

دمکراسی محلی

جی.ا. چاندلیر

حسن مهدشی

درآمد

از دهه‌ی ۱۹۳۰، مناقشه بر سر کارآمدی دمکراسی محلی شدت گرفت. یک طرف معتقد بود که قدرت حکومت محلی در دستان نخبگان کوچکی قرار دارد که توجه کمی به دیدگاه‌ها و علائق انتخاب کنندگان خود نشان می‌دهند یا اصلاً به دیدگاه‌ها و علائق آنان توجه نمی‌کنند، در حالی که طرف دیگر اعتقاد داشت افرادی که صاحب قدرت‌اند، ملزم به پیش‌برد سیاست‌هایی هستند که در نگرش‌های مردمی منعکس شده است.

تقریباً در همان زمان یعنی در پایان قرن نوزدهم در اروپا دمکراسی لیبرال دعوی خود را مبنی بر این‌که راهی است برای توزیع قدرت، مطرح ساخت و از سوی نظریه پردازان «نخبه‌گرایی» به چالش کشیده شد. میشلز / Michels مفسر آلمانی نظریه «قانون آهنین» را تدوین کرد که می‌گفت «سخن گفتن از سازمان یعنی سخن گفتن از الیگارشی» (Parry 1969; 42). این نظریه‌ها به صورتی جدی و قوی به وسیله شومپتر / Schumpeter به چالش کشیده شد. شومپتر استدلال می‌کرد؛ در عین حال که کسی نمی‌تواند انکار کند که نخبگان کوچک سیاست را پایه‌ریزی می‌کنند، معهداً امکان این هست که از طریق ابزار دمکراتیک اطمینان یابیم نخبگانی که حکومت را در دست دارند، به افکار عمومی حساس باقی خواهند ماند. او دمکراسی را چنین تعریف کرد: «دمکراسی نوعی آرایش نهادی برای اخذ تصمیم‌های سیاسی است که در آن افراد از طریق تلاش رقابت‌آمیز برای کسب آرای مردم، از حق تصمیم‌گیری برخوردارند» (1954, 296). او استدلال کرد که اگر این نخبگان مجبور باشند برای کسب آرای مردم و به منظور دستیابی به حکومت رقابت کنند،

اکثریت ملتزم خواهند بود. بنابراین دمکراسی حاصل خواهد شد آن‌هم نه بدین خاطر که افراد صاحب قدرت، نمایندگی انتخاب کنندگان خود را انجام می‌دهند، بلکه به خاطر این‌که آن‌ها باید به علائق انتخاب کنندگان خویش پاسخ دهند، اگر بخواهند به قدرت دست پیدا کنند. در طی این قرن، بررسی حکومت محلی تا حد زیادی به این حوزه اساسی تفکر سیاسی یاری رسانده است. همان‌طور که آکادمیست‌ها سعی کردند تأثیرگذاری نهاد‌های دمکراتیک را با انتخاب حکومت‌های محلی به‌عنوان نمونه‌ی عملی دمکراسی ارزیابی نمایند.

مشارکت در سیاست محلی

چند منتقد حکومت محلی به نهادهای این سیستم حمله کردند، اما نوک پیکان نقدشان چیزی را هدف گرفته بود که آن‌ها از آن به عنوان بی‌اعتنایی عمومی به نظام محلی و نوعی پذیرش تاکتیکی نخبه‌گرایی محلی یاد می‌کردند. این اساساً خود حاکی از نوعی چالش [یا نظریه دمکراسی محلی] است، مبنی بر این‌که انتخاب کنندگان محلی قادر به حفظ یک نظام دمکراسی محلی نیستند و لویان‌که ترتیبات نهادی به طور بالقوه دمکراتیک باشند.

آیا رهبران محلی از انتخاب کنندگان‌شان فاصله می‌گیرند؟

یکی از قوی‌ترین نقدهایی که بر دمکراسی محلی وارد شده این است که اکثر انتخابات محلی علائق محلی را منعکس نمی‌کنند، بلکه دیدگاه‌های گزینش‌گران نظام سیاسی محلی را منعکس می‌نمایند. هم‌بستگی آشکاری بین جریان‌هایی که از طرف احزاب اصلی در انتخابات محلی حمایت می‌کنند و جایگاهی که این جریان‌ها در کشور دارند، وجود دارد. تلاش‌هایی در جهت تعیین این‌که چه مقدار از آراء در انتخابات محلی، منعکس کننده‌ی علائق محلی - در مقابل علائق ملی - است، انجام شده است.

اگر نتایج انتخابات محلی نگرش‌های رأی دهندگان را نسبت به عملکرد احزاب سیاسی ملی منعکس کند نه نسبت به عملکرد احزاب سیاسی محلی، مکانیسم شومپتری برای دمکراسی محلی با شکست مواجه خواهد شد. نخبگانی که حزب محلی را در کنترل خود دارند، ممکن است به هر سیاستی که تمایل دارند، تمایل داشته باشند. آن‌ها به

قدرت در انتخابات بعدی عمدتاً بازتابی است از وجهه و اعتبار سیاست‌ها و اقدامات حکومت ملی. بدین ترتیب، این‌که احزاب محلی خوب یا بد حکومت کرده‌اند اهمیت چندانی ندارد، زیرا سرنوشت انتخاباتی آن‌ها در دست خودشان نیست. دان‌لیوی / Dunleavy معتقد است که: «البته احزاب محلی راه‌های برنده شدن در مبارزات انتخاباتی را بررسی می‌کنند، بیانیه‌هایی تدوین می‌کنند، دصدد جمع‌آوری آراء بررسی‌آیند و محدودی‌های سیاسی برگزار می‌کنند، جزو‌هایی را توزیع می‌نمایند و نتیجه را حدس می‌زنند. اما اکنون شواهدی در دست‌هست که نشان می‌دهد این فعالیت‌ها فقط تأثیری حاشیه‌ای بر حزبی دارد که در هر محل خاص انتخاب شده‌است. نتایج انتخابات محلی در کل جریان‌های افکار ملی را له یا علیه حکومت مربوط منعکس می‌نماید. به همین ترتیب این جریان‌ها به وسیله شالوده‌های اجتماعی متفاوت در نواحی مختلف تعدیل می‌گردند».

نقد نظریه جدایی رهبران محلی از مردم

این بحث که عمدتاً ناظر به تباهی ارزش‌های محلی‌گرایانه است، بسیار ساده اندیشه‌انه است. البته چندان عجیب نیست کسانی که به یک حزب خاص در انتخابات ملی رأی داده‌اند، در انتخابات محلی نیز به آن حزب رأی دهند. آراء محلی آنان نمی‌تواند مستقیماً به سیاست‌های ملی حزب مورد علاقه‌شان مربوط باشد، بلکه به این اعتقاد مربوط می‌شود که ارزش‌هایی که آن حزب بدان‌ها باور دارد هم در سطح ملی و هم در سطح محلی، ارزش‌ها و اعتقادات خود آنان را منعکس می‌کند. برای مثال فرد محافظه‌کار ثابت قدمی که به پایین بودن میزان مالیات و فراهم آوردن رفاه شخصی اعتقاد دارد، مطمئناً به آن حزبی رأی خواهد داد که این دیدگاه را تبلیغ می‌کند. به همین دلیل هم هست که فرد مثلاً محافظه‌کار هم به مقامات محلی محافظه‌کار و هم به حکومت ملی محافظه‌کار رأی خواهد داد. علاوه بر این، شواهد نشان می‌دهد که نتایج انتخابات محلی همواره از گرایش‌های ملی تبعیت نمی‌کند.

رهبری از بالا، فشار از پایین؟

اگر چه شواهد مهمی وجود دارد که نشان می‌دهد؛ نخبگان حزبی که از پاسخ‌گویی به علائق انتخاب کنندگان خود

می توان وقتی که مورد اعتراض قرار می گیرند، از مقام شان برکنار کرد، اما این نظر به هیچ وجه دلیلی برای کثرت گرایسی نیست. از شکست قطعی نخبگان ناکارآمد تا وضعیتی که در آن شوراهای اصلی هم جهت با تقاضاهای مردمی سیاست گذاری نمایند، فاصله ی زیادی وجود دارد. در حقیقت پاره ای عوامل وجود دارند که ما را و می دارند تا در پذیرش دیدگاهی که می گوید سیاست های مقام های محلی منعکس کننده ی تقاضاها و خواسته های ائتلاف اکثریت علایق در میان انتخاب کنندگان محلی است احتیاط به خرج دهیم.

ملاحظه ی نقش علایق در حکومت محلی نشان می دهد که مکانیزم هایی برای مرتبط ساختن سیاست های شوراها با علایق محلی وجود ندارد. بیش ترین فشار از منابع صرفاً محلی ناشی از گروه هایی است که به صورت نادرستی از امکانات برخوردار شده اند، یعنی گروه هایی که در مقایسه با گروه های تأثیر گذار در سطح ملی، تأثیر کمتری خواهند داشت. اعتراض محلی نیز بیش تر به شکل منفی تجلی می یابد.

خاستگاه های سیاست های محلی

گرایش های ایدئولوژیک و سیاست های رهبران شورا ممکن است از خاستگاه های مختلفی نشأت گیرد. دیدگاهی که در درون احزاب ملی جریان دارد، تأثیر مشهودی بر آن دسته از اعضای شورا دارد که عموماً می خواهند از جریان های متفاوت عقاید ایدئولوژیکی که در درون حزب شان وجود دارد، آگاه شوند. وقتی که عضو شورا برای موقعیت های مربوط به مسئولیت اداری انتخاب شده است، از مقامات حکومت محلی توصیه های حرفه ای دریافت خواهد کرد. او هم چنین از طریق تجربه کاریش به فردی کاملاً اجتماعی بدل خواهد شد. وقتی یک تاجر محلی به عنوان عضو شورا برگزیده می شود از دانشی که در کار اداره بنگاه خود به دست آورده است به عنوان اساسی برای فهم مدیریت اداره ای عمومی بهره خواهد گرفت.

تجربه شخصی ای که رهبر محلی از زندگی و الگوی تعلیم و تربیت رسمی کسب کرده است، به وضوح بر دیدگاه هایش تأثیر می گذارد اما با مفروض گرفتن تنوع فشارها و خصیصه ی فردگرایانه اکثر مردم - که در سر هوای مقام سیاسی را می پروراند - غیر محتمل است که اعضای برجسته ی شورا همگی از آن دسته

آدم های حقیری باشند که هر چه رهبر حزب ملی شان یا هر فرد دیگری بگوید آنان واگو کنند و لب به تحسین بکشایند.

جایگاه افکار محلی

اگر چه رهبران حزب محلی در زمان دارا بودن مقام، چنانچه سیاست هایشان را در مسیر احساس عمومی محلی پیش ببرند، از امنیت بیش تری برخوردارند با این همه به نظر نمی رسد که افکارشان از افکار عمومی محلی نشأت گرفته باشد. به نظر می رسد این روش کار مقامات محلی غیر مردمی می باشد. با وجود این عوامل مهمی در حین کار وجود دارند که چنین مشکلی را حل می کنند. افکار محلی کلانی از رشته های متعدد تفکر و بی تفاوتی است که به ندرت از نگرش های منسجم اکثریت فراتر می رود. نگرش هایی که هر قدر بیش تر قابلیت تعمیم یافتن داشته باشند مطلوب ترند، تا این که حمایت گسترده ای را برای این یا آن حزب اصلی فراهم آورند... در بسیاری از حوزه های حکومت محلی بسیار غیر محتمل است که اکثریت انتخاب کنندگان از آن حزب سیاسی ای حمایت کنند که کاملاً با خصوصیات اجتماعی - اقتصادی مسلط بر آن ناحیه مخالف است.

ساختن افکار رأی دهندگان

عوامل دومی که موجب هماهنگی تنگاتنگ بین ترجیحات ایدئولوژیک حزب حاکم و انتخاب کنندگان می شود، گرایش غیر دموکراتیکی است که ذاتی هر نظام دموکراتیک می باشد. یکی از صائب ترین ایراداتی که بر نزاکت گرایسی وارد است این است که نخبگان سیاسی، سیاست را پایه ریزی نمی کنند بلکه با استفاده از شهرت شان، افکار رأی دهندگان را قالب ریزی می کنند. رهبران محلی کارآمد هم پاسخ گوی افکار و ارزش های سیاسی خواهند بود که خودشان آن افکار را در اذهان رأی دهندگان پدید آورده اند. بنابراین حزبی که بر سر پست های محلی فعالانه در حال مبارزه است چندان در پی نمایندگی ارزش های محلی نیست بلکه آن ارزش ها را چنان شکل می دهد که با ارزش های حزب متناسب باشد. بدین ترتیب شاید نمی توان گفت که دموکراسی رویه ای است که در آن احزاب رقیب سیاست های شان را بر اساس درخواست های انتخاب کنندگان تغییر می دهند، بلکه درست تر

است که بگوییم دموکراسی رویه ای است که در آن احزاب رقیب بر سر فروش افکار خود به شهروندان با هم رقابت می کنند. البته از این لحاظ، رفتار احزاب محلی فرقی با رفتار همتهای ملی شان ندارند.

شرایط ملی

گروه های ذی نفع ملی معمولاً نسبت به گروه های محلی از نفوذ بیش تری برخوردارند و ممکن است در برخی عرصه های سیاست بتوانند روابط مشترکی را با سیاست گذارانی برقرار کنند که باعث می شوند که گروه مربوط حرف اصلی را در سیاست گذاری ببرند. این نفوذها به ویژه ممکن است در نواحی ای قوی باشد که در آنها انجمن های حرفه ای از مقامات به صورتی قدرتمند شکل گرفته و به رسمیت شناخته شده باشند. اعضای ضعیف شورا اغلب ممکن است تماماً تحت نفوذ گروه حرفه ای ارشدتر از خود باشند، گروهی که خود بیانگر ارزش ها و افکار رهبران انجمن های حرفه ای مربوط شان باشد.

قوی ترین عاملی که هرگونه دموکراسی واقعی را - که در این جا همان توانایی اعضای شورا در تأثیر گذاری بر اجتماع شان است تحلیل می برد، روحیه مباشرگری / Stewardship است

که در حکومت مرکزی ریشه دارد. مقامات محلی در نظر حکومت مرکزی نماینده افکار محلی تلقی نمی شوند. آن ها به مثابه عاملانی مفید اما نه ضروری تلقی می شوند که می توانند مجری و هماهنگ کننده ی سیاست ها باشند؛ یعنی سیاست هایی را که اصولش در مرکز پایه ریزی شده است با شرایط محلی سازگار کنند. از طریق ایفای چنین نقشی، وظایف اداری ملال آوری از سوی سیاست گذاران مرکز بر عهده مقامات محلی گذاشته می شود و نیز به آسانی نقش سپر بلا را وقتی که این سیاست ها با شکست مواجه می شوند، ایفا می نمایند. در چنین شرایطی قدرت تصمیم گیری نخبگان محلی و نیز رأی دهندگان عادی بسیار محدود است. با انحراف از ارزش های مرکز فقط وقتی مدارا می شود که هزینه های - برحسب مدت زمان پارلمانی و اعتبار انتخاباتی - تضمین این که منطقه معینی تقاضاهای ارباب و سرورش یعنی مرکز را - بپذیرد بیش از دستاوردهایش باشد.

ماخذ

Local Government Today J.A. Chandler.
Manchester University Press, 1991.