

## نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی

### مطالعه موردی: ایران

منصور آبیاری<sup>۱</sup> حسین مسعودنیا<sup>۲</sup> امیرمسعود شهرام نیا<sup>۳</sup> عباس حاتمی<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۳/۸ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۵/۲۸

#### چکیده

یکی از مهمترین مولفه‌های توسعه سیاسی، کارایی و کارآمدی دستگاه‌های حکومتی در سطوح ایالتی یا استانی دولت‌ها می‌باشد. هدف اصلی پژوهش حاضر بررسی نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی با تأکید بر ایران می‌باشد. روش پژوهش در این مقاله تبیینی و گردآوری اطلاعات با استفاده از ابزار کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی انجام شده است. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که در ایران معاصر حکومت‌های محلی سابقه چندانی ندارند و سابقه شکل‌گیری اندیشه‌ها و قوانین مرتبط با این موضوع به سال ۱۲۸۵ شمسی مقارن با شروع عصر مشروطه در حدود یک سده پیش بر می‌گردد. البته دولت محلی در ایران پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است اما ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون تحولات زیادی به خود دیده است، نماد دولت محلی در ایران انجمن بلدیة یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی بوده است. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که متأثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراهای) وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکز زدایی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه یافته است.

**واژگان کلیدی:** حکومت محلی، تمرکززدایی، مردم سالاری، شوراهای اسلامی

۱- دانشجوی دکترای علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

۲- دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

نویسنده مسئول، ایمیل: H.masoudnia@ase.ui.ac.ir

۳- استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

۴- دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

## مقدمه

یکی از مهم‌ترین مولفه‌های توسعه سیاسی، تمرکز زدایی و مشارکت گسترده در اداره امور جامعه می‌باشد. با پیچیده شدن اداره امور واحدهای سیاسی، تغییر ماهیت و نحوه عملکرد دولت‌ها و مشارکت مردم در فرآیندهای سیاسی، ساختار اداری و مدیریتی و وظایف دولت‌ها از شکل سنتی به سوی برنامه‌ریزی و مسئولیت‌پذیری برای تسریع فرآیند توسعه و پیشرفت سوق پیدا کرد. به تبع این تحول، ساختار اداری - مدیریتی دولت‌ها نیز دچار تغییر و دگرگونی اساسی گردید به گونه‌ای که هر چه از آغاز شکل‌گیری دولت‌های مدرن به ویژه پس از پایان جنگ جهانی دوم به این سمت حرکت می‌کنیم دولت‌ها از تمرکزگرایی سنتی به سمت تمرکززدایی مدرن سوق پیدا کرده‌اند و در این فرآیند شاهد شکل‌گیری حکومت‌های محلی و سازمان‌های محلی در ساختار اداری - مدیریتی دولت‌ها هستیم. در چنین وضعیتی است که واحدهای سیاسی نیز متأثر از شرایط جدید و متناسب با قلمرو جغرافیایی، ساختار فرهنگی و قومیتی و همچنین ساختار حقوقی و سیاسی حاکم، الگویی از نظام‌های متمرکز تا غیرمتمرکز را مبنای عملکرد خود برای توسعه سیاسی قرار داده‌اند.

در واقع واگذاری اقتدار محلی از سوی حکومت مرکزی به ساختارهای مردمی و محلی، از نشانه‌های بهبود کارایی و دقت در بر آورده ساختن منافع مردم و حرکت به سمت نهادمندسازی دموکراتیک و توسعه سیاسی است به گونه‌ای که به اعتقاد برخی از محققین، حکومت‌های محلی و سازمان‌های محلی به مثابه آموزشگاه دموکراسی هستند که در آن مردم به مفهوم واقعی با دموکراسی آشنا می‌شوند و فن حکومت بر مردم را یاد می‌گیرند و از این رهگذر به پیشبرد فرآیند توسعه سیاسی کمک می‌کنند (طاهری، ۱۳۷۸: ۲۰۶). کوچک‌سازی حوزه عمل و دخالت دولت مرکزی در اموری که عملاً می‌بایست واگذار گردند چیزی غیر از واگشایی گره‌ها و مشکلات عمومی در عرصه محلی نیست. بنابراین امروزه حتی در کشورهای در حال توسعه دیگر اعتقاد به «دولت بزرگ» برای توسعه و پیشرفت قابل پذیرش نیست.

به طور کلی می‌توان نقش دولت‌ها در فرآیند توسعه را از لحاظ دوره زمانی به سه دوره تقسیم کرد: دوره اول به دوران اقتدار «دولت بزرگ» معروف است. تا اواخر دهه ۱۹۷۰

میلادی بیشتر نظریه‌پردازان توسعه در کشورهای توسعه‌یافته برای حل بحران‌ها و مشکلات اقتصادی و اجتماعی مانند خرابی‌های جنگ و رونق اقتصادی به «دولت بزرگ» اعتقاد داشتند. از این دیدگاه که مکتب نوسازی نیز ابزار نظری چنین سیاستی را فراهم می‌کرد دولت‌ها می‌بایستی ابزار و منابع لازم را برای توسعه فراهم می‌کردند و در این راستا نقش اول به دولت‌ها سپرده شد به گونه‌ای که دولت‌ها به تنها بازیگران فرآیند توسعه تبدیل شدند. اما دیری نپایید که دوره دوم با عنوان «کوچک‌سازی دولت» شروع شد. در واقع کارایی اندک، زیان‌دهی، تورم نیروی کار و نبود انعطاف‌پذیری لازم در شرکت‌های دولتی و فشارهای سیاسی در اواخر دهه ۷۰ میلادی سبب شد تا دیدگاه‌های طرفداران اقتصاد بازار (مکتب شیکاگو یا نئولیبرال‌ها) مورد توجه قرار گیرد و آن‌ها «خصوصی‌سازی» را یک غایت و کمال مطلوب دانسته و خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بودند. آنان بر این نظر بودند که بازارها مهم‌ترین نتایج را به بار می‌آورند و قیمت‌ها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند. این دیدگاه در ابتدای دهه نود تحت عنوان «اجماع واشنگتن» به شدت گسترش یافت و بنابراین هر گونه دخالت دولت در آنچه بازارها به وجود می‌آورند ضد تولید تلقی شد و نگاه به دولت از «عامل توسعه» به جدی‌ترین «مانع توسعه» تغییر یافت. از اواخر دهه ۹۰ میلادی موج تازه‌ای از نظریات و رویکردها آغاز شد که تحت عنوان «اجماع پسا واشنگتن» از آن یاد می‌شود. در این نگرش جدید به توسعه، برخلاف نگاه دوره دوم که توسعه را فقط رشد اقتصادی می‌دانست، توسعه پایدار، مساوات طلبانه و مردم سالار به عنوان اهداف توسعه قلمداد گردید و بر «حکمرانی خوب» تأکید شد (روی و تیسدل<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸).

با تقسیم‌بندی زمانی، می‌توان شعار دوره اول را «دولت موتور توسعه»، دوره دوم را «دولت کوچک» و شعار دوره سوم را «حکمرانی خوب» به معنای اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس «قانون، پاسخگویی و اثربخشی» دانست. در این نگاه جدید، هدف فقط افزایش تولید ناخالص داخلی نیست بلکه افزایش استانداردهای زندگی شامل آموزش، بهداشت، درمان بهتر، حمایت از منابع طبیعی، حفظ محیط

1- Roy & Tisdell

زیست، توسعه مساوات‌طلبانه و توسعه مردم‌سالارانه نیز توجه می‌شود. هدف آن است که شهروندان بتوانند به شیوه‌های مختلف در تصمیم‌گیری در اموری که بر زندگی‌شان تأثیر می‌گذارد، مشارکت داشته باشند (لیون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰). از این منظر حکومت‌های محلی با توجه به دو عامل انتخابی بودن و ارتباط نزدیک و مستقیم با مردم می‌توانند یکی از بهترین سازوکارها برای تحقق حکمرانی خوب باشند.

ایران معاصر نیز به رغم وجود دولت‌های مختلف، حکومت‌های محلی سابقه چندانی ندارند و سابقه شکل‌گیری اندیشه‌ها و قوانین مرتبط با این موضوع به سال ۱۲۸۵ شمسی مقارن با شروع عصر مشروطه در حدود یک سده پیش بر می‌گردد. البته دولت محلی در ایران پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است اما ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون تحولات زیادی به خود دیده است، نماد دولت محلی در ایران انجمن بلدیه یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی بوده است. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که متأثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراها) وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکز زدایی، به دلایل عدم فرهنگ دموکراتیک و وجود اقتدارگرایی حکومت مرکزی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه داشته است.

لذا با توجه به آن که حکومت‌های محلی برای اکثریت جوامع بدون در نظر گرفتن وضعیت سیاسی آن‌ها، سطح قابل قبولی از تعاملات با مقامات دولتی و نهادهای دولتی را فراهم می‌کند و مکانیسم و کانالی نزدیک به مردم برای دسترسی به خدمات اساسی و فرصت‌هایی برای بهبود زندگی آنها جهت مشارکت در فرآیندهای عمومی و تصمیمات مربوط به زندگی آنها و همچنین برای اجرای حقوق و تعهدات آنها به شمار می‌رود، بررسی نقش آن‌ها در فرآیند توسعه سیاسی از اهمیت شایانی برخوردار می‌باشد. اهمیت حیاتی دولت محلی همواره به دلیل مرحله ضروری از روند دموکراتیزاسیون و مشارکت محلی در روند تصمیم‌گیری، در مرکز توجه قرار گرفته است. علاوه بر این، استدلال

1- Lyon

می‌شود که بدون حکومت محلی، نمی‌توان یک نظام سیاسی جامع و کامل را در نظر گرفت (موحد<sup>۱</sup>، ۱۹۸۳: ۶۶ و وریث<sup>۲</sup>، ۱۹۷۲: ۶۵-۶۴). حکومت محلی به عنوان یک نهاد بالقوه برای کمک به دولت مرکزی در فرآیند توسعه، به ویژه در کشورهای در حال توسعه شناخته شده است (آموسا<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰: ۷). به همین دلیل اعمال حکومت‌داری صحیح در سطح محلی به دلایل مختلف ضروری است. با توجه به چنین پیشینه‌ای هدف اصلی پژوهش حاضر بررسی نقش حکومت‌های محلی در فرایند توسعه سیاسی با تمرکز بر ایران می‌باشد. روش پژوهش در این مقاله توصیفی - تحلیلی و گردآوری اطلاعات با استفاده از ابزار کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی انجام شده است.

#### ۱. ادبیات نظری

##### مفهوم حکومت‌های محلی

منظور از سازمان محلی (حکومت محلی) سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک کشور مانند استان، شهرستان، شهر و یا نواحی محدودتری مانند بخش، دهستان و غیره برای اداره امور محلی آن قسمت به وجود می‌آید (طاهری، ۱۳۷۵: ۱۹۳). در تعریف دیگری از سازمان‌های محلی چنین آمده است که سازمان محلی یک موجودیت سازمان یافته است که دارای مشخصه‌های حکومت بوده، از استقلال مالی و اداری برخوردار می‌باشد و هدف آن رفع احتیاجات و مشکلات مردم محل است (مقیم، ۱۳۷۷: ۵). حکومت محلی به عنوان یک عنصر تمرکززدایی، نتیجه واگذاری (تفویض اختیارات) است (الحق<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲: ۱). اولوو<sup>۵</sup> می‌گوید: در ادبیات مربوطه، دو پیشرفت در تعریف حکومت‌های محلی وجود دارد: از منظر مطالعات تطبیقی تحت دولت مرکزی، تمام ساختارهای ملی تحت عنوان حکومت مرکزی در نظر گرفته می‌شوند. در رویکرد دوم، مشخصه‌ها و ویژگی‌های خاصی وجود دارد که دولت محلی را به نحو محتاطانه‌تر تعیین می‌کند؛ این ویژگی‌های متمایز عمدتاً بر پنج بعد ذیل تمرکز دارد: (۱) شخصیت حقوقی (۲) محل سکونت (۳) مشارکت مؤثر شهروندان (۴) بودجه

1- Mawhood  
2 - Wraith  
3 - Amosa  
4- Ul Haque  
5- Olowu

گسترده و خودکفایی در استخدام با توجه به کنترل محدود از سوی مقامات مرکزی و ۵) اختیارات خاص برای اجرای انواع وظایف (اولوو، ۱۹۹۸: ۱۲). این ویژگی‌ها در جدا کردن آن‌ها از اشکال مختلف نهادها در سطح محلی مهم هستند و علاوه بر این، اطمینان حاصل می‌کند که اثربخشی سازمانی به میزان بالایی حفظ می‌شود.

حکومت محلی به مؤسسات یا سازمان‌های خاصی که بوسیله: قانون اساسی ملی (برزیل، دانمارک، فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن، سوئد)، قانون اساسی ایالتی (استرالیا، امریکا)، قوانین عادی بالاتر از سطح دولت مرکزی (نیوزلند، انگلستان و اکثر کشورها)، قانون دولتی یا ایالتی (کانادا و پاکستان) و دستورالعمل اجرایی (چین) اشاره دارد که برای ارائه طیف وسیعی از خدمات مشخص شده به یک منطقه نسبتاً کوچک از لحاظ جغرافیایی بوجود آمده‌اند. حکومت محلی یک مفهوم وسیع‌تر است و به عنوان شکل‌گیری و اجرای اقدام جمعی در سطح محلی تعریف می‌شود. بنابراین، نقش مستقیم و غیر مستقیم نهادهای رسمی سلسله مراتب دولت و سلسله مراتب حکومتی و نقش هنجارهای غیررسمی، شبکه‌ها، سازمان‌های جامعه و انجمن‌های محله در تعقیب اقدام جمعی با تعریف چارچوب برای شهروندان و تعاملات دولتی، تصمیم‌گیری جمعی و تحویل خدمات عمومی محلی را شامل می‌شود (شاه<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۱). حکومت محلی خوب نه فقط در زمینه ارائه خدمات محلی، بلکه در مورد حفظ آزادی زندگی ساکنان، ایجاد فضایی برای مشارکت دموکراتیک و گفت و گوی مدنی، حمایت از توسعه بازار محلی و حفظ محیط زیست محلی و تسهیل نتایجی است که کیفیت زندگی ساکنان را غنی می‌سازد.

رابسون<sup>۲</sup> حکومت محلی را از منظر قانونی این‌گونه تعریف می‌کند: «در یک طبقه‌بندی گسترده، حکومت محلی ممکن است تشکیلات حفاظتی را به کار بگمارد، اجتماعی غیر قانونی داشته باشد و شامل حقوق قانونی و نهادی ضروری برای بیان ارتباطات داخلی باشد. نفوذ مقامات با اقتدار در سطوح محلی برای انجام کارها بدون کنترل و دخالت خارجی، همراه با مشارکت اجتماع محلی در اداره امور خود، به عنوان نوعی از مقررات در نظر گرفته شده است» (رابسون، ۱۹۳۷: ۵۷۴).

1- Shah

2- Robson

گومم<sup>۱</sup> در تعریف حکومت محلی می‌نویسد: بخش فرعی از کل دولت، یک ملت یا ایالت‌ها که به عنوان یک حکومت محلی در نظر گرفته شده و بوسیله سیستم تابع با اقتدار دولت اما به طور مستقل از کنترل اقتدار دولت انتخاب، اداره و مدیریت می‌شود و توسط افراد صالح محلی از طریق منافع مشترک و تاریخ مشترک جوامع ساخته شده است (گومم، ۱۹۸۷: ۱-۲).

رابسون و گومم به شدت متذکر شده‌اند که دولت محلی از کنترل دولت مرکزی کاملاً آزاد نیست. این نشان می‌دهد که قدرت و اقتداری که حکومت محلی از آن برخوردار است تا حد نسبی است؛ زیرا مسئولیت‌ها برای ارائه خدمات در میان دولت‌های مرکزی و محلی تقسیم می‌شود. علاوه بر این، ذکر این نکته ضروری است که این تقسیم مسئولیت‌ها براساس منافع سیاسی و برنامه‌های مرتبط با سیاست انجام می‌شود. بانک جهانی<sup>۲</sup> همبستگی موفقیت‌آمیز بین دولت محلی و مرکزی را با توجه به شرایط مختلف شناسایی کرده است (بانک جهانی، ۱۹۸۹: ۸۸) و هیمنس و توتمایر<sup>۳</sup> پیش‌شرط‌های زیر را عنوان کرده‌اند:

- ۱) الزام و فشار برای یک سیستم حکومت محلی خوب ساخته شده در محیطی که از حمایت دموکراتیک برخوردار است؛
- ۲) در توسعه ملی و منطقه‌ای، نقش جریان اصلی را حکومت محلی بازی خواهد کرد؛
- ۳) توزیع عادلانه منابع مالی بین نهادهای مرکزی، محلی و منطقه‌ای؛
- ۴) توزیع منابع انسانی به شیوه‌ای منصفانه بین دولت مرکزی و محلی صورت می‌گیرد.
- ۵) کنترل و توازن بین دولت مرکزی و محلی به شیوه‌ای رسمی و مؤثر می‌باشد.
- ۶) به اشتراک گذاری اطلاعات در میان تمامی سطوح درست و دقیق است و مذاکرات و مشاوره‌ها نیز دقیق و کامل است.

1- Gomme  
2- World Bank  
3 -Heymans & Totemeyer

۷) گسترش دموکراسی در تمامی ابعاد حکومت از قبیل مشارکت همه شهروندان به طور کامل در سطوح اداری و حکومت، صرف نظر از هر گونه تبعیضات جنسیتی و نژادی؛

۸) هماهنگی در ابعاد اجتماعی و سیاسی؛

۹) مسائل بین سطوح مختلف حکومت به روشنی بیان شود و پتانسیل لازم برای اعمال فشار در سطح محلی به گونه‌ای که دولت مرکزی قوانین را تغییر دهد؛

۱۰) اصول اساسی حکومت بر مبنای اعتماد و صداقت است؛

۱۱) توانایی اتخاذ نوآوری وجود داشته باشد (هیمنس و توتمایر، ۱۹۸۸: ۶).

در طراحی نظام سیاسی دموکراتیک، حکومت محلی باید به عنوان پایه و اساس باشد. همانطور که یک وسیله نقلیه در سطح خاصی به درستی انجام وظیفه می‌کند شهروندان توانا و وظیفه شناس نیز باید در حیطه وظایف خود، عملکرد مثبتی داشته باشند.

تعریف مارشال<sup>۱</sup> به طور قابل توجهی به ویژگی‌های واقعی حکومت محلی نزدیک‌تر است و سه ویژگی مشخص را تشخیص می‌دهد: عمل در یک منطقه جغرافیایی محدود درون یک ملت یا ایالت؛ انتخابات محلی؛ برخورداری از معیار استقلال (مارشال، ۱۹۶۵: ۱).

مایر<sup>۲</sup> حکومت محلی را این گونه تعریف می‌کند: واحدهای حاکمیت محلی درون نظام دموکراتیک واحد کشور که اعضای تابع دولت و دارای قدرت دولتی و منابع درآمدی مجاز هستند، که برای تأمین خدمات خاص محلی و توسعه، کنترل و تنظیم محیط جغرافیایی، اجتماعی و اقتصادی منطقه محلی تعریف شده‌اند (مایر، ۱۹۷۸: ۱۰).

نقص تعریف مایر این است که می‌گوید «دموکراسی برای ایجاد حکومت محلی حیاتی» است، اما دولت محلی می‌تواند بدون شکل دموکراتیک دولت نیز شکل بگیرد. برای حمایت از این نکته، این مثال را در نظر بگیرید که یک دولت کودتا، دولت را به قدرت می‌رساند؛ چنین نوع حکومتی دموکراتیک نیست و بیشتر سرکوبگر است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دولت محلی می‌تواند غیردموکراتیک باشد و ممکن است آن را دولت محلی غیردموکراتیک نامید. اگرچه در تعریف پیشنهاد شده توسط مایر ضعف

1- Marshall

2- Meyer



قابل ملاحظه‌ای وجود دارد، اما ماهیت دولت محلی را که نزدیک به ویژگی‌های متنوع شناخته شده مارشال است، جذب می‌کند. نکته اصلی این است که دولت محلی یک سازمان دولتی است که قدرت را به گونه‌ای محدود و در مرزهای خاص جغرافیایی و صلاحیت قانونی قدرت تعریف می‌کند. ویژگی نخستین دولت محلی، اقتدار لازم برای تأیید قانون در کنترل خاص است و از این رو تا اندازه‌ای از استقلال برخوردار است. این ویژگی‌های دولت محلی برای در نظر گرفتن زمانی که دولت محلی بازسازی می‌شود، حیاتی است، زیرا اطمینان حاصل می‌کند که منطق دولت محلی نادیده گرفته نمی‌شود (الحق، ۲۰۱۲: ۵).

به طور کلی منظور از حکومت‌های محلی اداره امور محلی در حوزه روستا، بخش، شهرستان و استان می‌باشد که توسط نمایندگان منتخب خود مردم همان منطقه وظایفی چون انتخاب مقامات، تصویب مالیات‌ها، تصویب قوانین محلی و انجام بسیاری از امورات دیگر همان منطقه را عهده‌دار هستند.

## ۲. اصول یا ویژگی‌های حکومت‌های محلی

شورای اروپا<sup>۱</sup> ۱۲ اصل را برای حکمرانی خوب در سطح محلی مشخص کرده است: (۱) رفتار منصفانه انتخابات، نمایندگی و مشارکت<sup>۲</sup> (۲) پاسخگویی<sup>۳</sup> (۳) بهره‌وری و اثربخشی<sup>۴</sup> (۴) باز بودن و شفافیت<sup>۵</sup> (۵) حاکمیت قانون<sup>۶</sup> (۶) رعایت معیارهای اخلاقی<sup>۷</sup> (۷) شایستگی و ظرفیت<sup>۸</sup> (۸) نوآوری و باز بودن به تغییر<sup>۹</sup> (۹) جهت‌گیری‌های پایدار و بلندمدت<sup>۱۰</sup> (۱۰) مدیریت مالی درست<sup>۱۱</sup> (۱۱) حقوق بشر، تنوع فرهنگی و همبستگی اجتماعی<sup>۱۲</sup> (۱۲) مسئولیت‌پذیری<sup>۱۳</sup> (شورای اروپا، ۲۰۱۶).

- 1- Council of Europe
- 2- Fair Conduct of Elections, Representation and Participation
- 3- Responsiveness
- 4- Efficiency and Effectiveness
- 5- Openness and Transparency
- 6- Rule of Law
- 7- Ethical Conduct
- 8- Competence and Capacity
- 9- Innovation and Openness to Change
- 10- Sustainability and Long-term Orientation
- 11- Sound Financial Management
- 12- Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion
- 13- Accountability

اداره سرشماری آمریکا در سال ۱۹۵۳ میلادی سه اصل یا معیار کلی برای حکومت‌های محلی مشخص نموده است، که این سه معیار عبارتند از:

الف) سازمان‌های محلی باید «موجودیتی سازمان‌یافته» باشند. برای احراز چنین شرایطی سازمان محلی باید دارای ساختار و شکلی سازمانی بوده و برخی اختیارات و قدرت‌های سایر سازمان‌ها را داشته باشد به نحوی که حق ارائه دادخواست، مورد داخواست واقع شدن؛ بستن قرارداد و داشتن دارایی مخصوص برای آن محفوظ باشد.

ب) سازمان محلی باید دارای ویژگی یا مشخصه حکومتی باشد، کارمندان آن باید به وسیله رأی‌دهندگان انتخاب شده باشند و یا به وسیله اداراتی که انتخابی بوده‌اند، منصوب گردند، علاوه بر آن سازمان محلی بایستی به عموم مردم در قبال فعالیت‌هایش، پاسخگو باشد.

ج) سازمان محلی بایستی دارای استقلال و خودمختاری به معنی واقعی کلمه باشد این استقلال شامل استقلال مالی و اداری قابل ملاحظه است. به طور کلی سازمان محلی بایستی دارای حق تعیین بودجه خود، کسب درآمد، استقراض نمودن و غیره را داشته باشد (هارولد<sup>۱</sup>، ۱۹۵۶: ۳).

جری<sup>۲</sup> در مقاله‌ای با عنوان برنامه‌ریزی منطقه روستایی از جمله پایه‌های لازم جهت مشارکت مردم در حکومت‌های محلی را چنین بیان می‌کند:

(۱) عدم تمرکز در موسسه‌های برنامه‌ریزی در سطح حکومت محلی

(۲) ساختارهای غیر متمرکز برای سطوح حکومت‌های محلی

(۳) تحول مهم و اساسی در تصمیم‌گیری منابع عمومی (جری، ۱۹۶۸: ۸-۲).

شارپ<sup>۳</sup> در سال ۱۹۷۰ در خصوص شکل حکومت محلی، تأکیدش بر روی حکومت‌های محلی انتخابی است و سه ویژگی زیر را به عنوان خصوصیات اصلی حکومت محلی مشخص می‌کند که این ویژگی‌ها عبارتند از:

(۱) منطقه جغرافیایی محدود

(۲) انتخابات محلی

1-Harold

2-Jerry

3- Sharp

۳) برخورداری از یک درجه‌ای از استقلال از جمله قدرت وضع مالیات (شارپ، ۱۹۷۰: ۱۶۰-۱۵۳).

به نظر برخی صاحب‌نظران، سازمان یا حکومت محلی هنگامی واقعا موجودیت پیدا می‌کند که عناصر و عوامل ذیل در آن وجود داشته باشد: (۱) سرزمین (۲) جمعیت (۳) سازمان اداری دائمی (۴) هویت مستقل حقوقی (۵) استقلال از دیگر واحدهای محلی (۶) قدرت و وظایف حکومتی (۷) قدرت افزایش درآمد و اخذ مالیات‌های لازم (هارلد، ۱۹۵۶: ۴).

عده دیگری از محققین علوم اداری وجود خصوصیتی را برای سازمان و حکومت‌های محلی الزامی دانسته‌اند: اول آن‌که این حکومت‌ها باید به صورت یک سازمان اداری موجودیت یافته باشند و طبیعتا برای این امر نیازمند تشکیلات سازمانی و داشتن قدرت‌های ناشی از وجود یک شخصیت حقوقی می‌باشند که به آنان حق می‌دهد دعاوی حقوق طرح کرده و آن‌ها را در دادگاه‌های عمومی تعقیب بنمایند و یا متقابلا مورد دعوی حقوقی و تعقیب قرار گیرند.

دوم آن‌که سازمان‌های محلی باید خصوصیت حکومتی داشته باشند و مأموران آن از طریق آراء مردم محل انتخاب و به مشاغل خاص خود گمارده شوند و از این لحاظ در برابر انتخاب‌کنندگان خود یعنی مردم به خاطر اقداماتی که انجام می‌دهند و نتایجی که از آن حاصل می‌شود، حساب پس بدهند.

سوم آن‌که سازمان‌های محلی (حکومت‌های محلی) می‌باید آزادی عمل داشته باشند که قسمتی از این استقلال در امور مالی و اداری تجسم می‌یابد و این امر به معنای حق انتخاب بودجه و افزایش درآمدها و اخذ وام می‌باشد و این امر تنها در انطباق کل با قانون دولت مرکزی و نظارت علیه آن می‌باشد (رئوفی، ۱۳۵۹: ۳۴). همچنین استقرار عدم تمرکز اداری از نظر حقوقی مستلزم تحقق سه شرط زیر است:

اولا امور محلی از امور ملی تفکیک و توسط قانون به رسمیت شناخته شود.

ثانیا اداره این امور به افرادی واگذار گردد که منصوب دولت مرکزی نیستند.

ثالثا این افراد در اداره امور فوق‌الذکر از استقلال کافی برخوردار باشند (هریسی نژاد، ۱۳۷۷: ۱۱۸).

از این رو صفت مشخص سازمان‌های محلی این است که این سازمان‌ها فاقد اقتدار عالی سیاسی به معنای واقعی آنچه در اختیار دولت مرکزی است، می‌باشند و بدین صورت سازمان‌های محلی دارای خاصیت دوگانه هستند، بدین معنی که از یک طرف امور محلی را با نظر مردم محل به ترتیبی که قانون مقرر کرده است انجام می‌دهد و از طرف دیگر از بعضی جهات نماینده حکومت مرکزی به شمار می‌روند و می‌باید سیاست عمومی آن را در سطح منطقه اجرا نمایند.

### ۳. مفهوم توسعه سیاسی

پیدایش شمار زیاد دولت‌های ملی پس از دوره استعمار در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین، با روندی بسیار سریع، نسل جدید دانشمندان سیاست را برانگیخت تا ابزارهای بررسی اجتماعی - سیاسی را بازبینی کنند. نسل جدید سیاست‌شناسان تشخیص دادند با وجود زمینه‌های اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی بازمانده از سده‌های پیشین و مؤثر بر شیوه کار ایشان، می‌توانند روندهای سیاسی غیر غربی را حتی با وجود تفاوت با روندهای سیاسی غربی، به طور موفقیت‌آمیز مطالعه کنند. بر این اساس بود که اندیشمندانی چون لوسین پای<sup>۱</sup>، گابریل آلموند<sup>۲</sup>، جیمز کولمن<sup>۳</sup>، لئونارد بایندر<sup>۴</sup>، مایرون وینر<sup>۵</sup>، دیوید آپتر<sup>۶</sup>، هارولد لاسول<sup>۷</sup>، ساموئل هانتینگتون<sup>۸</sup> و شماری دیگر از صاحب‌نظران در این زمینه مطرح شدند و درباره نهاد‌های اجتماعی - سیاسی و فرهنگی کشورهای در حال توسعه به‌ویژه از دیدگاه‌های اقتصادی، اجتماعی، روان‌شناختی، مردم‌شناختی و سیاسی مطالعات تجربی زیادی کردند تا روند تغییر در این کشورها را توضیح دهند (عالم، ۱۳۸۲: ۱۲۴-۱۲۳).

به دلیل مطالعات فراوانی که از دیدگاه مطالعات میان‌رشته‌ای درباره رشد، نوسازی و توسعه دولت‌های جدید در جهان سوم صورت گرفته است، تعریف دقیق و مشخصی برای دانش‌واژه توسعه سیاسی وجود ندارد. این مفهوم در عرصه سیاست و علم سیاست جایگاه مهمی دارد. با این حال، «هنوز ابهام و عدم صراحت زیادی در مورد این

1- Pye, L.  
2- Almond, G. A.  
3- Kelman, J.  
4- Binder, L.  
5- Wiener, M.  
6- Apter, D.  
7- Lasswell, H.  
8- Huntington, S.

دانش‌واژه وجود دارد.» (عالم، ۱۳۸۲: ۱۲۳). آلموند آنرا با عنوان «بسیج قدرت»<sup>۱</sup> توصیف می‌کند (آلموند، ۱۹۶۰). لرنر<sup>۲</sup> توسعه سیاسی را به عنوان «جنبه‌ای از فرآیند تغییرات اجتماعی چند بعدی» (لرنر، ۱۹۵۸) و لاپالمبارا<sup>۳</sup> آنرا با عنوان «دموکراسی سازی»<sup>۴</sup> تعریف نمود (لاپالمبارا، ۱۹۶۳). پای توسعه سیاسی را یک مفهوم اساسی می‌داند که با گسترش تدریجی در همه جوامع ممکن است به یک فرهنگ جهانی بیانجامد. به گفته وی، اولین گام برای رسیدن به توسعه سیاسی، تکامل یافتن یک دولت ملی است و اشاره می‌کند که توسعه سیاسی می‌تواند در کل جمعیت، در سطح دولتی و همچنین در سازمان نظام سیاسی باشد (پای، ۱۹۶۵: ۲۲). بر اساس نظر وبر<sup>۵</sup> و لاپالمبارا توسعه سیاسی، توسعه اداری و قانونی است که بوروکراسی نقطه اصلی توسعه سیاسی است. لاپالمبارا همچنین می‌نویسد که توسعه سیاسی، توسعه دموکراسی از طریق ترویج ارزش‌های دموکراتیک در میان مردم است (لاپالمبارا، ۱۹۶۳).

رایج‌ترین دیدگاه که می‌تواند برای درک فرایند توسعه سیاسی تعیین شود، این است که توسعه سیاسی شامل تعدادی از تغییرات در لایه‌های مختلف جامعه می‌شود که با توجه به عملکرد دولت، رفاه مردم، فعالیت‌های نخبگان، اقتصاد اجتماعی و گرایش‌های فرهنگ سیاسی پیشرفته می‌تواند متفاوت باشد.

### ۳-۱. شاخصه‌های توسعه سیاسی

در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ هنگامی که بحث از توسعه به میان می‌آمد، مراد توسعه یا رشد اقتصادی بود؛ یعنی روندی که منجر به افزایش درآمد سرانه و تولید ناخالص ملی شده و باعث بهبود سطح زندگی بهتر برای مردم محروم می‌گردید. زیرا در عمل ثابت شد که عدم کارایی ساختارها و کارکردهای نظام سیاسی وضعیتی به وجود می‌آورد که مانع از توسعه اقتصادی مطلوب می‌شد. تا اوایل دهه ۱۹۶۰ بر این امر تاکید می‌شد که به واسطه وجود همبستگی در میان جوامع انسانی (در سایه توسعه ارتباطات) چنان که بتوان جهان سوم را از لحاظ روانی به مثابه جوامع پیشرفته صنعتی، مدرن تلقی کرد و

1- Mobilization of Power  
2- Lerner  
3- LaPalombara  
4- Building of Democracy  
5- Weber

کمک‌های لازم اقتصادی در اختیار آن قرار داد، توسعه سیاسی مطلوب به دست خواهد آمد. اما از اوایل دهه ۱۹۷۰ در مفهوم توسعه سیاسی تغییراتی به وجود آمد و محققین علوم سیاسی به پارامترهای اجتماعی و سیاسی بیش از شاخص‌های اقتصادی بها دادند (قوام، ۱۳۸۲: ۱۴).

بر این اساس اندیشمندان سیاسی در دهه‌های اخیر شاخص‌های مختلفی را برای توسعه سیاسی ذکر کرده‌اند. از دیدگاه هانتینگتون هر اندازه یک نظام سیاسی از سادگی به پیچیدگی، از وابستگی به استقلال، از انعطاف ناپذیری به انعطاف‌پذیری و از پراکندگی به یگانگی گرایش پیدا کند به همان نسبت به میزان توسعه سیاسی آن افزوده خواهد شد. بدین ترتیب از نظر او معیارهای توسعه سیاسی عبارتند از: پیچیدگی، استقلال، انعطاف‌پذیری، یگانگی و پراگماتیسم (هانتینگتون، ۱۹۶۵: ۳۸۹-۴۳۰). پای توسعه سیاسی را افزایش ظرفیت نظام در پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های مردم، تنوع ساختاری، تخصصی شدن ساختارها و همچنین افزایش مشارکت سیاسی می‌داند (پای، ۱۹۶۵: ۵۸). این‌نشأت توسعه سیاسی را به ساختارسیاسی تنوع یافته و تخصصی شده و توزیع اقتدارسیاسی در کلیه بخش‌ها و حوزه‌های جامعه مرتبط می‌سازد. به نظر وی هر اندازه جامعه از ساختارهایی برخوردار شود که هر کدام دارای هویت مستقل برای خود باشند به همان نسبت بر درجه توسعه سیاسی آن افزوده خواهد شد (این‌نشأت، ۱۹۶۳). به طور کلی می‌توان شاخص‌های توسعه سیاسی را در موارد ذیل خلاصه کرد: دولت‌مداری یا یکپارچگی سرزمینی، شکل‌گیری ملت یا یکپارچگی ملی، انتخابات آزاد و افزایش حق رأی، افزایش مشارکت سیاسی، مشارکت مردم در هیئت‌های تصمیم‌گیری، حساب‌گری فزاینده گروه‌های خودمختار، آزادی مطبوعات و رشد رسانه‌های جمعی، تراکم منافع فزاینده توسط احزاب سیاسی، تمرکز زدایی سیاسی و اداری، خودگردانی حکومت‌های محلی، استقلال قوه قضائیه و غیره (عالم، ۱۳۸۲: ۱۲۸). جوامع دموکراتیک جوامعی هستند که در لایه‌های مختلف جامعه خود شاخص‌های مثبت توسعه سیاسی را اعمال کرده‌اند. همانگونه که اشاره شد خودگردانی حکومت‌های محلی و تمرکززدایی سیاسی نیز از شاخص‌های توسعه سیاسی هستند اما این بدان معنا

نیست که لزوماً دموکراتیک باشند زیرا توسعه سیاسی نمی‌تواند تنها محدود به یکی دو شاخص باشد

#### ۴. الگوهای اصلی حکومت‌های محلی

سازمان‌های محلی از قدیمی‌ترین موسساتی هستند که جماعات بشری برای رتق و فتق امور خود ایجاد کرده‌اند. این سازمان‌ها دارای ریشه‌های تاریخی و طبیعی می‌باشند و به همین جهت می‌توان ادعا کرد که دوام و زوال اقوام و کشورهای مختلف تا حد قابل ملاحظه‌ای به نحوه تلقی آن‌ها نسبت به سازمان‌های محلی بستگی دارد. این حقیقتی است که در جهان امروز شناخته شده است و به همین جهت کوشش برای تجدید حیات سازمان‌های محلی در همه جا به چشم می‌خورد (طاهری، ۱۳۷۵: ۱۹۵-۱۹۴). اتحادیه بین‌المللی حکومت‌های محلی (LULA)<sup>۱</sup> با توجه به اعلامیه جهانی خودگردانی محلی و اعلامیه جهانی حقوقی بشر به این اصل معتقد است که، دولت محلی نزدیک‌ترین قشر دولت به مردم بوده و برای مشارکت دادن شهروندان در جهت اتخاذ تصمیم در ارتباط با شرایط زندگی‌شان و استفاده از دانش و استعدادهای آن‌ها در ارتقاء و توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در بهترین موقعیت قرار دارد. این اتحادیه بر این باور است که با اذعان به ریشه محلی معضلات جهانی، می‌توان با اشاعه و ارتقای مردم‌سالاری محلی، صلح و عدالت جهانی را تحقق بخشید (شفیعی، ۱۳۷۸: ۳۰).

کارشناسان سازمان ملل متحد با توجه به بررسی ارتباطات میان سازمان‌های حکومت مرکزی و محلی در کشورهای مختلف، چهار نوع الگوی مشخص حکومت محلی ارائه نموده‌اند، که عبارتند از:

۱) سیستم حکومت محلی جامع<sup>۲</sup>: در این سیستم خدمات عمومی دولتی در سطح محل از طریق مقامات حکومت محلی که انجام وظیفه متعددی را بر عهده دارند، عرضه می‌شود و در این حالت وجود هماهنگی و وحدت هدف میان تمام سطوح اداری سازمان‌های محلی یک اصل اساسی پنداشته می‌شود. در این سیستم مقامات محلی برخی وظایف را در انطباق با تصمیمات کلی قانونی متخذه از جانب حکومت مرکزی و برخی

1-International Union of Local Authorities

2- The Comprehensive Local Government System

دیگر را به نیابت از طرف وزارتخانه‌های مرکزی انجام می‌دهند. خصوصیات بارز این سیستم آن است که تمام یا اغلب خدمات مربوط به کشاورزی، آموزش، بهداشت و رفاه عمومی و خلاصه آنچه عاید مردم می‌شود توسط مقامات حکومت محلی انجام می‌شود. در این مورد کمک‌های فنی از سطوح بالاتر اداری در تمام مراحل اولیه استقرار این سیستم در کشورهای در حال توسعه مورد نیاز شدید می‌باشد؛ چنین امری در کشورهای هندوستان، پاکستان و غیره مشاهده شده است.

۲) سیستم مشارکتی<sup>۱</sup> حکومت محلی و حکومت مرکزی: در این سیستم برخی خدمات به طور بلاواسطه از طرف سازمان‌های حکومت مرکزی و برخی دیگر به وسیله مؤسسات محلی ارائه می‌شود. مقامات محلی در این سیستم کم و بیش بعضی وظایف را به طور مستقل و تنها در انطباق با تصمیمات کلی حکومت مرکزی انجام می‌دهند. اجرای این روش امکان می‌دهد که بر حسب مقتضیات و اوضاع موجود از سازمان‌های حکومت مرکزی یا حکومت محلی بهره برداری شود و دست کم این انتظار وجود دارد که میان سازمان‌های اداری محل هماهنگی کامل وجود داشته باشد.

۳) سیستم دوگانه حکومت مرکزی و حکومت محلی<sup>۲</sup>: در این سیستم، وزارتخانه‌های مرکزی خود خدمات فنی لازم را اداره می‌کنند و در عین حال مقامات محلی قانوناً از استقلال عمل برخوردارند تا نسبت به اداره خدمات محلی و انجام هر آنچه که به نظرشان باعث تقویت و پیشرفت امور محلی می‌شود، اقدام نمایند. سوابق امر نشان می‌دهد که در چنین سیستم دوگانه‌ای، مقامات محلی در عمل موفقیت چندانی به دست نیاورده‌اند، انشقاق و تضاد در ارتباط میان حکومت مرکزی و حکومت محلی خصیصه اصلی این سیستم می‌باشد و وحدت و هماهنگی به ندرت به چشم می‌خورد. بدین ترتیب، حکومت محلی در این سیستم بیشتر یک وسیله عدم تمرکز سیاسی می‌باشد تا ابزاری در جهت توسعه اجتماعی و اقتصادی در محل.

۴) سیستم اداری متشکل<sup>۳</sup> از حکومت مرکزی و حکومت محلی: در این سیستم سازمان‌های حکومت مرکزی مستقیماً خدمات فنی را انجام می‌دهند و برای تأمین

1- The Partnership System

2- The Dual System

3- The Integrated Administrative System



هماهنگی در مناطق مختلف کشور، مدیران هماهنگ کننده ناحیه‌ای که از طرف حکومت مرکزی انتصاب یافته‌اند، دارای مسئولیت می‌باشند. در این سیستم مقامات محلی بیشتر در قلمرو مناطق روستایی فعالیت می‌کنند و به هر صورت بر اقدامات و فعالیت‌های حکومت مرکزی و کارمندان آن کنترل عمده‌ای ندارند. خصیصه اصلی کشورهای که دارای این سیستم می‌باشند، آن است که در تطابق برنامه‌های حکومت مرکزی و نیازمندی‌های محلی و جلب همکاری و مشارکت مردم و شناخت علائق واقعی آن‌ها با مشکل روبه رو می‌باشند. الگوی موجود در اغلب کشورهای جنوب شرقی آسیا و خاورمیانه است (رئوفی، ۱۳۵۹: ۴۲-۴۱).

### انواع سازمان‌های محلی (حکومت‌های محلی)

به طور کلی سازمان‌های محلی (حکومت‌های محلی) به دو گروه عمده تقسیم می‌شوند:

۱) سازمان‌های محلی انتصابی: آن‌هایی هستند که به وسیله حکومت مرکزی منصوب می‌گردند و مجری سیاست‌های حکومت مرکزی هستند و مردم در انتخاب آن‌ها هیچ‌گونه دخالتی ندارند (در ایران شامل استانداران، فرمانداران و بخشداران).

۲) سازمان‌های محلی انتخابی: سازمان‌هایی هستند که مستقیماً به وسیله مردم محل انتخاب می‌گردند و در انتخاب آن‌ها، حکومت مرکزی هیچ‌گونه دخالتی نمی‌کند (مثل شوراهای اسلامی روستا و شهر) در کشورهای فدرال عمده سازمان‌های محلی انتخابی هستند ولی در کشورهای تک ساخت انتصابی یا انتخابی بودن سازمان محلی، بستگی به سیاست‌های تمرکززدایی در آن کشورها دارد (مقیم، ۱۳۷۷: ۵).

### نظریه‌های اداره امور محلی

#### نظریه تمرکزگرایی

در نظام‌های سیاسی متمرکز، مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌ها اعم از ملی و محلی، در مرکز سیاسی کشور یا پایتخت تعیین می‌شود. مجریان سیاست‌ها و برنامه‌های مذکور نیز عمدتاً سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری دولتی هستند که بخش عمده‌ای از خدمات محلی را به مردم ارائه می‌دهند. در چنین شرایطی، سازمان‌های محلی مانند شهرداری‌ها و

شوراها نقش و تأثیر اندکی در جریان اداره امور محلی دارند. آن‌ها عمدتاً ادارات محلی به شمار می‌روند که موظف‌اند بر اساس سیاست‌های ابلاغ شده از مرکز عمل کنند. در چنین الگویی، کلیه تصمیمات در مرکز اتخاذ می‌شود و مناطق هیچ استقلال از خود ندارند (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۱۹).

رویکرد تمرکزگرایی و ریاستی حاکم بر اداره امور محلی در بعضی از کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین وجود دارد و در این کشورها فشارهای فزاینده‌ای از سوی شهروندان، احزاب مردمی و سازمان‌های مدافع حقوق بشر برای تعدیل قدرت دولت مرکزی، توسعه سیاسی و تقویت نظام مدیریت شورایی متوجه حاکمان است. بسیاری از این کشورها به خاطر ناتوانی در تأمین خواسته‌های جامعه محلی و یا به خاطر تغییر منش و رفتارهای سیاسی قیم مآبانه، اقدام به برگزاری انتخابات محلی در قلمرو شهرها و روستا کرده‌اند و بخشی از اختیارات را به حکومت‌های محلی واگذار کرده‌اند. کلمبیا، برزیل، آفریقای جنوبی و غنا و بعضی از کشورهای عربی مصادیقی از فاصله گرفتن نسبی دولت مرکزی این کشورها از روش کهنه نظام ریاستی اداره امور محلی هستند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که ساخت قدرت دولت متمرکز است، شوراهای محلی و روستایی که شکل می‌گیرند، عملکرد آن‌ها تحت تأثیر فقدان ساز و کارهای کنترل و تعادل قدرت<sup>۱</sup> و کمبود مردم سالاری محلی<sup>۲</sup> قرار می‌گیرند. بیشتر وقت شورای شهر صرف امور روزمره و برگزاری جلسات می‌گردد و مدیران انتصابی دولت مرکزی در شهرها و ایالت‌ها نقش سمبولیک و ظاهری برای شوراهای شهر قائل و کمتر حاضر به پذیرش اقتدار شوراها هستند (گاس<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱: ۵۶).

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که قوانین کشور ایران در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی و در خصوص کشورداری فرانسه و بلژیک اقتباس شده است و قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶ شمسی موید آن است که اداره امور محلی در ایران کاملاً متأثر از الگوی ریاستی فرانسه است. هر چند کشورهای فرانسه و بلژیک در اواخر قرن بیستم از

1- Control and balance of power

2- Local Democracy Deficient

3- Goss

الگوی ریاستی فاصله گرفته‌اند و اصلاحات تمرکززدایی در این کشورها گرایش به حکمرانی محلی مطلوب و خودگردانی محلی دارد.

### نظریه خودگردانی محلی<sup>۱</sup>

الگوی خودگردانی محلی گرایش به تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی همزمان دارد و در این رویکرد، شوراهای محلی و شهرداری‌ها از استقلال سیاسی، مالی و اداری زیاد در حوزه انتخابیه خویش برخوردارند. در الگوی خودگردانی محلی، وظایف و اختیارات به مقامات محلی در ابعاد سیاسی، مالی و اداری واگذار می‌گردد و مقامات محلی در زمینه جذب درآمدهای محلی، استخدام کارکنان و نحوه پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان محلی از آزادی و استقلال عمل کافی برخوردارند (برنامه توسعه ملل متحد<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳: ۴). به علاوه، اجرای خط‌مشی تمرکززدایی و واگذاری قدرت، به توانمندسازی شهروندان می‌انجامد و توانمندسازی جوامعی محلی که در پرتو واگذاری قدرت به شهروندان تحقق می‌یابد، به توسعه پایدار منجر می‌گردد. در تمرکززدایی امکان مشارکت شهروندان محلی برای شناسایی مسائل پیرامون فراهم می‌شود و راه‌حل‌های مناسب می‌تواند شناسایی و اجرا گردد (شین<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱: ۱۳۱۲). طرفداران تمرکززدایی و ساختار بهینه دولت، معتقدند که فساد، وابسته‌گرایی و از خود بیگانگی سیاسی در دیوان‌سالاری‌های سلسله‌مراتبی بوجود می‌آید و مشروعیت دولت‌ها را تهدید می‌کند و واگذاری قدرت سیاسی، مالی و اداری به سطوح منطقه‌ای و محلی و بخش‌های خصوصی و غیردولتی برای درمان معضلات فساد اداری و از خود بیگانگی سیاسی راه‌گشا است (فیگیت<sup>۴</sup>، ۲۰۰۲: ۵).

### نظریه عدم تمرکز یا تمرکززدایی

عدم تمرکز، روشی است که در آن دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی، که متصدیان آن بسته به توسعه سیاسی کشور توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌نماید (نبوی، ۱۳۵۶: ۵-۱). کارلسن<sup>۵</sup>

1- Local Self-Governing  
2- Undp  
3- Shin  
4- Faguet  
5- Karlsen

(۱۹۹۹) تمرکززدایی را فرآیندی می‌داند که معمولاً حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی درجه تمرکز و افزودن درجه عدم تمرکز می‌شود و البته این به معنای ایجاد تمرکز مطلق نیست. ایوانز و اسکاکپول<sup>۱</sup> معتقدند که تمرکززدایی از حکومت مرکزی باعث شکل‌دهی سرمایه انسانی گردیده و واگذاری اختیارات در سطوح افقی و عمودی جامعه، حکمرانی دموکراتیک را تقویت می‌کند و ضمن آنکه محیط مناسب‌تری را برای توسعه انسان محور فراهم می‌سازد، موجب تضمین بقای حکومت نیز خواهد گردید (ایوانز، ۱۹۹۶، اسکاکپول، ۱۹۹۶، وارنر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱: ۱۹۱). بنابراین، پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی و توانایی مردم در درک نیازها و راه‌های برآوردن آن‌ها، ضرورت مداخله آن‌ها را در اداره امور بیشتر نموده است. این روند نیز جز از طریق سازماندهی آن‌ها در شکل نهادهای مشارکتی محلی و منطقه‌ای امکان‌پذیر نبوده از اینرو برای نیل به توسعه، تنوع در ساختار حکومتی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر مطرح شده که به عنوان محملی برای پژوهش‌گران توسعه در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بیشتر مورد توجه قرار گرفته است و موجب شده که ایده تمرکززدایی در کانون مطالعات مفهومی و عملی توسعه قرار گیرد (کانیزر<sup>۳</sup>، ۱۹۸۶: ۵۹۸).

تمرکز و عدم تمرکز نظام‌های سیاسی و اداری به گونه‌ای است که آن‌ها در دو طرف سر طیف قرار دارند. مفهوم تمرکز و عدم تمرکز مطلق در عالم واقع معنا پیدا نمی‌کنند و نظام سیاسی و اداری کشورها در درجات مختلف دو سر طیف قرار می‌گیرند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بسترهای سیاسی و اجتماعی و فرهنگی ممکن است برای خودگردانی محلی مساعد نباشد. تمرکززدایی میانه برای بعضی از کشورها اثربخشی و سازگاری بهتری دارد. کشورهای متحد و یکپارچه برخلاف کشورهای فدرال، به خط‌مشی‌های تمرکز زدایی نسبی گرایش دارند و در این کشورها، دولت مرکزی بر حکومت‌های محلی نظارت دارد. کشورهای فرانسه، اسپانیا، ژاپن و انگلستان در طیف میانی تحولات تمرکززدایی قرار دارند و در این گروه از کشورها، حکومت‌های

1- Evans & Skocpol

2- Warner

3- Conyers

محلی مستقل از حکومت نیستند و سازوکارهایی برای هدایت و سرپرستی شوراهای محلی از سوی دولت مرکزی وجود دارد. در ژاپن عدم تمرکز کنترل شده<sup>۱</sup> به عنوان خط‌مشی معتدل در برقراری و تنظیم رابطه مرکز - پیرامون مد نظر است و تمرکززدایی در شکل تفویض و اختیار به گونه‌ای است که دولت مرکزی مسئولیت و اجرای خط‌مشی‌های محلی را به حکومت‌های محلی منتخب مردم به صورت محدود واگذار می‌کند و شوراهای محلی به صورت نیمه مستقل شکل می‌گیرند و به دولت مرکزی وابسته هستند (سالارزهی، ۱۳۸۳: ۵۲).

### نظریه فدرالیسم

در آغاز قرن بیستم، تنها ۹ کشور رسماً فدرال در جهان وجود داشت؛ این کشورها عبارت بودند از: آرژانتین، استرالیا، برزیل، کانادا، مکزیک، سوئیس، آمریکا و ونزوئلا. ولی در پایان قرن بیستم کشورهای اتریش، بلژیک، کومور، هند، مالزی، نیجریه، پاکستان، روسیه، تانزانیا، امارت متحده عربی و آفریقای جنوبی به این دسته از کشورها پیوستند. هر چند از جهت تعداد کشورهای فدرال محدودند، ولی به خاطر اینکه اکثر آن‌ها کشورهای بزرگ و پر جمعیت هستند، از جهت فضایی و جمعیت نظام فدرالیسم حدود ۵۰ درصد کره زمین را در بر می‌گیرد. از این رو قرن بیستم را از نقطه نظر تقسیمات کشوری، «قرن فدرالیسم» اطلاق می‌کنند (هیوگن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵).

واژه فدراسیون (Fedration) از واژه لاتین (Foeodus) به معنی قرارداد یا موافقتنامه آمده است. فدراسیون هنگامی به وجود می‌آید که: ۱) دو یا چند دولت مستقل موافقت می‌کنند یک دولت جدید تشکیل دهند و حاکمیت خود را به آن واگذارند که در این حالت ایالات برای دفاع در برابر بیگانه متحد می‌شوند و تشکیل فدرالیسم می‌دهند که اغلب از لحاظ زبان و فرهنگ اختلاف داخلی ندارند و اختیارات بیشتری به واحدهای محلی می‌دهند. ۲) یا هنگامی که واحدهای اداری در تقسیمات کشوری حکومت تک ساخت موافقت مرکز را برای اعطای خودمختاری به دست می‌آورند که در این حالت به علت اختلافات زبانی و قومی داخلی مجبور به تشکیل رژیم فدرال می‌شوند که به دلیل

1- Controlled Decentralization

2- Hueglin

ترس از استقلال ایالت‌ها، اختیارات کمتری به واحدهای محلی داده می‌شود مانند کانادا و آفریقای جنوبی. در این مورد باید گفت این حالت‌ها یک تقسیم‌بندی به صورت حقیقی و غیرحقیقی از فدرالیسم را بیان می‌کنند که مورد اول به «ادغام» و مورد دوم به «تجزیه» نام برده می‌شود. در حکومت فدرالی، حکومت مرکزی در مورد مسائل عمده مربوط به منافع عمومی یا مشترک مانند ارتش و امنیت، اقتصاد و مسائل مالی و پولی، نشان‌های ملی و سیاست خارجی تصمیم‌گیری و اقدام می‌کنند و واحدهای محلی تشکیل دهنده فدرالیسم به مسائلی که از لحاظ محلی اهمیت دارند، می‌پردازند. توزیع اختیارات میان مرکز و واحدها را قرارداد تشکیل فدراسیون یا قانون اساسی فدرال معین می‌کند در این گونه فدراسیون‌ها جدایی از فدراسیون تنها از راه یک روند رسمی و قانونی مقرر در قانون اساسی میسر است (عالم، ۱۳۸۲: ۳۳۸).

مهم‌ترین تفاوت ماهوی بین یک نظام فدرال و نظام غیرمتمرکز در این است که در یک نظام فدرال، خودمختاری ایالت‌های تشکیل دهنده از طریق تصریح و یا به عبارت دیگر به طور قانونی به وجود می‌آید، حدود جغرافیایی و حقوق آن‌ها در قانون اساسی تضمین می‌شود و نظام مرکزی که قدرت خود را در درجه اول از مردم کسب کرده است، بالطبع قدرتش محصول تک تک ایالات عضو می‌باشد، ولی در یک نظام غیرمتمرکز فقط بخش‌هایی از قدرت به وسیله قوانین عادی به واحدهای محلی داده می‌شود. حدود و ثغور اختیارات واحدها همچنان در اختیار قدرت دولت مرکزی است. از نظر حقوقی در نظام غیرمتمرکز، کنترل تمامی نهادهای اصلی قدرت همچنان در حیطه حکومت مرکزی است و علاوه بر این موضوع دولت مرکزی به تنهایی نماد حاکمیت ملی می‌باشد. در صورتی که در نظام فدرال، قدرت مرکزی حاصل جمع قدرت ایالت‌های نظام فدرال می‌باشد. همچنین، در یک نظام فدرال هر یک از ایالت‌ها، خود دارای یک حکومت ایالتی می‌باشند که قوه مجریه، مقننه و قضائیه خود را دارند و در چارچوب قانون اساسی مرکزی، خودمختاری آن‌ها تضمین شده و نحوه حکومت در محدوده جغرافیایی هر ایالت را قانون اساسی آن ایالت تعیین می‌نماید که البته تضادی با قانون اساسی مرکزی ندارد. در حالی که در یک سیستم غیرمتمرکز، اختیارات منطقه‌ای صرفاً

وظایف محوله بوده و قانون‌گذاری، قضاوت و سیاست امور مهم کشور هم‌چنان در محدوده اختیارات دولت مرکزی است (امیدی، ۱۳۹۲: ۲۱۲).

الگوهای مطرح شده در بالا، گفتمان‌های مهم در اداره امور محلی هستند. به استثناء گفتمان اول، سایر رویکردهای اداره امور محلی می‌توانند به موازات هم به کار گرفته شوند. رویکرد کهنه ریاستی تمرکزگرا بایستی تعدیل گردد و با سایر رویکردهای اداره امور محلی با هدف توسعه منطقه‌ای و محلی جایگزین گردد. رویکرد غالب ریاستی که وجه مشخصه نظام اداری و سیاسی بعضی از کشورهای در حال توسعه است با نهادهای محلی منتخب مردم سازگاری ندارد و در چنین گفتمانی، شوراهای شهر یا شکل نمی‌گیرند و یا در صورت شکل‌گیری در حاشیه قدرت سیاسی و اداری قرار می‌گیرند و آن کارکردی که از شوراهای خودگردانی و نامتمرکز انتظار می‌رود، در الگوی ریاستی امکان‌پذیر نیست. در رویکرد ریاستی، قدرت فزاینده دیوان‌سالاری‌های وابسته به دولت مرکزی بر نهادهای مردم‌سالار محلی سیطره می‌یابد و شوراهای شهر در این گفتمان محلی از اعراب ندارد. در خصوص کارآمدی و کاربست هر یک از این مدل‌ها در مورد ایران، شایان ذکر است، بعد از تشکیل دولت مدرن از آغاز عصر پهلوی، ایران دوره تمرکزگرایی شدیدی را تجربه کرد. تجربه ۸۰ ساله اخیر ثابت کرده است که تمرکزگرایی از جهات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی چندان کارآمد نبوده است هر چند در آغاز تشکیل دولت مدرن، تمرکزگرایی برای حفظ امنیت و تمامیت ارضی کشور ضروری بود، ولی ادامه آن توجیه‌چندانی نداشت. متأسفانه ورود درآمدهای نفتی به سبب درآمدهای دولت، فرآیند تمرکزگرایی را تشدید کرد و دولت ایران از جهات مختلف به دولت رانتیر شباهت پیدا کرد.

##### ۵. نقش حکومت‌های محلی در توسعه سیاسی ایران

در تاریخ ایران، هم‌چون بسیاری از جوامع شرقی و برخلاف جوامع اروپایی، در مجموع نوعی تمرکز در قدرت، حکومت و اقتدار سیاسی حاکم بوده است. در کانون چنین ساختار قدرتی، پادشاه یا سلطان قرار داشت که در واقع نماد اصلی تجمع همه کانون‌ها و ابزارهای قدرت با تمسک به نهادهای اقتدار محسوب می‌شد. گسست‌ها و انقطاع‌هایی بر اثر مجموعه عوامل درونی و بیرونی در این تداوم و تسلسل کلی تاریخی بروز کرده و

چنین تمرکزی نیز در مقاطع گوناگون شدت و ضعف داشته و در مقاطعی کوتاه، مجال عرض اندام کانون‌های قدرت دیگری بروز یافته و جریان اصلی در تاریخ این مرز و بوم را در تکاثر، تجمع و تمرکز قدرت در ابعاد گوناگون تشکیل می‌داد و این امر تا حدود یک قرن پیش، یعنی تا دهه‌های پایانی فرمانروایی قاجار بر ایران، وجه قالب تاریخ این کشور بوده است.

در چنین نظام و ساختاری، نه تنها تمرکز قدرت و فرمانروایی فردی و مطلقه راه را بر هر نوع توزیع و پراکنش قدرت سیاسی و مشارکت در قدرت بسته بود، بلکه اساسا مفاهیمی چون تفکیک قوا و حتی استقلال نسبی اقتدار وزراء و سایر حکومت‌گران یا اختیار رعایا و حکومت‌شوندگان در حوزه‌های فردی و اجتماعی حیات خویش در برابر اقتدار متمرکز و مطلقه، محلی از اعراب نمی‌یافت. تا اعلام مشروطه سلطنتی در ایران در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، شاه به تنهایی قانون‌گذار، بالاترین مقام قضایی، فرمانده کل نیروهای مسلح و مستبدی بود که دستگاه دولتی را بدون حد و مرز و قید و شرط در اختیار و بر جان و مال همه مردم تسلط داشت (مدیرشانه چی، ۱۳۷۹: ۶۶).

در واقع با انقلاب مشروطه، قدرت سیاسی خودکامه شاه به قانون مشروط گردید و برای اولین بار در تاریخ حیات سیاسی ایران، قانون اساسی، مجلس شورای ملی و مجالس ایالتی و ولایتی شکل گرفتند خواست ایرانیان در انقلاب مشروطه، مردم‌سالاری قدرت دولتی، تأمین امنیت زندگی و جان و مال همگان از خودکامگی نامحدود و غیرقابل پیش‌بینی بود (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۸۷). از همه مهم‌تر، ظهور نهادهای مردم‌سالاری محلی از نتایج نهضت مشروطیت است. این نهاد در رویارویی با تمرکزگرایی قدرت سیاسی و تمایل به محلی‌گرایی شکل گرفتند. با نهضت مشروطیت، تشکیل مجلس ملی و تصویب قوانین ایالتی و ولایتی در مجلس شورای ملی، زمینه‌های بستر مشارکت مردمی در اداره امور ملی و محلی فراهم گردید و انجمن‌های بلدیة یا شوراهای شهر در حیات سیاسی ایران ظهور یافتند.

اما کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ حرکتی اقتدارگرایانه بود و زمینه محو دستاوردهای انقلاب مشروطه در قلمرو مشارکت سیاسی و کثرت‌گرایی را فراهم ساخت و سرانجام تاج‌گذاری رضاشاه و آغاز سلطنت وی در سال ۱۳۰۴ شمسی تیر خلاصی بر



مردم‌سالاری نوپای مشروطه و مهر تأییدی بر پایان نخستین دوره توسعه سیاسی کشور بود (مدیرشانه چی، ۱۳۷۹: ۱۲۸). پیامدهای به قدرت رسیدن رضاشاه، تمرکز شدید سیاسی و خودکامگی سیاسی و سلب مشارکت مردم در اداره امور شهرها بود. مشی رضاشاه در حکومت اداری، تمرکزگرایی نظام سیاسی و دیوان‌سالاری دولتی بود و با توسل به زور و قدرت نظامی و دیوان‌سالاری، اولین دولت متمرکز را در ایران تأسیس کرد و ارتشی نوین به وجود آورد که از آن در اعمال کنترل بر سراسر کشور استفاده می‌کرد. رضاشاه برای سیطره و سلطه همه جانبه بر نظام اداری کشور در سال ۱۳۱۶ قانون تقسیمات کشوری را جایگزین قوانین ایالتی و ولایتی ساخت هر چند قوانین ایالتی و ولایتی به قوت خود باقی ماند، اما عملاً موقوف‌الاجرا ماند. بر اساس این قانون، سلسله مراتب استان، شهرستان، بخش و دهستان توسط استاندار، فرماندار، بخشدار و دهدار ایجاد شد. طبق این قانون، شهرداری‌ها به منزله ادارات دولتی بودند و زیر نظر فرماندار به انجام وظیفه پرداختند (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۰). طبق همین قانون، کلیه ادارات و سازمان‌های رسمی کشور مستقر در هر یک از این حوزه‌ها، ضمن آن که تابع وزارت‌خانه یا سازمان مرکزی خود هستند، در عین حال در سطح هر یک از تقسیمات کشوری زیر نظر مسئول همان واحد انجام وظیفه می‌کنند. به علاوه، شهرداری‌ها نیز در زمره ادارات دولتی محسوب می‌شدند که می‌بایست زیر نظر فرماندار انجام وظیفه می‌کردند (کاظمیان، ۱۳۸۱: ۳۹).

مرکزگرایی و بی‌توجهی به پیرامون و سرکوب خواسته‌های اجتماعی و انسداد سیاسی از مشخصات بارز حکومت رضاشاه در فاصله سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ است. در این برهه از تاریخ معاصر ایران، رضاشاه، مشی ناپلئونی را برای اداره امور کشور برگزید و در سال ۱۳۱۶ هجری شمسی، قانون تقسیمات کشوری با الهام از الگوی ریاستی برای اداره امور محلی احیاء می‌کند. در چارچوب الگوی ریاستی گنجانده شده در تقسیمات کشوری، استانداران و فرمانداران و بخش‌داران منصوب دولت مرکزی، بر اداره امور محلی سیطره یافتند و انجمن‌های بلدیة منتخب مردم در دوران حیات سیاسی رضاشاه، کاملاً از صحنه قدرت کنار گذاشته شدند. به عبارتی دیگر، دیوان‌سالارهای دولت مرکزی در قلمرو محلی بر انجمن‌های شهر و مردم‌سالاری محلی غالب شدند (سالارزهی، ۱۳۸۳: ۱۰۱).

رضاشاه در مقام فرمانده نیروهای مسلح، به یک ارتش قوی برای دولتی نیرومند اعتقاد کامل داشت و یک سوم بودجه کشور را به ارتش اختصاص داد؛ از ارتش برای کوتاه کردن دست نیروهای مرکزگرایز و خان‌های عشایر استفاده کرد و جامعه پراکنده منطقه‌ای و عشیره‌ای قاجار را به ملتی واحد و کم و بیش منسجم تبدیل کرد (کمالی، ۱۳۸۱: ۱۵۱). رضاشاه قدرت را متمرکز کرد؛ ارتش و بوروکراسی نیرومندی بنا نهاد؛ آزادی گروه‌های اقتصادی شغلی طبقه متوسط جدید را محدود کرد؛ نهادهای سیاسی غیردولتی را از بین برد و مبارزه خونینی را علیه روشنفکران و روحانیون به راه انداخت (کمالی، ۱۳۸۱: ۱۵۱).

به هر حال این فرایند تا شهریور ۱۳۲۰ بیشتر دوام نیاورد و نسیم دموکراسی ناقص در ایران شروع به وزیدن نمود. بعد از شهریور ۱۳۲۰ که بار دیگر موقتا فضای باز سیاسی بر جامعه حاکم شد، مساله خودگردانی شهرها و شهرستان‌ها و شرکت دادن مردم در اداره امور خود مورد توجه واقع شد و به همین دلیل از طرف دولت لویحی تهیه و تقدیم مجلس شد و تلاش گردید نظام عدم تمرکز و زندگی شورایی جامه عمل به خود بگیرد. حتی در سال‌های پس از پایان جنگ تحت تأثیر شرایط رقابت‌آمیز قدرت‌های جهان و بی‌ثباتی سیاسی داخلی و فعالیت‌های نهادهای مشارکت، دستورالعمل‌های اجرایی مهمی توسط نخست‌وزیرانی چون ابراهیم حکیمی، احمد قوام و حاج علی رزم آرا صادر شد، ولی هیچ‌گاه و در هیچ زمانی انجمن‌های ایالتی و ولایتی به طور واقعی تشکیل نشد. پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سقوط دولت مصدق، فضل‌الله زاهدی (نخست‌وزیر کودتا) با یورش نظامی به نهادهای مشارکت قانونی توانست موقتا آرامش را در جامعه برقرار کند، به نحوی که ثبات سیاسی تا اواخر دهه ۱۳۳۰ یعنی در سال‌های نخست‌وزیری زاهدی، حسین علاء و منوچهر اقبال ادامه یافت. در این سال‌ها قوانینی از جمله، قانون شهرداری‌ها مورخ ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴ و قانون واگذاری امور بهداشتی به مردم در ۶ بهمن ۱۳۳۶ و قانون تشکیل شوراهای کشاورزی مورخ ۱۳ اسفند ماه ۱۳۳۷ برای شرکت دادن مردم در اداره امور کشور، به تصویب مجلس هجدهم و نوزدهم شورای ملی رسید، ولی مساله انجمن‌های ایالتی و ولایتی بار دیگر و به طور جدی در کابینه اسدالله علم مطرح شد (خبرگزاری فارس، ۱۳۸۹).

اعلام تصویب این لایحه به مثابه جرقه‌ای برای مشتعل کردن حرکت انقلابی مردم ایران بود؛ زیرا طی سال‌های بعد از کودتای ۲۸ مرداد، مقدمات این قیام به تدریج شکل گرفته بود و تصویب این لایحه، کلید آغاز این حرکت را به گردش درآورد (منصوری، ۱۳۷۵: ۱۵۲). مبارزه امام خمینی (ره) با شاه از همین نقطه آغاز شد. در پی اعلام تصویب‌نامه انجمن‌های ایالتی و ولایتی در جراید عصر تهران، امام بی‌درنگ، علمای طراز اول قم را به نشست و گفتگو درباره آن دعوت کرد. ساعتی بعد، نخستین نشست علمای قم در منزل مرحوم حاج شیخ عبدالکریم حائری تشکیل شد. امام خمینی (ره)، آیت‌الله گلپایگانی و شریعتمداری در این جلسه تصمیم گرفتند، طی تلگرافی به شاه، مخالفت علمای اسلام را با مفاد تصویب‌نامه مزبور، اعلام و لغو فوری آن را طلب کنند (روحانی، ۱۳۶۰: ۱۴۹). با مخالفت علما و روحانیون سرانجام هیئت وزراء دو ماه بعد از تصویب این لایحه یعنی در تاریخ ۱۳۴۱/۹/۱۲ آنرا فسخ می‌کند و مجدداً مسئله تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی، به دست فراموشی سپرده می‌شود. تا اینکه در تاریخ ۲۷ اسفند ۱۳۴۵ دولت لایحه جدیدی برای تشکیل این انجمن‌ها به مجلس تقدیم می‌کند. دولت می‌تواند اصلاحاتی را که در این قانون ضروری بداند ظرف ۵ سال از تاریخ تصویب این قانون به کمیسیون کشور مجلسین پیشنهاد نماید. سرانجام قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۲۴ خرداد ۱۳۴۹ مجلس شورای ملی و ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ مجلس سنا، در تاریخ ۱ تیر ۱۳۴۹ به توشیح محمدرضا شاه پهلوی رسید. این قانون دارای شصت و پنج ماده و بیست تبصره پس از تصویب مجلس شورای ملی در جلسه روز یکشنبه ۱۳۴۹/۰۳/۲۴ در جلسه روز شنبه ۱۳۴۹/۰۳/۳۰ به تصویب مجلس سنا رسید.

محمدرضا پهلوی در خصوص اقدامات خود در راستای سپردن امور محلی به مردم می‌نویسد: «یکی دیگر از اقداماتی که به نظر من بسیار مفید بوده است مسأله دادن آزادی عمل و واگذاری امور به استان‌ها و شهرستان‌ها است زیرا اگر مردم استان‌ها و یا شهرستان‌ها ناگزیر و ملزم باشند در تمام مسائل اداری مورد ابتلای خویش به طریق سلسله مراتب به تهران رجوع کنند موجب دو ضرر بزرگ می‌شود: اول آنکه جریان امور بسیار کند می‌گردد و دوم آنکه روحیه مردم که می‌بینند برای حل و فصل امور مربوط

به خویش آزادی ندارند، بسیار ضعیف می‌شود. بدین جهت به مأمورین محلی اختیار زیادتری داده‌ایم و انجمن‌های شهر را تشویق کرده‌ایم که در مسائل مربوط به مدارس و بیمارستان‌ها و دارالایتام و کارهای مربوط به شهرداری‌ها نظارت مستقیم داشته باشند» (پهلوی، ۱۳۴۷: ۷۲). اما علیرغم این ادعاها به نظر می‌رسد که محمدرضا به هیچ وجه اعتقادی به مشارکت نهادمند مردم در اداره امور خود، نداشت. انتخابات انجمن‌ها نیز همانند انتخابات پارلمانی فرمایشی بوده و تنها وابستگان به دربار؛ به انجمن‌ها وارد می‌شدند.

بنابراین تا پیروزی انقلاب اسلامی؛ قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی یا انجمن شهر و ده یا به طور کلی اجرا نشد و یا اینکه به صورتی اجرا شد که رسالت واقعی آن به فراموشی سپرده شد و انجمن‌های محلی در واقع به کارگزاران محلی وابسته به دربار بدل گردیدند. در هر حال این قانون به صورتی که آرمان‌ها و اهداف مورد نظر تدوین‌کنندگان آن را تأمین کند؛ اجرا نشد و به عبارتی مسکوت ماند. انجمن‌های ایالتی و ولایتی در هر زمان و در هر کجا که تشکیل شد، به دلیل مداخله و نفوذ مستقیم دولت یا افراد ناصالح و متنفذ نتایج مطلوب را ندارد و اغلب موجب هرج و مرج و بی‌نظمی شد، قانون بلدیة نیز در عمل اجرا نشد، از این رو قوانین اداری صدر مشروطیت قبل از آنکه به طور رسمی و قانونی منسوخ شوند، در عمل تعطیل شدند. در واقع هدف اساسی بنیانگذاران مشروطیت از تأکید بر ضرورت تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی شرکت دادن مستقیم مردم در اداره امور محلی خود و جلوگیری از اعمال قدرت مستبدان و حکمرانان محلی بود، ولی مطالعه تاریخ ۷۲ ساله مشروطیت نشان می‌دهد که هیچگاه هدف آنان تأمین نشد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در اصل ۱۰۰ قانون اساسی مقرر شده است: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و

نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

اما به دلیل مسائل سیاسی پس از انقلاب و مشکلات ساختاری، اجرای اصل مذکور میسر نشد تا اینکه در هفتم اسفند ۱۳۷۷ مردم با حضور ۲۴ میلیونی خود در اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، مقدمات تشکیل حکومت‌های محلی را در ایران فراهم نمودند. عمر ۱۹ ساله این نهاد (در پنج دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا) حکایت از آن دارد که استقلال آن‌ها در اداره امور محلی در ایران بسیار محدود است و به مانند کشورهای توسعه یافته، هسته مرکزی مدیریت شهری و روستایی را تشکیل نمی‌دهند. سنت حکمرانی در ایران، به این گونه بوده است که یک حکومت مرکزی وجود دارد که منافع عمومی را تشخیص می‌دهد و منافع عمومی در قالب قوانین، لوائح، اسناد و برنامه‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه اجرایی از سطح مرکز تا دهستان به اجرا گذاشته می‌شود. در سنت حکمرانی ایران، فرآیندهای تصمیم‌گیری کمتر مورد توجه بوده است و مقامات اجرایی علاقه‌مندند که در واقع دولت اختیارات بسیار گسترده‌ای داشته باشد تا بتواند سریعاً نسبت به مسائل مختلف تصمیم‌گیری کند. اساساً فرهنگ عمومی نیز تصمیم‌گیری‌های سریع از سوی دولت را نوعی اقتدار تلقی می‌کند. این درحالی است که حکمرانی خوب به گونه‌ای متصور است که تصمیمات براساس اصولی چون مشارکت، اجماع نخبگان، کارآمدی، شفافیت اطلاعات و پاسخگویی اتخاذ می‌شوند. واقعیت آن است که فرآیند تصمیم‌گیری از خود تصمیم مهم‌تر است، چرا که اگر فرآیند فوق به گونه‌ای شکل گیرد که نظرات افراد ذینفع شنیده نشود و مشارکت آن‌ها ممکن نشود، آنچه به عنوان یک تصمیم (از قبیل یک برنامه اجرایی، سیاست، قانون و...) ابلاغ می‌شود و در ارتباط با کالای عمومی و نفع عمومی قرار دارد، به سبب طی نشدن فرآیندهای صحیح تصمیم‌گیری، در مقام اجرا با موانع زیادی مواجه خواهد شد و هزینه تصمیمات بسیار بالا خواهد بود (آخوندی، ۱۳۸۸: ۶).

به طور کلی داده‌های تاریخی نشان می‌دهد نوعی همزمانی میان تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی در تاریخ معاصر ایران وجود دارد. به بیان دیگر، دوره‌های تمرکززدایی با

حضور مولفه‌های توسعه سیاسی چون: رقابت و مشارکت سیاسی، دموکراسی و کثرت‌گرایی، تضعیف بوروکراسی دولتی و دور ماندن ارتش از دخالت در سیاست مواجه است. از همین نکته، نتیجه دیگری هم به دست می‌آید که تمرکزگرایی با توسعه‌نیافتگی سیاسی قرین و همراه است. همان‌گونه که تمرکززدایی به توسعه سیاسی می‌انجامد، تاریخ معاصر ایران نشان می‌دهد که توسعه یافتگی سیاسی هم به تمرکززدایی ختم می‌شود، اما به نظر می‌رسد تمرکززدایی متغیر اصلی و مستقل است و توسعه یافتگی سیاسی متغیر وابسته یعنی در توسعه یافتگی سیاسی اولویت با تمرکززدایی است که بیشتر به ساخت قدرت سیاسی مرتبط می‌گردد به این معنا که نخست باید تمرکززدایی در ساخت قدرت صورت بگیرد تا توسعه یافتگی سیاسی روی دهد. به عبارت دیگر تمرکززدایی ابتدا از سوی قدرت سیاسی آغاز می‌شود و با قدرت اجتماعی تداوم می‌یابد. تمرکززدایی از بسترهای اجتماعی ریشه می‌گیرد و نیز، در فرهنگ سیاسی ریشه دارد ولی نقش و همراهی نظام سیاسی در آن بسیار با اهمیت است. مطالعات تاریخی نشان می‌دهد که ادوار تمرکززدایی و توسعه یافتگی سیاسی در ایران اندک و کوتاه بوده و این نشان دهنده ریشه داری استبداد در ساخت قدرت سیاسی ایران معاصر است (شیرودی، ۱۳۸۷: ۳۶).

### نتیجه گیری

حکومت‌های محلی نقش مهمی را نه تنها در ترویج ارزش‌های دموکراتیک، بلکه در تسریع فرآیند توسعه سیاسی و اجتماعی جوامع ایفا می‌کنند. حکومت‌های محلی به دلیل ماهیت انتخابی، به مردم در توسعه مناطق محلی اجازه مشارکت مؤثر می‌دهند. توسعه اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی تنها زمانی واقعی و معنادار می‌شود، که از پایین‌ترین سطح جامعه، شروع شوند. اگر نهادهای حکومت محلی تقویت شوند، به فرآیند دموکراسی‌سازی در جوامع کمک می‌شود. حکومت محلی فرصتی را فراهم می‌کند که شهروندان بتوانند کنترل بیشتری بر امور محلی خود داشته باشند و اراده خود را ابراز کنند، به ویژه هنگامی که از سیاست‌های دولت مرکزی ناراضی باشند. حکومت محلی سازمانی است که با مسائل مربوط به مردم ساکن منطقه خاص در ارتباط است. این نشان دهنده منافع میکروسکوپی محل است که منجر به مفهوم وسیع رفاه و شادی مردم آن

می‌شود. دولت محلی یک دولت مستقل نیست. این امر هیچ ارتباطی با امنیت، دفاع، نرخ‌های بانکی، مالیات، تجارت بین‌الملل و غیره در سطح ملی ندارد، بلکه به عنوان نماینده دولت مرکزی عمل می‌کند که محیط اطراف را برای زندگی بررسی می‌کند، مشکلات و معضلات محلی را شناسایی می‌کند، مدارس و آموزشگاه‌هایی را برای نوجوانان و جوانان مهیا می‌کند و به طور کلی راه‌هایی برای فعال ساختن ساکنان برای یک زندگی متمدن فراهم می‌کنند، بنابراین می‌توان گفت حکومت محلی عامل تغییرات اجتماعی است. شوراهای محلی و شهرداری‌ها از جمله نهادهای اصلی حکومت‌های محلی هستند که نقش پارلمان‌های کوچک شهر و روستا را بازی می‌کنند و مانند پارلمان‌های بزرگ ملل، مناطق محلی خود را به طور موثرتر مدیریت می‌کنند، زیرا آن‌ها بیشتر با مردم و منطقه‌ای که آن‌ها اداره می‌کنند آشنا هستند و با توده شهروندان جهت تصمیم‌گیری تماس‌های صمیمی برقرار می‌رسانند. مطالعات تاریخ ایران معاصر گویای آن است که تلاش برای تمرکز زدایی و توسعه سیاسی همزمان با انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ ش قدم به حیات سیاسی ایران گذاشته است؛ البته دولت محلی در ایران پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است اما ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون فراز و نشیب‌های زیادی به خود دیده است، نماد دولت محلی در ایران انجمن بلدیة یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی بوده است. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که متأثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیات حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراهای) وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، به دلایل عدم فرهنگ دموکراتیک و وجود اقتدارگرایی حکومت مرکزی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه داشته است که این امر همواره موجب تأخر توسعه سیاسی در ایران معاصر شده است.

## منابع

## الف - فارسی

- آخوندی، عباس ۱۳۸۸، تقویت حکمرانی محلی: ضرورتی لازم اما ناکافی، روزنامه اعتماد، شماره ۱۹۷۱ امید، علی ۱۳۹۲، «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۴، صص ۱۳۶-۱۱۳.
- پهلوی، محمدرضا ۱۳۴۷، *مأموریت برای وطن*، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب
- روحانی زیارتی، سید حمید ۱۳۶۰، *بررسی و تحلیلی از نهضت امام خمینی*، تهران: انتشارات راه امام.
- رئوفی، عبدالرضا ۱۳۵۹، *میزان و نحوه مشارکت مردم و اداره امور محلی*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی، دانشگاه تهران.
- سالارزهی، حبیب‌الله ۱۳۸۳، *آسیب‌شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر: پژوهشی پیرامون عوامل تأثیرگذار بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران*، پایان نامه دکتری، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی.
- شفیعی، حسن ۱۳۷۸، «معرفی اتحادیه بین المللی حکومت‌های محلی»، *مجله شهرداری‌ها*، شماره ۲.
- شیرودی، مرتضی ۱۳۸۷، «تمرکز و توسعه سیاسی در تاریخ معاصر ایران مقایسه دو مقطع مشروطه و انقلاب اسلامی»، *فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی*، شماره ۱۳، صص ۸۳-۴۹.
- شیعه، اسماعیل ۱۳۸۲، «لزوم تحول مدیریت شهری در ایران»، *فصلنامه جغرافیا و توسعه*، شماره ۱، صص ۶۲-۳۷.
- طاهری، ابوالقاسم ۱۳۷۵، *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز*، تهران: نشر قومس
- عالم، عبدالرحمن ۱۳۸۲، *بنیادهای علم سیاست*، تهران: نشر نی.
- قوام، عبدالعلی ۱۳۸۲، *چالش‌های توسعه سیاسی*، تهران: نشر قومس
- کاتوزیان، محمدعلی ۱۳۶۶، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه نفیسی، محمدرضا، تهران: نشر پایپروس.
- کاظمیان، غلامرضا ۱۳۸۱، *امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: مدیریت شهری و شهرداریها در ایران*، جلد دوم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- کمالی، مسعود ۱۳۸۱، *جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران معاصر*، تهران: انتشارات باز.
- مدیرشانه‌چی، محسن ۱۳۷۹، *تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر*، تهران: انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- مقیبی، محمد ۱۳۷۷، *سازمان و مدیریت رویکردی پژوهشی*، تهران: نشر ترمه



منصوری، جواد ۱۳۷۵، سیر تکوینی انقلاب اسلامی، تهران: وزارت امور خارجه موسسه چاپ و

انتشارات

نبوی، مصطفی ۱۳۵۶، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران: خواجه

هاشمی، سیدمحمد ۱۳۷۵، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت نهادهای سیاسی، جلد دوم،

قم: مجتمع آموزش عالی

هریسی نژاد، کمالالدین ۱۳۷۷، تجربه شوراهای در حقوق ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی،

خلاصه همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، تهران: پژوهشکده علوم انسانی و

اجتماعی جهاد دانشگاهی.

خبرگزاری فارس ۱۳۹۲، تاریخچه شوراهای اسلامی شهر و روستا

ب- انگلیسی

Almond, G. A. and J. S. Coleman 1960. The Politics of the Developing Areas. U.K, Princeton University Press.

Amosa, D. U 2010. Local government and good governance: The case of Samoa, *Commonwealth Journal of Local Governance*, 7: 7-21.

Conyers, D 1986, "Future Direction in Development Studies: The Case of Decentralization", *World Development*, Vol, 14, Issue 5, Pp. 593\_603.

Council of Europe 2016, The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation, Downloaded from: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp)

Evans, P., 1996. Government action, social capital and development: Reviewing the evidence of synergy. *World Development* 24 6, 1119-1132.

Fauguet, J 2002, **Decentralization in Bolivia-Making Government Work for the poor**, Center for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economic.

Gomme, G.L., 1987 "Lectures on the principles of the local government", delivered at London school of Economics, Westminster, whitall garden.

Goss, S 2001, **Making Local Government work**, Palgrave Publication: London.

Harold, F.A 1956, *American Local Government & Administration*, New York: Macmillan Company.

- Heymans, C. & Totemeyer, G. 1988 "Government by the people? Politics of local government in South Africa. Kenwyn: Juta & Co. Ltd.
- Hueglin, T 2005, Comparative Federalism, from: <http://www.tamilnation.org/conflictresolution/federalism/comparativefederalism.htm> Accessed On 16 May 2011.
- La Palombara, J. 1963. Bureacracy and Political Development. U.S, Princeton University Press.
- Lerner, D. 1958. The Passing of Traditional Society: Modernizing The Middle East. U.S, The Free Press.
- Lyon, P 2000. "Partnership for Good Governance in the 21st Century", Australian Journal of Public Administration, Vol. 59, No 3.
- Marshall, A. 1965, Financial administration of Local Government. George Allen & Unwin, London.
- Mawood, P. N., 1983. Local Government in the Third World Countries. Wiley and Sons, New York.
- Meyer, J. 1978 local government law- Volume 1- General principles. Durban, Butterworth.
- Olowu, D. 1988. African Local Governments as Instruments of Economic and Social Development, No. 1415, The Hague, International Union of Local Authorities, PP 10-17.
- Pye, L. 1965. Political Culture and Political Development. U.S, Princeton University Press.
- Robson, W 1937 "The development of Local Government". London, G. Allen & Unwin.
- Roy, K.C. and Tisdell, C.A. 1998 "Good Governance in Sustainable Development: the Impact of Institutions", International Journal of Social Economics, Vol. 25, No. 6/7/8.
- Shah, A. 2006. Local Governance in Developing Countries, Public Sector Governance and Accountability, Washington, DC: World Bank, Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7192>.
- Sharp, J 1970, Theories and Values of Local Government Political Studies, XVIII 2 June.
- Shin, R 2001, Strategies for Economic Development under Decentralization, *International Journal of Public Administration*, 24 10.
- Skocpol, T., 1996. Unravelling from above. The American Prospect 25 March–April, 20–25.
- The World Bank, 1989 Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa: Proceedings of Two Workshops, Washington, D.C.

- Ul haque, A 2012. Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review, Available at: [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/46301/9/Mpra\\_paper\\_46301.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/46301/9/Mpra_paper_46301.pdf)
- United Nation Development Program UNDP, 2003, **Local Governments in Arab Countries**, Downloaded from: [www.undp.org](http://www.undp.org).
- Warner, M 2001, "Building Social Capital: The Role of Local Government", Journal of Socio-Economics, Vol, 30, Issue 2, 2001, Pp. 187-192.
- Wraith, R., 1972. Local Administration in West Africa. George & Unwin, London.

۱۹۳



سیاست جهانی