

اصلاحات مدیریت شهری در کشورهای اروپایی

دکتر ابوالحسن فقیهی*

حبیب الله سالارزهی**

چکیده

اصلاحات سیاسی و اداری در کشورهای اروپایی به موازات پیشرفت در سطح ملی و اتحادیه اروپا، در قلمرو سازمانهای محلی و شهرداری ها که نزدیکترین واحد سازمانی به شهروندان هستند، پیشرفت قابل ملاحظه ای داشته است. اصلاحات سیاسی در قلمرو محلی بر ارتقاء مشارکت سیاسی شهروندان، انتخابی بودن مقامات محلی و مراجعه به آراء عمومی و اصلاحات اداری که مقاله حاضر به تفصیل به آن پرداخته، بر رقابت شهرداریها و سایر سازمانهای محلی بر احیاء ارزش های کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و حکمرانی مطلوب متمرکز است. این مقاله به روند اصلاحات اداری در سطح شهرداری ها و سازمان های محلی کشورهای آلمان، هلند و سوئیس می پردازد و نشان می دهد که چگونه در واپسین سالهای قرن بیستم و آغاز هزاره سوم

*. عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

** . عضو هیئت علمی دانشگاه سیستان و بلوچستان

میلادی، گفتمان اصلاحی نوین حکمرانی محلی و شهری مطلوب در دستور کار این کشورها قرار گرفته است.

مقدمه

در فضای اصلاحی اواخر دهه ی ۱۹۷۰، نظریه پردازان اقتصادی نئولیبرالیسم^۱ با رد نظریات کینز^۲ مبنی بر لزوم دخالت دولت در عرصه های اقتصادی و اجتماعی، بر آزادسازی اقتصادی و احیاء ارزش های بخش خصوصی در اداره امور عمومی تاکید کردند. آنها با انگشت نهادن بر ناکارایی دولت و هزینه رو به افزایش ناشی از دخالت دولت، راهبردی را ارایه دادند که در آن تکیه بر ساز و کار بازار اساس محسوب، و دولت مناسب در قد و قامت دولت حداقل^۳ تصور می شد. در این الگو، ارزش های خصوصی سازی، کوچک کردن بخش عمومی، انحصار زدایی، مقررات زدایی در قالب مکتب اقتصادی نئولیبرالیسم^۴ ترویج می یافت. در این دهه، سیاستمدارانی نظیر رونالد ریگان^۵ در آمریکا و مارگارت تاچر^۶ در اروپا، پرچم دار اصلاحات اقتصادی و اداری با مضامین خصوصی سازی، ارتقاء عملکرد بخش عمومی و استفاده از فنون بازار در عرضه کالا و خدمات عمومی شناخته می شوند و آنها توانستند اصلاحات مدیریتی را عینیت بخشند (Yesilkagit , 2002 , 582). همچنین نهضت های اصلاح گرایانه بازآفرینی^۷ و کاهش تصدی گری دولت (Osborn,

1- Neoliberalism

2- Keynes

3- Minimal State

4- Neoliberalism

5- Ronald Reagan

6- Margaret Thatcher

7- Reinventing Government

(1993)، مدیریت گرایسی^۱ (Hood, 1995) و مدیریت دولتی نوین^۲ (Pollit, 1980) در دستور کار اصلاحات اداری کشورهای زیادی در سراسر جهان قرار گرفتند. رشد چشم گیر بخش خصوصی و موفقیت روز افزون شرکتها و بنگاه‌های تجاری، مدیران دولتی را غافلگیر ساخت و آن‌ها را بر آن داشت تا تجدید ساختار بخش عمومی را با الهام از شبکه‌ها، فنون و ارزش‌های غالب بخش خصوصی الگوبرداری کنند. در منشور و سند قانون اصلاحات اداری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۳ آمده است که:

«پارادایم جدیدی در قلمرو مدیریت دولتی ظهور یافته که دارای مولفه‌های هشت گانه ذیل است» (Ocampo, 1998, 249):

- ۱- تقویت وظایف و نقش‌های راهبردی دولت مرکزی
 - ۲- واگذاری قدرت و اختیارات به مقامات محلی و انعطاف پذیری در نظام اداری
 - ۳- تضمین عملکرد، کنترل و پاسخگویی
 - ۴- بهبود مدیریت منابع انسانی
 - ۵- بهینه سازی فناوری اطلاعات
 - ۶- بسط و توسعه رقابت و گسترش دامنه انتخاب شهروندان
 - ۷- بهبود کیفیت
 - ۸- آرایه خدمات در راستای برآورده شدن نیازها و تقاضای شهروندان
- این اصلاحات به مثابه دستارودی از کشورهای امریکا و انگلیس مورد اقبال کشورهای اروپا قرار گرفت. پذیرش ارزش‌های مدیریت دولتی نوین در اروپا از اقتصاد کلان، خط مشی‌های آزادسازی بازار در اتحادیه اروپا، نفوذ

1- Managerialism

2- New Public Management

3- Organization of Economic Cooperation and Development(OECD)

سیاست‌های حزبی نئولیبرال، و ارزش‌های فرهنگی غالب در سازمان‌های اداره امور عمومی کشور‌های اروپایی تأثیر پذیرفته است (Christoffer, 2002, 271). این اصلاحات در قلمرو شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی که در خط مقدم خدمات رسانی به شهروندان قرار داشتند عینیت بیشتری یافت و ارزشهای مدیریت دولتی نوین در حوزه‌ی مدیریت شهری توجه مقامات محلی و شهرداران را به اصلاح ساختار مدیریت شهری بر اساس مولفه‌های بازارگرایی، رقابتی‌سازی عرضه کالا و خدمات محلی، خصوصی‌سازی، تنوع واحدهای عرضه‌کننده، گسترش دامنه انتخاب شهروندان و مدیریت بر پایه عملکرد معطوف ساخت و مقامات محلی را بر آن داشت تا در رویکردها و مدل‌های سنتی مدیریت خدمات شهری بازنگری، و از مشارکت‌های مردمی و بخش خصوصی در ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان شهرها استفاده کنند (Wollmann, 2002, 15). به علاوه، رویکرد پراگماتیسم^۱ که مشوق واقع‌گرایی و عمل‌گرایی است سیاستمداران و مقامات اداری را به پذیرش ارزشهای مدیریت‌گرایی واداشت؛ چرا که دستاوردهای چشم‌گیر بخش خصوصی در عرصه‌های مختلف در رضایت شهروندان از سطح کمی و کیفی کالاهای خصوصی واقعی‌تری انکارناپذیر بود و زمینه‌ی فرهنگ پراگماتیسم محرکی برای پذیرش ارزش‌های مدیریت دولتی نوین در سطح حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها گردید (Wolf, 2000, 693). رویکرد انتخاب عمومی^۲ که از مضامین اصلی و پشتوانه نظری مدیریت‌گرایی است مقامات محلی را بر آن داشت تا بر کاهش تصدی‌گری بخش عمومی، انحصارزدایی، تنوع‌طلبی در واحدهای عرضه‌کننده کالاها و خدمات و حق

1- Pragmatism

2 - Public Choice Approach

انتخاب شهروندان صحنه گذاشتند (Denhardt, 2002,55). رویکرد انتخاب عمومی بر این فرض استوار است که تنوع حوزه های شهرداری، تعدد مراکز آموزش و پرورش و مراکز درمانی و سایر سازمان ها و شرکت های عرضه کننده کالاها و خدمات شهری به شهروندان اجازه می دهد تا آنها با داشتن حق انتخاب عقلایی، از خدمات مطلوب تر و با کیفیت بهتری برخوردار شوند. چنین فضای رقابتی ناشی از تنوع واحدهای خدمات شهری، مدیران و کارکنان سازمان های محلی را مجبور می کند تا به تقاضاها و رجحان های مصرف کنندگان و شهروندان محلی حساسیت بیشتری نشان دهند و خدمات با کیفیت بهتر و قیمت مناسب تری را به شهروندان عرضه کنند (Rennie, 2001, 275).

اصلاحات سیاسی و اداری در حوزه مدیریت شهری و حکومت های محلی اروپا

تجربه اصلاحات سیاسی و اداری در کشورهای اروپایی همزمان پیش رفته است. اصلاحات سیاسی در اروپا بر ارتقاء مشارکت سیاسی شهروندان، انتخاب مستقیم شهرداران توسط شهروندان، تقویت نقش رهبری اجرایی شهرداران در مدیریت شهری، مراجعه به آراء عمومی، اجراء طرح های شوراهای محلات، شورا یاری، برگزاری ملاقاتهای مردمی و شکل گیری نهادها و سازمان های شهروندی^۱ در پایین ترین سطح اجتماع محلی متمرکز است.

در حال حاضر، در بیشتر قریب به اتفاق کشورهای عضو اتحادیه اروپا، اصلاحات سیاسی در راستای منشور خودگردانی محلی اروپا^۲ عملی شده و

1- Grassroots Organizations

2- The European Charter of Self – Local Government

اصلاحات سیاسی نیز پشتوانه حمایت مناسبی برای اجرای تحولات مدیریت دولتی نوین بوده است. همانگونه که در جدول شماره (۱) آمده، اصلاحات اداری نظیر تجدید ساختار، تمرکز زدایی، بودجه ریزی جامع، مدیریت بر پایه بازده، مشتری گرایی، خصوصی سازی، اصلاحات مالی و مقررات زدایی به موازات اصلاحات سیاسی پیش رفته است. اصلاحات سیاسی با هدف ارتقاء مشارکت سیاسی و اصلاحات اداری با هدف ارتقاء کارایی اقتصادی دستاوردهای مطلوبی را در زمینه ی بهبود مدیریت شهری کشورهای اروپایی به همراه داشته است (Vetter, 2002, 20). در منشور خودگردانی محلی اروپا آمده است که کشورهای عضو اتحادیه اروپا باید در چارچوب قوانین و نظام حقوقی شان، حق مشارکت شهروندان محلی را در تعیین سرنوشت خویش گسترش دهند و بسترهای خودگردانی محلی را از طریق اصلاحات سیاسی و اداری و با مشارکت فعال کلیه بازیگران عرصه ی محلی فراهم سازند. بند سوم و چهارم منشور خودگردانی محلی اروپا به توسعه قابلیتها و اختیارات مقامات جامعه محلی و تامین منافع شهروندان محلی و صلاحیت کامل مقامات محلی انتخابی و انتصابی در پیشبرد طرح ها و ابتکارات مدیریتی می پردازد (Nowacka, 2000, 335). شرط پذیرش در اتحادیه اروپا آن است که اعضاء جدید منشور خودگردانی محلی را بپذیرند و به اصلاحات اداری و سیاسی گنجانده شده در منشور جامعه عمل ببوشانند.

دهه ۱۹۸۰ بازتاب بلوغ مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین در عرصه محلی و شهرداری ها است. وگمان معتقد است دو عامل ذیل اصلاحات مدیریت گرایی را در قلمرو شهرداری ها و سایر سازمان های محلی کشورهای اروپایی شتاب بخشیده است:

جدول شماره (۱): قلمرو اصلاحات حکومت محلی و مدیریت شهری در اروپا
(source: vetter, 2002,20)

اصلاحات سیاسی:	اصلاحات اداری:
اصلاحات نهادی:	اصلاحات مدیریت دولتی نوین:
انتخاب مستقیم شهردار توسط شهروندان تاکید بر نقش رهبری اجرایی شهرداران در مدیریت شهری	اصلاحات ساختاری، تمرکززدایی، بودجه ریزی برپایه عملکرد، مدیریت بر مبنای نتایج، مشتری گرایی
روش های جدید مشارکت شهروندان:	خصوصی سازی، برون سپاری خدمات، توسعه همکاری های بخش خصوصی و دولتی
مراجعه به آراء عمومی و رفاندوم، تدوین قوانین و مقررات انتخابات محلی و تاکید بر رأی گیری الکترونیکی	اصلاحات کارکردی و ارضی:
اجراء طرح شوراهای محلات، طرح شورا یاری و برگزاری ملاقاتهای مردمی	تمرکز زدایی، اصلاحات مالی، مقررات زدایی و افزایش اختیارات مقامات محلی اصلاحات ارضی و جغرافیایی

۱- شهرداری ها و شوراهای شهر با فشارها و مشکلات بودجه ای و مالی شدیدی مواجه هستند و چالش های مالی مقامات محلی را بر آن داشته است تا ارزش های کارایی، خصوصی سازی، عقلانیت اقتصادی در تخصیص اعتبارات به اولویت های بودجه ای و مدیریت عملکرد را عملی سازند.

۲- مطالعات تطبیقی در زمینه پیشرفت اصلاحات مدیریت دولتی نوین در میان کشورهای اروپایی شوق فزاینده ای میان کارگزاران سازمانهای محلی برای اجراء اصلاحات مدیریت دولتی نوین بوجود آورده و پژوهشگران و مقامات اجرایی را به استفاده از تجارب سایر کشورهای اروپایی در زمینه اصلاحات مدیریت دولتی نوین تشویق کرده است (Wollmann, 2000, 915).

همزمانی اصلاحات سیاسی با اصلاحات اداری در قلمرو حکومت های محلی سبب گردیده است که با افزایش صلاحدید و اختیارات مقامات محلی، راهبردهای اصلاح گرایانه مدیریت دولتی نوین در شهرداریها و سایر سازمان های محلی سرعت بیشتری یابد و از پشتوانه حمایت سیاسی لازم برخوردار باشد. در ادامه مقاله به معرفی الگوهای مدیریت دولتی نوین در قلمرو سازمان های محلی و شهرداری های آلمان، هلند و سوئیس می پردازیم.

الگوی آلمانی مدیریت دولتی نوین در شهرداری ها

شهرداری ها 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 لندر^۱ و حکومت محلی می باشد و در سطح محلی و شهرستان، شهرداران و اعضای شورای شهر مستقیماً توسط مردم انتخاب می شوند و از درجه صلاحیت و اختیارات زیادی در رهبری اجرایی و سیاسی جامعه محلی برخوردار هستند. شهرداری ها به عنوان واحدهای خودگردان محلی هدایت و اداره می شوند و سیاست ها و خط مشی های شهری در سطح محلی با نفوذ عوامل و بازیگران محلی رقم می خورد. بررسی های تطبیقی نشان می دهد که الگوی خودگردانی محلی در آلمان، قوی ترین نوع حکومت محلی از لحاظ سیاسی و کارکردی است. زیرا صلاحیت مقامات محلی در تجدید نظر ساز و کارهای عرضه خدمات محلی، زیاد است (Wollman, 2002, 15). الگوی مدیریت دولتی نوین در سراسر شهرداری های آلمان کاربرد گسترده ای یافته است. مبتکر اندیشه ها و الگوی

مدیریت دولتی نوین در آلمان که تحت عنوان مدل مدیریت یا راهبری نوین^۱ ثبت شده، گراهاد بانر^۲ است که الگوی تحول اداری ایشان از شهرت بالایی در آلمان و سایر کشورهای اروپایی برخوردار است (Bovaird, 2002,12). بانر معتقد است محور اصلی مدیریت گرایی نوین، تجدید ساختار اداره امور محلی به منظور نیل به اهداف ارتقاء کیفیت خدمات، کارایی و اثر بخشی است (Banner, 2000,8).

ارزش های مدیریتی در عرصه حکومت های 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 شرکت مرکزی صاحب سهم^۳، واگذاری وظایف تصدی گری و غیرکلیدی به سازمان ها و شرکت های خصوصی طرف قرارداد با شهرداری ها هستند. ریچارد کریستوف^۴ ضمن تبیین این الگو در شکل شماره (۱)، روابط متقابل میان گروه های ذینفع در الگوی مدیریت نوین را به شرح ذیل توضیح داده است:

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

۲- رابطه شهروندان و مقامات محلی: شهروندان در انتخابات و فرایندهای سیاسی محلی مشارکت می کنند و مقامات محلی سیاستها و خط مشی های مناسب را برای تحقق خواسته های شهروندان تدوین می کنند.

1- The New Steering Model

2- Gerhard Banner

3- Holding Company

4- Richard Christoph

۳- روابط شهروندان و ستاد اجرایی: مقامات اداری و اجرایی خدمات اساسی و زیربنایی را در اختیار شهروندان قرار می دهند و به شهروندان فرصت مشارکت در امور اجرایی داده می شود.

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

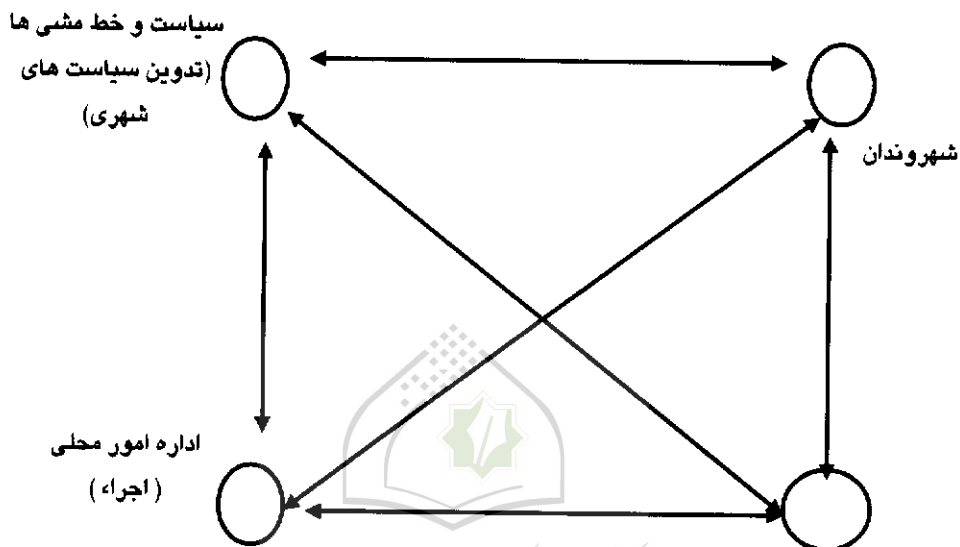
۵- روابط شهرداری - بازار: خدمات رسانی شهری از انحصار شهرداری و دستگاه‌های تابعه خارج می شود و خدمات شهری در قالب مقاطعه کاری، پیمانکاری و عقد قرارداد به بخش خصوصی واگذار می شود.

۶- روابط سیاست - بازار: سیاست ها و خط مشی های حکومت محلی، تحت تأثیر معادلات و تحولات بازار هستند و این سیاست ها بر فعالیت شرکت‌های خصوصی و عواملان ذینفع در بازار نیز اثر می گذارند.

تجدید ساختار مدیریت شهری و استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی در عرضه خدمات شهری، تأکید بر عملکرد، اصلاح رویه های مالی، هزینه ای و بودجه ریزی و جهت گیری نظام پرداختها متناسب با عملکرد کارکنان از دستاوردهای مطلوب اجرای مدیریت دولتی نوین در سراسر شهرداری های آلمان است (Christoph, 2002, 15).

در نسخه سوم اصلاح شده رهبری نوین در آلمان^۱، ارزشهای اقتصادی و درون سازمانی با ارزش های سیاسی و اجتماعی عجین شده، و تعامل و همکاری بازیگران بخش خصوصی، جامعه مدنی و سازمان های دولتی مبنا قرار گرفته است. جهت گیری الگوی مدیریت نوین در آلمان در سالهای ۲۰۰۰ به بعد، از مشتری گرایی به ایفاء نقش رهبری جامعه محلی توسط مقامات

محلی تغییر یافته است. مدیران محلی بایستی حلقه های ارتباطی حکومت محلی با شهروندان را شناسایی کنند و تعامل سازنده حکومت محلی را با شهروندان توسعه بخشند (Banner, 2000,9).



شکل شماره ۱: روابط میان گروههای فعال در عرصه محلی در الگوی مدیریت نوین
(Source:Christoph, 2002, 15)

ارزش های درون سازمانی و ارزش های 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 همکاری های مشترک شوراها و شهرداریها با تشکل های غیردولتی و بخش خصوصی پرداخته شده است. به منظور تحقق این ارزش ها، شهرداری ها نقش انحصاری در خدمات رسانی را رها و نقش های حاکمیتی، هماهنگ سازی و سرپرستی را ایفاء و از فرصتها

و قابلیت‌های بخش خصوصی و جامعه مدنی برای نیل به حکمرانی محلی مطلوب^۱ استفاده می‌کنند.

الگوی هلندی مدیریت دولتی نوین در شهرداری ها

در اوائل دهه ی ۱۹۸۰، 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 تقاضای اجتماعی، فرایندهای تجدید ساختار و اصلاحات در قلمرو حکومت های محلی هلند سرعت بیشتری یافته است. بررسی ها نشان می دهد که اصلاحات مدیریت دولتی نوین در هلند در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی نظیر آلمان و سوئیس از موفقیت بیشتری برخوردار بوده و الگوی هلندی^۲ مدیریت شهرداری ها، شهرت بالایی در کشورهای اروپایی کسب کرده است (Yesilkagit, 2002).

در هلند، اصلاحات مدیریت گرایي تجربه خوشایندی در عرصه‌های خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و بودجه ریزی بر پایه عملکرد در شهرداری‌های بزرگ و کوچک است. این اصلاحات در هلند نشان می دهد که ارزشهای کوچکتر اما بهتر^۳، 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 تیلبرگ^۴ تجربه موفقیت آمیزی در زمینه اصلاحات مدیریت دولتی نوین پشت

1- Good Local Governance

2- Dutch Model

3- Smaller but Better

4- Tilberg City

سر گذرانیده که به مدل تیلبرگ^۱ مشهور است. سازمان شهرداری تیلبرگ در آغازین دهه ۱۹۸۰ با مشکلات و محدودیت های سختی مواجه گردید. در این فاصله، سازمان شهرداری در چارچوب سبک های سلسله مراتبی و متمرکز هدایت می گردید. سازمان و تشکیلات گسترده شهرداری تیلبرگ فاقد رهبری سیاسی یکپارچه بود و ناهماهنگی در خط مشی های شهری و مشکلات زیادی در فرایندهای بودجه ای و کنترلی مشاهده می شد که بهره وری 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 ارزش های مدیریت دولتی نوین توانستند، موفقیت های چشم گیری در گسترش خصوصی سازی، کاهش هزینه های شهرداری و ارتقاء کارایی و بهره وری سازمان، کسب کنند.

شهرداری تیلبرگ توانست مدل تیلبرگ را به عنوان ابتکار عمل اصلاحی مدیریت دولتی نوین به نام خود ثبت کند. سایر شهرداری ها در هلند بالاخص شهر دلفت^۲ و گرونینگین^۳ توانستند با الهام از مدل تیلبرگ پیشرفت های قابل ملاحظه ای در اصلاحات اداری کسب کنند و به تبع آن سایر شهرداری های هلند و کشورهای اروپایی علاقه مند به الگوبرداری از مدل تیلبرگ در تجدید ساختار شهرداری ها و سازمان های محلی شدند (Hendriks, 2003,308).

از دهه ۱۹۹۰ به بعد اصلاحات مدیریت دولتی نوین در شهرداری های هلند مورد بازبینی قرار گرفته است. منتقدان اصلاحات مدیریت شهری بر پایه ارزشهای مدیریت گرایی معتقدند کانون توجه اصلاحات مدیریت دولتی نوین به تشکیلات درونی سازمانهای محلی و شهرداری ها معطوف بوده،

1- Tilberg Model

2- Delft City

3- Groningin City

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 آنکه مدل تیلبرگ بر پایه ارزشهای مدیریت دولتی نوین از شهرت فرا ملی 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 ۱۹۹۴-۱۹۹۰ حامل این پیام است که نظام اداری و سیاسی محلی بیشتر درون‌گرا، و بر مسائل تشکیلاتی و کارایی درون سازمان متمرکز بوده است. تحقیقات آسیب شناسی نشان می‌دهد که اکثریت شهروندان هلندی نسبت به کیفیت مردم سالاری محلی ناراضی بوده‌اند، تا کیفیت خدمات رسانی حکومت محلی (Hendriks, 2003, 305).

در هلند نیز همانند سایر کشورهای اروپایی، الگوی مدیریت گرایایی و مدیریت دولتی نوین در سده‌ی پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره‌ی سوم میلادی، با رویکرد حکمرانی تعاملی^۱ 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.

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 مدیریت گرایایی

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 مدیریت گرایي نشان داده‌اند. در سوئیس مطابق با قوانین کانتون‌ها^۱ (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 ۷۰٪ درآمدهای شان را از طریق وضع عوارض و مالیاتهای محلی، تعیین بهای تمام شده خدمات و سایر منابع درآمدی بدست می‌آورند و سهم کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌ها در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی، که این نشان دهنده 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. بعلاوه نتایج نظر سنجی در شهرداری‌های سوئیس در پایان سال ۱۹۹۸ تایید می‌کند که بیش از یک سوم (۲۴/۷٪) شهرداری‌ها، اصلاحات مدیریت دولتی نوین را انجام داده‌اند و قریب به ۴۵٪ آنها، گام‌های اولیه درباره اصلاحات مدیریت دولتی نوین را برداشته‌اند. محور اصلاحات اداری در شهرداری‌های سوئیس بر حوزه‌های زیر متمرکز است (Steiner, 2000, 5-6):

بعد فرهنگ^۲ (فرهنگ مشتری‌مداری، مدیریت کیفیت، سبک‌های نوین مدیریت، کارآفرینی و توسعه منابع انسانی)

1- Cantons

2- Culture Dimention

بعد عملکرد و هدف^۱ (حسابداری قیمت تمام شده، کنترل، بودجه بندی جامع، نظام‌های تشویقی، پرداخت حقوق و مزایا بر پایه عملکرد، توافق نامه های عملکرد، مدیریت بر پایه نتایج)

بعد سازمان^۲ (تمرکز زدایی، مدیریت انعطاف پذیر، مدیریت فرایندها، ساختار انعطاف پذیر با سلسله مراتب کمتر)

بعد بازار^۳ (مدیریت قراردادهای، الگو برداری، خصوصی سازی، مقاطعه، عقد قرارداد با پیمانکاران)

بعد پیامد^۴ (مدیریت قراردادهای، شاخص های ارزشیابی، ممیزی و ارزیابی پیامدهای اجرای خط مشی ها)

یک نظر سنجی انجام شده در زمینه ی درصد پیشرفت ارزش های مدیریت دولتی نوین که نتایج آن در شکل شماره (۲) ترسیم گردیده نشان می دهد 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 مولفه های مدیریت دولتی نوین که معطوف به اداره سازمان های محلی و شهرداری ها بر پایه عملکرد محوری و بازده هستند از درجه اهمیت بیشتری برخوردارند (kubler, 2002,16).

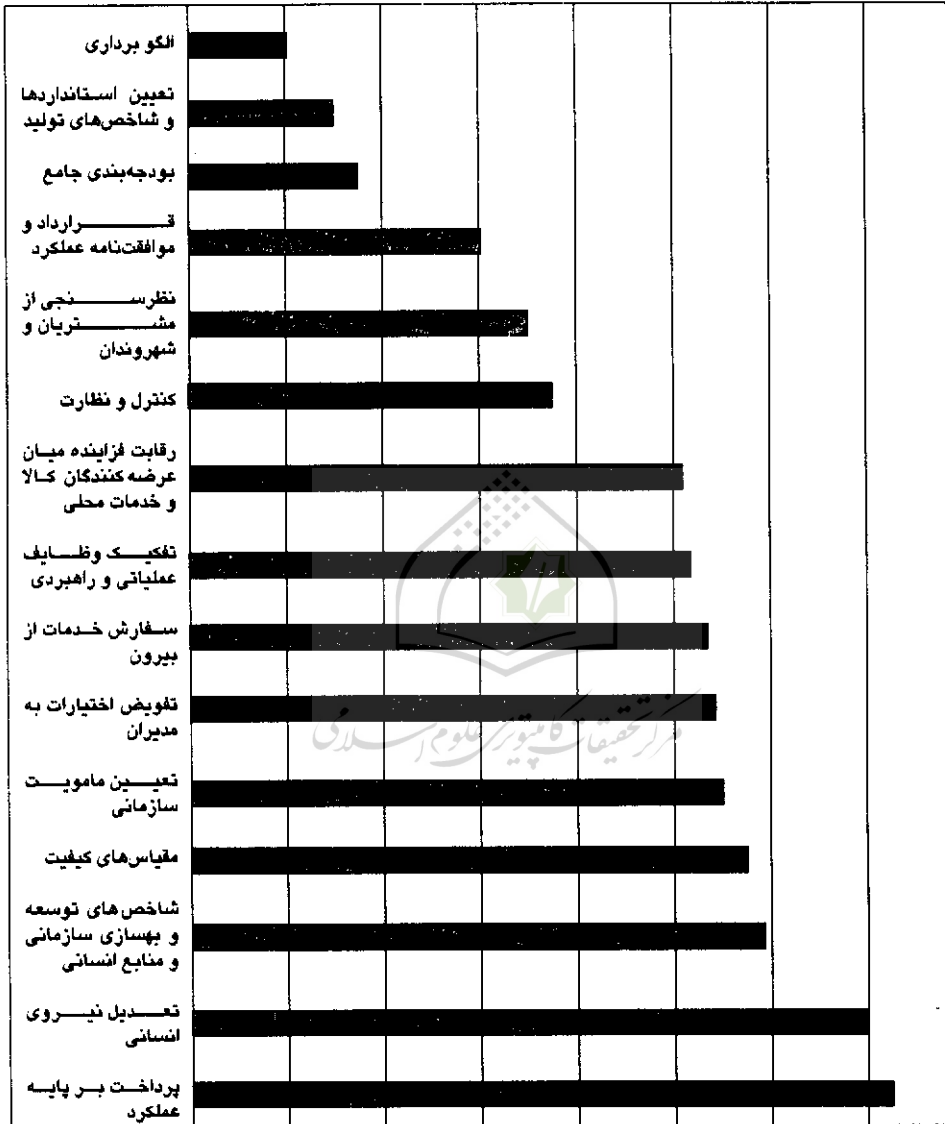
چنان که در ابتدای مقاله اشاره شد، تحولات اداری و سیاسی عرصه ی مدیریت شهری در اروپا، محدود به کشورهای آلمان، هلند و سوئیس نیست و برنامه های اصلاحی در سایر کشور های اروپایی گسترش یافته است و هریک از این کشورها به درجات متفاوت، اصلاحات مدیریت گرایسی را برای

-
- 1- Goal and Performance Dimention
 - 2- Organization Dimention
 - 3- Market Dimention
 - 4- Outcome Dimention

غلبه بر چالش های محلی و مدیریت شهری بکار بسته اند. انگلستان، دانمارک، سوئد، نروژ و سایر کشورهای اروپایی تجارب ارزنده ای در اجراء تحولات مدیریت گرایسی و مدیریت دولتی نوین در عرصه سازمان های محلی و شهرداری ها داشته اند که در این مقاله مجالی برای پرداختن به اصلاحات اداری این کشورها باقی نمی ماند.

از مدیریت دولتی نوین تا حکمرانی محلی مطلوب

تجارب اصلاحات مدیریت دولتی نوین در شهرداری ها و سازمان های محلی کشورهای اروپایی در دهه ۱۹۸۰ به نقطه اوج خود رسید و پیشرفتهای قابل ملاحظه ای در زمینه مدیریت شهری بواسطه تحقق ارزش های مدیریت دولتی نوین حاصل گردید. اما فشار فزاینده از سوی رسانه های محلی و انعکاس مسائل و امور محلی در رسانه های خبری، کانالهای تلویزیونی محلی و وب سایت ها، استفاده رو به افزایش از فناوری اطلاعات و ارتباطات و گسترده گی زیاد خدمات شهری الکترونیکی، رویارویی گریز ناپذیر مقامات محلی با چالش ها و فرصت های جهانی شدن، شکل گیری جامعه مدنی تکثرگرایانه با نیازهای اطلاعاتی و ارتباطی جدید و تمایل شهروندان به مشارکت فعال در پیگیری مسائل محلی نظیر کیفیت زندگی، محیط زیست و امنیت اجتماعی حامل این پیام تلویحی هستند که رهیافت اصلاحی مدیریت گرایسی به تنهایی از عهده این چالش ها، ناتوان است. البته این بدان معنی نیست که ادعا کنیم رویکرد اصلاح گرایانه مدیریت گرایسی با ارزش های غالب خصوصی سازی، مدیریت عملکرد، مشتری گرایسی و رقابتی کردن عرصه خدمات محلی کنار گذاشته شده است. بلکه تحقق بسیاری از ارزشهای اصلاحی مدیریت دولتی نوین استمرار یافته است (Bovaird, 2002, 19).



شکل شماره (۲): مولفه‌ها و عناصر اجرا شده مدیریت دولتی نوین در شهرداریهای سوئیس

(source: Kubler, 2002, 16)

در حال حاضر، گفتمان غالب در برنامه های اصلاحی مدیریت شهری از مدیریت دولتی نوین به حکمرانی محلی مطلوب تغییر یافته است. حکمرانی محلی مطلوب بیش از آنکه ماهیت فنی داشته باشد، ماهیت کاملاً سیاسی دارد و از یک چشم انداز وسیع و فراسوی گرایش های فنی مدیریت گرایی و حرفه گرایی، به بررسی قضایا و مسائل حکمرانی محلی می پردازد. از دیدگاه هود (۱۹۹۵) مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین نسبت به سیاست موضع بی طرفانه دارد و مدیریت دولتی نوین بر اصل جدایی سیاست از اداره مهر تایید گذاشته است (Hood, 1995, 165). در رهیافت حکمرانی محلی، پیوند سیاست و اداره و همکاری و مشارکت تمامی ذینفعان محلی، معیار حکمرانی و مدیریت مطلوب بوده و حکمرانی محلی مطلوب بر نهادینه شدن ارزش های مردم سالاری محلی و همکاری فعال مقامات محلی انتخابی، انتصابی و سایر شرکاء فعال در عرصه محلی، توسعه جامعه محلی و ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان استوار است.

در واپسین سالهای قرن بیستم و آغاز هزاره ی سوم میلادی، حکمرانی شهری مطلوب با شاخص های حاکمیت قانون، عدالت اجتماعی، مدیریت مشارکتی، اثربخشی و کارایی، پاسخگویی، شفافیت و جوابگویی به تقاضاهای ذینفعان و مشارکت فعال کلیه بازیگران عرصه محلی، کانون توجه و اصلاحات مدیریت شهری درآمده است (World Bank, 2000,4). چنان که در جدول شماره (۲) آمده، برنامه های اصلاحی حکومت های محلی، شوراهای شهر، شهرداری ها و سایر سازمان های محلی از مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین به حکمرانی شهری مطلوب تغییر یافته است. حکومت های محلی بایستی ارزشهای حکمرانی شهری و محلی مطلوب مانند رهبری جامعه محلی، تعامل مقامات سیاسی و اداری و سایر بازیگران عرصه مدیریت شهری، جلب

مشارکت بخش خصوصی، تشکل های غیردولتی و آحاد شهروندان را ارتقاء بخشند و در عین حال، اصلاحات مدیریت گرایي را در بافت وسیع تر حکمرانی محلی مطلوب پیش برند (Bovaird, 2002, 21). در گفتمان غالب حکمرانی شهری و محلی مطلوب، مشارکت فعال و همه جانبه شوراها و شهرداری ها، تشکل های غیردولتی، بخش خصوصی و آحاد شهروندان در عرصه خط مشی گذاری، اجرا و ارزیابی و نظارت بر مسائل محلی توسعه می یابد.

نتیجه

تحولات مدیریت شهری در کشورهای اروپایی سابقه دیرینه ای دارد و این اصلاحات در عرصه های سیاسی و اداری استمرار داشته است. اصلاحات سیاسی در قلمرو مدیریت شهرها، بر ارتقاء ارزش های مردم سالاری محلی و مشارکت شهروندان متمرکز بوده و این ارزش ها با معرفی ساز و کارهای انتخاب مستقیم شهرداران و اعضا شورای شهر توسط مردم، منشور خودگردانی محلی، افزایش صلاحدید و اختیارات مقامات محلی و نهادینه سازی مشارکت شهروندان با طرح های مراجعه به آراء عمومی، طرح شورا یاری و انجمن های شهروندی در اجتماعات محلی تحقق یافته است. به موازات اصلاحات سیاسی، اصلاحات اداری در قالب ارزش های مدیریت گرایي و مدیریت دولتی نوین در بسیاری از شهرداری های کشورهای اروپایی در دهه ۱۹۸۰ پیش رفته و موفقیت های چشم گیری داشته است. این اصلاحات حامل ارزش های خصوصی سازی، مدیریت عملکرد، بودجه بندی جامع، عقلانیت اقتصادی، کارایی و بهبود سطح کمی و کیفی خدمات شهری است و بررسی ها نشان می دهد که کشورهای هلند، آلمان و سوئیس توانسته اند به خوبی از عهده این تحولات برآیند. هر چند دهه ۱۹۸۰ به عنوان بلوغ مدیریت دولتی نوین

در کشورهای اروپایی شهرت دارد، اما در دهه پایانی قرن بیستم و سالهای نخست هزاره سوم میلادی، ارزش های مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین در پارادایم فراگیر حکمرانی شهری و محلی مطلوب گنجانده شده اند و رابطه تعاملی و هم افزا گونه حکومت محلی با بخش خصوصی، تشکل های غیردولتی و آحاد شهروندان برای نیل به کیفیت زندگی بهتر و برخورداری از حیات شهری پایدار مورد توجه قرار گرفته است. حکمرانی شهری و محلی مطلوب منافاتی با مدیریت دولتی نوین ندارد و نباید آن را نقطه مقابل نهضت مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین فرض کرد. در پارادایم نوین حکمرانی مطلوب، ارزشهای مطلوب مدیریت گرایی و مدیریت دولتی نوین از یک منظر وسیع تر و از لحاظ سازگاری با آرمان مشترک تمامی ذینفعان و بازیگران عرصه مدیریت شهری مورد توجه قرار می گیرند و اولویت ها و مسائل محلی در یک فرایند همکاری جمعی شناسایی، و برای حل مشکلات و نیل به حیات شهری پایدار از مشارکت تمامی بخش های جامعه محلی استفاده می شود.

(Source: Bovaird, 2002, 22)

مؤلفه های مدیریت دولتی نوین	مؤلفه های حکمرانی محلی مطلوب
<p>رهبری سازمانی</p> <p>* توسعه و بهسازی سازمانی</p> <p>* تضمین هماهنگی خط مشی ها در واحدها و حوزه های درون سازمانی</p> <p>* تعیین ارزش های سازمانی راهنما با تاکید بر استقلال عمل و اخلاقیت مدیران</p>	<p>رهبری شبکه محلی</p> <p>* توسعه جامعه محلی</p> <p>* تضمین هماهنگی خط مشی ها در درون سازمان و سایر سطوح دولت و جامعه با محوریت توسعه پایدار</p> <p>* مدیریت تقاضا و انتظارات شهروندان، موسسات و سایر ذینفعان و جلب توجه آنها به فرایندهای مردم سالاری</p> <p>* جلب مشارکت شهروندان در فرایندهای خط مشی گذاری و عرضه خدمات محلی</p>
خطی مشی و راهبرد	برقراری تعادل میان منافع راهبردی
<p>* تمرکز بر نیازهای مشتری</p> <p>* جدایی سیاست از اداره</p> <p>* تاکید بر برنامه های سالانه و اعتبارات موجود</p> <p>* مدیریت منابع انسانی و افزایش بهره وری نیروی کار از طریق تعدیل نیروی انسانی و ارتقاء کیفیت خدمات</p> <p>* تشویق کارکنان و استفاده از نظام های ارزشیابی انعطاف پذیر جذب و آموزش نیروی انسانی شایسته</p> <p>* کاهش هزینه های حقوق و دستمزد از طریق استخدام های موقت و انعطاف پذیر</p> <p>* ارتقاء منابع انسانی بر اساس معیارهای قابلیت و صلاحیت آنان</p>	<p>تقویت نقش جامعه مدنی</p> <p>* تعامل مقامات سیاسی و اداری و سایر بازیگران عرصه محلی در ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان</p> <p>* تاکید بر برنامه های بلند مدت و کوتاه مدت و توجه به برنامه های اجتماعی</p> <p>* بهبود تلاش های منابع انسانی جهت تحقق اهداف سازمان</p> <p>* جلب توجه کارکنان به کیفیت زندگی از لحاظ کیفیت کالا و خدمات برای مصرف کنندگان و کیفیت زندگی کاری برای کارکنان سطوح پایین تر</p> <p>* برانگیختن کارکنان از طریق دادن فرصت مشارکت استفاده از قابلیتها و مهارت‌هایشان برای تحقق اهداف سازمان</p> <p>* جذب و آموزش کارکنانی که علاقه مند به ارائه خدمات اثربخش به ذینفعان هستند.</p> <p>* حرمت نهادن به تنوع فرهنگی در سازمان (تنوع در جنسیت، نژاد و افراد معلول در سازمان بیشتر باشد)</p> <p>* استفاده بهتر از منابع انسانی و همکاری منابع انسانی درون سازمان و خارج از سازمان</p>

مدیریت دانش و منابع	مدیریت منابع
<p>* تدوین بودجه شهر با مشارکت فعال اعضای شورای شهر و سایر نمایندگان مردم</p> <p>* محاسبه هزینه های زمان و قیمت تمام شده فعالیتهای سازمان</p> <p>* شفافیت مالی برای روشن شدن مسائل و امور برای ذینفعان، شهروندان و صاحبان اصناف و مشاغل</p> <p>* بهبود کارایی اجتماعی و توزیع عادلانه بودجه و خدمات</p> <p>* دسترسی همه ذینفعان به فناوری اطلاعات و ارتباطات و ارتقا کیفیت زندگی سایر عوامل بیرونی</p> <p>* ایجاد پایگاه مدیریت دانش هم برای کارکنان و هم برای عوامل بیرونی که با حکومت محلی در تعامل هستند</p>	<p>* تدوین بودجه سالانه بر اساس الگوی سلسله مراتبی</p> <p>* اندازه گیری و محاسبه قیمت تمام شده داده ها</p> <p>* بهبود عملکرد و نظارت بر عملکرد</p> <p>* شفافیت گزارش های مالی</p> <p>* بهبود کارایی فنی</p> <p>* تدارک برنامه های فناوری اطلاعات و ارتباطات برای کارکنان به منظور تحقق اهداف سازمانی</p> <p>* حمایت از ستاد منابع انسانی در راستای ارتقاء کارایی و اثر بخشی حوزه کاری</p>
روابط درونی و بیرونی	فرایندها
<p>* مدیریت فرایندهای درون سازمانی و برون سازمانی که روابط دولت مرکزی و حکومت محلی را نیز شامل می شود</p> <p>* مدیریت قراردادهای و روابط عرضه کنندگان</p> <p>* توسعه و حفظ روابط بر پایه همکاری تمامی کاربران، اجتماعات محلی و سایر سازمان ها تا حدی که امکانپذیر و مناسب است.</p>	<p>* اصلاح فرایندهای درون سازمانی با استفاده از فنون مهندسی مجدد</p> <p>* توسعه فضای رقابتی برای وظایف و امور پیشنهاد شده برای مناقصه ها و مزایده ها</p>
سنجش نتایج عینی و ذهنی	سنجش عملکرد جامعه
<p>* استفاده از نظام های گزارش نویسی بر اساس نیازهای مدیران عمومی سازمان های نظارتی و بازرسی</p> <p>* الگوبرداری از نتایج، فرایندها و عملکرد سازمانی</p> <p>* استفاده از اطلاعات عملکرد برای مقایسه واقعیتها با پیش بینی ها و مطلوب ها</p>	<p>* انتشار اطلاعات عملکرد سازمان های محلی متناسب با نیازهای ذینفعان در جامعه</p> <p>* جلب مشارکت گروه های ذینفع در تدوین استانداردها و مقیاس های حکمرانی</p> <p>* استفاده از اطلاعات عملکرد سازمان و منابع انسانی برای تشویق نوآوری و یادگیری در سطوح فردی، سازمانی و شبکه های اجتماعی</p>
کارکرد حکومت محلی	توسعه ی حکمرانی محلی مطلوب
<p>* خدمات رسانی به شهروندان و ایفاء نقش ارایه دهنده کالا و خدمات</p> <p>* بهبود کارایی درونی شهرداری ها و سایر سازمانهای محلی</p> <p>* جلب رضایت مصرف کنندگان کالا و خدمات محلی</p>	<p>* توسعه قابلیتها و ظرفیتهای جامعه محلی و دادن فرصت مشارکت به شهروندان برای حل مسائل شان</p> <p>* بهبود اثربخشی شهرداری ها و سایر سازمان های محلی</p> <p>* جلب اعتماد شهروندان به شهرداری ها و حکومت محلی</p> <p>* بسط فرایندهای شفافیت کاری و پاسخگویی بر پایه گفتمان مردم سالارانه</p>

منابع و مأخذ

منابع لاتین

- 1- Banner Gerhard. (2000). “ **Reinventing Local Government - the Case of Germany**” Paper prepared for the International Symposium of the Korea Local Authorities Foundation for International Relations (KLAFIR) sponsored by the Friedrich Naumann Foundation, held in Seoul on. 13 October.
- 2- Bovaird Tony and Loffler Elke. (2002). “ Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance ” **International Review of Administrative Sciences**, Vol .68, No 1.
- 3- Christoph Richard .(2002). “ The New Steering Model and The Citizen ” **German Journal of Urban Studies**, Vol . 41, No.2
- 4- Denhardt Robert B .(2000). “ The New Public Service: Serving Rather Than Steering ” **Public Administration Review** , Vol . 60 , No . 6 .
- 5- Christoffer Green-Pedersen .(2002). “ New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses” **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 15, No. 2.
- 6- Hartley Jean .(2002). “ Local Government Modernization ” **Public Management Review**, Vol .4 , Issue 3 .
- 7- Hendriks Frank .(2003). “ Local Public management Reforms in the Netherlands” **Public Administration**, Vol. 41, No. 2.
- 8- Hood Christopher .(1995). “Emerging Issues in Public Administration” **Public Administration**, Vol 73, No. 2.
- 9- Jenei Gyorgy. (2002). “ Modernizing Local Government in a Transitional Nation” **Public Management Review** , Vol . 4 Issue 3.

- 10- Kubler Daniel and Ladner Andreas. (2002). “ **Local government reform in Switzerland** ” Paper Presented at the Joint International Conference Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency, University of Stuttgart. Downloaded from: <http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Vetter-Kersting-Introduction.pdf>.
- 11- Michele Micheletti .(2000). “ End of Big Government ” **Governance: International Journal of Policy and Administration and Institutions** , Vol . 11 , No . 1 .
- 12- Nowacka Ewa. (2000). “ New Challenges facing public administration and regional policy in Poland ” **European Public Law**, Volume 9, Issue 3 335.
- 13- Ocampo Romeo B .(1998). “ Models of Pubic Administration Reform: New Public Management (NPM) ” **Asian Review of Public Administration**, Vol. 8 ,No 2 .
- 14- Rennie Short John .(2001). “ Civic Engagement and Urban America ” **Jurnal of city** , Vol : 5 , No . 3 .
- 15- Steiner Reto .(2000). “**New public management in the swiss municipalities**”: Institute for Organization and Human Resource Management, University of Berne, Engehaldenstrasse, Bern, Switzerland.
- 16- Vetter Angelika and Kersting Norbert .(2000). “ **Reforming Local Government**”: Paper Presented at the Joint International Conference Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency, University of Stuttgart. Downloaded from: <http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Vetter-Kersting-Introduction.pdf>
- 17- Werlin Herbert .(2003). “ Poor nations , Rich nation: A Theory of Governance” **Public Administration Review** , Vol . 63 , Issue 3 .
- 18- Wollman Hellmut .(2000). “**German Local Government under the Impact of New public management Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights**” Paper Presented at the Joint International Conference Reforming Local Government : Closing

the Gap between Democracy and Efficiency, University of Stuttgart.

- 19- Wollman Hellmut .(2000). “ Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves” *Public administration*, Vol.78, Issue 4.
- 20- Wollman Hellmut .(2000). “ Is Germany Traditional Type of Local Self- government Being Phased out” *German Journal of Urban Studies*, Vol.41, No.1.
- 21- World Bank .(2000). “ *Cities in Transition: World bank Urban and Local Government Strategy* ” Washington D . C .
- 22- Yesilkagit A.K and Vrise J. De .(2002). “The Unanticipated Consequences of Decentralization and Reinventing: the Case of the Province of South Holland ” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.68, No. 4



مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی