

عنوان پروژه:

آسیب شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر

مشاور:

انجمن جامعه شناسی ایران

مدیر پروژه: علی ساعی

کارفرما: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی

ناظر علمی: حسین ایمانی جاجرمی

معرفی کلی طرح

مدیریت توسعه شهری در رویکرد جدید خود در کشورهای در حال توسعه نیازمند همکاری و همیاری میان نهاد های فعال در عرصه های عمومی و اجتماعی با بخش های دولتی و حتی خصوصی است. توفیق برنامه های مربوط به توسعه و مدیریت شهری در گرو نقش مشارکت مردمی و نمایندگان مستقیم آنها که شورا های شهری هستند، می باشد. اساساً نهادهای اجتماعی مانند شوراهای اسلامی، معطوف به بهره گیری از توانمندی انسانی، بسیج و بهره گیری درست از منابع بالقوه در قالب مشارکت نیروهای بومی و متخصص است که برآیند آن مدیریت مشارکتی و موثر است. تحقق آن هدف، فوایدی را در پی دارد که ضرورت توجه به مسئله پروژه حاضر را نشان می دهد. به طور معمول شهروندان از شوراهای اسلامی شهرها انتظارات و کارکردهایی را به شرح ذیل مطالبه میکنند:

1. مدیریت مشارکتی از مهمترین رهیافت های تحقق توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است و جایگاه ویژه ای را برای مردم و خواسته ها و نیازهای آنها قایل است.

2. مدیریت مشارکتی، افزایش کارایی فعالیت های توسعه را از طریق بسیج منابع و مهارت های محلی ممکن می سازد؛

3. افزایش سطح پوشش جمعیتی منافع، سیاست ها، برنامه ها و اقدام توسعه و کمک به تأمین پایداری فعالیت ها به دلیل مالک ساختن بهره برداران و ایجاد احساس تعلق در آنها؛

4. ایجاد ظرفیت های محلی و توسعه توانایی های مردم محلی در حفظ و مذاکره بر سر فعالیتهای توسعه، که بخشی از این امر، از طریق یادگیری از راه عمل می باشد؛

5. شوراهای شهری با ساختار انعطاف پذیر، گستردگی و پراکندگی که در نقاط مختلف کشور دارند، قادر به برانگیختن و تحقق مشارکت مردم در فعالیتهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی می باشند. این نهادها نقش یک کاتالیزور را در فرآیند توسعه مشارکتی ایفا می کنند و چارچوب نهادی را برای مشارکت مردم فراهم می نمایند.

تحقق کار ویژه های فوق از شوراهای کارا و موثر برمی آید. لیکن تجربه نشان داده است که همه واحد های شورای اسلامی شهری، نتوانسته اند به کار ویژه های تعریف شده برای آنها دست پیدا کنند به گونه ای که آنها از حیث موفقیت تشکیل طیفی را می دهند که در این طیف می توانیم شاهد شوراهای موفق و ناموفق باشیم، امری که موجب طرح مسئله آسیب شناسی شوراهای شهری شده است.

در این تحقیق تلاش شده که با بررسی وضعیت شورا های اسلامی شهری به آسیب شناسی آنها پرداخته شود و در ادامه راهکارهای علمی برای کاهش این آسیب ها ارائه گردد.

از این رهگذر پس از واکاوی نوشته های نظری و تجربی مربوط به شوراهای اسلامی شهری، موضوع در سه سطح عاملیتی، فرایندی و ساختاری مورد بررسی قرار گرفته است. این سه سطح از طریق ارتباط متعامل

و دیالکتیک گونه خود کلیت نهاد شوراهای اسلامی شهری را بوجود آورده‌اند. در این تحقیق به دلیل اینکه در مجموعه واحدهای مورد مطالعه مواجه با طیفی از واحدهای با موفقیت بالا تا واحدهای ناموفق هستیم، در سه سطح یاد شده موضوع با نگاه ایجابی و سلبی دنبال شده است.

بر مبنای بحثهای ارایه شده می توان سوال این پیمایش را به صورت زیر ارایه کرد:

عملکرد شوراهای اسلامی شهر در سه سطح عاملیتی، فرایندی و ساختاری چگونه است؟

هدف اصلی این تحقیق، مطالعه عملکرد شوراهای اسلامی شهری و ارائه راهکارهای علمی برای رفع آنها و ساختن مقیاس سنجش عملکرد شوراها است.

طرح مسئله و ضرورت تحقیق

موضوع این پژوهش در سه سطح مورد بررسی قرار گرفته است:



✓ بعد عاملیتی معطوف به رفتارها و نگرش‌ها و ارزشهای اعضای شوراها به مثابه کنشگران و کارگزاران است.

✓ بعد فرایندی شوراهای اسلامی شهری معطوف به انتخابها، ابتکار عمل و استراتژی های سازمانی و سیاستگذاری است در واقع این بعد ناظر بر تمامی آن فرایندهایی است که در داخل واحد در جهت توسعه و اثربخشی بیشتر شورا انجام می‌گیرد. به بیانی، این فرایندها همان فعل و انفعالاتی می‌باشند که در داخل سازمان جهت نیل به اهداف سازمانی انجام می‌گیرند.

✓ در سطح ساختاری منابع مالی، کیفیت تعامل شوراهای اسلامی شهری با محیط بیرونی اعم از دولتی، خصوصی، و سازمان های غیردولتی و قوانین و مقررات مطالعه می شود.

تعریف و کارکردهای نهادهای مشارکتی محلی با تاکید بر شوراهای شهری

شورا، نهادی است که با آرای شهروندان یا ساکنین اجتماع محلی با کمترین دخالت حکومت شکل گرفته و در زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی فعالیت می‌کند. این نهاد با رویکرد خدمت‌گرا و توسعه مدار در قالب نوعی حکومت محلی عمل می‌کند. این نهاد از نظر تشکیلات اجرایی انعطاف‌پذیر و دموکراتیک است و سعی می‌کند به صورت غیرانتفاعی به مردم خدمت کند و متعهد به ارتقای کیفیت زندگی حوزه فعالیت با مشارکت شهروندان و ساکنین حوزه فعالیت است که برای این امر با نگاهی عام‌گرایانه، مردم سالارانه و غیرفرقه‌ای برای توانمندسازی آحاد افراد جامعه تلاش می‌کند.

در ایران یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی-اجتماعی کشور، تشکیل شوراهای شهر در سال 1377 بود. تا پیش از تشکیل این شوراهای، سازوکار اداره امور شهرها شکلی ساده، متمرکز و غیردموکراتیک داشت. شهردار از سوی استاندار یعنی یک مقام انتصابی دولت مرکزی، انتخاب می‌شد و زیر نظر او به فعالیت می‌پرداخت. تشکیل شوراهای شهر سبب شد تا سازوکاری غیرمتمرکز و مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرد. شوراهای بنا به وظایفی که برای آن‌ها در نظر گرفته و تعریف شده، در حوزه توسعه شهری باید بتوانند با بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی؛ تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و ارائه راه‌حل‌های کاربردی به مدیران شهری کمک کرده و مهم‌تر این‌که زمینه مشارکت‌های ملی، منطقه‌ای و مردمی را در حوزه انتخابیه خود در دو سطح جامعه‌ای و نهادی فراهم نمایند. چرا که اداره شهر از طریق مشارکت موثر شهروندان و وجود تعامل و پیوند مناسب بین تمامی نهادهای رسمی و غیررسمی یا به تعبیری سازمان‌های رسمی و غیررسمی میسر است. در تحقق این پیوند، شوراهای باید نقش اول را ایفا کنند که در مواردی بر قاعده مستقل بودن شوراهای چنان تاکید می‌شود و به گونه‌ای تفسیر می‌شود که آن‌ها را از این تعامل و برقراری پیوند باز می‌دارد که خود آسیبی جدی است. شوراهای به عنوان نهاد مشارکتی که در مقیاس‌های شهری و روستایی و با رویکرد اجتماعی و محلی فعالیت می‌کنند، دارای کارکردهای زیادی هستند که البته این کارکردها بنا به نوع ساختار، مأموریت‌ها، متن و شرایط محیطی که محاط در آن هستند و نیز پیوند و تعاملی که با بخش‌های حکومتی، غیردولتی و حتی خصوصی جامعه دارند؛ به لحاظ کمی و کیفی متفاوت می‌شوند. به هر حال در مجموع می‌توان کارکردهای زیر را برای آن‌ها متصور شد:

✚ شوراهای با استقرار در محله‌ها و مناطق، موجب توسعه و رشد فرهنگی و اجتماعی و حتی

سیاسی مردمان محلی می‌شوند.

✚ عهده داری نقش میانجی بین مردم و حکومت

✚ شوراهای به منزله واحدهای بسیج‌کننده محلی، از قدرت عمل بسیار بالایی در مناطق برخوردارند. آنها می‌توانند مشارکت مردمان محلی را جلب و گروه‌های داوطلبی را سازماندهی کنند که با همیاری هم، اهداف توسعه را در مناطق عملی سازند.

✚ شوراهای به دلیل نزدیکی که به بدنه اجتماعی جامعه دارند می‌توانند موقعیت و نیازهای منطقه را به درستی و از نزدیک تشخیص داده، خود را به آسانی با شرایط و نیازهای منطقه‌ای تطبیق دهند و سازگار کنند. این مزیت موجب می‌شود تا برنامه‌های توسعه با دقت و سرعت بیشتری عملی شوند.

✚ شوراهای با فعالیتهای آموزشی، ترویجی و ارشادی خود، موجبات توانمندسازی جامعه پیرامون خود را فراهم می‌کنند.

✚ به گسترش و تقویت ارتباط و هماهنگی بین بخشی کمک می‌کنند.

✚ به فرایند بروز خلاقیت، نوآوری و کارآفرینی کمک می‌کنند.

✚ به گرمابخشی بیشتر به جامعه و گسترش نظارت عمومی کمک می‌کنند.

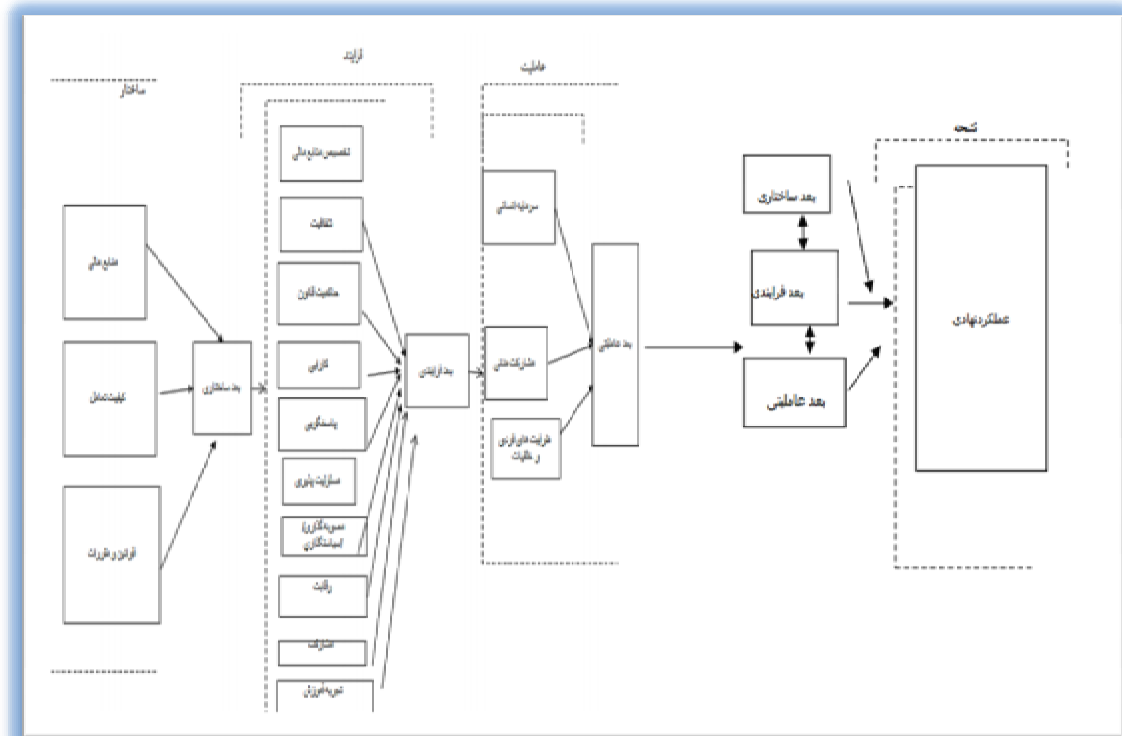
✚ بستری برای تحقق حکمروایی مطلوب و بهینه در مقیاس‌های محلی و شهری هستند.

اهداف تحقیق

هدف اصلی این تحقیق، مطالعه عملکرد شوراهای اسلامی شهری و ارائه راهکارهای علمی برای رفع آنها و ساختن مقیاس سنجش عملکرد شوراهای است.

چارچوب عملیاتی

ساختار منطقی مدل نظری این پژوهش بر چهار مولفه استوار است: ساختار، فرایند، عاملیت و نتیجه به مثابه عملکرد نهادی. این مدل تئوریک در بردارنده مجموعه معینی از مفاهیم است که ارتباط متعامل و دیالکتیک گونه آنها بیانگر عملکرد نهادی شورا‌های شهری است. این مدل نظری ترکیبی از مجموع مسیرهایی است که در آن مسیرها به صورت پیکان‌های یکطرفه در شکل ذیل بازنمایی می‌کنند. هرکدام از مسیرها با علامت (→) مشخص شده است که دلالت بر رابطه علی ندارند.



در سطح ساختاری منابع مالی، کیفیت تعامل شوراهای اسلامی شهری با محیط بیرونی اعم از دولتی، خصوصی، و سازمان های غیردولتی و قوانین و مقررات مطالعه شده است. بعد فرایندی شوراهای اسلامی شهری معطوف به تخصیص منابع، شفافیت، حاکمیت قانون، کارایی سازمانی و سیاستگذاری است. بعد عاملیتی معطوف به اعضای شوراها به مثابه کنشگران و کارگزاران است که از طریق میزان پاسخگویی، سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی و مسئولیت‌پذیری و قابلیت های فردی مورد تحلیل قرار می‌گیرد. ترکیبی از سه بعد ساختاری، فرایندی و عاملیتی یک کلیتی را می‌سازد که در آن نهاد شورا به مثابه یک کل ترکیب بندی شده قابل درک است.

ترکیب نگاه سیستمی و نهادی در مرحله میدانی پژوهش در دو مرحله انجام شده است.

1. شناخت شوراها و ویژگی‌های آنها

2. شناسایی و تعیین کانون‌های اصلی مشکلات و مسایل شوراها .

آسیب شناسی شوراها دلالت به مجموعه مسائلی دارد که موجب اختلال در کارایی و تحقق اهداف تعریف شده برای این نهاد می‌شود. در مجموع این مسائل که به مثابه آسیب برای این نهادها می‌باشند در سه سطح: (1) فردی (2) فرایندی (درون‌سازمانی)، و (3) ساختاری (فراسازمانی یا زمینه‌ای) تفکیک شده‌اند.

1- عوامل ساختاری (فراسازمانی یا زمینه‌ای)

عوامل ساختاری، به عواملی راجع است که به کیفیت تعامل و برهم‌کنش شوراها و محیط برمی‌گردد. این عوامل شامل کیفیت ارتباط با سایر نهادها اعم از دولتی، خصوصی و سازمان‌های غیردولتی، سیاست دولت نسبت به بخش غیردولتی (قوانین و مقررات، بودجه و مالی، انتقال فعالیت‌ها و اطلاع‌رسانی به مردم)، تأثیر بخش غیردولتی بر سیاست‌ها و برنامه‌های دولت، انطباق فعالیت سازمان غیردولتی با ارزش‌ها و هنجارهای جامعه، با محیط، و با مسایل اخلاقی جامعه، تأثیر وضعیت کلان اقتصادی بر فعالیت سازمان غیردولتی، تأثیر وضعیت کلان اقتصادی بر فعالیت سازمان غیردولتی، سیاست‌گذاری دولت در خصوص فعالیت شوراها، قوانین انتخاب اعضای شوراها تأثیر رقابت بین احزاب سیاسی بر فعالیت سازمان غیردولتی می‌باشند و حضور نمایندگان احزاب در شوراها و رابطه ساختاری آنها با سازمانهای حزبی و ساختار طبقاتی شوراها عوامل ساختاری از طریق متغیرهای زیر مورد سنجش و بررسی قرار گرفته است:

1- منابع مالی مانند میزان بودجه دریافتی از سوی دولت؛

2- کیفیت تعامل مانند شرکت در جلسات و کنفرانس‌های ملی جهت بحث و تبادل نظر، شرکت در نمایشگاه‌ها و همایش‌های مرتبط، شرکت در کمیسیون‌های دولتی و هیأت‌های مشاوره؛

3- قوانین و مقررات.

2- عوامل فرایندی (درون سازمانی)

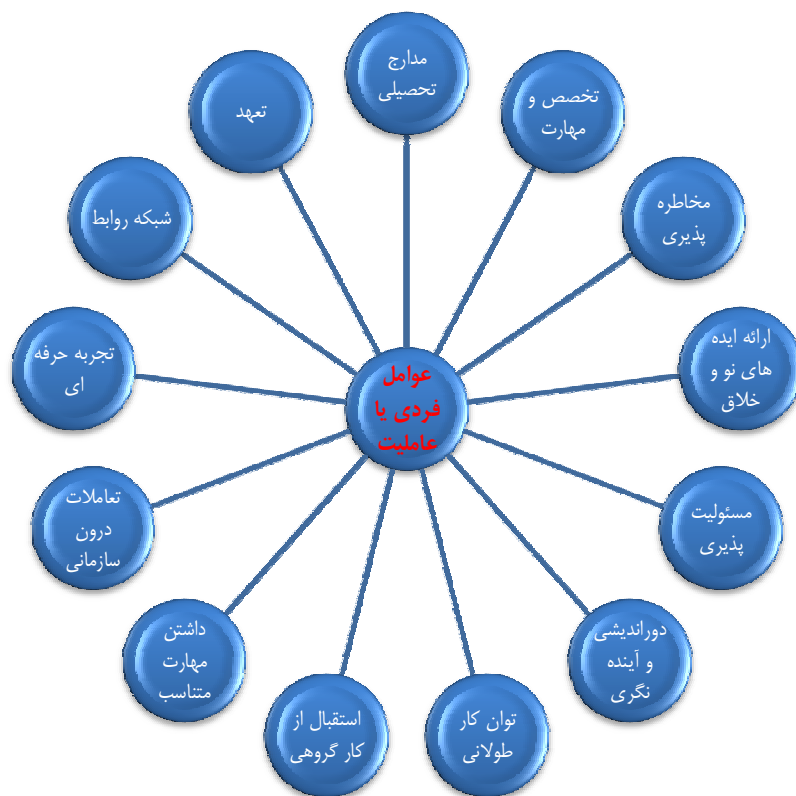
منظور از عوامل فرایندی، تمامی آن فرایندهایی است که در داخل واحد در جهت توسعه و اثربخشی بیشتر شورا انجام می‌گیرد. به بیانی، این فرایندها همان فعل و انفعالاتی می‌باشند که در داخل سازمان جهت نیل به اهداف سازمانی انجام می‌گیرند.

شاخص‌ها و متغیرهای مورد بررسی جهت سنجش عوامل فرایندی عبارت از: تخصیص منابع مالی، منابع درآمدی، شفافیت، حاکمیت قانون، کارایی رقابت، سیاست‌گذاری، میزان استقلال مالی، حمایت مردم، برگزاری منظم جلسات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، نحوه شرکت اعضا در جلسات، داشتن برنامه‌های مدون، بهره‌مندی از مشاوره در برنامه‌ها و سیاست‌ها، تناسب تخصص اعضا با اهداف شوراها، انسجام درونی شورا، تعهد و مسئولیت‌پذیری شورا، پاسخگویی، بهره‌گیری از نظرات متخصصان، برنامه‌های مربوط به آموزش مهارت‌های فنی، حرفه‌ای و تخصصی، نظام مالی و حسابداری مناسب، وجود واحد

پژوهش، ارزشیابی و نیازسنجی، جذب کمک از نهادهای رسمی و غیررسمی، حضور در کمیسیون‌ها یا جمع‌های مربوط و تلاش برای انسجام درونی شورا .

3- عوامل فردی یا عاملیت

عاملیت به فرد، گروه، سازمان و یا انجمنی اطلاق می‌گردد که به‌گونه‌ای متقابل بر ساختار یا زمینه تأثیر گذاشته و یا تأثیر می‌پذیرد. مفهوم عاملیت در این مطالعه، به ظرفیت‌هایی فردی و سرمایه انسانی و اجتماعی اشاره دارد که در شکل ذیل پارامترهای مهم عوامل فردی بیان شده است:



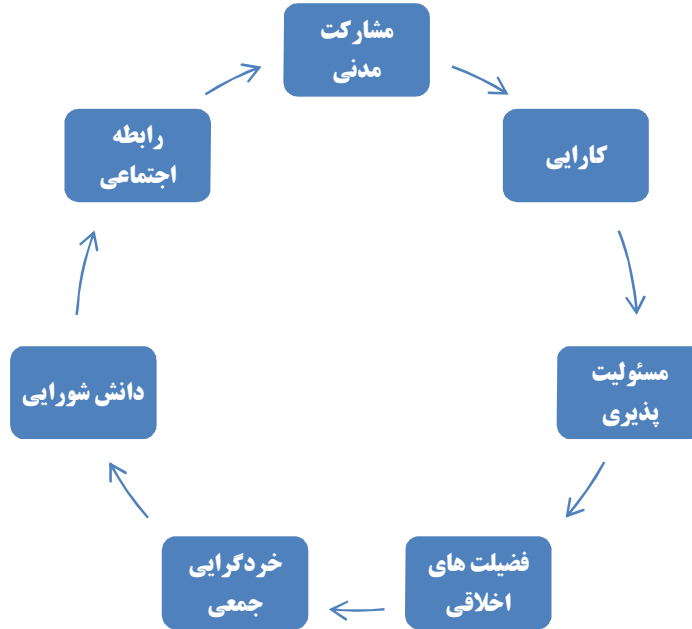
روش تحقیق:

روش گردآوری داده‌های این پژوهش، پیمایش فازی است. برای گردآوری داده‌ها از ابزار پرسشنامه بر پایه مقیاس فازی استفاده شده است. داده‌های این پیمایش به صورت مصاحبه حضوری گردآوری شده است. در این پژوهش درجه عضویت فازی، درمر حله گردآوری داده‌ها توسط پاسخگویان تعیین شده است

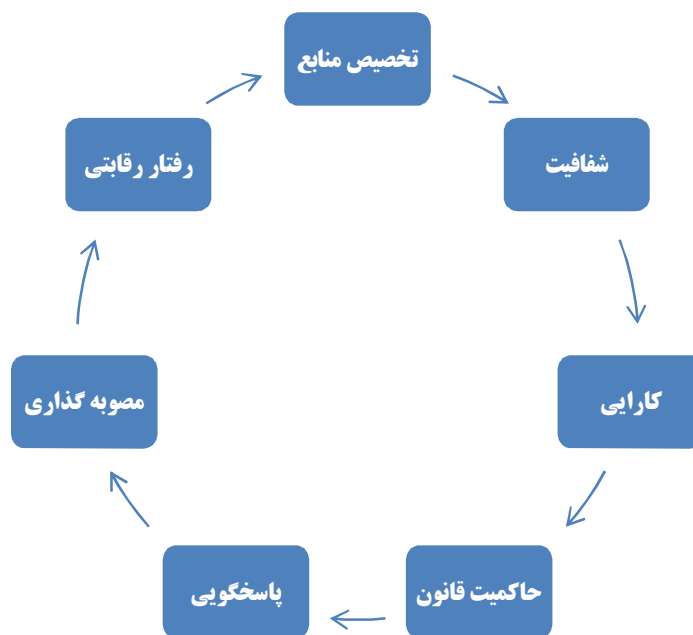
واحدهای تحلیل و مشاهده :

واحدهای تحلیل این پژوهش اعضا و روسای شوراهای اسلامی شهرهای سورک، جعفریه، بردخون، مشهد، قائن، هادیشهر، کرج، سقز و کرمانشاه بودند. تعداد واحدهای مشاهده 53 نفر بوده است

شاخص های سطح عاملیتی



شاخص ها در سطح فرایند:



نتیجه گیری:

با توجه به نتایج بدست آمده از تحقیق، آسیب‌های پیش‌روی شوراهای اسلامی شهرهای مورد مطالعه و نیز با استفاده از دانش نظری و تجربی پژوهش‌های انجام شده در حوزه مورد تحقیق آسیب‌های پیش‌روی شوراها را می‌توان در سه سطح مقوله بندی کرد:

عاملیتی

فرآیندی

ساختاری

چه باید کرد؟

براساس یافته‌های این پژوهش، شوراهای اسلامی مورد مطالعه در سه سطح ساختاری، فرآیندی و عاملیتی دارای داده‌های تجربی پرابلماتیک هستند. در اینجا راه‌حلهایی پیشنهاد شده است که امکان مداخله در آنها در حیطه وظایف شوراها و پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی و شورای عالی استانها است.

1. آموزش و بسط ارزشهای اخلاقی

آموزش ارزشهای اخلاقی برای دستیابی به انسجام هنجاری لازم است. کارگزاران شورای شهر باید پایبند به مجموعه‌ای از مقررات حقوقی رسمی و ضوابط اخلاقی غیررسمی باشند، رابطه میان شهروندان و شورای شهر باید از طریق قانون و ضوابط اخلاقی تنظیم شود و شهروندان در پرتو قانون و ارزشهای اخلاقی عام احساس رضایت از شورا داشته باشند. لازمه تحقق آن، ارایه آموزش‌های اخلاقی برای اعضای شورای شهر است. در فرایند آموزش اخلاقی، ارزشهای مانند مسئولیت‌پذیری، تحمل، میانه‌روی، رقابت مثبت، انصاف، پاسخ‌گویی تعمیم‌یافته، جدیت، تعهدکاری، تعهد و تعلق عاطفی به شهروندان، همکاری، صداقت، خیرخواهی، وفاداری به قول و قرار و انصاف، احترام به قوانین، احترام اجتماعی متقابل و عام‌گرایی آموخته می‌شوند. برآیند آن می‌تواند به همکاری متقابل شورای شهر و شهروندان منجر شود.

2. آموزش مهارت‌ها و دانش شورایی

کارگزاران هر نهاد و یا ارگانی برای بالا بردن کمیت و کیفیت کار خود به آموزش نیاز دارد و اعضای شوراها نیز از قاعده مستثنی نیستند. آموزش‌های فنی و علمی همراه با آموزش‌های تخصصی لازم در باب مهارت‌های سازمانی، مدیریت مالی، قوانین، وظایف و اختیارات شوراها بخشی از الزامات دانش شورایی است.

شورای شهر به مثابه یک نهاد اجتماعی در سه سطح ساختار، فرایند و عاملیت دارای کارکردها و تکلیفی است که آموزش آنها می‌تواند اثربخشی شوراها را در زندگی شهروندان افزایش و رابطه متقابل شورا و شهروندان را تسهیل کند.

3. توسعه رابطه بین نهادی

این راه حل ناظر بر توسعه رابطه متقابل میان شورای شهر و سازمانهای دولتی و نهاد های مدنی است. شرکت در جلسات و کنفرانس‌های ملی جهت بحث و تبادل نظر، برگزاری نشستهای مشترک و سمینارهای تخصصی مصادیقی از رابطه نهادی محسوب می‌شوند

4. تامین منابع مالی شفاف

5. افزایش کارکرد نظارتی:

این راه حل ناظر بر کنترل فساد و نظارت بر عملکرد شهردار، استیضاح شهردار، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرحهای مصوب در امور شهری و نظارت بر حساب درآمد و هزینه های شهرداری است.

6. بازنگری و اصلاح چارچوب های حقوقی و قانونی که مرتبط با تداوم و گستره

ساختی - کارکردی شوراها باشد

7. سیاستگذاری پژوهش محور

تلاش برای رسیدن به جایگاه مناسب برای مشارکت در تصمیم گیری ها، سیاست گذاری و برنامه ریزی که ناظر بر شناسایی نیازهای اجتماعی و یافتن راه حلهای علمی آن نیازها از طریق پیمایش های اجتماعی است. سیاست اجتماعی مبتنی بر یافته های علمی، مطابقت مصوبات را با نیازهای اجتماعی افزایش می دهد و توزیع و تخصیص منابع را متناسب با ضرورتهای اجتماعی امکان پذیر می سازد.

8. تمایزپذیری ساختی - کارکردی میان دولت و شورا ها (به مثابه نماینده جامعه

مدنی)

9. توجه به نوبتی بودن مسئولیت، حسابدهی، شفافیت و گفتگوی داخلی

10. حرفه ای عمل کردن.

به این معنا که اصول صحیح مدیریتی مربوط به اداره و سازماندهی که معمولاً بر مبنای عقلانیت در قالب سازمان عقلانی و منطقی طراحی شده اند، را به کار گیرند.

11. مدیریت مالی صحیح همراه با شفافیت

12. استفاده از شبکه های ارتباطی

13. پرهیز از تولید تنش؛

شورا های اسلامی شهر با سهم و مداخله ای که در سطوح و حوزه های سیاست عمومی دارند، احتمال بروز و تحقق تنش و اختلاف میان آنها و دیگر سازمان ها غیرقابل اجتناب است. در نتیجه توجه به ظهور و بروز در یک فضای همدلانه، که البته کار بسیار مشکلی در کشورهای در حال توسعه به خصوص کشورهای رانتیر (دارای دولت های اجاره بگیر) می باشد؛ ضرورت دارد. و این

کار اصولاً با درونی شدن باورها و نگرشهای مثبت در میان اعضای شوراها و دیگر کنشگران اجتماعی ممکن می‌شود. وجود مقررات مناسب، دعوت، تشویق، دادن تسهیلات و قدردانی از تلاش‌های نهادهای مردمی، بستری مناسب به شمار می‌آید. و برعکس، ایجاد محدودیت‌ها، محدودکردن آزادی‌های اساسی، بی‌توجهی به نظرهای مردم، وضع قوانین دست و پاگیر و یا نبودقانون، نبود امنیت برای فعالان، نبود امکانات و تسهیلات و..... همواره از عوامل کندکننده و یا مانع بوده‌اند.

14. کارآمد سازی عملکرد نهاد شورا از طریق:

افزایش کارکرد نظارتی (کنترل فساد) ، افزایش مشارکت اجتماع محور، شفاف سازی (Transparency)، کارایی و اثربخشی (Efficiency Effectiveness and)، مسئولیت پذیری (Responsiveness)، حاکمیت قانون (Rule of Law). شفافیت سازمانی ناظر بر حقیقت‌گویی در باب کارکرد، پیشرفت و نیز ناکامی‌ها و آگاه سازی شهروندان در خصوص وظایف شورای شهر است. اطلاع رسانی نوعی احساس امنیت و پیش‌بینی پذیری به وجود می‌آورد و افراد حاضر به برقراری ارتباط معتمدانه با شورای شهر می‌شوند. افزایش مشارکت اجتماع محور ناظر بر تسهیل مشارکت مدنی شهروندان در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق حمایت از نهادهای مدنی و تقویت فعالیتهای انجمنی است.

14. شناسایی و تحلیل مداوم و پیوسته نقاط ضعف و قوت شوراها در قالب الگوی تحلیلی SWOT = ضعف‌ها (W)، قوت‌ها (S)، فرصت‌ها (O)، تهدیدها (T)

«علاقمندان میتوانند جهت دسترسی کامل به اطلاعات و اسناد مطالعه مذکور با مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی تماس حاصل فرمایند».

الگوها و مدل‌های مدیریت محلی شهری

انتقال مدیریت از دولت به مردم مستلزم تمرکززدایی از قدرت و تصمیم‌گیری و انتقال قدرت به سطح گروه‌های اجتماعی است. در حالی که در بسیاری از موارد دولت‌ها در مقام نظر از مشارکت و قدرت‌زدایی دفاع می‌کنند، ولی در عمل کنترل خود بر قدرت و تصمیم‌گیری را تحکیم بخشیده‌اند. مشارکت اصیل به این معنا است که قدرت تصمیم‌گیری در اختیار مردم غیرنخبه قرار گیرد و آن‌ها از هر نوع کنترل و وابستگی آزاد باشند. شواهد تجربی نشان داده‌اند که مشارکت از پایین به بالا کلید توسعه درون‌زا است (تایلور و مکزی، 1992: 238). حتی هنگامی که دولت نیز خواهان تمرکززدایی و تفویض قدرت به سطح محلی است، عادات و روش‌های پرسنل مسئول انجام امور مربوط به مشارکت که در نقش تسهیل‌گر باید ایفای نقش نمایند، دست به مقاومت و ایجاد محدودیت و مشکل می‌زنند. پس آموزش و بازآموزی نیروهای دولتی به منظور تغییر عادات و فرهنگ ضد‌مشارکتی در راستای فهم بهتر مردم محلی و حقوق و تکالیف آن‌ها ضرورت پیدا می‌کند. به هر حال در راستای گذار به مدیریت مشارکتی، امروزه شاهد الگوهایی چون الگوی "توسعه شهری محله‌ای مشارکتی پایدار"¹ هستیم که مبتنی بر شش نوع اقدام عملی است:

- تقویت فضاهای محله‌ای؛
- بازشکل دهی به اجتماع محله‌ای؛
- بازنگهداری زیست محیط محله‌ای؛
- باز زنده سازی میراث فرهنگی محله‌ای؛
- برانگیختن حس مسئولیت مدنی محله‌ای؛
- تقویت حس شهروندی محله‌ای (فرستون، 2000: 138).

در نتیجه در مدیریت شهری کلانشهرها ایده مدیریت متمرکز دیگر ایده پذیرفته شده‌ای نیست. تا جایی که مدیران و برنامه‌ریزان شهری بر استفاده از مدیریت مشارکتی، اجتماع محور و محله محور تاکید می‌کنند که بر پایه آن ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصول زیر تنظیم شود:

- 1- اصل تربیت شهری و آموزش شهروندی؛
- 2- اصل نظریاتی مداوم از شهروندان؛
- 3- اصل ضوابط مدون برای آگاهی و راهنمایی شهروندان؛

¹- sustainable participatory neighborhood urban development

4- اصل رعایت بعد زمان در اجرای امور؛

5- اصل جلب اعتماد مردمی و بخش خصوصی؛

6- اصل اختیار و مسئولیت؛

7- اصل بازمینی و تجدیدنظر در اقدامات انجام شده و استفاده از تجربیات گذشته (مزینی، 52:1379).

چهار مدل مدیریت محلی شناسایی شده اند: 1- مدل گردهمایی شهری باز یا گردهمایی شهری نماینده²

؛ 2- مدل کمیسیونی³؛ 3- مدل شهردار - شورا (شهردار قوی)⁴؛ 4 - مدل شورا - مدیر (شهردار ضعیف)⁵.

در بین این چهار مدل: مدل شهردار - شورا و شورا - مدیر شهر به عنوان دو مدل غالب شناخته شده اند

که به ویژگی های آنها اشاره می شود.

2-6-1- مدل گردهمایی شهری باز یا گردهمایی شهری نماینده

در مدل رهبری جمعی که در کشورهای بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک دیده می شود،

مرجع تصمیم گیری یک بدنه تخصصی و به عبارت دیگر کمیته اجرائی است. این کمیته که مسئول اکثریت

وظایف اجرائی است از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی تشکیل می شود و توسط شهردار سرپرستی

می شود. در این مدل تاکید بر رهبری جمعی و نه بر تخصص گرایی فردی یا رهبری سیاسی است.

2-6-2- مدل کمیسیونی

مهم ترین وجه اشتراک در نظام های مدیریت شهری برخوردار از این مدل، آن است که یک بدنه اجرائی

تخصصی در آنها وجود دارد که وظایف مدیریت استراتژیک و هماهنگی را انجام می دهد. در نمونه هایی از

این مدل، گاه شورای شهر حتی دارای توانائی اصلاح و تجدید سیستم های انتخاباتی و مقرراتی است که در

ترکیب بدنه های اجرائی بنیان گذاشته شده برای قانون گذاری در مسائل محلی را تعیین می کند. از سوی

دیگر در این مدل امور اجرائی توسط کمیته های دائمی که توسط شورا ایجاد می شوند انجام می پذیرد. شورا

همچنین دورنما و قلمرو اختیارات این کمیته ها را تعیین می کند. این کمیته ها تصمیمات شورا را آماده می -

¹ .Town Meeting/Representive Meeting Town

2.Comission

³ . Mayor-Council(Strong Mayor)

⁴ . Council-Mayor(Wake Mayor)

کنند، بر اجرای آن‌ها نظارت می‌کنند و مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه مصوب پیگیری می‌کنند. کاربرد این مدل در کشورهای سوئد، دانمارک و لتونی شناسایی شده است.

2-6-3- مدل شهردار- شورا (شهردار قوی)

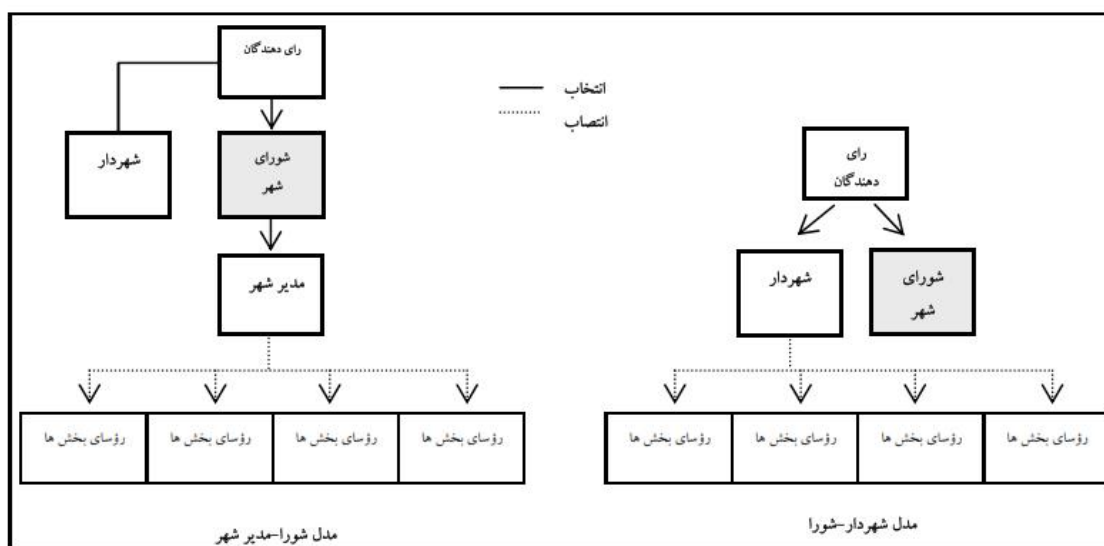
در این مدل به طور روشن بر اصل رهبری سیاسی تاکید می‌شود که در قالب شهردار تبلور یافته است. این مدل در کشورهای جنوب و شرق اروپا در کشورهای: اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال، قبرس و مجارستان قابل مشاهده است. در این مدل شهردار بازیگر سیاسی است که دارای وظایف اجرایی نیز است. این الگو در حقیقت بیانگر جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح یک شهر است. به بیان دقیق و رسمی، شهردار مسئول اجرای تصمیمات شورا از طریق مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و پرسنل آن است. این وضعیت ممکن است به این دلیل باشد که شهردار کنترل اکثریت سیاسی شورا را در اختیار دارد و یا به سبب آن باشد که تقسیم قدرت و وظایف به روشنی بین شورا و شاخه اجرایی از طریق وارد کردن خصوصیات جایگاه ریاست جمهوری در شکل یک حکومت محلی - به عنوان مثال انتخاب مستقیم شهردار - ایجاد شده است.

2-6-4- مدل شورا- مدیر شهر (شهردار ضعیف)

این مدل در میان کشورهای اتحادیه اروپایی در دو کشور: فنلاند و ایرلند مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این مدل، همه وظایف اجرایی در اختیار یک مدیر متخصص (مدیر شهر) است که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود. اگرچه در ایرلند این مدیر بر اساس پیشنهاد کمیسیون انتصابات حکومت‌های محلی که شورا نمی‌تواند آن را رد کند منصوب می‌شود. شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاست‌های عمومی است. با وجود این، نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی که در دست مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است دخالت نماید. شهردار انحصاراً ریاست شورای شهر را بر عهده می‌گیرد و به طور کلی به صورت نیمه‌وقت در این شغل به فعالیت می‌پردازد. وی عمدتاً نقش نمایندگی و تشریفاتی (نمادین) دارد، حتی اگر رهبریت سیاسی اکثریت این بدنه (شورا) را بر عهده داشته باشد. " این شکل از حکومت شهری در حال گسترش و بسط است. شکل شورا- مدیر برگرفته از روش سازماندهی شرکت‌های تجاری در ربع اول قرن بیستم است. زمانی که این ایده در حکومت شهر پیاده شد، شکل شورا- مدیر شهر (با شورایی منتخب و مدیری منتصب) شکل گرفت. در این شکل، شورا، قوانین و مصوبات شهری را تصویب

می‌کند، بودجه را تأیید می‌کند، نرخ مالیات را تعیین می‌کند و مدیری برای شهر استخدام می‌کند. شهردار در این‌جا نیز دارای نقشی اساساً تشریفاتی است. مدیر شهر رئیس امور اجرایی شهرداری نیز است. این شکل از حکومت شهری اغلب در شهرهای بالای 10000 نفر و بیشتر در ساوث‌ایست و نواحی ساحلی اقیانوس آرام رایج است. بسته به منشور شهر، شهردار می‌تواند قوی یا ضعیف باشد. از جمله شهرهایی که با این مدل اداره می‌شوند می‌توان به سان‌دیه‌گو، فونیکس اشاره کرد. ویژگی عمده این مدل به شرح زیر است:

- 1- شورای شهر بر اداره کلی شهر نظارت می‌کند و سیاست‌گذاری و تنظیم بودجه را برعهده دارد.
 - 2- شورا برای انجام عملیات و اداره فعالیت‌های روزانه شهر، فردی را به عنوان مدیر استخدام می‌کند.
 - 3- شهردار اغلب از میان اعضای شورا و به شکل دوره‌ای انتخاب می‌شود (آخوندی و همکاران، 1387: 141).
- در نمودار زیر ویژگی‌های دو مدل غالب به صورت شماتیک نشان داده شده است.



نمودار، مدل‌های اصلی و غالب مدیریت شهری

دو آل قوت‌ها و ضعف‌های مدل‌های مطرح شده را مورد بررسی قرار داده که در جدول زیر به این قوت‌ها و ضعف‌ها (مزایا و معایب) اشاره شده است.

جدول مزایا و معایب انواع مدل‌های مدیریت شهری

معایب	مزایا	نام مدل
شهردار ضعیف		
7- قدرت و مسئولیت پراکنده است. 8- فقدان رهبری قوی 9- خلأ قدرت سیاسی قوی ممکن است منجر به ارباب - گرایسی (bossism) و سیاست ماشین (politics machine) بیانجامد. ⁶	4- سابقه طولانی تاریخی 5- شورای نمایندگی منتخب به دنبال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود. 6- کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به خوبی پاسخ داده است.	شهردار - و - شورا
شهردار قوی		
12- حجم زیادی از وظایف برای یک نفر 13- شهردار یک مدیر حرفه‌ای (متخصص) نخواهد بود.	10- رهبری قوی یا مسئولیت‌پذیری متمرکز 11- ساخت‌سازی و اجرا را تسهیل می‌کند.	شورا - مدیر شهر
17- فقدان رهبری قوی و مؤثر 18- عدم تمایل مدیر به انجام وظایف سیاست‌سازی 19- مدیر در شهر به عنوان غریبه‌ای محسوب می‌شود که تنها به دنبال پیشرفت در زندگی و کسب و کار خود است.	14- مدیر متخصص (حرفه‌ای)، مسئول مدیریت شهر است. 15- شورا کنترل خط‌مشی را در دست خود نگاه می‌دارد. 16- شهر مانند سک پنگاه تجاری اداره خواهد شد.	
23- وظایف سیاسی و قانون‌گذاری توسط یک بدنه انجام می‌شود. 24- فقدان نظارت و تعادل بخشی ⁷ 25- نبود یک فرد یا وظیفه اداره کل مجموعه 26- پیچیدگی انتخاب قانون‌گذاران دارای توانایی‌های اداره و مدیریت	20- در شرایط اضطراری بسیار موفق عمل کرده است. 21- ساختار سازمانی ساده 22- اجرای سریع و مستقیم سیاست‌ها	کمیسیونی
31- انجام برنامه‌ریزی بلندمدت مشکل است. 32- آموزش کافی همه شهروندان چالش برانگیز است. 33- اطلاع‌رسانی در مورد جلسات سالانه بسیار مشکل است. 34- جلسات سالانه با حضور بسیار کم برگزار می‌شوند.	27- ناب‌ترین شکل دموکراسی 28- به همه دارندگان حق رأی اجازه اظهار نظر در مورد نحوه اداره شهر می‌دهد. 29- پیشینه تاریخی عمیق 30- در جوامع محلی کوچک بسیار موفق بوده است.	گردهمایی شهری باز/ گردهمایی شهری نماینده

⁶ . ماشین سیاست یا سیاست ماشین، در حقیقت سیستم غیررسمی سازمان سیاسی است که بر قیمومیت، پدرخواندگی، نظام نشت منافع، کنترل پشت صحنه و گروه‌های سیاسی پایدار درون ساختار دموکراسی نمایندگی است. ماشین‌ها دارای ارباب‌هایی هستند که آنان نیز برای خود سته‌ها و نیروهای خوس خدمتی دارند که متکی بر حمایتی است که با قراردادهای و پست‌ها و سمت‌هایی که از سوی حکومت به این دسته از افراد اعطا می‌شود صورت می‌گیرد. سیاست ماشین در شهرهای ایالت متحده بین سال‌های 1875 الی 1950 وجود داشته است.

⁷ . Check & Balance

2-6-5- سایر مدل‌ها

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد دو نمونه انگلستان و مالت در هیچ‌یک از گروه‌های چهارگانه فوق قرار نمی‌گیرند و هریک از این کشورها دارای مدل انحصاری مدیریت شهری هستند. بر همین اساس می‌توان 17 کشور اروپایی مختلف را بر پایه مدل مدیریت شهری در جدولی به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

طبقه‌بندی کشورهای اروپایی بر حسب مدل حکومت محلی

ردیف	مدل حکومت محلی (در سطح شهر)	کشورها
۱	مدل شهردار قوی	۱- اسپانیا، ۲- فرانسه، ۳- ایتالیا، ۴- پرتغال، ۵- قبرس، ۶- مجارستان
۲	مدل رهبری جمعی	۱- بلژیک، ۲- هلند، ۳- لوکزامبورگ، ۴- جمهوری چک
۳	مدل رهبری توسط کمیسیون	۱- دانمارک، ۲- سوئد، ۳- لتونی
۴	مدل شورا - مدیر شهر	۱- فنلاند، ۲- ایرلند
۵	سایر مدل‌ها	۱- انگلستان، ۲- مالت

منبع: (Margre & Bertrana, 2004: 3-4) بر پایه (Mouritzen and Svava, 2002)

الگوی آلمانی مدیریت دولتی نوین در شهرداری‌ها

شهرداری‌ها و شورای شهر به عنوان نهادهای مدنی منتخب مردم کانون اصلی حکومت محلی در آلمان هستند. آلمان دارای یک نظام فدرال و متشکل از سه سطح دولت مرکزی، حکومت ایالتی یا لندر⁸ و حکومت محلی می‌باشد و در سطح محلی و شهرستان، شهرداران و اعضای شورای شهر مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند و از درجه صلاحیت و اختیارات زیادی در رهبری اجرایی و سیاسی جامعه محلی برخوردار هستند. شهرداری‌ها به عنوان واحدهای خودگردان محلی هدایت و اداره می‌شوند و سیاست‌ها و خط مشی‌های شهری در سطح محلی با نفوذ عوامل و بازیگران محلی رقم می‌خورد. بررسی‌های تطبیقی نشان می‌دهد که الگوی خودگردانی محلی در آلمان، قوی‌ترین نوع حکومت محلی از لحاظ سیاسی و کارکردی است. ارزش‌های مدیریتی در عرصه حکومت‌های محلی آلمان در قالب الگوی راهبری نوین که توسط کارگزاران ساخته و پرداخته شده، همان رهبری سیاسی و اجرایی جامعه محلی از سوی شوراها و شهرداران منتخب مردم، استفاده از ساختارهای

⁸. Lander Government

شرکت مرکزی صاحب سهم⁹، واگذاری وظایف تصدی گری و غیرکلیدی به سازمانها و شرکت‌های خصوصی طرف قرارداد با شهرداری‌ها هستند. ریچارد کریستوف¹⁰ ضمن تبیین این الگو در شکل شماره (1)، روابط متقابل میان گروه‌های ذینفع در الگوی مدیریت نوین را به شرح ذیل توضیح داده است:

1- روابط شهروندان و بازار: در پرتو الگوی مدیریت دولتی نوین، خدمات شهری از سوی بخش خصوصی با حداقل قیمت تمام شده عرضه می‌شود و شهروندان حق انتخاب در برخورداری از خدمات شهری را دارند.

2- رابطه شهروندان و مقامات محلی: شهروندان در انتخابات و فرایندهای سیاسی محلی مشارکت می‌کنند و مقامات محلی سیاستها و خط مشی‌های مناسب را برای تحقق خواسته‌های شهروندان تدوین می‌کنند.

3- روابط شهروندان و ستاد اجرایی: مقامات اداری و اجرایی خدمات اساسی و زیربنایی را در اختیار شهروندان قرار می‌دهند و به شهروندان فرصت مشارکت در امور اجرایی داده می‌شود.

4- روابط سیاست و اداره: در الگوی مدیریت گرایی نوین، اشکال جدید رهبری سیاسی و اداری مدنظر هستند. شوراهای شهر نقش و کارکرد رهبری سیاسی و شهرداران منتخب مردم نقش رهبری اجرایی جامعه محلی را بر عهده دارند.

5- روابط شهرداری - بازار: خدمات رسانی شهری از انحصار شهرداری و دستگاه‌های تابعه خارج می‌شود و خدمات شهری در قالب مقاطعه کاری، پیمانکاری و عقد قرارداد به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

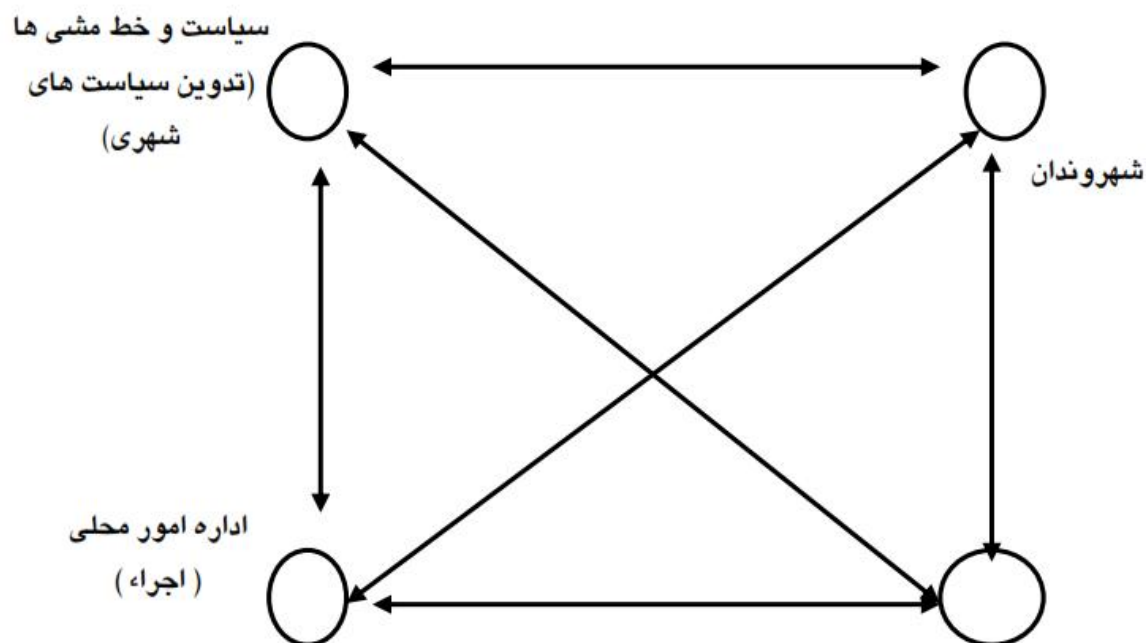
6- روابط سیاست - بازار: سیاست‌ها و خط مشی‌های حکومت محلی، تحت تأثیر معادلات و تحولات بازار هستند و این سیاست‌ها بر فعالیت شرکت‌های خصوصی و عواملان ذینفع در بازار نیز اثر می‌گذارند.

تجدید ساختار مدیریت شهری و استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی در عرضه خدمات شهری، تاکید بر عملکرد، اصلاح رویه‌های مالی، هزینه‌ای و بودجه ریزی و جهت‌گیری نظام پرداختها متناسب با عملکرد کارکنان از دستاوردهای مطلوب اجرای مدیریت دولتی نوین در سراسر شهرداری‌های آلمان است (Christoph, 1998, 15)

⁹ Holding Company

¹⁰ Richard Christoph

در نسخه سوم اصلاح شده راهبری نوین در آلمان¹¹، ارزش‌های اقتصادی و درون سازمانی با ارزش‌های سیاسی و اجتماعی عجین شده، و تعامل و همکاری بازیگران بخش خصوصی، جامعه مدنی و سازمان‌های دولتی مبنا قرار گرفته‌است. جهت‌گیری الگوی مدیریت نوین در آلمان در سالهای 2000 به بعد، از مشتری‌گرایی به‌ایفاء نقش رهبری جامعه محلی توسط مقامات محلی تغییر یافته‌است. مدیران محلی بایستی حلقه‌های ارتباطی حکومت محلی با شهروندان را شناسایی کنند و تعامل سازنده حکومت محلی را با شهروندان توسعه بخشند.



شکل شماره 1: روابط میان گروه‌های فعال در عرصه محلی در الگوی مدیریت نوین (Christoph, 1998, Source:)

(15)

ارزش‌های درون سازمانی و ارزش‌های برون سازمانی در بازبینی مدل راهبری نوین لحاظ گردیده و در اواخر قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی، به ارزشهای تقویت جامعه مدنی، مشروعیت مقامات محلی منتخب مردم و رهبری سیاسی و اداری شهرها و بسط همکاری‌های مشترک شوراها و شهرداریها با تشکل‌های غیردولتی و بخش خصوصی پرداخته شده است. به منظور تحقق این ارزش‌ها، شهرداری‌ها نقش انحصاری در خدمات رسانی را رها و نقش‌های حاکمیتی، هماهنگ‌سازی و سرپرستی را ایفاء، و از

¹¹ NSM.3Version

فرصتها و قابلیت‌های بخش خصوصی و جامعه مدنی برای نیل به حکمرانی محلی مطلوب¹² استفاده می‌کنند.

الگوی هلندی مدیریت دولتی نوین در شهرداری‌ها

در اوائل دهه‌ی 1980، مقامات دولت هلند با مشکلات و محدودیت‌های مالی شدیدی مواجه شدند که ناشی از رکود اقتصادی در این کشور بوده است. به منظور غلبه بر مشکلات مالی و پاسخ به تقاضاهای اجتماعی، فرایندهای تجدید ساختار و اصلاحات در قلمرو حکومت‌های محلی هلند سرعت بیشتری یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اصلاحات مدیریت دولتی نوین در هلند در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی نظیر: آلمان و سوئیس از موفقیت بیشتری برخوردار بوده و الگوی هلندی¹³ مدیریت شهرداری‌ها، شهرت بالایی در کشورهای اروپایی کسب کرده است (Yesilkagit, 2002).

در هلند، اصلاحات مدیریت گرایي تجربه خوشایندی در عرصه‌های خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و بودجه‌ریزی بر پایه عملکرد در شهرداری‌های بزرگ و کوچک است. این اصلاحات در هلند نشان می‌دهد که ارزشهای کوچکتر اما بهتر¹⁴، ارزشهای پولی و اقتصادی، اثربخشی و کارایی و مدیریت عملکرد به عنوان واقعیت‌های آشکار پیشرفت مدیریت گرایي در شهرهای هلند هستند (Hendriks, 2003,30). در میان شهرهای هلند، شهر تیلبرگ¹⁵ تجربه موفقیت آمیزی در زمینه اصلاحات مدیریت دولتی نوین پشت سر گذرانیده که به مدل تیلبرگ¹⁶ مشهور است. سازمان شهرداری تیلبرگ در آغازین دهه 1980 با مشکلات و محدودیت‌های سختی مواجه گردید. در این فاصله، سازمان شهرداری در چارچوب سبک‌های سلسله مراتبی و متمرکز هدایت می‌گردید. سازمان و تشکیلات گسترده شهرداری تیلبرگ فاقد رهبری سیاسی یکپارچه بود و ناهماهنگی در خط‌مشی‌های شهری و مشکلات زیادی در فرایندهای بودجه‌ای و کنترلی مشاهده می‌شد که بهره‌وری شهرداری تیلبرگ را تحت شعاع قرار داده بود. مقامات شهرداری تیلبرگ برای غلبه بر این مشکلات، ساختار مدیریت شهری تیلبرگ را از نو سازماندهی کردند و با الهام از ارزش‌های

¹² Good Local Governance

¹³ Dutch Model

¹⁴ Smaller but Better

¹⁵ Tilberg City

¹⁶ Tilberg Model

مدیریت دولتی نوین توانستند، موفقیت‌های چشم‌گیری در گسترش خصوصی‌سازی، کاهش هزینه‌های شهرداری و ارتقاء کارایی و بهره‌وری سازمان، کسب کنند.

شهرداری تیلبرگ توانست مدل تیلبرگ را به عنوان ابتکار عمل اصلاحی مدیریت دولتی نوین به نام خود ثبت کند. سایر شهرداری‌ها در هلند بالاخص شهر دلفت¹⁷ و گرونینگن¹⁸ توانستند با الهام از مدل تیلبرگ پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در اصلاحات اداری کسب کنند و به تبع آن سایر شهرداری‌های هلند و کشورهای اروپایی علاقه‌مند به الگوبرداری از مدل تیلبرگ در تجدید ساختار شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی شدند (Hendriks, 2003,308).

از دهه 1990 به بعد اصلاحات مدیریت دولتی نوین در شهرداری‌های هلند مورد بازبینی قرار گرفته است. منتقدان اصلاحات مدیریت شهری بر پایه ارزشهای مدیریت‌گرایی معتقدند کانون توجه اصلاحات مدیریت دولتی نوین به تشکیلات درونی سازمانهای محلی و شهرداری‌ها معطوف بوده، ارزش‌های عقلانیت اقتصادی و ارتقاء ارزشهای کارایی و صرفه جویی‌های درون سازمانی را مبنا قرار داده و به ارتباط شهرداری‌ها با محیط اجتماعی و شهروندان توجه چندانی نداشته است. به رغم آن که مدل تیلبرگ بر پایه ارزشهای مدیریت دولتی نوین از شهرت فراملی برخوردار بوده، اما این عقیده در هلند و سایر کشورهای اروپایی رایج است که الگوی مدیریت دولتی نوین بر اساس سبک تیلبرگ نتوانسته است حلقه ارتباطی دولت با شهروندان را کامل کند. با وجود پیشرفت‌های قابل قبول در سطح حکومت‌های محلی هلند، افت میزان مشارکت شهروندان در انتخابات محلی شهرهای بزرگ در سال‌های 1990-1994 حامل این پیام است که نظام اداری و سیاسی محلی بیشتر درون‌گرا، و بر مسائل تشکیلاتی و کارایی درون سازمان متمرکز بوده است. تحقیقات آسیب‌شناسی نشان می‌دهد که اکثریت شهروندان هلندی نسبت به کیفیت مردم سالاری محلی ناراضی بوده‌اند، تا کیفیت خدمات‌رسانی حکومت محلی (Hendriks, 2003, 305). در هلند نیز همانند سایر کشورهای اروپایی، الگوی مدیریت‌گرایی و مدیریت دولتی نوین در سده‌ی پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره‌ی سوم میلادی، با رویکرد حکمرانی تعاملی¹⁹ عجین و رابطه هم افزاگونه حکومت محلی با جامعه مدنی، شهروندان و بخش خصوصی برای ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان، به گفتمان نوین مدیریت شهری درآمده است.

¹⁷ Delft City

¹⁸ Groning in City

¹⁹ Interactive Governance

الگوی سوئسی مدیریت دولتی نوین در شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی

مدیریت دولتی نوین به عنوان یک پروژه اصلاحی در بیشتر شهرداری‌های سوئیس مورد توجه قرار گرفته، و آهنگ تغییرات و اصلاحات مدیریت‌گرایی در این کشور بیشتر در شهرهای بزرگ و شهرهای با اکثریت شهروندان آلمانی تبار مقیم سوئیس، سرعت بیشتری یافته است و مدیران و مقامات اجرایی حکومت محلی در مقایسه با سایر مدیران عمومی و نمایندگان و وکلا توجه بیشتری به اصلاحات مدیریت‌گرایی نشان داده‌اند. در سوئیس مطابق با قوانین کانتون‌ها²⁰ (ایالت‌ها و استان‌ها)، شهرداری‌ها در انتخاب ساختار و تشکیلات شهرداری و تدوین نظام مالیاتی از آزادی عمل کافی برخوردارند و اکثر اصلاحات اداری و سیاسی در سوئیس مستقیماً توسط شهرداری‌ها اجرا می‌شود. شهرداری‌ها در سوئیس تقریباً 70% درآمدهایشان را از طریق وضع عوارض و مالیاتهای محلی، تعیین بهای تمام شده خدمات و سایر منابع درآمدی به دست می‌آورند و سهم کمک‌های دولت مرکزی به شهرداریها در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی کم است، که این نشان‌دهنده خودگردانی شهرداری‌ها و آزادی عمل مقامات محلی در جذب منابع درآمدی محلی است. قرائن نشان می‌دهد که اصلاحات مدیریت دولتی نوین در بیست و چهار کانتون از کل بیست و شش کانتون سوئیس اجرا شده است. به علاوه نتایج نظرسنجی در شهرداری‌های سوئیس در پایان سال 1998 تایید می‌کند که بیش از یک سوم (34/7%) شهرداری‌ها، اصلاحات مدیریت دولتی نوین را انجام داده‌اند و قریب به 25% آنها، گام‌های اولیه درباره اصلاحات مدیریت دولتی نوین را برداشته‌اند. محور اصلاحات اداری در شهرداری‌های سوئیس بر حوزه‌های زیر متمرکز است .

بعد فرهنگ²¹ (فرهنگ مشتری‌مداری، مدیریت کیفیت، سبک‌های نوین مدیریت، کارآفرینی و توسعه منابع انسانی)

بعد عملکرد و هدف²² (حسابداری قیمت تمام‌شده، کنترل، بودجه‌بندی جامع، نظام‌های تشویقی، پرداخت حقوق و مزایا بر پایه عملکرد، توافق نامه‌های عملکرد، مدیریت بر پایه نتایج)

²⁰ Cantons²⁰ Interactive Governance

²¹ Culture Dimention

²² Goal and Performance Dimention

بعد سازمان²³ (تمرکززدایی، مدیریت انعطاف‌پذیر، مدیریت فرایندها، ساختار انعطاف‌پذیر با سلسله مراتب کمتر)

بعد بازار²⁴ (مدیریت قراردادهای، الگو برداری، خصوصی‌سازی، مقاطعه، عقد قرارداد با پیمانکاران)

بعد پیامد²⁵ (مدیریت قراردادهای، شاخص‌های ارزشیابی، ممیزی و ارزیابی پیامدهای اجرای خط‌مشی‌ها)

یک نظر سنجی انجام شده در زمینه‌ی درصد پیشرفت ارزش‌های مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد که تغییرات در نظام مدیریت منابع انسانی شامل تعدیل نیروی انسانی، پرداخت حقوق و مزایا و متناسب با عملکرد و توسعه و بهسازی نیروی انسانی و سایر مولفه‌های مدیریت دولتی نوین که معطوف به اداره سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها بر پایه عملکرد محوری و بازده هستند از درجه اهمیت بیشتری برخوردارند (Kubler, 2002, 16). چنان که پیشتر نیز اشاره شد، تحولات اداری و سیاسی عرصه‌ی مدیریت شهری در اروپا، محدود به کشورهای آلمان، هلند و سوئیس نیست و برنامه‌های اصلاحی در سایر کشورهای اروپایی گسترش یافته است و هریک از این کشورها به درجات متفاوت، اصلاحات مدیریت‌گرایی را برای غلبه بر چالش‌های محلی و مدیریت شهری بکار بسته‌اند از جمله انگلستان، دانمارک، سوئد، نروژ و سایر کشورهای اروپایی تجارب ارزنده‌ای در اجراء تحولات مدیریت‌گرایی و مدیریت دولتی نوین در عرصه سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها داشته‌اند. به گونه‌ای که بر همکاری سازمان‌های غیر حکومتی، سازمان‌های اجتماع‌محور و سازمان‌های رسمی جامعه مدنی در کنار سایر کنش‌گران تاکید می‌شود (اسماعیل زاده، 1390). محله‌ها به مثابه اندام‌های پویا و سازنده شهری کوچک‌ترین واحد تقسیم‌های شهری تلقی می‌شوند؛ در واقع هر نوع تغییر در ساختار و کارکرد محله‌های شهری یا تغییر در محتوا و شکل زندگی محله‌ای شهر، ارتباط مستقیم با حیات کلی شهر دارد (Flanugan, 1993: 119). جنبش شهرگرایی جدید در چهارچوب پارادایم حکمرانی شهری به عنوان حرکتی مدرن در نقد نظریه‌های مدرنیستی شهرسازی بر ضرورت بازتعریف جایگاه محله‌ها در حفظ پویایی و مدیریت بهینه شهری تاکید جدی دارد. در الگوی مدیریتی نوین، محله‌ها به مثابه نمود ساختارهای شبکه‌ای و سازه‌های پویای حیات شهری، تجلی سیاست مدیریتی از پائین به بالا و خود سازمان‌ده هستند

²³ Organization Dimention

²⁴ Market Dimention

²⁵ Outcome Dimention

(خسروی، 1391: 702). در پارادایم حکمرانی خوب شهری، محله‌ها کارکرد بازتوزیع اجتماعی مکانیسم- های نوین قدرت را با ایجاد زمینه ظهور عاملان دیگری از بخش‌های خصوصی و مردمی فراهم می‌کند. همچنین بستر مناسبی برای شکل‌گیری سرمایه اجتماعی که همان شبکه‌هایی از موسسات خودانگیخته و انجمن‌های داوطلبانه آکنده از اعتماد هستند ایجاد می‌کنند (خسروی، 1391: 702). جنبش شهرگرایی نوین با تاکید بر محله‌گرایی به نوعی در صدد کاهش مسائل و مشکلات ناشی از آسیب‌های کلان‌شهر در زمینه- های متعدد است (آل هاشم، 1388: 227). بنابراین، اگر بر اساس تعریف بورديو سرمایه اجتماعی را موقعیت‌ها و روابطی تعریف کنیم که درون گروه‌ها و شبکه‌های اجتماعی دسترسی افراد را به فرصت‌ها، اطلاعات، منابع مادی و موقعیت اجتماعی افزایش می‌دهد، بستر اجرایی مدیریت محله‌ای را مهیا می‌کند. به عبارت دیگر رابطه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب، رابطه‌ای دیالکتیکی و تکاملی اتکائی است. در این پیوند دو سویه، مدیریت محله‌ای زمینه‌های فرآیند افقی تعاملات نهادها و بازیگران حکمرانی خوب شهری را که به صورت شبکه‌ای هم‌ارز و هم‌سطح با هم مرتبط هستند ایجاد می‌کند. به این ترتیب در نگرش حکمرانی شهری مبتنی بر مدیریت محله‌ای، مجموعه‌ای از بازیگران و نهادها در رابطه‌ای شبکه‌ای و نه سلسله‌مراتبی به صورت افقی و هم‌ارز پیکربندی فضایی اجتماعی را شکل می‌دهند که زمینه ظهور رشد فرهنگی را فراهم می‌کند (الوانی، 1388: 5). در نگرش نوین به محله، محله‌ها به عنوان سازه‌های پویای شهر تلقی می‌شوند که می‌توانند نقش‌ها و کارکردهای جدید و عمیقی را در راستای پایش‌های اجتماعی مبتنی بر توسعه زمینه‌های حضور و مشارکت اجتماعی مردم و مزایای ناشی از مولفه‌های سرمایه‌های اجتماعی برای تسهیل کنش اجتماعی، عبور از فضای دل‌زدگی اجتماعی (به تعبیر زیمل) و کاهش زمینه‌های فضای آنومیک حیات ذهنی روانی (به تعبیر دورکیم) در راستای بازسازی زندگی اجتماعی محله محور، به ویژه در کلان‌شهرها مهیا کنند (فیالکوف، 1388: 112).

حکمرانی شهری مبتنی بر مدیریت محله‌ای، به مثابه الگوی نوین با بهره‌گیری از مفاهیم و متدولوژی- های مشارکت، قانون‌مداری، شفاف‌سازی، انعطاف‌پذیری، وفاق محوری، عدالت‌پروری، پاسخگویی، عدم تمرکزگرایی و تاکید بر محله‌ها به مثابه سازه‌های پویای زنده‌نگهدارنده حیات شهری، زمینه‌های برون‌رفت از چالش‌های زیست‌مدرنیستی شهری و تقویت سرمایه اجتماعی را فراهم می‌کند (خسروی، 1391: 707).

احیای نقش‌های محله در شهرهای سنتی به نحوی که در شهرهای توسعه‌یافته معاصر امکان‌پذیر باشد، نیازمند به ارائه و تعریف شاخص‌هایی است که با زندگی امروز و مطالبه‌های معاصر هماهنگ باشد. علت

آن نیز مشخص است و عملاً به دگرگونی‌ها و تعهدات در ساختار کالبدی و فیزیکی شهرها باز می‌گردد. ضمن آن‌که تغییرات به‌کار گرفته شده در ساختارهای کالبدی و فیزیکی جدید، باعث تهی شدن ظرفیت‌های فضایی لازم برای تحقق و نمود روابط محله‌ای شده است. از این‌رو نظریه‌های جدید تلاش دارند با امر مدیریت توسعه روابط محله‌ای، با هدف بازنگری در چارچوب‌های اداری، فرهنگ‌سازی کنند، از سوی دیگر نیز در پرتو مدیریت محله‌ای، فضایی ایجاد کنند که امکان نمود و تحقق کنش‌های متقابل اجتماعی و فعالیت‌های اجتماعی فراهم آید (ودادی، 1391: 613-615).

محله مفهومی برای مفهوم پذیرش مفاهیمی چون: اعتماد، همبستگی، تحمل، مشارکت و ... می‌باشد. محله یک اجتماع گروهی از احاد اجتماعی است که در کنار یکدیگر می‌توانند به پشتوانه گفتار و عمل خود، مفاهیم متعلق به سرمایه‌های اجتماعی را تجربه کنند. محله و محور مدیریت محله‌ای، فضایی برای تجربه خود است. مدیریت محله‌ای، قادر به پردازش ساختارهای نوین، موقعیت جدید و راهبردهای پویا می‌باشد، ماهیتا ساختاری برای شکوفا شدن قابلیت‌های بالقوه کنشگران اجتماعی است و قادر است به پشتوانه ساختار اجتماعی خود، روابط نوینی را برای ورود کنشگران جدید خلق نماید (ودادی، 1391: 633).

حکمروایی خوب شهری و مدیریت محله هشت مولفه اصلی دارد که توسط برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی مطرح شده است. این مولفه‌ها عبارتند از: مشارکتی بودن، اجماع محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان و در نهایت حاکمیت قانون. حکمروایی خوب تضمین‌کننده کاهش فساد و احترام به نظر اقلیت‌ها و اقشار آسیب‌پذیر در انجام تصمیم‌گیری است. همچنین حکمروایی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه مسئول است (World Bank, 1989).

علل توجه به حکمروایی خوب این است که دولت‌ها در آغاز قرن 21 با چالش‌های زیر روبرو شده‌اند:

- 1- در عصر جهانی شدن، دولت‌ها باید واکنش فعالانه‌ای نسبت به نیازهای اجتماعی داشته باشند. یکی از مهم‌ترین واکنش‌ها توجه به مشارکت‌های مردمی و مدیریت از طریق محله‌هاست.
- 2- بروز تغییرات جمعیتی در بیشتر کشورها به ویژه در کلانشهرها نیازمند توجه بیشتر به آن‌هاست. یکی از موثرترین راه‌ها هدایت و مدیریت این شهرها از پائین به بالا یا مدیریت از طریق خود مردم (مدیریت محله‌محور) بر مردم و توزیع درآمدها و هماهنگی نیازها از طریق خود آنان است.

- 3- بخش دولتی با انتظارات جدید شهروندان تحصیل کرده روبرو خواهد بود؛ بدان معنا که شهروندان انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را دارند. بنابراین دولت‌ها باید قابلیت‌هایی را در شهروندان ایجاد کنند تا آن‌ها بتوانند در مسائل عمومی مشارکت فعال‌تری داشته باشند.
- 4- انتظارات کارکنان سازمان‌ها تغییر کرده است و پاسخگویی به این انتظارات شرایط جدیدی را می‌طلبد که نیازمند برخورداری از حکمروایی صحیح در سطح کلان جامعه است (صانعی، 1385). همچنین لزوم توجه بیشتر به ارباب‌رجوع و مشارکت بیشتر آنان در فعالیت مدیریت شهری را طلب می‌کند.
- 5- تغییرات تکنولوژیکی و پدید آمدن عصر اطلاعات نیز نقش مهمی در پیدایش روندهای نوین مدیریت دولت‌ها داشته است. این تغییرات در سطوح جهانی باعث پدید آمدن فرصت‌هایی برای شهروندان شده تا بتوانند نقش خود را در فرآیندهای اداره کشور گسترش دهند (فرازمند، 1999)
- مشارکت عمومی در مدیریت محله اصلی جذاب و ضروری است ولی افراط در آن منجر به خط مشی- گذاری گروهی و اتخاذ تصمیم‌ها توسط افرادی می‌شود که از دانش کمی برخوردارند و التزامی به پاسخگویی ندارند. میزان تاکید بر ابعاد مختلف حکمروایی خوب شهری و مدیریت محله سالم در شرایط مختلف متفاوت است زیرا جوامع برای پیامدها و نتایج مختلف ارزش‌های متفاوتی قائلند، برای مثال فرهنگ‌های غربی برای کارایی اهمیت بیشتری قائلند. در مقابل برخی فرهنگ‌ها برای حقوق افراد اهمیت زیادی قائلند و برخی دیگر بر تعهدات گروهی تاکید می‌کنند. با این حال برخی هنجارها و ارزش‌های جهانی وجود دارند که بین فرهنگ‌های مختلف کاربرد دارند. برای مثال سازمان ملل متحد سیستمی حاوی ویژگی‌های حکمروایی خوب را منتشر کرده که شامل بسیاری از هنجارهای مطرح شده مانند: مشارکت، حکمروایی قانون، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی است. با توجه به ظرفیت‌های قانونی و موازین مورد قبول جامعه باید اقدامات عملی و سیاست‌گذاری‌های مناسبی برای تحقق اهداف الگوی مدیریت محله صورت گیرد. دولت می‌تواند قواعدی را که عاملان بخش خصوصی بر پایه آن رفتار می‌کنند به گونه- ای تغییر دهد که در نهایت باعث افزایش رفاه شود. مباحث مدیریت محله در مورد کیفیت قوانین و مقررات در این مرحله از اهمیت به سزایی برخوردار است. همچنین ایجاد پایگاه داده در راستای هدایت و جمع‌آوری اطلاعاتی سرای محله‌ها و حمایت مدیریتی و مردمی از این امر نیز ضروری است و موجب ایجاد ساختار شهروند- مدیر و کنترل بسیاری از مسائل شهری توسط خود شهروندان، افزایش اعتماد عمومی به شهرداری و دولت، کاهش فاصله قدرت و فضای خلاقیت بهینه و بهبود مستمر خواهد بود.