

The role of neighborhoodism in achieving the characteristics of good governance (Case study: Social councils of Mashhad neighborhoods)

Received: 2020-12-06

Accepted: 2022-02-17

Ruhollah Eslami *

Seyed Mohammad Reza Ghahrdani **



Vol 24, No. 96, Winter 2022

The purpose of this study is to investigate the role of neighborhoodism in achieving the indicators of good governance in social councils of Mashhad neighborhoods. In this regard, the principles of "good governance" and "administrative decentralization" have been selected as theoretical foundations. In terms of methodology, part of the research has been done by referring to the available data and library resources, and the other part has been done by using the interview method. In conducting the interviews, individuals related to the social councils of Mashhad neighborhoods, including members of these councils and officials related to them, were the study community. Findings show that social councils of Mashhad neighborhoods are related to five indicators of good governance, namely: "participation", "effectiveness and efficiency", "accountability", "transparency" and "rule of law" and are effective in achieving those indicators. . However, in the current situation, the challenges of neighborhood councils in achieving these indicators are more than twice their opportunities.

Keywords: Good Governance, Administrative Decentralization, Social Councils Of Mashhad Neighborhoods, Participation, Effectiveness, Accountability.

* Assistant Professor, Department of Political Science, Ferdowsi University, Mashhad, Iran (eslami.r@um.ac.ir)

** M.Sc., Department of Political Science, Ferdowsi University, Mashhad, Iran (Corresponding Author) (s.ghahrdani@gmail.com)

نقش محله‌گرایی در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب (مطالعه موردی: شوراهای اجتماعی محلات مشهد)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۹/۱۶

تاریخ تأیید: ۱۴۰۰/۱۱/۲۸

روح‌الله اسلامی^۱

سید محمدرضا قدردانی^۲

هدف پژوهش حاضر، بررسی نقش محله‌گرایی در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب در شوراهای اجتماعی محلات مشهد است. در این راستا، اصول «حکمرانی خوب» و «تمرکززدایی اداری» به عنوان مبانی نظری انتخاب شده‌اند. به لحاظ روش‌شناسی، بخشی از پژوهش با مراجعه به داده‌های موجود و منابع کتابخانه‌ای، و بخش دیگر با استفاده از روش مصاحبه انجام پذیرفته است. در اجرای مصاحبه‌ها، افراد مرتبط با شوراهای اجتماعی محلات مشهد، اعم از اعضای این شوراها و مسئولان مرتبط با آنها، جامعه‌ی مورد مطالعه بوده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهند شوراهای اجتماعی محلات مشهد، با پنج شاخص از شاخص‌های حکمرانی خوب، یعنی: «مشارکت»، «اثربخشی و کارایی»، «پاسخ‌گویی»، «شفافیت» و «حاکمیت قانون» ارتباط دارند و در دستیابی به آن شاخص‌ها موثر هستند. با این حال، در شرایط کنونی، چالش‌های شوراهای محلات در تحقق شاخص‌های مذکور، بیش از دو برابر فرصت‌های آنهاست.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، تمرکززدایی اداری، شوراهای اجتماعی محلات مشهد، مشارکت، اثربخشی، پاسخ‌گویی.

۱. استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی، مشهد، ایران (eslami.r@um.ac.ir).

۲. کارشناسی ارشد، گروه علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی، مشهد، ایران (نویسنده مسئول) (s.ghadrdani@gmail.com).

از حدود سه دهه قبل، نهادهای بین‌المللی، الگوی حکمرانی خوب را به‌عنوان کلید توسعه و راهکار مقابله با چالش‌های پیش‌روی دولت‌ها، به کشورهای جهان سوم توصیه کردند و اندیشمندان علوم اجتماعی و سیاسی، به نظریه‌پردازی در باب شاخص‌های آن پرداختند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، صص. ۲۷-۲۸). این مفهوم در ایران نیز رواج پیدا کرده و بهبود وضعیت مولفه‌هایی مثل «مشارکت عمومی»، «شفافیت»، «حاکمیت قانون» و «پاسخ‌گویی» در دستور کار قرار گرفته است. امروز نیز موضوع دست‌یابی به «حکمرانی خوب»، یکی از نیازها و مسائل جدی کشور ماست و لازم است ایده‌ها و سازوکارهای تحقق آن را تقویت کنیم. یکی از این سازوکارها، گسترش مشارکت عمومی و تشکیل نهادهای محلی است. شوراهای اسلامی شهرها و روستاها یکی از انواع نهادهای محلی به‌شمار می‌آیند (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲، صص. ۱۹-۲۰). علاوه‌بر آن‌ها، «محلّه‌گرایی و مدیریت محلّه‌محور»، رویکرد دیگری است که به تشکیل نهادهای شوراهای محلی منجر می‌شود. شوراهایی که در سطح محلّه‌های شهرهای بزرگ، با هدف دخالت‌دادن شهروندان در برنامه‌ریزی، سامان‌دهی و اداره‌ی محلّه سکونت‌شان و بهره‌مندی از نظرات و دیدگاه‌های عمومی تشکیل شده‌اند، یکی از انواع نهادهای محلی محسوب می‌شوند.

نخستین‌بار ایده تشکیل شوراهای محلات، در شورای شهر تهران مطرح شد و با عنوان «شورایاری» مورد تصویب قرار گرفت. به‌دنبال این مصوبه اولین شورایاری‌ها در سال ۱۳۷۹ آغاز به کار کردند (یاری‌حصار، ۱۳۹۰، ص. ۶). در رابطه با نقش آن‌ها، اساسنامه‌ی شورایاری‌های تهران تصریح کرد: این نهادهای محلی در جهت تحقق و اجرای قانون شوراهای و تقویت مشارکت هرچه بیش‌تر شهروندان در سامان‌دهی امور مختلف شهری و جلب همکاری آنان در ارتقای کیفیت زندگی تشکیل می‌شوند. هم‌چنین، انجمن شورایاری به‌عنوان نهادی غیردولتی، غیرمتمرکز، غیرسیاسی، داوطلبانه، مشارکتی و از جهت اقتصادی خودگردان معرفی شد و تأکید گردید در مقیاس محلّه فعالیت خواهد کرد (شادمان‌فر و وکیل‌پور، ۱۳۹۰، صص. ۱۲۱-۱۲۲). بعد از تهران، چند شهر دیگر ایده شورای محلّه را اجرا کردند. در این پژوهش، با هدف پرهیز از کلی‌گویی و بالابردن دقت بحث، موضوع، به مطالعه شوراهای محلات مشهد محدود می‌شود. سوال اصلی نوشتار حاضر این است که نقش محلّه‌گرایی و به‌طور خاص، شوراهای اجتماعی محلات مشهد، در



تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب چیست؟ تحقیق پیش‌رو، از نوع مطالعات اکتشافی است و فرضیه ندارد.

۱. پیشینه پژوهش

اگرچه درخصوص «وضعیت شوراهای محلات در شهرهای ایران» و «کارآمدی یا ناکارآمدی این شوراها»، مطالعات محدودی صورت پذیرفته، اما مساله اصلی پژوهش پیش‌رو - یعنی نقش شوراهای اجتماعی محلات مشهد در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب - مورد توجه نبوده است. عظیمی آملی و ارشادی وهرام (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «مدیریت شهری محله‌محور با رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی؛ نمونه: محله‌های شهری منطقه ۱ شهرداری تهران» نشان داده‌اند که ساکنان محله‌های شهرها باید از یک شهروند انفعالی به یک شهروند فعال و مسئولیت‌پذیر تبدیل شوند. زرقانی و حجازی جوشقانی (۱۳۹۵) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی تفاوت نگرش مردان و زنان عضو شوراهای اجتماعی محلات مشهد در شاخص‌های منتخب سرمایه اجتماعی» به موضوع نابرابر بودن تعداد مردان و زنان عضو شوراهای محلات پرداختند و از عدم اعتماد کافی به بانوان برای عضویت در شوراها سخن گفتند. لشگری، سرایی و غفورزاده (۱۳۹۵) در تحقیقی با عنوان «تحلیل الگوی بهینه‌ی چگونگی تشکیل شورایی‌ها در چارچوب روش‌های انتصابی یا انتخابی؛ موردپژوهی: شهر یزد»، تجارب تشکیل شورای محله در شهرهای تهران و مشهد را بررسی کردند. مسعودی و نوغانی (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان «شورای اجتماعی محلات شهر مشهد: مشارکت شهروندی بهینه‌ی محله‌ی مینا» انجام دادند و وضعیت شوراهای محلات مشهد به‌لحاظ شناسایی مشکلات محله، جلب مشارکت‌های مردمی و دسترسی اعضا به مسئولان شهری را مطالعه کردند. علیزاده، رضوی نژاد و رادفر (۱۳۹۲) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی نقش و مشارکت مردم در اداره‌ی امور شهری، نمونه‌ی موردی: منطقه ۱۰ شهرداری مشهد»، نقش‌های مختلفی را که مردم در اداره‌ی امور شهر مشهد داشته‌اند، واکاوی کردند. رضانی فرخند و گزلان طوسی (۱۳۹۱) در کتابی با عنوان «مدیریت محله‌ای در ایران: برگزیده‌ی تجارب مشارکت محله‌ای در ایران»، اقدامات مختلف صورت‌گرفته در راستای تشکیل شوراهای محله در سال‌های پس از انقلاب اسلامی را مرور کردند. شادمان فر و وکیل‌پور (۱۳۹۰) در کتابی با عنوان «شورایی‌ری: سازوکاری برای مشارکت شهروندان با مدیریت شهری» ابتدا مفاهیمی از قبیل شهروند، مدیریت شهری، مشارکت، انجمن معتمدین محل و شهرداری





را توضیح داده و سپس، تاریخچه‌ای در خصوص سابقه مشارکت در امور شهری بازگویی نموده‌اند. یاری حصار (۱۳۹۰) در کتاب «شورایاری: رویکردی نو به مدیریت محلی» به گردآوری مجموعه‌ی مقالاتی پرداخته که هرکدام از آن‌ها ماحصل و گزارش یک نشست علمی- پژوهشی مرتبط با موضوع شورایاری‌ها بوده است. کاظمیان، حق‌شناس کاشانی و شادمان‌فر (۱۳۸۹) مطالعه‌ای با عنوان «بررسی تاثیر الگوی شورایاری محلات در مشارکت شهروندان با مدیریت شهری» انجام دادند؛ یافته‌های پژوهش آن‌ها نشان داده است که ضعف در اطلاع‌رسانی بزرگ‌ترین کمبود در اجرای طرح شورایاری‌هاست.

۲. مفاهیم و مبانی نظری

۲.۱. حکمرانی خوب

مفهوم «حکمرانی»، جدید نیست و به اندازه‌ی تمدن انسانی قدمت دارد (بیگی‌نیا و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۱۲۱). حکمرانی عبارت است از فرآیند تصمیم‌گیری که به‌وسیله‌ی آن، تصمیمات حکومت به اجرا درمی‌آیند. برهمن‌اساس، حکمرانی را می‌توان در ترکیب‌های مختلفی از قبیل حکمرانی مشارکتی، حکمرانی دموکراتیک و حکمرانی خوب مورد استفاده قرار داد (UNESCAP, ۲۰۰۲، ص. ۱). در این میان، حکمرانی خوب، ترکیب جدیدی است که در دهه‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است. البته در خصوص مفهوم و محتوای حکمرانی خوب، تفسیرهای متفاوتی مطرح است و هنوز در میان کارشناسان و مباحث علمی تعریف واحدی برای آن وجود ندارد.

به‌رغم انتقاداتی که به الگوی حکمرانی خوب وارد است، این الگو به جنبه‌هایی از حکمرانی مشارکتی اشاره می‌کند که نسبت به نظریه‌های رقیب ظرفیت بیشتری برای ایجاد دولت مطلوب در عصر دموکراسی را دارد. در حال حاضر، این الگو مورد اقبال جامعه‌ی جهانی قرار گرفته و بر تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی تأکید می‌کند.

به‌نظر می‌رسد اولین مرجع معتبری که به مفهوم حکمرانی خوب پرداخت، بانک جهانی بود. این بانک، در سال ۱۹۸۹ م. در گزارشی که در خصوص جنوب صحرای آفریقا منتشر کرد، حکمرانی خوب را به‌صورت «ارائه‌ی خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و ساختار اداری پاسخ‌گو به مردم» (Stowe, ۱۹۹۲، ص. ۳۸۸) تعریف کرد. پس‌از آن، سازمان‌های بین‌المللی و اندیشمندان مختلف به تبیین و واکاوی حکمرانی خوب پرداختند و تأکید کردند این مفهوم، رویکرد جدیدی است که شامل همه‌ی اصول ضروری برای



تثبیت مدیریت دموکراتیک می‌شود (Toksoz, 2008, ص. ۳). هدف این الگو: هدایت، نظارت و تنظیم فعالیت‌های حکومت است و در راستای منافع مردم به‌عنوان شهروندان، رأی‌دهندگان و فعالان عرصه‌ی اقتصادی صورت می‌گیرد (Ali, 2015, صص. ۶۷-۶۸).

یکی از نکاتی که معمولاً در تعریف حکمرانی خوب مورد توجه قرار می‌گیرد، تمرکززدایی از قدرت است. پژوهشگران معتقدند تمرکززدایی از قدرت سیاسی و اقتصادی، هسته‌ی مرکزی حکمرانی خوب را شکل می‌دهد. مطابق این دیدگاه، قدرت، نباید در مرکز (پایتخت کشور) متمرکز شود؛ بلکه لازم است با تمرکززدایی، نهادهای محلی تقویت گردند. این موضوع، دستیابی به مردم‌سالاری و توسعه را تضمین می‌کند؛ از این رو هر دوی این‌ها، پیش‌شرط تحقق حکمرانی خوب به حساب می‌آیند. بنابراین، در یک نظام سیاسی، چگونگی تقسیم قدرت است که تحقق یا عدم تحقق حکمرانی خوب را مشخص می‌کند (Ali, 2015, صص. ۶۷-۶۸). همین نکته مبنای بحث در این پژوهش خواهد بود. نکته‌ی کلیدی در الگوی حکمرانی خوب، تعامل و همکاری سه بخش: دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی است. این الگو بر نظام شراکتی تأکید دارد و از طریق دخالت دادن مردم در حکمرانی، ابعاد حکمرانی را توسعه می‌دهد؛ امکان توزیع قدرت را فراهم می‌آورد و مشتمل بر یک استراتژی اصلاحی وسیع برای تقویت نهادهای جامعه مدنی عمل می‌کند. این نوع حکمرانی به کیفیت دخالت حکومت توجه دارد. شوراهای اسلامی شهر و روستا و در اندازه‌ی کوچک‌تر شوراهای اجتماعی محلات، نمونه‌هایی از نهادهای مدنی تلقی می‌شوند که به جنبه‌هایی از کارویژه‌های حکمرانی خوب اهتمام دارند.

موضوع مهم بعدی، شناخت این کارویژه‌ها و دیگر شاخص‌های حکمرانی خوب است. «مشارکت»، «گرایش به اجماع عمومی»، «نگرش استراتژیک»، «مسئولیت‌پذیری»، «اثربخشی و کارایی»، «پاسخ‌گویی»، «شفافیت»، «برابری» و «حاکمیت قانون» نه شاخصی هستند که برنامه‌ی توسعه ملل متحد (UNDP) برای تحقق حکمرانی خوب توصیه کرده است (Graham & et al., 2003, ص. ۳). به‌همین‌سان این موارد با شدت بیش‌تری پیاده شوند، نظام مورد نظر به مفهوم حقیقی حکمرانی خوب نزدیک‌تر خواهد شد.

۲.۲. تمرکززدایی اداری

دانش سیاست برای مطالعه‌ی نظام سیاسی مطلوب، به مطالعه‌ی ساختار سیاسی و ارائه‌ی راهکارهای علمی برای بهبود آن می‌پردازد. ساختار سیاسی، مجموعه‌ی نهادها و مراکزی



هستند که قدرت را در دست دارند و یک کلیت واحد را به وجود می‌آورند. در بررسی ساختار سیاسی، ابتدا باید به آرایش نیروها و توزیع یا تمرکز قدرت توجه کرد (نقیب‌زاده، ۱۳۹۴، ص. ۱۷۹). در همین راستا، برای واکاوی محله‌گرایی و تشکیل نهادهایی به منظور کمک در اداره‌ی امور محله (نهادهایی هم‌چون شوراهای اجتماعی محلات مشهد) لازم است مدل «تمرکززدایی اداری» را بررسی کنیم. این مدل، چارچوب نظری پژوهش حاضر محسوب می‌شود.

اصولاً در مطالعات علوم سیاسی، نحوه اداره حکومت‌ها شکل واحدی ندارد. این تفاوت‌ها به موقعیت جغرافیایی، وسعت سرزمینی، شرایط اقتصادی، میزان توسعه یا عقب‌ماندگی، پیشینه تاریخی و عوامل نژادی، مذهبی و فرهنگی بستگی دارد. به‌طور کلی، از منظر ساختارهای درونی و نهادهای دربردارنده قدرت، دولت-کشورها به دو دسته‌ی سبب (ساده یا تک‌ساخت) و مرکب (چند پارچه) تقسیم می‌شوند. دولت-کشورهای تک‌ساخت، بر مبنای وحدت مدیریت شکل گرفته‌اند، اما در عین حال این گونه کشورها به شیوه‌های گوناگونی اداره می‌شوند (هاشمی، ۱۳۹۰، صص. ۱۰۶-۱۰۸). تمرکززدایی اداری، یکی از آن شیوه‌هاست. تمرکززدایی به نظامی گفته می‌شود که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره برخی از امور به مقاماتی که کم‌ویش مستقل از دولت مرکزی هستند، سپرده می‌شود (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶، ص. ۵۸). این تعریف، بیانگر همه ارزش‌های تمرکززدایی نیست؛ چراکه این واژه فقط ارزش اداری ندارد؛ بلکه دارای بار مدنی است و موجب می‌شود فرصت بروز و ظهور استعدادها و توانایی‌های شهروندان به‌منظور مشارکت در امور عمومی مهیا گردد (شمس، ۱۳۹۰، ص. ۸).

یکی از شکل‌های اجرای تمرکززدایی اداری تمرکززدایی محلی (جغرافیایی) است. در این نوع عدم تمرکز، قسمتی از صلاحیت‌های دولت به نهادهای محلی (که از نظر حقوقی مستقل از قدرت مرکزی هستند) واگذار می‌شود. بدین ترتیب امور اداری نواحی و مناطق مختلف کشور، به مقاماتی که منتخب مردم همان مناطق هستند، محول می‌گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ج ۱، ص. ۵۵).

پیاپی سازی فرآیند مورد اشاره، تحت تاثیر عوامل مختلفی است که عبارتند از: «سطح توسعه اقتصادی»، «وسعت کشور» و «ثبات سیاسی جامعه». هر اندازه توسعه‌ی اقتصادی کشور افزایش یابد، واگذاری اختیارات به مسئولان محلی با استقبال بیش‌تری از سوی مقامات قدرت مرکزی مواجه خواهد شد. هم‌چنین، هر قدر ابعاد سرزمینی کشور وسیع‌تر

باشد، تمرکززدایی، ضرورت بالاتری خواهد داشت. از سوی دیگر، اگر فضای سیاسی جامعه با بحران و تنش روبه‌رو باشد، دولتمردان نگران شیوع جنبش‌های تجزیه‌طلب خواهند شد؛ لذا در چنین شرایطی با پیاده‌سازی فرآیند تمرکززدایی مخالفت خواهند کرد (خوبروی پاک، ۱۳۸۴، صص. ۸۳-۸۴). فراتر از موارد فوق، برای موفقیت تمرکززدایی اداری لازم است شرایط و عوامل مختلفی محقق شود. برحسب این‌که این شرایط چقدر مطابق اصول باشند، تمرکززدایی از قوت یا ضعف برخوردار خواهد شد. این موارد عبارتند از:

اعطای شخصیت حقوقی و استقلال وجودی (ر.ک: انصاری، ۱۳۸۶، ص. ۱۴۴)؛
 انتخابی بودن اعضا (ر.ک: مقیمی، ۱۳۸۲، صص. ۴۸-۴۹)؛
 قدرت جذب درآمد (ر.ک: رحمتی، ۱۳۹۱، ص. ۲۵ و نوروزی‌فر، ۱۳۸۰، صص. ۱۴۵-۱۴۶)؛

نظارت قیمومتی دولت مرکزی بر واحدهای غیرمتمرکز (ر.ک: طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۰، ص. ۵۳ و موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ص. ۹۶).

۲.۳. شوراهای اجتماعی محلات مشهد

ایده‌ی راه‌اندازی شوراهای محلات در مشهد، نخستین بار، در زمان دوره دوم شورای شهر مطرح شد؛ در پی بحث‌ها و بررسی‌های صورت گرفته، در مهرماه سال ۱۳۸۳، اساسنامه شورایی‌های مشهد به تصویب شورای شهر رسید. به دنبال مصوبه مذکور، ۱۲۶ انجمن شورایی در سطح محلات مشهد تشکیل شد؛ با این حال عواملی مثل: کمبود امکانات لازم، عدم حمایت از مصوبات شورایی‌ها، شفاف نبودن اهداف، توجیه نبودن برخی اعضای شورایی‌ها و فقدان تجربه‌ی کافی در نزد آن‌ها موجب شدند این نهادهای محلی خیلی زود تعطیل شوند (رمضانی فرخد و گزلان طوسی، ۱۳۹۱، صص. ۵۷-۵۹).

پس از آن، در دوره‌ی سوم شورای شهر مشهد، مجدداً بحث راه‌اندازی شوراهای محلات پیشنهاد شد. ابتدا در سال ۱۳۸۹، آئین‌نامه‌ی آن‌ها به تصویب رسید و در سال ۱۳۹۰ شوراهای محلات مشهد به‌طور رسمی آغاز به کار کردند. این بار به جای استفاده از نام «شورایی»، عنوان «شورای اجتماعی محله» انتخاب شد. هم‌چنین با توجه به تجربیات موجود مقرر شد در انتخاب اعضای شوراهای محلات، رویکرد جدیدی در دستور کار قرار گیرد. رویکرد تازه، سه گروه متفاوت و از سه خاستگاه مجزا را برای نقش‌آفرینی در شورای محله پیش‌بینی کرد: گروه اول، اعضای که از میان ساکنان محلی انتخاب می‌شوند؛ گروه دوم، اعضای از کارمندان شهرداری؛ و گروه سوم، نمایندگان سازمان‌ها و



نهادهای مرتبط با حوزه شهری هستند. رویکرد فوق بدین خاطر اتخاذ شد که مدیران شهری مشهد، معتقد بودند یکی از دلایل عدم موفقیت شوراهای محلات این است که مصوبات آن‌ها از سوی سازمان‌های دیگر حمایت نمی‌شود؛ بنابراین، تصمیم گرفتند برای رفع این مشکل، در تشکیل شوراهای محلات مشهد، سهمی برای نمایندگان و رابطین برخی سازمان‌ها در نظر بگیرند (مسعودی و نوغانی، ۱۳۹۵، ص. ۵۲). در همین راستا، ارتقای میزان همکاری مردم با نهادهای دولتی و عمومی مستقر در محله از قبیل: کلانتری، پایگاه بهداشت، مدارس، مساجد، تشکل‌های مردمی و سایر مراکز خدماتی، جزء اهداف عملیاتی شوراهای محلات مشهد قرار گرفت (دبیرخانه شوراهای اجتماعی محلات، ۱۳۹۱، ص ۱۱). علی‌رغم نکات مذکور، گذشت چند سال از فعالیت این شوراها، نقاط ضعف آن‌ها را مشخص کرد. بنابراین با روی کار آمدن شورای شهر دوره پنجم، مساله بازننگری در آئین‌نامه‌ی شوراهای اجتماعی محلات مطرح شد و بعد از بررسی‌های مختلف، در تیرماه سال ۱۳۹۷، شهرداری مشهد لایحه‌ی «اصلاح آئین‌نامه‌ی شوراهای اجتماعی محلات» را تقدیم شورای شهر کرد. شورا نیز در آذر ۹۷ با آئین‌نامه‌ی اصلاحی موافقت کرد (مصوبه شماره ۱۶۳۹۲/۵/۹۷/ش، شورای شهر مشهد، ۱۳۹۷). نحوه‌ی انتخاب اعضا و رئیس شورای محله، مهم‌ترین مواردی هستند که در آئین‌نامه جدید تغییر کردند (ر.ک: آئین‌نامه شوراهای اجتماعی محلات، ۱۳۹۷).

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر به دنبال مطالعه‌ی عمیق و همه‌جانبه‌ی پدیده‌ی موردنظر (شوراهای اجتماعی محلات مشهد) است. براین اساس بخشی از اطلاعات مورد نیاز از میان اسناد، داده‌های موجود و منابع کتابخانه‌ای گردآوری شد. در ادامه و برای کشف داده‌های جدید، به سراغ ابزار مصاحبه رفتیم و از طریق آن، دیدگاه‌ها و نظرات جامعه‌ی مورد مطالعه را جویا شدیم. در اجرای این روش، از میان انواع مصاحبه‌های «ساخت‌مند»، «نیمه‌ساخت‌مند» و «غیرساخت‌مند یا باز»، مصاحبه‌ی نیمه‌ساخت‌مند انتخاب شده است. در این سبک، تعدادی سوال را از قبل تعیین کردیم. تمامی این سوالات، از تک‌تک مصاحبه‌شوندگان پرسیده شدند؛ اما در عین حال، دست مصاحبه‌گر باز بود و می‌توانست فراتر از پرسش‌هایی که از قبل طرح شده است، سوالاتی را که جنبه تکمیلی دارند، بپرسد یا درباره‌ی پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان، خواهان توضیح بیش‌تر شود (در خصوص مصاحبه نیمه ساخت‌مند، ر.ک: سید امامی، ۱۳۸۷، صص. ۲۹۰-۲۹۱).



افراد مرتبط با شوراهای اجتماعی محلات مشهد، اعم از اعضای این شوراهای و مسئولان مربوطه، جامعه‌ی مورد مطالعه بودند. برای نمونه‌گیری و انتخاب افراد مناسب جهت مصاحبه، از روش نمونه‌گیری هدف‌مند (غیرتصادفی) استفاده کردیم. براین اساس، بخشی از جامعه‌ی مورد مطالعه که شناخت عمیق‌تر و اطلاعات بیش‌تری درخصوص مساله پژوهش داشتند، انتخاب شدند. به عبارت دیگر، نمونه‌گیری نظری انجام دادیم؛ لذا انتخاب مصاحبه‌شوندگان، براساس شناخت و آگاهی‌هایی که داشتند، صورت گرفت، نه با استفاده از معیارهای انتزاعی روش‌شناختی. هم‌چنین درخصوص زمان توقف نمونه‌گیری، بر مبنای «اشباع نظری» عمل شد؛ یعنی نمونه‌گیری تا جایی ادامه یافت که محقق متوجه شد مصاحبه‌های بیش‌تر، سودی برای او ندارند و اطلاعات جدیدی اضافه نمی‌کنند. برخلاف روش‌های نمونه‌گیری کلاسیک که با منطق تحقیق کمی سازگارند، نمونه‌گیری نظری برای تحقیق کیفی مناسب‌تر است (فلیک، ۱۳۹۱، صص. ۱۴۰-۱۴۲).

برای نمونه‌گیری، جامعه مورد مطالعه به دو دسته تقسیم شدند: «اعضای شوراهای اجتماعی محلات مشهد» و «مسئولان مرتبط با آن‌ها». در نمونه‌گیری از اعضای شوراهای محلات، نکته مهم مدنظر این بود که انتخاب افراد از میان اقشار، صنوف و گروه‌های مختلف عضو شورای محله صورت بگیرد؛ به علاوه، نمونه‌ها از محلات مختلف شهر انتخاب شوند تا حتی الامکان نمونه‌گیری از پراکندگی قابل اطمینانی برخوردار باشد. در نمونه‌گیری از مسئولان نیز دو هدف را دنبال کردیم: اول این‌که در میان مصاحبه‌شوندگان، هم اعضای شورای شهر مشهد (اعضای کمیسیون فرهنگی، اجتماعی به‌عنوان کمیسیون مرتبط با شوراهای محلات) حضور داشته باشند و هم مدیران مربوطه در شهرداری؛ بدین ترتیب، توانستیم نظر هر دو گروه را جویا شویم. هدف دوم این بود که مصاحبه‌ها، هم با مسئولان فعلی انجام شود و هم با مسئولان سابق. با توجه به توضیح ارائه‌شده، مصاحبه‌ها با ۹ نفر از اعضای شوراهای اجتماعی محلات و ۶ نفر از مسئولان مربوطه انجام شد.

برای تحلیل یافته‌ها، ابتدا مقوله‌بندی (ایجاد مقوله‌های محوری) و تشخیص مضمون‌های کلیدی صورت گرفت؛ سپس داده‌ها را «کدگذاری» و بخش‌های مختلف آن‌ها را سازمان‌دهی و بازایی کردیم. به عبارت دیگر، داده‌ها را فشرده‌سازی کردیم و آن‌هایی که بیش‌ترین پیوند و نزدیکی را به هم داشتند، در ذیل مقوله‌های ایجادشده قرار دادیم. بدین ترتیب مقوله‌های شکل‌گرفته، حاوی داده‌هایی بودند که عناصر یا ویژگی‌های



مشترک داشتند؛ یعنی مربوط به موضوع یا مضمون واحدی بودند. با طیّ این مسیر، از دل داده‌های جمع‌آوری‌شده، مفاهیم مختلف بیرون کشیده شدند (برای اطلاع از مبنای نظری روش انجام‌شده ر.ک: حریری، ۱۳۸۵، صص. ۲۴۰-۲۴۱).

با توجه به آنچه گذشت، بعد از پیاده‌سازی صوت مصاحبه‌ها، فرآیند تحلیل یافته‌ها صورت گرفت. این عملیات با تشخیص مقولات محوری آغاز شد. برای این کار، مفاهیمی را که محوری‌تر از سایر موضوعات بودند و با سوال تحقیق و مبانی نظری پژوهش بیش‌ترین ارتباط را داشتند، استخراج و دسته‌بندی کردیم. در مجموع، پنج مفهوم کلیدی و کد محوری به‌دست آمد. در مرحله بعد، با مرور چندباره تک‌تک مصاحبه‌ها، داده‌ها را براساس محتوای‌شان در دسته‌های پنج‌گانه (مقوله‌های محوری) جای دادیم و فراوانی آن‌ها را ثبت کردیم. هم‌چنین، کدهای به‌دست‌آمده را از جنبه این‌که «فرصت، امکان، نتیجه و دستاورد» هستند یا «چالش، محدودیت، ضعف و تهدید» به‌شمار می‌آیند، تفکیک نمودیم. گام بعدی، وارد کردن اطلاعات به نرم‌افزار تحلیل آماری SPSS ۲۵ و استخراج و طراحی جداول توصیفی بود.

در انتها باید تاکید شود که برای اعتباربخشی به پژوهش و بالابردن درجه اعتماد به یافته‌ها، سه مرحله «انجام مصاحبه‌ها»، «پیاده‌سازی صوت آن‌ها» و «مقوله‌بندی و کدگذاری» از سوی خود محققان انجام شد تا دقت افزایش یابد و نکته‌ای از قلم نیفتد.

۴. توصیف و تحلیل یافته‌ها

تحلیل پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان نشان داد پیرامون نقش شوراهای اجتماعی محلات مشهد در تقویت و تحقق کارویژه‌های حکمرانی خوب به پنج مفهوم کلیدی قابل توجه پیوند می‌خورد؛ این موارد عبارت‌اند از:

زمینه‌سازی برای مشارکت شهروندان؛

اثربخشی در رفع مشکلات شهری؛

پاسخ‌گو کردن مسئولان؛

شفاف‌سازی فرآیندهای مرتبط با تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات؛

جایگاه قانونی شوراهای محلات.

درخصوص مفاهیم بالا، کدهایی را که به فرصت‌ها اشاره داشتند، از کدهای مرتبط با چالش‌ها جدا کردیم. در جداول زیر، داده‌های حاصل از دو گروه مصاحبه‌شونده به تفکیک اعضا و مسئولان در کنار هم تنظیم شده‌اند. این تقسیم‌بندی، امکان مقایسه‌ی پاسخ‌های

مسئولان و اعضا را میسر می‌کند و نشان می‌دهد در همه‌ی شاخص‌ها، فرصت‌های ذکر شده از سوی مسئولان بیش از موارد اشاره شده توسط اعضاست. در نقطه مقابل، در همه‌ی شاخص‌ها، چالش‌های ذکر شده از سوی اعضا، بیش از موارد اشاره شده توسط مسئولان است.

شاخص‌ها و مقوله‌ها	فراوانی مؤلفه‌های ذکر شده از سوی اعضا	فراوانی مؤلفه‌های ذکر شده از سوی مسئولان	جمع کل
موارد مرتبط با «اثر بخشی و کارایی»	۱۱	۲۹	۴۰
موارد مرتبط با «مشارکت»	۱۲	۱۵	۲۷
موارد مرتبط با پاسخگویی»	۳	۶	۹
موارد مرتبط با «شفافیت»	۱	۶	۷
موارد مرتبط با «حاکمیت قانون»	—	۵	۵
جمع	۲۷	۶۱	۸۸

فرصت‌ها

جدول شماره ۱. فراوانی فرصت‌ها

جدول بالا، فراوانی فرصت‌های شوراهای محلات در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب را در یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد. در ادامه، مهم‌ترین محورهای این فرصت‌ها را بررسی می‌کنیم:

درخصوص شاخص «اثر بخشی و کارایی»، داده‌های مصاحبه‌ها بیان گر این بود که اعضا به فرصت‌هایی مثل «کنار هم جمع شدن نمایندگان شهرداری، سازمان‌های دولتی و مردم و گفت‌وگو پیرامون مشکلات محله»، «برگزاری جلسات در نقاط مختلف سطح محله با هدف آشنایی با مسائل و نیازهای آن نقاط» و «آشنایی اعضا با هم و استفاده از ظرفیت‌های یک‌دیگر» تاکید داشتند. مسئولان هم همانند اعضا، به موضوع «گفت‌وگوی



نمایندگان نهادهای دولتی و شهرداری با مردم» به عنوان یک فرصت مهم اذعان کردند. همچنین، به فرصت‌های دیگری مثل «موضوعیت یافتن محله‌محوری در برنامه‌ریزی سازمان‌های دولتی و مدیریت شهری»، «جلوگیری از رویه‌های اداری طولانی و حل مشکلات با رایزنی‌های درون‌جلسه‌ای»، «ارتقای سرمایه‌ی اجتماعی مدیریت شهری» و «آشنایی با استعدادهای موجود در سطح اهالی محله» اشاره کردند.

درباره‌ی شاخص «مشارکت»، بررسی مصاحبه‌ها نشان داد که «استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های مردمی در فرآیند تصمیم‌گیری‌های مدیریت شهری» و «تامین بودجه‌ی مورد نیاز برخی طرح‌ها از محل منابع مردمی»، از جمله‌ی فرصت‌های شوراهای محلات بودند که مورد توجه اعضا قرار داشتند. مسئولان نیز مانند اعضا، موضوع «مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها» را فرصتی مهم می‌دانستند. به‌علاوه، فرصت‌های دیگری از قبیل «افزایش تعداد اعضای شوراهای محلات»، «گسترش فعالیت شوراهای محلات به تمام نقاط شهر» و «مشورت‌گرفتن از شهروندان برای حل مشکلات محله‌ها» را ذکر کردند.

پیرامون شاخص «پاسخ‌گویی»، یافته‌های پژوهش نشان داد هم اعضا و هم مسئولان بر فرصت «برقراری تعامل با شهرداری و پاسخ‌گویی مناسب آن» و «پاسخ‌گویی و همکاری مناسب از سوی آن دسته از سازمان‌های دولتی که نمایندگان‌شان عضو شورای محله هستند»، تأکید دارند.

در مورد شاخص «شفافیت»، همان‌طور که در «جدول شماره ۱» مشاهده می‌شود، در میان داده‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه‌های اعضا، فقط یک داده به شاخص شفافیت ارتباط داشت و آن هم «اطلاع‌رسانی شهرداری در خصوص تصمیم‌گیری‌ها و اقداماتش و شفاف‌سازی بودجه مناطق» بود. مسئولان هم بر همین مفهوم با فراوانی بیش‌تر تأکید داشتند.

در خصوص شاخص «حاکمیت قانون»، همان‌گونه که در «جدول شماره ۱» مشخص است، اعضا، هیچ فرصتی را در این رابطه مطرح نکردند اما مسئولان، مواردی مثل: «شکل‌گیری شوراهای محلات در چارچوب اصول قانون اساسی»، «شروع به کار آن‌ها با تصویب آئین‌نامه‌ی مربوطه از سوی مدیریت شهری» و «تکلیف قانونی شهرداری به پی‌گیری مشکلات مطرح‌شده از سوی اعضای شوراهای محلات» را بیان داشتند که ذیل فرصت‌های مرتبط با شاخص حاکمیت قانون قرار می‌گیرند.

شاخص‌ها و مقوله‌ها	فراوانی مؤلفه‌های ذکر شده از سوی اعضا	فراوانی مؤلفه‌های ذکر شده از سوی مسئولان	جمع کل
موارد مرتبط با «اثربخشی و کارایی»	۶۴	۱۴	۷۸
موارد مرتبط با «مشارکت»	۳۵	۲۱	۵۶
موارد مرتبط با «پاسخگویی»	۲۳	۱۳	۳۶
موارد مرتبط با «حاکمیت قانون»	۹	۷	۱۶
موارد مرتبط با «شفافیت»	۱۰	۳	۱۳
جمع	۱۴۱	۵۸	۱۹۹

جدول شماره ۲. فراوانی چالش‌ها

«جدول شماره ۲» فراوانی چالش‌های شوراهای محلات در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب را در داده‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد. در این خصوص، مهم‌ترین مولفه‌های اشاره‌شده از سوی مصاحبه‌شوندگان را مرور می‌کنیم:

در مورد چالش‌های مرتبط با شاخص «اثربخشی و کارایی»، اعضا، موارد مختلفی را مطرح کردند. مواردی که بیش‌ترین فراوانی را داشتند، عبارت‌اند از: «برخوردار نبودن شوراهای محلات از قدرت اجرایی»، «نگاه ابزاری و گزارش کاری از سوی شهرداری نسبت به شوراهای محلات»، «اعتبار و رسمیت‌نداشتن شوراهای محلات نزد ادارات دولتی»، «نگاه تبعیض‌آمیز شهرداری به شوراهای محلات مختلف» و «نگاه سیاسی و جناحی به شورای محله». در مقابل، در نگاه مسئولان، چالش‌هایی مثل: «کمبود بودجه»، «محدودیت اختیارات»، «نبود نگاه واقع‌بینانه در میان اعضا» و «آشنانبودن اعضا با دامنه‌ی اختیارات و وظایف نهاد شهرداری» از اهمیت بیش‌تری برخوردار بود.

درباره‌ی چالش‌های مرتبط با شاخص «مشارکت»، اعضا، به مواردی مثل: «عدم اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص فعالیت شوراهای محلات و آشنانبودن اکثریت شهروندان مشهدی با این شوراها»، «بی‌توجهی شهرداری به برگزاری منظم جلسات داخلی شورای



محلّه» و «تعیین اعضا به صورت انتصابی» اشاره کردند. در مقابل، مسئولان، چالش‌هایی مثل: «علاقه برخی مدیران به تمرکزگرایی و بی‌رغبتی‌شان به مشارکت مردم»، «ضعف فرهنگ مشارکت و کار گروهی»، «توجیه‌نبودن برخی اعضا در خصوص اصول فعالیت‌های تشکیلاتی و عدم آگاهی از ملزومات مشارکت و کار گروهی» و «کاهش انگیزه‌ی برخی از اعضا به خاطر محدودیت‌های سازمانی و اجرانشدن پیشنهادات‌شان» را ذکر کردند.

در خصوص چالش‌های مرتبط با شاخص «پاسخ‌گویی»، در داده‌های مصاحبه با اعضا، موضوع «پاسخ‌گونبودن و نحوه‌ی نامناسب تعامل ادارات دولتی» و «عدم پاسخ‌گویی از سوی شهرداری درباره‌ی دلایل اجرانشدن مصوبات شورای محلّه» بیش‌ترین فراوانی را داشتند. مسئولان هم همانند مردم بر «تعامل نامناسب و پاسخ‌گونبودن ادارات دولتی» تاکید کردند. به‌علاوه، به چالش‌هایی مثل «وابستگی شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی و بی‌نیازی از اتکای به مردم و پاسخ‌گویی به آن‌ها» و «پاسخ‌گویی برخی مدیران به اعضای شوراهای محلات، صرفاً در ایام انتخابات» اشاره داشتند.

پیرامون چالش‌های مرتبط با شاخص «حاکمیت قانون»، اعضا، مسأله‌ی «ضعف قانون در سپردن اختیارات کافی به شوراهای محلات» و «خلاء قانونی در ملزم کردن ادارات دولتی نسبت به پیگیری درخواست‌های شوراهای محلات» را مطرح کردند. مسئولان هم مواردی مثل: «ابهام در خصوص جایگاه قانونی شوراهای محلات»، «موانع قانونی در مسیر برگزاری انتخابات شوراهای محلات» و «عدم پیش‌بینی تکلیف قانونی برای الزام مدیران شهرداری به استفاده از نظرها و پیشنهادهای اعضای شوراهای محلات» را بیان نمودند.

در حوزه چالش‌های شاخص «شفافیت»، اکثر اعضای شرکت‌کننده در مصاحبه‌ها تصریح کردند شوراهای محلات، تأثیری در شفاف‌سازی اقدامات شهرداری و دستگاه‌های دولتی ندارد. مسئولان هم بر همین مفهوم، البته با فراوانی کم‌تر، تاکید داشتند.

۵. راهکارهای مطرح شده در مصاحبه‌ها، برای بهتر شدن عملکرد شوراهای محلات

در بخش‌های مختلف تمامی مصاحبه‌ها، پاسخ‌دهندگان، به انتظارات و راه‌حل‌هایی اشاره می‌کردند که معتقد بودند با عمل به آن‌ها، جایگاه شوراهای محلات ارتقا می‌یابد و عملکردشان بهتر می‌شود. در جدول‌های پیش‌رو، راهکارهای پیشنهادی به تفکیک اعضا و مسئولین ارائه می‌شود:



راهکارهای پیشنهادی اعضا	فراوانی	درصد معتبر	درصد تجمعی
اطلاع‌رسانی گسترده و تبلیغات جذاب درخصوص اهداف و فعالیت‌های شوراهای محلات	۸	۱۳,۸	۱۳,۸
اختصاص بودجه بیش‌تر به مصوبات شوراها	۶	۱۰,۳	۲۴,۱
انتخاب اعضا از سوی شهروندان ساکن در محله	۵	۸,۶	۳۲,۸
معرفی اعضای شوراهای محلات به مردم	۴	۶,۹	۳۹,۷
برقراری ارتباط میان شهروندان و اعضای شوراهای محلات	۳	۵,۲	۴۴,۸
افزایش محدوده اختیارات شوراهای محلات	۳	۵,۲	۵۰,۰
برقراری ارتباط مستقیم میان اعضای شوراهای محلات و اعضای شورای شهر	۳	۵,۲	۶۲,۱
الزام مدیران شهرداری به شرکت در جلسات شوراهای محلات و ارائه گزارش کار به اعضا	۲	۳,۴	۵۶,۹
تصویب قانون درخصوص فعالیت شوراهای محلات و رسمیت‌یافتن آن‌ها	۲	۳,۴	۵۳,۴
انتخاب رئیس و دبیر شورا از بین اعضای که نمایندگان اهالی محله هستند	۲	۳,۴	۶۵,۵
صدور کارت شناسایی برای اعضا	۲	۳,۴	۶۹,۰
تعیین یک روز هفته یا اختصاص خط تلفن به شورای محله برای ارتباط با مردم	۲	۳,۴	۷۲,۴
اختصاص دفتر ثابت به شوراهای محلات برای تسهیل مراجعه مردم به اعضا	۱	۱,۷	۷۴,۱
دعوت از جوانان برای عضویت در شوراهای محلات	۱	۱,۷	۷۵,۹
برگزاری منظم جلسات داخلی شوراهای محلات	۱	۱,۷	۷۷,۶
توجه و احترام به طرح‌ها و پیشنهادات اعضا	۱	۱,۷	۷۹,۳
دخالت‌ندادن نگاه‌های سیاسی در تعیین اعضا	۱	۱,۷	۸۱,۰
فرهنگ‌سازی درخصوص مشارکت عمومی و تبیین اهمیت و ضرورت آن برای آبادانی و توسعه شهر	۱	۱,۷	۸۲,۸
تغییر نگرش مدیران شهرداری به شوراهای محلات و تقویت باور آن‌ها به ضرورت بهره‌بردن از نظرات مردم	۱	۱,۷	۸۴,۵
داشتن اختیار دخل و خرج بودجه شوراهای محلات	۱	۱,۷	۸۶,۲
برگزاری جلسات تقدیر و تشکر برای قدردانی از زحمات اعضا	۱	۱,۷	۸۷,۹

۸۹,۷	۱,۷	۱	افزایش تعداد جلسات شورای محله
۹۱,۴	۱,۷	۱	ارزیابی اعضا و نظارت بر آنها
۹۳,۱	۱,۷	۱	عدم اتکا به بودجه شهرداری و تکیه بر منابع مالی مردمی
۹۴,۸	۱,۷	۱	ارائه آموزش‌های لازم به اعضا و توانمندسازی آنها
۹۶,۶	۱,۷	۱	دعوت از کارشناسان حوزه‌های مختلف برای شرکت در جلسات شوراهای محلات
۹۸,۳	۱,۷	۱	اختصاص حق‌الجلسه به‌عنوان پاداش
۱۰۰,۰	۱,۷	۱	انتخاب اعضای شورای شهر توسط اعضای شوراهای محلات از میان خودشان
	۱۰۰	۵۹	جمع

جدول شماره ۳. راهکارهای پیشنهادی اعضا برای بهتر شدن عملکرد شوراهای محلات

درصد تجمعی	درصد معتبر	فراوانی	راهکارهای پیشنهادی مسئولین
۱۲,۸	۱۲,۸	۵	ارائه آموزش‌های لازم به اعضا و توانمندسازی آنها
۲۵,۶	۱۲,۸	۵	افزایش آگاهی‌های عمومی با تبلیغات فراگیر درباره اهداف و فعالیت های شوراهای محلات
۳۳,۳	۷,۷	۳	فرهنگ سازی درخصوص مشارکت عمومی و تبیین اهمیت و ضرورت آن برای آبادانی و توسعه شهر
۴۱,۰	۷,۷	۳	افزایش محدوده اختیارات شوراهای محلات
۴۶,۲	۵,۱	۲	تلاش در جهت افزایش شأن شوراهای محلات نزد نهادهای دولتی
۵۱,۳	۵,۱	۲	انتخاب اعضای شورای محله از سوی مردم و بعد، انتخاب اعضای شورای شهر توسط اعضای شوراهای محلات از میان خودشان
۵۶,۴	۵,۱	۲	برگزاری جلسات مشترک میان شوراهای محلات و ادارات دولتی
۶۱,۵	۵,۱	۲	تقویت فرهنگ کار گروهی
۶۶,۷	۵,۱	۲	نهادین کردن فرهنگ پاسخ‌گویی در همه سطوح
۶۹,۲	۲,۶	۱	افزایش تعداد شوراهای محلات
۷۱,۸	۲,۶	۱	تمرکز فعالیت‌های شوراهای اجتماعی محلات در حوزه خدمات شهری



۷۴,۴	۲,۶	۱	توجه بیش‌تر به رأی و نظر شهروندان ساکن در محله برای انتخاب اعضا
۷۶,۹	۲,۶	۱	تغییر نگرش مدیران شهرداری به شوراهای محلات و تقویت باور آن‌ها به ضرورت بهره بردن از نظرات مردم
۷۹,۵	۲,۶	۱	افزایش تعداد ادارات دولتی که نمایندگان‌شان، عضو شورای محله هستند
۸۲,۱	۲,۶	۱	اعتباردهی به شوراهای محلات، ابتدا از داخل مجموعه شهرداری شروع شود
۸۴,۶	۲,۶	۱	شناسایی تخصص‌های اعضای شوراهای اجتماعی محلات و دعوت از آن‌ها برای شرکت در جلسات کمیسیون‌های شورای شهر با توجه به تخصصی که دارند
۸۷,۲	۲,۶	۱	ایجاد نگرش واقع‌بینانه درباره محدوده اختیارات شوراهای محلات و جلوگیری از به وجود آمدن انتظارات غیرمنطقی درخصوص دامنه اختیارات اعضا
۸۹,۷	۲,۶	۱	ارائه آموزش‌های لازم به دبیران شوراهای محلات
۹۲,۳	۲,۶	۱	تکلیف سازمانی به بدنه شهرداری درخصوص همکاری با شوراهای محلات
۹۴,۹	۲,۶	۱	تشکیل جلسات شورای محله در نقاط مختلف محله
۹۷,۴	۲,۶	۱	ارزیابی اعضا، نظارت بر آن‌ها و پیش‌بینی سازوکارهایی برای تشویق افراد فعال
۱۰۰,۰	۲,۶	۱	برقراری ارتباط میان شهروندان ساکن در محله و اعضای شورای محله
	۱۰۰,۰	۳۹	جمع

جدول شماره ۴. راهکارهای پیشنهادی مسئولین برای بهترشدن عملکرد شوراهای محلات

نتیجه

دست‌یابی به حکمرانی خوب مستلزم آن است که قدرت مرکزی از تمرکزگرایی پرهیز کند و اختیار تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور را میان نهادهای دولتی و نهادهای مدنی و بخش خصوصی توزیع کند. از جمله‌ی نهادهای مدنی می‌توان به شوراهای محلات اشاره کرد که بخشی از حکمرانی را در مقیاس محله به تصویر می‌کشد. در این شوراها، اختیار تصمیم‌گیری درباره‌ی محلات به سازمان‌های محلی واگذار می‌شود (در ایران، شوراهای اسلامی شهرها در این چارچوب شکل گرفته‌اند). اگرچه شوراهای محلات همه‌ی جنبه‌های حکمرانی خوب را دربر نمی‌گیرد، اما مقیاس کوچکی از حکمرانی در سطح ملی است. بنابراین حتی شوراهای شهرها و شهرداری‌ها، نیز می‌بایست با پیروی از الگوی حکمرانی مشارکتی، از مدیریت شهری متمرکز اجتناب کنند. آن‌ها باید مشارکت اهالی و ساکنین محله‌های مختلف را جذب نمایند و شوراهای محلات را فعال سازند تا بدین‌وسیله از مشورت، هم‌فکری، استعداد و تخصص شهروندان در برنامه‌ریزی‌های شهری بهره‌مند شوند.

فرآیند اشاره‌شده در بالا، فرصت‌ها و چالش‌هایی در پیش روی خود دارد که در این پژوهش با مطالعه‌ی موردی شوراهای اجتماعی محلات مشهد و بررسی یافته‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه با نمونه‌های انتخابی تلاش کردیم آن‌ها را بیابیم. در این مسیر مشخص شد شوراهای محلات، حداقل با ۵ شاخص از شاخص‌های حکمرانی خوب (مشارکت، اثربخشی و کارایی خدمات عمومی، پاسخ‌گویی، شفافیت و حاکمیت قانون) مرتبط هستند. در ادامه و در پاسخ به پرسش اصلی تحقیق، به برخی از مهم‌ترین فرصت‌های شوراهای اجتماعی محلات مشهد در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب می‌پردازیم و بر اساس یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها، آن‌ها را ذکر می‌کنیم:

۱. «استفاده از ظرفیت و توانایی بیش از هزار و ششصد نفر از مردم در فرآیند تصمیم‌گیری‌های مدیریت شهری» و «مشورت‌گرفتن از شهروندان برای حل مشکلات محله‌ای که در آن ساکن هستند»: این مولفه‌ها ذیل شاخص مشارکت قرار می‌گیرند.
۲. «کنار هم جمع‌شدن نمایندگان سازمان‌های دولتی و مردم، صحبت درباره‌ی مشکلات محله و تلاش برای پیدا کردن راه‌های حل آن مشکلات»، «موضوعیت‌یافتن محله‌محوری در برنامه‌ریزی سازمان‌های دولتی و مدیریت شهری» و «جلوگیری از رویه‌های اداری طولانی و حل مشکلات با رایزنی‌های درون جلسه‌ای»: این موارد از



جمله‌ی مولفه‌هایی هستند که به بهبود شاخص اثربخشی و کارایی منجر می‌شوند.
۳. «تعامل مثبت و رو به رشد مدیران شهرداری با اعضای شوراهای محلات و پاسخ‌گویی مناسب به آن‌ها» و «پاسخ‌گویی و همکاری مناسب، از سوی آن دسته از سازمان‌های دولتی که نمایندگان‌شان عضو شورای محله هستند»: این دو مولفه با شاخص پاسخ‌گویی ارتباط دارند.

۴. «اطلاع‌رسانی شهرداری در خصوص تصمیم‌گیری‌ها و اقداماتش و شفاف‌سازی بودجه مناطق»: این اقدام در راستای شاخص شفافیت است.

۵. «شکل‌گیری شوراهای محلات در چارچوب اصول قانون اساسی» و «شروع به کار آن‌ها با تصویب آیین‌نامه‌ی مربوطه از سوی مدیریت شهری»: این موارد، مولفه‌های مرتبط با شاخص حاکمیت قانون هستند.

علی‌رغم موارد طرح‌شده در بالا و فرصت‌های قابل توجهی که شوراهای محلات مشهد در تقویت کارویژه‌های حکمرانی خوب می‌توانند به‌همراه داشته باشند، لازم است تاکید کنیم شرایط کنونی، شرایط مطلوبی برای این نهادهای مردمی نیست. بر اساس اطلاعات جداول شماره ۱ و شماره ۲، مجموع مولفه‌های ذکرشده ذیل مقوله‌ی فرصت‌ها، ۸۸ مورد و ذیل مقوله‌ی چالش‌ها، ۱۹۹ مورد است. در نتیجه می‌توان گفت چالش‌های شوراهای اجتماعی محلات مشهد در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب، بیش از دو برابر فرصت‌های آن‌هاست.



منابع

- امامی، م. و استوار سنگری، ک. (۱۳۸۹). حقوق اداری. (ج ۱؛ چاپ سیزدهم). تهران: میزان.
- انصاری، و. (۱۳۸۶). کلیات حقوق اداری. (چاپ هفتم). تهران: میزان.
- آئین‌نامه شوراهای اجتماعی محلات. شورای اسلامی شهر مشهد (۱۳۹۷).
- بیگی‌نیا، ع.ر. و همکاران (۱۳۹۱). بررسی تطبیقی نظام حکمرانی کوروش کبیر با اصول حکمرانی خوب. در راهبرد، شماره ۷، صص. ۱۱۹-۱۳۲.
- حریری، ن. (۱۳۸۵). اصول و روش‌های پژوهش کیفی. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.
- خوبروی پاک، م.ر. (۱۳۸۴). تمرکززدایی و خودمدیری. تهران: چشمه.
- دبیرخانه شوراهای اجتماعی محلات (۱۳۹۱). آشنایی با شوراهای اجتماعی محلات مشهد مقدس. (چاپ دوم). مشهد: بوی شهر بهشت.
- رحمتی، م.ح. (۱۳۹۱). اداره امور سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها). تهران: مهربان نشر.
- رمضانی فرخند، ا. و گزلان طوسی، ج. (۱۳۹۱). مدیریت محله‌ای در ایران، برگزیده تجارب مشارکت محله‌ای در ایران. مشهد: بوی شهر بهشت.
- زرقانی، ه. و حجازی جوشقانی، م. (۱۳۹۵). بررسی تفاوت نگرش مردان و زنان عضو شوراهای اجتماعی محلات مشهد در شاخص‌های منتخب سرمایه اجتماعی. در مطالعات فرهنگی اجتماعی خراسان، شماره ۴۰، صص. ۶۵-۹۱.
- سیدامامی، ک. (۱۳۸۷). پژوهش در علوم سیاسی. (چاپ دوم). تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی؛ دانشگاه امام صادق(ع).
- شادمان‌فر، ر. و وکیل‌پور، م. (۱۳۹۰). شورایی، سازوکاری برای مشارکت شهروندان با مدیریت شهری. مشهد: به‌نشر.
- شمس، ع. (۱۳۹۰). حاکمیت محلی، از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
- طباطبایی مومتمنی، م. (۱۳۸۰). حقوق اساسی. تهران: میزان.
- طباطبایی مومتمنی، م. (۱۳۸۶). حقوق اداری. (چاپ سیزدهم). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب



علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

عظیمی آملی، ج. و ارشادی وهرام، س. (۱۳۹۶). مدیریت شهری محله محور با رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی، نمونه: محله‌های شهری منطقه ۱ شهرداری تهران. در جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، شماره ۲۶، صص. ۲۱-۴۰.

علیزاده، ک؛ رضوی نژاد، م. و رادفر، م. (۱۳۹۲). بررسی نقش و مشارکت مردم در اداره امور شهری، نمونه موردی منطقه ۱۰ شهرداری مشهد. در مطالعات ساختار و کارکرد شهری، شماره ۱، صص. ۶۱-۸۷.

فقیه لاریجانی، ف. (۱۳۹۲). حقوق روابط شورا و شهرداری. (چاپ دوم). تهران: مجد.

فلیک، ا. (۱۳۹۱). درآمدی بر تحقیق کیفی. (چاپ پنجم). تهران: نی.

کاظمیان، غ.ر؛ حق شناس کاشانی، ف. و شادمان‌فر، ر. (۱۳۸۹). بررسی تاثیر الگوی شورایاری محلات در مشارکت شهروندان با مدیریت شهری. در مطالعات مدیریت شهری، شماره ۳، صص. ۳۱-۴۵.

لشگری، ا؛ سرایی، م.ح. و غفورزاده، م. (۱۳۹۵). تحلیل الگوی بهینه چگونگی تشکیل شورایاری‌ها در چارچوب روش‌های انتصابی یا انتخابی، موردپژوهی: شهر یزد. در مطالعات مدیریت شهری، شماره ۲۸، صص. ۳۱-۴۶.

مسعودی، ح. و نوغانی، م. (۱۳۹۵). شورای اجتماعی محلات شهر مشهد: مشارکت شهروندی بهینه محله مینا. در مطالعات جامعه‌شناختی شهری، شماره ۲۰، صص. ۴۹-۷۷.
مصوبه شماره ۱۶۳۹۲/۵/۹۷/ش. شورای شهر مشهد، ۱۳۹۷. قابل دسترس در:

shora.mashhad.ir/Approvals/66175951.html.

مقیمی، س.م. (۱۳۸۲). اداره امور حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری‌ها. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

موسی‌زاده، ر. (۱۳۸۷). حقوق اداری (۱-۲)، کلیات و ایران. (چاپ دهم). تهران: میزان.

میدری، ا. و خیرخواهان، ج. (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نقیب‌زاده، ا. (۱۳۹۴). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی. (چاپ سیزدهم). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

نوروزی فر، س.ع. (۱۳۸۰). مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها. تهران: بازتاب.
هاشمی، س.م. (۱۳۹۰). حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی. تهران: میزان.
یاری حصار، ا. (۱۳۹۰)، شورایاری، رویکردی نو به مدیریت محلی. مشهد: به‌نشر.

Ali, M. (2015). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *The Dialogue*, X(1), p.65- 77.

Graham, J. & et al. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, 15, p.1- 6.

Stowe, K. (1992). Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance. *Public Administration*, 70, p.387- 394.

Toksoz, F. (2008). Good governance: improving quality of life. Turkey: TESEV publication.

UNESCAP (2002). What is Good Governance. Available at: unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf



References

- Ali, M. (2015). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *The Dialogue*, X(1), p.65- 77.
- Alizadeh, K., Razavinejad, M., Radfar, M. (2013). Investigating the role and participation of people in administrating urban affairs (A case study of zone 10 Mashhad). *Urban Structure and Function Studies*, 1(1), 61-87. [In Persian]
- Ansari, V. (1386 AP). Generalities of Administrative Law (7th ed.). Tehran: Mizan. [In Persian]
- Azimi Amoli, J., Ershadi Vahram, S. (2017). Urban management based on neighborhood participatory planning approach (Case Study: Neighborhood Urban areas of Tehran 1st District). *Geography (Regional Planning)*, 7(2), 21-40. [In Persian]
- Beiginia, A. R. et. al. (1391 AP). A Comparative Study of the Governing System of Cyrus the Great with the Principles of Good Governance. *Strategy*, (7), pp. 119- 132. [In Persian]
- By-laws of community councils. Islamic Council of Mashhad (1397 AP). [In Persian]
- Emami, M., & Ostvar Sangari, K. (1389 AP). Administrative law (13th ed., Vol. 1). Tehran: Mizan. [In Persian]
- Faqih Larijani, F. (1392 AP). Law on council-municipality relations (2nd ed.). Tehran: Majd. [In Persian]
- Felik, A. (1391 AP). An Introduction to Qualitative Research (5th ed.). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
- Graham, J. & et al. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, 15, p.1- 6.
- Hariri, N. (1385 AP). Principles and methods of qualitative research. Tehran: Islamic Azad University, Science and Research Branch. [In Persian]
- Hashemi, S. M. (1390 AP). Fundamental rights and political structures. Tehran: Mizan. [In Persian]
- Kazemian, Gh. R., Haqshenas Kashani, F., & Shademanfar, R. (1389 AP). Investigating the effect of neighborhood council model on citizens' participation with urban management. *Urban Management Studies*, (3), pp. 31-45. [In Persian]
- Khoobroye Pak, M. R. (1384 AP). Decentralization and self-management. Tehran: Cheshmeh. [In Persian]
- Lashgari, A., Saraei, M. H., & Ghafourzadeh, M. (1395 AP). Analysis of the optimal model of how to form councils in the framework of appointed or elected methods, case study: Yazd city. *Urban Management Studies*, (28), pp. 31-46. [In Persian]
- Masoudi, H., & Noghani, M. (1395 AP). Mashhad Neighborhoods Social Council: Optimal Citizenship Participation in Mabna Neighborhood. *Urban Sociological Studies*, (20), pp. 49-77. [In Persian]
- Meidari, A., & Kheirkahan, J. (1383 AP). Good governance, the foundation of development. Tehran: Research Center of the Islamic Consultative





Assembly.

Moqimi, S. M. (1382 AP). Administration of local government affairs, management of councils and municipalities. Tehran: Samt. [In Persian]

Musaizadeh, R. (1387 AP). Administrative Law (1-2), Generalities and Iran. (10th ed.). Tehran: Mizan. [In Persian]

Naqibzadeh, A. (1394 AP). An Introduction to Political Sociology (13th ed.). Tehran: Samt. [In Persian]

Noroozifar, S. A. (1380 AP). Management of local organizations and municipalities. Tehran: Baztab. [In Persian]

Rahmati, M. H. (1391 AP). Office of Local Organizations in Iran (Islamic councils, municipalities and villages). Tehran: Mehraban Nashr. [In Persian]

Ramezani Farkhod, A., & Gazlan Tusi, J. (1391 AP). Neighborhood Management in Iran, Selected Neighborhood Participation Experiences in Iran. Mashhad: The smell of the city of paradise. [In Persian]

Resolution No. 16392/97/5 / Sh. Mashhad City Council. (1397 AP). Available at: shora.mashhad.ir/Approvals/6175951.html

Secretariat of Social Councils of Neighborhoods (2012). Familiarity with the social councils of Holy Mashhad neighborhoods (2nd ed.). Mashhad: The smell of the city of paradise. [In Persian]

Shademanfar, R., & Vakilpour, M. (1390 AP). Council, a mechanism for citizen participation with urban management. Mashhad: Beh Nashr. [In Persian]

Shams, A. (1390 AP). Local governance, from decentralization to decentralization. Tehran: Presidential Public Management Training Center. [In Persian]

Sidamami, K. (1387 AP). Research in Political Science (2nd ed.). Tehran: Research Institute for Cultural and Social Studies. [In Persian]

Stowe, K. (1992). Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance. *Public Administration*, 70, p.387- 394.

Tabatabai Mo'tameni, M. (1380 AP). Basic Rights. Tehran: Mizan. [In Persian]

Tabatabai Mo'tameni, M. (1386 AP). Administrative law (13th ed.). Tehran: Samt. [In Persian]

Toksoz, F. (2008). *Good governance: improving quality of life*. Turkey: TESEV publication.

UNESCAP (2002). *What is Good Governance*. Available at: unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

Yari Hesar, A. (1390 AP). Shurayari, a new approach to local management. Mashhad: Behnashr. [In Persian]

Zarqani, H., & Hejazi Joshuaqani, M. (1395 AP). Investigating the differences between the attitudes of men and women members of social councils in Mashhad neighborhoods in selected indicators of social capital. *Khorasan Socio-Cultural Studies*, (40), pp. 65-91. [In Persian]