

**Journal iranian political sociology**

**Vol. ۵, No.۹, Azar ۲۰۲۲**

**<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.329025.3092>**

**Islamic councils of cities and villages and the realization of good governance in Iran after the Islamic Revolution(Case study: Mashhad)**

**Abstract**

Human societies have long been involved in the formation of the government to organize public affairs, optimize efforts, and achieve common goals. They have historically formed various forms of government .Today, the result of human experiences of different ways of governing is theorized within a series of models whose main principles are presented in the form of a model or the model of "good governance". The ways to reach it can vary from community to community .After the Islamic Revolution, the formation of Islamic councils was considered as one of the most important ways to achieve good governance.Currently, more than two decades after the implementation of the law on councils and the formation of the council system in Iran, the main question is to what extent Islamic councils as a form of local government have played a role in achieving the characteristics of good governance .This study seeks to answer this question in the city of Mashhad. It is hypothesized that the performance of the Islamic council of the city of Mashhad has promoted many characteristics of good governance in the city of Mashhad .By collecting the necessary information in different qualitative methods and examining them in a descriptive-analytical method, the role of the Islamic Council of Mashhad on the status of the most important characteristics of good governance such as participation, justice, transparency, efficiency and effectiveness, specific accountability were identified. Findings show that the performance of Islamic council in Mashhad has promoted these indicators of good governance in Mashhad.

**Keywords:** Islamic Council, Good Governance, Islamic Revolution, Mashhad, Participation

ماهنامه علمی (مقاله علمی-پژوهشی) جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره نهم، آذر ۱۴۰۱، صص ۱۲۲۸-۱۲۷۰

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.329025.3092>

شوراهای اسلامی شهر و روستا و تحقق حکمرانی خوب در ایران پس از انقلاب اسلامی  
(مورد مطالعه: شهر مشهد)

رسول حیدری فرزانه<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۲۰

علی‌اصغر داودی (نویسنده مسئول)<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۱۷

احمد جوانشیری<sup>۳</sup>

### چکیده

جوامع انسانی از روزگاران بسی دور برای سامان‌دهی به امورات عمومی و بهینه‌سازی تلاش‌ها و نیل به اهداف مشترک، دست‌اندرکار تشکیل حکومت شدند و در طول تاریخ، شکل‌های مختلفی از حکمرانی را تشکیل داده‌اند. امروزه ماحصل تجارب بشری از شیوه‌های مختلف حکمرانی در چارچوب یک سری الگوها تئوریزه شده و عصاره و چکیده آنها در قالب مدل یا الگوی «حکمرانی خوب» عرضه شده است که راه‌های رسیدن به آن می‌تواند از یک جامعه به جامعه دیگر متفاوت باشد. بعد از انقلاب اسلامی، تشکیل شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین راهکارهای تحقق حکمرانی خوب مورد توجه قرار گرفت. حال با توجه به گذشت بیشتر از دو دهه از اجرای قانون شوراها و تشکیل نظام شورایی در ایران، سؤال اساسی این است که شوراهای اسلامی به‌عنوان شکلی از حکمرانی محلی، چقدر در تحقق شاخصه‌های حکمرانی خوب نقش داشته است. مقاله حاضر در پی پاسخگویی به این سؤال در محدوده شهر مشهد است و فرضیه اصلی آن این‌گونه مطرح شده است که عملکرد شوراهای اسلامی شهر مشهد سبب ارتقای بسیاری از شاخصه‌های حکمرانی خوب در سطح شهر مشهد شده است. با جمع‌آوری اطلاعات لازم به روش‌های مختلف کیفی و بررسی آنها به روش توصیفی - تحلیلی، نقش شورای اسلامی شهر مشهد بر وضعیت مهم‌ترین شاخصه‌های حکمرانی خوب از جمله مشارکت، عدالت، شفافیت، کارایی و اثربخشی، پاسخگویی مشخص گردید. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد عملکرد شوراهای اسلامی شهر مشهد سبب ارتقای بسیاری از شاخصه‌های حکمرانی خوب در سطح شهر مشهد شده است.

**کلیدواژه‌ها:** شورای اسلامی، حکمرانی خوب، انقلاب اسلامی، مشهد، مشارکت

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری، گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران

<sup>۲</sup> استادیار گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، [ndavoudi@gmail.com](mailto:ndavoudi@gmail.com)

<sup>۳</sup> استادیار گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.

امروزه ایده حکمرانی خوب یکی از بحث‌های مهم است که بعد از شکست مباحث مربوط به مکتب‌نوسازی به وجود آمده است. اگر از نظر زمانی زیاد به عقب برنگردیم، در همین صدسال اخیر و تقریباً بعد از جنگ جهانی دوم، به ترتیب دوره زمانی در جهان سه مدل حکومت تجربه شده است. شرایط جدید در دهه‌های پایانی قرن بیستم میلادی مانند بحران‌های کاهش اعتبار و مشروعیت دولت‌ها، افزایش رقابت پیچیده جهانی، افزایش مطالبات شهروندان و همچنین ناتوانی حکمرانی‌های قبلی در پاسخگویی به نیازهای جامعه یکی از عوامل مطرح‌شدن تفکر حکمرانی خوب در این دهه‌ها بوده است.

در اواخر قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی، نهادهای بین‌المللی، حکمرانی خوب را در پاسخ به اوضاع نامطلوب جوامع در حال توسعه ارائه و سازمان‌های جهانی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای تحقق آن شاخص‌هایی را تعریف کردند که این شاخص‌ها جنبه جهانی دارند و در همه دنیا مورد توجه قرار گرفته‌اند. حکمرانی خوب را می‌توان مدل و روشی برای تغییر کارکردها دانست، فلسفه و ضرورت این نوع حکمرانی چگونگی دست‌یافتن به حکومتی است که بتواند با ارتقای شاخص‌های مطلوب انسانی، زمینه توسعه پایدار انسانی را فراهم آورده و با برقراری عدالت اجتماعی از فقر و نابرابری بکاهد.

انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ ایران هم در واکنش به ناکارآمدی حکومت تمرکزگرای قبلی و باهدف ایجاد یک حکمرانی خوب در دوره بعد از انقلاب، برای بهبود وضع موجود شکل گرفت. بعد از انقلاب، تلاش‌های فراوانی در راستای ارتقای شاخصه‌های حکمرانی خوب صورت پذیرفت و برای تحقق این نوع حکمرانی در ایران پس از انقلاب اسلامی، سازوکارهای مختلفی در قوانین جمهوری اسلامی پیش‌بینی شد که یکی از مهم‌ترین آنها، تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا بود. با توجه به اینکه بیشتر از دو دهه از اجرای قانون شوراها و تشکیل نظام شورایی می‌گذرد، در خصوص اینکه آیا شورایی شدن امور توانسته است ما را به تحقق ایده حکمرانی خوب نزدیک نماید یا خیر، و در اینکه شوراهای اسلامی چقدر در تحقق اهداف مورد نظر موفق بوده‌اند، دیدگاه‌ها و نظرات متفاوتی بیان شده است.

گروهی نظام شورایی را کارآمد و موفق می‌دانند و بر نقش مثبت شوراهای اسلامی شهر و روستا در حکمرانی خوب تأکید داشته و اما عده‌ای دیگر عقیده دارند که شوراها نتوانستند از همه ظرفیت‌ها و اختیارات قانونی استفاده کنند و در مجموع نقشی در تحقق حکمرانی خوب نداشته‌اند. کسانی هم هستند که معتقدند برای تحقق حکمرانی

خوب در ایران اقدامات بسیار فراتر از اجرای قانون شوراها باید انجام شود؛ بنابراین، چندان واضح نیست که شوراهای اسلامی به‌عنوان شکلی از حکمرانی محلی چقدر در تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب نقش داشته‌اند. در این مقاله به این موضوع پرداخته خواهد شد تا نشان داده شود، شوراهای اسلامی شهر و روستا که از نظر حقوقی و تدوین و تصویب قوانین، بعد از انقلاب اسلامی تحقق یافت و طی دو دهه اخیر در ایران تشکیل شده است، چقدر توانسته در تحقق حکمرانی خوب در ایران بعد از انقلاب مؤثر باشند.

فرض ما بر این است که هرچند بعد از تدوین و تصویب قوانین لازم برای تشکیل شوراهای اسلامی، مسائل عمده فرهنگی، سیاسی و اقتصادی مانند فرهنگ اقتدارگرایی، شکاف‌های قومی - طبقاتی، درگیری‌های مرزی، جنگ تحمیلی، نظارت و کنترل اقتصادی و اجرای برنامه تعدیل اقتصادی دولت تا دو دهه بعد از انقلاب، مانع از تشکیل شوراهای اسلامی گردید، اما با تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در دو دهه اخیر، این نهاد مردمی با عینیت بخشیدن به مشارکت همگانی با برگزاری انتخابات برای انتخاب اعضای خودش و تشکیل شورایی‌ها، ایجاد شفافیت بیشتر در برنامه شهرداری‌ها که یک بخش مهمی از امورات محلی را در اختیار دارند و بالابردن توان پاسخگویی مدیران، توانسته سبب ارتقای سطح بسیاری از شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران گردد و در واقع به تحقق حکمرانی خوب در ایران کمک کرده است.

باتوجه به اهمیت مبنایی و نقش تعیین‌کننده و تأثیرگذار حکمرانی خوب بر همه جوانب حیات سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی جوامع امروز - به‌ویژه جوامع جهان‌سومی و متکثری چون ایران که شامل گروه‌های مختلف قومی، زبانی و مذهبی است - بررسی علل و زمینه‌های وجود یا فقدان حکمرانی خوب اهمیتی فراوان پیدا می‌کند و از آنجاکه به نظر می‌رسد ضعف و قدرت شاخصه‌های این نوع حکمرانی، ارتباط قطعی و اساسی با نهادهای مدنی مهمی همچون شوراهای اسلامی دارد، از این‌رو کشف و تبیین چگونگی این ارتباط در جامعه ایرانی حائز اهمیت مضاعف بوده و علاوه بر ارزش تئوریک، به لحاظ کاربردی هم می‌تواند رهنمونی برای کارگزاران حکمرانی قلمداد شود.

مقاله حاضر از نوع پژوهش کیفی و نقطه تمرکز آن، روند تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران پس از انقلاب اسلامی با تاکید بر نقش آنها بر تحقق حکمرانی خوب در محدوده شهر مشهد است. جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های پژوهش به روش اسنادی و کتابخانه‌ای و تحلیل داده‌های گردآوری شده به شیوه توصیفی و تحلیلی با رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی است.

حکومت در لغت به معنای فرمانروایی و حکمرانی است و بدین معنا، برای آن وجود رابطه‌ای پایدار فرماندهی و فرمان‌گذاری میان فرمان‌بر و فرمان‌گذار لازم است. در سیاست به دستگاه فرمانروایی در کشور اشاره دارد و در برخی متون نیز واژه «دولت» به‌عنوان هم‌ردیف یا به‌جای آن به کار برده شده است (آشوری، ۱۳۷۰: ۱۴۱). در فرهنگ لالاند، حکومت به معنای مجموعه ارگان‌هایی است که به‌واسطه آنان حاکم به اعمال اقتدار می‌پردازد. در این صورت بکار بردن این واژه تنها در معنای انحصاری قوه مجریه یا در مفهوم بسیار تنگ‌نظرانه کابینه وزرا طبعاً درست نمی‌تواند باشد؛ بنابراین علاوه بر قشر سیاسی قوه مجریه، شامل پارلمان و دستگاه‌های دیوانی و اداری و اجرایی نیز می‌گردد (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۰۱).

بانک جهانی برای اولین بار حکمرانی خوب را به‌عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل‌اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۷). همچنین در تعریف دیگر، بانک جهانی حکمرانی خوب را ابزار اعمال قدرت در مدیریت منابع اجتماعی و اقتصادی کشور برای توسعه و حکمرانی خوب مترادف با مدیریت منطقی تعریف می‌کند (حیدری، ۱۳۹۵: ۱۴۷). بر اساس تعریف اتحادیه اروپا: حکمرانی خوب مدیریت شفاف و پاسخگوی منابع در یک کشور باهدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است (هداوند، ۱۳۸۴: ۷۹).

رودز در سال ۱۹۹۶ در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی نوین: حکمروایی بدون حکومت» تأکید می‌کند که حکمروایی مترادف حکومت نیست. همچنین او در بحثی جالب اما محل مناقشه، این گزاره را مطرح می‌کند که ریشه حکمروایی به این معنا به تلاش‌های «الگوی تاجر» در کم‌کردن قدرت دولت مرکزی و کاربست اصول بازار و فنون مدیریت بخش خصوصی در حوزه عمومی بازمی‌گردد (شریف‌زادگان و فتحی و ملک‌پوراصل، ۱۳۹۴: ۲۱). در تعریف نظری، حکمروایی، یک گام جلوتر از حکومت است. حکومت، یک نهاد است در صورتی که حکمروایی، یک فرایند تعاملی است که میان نهاد رسمی حکومتی و عناصر دیگر شکل می‌گیرد و سیاست‌ها و تصمیم‌ها از دل این تعامل برمی‌خیزد. در ادامه راه، این فرایند می‌تواند به یک نهاد تثبیت شده تبدیل شود که توانایی اداره جامعه را داشته باشد (افشار و اطهاری و کاظمیان و مهدی‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۲). برای اداره عمومی دو پارادایم وجود دارد: در پارادایم نخست که حکومت نامیده می‌شود، حکومت مسئولیت تمام امور را بر عهده دارد و موظف است تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند. در پارادایم دوم که حکمرانی نام دارد، مسئولیت اداره عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است که هر سه مورد از لوازم

توسعه انسانی به شمار می‌روند؛ ضمن آنکه هر سه بخش یادشده در تعامل با یکدیگر قرار دارند به‌گونه‌ای که ضعف و قدرت بیش از حد یکی از آنها تعادل اجتماعی را بر هم خواهد زد (فدایی و قلی‌پور مقدم و غفاری، ۱۳۹۶: ۷۳). باید دانست که حکومت و حکمرانی تفاوت عظیمی با یکدیگر دارند و اگر دو واژه **Government** و **Governance** را مترادف قرار دهیم موجب سردرگمی خواهد شد (قشقایی نژاد، ۱۳۹۵: ۱۰).

اگر چه در این خصوص که حکمرانی خوب از چه زمانی و چگونه آغاز شد، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد، اما بیشتر پژوهشگران ظهور و بروز حکمرانی خوب را مشخصاً به دهه‌های پایانی قرن بیستم نسبت می‌دهند که ابتدا رویکرد اقتصادی داشته است. "از اواخر دهه ۱۹۹۰، نهادهای بین‌المللی سیاستگذاری اقتصادی همچون بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی خوب را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند." (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۲۵۸). خاستگاه و منشأ اصلی اندیشه حکمرانی خوب، اقتصاد و توسعه اقتصادی است. اصل قضیه از آنجا شروع شد که سیاست‌های توسعه‌ای بانک جهانی در برخی کشورها جواب نداد و نظریه‌پردازان بانک جهانی، برای حل مشکل، ایده حکمرانی خوب را طرح کردند (نادری، ۱۳۹۰: ۸۵). هر چند اصطلاح حکمرانی خوب برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ توسط اولیور ویلیامسون، استاد اقتصاد از آمریکا در ادبیات اقتصادی به کار رفته، ولی از اواسط دهه ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی سرایت یافته است (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۱۷).

شاخص، سازوکار مناسب برای معرفی و سنجش یک پدیده است و هر مفهوم، شاخص‌هایی دارد که از طریق آنها می‌توان درک روشن‌تری از آن به دست آورد. باوجوداینکه پیدا کردن شاخص‌های مورد قبول همگان برای حکمرانی خوب دشوار است اما افراد و نهادهای بسیاری، شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب بیان کرده‌اند تا ضمن معرفی حکمرانی خوب با این شاخص‌ها، به اندازه‌گیری و سنجش آن در جوامع مختلف بپردازند.

بانک جهانی حکمرانی خوب را بر اساس شش ویژگی تعریف می‌کند:

۱- حق اظهارنظر و پاسخگویی

۲- ثبات سیاسی و عدم خشونت

۳- کارایی و اثربخشی دولت

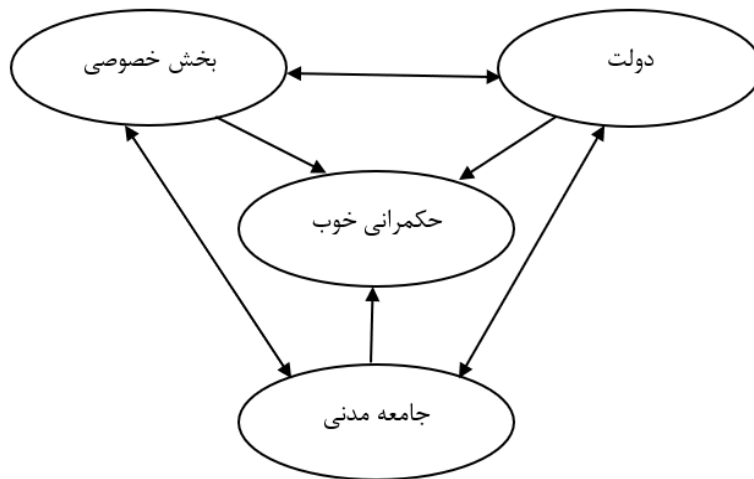
۴- بار مالی مقررات

۵- حاکمیت قانون

۶- کنترل فساد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۲۵۸).

در گزارش کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، حکمرانی خوب دارای هشت ویژگی عمده است که عبارت‌اند از: مشارکت، اجماع‌محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی و کارایی، عدالت و فراگیری و پیروی از حاکمیت قانون (زهیری، ۱۳۹۳: ۹۶). اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۱ مؤلفه‌های حکمرانی خوب را شفافیت اطلاعات، مشارکت، پاسخگویی و اثربخشی می‌داند. مؤلفه‌هایی که بانک جهانی با همکاری برنامه توسعه سازمان ملل ارائه کردند عبارتند از: مشارکت، پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، کارایی و اثربخشی، انصاف و عدالت، مسئولیت‌پذیری و اجماع‌محوری (قشقایی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۵۱). در همین ارتباط، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعنامه‌ای، ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، و انعطاف‌پذیری می‌داند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۲).

حکمرانی خوب، پاسخی به شرایط جدید جهانی است که در آن حکومت توانمند به کمک جامعه مدنی و بخش خصوصی شتافته و قابلیت‌های عرصه‌های گوناگون را ارتقا می‌بخشد. به عبارتی ساده‌تر و همانگونه که در شکل (۱) نشان داده شده است، دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی سه رکن اصلی حکمرانی خوب می‌باشند که با هم ارتباط متقابل و تعامل حداکثری دارند.



شکل ۱ ارکان حکمرانی خوب

شوراهای اسلامی در ایران بعد از انقلاب اسلامی

شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان عمومی ترین نهاد مشارکتی و از مصادیق بارز محدود کردن قدرت و عدم تمرکز اداری و همچنین از نشانه های بهبود شاخصه های حکمرانی خوب، همواره مورد تأکید و توجه سران انقلاب بود به طوری که رهبر انقلاب در پاریس و پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، وعده تشکیل شوراها را بلافاصله بعد از سقوط رژیم شاه داده بود.

آیت الله عبدالکریم موسوی اردبیلی در جلسه سی و هفتم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ملاقات خود را با رهبر انقلاب بدین شرح بیان نمود: "روزهایی که ایشان (منظور حضرت امام) در پاریس تشریف داشتند و من خدمت ایشان رفته بودم یکی از مسائلی که مطرح شد مسئله شوراها بود. وقتی این مسئله مطرح شد نظر ایشان این بود که به محض سقوط رژیم سابق باید شوراهای منطقه اختیار مناطق خود را به دست بگیرند. حتی قرار شد یکی دو روز اقامت را در پاریس تمدید کنم تا چیزی که در این زمینه نوشته می شود و نوشته هم شد، بیشتر روی آن بحث و بررسی شود که بررسی هم شد و بعد از بررسی تقریباً زوائدش حذف شد و من متن آن را که در پاریس نوشته بودم با خودم به ایران آوردم." (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۹۹۱).

هر چند بعد از انقلاب اسلامی نسبت به اهمیت و تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در کشور اتفاق نظر وجود داشت، اما نسبت به میزان اختیارات و وظایفی که می بایست برای این نهاد مردمی در قانون مشخص شود، دیدگاه های متفاوتی مطرح بود. به نظر می رسد دلیل اصلی این اختلاف دیدگاه ها، وجود گروه های مختلف قومی، زبانی و مذهبی در کشور بود که بیشتر آنها در مناطق مرزی ساکن بودند و سهم کمتری در مناصب دولتی داشتند. این گروه ها خواستار قدرت و اختیارات بیشتر شوراها به عنوان بهترین و شاید تنها تریبون پیگیری مطالبات خود بودند، در مقابل عده ای که به اقلیت های قومی و مذهبی به چشم تهدید و یا حداقل رقیب نگاه می کردند، با این استدلال که شوراها باعث فعال شدن شکاف های قومی و مذهبی شده و به گسست و واگرایی کمک خواهد کرد، نمی خواستند اختیارات قانونی چندانی از طریق شوراهای شهر و روستا به مردم واگذار گردد.

مولوی عبدالعزیز نماینده سیستان و بلوچستان در جلسه سی و هفتم بررسی نهایی قانون اساسی: منظور از عرض بنده این بود که وقتی که شوراها هیچ اختیاری در انتخاب حتی بخشدارها، فرماندارها، مدیرکل ها ندارند پس ما چه احترامی به آرای مردم گذاشتیم وقتی که هیچ اختیاری ندارند فقط جاده بکشند و بلاتشویه دستشویی و حمام درست بکنند؟ آیت الله منتظری — رئیس جلسه — در جواب مولوی عبدالعزیز: اگر بنا باشد که همه اختیار استاندار و فرماندار و بخشدار هم در دست مردم باشد، پس دولت مرکزی چه کاره است؟ مولوی عبدالعزیز در جواب



رئیس جلسه: اگر این مقامات هم انتصابی باشند چه فرقی است بین دولت جمهوری اسلامی و آن دولت‌های طاغوتی سابق؟ (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۰).

حمیدالله میرمراذهی نماینده دیگر سیستان و بلوچستان در همین جلسه: در همین اصل مورد بحث فعلی، ما هر چند اصرار داشتیم به مسئله عدم تمرکز، متوجه می‌شویم که اینجا اصل مطلق تمرکز اداری پذیرفته شده است یعنی شوراها در واقع یک دکور خواهند بود. اگر تمام مقامات اداری، استاندارها، فرماندارها، بخشدارها را دولت مرکزی تعیین بکند تمام آن اشکالاتی که من در نطق قبل از دستور گفتم وجود خواهد داشت (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۱).

با وجود دیدگاه‌های مختلف نسبت به میزان قدرت و اختیارات قانونی شوراها که به طور مختصر بیان گردید، در قانون اساسی جمهوری اسلامی، اصول متعددی به شوراها اختصاص یافت. حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش که به تشکیل و تقویت حکومت‌های محلی کمک می‌کند به یکی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی (اصل ۵۶) بدل شد. بر اساس اصل ششم، آرای عمومی تعیین کننده سرنوشت مردم می‌باشد و اعضای شوراهای اسلامی نیز مانند رئیس جمهور و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. اصل هفتم قانون اساسی و بر طبق دستور قرآن کریم، شوراهای اسلامی را مانند مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور برمی‌شمارد. بر اساس اصل دوازدهم در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.

علاوه بر این اصول و در راستای تمرکززدایی، فصل هفتم قانون اساسی مشتمل بر هفت اصل (اصل یکصد تا یکصدوششم) نیز به شوراهای اسلامی اختصاص یافت که نشان از اهمیت شورا دارد. در اصل یکصد قانون اساسی تصریح شده است که اداره امور از روستاها تا استان‌ها با نظارت شوراها خواهد بود. برابر اصل یکصد و یکم قانون اساسی، در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها پیش-بینی شده است. بر اساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. اصل یکصد و سوم، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات دولتی را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها کرده است به شرطی که این تصمیمات در حدود اختیارات شوراها بوده و برابر اصل یکصد و پنجم، مخالف موازین اسلام و قوانین کشور نباشد. اصل یکصد و ششم به انحلال شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی اشاره کرده است.

با توجه به اینکه در قانون اساسی به خصوص در فصل هفتم، اختیارات و تکالیف شوراهای اسلامی به طور کلی بیان شده بود و تعیین مرز و مقدار این اختیارات و وظایف به مجلس شورای اسلامی واگذار گردیده بود، مجلس شورای اسلامی در این راستا بارها با تصویب قوانین عادی جزئیات کار را مشخص نمود. در تیرماه سال ۱۳۵۸ اولین قانون شوراهای محلی در شورای انقلاب به تصویب رسید. قانون تشکیل شوراهای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱ در مجلس تصویب شد و جهاد سازندگی مأمور تشکیل شوراهای روستایی با همکاری وزارت کشور گردید. در تاریخ ۱۳۶۵/۴/۲۹ مجلس شورای اسلامی قانون سال ۱۳۶۱ را اصلاح نمود و یکی از تغییرات عمده آن این بود که امر برگزاری انتخابات شوراهای، در تمام رده‌ها بر عهده وزارت کشور قرار گرفت. در تاریخ ۱۳۶۹/۹/۵ مجدداً قانون قبلی اصلاح گردید. بالاخره در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱ قانون شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۲/۷/۶ قانون مذکور را مورد بازنگری کلی قرار داد (تیموری، ۱۳۸۴: ۲۲۸ و ۲۲۹).

درست است که پیروزی انقلاب اسلامی و قوانین مصوب بعد از آن به شوراهای اسلامی، جایگاه رسمی و قانونی بخشید و رهبر انقلاب در تاریخ نهم اردیبهشت ۱۳۵۸، دستور تهیه و ابلاغ بی‌درنگ آیین‌نامه اجرایی شوراهای را به این صورت به شورای انقلاب صادر می‌کند: "بسم الله الرحمن الرحیم، شورای انقلاب اسلامی، در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت‌های جمهوری اسلامی است، لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای برای اداره محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایند تا دولت بلافاصله به مرحله اجرا درآورد." (موسوی الخمینی، ۱۳۶۱: ۱۰۷).

همچنین دولت برای تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای، برگزاری انتخابات و تشکیل شوراهای تلاش کرد، اما با این وجود مدت‌های زیادی شوراهای از صحن مجلس و هیئت دولت بیرون نرفتند و تا دو دهه بعد از پیروزی انقلاب، شوراهای مدنظر قانون تشکیل نشد.

به نظر می‌رسد چیزی که در ابتدا، تشکیل شوراهای را به تعویق انداخت، شروع جنگ ایران و عراق و بیش از آن درگیری‌های مناطق مرزی مثلاً وقایع کردستان و خوزستان و تأکید آن مناطق بر خودمختاری و برخورداری از حق تعیین سرنوشت بود. تشکیل شوراهای و دادن حق تصمیم‌گیری و اداره امور هر چند حداقل و در حوزه‌های محلی، باعث افزایش خواسته‌ها و انتظارات شهروندان شده و ممکن بود امنیت ملی و تمامیت ارضی را به خطر اندازد. لذا کاهش مرکز تصمیم‌گیری و وجود یک دولت متمرکز مقتدر، موجب به نظر می‌رسید تا با کنترل تمام امور و در اختیار داشتن همه منابع مالی و انسانی بتواند جنگ را اداره و درگیری‌های مناطق مرزی را به پایان ببرد.

به علاوه در فرهنگ سیاسی معتقد به دموکراسی و حقوق برابر، دولت تنها تصمیم‌گیرنده و حکم‌کننده نیست بلکه تنظیم‌کننده بخش‌های مختلف جامعه می‌باشد. در کشورهای برخوردار از این فرهنگ سیاسی، نهادهای مدنی مانند احزاب، اصناف، شوراها، اتحادیه‌ها شکل می‌گیرد. با انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ اگر چه قدرت مطلقه شاه از بین رفته بود اما زمان لازم بود تا در ساختار فرهنگی تحول لازم صورت گیرد. هنوز عده‌ای در سطوح مختلف قدرت و سیاست، به اقتدارگرایی سیاسی و داشتن دولت مرکزی قدرتمند فکر می‌کردند و مشارکت گسترده و نهادمند مردم را در تصمیم‌گیری و اجرای امور سودمند نمی‌دیدند. همچنین سیاست‌های اقتصادی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز بر عدم تشکیل شوراها تأثیرگذار بود. لازمه اقتصاد دولتی ایران پس از انقلاب، دولت متمرکز و قوی بود تا با تسلط بر همه جنبه‌های اقتصادی، بر همه امور از تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت نقش تعیین‌کننده داشته باشد. وابستگی زیاد اقتصاد ایران به نفت نیز باعث شد که دولت به نهادهای مدنی و مردمی مانند شوراهای اسلامی چندان احساس نیاز نکند.

مرتضی محمدمیرزایی این پرسش را مطرح می‌کند که چرا با وجود اهمیت شوراها در نزد رهبران تراز اول انقلاب و تدوین کنندگان قانون اساسی، اجرای قانون شوراها به مدت بیست سال معوق ماند. او در پاسخ خود سه مانع عمده فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را در این زمینه دخیل می‌داند. در خصوص موانع فرهنگی محمدمیرزایی به عوامل فرهنگ اقتدارگرایی و شکاف‌های قومی - طبقاتی می‌پردازد و دومی را مکمل و مقوم عامل نخست می‌داند. موانع سیاسی تحقق شوراها از نظر محمدمیرزایی درگیری‌های مرزی و جنگ تحمیلی می‌باشد. در بحث از موانع اقتصادی نیز او اجرای برنامه‌های نظارت و کنترل اقتصادی و اجرای برنامه تعدیل اقتصادی را در ممانعت از اجرای قانون شوراها مؤثر می‌داند (محمدمیرزایی، ۱۳۸۱: ۱۲).

اما پس از استقرار دولت اصلاحات در ایران اگر چه تمرکز قدرت به طور کامل از بین نرفت، ولی نشانه‌هایی از توزیع قدرت در حوزه‌های مختلف پدیدار گشت و تا حدودی جامعه در مسیر تمرکززدایی سیاسی - اداری قرار گرفت. پیروزی محمد خاتمی در انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۷۶، زمینه‌ساز پیدایش احزاب و کانون‌های متعدد قدرت در سراسر کشور گردید و دوره‌ای از مشارکت سیاسی را به وجود آورد. بعد از دو دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۷ مبنای اجرایی پیدا کرد و در کنار پیدایش و گسترش سایر مؤلفه‌های تمرکززدایی، شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز مطابق جدول (۱) تشکیل شد.

## جدول ۱ تاریخ و زمان فعالیت شوراهای اسلامی

دوره فعالیت شوراهای	دوره اول	دوره دوم	دوره سوم	دوره چهارم	دوره پنجم	دوره ششم
تاریخ انتخابات	۱۳۷۷/۱۲/۷	۱۳۸۱/۱۲/۹	۱۳۸۵/۹/۲۴	۱۳۹۲/۳/۲۴	۱۳۹۶/۲/۲۹	۱۴۰۰/۳/۲۸
سالهای فعالیت	۱۳۸۲-۱۳۷۸	۱۳۸۶-۱۳۸۲	۱۳۹۲-۱۳۸۶	۱۳۹۶-۱۳۹۲	۱۴۰۰-۱۳۹۶	۱۴۰۴-۱۴۰۰

## شوراها و حکمرانی خوب

در آخرین بخش این پژوهش به بررسی نقش شورای اسلامی شهر مشهد بر وضعیت مهمترین شاخصه‌های حکمرانی خوب از جمله مشارکت، عدالت، شفافیت، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی پرداخته می‌شود.

## ۱. مشارکت

امروزه مشارکت یکی از شاخص‌های عمده و اصلی حکمرانی خوب به شمار می‌رود به طوری که مدیریت شهری و روستایی سعی می‌کنند برای رسیدن به حکمرانی خوب، فرهنگ مشارکت عمومی را گسترش دهند. در اکثر تعاریف مشارکت، درگیر شدن، همراهی کردن و تأثیرپذیری به عنوان جوهره اصلی مورد تأکید قرار گرفته‌اند. "مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدفهای گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند." (طوسی، ۱۳۷۰: ۵۴). از نظر سازمان ملل متحد مشارکت یعنی دخالت و درگیر شدن مردم در فراگردهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی که بر سرنوشت آنها اثر می‌گذارد (برومند، ۱۳۸۳: ۶).

بر اساس آمار و شواهد موجود، شوراهای اسلامی شهرها و روستاها توانستند با همراه و درگیرکردن بیشتر مردم، میزان مشارکت آنها را هم از نظر کمی و هم به لحاظ کیفی افزایش دهند. در دو دهه اخیر که از تشکیل شوراهای اسلامی گذشته، مطابق جدول (۲) شش دوره انتخابات، برای انتخاب اعضای شوراهای برگزار شده است و در هر دوره افراد زیادی فعالانه و آگاهانه، هم برای کاندیدا شدن و هم برای رأی دادن در انتخابات شرکت کرده‌اند.

## جدول ۲ مشخصات انتخابات شوراهای اسلامی

۱۳۱۸

انتخابات	تاریخ رأی گیری	آراء مأخوذه کشور	واجدین شرایط	درصد مشارکت
اولین دوره شوراها	۱۳۷۷/۱۲/۷	۲۳۶۶۸۷۳۹	۳۶۶۰۰۰۰۰	۶۴/۶۷
دومین دوره شوراها	۱۳۸۱/۱۲/۹	۲۰۲۲۲۷۷۷	۴۱۱۲۷۵۴۷	۴۹/۱۷
سومین دوره شوراها	۱۳۸۵/۹/۲۴	۲۸۲۷۴۱۷۹	۴۶۵۳۹۰۴۲	۶۰/۷۵
چهارمین دوره شوراها	۱۳۹۲ ۳/۲۴	۳۱۶۲۷۷۰۴	۵۰۴۸۳۱۹۲	۶۲/۶۵
پنجمین دوره شوراها	۱۳۹۶ ۲/۲۹	۳۹۰۶۹۱۶۹	۵۶۴۱۰۲۳۴	۶۹/۲۶
ششمین دوره شوراها	۱۴۰۰/۳/۲۸	۲۸۹۳۳۰۰۴	۵۹۳۱۰۳۰۷	۴۸/۸

در اولین دوره انتخابات شوراها، ۳۳۴۰۰۰ نفر نامزد از جمله ۵۰۰۰ نامزد زن، برای ۱۱۵۰۰۰ کرسی در شوراهای استان‌ها، شهر و روستاها رقابت کردند (آبراهامیان، ۱۳۹۸: ۳۲۷). در اولین دوره فعالیت شوراها در مجموع ۳۳۴۱۸ شورا با ۱۰۷۲۹۳ عضو تشکیل گردید که از این تعداد ۱۰۲۸۶۱ عضو مربوط به روستاها با ۹۵/۹ درصد و تعداد ۴۴۳۲ عضو شورا مربوط به شهرها با ۴/۱ درصد بود و در دوره دوم در مجموع ۳۴۷۷۶ شورا با ۱۰۹۵۸۸ عضو تشکیل گردید که از این تعداد ۱۰۴۷۰۹ عضو مربوط به روستاها با ۹۵/۶ درصد و ۴۸۷۹ عضو مربوط به شهرها با ۴/۴ درصد بود (تیموری، ۱۳۸۴: ۱۹۸ و ۲۰۸).

همچنین شوراهای اسلامی با تأکید بر نقش مرکزی مردم در تمام عرصه‌های زندگی توانسته است زمینه حضور مردم در امورات محلی در سطوح مختلف را فراهم آورد. تشکیل شورای اجتماعی محلات توسط شورای شهر مشهد که اطلاعات آنها از دبیرخانه این شورا اخذ و در جدول (۳) ارائه شده است نمونه عینی از این حضور و مشارکت می‌باشد.

جدول ۳ اطلاعات شوراهای اجتماعی محلات شهر مشهد

تعداد محله	تعداد کل داوطلبین مجامع	عضو فعال	اعضای شورا به تفکیک تحصیلات		اعضای شورا به تفکیک جنسیت	
			کارشناسی و بالاتر	دیپلم و فوق دیپلم	آقا	خانم
۱۶۳	۶۷۰۰	۱۸۹۱	۶۹ درصد	۳۱ درصد	۶۶ درصد	۳۴ درصد

۲. عدالت

بر اساس منابع موجود، افلاطون و ارسطو از نخستین اندیشه‌ورانی بودند که درباره عدالت و راههای تحقق آن در جامعه، آثاری از خود بر جای گذاشتند. ارسطو، شاگرد افلاطون، عدالت را معامله برابر با افراد برابر، و معامله

نابرابر با افراد نابرابر می‌داند (موحد، ۱۳۸۱: ۹۱ و ۹۴). از دیدگاه راولز، نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی به دو شرط قابل قبول هستند: نخست اینکه این نابرابری‌ها باید مختص به مناصب و مقام‌هایی باشد که تحت شرایط برابری منصفانه فرصت‌ها باب آن‌ها به روی همگان گشوده است؛ و دوم اینکه این نابرابری‌ها بیشترین سود را برای محروم‌ترین اعضای جامعه داشته باشند (اصل تفاوت) (راولز، ۱۳۹۴: ۸۴). حاشیه‌نشینی و سکونت در مناطق کم-برخوردار یکی از موضوعات مهم در بحث عدالت بویژه در شهر مشهد می‌باشد. گزارشات و داده‌های موجود در کمیسیون مناطق پیرامونی و کم‌برخوردار شورای شهر مشهد که مقداری از آنها در جدول (۴) ارائه شده است، نشان از رشد سریع و بی‌رویه حاشیه‌نشینی در شهر مشهد دارد.

جدول ۴ میزان رشد حاشیه‌نشینی در شهر مشهد

سال	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۵
جمعیت مشهد	۴۰۹/۶۱۶	۶۶۷/۷۷۰	۱/۴۶۳/۵۰۸	۱/۸۸۷/۴۱۴	۲/۴۲۷/۳۱۶	۳/۸۰/۳۶۸
جمعیت بافت‌های ناکارآمد	۴۶/۲۶۲	۷۴/۸۹۴	۱۴۸/۹۵۸	۴۷۸/۹۹۴	۹۱۳/۰۰۰	۲۰/۵۳۱
درصد جمعیت بافت‌های ناکارآمد	۱۱/۳	۱۱/۲	۱۰/۲	۲۵/۴	۳۷/۶	۳۱/۱

برای اجرای عدالت بیشتر و کم کردن فاصله طبقاتی در سطح شهر مشهد و بر اساس اطلاعات موجود در کمیسیون مناطق پیرامونی و کم‌برخوردار شورای شهر مشهد، مدیریت شهری و شورای اسلامی این شهر در پنجمین دوره فعالیت، مطابق جدول (۵) اقدامات مؤثری انجام داده‌اند.

جدول ۵ اقدامات مدیریت شهری مشهد در مناطق کم‌برخوردار

اختصاص ۳۶ درصد از بودجه پیاده‌رو سازی سطح شهر در مناطق کم‌برخوردار (۱۵۳ هزار متر مربع در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با بودجه‌ای بیش از ۴۷ میلیارد تومان)	اختصاص بیش از ۴۰ درصد از اعتبارات روکش آسفالت معابر سطح شهر به مناطق کم‌برخوردار (آسفالت بیش از ۳ میلیون متر مربع از ابتدای دوره پنجم)
---	--

اختصاص ۸۴ میلیارد تومان (۵ درصد از سرجمع اعتبارات پروژه‌های عمرانی سال ۱۳۹۹) برای پروژه‌های پیشنهادی در مناطق کم‌برخوردار	ساخت بیش از ۷۳ پارک و فضای سبز تنها در مناطق کم‌برخوردار با مبلغ ۸۰ میلیارد تومان با مساحت ۷۲۳ هزار متر مربع
اصلاح و بازگشایی معابر	اختصاص نزدیک به ۴۰۰ میلیارد برای اقشار محروم
اختصاص بیش از ۳۰ میلیارد تومان کمک نقدی در قالب کمک‌های معیشتی برای آسیب‌دیدگان از ویروس کرونا	اختصاص ۱۸ پل عابر پیاده در مناطق کم‌برخوردار از میان ۲۸ پل عابر پیاده در سطح شهر مشهد
تأمین و تجهیز ۹ ایستگاه آتش‌نشانی در این محلات با بودجه‌های بالغ بر ۱۲ میلیارد تومان	ساماندهی مشاغل شهری و فرآورده‌های کشاورزی و ایجاد ۷ بازار سیار با بودجه‌ای بالغ بر ۴ میلیارد تومان

حمل و نقل عمومی بخشی از حمل و نقل درون شهری است که در دسترس عموم مردم قرار دارد و از نظر اقتصادی بویژه برای اقشار ضعیف‌تر به لحاظ درآمدی، نسبت به سایر روش‌های حمل و نقل به صرفه‌تر می‌باشد. با رشد جمعیت و توسعه شهر مشهد، حمل و نقل شهری به یکی از مهم‌ترین مسائل این کلان‌شهر تبدیل شده است. "توسعه و گسترش حمل و نقل عمومی شهری به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم عدالت در کلان‌شهر مشهد با جمعیت بالغ بر ۳ میلیون نفر و ۶۶۵۷۷۶۵ سفر سواره روزانه، مورد توجه ویژه مدیران شهری قرار گرفته است. از کل سفرهای سواره روزانه شهر مشهد حدود ۴۲ تا ۴۳ درصد سهم حمل و نقل عمومی می‌باشد که حدود ۲۰ درصد آن سهم تاکسی‌ها، کمتر از ۲۰ درصد سهم اتوبوسرانی و تقریباً ۳ درصد سهم قطار شهری می‌باشد. در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین روزانه ۸۰۳۶۲۱ مسافر توسط سازمان اتوبوسرانی جابجا شده‌اند که با احتساب ۱۷ درصد پرت این عدد به ۹۶۶۵۳۸ مسافر در روز می‌رسد." (سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری مشهد، ۱۳۹۹: ۳ و ۴۹).

همچنین شورای شهر مشهد جهت عدالت بیشتر و بهبود شرایط زندگی در مناطق کم‌برخوردار این شهر، برابر جدول (۶) به ساخت مسکن ارزان قیمت با کاربرهای مسکونی، تجاری، فرهنگی، مذهبی، آموزشی، بهداشتی، کارگاهی و پارکینگ نیز کمک کرده است.

#### جدول ۶ پروژه‌های مسکن ارزان قیمت شهر مشهد

مدت قرارداد (ماه)	سهم‌الشرکه به درصد		زیربنا (مترمربع)	مساحت عرصه (مترمربع)	تاریخ قرارداد	منطقه شهرداری	نام پروژه
	شهرداری	سرمایه‌گذار					
۴۸	۷۷/۲۱	۲۲/۷۹	۲۰۷۰۷۰	۶۵۴۵۰	۹۱/۸/۱۱	۲	یاس
۶۰	۸۵/۸۰	۱۴/۲۰	۲۸۱۶۵۹	۱۶۱۰۰۰	۹۷/۸/۲۶	۳	شاملو
۳۶	۸۵	۱۵	۱۹۹۸۶۷	۸۷۲۸۹	۸۸/۱/۵	۳	رسالت
۴۲	۸۴	۱۶	۲۰۸۴۷	۱۴۵۹۰	۹۶/۱۲/۳	۴	علویه
۳۶	۸۶/۶۹	۱۳/۳۱	۹۳۹۸	۳۰۱۳	۹۹/۳/۶	۴	ابرار
۲۱	۸۲/۳۷	۱۷/۶۳	۱۳۹۷۴	۶۵۷۵	۹۱/۹/۲۰	۴	محمدیه
۳۶	۷۸/۳۱	۲۱/۶۹	۵۳۶۹۶	۲۷۰۹۳۰	۹۱/۴/۲۷	۵	کوثر

### ۳. شفافیت

در فرهنگ لغت آکسفورد، شفافیت به معنای وضعیتی است که درک امری را آسان می‌کند. همچنین شفافیت در مقابل پنهان و پنهان‌کاری به کار می‌رود. به عبارت ساده‌تر، هر چیزی که از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می‌رساند (Chambers, ۲۰۰۴: ۲۳؛ به نقل از: جمالی و نرگسیان و پیران‌نژاد، ۱۳۹۶: ۶۴).

شورای اسلامی شهر مشهد برای دسترسی آزاد و آسان عامه مردم به اطلاعات مورد نیاز، در زمستان ۱۳۹۶ کمیته شفافیت را تشکیل دادند و با راه‌اندازی سامانه فاش (فضای اطلاع‌رسانی شفاف) در نیمه اول سال ۱۳۹۷، بستری مناسب، جهت امکان دسترسی عموم مردم به اطلاعات موجود را فراهم نمودند. در این سامانه، گزارش همه ماموریت‌های خارجی اعضای شورا، مدیران شهرداری و کارکنان و افرادی که از طرف آنها به ماموریت می‌روند، فهرست شرکت‌هایی که اعضا یا کارکنان شورا و مدیران و کارکنان شهرداری به میزان پنج درصد یا بیشتر سرمایه و یا سهام آن را دارا هستند یا به عنوان مدیر عامل، هیئت مدیره، هیئت امناء، بازرس، حسابرس و مشاور مسئولیت دارند، اطلاعات شهرسازی تمام املاک سطح شهر و اطلاعات کامل همه معاملات شهرداری بارگذاری شده است. شورای شهر مشهد در دوره پنجم فعالیت و در راستای شفافیت بیشتر و مبارزه با فساد، قانونی را تصویب کرده تا همه گزارشگران مفاسد اداری در شورا و سیستم شهرداری از درون یا بیرون بدنه مورد حمایت‌های قانونی مادی و معنوی قرار گیرند. در این راستا تاکنون بیش از بیست گزارش دریافت شده است و بر اساس بررسی‌ها، ۵ گزارش



به پاداش‌های نقدی مصوب رسیده است. آخرین گزارش عملکرد کمیسیون حمایت و تشویق اعلام‌کنندگان مفاسد اداری شورای شهر مشهد، مطابق جدول (۷) می‌باشد.

جدول ۷ گزارش عملکرد کمیسیون حمایت و تشویق اعلام‌کنندگان مفاسد اداری

گزارش‌های دریافت شده از ابتدا تاکنون	گزارشات رد شده	گزارشات رد شده	گزارشات رد شده	گزارشات رد شده	گزارش‌های دریافت شده با تایید موضوع و دریافت پاداش
بدلیل عدم شمولیت در آیین‌نامه	بعلت نقص اطلاعات	گزارشات رد شده بدلیل تکراری بودن	گزارشات در دست بررسی	گزارشات با تایید موضوع و دریافت پاداش	گزارش‌های دریافت شده از ابتدا تاکنون
۷ مورد	۱ مورد	۲ مورد	۶ مورد	۵ مورد	۲۱ مورد

#### ۴. کارایی و اثربخشی

سازمان ملل نیز در فهرستی که از ویژگی‌های مورد نظر خود برای حکمرانی خوب منتشر کرده، به مقوله کارایی و اثربخشی به عنوان یکی از شرایط تحقق حکمرانی خوب اشاره کرده و آن را چنین تعریف کرده است: فرآیندها و نهادها، نتایجی به بار آوردند که نیازها را تأمین کرده و در عین حال بهترین استفاده از منابع بشود (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۵۰۲).

کارایی و اثربخشی یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب و در حقیقت نتیجه و ثمره آن می‌باشد. شورای شهر مشهد جهت ارتباط متقابل با مراکز علمی - پژوهشی و انجام پژوهش‌های مورد نیاز و کاربردی کردن آنها در راستای افزایش میزان کارایی و اثربخشی فعالیت‌های خود، اقدام به ایجاد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد نموده است. بر اساس جدول (۸) از ابتدای راه‌اندازی این مرکز بیشتر از صد طرح پژوهشی انجام و گزارش شده است.

جدول ۸ تعداد تقریبی طرح‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های شورای شهر مشهد از سال ۱۳۹۹-۱۳۸۳

سال	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	۹۸	۹۹
تعداد	۱	۱۳	۱۴	۸	۳	۵	۴	۷	۲	۱	۵	۲۲	۱۰	۴	۲	۱۷	۵

از مهمترین اقدامات شورای شهر مشهد در دوره پنجم فعالیت، در استفاده از تکنولوژی روز دنیا جهت کارایی بیشتر، راه‌اندازی اولین اپلیکیشن جامع شهروندی کشور در مشهد به نام اپلیکیشن شهر من می‌باشد که طیف

وسیعی از خدمات را در حوزه‌های پرداخت، حمل و نقل و امور شهروندی ارائه می‌دهد. اپلیکیشن شهر من ۱۰ سرویس متنوع را ارائه کرده است و تا یکسال آینده ۴۶ سرویس جدید به قابلیت‌های اپلیکیشن شهر من اضافه خواهد شد. بر اساس آخرین گزارش مدیریت ساماندهی شبکه یکپارچه خدمات و کسب و کارهای شهری شهرداری مشهد، تعداد ۱۵۳۳۹۸ شهروند این اپلیکیشن را نصب نمودند که ۷۶۲۴۵ از آنها کاربر فعال هستند و میانگین سنی کاربران ۳۱ سال می‌باشد.

### ۵. پاسخگویی

پاسخگویی یعنی اینکه مدیر یا فرمانده به صورت شفاف کارنامه خود را ارائه دهد و به مطالبات رده فرادستی و سئوالات رده فرودستی توجه کند و خود را در معرض نقد و بررسی قرار دهد (رفیعی، ۱۳۹۰: ۵۲). نکته مهم و همیشگی در تمامی تعاریف پاسخگویی، ضرورت ارتباط مستمر حاکمان و صاحبان قدرت با شهروندان می‌باشد و وجود یک نظام پاسخگویی کامل، از شاخصه‌های با اهمیت حکمرانی خوب می‌باشد. آمار و ارقام نشان می‌دهد که شوراهای اسلامی شهرها و روستاها با حضور مستمر در بین مردم، کارنامه خود را به صورت شفاف به آنها ارائه و با توجه به مطالبات و سئوالات شهروندان، امکان پرسش و انتقاد را برای آنها فراهم آورده‌اند. همچنین شورای شهر مشهد تلاش نموده تا با انجام نظرسنجی‌های متعدد، انتظارات شهروندان را به شیوه مناسب سنجیده و نتایج را جهت پاسخگویی مناسب و بهتر بکار گیرند.

علاوه بر اینها، شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌ها برای تسهیل ارتباط مردم با شورا و پاسخگویی به آنها، مرکز ارتباط مردمی ۱۳۷ را ایجاد نموده‌اند. این مرکز به عنوان پل ارتباطی جهت برقراری ارتباطی آسان و شبانه-روزی بین شهروندان و سازمان‌های مختلف شهرداری، با استفاده از فناوری‌ها و ابزارهای روز، درخواست‌های شهروندان را دریافت و ثبت می‌نماید و به این مطالبات به بهترین نحو ممکن در راستای تحقق پاسخگویی کامل، پاسخ می‌دهند. اعضای شورای شهر نیز مطابق برنامه زمانبندی شده که به اطلاع شهروندان رسیده است، در مرکز ۱۳۷ حضور می‌یابند و به سئوالات شهروندان پاسخ می‌دهند. بر اساس اظهارات مدیران مرکز ۱۳۷ شهر مشهد، در ۹ ماه ابتدای سال ۱۳۹۹، تعداد ۳۸۳ هزار و ۶۷۸ تماس ورودی از سوی شهروندان با مرکز ۱۳۷ شهرداری مشهد برقرار شده است که از این تعداد ۱۵۴ هزار و ۲۲۸ تماس پیگیری‌پذیر و ۲۲۹ هزار و ۴۵۰ تماس‌گیرنده در لحظه راهنمایی و اقناع شده‌اند. اطلاعات بیشتر در این خصوص در نمودار (۱) ارائه شده است.



تشکیل کمیته‌های نظارتی شورای شهر مشهد، اقدامی مهم و مؤثر دیگری در راستای پاسخگویی بهتر بوده است. شورای شهر مشهد پنج کمیته نظارتی دارند که هر سه عضو شورا، عضو یک کمیته نظارتی هستند و مناطق شهرداری مشهد بین این پنج کمیته تقسیم می‌شوند. اعضای شورای شهر در روزهای مشخصی که به اطلاع شهروندان رسیده است به دبیرخانه کمیته‌های نظارتی که معمولاً در شهرداری‌های مناطق مستقر هستند رفته و از نزدیک پاسخگوی شهروندان آن مناطق هستند. مطابق اظهار نظر رئیس شورای شهر مشهد در سایت شورا، در سه سال اول فعالیت دوره پنجم شوراها، هر کمیته نظارتی شورای شهر مشهد بیشتر از ۱۰۰ جلسه داشته است و بیشتر از ۳۰۰ پرونده در کمیته‌های نظارتی حل و فصل شده است که آمار دقیق‌تر آنها برابر اطلاعات موجود در مدیریت نظارت عالی شورای شهر مشهد در جدول (۹) ارائه گردیده است.

جدول ۹ آمار جلسات کمیته‌های نظارتی شورای شهر مشهد

بازه زمانی	از ابتدای شهریور ۱۳۹۶ تا انتهای شهریور ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۸	شش ماهه اول ۱۳۹۹	جمع
تعداد جلسات	۱۸۰	۱۶۹	۹۳	۴۴۲
تعداد درخواست‌ها	۳۰۶۵	۲۱۸۲	۱۱۳۴	۶۳۸۱

نتیجه‌گیری

حکمرانی خوب را می‌توان مفهومی متعلق به دهه‌های پایانی قرن بیستم دانست که شروع آن بیشتر با توجه به مسائل اقتصادی بوده است. از آنجا که انقلاب اسلامی ایران در واکنش به ناکارآمدی حکومت تمرکزگرای قبلی و با هدف ایجاد یک حکمرانی خوب برای بهبود وضع موجود شکل گرفت، سازوکارهای مختلفی برای تحقق حکمرانی خوب در قوانین جمهوری اسلامی پیش‌بینی شد که یکی از مهم‌ترین آنها تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا بود. اگر چه به این منظور شوراها به عنوان یکی از مباحث بنیادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی لحاظ گردید و اصول متعددی در قانون اساسی به آن اختصاص یافت، اما به دلایل موانع عمده فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، تا دو دهه بعد از انقلاب، شوراهای اسلامی مدنظر قانون تشکیل نشد. بعد از استقرار دولت اصلاحات در سال ۱۳۷۶ در ایران، هر چند تمرکز قدرت به طور کامل از بین نرفت، اما دوره‌ای از مشارکت سیاسی به وجود آمد. قانون شوراها در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۷ مبنای اجرایی پیدا کرد و در کنار پیدایش و گسترش سایر مؤلفه‌های تمرکززدایی، شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز به عنوان مهمترین شاخص تحقق حکمرانی خوب و تأثیرگذارترین مؤلفه توزیع قدرت تشکیل شد. در این مقاله، نقش شوراهای اسلامی شهر مشهد در بهبود و تحقق پنج شاخص مشارکت، عدالت، شفافیت، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی به عنوان مهمترین و فراگیرترین شاخصه‌های حکمرانی خوب مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت.

نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد اجرایی شدن قانون شوراهای اسلامی باعث بهبود این شاخصه‌ها در شهر مشهد شده و شواهد و قرائن بیانگر آن است که عملکرد شوراهای اسلامی شهر مشهد رابطه معناداری با مؤلفه‌های شاخص-های مذکور دارد. شوراهای اسلامی با ایجاد زمینه حضور مردم در انتخابات، میزان مشارکت آنها را هم از نظر کمی و هم به لحاظ کیفی افزایش داده و شورای شهر مشهد با تشکیل شورای اجتماعی محلات توانسته است زمینه حضور مردم در امورات محلی در سطوح مختلف را فراهم آورد. به همین ترتیب این شورا با ایجاد تأسیسات زیربنایی و رفاهی مناسب در مناطق محروم شهر، توسعه و گسترش حمل و نقل عمومی شهری، کمک به ساخت مسکن ارزان قیمت باعث تحقق شاخص عدالت شده و با تشکیل کمیته شفافیت و راه‌اندازی سامانه فاش جهت دسترسی آزاد و آسان عامه مردم به اطلاعات مورد نیاز و حمایت‌های قانونی مادی و معنوی از گزارشگران مفاسد اداری به شفافیت بیشتر کمک کرده است. همچنین براساس نتایج این پژوهش، شورای شهر مشهد در راستای افزایش میزان کارایی و اثربخشی اقدام به ایجاد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر جهت ارتباط متقابل با مراکز علمی - پژوهشی و استفاده از تکنولوژی روز دنیا کرده است و برای تسهیل ارتباط مردم با شورا و پاسخگویی مناسب و بهتر به آنها ضمن حضور مستمر در بین مردم و انجام نظرسنجی‌های متعدد، مرکز ارتباط مردمی ۱۳۷ را جهت برقراری ارتباطی آسان و شبانه‌روزی ایجاد و کمیته‌های نظارتی شورای شهر را تشکیل داده‌اند.

نتایج پژوهش بیانگر تغییرات اثرگذاری است که در دو دهه اخیر در شاخص‌های حکمرانی خوب در شهر مشهد به وجود آمده و موتور اصلی آن شوراهای اسلامی شهر بوده است. نتایج این پژوهش باعث می‌شود سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان دیدگاه روشن‌تری نسبت به تأثیرات شوراهای اسلامی بر ارتقای شاخص‌های حکمرانی خوب بدست آورند و با بکارگیری این نتایج در جهت افزایش آگاهی، تغییر نگرش و برنامه‌ریزی عملیاتی در حوزه مربوطه سبب حساسیت بیشتر برای احیای ساختارهای مرتبط با شوراهای اسلامی، تغییر اساسی در گفتمان مسلط بر کشور در راستای تمرکززدایی و تقویت حاکمیت محلی و تأکید بر نظام شورایی به عنوان راه‌حلی بومی برای تحقق و ارتقای شاخصه‌های حکمرانی خوب شوند.

## الف) منابع فارسی

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۸). **تاریخ ایران مدرن**، مترجم محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، تهران: ناشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- آشوری، داریوش (۱۳۷۰). **دانشنامه سیاسی**، تهران: انتشارات مروارید.
- افشار، سحر و اطهاری، کمال و کاظمیان، غلامرضا و مهدیزاده، جواد (بهار ۱۳۸۶). «حکمرایی شهری، مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران (گفتگو)»، **جستارهای شهرسازی**، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰: ۱۷ - ۸.
- امیدی، علی (زمستان ۱۳۹۲). «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، **فصلنامه تحقیقات جغرافیایی**، سال بیست و هشتم، شماره ۴: ۱۳۶ - ۱۱۳.
- برومند، نادر (۱۳۸۳). **گام به گام به سوی مدیریت مشارکت‌جو (با نگرش کاربردی)**، اصفهان: انتشارات اردکان.
- تیموری، کاوه (۱۳۸۴). **آشنایی با شوراهای اسلامی**، تهران: انتشارات نوآوران علم.
- جمالی، قاسمعلی و نرگسیان، عباس و پیران‌نژاد، علی (بهار ۱۳۹۶). «ارزیابی وضعیت شفافیت پورتال سازمان‌های دولتی (مطالعه موردی: وزارتخانه‌های ایران)»، **مدیریت دولتی**، دوره نهم، شماره ۱: ۸۴ - ۶۱.
- حیدری، فریبا (پاییز ۱۳۹۵). «**قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در چشم‌انداز حکمرانی خوب**»، **فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان**، شماره ۵: ۱۶۲ - ۱۴۵.
- راولز، جان (۱۳۹۴). **عدالت به مثابه انصاف**، مترجم عرفان ثابتی، تهران: انتشارات ققنوس.
- رفیعی، علی (دی ۱۳۹۰). «مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران و فرماندهان»، **فصلنامه حصون**، شماره ۳۳: ۶۰ - ۴۲.
- زارعی، محمدحسین (پاییز و زمستان ۱۳۸۳). «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، **مجله تحقیقات حقوقی**، شماره ۴۰: ۲۰۲ - ۱۵۵.
- زهیری، علی‌رضا (تابستان ۱۳۹۳). «نسبت‌سنجی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب»، **فصلنامه علمی پژوهشی علوم سیاسی - دانشگاه باقرالعلوم**، شماره ۶۶: ۱۱۲ - ۸۷.
- سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری مشهد (۱۳۹۹). **شانزدهمین آمارنامه حمل و نقل شهر مشهد**، معاونت نظری و مهندسی شبکه حمل و نقل.

شریف‌زادگان، محمدحسین و فتحی، حمید و ملک‌پوراصل، بهزاد (۱۳۹۴). حکمروایی خوب، نهادسازی برای توسعه؛ آموزه‌هایی از سطح ملی تا شهری و تجربه‌ای از ایران، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

شریف‌زاده، فتاح و قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره ۴: ۱۰۹ - ۹۳.

طوسی، محمدعلی (۱۳۷۰). مشارکت (در مدیریت و مالکیت)، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

فدایی، مهدی و قلی‌پورمقدم، فرید و غفاری، سعید (زمستان ۱۳۹۶). «بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب و اندازه دولت بر شاخص‌های فساد در کشورهای گروه بریکس و ایران»، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۳۲: ۸۸ - ۶۵.

قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان.

قشقایی‌نژاد، مرجان (۱۳۹۵). اصول حکمرانی خوب در پرتو آراء دیوان عدالت اداری ایران، تهران: انتشارات جنگل.

محمدمیزایی، مرتضی (۱۳۸۱). تراژدی شوراها، تهران: انتشارات روزنه.

موحد، محمدعلی (۱۳۸۱). در هوای حق و عدالت: از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، تهران: نشر کارنامه.

موسوی‌الخیمینی، روح‌الله (۱۳۶۱). صحیفه نور، جلد ششم، تهران: انتشارات شرکت سهامی چاپخانه وزارت ارشاد اسلامی.

میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نادری، محمدمهدی (تابستان ۱۳۹۰). «حکمرانی خوب، معرفی و نقد اجمالی»، فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال اول، شماره ۱: ۹۳ - ۶۹.

هداوند، مهدی (تابستان ۱۳۸۴). «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، صفحات ۵۲ تا ۸۶.

(ب) منابع انگلیسی

Chambers. S. (۲۰۰۴). **Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation.** *Journal of Political Philosophy*, 12(4), ۳۸۹-۴۱۰.