

حکومت محلی اساساً نهادی بسیار قدیمی است که جدیداً توجه زیادی به آن شده است .

همیشه در حکومتها و دولتها بحث خودگردانی استقلال ، مشارکت ، فدرالیسم و حتی خود مختاری را در ادبیات سیاسی و مدیریتی داشته‌ایم .

مهمترین حکومتی که بصورت فدرالی اداره می‌شود در آلمان است . در این نوع حکومتها دو موضوع در اختیار ایالت ها قرار داده نمی‌شود .

1- سیاست خارجی

2- دفاع ( ارتش واحد )

مفوقه حکومت محلی موضوعی میان رشته‌ای است که تشکیل شده از حقوق ، علوم سیاسی ، مدیریت دولتی ، اقتصاد .

در بحث حقوق :

میزان اختیارات دولت محلی بحث می‌شود که به صورت قانونی تصویب می‌شود .

در بحث علوم سیاسی :

رابطه دولت محلی با هیأت حاکمه و دولت مرکزی تعیین می‌شود .

در بحث اقتصاد :

تعادل میان نیازها و منابع محدود

در بحث مدیریت دولتی :

چگونگی اداره مناطق و مدیریت بر منابع بحث می‌شود .

در یک جمع‌بندی داریم :

دولت محلی همان دولت مرکزی ( ملی ) در گستره محدودتر است .

چرا دولتهای محلی برای مردم مناطق مهم است ؟

دلیل واگذاری اختیارات به مناطق چیست ؟

همه کشورها علاقه‌مند و به دنبال توسعه هستند . واگذاری اختیارات به مردم مناطق مختلف پیش‌نیاز توسعه است .  
ما حکومت‌های محلی را از بعد مدیریتی بررسی می‌کنیم . یعنی از بعد « برنامه‌ریزی ، سازماندهی ، هدایت و سرپرستی ، بسیج منابع انسانی و امکانات و کنترل»

وظیفه یک مدیر در یک ساختار عملیاتی با ادبیات جدید :

1- کار آفرینی شکار فرصتها بدون توجه به امکانات

2- اعتماد بخشی روحیه دادن ( شما همه به موفقیت‌های بالایی می‌رسید )

این دیدگاه می‌گوید: وظایفی نظیر « برنامه‌ریزی ، سازماندهی ، هدایت و سرپرستی ، بسیج منابع انسانی و امکانات و کنترل» وظیفه ستاد مدیر است .

از نمونه‌های واگذاری اختیارات از دولتها مرکزی به دولتهای محلی :

شوراهای شهر و روستا که امور را کنترل می‌کنند و یک ساختار سایه در کنار ساختار دولت هستند و در ایران از سال 1377 با انتخابات سراسری رسمیت پیدا کرد و بر امور شهرداریها نظارت می‌کنند . در اداره حکومت های محلی در اصل باید موضوع " مدیریت محلی" را بررسی کنیم که در ادبیات سنتی مدیریت شامل :

« برنامه‌ریزی ، سازماندهی ، هدایت و سرپرستی ، بسیج منابع و کنترل » است.

حکومتهای محلی در هر ساختاری که باشند بین دو نیرو قرار دارند :

(state-1 دولت )

(Government-2 حکومت مرکزی)

دولت حکومت محلی حکومت

فرق دولت و حکومت ؟

دولت : نهادی است که از طریق فراگردهای سیاسی شکل گرفته است و رسمیت می‌یابد و هر دولتی دارای حکومتی است .

حکومت : به معنای اشخاص است که مناصب و مقامات رسمی را در اختیار دارند .

حکومت تشکیل می‌شود از دو مجموعه :

1- فرمانروایان

2- فرمانبران

حکومت کارگزار و نماینده دولت است و هم چنین حکومت ابزار دولت است . بعد از تشکیل حکومت دولت دارای ثبات نسبی می‌شود .

حکومت « از دید مباحث ما » مدیریت عمومی / مدیریت دولتی « است.

ما در هر کشوری دو نوع مدیریت داریم :

(Public-1 عمومی)

(private-2 خصوصی )

هر دولتی برای بقای خود نیازمند حکومت ( مدیریت عمومی / دولتی ) است .

مدیریت و سرپرستی امور مردم = حکومت برای دولت

از لحاظ سابقه تاریخی تشکیل حکومت برای دولتهای مختلف به زمان مادها برمی‌گردد .

هردوت می گوید: نخستین جایی که حکومت ثبت شده است در زمان مادها بود

" دیاکو " تیم کابینه

تقسیم‌بندی ساختار دولت :

( union state حکومت متصل )

مانند دولتهای پادشاهی که به دلایل وراثتی یا تاریخی زیر نظر چند سلطان و یک پادشاه اصلی قرار می‌گیرند . ( مالزی چندین شاه و 1 پادشاه دارد )

( Federal state حکومت متحد )

در اینجا چند دولت با حفظ استقلال در امور داخلی و هماهنگی خارجی و دفاعی وجود دارد .

آلمان ، فدرال و امارات متحده عربی

( confederation state حکومت متفق )

چند دولت با حفظ استقلال داخلی و بین‌المللی و با عهدنامه بین‌المللی اشتراک مساعی می‌کنند .

مانند: اتحادیه اروپا - ناتو و سازمان ملل .

سازمان همکاری‌های شانگهای :

(چین ، روسیه ، کشورهای آسیای میانه ، ایران ، پاکستان ، هند و مغولستان )

مدیریت دولتی در تمامی این ساختارها بعنوان يك اصل در درون آنها بصورت وظیفه‌ای است که از طریق آن تلاش‌های دولت به ظهور می‌رسد .

در هر ساختاری مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی دارای مرزهایی می‌باشند .

ویژگی‌های مدیریت دولتی در مقایسه با مدیریت خصوصی :

(1-constitution- مسئله قانون اساسی)

(2-Public Interest- منفعت عمومی )

(3-Market- عدم اولویت بازار)

(4-Sovereignty- حاکمیت )

حاکمیت نشانه قدرت و اقتدار سیاسی دولت است و به دلیل اعتماد مردم در اختیار دولت قرار داده شده است .

دولت به دلیل حاکمیت خط‌مشی‌گذاری‌ها و چارچوب‌هایی از موضع حاکمیت به سازمانها و مردم دیکته می‌کند.

در هر حکومتی، در بخش عمومی، مدیریت دارای سطوحی می‌باشد :

در هر حکومتی نقش هر يك و مساحت هر بخش تغییر می‌کند .

در شکل حکومت متفق هیچ فرقی نمی‌کند ولی ، در قسمت حکومت مرکزی شورایی برای متفقین ایجاد می‌شود .

رویکردهای مدیریت در بخش عمومی

1- رویکرد مدیریتی یا اقتصادی به دولت

2- رویکرد سیاسی به دولت

3- رویکرد حقوقی به دولت

دوره تثبیت انقلاب رویکرد سیاسی و حقوقی

دوره دفاع مقدس رویکرد سیاسی و مدیریتی

دوره سازندگی رویکرد مدیریتی / اقتصادی

دوره اصلاحات رویکرد سیاسی

عدالت محوری رویکرد حقوقی

در رویکرد مدیریتی عموماً منافع قوه مجریه در به اجرا در آوردن دقیق قوانین مورد توجه قرار می‌گیرد .

در رویکرد سیاسی بیشتر علاقه به خطمشی گذاری رسمی می‌باشد . دولت به فکر هدایت و خط‌دهی به مردم است.

در رویکرد حقوقی بیشتر توجه می‌شود به وظیفه قانونی حکومتها و چشم‌انداز قضایی می‌شود.

در رویکرد مدیریتی که برای ما اهمیت بیشتر دارد دولت در آن وضعیت کسب و کار تجاری را در دست می‌گیرد .

در رویکرد مدیریتی دولت به يك بازرگان بزرگ تبدیل می‌شود و عمده مسائل حالت دولتی پیدا می‌کند و ساختار دولتی بوروکراتیک می‌شود .

نگاه به افراد به منزله شخص نیست و احساس و عواطف جای کمی دارد . تک‌تک افراد منافع را در سازمان و دولت پی‌می‌گیرند و يك طبقه تشکیل می‌شود ( طبقه کارمندان / و ... ) و توجه به این طبقه‌ها است نه به افراد .

به روشهای علمی مدیریتی توجه می‌شود و توسعه دانش ( دانش بصورت يك محور) مورد توجه

قرار می‌گیرد.

رویکرد سیاسی

در رویکرد سیاسی موضوع اصلی دموکراسی خواهد بود . بیشتر شعار در مورد دموکراسی داده می‌شود و قاب برخوردی دولت با دموکراسی ، خطمشی‌هایی است که از طرف دولت مشخص می‌شود و خطمشی‌ها را دولت محدود می‌کند .

ساختار ، بر کثرت گرایی توجه دارد و امور حول ارزشهای سیاسی است و ارزش افراد در جامعه حول ارزشهای سیاسی است که در جامعه تعریف می‌شود .

نگاه به افراد درون گروه اجتماعی فرد معنا می‌شود یا در گروه سیاسی یا اقتصادی . افراد را در تیم یا گروه مورد بررسی قرار می‌دهند .

به عقاید عمومی در رسانه‌ها پرداخته می‌شود .

در يك جامعه رابطه سه جانبه‌ای بین حکومت و مردم و نخبگان برقرار است و در رویکرد سیاسی ، نخبگان نقش پررنگ تری دارند .

رویکرد حقوقی

در این رویکرد مدیریت به سمت حراست از حقوق مردم حرکت می‌کند و در اینجا تک‌تک افراد مهم می‌شوند. در قضا و مسائل حقوقی شخص بسیار مهم است و رویه‌های قانونی شکل می‌گیرد و جامعه قانونگرا می‌شود و مبارزه با فساد اخلاقی رونق می‌گیرد .

ساختار دولت حراست از حقوق افراد در مقابل تبعیض است . پاسداری از حقوق افراد در مقابل اقدامات غیر قانونی مهمترین موضوع اهمیت به اشخاص است .

افراد دارای حقوق منحصر به فرد تلقی می‌شوند ، یعنی فرد را به صورت منحصر به فرد و در شرایط منحصر به فرد در نظر می‌گیرند و نظارت و بازرسی شکل می‌گیرد .

توسعه دانش ، قضاوت و داوری نقش محوری پیدا می‌کند . برای توسعه ، دانش و قضاوت و داوری جدی خواهد شد .

از آنجایی که مرز روشنی بین این سه رویکرد وجود ندارد ، رویکرد و نگرش چهارمی نیز در سالهای اخیر به این سه رویکرد اضافه شده است به نام نگرش یا رویکرد سیستمی .

#### 4- نگرش یا رویکرد سیستمی

در این رویکرد ، ترکیبی مناسب با وضع کشور از حالت‌های سه گانه انتخاب می‌شود ، البته در این رویکرد هم یکی از این سه رویکرد ، محوری و بارز است و این یک رویکرد نوین در مدیریت دولتی است .

نتیجه :

نتیجه این است که وقتی دولتی به این جمع بندی برسد که برای اداره کشور مقداری از تمرکز یا تراکم خود را کم کند این دیدگاه همان نگرش سیستمی است. یعنی مسائل مرکزی و مهم را دولت مرکزی انجام دهد . در برخی از امور حقوق و مسئولیتهای دولت را به مناطق و مردم تفویض می نماید .

در رویکرد جدید یک سلسله اتفاقات می‌افتد:

1- حرکت از حکومت مرکزی به سمت اشکال حکومتی محلی‌تر انجام می شود.

2- نقش بخش خصوصی و غیر انتفاعی در خدمات افزایش می‌یابد .

3- دولت مرکزی بیشتر به سمت راهبردها و خط‌دهی گرایش دارد نه اجرا و تصدی‌گری .

4- بجای گسترش مالیات بیشتر به صرفه‌جویی و حذف تشریفات و زوائد توجه می‌شود .

5- گردش اطلاعات بیشتر شده و دسترسی مردم به مسئولان تسهیل می‌شود .

6- گرایش دولت از بوروکراسی به سمت کار پراکنده‌تر و بازار متمایل میشود و دولت منعطف تر می‌شود.

7- قرار دادها با بخش خصوصی توسعه می‌یابد .

در نتیجه : کارها بیشتر به دست مردم سپرده می‌شود و مشارکت عمومی و بخش خصوصی تقویت می‌شود . ( در مسیر توسعه )

تعریف و ماهیت حکومت‌های محلی

( Unالف - تعریف سازمان ملل )

تقسیم‌بندی یک کشور بر اساس قانون، که کنترل امور محلی را به عهده دارد .

در این تعریف دو نکته مهم وجود دارد:

1- حکومت ها قانونی هستند .

2- شامل واحدهای محلی هستند .

Tony Byren ب – تونی بایرن

حکومت محلی شامل مدیریت امور عمومی یک منطقه بوسیله یک هیأت اجرایی از نمایندگان مردم محل است.

در این تعریف دو نکته مهم وجود دارد .

1- مدیریت امور عمومی است.

2- هیأت اجرایی از نمایندگان مردم محل تشکیل می شود.

John clark ج- جان کلارک

حکومت محلی جزئی از حکومت ملی یک کشور است که عمدتاً با موضوعات محلی و اداره امور یک منطقه سر و کار دارد و اولویت‌کاری آنان توسط پارلمان مشخص می‌شود .

دو نکته مهم این تعریف :

1- حکومت محلی جزئی از حکومت ملی است .

2- اولویت کاری آنان توسط پارلمان مشخص می‌شود .

شاخصه‌های اصلی حکومت‌های محلی

حکومت محلی بصورت عمومی دارای سه شاخصه اصل و ضروری می‌باشد :

1- حکومت محلی موجودیتی سازمان یافته دارد .

2- وجهه و مشخصه حکومتی دارد .

3- دارای عنصر استقلال می‌باشند ( استقلال مالی ، اداری و بودجه‌بندی ) .

تعریف جامع دولت محلی ( حکومت محلی )

حکومت محلی ، موجودیتی ساختار یافته است که دارای هویت حکومتی بوده و از استقلال اداری برخوردار است . هدف آن ارائه خدمات عمومی به مردم منطقه است. ( با حداکثر کارایی و اثر بخشی ) .

عناصر تشکیل دهنده حکومت‌های محلی

1- قلمرو

2- جمعیت

3- سازمان دائمی

4- هویت قانونی

5- مستقل از سایر حکومت‌های محلی

6- دارای قدرت و وظایف دولتی

7- قدرت جذب در آمد

دولت‌های محلی در امور دفاعی و سیاست خارجی به صورت مرکزی عمل می‌کنند .

نرخ عوارض و مالیات را دولت‌های محلی می‌توانند تغییر دهند .

استقلال اقتصادی حکومت محلی بسیار مهم است، چون ممکن است خواسته‌های مردم آن منطقه با خواسته‌های دولت مرکزی متفاوت باشد .

تاریخچه حکومت‌های محلی

حکومت محلی در انگلیس سابقه طولانی دارد . انگلیس پایه گذار حکومت‌های خود گردان محلی بوده است . پس از انگلیس فرانسه سابقه طولانی دارد . در امریکا از سال 1950 امور پلیس به واحدهای محلی داده شد .

- در دو قرن اخیر توجه جدی به امور حکومت‌های محلی انجام شده است .
- اکثر جنگ‌های کشورها در مورد خودگردانی دولتهای محلی بوده است .
- در قرن 11 در فرانسه فردی به نام نورمن از انگلیس لشکرکشی می‌کند به فرانسه و یک حکومت محلی را در آب های نزدیک انگلیس و فرانسه سرنگون می‌کند .
- در ایران، اوج توجه به حکومت‌های محلی مربوط به زمان و دوره مشروطه بوده است .
- نخستین چیزی که در سال 1285 هجری شمسی به طور قانونی در ایران شکل‌گرفت قانون انجمن‌های ایالتی بود که در مجلس تصویب شد.
- دوران مشروطه خواهی دورانی است که قانون مجلس و حکومت‌های محلی شکل گرفت ولی هیچ‌گاه قانون ایالتی و ولایتی به اجرا در نیامد .
- دوره ها را می توان اینگونه از بعد تاریخی دید:

#### 1- قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی

2- هنگام ملی شدن صنعت نفت ( مرحوم مصدق ) قانون انجمن شهر در 1328 تشکیل شد و در سال 1331 به اجرا در آمد و با کودتای شاه متوقف شد .

3- در سال 1349 شاه، قانون جدید انجمن‌های ایالتی و ولایتی را دنبال می‌کند که به صورت نیم بند و لرزان شکل می‌گیرد و تا سال‌های آخر دهه پنجاه 50 ادامه می‌یابد .

4- در سال 1358 شورای انقلاب قانون شوراهای محلی را تصویب کرد ، ولی اجرا نشد .

5- در سال 1361 با تلاش جهاد سازندگی طرح شوراهای اسلامی روستاها تصویب و توسط جهاد سازندگی آن زمان اجرا شد.

6- در سال 1365 واگذاری امور از جهاد سازندگی به وزارت کشور صورت گرفت.

7- در سال 1375 قانون شوراهای تصویب و در سال 1377 به اجرا در آمد .

دلیل اهمیت شوراها :

امر شورا ها به مسائل مردم ، خدمات عمومی ، رسیدگی به امور مردم ، رسیدگی به امور شهرها مربوط است .

فراموش نکنیم که شوراها و شهرداریها مهم است:

فرانسه : شهردار پاریس ، رئیس جمهور

چین : شهردار شانگهای ، رئیس جمهور

ترکیه : حزب رفاه استانبول ، دولت و نخست‌وزیر

ایران : حزب آبادگران ، رئیس جمهور

رویکرد مدیریتی : اداره خدمات رسانی ، کمک به مردم ، رفع مشکلات

نظریات مخالفان و موافقان حکومت‌های محلی و دلایل آنها

مخالفان و موافقان یک طیف را تشکیل می‌دهند .

موافق :

توماس جفرسون ،

ایده‌آلیست : حکومت در سطح محلی بسیار حکومت مؤثر و مفیدی است و در ساختار رسمی و دارای ارتباط دولتی است . وی مسائل سیاست خارجی و امور بین‌المللی را مد نظر قرار داده و معتقد است دولت محلی باید کاملاً مستقل و به شکل عدم تمرکز اداره شود .

وظایف دولتهای محلی از دید جفرسون :

- آموزش ابتدایی

- دستگیری از فقرا

- کشیدن جاده‌ها

- امور امنیتی و مبارزه با اشرار

- عدالت محلی

- گروه میلیشیا ( ارتش نامنظم ، نیروی کماندویی ، نیروی مردمی و شبه نظامی )

- تعیین اعضای هیأت منصفه و ساز و کار انتخابات

گاندي :

وی معتقد است، حکومت محلی، حکومت روستایی است ( جمهوری روستا ) چون روستائیان اعضای خدمتگزار به خود را انتخاب می‌کنند . گاندي معتقد است که جمهوری روستایی در خودکفایی اقتصادی روستا صاحب نقش است . وی بیشتر از جنبه‌های اقتصادی و تأمین مسائل عمومی روستاها نگاه می‌کند .

در طرف دیگر طیف ( مخالفان ) « روسو ، جیمز مارسیون » قرار دارند.

مارسیون :

حکومت محلی مردم را دچار استبداد اکثریت خواهد کرد . ( آنان که در اکثریت هستند حقوق اقلیت را زیر پا خواهند گذاشت )

رو سو :

حکومت محلی موجب تضعیف حکومت مرکزی می شود .

دتوکویل : در وسط طیف موافقان و مخالفان قرار دارد .

وی معتقد است :

حکومت بیک فرایند سیاسی است و امری فنی و اجرایی نیست . او می گوید: حکومت محلی از اطاعت تا نافرمانی ( نسبت به حکومت مرکزی ) در نوسان است .

دلایل مدافعان

1- حکومت محلی شیوه‌ای کارا برای خدمات عمومی است و در منطقه و حدت و هماهنگی به وجود می‌آورد .

2- استقلال محلی ابتکارات و تجربیات مردم محل را به عرصه می‌کشاند و خلاقیت‌ها بروز می‌کند .

3- حکومت محلی دموکراسی و شهروندی را ترویج می‌کند و دموکراسی ( مردم سالاری ) بدون خود مختاری محلی معنا ندارد .

خودکامگی‌های حکومت مرکزی هستند و با حکومت محلی قدرت توزیع ( Defence dam-4- حکومت‌های محلی سد دفاعی ) می‌شود.

5- حکومت های محلی پاسدار و نگهبان عرف سنت و ارزش‌های قومی و عقیدتی محل هستند .

6- حکومت محلی همانند روزنه تعادلی برای مشارکت و حضور مردم عمل می‌کند .

دلایل مخالفان

1- حکومت محلی موجب افت استاندارد خدمات عمومی می‌شود و این بی‌عدالتی است / امکانات زیادی روی کار خاصی متمرکز می‌شود .

2- در عصر ارتباطات که دنیا به شدت کوچک شده است حکومت مرکزی قادر است با کارایی و سرعت به مناطق مختلف خدمات رسانی کند .

3- حکومت محلی بر بوروکراسی کشور می‌افزاید و بهتر است دولت مرکزی کارها را از طریق قرار داد با بخش خصوصی دنبال کند .

4- حکومت‌های محلی محدود نگر می‌شوند و در مقابل ایده‌های جدید ایستادگی می‌کنند. لذا تعصب محلی و کوتاه نگری رشد می‌کند .

5- در حکومت‌های محلی بزرگنمایی و خیال پردازی رشد می‌کند و آژدهای پوچ و بلند پروازانه برای جلب رأی مردم باب می‌شود.

حال باید بررسی شود که با فرض واقعی بودن این ضعف‌ها چه باید کرد ؟

راه حل این است که با حمایت و پشتیبانی حکومت مرکزی ضعف‌ها به حداقل برسد و حداکثر توان محلی به کار گرفته شود .

نظارت برای انجام کارهای مملکت و مشارکت مردم در حکومت امر پسندیده ای است پس بهتر است حکومت محلی به عنوان صدای مردم در تمامی مناطق تشکیل شود .

از آنجا که تشکیل حکومت محلی ممکن است به ساختار بوروکراسی و سلسله مراتب سازمانی بیفزاید. دولت‌های محلی می‌توانند با تجربیات بخش خصوصی و همکاری دو طرفه به اداره ساختار و کارهای محل بپردازند .

بر اساس همکاری دولت محلی با آژانس‌های بخش خصوصی شیوه‌ای پدید می‌آید که بر اساس آن روحیه بخش خصوصی و توانایی‌های آن و شیوه‌های عملیاتی آن وارد بخش دولتی می‌شود . این قراردادهای علاوه بر اینکه به نفع بخش دولتی است باعث همکاری بخش خصوصی و دولتی می‌شود و

ساختار موقت شکل می‌گیرد.

ساختار موقت ساختاری است که در آن تشکیل تیم موقت برای زمانی معین جهت انجام کار تیمی طراحی می‌شود . پس از انجام کار تیم از بین خواهد رفت و همکاری و تشریک مساعی برحسب نیاز و ضرورت می‌باشد .

مثال ساختار ادھوکراسي :

کار جمعي در قالب کمکرساني : براي حوادث غير مترقبه

کار گردانان و فيلم سازان .

دستاوردهاي ساختار موقت ( ادھوکراسي )

- مديران حرفه اي بخش خصوصي و دولتي با همديگر فعال مي شوند . دولت مي تواند با اين کار بر بخش خصوصي نظارت کند .  
بخش خصوصي براي اينکه از عهده کاري که دولت به آن ها محول کرده خوب برآيد سعي مي کند بهترين و فعالترين مديران خود را  
به کار گيرد .

- معيارها و استانداردها رشد پيدا مي کند .

- صرفه جويي در واحدهاي محلي انجام مي گيرد .

- رقابت و نوآوري و خدمات جدي تر مي شود .

- سبکهاي مديريت بخش خصوصي به عنوان موتور محرکه بخش دولتي عمل خواهد کرد ..

- انضباط کاري و تعهد منطقه اي افزايش مي يابد .

- در بخش نظارتي : کار فرما

- در بخش تصدي گري : پيمانکار

که حالت رقابتي پيش مي آيد و کارها در يک تيم انجام خواهد شد.

وظايف دولتها :

ساختارهاي موجود در دولت ها :

- ساختار سلسله مراتبي

اعمال قدرت از مرکزيت تا تمامي اجزاي حکومت فشار بيهوده

- ساختار متمرکز و رابطه قيموميت

دولت مرکزي در مناطق و مراکز مختلف با اعزام نماينده به محل بر کارها نظارت مي کند

- رابطه متقابل و همبسته

انتخابات محلي انجام مي شود و از دل انتخابات ، حکومت محلي شهرداريها و مجالس خارج مي شود که ساختار دولتي و ساختار  
محلي در کنار يکديگر کار مي نمايند . ( شوراهي شهر و روستا ) مجلسو شوراها از طرف مردم و فرماندار و استاندار از طرف  
دولت .

بهترين سبکهايي را که مي توان مناطق را در آنها سامان داد .

( سبکهای مختلف در اداره حکومت‌های محلی )

1- سبک نیمه مختاری

2- سبک تمرکز زدا

3- سبک تراکم زدا

4- سبک تمرکز گرا

سبک تمرکز گرایي

دولتهایی هستند که به صورت سلسله مراتبی اداره می‌شوند و دارای مرکزیت قوی ، روابط طولی و سلسله مراتب هستند و قدرت و اختیار تصمیم‌گیری متمرکز است و علت اصلی عدم کارایی بوروکراسی‌های دولتی هم تمرکز گرایي است .

مدافعان تمرکز گرایي

اگر تمرکز گرایي نباشد چه مشکلاتی پیش می‌آید ؟

اگر تمرکز گرایي نباشد :

استقلال طلبی رشد می‌کند تجزیه طلبی ایجاد می‌شود .

سبک تراکم زدایی

سپردن اختیارات از یک سطح به سطح دیگر است منصوب کردن افراد در سطحی غیر مرکزی تفویض اختیار جوابگو و مسؤول بودن افراد در برابر حکومت مرکزی و نه در برابر مردم.

تا قبل از انتخابات شوراها سبک اداره محلی در ایران سبک تراکم زدایی بود .

رابطه استانداران و شوراهای محلی و شهرداریها رابطه « همبستگی » است بر اساس اصل 103 قانون اساسی استانداران باید به مرکز پاسخگو باشند و برابر ماده 14 شوراها باید هماهنگی با شوراها داشته باشند .

سبک تمرکز زدایی

در این سبک اختیارات دولت مرکزی و نمایندگان ( استاندارد ، فرماندار ... نمایندگان دولت در محل) به نمایندگان مردم واگذار می‌شود .

نتایج و آثار این حرکت سبک تمرکز زدایی :

1- مشارکت شهروندان در محل افزایش می‌یابد .

2- خدمات عمومی تقویت می‌شود .

3- توجهات منطقه‌ای برای توسعه رشد می‌کند .

4- مجموعه به حکومت مرکزی پاسخگو خواهد بود .

عدم تمرکز اداری

در عدم تمرکز اداری :

مسئولیت ، اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری اداری به واحدهای محلی واگذار می‌شود .

در عدم تمرکز سیاسی :

اقتدار یا قدرت سیاسی میان حکومت مرکزی و واحدهای ایالتی و استانی تقسیم می‌شود .

عدم تمرکز اداری :

با عدم تمرکز اداری ارزشهای مدیریتی در منطقه ترویج می‌شود .

ارزشهای مدیریتی : کارآیی ، اثربخشی ، صرفه‌جویی هزینه ،

کارایی : کار را خوب انجام دادن .

اثربخشی : کار خوب انجام دادن .

دلایل مدافعان تمرکز زدایی :

از نظر تئوریک مباحث مدیریتی ، سیاسی و اقتصادی در عدم تمرکز دارای اهمیت است .

1- تئوری مدیریتی :

افرادی مانند فیلیپ ، هودو آلدو فر معتقدند ، انتقال اختیارات اداری به مناطق اگر همراه با انتقال مسئولیت باشد ارزش دارد .

بهترین شکل سپردن قدرت مدیریتی دادن قدرت اجرایی به منتخبان مردم خواهد بود ( پاسخگویی به جمعیت محلی ) .

## 2- تئوري سياسي مدافع تمرکز زدایی

تئوري سياسي ليبرال دموکرات ها: جان استوارت میل (وی می گوید با مشارکت مردم در ساختارهاي محلي منافع ملي و محلي حفظ خواهد شد .

ليبرال دموکرات : آزادي سياسي بدون قيد و شرط ، توجه به حقوق ، قدرت از طريق انتخابات

نظريه سياسي که از تئوري تمرکز زدایی دفاع مي کند نظريه ليبراليسم دموکراتيک است .

این شیوة حکومت ( محلي ) دستاوردها و مزایایی دارد از جمله :

1- به عامه مردم آموزش سياسي خواهد داد .

2- رهبران سياسي زيادي در محل پرورش مي يابند ( کادر سازي ) .

3- ايجاد ثبات سياسي از طريق مشارکت مردمی صورت مي گيرد .

4- قدرت به طريق سياسي ( نه جنگ و درگيري ) توزيع مي شود .

5- مقامات و دولت در برابر نمايندگان محلي پاسخگو هستند .

تئوري اقتصادي مدافع تمرکز زدایی :

از نظر اقتصادي اگر تمرکز زدایی شود :

1- تدارك کالا و خدمات مورد نیاز مردم توسط حکومت محلي راحتتر انجام مي شود .

2- صرفه جويي اقتصادي انجام مي شود. چون از انباشتگي و تراکم کالاها در مناطقي که نیاز نیست جلوگیری مي شود لذا ، هم صرفه جويي مي شود و هم کارايي بالا مي رود .

نسخه مناسب ايران

با تشکيلشورا شیوة تراکم زدایی محدود که نوعي تمرکز دولتي بود ( شهردار و فرماندار از طرف دولت بودند ولي به آنها اختيارات داده شد ) از سال 77 ( با انتخابات شوراها ) به تراکم زدایی پیشرفته تر وارد شد .

این نسخه ( پیشرفته ) با واقعیت و بافت جمعیتی و سیاسی ایران هم خوانی بیشتری دارد و موضوع اختیارات گسترده در کشور نهادینه نشده است و در سنین جوانی است. مسائل قومی و قبیله‌ای هم هنوز در بخشهایی از کشور حرف اول و آخر را می‌زند و نیز موقعیت جغرافیایی و بافت کشور و شرایط فرهنگی حاکم بر آن شرایط اختیارات کامل و تمرکز زدایی را ایجاب نمی‌نماید .

کارکردهای مدیریتی در دولتهای محلی :

1- برنامه‌ریزی

2- سازماندهی

3- مدیریت منابع

4- رهبری

5- هدایت

6- کنترل و نظارت

فرض کنیم، آنگاه باید گفت که حکومت از عناصر مختلفی تشکیل ( Dynamic system) اگر دولتهای محلی را بعنوان یک سیستم زنده) شده است و از محیط تأثیر می‌گیرد .

هر حکومت محلی دو محیط دارد

1- محیط محلی

2- محیط مرکزی

یک مدیر در محیط جغرافیایی مشخص وظایفی را به عهده دارد که آن وظایف را انجام می‌دهد و در محدوده یا محیط پیرامون او دو محیط وجود دارد.

1- محیط محلی

2- محیط ملی

رابطه مدیریت با محیط اول رابطه کارآیی است. یعنی مردم و نمایندگان آنها ( شوراها ) بر مدیریت نظارت می‌کنند و از او انتظار کار دارند . رابطه مدیریت با محیط دوم رابطه پاسخگویی است یعنی نسبت به مسائل منطقه و امور آنجا پاسخگو باشد .

مدیر برای آنکه بتواند تعادلی میان خواسته‌های نامحدود مردم و امکانات محدود دولتی برقرار کند ناچار است که برنامه‌ریزی داشته باشد .

برنامهریزی

برنامه ریزی شامل چند مقوله است:

- تعیین هدف

- پیش‌بینی

- ترتیب دادن فعالیتها از طریق بودجه بندی ( اولویت‌بندی فعالیتها از طریق بودجه )

- تصمیم‌گیری

- تحت کنترل قرار دادن آینده

در بخش پیش‌بینی معمولاً سه حالت دیده می‌شود .

1- حالت مطلوب / حالت مورد انتظار

2- بهترین شرایط ممکن

3- بدترین شرایط ممکن

تعریف برنامهریزی :

1- برنامهریزی عبارت است از تعیین اهداف و مقاصد سازمان روشن کردن استراتژیها ( نحوه رفتن به سمت هدف ) و تلفیق و هماهنگی کلیه فعالیتها در یک سازمان .

2- عبارت است از تعیین اهداف سازمان ، راههای دستیابی به آن و نحوه تخصیص منابع .

3- برنامهریزی یعنی چیرگی بر عدم اطمینان به وسیله تنظیم یک سلسله کارها برای رسیدن به هدفی مشخص.

ما به آینده اطمینان نداریم، لذا باید با برنامهریزی کاهش ریسک کنیم و آینده را پیش‌بینی کنیم و برآینده مسلط شویم برای این کار نیازمند برنامهریزی هستیم .

مهمترین مسئله در برنامهریزی پیش‌بینی است .

در سازمان پیش‌بینی بر دو اساس انجام می‌شود :

1- بر اساس آمار و اطلاعات موجود ( گذشته )

2- متکی بر حدس و گمان و تجربه افراد

در برنامهریزی سه نوع پیش‌بینی وجود دارد .

- 1- پیش‌بینی حوادث و اینکه احتمال وقوع هر رخداد چقدر است؟
  - 2- پیش‌بینی زمان رویداد و اینکه چه وقت رخ خواهد داد؟
  - 3- پیش‌بینی دوره زمانی، یعنی اینکه چه دوره‌ای می‌ماند و پیوسته است یا منقطع؟
- گاهی اوقات پیش‌بینی آگاهانه است ( مبتنی بر تجربیات فرد است ) .
- گاهی اوقات شیوه پیش‌بینی باید از طریق ارتباط با مردم و کار علمی صورت بگیرد.
- گاهی اوقات، پیش‌بینی روندها صورت می‌گیرد .
- (در دوره زمانی قبل يك اتفاقي افتاده بعد از مدتي تکرار می‌شود) .

اهداف برنامه‌ریزی در دولتهای محلی

سازمان بدون برنامه ریزی، توانایی تاباندن يك نورو خط هدایت به آینده را نخواهد داشت در چنین حالتی سازمان یا دولت محلی فقط در گذشته و حال زندگی می‌کند و آینده‌ای نخواهد داشت .

ما باید باور کنیم ، « امروز همان فردایی است که دیروز نگرانش بودیم »

برنامه ریزی موجب خواهد شد تا:

- 1- جلوگیری از اتلاف منابع
- 2- ایجاد هماهنگی میان بخشهای مختلف ( صرفه‌جویی وقت ، زمان ، هزینه )
- 3- پیش‌بینی و شناخت انحرافات احتمالی و کسب آمادگی برای برخورد با آن
- 4- تدارك جایگزینهای لازم برای شرایط بد و بدتر ممکن گردد.

برنامه‌ریزی شهری و روستایی :

برنامه ریزی شهری و روستایی، علم اداره و کنترل سیستمهای شهری و روستایی است که هدف آن تخصیص بهینه منابع سازمان ( منابع مالی و انسانی ) است .

برنامه ریزی شهری و روستایی به دو چیز نیاز دارد .

1- مطالعات بنیادی

2- مطالعات کاربردی

مطالعات بنيادي مبتني بر تئوري و نظريه پردازي است و جهت گيري علمي محض دارد و معمولاً در راهبردها ، خطمشی‌ها و گروه گشايیهاي كلي سير مي‌کند .

مطالعات کاربردي مبتني بر مشاهدات ميداني و تجربی است و تهیه برنامه‌ريزي جا مع شهري بدون مطالعات کاربردي و ميداني ممکن نيست .

بايد در منطقه ای که نیاز به برنامه جامع شهري دارد، مطالعات کاربردي زیر انجام شود :

- 1- جمعیت چه میزان است؟
- 2- درآمدها چگونه است ؟
- 3- روند جمعیت افزایشي است یا خیر ؟
- 4- این منطقه منابع دارد یا خیر ؟
- 5- وضعیت صنایع چگونه است ؟
- 6- کشاورزي در چه وضعی است ؟
- 7- تجارت در چه حدی انجام می‌شود ؟

پاسخگويي به این سوالات و مطالعه پيرامون آنها زمينه ساز برنامه جامع شهري است که همراه با مطالعات بنيادي، برنامه جامع شهري را آماده می‌سازد .

مطالعات کاربردي و پاسخهاي آن ما را به مطالعه آمایش سرزميني در محل می‌رساند .

مطالعه آمایش سرزميني :

يعني مطالعه نحوه کاربري زمین در هر منطقه

انواع کاربري :

- مسکوني
- تجاری
- صنعتي

- عمومي

- کشاورزي

فراموش نکنیم که :

آمایش سرزمین، نخستین گام در برنامه‌ریزی حکومت محلی است که مشخص می‌کند به چه کاری باید مجوز بدهیم و به چه کاری مجوز داده نشود .

چه کسانی در برنامه‌ریزی و روستایی صاحب نقش هستند ؟

1- شهرداری عامل اصلی است . ( بخشداری و دهرداری )

2- حکومت ( منظور حکومت مرکزی است ) که حدود و ثغور و استانداردها را تعیین و نظارت می‌کند .

3- مردم، که نظارت بر برنامه را از طریق شوراهای محلی انجام می‌دهند ( شوراهای محلی نقش مجلس را دارند ) .

از تعامل این مجموعه ها در هر منطقه برنامه جامع بدست می آید.

برنامه جامع

برنامه جامع برنامه‌ای است که کلیه چارچوبهای منطقه را معین می‌کند و معمولاً برای شهرهای بالای 50/000 نفر جمعیت موضوعیت دارد.

برنامه جامع عبارت است از برنامه‌ای که به صورت راهنما و شاخص عمل می‌کند و هدف آن تدوین برنامه و تعیین جهات توسعه شهر و تأمین نیازمندیها بر مبنای پیش‌بینی‌ها و اهداف توسعه است .

به زبان دیگر برنامه جامع :

1- خط مشی‌های اصولی ،

2- سیاستهای کلی منطقه‌ای و شهری را تعیین می‌نماید .

هدف از برنامه جامع :

1- ترویج ضوابط شهر سازی

2- کنترل توسعه شهرها

3- هماهنگ سازی بخشهای مختلف اقتصادی و اجتماعی منطقه است .

معمولاً حکومتها ، دولتها و دولتهای محلی در اکثر موارد از طرح برنامه جامع فرار کرده و آن را اجرا نمیکنند .

یکی از برنامه‌های دیگر در کنار برنامه جامع شهری، برنامه تفصیلی شهرها و مناطق است .

برنامه تفصیلی :

برنامه تفصیلی معمولاً به دنبال برنامه جامع می‌آید و در اصل تنظیم برنامه‌های مفصل و جزء به جزء در منطقه است .

معمولاً برنامه تفصیلی به عهده وزارت مسکن است و اخیراً بخشی از مسؤلیتها را به عهده شهرداری گذاشته‌اند. در این برنامه ، در قطعات شهری ، میزان و مساحت هر منطقه یا ناحیه و میزان جمعیت در هر منطقه ، میزان خدمات ، چگونگی شبکه حمل و نقل و رفت‌وآمد و مساحت فضای سبز برای هر نفر ، در هر نقطه مشخص می‌شود .

A: در شهر فرضی

برنامه جامع :

20% صنعتی

30% کشاورزی

20% عمومی

30% مسکونی

در شهرها و روستا های کوچک برنامه‌ای داریم به نام برنامه هادی شهری / روستایی

در این وضعیت معمولاً استانداریها و شهرداریها مسؤول تهیه هستند .

B مثلاً در روستای فرضی

حفظ حیات روستا

حفظ مسائل اجتماعی / اقتصادی / فیزیکی

تسهیلات روستایی

محیط زیست و آب

تعیین و ابلاغ می گردد.

برنامه‌های جامع و تفصیلی برنامه‌های بلندمدت هستند و در برنامه ریزی یکی از هدفهای آن کار سالیانه هر منطقه و برنامه‌ریزی یا بودجه ریزی است .

نکته : « بودجه ریزی حتماً يك ساله است » بودجه ریزی یعنی درآمدها ، مخارج هزینه‌ها ( که باید با هم تعادل داشته باشند ) .

اصول بودجه ریزی در حکومت‌های محلی

بودجه ریزی ( موضوع برنامه عملیاتی ) است.

بودجه : تنظیم ، تصویب ، اجراء و کنترل برنامه عملیاتی است. برنامه‌ای که زمان دارد ، سالیانه است و امور آن مشخص و برنامه‌هایش معین است .

بودجه نیاز به تنظیم دارد ( بحث اجراء )

نیاز به تصویب دارد ( بحث کنترل )

اصول بودجه ریزی

1- اصل سالیانه

چون برای بودجه سال مطرح است . بیشتر از یکسال برای بودجه عقلانی نیست، چون امکان پیش‌بینی بلند مدت وجود ندارد . زیرا بیش از یکسال مشکل و کمتر از یکسال مقرون به صرفه نیست. که در کشور ما معمولاً از اول فروردین است تا بیست و نه اسفند ( هجری شمسی ) است.

2- اصل جامعیت

بودجه باید کامل و شامل باشد، یعنی تمام درآمدها و هزینه‌ها و ریز و تفصیل آنها را شامل شود .

3- اصل وحدت

بر اساس این اصل کلیه درآمدها و مخارج باید در یک برگه و سند واحد قرار گیرد . ( کل رقم درآمدها و هزینه‌های سال در یک سند واحد درج می‌شود ) .

#### 4- اصل انعطاف‌پذیری

به این معنا که در بودجه، درصدی اختیار به مدیر داده می‌شود که در سقف بودجه در ماده‌ها جابجایی ایجاد کند .

#### 5- اصل قانونی بودن

بودجه زمانی قانونی است که به تصویب شورای شهر برسد . در سطح مرکزی، بودجه زمانی قانونی است که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد .

#### 6- اصل تمرکز درآمدها

کلیه وجود درآمدهای باید زیر نظر شورا باشد و در بانک نگهداری شود .

#### 7- اصل تفکیک اعتبارات

یعنی اینکه اعتبارات سر فصل عمرانی باید از اعتبارات سرفصل جاری جدا باشد . معمولاً این گونه است که 60% جاری و 40% عمرانی دیده می‌شود.

#### 8- اصل تعادل درآمدها و هزینه‌ها

در تعادل درآمدها و هزینه‌ها داریم : به میزان خرج و هزینه باید درآمد داشته باشیم .

#### 9- اصل مصرف در حوزه

یعنی اعتبارات فقط می‌تواند در حوزه جغرافیایی تعیین شده و با نظارت شورای شهر مصرف شود .

روند بودجه ریزی :

تهیه و تنظیم ، تصویب، اجرا، کنترل و نظارت

تهیه و تنظیم

در بخش تهیه و تنظیم وزارت کشور بر اساس اصول و سیاستهای کلی، محورهایی را ابلاغ می‌کند. مانند سیاستهای توسعه‌ای دولت و توسعه منطقه‌ای مدنظر دولت . سپس شورای محلی مطابق این دستور العمل ، مبلغ و میزان مخارج در طول سال را تعیین می‌کند و بر اساس میزان مخارج محل، درآمدها را پیش‌بینی می‌کند .

کار شهرداری :

مواردی که در شهرداری باید برای آن فکر شود عبارتند از :

امور اداری ، خدمات ، ساختمان ، آسفالت ، بهداشت ، پارک ، آب و فاضلاب ، خدمات درمانی و اجتماعی خدمات تعاونی و امور خیریه،

برای هر یک از اینها باید محل درآمد پیش‌بینی شود و گرنه کار شهرداری با مشکل مواجه خواهد شد .

هزینه‌ها در قالب فصول و ماده‌ها :

100- فصل اول : هزینه‌های پرسنلی

ماده 1- حقوق و دستمزد

ماده 2 : مزایا و کمکها

200 – فصل دوم : هزینه‌های اداری

ماده 3- سفر ، مأموریت و ایاب و ذهاب

ماده 4- اجاره و کرایه

ماده 5- خدمات قرار دادی

ماده 6- سوخت ، آب و برق

ماده 7- مواد و لوازم مصرف شدنی

ماده 8 – هزینه‌های سری و پیش بینی نشده

300- فصل سوم : هزینه‌های سرمایه‌ای

ماده 9- مطالعه برای ساختمان و تأسیسات ( عمرانی )

ماده 10 – خرید زمین و ساختمان

ماده 11- مخارج ساختمان ( امکانات ، تجهیزات )

ماده 12- ماشین‌آلات و تجهیزات

ماده 13- سایر کالاهای مصرف شدنی ( ماشین‌آلات ، تجهیزات ، میز و صندلی )

ماده 14 – خرید مصالح و لوازم ساختمانی ( لوله ، آهن ، آجر و گچ )

ماده 15 – وام و سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی

4000- فصل 4 پرداخت‌های انتقالی

ماده 16- کمک و اعانه به بخش عمومی

ماده 17- کمک و اعانه به سنجش خصوصی

ماده 18- پرداخت بهره وامها

ماده 19- پرداخت‌های انتقالی و ویژه به کارکنان ( عیدی و ... )

ماده 20- ( بدهی‌ها )

تمام این ماده بندیها مربوط به ذی‌حساب و حسابدار است و به مدیر مربوط نمی‌شود .

درآمد يك منطقه به طور كلي مي‌تواند از چه منابعي تأمين شود ؟

درآمدها :

منابع تأمين درآمد ،

- 1- سهم مالیات ، کمک مرکز ( کمک دولت مرکزی)
- 2- منابع مالیاتی و عوارض محل ( شامل مالیات مستقیم و غیر مستقیم )
- 3- منابع غیر مالیاتی ( هزینه خدمات ، جرائم و ... )
- 4- کمکهای مؤسسات محلی ( بخش خصوصی )
- 5- استقراض

## مرحله 2

### تصویب بودجه :

تصویب بودجه در سطح استانها و مناطق ، در اختیار شورا هاست . چون شوراها برگزیده ملت هستند که باید تا آخر دی ماه بودجه به شورا داده شود و چون سال ، شمسی است تا قبل از اسفند ماه باید شورا بودجه را تصویب و رسیدگی کند و برای اجرا آماده شود .

تصویب بودجه از اختیارات شوراهاست نه شهرداریها ، چون شورا نمایندگان مردم هستند بعد از اعلام بودجه باید رؤسای سازمانهای مصرف کننده بودجه بیایند و با سازمان برنامه ریزی و مدیریت استان ( اداره کل مدیریت و برنامه ریزی ) موافقت نامه ای را امضا کنند، حدود بودجه را مشخص کنند پروژها را تعیین کنند تا بودجه تخصیص یابد .

## مرحله 3 -

از وظائف شهرداری ها ست و دریافت و مستلزم سه مرحله است :

- 1- تعهد
- 2- تشخیص
- 3- صدور حواله

تعهد :

ایجاد تعهد در حدود مصوبات و اعتبارات

تشخیص :

چه مقدار از بودجه برای هر دین و بدهی شهرداری پرداخت شود .  
صدر حواله : صدر حواله برای مراکز مختلف ( تخصیص ) .

مرحله 4-

نظارت و کنترل

- تحقق برنامه و برنامه عملیاتی = بودجه سالانه که بعهده شورا است، زیرا باید بر عملکرد واحدهای اجرایی نظارت کند .  
- نظارت شورا بر مصرف بودجه که اجرایی آن از سه طریق انجام می شود :

1- از طریق هیأت ناظر از سوی شورا

2- نظارت از سوی حکومت مرکزی ( اعزامی )

3- واحدهای حکومت مرکزی در محل ( واحدهای مستقر )

نوع نظارت بستگی به نوع حکومت منطقه دارد که از کدام نوع نظارت استفاده کنند .

برای بررسی میزان اثربخشی طرح و برنامه ها

مدلهای بررسی مختلف وجود دارد .

1- مدل برنامه ریزی مشارکتی ( با مشارکت مردم + کارشناسان تخصصی )

2- مدل تجزیه و تحلیل ( هزینه - فایده )

باید در این مدل هر برنامه دو کفه داشته باشد 1- هزینه 2- فواید  
اگر فواید از هزینه ها بیشتر باشد طرح اثربخش است .  
اگر فواید از هزینه ها کمتر باشد طرح اثر بخش نخواهد بود .  
باید منافع اجتماعی و سود بازرگانی مدنظر قرار گیرد .  
منافع اجتماعی : منفعت هایی که به سود مردم باشد .

سازماندهی در حکومت‌های محلی

بعد از روشن شدن برنامه‌ها و استراتژیها، نوبت به سازماندهی میرسد .  
سازماندهی یعنی فرایند طراحی ساختار مناسب برای سازمان  
سازماندهی :

بکارگیری منابع سازمانی برای رسیدن به اهداف استراتژیک سازمان  
( تعیین ساختار ) سازماندهی برنامه‌ها استراتژیها اهداف  
در سازماندهی مفاهیمی وجود دارد از جمله :

1- ساختار سازمانی

یعنی تقسیم کار – تعیین وظایف و هماهنگی واحدها

2- تخصیصی کردن :

هر وظیفه‌ای در واحدی قرار می‌گیرد .

3- سلسله مراتب

خط پیوسته و بدون انقطاع توزیع اختیارات در تشکیلات و اینکه چه کسی باید به چه کسی گزارش بدهد ؟

4- اختیار

در بحث اختیار، حق قانونی مدیر برای تصمیم‌گیری و صدور فرمان و تخصیص منابع روشن می‌شود .

#### 5- مسؤلیت

چارچوب شغل هر فرد یا فعالیت او معلوم می‌شود . -

#### 6- پاسخگویی

درجه‌ای که افراد دارای اختیار و مسؤلیت ، در معرض سؤال و گزارش قرار می‌گیرند .

#### 7- تفویض اختیار

چه میزان از اختیار به سطوح دیگر واگذار می‌شود .

« در سازمانهای عمومی و از جمله سازمانهای محلی سازماندهی فرآیند طراحی ساختار است »

در سازماندهی دو موضوع بسیار اهمیت دارد .

#### Differentiation-1- تفکیک

#### Integration-2- ترکیب یا تلفیق

تفکیک :

وظایف اصلی سازمان به وظایف فرعی تر تقسیم و وظایف فرعی به پست‌ها تقسیم شود و هر کدام به واحدها سپرده گردند .

ترکیب :

به این معناست که از طریق هماهنگی ، همکاری لازم در سازمان برای دستیابی به هدفها فراهم شود.

حکومتهای محلی هم همانند بقیه سازمانها هم چنین وظیفه‌ای وجود دارند .

با تفکیک وظیفه افراد مشخص می‌شود .

با ترکیب، روابط میان افراد معین می‌شود .

هر حکومت سه بعد دارد . اجرایی قضایی مقننه

در حکومتهای محلی کدامیک از ابعاد بالا وجود دارد ؟

بستگی دارد به نظام حاکم که حکومت فدرالی است یا متمرکز !

ولی معمولاً حکومت‌های محلی دو بخش مقننه و اجرائیه را دارند .

که بخش مقننه به شورا و بخش اجرائیه به شهردار مربوط می‌شود .

مأموریت قانونگذاری شورا

مأموریت اجرائیه شهرداری

لذا در ردیف سبک‌های گوناگون ، سازماندهی حکومت‌های محلی وجود دارد اعم از :

1- سبک / ساختار شورا – شهردار

2- سبک / ساختار شورا- مدیر شهر

3- سبک / ساختار کمیسیونی

سبک اول، به این معناست که تفکیک کامل وظایف شورا و شهردار آمده است . ( شورا و شهردار هم وزن و هم قدرت هستند ) .

مردم شورا را انتخاب می‌کنند برای قانونگذاری

مردم رأی می‌دهند و شهردار انتخاب می‌کنند برای انجام کارهای اجرائیه .

در حالت دوم شورا انتخاب می‌شود توسط مردم و شورا شهردار یا مدیر شهر را انتخاب می‌کنند . مدیر شهر زیر نظر شورا کار می‌کند .

در ساختار کمیسیونی، وحدت هر دو در شورا است، یعنی امور به صورت کمیسیونی در شورا اداره می‌شود . شهردار معین وجود ندارد .

قانونگذار چگونه مجری را کنترل و نظارت می‌کند ؟ ( در ساختارهای پراکنده )

( حکومت مرکزی می‌خواهد شورا و شهردار یک منطقه را کنترل نماید )

1- تعیین استراتژی و برنامه‌ها

چارچوب ها و خط مشی (که دیگران تعیین می‌کنند) .

استراتژی ( از درون سازمان ساخته می شود ) .

## 2- تخصیص منابع

اگر با حکومت مرکزی همراه باشی تخصیص بالا می‌رود .

اگر غیر همراه باشی تخصیص پایین می‌رود .

## 3- نظارت بر بودجه

4- انتصابات و دخالت در اجراء ( از طریق بازرسی ) .

تشکیلات ما در ایران : شورا – مدیر شهر است .

ساختار کشور ما از نظر سازماندهی : نیمه متمرکز و غیر متمرکز است و در درون شوراهای محلی هم ساختار ساختار شورا- مدیر شهر است

نظارت بر شورا از طریق وزارت کشور است .

## شورا – شهردار

روسای نهادها و ادارات و واحدها را شهردار منصوب می‌کند .

معمولاً شورا در این انتصابات دخالتی ندارد و شهردار به نمایندگی از طرف مردم به انجام امور می‌پردازد . مصوبات شورا با امضاء و ابلاغ شهردار اجرا و قانونی می‌شود .

ساختار شورا- شهردار معمولاً به دو دسته تقسیم می‌شود .

## 1- شورا شهردار قوی

## 2- شورا شهردار ضعیف

در مورد اول، شهردار از اختیار گسترده و بسیار بالایی برخوردار است و شورا کمتر دخالت می‌کند . واحدهای اداری زیر نظر شهردار است .

در حالت دوم ، شورا با ایجاد کمیته‌های ویژه به طور غیر مستقیم بر واحدهای اداری اثر می‌گذارد ولی شهردار ضعیف عمل می‌کند .

مزیت ساختار شورا – شهردار

دخالت قوا در امور یکدیگر به حداقل می‌رسد .

اشکال :

احتمال ناهماهنگی میان شهردار و شورا وجود دارد .

ساختار کمیسیونی :

در اینجا فقط مردم شورا را انتخاب می‌کنند که وظیفه قانونگذاری را انجام دهد و شورا تعیین خطمشی می‌کند. شوراها از میان خودشان یک نفر را بنام " کمیسیونر ارشد" انتخاب می‌کنند . کمیسیونر ارشد بصورت گردشی در بین افراد چرخشی خواهد بود هر کدام به صورت نمادین و سمبلیک خواهند بود که مسؤول واحدها هستند و امر نظارت شورا و شهردار عملاً از بین می‌رود و بی‌معناست .

ساختار شورا – مدیر شهر

مدیر شهر همان شورا است که از سوی شورا انتخاب می‌کند .

مدیر : مسؤول اجرای مصوبات شورا است .

اگر شورا از کار آنها راضی نباشد، آنان را عزل می‌کند .

در قوانین موجود در ایران با توجه به قانون شوراهای اسلامی ساختار ما ساختار شورا – مدیر شهر است .

این حالت مانند حالت شرکتهاست که مدیر عامل به هیأت مدیره پاسخگوست . در قوانین ایران معمولاً مدیر شهر را هر 4 سال یکبار انتخاب می‌کنند . و اگر شهر بالای 200000 نفر باشد با پیشنهاد شورای شهر یا محل، حکم شهر دار توسط وزیر کشور امضاء می‌شود . در شهرهای زیر 200000 نفر با پیشنهاد شورا حکم را استاندار منطقه امضاء می‌کند . نقشهای شوراها :

- تدارك خدمات برای مردم است .

- نقش حاکمیتی از طرف دولت

- نقش نمایندگی از طرف مردم محل

تعریف شورا در ایران

شورا در ایران، تجمع افرادی است که برای بحث و بررسی و تبادل نظر و مصلحت مردم منطقه تشکیل می‌شود و پایه‌های دینی و اسلامی نیز در آن دخیل است .

شوراها نمایندگی 100% و قطعی حاکمیت و حکومت را ندارند و بعنوان حکومت محل منظور نمی‌شوند. یعنی تمامی اختیارات سیاسی، قانونی و مدیریتی در دست شوراها نیست.

در برخی از کشورها، شوراها نمایندگی حکومت را دارند، از جمله در:

• برخی ایالت‌های آمریکا

• هند، در برخی از روستاهای آن

• برخی از کشورهای اروپای شرقی

ساختار غیر متراکم

در این ساختار برخی از مسؤولیت‌ها به نمایندگان محل واگذار شده و دولت در برخی مناطق نمایندگان رسمی دارد (استانداران و ...)

ساختار داخلی شوراها در ایران

در ایران معمولاً شوراهای:

دارای سه کمیسیون مجزا هستند

1- کمیسیون توسعه و عمران شهری

2- کمیسیون فرهنگ و اجتماعی

3- کمیسیون اقتصادی و برنامه‌ریزی

معمولاً اگر شوراها در ایران 15 نفر باشند، در هر کدام از این کمیسیونها 5 نفر فعالیت می‌کنند.

کمیسیون 1

نظارت بر وظایف مهندسی عمران، حمل و نقل، ترافیک، شهرسازی و مسائل مترو در کمیسیون توسعه و عمران شهری انجام می‌گیرد.

کمیسیون 2-

معمولاً مسائل خدمات شهري، زیست محیطي، مسائل اجتماعي و امور فرهنگي و فرهنگسراها، مسائل تفريحي، ورزش و امور جوانان را کمیسیون فرهنگ و اجتماعي دنبال مي‌کنند.

کمیسیون 3- معمولاً مسائل طرح و برنامه (ساختار، طراحي، برنامه)، مسائل اقتصادي، امور مالي، محاسبات، بودجه، درآمد، امور حقوقي آموزشها، تشکيلاتي و قراردادها انجام مي‌دهد.

«در جايي که شوراها کم است اين کمیسیونها با هم ادغام مي‌شوند.»

بر اساس ماده 30 آيين نامه داخلي، کمیسیون ویژه پيش‌بيني شده است. براي بررسي مسائل مهم و حساس که معمولاً به پيشنهاده اعضا (دست کم 5 نفر) انجام مي‌گيرد و شورا تصويب مي‌کند.

در شورا های ايران، اتخاذ تصميم ها بايد با اکثریت مطلق آرا قانوني شود (بر اساس ماده 15 قانون شورا ها 85 – 80% آرای حاضران).

اگر با اجماع باشد بايد از 80 يا 85% بالاتر باشد.

اندازه شوراها

عواملی در اندازه شورا اهمیت دارند:

1- توزيع جغرافيايي

2- تاريخ و سنتها و اقوام

در هند اندازه شوراها ميان 7 تا 140 نفر است.

در اروپا معمولاً متوسط شوراها خصوصاً اروپاي شرقي 100 نفر است.

در کشور نيوزلند حدود 25 نفر است.

در انگليس ميان 15 تا 150 نفر است.

در امريکا معمولاً بالای 15 نفر است.

بزرگترین شوراي شهر جهان شوراي شهر مسکو است با 1400 نفر.

در ايران روستايي که تا 1500 نفر جمعيت دارد 3 نفر عضو. اگر روستا به بخش تبديل شد تعداد اعضاي شورا 5 نفر خواهد بود.

اگر شهرک بود و جمعيت شهرکها از 200 خانوار بيشتر شد تا سقف 1000 خانوار 3 نفر عضو شورا خواهد داشت. اگر در شهرکها

از 1000 خانوار بيشتر شد اعضا 5 نفر خواهد بود. اگر شهر تا 50000 نفر جمعيت داشت 5 نماينده خواهند داشت يعني هر

10000 نفر 1 نماينده. اگر تا 200000 نفر بود 7 نفر عضو

و اگر حدود 100000 نفر بود تعداد اعضا 9 نفر

و اگر بالای 100000 نفر بود تعداد اعضا 11 نفر

در تهران تعداد اعضاي شورا 15 نفر است .

پایه‌هاي اصلي براي انتخاب اندازه شورا .

1- نمایندگی ( مثلاً اقلیت‌هاي مذهبي / کردها / لرها و ... باید نماینده داشته باشند ) .

2- کیفیت عضویت

3- برنامه‌ریزی و مدیریت

4- عامل مسؤلیت

مسئله مشارکت مردم در انتخاب که احساس داشتن نماینده بنمایند.

به طور اصولي اگر تعداد کمتر باشد تصمیم‌گیری کيفي‌تر و سریع‌تر خواهد بود. اما مشکلي که ایجاد می‌شود این است که ممکن است تخصص و عقل لازم در این زمینه نداشته باشیم و به مشاور مراجعه

می‌کنند . اگر تعداد بیش از حد باشد با تقسیم‌کارها به هر نفر کار کمتری می‌رسد .

فرد کيفي جذب شورا نمی‌شوند بنابراین باید اندازه بهینه باشد ، م کارها ساده نباشد هم تصمیم‌گیری کيفي باشد و هم افراد مناسب جذب شورا شوند .

اگر تعداد کم باشد برنامه‌ریزی بهتر خواهد بود ( چرا برنامه‌ریزی مهم است ؟ ) چون کارهاي فني تخصصي وقتي قرار است انجام شود در نتیجه باید برنامه‌ریزی شود . در يك مجموعه اگر تعداد زیاد باشد تعداد پیش‌بینی‌ها و فرضها زیاد می‌شود . براي برنامه‌ریزی يك جمع متعهد و موفق لازم است .

اگر اندازه مناسب و کوچک باشد احساس مسؤلیت پذیری بالاتر است . و اگر این طور نباشد اعضا بیشتر به سمت مسائل سياسي و کلي گویی گرایش پیدا می‌کنند .

دوره شورا

در کشورهايي که به صورت دوره‌اي شوراها تشکیل می‌شود معمولاً دوره شوراها از 1 تا 12 سال است.

در امریکا در شوراي کوچک نشینان يك ساله است .

انگلیس 3 ساله است .

هند 4 تا 5 سال

فرانسه 6 ساله است .

آلمان 4 ساله است .

ایران 4 ساله است .

در مسئله دوره شورا ها چندنگته ضروري است .

دوره باید آنقدر طولاني باشد که افراد داراي اطلاعات لازم با تجربه لازم و توانايي لازم در کار شوند و زمينه طرحها و مصوبات و اقدامات فراهم شود .

و باید آنقدر کوتاه باشد که تبدیل به حرفه و دکان معامله نشود .

یکسال براي یادگیری کم و کوتاه و 12 سال یا 6 سال زمينه ساز انحراف بیشتر است . پس به نظر می رسد با توجه به شرایط کلي ایران و واقعیت هاي موجود دوره 4 ساله دوره نسبتاً مناسب و بهینه باشد .

قدرت و اختیارات شورا

اختیارات و قدرت شوراها را می توان به 5 بخش تقسیم نمود .

1- قدرت قانون گذاری

2- قدرت اداری

3- قدرت مالی

4- قدرت تحقیق و بازرسی شوراها

5- قدرت قضایی ( نیمه قضایی )

در قدرت قانون گذاری مسائل مهمی مطرح است یعنی قوانین و مقررات و احکام محلي و رویه هادر آن وضع می شود و بعد شهرداریها موظف به تبعیت از این قوانین هستند. مثل نقش مجالس شوراي اسلامي در سطح کشور . این مسائل باید در قالب قوانین ملي باشد .

این قانون گذاری در چارچوب خانه سازی ، مناطق صنعتي ، بزرگراهها ، فضاي سبز ، وضعیت زمينه اي کشاورزي ، بهداشت ترافیک و هم چنین سازمانهائي که باید خدمات به مردم برساند می باشد .

قدرت اداری در اصل مدیریت کردن است و عبارت است از این که شورا بر بخشهای مختلف شهرداری نظارت می‌کند و همچنین انتصاب شهردار یا مدیر شهر به عهده شورا است به عنوان قدرت اداری آن. تصویب توزیع در یک منطقه، تغییرات ساختار شهرداری (معاونت عمرانی و ....)، ایجاد مراکز تفریحی

ورزش فرهنگی

قدرت مالی

این قدرت از طریق تصویب بودجه و نحوه درآمدها اعمال می‌شود و نظارت بر انجام بودجه و تراز کردن آن بر عهده قدرت مالی است.

شوراها از طریق این قدرت خود از میزان مسئولیت و پاسخگویی شهرداری بازرسی به عمل می‌آورند. بازرسی مداوم از بخشهای شهرداری برای حصول اطمینان از اینکه شهرداری بر اساس مصوبات حرکت می‌کند این قدرت بر این است که میزان انحراف شهرداری را از شاخصها تعیین کند و پیشگیری کند از هر نوع رشوه دادن و رشوه گرفتن.

قدرت قضایی / نیمه قضایی: گاهی تشکیل هیأت منصفه به عهده شوراهاست در بعضی کشورها که به صورت غیر متمرکز اداره می‌شود و هر استان یا شهر اختیارات کامل دارد تشکیل هیأت منصفه شوراها انجام می‌شود. برخی از دادگاههای استیاف (دادگاه تجدینظر) که نمایندگان مردم هستند تشکیل آنها بر عهده شوراهاست. در ایران که شوراها به طور غیر متمرکز است فقط حق نظارت بردعای شهرداری با طرفهای دیگر را

دارد.

البته در روستاهای ایران وضع بهتر است چون شورای ده قدرت قضایی بیشتری دارد. ( عملاً دادگاهی وجود ندارد ).

وظایف و اختیارات شهرداری، بخشداری، دهداری

شهرداری را که مردم انتخاب می‌کنند.

شهرداری که شورا انتخاب می‌کند.

وظایف کلی و عمومی شهرداری:

برنامه‌ریزی شهری حفظ محیط زیست

حمل و نقل سردخانه‌ها

آتش‌نشانی و بلایا نبارها

تأمین فضای سبز تسهیل سرمایه‌گذاری

تأمین پاکیزگی

زیباسازی فضای عمومی ساختن و اداره فرهنگسراها

اداره امور گورستان شورا و شهرداری

اداره بازارهای عمومی

میادین میوه و تره بار

خدمات فرهنگی و سرگرمیها نظارت بر اجراء

جلب و جذب گردشگر

ارائه خدمات انتظامی

رانندگی و ترافیک

ساختار شهرداری

1- ساختار وظیفه‌ای: یعنی مأموریت آنها را ساختارشان را تعیین می‌کند.

2- ساختار بخشی: منظور منطقه‌ای بودن و تقسیم‌بندی جغرافیایی

3- ساختار ماتریسی: این ساختار طول و عرضی خواهد بود و بیشتر کارهای پروژه‌ای و قرار دادی و تیمی است. یعنی گروه‌هایی بر اساس قرار داد تشکیل می‌شود و کار را انجام می‌دهند. بوروکراسی آن خیلی کم و محدود است.

4- ساختار شبکه‌ای: استقلال عمل در بخشهای مختلف شهرداری است. در کشورهایی که حالت پیشرفته دارند نوعی ساختار وجود دارد به نام:

5- ساختار مجازی: که انجام کارها از طریق شبکه اینترنتی و غیر حضوری است.

در ایران ساختارها بیشتر وظیفه‌ای و بخشی است.

ساختار مجازی و شبکه‌ای هم در طول و هم در عرض ساختار شهرداری عدم تمرکز وجود دارد.

هم رابطه تیمی دارند و هم رابطه سازمانی

ساختار شهرداریها در ایران

به میزان جمعیت هر منطقه و شهر بستگی دارد .

اگر جمعیت يك شهر زیر 100/000 نفر باشد شهرداری آن منطقه با يك معاون اداره می‌شود .

اگر جمعیت يك شهر بین 100 تا 200 هزار نفر جمعیت داشته باشد شهرداری با دو معاون اداره می‌گردد .

اگر جمعیت يك شهر بالای 200 هزار نفر باشد شهرداری با سه معاون اداره خواهد شد .

تعیین استاندارها برای ساخت و ساز و نظارت برعهده معاونت عمرانی و شهرسازی است . کارفرمای قراردادها قسمت معاون شهری است .

کار ستاد :

طراحی برنامه‌ریزی نظارت پشتیبانی

سازمان عملیاتی کار صف است که به اجرا می‌پردازد اگر سازمان نباشد کار اجرا به بخش خصوصی داده می‌شود.

یکی از مهمترین مباحث در شهرداری تامین نیروی انسانی است که یکی از وظایف مدیر است .

در زمانهای دور انسان بعنوان ابزار در نظر گرفته می‌شد .

منابع انسانی ( منبع تأمین کار )

در گذشته مطرح بود که :

1- انسان = ابزار تولید / از کار گریزان / باید بشدت بر آن نظارت انجام گردد .

2- نهضت روابط انسانی : حمایت از کارکنان و نیروی انسانی و مسئله انسان مسؤول مطرح شد و مسئله انگیزش عنوان شد .

3- امروز انسان را يك انسان پیچیده می‌گویند که قابل پیش‌بینی نیست و به راحتی نمی‌توان در مورد او قضاوت کرد .

منابع انسانی و حکومت محلی

در سازمان ، اگر از نیروی موجود استفاده کنند ، می‌گویند از بازار کار داخلی استفاده شده است .

در سازمان اگر از نیروی بیرون سازمان استفاده شود ، می‌گویند از بازار کار خارجی استفاده کرده است .

خرید نیرو : پیدا کردن نیرو با تخصص لازم از خارج سازمان

در دولت‌های محلی تامین نیروی کار از چند طریق است :

- 1- از طریق مرکزیت کشور با ضوابط ملی (متخصص‌تر و با سوادتر هستند) .
  - 2- از طریق ضوابط با اولویت نیروهای بومی ( دارای توان متوسط)
  - 3- حالت ترکیبی از نیروهای ملی و محلی ( منطقی ترین شیوه استفاده از نیروهاست).
- در ایران در شهرداریها معمولاً از شیوه ترکیبی استفاده می‌شود به دلیل غیر متراکم بودن

ترکیب نیروهای شهرداری در ایران :

- 1- مستخدمین ثابت : تصدی یکی از پست‌های شهرداری را بعهده دارند . ( رسمی / غیر رسمی )
- 2- مستخدمین رسمی : تابع قانون استخدام کشوری هستند .
- 3- مستخدمین موقت : به صورت قرار دادی برای مدتی معین ( زیر 89 روز )
- 4- کارگران شهرداری : مشمول قانون کار هستند . کلیه کارکنان مطبوعات و رسانه‌های بخش خصوصی . کسانی که در سطوح کارمندی هستند تابع قانون استخدام کشوری هستند . کسانی که در سطوح کارگری هستند تابع قانون کار هستند . در بخش خصوصی کارگران وضعیت بهتری دارند از لحاظ قانون یعنی قانون کار حمایت از کارگر را در پی دارد .

5- استفاده از نیروهای مأمور به خدمت

معمولاً دولتهای محلی برای تأمین تخصص ها و کار شناسان به دولتهای مرکزی نیازمندند.

آموزشها :

یکی از مهمترین مسائل حکومت‌های محلی مسئله آموزش است .

انواع آموزش در مقوله نیروی انسانی :

1- کارآموزی

2- آموزش

3- بهبود یا توسعه نیروی انسانی

1- آموزش فنون : تعلیم مهارتها ، رویه‌های شغلی و تخصص‌های حرفه‌ای که حین خدمت به فرد یاد داده می‌شود ( بالا بردن مهارت از شیوه استاد – شاگردی ) .

2- آموزش رشته خاص : مهارتهای يك رشته را به صورت كلي آموزش می‌دهند و معمولاً با سیستم مدرسه‌ای و دانشگاهی دنبال می‌شود . که دو نوع می‌باشد :

الف- مدرک داخلی فقط در داخل همان سازمان کاربرد دارد و به صورت معادل می‌باشد . ب- مدرک کلی

3- بهبود یا توسعه نیروی انسانی که بیشتر بر یادگیرنده تکیه دارد و آموزش سبکهای مختلف کاری است و توجه به آینده است .

نقش آموزش

اگر فرد دارای شرایط احراز پست نیست با آموزش او را آماده پذیرش پست می‌کنند .

اگر کار پروژه‌ای باشد ترجیح می‌دهیم از نیروهای قرار دادی استفاده کنیم . اگر کارها مدت دار باشد طوری که باید روی افراد حساب کرد ترجیح می‌دهیم از نیروهای قراردادی استفاده نکنیم .

اگر کارها مدت دار باشد طوری که باید روی افراد حساب کرد ترجیح می‌دهیم از نیروی ثابت و رسمی استفاده کنیم . اگر بخواهیم برای کارهای مدت دار و افراد رسمی آموزش بگذاریم کدام مورد بهتر است ؟

اول باید ببینیم افراد زمینه پذیرش مهارتها و تخصص‌ها را دارند یا خیر . برای تخصص‌های عمومی معمولاً از آموزشهای کارآموزی که مقرون به صرفه تر است استفاده می‌کنیم .

در مراحل بعدی و تخصص بیشتر از آموزش و در آینده از بهبود استفاده می‌کنیم .

رهبری و هدایت نیروی انسانی در حکومت‌های محلی

یکی از وظایف مدیر در سازمان رهبری و هدایت نیروی انسانی است .

نیروی انسانی جزء سرمایه‌های سازمان محسوب می‌شود .

هدایت و رهبری در حکومت‌های محلی شامل چند موضوع است .

- انگیزش به زیر دستان

- جهت‌دهی به آنها ، انتخاب گام‌های ارتباطی مناسب

- حل تضادها در سازمان

هر چند از مرکزیت به سمت مناطق برویم رهبري پررنگتر از مدیریت است . چون روابط قوی تر است در هدایت باید چشم انداز سازمان برای کارکنان به خوبی و روشنی بیان شود .

مدیر برای آنکه قادر باشد کار رهبري را انجام دهد دو مورد را نیاز دارد .

1- توانایی

2- مهارت

هدایت بدون نفوذ در قلبها و بدون رابطه منطقی بین مدیر و زیردست و مرید و مراد مقدور نیست .

بر این اساس مدیر به دو مورد یاد شده نیاز ضروري دارد .

برای يك مدیر محلي مهارت هایی لازم است:

1- مهارتهای عام

2- مهارتهای خاص

مهارت عام شامل:

مهارت فني : توانایی بکارگیری دانش متون و تجهیزات است .

مهارت انسانی : مهارت کارکردن با دیگران و درک نیازهای افراد .

مهارت ادراکی و مفهومی برای تصمیم گیری

مهارت خاص شامل:

مهارت سیاسی : بیشتر به خارج از سازمان برمیگردد و در یک کلام عبارت است از توانایی لابی کردن با محیط پیرامون برای استفاده مناسب از تشکلات ، استفاده از فرصتها ، استفاده از بسیج امکانات « فن مذاکره با جهت های مختلف را بداند » که حاصل کار بسیج امکانات و بهره برداری مناسب خواهد بود .

مهارت کارآفرینی : کار آفرینی شکار فرصتها بدون توجه به امکانات .

مدیرانی که در مناطق و محلات قادرند با استفاده از قدرت سیاسی محل ( امام جمعه یا استاندار ) ، اتحادیه‌های کارگری و .... ) اهرمی برای حل و فصل مسائل خود ایجاد کنند ، دارای مهارت سیاسی بوده و قادراند که شرایط محل خود را به نفع تشکیلات برهم بزنند .

فرهنگ سازمانی در مناطق و محلات

اهمیت فرهنگ به این دلیل است که در حکومت‌های محلی مقوله فرهنگ از مرکز جدی‌تر و قوی‌تر است .

تعریف فرهنگ : فرهنگ الگوی ارزشها ، آداب ، رسوم ، عقاید و اولویتهای يك جامعه است ، آن چه که رفتار جمعی جامعه می‌باشد فرهنگ است .

فرهنگ معمولاً سه رده و سه بخش دارد .

1- بخش پنهان ریشه

2- بخش پایه ساقه

3- بخش نمادها شاخ و برگ

ریشه‌ها شامل : باورها ، ایدئولوژیها ( اعتقادات قلبی ) مکنونات جامعه

پایه شامل : نگرشها ، اصول و رفتارهای کلی جامعه

شاخ و برگ : نمادهای فرهنگی و سمبل‌های اجتماعی است .

وقتی وارد یک سازمان و یا يك جامعه بشویم اول شاخ و برگ را می‌بینیم بعد ساقه و بعد ریشه را .

فرهنگ در سازمان

فرهنگ در سازمان عبارت است از هنجارهای مشترك ، جامعه پذیری ( انجام کار با یکدیگر ) سمبلها و نمادها و زبان مشترك در آن سازمان و این فرهنگ در موضوع و کار اثر جدی و پایه‌ای دارد .

در فرهنگ هم دو مقوله اثر گذار هستند:

1- محیط

2- استراتژی

اگر تغییرات محیطی زیاد باشد به آن محیط متغیر می‌گویند .

اگر تغییرات آن محدود باشد به آن محیط پایدار می‌گویند و استراتژی می‌تواند استراتژی تمرکز به مسائل بیرونی یا مسائل درونی باشد .

تعریف استراتژی :

چگونگی حرکت به سمت هدف و نحوه رسیدن به هدف

تعریف خطمشی :

قید و بندها و بنیادهای محیط [ دولت ، گروه‌ها ، اعضا ، اتحادیه‌ها ]

فرهنگ کار آفرینی :

هنگامی که تمرکز استراتژیک سازمان بر محیط بیرونی است و برای دستیابی به نیازها و خواسته‌های مردم در محیط پویا و متغیر عمل می‌کند فرهنگ حاکم فرهنگ کارآفرینی است. بدین معنا که مدیر منطقه‌ای به دنبال فرصت‌ها در محیط می‌گردد و در آن حالت ابتکار و خلاقیت هم بسیار جدی است .

فرهنگ مأموریتی :

سازمان‌های محلی که خدمت به مردم و مشتریهای خاص در محیط بیرونی را مورد توجه قرار می‌دهند و نیازی به تغییرات سریع احساس نمی‌کنند و محیط هم با ثبات است فرهنگ حاکم بر سازمان آنان فرهنگ مأموریتی نام دارد .

فرهنگ قبیله‌ای:

این فرهنگ عموماً بر مشارکت اعضای سازمان و انتظارات محیطی که دائماً در حال تغییرات تمرکز دارد و چون استراتژی آن درونی است و اصطلاحاً مرکز استراتژیک بر داخل سازمان است در فرهنگی شکل می‌گیرد به نام فرهنگ قبیله‌ای که در این فرهنگ بیشتر بر نیازهای کارکنان توجه می‌شود تا نیازهای مردم در محیط و در اصل خود سازمان هدف می‌شود و افراد سازمانی مورد عنایت قرار می‌گیرند

فرهنگ بوروکراتیک

در این نوع از سازمان تمرکز استراتژیک بر درون سازمان بوده و محیط هم ثابت و سازگنر است. وقتی محیط ثابت و سازگار باشد و تمرکز استراتژیک هم درونی باشد فرهنگ مشارکت قانونی افراد در درون سازمان بالا می‌رود و کمتر به محیط پیرامون توجه می‌کنند.

کدام فرهنگ برای یک سازمان محلی مناسبتر است؟

کار آفرینی چون دولت را مردم انتخاب می‌کنند. با توجه به محیط‌های پویا و خواسته‌های مردم و انتظارات آنان فرهنگ کار آفرینانه نسبت به سایر فرهنگ‌ها با کار محلی تناسب بیشتری دارد. زیرا هم تمرکز استراتژیک بر بیرون است هم محیط و نیازهای مردم به طور مرتب در حال تغییر است و فرهنگ مناسب برای حکومت‌های محلی فرهنگ قبیله‌ای است. زیرا از ظرفیت فکری و توان فیزیکی نیروهای موجود محلی در حکومت محلی استفاده خواهد شد و معمولاً فرهنگ مأموریت و فرهنگ بوروکراتیک کارایی خود را در روزگار امروز از دست داده‌اند.

سبک‌های تصمیم‌گیری مدیران محلی

1- سبک حرفه‌گرایی

2- سبک مدیریت گرایی

3- سبک سیاست‌گرایی مردمی

آنهایی که سبک تصمیم‌گیری آنها سیاست‌گرایی مردمی است بر اساس منافع مردم و توجه به مردم تصمیم‌گیری می‌کنند و معمولاً با مدیریت مرکزی کشور دچار چالش هستند (بین مدیریت و سیاست رابطه متقابل وجود دارد)

کسانی که سبک 1 و 2 را دنبال می‌کنند تصمیم‌گیری را مربوط به درون سازمان و ساختار می‌دانند و نیازی به سیاسی بودن نمی‌بینند.

کسانی که سبک 3 را دنبال می‌کنند می‌گویند باید میان درون سازمان و ارتباط مردمی حرکت کرد. سبک مدیریتی در هر سه این شیوه‌ها همان رهبری کردن است.

تعریف سبک مدیریتی:

سبک مدیریت عبارت است از الگوهای پایدار رفتاری که رهبران برای رسیدن به هدف از آن استفاده می‌کنند.

آیا سبک تصمیم‌گیری مدیران به خود مدیر برمی‌گردد یا به عوامل دیگری نیز وابسته است؟

پاسخ آن است که محیط و پیرامون بر سبک مدیر مؤثرند.

انتخاب سبک مناسب برای تصمیم‌گیری مدیران و رهبران به محیط و هم چنین میزان آمادگی پیروان و کارکنان بستگی دارد.

در انتخاب این سه سبک باید به محیط و شرایط و واقعیتها و توان و انگیزه توجه کرد و معمولاً ترکیبی از این سه سبک انتخاب می‌شود و یک سبک به عنوان محور در نظر گرفته می‌شود .

اگر ترکیب شورا – شهردار حاکم باشد باید سبک 3 را برگزید زیرا مردم شهردار و شورا را انتخاب می‌کنند.

اگر ترکیب شورا – مدیر شهر حاکم بود معمولاً سبک 1 و 2 انتخاب می‌شود .

انتظارات مردم از رهبران محلی :

1- مشارکت و حضور داشتن در صحنه

2- رفاه اقتصادی

3- متحول ساختن جامعه

4- عدالت

بهتر است مدیران محلی به خواسته‌ها و علائق و اولویتهای مردم توجه کنند .

اگر بخواهیم پرونده یک مدیر را بررسی کنیم و به او نمره دهیم نخست باید ببینیم .

او چقدر شهروند سازی کرده است .

حقوق شهروندی

دارای سه شاخه اساسی است :

1- حقوق مدنی

2- حقوق سیاسی

3- حقوق اجتماعی

حقوق مدنی مانند

آزادیهای فردی

آزادی بیان

حق مالکیت

حق بهره‌مندی از عدالت

حقوق سیاسی مانند

حق رأی دادن

حق شرکت در تعیین سرنوشت

حق فعالیت‌های سیاسی و حزبی و ...

حقوق اجتماعی مانند

حق بهره‌مندی از امنیت

حق داشتن رفاه عمومی

حق خدمات اجتماعی

مدیر بهتر است به صورت اداری عمل کند یا مشارکتی در محل و مناطق؟

مشارکتی بهتر است که البته مشکلاتی دارد.

به دلیل هزینه‌بر بودن و زمان‌بر بودن زیرا هماهنگ کردن تمام نظرات و ایده‌ها و تعامل آنها با یکدیگر مشکل است .

برای مشارکت می‌توان از شیوه‌هایی استفاده کرد :

- طرح مسئله

- طوفان مغزی

کنترل و نظارت

کنترل و نظارت جزء آخرین فرآیندهای مدیریت در مناطق و محلات و حکومت‌های محلی است .

اگر بهترین برنامه‌ها در جایی برنامه‌ریزی شود اما نظارت بر آنها نباشد دستیابی به اهداف با خطر مواجه می‌شود .

« کنترل و نظارت تعیین کننده و تضمین کننده دستیابی به هدف است »

آیا مجموعه و سازمانی وجود دارد که نیاز به کنترل نداشته باشد ؟

سایبرناتیک (خود کنترلی) بهترین نوع کنترل و نظارت است که هر فرد بر کار خود کنترل لازم و ضروری اعمال کند .

از طریق فرآیند کنترل اطمینان حاصل می شود که اهداف سازمان مطابق برنامه در حال انجام شدن است .

کار کنترل :

مقایسه عملکرد با شاخصها و از بین بردن و اصلاح انحرافات است و اگر در مجموعه ای کنترل نباشد امکان دسترسی به اهداف با خطر مواجه خواهد شد .

فرآیند کنترل و نظارت :

کنترل دو مفهوم دارد :

1- کنترلی که دولت محلی نسبت به کارکنان دارد .

2- کنترلی که دولت مرکزی نسبت به دولت محلی دارد .

رابطه نظارت و کنترل میان دولت مرکزی و دولت محلی بر یک طیف استوار است که از کنترل کامل تا خود مختاری را در برمی گیرد .

چگونگی این کنترل به شرح زیر است :

کنترل بررسی اختلاف عملکرد با شاخص و اصلاح آن

نظارت برای تعیین اختلافات با شاخص

خود مختاری و استقلال در چارچوب حاکمیت ملی معنا پیدا می کند و اگر از این چارچوب خارج شد بحث تجزیه پیش می آید .

حاکمیت مرکزی و ملی

در ایران بر اساس اصل 105 قانون شوراها تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد و وحدت ملی و تمامیت ارضی و تابعیت از حکومت مرکزی باید توسط حکومت های محلی مورد توجه قرار گیرند .

حکومت های محلی توسط مراجعی از حاکمیت تحت کنترل هستند .

اساساً هیچ نوع فعالیتی در هیچ کجا شکل نمی گیرد مگر اینکه نظارت و کنترل وجود داشته باشد .

تطبيق عملکرد با برنامه و اصلاح انحراف از برنامه هدف کنترل و نظارت است . بخش اصلاح انحرافات جزء بحث کنترل است .

سازمان بازرسی کل کشور فقط نظارت می‌کند و اصلاح انحرافات با سازمانهای دیگر است .

در برخی از کشورها که حکومت‌های ایالتی و ولایتی دارند نظارت با نظام مرکب است .

سازمانهای داوطلب از حکومتها نظم ، رعایت سلسله اصول و ضوابط و سهم می‌خواهند .

حکومت‌های ایالتی : خط مشی‌گذاری و چارچوب دهی می‌کنند برای حکومت‌های محلی .

سازمانها و نهادها : نوع نظارت و کنترل آنها عمدتاً با چارچوبها و خط‌مشی‌ها و شیوه بودجه‌گذاری است و از منافع ملی و مرکزیت و پایتخت حمایت می‌کنند و بعنوان حلقه اتصال با حکومت مرکزی عمل می‌کنند .

گروه‌های فشار ( صاحب نفوذ ) عمدتاً به دنبال مسائل قومی ، قبیله‌ای و سهم خواهی گروهی هستند .

سایر رقبا : با رفتار خود و الگوسازی که انجام می‌دهند يك فشاری را بر حکومت‌های محلی وارد می‌کنند و در اصل نوعی از نظارت و نقش دولت / حکومت مرکزی در کنترل حکومت‌های محلی به 4 نقش تقسیم می‌شود .

کنترل مرکزیت کشور بر حکومت‌های محلی 4 نوع و در اصل 4 نقش است .

1- نقش با لا برنده

2- نقش باز دارنده

3- نقش تنبیهی

4- نقش اصلاح‌گری

نقش بالابرنده یا ارتقاء دهندگی :

این نقش همانند نقش و رابطه والدین و کودک می‌ماند که در اصل حکومت مرکزی نقش شریک بزرگتر یا ارشد را دارا است . به رشد حکومت محلی و دستیابی به اهداف مورد نظر کمک می‌نماید . این کار از طریق حمایت ، هدایت ، مشاوره و ارائه تسهیلات صورت می‌گیرد .

نقش باز دارنده :

حکومت های مرکزی معمولاً به دلیل آنکه خود را متولی منافع عمومی می‌دانند همواره نقشی کنترل‌گر برای پیشگیری از تضادهای محلی با اهداف و ارزشهای ملی را قائل هستند. از سویی نظارت بر حکومت‌های محلی و کارکنان محلی و مردم را وظیفه‌ای ملی محسوب می‌کنند و همواره معیارها و خط‌مشی‌هایی را تعیین و ابلاغ می‌نمایند و رسیدگی به شکایات شهروندان را وظیفه خود و جزئی از نظارت محسوب می‌نمایند .

نقش تنبیهی :

این نقش که عمدتاً منفی هم ارزیابی می‌شود دارای مبانی قانونی است و بر محدوده‌ها و چهارچوبها استوار است لذا گاهی حکومت مرکزی حکومت‌های محلی را در بک چارچوب روشن تنبیه و جریمه می‌نماید که این اقدامات تنبیهی در زمینه‌های مالی و حقوقی تجلی می‌یابد و از تذکر دادن تا انحلال شوراها را در برمی‌گیرد .

نقش اصلاح‌گری

معمولاً فرآیند اصلاح از بالا به پایین سازمان است و بستگی به نوع رابطه حکومت محلی با حکومت مرکزی دارد و معمولاً کمیته‌ها یا کمیسیون‌هایی از طرف دولت مرکزی با قدرت مالی برای انجام اصلاحات و درمان مشکلات یا رسیدگی به وضعیت فوق العاده تشکیل می‌شود . این بخش در اصل نقش اصلاح‌گری حکومت‌های مرکزی است .

به دلیل نو بودن بافت جمعیتی ( تنوع جمعیتی ) ، مسائل فرهنگی ( چون تمام نقش‌ها در مدار فرهنگی شکل می‌گیرد ) نقش بازدارنده پررنگتر است .

کشور ما کشوری متحد و یکپارچه است اما متشکل از پاره فرهنگها است و مانند دانه‌های تسبیح است و نیازمند نخ محکمی است که دانه‌های تسبیح را به هم متصل کند .

دانه‌ها :

1- ایرانیت

2- اسلامیت

که بعنوان گره عمل می‌کند .

مشکل ما در گذشته چه بوده است که الان نشانه‌هایی از آن نمی‌بینیم ؟

1- ایران در سرراه سه قاره مهم جهان قرار دارد . ( نقطه اشتراك سه قاره اروپا ، آسیا ، آفریقا است ) مشکل بزرگ ما ارزش جغرافیایی سیاسی ما ( ژئوپولیتیکی ) بوده است .

2- هیچ قوم و قبیله‌ای را نمی‌بینید که مدتی در ایران حکومت نکرده باشند ( زندگی ، ترک ، کرد ، شیرازی ... )

3- جنگ‌های داخلی

4- تبعیت خوانین

5- هر حکومتی جدید که آمده به نابود کردن اسم و آثار حکومت گذشته پرداخته است .

لذا مردم حاکمیت‌ها را حاکمیت غیر ملی می‌دانستند . همواره با پادشاهان و حکومتها درگیر بودند بنا بر این هر فردی و قومی سعی کرده فرهنگ، آداب و آیین خود را داشته باشند . شبکه‌های دولتی هیچ نفوذی بر مردم نداشتند و هنوز این فرهنگ جاری و ساری است.

اتحادیه‌ها و سند یکاها

اثر و کنترل آنها در سازمانهای محلی چگونه است ؟

حمایت از کارگران و کارکنان

اثر حکومتهای ایالتی در سازمانهای محلی چگونه است ؟

منافع محلی و سیاست‌های کلی که باید اجرا شود .

اثر حکومت مرکزی در سازمانهای محلی چگونه است ؟

منافع ملی

اثر گروه‌های فشار در سازمانهای محلی چگونه است .

سهم خواهی قدرت و قبیله‌ای

اثر سازمانهای داوطلب ( سازمانهای غیر انتفاعی ) چگونه است ؟

سودآوری

اثر رقبا در سازمانهای محلی چگونه است ؟

در سهم و اندازه بازار

اثر تکنولوژی در سازمانهای محلی چگونه است ؟

تهدید ( و فرصت برای سازمان محلی دیگر ) .

اثر مشتریان در سازمانهای محلی چگونه است ؟

انتظارات آنها و خواست ها و اولویت های آنان.

اثر نماینده مرکزیت در سازمانهای محلی چگونه است ؟

کارگزار پایتخت بودن و فشار سیاسی و اقتصادی.

در هر حال کنترل هنگامی مفید است که کنترل مؤثر باشد .

به هدف رسیدن در صورت وجود کنترل مهم و ارزشمند است زیرا . تمام عوامل بیرونی هم فرصت هستند و هم تهدید . بر همین اساس است که ما در طرح ریزی و توانمند سازی و ساخت استراتژی به نقاط قوت و ضعف

و تهدید و فرصت توجه داریم. در بررسی استراتژیک نقاط ضعف را به قوت و تهدیدات را و فرصتها را بررسی و اصلاح می‌کنیم . سوالی که در این بخش وجود دارد این است که در بحث تفویض اختیار تکلیف کنترل چیست ؟

در این حالت هم کنترل به وسیله :

- نمایندگان دولتی مستقر در محل

- حکومت مرکزی

- هیأت ناظر ،

صورت می‌گیرد و از طریق خود پایی و خود کنترلی تضمین می‌شود. در هر حال هیچ سازمانی بدون کنترل نیست . در تشکلات مردمی و دموکراتیک ( خود کنترل ) ، کنترل کمتری وجود دارد زیرا سطح مسولیت و

و بلوغ بالاست .

سطوح کنترل در حکومت‌های محلی

معمولاً کنترل و نظارت در حکومت‌های محلی در دو سطح انجام می‌شود .

1- کنترل حکومت‌های محلی در سطح ملی

2- کنترل حکومت‌های محلی در سطح محلی

در سطح ملی : کنترل در سطح ملی شامل کنترل های قانونی ، قضایی و اداری – مالی است.

کنترل قانونی : توسط مجلس قانونی کل کشور با وضع قوانین و نظارت است .

کنترل قضایی ، توسط قوه قضائیه و در مورد رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم می‌باشد و پی‌گیری امور حقوقی.

کنترل اداری و مالی : قوه مجریه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصادی و دارایی بر آن نظارت دارد . با کم و زیاد کردن تخصیص و تصویب و اعتبارات بودجه بر آن نظارت دارند . هر سازمانی باید سالانه تفاهم‌نامه‌ای با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی امضاء کند برای نحوه صرف بودجه.

سازمان بازرسی کل کشور فقط قوه‌ها را نظارت می‌کند و وظیفه آن تطبیق عملکرد با برنامه است .

نظارت رسیدگی به تخلفات اداری مربوط به هیأت بازرسی اداری همان سازمان است .

رسیدگی به تخلفات مالی با قوه قضائیه است .

کنترل در سطح محلی

در سطح محلی، کنترل قانونی شورای محلی توسط استانداری انجام می‌شود که نمایندگان حکومت مرکزی هستند . عمل کردن به طرح جامع باید توسط استانداری تصویب شود .

کنترل اداری محلی

توسط سازمان‌های تابعه وزارت خانه‌ها انجام می‌شود .

کنترل مردمی

به اعتبار رأی به شوراها انجام می‌شود . در هر صورت ، بطور دائم عملکرد حکومت های محلی با برنامه تطبیق داده می‌شود و میزان فاصله برنامه با هدف تعیین و اصلاح می‌گردد .

جمع بندی اینکه کنترل در سازمان‌های متمرکز توسط رئیس یا مرکزیت صورت می‌گیرد.

در سازمانهای مردمی و ادھوکراسی کنترل تفویض می شود .

در سازمانهای پیشرفته به صورت خود کنترلی است .

امید است که با تجربه های آزمون شده در ایران و سایر نقاط جهان قادر شویم الگویی مردمی و قابل دفاع از ساختار اداره غیر متمرکز و غیر متمرکز و پیشرفته را به نمایش بگذاریم و مردمان تمامی استان ها و مناطق و محلات با بلوغی سرشار ، از آن بهره مند شوند.

دکتر فریدون وردی نژاد