

نوآوریهای حکومت محلی

یادگیری از تجربه برندگان جایزه گالینگ پوک در فیلیپین

نوشته پروفیسور ادل گوویزا* و مری آن فرناندز**

ترجمه مجید پسران قادر

مشاور دیپلوماسی سازمان امور اداری و استخدامی کشور

چکیده: تفویض اختیار فرایندی است که توسعه مردم محور را به یک واقعیت بدل می‌کند و همکاریهای بی‌سابقه‌ای را میان دولت، سازمانهای غیردولتی و بازرگانی به وجود می‌آورد. در این مقاله به چهار درس مهم از تجربه فیلیپین پرداخته می‌شود. نخست، دولت باید از طریق وضع قوانین، همانند قانون دولت محلی فیلیپین در سال ۱۹۹۱، یک فضای مناسب ایجاد کند. دوم، دولت محلی باید روی اصول و استراتژیهای همچون مشورت، اعتماد و احترام متقابل کار کند که به مردم اختیار می‌دهند. سوم، تشخیص، تنظیم و انتشار اطلاعات در مورد بهترین تجربه‌ها ابزار نیرومندی برای تفویض اختیار است. سرانجام، رهبرانی باید سرکار بیابند که به تعهدات خود عمل کنند، در مردم اطمینان و اعتماد به نفس به وجود آورند، نسبت به تقاضای مردم حساس باشند، و برنامه‌های بلندمدتی برای جامعه خود داشته باشند. در این مقاله انتظار می‌رود که بیان موفقیت‌های متکی بر نوآوریهای دولت محلی انتظارات عمومی را افزایش دهد، رأی‌دهندگان بیشتر از پیش احساس مسئولیت کنند، و گزینه‌های بهتری از میان نسل جدید رهبران سیاسی انتخاب شود.

کلیدواژه‌ها: ۱. تفویض اختیار ۲. نوآوری ۳. بهره‌وری ۴. اقتصاد محلی.

واقعیت باشد نسلی نو از رهبران سیاسی را به نمایش گذاشتند. آنها ضمن رهبری جامعه خود،

چس رویردو شهردار ناگاسیتی، رویرتو پاگانگانان فرماندار بولاکان و ادوارد هیگدورن شهردار پوئرتو پرنسسا سیتی سیاستمدارانی تازه کار بودند. وقتی کارشان را در مقام مجریان محلی شروع کردند، با نشان دادن اینکه توسعه مردم محور می‌تواند یک

* مدیر اجرایی جوایز گالینگ پوک.

** معاون کمیسیون خدمات کشوری فیلیپین، مانیل.

محلی نیز خودمختاری اعطا شد تا با استفاده از حقوق اختصاصی بتوانند از دیگر واحدهای دولت محلی وام بگیرند یا به آنها وام بدهند، وارد قراردادهای ساخت و ساز و واگذاری شوند، طرحهای مشترک با بخش خصوصی را برعهده بگیرند و حتی اوراق قرضه شناور منتشر کنند.

مهمتر اینکه قانون مذکور زمینه مشارکت سازمانهای مردمی و غیردولتی را در فرایند اداره جامعه با صدور حکمی به آنان برای شرکت در شوراهای توسعه محلی، انجمنهای بهداشت و مدرسه فراهم آورد.^۱

این مقاله دو هدف دارد: نخست برجسته کردن بهترین تجربه‌ها، یا خلاقیت‌های مهم دولت محلی در این سه جامعه، و دوم نشان دادن درسهای مهمی که از این تجربه‌ها می‌توان گرفت.

برنامه بهبود بهره‌وری در شهر ناگاسیتی

در ماه ژوئن ۱۹۸۸ وقتی جس روپردو شهردار ناگاسیتی شد، او وارث مدیریتی با تصویری زشت، خزانه‌ای تقریباً خالی، مدیران و کارکنانی بی‌روحیه و مایوس بود. ناگاسیتی اگرچه به واسطه درآمدی که داشت قبلاً شهری درجه اول به شمار می‌رفت، اما در سال ۱۹۸۸ به یک شهر درجه سوم تنزل کرده بود.^۲

1. Brillantes, Jr., (1996) "Capacity Building and Administrative Innovations in the Philippines", p.4.

۲. شهرهای فیلیپین، بجز مانیل و کویزن سیتی، در یک درجه‌بندی کلی، بر طبق میانگین واقعی درآمد سالیانه

مشارکت بی‌سابقه‌ای را میان دولت، سازمانهای غیردولتی و بازرگانی به وجود آوردند.

شهرهای بولاکان، ناگاسیتی و پوئرتو پرینسسا سیتی نمونه‌هایی از جوامع دگرگون‌شده هستند. این شهرها هم از نظر ملی و هم در سطح بین‌المللی نمایش‌دهنده بهترین تجربه‌ها در رسیدن به رشد پایدار و عدالت اجتماعی در سطح محلی هستند. این سه مقام اجرایی، با نشان دادن این مهم به سایر جوامع محلی فیلیپین که عملکرد خوب بدون پاداش نمی‌ماند، در انتخابات مجدد پیروز شدند.

تجربیات آنها را باید در متن قانون دولت محلی (سال ۱۹۹۱) مشاهده کرد، قانون کم‌نظیری در مورد تفویض اختیار که محیط مناسبی را برای بروز خلاقیت‌هایشان پدید آورد. این قانون دولت محلی را در مقابل ارائه خدمات اجتماعی، بهداشتی، خدماتی در زمینه‌های محیط‌زیست، کشاورزی، امور عمومی، آموزش و پرورش و صنعت جهانگردی مسئول می‌داند. طبق این قانون دولت محلی همچنین مسئول اجرای مواردی چون تقسیم دوباره زمینهای کشاورزی، قوانین محیط‌زیست، بازرسی فرآورده‌های غذایی، قرنطینه کردن و مانند آنها نیز هست. در عین حال، این قانون منابع مالی مورد نیاز واحدهای دولت محلی را افزایش داده است، که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: افزایش قدرت اخذ مالیات، دریافت سهمی از ثروت ملی حاصل از صنایع، استخراج معادن، ماهیگیری، جنگلکاری متعلق به خود آنها و همین‌طور افزایش سهم از درآمد مالیات داخلی از رقم ۱۱ درصد به ۴۰ درصد. به واحدهای دولت

عملیاتی، استراتژی، ساختار، نظامها، کارکنان و ارزشهای مشترک و مدیریت زمان نام برد.

از دیگر اجزای اصلی برنامه بهبود بهره‌وری عبارت بود از ارسال فهرستی از خدمات اولیه با اشخاص مسئول و حداقل زمان مورد نیاز برای انجام هر کار از طرف ادارات؛ سازوکاری برای گرفتن بازخورد از مردم در قبال کیفیت ارائه خدمات اولیه در طول شش ماه، و نیز سازوکاری برای دریافت بازخورد کارکنان هر شش ماه در مورد اینکه برنامه بهبود بهره‌وری چگونه روی زندگی کاری آنها اثر گذاشته است؛ چرخه‌های بهبود بهره‌وری برای ارزیابی شرایط کاری فعلی و ارائه پیشنهادها اصلاحی؛ و برگزاری نشستهای هفتگی کمیته مدیریت برای مرور عملکرد و حل

در واکنش به این وضعیت، شهردار بی‌درنگ برنامه‌ای را به اجرا گذاشت که اولین هدف آن افزایش بهره‌وری بود. شعار برنامه این بود که «توسعه برای ناگا، اگر حالاً نه، پس کی؟».

محور فلسفی برنامه بهبود بهره‌وری این بود که مردم، در محیطی که اعتماد وجود دارد، می‌توانند تغییر کنند. محیطی که در آن عملکرد خوب تشخیص و پاداش داده می‌شود، جایی که لیاقت و شایستگی حاکم است و رهبر به عنوان یک نمونه عملی پیشاپیش در حرکت است، استعدادها بروز می‌کند (به عنوان مثال، برای ارائه نمونه‌ای خوب به دیگر کارکنان دولت، شهردار روپردو و کمیته مدیریتی او در هر شرایطی اعم از روز بارانی یا آفتابی، رأس ساعت ۷ صبح نشست هفتگی خود را برگزار می‌کردند).

اولویت اول شهردار روپردو توجه به شرایط کاری ضعیف و روحیه پایین کارکنانش بود. اقدامهای اعتمادبرانگیز وی شامل پرداخت فوری مزایای عقب‌افتاده مثل پاداشهای عید کریسمس و افزایش حقوق و مزایا بود. سپس یک سری ابتکارات برای حرفه‌ای کردن نظام اداری به عمل آمد. این اقدامات شامل فعال کردن هیئت پاداش و ترفیع بود که با توجه به عملکرد کارکنان آزمونهایی به عنوان معیار برای ترفیع و جایگزینی، پاداشها و تشخیص عملکرد خوب یا برقراری تنبیه برای کارکنان خطاکار به عمل می‌آورد. همچنین برنامه‌ای برای تواناسازی و ارزشیابی کارکنان شهرداری به اجرا گذاشته شد، که از جمله می‌توان از آموزش، برگزاری سمینارها و گردهماییها در مورد بهره‌وری، طرحریزی

→

محاسبه شده در چهار سال متوالی در اول ژوئیه ۱۹۸۷ به ۶ درجه اصلی به شرح زیر تفکیک شدند: شهرهای درجه ۱ (با درآمد ۳۰ میلیون پزو یا بیشتر)؛ شهرهای درجه ۲ (با درآمد بین ۲۰ و ۳۰ پزو)؛ شهرهای درجه ۳ (با درآمد بین ۱۵ و ۲۰ میلیون پزو)؛ شهرهای درجه ۴ (با درآمد بین ۱۰ و ۱۵ میلیون پزو)؛ شهرهای درجه ۵ (با درآمد بین ۵ و ۱۰ میلیون پزو)؛ و شهرهای درجه ۶ (با درآمد کمتر از ۵ میلیون پزو). این درجه‌بندی اولیه طی بخشنامه اجرایی شماره ۲۴۹ صادر و در سال ۱۹۹۳ روزآمد شد. اما اصلاحیه بعدی آن در ۱۹۹۵ توسط وزیر دارایی انجام پذیرفت. طبق بخشنامه شماره ۳۵۹۵ وزارت دارایی درجه‌بندی کنونی شهرها به صورت زیر است: درجه اول (با درآمد ۷۵ میلیون پزو یا بیشتر)؛ درجه دوم (با درآمد بین ۵۰ و ۷۰ میلیون پزو)؛ درجه سوم (با درآمد بین ۳۰ و ۵۰ میلیون پزو)؛ درجه چهارم (با درآمد بین ۲۰ و ۳۰ میلیون پزو)؛ درجه پنجم (با درآمد بین ۱۰ و ۲۰ میلیون پزو)؛ درجه ششم (با درآمد کمتر از ۱۰ میلیون پزو).

این برنامه به اقتصاد ناگاسیتی رونق داده است. از سال ۱۹۹۱، ناگاسیتی برای موفقیت‌های مختلف جایزه و لوح قدردانی دریافت کرده است. آخرین آنها مربوط به یک جایزه بین‌المللی برای برنامه اسکان است. از میان کارکنان شهر، یک نفر همیشه به عنوان بهترین خزان‌دار و دو نفر به عنوان دریافت‌کنندگان جایزه‌های رئیس جمهوری به عنوان بالاترین نشان افتخار برای کارکنان دولت بوده‌اند. ناگاسیتی همچنین در انتقال تجارب موفقش به شهرداریهای دیگر پیش‌قدم بوده است.

در سال ۱۹۹۸ ناگاسیتی، شهردار جدیدی خواهد داشت زیرا تا آن زمان شهردار روبرود دوره سوم مسئولیت خود را در سمت شهردار که حد نصاب تصاحب این مقام در قانون دولت محلی است به پایان خواهد رساند. درخواست مداوم جامعه و داشتن انتظار یک حکومت خوب و امین که در دوران شهرداری روبرود تحقق یافت باید از هر گونه تنزل و پس‌رفت نیز جلوگیری کند. زیربناهای مادی معمولاً حاکی از ارزیابی عملکرد سیاستمداران هستند اما روبرود پا را قراتر نهاده است. او نهادهای اجتماعی‌ای ایجاد کرده است که زیربناهای مادی آینده به شمار می‌روند.

تقویت اقتصاد محلی از طریق تعاونیها در بولاکان

زمانی که روبرتو پاگدانگانان در سال ۱۹۸۶

مسائل و رفع نگرانیهای جاری. جایزه‌ای با عنوان «شخص بسیار مبتکر» برای تشخیص کارکنانی که بهترین پیشنهادها را ارائه دهند، تعیین شد. یکی از برندگان داروفروشی بود که نتیجه خلایقیت وی سالانه ۱٫۵ میلیون پزو (۵۷۰ هزار دلار) صرفه‌جویی به دنبال داشت و دیگری یک منشی بود که تعدادی فرم گزارش سفر را در یک صفحه تنظیم کرد و باعث شد که سالیانه حداقل ۵۰۰۰۰ پزو (۱۹۰۰ دلار) صرفه‌جویی شود.

این اقدامها به گونه‌ای شگرف ارائه خدمات اولیه در زمینه صدور جواز و پروانه کسب، جمع‌آوری زباله، کمک‌رسانی فوری، بهداشت و اخذ مالیات‌داری را بهبود بخشید. فرهنگی والا در فضای اداری شهرداری ناگاسیتی به وجود آمد که کارمند دولت آن شهر بودن به منزله افتخار محسوب می‌شد و غرور داشت.

تأثیر آن روی جامعه نیز فوق‌العاده بود و اعتماد مردم را به اداره امور بالا برد. درآمد سالیانه شهر از ۱۹ میلیون پزو (۷۲۲۰۰۰ دلار) در سال ۱۹۸۷ به ۱۶۰ میلیون پزو (۶ میلیون دلار) در سال ۱۹۹۴ افزایش یافت و ناگاسیتی را قادر ساخت که دوباره جایگاه اولیه‌اش را به دست آورد. جامعه فعالانه در ارائه خدمات مختلف دولت شرکت کرد. برای مثال اکنون ۱۴ گروه رادیویی غیرحرفه‌ای پایه اصلی ایجاد ارتباط برای کمک فوری را تشکیل داده‌اند. انجمن پزشکی کامارینز^۱ داوطلبان (پیراپزشک) را آموزش می‌دهد، و پروژه احیای رودخانه ناگا داوطلبان زیادی را به خود جلب کرده است. و مهمتر از همه

موفقیتهای برنامه اتحاد برای پیشرفت ۱۹۸۶-۱۹۹۶

۱۹۹۶	۱۹۸۶	
۹۴۰	۵۲	تعاونیهای ثبت شده
۱۹۹ میلیارد پزو (۷۲۲ میلیون دلار امریکا)	۵۰ میلیون پزو (۱۹۹ میلیون دلار امریکا)	دارایی

فرماندار بولاکان شد برنامه اتحاد برای پیشرفت^۱ را به منزله بخش اصلی راهبرد توسعه اقتصادی خود اتخاذ کرد. در آن زمان میزان گستردگی فقر در استان حدود ۲۱٪، نرخ بیکاری تقریباً ۱۶٪، میزان سرمایه‌گذاری فقط ۹۰ میلیون پزو (۳۴۴ میلیون دلار امریکا)، درآمد متوسط ماهانه هر خانواده ۳۴۳۷ پزو (۱۳۱ دلار امریکا) و نرخهای مرگ و میر و سوء تغذیه کودکان بالا بود و شورش یکی از مشکلات جدی به شمار می‌رفت.

فرماندار پاگانگانان به خوبی می‌دانست که وی نمی‌تواند این مشکلات را به تنهایی حل کند. لذا با تمامی بخشهای جامعه شامل کشاورزان، ماهیگیران، کارآفرینان و صاحبان شرکتهای کوچک، کارگران ماهر، پرورش دهندگان حیوانات اهلی و کشاورزان بی‌زمین مشورت کرد. آنها برای به وجود آوردن «... یک طبقه متوسط قوی...» که در آن تمامی بخشهای جامعه... و اعضای دولت به صورت یک عنصر واحد با این چشم‌انداز که جامعه‌ای بسازند آباد و ثروتمند، رو به پیشرفت، خوداتکا و واقعاً آزاد دست به دست هم دادند.

برنامه اتحاد برای پیشرفت، هدفهای زیر را دنبال می‌کرد:

- تحرک دادن به پس‌اندازها و تولید سرمایه برای فعالیتهای کارآفرینان؛
- آموزش دادن ارزش اعتبار، صرفه‌جویی و مشارکت در کار جمعی؛
- توسعه تعاونیها به مثابه سازوکارهای دستیابی به جوامع روستایی در حال پیشرفت اقتصادی و مستقل؛
- ایجاد رهبری محلی؛ و
- کمک به احداث پروژه‌هایی در مقیاس کوچک تا متوسط.

با تصمیم راسخ برای توسعه تعاونیها، سیاستهایی به نفع رشد در استان اتخاذ شد. برنامه‌های اعتباردهی و توانایی برای تشکیل دهندگان و آموزشگران ایجاد و به کار گرفته شد. سازمانهای ملی، به ویژه مؤسسه‌های مالی تصمیم به حمایت از تعاونیها گرفتند و دفتر توسعه تعاونیهای استان و شرکتهای کارآفرین مستقیماً زیر نظر فرمانداری مسئول رسیدگی به این ابتکارات شدند، در مراحل اولیه برنامه اتحاد برای پیشرفت، که خود فرماندار یکی از طرفداران پروپاقرص تعاونیها بود، ادغام چندین تعاونی با یکدیگر و متقاعد کردن خویشان و دوستان برای گردآوری سرمایه اولیه صورت گرفت.

تا سال ۱۹۹۶، یعنی ۱۰ سال بعد از اینکه برنامه اتحاد برای پیشرفت کار خود را شروع کرد، نتایج قابل توجهی به دست آمد که از جمله می‌توان از ۶۰۸ میلیون پزو (۲۳۱ میلیون دلار

1. Kaunlaran sa Pagkakaisa (Unity for Progress) Program (PKP)

بسیاری برنده شده‌اند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ده-تعاونی برجسته فیلیپین، سرآمدترین سازمان ماهیگیران، تعاونی کوچک و معروف کشاورزی، تعاونی شماره یک بسیج برای پس‌انداز، لوح تقدیر ملی برای واحد سازمان محلی/مردمی مشارکت و مانند آنها.

تعاونیهای بولاکان هدفهای والاتری را برای خود تعیین کرده‌اند. تقویت اقتصاد محلی را همزمان با اجرای طرح بلندمدت پروژه‌های اسکان و حمل و نقل ادامه می‌دهند. منطقه‌های فراوری غذا را بنیان می‌نهند. با دانشگاه ایالتی بولاکان و سایر مدرسه‌های فنی برای بهبود بهره‌وری ارتباط برقرار می‌کنند. در همه روستاها تعاونیهای کوچک را در هم آمیخته و ادغام می‌کنند.^۱

مشارکت جمعی برای ایجاد شهری نمونه در پوئرتو پرنیسا

ادوارد هیگدرن در سال ۱۹۹۲ به عنوان شهردار شهر پوئرتو پرنیسا مشغول به کار شد. شهردار پیشین ۲۸ سال در این سمت باقی مانده بود. اکثر اعضای شورای قانونی توسعه شهر از گروه

۱. بارانگای (Barangay) که از نظر لغوی به معنای «دهکده» است، به پایینترین سطح حکومت مربوط می‌شود. در بارانگای مردم تجدید سازمان می‌شوند و جامعه توسط رئیس انتخابی و هفت نفر مشاور مسئول طرح‌ریزی برای توسعه هدایت می‌شود. این شورا جایگاه مشارکت عموم شهروندان را در تصمیم‌گیریهایی که به طور مستقیم بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد قانونی می‌سازد.

امریکا) در پس‌اندازها و سپرده‌ها، ۹ میلیون پزو (۳۴۲۲ میلیون دلار امریکا) در وامهای اعطایی به شرکت‌های کوچک و متوسط نام برد.

تعداد اعضای تعاونی برنامه اتحاد برای پیشرفت ۵۸۴۰۶۰ نفر یا یک سوم جمعیت بولاکان بود، که ۱۱۶۸۰۲ خانواده مستقیماً از آن بهره می‌بردند. به طور متوسط سالانه ۳۴۰۰۰ پزو

(۱۲۹۳ دلار امریکا) به درآمد سالانه هر خانواده عضو تعاونی افزوده می‌شد. نکته حائز یادآوری این است که دو سوم خانواده‌های استان عضو شرکت‌های تعاونی هستند.

بولاکان هم اکنون یکی از پیشرفته‌ترین استانهای فیلیپین است. در سال ۱۹۹۶، میزان گستردگی فقر به ۱۷ درصد کاهش یافت که در میان استانهای طبقه اول کمترین مقدار بود، نرخ بیکاری فقط ۶ درصد بود که در مقایسه با نرخ بیکاری ملی به میزان ۷٫۵ درصد (در ژوئیه ۱۹۹۵) جالب توجه است؛ میزان تولید سرمایه به ۷٫۴ میلیارد پزو (۲۸۱ میلیون دلار امریکا) رسید؛ درآمد متوسط ماهانه خانواده تا مبلغ ۹۵۳۳ پزو (۳۶۲ دلار امریکا) افزایش یافت که در مقایسه با متوسط درآمد ملی ۳۵۶۶ پزو (۱۳۶ دلار امریکا) چشمگیر است. سوء تغذیه از ۱۲٫۵ درصد به ۵٫۱ درصد، نرخ مرگ و میر کودکان از ۱۷٫۶۹ درصد به ۹٫۳ درصد و آمار جنایت از ۱۱ نفر به هفت نفر در هر ۱۰۰۰۰۰ نفر کاهش یافت.

تعاونیهای بولاکان به علت موفقیت‌های خود در ۱۰ سال اخیر تقدیرنامه‌ها و جایزه‌های ملی

تعاونیهای بولاکان به دلیل موفقیت‌های خود در ۱۰ سال اخیر تقدیرنامه‌ها و جایزه‌های ملی بسیاری دریافت کرده‌اند

مخالف بودند و او فقط از حمایت رهبران ۴ روستا از میان ۶۶ روستای بارانگای برخوردار بود. با این وعده که مدیریت وی تغییری اساسی در زندگی مردم پوئرتو پرنیسا به وجود خواهد آورد، در پی جلب حمایت تمامی رهبران سیاسی بود. همچنین درصدد بود که حمایت کلیسا، سازمانهای غیردولتی، سازمانهای اجتماعی - مدنی و بخش تجاری را به سود خود جلب کند.

از میان مشکلات بسیاری که باید مورد توجه قرار می‌گرفت، مسئله ائتلاف منابع بود که نگرانیهای زیادی برای شهردار هیگدرن ایجاد کرده بود. قطع غیرقانونی درختان، پوشش جنگلی را از ۷۵ درصد در سال ۱۹۷۶ تا ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۲ کاهش داده بود. هر سال، حدود ۲۸ تن ماهی صید و حدود ۳۳ هکتار تپه مرجانی تخریب و ماهیهای کمیاب منطقه به خارج صادر می‌شد. نکته شگفت‌انگیز این که ماهیگیران، کشاورزان و شکارچیان غیرمجاز و افرادی که به قطع غیرقانونی درختان جنگل می‌پرداختند همچنان فقیر باقی ماندند و از نظر تغذیه و مسکن در تنگنا بودند.

شهردار هیگدرن برنامه بانته پوئرتو^۱ را شروع کرد، و می‌دانست که اگر اراده سیاسی برای اجرای قوانین زیست‌محیطی موجود و همچنین سایر امور شهری وجود داشته باشد، موفق خواهد شد. با تشخیص این امر که وی به حمایت کل جامعه نیاز داشت، گفتگو با تک‌تک رهبران سیاسی، به ویژه رهبران مخالف، را به منظور جلب حمایت آنها آغاز کرد. سپس به مبارزه اطلاعاتی وسیع و یک مجموعه نشست مشورتی با شورای شهر (رهبران بارانگای)، کارکنان دولتی شهر و بخشهای

مختلف جامعه پرداخت. با تمامی مردم پوئرتو پرنیسا ملاقات و گفتگو کرد. همچنین نگرانیهای مربوط به محیط‌زیست که از جمله اولویتهای مهم دولت ملی بود. شهردار هیگدرن از حمایت سازمانهای دولت ملی به ویژه وزارت محیط‌زیست و منابع طبیعی و سازمانهای غیردولتی ملی مربوط به محیط‌زیست برخوردار بود.

این برنامه دارای دو بخش اساسی بود. نگرهبان جنگل^۲، که هدف از آن حفاظت و احیای جنگلهاست و نگرهبان خلیج^۳ که هدف آن حفاظت از زیست‌محیط دریاست. جنبه منحصر به فرد این برنامه مشارکت کل جامعه در آن بود. از طریق یک فعالیت سالانه که «جشن جنگل» نامیده می‌شد و حمایت بخش بازرگانی که وسایل نقلیه، غذا، نهال کاشتنی، تجهیزات و غیره را فراهم می‌آورد، ۷۵۰۰۰۰ اصله درخت کاشته شد که ۸۰ درصد آنها سبز شدند. از طریق گروههای اطلاعاتی و نظارت داوطلبانه جامعه که گروههای مجری قانون را پشتیبانی می‌کردند، ۲۰۰۰ نفر دستگیر شد، ۱۲۳ نفر به سبب تخطی از قوانین جنگلداری و ماهیگیری محکوم و ۱۷۰۰ کشتی به خاطر صید غیرقانونی ماهی جریمه شدند. اجرای دقیق قوانین به ویژه قوانین جنگلداری، ماهیگیری، نظم و انضباط شهری و ضد بزهکاری یک پیام آشکار به همراه داشت و آن این بود که تصمیم رهبری در مورد مبارزه با قانون‌شکنان جدی است.

1. Bantay Puerto

2. Bantay Gubat (forest watch)

3. Bantay Dagat (Bay Watch)

به کودکان مدرسه ارزش تمیزی و بهداشت را آموزش دادند که آنها نیز آموخته‌های خود را به خانواده‌ها منتقل کردند. این برنامه نظافت و بهداشت به کاهش بیماریهای معده منجر شد و شیوع بیماریهای واگیردار را کاهش داد.

امروز هر فردی که از پوئرتو پرینسیسا دیدن کند چنین احساس خواهد کرد که غرور جمعی و احساس مالکیت جمعی در میان ساکنان شهر وجود دارد. فقط در عرض چهار سال، شهر با برخورداری از همه گونه‌های گیاهی و جانوری منطبقه، مناظر و سواحل با

کیفیت بسیار عالی دوباره زیبایی خود را بازیافته و محل بسیار مناسبی برای برگزاری کنفرانسها، گردشگریها و تفریحات سالم شده است. پوئرتو پرینسیسا بیشتر از هر شهر دیگری در فیلیپین پاداش و لوح تقدیر دریافت کرده است: این شهر تنها شهری است که حکم احداث پارک ملی و طولانی‌ترین رودخانه زیرزمینی جهان را از اداره منابع ملی محیط‌زیست گرفته است. در سال ۱۹۹۶ مشخص شد که مردم این شهر صلح‌دوستترین افراد در کل کشور هستند. پلیس این شهر به عنوان بهترین نیروی پلیس کشور پاداش گرفت و از سال ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶ به عنوان تمیزترین و سبزترین شهر فیلیپین شناخته شد و به همین دلیل پاداش تالار شهرت از دفتر ریاست جمهوری را دریافت کرد. همه این موفقیتها دست

این نکته که هیچکس از قانون بالاتر نیست با این رویداد که خود شهردار به خاطر انداختن ته سیگار در خیابان جریمه شد و یک سناتور به خاطر ریختن آشغال در خیابان توسط داوطلبان اجتماعی دستگیر شد و جریمه پرداخت به اثبات رسیده بود.

اجرای برنامه بانثی پوئرتو^۱ مستلزم جابه‌جا کردن و انتقال ۳۰۰۰ کشاورز واقع در زمینهای مرتفع بود که قطع درختان جنگلی را برای ایجاد زمین کشاورزی متوقف کرده بودند. شهردار با اعلان این مسئله به

عنوان فاجعه توانست از صندوق بلایای ملی کمک دریافت کند و نشان داد که توانایی زیادی در هر حل این نوع مسائل دارد. پول دریافتی صرف کار در مقابل مزد نقدی، یارانه برنج، خرید گاو میش، تراکتور و بذر شد. همچنین دولت توجه خاصی را به بهداشت و نیازهای پزشکی این کشاورزان مبذول می‌داشت.

این اراده سیاسی و پشتیبانی از آن بخشهایی که اجرای برنامه به زیان آنها تمام می‌شد باعث محبوبیت شهردار در جامعه و موجب پشتیبانی عمومی بیشتر از سایر ابتکارات دولت شهری شده است. به عنوان مثال، برنامه عملیات پاکسازی^۲ عزم مردم را در پاکسازی و زیباسازی شهر راسختر کرده است. فروشندگان بازار اطمینان دادند که بازارهای عمومی را تمیز می‌کنند، رانندگان سه‌چرخه‌ها و اتوبوسها در داخل وسایل نقلیه خود سطل آشغال گذاشتند و افرادی که در روستاها زندگی می‌کردند خیابانهای جلوی خانه خود را تمیز کردند.

1. Bantay Puerto

2. Oplan Linis (Operation Cleanliness)

به دست هم داده و این شهر را به یک مرکز طراز اول جهانی گردشگری از لحاظ زیست محیطی تبدیل کرده است.

درسهای آموخته شده و تکرارپذیری آنها

این سه مطالعه موردی حاوی درسهای بسیاری است که می توان آنها را در جاهای دیگر هم تکرار کرد. می خواهیم چهار مورد از آنها را در اینجا بیان کنیم. اول اینکه مطالعات نشان می دهد که چگونه دولت می تواند محیطهای مناسب و مساعدی فراهم آورد همان طور که توسط قانون مصوب سال ۱۹۹۱ دولت پدید آمد. دوم این مطالعات استراتژیها و سازوکارهای تفویض اختیار به مردم را نشان می دهد. سوم این مطالعات اهمیت تشخیص، مستندسازی و پخش اطلاعات به بهترین نحو را مورد تأکید قرار می دهد. و چهارم اینکه این مطالعات ثابت می کند که رهبری عامل اساسی و وحدت بخش در موفقیت است.

محیط مساعد

محیط مساعد که توسط قانون دولت محلی مصوب سال ۱۹۹۱ ایجاد شد، نیروی ابتکار و نوآوری را در بولاکان، ناگاسیتی و پوئرتو پرتینسا تقویت کرد. این قانون که خود انقلابی در حکومت فیلیپین به شمار می رود مردم را برای مشارکت مستقیمتر در فرایندهای حکومتی در این سه جامعه توانا ساخت و بدین ترتیب موجبات مشارکت فعال سازمانهای غیردولتی، سازمانهای اجتماعی - مدنی و بخش خصوصی در امور اجتماعی و ارائه خدمات و پخش اطلاعات را در

اجتماع آسان کرد.

مهمتر اینکه، سازوکارهای نهادین جدید میزان شفافیت و پاسخگویی را افزایش داد. با انتقال مسئولیت، اختیار، قدرت و منابع از دولت ملی به دولتهای محلی، مدیران اجرایی محلی دیگر نمی توانستند عملکردهای ضعیف خود را به دلیل نداشتن قدرت و اختیار توجیه کنند. به عنوان مثال، قبل از سال ۱۹۹۱، مجریان محلی هیچ کنترلی بر استخدام کارگران دولتی مانند کارگران کشاورزی، امور بهداشتی و اجتماعی و جنگلبانان نداشتند زیرا استخدام آنها وظیفه سازمانهای ملی بود. حال آنکه با وجود چنین قانونی هم اکنون تصمیم گیرنده در محل حاضر است و دیگر نمی تواند به راحتی تقصیر را به گردن دیگران بیندازد. امروز مردم این جوامع نسبت به حقوق خود آگاهتر شده اند و در انتخاب دولت بهتر هشیارتر خواهند بود. به عنوان شریک، احساس مسئولیت و مشارکت آنها در امور اجتماعی نیز افزایش یافته است. این امر در مشارکت ساکنان شهر پوئرتو پرتینسا در حفاظت از نواحی جنگلی و ساحلی به اثبات رسیده است. در ناگاسیتی، گروههای اجتماعی - مدنی داوطلبانه اعلام آمادگی کردند که دولت را در ارائه خدمات اساسی مانند خدمات بهداشتی و عملیات امداد یاری کنند.

مفهوم حکومت معنی ضمنی عالی تری را نسبت به آن معنایی که معمولاً با حکومتهای خوب وابسته شده است، یعنی کنترل روابط میان دولت، سازمانهای غیردولتی، جامعه، تجارت و تمامی دیگر بخشهای اجتماعی به دست می دهد.

منابع اجتماعی، و پشتیبانی از اهداف و مقاصد توسعه اجتماعی وجود داشت. برای مثال، در شهر ناگا بیشتر مردم مالیاتهای خود را به موقع می‌پرداختند و در بولاکان شرکتهای تعاونی فرصتهای تأمین معاش برای خانواده‌های تنگدست و فقیر فراهم می‌کردند.

شناسایی نوآوریهای حکومت

اعطای جوایز لوح تقدیر به شهرهای بولاکان، ناگاسیتی و پوئرتو پرنیسیسا موجب ارائه عملکرد بهتر توسط دولت و مردم این جوامع شده است.

نقش جوایز گالینگ پوک^۱ یا جوایز دولت محلی در زمینه نوآوری و تعالی در شناسایی نوآوریهای حکومت در واحدهای این سه دولت محلی باید مورد توجه قرار گیرد. گالینگ پوک در سال ۱۹۹۳ توسط بخش خصوصی، به ویژه، مؤسسه آسیایی مدیریت با پشتیبانی بنیاد فورد شروع به کار کرد. گالینگ پوک، به عنوان یک برنامه، واحدهای دولت محلی را که تلاش کرده‌اند ثابت کنند بر اثر اختیاراتی که دولت محلی در سال ۱۹۹۱ به آنها داده است، میزان عملکرد آنها افزایش یافته است شناسایی کند. پنج معیار اساسی برای اعطای جوایز وجود دارد که عبارت‌اند از: کارایی ارائه خدمات، تأثیر اجتماعی - اقتصادی و یا محیطی مثبت، افزایش

تفویض اختیار به مردم

عامل اساسی موجود در این سه مورد شناخت واقعی و پرورش تفویض اختیار به مردم بود. اعتماد و اطمینان فراوان به کارکنان دولتی در ناگاسیتی باعث شکوفایی خلاقیت و تخصص آنها شد و به آنها انگیزه داد تا خدمتکاران خوبی برای مردم باشند. آنها راه‌حلهای تازه‌ای برای مشکلات و نگرانیهای مردم پیدا کردند (برای مثال کاهش زمان اداری برای صدور مجوزهای تجاری و کامپیوتری کردن عملیات دولتی مختلف) و اعلام آمادگی آنها در خارج از ساعات اداری برای ارائه خدمات داوطلبانه‌ای چون کاشتن نهال درختان، تمیز کردن رودخانه‌ها، و پاکیزه نگهداشتن محیطهای اجتماعی.

این جوامع خود از طریق همین مشارکتهای اختیاراتی کسب کردند. در تعیین اولویت برنامه‌ها با مردم مشورت می‌کردند و مهمتر از همه مردم می‌دانستند که در جامعه چه اتفاقاتی روی می‌دهد و از آنها خواسته می‌شد تا بازخور خود را نسبت به دولت بیان کنند. ساکنان شهر پوئرتو پرنیسیسا دارای این مسئولیت بودند تا قانون‌شکنان را شناسایی و آنان را بازداشت کنند. تفویض اختیار به مردم همچنین منجر به تغییراتی در عادات و طرز تلقی آنها شد. کارکنان دولت در شهر ناگا به اینکه بخشی از حکومت را تشکیل می‌دادند بر خود می‌بالیدند، و برای کار کردن بیش از هشت ساعت و حتی انجام خدمات داوطلبانه در روزهای تعطیل آمادگی داشتند. مردم و اجتماع از حکومت طرفداری می‌کردند و تلقی مثبتی نسبت به آنها داشتند. مشارکتهای بیشتری در امور اجتماعی به چشم می‌خورد و حس مسئولیت بزرگی برای حفاظت از

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد جوایز گالینگ پوک با مدیر اجرایی جوایز گالینگ پوک، مرکز مدیریت توسعه، مؤسسه آسیایی مدیریت، ۱۲۳ پاسو دو رکساس، ۱۲۶۰ ماکانی سیتی، فیلیپین مکاتبه شود.

است روشن باشد. اولاً، آنها ارادهٔ سیاسی خودشان را به اثبات رساندند که خیلی ساده، نسبت به تعهدات و اظهارنظرهای خود صادق بودند. این گفته به معنای اجرای واقعی قوانین و احکام شهری و استانی است. ممکن است برخی زیانها و مخاطرات سیاسی خاص نیز در پس این اصلاحات اتفاق بیفتند اما نتیجهٔ آن نشان داده است که تصمیم‌گیرهای آنها به منافع اجتماعی منجر شده است. به همین خاطر، نقشهای رهبری آنها تأیید و تصدیق می‌شود. ثانیاً، آنها اعتماد و اطمینان واقعی خود را به افراد، صرف‌نظر از اینکه کارمندان دولتی از گذشته به ارث رسیده باشند یا رهبران سیاسی مخالف، ثابت کردند. همچنین برای ارتقای صلاحیتها و قابلیت‌های مردم که با ابتکارات واقعی توأم بود خود را متعهد می‌دانستند، و این همه به صورت گفتگوها و مشورتها، مشارکت در فعالیتهای اجتماعی و آموزش عملی و فعالیتهای مربوط به توسعه تجلی پیدا می‌کرد.

سومین ویژگی آنها حساس بودن نسبت به تقاضای همگانی جامعه، اصل مشورت، علاقه‌مند به برقراری رابطه با اعضا و آماده برای قدردانی و تقدیر از عملکرد خوب بود. سرانجام اینکه هر سه رهبر محلی دارای برنامه‌های بلندمدتی برای توسعهٔ جوامع بودند و تلاش می‌کردند که مردم را در این برنامه‌ها شریک و سهیم کنند.

این ویژگیها را قطعاً می‌توان یاد گرفت. بیشتر بررسیهای اخیر در مورد رهبری نشان داده‌اند که ویژگیهای ابراز شده توسط فرماندار پاکدانگانان، شهردار روپردو و شهردار هیگدرن در مورد تمامی

اختیارات مردم، انتقالپذیری و پایدارسازی، و استفادهٔ خلاق از قدرت. ترکیب اعضای کمیتهٔ گزینش ملی که شامل رهبران دولتی، سازمانهای غیردولتی، فرهنگستان و رسانه‌های گروهی می‌شود نیز مشارکت میان بخشهای مختلف جامعه را روشن می‌سازد.

طی سه سال، از شصت برنامهٔ مبتنی بر خلاقیت و نوآوری تقدیر به عمل آمده است. گالینگ پوک به یک سازوکار مفید اطلاع‌رسانی به مدیران ارشد اجرایی محلی دربارهٔ برنامه‌هایی تبدیل شده است که به طور اثربخشی عمل می‌کنند و موجب می‌شوند که آنها برای رسیدن به تعالی و خلاقیت در جوامع خود بیشتر تلاش کنند. این سه جامعه، همانند دیگر دولتهای محلی در دریافت جوایز، سرمشق بسیاری از مدیران ارشد اجرایی محلی و رهبران اصلی جوامعی بوده‌اند که علاقه‌مندند از تجارب آنها در این زمینه بهره‌گیرند. مستندسازی این تجربه‌ها که بر عهدهٔ وزارت کشور و دولت محلی و مجامع مختلف استانی، شهرها و شهرداریهاست، تبادل اطلاعات و شبکه‌بندی آنها را راحت‌تر کرده است.

نقش رهبران

پرسش عمده‌ای که طی بحث و بررسی این سه مورد در کنفرانس بین‌المللی در زمینهٔ نوآوری حکومت مطرح شد آن است که آیا ویژگیهای رهبری این سه مجری ارشد محلی را می‌توان آموزش داد، فراگرفت و توسط دیگر رهبران محلی به کار برد یا نه. پاسخ این پرسش باید از ارزشها و رفتار عینی‌ای که توسط آنها به نمایش گذاشته شده

امید بر این است که این اصول حکومت به هنجارهایی برای رهبران محلی در فیلیپین تبدیل شود. در واقع این دیدگاهها برای فراهم آوردن امکانات جدیدی در انتخاب رهبران محلی کاملاً روشن است و همچنین این خوشبینی وجود دارد که سیستم انتخاباتی از قید مشکلات مزمنی چون هزینه‌های هنگفت انتخابات، خرید آرای رأی‌دهندگان، سیاستهای حمایت و جانبداری حزبی خلاص بشود.

سوابق موفقیت‌آمیز مربوط به نوآوریهای حکومت محلی انتظارات همگان را در رابطه با عملکرد بهتر مقامات محلی افزایش داده است. بنابراین معیارهای جدید و بالانتری برای یک حکومت خوب در نظر گرفته می‌شود. سرانجام، همه اینها، از یک سو باید به ایجاد رأی‌دهندگانی با احساس مسئولیت بیشتر تبدیل شود و از سوی دیگر گزینه‌های بهتری را برای انتخاب از میان رهبران سیاسی محلی نسل جدید به دست دهد.

رهبران برجسته یکسان است. دوره‌های دانشگاهی و آموزشی کوتاه مدت برای پرورش همین ویژگیها طراحی شده‌اند.

نتیجه

تلفیق نیرومندی از محیط مساعد برای آموزش، تفویض اختیار و تربیت نسل جدید از رهبران سیاسی صاحب صلاحیت و متعهد که معتقدند تفویض اختیار به مردم اساس موفقیت است در این سه جامعه وجود دارد.

روشهای اداره این سه رهبر سیاسی محلی تا حدودی اصول عمده و ابعاد حکومت سالمی که موجب موفقیتهای این تلاشها و تفویض اختیار شده است را نشان می‌دهد؛ این روشها عبارت‌اند از: توجه به شهروندان به مثابه مشتریان برنامه‌های خدمات عمومی، قدردانی بر مبنای عملکرد در خدمات عمومی و ایجاد مهارتها و قابلیت‌های مشارکت.

مرجعها

- Abesamis, Teresa S. et al. (eds) (undated). *Technical Co-operation for the Management of Change: The Case of the Local Development Assistance Program (LDAP) and its Strategic Contributions to Meaningful Decentralization in the Philippines*. Published by the Local Development Assistance Program (USAID) and the National Economic Development Authority.
- Brillantes, Alex B., Jr. (1996). "Capacity

- Building and Administrative Innovations in the Philippines: The Integrated Capacity Building Program (ICBP)", Paper presented during the International Conference on Governance Innovation in Manila, October 22 to 23.
- Campos, Jose Edgardo and Hilton Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Carino, Ledivinia V. (1996). "Development and the Asian State: Providing an Enabling and Facilitating Environment for Decentralised, Participatory and People-Centered Development", Paper prepared for the Asia Ministerial Conference held on November 18 to 21, Lahore, Pakistan.

Guiza, Edel C. (1996). "Managing a Local Governance Awards Program: The Galing Pook Experience", In *The Asian Manager*, Asian Institute of Management and the Federation of Asian Institute of Management Alumni Association, Vol. IX, No. 4.

"Innovations in Local Government: The Philippine Experience", (1996). Case pre-

sentations, "Community Involvement and Discipline for a Sustainable City: The Puerto Princesa Experience", "The Productivity Involvement Program (PIP) of Naga City", and "Energizing the Local Economy: The Bulacan Experience in Cooperative Development", at the International Conference on Governance Innovations in Manila, October 20 to 23.

Local Government Academy (1994-1995).

"Innovations: Excellence in Local Governance", LGA Forum special issues. Quezon City: Printtrends Corporations.

UNDP (1996). "Governance for Sustainable Human Development", A UNDP Policy Document, October.