

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی: با تأکید بر سازمان‌های مدیریت شهری و روستایی در ایران

حسین ایمانی جاجرمی*، سیداحمد فیروزآبادی
۱ استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران
۲ استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران
(تاریخ دریافت ۸۵/۹/۸، تاریخ تصویب ۸۶/۹/۲۷)

چکیده

مدیریت محلی به عنوان نهاد سیاست‌گذار و مجری برنامه‌ها و پروژه‌های شهر و روستا نقش مهمی در کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و ارتقا وضعیت توسعه دارد. تعیین میزان توفیق مدیریت محلی در تحقق اهداف خود، زمانی میسر است که عملکرد آن به دقت مورد سنجش قرار گیرد. با وجود روش‌ها و شاخص‌های موجود برای سنجش عملکرد مؤسسات اقتصادی و توفیق نسبی در انجام این امر، مطالعات نشان می‌دهند که سنجش عملکرد سازمان‌های مدیریت محلی مانند شهرداری‌ها، شوراهای دهیاری‌ها امری پیچیده و دشوار می‌نماید. می‌توان دو رهیافت علاقمند به موضوع سنجش عملکرد مدیریت محلی را در حوزه مطالعات سازمان‌ها و جامعه‌شناسی شناسایی کرد. در حوزه نخست مفاهیم «کارایی» و «اثربخشی» و شاخص‌های مربوط به آن‌ها مورد توجه قرار دارد و در حوزه جامعه‌شناسی به موضوع در چارچوب نظریه سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر عملکرد سازمان‌های مدیریت محلی پرداخته شده است. در این مقاله با بررسی مهمترین مطالعات انجام شده در دو حوزه مذکور، مدل‌های سنجش عملکرد و مهمترین مفاهیم آن‌ها بیان شده است. در ادامه مقاله با توجه به نتایج یک مطالعه کیفی در خصوص مدیریت محلی در ایران، مدل پیشنهادی سنجش عملکرد با افزودن مفاهیم مربوط به خصوصیات نهاد مدیریت محلی به مدل‌های پیشین آمده است.

واژگان کلیدی: سنجش عملکرد، روش تحقیق کیفی، مدیریت محلی، مدیریت شهری، کارایی و اثربخشی.

مقدمه

کارآمدی سازمان‌های عمومی ارایه دهنده خدمات در سطح محلی مانند شهرداری‌ها، نقش مهمی در ایجاد ظرفیت‌های توسعه در هر جامعه دارد. اما داوری صحیح در مورد این توان زمانی میسر است که «عملکرد»^۱ آن‌ها با استفاده از روش‌های دقیق مورد سنجش قرار گیرد. «سنجش عملکرد»^۲ یکی از ابزارهایی است که میزان توفیق یا شکست یک سازمان را نشان می‌دهد. توجه به اصول «حکمرانی خوب» به ویژه «پاسخگویی» و «محاسبه‌پذیری»^۳ در عرصه دیدگاه‌های نظری توسعه از جمله مهمترین عواملی است که توجه به سنجش عملکرد را الزامی ساخته است. این الزام برای رهبران و مدیران سازمان‌های دموکراتیک مانند شوراهای شهر بیشتر است؛ زیرا 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 مدیریت شهری، توجه به مشکلات جامعه محلی و فعالیت برای حل و یا کاهش آن‌هاست. سنجش عملکرد در بخش‌های انتفاعی پیشینه غنی پژوهشی و نظری دارد. کارخانجات صنعتی، شرکت‌های تجاری و خدماتی معمولاً مدل مطلوب سنجش عملکرد برای محققان بوده‌اند. اما سنجش عملکرد سازمان‌های عمومی خدماتی مانند شهرداری‌ها پیشینه زیادی ندارد. در مجموع سنجش عملکرد را می‌توان با توجه به دو اصل «کارایی» و «اثربخشی» صورت داد که سنجش کارایی با توجه به عینیت داده‌ها و در دسترس بودن آن‌ها نسبتاً به سهولت قابل انجام است. اما سنجش اثربخشی به سبب تغییر رویکرد به موضوعات کیفی کار ساده‌ای نیست و نیازمند انجام اقدامات پیچیده و توجه به دیدگاه مشتریان یا شهروندان می‌باشد.

در مقاله حاضر در ابتدا چارچوب نظری بحث شامل دیدگاه «حکمرانی خوب» و لزوم توجه به عملکرد و پاسخگویی و مفاهیم مربوط به سنجش عملکرد و رویکردهای نظری آن مطرح می‌شوند. پس از آن مهمترین مدل‌های موجود بررسی شده و در پایان بر اساس یافته‌های یک مطالعه کیفی، مدل پیشنهادی برای سنجش عملکرد مدیریت محلی در ایران ارائه می‌شود.

چارچوب نظری

دیدگاه‌ها و نظریه‌های توسعه از هنگام ظهور پس از جنگ جهانی دوم تا زمان حاضر، در برخورد با واقعیت تحول یافته‌اند. تا اواخر دهه ۱۹۷۰ بیشتر نظریه‌پردازان توسعه در کشورهای توسعه‌یافته

1. Performance
2. Performance Measurement
3. Accountability

برای حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی مانند بازسازی خرابی‌های جنگ و رونق اقتصاد به «دولت بزرگ» اعتقاد داشتند. در کشورهای در حال توسعه نیز اعتقاد بر این بود که بخش خصوصی از قدرت و توان لازم برای «بسیج توسعه» برخوردار نیست، پس دولت باید از طریق شرکت‌های دولتی، منابع لازم را تجهیز نماید. «مکتب نوسازی» ابزار نظری چنین سیاستی را در کشورهای مذکور فراهم می‌کرد. کارایی اندک، زیان‌دهی، تورم نیروی کار و نبود انعطاف‌پذیری لازم در شرکت‌های دولتی و فشارهای سیاسی در اواخر دهه هفتاد میلادی سبب شد تا دیدگاه‌های طرفداران اقتصاد بازار (مکتب شیکاگو یا نئولیبرال‌ها) مورد توجه قرار گیرد. آن‌ها «خصوصی‌سازی» را یک غایت و کمال مطلوب دانسته و خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بودند. آن‌ها بر این نظر بودند که بازارها مهمترین نتایج را به بار می‌آورند و قیمت‌ها بهترین تخصیص‌دهنده منابع هستند. این دیدگاه در ابتدای دهه نود تحت عنوان «اجماع واشنگتن» به شدت گسترش یافت و بنابراین هرگونه دخالت دولت در آنچه بازارها به وجود می‌آورند ضد تولید تلقی شد و نگاه به دولت از «عامل توسعه» به جدی‌ترین «مانع توسعه» تغییر یافت. اما از اواخر دهه نود موج تازه‌ای از نظریات و رویکردها آغاز شد که تحت عنوان «اجماع پساواشنگتن» از آن یاد می‌شود. در این نگرش جدید به توسعه، بر خلاف نگاه و هدف اجماع واشنگتن که توسعه را فقط رشد اقتصادی می‌دانست، توسعه پایدار، مساوات‌طلبانه و مردم‌سالار به عنوان اهداف توسعه قلمداد گردید و بر «حکمرانی خوب»^۱ تأکید شد (روی و تیسدل ۱۹۹۸). با تقسیم‌بندی زمانی، می‌توان شعار دوره اول را «دولت، موتور توسعه»، دوره دوم را «دولت کوچک» و شعار دوره سوم را «حکمرانی خوب» به معنای اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس «قانون، پاسخگویی و اثربخشی» دانست. بنابراین در نگاه «حکمرانی خوب» بر خلاف اجماع واشنگتن، هدف فقط افزایش تولید ناخالص داخلی نیست بلکه به افزایش استانداردهای زندگی شامل آموزش، بهداشت، درمان بهتر، حمایت از منابع طبیعی، حفظ محیط سالم، توسعه مساوات‌طلبانه و توسعه مردم‌سالارانه نیز توجه می‌شود. هدف آن است که شهروندان بتوانند به شیوه‌های مختلف در تصمیم‌گیری در اموری که بر زندگی‌شان تأثیر می‌گذارد، مشارکت داشته باشند (لیون ۲۰۰۰). هر چند تحقق این اهداف به صورت همزمان بسیار مشکل است اما امروزه در حوزه مطالعات توسعه این اهداف به صورت مکمل در نظر گرفته می‌شود (ویز ۲۰۰۰).

در پرتو دیدگاه حکمرانی خوب لازم است سازمان‌هایی که مدیریت امور عمومی جامعه را بر عهده دارند، شفاف، پاسخگو و قانون مدار باشند (تیلور ۲۰۰۰). در سطح شهر نهاد مدیریت شهری که

در ایران از دو سازمان شهرداری و شورای شهر تشکیل شده است، با توجه به دو عامل انتخابی بودن و ارتباط نزدیک و مستقیم با مردم می‌تواند یکی از بهترین سازوکارها برای تحقق حکمرانی خوب و توسعه شهری باشد. از نظر اوانز (۱۳۸۰) پیوند با جامعه همراه با ساختار بوروکراتیک خودگردان، نقش مهمی در اجرای موفق پروژه‌های توسعه دارد. اما دستیابی به ویژگی‌هایی مانند شفافیت و پاسخگویی، زمانی میسر است که اطلاعات دقیقی از عملکرد این سازمان‌ها وجود داشته باشد. واقعیت آن است که گسترش شهرها و افزایش جمعیت شهرنشین سبب شده‌اند که نیاز به خدمات توسعه یابد. با این وجود، 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 پایه‌ای مانند مسکن، بهداشت، آموزش، آب آشامیدنی سالم و نیروی برق محروم هستند. ناتوانی در استفاده از این خدمات اثرات نامطلوبی بر شیوه زیست فقرای شهری می‌گذارد و آن‌ها را گرفتار چرخه‌های باطلی مانند بیسواد و بیماری می‌کند. «گزارش جهانی توسعه» مربوط به سال ۲۰۰۴ میلادی بیان می‌دارد که بیشتر خدمات اصلی به لحاظ کمی و کیفی در اختیار مردمان فقیر قرار نمی‌گیرد (بانک جهانی، ۲۰۰۳). تلاش برای دستیابی به حکمرانی خوب و از میان برداشتن نابرابری‌ها در استفاده از خدمات، نیاز به کسب اطلاعات و داده‌های دقیق از عملکرد مدیریت شهری دارد.

«سنجش عملکرد» 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 (۲۰۰۰) عمده نظام‌های شاخص‌های عملکرد را بر پایه یک یا چند یک از چهارگونه شاخص‌های زیر می‌دانند:

الف) شاخص‌های هزینه^۱. این شاخص‌ها بر عملکرد مالی مانند میزان سود و زیان در یک دوره معین توجه دارند؛

ب) شاخص‌های جذب و مقدار^۲. این شاخص‌ها میزانی را که یک خدمت یا برنامه مورد استفاده قرار گرفته است، ثبت می‌کنند و اغلب آن‌ها را با حداکثر ممکن مورد استفاده یا استفاده در زمینه‌های مشابه، مقایسه می‌کنند؛

پ) شاخص‌های تاثیر یا نتیجه^۳ که اثر یک خدمت را با گردآوری اطلاعات مربوط به منافع حاصله می‌سنجند؛

1. Cost indicators
2. Take-up and volume indicators
3. Impact or result indicators

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

ت) شاخص‌های مربوط به واکنش‌های استفاده‌کننده که میزان رضایت حاصله دریافت‌کنندگان و مصرف‌کنندگان را از طریق مثلاً پرسشنامه یا با مشاهده تعداد شکایات رسیده، مورد محاسبه قرار می‌دهند (همان، ۴۵۲).

از روش‌های مرسوم برای اندازه‌گیری عملکرد استفاده از «سنجش‌های مالی»^۱ 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 این وجود امروزه نیازی جدی به سنجش عملکرد فراتر از سنجش‌های مالی پدید آمده است. در این زمینه اکلس^۲ (۱۹۹۱) بر این نظر است که مدیران اجرایی ارشد بسیاری از صنایع این نکته را تشخیص داده‌اند که راهبردهای جدید و واقعیت‌های رقابتی، نیازمند نظام‌های سنجش جدید است. او این امر را نشانه 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 می‌داند. در این شرایط، توجه به سنجش‌های غیرمالی، به ویژه آن‌هایی که به موضوع «اثربخشی»^۳ مربوطند، اهمیت می‌یابد. به عبارت دیگر، همان‌گونه که مویتا (۲۰۰۰) می‌نویسد دیدگاه‌های جدید نشان‌دهنده تغییر از توجه سنتی به «درون داد»^۴ به سنجش‌های «برون‌داد»^۵ عملکرد هستند. به نظر هیلی و پاتر (۱۹۸۷) سنجش عملکرد می‌باید معطوف به این باشد که چه خدماتی در عمل دریافت شده و تا چه اندازه در برآوردن تقاضاهای مصرف‌کنندگان توفیق داشته است. 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. اما همان‌گونه که قبادیان و اشورث^۶ (۱۹۹۴: ۳۵) متذکر می‌شوند، سنجش عملکرد در حکومت‌های محلی مانند شهرداری‌ها به عینیت و آسانی سازمان‌های تجاری و صنعتی نیست. به نظر این دو، سنجش عملکرد سازمان‌های خدماتی محلی پیچیده و مشکل است. زیرا برون‌دادهای این سازمان‌ها عمدتاً غیرقابل سنجش، ناملموس و نامتجانس بوده و به خوبی تعریف نشده‌اند. همچنین در بیشتر موارد هر واحد برون داد این سازمان‌ها در معرض تغییرات کیفی گسترده است. برخی از خدمات این سازمان‌ها برون داده‌های ناملموس دارند و هیچ روش یگانه و رضایت‌بخشی برای تعریف و کمی کردن آن‌ها وجود ندارد. در نتیجه تعیین تاثیر تغییرات کیفی بر عملکرد بسیار مشکل است. برخی دیگر

1. Financial measure
2. Eccles
3. Effectiveness
4. Input
5. Output
6. Ghobadian and Ashworth

از خدمات ارائه شده از سوی این سازمان‌ها مانند آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، «غیرانتفاعی»^۱ 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»^۲ برای خدماتی که دریافت می‌دارند، می‌پردازند. همچنین خدمات آن‌ها با مردم سروکار دارند از این رو سنجش عملکرد آن‌ها باید فراتر از سنجش‌های «کارایی»^۳ باشد. تلاش‌های انجام شده برای سنجش عملکرد مدیریت محلی در مراحل آغازین خود هستند و مطالعات انجام شده در این خصوص را با توجه به آثار موجود می‌توان به دو رویکرد «مطالعات سازمانی» و «مطالعات جامعه‌شناختی» تقسیم‌بندی کرد. آنچه برای مطالعات سازمانی اهمیت دارد، تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش عملکرد است. اما این موضوع برای مطالعات جامعه‌شناختی فراهم‌کننده بخشی از اطلاعات مورد نیاز برای تعیین عوامل موثر بر عملکرد است. به عبارت دیگر، در این مطالعات آنچه اهمیت دارد تعیین عواملی است که بر عملکرد مدیریت محلی تأثیر دارند. این عوامل می‌تواند اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و تاریخی باشند. محققان این رویکرد برای تعیین تأثیر عوامل مورد بررسی، عملکرد مدیریت محلی را به عنوان متغیر وابسته تحقیق خویش مورد سنجش قرار می‌دهند.

بررسی مطالعات موجود

در این بخش مهمترین کارهای انجام شده در خصوص مدل‌های سنجش عملکرد در مدیریت محلی و مدل پیشنهادی معرفی می‌شوند. این‌ها شامل مدل پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های منطقه‌ای در ایتالیا و مدل‌های تدوین شده برای مطالعه و سنجش عملکرد در مدیریت شهری از سوی مراکز اداری و تحقیقاتی، و مدل پیشنهادی سنجش عملکرد مدیریت شهری هستند.

الف) مدل رابرت پاتنام

پاتنام (۱۳۸۰) در مطالعه حکومت‌های منطقه‌ای تازه تاسیس ایتالیا در دهه ۱۹۷۰ درمی‌یابد که تفاوت‌های بسیاری از نظر کارآمدی اداری و پاسخگویی به نیازهای شهروندان میان حکومت‌های شمال ایتالیا و جنوب این کشور، وجود دارد. این تفاوت‌ها در حالی پدید آمده بودند که مشابهت‌های بسیار از نظر ساختار اداری و بودجه حکومت‌های منطقه‌ای در این دو بخش وجود داشت. او در تبیین این تفاوت نیاز به ارزیابی عملکرد حکومت محلی داشت و دو پرسش «چه کسی حکومت می‌کند؟» و

1. Non- Profit
2. Economic Price
3. Efficiency

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

«چقدر خوب حکومت می‌کند؟» را طرح کرد. مساله او این است که چگونه می‌توان یک ارزیابی جدی، منصفانه و متقاعدکننده از حکومت‌های محلی داشت. نهادهای مورد مطالعه او حکومت نمایندگی هستند و از این‌رو 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 این‌رو ممکن است برخی از آنها در بعضی جنبه‌ها موفق و در برخی دیگر ناموفق باشند. از این‌رو ارزیابی باید در جهت انطباق میان معیارهای عملیاتی گوناگون برای سنجش عملکرد و چند بعدی بودن آن تلاش کند؛

۳. ارزیابی باید قابل اتکا بوده یا «پایانی» داشته باشد. 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 در سه محور حکومت‌های محلی را ارزیابی می‌کند. این‌ها عبارتند از: «فرایند 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 فرایند سیاست‌گذاری و اقدامات داخلی از سه معیار «ثبات مدیریت اجرایی»، «دقت زمانی بودجه» و «خدمات آماری و اطلاع رسانی» استفاده می‌کند. ثبات مدیریت اجرایی اشاره به تداوم مدیران اجرایی دارد. به نظر پاتنام ثبات مدیریت اجرایی 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 دربرگیرد. معیار آخری نیز به میزان برخورداری حکومت محلی از آمار و اطلاعات اشاره دارد. سه معیار فوق از نظر پاتنام معیارهای فرایندی است. در بخش دوم ارزیابی عملکرد، به محتوای تصمیمات و سیاست‌های حکومت‌های محلی توجه شده است. پاتنام در سه حوزه سیاست‌گذاری متفاوت شامل «توسعه اقتصادی»، «طرح‌های محیط زیستی و ارضی» و «خدمات اجتماعی» برون‌دادهای شوراهای هر منطقه را طی دوره زمانی ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۴ مورد بررسی قرار داده است.

موضوعات مورد بررسی گسترده بوده و مواردی را چون «ناحیه‌بندی شهری، دیالیز کلیه، خدمات آموزشی به کارگران و تاسیس مراکز منطقه‌ای برای تحقیقات صنعتی و بازاریابی» را شامل می‌شده‌اند. سه اصل مورد توجه پاتنام در این مرحله عبارت بوده‌اند از: «جامعیت قوانین»، یعنی تا چه اندازه مجموع قوانین تصویب شده توانسته به نیازهای اجتماعی پاسخ دهد، «پیوستگی قوانین»، یعنی تا چه اندازه قوانین تصویب شده با یکدیگر از نظر درونی سازگار بوده و هماهنگی داشته‌اند. «اخلاقیت قوانین»، یعنی قوانین مصوب تا چه اندازه توانسته‌اند نیازهای جدید را شناسایی کرده، خدمات جدید ارائه دهند و برای اشکال جدید فعالیت‌های بخش خصوصی ایجاد انگیزه نمایند. مجموعه قوانین مورد توجه در این بخش عبارت بودند از: مقررات حفر معدن، افزایش ماهی‌گیری، کنترل آلودگی هوا و آب، درجه‌بندی هتل‌ها، کلینیک‌های پزشکی پیشگیری‌کننده، حفاظت از حیات وحش، منطقه‌ای نمودن تجارت، حمایت از مصرف‌کننده، نظارت بر بازار کار، ارتقاء خدمات داوطلبانه، رسیدگی به سوء مدیریت منطقه‌ای و مراقبت‌های بهداشت روانی. در بخش سوم 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 سیاست‌ها است 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 پایان پاتنام به سرعت پاسخ‌گویی حکومت به درخواست‌های شهروندان پرداخت. تکنیک مورد استفاده او برای سنجش معیار مذکور جالب توجه است. همکاران تحقیقاتی او از سه اداره وابسته به حکومت‌های منطقه‌ای در مورد سه مساله آموزشی، بهداشتی و کشاورزی در خواست اطلاعات کردند. جواب‌های دریافتی بر حسب سرعت وصول جواب و وضوح و جامعیت جواب مورد ارزیابی قرار گرفتند.

هدف پاتنام از سنجش عملکرد حکومت‌های محلی مقایسه میان مناطق بود. برای دستیابی به این منظور لازم بود تا پیوستگی شاخص‌های به کار رفته برای سنجش عملکرد ثابت شود. از این‌رو پاتنام به موضوع ارتباط درونی شاخص با یکدیگر پرداخت. او می‌نویسد: «ما... یک ارتباط منطقی و قابل توجه بین ۱۲ شاخص گوناگون عملکردی نهادی‌مان یافتیم. مناطقی که کابینه‌هایشان با ثبات 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 مهد کودک و کلینیک‌های خانواده تاسیس نموده‌اند، طرح‌های شهری جامع تدوین کرده‌اند، به کشاورزان وام پرداخت نموده‌اند و به نامه‌ها

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

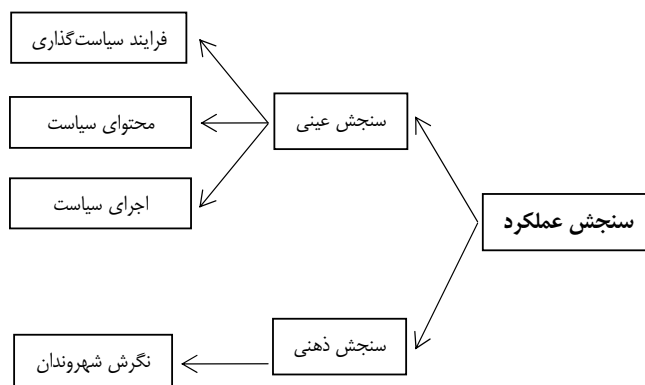
دریافتی‌شان سریعاً پاسخ داده‌اند» (همان: ۱۳۵). به این ترتیب پاتنام بر اساس شاخص‌های دوازده‌گانه و ارتباط درونی میان آن‌ها یک «شاخص عملکرد نهادی» تهیه می‌کند.

اما کار مهمتر پاتنام آن است که سنجش عینی عملکرد را با نگرش شهروندان از منظر انطباق با یکدیگر مورد بررسی قرار می‌دهد. پرسش راهنمای او این است که آیا نتایج ارزیابی عملکرد با ارزیابی‌های شهروندان هماهنگی دارند؟ اگرچه پاتنام این مساله را تصریح نکرده است اما می‌توان این اقدام او را در جهت سنجش «اثربخشی»^۱ دانست. به عبارت دیگر، در بخش نخست سنجش عملکرد او با بهره‌گیری از دوازده معیار عینی «کارایی»^۲ را می‌سنجد و در بخش دوم کار به اثربخشی توجه دارد. نتایج حاصله از این اقدام که شش بار در فاصله سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۸ 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 فوق می‌توان مدل زیر را به عنوان مدل پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی ترسیم کرد:

جدول شماره ۱. محورها و شاخص‌های پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی

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

1. Effectiveness
2. Efficiency



شکل شماره ۱. مدل پاتنام برای سنجش عملکرد حکومت‌های محلی

چارچوب تحقیق پاتنام از سوی تعداد دیگری از محققان (کوساک، ۱۹۹۷؛ رایس و سامبرگ، ۱۹۹۷؛ رایس، ۲۰۰۱ و اوفه و فوش، ۲۰۰۲)، برای بررسی تاثیر سرمایه اجتماعی بر عملکرد حکومت‌های محلی به کار گرفته شده است و آن‌ها با استفاده از این چارچوب توانسته‌اند به پرسش‌های خود در زمینه سنجش عملکرد پاسخ دهند.

ب) مطالعات سازمانی

بخش دیگری از مطالعات سنجش عملکرد مدیریت شهری، مدل‌هایی است که برخی از سازمان‌ها برای سنجش عملکرد آن‌ها تدوین کرده‌اند. در اینجا بر اساس مطالعه قبادیان و اشوورث (۱۹۹۴) سه مدل کمیسیون بازرسی^۱، مدل شورای ملی مصرف‌کنندگان^۲ و مدل موسسه مطالعات حکومت محلی^۳ معرفی شده‌اند و مدل مورد نظر رهیافت سازمانی تدوین شده است:

1. Audit Commission
2. The National Consumer Council (NCC)
3. The Institute of Local Government Studies (INLOGOV)

۱. مدل کمیسیون بازرسی

در این مدل عملکرد در مدیریت شهری از دو عنصر اصلی «کارایی» و «اثربخشی»^۱ تشکیل می‌شود. کارایی یک خدمت، یعنی تدارک میزان مشخص و با کیفیت خدمت با کمترین میزان منابع که قادر به برآورده ساختن آن خدمت باشد. اثربخشی یک خدمت، یعنی فراهم کردن خدمات مناسبی که مدیریت شهری را به اجرای سیاست‌ها و دستیابی به اهدافش توانا می‌سازد. معمولاً سنجش کارایی با توجه به امکان استفاده از سنج‌های کمی و اقتصادی انجام‌پذیر است اما بیان نتایج برحسب اثربخشی کار آسانی نیست. جدول شماره ۲ سنج‌های درون‌دادها، برون‌دادها، کارایی و اثربخشی را برای برخی از مهمترین خدمات مدیریت شهری بر اساس مدل مذکور نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲: نمونه‌هایی از درون‌دادها و برون‌دادها در مدیریت شهری

خدمت	درون‌دادها (معمولاً حسب هزینه مالی بیان می‌شوند)	کارایی و صرفه	کارایی و اثربخشی برون‌دادها	تاثیر اثربخشی
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	کاهش غذا/خانه‌های نامناسب	بهبود سلامتی محلی/محیطی
فراغت	کار سرمایه مواد	حضور یافتن	نسبت جمعیت مورد خدمت	کاهش جرم/سلامتی محیطی
جمع‌آوری زباله	کار سرمایه مواد	مقدار جمع‌آوری شده بر حسب تن	خانه‌های 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: پیشین، ص ۴۱

۱. در تشریح این دو مفهوم و تفاوت میان آنها می‌توان کارایی را انجام صحیح کار و اثربخشی را انجام کار صحیح تعریف کرد. 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 نیاز شدید داشته باشند می‌توان خدمت مذکور را اثر بخش نیز دانست زیرا با رفع نیاز مردم رضایت آنها را موجب شده است. اما اگر نیاز مردم تعمیر آسفالت خیابان‌ها باشد و گلکاری در مرتبه‌های پایین سلسله مراتب نیازهای آنها قرار گرفته باشد، ارائه چنین خدمتی از سوی شهرداری فاقد اثربخشی بوده است. هر چند که با کمترین هزینه و به بهترین روش یا به عبارت دیگر با بالاترین کارایی ارائه شده باشد.

سطوح مختلف سنجش عملکرد در این مدل شامل منابع مورد استفاده، مشتریان (چه تعداد؟ چه کسانی؟)، میزان خدمات عرضه شده، کیفیت خدمات (که از طریق بازرسی به جای پرداختن به کمیّت ارزیابی می‌شود) و نتیجه، یا سهمی که در کیفیت زندگی دارد، هستند. در این مدل «کیفیت» و «اثربخشی» شامل بازخورد از مشتریان، محور اصلی رهیافت را تشکیل می‌دهد. بر این اساس، چهار مرحله مطالعه عملکرد عبارتند از: سنجش عملکرد، ارزیابی اثربخشی و کیفیت، نظارت و گزارش‌دهی، و انجام اقدامات. با این وجود، در سال ۱۹۸۹ طراحان مدل به این نتیجه رسیدند که مهمترین شاخص عملکرد مدیریت شهری، ارزشی است که به مشتریان عرضه می‌کند. تنها سنجش هزینه‌ها و کمیّت، بدون توجه به کیفیت، مبنای رضایت‌بخشی برای مطالعه عملکرد نیست.

۲. مدل شورای ملی مصرف‌کنندگان

عمده‌ترین ویژگی این مدل در سنجش عملکرد مدیریت شهری 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 مدیریت شهری فراهم کردن منافع خاص برای افراد خاص است. این موضوع بار دیگر توجه مباحث را از پول به اموری مانند ماهیت، کیفیت و کمیّت خدمات، اثر آن‌ها و میزانی که نیازها و ترجیحات مشتری و جامعه را برآورده می‌سازند، معطوف کرد. در این مدل، از چارچوب زیر برای سنجش عملکرد استفاده می‌شود:

- تعیین عواملی که مشتری در هنگام ارزیابی محصول یا خدمت مدنظر قرار می‌دهد؛
- توسعه شاخص‌های عملکرد برای جنبه‌هایی که قابل سنجش هستند؛
- توسعه روش‌های ارزیابی جنبه‌های غیرقابل سنجش. روش‌هایی مانند پیمایش‌ها، میزگردها^۱ و تحلیل شکایات^۲.

طراحان مدل مذکور بر این نظر هستند که در مطالعه اثربخشی باید به چهار مساله مهم توجه کرد: الف) آیا همواره کار انجام می‌شود؟ آیا به خوبی انجام می‌شود؟ (در این جا توجه به عواملی مانند دسترسی، انتخاب، کیفیت و منافع است.)؛ ب) احتمال استفاده از خدمت چه مقدار است؟ (در این جا توجه به اطلاعات، آسانی و لذت بخشی و شکل ظاهری است.)؛ پ) اثرات جانبی خدمات چیستند؟ (یعنی اثرات زیست محیطی و ایمنی.)؛ ت) صرفه‌جویی و کارایی (از دیدگاه استفاده‌کننده و مالیات

1. Surveys
2. Panel Meetings
3. Complaints

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

دهنده) همان‌گونه که ملاحظه می‌شود رهیافت مذکور برای ترکیب سنجش‌های کمی و کیفی تلاش کرده است. امتیاز رهیافت این است که اثربخشی و کیفیت را از نقطه نظر مشتری مورد نظر قرار داده‌اند.

۳. مدل موسسه مطالعات حکومت محلی

چارچوب پیشنهادی این مدل در جدول شماره ۳ 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.

موسسه سه حوزه سنجش کارایی را تعیین کرده است:

- کارایی تغییر شکل درون‌دادها به برون‌دادها؛
- کارایی درون‌داد توزیع شده برای بیشینه کردن رفاه مشتری؛
- کارایی محصول سازگار شده با ترجیحات مشتری.

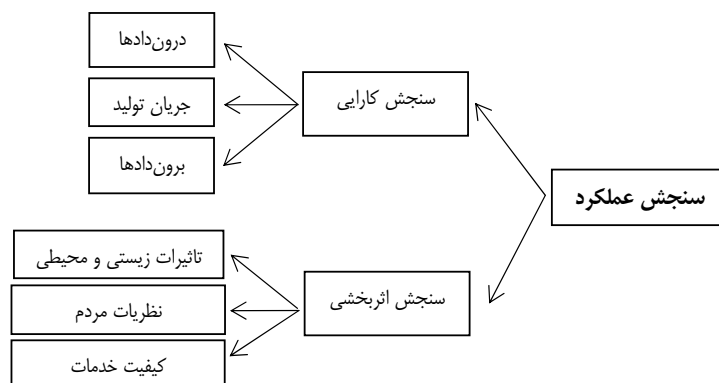
جدول شماره ۳. چارچوب ارزیابی عملکرد

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

منبع: پیشین، ص ۴۴

با مورد توجه قرار دادن مهمترین نکات مطالعات سه‌گانه مذکور می‌توان بر اساس رویکرد

سازمانی، مدل زیر را برای سنجش عملکرد مدیریت شهری تدوین کرد:



شکل شماره ۲. مدل سازمانی برای سنجش عملکرد مدیریت شهری

روش تحقیق

مدل‌های سنجش عملکرد که در بالا بیان شد بر اساس تجربه کشورهای توسعه یافته طراحی شده بودند. اما آیا وضعیت در یک کشور در حال توسعه نیز به همان گونه است؟ روشن است که پاسخ این پرسش مثبت نیست. از این رو سنجش عملکرد مدیریت محلی در کشورهای در حال توسعه نیازمند توجه به عواملی است که در مدل‌های پیشین لحاظ نشده‌اند. یکی از راه‌های دستیابی به این عوامل توجه به دیدگاه‌ها و تجربه‌های کسانی است که در میدان عمل قرار دارند (کرسول ۱۹۹۷؛ کربن و اشتروس، ۱۹۹۸). آن‌ها تجربه مستقیم و نزدیکی از چگونگی کارکرد سازمان‌های خدماتی محلی دارند که می‌تواند برای اصلاح مدل‌های سنجش عملکرد به کار آید (ازکیا و ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴). روش‌های کیفی از جمله روش‌هایی هستند که اجازه می‌دهند به دیدگاه‌ها و معانی کنشگران نزدیک شده و آن‌ها را فهم کرد. روش‌های مذکور را می‌توان برای بررسی سازمان‌ها، گروه‌ها و افراد و «تحقیقی که متغیرهای ذیربط متعلق به آن هنوز ناشناخته مانده‌اند» (مارشال و راس من، ۱۳۷۷: ۶۲) و برای آشکار کردن معانی که افراد به تجربه‌هایشان می‌دهند (اشتروس و کربن، ۱۹۹۸) به کار گرفت. با توجه به هدف تحقیق، از روش «نظریه بنیانی»^۲ استفاده شد. استفاده از رهیافت کیفی «نظریه بنیانی» این امکان را برای محققین فراهم کرد تا با بررسی داده‌های گردآوری شده آن‌ها را بدل به مفاهیم، مقوله‌ها و در نهایت مدل نظری کنند. امکانی که اجازه می‌دهد تا مساله نه با چارچوب‌های نظری از پیش تعیین شده بلکه با نظریه‌ای حاصل آمده از تجربه بومی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. هدف

1. Strauss & Corbin
2. Grounded Theory Method

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

این روش کشف نیروهای اجتماعی زیربنایی است که پدیده‌های اجتماعی را شکل می‌دهند. روش مذکور فنون مصاحبه با «پرسش‌های باز»^۱ و مشاهدات ماهرانه را برای رسیدن به هدف خود به کار می‌گیرد. نظریه بنیانی می‌خواهد به ساخت نوعی نظریه دست یابد که نسبت به واقعیت پدیده مورد بررسی صادق بوده و آن را توضیح دهد. بیشتر تحقیقاتی که اکنون انجام می‌شوند به گونه‌ای طراحی می‌گردند که به اثبات تئوری‌های موجود بپردازند و هدف آن‌ها به وجود آوردن تئوری‌های جدید نیست. روش نظریه بنیانی با توجه به این مساله قصد آن دارد تا با روش تحلیل تطبیقی داده‌ها به ابداع نظریه‌های جدید از طریق استقراء برسد. دیدگاه استقرایی این روش در مقابل روش مرسوم فرضی - قیاسی آزمون فرضیه در نظریه‌های جامعه‌شناسی دارد. نظریه بنیانی سه عنصر اصلی دارد که عبارتند از مفاهیم^۲، مقوله‌ها^۳ و قضایا^۴. مفاهیم واحدهای اساسی تحلیل در تئوری بنیانی هستند که از «کدگذاری باز»^۵ داده‌ها خام به دست می‌آیند. دومین عنصر نظریه بنیانی مقوله‌ها هستند که کوربن و اشتراوس (همان: ۷) آن‌ها را به شرح زیر تعریف می‌کنند:

«مقوله‌ها نسبت به مفاهیمی که نمایش می‌دهند، از سطح بالاتر و تجربی‌تری برخوردارند. آن‌ها نیز به همان فرایند تحلیلی که مفاهیم سطح پایین ایجاد شده‌اند یعنی از طریق انجام مقایسه‌ها برای روشن کردن شباهت‌ها و اختلاف‌ها، ساخته می‌شوند». از نظر آن‌ها مقوله‌ها زیربناهای بسط نظریه هستند. مقوله‌ها ابزارهایی فراهم می‌کنند که با آن‌ها می‌توان انسجام نظریه را حاصل آورد. به عبارت دیگر، رمزگذاری و گروه‌بندی مفاهیم و مقایسه مداوم آن‌ها برای رسیدن به سطح تجرید بالاتر است که مقوله‌ها را در مرحله «کدگذاری محوری»^۶ می‌سازد. قضایا سومین عنصر نظریه بنیانی هستند. آن‌ها روابط تعمیم یافته میان یک مقوله و مفاهیمش و میان مقوله‌های جداگانه را نشان می‌دهند. رهیافت نظریه بنیانی از پیش مساله‌ای را مسلم فرض نمی‌کند تا به آزمون آن بپردازد، بلکه به شکلی استقرایی از پدیده‌ای که آن را مطالعه می‌کند داده‌ها را به شکلی منظم گردآوری کرده و آن‌ها را برای فهم پدیده تحلیل می‌کند تا به نظریه دست یابد. در نتیجه گردآوری داده‌ها، تحلیل و تئوری در روابطی دوسویه با یکدیگر قرار دارند. قضایای حاصله در نهایت در مرحله «کدگذاری انتخابی»^۷ در قالب «مدل

1. Open-Ended
2. Concepts
3. Categories
4. Propositions
5. Open Coding
6. Axial Coding
7. Selective Coding

پارادایمی^۱» به یکدیگر مرتبط شده و بر اساس رفت و برگشت‌های مداوم میان مدل و واقعیت مورد بررسی، پدیده مرکزی و پدیده‌های فرعی پیرامون آن ساخته می‌شوند. با توجه به مساله تحقیق، موضوع تحلیل داده‌ها تنها تا مرحله کدگذاری باز و کدگذاری محوری یعنی مرحله پدیدار شدن «مفاهیم و مقوله‌های برخاسته از میدان» ادامه یافت. در جریان مطالعه، ۷۵ نفر از اعضای شورای شهر و شهرداران شهرهای زاهدان، سنندج، تربت حیدریه، مشهد، کرمانشاه، تویسرکان، آمل، کهک، قنات، رودهن، اندیمشک و بوشهر، مدیران ستادی معاونت امور اجتماعی و شوراهای وزارت کشور، مدیران و کارشناسان دفاتر امور اجتماعی و انتخابات استانداری‌ها در سال ۱۳۸۳ مورد «مصاحبه اکتشافی^۲» و «مصاحبه نیمه ساختار یافته^۳» قرار گرفته بودند. در زمان مصاحبه سه پرسش اصلی عبارت بودند از: چرا وارد فعالیت در مدیریت محلی شدید؟ چه فعالیت‌ها و اقداماتی کرده‌اید؟ با چه مسائل و مشکلاتی در انجام کارهای‌تان مواجه بوده‌اید؟ پرسش اول به انگیزه‌ها و دلایل عضویت می‌پرداخت. پرسش دوم کارها و فعالیت‌هایی که اعضا انجام داده بودند یا قصد انجام آن را داشتند، مد نظر داشت و پرسش سوم بر آن بود تا موانع فعالیت مدیریت محلی را از دید اعضا دریابد.^۴ با توجه به هدف تعیین مهمترین عوامل موثر بر عملکرد مدیریت شهری از دیدگاه کنشگران، داده‌های خام مطالعه با استفاده از دو رویه «طرح پرسش» و «مقایسه کردن» بدل به مفاهیم شدند. مفاهیم به دست آمده با توجه به ویژگی‌ها و ابعاد مشابه در چند مقوله کلی‌تر شامل محیط، ساختار اجتماعی، خصوصیات اعضا، و ابزارهای عمل و اهداف ادغام شدند. این مقولات عواملی هستند که از دیدگاه کنشگران مدیریت محلی بر عملکرد آن تاثیرگذار هستند. با ادغام این مقولات در قالب کلی‌تر خصوصیات نهاد، می‌توان یک بعد جدید به سنجش عملکرد مدیریت شهری افزود که در مدل‌های پیشین به آن اشاره نشده بود.

یافته‌ها

محیط

مدیریت محلی مانند هر سازمان دیگر در یک محیط کالبدی، فن‌شناختی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی قرار دارد. این محیط بر کارکرد آن تاثیر زیادی دارد. تمامی عناصری که مورد اشاره قرار گرفت با محیط خود ارتباطات زیادی دارند و از آن‌ها تاثیر می‌پذیرند. زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی اعضا و

1. Paradigm Model
2. Explorative Interview
3. Semi-structured Interview

۴. برای اطلاعات بیشتر در باره روش نظریه بنیانی به ازکیا و ایمانی جاجرمی (۱۳۸۴) مراجعه شود.

بررسی مدل‌های سنجش عملکرد مدیریت محلی

نوع روابطی که آن‌ها با محیط اطراف خود به ویژه جامعه محلی و مدیران سازمان‌های دولتی دارند تأثیر بسیاری بر عملکرد دارد. در محیطی که روابط عموماً ماهیتی خاص‌گرایانه دارد، پیشبرد اهداف سازمان، زمانی با سهولت بیشتر امکان‌پذیر است که اعضا بتوانند روابط نزدیک و صمیمانه‌ای با مدیران سازمان‌های دولتی برقرار کنند.

ساختار اجتماعی

ساختار اجتماعی به جنبه‌های الگو شده یا قاعده‌مند روابط موجود، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر اعضای سازمان اشاره دارد (اسکات ۱۹۸۷: ۱۵). در هر گروه اجتماعی ارزش‌ها و هنجارها به صورت تصادفی آرایش نیافته‌اند، بلکه آن‌گونه سازمان یافته‌اند تا یک مجموعه به نسبت منسجم و سازگار اعتقادات و فرامین حاکم بر رفتار اعضا را تشکیل بدهند. از این جهت است که از ساختار هنجاری صحبت می‌شود. اگر ارزش‌های موجود در سازمان مدیریت محلی بر همکاری و اعتماد میان اعضا تأکید کرده باشد، آنگاه می‌توان انتظار کاهش اختلافات، حرکت در جهت «عمل جمعی»^۱ و بهبود عملکرد را شاهد بود. اما در صورت وجود ارزش‌های مشوق بی‌اعتمادی به دیگران، افزایش اختلاف و اختلال در عملکرد یکی از نتایج ممکن خواهد بود.

خصوصیات اعضا

اعضای سازمان فردی هستند که به دلیل انواعی از انگیزه‌ها در سازمان مشارکت کرده‌اند. شخصیت و ویژگی‌های شخصی افراد عضو بر کارکرد سازمان تأثیرگذار است. مشخصه‌های مهم عبارتند از: سن، جنسیت، تجربه، قومیت، انگیزه، وضعیت ارتباط با جامعه محلی، وضعیت ارتباط با سایر اعضا، وضعیت ارتباط با مقامات دولتی، میزان اطلاعات از جامعه محلی، میزان اطلاعات از سازمان‌های دولتی، و وضعیت ادراک نسبت به انتظارات جامعه محلی.

اهداف

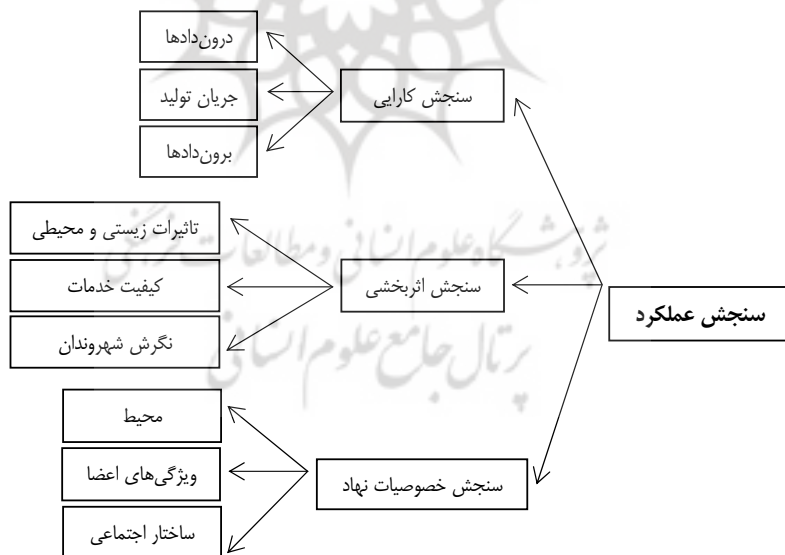
اهداف عبارتند از تصاویر یا مفاهیم مربوط به دستاوردهای مطلوب یا به عبارت دیگر شرایطی که اعضا می‌کوشند از طریق فعالیت‌های‌شان به آن‌ها دست یابند. تصویر یکسان و هماهنگ اهداف در نزد اعضای سازمان مدیریت محلی نقش مهمی در همکاری میان آن‌ها دارد که موجب می‌شود تا عمل جمعی با سهولت بیشتری صورت گیرد. اما وجود برداشت‌های متفاوت از اهداف، سبب ناهماهنگی میان اعضا می‌شود.

ابزارهای عمل

ابزارهای عمل در اینجا اشاره به سازوکارهایی دارد که درون‌دادها را به بیرون‌دادها در سازمان تبدیل می‌کند. مدیریت شهری وظیفه دارد تا با شناسایی مسائل و مشکلات شهر، راه‌حل‌های کاهش و

رفع آن‌ها را در قالب سیاست‌ها و برنامه‌ها بیاید. موفقیت این سیاست‌ها و برنامه‌ها بستگی زیادی به ابزارهای عمل در اختیار دارد. ابزارهای عمل مهم برای عملکرد از دیدگاه کنشگران مدیریت شهری به این شرح هستند: میزان بودجه در اختیار، امکانات سخت‌افزاری مانند فضای اداری، اختیارات قانونی، قدرت نظارت بر فعالیت سایر سازمان‌ها و ضمانت اجرای تصمیمات. ابزارهای عمل را می‌توان معادل درون‌دادها در مدل‌های پیشین دانست.

در این نوشتار چند مدل سنجش عملکرد در مدیریت محلی که هر یک از زاویه‌ای به این موضوع پرداخته بود مطرح شد. مدل‌های جامعه‌شناختی و سازمانی عموماً بر مساله کارایی و اثربخشی متمرکز شده بودند و برای این مدل‌ها کمیت و کیفیت تبدیل درون‌دادها به برون‌دادها و نظر مشتری یا شهروندان درباره عملکرد اهمیت داشت. اما کاربرد این مدل‌ها برای جوامعی که به تازگی پا در مسیر دمکراتیزه کردن اداره امور محلی گذارده‌اند، خالی از اشکال نیست. زیرا بسیاری از مسائل مانند خصوصیت اعضا، شفافیت قوانین و ضمانت اجرای تصمیمات نهاد دمکراتیک محلی، که معمولاً در نگاه نخست عادی جلوه می‌کند، بر عملکرد آن موثر است. از این رو نویسندگان مقاله بر این نظر هستند که برای ارائه یک مدل سنجش عملکرد مدیریت محلی در کشورهای در حال توسعه لازم است تا به این عوامل نیز توجه شود. از همین رو، مدل زیر با استفاده از مدل‌های قبلی و نتایج حاصل از مطالعه میدانی تدوین شده است:



شکل شماره ۳. مدل پیشنهادی سنجش عملکرد در مدیریت محلی

آن‌گونه که در مدل قابل مشاهده است با حذف برخی عوامل مشترک مانند ابزارهای عمل که می‌تواند در درون‌دادها مورد بررسی قرار گیرد، تلاش شده است تا مهمترین محورهایی که باید در سنجش عملکرد مدیریت محلی مورد توجه قرار گیرد، در این مدل وجود داشته باشد. این مدل از سه بخش مهم به نام‌های سنجش کارایی، سنجش اثربخشی و سنجش خصوصیات نهاد، تشکیل شده است که هر یک از این سه بخش دارای زیر بخش‌های خاص خود هستند که در بخش‌های پیشین مقاله در مورد آن‌ها توضیح داده شده است. اهمیت و تازگی مدل در آن است که هم نگاه محققان به مساله سنجش عملکرد را در خود دارد و هم عواملی را در خود جای داده است که از نگاه کنشگران درون مدیریت محلی بر عملکرد نهاد موثر است. البته روشن است که قابلیت نظری و تجربی مدل زمانی به اثبات خواهد رسید که پژوهش‌های میدانی آن را به کار گیرند تا توانایی‌ها و ضعف‌های آن آشکار شود.

نتیجه‌گیری

این مقاله به نحوه سنجش عملکرد در سازمان‌های مدیریت محلی پرداخت. در آغاز مقاله سنجش عملکرد تعریف شد و اهمیت آن برای جامعه تشریح گردید. در ادامه با بررسی مهمترین آثار موجود در حوزه جامعه‌شناسی و مطالعات سازمان‌ها، تلاش شد تا مدل‌های نظری آن‌ها استخراج شود. مدل‌های موجود عموماً دو موضوع کارایی و اثربخشی مورد توجه قرار می‌دهند. به عبارت دیگر، هدف آن است تا قابلیت مدیریت 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 موثر است که توجه به آن‌ها برای هر مدل جامع سنجش عملکرد ضروری است. به عنوان یک گام آغازین برای تدوین چنین مدلی، سعی گردید تا با استفاده از مطالعه کیفی مبتنی بر رهیافت نظریه بنیانی بر اساس دیدگاه‌ها و تجربیات کنشگران مدیریت محلی در ایران، عوامل مهم و تاثیرگذار بر عملکرد مدیریت محلی مورد شناسایی قرار گیرد. این عوامل عبارت بودند از: ساختار اجتماعی، خصوصیات اعضا، اهداف، ابزارهای عمل و محیط. این عوامل نشان می‌دهند که در بررسی سنجش عملکرد مدیریت محلی در کشورهای در حال توسعه لازم است تا عناصر مکملی مورد توجه قرار گیرد. مدل پیشنهادی برای سنجش عملکرد مدیریت محلی علاوه بر سنجش کارایی و اثربخشی، سنجش خصوصیات نهاد با توجه به عوامل محیط، ویژگی‌های اعضا و ساختار اجتماعی را نیز مورد توجه دارد. توجه به دیدگاه‌های پیشینی در کنار نظرات و دیدگاه‌های

کنشگرانی که در محیط سازمان مورد مطالعه حضور دارند می‌تواند بر کیفیت روش‌شناختی تحقیق با افزایش «روایی»^۱ آن موثر باشد. یکی از انتقاداتی که به مدل‌های موجود وارد است، عدم توجه به دیدگاه‌های افرادی است که در عمل با وضعیت کنش مواجه هستند. البته به نظر می‌رسد بخش زیادی از این بی‌توجهی یا کم‌توجهی ناشی از این مساله باشد که عموم مدل‌های سنجش عملکرد برای محیط‌هایی طراحی شده‌اند که «نهادینگی» سازمان‌های دموکراتیک محلی تحقق یافته و ابهام چندانی در باره ساختار، جایگاه قانونی، حدود اختیارات و عمل وجود ندارد. همچنین در صورت وجود ابهام و اختلاف، سازوکارهای حل مساله و دستیابی به توافق مانند چانه زنی‌های سیاسی از طریق نهادهای حزبی در دسترس هستند. اما در محیط در حال توسعه‌ای مانند ایران پیدایش یک نهاد جدید به همراه خود مسائل زیادی به همراه دارد که توجه به آن‌ها برای هر مدل عینی و واقع‌گرای سنجش عملکرد ضروری است.

منابع

- ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴) "بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر"، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶.
- اوآنز، پیتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه: عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: طرح نو.
- پاتنام، رابرت (۱۳۸۰) دموکراسی و سنت‌های مدنی، ترجمه: محمدتقی دلفروز، تهران: انتشارات روزنامه سلام.
- مارشال، کترین و راس من، گرچن ب (۱۳۷۷) روش تحقیق کیفی، ترجمه: علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- Corbin, J and Strauss, A. (1998) A Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Sage Publications.
- 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.
- Ghobadian Abby and Ashworth John. (1994) "Performance Measurement in Local Governments- Concept and Practice", *International journal of Operations & production Management*, Vol. 14, No. 5.
- 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.
- Lyon, Patricia (2000) "Partnership for Good Governance in the 21st Century", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No 3.
- 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.
- 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.
- Rice, Tom W. (2001) "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, No 3&4.
- Rice, Tom W. and Sumberg, Alexander F. (1997) "Civic Culture and Governmental Performance in the American States", *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 27, No. 1.
- Roy, K.C. and Tisdell, C.A. (1998) "Good Governance in Sustainable Development: the Impact of Institutions", *International Journal of Social Economics*, Vol. 25, No. 6/7/8.
- Scott W. Richard. (1987) *Organizations: rational, natural, and open systems*. Prentice-Hall Int.
- Taylor, D. (2000) "Fact, Myths and Masters: Understanding Principles of Good Governance", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No. 2.
- Weiss, T. G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No 5.
- World Bank (2003) *Making Services Work for Poor Peoples*, The World Development Report 2004, World Bank Office of the Publisher.