

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سرشناسه	: سیسک، تیموتی دی، ۱۹۶۰ م. - Sisk, Timothy D
عنوان و نام پدیدآور	: مردم‌سالاری محلی: دانشنامه مشارکت، نمایندگی، مدیریت، منازعه و حکمروایی/ تیموسی [صحیح: تیموتی] سیسک؛ ترجمه محمد صفار؛ نظارت و راهبری علمی نسیم چالاکی، طاهار ربانی.
مشخصات نشر	: تهران: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	: ۲۶۰ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۷۵۰۲-۰۲-۲
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
یادداشت	: کتاب حاضر از سری نشریات IDEA (موسسه بین‌المللی دموکراسی و مساعدت انتخاباتی) است.
یادداشت	: عنوان اصلی: Democracy at the local level..c,2001.
یادداشت	: واژه‌نامه.
موضوع	: سازمان‌های دولتی محلی
موضوع	: Local government
موضوع	: سازمان‌های دولتی محلی -- مشارکت شهروندان
موضوع	: Local government -- Citizen participation
موضوع	: دموکراسی
موضوع	: Democracy
شناسه افزوده	: صفار، محمد، ۱۳۵۶ - ، مترجم
شناسه افزوده	: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران
شناسه افزوده	: Tehran Municipality, Tehran Urban Planning and Research Center
رده بندی کنگره	: JS۲۴۱
رده بندی دیویی	: ۳۲۱/۰۲۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۳۹۰۲۲۹
وضعیت رکورد	: فیپا



## مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

مردم‌سالاری محلی، دانشنامه مشارکت، نمایندگی، مدیریت منازعه و حکمروایی

تألیف: تیموسی سیسک

ترجمه: محمد صفار

نظارت و راهبری علمی: نسیم چالاکی و طاهار ربانی

صفحه‌آرایی و طراحی جلد: موسسه فرهنگی و هنری نگاه نو تهران

ویراستار ادبی: فاطمه رشوند

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۳۰۰۰۰ ریال

ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۵۰۲-۰۲-۲

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابرگی، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۲

rpc.tehran.ir

کدپستی: ۱۹۶۴۳۵۶۱۱

info.rpc@tehran.ir

# مردم سالاری محلی

دانشنامه مشارکت، نمایندگی، مدیریت منازعه و حکمروایی

تیموسی سیبک  
ترجمه محمد صفار

انتشار کتاب در نشست شماره ۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۰

شورای چاپ و نشر شهرداری تهران

به تصویب رسیده است.



سخن نخست	۷
پیش‌درآمد	۱۱
سرآغاز	۱۳
مقدمه	۱۷
فصل اول: مفاهیم، چالش‌ها و روندها	۲۵
فصل دوم: طراحی نظامی برای تحقق مردم‌سالاری محلی	۵۳
فصل سوم: تنوع و مردم‌سالاری	۹۱
فصل چهارم: ارتقای مردم‌سالاری انتخاباتی	۱۳۹
فصل پنجم: توسعه مردم‌سالاری مشارکتی	۱۷۱
فصل ششم: ترویج مردم‌سالاری در قرن بیست و یکم	۲۴۳
واژه‌نامه	۲۵۵



## سخن نخست

الف) در جهان معاصر به عنوان عصر فشرده‌گی زمان و مکان هر روز تأکید بیشتری بر «مردم‌سالاری محلی» و «برنامه‌ریزی از پایین به بالا» می‌شود. در این میان، شهرها به عنوان نماد جهانی شدن؛ آمیخته‌ای از فرهنگ‌ها و اجتماعات مختلف هستند که برای زندگی تحول‌خواهانه راهی جز پذیرش «مردم‌پایگی و دموکراسی غیر متمرکز» ندارند. شهرها با توجه به شرایط مقتضیات کنونی بیش از هر زمان دیگری نیازمند ایده‌های نوین برای مدیریت چالش‌های سیاسی و فرصت‌های برآمده از شهرنشینی هستند و حکمروایی شایسته در سطح محلی به کسب شناخت کافی نسبت به این موضوع نیاز دارد و البته این شناخت هم برای مدیران محلی و هم شهروندان ضروری است. کتاب «مردم‌سالاری در سطوح محلی» با همین هدف نگاشته شده و از بهترین منابع در این حوزه محسوب می‌شود و می‌توان آن را مرجعی کلیدی برای شناسایی موضوع مردم‌سالاری غیر متمرکز معرفی کرد. کتاب به زبان ساده و با معرفی شواهد فراوان و مطالعات موردی متعدد، مباحث نظری را عملیاتی می‌کند و ابعاد موضوع را برای مدیران تبیین می‌کند. نویسندگان این کتاب تخصص و تجارب جهانی دارند. کتاب در شش فصل تنظیم شده و مهم‌ترین محورهای آن مشتمل بر موارد زیر است:

- ارائه پیشنهاد‌های عملی برای طراحی سیستم‌های حکمروایی محلی؛
- معرفی اصول و سیاست‌های مدیریت شهرهای دارای تنوع فرهنگی گسترده؛
- معرفی گزینه‌هایی برای ارتقای انتخابات محلی، شوراها و مردم‌سالاری نمایندگی؛

• پیشنهاد گزینه‌های عملیاتی افزایش و گسترش مشارکت شهروندان.

و در نهایت، بیان توصیه‌هایی در مورد شکوفایی مردم‌سالاری محلی در چارچوب تجربه‌های جهانی که مقتضیات محلی را طرح می‌کند.

اتحادیه‌ی بین‌المللی حکومت‌های محلی در معرفی کتاب چنین می‌گوید:

۱- «مروزه بیش از هفتاد کشور در مناطق مختلف جهان با هدف تمرکززدایی و تقویت حکومت محلی در حال پیمودن فرایند اصلاحات اداری و سیاسی هستند. در بسیاری از موارد، این حرکت توسط مردم‌سالاری‌های نوپایی صورت می‌پذیرد که به‌تازگی فرایند گذار به‌سوی حکومت مردم بر مردم را پشت سر گذاشته‌اند.

۲- از آنجا که مردم‌سالاری نه یک حادثه که فرایندی پیچیده و مستمر است، باید تولد و تحول آن به شایستگی مدیریت شود. به همین دلیل، کتاب پیش رو ابزار بسیار ارزشمندی در فرایند ترویج و توسعه‌ی مردم‌سالاری در سطح محلی است. همچنین، مرجع مهمی برای کسانی محسوب می‌شود که در فرایندهای سیاسی و اداری و نیز تقویت مردم‌سالاری درگیر هستند. همچنین، ظرفیت افراد را در جهت مدیریت تنوع افزایش می‌دهد و به آن‌ها در طراحی نظام‌های مناسب برای سطوح و درجات مختلف مردم‌سالاری کمک می‌کند.

۳- شایان یادآوری است که هدف از تدوین چنین کتابی، کمک به شهروندان و سیاست‌گذاران است تا به سؤال‌های کلیدی خود در ارتباط با چگونگی طراحی و اجرای مردم‌سالاری محلی پاسخ دهند.

۴- این کتاب شامل دستورالعمل‌های استاندارد دستیابی به موفقیت و کامیابی نیست؛ اما مقامات محلی با رجوع به آن می‌توانند درباره‌ی فعالیت‌های موفقیت‌آمیز و نه‌چندان موفقیت‌آمیز هم‌قطاران خویش در سراسر جهان و نیز احتمالات و مشکلات همراه با افزایش مشارکت، اطلاعات مفیدی کسب کنند.

۵- و در آخر، با مطالعه‌ی این کتاب رهبران جامعه مدنی می‌توانند بیاموزند چگونه به شکلی مؤثر، صدا و نظرشان درباره‌ی جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند را به گوش دیگران برسانند.»

ب) بر اساس اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای محلی «شهری، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و روستایی» یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور هستند؛ بنابراین مردم‌پایگی نظام و جلب مشارکت شهروندان همواره یکی از دغدغه‌های قانون‌گذار بوده است. در همین راستا، در قانون اساسی اصول متعددی به موضوع چگونگی استقرار نظام شوراهای محلی در سطوح مختلف فضایی (شهر و روستا تا استان) اختصاص دارد. در قوانین مصوب مجلس نیز سلسله‌مراتبی از نظام شورایی برای اداره‌ی امور محلی پیش‌بینی و اجرایی شده است.

هرچند با تأخیر بیست‌ساله، ولی در هفتم اسفند سال ۱۳۷۷ با تلاش مجموعه ارکان کشور، نظام شورایی در کل پهنه‌ی سرزمینی و در همه‌ی شهرها، روستاها، بخش‌ها، شهرستان‌ها، استان‌ها و در سطح ملی تصمیم‌گیری - شورای عالی استان‌ها - استقرار یافت و اکنون و در پایان دوره‌ی پنجم استقرار نظام شوراهای محلی قرار داریم و زمان آن رسیده - فارغ



از جهت‌گیری‌های سیاسی - قوت‌ها، ضعف‌ها و فرصت‌های این ساختار مردم‌مبنا، مورد واکاوی جدی قرار گیرد. آنچه در این واکاوی لازم است مورد توجه باشد، ابعاد نظارتی، هماهنگی، مقررات‌گذاری و اجرایی از یک سو و از دیگر سو، درک و مقایسه تجربیات جهانی است.

نکته دیگر در خصوص تجربیات استقرار نظام مدیریت محلی در ایران، وضعیت ساختار و حوزه‌های انتخاباتی است. هرچند، از همان دوره اول شکل‌گیری شوراها، در راستای ارتباط نظام‌مند با شهروندان در برخی از آن‌ها از جمله تهران، نهاد شورایی‌ها ذیل شورای شهر و به عنوان بازوی مشورتی و نظارتی شورا شکل گرفت، اما بعد از ۵ دوره، با شکایت سازمان بازرسی و با رأی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹ ادامه فعالیت شورایاران شهر تهران متوقف شده است. توقف فعالیت شورایی‌ها در آینده سبب نارسایی ارتباطی مدیریت شهری با شهروندان و تنش در تحقق کارویژه جلب مشارکت شهروندان در اداره امور شهری می‌شود؛ بنابراین چاره‌جویی در این زمینه بسیار ضروری است.

بر اساس بند یک سیاست‌های کلی نظام در موضوع انتخابات که مقام معظم رهبری در چارچوب اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ فرموده‌اند، چنین بیان شده است: «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین، شناخت مردم از نامزدها فراهم شود».

بنابراین، با توجه به گذشت بیش از دو دهه از شکل‌گیری شوراهای محلی و توقف فعالیت شورایی‌ها در آینده به واسطه رأی دیوان عدالت اداری و همچنین، بند یک سیاست‌های کلی نظام در حوزه انتخابات، لزوم بازنگری حوزه‌های انتخاباتی شوراها جهت «تحقق عدالت انتخاباتی» توسط قوه مجریه، مقننه و شورای عالی استان‌ها جدی است و باید این نهادها نسبت به بازنگری و تعیین حوزه‌های انتخاباتی شوراهای اسلامی شهرها به‌ویژه در کلان‌شهرها گام بردارند. (ج) امیدوارم ترجمه این کتاب ضمن در اختیار نهادن مجموعه‌ای از ایده‌ها و تجربیات جهانی در حوزه مدیریت محلی، به واگذاری امور محلی به مردم و پیشرفت در جلب مشارکت مردم برای اداره شهرها و نواحی سرزمین ایران کمک کند و استفاده شود. براساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین، تجربیات جهانی برای پیشرفت پایدار و شکوفایی میهن، مسیری به‌جز واگذاری امور محلی به مردم متصور نیست و طرح دیدگاه تهران، «شهری برای همه» نیز در راستای تحقق آرمان‌های بلند قانون اساسی و تحقق عدالت فضایی بوده است. باید توجه شود که مدیریت شهری ایران در پایان قرن (سال ۱۴۰۰) یک بار دیگر مورد واکاوی خردورانه قرار گیرد؛ خردی که در آن به ژن بنیادین شهر «انسان» بیش از ساختار کالبدی آن توجه شود.

محمدحسین بوجانی

رییس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران



## پیش‌درآمد

در سال‌های اخیر، نیروهای مقوم و محرک مردم‌سالاری محلی چنان خیز برداشته‌اند که هر کس بخواهد در برابر آن‌ها مقاومت کند، باید آماده باشد تا خودش به تنهایی هزینه این مقاومت را بپردازد. به بیان دیگر، مردم‌سالاری به تقاضای مشروع تمامی جوامع محلی تبدیل شده است. امروزه، بیش از هفتاد کشور در مناطق مختلف جهان با هدف تمرکززدایی<sup>۱</sup> و تقویت حکومت محلی، در حال پیمودن فرایند اصلاحات اداری و سیاسی هستند. در بسیاری از موارد، این حرکت به کمک مردم‌سالاری‌های نوپایی انجام می‌شود که به‌تازگی فرایند گذار به سوی حکومت مردم بر مردم را پشت سر گذاشته‌اند.

از آنجا که مردم‌سالاری نه یک حادثه که فرایندی پیچیده و مستمر است، ضروری است تولد و تحول آن به شایستگی مدیریت شود. به همین دلیل، کتابی که پیش رو دارید، وسیله‌ای بسیار ارزشمند در فرایند ترویج و توسعه مردم‌سالاری محلی است. مرجع مهمی برای کسانی که درگیر فرایندهای سیاسی و اداری تقویت مردم‌سالاری هستند. ظرفیت افراد برای مدیریت تنوع را افزایش می‌دهد و به آن‌ها در طراحی نظام‌های مناسب برای سطوح و درجه‌های مختلف مردم‌سالاری کمک می‌کند.

در اتحادیه بین‌المللی حکومت‌های محلی<sup>۲</sup> به این نتیجه رسیده‌ایم که تفاوتی نمی‌کند، اقتصاد ضعیف باشد یا

---

1. Decentralization

2. International Union of Local Authorities (IULA)

قوی، توسعه پایدار فقط در صورتی تضمین می‌شود که حکومت محلی بر اساس اصول شناخته‌شده مشارکت و شفافیت و منطبق با حقوق بنیادین بشر، برای ایفای نقش خود توانمند شده باشد.

همچنین، کتاب حاضر با هدف کمک به شهروندان و سیاست‌گذاران تدوین شده است تا به سؤال‌های کلیدی خود در ارتباط با چگونگی طراحی و اجرای نظامی مبتنی بر مردم‌سالاری محلی پاسخ گویند. این کتاب را نباید دستورالعمل‌های استاندارد دستیابی به موفقیت و کامیابی تلقی کرد؛ راهنمایی است که مقام‌های محلی با رجوع به آن می‌توانند درباره نمونه‌هایی از عملکرد موفق و نه‌چندان موفق هم‌قطاران خویش در سراسر جهان و نیز احتمال‌ها و مشکلات همراه با ارتقای مشارکت، اطلاعات مفیدی کسب کنند. رهبران جامعه مدنی می‌توانند بیاموزند، چگونه به شکلی مؤثر صدا و نظرشان را درباره جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند، به گوش دیگران برسانند.

همه کسانی را که می‌خواهند در توانمندسازی<sup>۱</sup> مردم نقش ایفا کنند، به مطالعه کتاب پیش‌رو دعوت می‌کنیم. بی‌شک این حقیقت که انسان‌های بسیاری در اطراف و اکناف جهان مانند شما به موضوع حکومت محلی علاقه‌مند هستند، احساس خوشایندی در شما ایجاد می‌کند. همان‌گونه که این کتاب نشان می‌دهد، با برقراری پیوند با دیگران اطمینان می‌یابیم که جهانی شدن به دنیایی ختم می‌شود که در آن «تنوع» و «حقوق بنیادین بشر» دست‌در‌دست هم به‌پیش می‌روند.

سازمان بین‌المللی ایده<sup>۲</sup> با تدوین این کتاب نقش پایداری در تلاش‌های ما برای خودمختاری با احترام به هم‌وطنانمان ایفا کرد. این سازمان با همین نقش‌آفرینی خود حق زیادی بر گردن تمامی کسانی دارد که مانند من مردم‌سالاری محلی را می‌ستایند.

### ماکسیمو نادو<sup>۳</sup>

ریاست اتحادیه بین‌المللی حکومت‌های محلی

ریاست انجمن حکومت محلی زامبیا

---

1. Empowerment

2. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)

3. Maximo MM Ng'andwe

## سر آغاز

آنچه در قلب مردم‌سالاری نهفته است و محور اساسی آن را شکل می‌دهد، عبارت است از: اعتماد فرد به اینکه افرادی که امور عمومی را مدیریت می‌کنند، منصفانه عمل می‌کنند. این اعتماد بنیادی را که گاهی از آن با عنوان «سرمایه اجتماعی»<sup>۱</sup> یاد می‌شود، فقط می‌توان از پایه و در سطح محلی ایجاد کرد. برای وجود فرهنگ مردم‌سالاری محلی، جامعه مدنی سرزنده و حکومت محلی گشاده‌رو و فراگیر برای استمرار مردم‌سالاری در بلندمدت ضروری است.

سازمان بین‌المللی ایده با انتشار این کتاب در صدد است تا مأموریت خود درباره ترویج مردم‌سالاری پایدار را در سراسر جهان به پیش ببرد. نه تنها امیدوار است مؤسسه‌ها و فرایندهای مردم‌سالاری را بهبود بخشد، بلکه به دنبال ارتقای کیفیت حکمروایی<sup>۲</sup> است. این کتاب بر یکی از حلقه‌های حکمروایی متمرکز است که اغلب فراموش شده است، یعنی حکمروایی در سطح محلی که نسبت به دیگر حلقه‌ها به شهروندان بسیار نزدیک‌تر است؛ در نظر ندارد، به تمامی سؤال‌های مربوط به چگونگی طراحی نظام مناسب مردم‌سالاری محلی یا مدیریت یک شهر پیچیده پاسخ دهد؛ بلکه هدف اصلی عبارت است از ترغیب متصدیان به بررسی دقیق‌تر هدف، شکل و ماهیت مردم‌سالاری محلی در سراسر جهان، معرفی تجارب مشترک و نیز ارائه تحقیقی روشن و سازمان‌دهی شده به بهترین شکل ممکن.

این کتاب نیز مانند دیگر پروژه‌های سازمان بین‌المللی ایده، تصدیق می‌کند که مدیریت منازعه‌های اجتماعی،

---

1. Social Capital

2. Governance

اصلی‌ترین کارکرد مردم‌سالاری هاست. گروه‌های کنشگر جامعه مدنی، مدیران دولتی و سیاست‌گذاران بین‌المللی، ملی و محلی فقط بازتاب‌دهنده منازعه‌های درونی یک جامعه نیستند؛ بلکه به تفاوت‌ها و مجادله‌های اجتماعی شکل می‌دهند و آن‌ها را مدیریت می‌کنند. سیاست‌گذاران و کنشگران جامعه مدنی در گوشه‌وکنار جهان و به‌ویژه در کشورهایی مانند تیمور شرقی، گواتمالا، کوزوو، نیجریه یا اندونزی که دارای شکاف‌های مختلف هستند، درسی اساسی آموخته‌اند - تحقق موفقیت‌آمیز مردم‌سالاری از طریق برقراری صلح نیازمند تلاش برای دستیابی به این هدف‌ها در سطح محلی است.

افراد بسیاری در پروژه‌ای به این مهمی درگیر هستند و سازمان بین‌المللی ایده خود را بی‌نهایت وامدار کسانی می‌داند که کارشان در کتاب پیش رو منعکس شده است. پرفسور تیموسی سیکس<sup>۱</sup> نویسنده اصلی کتاب است و ما سپاسگزار ایشان و تمامی نویسندگانی هستیم که با این ایشان همکاری داشتند و مشتاقانه تخصص خود را عرضه کردند. پرفسور رگ آستین<sup>۲</sup> به‌عنوان مدیر برنامه و ایگور کوریاکوف<sup>۳</sup> به‌عنوان مدیر پروژه با طراحی پروژه و اصلاحات اساسی، آن را به نتیجه رساندند. خانم سلما حسنعلی در طراحی فکری کتاب، ساختار، سازمان‌دهی و معرفی متن نقش‌آفرین بودند و با وسواس محتوای آن را ویرایش کردند. پیتر هریس<sup>۴</sup> و بن رایلی<sup>۵</sup> بازنگری‌های ارزشمندی ارائه کردند که به محتوا، جهت‌گیری و موضوع‌های ارائه‌شده کمک کرد.

تیم ما به‌ویژه قدردان گروه مشاوره تخصصی<sup>۶</sup> برای کمک‌هایی است که در اجرای این پروژه ارائه کرد. دو سازمان - اتحادیه بین‌المللی حکومت‌های محلی (IULA) و دایره حکمروایی و مدیریت برنامه توسعه ملل متحد<sup>۷</sup> - کمک و تخصص خود را در اختیار ما گذاردند که تیم پروژه بی‌نهایت سپاسگزار آن‌ها است. مدیر آموزش و پژوهش اتحادیه بین‌المللی حکومت‌های محلی پرفسور آرنو لوسنر<sup>۸</sup> نیز کمک‌های بسیار ارزشمندی به تیم پروژه ارائه کرد. همچنین، در اینجا بر خود لازم می‌دانیم، از تمامی دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی ایده سپاسگزاری کنیم که سرمایه اصلی را فراهم آوردند و نیز سازمان بین‌المللی توسعه سوئد (SIDA)<sup>۹</sup> که با کمک مالی خود کارهای

---

1. Timothy Sisk

2. Reg Austin

3. Igor Koryakov

4. Peter Harris

5. Ben Reilly

6. Expert Advisory Group

7. United Nations Development Programme Management and Governance Division

8. G. Arno Loessner

9. Swedish International Development Agency

مورد نیاز اجرای پروژه را فراهم آورد.

امیدواریم، کتاب حاضر با تمرکز خود بر سطحی از حکمروایی که در آن شهروندان و جامعه مدنی مستقیم با دولت‌ها و با یکدیگر در تماس هستند، به پیشرفت معنی‌دارتر، سرزنده‌تر و مؤثرتر مردم‌سالاری محلی در سراسر جهان کمک کند. مردم‌سالاری باید از درون و از پایین به بالا ساخته شود.

**بنت ساو سودبرگ<sup>۱</sup>**

**دبیرکل**





---

## مقدمه

در سرآغاز قرن بیست و یکم، تأکید بر مردم‌سالاری محلی حیاتی دوباره یافته است. این تمایل جدید به اصول و رویه‌های حکمروایی دموکراتیک آن هم در نزدیک‌ترین سطح به مردم، به گونه‌ای بازگشت به اصلی‌ترین بنیادهای مردم‌سالاری در نظریه و عمل است. مشارکت مستقیم مردم، بنیان سلامت و سرزندگی جامعه را شکل می‌دهد. تمامی شهروندان حق دارند، نظریه‌ها و شکایت‌های خود را مطرح کنند و این وظیفه رهبران سیاسی است تا در برابر آن‌ها پاسخ‌گو باشند - امری که از طریق انتخابات محقق می‌شود. عرصه‌های مدنی همان جایی است که مردم‌سالاری - حکومت توسط مردم - حیات می‌یابد و شکل می‌گیرد.

اکنون، بسیاری در سراسر جهان پذیرفته‌اند که حکومت محلی فقط دستگاهی اداری شهری برای جمع‌آوری مالیات و عرضه خدمات ضروری مانند آموزش ابتدایی، مدیریت آب و فاضلاب، حمل‌ونقل یا تأمین مسکن نیست؛ بلکه مردم‌سالاری محلی به‌درستی اصلی‌ترین بنیان تحقق مردم‌سالاری پایدار و باکیفیت است. حکمروایی محلی سطحی از مردم‌سالاری است که بهترین فرصت را برای شهروندان فراهم می‌آورد تا در تصمیم‌هایی که برای کل جامعه اتخاذ می‌شوند، مشارکت فعال و مستقیم داشته باشند. مردم‌سالاری محلی نیرومند، سنگ‌بنای مردم‌سالاری سالم و قدرتمند در سطح ملی است.

در این کتاب ابزارهای عملی تقویت مردم‌سالاری محلی ارائه شده است. ایده‌ها و گزینه‌هایی را برای ارتقای معنا و کیفیت مردم‌سالاری محلی در اختیار شهروندان و سیاست‌گذاران قرار می‌دهد و مشتمل بر مثال‌ها و نمونه‌هایی از

چگونگی اجرای این ایده‌ها در اطراف و اکناف جهان است. کتاب:

- برای طراحی نظام‌های حکمروایی محلی از طریق تمرکززدایی، خودمختاری<sup>۱</sup> و برقراری پیوندهای فرامرزی، پیشنهادهایی عملی ارائه می‌کند و قوت‌ها و ضعف‌های آن‌ها را برمی‌شمارد؛
- جزئیات اصول و سیاست‌های مربوط به مدیریت شهرهایی را که تنوع فرهنگی دارند، شرح می‌دهد و ابزارهایی را برای مدیریت منازعه‌های قومی و ارتقای آشتی اجتماعی<sup>۲</sup> عرضه می‌کند؛
- گزینه‌های عملیاتی برای ارتقای انتخابات محلی و مردم‌سالاری نمایندگی<sup>۳</sup> ارائه می‌دهد که از طریق اصلاح قانون انتخابات، اصلاحات اداری و توسعهٔ احزاب سیاسی محقق می‌شود؛
- ضمن معرفی راهکارهایی برای افزایش مشارکت شهروندان، مدلی پایه در اختیار آن دسته از رهبران مدنی قرار می‌دهد که در جست‌وجوی فرایند سیاست‌گذاری مشارکتی<sup>۴</sup> هستند؛
- پیشنهادهایی را خطاب به جامعهٔ بین‌المللی مطرح می‌کند تا از طریق توسعهٔ شبکهٔ بین‌المللی سیاست‌گذاری به ارتقای مردم‌سالاری محلی کمک کند.

## ضرورت تدوین کتاب

در سراسر جهان تقاضا برای تجدید حیات مردم‌سالاری محلی به دلیل‌های مختلفی مطرح است. برای مثال، مردم‌سالاری‌های نهادینه‌شدهٔ غرب صنعتی شاهد فشارهای اجتماعی جدیدی در مناطق شهری هستند که از نفوذ نیروهای اقتصادی جهانی، افزایش میزان مهاجرت انسانی و تنوع فرهنگی جدید و نیز چالش‌های ناشی از افزایش میزان جرائم، بیکاری، معضل مسکن و ترابری و نیاز فوری به حفاظت از محیط‌زیست تأثیر می‌پذیرند. این شرایط متغیر به تقاضا برای بازنگری در شیوه‌های مدیریت کلان‌شهرهای مدرن (با بیش از ده میلیون سکنه) که بیشتر آن‌ها در کشورهای درحال توسعه قرار دارند، منجر شده است. همچنین، این موضوع مطرح شده که چگونه شهرهای کوچک و اجتماع‌های محلی می‌توانند فشارهای جدید را تحمل و مدیریت کنند. هرچند کتاب در اصل، مناطق شهری را هدف گرفته است، بسیاری از مسائلی که مطرح می‌شوند، به نظام‌های حکمروایی روستایی نیز مربوط هستند.

در شرایط جدید شاهدیم، هر روز بر تعداد طرفداران این ایده افزوده می‌شود که مقام‌های محلی منتخب و مدیران متخصص شهرداری نمی‌توانند بدون ایفای نقشی نظام‌مند و جدی از سوی بازیگران غیردولتی در جامعهٔ مدنی، مسائل

---

1. Autonomy

2. Social Reconciliation

3. Representative Democracy

4. Collaborative Policy-making

اجتماعی و الزام‌های اقتصادی را حل و فصل کنند. کنشگران جامعه مدنی - شرکت‌ها و اتحادیه‌ها، انجمن‌های حرفه‌ای، کلیساها، مؤسسه‌های خیریه و سازمان‌های جامعه‌محور - امروز بیش از هر زمانی با دولت‌ها رابطه دارند و این همکاری و رابطه مستمر در عمل، در همه‌جای جهان مشاهده می‌شود. امروز، بر مفهوم «حکمرایی» - مشارکت شهروندان و بسیاری از سازمان‌های جامعه مدنی در تعقیب مصلحت عمومی، آن هم نه فقط در قالب فرایندهای رسمی حکومت - تأکید می‌شود.

## مدیریت تنوع

امروزه، به‌طور تقریبی تمامی شهرها در سراسر جهان موزاییکی از افراد و گروه‌های مختلف هستند. نتیجه آنکه اجتماع‌های جدید طیف متنوعی از گروه‌های قومی، نژادی و مذهبی را به نمایش می‌گذارند. در بسیاری از شهرها، محلاتی با گروه‌های خاص وجود دارد که با آرایش مردم‌شناختی محلی یا ملی تفاوت دارند - برای مثال محله‌های مسلمان‌نشین پاریس که تعداد زیادی مهاجر از شمال آفریقا و عرب‌تبار را در خود جای داده‌اند. در مردم‌سالاری‌های جدیدی که در سال‌های اخیر حباب شهری شدن و مهاجرت را تجربه کرده‌اند، پدیده مشابهی مشاهده می‌شود، مانند اندونزی که مهاجرت روستاییان به شهرها و تلاش برای گسترش مردم‌سالاری را به چالش کشیده است.

به‌ویژه در شهرهایی که تنوع یکی از ویژگی‌های اصلی آن‌ها است و تفاوت بین گروه‌های برخوردار و اقشار ضعیف چشمگیر است، مردم‌سالاری منوط به مدیریت موفق برداشت‌های متفاوت و منافع متضاد از طریق صندوق رأی و دیگر رویه‌های دمکراتیک است. این مطلب به‌ویژه زمانی درست است که بحث توزیع منابع یا عرضه خدمات مطرح می‌شود. در حقیقت، بی‌طرفی هدفی بنیادین است، همان‌گونه که مدیریت مسائل فرهنگی حساسی که بارها - برای مثال در سیاست‌های آموزشی - مطرح می‌شوند، هدفی اساسی است. باین‌حال، رقابت‌های انتخاباتی می‌توانند حول محورهای قومی یا مذهبی، قطبی شوند. در این کتاب راه‌هایی ارائه می‌شود که از طریق آن‌ها می‌توانیم مردم‌سالاری را نظامی از مدیریت منازعه‌های اجتماعی تلقی کنیم.

## طراحی انواع نظام در مردم‌سالاری‌های نوظهور

حتی در کشورهایی که به‌تازگی به جرگه نظام‌های باز و مردم‌سالار پیوسته‌اند نیز حکمرایی محلی در حال دگرگونی است. در فاصله دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰، کشورهای زیادی به‌ویژه در آمریکای مرکزی و لاتین، اروپای شرقی و جمهوری‌های سابق شوروی و نیز در آفریقا و آسیا، گذار از اقتدارگرایی به مردم‌سالاری را در سطح ملی تجربه کردند. انتخابات باز، دولت‌های جدید، قوانین اساسی جدید، شکوفایی جامعه مدنی و در بسیاری از موارد تمرکززدایی از قدرت، از جمله نموده‌های این گذار چشمگیر به مردم‌سالاری هستند. این کشورها این فرصت را

داشته‌اند که نظام‌های جدیدی برای مردم‌سالاری محلی طراحی کنند و بسیاری از آن‌ها به چنین نوآوری‌هایی دست زده‌اند. این کتاب مشتمل بر مطالعه‌های موردی مفصل دربارهٔ فیلیپین و آفریقای جنوبی است، جایی که نظام‌های جدید حکمروایی محلی طراحی شدند. پیامدها و نتایج این بازطراحی نهادی به‌خوبی ملموس بوده است. با این حال، «مردم‌سالاری» که در سال‌های اخیر تجربه شده است، به‌طور آشکار ناقص است. بسیاری معتقدند که کیفیت و عمق زندگی دمکراتیک نامناسب است؛ زیرا هنوز بسیاری از شهروندان به‌طور مستقیم مزایای تجربهٔ دمکراتیک را احساس نکرده‌اند و تجربهٔ آن‌ها به شرکت در انتخابات و انداختن رأی خود به صندوق‌ها محدود می‌شود. در بسیاری از مردم‌سالاری‌های نوظهور، به دلیل تأکید صرف بر اصلاحات در سطح ملی یا به عبارتی انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس ملی و تأسیس نهادها و فرایندهای سیاسی جدید در پایتخت‌ها، سطح محلی فراموش شده است؛ اما اکنون به تمرکززدایی و بهبود حکمروایی محلی به‌منظور پیشبرد مردم‌سالاری بسیار توجه شده است.

### برقراری صلح در اجتماع‌های مختلف

در نهایت، می‌توان گفت که در تمامی منطقه‌های جهان کشورهایی وجود دارند که به‌تازگی دوره‌ای طولانی از جنگ و خشونت را پشت سر گذاشته‌اند. جایی که دشمنی‌های ریشه‌دار وجود دارد، دستیابی به صلح پایدار فقط با تأسیس حکومتی مشروع و فراگیر در سطح ملی محقق نمی‌شود و برقراری آشتی بین اجتماع‌های مختلف و بازسازی ساختارهای اقتصادی و اجتماعی در سطح محلی ضروری است. برای برقراری صلح پایدار باید بر بنیان‌های اجتماعی صلح در سطح توده‌ها تمرکز کرد که آن هم از طریق پاسخ‌گویی به نیاز برای برقراری آشتی و مدیریت مجادله‌های بین اجتماع‌های متخاصم امکان‌پذیر است.

در نتیجه، در هر دو نوع مردم‌سالاری (نهادینه‌شده و درحال توسعه) باید بین فرایندهای مردم‌سالاری - که می‌تواند از نظر ماهیت، بسیار منازعه‌برانگیز باشد - از یک طرف و از طرف دیگر آشکال جدید مدیریت منازعه آشتی برقرار کرد. مقام‌های محلی برای مدیریت چالش‌های مبتلا به باید استاد میانجی‌گری اجتماعی<sup>۱</sup> و استفاده از ابزارهای ارتقای مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری و عرضهٔ خدمات شوند. ارتقای مردم‌سالاری در قرن بیست و یکم نیازمند راهبردی است که مستقیم و آگاهانه مهارت‌های حل مسئلهٔ اجتماعی در سطح محلی را هدف قرار می‌دهد و این کتاب عنصرهای مختلف توسعهٔ چنین راهبردی را عرضه می‌کند.

## افزایش مشارکت

به‌عنوان یکی از عناصر چنین راهبردی می‌توانیم به توسعه‌ی طرحی برای بهبود مشارکت شهروندان و «ذی‌نفعان»<sup>۱</sup> کسانی که نفع خاصی در یک مسئله دارند) اشاره کنیم. تصمیم‌گیری اجماعی<sup>۲</sup> و مشارکتی کلیده‌های حل منازعه در این رویکرد هستند. از طرف دیگر، برخی معتقدند که افزایش مشارکت می‌تواند به بدتر شدن وضعیت منجر شود، چرا که سبب افزایش مسائل و مانع اتخاذ تصمیمی کارآمد و الزام‌آور می‌شود. بی‌تردید مشارکت در مناطق شهری، شمشیری دولبه است؛ اگر کم باشد، به بروز منازعه منجر می‌شود و اگر گسترده باشد، هیچ کاری به نتیجه نمی‌رسد. از جمله چالش‌های اساسی در مناطق شهری در سراسر جهان می‌توان به شناسایی شیوه‌های ارتقای مشارکت و نیز خوبی‌ها و بدی‌های رویکردهای مختلف اشاره کرد.

## اهداف کتاب

«مردم‌سالاری محلی» در صدد است، با ارائه‌ی چشم‌اندازی از مفاهیم کلیدی و ابزارهای اساسی تقویت مردم‌سالاری محلی، به ضرورت‌های اتخاذ رویکردی خلاق‌تر و منعطف‌تر به چالش‌های امروز پاسخ گوید. هدف کتاب ارائه‌ی راهکارهایی برای بهبود تمرکززدایی، مردم‌سالاری انتخاباتی و مشارکت مستقیم شهروندان است، آن هم به‌گونه‌ای که عملی و ممکن باشند. کتاب با ارائه‌ی مقاله‌ها به قلم متخصصان، مطالعه‌های موردی در چارچوب‌های ملی و شهری و نیز پیرایندهایی که مشتمل بر حقایق، آمارها و نکته‌های کلیدی است، گزینه‌های در دسترس کنشگران مردم‌سالاری محلی را تشریح و توصیف می‌کند و خوبی‌ها و بدی‌های هر گزینه را نشان می‌دهد. کتاب حاضر در صدد ارائه‌ی نسخه‌ای مناسب برای تمامی شرایط نیست که گاهی از آن با عنوان «بهترین عملکرد»<sup>۳</sup> یاد می‌شود. دستیابی به چنین هدفی به همان اندازه که غیرممکن است، غیرعملیاتی نیز هست. آنچه ممکن است در شرایطی «بهترین» باشد، ممکن است در شرایط دیگر به شکست منتهی شود.

در تصمیم‌گیری درباره‌ی اینکه کدام گزینه‌ها، توصیه‌ها و پیشنهادها برای یک کشور یا موقعیت خاص مناسب هستند، تجربه، دانش و قضاوت خواننده، نقشی حیاتی ایفا می‌کند. هیچ نسخه‌ی استاندارد برای دستیابی به موفقیت در ارتقای حکمروایی محلی وجود ندارد. به عکس، کتاب پیش رو با این هدف تدوین شده است که به شهروندان و سیاست‌گذاران کمک کند به سؤال‌های کلیدی مربوط به طراحی و اجرای مردم‌سالاری محلی کارآمد پاسخ گویند. سؤال‌هایی مانند:

- 
1. Stakeholder
  2. Consensus-based Decision-making
  3. Best Practice

- در تعمق و تفکر دربارهٔ معنا و محتوای مردم‌سالاری محلی، چه اهدافی باید راهنمای ما باشند؟
  - برای مردم‌سالاری مستقیم و نمایندگی چه نوع مؤسسه‌هایی را انتخاب کنیم و چه ظاهری دارند؟
  - برای مدیریت مسائل دشوار، کدام نوع از سیاست‌ها و اقدام‌های خلاق را باید در نظر بگیریم؟
  - میزان پیشرفت در این عرصه را چگونه ارزیابی می‌کنیم؟
- کتاب حاضر به‌ویژه سه هدف را تعقیب می‌کند:
- **آموزش.** به‌عنوان ابزاری برای کمک به کنشگران و تصمیم‌سازان محلی زمانی که در تلاش هستند تا دربارهٔ مدل‌ها و فعالیت‌های حکومت‌های محلی در اطراف و اکناف جهان اطلاعاتی کسب کنند.
  - **توانمندسازی.** برای کمک به مقام‌های دولتی یا رهبران جامعهٔ مدنی زمانی که در تلاش هستند تا کیفیت نظام مردم‌سالاری را در جامعهٔ خود ارتقا دهند.
  - **منابع.** ارائهٔ منابع عملیاتی، روش‌ها و گزینه‌های جدیدی که کنشگران می‌توانند برای ارزیابی یا بازنگری در فعالیت‌های مشارکتی خود از آن‌ها استفاده کنند.
- امیدواریم که ارزش آموزشی کتاب پیش رو در سطوح مختلف مورد توجه قرار گیرد. مقام‌های محلی می‌توانند دربارهٔ فعالیت‌های موفقیت‌آمیز و نه‌چندان موفقیت‌آمیز هم‌قطاران خویش در سراسر جهان و نیز احتمال‌های عمومی و مشکلاتی که با ارتقای مشارکت همراه است، اطلاعاتی کسب کنند. رهبران جامعهٔ مدنی می‌توانند نکته‌هایی دربارهٔ فرصت‌های موجود برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی و اجرای تصمیم‌ها بیاموزند. شهروندان می‌توانند راه‌هایی را برای بیان مؤثرتر دیدگاه‌های خود در جامعه فرا بگیرند. به بیان صریح‌تر، امیدواریم کتاب در برنامه‌های آموزشی حرفه‌ای و آموزش مدیریت عمومی، سیاست‌گذاری عمومی و علوم سیاسی در دبیرستان‌ها و دانشگاه‌ها استفاده شود.
- همچنین، ضروری است اشاره کنیم، کتاب حاضر چه مقصودی ندارد. دستورالعمل فنی مدیریت شهری نیست - برای مثال دربارهٔ چگونگی ایجاد درآمدهای شهری از طریق تعیین مالیات یا چگونگی تعیین جزئیات برنامه‌ریزی حمل‌ونقل شهری. با این حال، تصمیم‌های فنی از این دست در خلأ اتخاذ نمی‌شوند و می‌توانند تأثیر چشمگیری بر پایایی مردم‌سالاری داشته باشند. ضروری است، شهروندان از تصمیم‌هایی که در ماهیت فنی هستند، اما در نهایت تأثیر چشمگیری بر زندگی آن‌ها دارند، اطلاع یابند و شانس مشارکت در شکل‌گیری آن‌ها داشته باشند. در این کتاب فقط به شیوه‌های آرمانی بهبود مشارکت اشاره نمی‌کنیم؛ بلکه محدودیت‌های عملی آن‌ها را نیز بر می‌شماریم.

## چگونگی استفاده از کتاب

در اینجا میزان تخصص خواننده اهمیت دارد. کتاب حاضر به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شده است که به آسانی و در

چشم برهم‌زدنی، منابع عملیاتی خود را در اختیار متخصصان قرار دهد. با استفاده از مثال‌های متعدد و مطالعه‌های موردی برگرفته از شرایط واقعی، گزینه‌های موجود به تصویر کشیده می‌شوند. این روش به خواننده امکان می‌دهد تا دربارهٔ تجربه‌های خود تعمق کند و به مقایسهٔ راهکارها و طرح‌های دیگران با شرایط خود بپردازد. در کتاب «مردم‌سالاری محلی» مطالب به شیوه‌های مختلفی سازمان‌دهی شده‌اند:

- **مطالعه‌های موردی:** مثال‌هایی از اطراف و اکناف جهان هستند که بیشتر توسط یک مقام پیشرو در منطقه یا متخصص موضوع مربوطه تحریر شده‌اند. مطالعه‌های موردی به موضوع‌های کلی‌تری که در سراسر کتاب به تصویر کشیده شده‌اند، عمق و غنا می‌بخشند.
  - **سیاهه‌ها<sup>۱</sup>:** با این هدف طراحی شده‌اند که چشم‌انداز جامعی دربارهٔ یک رویه یا گزینهٔ خاص ارائه دهند و این اطمینان را ایجاد کنند که خواننده فرصت بررسی تمامی زوایای یک سیاست یا فرایند را دارد؛
  - **مفاهیم:** این کتاب ضمن تعریف مفاهیم کلیدی، مثال‌هایی دربارهٔ چگونگی عملیاتی‌سازی این مفاهیم در شرایط مختلف در سراسر جهان ارائه می‌کند. واژه‌نامهٔ پایانی چشم‌اندازی دربارهٔ اصلی‌ترین مفاهیم در مردم‌سالاری محلی در اختیار خواننده می‌گذارد.
  - **پیرایندها:** با استفاده از فهرست‌ها، نمودارها، روایت‌ها یا چکیدهٔ نظرهای متخصصان، یک موضوع یا عنوان اصلی را روشن‌تر می‌کنند.
  - **برای مطالعهٔ بیشتر:** این فهرست در پایان هر بخش منابع اطلاعاتی بیشتری را به خواننده معرفی می‌کند.
  - **فهرست‌ها:** ضمن ارائهٔ صورتی از گزینه‌ها یا انتخاب‌هایی که می‌توانند در شرایط مختلف مطرح شوند، بحثی را دربارهٔ خوبی‌ها و بدی‌های احتمالی هر گزینه مطرح می‌کنند.
- همچنین، از خوانندگان می‌خواهیم تا با مراجعه به سامانهٔ اینترنتی سازمان بین‌المللی ایده<sup>۲</sup> اطلاعات بیشتری دربارهٔ مردم‌سالاری محلی کسب کنند. در این سامانه از جمله می‌توانید به مرجعی دربارهٔ سازمان‌های فعال دربارهٔ برقراری مردم‌سالاری محلی، دسترسی داشته باشید. همچنین، یک فرم نظرسنجی برخط وجود دارد که خوانندگان می‌توانند دیدگاه‌های خود و درس‌هایی را که دربارهٔ موضوع‌های مطرح‌شده در کتاب حاضر یاد گرفته‌اند، با دیگران به اشتراک بگذارند.

---

1. Checklists

2. [www.idea.int/ideas\\_work/11\\_political\\_local](http://www.idea.int/ideas_work/11_political_local)

## منابع و مأخذ

در تدوین «مردم‌سالاری محلی» از مجموعه متنوعی از منابع استفاده شده است که کتاب‌ها و مقاله‌های دانشگاهی، گزارش‌های سازمان‌ها و نیز تأملات کنشگران سیاست‌گذاری از آن جمله هستند. به‌منظور تسهیل مطالعه و ارائه مطالب، از رویه معمول در کتاب‌های دانشگاهی - ارجاع‌های متعدد در پاورقی - اجتناب و بیشتر سعی شده است، از زبانی ساده و فهمیدنی و روان استفاده شود. هدف آن بوده است که مطالب دانشگاهی به‌راحتی در دسترس سیاست‌گذاران پرمشغله، مقام‌های محلی، رهبران مدنی و عموم مردم قرار گیرد. سازمان بین‌المللی ایده خود را و امدار تمامی نویسندگانی می‌داند که از کار آن‌ها در تدوین این کتاب استفاده شده است. در پایان هر فصل، در بخش «برای مطالعه بیشتر»، برخی از منابع اصلی استفاده‌شده در تهیه مطالب معرفی شده‌اند.