

# چگونگی ایجاد مدیریت مشارکتی در شهرداری‌ها

■ مجید محتابی  
عضو هیات علمی دفتر پژوهش  
استانداری کهگیلویه و بویراحمد

## مقدمه

ریشه تأسیس شهرداری‌ها در ایران به پیروزی انقلاب مشروطیت بازمی‌گردد، یعنی هنگامی که تلاش شد تا نهادهای مردمی جایگزین نهادهای استبدادی گردند با تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ خورشیدی در مجلس شورای ملی، نخستین سنگ بنای ایجاد شهرداری‌ها در ایران پایه‌گذاری گردید. مطابق قوانین مصوب سال‌های ۱۲۹۰، ۱۳۰۹، ۱۳۲۸، ۱۳۳۱، ۱۳۳۴، ۱۳۵۲ و ۱۳۴۵ (با تأکید بر قانون مؤخر) شهرداری سازمانی است، حقوقی و محلی و مستقل که در محدوده شهر برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی مردم شهر که جنبه محلی دارد، تشکیل می‌گردد و منظور آن، این است که امور با مشارکت شهروندان حل و فصل گردد. در گذشته و حال که نظارت بر امور شهرداری و انتخاب شهردار توسط انجمن شهر یا شورای اسلامی شهر (مشارکت مردم) انجام می‌گیرد، اهمیت مشارکت دو چندان می‌شود با این توصیف مدیریت مشارکتی معنا و مفهوم خاصی پیدا کرده و ضرورت ایجاد آن در شهرداری‌ها کاملاً احساس می‌شود. لازم به توضیح است، شهرداری‌ها به استناد مصوبات جلسات مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۸ و مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ شورای عالی اداری و مصوبه جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۵ هیأت محترم وزیران موظف هستند زمینه مشارکت را فراهم آورند. در این مقاله ضمن تعریف مدیریت مشارکتی به الگوهای اداره مشارکتی، شهرداری‌ها از زاویه میزان مشارکت شهروندان و شرایط تحقق نظام مدیریت مشارکتی پرداخته می‌شود.

## تعریف مدیریت مشارکتی

منظور از مدیریت مشارکتی، به وجود آوردن فضا و نظامی توسط مدیریت است که تمامی کارکنان، مشتریان و پیمانکاران یک سازمان در روند تصمیم‌گیری و حل مسائل و مشکلات سازمان با مدیریت همکاری و مشارکت نمایند. تأکید اصلی این نوع مدیریت بر همکاری و مشارکت داوطلبانه کارکنان، مشتریان و پیمانکاران است و می‌خواهد از ایده‌ها، پیشنهادات، ابتکارات، خلاقیت‌ها و توان فنی و تخصصی آنها در حل مسائل و مشکلات سازمان در جهت بهبود مستمر فعالیت‌های سازمان استفاده کند. (طوی - ۱۳۷۷)

بنابراین غرض از مدیریت مشارکتی در شهرداری‌ها آن است که شهرداران فضا و سیستمی را به وجود آورند که تمامی کارکنان، ارباب رجوع، مشتریان، پیمانکاران و... که به انحاء مختلف با شهرداری‌ها سر و کار دارند، در روند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و حل مسائل و مشکلات با شهرداران همکاری و مشارکت نمایند و در این فرآیند از دیدگاه و نظرات آنها در حل و فصل مشکلات استفاده شود.

## اشکال گوناگون مشارکت

گروهی از پژوهشگران برای تحقق مدیریت مشارکتی برنامه‌های زیر را پیشنهاد می‌نمایند: مدیریت رایزنی، مدیریت مردم‌سالار، شوراهای کاری، نظام پیشنهاد دادن، شوراهای

مدیریت میانی، تصمیم‌گیری دوجانبه و طرح مالکیت کارکنان در سود سهام سازمان. (طوسی، ۱۳۷۸) در میان این برنامه، چند برنامه وجود دارد که بیش از دیگر برنامه‌ها امکان به کارگیری آنها در شهرداری‌ها وجود دارد و راجع به آنها تجربه‌های نسبتاً خوبی در اختیار است. مهمترین این برنامه‌ها عبارتند از:

- الف) نظام پیشنهادها
- ب) شوراهای رایزنی
- ج) برپایی حلقه‌های کیفی
- د) طرح مشارکت کارکنان در مالکیت سهام

### نظام پیشنهادها

منظور از نظام پیشنهادها این است که شهردار، فضا و امکاناتی را در شهرداری به وجود آورد که کلیه کارکنان، ارباب رجوع، مشتریان و پیمانکاران نظرات، ایده‌ها و پیشنهادات خویش را در زمینه حل مشکلات و نارسایی‌ها و ایجاد بهبود مستمر در فعالیت‌های شهرداری به شهردار ارائه نمایند و شهردار پس از بررسی، مواردی را که قابل اجراء تشخیص می‌دهد به اجراء می‌گذارد و جهت دوام ارائه پیشنهاد، پاداش مناسبی به پیشنهاد دهنده و به عنوان حق ارائه پیشنهاد از طرف شهردار داده می‌شود و او را در منافع حاصل از اجرای پیشنهاد شرکت می‌دهد و از این طریق مشارکت در شهرداری تحقق می‌یابد. البته نظام پیشنهادها دارای ابعاد زیر می‌تواند باشد:



۱- نظام پیشنهادات کارکنان: در این نظام کارکنان شهرداری به صورت فردی و گروهی، نظرها و پیشنهادهای خود را در هر موردی که به نظرشان می‌رسد، ارائه می‌دهند.

۲- نظام پیشنهادهایی از مشتریان و ارباب رجوع: مشتریان و ارباب رجوع‌های شهرداری به دلیل ارتباط نزدیک با شهرداری به مشکلات و نقاط قوت و ضعف فراوانی که در محصولات و خدمات شهرداری وجود دارد پی می‌برند. نظر به اینکه، یکی از اهداف شهرداری افزایش مستمر رضایت ارباب رجوع است. بنابراین توجه به نظرها و پیشنهادات آنها می‌تواند کمک قابل ملاحظه‌ای به این رضایت نموده و بهبود مستمری نیز در محصولات و خدمات شهرداری به وجود آورد.

برای برقراری چنین ارتباطی لازم است، مشتریان از وجود واحد پیشنهادگیری در شهرداری مطمئن گردند و از اینکه پیشنهاد آنها مورد بررسی قرار گرفت، یقین حاصل نمایند. به علاوه وصول پیشنهادها، قردادانی مادی و معنوی از پیشنهاد دهندگان و توضیح دلائل رد یک پیشنهاد به ارائه دهنده آن از ضروریات می‌باشد. جمع‌آوری پیشنهادات مشتریان و ارباب رجوع‌ها می‌تواند از طریق:

تحویل فرم پیشنهاد به کلیه مراجعان شهرداری و درخواست تکمیل آن، ارسال فرم پیشنهاد از طریق پست به آدرس مشتریان و ارباب رجوع‌ها، برقراری ارتباط تلفنی با آنها، انجام مصاحبه‌های کوتاه در زمان مراجعه به شهرداری، چاپ فرم پیشنهاد در جرائد و ارتباط از طریق شبکه رایانه با ارباب رجوع‌ها

و... صورت می‌گیرد.

۳- نظام پیشنهادگیری از خانواده‌های کارکنان شهرداری: نظریه اینکه نقش خانواده کارکنان در تشویق و ترغیب آنها و ایجاد انگیزه کاری بسیار مؤثر است. ارتباط اعضای خانواده کارکنان با یکدیگر و با محل کار همسران، پدران و مادرانشان از اهمیت زیادی برخوردار است. خانواده کارکنان را هم می‌توان با محیط کار پدران و مادرانشان آشنا نموده و از آنها در مورد بهبود مستمر محل کار پیشنهاد گرفت.

۴- نظام پیشنهادگیری از پیمانکاران: این افراد نیز مانند مشتریان به لحاظ ارتباط کاری با شهرداری می‌توانند نقش مؤثری در ایجاد بهبود مستمر در فعالیت‌های شهرداری از طریق ارائه پیشنهاد ایفاء نمایند.

### شوراهای رایزنی

شورای رایزنی به صورت رکن رسمی در ساختار شهرداری قرار می‌گیرد و بر اساس قوانین و مقررات خاص که توسط شهرداری یا خود شورا تهیه و تصویب می‌شود، انجام وظیفه می‌کند. شورای رایزنی در کنار یک صفی یا ستادی شهرداری قرار دارد و رابطه آن دو به صورت نقطه‌چین مشخص می‌شود. رایزنی دارای شماری از اعضاست که گاهی به صورت انتخابی و گاهی به صورت انتصابی (یا وضعیت افتخاری) برگزیده می‌شوند و تصمیمات این شورا می‌تواند برای شهرداری راهگشا باشد.

## برپایی حلقه‌های کیفی

حلقه کیفی، گروه کوچکی از کارکنان شامل کارگران، کارمندان، تکنیسین‌ها و کارشناسان در یک محیط کار مشابه کارگاه، دفتر، واحد و غیره در یک شغل مشابه یا مرتبط است که فعالیت‌های کنترل کیفیت در محل کارشان را به طور داوطلبانه انجام می‌دهند. فلسفه تشکیل این حلقه‌ها: فراهم آوردن محیطی که در آن اعضای یک واحد کاری بتوانند با علاقه در فعالیت‌های دشواری‌گشایی شرکت جویند و دانش و تجربه خود را به کار گیرند، می‌باشد.

## طرح مشارکت کارکنان شهرداری‌ها در مالکیت سهام شهرداری‌ها

هواداران این طرح بر این باورند که مالکیت سهام بر رفتار صاحب سهام اثر می‌گذارد و کلید بهتر کردن عملکرد وی به شمار می‌آید. در این فرآیند دو عامل عمده دخیل است:

نخست آنکه کارکنان صاحب سهام جزئی از شهرداری می‌شوند که در آن کار می‌کنند.

دوم آنکه این دلسوزی در سرنوشت شهرداری به پدید آوردن رفتار و نگرش مثبت در میان کارکنان صاحب سهام می‌انجامد و در نتیجه عملکرد شهرداری فزونی کمی و کیفی پیدا می‌کند.

افزون بر آن، مالکیت کارکنان در سهام شهرداری روی کارکنان اثر آموزشی دارد و آنها را با واقعیت‌های اقتصادی زندگی و کار آشنا می‌سازد و سپس کارکنان را با مدیران در یک جبهه و کنار هم و نه در تقابل با هم قرار می‌دهند.

## پیش‌نیازهای استقرار نظام مدیریت مشارکتی

برای استقرار نظام مدیریت مشارکتی در شهرداری‌ها بایستی چند شرط تحقق یابد:

- اعتقاد شهرداران به این نوع شکل مدیریتی و پشتیبانی از مراحل اجرایی نظام مدیریت مشارکتی
- تعریف حدود مشارکت
- بحرانی نبودن زمان اجرای این نظام
- اعتقاد کارکنان به بهبود مستمر
- آمادگی و برنامه‌ریزی قبلی
- ...

لازم به ذکر است که شهرداران می‌توانند از طریق گماردن فرد مناسب به عنوان مدیر اجرایی نظام مشارکتی، شرکت فعال و منظم در جلسات نظام مدیریت مشارکتی، اختصاص محل مناسب برای دبیرخانه این نظام، تأمین نیروی انسانی برای دبیرخانه، پیگیری جدی در مورد بررسی و اجرای به موقع پیشنهادهای، پرداخت به موقع پاداش به پیشنهاد دهندگان و... به این نوع مدیریت کمک کنند.

## خلاصه و نتیجه‌گیری

یکی از تحولات قابل دسترس در امور شهرداری‌ها، تبدیل مدیریت آنها به مدیریت مشارکتی است که البته لازم است، این

واقعیت یادآوری شود که برخی گام‌های قابل توجه در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی ایران در این خصوص برداشته شده است؛ اما هنوز نمی‌توان از شکل‌گیری مدیریتی متناسب با مشارکت کارکنان و شهروندان و ارباب رجوع در اداره امور شهرها سخن گفت. با توجه به تکالیف مصرح در مصوبات شورای عالی اداری و هیأت وزیران و به منظور بهبود بهره‌وری، افزایش رضایت کارکنان، بهبود روابط کار و... ایجاد مدیریت مشارکتی در شهرداری‌ها امری ضروری است. به منظور اجرای این مدیریت، چهار شکل عمده مشارکت شامل: نظام پیشنهادها، شیوه‌های رایزنی، برپایی حلقه‌های کیفی و طرح مشارکت کارکنان در مالکیت سهام تشریح شده و لازم است، اشاره شود برای استقرار این نظام باید مدیران به این شکل مشارکت اعتقاد داشته باشند و در همه مراحل پشتیبانی لازم را به عمل آورند و از قبل آمادگی وجود داشته و برنامه‌ریزی لازم صورت پذیرد. البته این راهبردها می‌تواند پس از بررسی‌های کارشناسی بیشتر، قابلیت خوبی برای تبدیل به راهکارهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری داشته باشد و مورد استفاده نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری قرار بگیرد.

شهرداران از طریق مشورت با کارکنان و اجازه به کارکنان برای سهیم شدن در تصمیم‌هایی که در کار آنها تأثیر می‌گذارد، می‌توانند نگرانی آنها را منعکس، اندیشه‌های جدید را کسب و

حس یکپارچگی در بین کارکنان را ترویج دهند. برنامه‌های مشارکتی چیزی بیش از یک چالش برای استقلال کارکنان است. چنین مدیریتی ابزاری برای بقاء محیط رقابتی امروز است، البته برخی از اندیشمندان (کوک - ۱۹۹۲ کتاب دیدمان مشارکت - دکتر رهنمود) معتقدند، مشارکت پیامدهای

مزایای حاصله از مدیریت مشارکتی نباید این پیش‌داوری را در مدیران ایجاد کند که اتخاذ شیوه‌های مشابه تصمیم‌گیری مشارکتی همیشه و در همه شرایط به مزایای مورد انتظار همچون بهره‌وری منجر می‌شود

تخصصی‌گرایی را کاهش و به قواعد و رویه‌های بوروکراتیک خاص خود منجر می‌شود. البته مزایای حاصله از مدیریت مشارکتی نباید این پیش‌داوری را در مدیران ایجاد کند که اتخاذ شیوه‌های مشابه تصمیم‌گیری مشارکتی همیشه و در همه شرایط به مزایای مورد انتظار همچون بهره‌وری منجر می‌شود بلکه مطالعه امکان‌سنجی و تعدیل شرایط وضعی عامل تعیین‌کننده در این خصوص است.

## منابع و مأخذ:

- ۱- هاشمی، فضل‌الله «حقوق و قوانین شهرسازی» مرکز مطالعات معماری و شهرسازی، تهران ۱۳۷۱.
- ۲- طوسی، محمدعلی «مشارکت در مدیریت و مالکیت» مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران ۱۳۷۷.
- ۳- رهنمود، فرج‌الله «دیدمان مشارکت» مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران ۱۳۸۵.
- ۴- طوسی، محمدعلی «مدیریت و مشارکت کارکنان» مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران ۱۳۷۸.
- ۵- علوی‌تبار، علیرضا، «الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها» جلد دوم، انتشارات شهرداری‌ها، تهران ۱۳۸۰.