

بررسی مدل جامعه‌شناختی سنجش عملکرد شوراهای اسلامی شهر

دکتر حسین ایمانی جاجرمی*

دکتر سیداحمد فیروزآبادی**

چکیده: دسترسی به خدمات اساسی مانند سلامتی، آموزش و بهداشت از شاخص‌های مهم توسعه‌یافتگی به شمار می‌روند. شهرها به عنوان مهم‌ترین مراکز سکونت گاهی باید توانایی ایجاد دسترسی برابر و یکسان را برای تمامی شهروندان اعم از ثروتمندان و فقرا فراهم کنند. با وجود این، نابرابری‌های زیادی از نظر دسترسی به خدمات وجود دارند. مدیریت شهری به عنوان نهاد سیاست‌گذار و هدایت‌کننده برنامه‌های شهر نقش مهمی در کاهش نابرابری‌ها میان شهروندان و ارتقای وضعیت توسعه شهر دارد. تعیین میزان توفیق مدیریت شهری به عنوان یک حکومت محلی در تحقق اهداف، خود زمانی میسر است که عملکرد آن به دقت ارزیابی شود. با وجود روش‌ها و شاخص‌های موجود برای سنجش عملکرد مؤسسات اقتصادی و توفیق نسبی آن‌ها در انجام این امر، مطالعات نشان می‌دهند که سنجش عملکرد حکومت‌های محلی امری پیچیده و دشوار می‌نماید. دو حوزه علمی در زمینه بررسی عملکرد حکومت‌های محلی در رشته‌های مدیریت و جامعه‌شناسی است. در حوزه مدیریت دو بحث کارایی و اثربخشی و شاخص‌های مربوط به آن‌ها در حکومت‌های محلی مورد توجه قرار دارد و در حوزه جامعه‌شناسی نیز موضوع در چارچوب نظریه سرمایه اجتماعی بررسی شده است. مطالعه حاضر تلاش کرده است تا سنجش عملکرد شوراهای را با استفاده از رهیافت کیفی «نظریه بنیانی» مورد توجه قرار دهد. در این مقاله با بررسی مهم‌ترین مطالعات انجام‌شده در دو حوزه مدیریت و جامعه‌شناسی در خصوص سنجش عملکرد حکومت‌های محلی، مدل‌های سنجش آن‌ها استخراج شده است. در ادامه مقاله با توجه به دیدگاه‌های بیان‌شده توسط اعضای شوراهای شهر، در جامعه تحقیق، مدل جامعه‌شناختی سنجش عملکرد تدوین گردیده است. در این مدل مهم‌ترین شاخص‌ها بر اساس دیدگاه‌های افرادی که در میدان قرار دارند و با نگاهی متفاوت از نگاه محققان و مدیران به موضوع حکومت محلی و عملکرد آن می‌نگرند، بر اساس روش کیفی نظریه بنیانی تدوین شده است.

کلیدواژه: حکومت‌های محلی، سنجش عملکرد، روش تحقیق کیفی، روش نظریه بنیانی، شورای شهر، کارایی و اثربخشی

imanijajarmi@gmail.com

ahmad.firouzabadi@gmail.com

* دکترای جامعه‌شناسی توسعه

** دکترای جامعه‌شناسی توسعه

مقدمه

گسترش شهرها و افزایش جمعیت شهرنشین از جمله عوامل اصلی است که نیاز به خدمات را توسعه داده است. شهرنشینی نوین در کشورهای در حال توسعه به سبب ماهیت نظام تولید و جایگاه این کشورها در نظام تقسیم کار جهانی عمدتاً اتکای به مصرف و دریافت خدمات دارد. با وجود این، میزان و سطوح خدمات در شهرهای کشورهای در حال توسعه به یکسان در دسترس تمامی افراد جامعه قرار ندارد و بسیاری از ساکنان شهرها از خدماتی پایه ای مانند بهداشت، آموزش، آب آشامیدنی سالم و نیروی برق محروم هستند. ناتوانی در استفاده از این خدمات اثرات نامطلوبی بر شیوه زیست فقرای شهری می گذارد و آن‌ها را گرفتار چرخه‌های باطلی مانند بیسوادی و بیماری می‌کند. گزارش جهانی توسعه جهانی (World Bank, 2003) مربوط به سال ۲۰۰۴م. بیان می‌کند که بیشتر خدمات اصلی در اختیار مردمان فقیر به لحاظ کمی و کیفی قرار نمی‌گیرد. در ارتقای وضعیت ارائه خدمات به همگان «حکومت‌های محلی» (local governments) به عنوان سطح حکومتی نزدیک به مردم و منتخب آنان نقش مهمی دارند. ازدیاد و گسترش شهرها و افزایش جمعیت شهرنشین در طی سال‌های گذشته موجب افزایش تقاضا برای خدمات و تسهیلات ارائه شده توسط حکومت‌های محلی شده است و توانایی و ظرفیت حکومت‌های محلی مورد توجه مطالعات توسعه قرار گرفته است. مسئله این است که آن‌ها با توجه به نقشی که در سیاست‌گذاری و برنامه ریزی محلی دارند، می‌توانند در جریان توسعه محلی تسهیل ایجاد کنند، یا با ناکارآمدی خود به عنوان مانعی مهم برای آن عمل کنند. در باره نقش دولت محلی چهار دیدگاه وجود دارد که ساوج و وارد (۱۳۸۰) آن‌ها را این گونه بیان کرده‌اند:

«دولت محلی به منزله تأمین‌کننده رفاه؛

«دولت محلی به منزله برنامه‌ریز و تنظیم‌کننده اقتصاد محلی؛

«دولت محلی به منزله واسطه در شکل‌گیری اقتصاد محلی؛

«دولت محلی به منزله عامل اعمال زور برای نظم و مقررات اجتماعی (ساوج و

وارد، ۱۳۸۰، ص ۲۰۶).

این دیدگاه‌ها نشان می‌دهد که حکومت‌های محلی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی وظایف مهمی بر عهده دارند و می‌توانند بر جریان توسعه مؤثر باشند. تأسیس شوراهای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۷ سبب شد تا مدیریت شهری در ایران که پیش از آن به دلیل انتصاب شهردار توسط وزارت کشور ماهیتی دولتی داشت، به سوی نظامی مبتنی بر آراء و دیدگاه‌های مردم حرکت کند. با وجود محدودیت خدمات ارائه‌شده توسط مدیریت شهری، شوراهای نقش مهمی در سیاست‌گذاری و هدایت خدماتی مانند حمل و نقل عمومی درون‌شهری، بهداشت و نظافت عمومی شهر، آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، برنامه‌ریزی مسکن، تأمین فضای سبز و فضای تفریحی و فراغت دارند.

کارآمدی نهادهای ارائه‌دهنده خدمات نقش مهمی در ایجاد ظرفیت‌های توسعه در هر جامعه دارد. اما داوری صحیح در مورد این توان زمانی میسر است که «عملکرد» (performance) آن‌ها با استفاده از روش‌های دقیق مورد سنجش قرار گیرد. سنجش عملکرد یکی از ابزارهایی است که میزان توفیق یا شکست یک سازمان را نشان می‌دهد. سنجش عملکرد در بخش‌های انتفاعی پیشینه غنی پژوهشی و نظری دارد. کارخانجات صنعتی و شرکت‌های تجاری و خدماتی معمولاً مدل مطلوب برای سنجش عملکرد برای محققان بوده است. از روش‌های مرسوم برای اندازه‌گیری عملکرد بخش‌های خصوصی و عمومی استفاده از «سنجه‌های مالی» (financial measure) یا شاخص‌های هزینه است. بر این اساس، اگر شرکتی خصوصی یا سازمان دولتی از گردش مالی مطلوب برخوردار باشد، می‌توان آن را از نظر عملکردی موفق به حساب آورد. با وجود این، امروزه نیازی جدی به سنجش عملکرد فراتر از سنجه‌های مالی پدید آمده است. در این زمینه اکلس (Eccles, 1991) می‌نویسد: «مدیران اجرایی ارشد بسیاری از صنایع این نکته را تشخیص داده‌اند که راهبردهای جدید و واقعیت‌های رقابتی نیازمند نظام‌های سنجش جدید است. این امر نشانگر تغییری بنیادین از توجه به روش‌های مالی به عنوان پایه سنجش عملکرد به در نظر گرفتن آن‌ها به عنوان یک روش از مجموعه وسیع روش‌های سنجش است».

در این شرایط توجه به سنججه های غیرمالی به ویژه آنهایی که به موضوع «اثربخشی» (effectiveness) مربوط اند، در میان محققان، مدیران و مردم اهمیت می یابد. به عبارت دیگر، همان گونه که مویتا (۲۰۰۰) می نویسد: اصلاحات انجام شده نشانگر تغییر از توجه سستی بر «درون داد» (input) به سنججه های «بیرون داد» (output) عملکرد است. گسترش اصول «حکومت داری خوب» (good governance) به ویژه «پاسخ گویی» و «محاسبه پذیری» (accountability) را نیز می توان از جمله عواملی دانست که توجه به اثربخشی را الزامی ساخته است. این الزام برای رهبران و مدیران سازمان های مردم سالار بیشتر است؛ زیرا آن ها منتخب مردم برای دوره زمانی مشخص هستند و برای انتخاب مجدد نیازمند ارائه عملکرد و نشان دادن اثربخشی اقدامات خود هستند. خواسته اصلی مردم نیز از حکومت های محلی، توجه به مشکلات جامعه محلی و فعالیت برای حل و کاهش آن ها است. به نظر هیلی و پاتر (Healey and Potter, 1987)، «سنجش عملکرد باید معطوف به این باشد که چه خدماتی در عمل دریافت شده است و تا چه اندازه آن ها در برطرف ساختن تقاضاهای مصرف کنندگان توفیق داشته اند». هدف از سنجش عملکرد این است که کارایی و اثربخشی مدیران و سازمان را افزایش دهد و در نتیجه، با کسب مشروعیت، بنیادهای اعتماد عمومی میان حکومت و شهروندان را تحکیم بخشد. قبادیان و اشورت (Ghobadian and Ashworth, 1994, p.47) در خصوص اهمیت این اقدام در حکومت های محلی به این نتایج می رسند:

به بهبود کیفیت تخصیص منابع و دیگر تصمیمات مدیریتی کمک می کند، حرکت به سوی مدیریت بر پایه واقعیت را با تدارک پایه دقیق برای برنامه ریزی، نظارت و کنترل تسهیل می کند، افزودن محاسبه پذیری (accountability) با روشن ساختن مسئولیت ها و تدارک شواهد موفقیت یا شکست، و تدارک یک پایه منظم (systematic) برای ارزیابی و انگیزش کارکنان.

تدوین یک چارچوب دقیق برای سنجش عملکرد بستگی به اقدامات زیر دارد:

۱. تعریف دقیق سنجش عملکرد؛
۲. مرور و نقد اقدامات انجام شده در خصوص سنجش عملکرد حکومت های محلی؛

۳. تدوین یک چارچوب بومی برای سنجش عملکرد شوراهای ایران. این مقاله به این سه اقدام پرداخته است.

مفهوم سنجش عملکرد و ملاحظات مربوط به آن

«سنجش عملکرد» (performance measurement) به اقداماتی اشاره دارد که برای اندازه‌گیری، مقایسه و ارزیابی کارکرد و بازده یک واحد اعم از سازمان یا طرح، برای تعیین میزان موفقیت آن انجام می‌شود. به طور معمول برای سنجش عملکرد مجموعه‌ای از معیارها و شاخص‌ها به کار گرفته می‌شود. جاری و جاری (Jary and Jary 2000) عمده‌نظام‌های شاخص‌های عملکرد را بر پایه یک یا چند یک از چهار گونه شاخص‌های زیر می‌دانند:

یک. شاخص‌های هزینه (cost indicators): این شاخص‌ها بر عملکرد مالی مانند میزان سود و زیان در یک دوره معین توجه دارند؛

دو. شاخص‌های جذب و مقدار (take-up and volume indicators): این شاخص‌ها میزانی را که یک خدمت یا برنامه یا بخش‌های فرآورده‌شده مانند نرخ‌های اشتغال استفاده شده‌اند، ثبت می‌کنند و اغلب آن‌ها را با حداکثر ممکن مورد استفاده یا استفاده در زمینه‌های مشابه، مقایسه می‌کنند؛

سه. شاخص‌های تأثیر یا نتیجه (impact or result indicators) که اثر یک خدمت را با گردآوری اطلاعات مربوط به منافع حاصل شده می‌سنجند.

چهار. شاخص‌های مربوط به واکنش‌های استفاده‌کننده که میزان رضایت حاصل شده دریافت‌کنندگان و مصرف‌کنندگان را از طریق مثلاً پرسش‌نامه یا با مشاهده تعداد شکایات رسیده محاسبه می‌کنند (همان، ۱۳۵۲).

قبادیان و اشورث (Ghobadian and Ashworth, 1994, p.35) متذکر می‌شوند. سنجش عملکرد حکومت‌های محلی به عینیت و آسانی سازمان‌های تجاری و صنعتی نیست. به نظر این دو، سنجش عملکرد سازمان‌های خدماتی محلی پیچیده و مشکل است؛ زیرا برون‌داده‌های این سازمان‌ها عمدتاً سنجش‌ناپذیر، ناملموس و نامتجانس بوده و به خوبی تعریف نشده‌اند. همچنین، هر واحد برون‌داد این سازمان‌ها غالباً در معرض

تغییرات کیفی گسترده است. برخی از خدمات این سازمان‌ها برون‌داده‌های ناملموس دارند و هیچ روش یگانه و رضایت‌بخشی برای تعریف و کمی کردن آن‌ها وجود ندارد. در نتیجه، تعیین تأثیر تغییرات کیفی بر عملکرد بسیار مشکل است. برخی دیگر از خدمات ارائه‌شده توسط این سازمان‌ها، «غیرانتفاعی» (non-profit services) هستند. این خدمات پیچیدگی‌های بیشتری نسبت به خدماتی دارند که در بخش خصوصی عرضه می‌شوند. پیچیدگی‌های مذکور از آن‌جا ناشی می‌شوند که دریافت‌کنندگان خدمات به ندرت «بهای اقتصادی» (economic price) برای خدماتی که دریافت می‌دارند، می‌پردازند. همچنین، خدمات آن‌ها با مردم سر و کار دارند؛ از این رو، سنجش عملکرد آن‌ها باید فراتر از سنجش‌های «کارایی» (efficiency) باشد.

در مجموع، اگر خواسته باشیم پیچیدگی‌ها و مشکلات سنجش عملکرد حکومت‌های محلی را برشماریم، می‌توانیم آن‌ها را به شرح زیر بدانیم:

- نبود عرضه‌کنندگان جانشین در بیشتر موارد؛
- نبود یا کمبود امکان برای فروش دارایی‌ها و تبدیل آن به نقدینگی (liquidation)؛

- پایه دارایی (asset) گسترده با عمر زیاد؛
 - فشارهای مداوم از ناحیه حکومت مرکزی؛
 - نبود ارتباط مستقیم آشکار میان خدمات و هزینه‌ها برای رأی‌دهندگان؛
 - حوزه وسیع خدمات با درجات مختلف دارایی قابل ارزیابی (tangibility).
 - نقش قدرتمند کارکنان ستادی (staff) نسبت به مدیران ارشد (line managers).
- در حالی که عکس این وضعیت در بخش خصوصی یافت می‌شود، (همان، صص ۳۶-۳۷).

تلاش‌های انجام‌شده برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی در مراحل آغازین خود هستند و مطالعات انجام‌شده در این خصوص را با توجه به آثار موجود می‌توان به دو رویکرد «مطالعات سازمانی» و «مطالعات اجتماعی» تقسیم بندی کرد. آنچه برای مطالعات سازمانی اهمیت دارد، تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی است اما این موضوع برای مطالعات اجتماعی فراهم‌کننده بخشی از

اطلاعات مورد توجه آن‌ها برای تعیین عوامل مؤثر بر عملکرد است. به عبارت دیگر، در مطالعات اجتماعی آنچه اهمیت دارد، تعیین عواملی است که بر عملکرد حکومت محلی تأثیر دارند. این عوامل می‌تواند شامل عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و تاریخی باشد. محققان اجتماعی برای تعیین تأثیر عوامل مورد بررسی، عملکرد حکومت‌های محلی را به عنوان متغیر وابسته تحقیق خویش مورد سنجش قرار می‌دهند.

مطالعات سنجش عملکرد در حکومت‌های محلی

در این بخش کارهای انجام‌شده در خصوص سنجش عملکرد در حکومت‌های محلی معرفی می‌شوند. این کارها عبارت‌اند از تحقیق پاتنام (Robert D. Putnam) در مورد حکومت‌های منطقه‌ای در ایتالیا و تحقیقات انجام‌شده برای مطالعه و سنجش عملکرد در شوراها.

الف. تحقیق رابوت پاتنام

پاتنام در مطالعه حکومت‌های منطقه‌ای تازه‌تأسیس ایتالیا در دهه ۱۹۷۰م. که نتایج آن در کتابی با عنوان «دموکراسی و سنت‌های مدنی»^۱ چاپ شده است، درمی‌یابد که تفاوت‌های بسیاری از نظر کارآمدی اداری و پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان میان حکومت‌های منطقه‌ای شمال ایتالیا و جنوب این کشور وجود دارد. پاتنام در جستجوی علل این تفاوت‌ها با وجود مشابهت‌های بسیار از نظر ساختار اداری و بودجه حکومت‌های منطقه‌ای این دو بخش است. او برای پاسخ به این مسئله نیاز به ارزیابی عملکرد حکومت محلی دارد. او دو پرسش «چه کسی حکومت می‌کند؟» و «چقدر خوب حکومت می‌کند؟» را از جمله اساسی‌ترین پرسش‌های علم سیاست می‌داند. مسئله او این است که چگونه می‌تواند یک ارزیابی جدی، منصفانه و متقاعدکننده از حکومت‌های محلی داشته باشد. نهادهای مورد مطالعه او حکومت نمایندگی هستند و از این رو، دو موضوع «پاسخ‌گویی به موکلان» و «کارآمدی در اداره مسائل عمومی» را

در ارزیابی عملکرد آن‌ها مهم می‌داند. پاتنام ارزیابی جدی عملکرد حکومت‌های محلی را دارای چهار ویژگی زیر می‌داند:

۱. ارزیابی باید جامع باشد: همه فعالیت‌های حکومت‌های محلی از انجام امور متعارف تا امور مبتکرانه و اصلاحی باید مورد توجه قرار گیرد.

۲. ارزیابی باید به لحاظ درونی از استحکام برخوردار باشد: حکومت‌های محلی وظایف زیاد و متنوعی را بر عهده دارند. از این رو، ممکن است برخی از آن‌ها در بعضی جنبه‌ها موفق و در برخی دیگر ناموفق باشند. از این رو، ارزیابی باید در جهت انطباق میان معیارهای عملیاتی گوناگون برای سنجش عملکرد و چندبعدی بودن آن تلاش کند.

۳. ارزیابی باید قابل اتکا باشد: در این جا منظور پاتنام «پایانی» ارزیابی است. یک نظام سنجش عملکردی مناسب نتایج قابل اتکا فراهم می‌آورد.

۴. ارزیابی باید با اهداف و ارزیابی‌های پیشگامان و موکلان نهاد منطبق باشد. معیارهای سنجش عملکرد باید با نگرش‌های شهروندان انطباق داشته باشد و نیازها و انتظارات آن‌ها را بازتابد.

پاتنام سه گونه ارزیابی را برای هر حکومت محلی انجام می‌دهد؛ این‌ها عبارت‌اند از: «فرآیند سیاست‌گذاری»، «محتوای سیاست» و «اجرای سیاست». به عبارت دیگر، او تلاش می‌کند تا نظریه و عمل یا گفتار و کردار را در حکومت محلی ارزیابی کند. او در ارزیابی مربوط به فرآیند سیاست‌گذاری و اقدامات داخلی از سه معیار «ثبات کابینه»، «دقت زمانی بودجه» و «خدمات آماری و اطلاع‌رسانی» استفاده می‌کند. ثبات کابینه اشاره به تداوم مدیران اجرایی شهرداری دارد. به نظر پاتنام ثبات کابینه حکومت محلی موجب می‌شود تا خط سیاست‌گذاری منسجمی دنبال شود. دقت زمانی بودجه اشاره به زمان تصویب بودجه دارد که می‌تواند زمانی پیش از شروع سال مالی تا اواخر آن را در بر گیرد. معیار آخری نیز به میزان برخورداری حکومت محلی از آمار و اطلاعات اشاره دارد. این سه معیار از نظر پاتنام معیارهای فرآیندی است.

در بخش دوم ارزیابی عملکرد، توجه به محتوای تصمیمات و سیاست‌های حکومت‌های محلی است. پاتنام در سه حوزه سیاست‌گذاری متفاوت شامل توسعه

اقتصادی، طرح‌های محیط زیستی و ارضی و خدمات اجتماعی برون‌دادهای شورای قانون‌گذاری هر منطقه را طی دوره زمانی ۱۹۷۸-۱۹۸۴م. بررسی کرده است. موضوعات مورد بررسی گسترده بوده و مواردی را چون «ناحیه‌بندی شهری، دیالیز کلیه، خدمات آموزشی به کارگران و تأسیس مراکز منطقه‌ای برای تحقیقات صنعتی و بازاریابی» شامل می‌شده‌اند. سه اصل مورد توجه پاتنام در این مرحله عبارت بوده‌اند از: «جامعیت قوانین»: یعنی تا چه اندازه مجموع قوانین تصویب‌شده توانسته است نیازهای اجتماعی پاسخ دهد؛ «پیوستگی قوانین»: یعنی تا چه اندازه قوانین تصویب‌شده با یکدیگر از نظر درونی سازگار بوده و هماهنگی داشته‌اند و «خلاقیت قوانین»: یعنی قوانین مصوب تا چه اندازه توانسته‌اند نیازهای جدید را شناسایی کنند و خدمات جدید ارائه دهند و برای اشکال جدید فعالیت‌های بخش خصوصی ایجاد انگیزه کنند. مجموعه قوانین مورد توجه در این بخش عبارت‌اند از: مقررات حفر معدن، افزایش ماهیگیری، کنترل آلودگی هوا و آب، درجه‌بندی هتل‌ها، درمانگاه‌های پزشکی پیشگیری‌کننده، حفاظت از حیات وحش، منطقه‌ای کردن تجارت، حمایت از مصرف‌کننده، نظارت بر بازار کار، ارتقای خدمات داوطلبانه، رسیدگی به سود مدیریت منطقه‌ای و مراقبت‌های بهداشت روانی.

در بخش اجرای سیاست‌ها شاخص‌های مورد توجه عبارت بودند از: بهداشت عمومی، رفاه اجتماعی، توسعه صنعتی و کشاورزی، مسکن و سیاست شهری. به نظر پاتنام، «دو شاخص اول ارائه خدمات مستقیم را نشان می‌دهد. شاخص بعدی بیانگر امکانات موجود در هر منطقه برای اجرای سیاست‌هاست. در نهایت سه شاخص آخر بر میزان کارآمدی حکومت‌های منطقه‌ای در استفاده از بودجه‌ای که حکومت مرکزی به آن‌ها داده (ظرفیت هزینه) متمرکز است» (همان، ۱۲۹). در معیار مراکز مهد کودک، توانایی حکومت‌های منطقه‌ای برای ایجاد مراکز مذکور سنجیده شد و مناطق بر این اساس رتبه‌بندی شدند. در معیار درمانگاه‌های خانواده نیز به همین ترتیب تعداد درمانگاه‌های مورد بهره‌برداری مورد توجه قرار گرفت. در معیار ابزارهای سیاست صنعتی ابزارهای مورد توجه عبارت بودند از: طرح توسعه اقتصادی منطقه‌ای، طرح استفاده از زمین‌های منطقه‌ای، پارک‌های صنعتی، نهادهای مالی و توسعه منطقه‌ای،

شرکت‌های توسعه و صنعتی و بازاریابی و برنامه‌های آموزش مشاغل. در معیار ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی آنچه مورد توجه بود، میزان هزینه کردن بودجه کشاورزی توسط حکومت منطقه‌ای بود. در معیار ظرفیت سرمایه‌گذاری در واحد بهداشت محلی عملکرد حکومت برای هزینه کردن بودجه بهداشت مورد توجه قرار گرفت. در معیار مسکن و توسعه شهری عملکرد حکومت محلی در تنظیم برنامه چهارساله مسکن و هزینه‌کرد بودجه مسکن مورد سنجش قرار گرفت.

در آخرین بخش از ارزیابی عملکرد حکومت‌های محلی پاتنام به سرعت پاسخ‌گویی حکومت به درخواست‌های شهروندان پرداخت. روش مورد استفاده او برای سنجش معیار مذکور جالب توجه است. همکاران تحقیقاتی او از سه اداره وابسته به حکومت‌های منطقه‌ای در مورد سه مسئله آموزشی، بهداشتی و کشاورزی درخواست اطلاعات کردند. جواب‌های دریافتی بر حسب سرعت وصول جواب و وضوح و جامعیت جواب ارزیابی شدند.

هدف پاتنام از سنجش عملکرد حکومت‌های محلی مقایسه میان مناطق بود. برای دستیابی به این منظور لازم بود تا پیوستگی شاخص‌های به کاررفته برای سنجش عملکرد ثابت شود. از این رو، پاتنام به موضوع ارتباط درونی شاخص با یکدیگر پرداخت. او می‌نویسد: «ما... یک ارتباط منطقی و قابل توجه بین دوازده شاخص گوناگون عملکردی نهادیمان یافتیم. مناطقی که کابینه‌هایشان باثبات بوده‌اند، بودجه‌شان را به موقع گرفته‌اند، منابع مالی‌شان را بر طبق برنامه هزینه کرده‌اند و در اخذ یا ابداع قوانین جدید پیشگام بوده‌اند تا حد زیادی همان مناطقی بودند که مهدکودک و درمانگاه‌های خانواده تأسیس کرده‌اند، طرح‌های شهری جامع تدوین، و به کشاورزان وام پرداخت کرده‌اند و به نام‌ها دریافتی‌شان به سرعت پاسخ داده‌اند» (همان، ۱۳۵). با این ترتیب پاتنام بر اساس شاخص‌های دوازده‌گانه و ارتباط درونی میان آن‌ها یک «شاخص عملکرد نهادی» تهیه می‌کند. او علاوه بر این ارزیابی خود را در طول دو دوره زمانی ۱۹۷۰-۱۹۷۶ و ۱۹۷۸-۱۹۸۵ م. بررسی می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که ارزیابی‌ها با هم انطباق دارند.

اما کار مهم‌تر پاتنام آن است که سنجش عینی عملکرد را با نگرش شهروندان از دیدگاه انطباق با یکدیگر بررسی می‌کند. پرسش راهنمای او این است که آیا نتایج ارزیابی عملکرد با ارزیابی‌های شهروندان هماهنگی دارند؟

گرچه پاتنام این مسئله را تصریح نکرده است، می‌توان این اقدام او را در جهت سنجش «اثربخشی» (effectiveness) دانست. به عبارت دیگر، در بخش نخست سنجش عملکرد او با بهره‌گیری از دوازده معیار عینی «کارایی» (efficiency) را می‌سنجد و در بخش دوم کار به اثربخشی توجه دارد. نتایج حاصل شده از این اقدام که شش بار در فاصله سال‌های ۱۹۷۷-۱۹۸۸م. انجام شد، نشان داد که «شهروندان مناطق ایتالیا کاملاً با ارزیابی [پاتنام] از حکومت‌هایشان موافق هستند».

به عبارت دیگر، او شاخص‌های «عینی» ارزیابی عملکرد نهادی را با ارزیابی‌های شهروندان به عنوان شاخص‌های «ذهنی» عملکرد این نهادها مقایسه می‌کند. نتایج تحقیق نشانگر هماهنگی این دو ارزیابی با یکدیگر است. نتیجه دیگر این است که بر برخی مناطق (شمال ایتالیا) بهتر از بقیه مناطق (جنوب ایتالیا) حکومت و مدیریت می‌شود و آن‌ها در عملکردشان چه به لحاظ عینی و چه به لحاظ ارزیابی ذهنی شهروندان موفق‌ترند. با توجه به مباحث ذکر شده می‌توان مدل زیر را به عنوان مدل پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی ترسیم کرد:

جدول ۱- مدل پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی

شاخص‌ها	محور سنجش	نوع سنجش
<ul style="list-style-type: none"> • ثبات کابینه • دقت زمانی بودجه • خدمات آماری و اطلاع رسانی 	فرایند سیاست‌گذاری	عینی
<ul style="list-style-type: none"> • جامعیت قوانین • پیوستگی قوانین • خلاقیت قوانین 	محتوای سیاست	
<ul style="list-style-type: none"> • بهداشت عمومی • رفاه اجتماعی • توسعه صنعتی و کشاورزی • مسکن • سیاست شهری • سرعت پاسخگویی به درخواست‌های شهروندان 	اجرای سیاست	
	نگرش شهروندان به حکومت محلی	ذهنی

چارچوب تحقیق پاتنام توسط تعداد دیگری از محققان (کوساک، (Cusack, 1997)، رایس و سامبرگ (Rice, and Sumberge, 1997)، و رایس (Rice, 2001))، برای بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر عملکرد حکومت‌های محلی به کار گرفته شد.

ب. مطالعات سازمانی

بخش دیگری از مطالعات سنجش عملکرد حکومت‌های محلی انجام شده، اقداماتی است که برخی از سازمان‌ها برای سنجش عملکرد انجام داده‌اند. در اینجا بر اساس مطالعه قبادیان و اشورث (Ghobadian and Ashworth, 1994) سه مدل کمیسیون بازرسی (audit commission)، مدل شورای ملی مصرف‌کنندگان (NCC)^۲ و مدل مؤسسه مطالعات حکومت محلی (INLOGOV)^۳ معرفی می‌شوند:

کمیسیون بازرسی

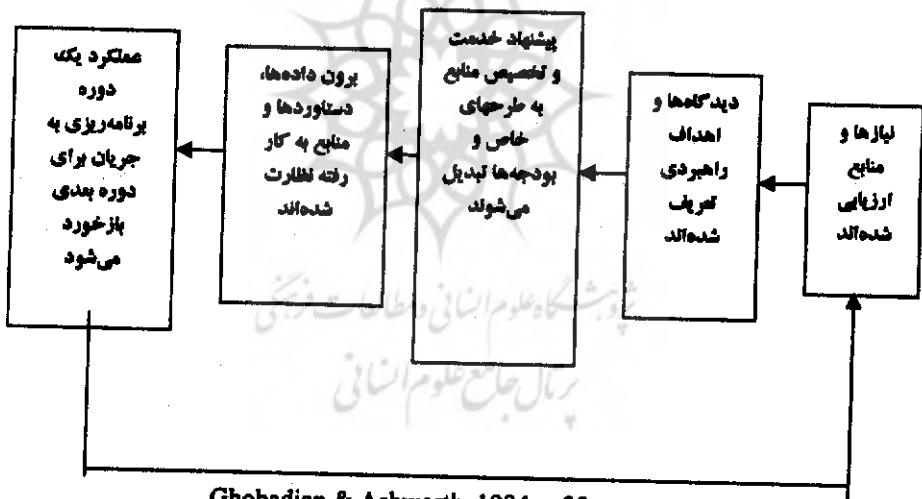
چارچوب این کمیسیون برای مطالعه عملکرد حکومت محلی در شکل شماره یک نشان داده شده است. در این مدل عملکرد در حکومت محلی از دو عنصر اصلی «کارایی» و «اثربخشی»^۴ تشکیل می‌شود. تعریف این دو عنصر در مدل به شرح زیر است:

«کارایی یک خدمت»: یعنی تدارک میزان مشخص و با کیفیت خدمت با پایین‌ترین

سطح منابع که قادر به برآورده ساختن آن خدمت باشد.

«اثربخشی یک خدمت»: یعنی فراهم کردن خدمات مناسبی که حکومت محلی را

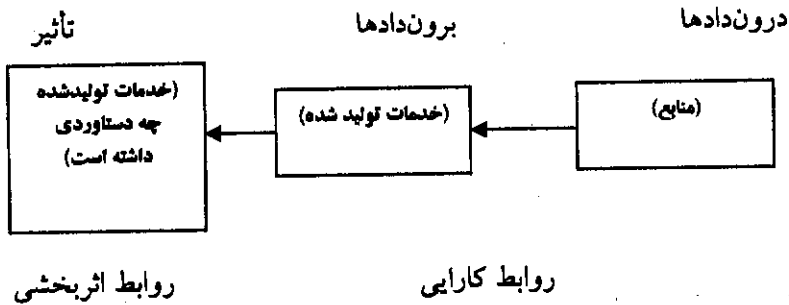
به اجرای سیاست‌ها و دستیابی به اهدافش توانا می‌سازد.



منبع: Ghobadian & Ashworth, 1994, p.39

شکل ۱- جریان مدیریت برای مطالعه عملکرد

شکل شماره دو روابط میان کارایی و اثربخشی را نشان می‌دهد:



منبع: Ghobadian & Ashworth, 1994, p.40

شکل ۲- روابط میان درون‌دادها، برون‌دادها و تأثیر

سنجش کارایی با توجه به امکان استفاده از سنج‌های کمی و اقتصادی معمولاً انجام پذیر است، اما بیان نتایج بر حسب اثربخشی کار آسانی نیست. جدول ۱-۲ سنج‌های درون‌دادها، برون‌دادها، کارایی و اثربخشی برای خدمات مختلف حکومت‌های محلی را نشان می‌دهد.

جدول ۲- نمونه‌هایی از درون‌دادها و برون‌دادها در حکومت محلی

خدمت	درون دادها (معمولاً حسب هزینه مالی بیان می‌شوند)	کارایی و صرفه	کارایی و الربخشی برون دادها	تأثیر الربخشی
نگهداری از مسکن	کار سرمایه مواد	کارهای انجام شده	زمان انتظار توفیق در تعمیرات	بهبود معیارهای زندگی
کنترل توسعه	کار سرمایه مواد	تعداد درخواست‌ها	توفیق در اهداف برنامه‌ریزی	بهبود در کل محیط زیست
سلامتی محیطی	کار سرمایه مواد	تعداد بازدیدها	تقلیل غذا/خانه‌های نامناسب	بهبود سلامتی محلی / محیطی
فراغت	کار سرمایه مواد	حضور یافتن	نسبت جمعیت مورد خدمت	کاهش جرم / سلامتی محیطی
جمع‌آوری زیاله	کار سرمایه مواد	مقدار جمع‌آوری شده بر حسب تن	خانه‌هایی مورد خدمت	مشتریان راضی
حمل و نقل عمومی	کار سرمایه مواد	مسافر به مسافت بر حسب مایل	سطوح خدمات، مانند عملکرد به هنگام	بهبود حرکت جمعیت

منبع: Ghobadian & Ashworth, 1994, p.41

در سال ۱۹۸۸م. کمیسیون سطوح مختلف سنجش عملکرد را به شرح زیر تعیین

کرد:

منابع مورد استفاده؛

مشتریان- چه تعداد و چه کسانی؛

میزان خدمات عرضه‌شده؛

کیفیت خدمات- که از طریق بازرسی به جای پرداختن به کمیت ارزیابی می شود، و نتیجه، یا سهمی که در کیفیت زندگی دارد. در ادامه با اصلاح نظرهای خود چهار مرحله زیر را برای مطالعه عملکرد بیان کرد:

تعیین سنجه‌های عملکرد؛

تعیین اهداف و نظارت بر دستاوردها؛

بررسی گزینشی حوزه‌هایی که به انتظارات پاسخ نگفته‌اند؛

و انجام اقداماتی که حاصل مطالعه هستند.

آن‌ها بر مرحله یک که سنجه‌های سنجش عملکرد تعیین می شود، تأکید کردند. در ۱۹۸۹م. یعنی یک سال بعد آن‌ها بار دیگر رهیافت خود را نسبت به مطالعه عملکرد اصلاح کردند. در این زمان کیفیت و اثربخشی شامل بازخورد از مشتریان، محور رهیافت آن‌ها شد. از این رو، چهار مرحله مطالعه عملکرد پس از اعمال اصلاحات به شرح زیر تعیین شدند:

سنجش عملکرد؛

ارزیابی اثربخشی و کیفیت؛

نظارت و گزارش‌دهی، و اقدامات.

با وجود این در سال ۱۹۸۹م. کمیسیون به این نتیجه رسید که مهم‌ترین شاخص عملکرد حکومت محلی، «ارزشی است که به مشتریانش عرضه می‌کند». صرف سنجش هزینه‌ها و کمیت، بدون توجه به کیفیت، مبنای رضایت‌بخشی برای مطالعه عملکرد نیست. این نتیجه‌گیری نشانگر این واقعیت است که بررسی کارایی کافی نیست و باید به موضوعات مهمی مانند منظور کردن نیازها، نتایج و رضایت مردم هم توجه کرد.

۲. شورای ملی مصرف‌کنندگان

ویژگی رهیافت آن‌ها برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی توجه به سنجه‌هایی است که دیدگاه مردم یا مشتریان سازمان‌های مذکور را نشان بدهد. آن‌ها بر این نظرند که اثربخشی تن‌ها در رابطه با مقصود سازمانی قابل ارزیابی است. مقصود حکومت محلی فراهم کردن منافع خاص برای افراد خاص است. این موضوع بار دیگر توجه

مباحث را از پول به اموری مانند ماهیت، کیفیت و کمیت خدمات، اثر آن‌ها و میزانی که نیازها و ترجیحات مشتری و جامعه را برآورده می‌سازند، معطوف کرد. آن‌ها چارچوب زیر را برای سنجش عملکرد پیشنهاد می‌کنند:

تعیین عواملی که مشتری در هنگام ارزیابی محصول یا خدمت مدنظر قرار می‌دهد؛ توسعه شاخص‌های عملکرد برای جنبه‌هایی که قابل سنجش هستند؛

و توسعه روش‌های ارزیابی جنبه‌های سنجش‌ناپذیر؛ روش‌هایی مانند پیمایش‌ها (surveys)، میزگردها (panel meetings) و تحلیل شکایات (complaints).

سنجش اثربخشی به توجه به چهار پرسش زیر نیاز دارد:

آیا همواره کار انجام می‌شود؟ آیا به خوبی انجام می‌شود؟ (در اینجا توجه به عواملی مانند دسترسی، انتخاب، کیفیت و منافع است).

چقدر احتمال استفاده دارد؟ (در اینجا توجه به اطلاعات، آسانی و لذت‌بخشی و شکل ظاهری است).

اثرات جانبی چیست؟ (یعنی اثرات زیست‌محیطی و ایمنی).

صرفه‌جویی و کارایی (از دیدگاه استفاده‌کننده و مالیات‌دهنده).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، رهیافت ذکرشده برای ترکیب سنجش‌های کمی و کیفی تلاش کرده است. امتیاز رهیافت آن‌ها این است که اثربخشی و کیفیت را از نظر مشتری منظور کرده‌اند. این همان نکته‌ای است که مورد توجه رهیافت کمیسیون بازرسی در آخرین مباحثش قرار گرفته بود.

چهار پرسش اصلی مدل عبارت‌اند از:

آیا خدمت همان چیزی را که مورد نظر بوده است، انجام می‌دهد؟

چقدر احتمال استفاده دارد؟

چقدر هزینه دارد؟

آیا اموری را که مورد نظر نبوده است، انجام می‌دهد؟

۳. مؤسسه مطالعات حکومت محلی

چارچوب پیشنهادی آن‌ها در جدول شماره سه نشان داده شده است. در این چارچوب به سه موضوع مهم پرداخته شده است: نخست، مقاصد: یعنی جهت خدمات؛ دوم، تولید: یعنی جریانی که با آن خدمات تولید می‌شوند و سوم، اثر بازار: یعنی بخش‌هایی از جامعه که خدمات را دریافت می‌دارند.

مؤسسه سه حوزه سنجش کارایی را تعیین کرده است:
 کارایی تغییر شکل درون دادها به برون دادها،
 کارایی درون‌داد توزیع‌شده برای پیشینه کردن رفاه مشتری،
 و کارایی محصول سازگار شده با ترجیحات مشتری.

جدول ۳- چارچوب ارزیابی عملکرد

مقاصد ما چیستند؟	نیازها اولویت‌های سیاسی ادراکات حرفه‌ای
از چه منابعی استفاده می‌کنیم؟	درون دادها
چگونه خدمات را تولید و توزیع می‌کنیم؟	جریان تولید
چه خدماتی تولید می‌شوند؟	تولیدات و برون دادها
خدمات به چه کسانی می‌رسد؟	اثر بازار
خدمات چه تفاوت‌هایی را موجب می‌شوند؟	پیامدها

منبع: Ghobadian & Ashworth, 1994, p.44

مسئله تحقیق

تا اینجا بررسی نشان می‌دهد که سنجش عملکرد حکومت‌های محلی پیشینهٔ زیادی ندارد و در سال‌های اخیر بنا به عواملی مانند فشار حکومت مرکزی و ضرورت پاسخ‌گویی و شفافیت حکومت آغاز شده است. در مجموع سنجش عملکرد با توجه به دو اصل «کارایی» و «اثربخشی» صورت می‌گیرد که سنجش کارایی با توجه به عینیت داده‌ها و در دسترس بودن آن‌ها نسبتاً به سهولت انجام‌شدنی است. اما سنجش اثربخشی به سبب تغییر رویکرد به موضوعات کیفی کار ساده‌ای نیست و نیازمند انجام اقدامات پیچیده است. اما آنچه که حاصل این بررسی برای تحقیق حاضر است، این موضوع

مهم است که هیچ یک از دو حوزه مدیریت و علوم اجتماعی به کنشگران حکومت‌های محلی نپرداخته‌اند؛ به عبارت دیگر، آنچه برای محققان اهمیت داشته، تعریف مفاهیم و سنجش آن‌ها در میدان بوده است. تعاریفی که عمدتاً تکیه به دیدگاه‌های پیشینی محققان داشته است. از این رو، پرداختن به موضوع کارایی حکومت‌های محلی از زاویه نگاه کنشگران درون آن کاری جدید به شمار می‌آید. پرسش این است که از نظر اعضای یک سازمان چه عواملی بر عملکرد آن تأثیر می‌گذارند؟ این عوامل می‌تواند راهنمایی برای ترسیم مدل دقیق‌تری برای سنجش عملکرد باشند. مدل‌های پیشین عموماً بر برداشت ذهنی محققان تکیه داشتند و از زاویه نگاه آن‌ها به موضوع سنجش عملکرد پرداخته بودند. اما در مقاله حاضر با استفاده از یک تحقیق میدانی که پرسش فوق را از اعضای شوراهای پرسیده، تلاش کرده است تا مدلی مبتنی بر دیدگاه کنشگران درون حکومت محلی را به عنوان یک چارچوب جدید برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی در یک کشور در حال توسعه پیشنهاد کند.

روش تحقیق

از آن جایی که در تحقیق حاضر هدف جستجوی مفاهیم نظری بود که محقق را قادر به ساختن یک مدل برای سنجش عملکرد یک سازمان محلی می‌سازد، روش تحقیق مورد استفاده مبتنی بر رهیافت «نظریه بنیانی» (grounded theory) بود (Corbin and Strauss, 1998). این رهیافت که در چارچوب کلی روش‌های کیفی قرار می‌گیرد، برای تدوین مفاهیم و مقوله‌های نظری برخاسته از واقعیت است که در نهایت با استفاده از فنون خاص خود می‌تواند به کار ساختن نظریه برای موضوع مورد بررسی بیاید.

نظریه بنیانی سه عنصر اصلی دارد که عبارت‌اند از: «مفاهیم» (concepts)؛ «مقوله‌ها» (categories) و «قضایا» (propositions). ایجاد هر یک از این عناصر مستلزم تحلیل داده‌هاست که محور اصلی روش نظریه بنیانی به شمار می‌رود. این سه عنصر در جریان تحلیلی کدگذاری پدیدار شده و به یکدیگر متصل می‌شوند. اگر این روش به عنوان یک کل در نظر گرفته شود، «گردآوری داده‌ها» و «تحلیل داده‌ها» پویای هستند که به شدت به یکدیگر وابسته‌اند و باید به طور متناوب صورت گیرند؛ زیرا تحلیل،

نمونه‌گیری از داده‌ها را هدایت می‌کند. تحلیل داده‌ها برای هر مورد مستلزم ایجاد مفاهیم از طریق فرایند «کدگذاری» یا رمزگذاری (coding) است. در این فرایند داده‌ها تجزیه یا شکسته شده، مفهوم‌سازی می‌شوند و به شیوه‌های جدید در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. این همان فرایند اصلی است که با آن نظریه‌ها از داده‌ها ساخته می‌شوند. دو رویه تحلیلی «مقایسه کردن» (making comparisons) و «پرسش کردن» (making of questions) در جریان کدگذاری اساس کار هستند. با وجود این، در تحقیق حاضر تنها به «تنظیم مفاهیم» (conceptual ordering) بسنده شد؛ زیرا هدف ساختن یک مدل سنجش عملکرد بود.

موارد مطالعه و مشارکت‌کنندگان

در رهیافت نظریه‌بنیانی از آن جایی که هدف دستیابی به نظریه‌ای در مورد موضوع تحقیق است، آنچه اهمیت دارد، تعیین موارد (cases) مرتبط برای گردآوری داده و «نمونه‌گیری بر اساس نظریه» (theory based sampling) است که بر اساس آن محقق افرادی را بررسی می‌کند که می‌توانند در تدوین مفاهیم، مقوله‌ها و ساختن نظریه کمک کنند (Creswell, 1997, p.118). به این شیوه «نمونه‌گیری نظری» (theoretical sampling) نیز گفته می‌شود که در آن جمع‌آوری داده‌ها تا هنگامی که مقوله‌های اصلی ظاهر شوند، ضروری است. پس نمونه‌گیری نظری تا هنگامی که مقوله‌ها به «اشباع نظری» (theoretical saturation) برسند، ادامه پیدا خواهد کرد. در مطالعه حاضر ۷۵ نفر از اعضای شورای شهر و شهرداران شهرهای زاهدان، سنندج، تربت حیدریه، مشهد، کرمانشاه، تویسرکان، آمل، کهک، قنات، رودهن، اندیشمک و بوشهر مورد «مصاحبه اکتشافی» (explorative interview) و «مصاحبه نیمه‌ساختاریافته» (semi-structured interview) قرار گرفتند. با اعضای شورا در محل شورای شهر مصاحبه شد. دلیل این کار، مصاحبه با مشارکت‌کننده در میدان بود تا حداقل امکان از بروز رفتارهای تصنعی جلوگیری شود. تحصیلات «مشارکت‌کنندگان» (participants) از زیر دیپلم تا فوق لیسانس بود. آن‌ها مشاغل مختلفی مانند خانه‌داری، دانشجو، کارمند، مدیرکل و کاسب را داشتند. برخی از آن‌ها تجربه عضویت در شورای روستایی و عضویت در شورای

دوره اول را داشتند. مقوله‌های نظری اولیه تحقیق در پایان اولین مورد گردآوری و تحلیل اطلاعات ساخته شدند. آن‌ها در زمان مطالعه موارد دیگر، بازنگری و تصحیح شدند و در پایان مطالعه مورد شهر رودهن به اشباع نظری دست یافته شد. با وجود این، برای اطمینان بیشتر با اعضای شوراهای شهر اندیشمک و بوشهر نیز مصاحبه شد. از آن جایی که مصاحبه‌های جدید حاوی داده‌هایی جدیدی نبودند، دستیابی به اشباع نظری تحقیق ثابت شد.

یافته‌های مطالعه

در این تحقیق مصاحبه‌های آغازین تحلیل خط به خط شد و پس از پدیدار شدن مقوله‌های آغازین، به کدگذاری جملات و بندها اقدام شد. با تحلیل خط به خط، تعداد ۱۰۶۱ داده خام ساخته شد. با استفاده از دو رویه طرح پرسش و مقایسه کردن و مراجعه مکرر به داده‌ها، داده‌های خام جدول فوق بدل به مفاهیم شدند. تعداد مفاهیم ساخته‌شده در این مرحله ۵۶۳ مفهوم بودند. کار کردن با این تعداد مفهوم برای ساختن نظریه، امری ناممکن است. از این رو، بار دیگر باید با استفاده از رویه‌های تحلیلی مقایسه و پرسش، مفاهیم با یکدیگر مقایسه شد و در سطحی بالاتر در «مقولات» قرار داده شدند. مقوله‌هایی که در این مرحله از کار پدیدار شدند، به شرح زیر هستند:

جدول ۴- مقوله‌های حاصل شده از تحلیل مفاهیم

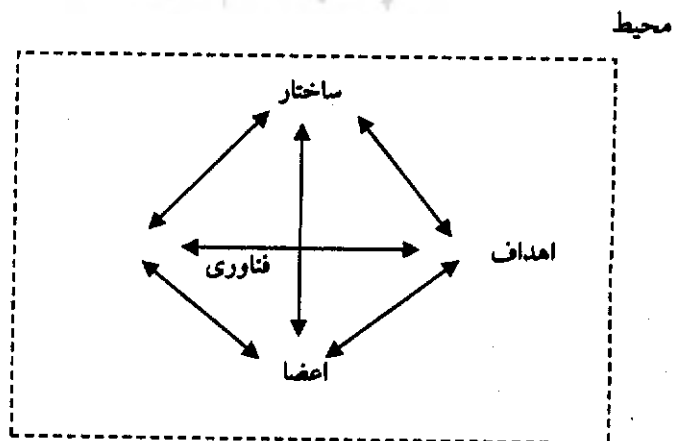
ردیف	مقوله
۱	مطالبات عمومی
۲	تجربه
۳	ساختار نظام اداری
۴	تمرکزگرایی
۵	نگرش نسبت به نظام اداری
۶	نگرش نسبت به جامعه
۷	نگرش نسبت به شورا
۸	نهادخواهی

حمایت خواهی	۹
لابی کردن	۱۰
چانه زنی	۱۱
نگرانی	۱۲
احساس توفیق	۱۳
بورکراتیزه شدن	۱۴
رهاشدگی	۱۵
وضعیت مالی - انسانی شهرداری‌ها	۱۶
نگرش خانواده	۱۷
مقاومت آشتی جویانه	۱۸
امتناع از مشارکت	۱۹
امیدواری	۲۰
جنسیت	۲۱
آگاهی از شورا	۲۲
تشویق دیگران	۲۳
تنش درون گروهی	۲۴
مشارکت	۲۵
عضویت در شورا	۲۶
نفع جویی فردی	۲۷
موقعیت درون گروهی	۲۸
مقاومت	۲۹
تعلق محلی	۳۰
هماهنگی	۳۱
توافق	۳۲
فداکاری	۳۳
سرخوردگی	۳۴
حمایت طلبی	۳۵

قدرت‌خواهی	۳۶
فردگرایی	۳۷
محدودیت‌خواهی	۳۸
تصور شکست	۳۹
ابهام در قوانین	۴۰
نبود نظارت	۴۱
سیاست پرهیزی	۴۲
دسترسی‌پذیری	۴۳
اعتماد به نفس	۴۴
احساس ارزشمندی	۴۵
احساس قدرت	۴۶

همان‌گونه که جدول نشان می‌دهد، در این مرحله ۴۶ مقوله ساخته شد. با توجه به هدف مطالعه که ساختن مدلی برای سنجش عملکرد شوراهای بود، مقوله‌های به دست آمده با توجه به ویژگی‌ها و ابعاد مشابه در چند مقوله کلی‌تر ادغام شدند که عبارت اند از: محیط؛ ساختار اجتماعی؛ خصوصیات اعضا؛ اهداف و فناوری. مدل زیر حاصل روابط میان این مقوله‌هاست.

شکل ۳- مدل کیفی سنجش عملکرد شورا



هر یک از این عناصر را می‌توان به شرح زیر تعریف کرد:

ساختار اجتماعی

ساختار اجتماعی اشاره به جنبه‌های الگوشده یا قاعده‌مند روابط موجود میان اعضای شورا دارد. ساختار اجتماعی شورا را می‌توان از نظر تحلیلی به دو جزء «ساختار هنجاری» (normative structure) و «ساختار رفتاری» (behavioral structure) تقسیم‌بندی کرد. ساختار هنجاری مرکب از ارزش‌ها و هنجارها حاکم بر سازمان است. ارزش‌ها معیارهایی هستند که در انتخاب اهداف رفتار به کار می‌روند. هنجارها قواعد تعمیم‌یافته حاکم بر رفتار هستند که به ویژه ابزارهای مناسب برای جستجوی اهداف را تعیین می‌کنند. همان‌گونه که اسکات متذکر می‌شود (Scott, 1987)، در هر گروه‌بندی اجتماعی ارزش‌ها و هنجارها به صورت تصادفی آرایش نیافته‌اند بلکه آن‌گونه سازمان یافته‌اند تا یک مجموعه نسبتاً منسجم و سازگار اعتقادات و فرامین حاکم بر رفتار اعضا را تشکیل دهند. از این جهت است که از ساختار هنجاری صحبت می‌شود. اگر ارزش‌های موجود در شورا بر همکاری و اعتماد تأکید کرده باشد، آن‌گاه می‌توان انتظار کاهش اختلافات و حرکت در جهت عمل جمعی را شاهد بود. روشن است که در صورت اتفاق عکس این موضوع، یعنی وجود ارزش‌های مبتنی بر بی‌اعتمادی به دیگران، افزایش اختلاف و اختلال در عملکرد یکی از نتایج ممکن خواهد بود. یک نکته جالب در مطالعه حاضر نقش مهم ریش سفیدان و معتمدان در کاهش اختلاف و برانگیختن عمل جمعی در شورا است. دومین جزء، ساختار رفتاری است. این جزء به رفتار واقعی به جای فرامین رفتاری توجه دارد. رفتار اجتماعی را می‌توان به سه گونه «فعالیت‌ها»، «تعاملات» و «احساسات» تقسیم‌بندی کرد که این‌ها ساختار رفتاری را تشکیل می‌دهند. برای نمونه، می‌توان در یک شورا در طول زمان مشخص مشاهده کرد که چگونه افراد برای نفوذ بر یکدیگر و با چه میزان موفقیت تلاش می‌کنند و از این طریق توصیفی از ساختار قدرت درون شورا به دست داد. ساختار هنجاری محدودیت‌های مهمی را بر ساختار رفتاری اعمال می‌کند و از سوی دیگر، بسیاری رفتارها از ساختار هنجاری منحرف شده و منبع مهمی را برای اضافات یا تغییرات در

آن ساختار تشکیل می‌دهند. ساختار اجتماعی هر سازمانی به میزانی که رسمیت یافته است، تفاوت می‌یابد. یک ساختار اجتماعی رسمی (formal) ساختاری است که در آن موقعیت‌های اجتماعی و روابط میان آن‌ها به روشنی مشخص شده و به شکل مستقلی از ویژگی‌های مشارکت‌کنندگان اشغال‌کننده آن موقعیت‌ها تعریف شده است. در مقابل، یک ساختار اجتماعی غیررسمی، تمیز میان ویژگی‌های موقعیت و مشخص‌های مشارکت‌کنندگان امکان‌ناپذیر است. در یک ساختار غیررسمی، زمانی که مشارکت‌کنندگان خاصی وارد سیستم می‌شوند، یا آن را ترک می‌کنند، نقش آن‌ها و روابط توسعه می‌یابد و تغییر می‌کند؛ به عنوان پیامد ویژگی‌های شخصی و تعاملاتی که میان آن‌ها روی می‌دهد. با وجود آنکه شوراهای شهر از نظر قانونی سازمان‌های رسمی به شمار می‌روند، به دلیل آنکه نقش‌های موجود در شورا هنوز تعریف روشنی ندارند و به شدت به اشغال‌کنندگان خود وابستگی دارند، ساختار اجتماعی آن غیررسمی است.

خصوصیات اعضا

اعضای سازمان افرادی هستند که به دلیل انواعی از انگیزه‌ها در سازمان مشارکت کرده‌اند. شخصیت و ویژگی‌های شخصی افراد عضو بر کارکرد سازمان تأثیرگذار است. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی اعضا مانند سن، جنسیت، تجربه قبلی و قومیت آن‌ها پیامدهای مهمی برای بسیاری جنبه‌های ساختار و کارکرد شورا دارد.

اهداف

اهداف عبارت‌اند از: تصاویر یا مفاهیم مربوط به دستاوردهای مطلوب یا به عبارت دیگر، شرایطی که اعضا می‌کوشند از طریق فعالیت‌هایشان به آن‌ها دست یابند. تصویر یکسان و هماهنگ اهداف در نزد اعضای شوراها نقش مهمی در همکاری میان آن‌ها دارد که موجب می‌شود تا عمل جمعی با سهولت بیشتری صورت گیرد. اما وجود برداشت‌های متفاوت از اهداف سبب ناهماهنگی میان اعضای شورا می‌شود. به نظر می‌رسد میزان رسمیت یافتن شورا نقش مهمی در ایجاد اهداف روشن و تعمیم‌یافته برای اعضا داشته باشد. در شرایطی که میزان رسمیت شورا به معنای روشن بودن

موقعیت‌ها و روابط میان آن‌ها چندان زیاد نیست، وجود برداشت‌های متفاوت و حتی متضاد از اهداف امکان زیادی دارد.

فناوری

فناوری در اینجا اشاره به سازوکارهایی دارد که درون‌دادها را به برون‌دادها در سازمان تبدیل می‌کند. شورا به عنوان یک «سازمان نرم» وظیفه دارد تا با شناسایی مسائل و مشکلات شهر، راه‌حل‌های کاهش و رفع آن‌ها را در قالب سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری بیابد. از این رو، سیاست‌ها و برنامه‌های مورد تصویب شورا و نحوه بررسی و تدوین آن‌ها به همراه روش‌شناسایی مسائل و مشکلات و ارتباط میان آن‌ها فناوری شورا را تشکیل می‌دهد.

محیط

شورا مانند هر سازمان دیگر در یک محیط کالبدی، فن‌شناختی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی قرار دارد. این محیط بر کارکرد شورا تأثیر زیادی دارد. تمامی عناصری که مورد اشاره قرار گرفت با محیط خود ارتباطات زیادی دارند و از آن‌ها تأثیر می‌پذیرند. زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی اعضای شوراها و نوع روابطی که با محیط اطراف خود به ویژه جامعه محلی و مدیران سازمان‌های دولتی دارند، تأثیر بسیاری بر عملکرد شورا دارند.

نتیجه‌گیری

در این مقاله به نحوه سنجش عملکرد در حکومت‌های محلی توجه شد. در مدل‌های موجود عموماً دو موضوع کارایی و اثربخشی مورد توجه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، هدف آن است تا قابلیت حکومت محلی در نحوه تبدیل منابع به خدمات و میزان رضایت شهروندان از فعالیت‌های آن بررسی شود. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه، به دلیل عدم رسمیت نهادهای جدید، عوامل دیگری نیز بر عملکرد مؤثر است که توجه به آن‌ها برای هر مدل جامع سنجش عملکرد ضروری است. به عنوان یک گام آغازین برای تدوین چنین مدلی، این مقاله تلاش کرد تا با استفاده از

مطالعه کیفی اعضای شوراهای شهر در ایران، عوامل مهم و تأثیرگذار بر عملکرد آن‌ها را بر اساس دیدگاه کنشگران شناسایی کند. این عوامل عبارت بودند از ساختار اجتماعی، خصوصیات اعضا، اهداف، فناوری و محیط. این عوامل نشان می‌دهند که در بررسی سنجش عملکرد حکومت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه لازم است تا عناصر بسیاری مورد توجه قرار گیرد که در مدل‌های حاضر مورد توجه قرار گرفته‌اند. برای نمونه خصوصیات اعضای شورا و پیشینه اقتصادی و اجتماعی آن‌ها تأثیر قابل توجهی بر نحوه تعامل میان اعضا دارد که بر عملکرد تأثیرگذار است. همچنین، نحوه ارتباط با محیط بیرونی شورا و تعاملاتی که میان شورا و جامعه محلی و سازمان‌های دولتی وجود دارد، یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار بر عملکرد است که باید در سنجش عملکرد مورد توجه قرار گیرد.

یادداشت‌ها

1. Making Democracy Work, civic traditions in modern Italy
2. The National Consumer Council (NCC)
3. The Institute of Local Government Studies (INLOGOV)

۴. در تعریف این دو مفهوم می‌توان گفت که «کارایی» یعنی انجام صحیح کار و «اثربخشی» یعنی انجام کار صحیح. برای نمونه می‌توان به ارائه خدمت کاشتن گل و گیاه در خیابان به بهترین صورت و با کمترین هزینه به عنوان خدمتی با کارایی بالا اشاره کرد. اگر مردم محلی به گل‌کاری خیابان اهمیت داده و به آن نیاز شدید داشته باشند، می‌توان خدمت مذکور را اثربخش نیز دانست؛ زیرا در جلب رضایت مردم موفق بوده و یک نیاز آن‌ها را رفع کرده است. اما اگر نیاز مردم به تعمیر آسفالت خیابان‌ها باشد و گل‌کاری در مرتبه‌های پایین سلسله‌مراتب نیازهای آن‌ها قرار گرفته باشد، ارائه چنین خدمتی توسط شهرداری بدون اثربخشی بوده است؛ هرچند که با کمترین هزینه و به بهترین روش یا به عبارت دیگر، با بالاترین کارایی ارائه شده باشد.

کتابنامه

- ساوج مایک . وارد آرن (۱۳۸۰). جامعه‌شناسی شهری. ترجمه ابوالقاسم پوررضا. تهران: سمت.

- Corbin, J and Strauss, A. (1998). Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Sage Publications, Inc.
- Creswell, John W. (1997). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions. SAGE Publications.
- Cusack, Thomas R. (1997). Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments Berlin.
- Eccles, R. G. (1991). "The Performance Measurement Manifesto". Harvard Business Review, January- February.
- Healey, M. and Potter, J. (1987). "Making Performance Measurement Work for Consumer". Performance Measurement and the Consumer. National Consumer Council. London.
- Jary David and Jary Julia (2000). Sociology; Collins Dictionary. Harper Collins Publishers.
- Mwita John Isaac (2000). "Performance management model, a systems-based approach to public service quality". The International Journal of Public Sector Management, Vol. 13 No.1. pp.19-37.
- Offe, Clause and Fuchs, Susanne (2002). A Decline of Social Capital. The German Case. In: Robert Putnam, Editor, Democracies in Flux Oxford.
- Putnam, Robert D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ghobadian, Abby and Ashworth, John (1994). "Performance Measurement in Local Governments- Concept and Practice". International journal of Operations & production Management, Vol. 14. No. 5.
- Rice, Tom W. (2001). "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities". Journal of Urban Affairs. Vol. 23 Issue 3 & 4 Page 375 Fall.

- Rice, Tom W. and Sumberge, Alexander F. (1997). "Civic Culture and Governmental Performance in the American States". *Publius: The Journal of Federalism*. 27(1) Winter.
- Scott, W. Richard (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice- Hall Int.
- World Bank (2003). *Making Services Work for Poor Peoples*. The World Development Report 2004. World Bank Office of the Publisher.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی