

پیشگفتار

رشد روزافزون نهادهای محلی مردمی و ضرورت آنها در اداره امور عمومی کشور، نگارنده را بر آن داشت تا در زمینه محلی‌گرایی و دولت محلی تحقیق کنم. حاصل کار چهار سال تحقیق اینجانب کتاب پیش روست. این کتاب در شش فصل تنظیم شده است که در پنج فصل نخست تعاریف، مفاهیم، تئوریه‌ها و مباحث نظری مرتبط با دولت محلی و مفاهیم پیرامونی آن (تمرکزگرایی، تمرکززدایی، جهانی‌شدن، محلی‌گرایی یا محلی‌شدن، دموکراسی، گاورننس و اداره کردن مطلوب محلی) آمده است و در فصل آخر از وضعیت دولت محلی در ایران، سیر تکوین آن (انجمنهای محلی قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی در بعد از انقلاب) و چالشهای پیش روی این پدیده در ایران بحث شده است. این اثر به عنوان منبع درسی برای درس «دولت و حکومت محلی» در جغرافیای سیاسی در مقطع کارشناسی ارشد و دکتری و جغرافیای سیاسی شهری در مقطع کارشناسی ارشد تألیف شده است که می‌تواند پاسخگوی نیازهای رشته علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و مدیریت نیز باشد. امید است که این اثر گامی در جهت توسعه رشته جغرافیای سیاسی و کمکی به حل مسائل اداره امور عمومی و کشورداری در ایران باشد.

لازم می‌دانم از جناب آقای دکتر محمدرضا حافظ‌نیا، استاد جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس و رئیس انجمن ژئوپلیتیک ایران که باعث علاقه‌مندی اینجانب به مبحث دولت محلی شده و بنده را در این زمینه راهنمایی کرده‌اند، تشکر و قدردانی کنم. اگر همکاریهای همسر مهربانم نبود این اثر به این مرحله نمی‌رسید. لذا از ایشان کمال تشکر را دارم. همچنین از گروه جغرافیای سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت) برای همکاری در چاپ این کتاب تشکر می‌کنم. این اثر مانند بسیاری از آثار علمی خالی از ایراد و اشکال نیست و نگاه تیزبین و نقادانه شما خوانندگان عزیز، می‌تواند کمک شایانی در بهبود کیفیت علمی این کتاب در چاپ آتی باشد.

دکتر هادی ویسی
استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه پیام نور

مقدمه

یکی از عوامل فزاینده فرایندهای جهانی شدن^۱ و در مقابل و همراه آن محلی شدن^۲ امور عمومی، در دهه پایانی قرن بیستم و دهه آغازین قرن بیست و یکم، ناتوانی حکومت‌های ملی^۳ در پاسخگویی به مسائل جهانی و محلی است. محلی گرایی^۴ و محلی شدن اداره امور عمومی که مفهوم بسیار نزدیکی با خودگردانی^۵ و خودمختاری^۶ دارد، بیانگر نقش مستقیم و مشارکت بی‌واسطه شهروندان و منتخبان مردم در اداره امور محلی شهری، کلان‌شهری، روستایی و ناحیه‌ای است و آن را عمده‌ترین روش دستیابی به اهداف دموکراسی و توسعه پایدار می‌دانند. از این زاویه است که بسیاری از نظریه‌ها و ادبیات علمی در علوم انسانی و اجتماعی در سالهای اخیر متکی است بر مفاهیم حقوق شهروندی، مردم‌مداری، محله گرایی، دانش بومی^۷، سرمایه اجتماعی^۸، اداره کردن مطلوب^۹ (حکمروایی خوب)، برنامه‌ریزی محله مینا، برنامه‌ریزی یا تصمیم‌گیری پایین به بالا، دولت کوچک، حکومت حداقلی، دخالت حداقلی دولت در امور عمومی محلی و دهها مفهوم دیگری که متکی بر مسائل و نیازهای محلی و ارائه راهکار، تصمیم‌گیری و اجرا به وسیله مردم محل است. یکی از نهادها و سازمانهایی که می‌تواند تا حدی بخش زیادی از مفاهیم فوق را پوشش بدهد، دولت محلی^{۱۰} است. دولت محلی که به صورت سنتی از گذشته‌های دور برای اداره امور محلی وجود داشته است، در یک قرن اخیر با توسعه الگوهای دموکراسی

-
1. globalization
 2. localization
 3. nation-states
 4. localism
 5. self-government
 6. autonomous
 7. indigenous knowledge
 8. social capital
 9. good governance
 10. local government

تغییر شکل و هویت داده و به تدریج از جهان غرب به سراسر جهان انتشار یافته است. این پدیده مدرن، نهادی است که اعضای آن در طی فرایندهای دموکراتیک از جانب مردم محلی و شهروندان به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند تا با تصمیم‌گیری و نظارت خود به دنبال حداکثر توسعه و رفاه محلی با استفاده از ظرفیتهای محلی باشند. از این رو دولت محلی واقعی انکارناپذیر و دارای علت وجودی قوی و پایدار برای اداره امور عمومی محلی بوده و وجه اشتراک تمامی مکاتب فلسفی-سیاسی مدرن به حساب می‌آید. این پدیده جغرافیای سیاسی در مفهوم واقعی خودش، مبتنی بر اصول دموکراتیک، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری از پایین به بالا، محلی‌گرا و محله‌مبنا، شهروندمدار، مشارکت‌پذیر، مسئولیت‌پذیر، پاسخگو و حساب‌پس‌ده، دارای استقلال مالی و خودگردان و دارای رابطه افقی قدرت با سایر سطوح قدرت می‌باشد. این خصوصیات نهادهای محلی و نحوه اداره امور عمومی را در نظریه‌های مدرن به عنوان یک فرایند، «گاورننس»^۱ نام نهاده‌اند. نظریه‌پردازان گاورننس عمدتاً تأکید بر تعامل و هم‌افزایی نیروها و توان نهادهای حکومت مرکزی، دولتهای محلی، بخش خصوصی و جامعه مدنی برای اداره بهتر امور عمومی محلی دارند. بر این اساس آنان معتقدند که این پدیده با دولت و دولت محلی سنتی متفاوت است؛ اما گاورننس هر چه که باشد، قائل به نقش محوری نهادهای دولت محلی در تجمیع نیروهای مختلف محلی است. بنابراین به نظر می‌رسد گاورننس همان دولت محلی مدرن است که ظرفیت و توان دولت محلی را افزایش داده تا برای حل مسائل محلی و اداره امور از همه ظرفیتهای محلی استفاده کند؛ اما این اصول تئوریک دولت محلی در عمل در نظامهای سیاسی و کشورهای مختلف به ویژه در کشورهای در حال توسعه و در نظامهای سیاسی تک‌ساخت، دچار آسیبها و مشکلات فراوانی شده است.

تحولات نظامهای سیاسی و توسعه پارادایم دموکراسی بر پایه دولت محلی شهروندمدار، حکومت و ملت ایران را در ابتدای قرن بیستم متأثر کرد (نهضت مشروطه) و به ایجاد نهادهای محلی دموکراتیک در ایران منجر شد؛ اما به دلیل فراهم نبودن زیرساختهای فرهنگی و سیاسی و بومی نبودن آن، ناکام ماند. با وقوع انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ ش و محوریت ارزشها و شعارهای اسلامی، «شورا» به عنوان یک اصل دینی و

قرآنی در اصل و فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انعکاس یافت تا به نام «شوراهای اسلامی» و به منظور اداره امور محلی و به عنوان نماد دولت محلی در گستره سرزمین ایران نقش ایفا کند؛ اما مفاد شوراهای اسلامی در قانون اساسی پس از انقلاب به دلایل گوناگون نزدیک به دو دهه اجرا نگردید. در این دوره قانون شوراهای اسلامی بارها دستخوش تغییرات شد، تا اینکه در اسفند ۱۳۷۷ انتخابات شوراها برگزار گردید. تاکنون سه دوره از انتخابات شوراهای اسلامی برگزار شده است که به نظر می‌رسد برای رسیدن به وضعیت مطلوبی از دولت محلی با موانع و آسیبهای فراوانی روبه‌روست. در فصل پایانی کتاب به تفصیل به موانع و آسیبهای شوراهای اسلامی توجه شده و در ادامه آن پیشنهادهایی برای ارتقای نظام دولت محلی در ایران ارائه شده است.