنها به طور رسمی اصلاحاتی را اتخاذ کنند که به نظر می‌رسد از تمرکززدایی حمایت می‌کنند. بطور مثال، در حالی که قانون اساسی پس از جنگ در جمهوری دموکراتیک کنگو، نقل و انتقالات مالی را الزامی می‌کند، با وجود محدودیت‌های ظرفیت و مسئولیت پذیری در همه سطوح، واقعیت‌های سیاسی، اجرای نقل و انتقالات را محدود کرده و نقش مرکز را تقویت کرده است. شرکای توسعه‌ای ممکن است بتوانند به طرق مختلف کمک کنند، از جمله، از طریق حمایت از اولویت بلند مدت ظرفیت سازی در دولت‌های محلی، در حالی که به آنها فضایی برای فعالیت در محیطی می‌دهد که ممکن است اصلاحات کلیدی بین دولتی (مانند نقل و انتقالات قابل پیش بینی ) به طور کامل توسط مرکز اجرا نشود.

به ویژه در کشورهای شکننده و متاثر از جنگ که تمرکززدایی برای توسعه و حفظ یک دولت باثبات، ضروری است، شرکای توسعه‌ای باید با دقت یک استراتژی بلندمدت ایجاد کنند که به بافت کلی حساس باشد و آنها باید در مورد مشوق‌های نهادی خود صریح و شفاف باشند. با توجه به اینکه سازمان‌های دولتی همتا ممکن است دیدگاه‌های متناقضی در مورد تمرکززدایی داشته باشند، تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی می‌تواند به ارزش حمایت از اهداف قانونی برای گفتگوهای سیاسی بین دولتی در این موارد اشاره کند. مثلاً، در کشور جمهوری دموکراتیک کنگو، رئیس جمهور از نظر قانونی موظف است دو بار در سال به طور رسمی با همه فرمانداران ملاقات کند. در شرایطی که روابط بین دولتی اغلب با شفافیت محدود، غیر رسمی و چانه زنی دوجانبه، حمایت از مکانیسم‌های نهادینه شده مذاکره، مشخص می‌شود که می‌تواند تأثیر مهم و ماندگارتری نسبت به مداخلات مستقیم بیشتر در فرآیند تمرکززدایی داشته باشد و می‌تواند در جهت دهی به شرکای توسعه‌ای کمک کند. در چنین محیط هایی، به خصوص در مواردی که مشارکت اهداکنندگان قابل توجه است، پاسخهای ساده‌ای وجود ندارند. اما شناخت این موقعیت‌ها به شرکای توسعه‌ای اجازه می‌دهد تا مزایا و خطرات مرتبط با انواع مختلف طرح‌های مربوطه با تمرکززدایی را بهتر ارزیابی کنند و می‌تواند به آنها کمک کند تا از انجام اصلاحاتی که ممکن است تعادل سیاسی شکننده و اغلب در حال تحول را بی ثبات کند، اجتناب کنند.

## چشم‌انداز آینده

پیگیری تحلیل اقتصاد سیاسی، قریب به یقین، شرکای توسعه‌ای را مجبور به رویارویی با چالش هایی می‌کند که نحوه مواجه آنها با اصلاحات را پیچیده می‌کند، در برخی موارد حتی ممکن است بر خلاف آنچه آنها به عنوان اهداف سازمانی، بخشی یا فردی خود می‌دانند، عمل کنند. اگر پویایی‌های اساسی اصلاحات یک کشور با دستیابی به اهداف شریک توسعه‌ای سازگار نباشد، آیا حتی حمایت از تمرکززدایی ارزشمند است؟ آیا یک اهداکننده باید به همکاری با سازمان دولتی متفاوتی فکر کند که قصد همکاری با آن را داشته است یا نسبت به سازمان‌هایی که به لحاظ تاریخی با آن‌ها در زمینه مسائل دولتی کار کرده است؟ آیا راه هایی وجود دارد که یک شریک توسعه‌ای - در میان سایر شرکای توسعه‌ای، در میان سازمان‌های دولتی از هم گسیخته، بین شرکای توسعه‌ای و سازمان‌های دولتی، یا در سازمان خود - بتواند به ارتقای هماهنگی بهتر کمک کند حتی اگر به قیمت عزت فردی تمام شود؟ چه چیزی می‌تواند مشوق، حمایت و/یا حرکت برای چنین رویکردی ایجاد کند؟

برخی از شرکای توسعه‌ای‌ ممکن است ترجیح دهند وضعیت موجود را در نحوه رویکرد خود به حمایت و همکاری تمرکززدایی حفظ کنند و آنها ممکن است رویکرد مورد حمایت در این کتاب را چالش برانگیز و بالقوه طاقت فرسا ببینند. از سوی دیگر، رویکرد اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED مبتنی بر ارزیابی‌های حکمرانی استوار باشد و سایر اقدامات تحلیلی که خود شرکای توسعه‌ای قبلاً نیاز به انجام آن را دیده اند. با توجه به عملکرد غالباً ضعیف اصلاحات تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، شاید مهمترین تحلیل جامع و دقیق تر تصمیمات اساسی، در مورد اینکه آیا و چگونه می‌توان در اصلاحات تمرکززدایی در یک کشور خاص مشارکت کرد، می‌تواند ارزش تلاش برای شرکای توسعه‌ای و کشورهایی که آنها از آن حمایت می‌کنند داشته باشد.

همزمان، این کتاب را تنها به عنوان یک راهنمای اولیه برای پیشرفت در این منطقه ناشناخته و چالش برانگیز می‌بینیم. معتقدیم که همچنان نیاز به یادگیری از طریق اجرای اساسی در سطح کشور وجود دارد، که امیدواریم بتوان به تجمیع بیشتر دروس بازخورد داد که از شرایط مختلف سرچشمه می‌گیرند و می‌توانند از تهیه دستورالعمل‌های قوی تر تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED پشتیبانی کنند. این مجموعه، آغازگر مفیدی برای شرکای توسعه‌ای، تیم‌های کشوری و تحلیلگران تمرکززدایی ارائه می‌کند و چارچوبی انعطاف‌پذیر برای پشتیبانی عمیق‌تر ارائه می‌دهد، تحلیل عملگرایانه از این مسائل دشوار، برای حفظ ارتباط موثرتر نتایج تحلیل خود، در جهت تقویت اثربخشی حمایت از تمرکززدایی به شیوه‌ای آگاهانه‌تر عمل می‌کند.

## یادداشت‌ها

1. شرکای توسعه‌ای و کشورهای متقاضی به طور مداوم بحث می‌کنند که کدام روش‌های کمک و استراتژی‌های مشارکت وعده ارائه بهترین نتایج توسعه را می‌دهند. تمرکززدایی، توسعه جامعه محور، و سیاست‌های بخشی، همگی اهداف مشترکی دارند و اغلب به طور همزمان در یک کشور انجام می‌شوند. شرکای توسعه‌ای با چگونگی تطبیق بهترین مداخلات توسعه جامعه محور از پایین به بالا با رویکردهای بیشتر از بالا به پایین برای اصلاح نظام‌های مالی بین دولتی و تقویت دولت محلی و نهادهای بخش عمومی محلی دست و پنجه نرم کرده اند. بحث‌های دیگر بر حمایت از بخش‌ها یا برنامه‌های خاص در مقابل اتخاذ رویکردی مبتنی بر سرزمین متمرکز است. در همه این موارد، تحلیل تکنیکال نیاز به میزان ارزیابی دارد که رویکردهای خاص وعده می‌دهند تا به اهداف توسعه‌ای کمک کنند و احتمال این که آنها ابتکارات دیگر را تکمیل یا تضعیف کنند. از منظر اقتصاد سیاسی، این بحث‌ها و تغییر سیاست‌ها را باید برحسب اینکه چگونه در منافع بازیگران برجسته ریشه دارند درک کرد.

2. مطالعات موردی بر روی کشورهای کامبوج، جمهوری دموکراتیک کنگو، پرو، فیلیپین و ویتنام که به عنوان پیشینه این کتاب تهیه شده، در صورت درخواست در دسترس می‌باشد.

3. در درون بانک جهانی، یک جامعه عملی اقتصاد سیاسی فعالی وجود دارد، که یک "فهرست محصولات" را برای کشور، بخش و پروژه‌های تیمی ایجاد کرده است و سه گروه از تحلیل اقتصاد سیاسی را با موضوعات مختلف و محدودیت‌های منابع شناسایی می‌کند.

چالش‌های شناسایی شده در این کتاب مکمل و سازگار با این فهرست جامع در نظر گرفته شده است.

4. در کتب اقتصاد برای برجسته سازی این تضاد، به "دومین بهترین" ترتیب نهادی نیز اشاره شده است.

5. دولت‌ها و سازمان‌های مرکزی اغلب برای منافع بوروکراتیک خود استدلال می‌کنند که تمرکززدایی بیشتر به دلیل ظرفیت محدود یا مسئولیت‌پذیری در سطح محلی امکان‌پذیر نیست. اما، اگر تفویض بیشتر قدرت به عنوان یک هدف مطلوب در نظر گرفته شود، شرکای توسعه‌ای همچنین می‌توانند به صورت هماهنگ برای تقویت ظرفیت داخلی به عنوان پیشگام برای این هدف کار کنند. برای مثال، کار بر روی تقویت مدیریت مالی عمومی در سطح استانی در کشور جمهوری دموکراتیک کنگو از تلاش‌ها برای انتقال نقش‌ها، مسئولیت‌ها و تامین مالی به این سطح از دولت است.

# پیوست 1: راهنمای تحلیل اقتصاد سیاسی تمرکززدایی

اصطلاح مرجع (ToR) برای مطالعات ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) و تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) باید خروجی هشت تا ده هزار کلمه (حدود 15 تا 20 صفحه تک فاصله) را هدف قرار دهد. گزارش‌های طولانی‌تر احتمالاً بازدهی کمتری را برای اطلاع‌رسانی در مشارکت اجرایی توسط شرکای توسعه‌ای فراهم می‌آورد. اصطلاح مرجع (ToR) برای این گزارش‌ها باید شامل فرصت هایی برای مؤلفانی باشد تا یافته‌های اولیه خود را ارائه دهند و آنها را بر اساس بازخوردها و تحقیقات بعدی در صورت نیاز، تجدید نظر کنند. طرح کلی مطالعه باید موضوعات اصلی مطرح شده در این چارچوب راهنمایی را پوشش دهد، به طور خاص بر روی فصل‌های 3، 4، و 5 در جلد اصلی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی PED طراحی شده است. موارد مورد مطالعه شامل:

I. مقدمه

II. تاریخچه: تمرکززدایی از دیدگاه تاریخی

III. طراحی و تصویب تمرکززدایی در کشور X

الف. مشوق‌های سیاسی در کشور X

ب. مشوق‌های بروکراتیک در کشور X

IV. تغییر مشوق‌ها و بافتارها

V. نتیجه گیری

مؤلفان باید تحلیل را با بررسی بافت اولیه کشور و مهمترین ترین انگیزه‌ها برای شروع تمرکززدایی و اصلاحات دولت محلی و با هدف ارزیابی سازگاری آنها با اهداف شریک توسعه‌ای فعلی آغاز کنند.

شرایط بافت اولیه کشور و مهمترین انگیزه‌ها برای شروع تمرکززدایی و اصلاحات دولت محلی:

* انگیزه‌های اصلی اصلاحات فعلی یا برنامه ریزی شده در تمرکززدایی چیست؟
* آیا مشوق‌های انگیزشی بازیگران کشوری با ارائه خدمات و اهداف توسعه‌ای شرکای توسعه‌ای سازگار است؟
* اگر مطابقت وسازگاری وجود دارد، چه جنبه هایی از اصلاحات جزء استراتژیک ترین و ضروری ترین حمایت به نظر می‌رسد؟ مثلاً، برای ایجاد نظام‌ها و رویه‌های جدید یا اصلاح نظام‌های موجود، یا برای حمایت از ارتباطات مؤثرتر بین دولت‌های محلی و شهروندان، آیا نیاز به توسعه چهاچوب است؟ (به ارزیابی بازیگران در پایین رجوع کنید)
* اگر به نظر برسد که انگیزه حقیقی برای اصلاح وجود ندارد، فکر کردن به حمایت از اصلاحات جایگزین، یا کار بر روی فعالیت‌هایی با مقیاس کوچک که ممکن است بعداً بر توسعه سیاست تأثیر بگذارد، آیا رها کردن آن توصیه می‌شود؟

پاسخ به این سؤالات اساسی باید با ارزیابی‌های دقیق تر تکمیل شود تا شرکای توسعه‌ای بتوانند شرکای مناسب (داخلی و خارجی) را شناسایی و میزان سطوح و انواع حمایت هایی که احتمالاً قابل دوام و پایدار هستند را تعیین کنند.

طیف بازیگران کشوری که در پیشبرد تمرکززدایی رو به جلو نقش دارند:

* بازیگران و سازمان‌های کلیدی دولتی که در تمرکززدایی مشارکت دارند یا در حالت ایده‌آل باید درگیر باشند، چه کسانی هستند؟
* آنها با توجه به تمرکززدایی با چه مشوق هایی روبرو هستند؟ آیا آنها احتمالاً از اصلاحات حمایت می‌کنند یا مخالفت؟ به چه روش هایی، تحت چه شرایطی و در چه سطحی از میزان؟ تا چه حد ممکن است برخی از بازیگران فردی با افرادی که علایق و مشوق‌های مشابهی دارند کار کنند؟
* میزان تأثیرگذاری هر بازیگر اصلی، به لحاظ جایگاه رسمی از طریق اختیارات قانونی یا اداری و هم از طریق جایگاه غیر رسمی که ممکن است گاهی اوقات مهمتر از نقش‌های تعریف شده رسمی باشد، چقدر است؟
* با توجه به طیف بازیگران، مشوق‌ها و سطوح نسبی قدرت آن ها، در کجا فرصت‌های سازنده برای مشارکت وجود دارد؟

فرصت‌های خاص، مزایای بالقوه و خطرات احتمالی مرتبط با مشارکت با آژانس‌های خاص چیست؟

پاسخ به این پرسش‌ها روشن خواهد کرد که آیا سازمان‌ها یا افراد خاص - شاید کسانی که همتای سنتی شریک توسعه‌ای در کشور نیستند - ممکن است نسبت به دیگران تمایل بیشتری داشته باشند و بهتر بتوانند اصلاحات مربوط به تمرکززدایی را در راستای اولویت‌های شرکای توسعه‌ای ارتقا دهند. در این رابطه، همچنین بررسی تلاش‌های فعلی و برنامه ریزی شده برای تمرکززدایی توسط همه شرکای توسعه‌ای مهم است.

طیفی از شرکای توسعه‌ای که درگیر یا علاقه مند به حمایت از تمرکززدایی هستند:

* ماهیت حمایت فعلی و/یا بالقوه تمرکززدایی هر یک از شرکای توسعه‌ای چیست؟
* آیا فعالیت‌های حمایتی گذشته و موجود در طرح‌های پیشنهادی برای برنامه‌های آینده، ارزیابی و منعکس شده است؟
* روابط موجود هر یک از شرکای توسعه‌ای با سازمان‌های دولتی خاص و سایر شرکای توسعه‌ای چگونه است؟

اگرچه هماهنگی اهداکنندگان همیشه یک چالش است و ممکن است همیشه در مراحل اولیه مطلوب نباشد، زمانی که تجربه می‌تواند مزایایی داشته باشد، تلاش بیشتر برای درک وضعیت کلی شریک توسعه‌ای و چگونگی ارتباط با پویایی‌های سیاسی و نهادی ملی، به ویژه در کشورهای نیازمند کمک، می‌تواند اطلاعات مفیدی در مورد نحوه قرار دادن پشتیبانی و تأثیری که احتمالاً داشته باشد ارائه دهد.

در نهایت، بررسی مسیر اصلاحات تمرکززدایی مهم است، از جمله اینکه آیا تغییرات عمده در پویایی‌های کلیدی رخ داده است یا ممکن است در آینده نزدیک رخ دهد.

مسیر اصلاحات تمرکززدایی

* تمرکززدایی در کجا برای مدتی به شکلی وجود داشته است، اصلاحات اخیر چگونه از نظر کلی و به طور متفاوت در جنبه‌های تمرکززدایی (اداری، مالی، سیاسی) و در بین بخش‌ها تکامل یافته است؟ تحول مشاهده شده اصلاحات به چه دلیل است؟ از عملکرد این اصلاحات و عوامل زیربنایی آن چه می‌دانیم؟
* آیا تغییراتی در شرایط سیاسی و اقتصادی (و مشوق ها) که در ابتدا باعث اصلاحات شد یا در چشم‌انداز نهادی که این تغییرات در آن رخ داده است، ایجاد شده است؟ این موارد چه تأثیری بر مسیر و آثار اصلاحات تا امروز داشته اند؟ آیا ممکن است آنها بر چشم انداز آینده تأثیر بگذارند؟

نتیجه گیری در ارزیابی کشوری از اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDCA) (یا تحلیل موضوعی اقتصاد سیاسی تمرکززدایی (PEDIA) باید به انعکاس این موضوع منجر شود که چگونه پاسخ به این سوال ممکن است بر تصمیم شریک توسعه‌ای تاثیر بگذارد و با توجه ویژه به مزایا و معایب گزینه‌های حقیقی برای مشارکت در تمرکززدایی، آیا و چگونه از تمرکززدایی در آینده حمایت خواهند کرد؟