

**کتاب: مشروعیت و حکومتگری مدنی - مطالعه تطبیقی
اثر: هربرت هینلت، دیوید سوئیتینگ و پاناژیوتی جتیمیسی
بررسی و نقد از: محمد صفار***

Legitimacy and Urban Governance: A Cross-national comparative study.
Herbert Heinelt, David Sweeting and Panagiotis Getimis

مشاء، اهداف و رویکرد

این کتاب** از پروژه‌ای تحقیقاتی با عنوان «مشارکت، رهبری و ثبات مدنی» (PI.US) سرچشمه می‌گیرد که با حمایت مالی اتحادیه اروپا در چارچوب پنجمین برنامه تحقیق و توسعه صورت پذیرفته است. این دومین کتاب محصول این پروژه است. اولین کتاب با عنوان «حکومتگری مدنی و دموکراسی»، با ویرایش «مایکل هاس»، «هربرت هینلت» و «ماری استوارت»، (۲۰۰۵a) ملاحظات مفهومی و نظری تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر و نیز برون‌دادهای مثبت از منظر بهبود و دستیابی به کارایی و مشروعیت در حکومتگری مدنی را ارائه می‌دهد. دومین کتاب، یافته‌های تجربی تطبیقی این پروژه را در اختیار علاقه‌مندان می‌گذارد. محور اصلی کتاب بررسی رابطه میان دو موضوع کلیدی بحث روز راجع به حکومتگری مدنی است. رهبری و مشارکت اجتماعی نویسندگان این مسایل را در شانزده شهر از هشت کشور اروپایی و دو شهر نیوزیلند بررسی کرده‌اند. در

* کارشناس ارشد سیاست‌گذاری عمومی

** کتاب مشروعیت و حکومتگری مدنی: مطالعه تطبیقی " توسط دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور ترجمه گردیده و در حال انتشار است.

هر شهر یک مورد در حوزه مشارکت اجتماعی و یکی در حوزه ارتقاء کارایی مدنی تحلیل شده است و در نتیجه سی و شش مورد مداخله مدنی موضوع تحقیقات تجربی را شکل می‌دهد.^۱

این بنیان تجربی گسترده امکان آن را فراهم می‌کند تا سازوکارهای بسیار متنوعی که ممکن است به صورت بالقوه میان رهبری و مشارکت اجتماعی برقرار شوند در چارچوب متون و محیط‌های نهادین متفاوت روشن شوند و ارزیابی‌ای از درجات مختلف همپوشانی تکمیلی مشارکت اجتماعی و رهبری مدنی که به برون‌دادهای سیاستی مشروع و کارآمد منتهی می‌شود (یا نمی‌شود) صورت پذیرد.

موضوع تجربی کتاب مستظهر به استفاده از مدل روش‌شناختی و رویکرد نظری عمومی مقتضی است (ر.ک. Amus et al, 2005a). این چارچوب مفهومی (ر.ک. Haus atel, 2005b و Hans and Heinelt) دو مرحله کاوش را در برمی‌گیرد (همانگونه که در نمودار ۱-۱ نشان داده شده است). نخستین سؤال این است: چه چیزهایی بر رابطه‌ی رهبری و بازیگران اجتماعی درگیر و الگوهای تعامل با دیگر بازیگران مرتبط در حکومتمگری مدنی اثر می‌گذارد؟ از این منظر اقدامات رهبران، شهروندان، نمایندگان، سیاستمداران و دیگران - و بروز (یا عدم بروز) همپوشانی‌های تکمیلی میان رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی - به عنوان «متغیر وابسته» دیده شده‌اند که به شاخص‌های مثنی و نهادینی مانند نظام‌های حکومتمگری چند سطحی اروپایی، سیاست‌های اتحادیه اروپا، قوانین اساسی ملی، نظام‌های حزبی داخلی، فرهنگ سیاسی ملی، متغیرهای محلی خاص و ماهیت بخش‌های سیاسی بستگی دارند. دومین سؤال، الگوهای تعاملی را - همپوشانی تکمیلی میان رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی - که در عرضه برون‌داد سیاستی نقش دارند، هدف می‌گیرد. از این منظر متغیر وابسته اولین قدم تحقیق به «متغیر مستقل» دومین مرحله بدن می‌شود.

این رویکرد از «نهادگرایی بازیگر محور» الهام گرفته است تا جایی که: «اقدامات ممکن است با اشاره به فرصت‌ها و محدودیت‌ها و نیز انگیزه‌ها و مشوق‌های منتج از چارچوب‌های نهادینی که بازیگران در درون آنها عمل می‌کنند تشریح شوند. منظور ما از این چارچوب‌ها «قواعد بازی» مربوط به فرایندهای سیاستی در درون هر شهر هستند. رفتار و گرایش‌های فردی بازیگران و انتظارات منتج از چارچوب‌های فرهنگی‌ای که بازیگران در درون آنها عمل می‌کنند تنها زمانی به عنوان شاخص مطرح می‌شوند که قواعد بازی یا چارچوب‌های نهادین به تنهایی رفتاری را به اندازه کافی شرح ندهند. هم چنین ضروری است به منظور تشریح فرایندها و برون‌دادهای دخیل در هر شهر تحلیل متغیرها در درون محیط خاص همان شهر صورت پذیرد. (Hausset al.2005b,3)

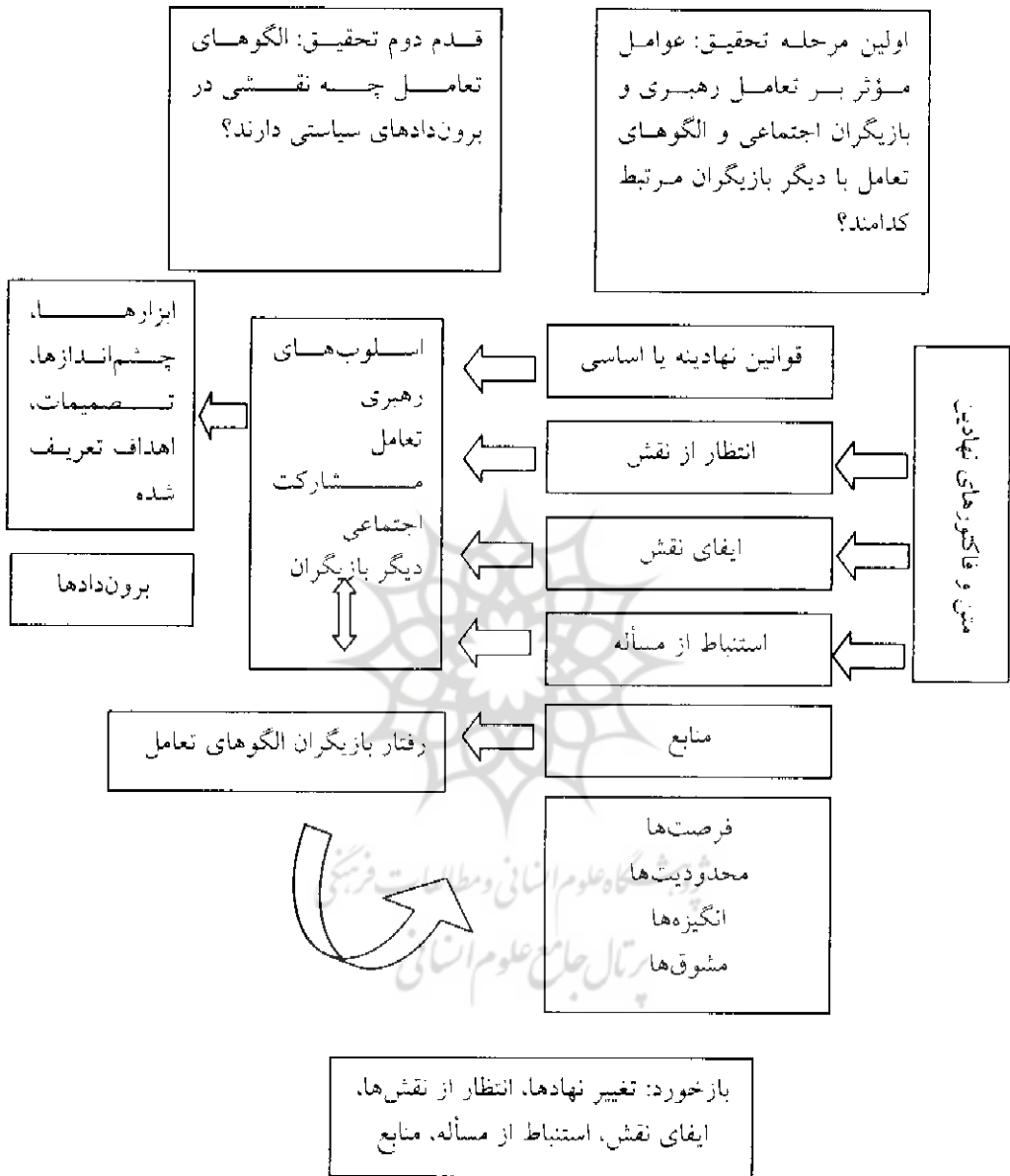
به علاوه این تحقیق تجربی بر بنیان روش‌شناسی مشترکی که از ابزارهای تحقیقی خام و پرورده بهره می‌برد، استوار است. ابزارها شامل پرسشنامه‌های مشترک، راهنمای مصاحبه، معیارهایی برای ارزیابی اشکال مختلف مشروعیت، مشارکت اجتماعی و رهبری و تأثیرات متقابل این دو بر یکدیگر می‌شوند. نتایج ارزیابی‌های مشروعیت، مشارکت اجتماعی و رهبری و تأثیرات متقابل آنها که توسط تیم‌های ملی انجام شده است، در فصل‌های تطبیقی کتاب مورد استفاده قرار گرفته‌اند. علاوه بر این قواعد عام انتخاب مصاحبه‌شوندگان و پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌ها مورد توافق قرار گرفت، داده‌های جمع‌آوری شده در پایگاه داده‌ها وارد شد و به ویژه در تحلیل تطبیقی مورد استفاده قرار گرفت.

محتوای کتاب

کتاب به سه بخش تقسیم شده است. اولین بخش شامل سه فصل می‌شود. این فصل شامل مقدمه‌ای بر کتاب و چشم‌انداز یافته‌های اصلی است. در دو فصل بعد مفاهیم اساسی و چارچوب روش‌شناختی مقوم کار تمامی اعضای گروه

نویسندگان تشریح می‌شود. بخش دوم کتاب (فصل‌های ۴-۱۲) به آرایه یافته‌های تجربی موردی هر کشور و تحلیل آنها اختصاص دارد. از چارچوب مفهومی و روش‌شناختی عامی (که پیشتر به آن اشاره شد) در این مطالعات موردی استفاده شده است و آنها نیز بنیان‌های یک چشم‌انداز تطبیقی درون‌کشوری و بین‌کشوری را شکل می‌دهند تا شرایط مطلوب و عملکرد مثبت از منظر تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت جمعی بر یکدیگر روشن شوند. بخش سوم یا نهایی کتاب (فصل‌های ۱۳-۱۸) به مقایسه میان‌کشوری و میان‌موردی می‌پردازد. هر فصل به جنبه‌های نهادین خاص و متغیرهای مربوط به اکتساب مکمل‌های بین‌رهبری مدنی و مشارکت جمعی در بطن سیاست‌های مدنی در حوزه‌های فراگیری اجتماعی و کارایی اقتصادی می‌پردازد.





نمودار ۱.۱ - روابط بین متغیرها

در فصل دوم ویژگی پویای این رویکرد برای شناسایی تأثیرات ممکن رهبری مدنی و مشارکت اجتماع بر یکدیگر با تمرکز بر چالش‌های سیاستی خاص تشریح می‌شود و ظرفیت حکومتگری مدنی برای همساز شدن با هر دو، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. برای درک متنی و بازتابی عملکرد نهادین بر افزایش بانفوه ظرفیت حکومتگری در نتیجه تعامل رهبری سیاسی و مشارکت اجتماعی تمرکز می‌شود. هرگونه عملکردی نتیجه چارچوب‌های نهادین از یک طرف و شاخص‌های فردی بازیگران از سوی دیگر است. افزایش ظرفیت حکومتگری از طریق تمرکز بر دشواری ایجاد تغییر در شرایط خاص درک شده است. یکی از مزیت‌های این رویکرد آن است که تفاوت‌های بین شهرها از منظر مسایل اجتماعی و اقتصادی و منابع‌شان بر حسب سرمایه یا کارمندان، ارزیابی دستاوردها را تعریف نمی‌کند. مزیت دیگر آن است که فضا برای شناسایی تفاوت‌های محلی وجود دارد. تأثیرات ذاتی (برای مثال تأثیرات توزیعی و پیچیدگی‌هایی که باید در هر پروژه با آنها هماهنگ شد)، رویه‌ای (فعال‌سازی گستره عظیمی از بازیگران) و نهادین (تأسیس نهادهای ادعایی) ابتکارات سیاستی به عنوان ابعاد تحلیلی مدنظر قرار گرفته‌اند و در کنار رویکرد ارزیابی عملکرد نهادین در فصل سوم جایگزین را برای مدل مد روز که صرفاً با اشاره به معیار کمی «هدف» به قضاوت درباره سیاست‌های مدنی می‌پردازد، شکل می‌دهند. عملکرد نهادین نه با توسل به یک مدل صرفاً انتزاعی که به پیوند آن با چالش‌های سیاستی عمومی رو در روی شهرها در سرآغاز هزاره سوم ارزیابی شده است، دستیابی به کارایی اقتصادی یا حفظ آن و توجه به در برگیری تمامی اعضای جامعه به عنوان چالش بنیادین و عمومی تمامی شهرها در نظر گرفته شده است. نشان می‌دهد این مسایل به پیوندی با چالش‌های ذاتی، نهادین و رویه‌ای سیاستگذاری دارند.

بحث ما این است که تداوم کارایی اقتصادی و مشارکت آحاد جامعه در سطح محلی ارتباط مستقیمی با مسایل گسترده‌تر جهانی شدن دارد. مشارکت تمامی اعضای جامعه، در دنیایی جهانی شده و تجدیدنظر اساسی در طرح دولت رفاه، تنها در صورتی تأمین می‌شود که حقوق شهروندی از مرزهای تفکرات سنتی حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی درگذرد.

فصل سوم به بحث تفاوت‌های احتمالی در ارزیابی عملکرد نهادین می‌پردازد و بنابراین سؤالاتی را که در فصل دوم ارایه شده است روشن‌تر می‌سازد. در حالی که مفهوم عملکرد نهادین که در فصل دوم تشریح شد، بر بحث ایجاد تغییر از طریق افزایش ظرفیت حکومتگری تمرکز می‌کند. فصل سوم به جستجوی پاسخی برای مسأله‌ی ارزیابی وضعیت پاسخگویی و نیز میزان دستیابی به هدف در ابتکارات سیاسی ای برمی‌خیزد که رهبران مدنی و بازیگران و جوامع محلی نقش اساسی در آنها ایفا می‌کنند. معیارهای عملکردی که نسبت به استقلال محلی حساس هستند پرورش یافته‌اند. رویکرد ارزیابی عملکرد نهادین بر حسب پاسخگویی و پایداری ارایه می‌شوند. این رویه، دیدگاه‌های بازیگران بخش‌های مختلف، هم شرکت‌کنندگان و هم کسانی که مشارکت نداشته‌اند، را در ارزیابی برون‌دادهای سیاست در برمی‌گیرد. نکته اصلی این است که این رویکرد نسبت به استفاده از شاخص‌های کمی و علی‌الخصوص «هدف محور» اطلاعات رضایت بخشی را درباره ابتکارات سیاستی در اختیار می‌نهد. به علاوه، در این فصل روش‌شناسی و چارچوب عامی را که در بالا به آنها اشاره شد به تفصیل شرح می‌دهد.

تمامی فصول بخش دوم کتاب، به ارایه یافته‌های تحقیق در هر کشور اختصاص دارند. هدف هر فصل آن است که به طریقی میان کشوری، درون ... میان سیاستی به کاوش این موضوعات بپردازد:

۱- چارچوب‌های نهادین و شرایط مثنی هم سو با دستیابی به تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بریکدیگر؛ ۲- چگونگی و میزان نقش این تأثیرات تکمیلی بر دستیابی به حکومتگری مدنی کارآمدتر؛ ۳- درس‌های کاربردی و تحلیل تأثیرات سیاسی در سطح ابتکارات مدنی منفرد در حوزه‌های رقابت اقتصادی و در برگیری اجتماعی و هم چنین سطح شهری و ملی. در کنار این سؤالات عمومی فصول مختلف به بررسی ویژگی‌های منحصر به فرد هر مورد که در ادامه به طور خلاصه بیان می‌شود می‌پردازد.

فصل چهارم که به کشور ایتالیا اختصاص دارد، مسائل رهبری سیاسی و مشارکت اجتماعی را با تحلیل دو ابتکار سیاستی پیچیده (تورین و لیرلس و پیمان‌نامه منصفانه سنت اسپو) بررسی می‌کند. این فصل با تشریح ظرفیت‌های نهادینی که به دلیل تقسیم وظیفه رهبری میان سیاستمداران و پرسنل اداری ایجاد شده است، تأثیر اسلوب‌های مختلف رهبری مروج مشارکت اجتماعی و اهمیت تجارب گذشته در همکاری می‌پردازد.

فصل پنجم بر بیان مثال‌هایی از شهرهای آتن و ونوس یونان اهمیت بخش غیررسمی را در تقویت پیوندها میان رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی و اروپایی شدن حکومتگری مدنی در یونان مورد تأکید قرار می‌دهد. به علاوه این فصل شاخصه‌های شهرداران قدرتمند و وظایف تفویض شده به رهبری در گزیده‌ای از ابتکارات را مورد کاوش قرار می‌دهد.

در چارچوب نقشی که شهرداری‌های نیروز در «دولت رفاه» نیروزی بازی می‌کنند، ویژگی‌های مختلف شبکه‌های سیاستی در فصل ششم مورد تأکید قرار گرفته‌اند. در حالی که مشخصه یکی از شهرها (برکن) وجود شبکه‌های غیررسمی دائمی در آن است، در شهر دیگر (اسلو) شبکه‌های رسمی نقشی اساسی در ابتکارات تحلیل شده ایفا کرده‌اند. به علاوه، به ابتکارات مربوط به

دستیابی به کارآیی اقتصادی در نورژ منابع چندانی اختصاص نمی‌یابد. سرشتی الزامی ندارد و بنابراین راهبردهای مشارکت اجتماعی ضروری هستند.

با ترسیم یافته‌هایی از استهکلمه و گوتنبرگ سوئد، اهمیت شرایط متنی برای دستیابی به تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی در فصل هفتم تشریح شده است؛ از جمله شرایط متنی می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- ۱- روابط دولت‌های مرکزی- محلی با مشخصه وابستگی متقابل شدید و پیوندهای سیاسی - حزبی؛
- ۲- بنیان نهادین ضعیف برای قدرت رهبری؛
- ۳- سیاست‌زدگی حزبی و
- ۴- شکل نهادینه شده مشارکت اجتماعی (برای مثال کمیته‌های محلی).

فصل هشتم که به لهستان اختصاص دارد، تحقیق را به سوی شرایط مشوق تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی در متن تلاش‌هایی در لهستان برای گذار از دولت‌گرایی با تمرکززدایی و برقراری مردم‌سالاری می‌کشاند. از این منظر، قوانین جدید مربوط به انتخاب مستقیم شهرداران و شایستگی‌های شهرداری‌ها (در بین دیگر اصلاحات) ارزیابی می‌شوند. به علاوه، روابط بین احزاب سیاسی و شهرداران، شهرداری‌ها و بخش خصوصی و نیز گرایش اساسی افکار عمومی به سوی مشارکت «جامعه اقتصادی» در سیاست‌های محلی تحلیل می‌شود.

در متن ساختار نمای جدید رهبری که در قانون دولت محلی سال ۲۰۰۰ معرفی شده‌اند و نهادینه‌سازی نسبتاً عمیق مشارکت عمومی در سطح محلی در انگلستان، فصل نهم به بحث درباره‌ی وجود اشتراک و افتراق بین بریستون و استوک ان ترنت می‌پردازد. یکی از شاخصه‌های کلیدی هماهنگی با تغییر رهبری و تعارض میان شکل متمرکز و فعال رهبری و رابطه آن با احزاب سنتی از یک سو و اسلوب‌های جمعی‌تر رهبری چند حزبی از سوی دیگر است. این شاخصه

با چالش و محدودیت‌های نظامی نیازمند شکنی گروهی، گشوده و مشارکتی از حکومت‌گری با چند بازیگر مواجه است.

در نمونه‌های مربوط به آلمان که در فصل دهم مورد بحث قرار می‌گیرد، هر دو مورد از شهرداران قدرتمندی برخوردار هستند. نمونه‌های متفاوت برنامه‌ریزی مشارکتی و پیوندهای آنها با رویه‌های شهرداری‌های مانور و هیدنبورگ تحلیل می‌شوند. به علاوه، در ابتکارات مربوط به ارتقای کارایی اقتصادی مشاهده می‌شود که این ابتکارات از نظام دیوانسالاری «سستی» جدا شده‌اند. در هر دو حوزه سیاستی تحلیل شده، شهرداران قدرتمند به عنوان واسطه میان فضاها و مشارکت اجتماعی و حکومت محلی نقشی اساسی ایفا کرده‌اند.

فصل یازدهم بر شهرهای انشید و روم بیک مانند متمرکز شده است. در تمامی ابتکارات تحلیل شده وظایف بر اساس تقسیم کار عادی در شهرداری‌ها توزیع شده‌اند. اختیارات نهادینه شده جدید برای رهبران سیاسی یا از طریق ابتکارات تعیین می‌شوند یا از طریق صلاحیت‌های فردی افزایش می‌یابند. این نمونه‌ها نشان می‌دهند که اگر چه صلاحیت‌های رسمی و قوانین ملی نقشی تعیین کننده در تعیین قواعد دارند ما رهبران محلی (و شوراهای محلی) از اهمیتی همسان برخوردارند.

فصل دوازدهم درباره نیوزیلند، نمونه‌ای خارج از محیط اروپا، ارائه می‌دهد. اگرچه مشابهت‌هایی میان نظام‌های حکومتی محلی نیوزیلند و انگلستان - دست کم از منظر تأکیدات اخیر بر حکومت‌گری اجتماعی - وجود دارد. نمونه نیوزیلند توسعه «طرح اجتماع شورایی» در شهر کریستین چرچ و ویتکر را بررسی و عناصر مرتبط با مشارکت اجتماعی و کارایی اقتصادی را در بررسی خود می‌گنجاند. مقامات محلی در نیوزیلند مدیریت شورا را برعهده دارند، شهردار به صورت مستقیم انتخاب می‌شود و در این متن است که بحث تأثیرات ممکن رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر در می‌گیرد.

بخش سوم کتاب به رابه یک تحلیل تطبیقی جامع اختصاص دارد و با فصل سیزدهم با موضوع مشارکت اجتماعی آغاز می‌شود. این فصل به آزمون این موضوع می‌پردازد که اشکال مختلف در این مطالعات موردی مشارکت و اشکال مختلف مشارکت اجتماعی، چه ارتباطی با مشروعیت و تأثیرات مکمل رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی دارند. تحلیل گونه‌شناسی‌ای را از مشارکت اجتماعی پرورده و معرفی می‌کند که بر تمایز میان اشکال توده‌ای و مشورتی تصمیم‌گیری و نیز این موضوع مبتنی است که این مشارکت، کامل یا گزینشی است. این تحلیل به گونه‌شناسی‌ای چهار وجهی مشتمل بر مشارکت توده‌ای کامل، مشارکت مشورتی کامل و مشارکت توده‌ای و مشورتی گزینشی منتهی می‌شود. اشکال مشارکت اجتماعی‌ای که در این مطالعات موردی کشف شده‌اند برای روشن ساختن این گونه‌شناسی استفاده گردیده است. از تحلیل کمی برای نشان دادن این نکته استفاده شده است که چگونه این اشکال چهارگانه مشارکت سطوح متفاوتی از تأثیرات ممکن رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر و سطوح متفاوتی از مشروعیت را به همراه دارند.

فصل چهاردهم گرایش مقامات ملی و اتحادیه اروپا برای توجه به شهرها به عنوان شرکای کلیدی سیاست‌گذاری جهت تضمین مشروعیت دموکراتیک و کارایی سیاسی در حوزه‌هایی در برگیری اجتماعی و کارایی اقتصادی را بررسی می‌کند. هم چنین به بحث و بررسی درباره تأثیرات این گرایش بر ایجاد (بازسازی) ترتیبات حکومتگری مدنی و به ویژه تقویت بازیگران اجتماعی (خاص) می‌پردازد. به علاوه این سؤال مطرح می‌شود که این گرایش رهبری محلی را برای سازماندهی (تجدید سازمان) حکومتگری مدنی و اثرگذاری در بازاری چند سطحی بین بازیگران اروپایی عملی و در برخی موارد منطقه‌ای و محلی با چه چالش‌هایی مواجه می‌کند.

فصل پانزدهم به آزمون فرضیه‌های انگیزه‌ها، فرصت‌ها و محدودیت‌های نهادین رهبری و مشارکت که توسط بک (Back, 2005) در اولین کتابی که به عنوان محصول پروژه PLUs منتشر شد (در ابتدای فصل به آن اشاره گردید) پرورش یافته است، می‌پردازد. بک پس از طرح مختصر فرضیات به این موضوع می‌پردازد که کدام موارد با آنها همخوانی دارند، کدام موارد «فراعملکرد» هستند (یعنی بازیگران به نتایجی غیر از آن چه با توجه به فرصت‌ها و محدودیت‌های نهادین انتظار می‌رفته دست یافته‌اند) و در کدام موارد «فروعملکردی» وجود داشته است. موارد فرو عملکرد با این هدف شناسایی شده‌اند که مشخص شود آیا مواردی وجود دارد که در آنها بازیگران از فرصت‌های موجود استفاده نکرده باشند و موارد فراعملکرد در تلاش برای شناسایی بازیگرانی کاوش شده که موازین نهادین را نقض کرده‌اند و سرانجام در پرتو داده‌های ارزیابی شده فرضیه‌های بک و مقدمات مقوم آنها بررسی می‌شوند.

فرهنگ سیاسی مشتمل بر مجموعه‌ی برداشت‌های رهبران سیاسی، شهروندان و جامعه‌اقتصادی به یکسان درباره رهبری، مشارکت و نقش بخش خصوصی در تأمین پایداری مدنی است. فصل شانزدهم با استفاده از داده‌های بین کشوری مطالعات موردی تلاش می‌کند تا نقش فرهنگ سیاسی در دستیابی یا عدم دستیابی به تأثیرات مکمل رهبری مدنی و جامعه محلی را شناسایی کند و استنباط‌های خاص، نظام‌های معنایی و رفتار واقعی را روشن سازد.

در مطالعات موردی از چارچوب «تحلیل نهادین و توسعه» (IAD) که توسط اوسترم (Ostermetal, 1997) ارائه شده، استفاده گردیده است (هم چنین راک (Klok and Denters, 2005). مطالعات موردی نشان دادند که در متون محلی متفاوت قوانین نهادین متنوعی برقرار گشته‌اند. با در نظر گرفتن این نکته، در فصل هفدهم قوانین نهادین حاوی بیشترین تعارض و نقش قوانین در تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر ارزیابی می‌شوند.

فصل پایانی ترکیب‌های متفاوت گونه‌ها و شیوه‌های رهبری‌ای که در سطوح سیاسی مختلف سربرآورده‌اند و رابطه آنها با انواع مشروعیت درون‌داد، پردازش و برون‌داد که توسط های و هیئت (۲۰۰۵) ارزیابی شده است و کارایی را مورد بحث قرار می‌دهد. به علاوه این فصل بر مجموعه روشنگری از موارد قطبی‌ای متمرکز است که نشان می‌دهند مشروعیت و کارایی حاصل شده است و مواردی که از این منظر شکست خورده‌اند، مهم‌ترین شاخص‌های نهادین، ساختاری و رفتاری‌ای که ظاهراً تأثیرات منفی و مثبت رهبری بر بروز مشروعیت و کارایی را قوام می‌بخشند، تفسیر می‌شوند.

یافته‌های اصلی

شراهد تجربی مطالعات موردی نشان می‌دهند که در واقع تأثیرات تکمیلی رهبری و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر متقابل هستند و از این رهگذر مشروعیت مداخلات سیاستی مدنی و مشارکت در برون‌دادهای سیاستی مثبت جداً تسهیل یا تأمین می‌شوند. این امر به خودی خود اهمیتی حیاتی دارد چرا که تصمیمات الزام‌آور به لحاظ اجتماعی در حوزه‌های سیاستی دیگر به صورت انحصاری گسترش نمی‌یابند و در مرکز حکومت محلی یعنی توسط دیوانسالاری شهرداری و شورا به عنوان هیئت اصلی نمایندگی اتخاذ نمی‌شوند. در واقع تمامی ابتکارات تحلیل شده نمونه‌هایی از سیاستگذاری در حکومت محلی هستند که در آن فرایند سیاستگذاری به روی جامعه باز است و تصمیمات سیاسی با مشارکت بازیگران اجتماعی یا توسط آنها اتخاذ می‌شوند. حضور این بازیگران برای تأمین کارایی در مداخلات سیاستی، حیاتی است (یا به نظر می‌رسد چنین باشد) و در عین حال این حضور منافاتی با مشروعیت فرایند اتخاذ تصمیمات الزام‌آور برای اجتماع ندارد.

در ادامه، یافته‌های تجربی پروژه به صورت خلاصه بیان می‌شوند. اول، جنبه‌های نهادین و متغیرهای متنی‌ای که به درجات مختلف تأثیرات مکمل رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی را تسهیل می‌کنند، بررسی می‌شوند. دوم، جنبه‌های خاص تأثیر متعامل میان رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی که مروج مشروعیت مداخلات سیاسی در حوزه‌های دربرگیری اجتماعی و کارایی اقتصادی هستند، روشن می‌گردند. ما به جای کارایی بر مشروعیت تمرکز می‌کنیم چرا که اولی باید متنی گردد (همان گونه که در فصل دوم به قلم‌های و هینلت استدلال شده است) و در فصول مختلف بخش دوم (که مطالعات موردی است) مورد بررسی قرار می‌گیرند.

شاخص‌های نهادین و متنی، مروج تأثیرات مکمل رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگرند و در مجموع به نظر می‌رسد که مشارکت اجتماعی وابستگی کمتری به ساختارهای نهادین، که البته مانع تنوع نیستند، دارد (رک ادامه بحث). بخشی از این تنوع به مرحله سیاسی (یعنی تدوین سیاست، تصمیم‌گیری و اجرا) و قسمتی به بخش سیاسی (یعنی دو حوزه سیاسی تحلیل شده متفاوت) مربوط است. اما از بعد رهبری، ساختارهای «نهادین» که توسط نظام‌های حکومتی محلی متفاوت تعیین شده‌اند مهم است. دریافتیم که هر چه میدان سیاسی و نهادین که هدایت در درون آن صورت می‌گیرد چند پاره‌تر باشد، برای اسلوب رهبری‌ای که جهت تسهیل همکاری و ایجاد وفاق تلاش می‌کند مناسب‌تر خواهد بود. ترتیبات نهادین درجه‌ی بالایی از مشروعیت را در اختیار بخش اجرایی می‌نهد و به این ترتیب مقام رسمی تشویق می‌شود تا اسلوب‌های آرمان‌گرایانه و ریاست مابان‌ه رهبری را در پیش گیرد. ساختارهای سیاسی منسجم یا مستحکم، برعکس نمونه‌های چند پاره، پیامدهای مشابهی به همراه دارند.

شواهد مربوط به این یافته‌ها نشان می‌دهند که اشکال مختلف رهبری سیاسی محلی (Mouritzen and Svava 2002) بر ارتقاء مشروعیت اثرگذارند. بویژه یافته‌های تجربی حاصل از اکثریت قریب به اتفاق مطالعات موردی^۲ نشان می‌دهند که گونه‌های مختلف رهبری هر کدام به سوی گونه‌ای خاص از مشروعیت گرایش دارند. گونه شهردار قدرتمند (آلمان، یونان، ایتالیا و لهستان) به صورت مستقیم انتخاب می‌شود و بنابراین می‌تواند به مشروعیت (درون‌داد) «فرد» متوسل شود و آن را به تمامی مراحل سیاسی گسترش دهد، در عین حال که شهرداران تمایل دارند تا بر کارایی تمرکز کنند. گونه کمیته رهبری (در سوئد) نشان می‌دهد که تأثیر ناچیزی بر انواع مختلف مشروعیت (مشروعیت درون‌دادی، پردازشی و برون‌دادی) در تمامی مراحل سیاسی دارد. این موضوع را شاید بتوان با اشاره به موقعیت نسبتاً ضعیف رهبران سیاسی با توجه به دیوانسالاری شهری توضیح داد. برعکس، گونه رهبری جمعی (هلند و نروژ) به دستیابی به سطوح بالایی از مشروعیت درون‌دادی، پردازشی و برون‌دادی در توسعه سیاسی و مراحل تصمیم‌گیری، به ویژه دومی، منتهی شده است. اما در ساره‌ی اجرای سیاست نتایج مربوط به تمامی انواع مشروعیت ضعیف‌تر هستند. به منظور تحلیل این یافته‌ها باید توجه داشت که رهبران سیاسی حکومت محلی باید در پی ایجاد وفاق و سیاستگذاری مشترک در درون شهرداری باشند. ساختار حکومت محلی ممکن است مدافع راهبردهای وفاق طلب برای آگاه‌سازی، بسیج و مشارکت بازیگران اجتماعی در ائتلافات محلی باشد. اما وقتی بحث اجرا پیش می‌آید، به دلیل ضعف سیاسی رهبران سیاسی در این چسارچوب‌های نهادین از حکومت محلی که فاقد دسترسی به منابع لازم برای به نتیجه رساندن پروژه‌ها هستند، این مجتمع اسکوآکب می‌تواند به عنوان مانع موفقیت عمل کند.

به علاوه شواهدی وجود دارند که نشان می‌دهند وابستگی به سطوح بالاتر حکومت برای تأمین منابع یا گرفتن دستورالعمل است در حالی که محلی‌گرایی با

رهبری قوی پیوند دارد. اما برنامه‌هایی که توسط سطوح بالاتر حکومت تعیین می‌شوند و نیازمند مشارکت بازیگرانی خارج از شهرداری هستند، اسلوب‌های رهبری تسهیل‌کننده وفاق (و آرمانگرا) را می‌طلبند.

همین موضوع در مورد بسیاری از سیاست‌هایی که (برای مثال ارتقاء کارایی اقتصادی) به دلیل ماهیت‌شان نیازمند مشارکت بازیگران اجتماعی کنترل‌کننده منابع هستند صادق است. به عبارت دیگر، این برنامه‌ها با رفتار اقتدارگرایانه رهبران سازگار نیستند، مگر مواردی که رهبران مدنی قادر باشند از طریق پیوندهای سیاسی خود با سطوح بالاتر حکومت، دستیابی به منابع عرضه شده در چنین برنامه‌هایی را کنترل کنند.

به علاوه، اندازه پروژه‌ها می‌تواند مشوق یا وضع‌کننده‌ی مداخله رهبری باشد. پروژه‌های کوچک آزادی عمل بیشتری به رهبری می‌دهد، بدون مداخله شورا یا بازیگران اجتماعی اما هم‌زمان احتمالاً پروژه‌های بزرگ‌تر جذابیت سیاسی بیشتری برای رهبران سیاسی دارند.

در بحث مشارکت اجتماعی قواعد نهادین سیاستگذاری اهمیت بسیاری برای شکل دادن به مشارکت بازیگران بیرون از شهرداری و هدایت آنها دارند. اگرچه ممکن است این قواعد رسمی یا غیررسمی باشند اما به موضوعاتی از این قبیل می‌پردازند که چه کسانی مشارکت می‌کنند، حقوق و وظایف شرکت‌کنندگان کدامند و نیز روابط قدرت بین شرکت‌کنندگان و جریان اطلاعات چگونه است. (ری. کلوک و دنترس، 2005) از منظر نوع بازیگرانی که در ابتکارات سیاستی مشارکت می‌جویند، مشاهده شد که رهبران سیاسی و مقامات دولتی در اغلب حوزه‌های مطالعه شده مشارکت می‌کنند. اما جالب بود که سازمان‌ها بیش از شهروندان منفرد به مشارکت علاقه داشتند. به علاوه هر کجا شهروندان مشارکت داشتند این اقدام غالباً از طریق برخی گروه‌های شهروندی یا آزمون‌های اجتماعی صورت گرفته بود. پیام روشن آن این است که به جای مشارکت اجتماعی از

مشارکت سازمانی سخت رانده شود. این شاخصه‌ای است که در استفاده عام از مشارکت‌گزینی منعکس می‌شود و انتصاب در پروژه‌ها (قواعد محدود کننده) به منابع، تخصص و اقتدار به عنوان معیارهای گزینش مرتبط می‌شود.

تفاوت‌هایی نیز در گونه‌های مشارکتی وجود دارد که پروژه‌ها در حوزه‌های سیاستی مختلف به خود جذب می‌کنند. جای تعجب نیست که فعالان اقتصادی تمایل داشته باشند تا در موارد مربوط به کارایی اقتصادی بیشتر در موارد مربوط به حضور اجتماعی کمتری مشارکت جویند. در حالی که شهروندان ترجیح می‌دهند تانقشی فعال در موارد حضور اجتماعی ایفا کنند. این یافته به گشادگی نسبی موارد مربوط به دربرگیری اجتماعی و (در مقابل) ماهیت بسته شبکه‌های سیاستی در نمونه‌های مربوط به کارایی اقتصادی اشاره دارد. از فعالان اقتصادی معمولاً به صورت گزینشی و به دلیل منابعی که در اختیار دارند، دعوت می‌شوند تا در موارد مربوط به دستیابی به کارایی اقتصادی مشارکت داشته باشند. در حالی که از شهروندان چنین دعوتی به عمل نمی‌آید.

نقش فرهنگ سیاسی بر افزایش تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر اثرگذار است. اگرچه بین فرهنگ‌های سیاسی شهرهای بررسی شده تفاوت‌های بسیاری وجود دارد، اما جنبه‌های مشترکی نیز دارند. که غالباً به متغیرهای متنی‌ای چون تمرکززدایی، نوع رهبری و بزرگی شهر (به لحاظ جمعیت) بستگی دارند. تقاضا برای استفاده از منابع بیرونی و این انتظار که رهبران نباید منافع گروهی خاص را تعقیب کنند، بیشتر در کشورهای مطرح می‌شود که هم در سطح دولت مرکزی (یعنی از منظر روابط عمودی قدرت بین‌لایه‌های ارضی مختلف نظام‌های سیاسی) و هم در سطح محلی (یعنی از بعد روابط افقی قدرت) متمرکز هستند. در شهرهایی که رهبران به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند، شهروندان از آنها انتظار دارند تا هم منافع عمومی شهر را در نظر گیرند و هم با گروه‌های اقلیت به وفاق دست یابند.

مشخصه شهرهای کوچک، تقاضای گسترده برای تدوین راهبردها بر اساس مشورت گسترده با بازیگران متعدد و نیز رسیدن به توافق با گروههای اقلیت است. مسأله‌ی لاینحل این است که آیا رهبران (و دیگر بازیگران) باید با گروه‌های اقلیت به توافق برسند یا باید بر اساس قاعده اکثریت عمل کنند. از این منظر افکار عمومی در این مطالعات موردی، عموماً بین دو رویکرد تقسیم شده است، یکی می‌گوید که منفعت عمومی شهر در کل و دیگری می‌گوید منفعت گروه ذی‌نفع خاصی باید راهنمای سیاستگذاری باشد. اما رهبران محلی خود می‌توانند بر فرهنگ سیاسی محلی (یا ترقی آن) تأثیر بگذارند و این اثرگذاری می‌تواند از طریق تقویت بنیان‌های اعتماد شهروندان به سیاستگذاران و... شاید حتی مهم‌تر از آن اعتماد شهروندان به یکدیگر صورت پذیرد.

دیگر جنبه‌ی مربوط به فرهنگ سیاسی پذیرش رویه‌های غیر رسمی است. در تمامی موارد تحلیل شده به جز مرحله تصمیم‌گیری رسمی بر رویه‌های رسمی تأکیدی متوسط نهاده شده است. این نشان می‌دهد که سطحی قابل ملاحظه از انعطاف در سیاستگذاری مطلوب است. اما پذیرش این نکته ممکن است با شفافیت فرایند سیاستگذاری و بنابراین مشروعیت پردازش (همانگونه که در ادامه خواهید دید) که از اولویت بالایی برخوردار است، در تعارض باشد.

در پایان بحث متغیرهای متنی باید اشاره کنیم که متغیرهای متنی‌ای وجود دارند که متمایل به اسلوب‌های خاصی از رهبری و شکل‌هایی از مشارکت اجتماعی هستند، اگرچه چندان روشن نیستند. متغیرهای متنی، بویژه ساختارهای نهادین در عین تحمیل محدودیت‌ها فرصت‌هایی برای اقدام سیاسی در اختیار می‌نهند اما دیگر بر عهده بازیگران محلی است تا از این «مجموعه ملموس» استفاده کنند به این معنی که از زمینه‌های محلی موجود بهره‌برداری کنند و محدودیت‌های موجود را از پیش رو بردارند. ابتکارات تحلیل شده (همانگونه که اشاره شد) این موضوع را نشان می‌دهند در جایی که از منظر متون «مطلوب»

«فروعملکرد» چشمگیر و از منظر پیش زمینه متنی «نامطلوب» به همان میزان «فراعملکرد» آشکار است. (رک فصل ۱۵)

رهبران مدنی در متن حکومتگری چندلایه‌ای اروپا با چالش‌ها و فرصت‌های چندی مواجه هستند. شایع‌ترین آنها مسائلی برون‌جی تأمین «بهترین معامله» برای جوامع محلی‌شان در عین تلاش برای ایجاد توازن میان ارتقای موقعیت اقتصادی و اجتماعی شهرشان در محیط عمیقاً رقابتی جهانی و اروپایی و دستیابی به انسجام اقتصادی و اجتماعی در جامعه محلی و حفظ آن و در عین حال آریه‌ی خدمات رضایت بخش به شهروندان است. یافته‌های تحقیق نشان دادند که ظرفیت رهبران برای بهره‌برداری از منابع چند سطحی و توانمندسازی جوامع محلی به حوزه‌های سیاستی تحت پوشش بستگی دارد. معمولاً سطح محلی مقام‌های اجرایی در برگیری تمامی اعضای جامعه است. جایی که از مقامات محلی انتظار می‌رود با محدودیت‌های سیاست‌های دستوری بالا به پایین و تأثیرات بالقوه منفی آنها بر کارایی هماهنگ گردند، در مقابل به نظر می‌رسد در مورد کارایی اقتصادی فرصت‌های بیشتری به رهبران داده می‌شود تا دیدگاه خود را عرضه کنند و منابع چند سطحی را به حداکثر برسانند و به این ترتیب از طریق شبکه سازی و تسهیل وفاق بر توسعه اقتصادی اثرگذار باشند. تعامل قوانین ملی و اتحادیه اروپا با سطح محلی می‌تواند به افزایش مشارکت اجتماعی از طریق سازوکارهایی که مروج مشارکت هستند و پرورش ایده‌های سیاستی ابداعی و نهادین جدید کمک کند.

شاخصه‌های مروج مشروعیت مداخله سیاسی برآمده از تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر

در ارتقاء یا شکست مشروعیت علاوه بر نوع رهبری، اسلوب رهبری نیز مهم است. اسلوب‌های رهبری مورد حمایت شاخص‌های نهادین خاص (رک مباحث قبلی) ظرفیت خود را برای مواجهه با سه چالش نشان داده‌اند: اولی، هماهنگی

سیاسی با پیچیدگی‌ها و نظام توزیع دوم، تأمین مشارکت گسترده جوامع متأثر (یا علاقه‌مند) در کنار الزام به پذیرش تعهدات سیاسی لازم درباره مشارکت‌شان سوم، تضمین ثبات ترتیبات حکومتگری جدید و نیز انعطاف آنها، تحقیق ما نشان می‌دهد که اسلوب‌های خاص رهبری آرمان‌گرایانه و تسهیل‌گر وفاق (و ترکیب آنها) دستیابی به مشروعیت را تسهیل می‌کند. این اسلوب‌های رهبری تقریباً در تمامی موارد بررسی شده چه در مرحله توسعه سیاستی و چه در مرحله تصمیم‌گیری مشاهده می‌شوند. رهبران صاحب این اسلوب‌ها توانایی‌هایی را در هدایت مشارکت کنندگان به سوی تعیین اهداف سیاستی به صورت جمعی از خود بروز داده‌اند، هم چنین بازیگران را توانمند ساخته‌اند و با آغوش باز اشکال خاصی از مشارکت، و از این طریق حمایت از فرایندهای مشروعیت، را پذیرفته‌اند.

اسلوب ریاستی می‌تواند برای مرحله اجرا مناسب باشد یعنی وقتی بحث اجرای آنچه در مورد آن قبلاً بحث و بررسی و تصمیم‌گیری شده است پیش می‌آید، این می‌تواند برای تضمین دستیابی به اهداف سیاستی، و به این طریق مشروعیت برون‌دادی، مهم باشد. اما در اغلب مواردی که به اسلوب رهبری آرمان‌گرایانه یا تسهیل‌گر وفاق، یا ترکیبی از هر دو توسل جسته شده است، نتایج بهتری نسبت به اسلوب ریاستی حاصل آمده است.

بازگردیم به بحث مشارکت اجتماعی، تحقیق تجربی ما نشان می‌دهد که مشارکت اجتماعی باید در شکلی از ترتیبات حکومتگری مشارکتی نهادینه شود. این تحقیق دلالت بر آن دارد که دستیابی به مشارکت در عرصه در برگیری اجتماعی، کم و بیش، آسان‌تر از کارایی اقتصادی است. مشارکت در دومی اغلب شدیداً محدود به جامعه‌ای از بازیگران اقتصادی (شرکت‌های منفرد یا بازیگران شرکتی مانند اتحادیه‌های کارگری) صاحب منابع است که حضور آنها برای دستیابی به هدف کاراسازی اقتصاد محلی ضروری است. این به نوبه‌ی خود

می‌تواند به یک «رژیم شهری» بسته یا شکلی از (نو) کورپراتیسم منتهی شود و اگرچه این پدیده می‌تواند با لایه‌ای از حضور اجتماعی همگان نیز پوشانیده شود، اما معمولاً از آنجا که هدف مشارکت توجیه (و عملی‌سازی) حذف بازیگران علاقه‌مند به مشارکت را دشوارتر می‌سازد، این پدیده چندان مشهود نیست.

از منظر کارآمدترین اشکال مشارکت اجتماعی بر حسب تولید مشروعیت افزایش و تأثیرات مکمل رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر به نظر می‌رسد که اشکال مشورتی و گزینش مشارکت کارآمدترین اشکال هستند (ر.ک فصل ۱۳). اما همان‌گونه که بحث اصلی این کتاب تأکید می‌کند، رهبری نقشی اساسی در عملی‌سازی مشارکت اجتماعی ایفا می‌کند و رهبران می‌توانند از منظر افزایش مشارکت اجتماعی دست به انتخاب‌های مدیرانه‌ای بزنند. تعهد آشکار رهبران سیاسی مدنی در حمایت از شکل‌گیری ترتیبات حکومتگری مشارکتی، تداوم آنها و تضمین اجرای چاره‌جویی‌هایی که حاصل این ترتیبات هستند یکی از عناصر کلیدی دستیابی به تأثیرات مکمل رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر است.

یافته‌ها نشان می‌دهند که اگر به مشروعیت‌های درون‌داد و پردازش اولویت داده شود، مشروعیت برون‌داد می‌تواند آسیب بیند. دستیابی به مشروعیت درون‌داد و پردازش نیازمند تعهدات بلندمدت است در حالی که مشروعیت برون‌داد غالباً در نتیجه دستیابی به پیشرفت‌های سریع و نتایج فوری افزایش می‌یابد. این قضیه در مشارکت اجتماعی بسیار آشکار است. برعکس، اولویت دادن به مشروعیت برون‌داد به جای مشروعیت درون‌داد و پردازش عموماً از موارد دستیابی به کارآیی اقتصادی مشهود است. یافته‌ها بر وجود بده‌بستان بین اشکال مشروعیت دلالت دارند. رهبران مدنی می‌توانند گزینه‌هایی از مشارکت اجتماعی را برگزینند که جنبه‌های مختلف مشروعیت را افزایش می‌دهند. اما ضروری است رهبران به هنگام انتخاب، برای مثال شکل مشارکت‌گزینی (برای مثال تنها فعالان اقتصادی) مشارکت اجتماعی بر بنیان ضرورت کسب منابع

بیرونی، خطرات نهفته در ذات انتخاب خود را بشناسند (برای مثال مبارزه احتمالی یا ائتلاف بالقوه شهروندان). به همین ترتیب اگر رهبران، رویکردی مشورتی و تمام عیار را برگزینند و گستره‌ی عظیمی از بازیگران را در فرایند وارد کنند، خطر نهفته در آن به تأخیر در دست‌یابی به توافق و نتایج مطلوب محدود نمی‌شود. اعضای شورای شهر نیز ممکن است احساس کنند که دور زده شده‌اند و نقش آنها به عنوان نمایندگان جامعه نادیده گرفته شده است.

در پایان ضروری است یکی از یافته‌های جالب تحقیق، که اصولاً مبتنی بر مضاحبه با ذی‌نفعان ابتکارات تحلیل شده و بازیگران اصلی مطالعات موردی است، از منظر سه شکل مشروعیت مورد تأکید قرار گیرد. (ر.ک فصل ۱۶)

تقریباً در تمامی موارد مطالعه شده آنها بر مشروعیت پردازش یعنی شفافیت فرایند سیاستگذاری و پاسخگویی بازیگران، به ویژه رهبران مدنی، عرصه اتخاذ و اجرای تصمیم تأکید داشتند. از سوی دیگر برای مشروعیت درون‌داد، به ویژه از منظر تصمیمات رسمی مأخوذ از سوی هیأت‌های نمایندگی یعنی شوراها، اهمیت کمتری قایل بودند، تنها در شهرهای خاصی (به ویژه در هلند، آلمان و نروژ) مشروعیت برون‌داد به عنوان مهم‌ترین گونه مشروعیت تصور می‌شد. شاید بتوان این یافته را به تمرکز خاص این تحلیل یعنی تمرکز به کارایی و مشروعیت ابتکارات مدنی مروج کارایی اقتصادی و در برگیری اجتماعی مربوط دانست. اما این یافته تلویحاً به این معنی است که فرد نباید بر «نواقص دموکراتیک» در فضای درون‌داد و «نواقص اجرایی» در فضای برون‌داد یک نظام سیاسی متمرکز شود. وقتی بحث بهبود یا تضمین حکومت‌پذیری دموکراتیک مطرح می‌شود، همانگونه که قبلاً در مورد سیاست چند سطحی اتحادیه اروپا بحث شده است، (ر.ک Majone, 1998, Lords 2002, Gbikpi and Grote, 2002) بلکه «نقص پاسخگویی مهم‌تر است و پیش شرط اساسی دستیابی به پاسخگویی شفافیت سیاستگذاری و دستیابی به اطلاعات درباره چرایی اتخاذ فلان تصمیم است. روشن‌تر بگوییم، در جعبه‌ی سیاهی که در آن درون‌داد به برون‌داد تبدیل می‌شود

باید از طریق توسل به اشکال فراگیرتر مشارکت یا حکومتگری مشارکتی گشوده گردد. (Hans and Heintel, 2005, 15 and 30-33) اما این مطلب به این معنی نیست که دیگر اشکال مشروعیت باید نادیده گرفته شود.

توصیه‌های سیاستی

ظاهراً کسانی که بیشترین نقش را در شکل‌گیری سیاست و اجرای آن دارند مخاطبان اصلی توصیه‌های سیاست‌های هستند که در ادامه مطرح می‌شوند پس از آن که شواهد تجربی به صورت تطبیقی تحلیل گردیدند، هفت «اقدام مثبت» برای ارتقاء مشروعیت رهبران سیاسی مدنی حاصل آمد. (ر.ک فصل ۱۸) اما این اصول راهنمای «اقدام مثبت» تلویحاً مبانی‌ای را شکل می‌دهند که برای بحث محققان راجع به مشروعیت و ترتیبات کارآمد حکومتگری مفید هستند.

۱. تدوین قواعد و رویه‌هایی روشن

تدوین قواعد و رویه‌هایی روشن نیز برای انسجام روابط درون سازمانی دولت محلی و هم برای ارتباط با تمامی ذینفعان ضروری است. از جمله اهداف اساسی در توسل به چنین اقدامی علاوه بر تضمین مشروعیت تأکید بر پاسخگویی رهبری به دیوانسالاران و کل جامعه است. این اقدام صورت می‌پذیرد تا تعیین شود «چه کسی چه کاری می‌کند»؛ اصول راهنمایی روشن و مناسب به دست آید؛ قواعد و رویه‌های روشنی برای مدیریت تعارض منابع و تقویت منصفانه، آزادانه و بدون استثناء آنها پرورش یابد و دیوانسالاری از وابستگی فردی رهایی یابد. با معرفی قواعد روشنی که آزادی عملی را تا حد ضرورت محدود می‌کنند و راهنمای روشنی ارائه می‌دهند که نشان می‌دهد در هر شرایطی چه شاخص‌هایی باید مدنظر قرار گیرند.

۲. تأسیس، سازماندهی و کنترل واحدهای سازمانی جدید

در جایی که تأسیس، سازماندهی و کنترل واحدهای سازمانی جدید برای ارتقاء ابتکارات سیاستی خاص، افزایش ظرفیت اجرایی سیاست و نیز توسعه ظرفیت سازمانی دیوانسالاری حکومت محلی ضروری است، رهبری ضرورتاً باید در برابر نیازهای محلی پاسخگو باشد.

۳. ابزار تعهد، فداکاری و بصیرت

مشخصه ابتکارات موفق تعهد، از خودگذشتگی و بصیرت رهبری است. رهبر می‌تواند شخصاً مسؤولیت تبادل آراء با شورا و دستگاه دیوانی خود (درونی) و با جامعه محلی (بیرونی) را برعهده گیرد و فعالانه به سوی ارتباط با هر دو قدم بردارد. و به عملی‌سازی دیدگاه‌های نهفته در یک ابتکار کمک کند. حضور رهبر، تعهد سیاسی نهفته در ابتکار را تأیید می‌کند و اثبات شده که این حضور در ایجاد عزمی جزم برای تغییر و بیگیری مداوم جهت‌ی که در شهرداری و جامعه محلی تعیین شده حیاتی است.

۴. تضمین شفافیت و جریان آزاد و بدون سانسور اطلاعات

شفافیت بر بنیان جریان آزاد اطلاعات استوار است. ماهیت حکومتگری متضمن آن است که اطلاعات در درون حوزه ابتکار و هم در سطح حکومت محلی جریان داشته باشد. ضروری است فرایندها و سازمان‌ها مستقیماً در دسترسی کسانی باشد که از آنها متأثر می‌شوند و برای بررسی و کنترل آنها وجود اطلاعات ضروری است. این متضمن بازگشایی فرایندهای درونی حکومت محلی به روی افکار عمومی است؛ سازماندهی تمامی جلسات به صورت عمومی و در هر کجا برگزاری جلسه‌ای پشت درهای بسته ضروری است، ارایه دلیل برای ایجاد اعتماد در بین مردم؛ انتشار عمومی راهبردهای ابداعی و گزارش‌های پیشرفت، صورت جلسات و تمامی اسناد رویه‌ای برای مردم و رسانه‌ها تا حد

ممکن: اطمینان از این که افکار عمومی از این که چه کسی مسؤول عرضه خدمات است و چگونه و کجا می‌توانند شکایت کنند، مطلع است؛ وارد شدن در گفتگویی باز، منظم و مستمر با اعضای جامعه و سازماندهی غیردولتی و جامعه مدنی در مورد موضوعات مورد علاقه و در صورت امکان انجام آن در متن بررسی مداوم عرضه خدمات که کارآمدی و کارایی آنها را برای عموم افزایش می‌دهد؛ سرانجام ایجاد انگیزه برای همکاری و مشارکت اعضای جامعه با مطلع ساختن آنها از حقوق‌شان در رابطه با ابتکار مطروحه.

۵. جلب اعتماد جامعه

امروز که دوران ریاست منتخبان، کوتاه و مشارکت شهروندان ضعیف است، جلب اعتماد جامعه اهمیتی دوچندان دارد. در اینجا از رهبر انتظار می‌رود تا با الهام از منفعت عموم و ایجاد محیطی که بازیگران را قادر می‌سازد تا در این فرایند نقش ایفا کنند، بر موانع مشارکت جامعه فایق آید. افزایش آگاهی عموم از مسایل، گزارش به شهروندان درباره اهداف و نتایج و بسیج شهروندان برای مشارکت، برخی اقداماتی هستند که رهبران می‌توانند برای افزایش مشارکت خلاق شهروندان صورت دهند.

۶. تضمین تنوع شرکت کنندگان

رهبران جامعه با توانمندسازی افراد محروم و مشارکت دادن هر تعداد از ذینفعان در یک ابتکار سیاستی که ممکن است، اهداف مشارکتی را ارتقاء بخشند، به ویژه رهبران باید برای حل مسأله یا تعارض بازیگران مربوطه را شناسایی کنند. اما معیار ربط یک بازیگر در دیدگاهی مضیق و کوتاه مدت از کارآمدی خلاصه نمی‌شود. کارآمدی یعنی تحقق خواسته، در نهایت به این بستگی دارد که بازیگران محلی و در کل جامعه محلی چه چیزی را مناسب تشخیص می‌دهند نه تنها از منظر اهداف سیاستی به معنای دقیق کلمه، بلکه نیز شیوه تعیین این اهداف

و این که توسط چه کسی تعیین شده‌اند. این مطلب ممکن است تلویحاً به این معنی باشد که مشارکت بازیگران «ضعیف» اصولاً نامربوط است.

در کل رهبران دو کارکرد دارند: جهت‌گیری و سازماندهی. برای این مجموعه‌ی عظیم از بازیگران، رهبران باید دستورالعمل را تعیین کنند و به سوی حل مسایلی که حول دستیابی به اهداف ابتکار سیاسی وجود دارد، جهت‌گیری کنند. سرانجام آن که باید به منظور اجتناب از انفعال و تعارض، روابط بین بازیگران درگیر را هماهنگ سازند.

۷. مدیریت روابط و ایجاد اعتماد بین ذینفعان

رهبران باید بین منافع احتمالاً متعارض آشتی برقرار کنند و بین ذینفعان اعتماد به وجود آورند. یکی از منابع اصلی اعتماد، تعهد رهبران برای احترام به خواسته‌های شهروندان و تعهد دایمی‌شان به اهداف ابتکار سیاسی است.

فرایند جلب اعتماد به ویژه با شنیدن و احترام به دیدگاه‌ها و نظرات ذینفعان آغاز می‌شود و ضروری است به این نکته توجه شود که اعتماد بر بنیان رابطه‌ای منطقی و حفظ تعهدات استوار است. به عبارت دیگر وقتی قولی داده می‌شود، ضروری است حفظ و عملی گردد. به علاوه تمایل به مصالحه و همکاری با دیگر ذینفعان بسیار مهم است و سرانجام آن که رهبرانی که به سوی منافع و ارزش‌های عام توسعه جهت‌گیری می‌کنند باید با شناسایی و روشن سازی منافع یا توجیهات متعارض - در متن حل مسایل به صورت جمعی - اعتماد متقابل را افزایش دهند.

از رهبران انتظار می‌رود تا در تلاش برای اتخاذ سیاست‌های ملی جهت رفع حواجیح محلی منابع در تمامی سطوح در بخش‌های خصوصی و دولتی و هم چنین تخصص بخش داوطلبی در حوزه‌های خاص را به حداکثر برسانند.

هم چنین از طریق همکاری با دیگر مقامات محلی صدای محلی را قوی‌تر سازند. تنها رهبران به جای مقامات محلی مانند سازمان‌ها می‌توانند عملاً در یک

«بازی چند سطحی» وارد شوند، چرا که مشخصه این بازی وجود شبکه‌هایی از افراد به جای سازمان‌هایی است که تنها پیوندهایی رسمی با یکدیگر دارند (اگر اصلاً رابطه داشته باشند). اما در این بازی باید هم از منابع نهادین (دولت محلی) و هم توانایی‌های رفتاری رهبران باید استفاده شود تا فرصت‌های بیشتری برای شهرها پدید آید.

اما درس‌هایی وجود دارند که نه فقط رهبران محلی که حلقه‌های بالاتر حکومتگری نیز باید فراگیرند، بنابراین سطح ملی می‌تواند مستقل از اصلاحات عمده نظام‌های حکومتی محلی به افزایش پویایی‌های مدنی و بهبود انعطاف برنامه‌ها کمک کند. به همین ترتیب اتحادیه اروپا با چالش‌های سیاستی‌ای رو در روست که از تنوع متون، فرهنگ‌های سیاسی، اسلوب‌ها و گونه‌های رهبری و شیوه‌های مشارکت جامعه مدنی که در بین دولت‌های عضو وجود دارد، نشأت می‌گیرند. رهبران محلی در برقراری آشنی بین سطوح ملی و اتحادیه، خود بهترین متحدان اتحادیه در اجرای عملی سیاست‌هایش، تشویق شهروندان به مشارکت اجتماعی در سطح اتحادیه، اجرای سیاست‌های اقتصادی و حفظ مدلی اجتماع اروپایی هستند.

یادداشت‌ها

۱. گروه نویسندگان این کتاب تجارب اعضای «قدیمی» اتحادیه اروپا (انگلستان، آلمان، ایتالیا، هلند، سوئد و یونان)، یکی از اعضای جدید (لهستان) و یک دولت غیرعضو (نروژ) را بررسی می‌کنند. هم چنین با گروهی از نیوزیلند همکاری شده است. اما به دلیل پیچیدگی تعامل با توجه به این فاصله مکانی طولانی و مناطق زمانی گسترده همکاری نزدیک با این گروه و گنجاندن کار آنها دشوار بود. بنابراین، فصول تطبیقی بر نمونه‌های اروپایی یعنی بیست و دو ابتکار از شانزده شهر اروپا متمرکز هستند.

۲. اما همین ترتیبات نهادین می‌توانند مشوق اسلوب رهبری ریاست مابانه یا مراقبتی باشند. در چنین مواردی رؤسای شهر بر قدرت سیاسی متمرکز می‌شوند و بر مسؤولیت سیاسی شهرداری‌ها بدون پرداختن به روابط افقی (حکومتگری) با بازیگران اجتماعی تأکید می‌کنند و مراقبان بر حفظ وضع موجود تمرکز می‌کنند. برای آگاهی بیشتر از این‌گونه رهبری رک: (John and Cole, 1999) (Getimis and Grigoriadou, 2005)

۳. از آنجا که یک ابتکار را در هر دو حوزه سیاستی در حوزه سیاستی در شانزده شهر اروپایی (از هشت کشور) تحلیل کردیم، سی و دو ابتکار مدنی در اروپا به علاوه چهار مورد در نیوزیلند پوشش داده شده است. در هر کدام از این ابتکارات سؤال تأثیرات تکمیلی رهبری مدنی و مشارکت اجتماعی بر یکدیگر به صورت جداگانه و در مراحل سیاستی توسعه سیاستی، تصمیم‌گیری و اجرا به عنوان «واحد‌های تحلیل» بررسی شده است. وقتی از «نمونه‌ها» سخن می‌گوییم در اغلب موارد به ابتکارات مدنی اشاره داریم، اما گاهی منظور «واحد‌های کوچک‌تر تحلیل» یعنی مراحل سیاستی یک ابتکار است.