

## ارزیابی پاسخگویی نظام‌مند به شهروندان در شهر تهران مطالعه Urban HEART

محمد رضا واعظم‌دهوی<sup>۱</sup>، محمدحسین سالاریان‌زاده<sup>۲\*</sup>، فرهاد صدر<sup>۳</sup>

۱- گروه فیزیولوژی، دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی شاهد ۲- کارشناس ساختار و تشکیلات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ۳- دفتر ارزیابی عملکرد شهرداری تهران \* نویسنده مسؤول: تهران، شهرک غرب، خیابان سیمای ایران، ساختمان مرکزی وزارت بهداشت. تلفن: ۰۹۱۲۶۳۰۲۷۸۰، نمابر: ۸۸۳۶۳۷۲۵-۲۱. پست الکترونیک: mhsalarianzadeh@yahoo.com

دریافت: ۸۹/۶/۲ پذیرش: ۹۰/۴/۶

### چکیده

مقدمه: مناطق کم برخوردار شهری، نمادهای عینی بی‌عدالتی محسوب می‌شوند. این موضوع حاصل برآمد سیاست‌ها و ساز و کارهای موجود اقتصادی- اجتماعی و ناکارآمدی نظام و ساختار مدیریت شهری است. نبود ساز و کار عملی برای سنجش عدالت و شناسایی و انتخاب مداخلات مناسب برای رفع بی‌عدالتی، توسعه شهری را با مشکل و سیاست‌گذاران را با عدم اطمینان از درستی انتخاب خود و مشارکت ذی‌نفعان را با موانعی روبرو ساخته است. این مطالعه با هدف افزایش مشارکت مردم، توسعه همکاری بین‌بخشی و تقویت توان سیاست‌گذاران برای شناخت دقیق مخاطرات اجتماعی و پیامدهای آنها به ویژه آثار بی‌عدالتی و رفع آن، به بررسی شاخص‌های حاکمیت شهری شهر تهران پرداخته است تا زمینه تغییرات در فرآیندها و ترتیبات نهادی به منظور نیل به حاکمیت خوب و عادلانه شهری را مهیا سازد.

روش کار: این پژوهش توصیفی بر اساس رویکرد حکم‌روایی در الگوی Urban HEART به عنوان چارچوب سنجش عدالت در شهر و عملکرد مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران در زمینه‌های پاسخگویی نظام‌مند و شفاف به شهروندان، مشارکت اجتماعی آنان، میزان فعالیت‌های استاندارد و رضایت‌مندی شهروندان با استفاده از تحلیل ثانویه اسناد و داده‌های شهرداری‌های مناطق، معاونت‌های کل و سازمان‌های وابسته و نظرسنجی‌ها و افکارسنجی‌های صورت گرفته در سال ۱۳۸۶ توسط مراکز رسیدگی به درخواست‌ها و شکایات و پایگاه‌های تحقیقاتی صورت گرفت. سنجش معیار میزان فرآیندهای استاندارد، به شیوه پیمایشی صورت گرفت.

یافته‌ها: مطالعه نشان داد میزان رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری تهران حدود ۵۷٪ یعنی در حد متوسط رو به پایین، مشارکت اجتماعی آنها در ارتقای خدمات شهرداری معادل ۸۷/۱٪، گزارش‌دهی نظام‌مند شهرداری برابر ۳/۳۷٪ از ۱۰ یعنی ضعیف، و ارزیابی وضعیت شش فرآیند استاندارد "نه چندان مناسب" بوده است.

نتیجه‌گیری: بررسی شاخص‌های حیطه حاکمیت از منظر عدالت به تفکیک مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران نشان می‌دهد که عملکرد کلی شهرداری در سال ۱۳۸۶ در محورهای پاسخگویی، مشارکت با مردم، رضایت‌مندی شهروندان و استاندارد عمل کردن، حدود ۵۵/۳۲٪ بوده که بیانگر عملکرد متوسط است.

کل‌واژگان: حاکمیت، عدالت، شهرداری، ارزیابی

### مقدمه

جمعیت در یک محدوده جغرافیایی و افزایش توقع خانواده‌ها، از سوی دیگر زمینه ایجاد مناطق حاشیه‌نشین شهری و محلات کم برخوردار شهری را فراهم می‌نماید که از نمادهای عینی بی‌عدالتی و ناکارآمدی سیاست‌ها و ساز و کارهای

گسترش مهاجرت به شهرها، ضعف در پیش‌بینی خدمات مورد نیاز و نبود توانایی لازم در خدمات‌رسانی عادلانه به تمامی نقاط شهر از یک سو و تبدیل اقتصاد کشاورزی به اقتصاد بازرگانی- صنعتی، بالا بودن هزینه‌های زندگی در شهر، ازدحام

تشدید ناکارآمدی روزافزون این رویکرد در برنامه‌ریزی شهری و عملکرد ضعیف حکومت‌های محلی در تأمین جامع خدمات شهری، موجب ظهور رویکرد نوینی در مدیریت و اداره امور شهری در اواسط دهه ۱۹۸۰ گردید (۹) و در اوایل دهه ۱۹۹۰ به دنبال ظهور تحولات اجتماعی گسترده و تقاضا برای افزایش مشارکت سیاسی مردم، رژیم‌های اقتدارگرا به نوعی دموکراتیک‌سازی گسترده گرایش یافتند. به این ترتیب نوعی گذار از ساختارهای تمرکزگرای دولت به ساختارهای مشارکت‌جویانه جامعه در تصمیم‌گیری و اجرا و یا به عبارتی گذار از رویکرد حکومت به رویکرد حاکمیت به وقوع پیوست.

مک‌لایلین<sup>۳</sup> در دهه ۱۹۷۰ این نظریه را مطرح کرد که تقاضای روزافزونی وجود دارد مبنی بر اینکه "حکومت شهری"<sup>۴</sup> باید نسبت به روندهای تغییر در سطح شهر پاسخگوتر، اقداماتش با مسایل شهری و تحولات آن متناسب‌تر، و نسبت به اجتماع مسؤول‌تر باشد، و سرانجام نقشی مهم در پیش‌بینی و رویارویی با آینده ایفا کند. این پاسخگویی و انطباق‌پذیری حکومت، شدیداً به روابط آن با جامعه بستگی دارد تا واقعیت‌ها، ایده‌ها، تقاضاها و پیشنهادها بتواند به درون نهادهای حکومت انتقال یابد. از نظر وی حکومت<sup>۵</sup>، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما حاکمیت<sup>۶</sup> نوعی فرآیند است که متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد (۱۰). نتیجه این نگرش آن است که وظیفه حکومت تنها اتخاذ و اجرای تصمیمات نیست، بلکه متصل و منسجم ساختن فعالیت‌های طیف وسیعی از مشارکت‌کنندگان در اصلاح امور نیز از وظایف اصلی آن است. همچنان که اوزبرن و گابلر<sup>۷</sup> معتقدند حکومت‌ها باید راهبری کنند نه فرماندهی (۱۱). این منظور در عبارت «من کمال السعادة السعی فی صلاح الجمهور»: تلاش کردن در صلاح عامه مردم، کمال سعادت است» حضرت علی(ع) نیز مشهود است (۱۲).

در ادبیات حاکمیت، دو دیدگاه غالب وجود دارد: دیدگاه تحلیلی و دیدگاه هنجاری (۱۳). دیدگاه هنجاری توسط سازمان‌هایی همچون برنامه توسعه ملل متحد<sup>۸</sup> و بانک جهانی طی دهه‌های اخیر مطرح و به شکل بسته‌های توصیه‌ای به کشورهای مختلف ارایه شده است. UNDP چهار نوع حاکمیت اقتصادی، سیاسی، اداری و نظام‌مند را از هم متمایز می‌سازد. حاکمیت اقتصادی،

اقتصادی- اجتماعی نظام مدیریت شهری فعلی است (۱). نظرات متفاوتی در خصوص خروج از این وضعیت نامتعادل ارایه شده‌اند. اما آن چه مسلم است، این است که بازتعریف عدالت در شرایط توسعه پایدار و حاکمیت خوب ضروری شمرده شده است (۲). در خصوص تعریف عدالت<sup>۱</sup>، عده‌ای آن را به معنای برابری<sup>۲</sup> تعریف کرده‌اند. برخی عدالت را در حداقل دسترسی به آنچه که آسایش و آرامش را در جامعه ایجاد می‌کند، دیده‌اند. ارسطو، عدالت را به معنی اعتدال در کارها می‌داند. بر اساس این تعریف باید به هر کس، هر چه و هر مقدار که حق اوست، داد. از دیدگاه علی(ع)، عدالت، سنت الهی (فی العدل الاقتداء بسنه الله)، عامل پایایی ملت‌ها (العدل قوام الرعیه)، ثبات دولت‌ها (فی العدل ثبات الدول) و زمینه‌ساز آبادانی شهرها (ما عمرت البلدان بمثل العدل) است (۳). در وصیت‌نامه کوروش آمده است: «اگر در اجرای عدالت تسامح ورزید، دیری نمی‌انجامد که ارزش خود را از دست خواهید داد». از نگاه سازمان جهانی بهداشت نیز، در یک نظام سلامت عدالت-محور، باید با کسانی که نیازهای سلامتی یکسانی دارند، یکسان برخورد نموده (عدالت افقی) و برای آنان که احتیاجات بیشتری دارند، مراقبت‌های بیشتری در نظر گرفت (عدالت عمودی) (۴).

تا دهه ۱۹۸۰ فرض غالب آن بود که دولت، ظرفیت اداره کامل کشور را داراست. اما جامعه نوین شهری با تحولاتی چون ناهمگونی جمعیتی، تحرک اجتماعی بالا، قشربندی اجتماعی گسترده و ساماندهی اجتماعی و سیاسی جدید به همراه مطالبات گوناگون و پراکنده سیاسی، اجتماعی و مدنی شهروندان، زمینه‌ساز شکل‌گیری روابط جدید میان آنان و حکومت‌های محلی (دولت‌های شهری) شده است (۵). به طوری که شاهد افزایش تغییر در مناسبات سیاسی، فرآیندهای تصمیم‌گیری و پاسخگویی، تقسیم نقش‌ها و مسؤولیت‌های بنگاه‌های بخش عمومی بین سطوح مختلف حکومت، رابطه با تأمین‌کنندگان خدمات در خارج از مرز دولت و تخصیص منابع مالی برای توسعه شهری هستیم (۶). به این ترتیب چالش‌های فرا روی رویکرد سنتی حاکمیت نهاد عمومی در اداره امور شهر، اثراتی بر ابعاد مختلف حاکمیت شهری به دنبال داشته است (۷). دیدگاه سنتی با بینشی انحصاری، مدیریت را در دایره تنگ دولت و سازمان‌های دولتی محدود می‌کرد و بی‌توجه به همکاری‌های میان‌بخشی، حقوق ناچیزی برای بخش‌ها و نهادهای غیردولتی در زمینه اداره امور شهرها قائل می‌شد و در نتیجه حداکثر مشارکت را فقط در اطلاع‌رسانی محدود می‌کرد (۸). بروز و

<sup>3</sup> Mc Loughlin

<sup>4</sup> Urban Government

<sup>5</sup> Government

<sup>6</sup> Governance

<sup>7</sup> Osborne and Gabler

<sup>8</sup> UNDP

<sup>1</sup> Equity

<sup>2</sup> Equality

جامعه است که از طریق آن شهروندان، منافع خود را بیان، حقوق قانونی خود را مطالبه، و تعهدات خود را اجرایی می‌کنند.<sup>۱۱</sup> در صورتی حاکمیت خوب اتفاق می‌افتد که در محیطی پاسخگو، شفاف، کارآمد، عدالت محور و قانون‌مدار، مشکلات جامعه با مشارکت تمامی اقشار مردم سامان یابد (۱۷). تثبیت این رویکرد جدید در شرایط کنونی، در حقیقت تضمین‌کننده ثبات سیاسی به عنوان یکی از چهار پایه‌های پایداری در همراهی با پایداری اقتصادی، محیطی و اجتماعی است (۱۸). از این جهت بسیاری از کشورها علی‌رغم نبود ساز و کار عملی برای سنجش حاکمیت عادلانه شهری، در کنار سیستم سنجش کیفیت زندگی شهری، سنجش شاخص‌های حاکمیت شهری را نیز در دستور کار قرار داده‌اند تا با ارایه تصویری روشن از کیفیت مدیریت مناطق شهری، شناسایی سطح آگاهی مردم از نحوه اداره شهر و آگاهی از حقوق شهروندی خود، حمایت از دیگر مراجع برنامه‌ریزی با ارایه اطلاعات ارزشمند در زمینه بهبود نظام حاکمیت شهری، و تجدید نظر و تدوین مستمر برنامه‌های بهبود حاکمیت شهری، مراجع برنامه‌ریز و مدیریت شهری را یاری دهند. بر این اساس مدیریت بسیاری از شهرهای کشورهای توسعه‌یافته با ایجاد نظامی علمی و پویا، به طور مداوم به بازنگری سطح کیفی زیست بوم انسانی - طبیعی و نظام حاکمیت خود می‌پردازند تا از این راه معیاری روشن برای تأثیرگذاری کمی و کیفی مداخلات خود در نظام اداره شهر و میزان رعایت عدالت بیابند. الگوی Urban HEART سازمان جهانی بهداشت یکی از الگوهای است که به گونه‌ای ساختاریافته، شواهد لازم برای ارزیابی وضعیت موجود و واکنش نشان دادن به وضعیت‌های غیرمنصفانه سلامت در حیطه شهری را در اختیار مدیران شهری قرار می‌دهد. این الگو سیاست‌گذاران ملی و محلی را یاری می‌کند تا بی‌عدالتی در زمینه سلامت و وضعیت زندگی افراد ساکن در نواحی کم‌برخوردار با سایر نواحی شهر را شناسایی کرده، با اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب، آن را کاهش دهند. این الگو دو جزء ارزیابی و پاسخگویی دارد. جزء ارزیابی برای تعیین تفاوت‌های عملکرد در مناطق شهری طراحی شده است که از شاخص‌های چهار قلمرو سیاستی کلان اثرگذار (محیط فیزیکی و زیرساخت، توسعه انسانی و اجتماعی، توسعه اقتصادی و حاکمیت) بر پیامدهای سلامت استفاده می‌کند. جزء دوم الگو، استفاده‌کنندگان را در تعیین استراتژی‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌هایی که باید برای تحقق عدالت ارایه شوند، یا ادامه، توسعه، ارتقا و یا تغییر یابند، راهنمایی می‌نماید (۱۹). یقیناً استقرار چنین الگویی در شهر تهران که اغلب در رتبه‌بندی‌های کیفیت زیست محیطی و مدیریت شهری در سطح جهان از

تصمیم‌گیری‌های مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. حاکمیت سیاسی، سیاست‌گذاری نهادهای قانونی و صاحب اختیار را نمایش می‌دهد. حاکمیت اداری مربوط به اجرای سیاست‌ها از طریق بخش عمومی پاسخگو، مستقل و کارآمد است و حاکمیت نظام‌مند، به ساختارها و فرآیندهای اجتماعی مربوط است که روابط سیاسی - اقتصادی - اجتماعی را جهت‌دهی و هدایت؛ و ارزش‌های فرهنگی را حفاظت می‌کند و محیطی خلق می‌کند که در آن سلامت، آزادی، امنیت و کیفیت زیست محیطی، قابل تأمین و تضمین باشد (۱۴).

از نظر بانک جهانی، حاکمیت خوب شامل اداره کارآمد، باصلاحیت و باکفایت تحت حکومت شهری مشروع و دموکراتیک است. به همین جهت گروه مطالعات توسعه این نهاد از سال ۱۹۹۶ به طور سالانه سنجش شاخص‌های حاکمیت را از کشورها احصاء و گزارش نتایج آن را تحت عنوان برنامه مطالعاتی شاخص‌های حاکمیت جهان گستر<sup>۹</sup> منتشر می‌کند. بر اساس این مطالعه، حاکمیت شامل فرآیندهای انتخاب، نظارت و جابجایی حکومت‌ها، توان حکومت در تدوین و اجرای مؤثر سیاست‌های درست، و تنظیم رابطه ملت و دولت در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی است. این مطالعه که در غالب برنامه وسیع‌تر سنجش عوامل و اثرات حاکمیت خوب صورت می‌گیرد، شش بعد پاسخگویی، ثبات سیاسی و نبود خشونت و ترور، اثربخشی حکومت، کیفیت تنظیم مقررات، قانون‌مداری و کنترل فساد را شامل می‌شود (۱۵). بر مبنای این ابعاد، معیارهای هشت‌گانه حاکمیت خوب عبارتند از: چشم‌انداز استراتژیک، مشارکت ذی‌نفعان، قانون‌مداری، شفافیت عملکرد، مسؤلیت‌پذیری، عدالت، اثربخشی و کارایی، و پاسخگویی. سازمان بهداشت جهانی، امنیت و اخلاقیات را نیز به معیارهای فوق می‌افزاید. بر این اساس دیگر دولت و نهادهای عمومی ضرورتاً عنصر غالب در توسعه محسوب نمی‌شوند، و بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، نهادهای بین‌المللی و افراد جامعه در ائتلاف با یکدیگر عمل می‌کنند. بنابراین در جریان گذار به رویکرد حاکمیت، مدیریت شهری از یک طرف با تقاضای مردم برای مشارکت بیشتر آنها در فرآیند مدیریت شهری و شراکت بخش خصوصی در اداره شهر و خدمات‌رسانی عمومی روبرو می‌شود و از سوی دیگر با فشار و ترغیب نهادهای بین‌المللی از طریق ارایه برخی تسهیلات و حمایت‌های علمی، مالی و فیزیکی مواجه می‌گردد (۱۶). در دیدگاه جدید، حاکمیت، "بکارگیری قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور

<sup>9</sup> Worldwide Governance Indicators (WGI)

منابع علمی مختلف و در نظر گرفتن شرایط ایران، فهرست اولیه شاخص‌ها بر اساس معیارهای دست‌یافتنی بودن، اهمیت، قابلیت مقایسه با اندازه‌های جهانی و منشعب بودن آنها از عملکرد انتخاب گردید. مطالعه حاضر در پی سنجش شاخص‌های عدالت در حوزه حاکمیت شهری در شهر تهران از جزء اول الگوی مذکور یعنی ارزیابی است. پس از آن با برگزاری جلسات مشترک کارگروه حیطه حاکمیت و تیم ناظر کمیته مشترک، و با آزمون مقدماتی میزان دسترسی به شاخص‌ها در شهر تهران، تغییرات جزئی در شاخص‌های اولیه ضرورت یافت و شاخص‌های زیر نهایی گردید:

**رضایتمندی شهروندان:** در این مطالعه با استفاده از منابع اطلاعاتی موجود، رضایت شهروندان در ۲۵ محور خدماتی بررسی شد.

**پاسخگویی نظام‌مند:** در این تحقیق پیام‌های ثبت شده در سامانه ۱۳۷ در سال ۱۳۸۶ در ۲۰ محور از خدمات و فعالیت‌های عمده شهرداری و دلایل تماس آنها و همچنین نتایج مطالعه مرکز افکارسنجی ایسپا در مورد سامانه‌های ۱۳۷ و ۱۸۸۸ سال ۱۳۸۷ مورد استفاده قرار گرفت.

**گزارش‌دهی سازمان‌یافته:** در این بخش به جهت وجود گزارش‌های متنوع و متعدد در شهرداری سعی شد با در نظر گرفتن محدودیت زمان و توان اجرایی، ابتدا از تمامی شهرداری‌های مناطق و سازمان‌های وابسته، فهرست تمامی گزارشات اخذ گردد. سپس با روش دلفی معیارهای ارزیابی گزارشات و امتیازدهی آنها انتخاب و آنگاه نتایج تحلیل آماری در جلسه کارگروه مطرح و معیارهای نهایی ارزیابی گزارشات و ضریب اهمیت آنها مصوب گردید. در ادامه، ساختار و محتوای گزارشات در کارگروه، بررسی و موارد مرتبط با حاکمیت با شاخص‌های کمی و کیفی تدوین گزارش، استخراج و نقاط افتراق و اشتراک آنها مشخص شد. در نهایت چهار گزارش عملکرد سالانه، تفریح بودجه، سند راهبردی توسعه محلات، و طرح جهادی ۱۳۷ انتخاب گردید.

**مشارکت اجتماعی شهروندان:** بر اساس الگوی اولیه که توسط کارگروه حاکمیت شهری نیز توصیه شد، میزان مشارکت ساکنین در انتخابات به طور عام و انتخابات شورایی‌ها به طور خاص به عنوان متغیر سنجش مشارکت اجتماعی شهروندان تهرانی، برگزیده شد. بزرگی و پیچیدگی کلانشهری همچون تهران و دسترسی و قابل سنجش بودن میزان مشارکت در انتخابات، دلایل اصلی ترجیح کارگروه به این متغیر بوده است. در این مطالعه نیز با توجه به برگزاری انتخابات شورایی‌ها در دو مقطع در سال ۱۳۸۷، تأکید بر استفاده از داده‌های انتخابات تابستان ۹۰، دوره چهاردهم، شماره دوم

جایگاه پایینی برخوردار بوده (۲۰)، علاوه بر به تصویر کشیدن کیفیت اداره شهر، می‌تواند ابزاری برای سنجش سطح کیفی زندگی مردم، تعیین میزان عدالت در برخورداری از خدمات و چگونگی ارتقاء آن برای مدیران شهری و گام آغازین خوبی برای ارتقاء عملکرد این پایتخت برترین کشور منطقه در افق چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ باشد (۲۱). طرح سنجش و ارزیابی عدالت در حوزه حاکمیت در شهر تهران، توسط شهرداری تهران با هدف کلی ارتقاء عادلانه سطح سلامت شهروندان و کمک به جامعه برای شناخت اولویت‌ها و مداخلات مورد نیاز، کمک به سیاست‌گذاران و ذی‌نفعان برای فهم عمیق مخاطرات اجتماعی و پیامدهای مرتبط با آن، و یاری دادن مدیران در توسعه مشارکت بین‌بخشی در جهت اتخاذ و استقرار راهبردهای مرتفع‌کننده بی‌عدالتی در حاکمیت و مدیریت شهری در دستور کار قرار گرفت.

## روش کار

در پژوهش توصیفی حاضر، عملکرد مدیریت ۲۲ منطقه، ۹ معاونت و ۴۱ سازمان و شرکت وابسته به شهرداری تهران در زمینه‌های پاسخگویی نظام‌مند، گزارش‌دهی سازمان‌یافته، شفافیت مالی، مشارکت اجتماعی شهروندان، استاندارد بودن فرآیندها و رضایتمندی شهروندان در سال ۱۳۸۶ مورد سنجش قرار گرفت. سنجش انجام گرفته به طور عمده از طریق بررسی و تحلیل ثانویه اسناد و داده‌های ستاد مرکزی و واحدهای وابسته به شهرداری و نتایج نظرسنجی‌های انجام شده در مقطع زمانی سال ۱۳۸۶ در شهر تهران توسط مراکز تحقیقاتی و پایگاه‌های سنجش افکار مختلف شامل سامانه ۱۳۷ شهرداری، سازمان ملی افکارسنجی جوانان جهاد دانشگاهی (ایسپا)، مرکز ملی سنجش افکار عمومی، و سازمان فناوری اطلاعات شهرداری صورت گرفته است. به واسطه ضعف منابع اطلاعاتی موجود در شهرداری و محدودیت زمانی مطالعه، تحلیل ثانویه به عنوان روش اصلی تحقیق انتخاب گردید. البته در خصوص معیار فرآیندهای استاندارد، به طور محدود روش پیمایشی بر حسب چهار معیار استخراج شده از الگوی ارزیابی عملکرد بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت، به اجرا درآمد.

دفتر مطالعات راهبردی سلامت شهرداری تهران با تشکیل کمیته‌ای مشترک با سازمان جهانی بهداشت، الگوی Urban HEART را به عنوان الگوی سنجش عدالت در شهر تهران برگزید. در زیرمجموعه کمیته مشترک، کارگروه ویژه تعیین شاخص‌های حیطه حاکمیت تشکیل شد و با توجه به چارچوب مفهومی الگوی مزبور و معیارهای حاکمیت خوب در

به نمایش درآمدند. رنگ‌ها در مقایسه با یکدیگر نماد درجه نابرابری بین شاخص‌های عملکردی و بین مناطق شهرداری هستند. تعیین آستانه و حد تفکیک طبقات مناسب، متوسط و ضعیف، با استفاده از شاخص مرکزی میانگین و شاخص پراکندگی انحراف معیار، به صورت زیر محاسبه شد:

امتیاز وضعیت	< ۳۵٪	۳۵٪ تا ۷۵٪	> ۷۵٪
ضعیف	متوسط	خوب	
$(\mu - SD) < \mu < (\mu + SD)$	$(\mu + SD) > \mu > (\mu + 2SD)$	$\mu > (\mu + 2SD)$	

## نتایج

مرور متون و گزارشات مستند و بررسی‌های پرسشنامه‌ای، مصاحبه و نشست‌های گروهی، یافته‌های زیر را نشان دادند:

**رضایتمندی شهروندان:** میزان رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری تهران در مناطق ۲۲ گانه به تفکیک ۲۵ محور خدماتی (از جمله جمع‌آوری منظم پسماندها، توسعه و نگهداری فضای سبز، کنترل ترافیک، وضعیت روشنایی معابر، برخورد با صنایع آلاینده، مقابله با حیوانات موذی، رسیدگی به وضعیت پیاده‌روها و آسفالت خیابان‌ها، نصب علائم راهنمایی، برخورد شایسته با مراجعه‌کنندگان، وضعیت بازارچه‌های میوه و تره‌بار و وضعیت پارکینگ‌های عمومی) در پیمایش سازمان فناوری اطلاعات و شش محور (رضایت از عملکرد شهردار در رسیدگی به مشکلات شهروندان، رضایت از واحدهای شهرداری، رضایت از اجرای طرح جهادی ۱۳۷، رضایت از وضعیت منطقه محل سکونت، رضایت از کارکنان و رضایت کلی از شهرداری) در مطالعه معاونت اجتماعی در دو مرحله در سال ۱۳۸۶ انجام گرفت که مجموع یافته‌های این دو مطالعه نشان می‌دهد میزان رضایت به طور متوسط ۵۱/۱۸٪ بوده است (جدول ۱).

جدول ۱- میزان رضایت کلی شهروندان از عملکرد شهرداری بر اساس مطالعات مختلف انجام شده در ۱۳۸۶

مطالعه	پیمایش سازمان فناوری اطلاعات	پیمایش معاونت اجتماعی	میانگین
مرحله اول	مرحله دوم		
۴۶/۳۴	۵۵/۱۷	۵۱/۱۸	

**پاسخگویی نظام‌مند:** شهرداری تهران به عنوان نهاد عمومی پاسخگو در قبال وظایف قانونی، برای بکار بستن ظرفیت‌های نظارت مردم بر عملکرد خود و ملزم شدن به پاسخگویی، دو سامانه ۱۳۷ و سامانه نظارت همگانی شهرداری (۱۸۸۸) را طی سال ۱۳۸۴ راه‌اندازی نمود. پاسخگویی بر مبنای این سامانه‌ها، غالباً از نوع پاسخگویی اداری است. از مجموع ۲/۱۱۸/۸۴۱ پیام ثبت شده شهروندان در سامانه ۱۳۷ در سال ۱۳۸۶، یعنی حدود ۵۸۰۰ تماس در روز، ۵۷٪ تماس‌ها به پیام تبدیل شده و ۴۳٪ تماس‌های باقی‌مانده مربوط به پیگیری پیام، کسب آگاهی مردم از قوانین شهری، اطلاع‌رسانی و تماس نامربوط به حوزه وظایف

بود. اما در عمل عدم دسترسی به داده‌های فوق و غیرقابل اتکاء بودن آنها، تیم مطالعاتی را مجاب به جایگزینی متغیر دیگری به جای آن نمود. با بررسی منابع علمی و استخراج نشانگرهای معرفی شده در خصوص مشارکت اجتماعی در آن منابع و بررسی مطالعات صورت گرفته در سال‌های اخیر، توجه به نتایج بررسی مرکز ملی سنجش افکار عمومی با عنوان "تأثیر خدمات شهری شهرداری تهران بر سبک زندگی" در سال ۱۳۸۶ جلب و از نتایج آن برای بررسی مشارکت اجتماعی بهره گرفته شد.

**مناقصات شفاف:** یکی از معیارهای شفافیت عملکرد مالی سازمان‌ها، شفافیت در اجرای مناقصات است. در این بخش از مطالعه، نسبت تعداد مناقصات برگزار شده براساس قانون در سال ۱۳۸۶ به کل قراردادهای منعقد شده مشمول مناقصه محاسبه و همچنین حجم ریالی مناقصات در سه گروه بالاتر از ۷۵٪ (مناسب)، بین ۳۵ تا ۷۵٪ (متوسط) و کمتر از ۳۵٪ (ضعیف) دسته‌بندی شدند.

**فرآیندهای استاندارد:** منظور از استاندارد بودن فرآیند، مستند بودن، بادوام بودن و مؤثر و کارا بودن آن است. منظور از مستند بودن یعنی به صورت نوشته‌ای که برای تمامی مخاطبین شفاف باشد. منظور از بادوام بودن این است که با تغییر مدیران، تغییر ننماید و منظور از مؤثر و کارا بودن، درست بودن و درست انجام گرفتن آنهاست. با توجه به محدودیت‌های منابع، مطالعه بر ۱۴ فرآیند پرمخاطب در شش گروه اصلی شامل فرآیندهای صدور پروانه‌های ساختمانی، اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی بالامانع، اخذ پایان کار ساختمان، پرداخت عوارض سالانه/اخذ مفاصحا حساب، صدور مجوز تغییر کاربری و ملاقات با مسؤولان شهرداری متمرکز شد. از آنجا که غالباً فرآیندها در درون الگوهای ارزیابی عملکرد مورد سنجش قرار می‌گیرند، در این بخش پس از بررسی نسبی الگوهای رایج، از منطق رادار<sup>۱۰</sup> الگوی تعالی سازمانی بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت<sup>۱۱</sup>، به عنوان روش ارزیابی استفاده شد. در ادامه با توجه به منطق مذکور، و عنایت به ضرورت جمع‌آوری اطلاعات به صورت میدانی، پرسشنامه‌ای مبتنی بر پرسشنامه رایج در الگوی EFQM برای بررسی فرآیندها تهیه و استفاده شد.

در نهایت، تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از منابع ذکر شده به طور مجزا و به صورت نسبت از کل یا وضعیت ایده‌آل انجام شد. یافته‌ها بر اساس الگوی امتیازدهی و نمادگذاری Urban HEART، در جداول مربوطه به سه رنگ قرمز (عملکرد ضعیف)، زرد (عملکرد متوسط) و سبز (عملکرد مناسب)

<sup>10</sup> RADAR

<sup>11</sup> EFQM

با شفافیت قانونی کامل بدون ترک تشریفات مناقصه و یا از طریق ساز و کار مناقصه محدود منعقد شده است و حجم مناقصات که عبارت است از نسبت حجم ریالی قراردادهایی که با شفافیت قانونی کامل منعقد گردیده است. بر اساس داده‌های معاونت مالی شهرداری‌های مناطق و داده‌های معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی ستاد در مقطع زمانی ۱۳۸۶، مناطق ۲۰ و ۲۲ با ۷۶٪ دارای بالاترین و منطقه ۱۹ با ۲۰/۷٪ دارای کمترین تعداد مناقصات شفاف نسبت به کل قراردادهای منعقد شده بودند و عملکرد کل شهرداری با ۴۶/۸۴٪ در وضعیت متوسط رو به پایین است. همچنین منطقه ۲۰ با ۷۷/۵٪ دارای بالاترین و منطقه ۱۵ با ۱۴/۵٪ دارای کمترین درصد حجم ریالی مناقصات شفاف نسبت به حجم ریالی کل قراردادهای منعقد شده در سال ۱۳۸۶ بوده و متوسط کل مناطق ۴۹/۷٪ بوده است.

**فرآیندهای استانداردها:** در این مطالعه، منظور از قانون‌مندی، وجود فرآیندهای استاندارد می‌باشد که با بررسی شش دسته فرآیند پرمخاطب جاری در شهرداری، ارزیابی شد. هرچند در طراحی فرآیندهای موردنظر، مکانیزم شفافیتی که بیانگر ارتباط میان آنها با نیازهای ارباب رجوع باشد، دیده نمی‌شد. اما پیاده‌سازی فرآیندهای طراحی شده، از سطح قابل قبولی برخوردار بود. از بارزترین ویژگی‌ها، مشخص بودن مسؤولین فرآیندها، آموزش آنها جهت اجرای صحیح فرآیندها و عملکرد کارکنان شهرداری طبق مراحل تعریف شده در فرآیندها می‌باشد. بر اساس اطلاعات مناطق ۲۲ گانه شهرداری، پایین‌ترین عملکرد را فرآیند اخذ مجوز تغییر کاربری با امتیاز ۴۷/۳۵٪ داشته است. از مجموع فرآیندهای شش‌گانه، فرآیند ملاقات با مسؤولان شهرداری با امتیاز ۵۱/۲۰٪ در جایگاه نخست و در وضعیت بهتری قرار داشت. عملکرد فرآیندهای صدور پروانه‌های ساختمانی شامل صدور مجوز تغییر نقشه، تخریب و نوسازی، توسعه بنا، تمدید پروانه، فرآیند اخذ گواهی‌های عدم خلاف و بلامانع، فرآیندهای پرداخت عوارض سالانه و اخذ مفصاحساب کسب و کار، خودرو و عوارض نوسازی، و فرآیند اخذ پایان کار ساختمان در محدوده متوسط رو به پایین قرار داشتند. جمع‌بندی ارزیابی فرآیندها، نشان می‌دهد که شهرداری با کسب میانگین ۴۹/۱۷٪ امتیاز (با انحراف معیار ۱/۴) عملکرد متوسطی دارد (جدول ۴).

شهرداری بوده است. پیام‌های ثبت شده در سامانه به تفکیک ۲۰ محور مجزا و ۲۲ منطقه نشان از عملکرد متوسط شهرداری با ۶۹/۴٪ (با انحراف معیار ۴/۴) دارد. در خصوص سامانه ۱۸۸۸، مطالعه‌ای در سال ۱۳۸۶ موجود نبود. لذا به مطالعه ایسپا در سال ۱۳۸۷ رجوع گردید. براساس این مطالعه، میزان آشنایی شهروندان با سامانه ۱۸۸۸، در حدود ۹/۶٪ بوده است که از این میزان ۲۵٪ حداقل یک بار با سامانه مذکور تماس داشته‌اند. بر همین اساس میزان رضایت از پاسخگویی سامانه ۱۸۸۸، به طور متوسط در شهرداری‌های مناطق ۵۴/۱۸٪ (با انحراف معیار ۱۰/۸۴) بوده است.

**گزارش‌دهی سازمان‌یافته:** بر اساس ارزیابی صورت گرفته در خصوص چهار عنوان گزارش جاری، یافته‌ها نشان می‌دهد که ضعیف‌ترین گزارش مناطق (۲۱/۸٪) مربوط به گزارش راهبردی مناطق و بالاترین امتیاز (۴۹/۶٪) مربوط به گزارش تفریح بودجه بوده است. متوسط امتیاز گزارشات معاونت‌های شهرداری ۳۶/۳٪ یعنی متوسط، و امتیاز گزارشات سازمان‌ها و شرکت‌ها ۲۷/۸٪ یعنی در وضعیت متوسط قرار گرفته است. در مجموع، امتیاز کل مناطق شهرداری تهران در چهار گزارش فوق در سال ۱۳۸۶، برابر با ۳۳/۷٪ (با انحراف معیار ۰/۳۶) به دست آمد که نشان‌دهنده عملکرد متوسط رو به پایین می‌باشد (جدول ۲).

**جدول ۲- امتیاز کل شهرداری از منظر گزارش‌دهی سازمان‌یافته بر مبنای گزارشات چهارگانه در ۱۳۸۶**

گزارش عملکرد سالانه سندها	محل	تفریح بودجه	طرح جهادی	میانگین امتیاز(%)
۲۱/۸	۴۹/۶	۲۲	۲۳/۷	۳۳/۷

**مشارکت اجتماعی شهروندان:** بر اساس اطلاعات طرح "تأثیر خدمات شهری شهرداری تهران بر سبک زندگی" که توسط مرکز ملی افکارسنجی عمومی انجام شده است، مشارکت شهروندان تهرانی در هشت محور، شامل جداکردن زباله‌های خشک و تر، جداکردن نان خشک از زباله، بیرون گذاشتن زباله در ساعت ۲۱، انداختن زباله داخل سطل، نریختن زباله در معابر، ریختن زباله در کیسه مطمئن، مراقبت از فضای سبز و تشویق دیگران به رعایت نظافت در کل حدود ۸۷٪ بوده است، که نشان از مشارکت بالای شهروندان در امور مذکور دارد (جدول ۳).

**مناقصات شفاف:** بررسی مناقصات از دو بعد صورت می‌گیرد. میزان مناقصات که عبارت است از نسبت تعداد قراردادهایی که

**جدول ۳- میزان مشارکت شهروندان تهرانی در اداره امور خدماتی به تفکیک فعالیت‌ها در سال ۱۳۸۶**

خدمت	جدا کردن نان خشک از زباله	جدا سازی زباله خشک و تر	انداختن زباله داخل مخزن	بیرون گذاشتن زباله در ۹ شب	ریختن زباله در کیسه مطمئن	نریختن زباله در معابر	مراقبت از فضای سبز	تشویق دیگران به رعایت نظافت	مشارکت
میانگین (%)	۹۵/۳	۶۶/۴	۸۹/۶	۸۷/۱	۹۶/۰	۹۵/۵	۸۹/۸	۷۷/۴	۸۷
انحراف معیار	۶/۸	۱۹/۴	۹/۹	۱۳/۴	۴/۹	۴/۶	۱۱/۳	۱۱/۲	۹/۵

جدول ۴- سنجش کلی فرآیندهای پرمخاطب شهرداری تهران

فرآیند	صدور پروانه‌های ساختمانی	اخذ گواهی	پرداخت عوارض سالانه	اخذ پایان کار	اخذ مجوز تغییر کاربری	ملاقات با مسئولان شهرداری	میانگین امتیاز (%)
۴۸/۹۷	۴۹/۵۴	۴۹/۹۸	۴۷/۹۵	۴۷/۲۵	۵۱/۲۰	۴۹/۱۷	متوسط
متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	خوب	متوسط

در مجموع، عملکرد مناطق ۲۲گانه شهرداری تهران در رعایت عدالت در حیطه حاکمیت، نشان می‌دهد که مناطق ۲۲، ۲۰، ۱۰، ۱ و ۱ در سال ۱۳۸۶ مناسب و مناطق ۱۵، ۱۹، ۱۲ و ۵ ضعیف عمل کرده‌اند و عملکرد ۱۴ منطقه دیگر در حد متوسط بوده است. بهترین عملکرد در این خصوص مربوط به منطقه ۲۲ و ضعیف‌ترین مربوط به منطقه ۱۵ بوده است (جدول ۵). در کل وضعیت شهرداری تهران، در چهار شاخص پاسخگویی، شفافیت

در مجموع، عملکرد مناطق ۲۲گانه شهرداری تهران در رعایت عدالت در حیطه حاکمیت، نشان می‌دهد که مناطق ۲۲، ۲۰، ۱۰، ۱ و ۱ در سال ۱۳۸۶ مناسب و مناطق ۱۵، ۱۹، ۱۲ و ۵ ضعیف عمل کرده‌اند و عملکرد ۱۴ منطقه دیگر در حد متوسط بوده است. بهترین عملکرد در این خصوص مربوط به منطقه ۲۲ و ضعیف‌ترین مربوط به منطقه ۱۵ بوده است (جدول ۵). در کل وضعیت شهرداری تهران، در چهار شاخص پاسخگویی، شفافیت

جدول ۵- امتیاز درصدی شاخص‌های حیطه حاکمیت به تفکیک مناطق شهرداری تهران در سال ۱۳۸۶

منطقه شهرداری	پاسخگویی نظام‌مند		گزارش دهی سازمان یافته		شفافیت		مشارکت اجتماعی مردم	رضایت‌مندی مردم	قانون‌مندی (فرآیندهای استاندارد)	امتیاز حاکمیت
	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد				
منطقه ۱	۷۰/۴	۴۲/۶	۵۲/۰۹	۵۱/۳۹	۸۸/۴	۵۰	۷۶/۸۴	۶۰/۳۶	۵۷/۳۴	
منطقه ۲	۶۹/۵	۴۰/۲	۴۹/۳۸	۵۳/۴۳	۸۸/۴	۵۹/۶	۴۰/۸۹	۵۷/۳۴	۵۷/۳۴	
منطقه ۳	۷۳/۴	۳۱/۹	۵۶/۶۹	۵۴/۲	۹۴/۴	۵۷/۲	۴۹/۷	۵۹/۶۴	۵۹/۶۴	
منطقه ۴	۵۵/۵	۳۵/۶	۴۱/۱۷	۵۴/۰۱	۹۲/۲	۳۹/۶۶	۳۷/۵	۵۰/۸۱	۵۰/۸۱	
منطقه ۵	۷۱/۴	۳۱/۶	۳۴/۸۹	۳۵/۰۱	۸۴	۴۶/۳۳	۴۵	۴۹/۷۵	۴۹/۷۵	
منطقه ۶	۷۲/۸	۳۷	۳۸/۰۳	۳۹/۸۱	۸۱/۴	۵۲	۴۷/۲۷	۵۲/۶۲	۵۲/۶۲	
منطقه ۷	۶۳/۹	۳۶/۷	۵۸/۸۳	۵۰/۷۷	۸۸/۷	۴۰	۵۱/۰۹	۵۵/۷۱	۵۵/۷۱	
منطقه ۸	۶۸/۴	۳۰/۸	۴۵/۹۷	۵۶/۸	۸۸/۸	۴۱	۴۴/۸۴	۵۳/۷۳	۵۳/۷۳	
منطقه ۹	۷۱/۲	۳۲/۳	۴۱/۲۵	۴۰/۶۵	۸۵	۵۶/۲	۵۶/۸۲	۵۴/۷۷	۵۴/۷۷	
منطقه ۱۰	۷۲/۸	۳۷/۴	۶۲/۹۶	۵۳/۲۹	۸۹/۲	۵۵	۷۱/۰۹	۶۱/۶۸	۶۱/۶۸	
منطقه ۱۱	۳۳/۳	۳۳/۷	۴۴/۳۹	۴۷/۴۲	۸۷/۵	۶۰/۵	۴۸/۱۲	۵۵/۲۸	۵۵/۲۸	
منطقه ۱۲	۶۱/۳	۲۷/۱	۳۳/۷۲	۴۰/۱۹	۸۵/۷	۴۲/۶	۵۲/۱۹	۴۸/۹۷	۴۸/۹۷	
منطقه ۱۳	۷۵/۲	۳۱/۵	۴۵/۱۶	۴۹/۴	۸۹/۲	۴۵/۱۲	۴۴/۵۹	۵۴/۱۷	۵۴/۱۷	
منطقه ۱۴	۷۰/۴	۳۵/۷	۴۷/۲۸	۴۰/۴۸	۹۰/۴	۵۵/۸	۴۳/۴۹	۵۴/۷۹	۵۴/۷۹	
منطقه ۱۵	۶۶/۷	۳۸/۶	۲۰/۷۱	۱۴/۴۲	۸۷/۸	۳۹	۳۹/۰۶	۴۶/۶۱	۴۶/۶۱	
منطقه ۱۶	۷۰/۶	۳۵/۲	۳۹/۰۲	۶۶/۴۲	۸۵/۲	۴۶/۷۶	۵۳/۷۲	۵۶/۶۷	۵۶/۶۷	
منطقه ۱۷	۶۵/۳	۳۷/۶	۵۰/۲	۵۲/۸۲	۸۸/۳	۴۳/۳۷	۴۸/۵۸	۵۵/۱۷	۵۵/۱۷	
منطقه ۱۸	۶۲/۸	۳۴/۴	۴۳/۵۱	۵۰	۸۳/۳	۴۸/۴	۴۳/۳۲	۵۳/۸۲	۵۳/۸۲	
منطقه ۱۹	۶۷/۴	۳۰/۲	۲۶/۱۳	۲۶/۱۳	۸۱/۷	۴۶/۴۳	۵۶/۹۸	۳۷/۸۵	۳۷/۸۵	
منطقه ۲۰	۷۵/۱	۳۹/۳	۷۶/۵۷	۷۷/۵۴	۸۹/۵	۵۴/۱۳	۴۰/۹۴	۶۳/۳۳	۶۳/۳۳	
منطقه ۲۱	۷۳/۴	۳۰	۴۵/۵۵	۶۴/۹۵	۸۷/۵	۶۷/۷۷	۳۷/۸۱	۵۸/۱۴	۵۸/۱۴	
منطقه ۲۲	۳۱/۵	۳۱/۵	۷۶/۸۹	۷۵/۰۲	۹۸/۸	۶۸/۸۶	۴۱/۷۹	۶۵/۹۱	۶۵/۹۱	
کل	۶۹/۴۹	۳۳/۶۷	۴۶/۸۴	۴۹/۷۳	۸۷/۱۵	۵۱/۱۸	۴۹/۱۷	۵۵/۳۲	۵۵/۳۲	

بحث

سهولت، و انعطاف‌پذیری باید مد نظر قرار گیرد (۲۲). شهرداری می‌تواند با شناسایی نیازها و مشکلات عمرانی، رفاهی، خدماتی، فرهنگی و اجتماعی واقعی مردم و اقدام در جهت حل آنها، زمینه مساعدی را برای ارتباط منطقی و صحیح برای برآورده ساختن انتظارات شهرداری و شهروندان از همدیگر فراهم سازد. سنجش نگرش و رضایت شهروندان نسبت به عملکرد شهرداری یک ابزار کنترلی و نظارتی اثربخش در اختیار مدیران و برنامه‌ریزان شهری قرار می‌دهد. نتایج تلفیقی پیمایش‌های سازمان فناوری اطلاعات و معاونت اجتماعی شهرداری با توجه به تعداد متغیرها و حجم نمونه، در مقایسه با نتایج پیمایش ایسپا (مرکز

این مطالعه شامل نتایج بررسی هشت شاخص در قالب طرح سنجش عدالت در شهر تهران می‌باشد. دوره زمانی داده‌های مورد استناد، به جز چند مورد، مربوط به سال ۱۳۸۶ و حوزه بررسی آن، شهرداری تهران، معاونت‌ها، مناطق و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته آن است. اما تأکید اصلی بر سنجش شاخص‌ها در سطح مناطق بوده است.

رضایت‌مندی: به عقیده دیوید گاروین<sup>۱۲</sup> در سنجش کیفیت خدمات ارایه شده به مراجعان، ویژگی‌های مختلفی از جمله اطلاع‌رسانی سریع و دقیق، سرعت در ارایه خدمات، درستی خدمات، زیبایی و تمیزی، رفتار مناسب، قانون‌مندی، سادگی و

<sup>13</sup> Iranian Students' Polling Agency=ISPA

<sup>12</sup> David Garvin

نسبت به سایر الگوها غالب بوده است (۲۵). پاسخگویی دوسویه مخاطب محور به معنای به رسمیت شناختن حق شهروندان در مورد نحوه ایفای تکالیف نمایندگی اجزای حکومت و پذیرش حق نظارت آنان بر نهادها و سازمانها است. حق دسترسی به اطلاعات را می‌توان توانایی شهروندان در به دست آوردن اطلاعاتی که در اختیار دولت و سازمانها است تعریف کرد (۲۶). شاخص گزارش دهی نظاممند، نشان‌دهنده ضعیف‌ترین عملکرد در بین شش محور ارزیابی عملکرد شهرداری است. در حالی که در گزارش سیستم‌های شهرهای بانک جهانی، ضمن اشاره به رویکرد نوین حاکمیت تقاضا-محور، مداخلاتی را پیشنهاد می‌دهد که از مهم‌ترین آنها، تهیه و ارایه کارت‌های گزارش شهروند-محور است (۲۷).

**شفافیت:** در گزارش UN-HABITAT:2002، با عنوان «جنبش جهانی حاکمیت شهری» (۲۸)، شفافیت و پاسخگویی تصمیم‌گیران و مدیران به شهروندان به عنوان یکی از شاخص‌های بنیادی حاکمیت خوب شهری عنوان شده است. شاخص شفافیت با تمرکز بر شفافیت مالی، تعداد و حجم مناقصات سال ۱۳۸۶ در شهرداری‌های مناطق را مورد سنجش قرار داده است. براساس قانون برگزاری مناقصات، مناقصه فرآیندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود (۲۹). از نظر سازمان بازرسی کل کشور، عدم اعلام برگزاری مناقصات توسط دستگاه‌های دولتی، شفاف نبوده و قابل قبول نیست (۳۰). مناقصات از نظر مراحل بررسی به انواع یک مرحله‌ای، دو مرحله‌ای، عمومی، محدود و ترک تشریفات طبقه‌بندی می‌شوند. قراردادهای نوع مناقصات عمومی به عنوان شفاف‌ترین قراردادها به حساب می‌آیند. در عین حال گزارشی دال بر شفافیت قرارداد مناقصات در دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و بالطبع شهرداری تهران از سوی مراجع ذی‌ربط، چه از حیث تعداد و چه حجم ریالی وجود ندارد تا امکان مقایسه فراهم شود.

**مشارکت:** مشارکت اجتماعی فرآیندی است که از طریق آن گروه‌های جامعه به هم می‌پیوندند تا عملکرد مورد انتظار جامعه را به اجرا درآورند. فرنچ<sup>۱۴</sup> جامعه‌شناس فرانسوی معتقد است که مشارکت، جریانی است که طی آن دو گروه یا بیشتر در تدوین طرح، خط مشی و تصمیم خاصی بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند. در این صورت میزان مشارکت یک شخص معادل تأثیری است که در جریان اخذ تصمیم‌گیری دیگران بر تصمیم آنها اثر

افکارسنجی دانشجویان ایران) (۲۳) به جهت ماهیت مستقل آن از شهرداری و به رغم محدودیت متغیرهای مرتبط با رضایت‌مندی، با توجه به وجود داده‌های رضایت‌مندی در دو مقطع زمانی (۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) و امکان تحلیل روند نسبی شاخص‌ها، نشان می‌دهد که سطح رضایت‌مندی شهروندان در سال ۱۳۸۷ نسبت به ۱۳۸۶ در کل افزایش یافته است.

**پاسخ‌گویی:** از نظر اسلام، خدمت‌رسانی، حق مردم در برابر حاکم و نظارت مردم بر حاکم، حق حاکم بر مردم است. مهم‌ترین وظایف سازمان در حیطه پاسخگویی به سه حوزه پاسخگویی در قبال مدیران سازمان، پاسخگویی در قبال مشتریان داخلی، و پاسخگویی در قبال افکار عمومی تقسیم می‌شود (۲۴). به طور کلی اگر مسؤولیتی، ادعای پاسخگویی را داشته باشد، باید از سه ویژگی شفافیت، جواب‌دهی و قابلیت کنترل برخوردار باشد. شفافیت به قابلیت ارایه اطلاعات کافی در خصوص نحوه تصمیم‌گیری و اقدامات و میزان دسترسی افراد و سازمان‌ها به اطلاعات فوق و مسؤول تدوین اطلاعات بر می‌گردد. جواب‌دهی به قابلیت ارایه دلایل و مستندات تصمیم‌گران برای عموم برمی‌گردد و کنترل به ضمانت اجرایی تصمیمات و مکانیزم‌های نظارت بر اقدامات بر می‌گردد. لذا در این مطالعه دو شاخص پاسخگویی نظاممند و گزارش‌دهی سازمان‌یافته مدنظر قرار گرفته است.

شاخص پاسخگویی نظاممند، براساس داده‌های ثبت شده از میزان رضایت از پیگیری و نتایج تماس شهروندان از سامانه ۱۳۷ در سال ۱۳۸۶، در مقایسه با آمار پیمایش ایسپا در ۱۳۸۷ نشان از کاهش رقم قابل توجه ۱۴/۸٪ دارد که به احتمال زیاد اختلاف موجود، ناشی از تعاریف متفاوت دو مطالعه است. از سوی دیگر از آنجا که در سامانه ۱۸۸۸ میزان رضایت از پیگیری و محصول سنجیده نمی‌شود، لذا مقایسه یافته‌های مطالعه اینترنتی شهرداری در سال ۱۳۸۶ که با حذف شهروندان زیر ۲۰ سال از نظرسنجی و تخصیص مساوی آنها به مناطق پنج‌گانه شمال، جنوب، شرق، غرب و مرکز شهر تهران بر اساس ویژگی‌های جمعیت‌شناختی و بافت شهری به شیوه نمونه‌گیری سهمیه‌ای، و سنجش نگرش شهروندان تهرانی نسبت به سامانه ۱۸۸۸ در دو بعد ذهنی و عاطفی انجام شده بود با نتایج پیمایش ایسپا در ۱۳۸۷، نشان داد که میزان آشنایی شهروندان با این سامانه افزایش صددرصدی داشته است.

گزارش‌دهی سازمانی، بخشی از نظام پاسخگویی است. چندین نوع گزارش‌دهی مطرح شده است: الگوی یک‌سویه و تبلیغاتی با تأکید بر منافع سازمانی، و الگوی دوسویه سازمان‌محور و یا مخاطب‌محور که در جوامع مختلف با توالی تاریخی، یک الگو

<sup>14</sup> French



شده در حوزه ارزیابی و بازنگری خود بیانگر دو موضوع می‌باشد: موضوع اول اینکه مکانیزم مشخصی جهت ثبت نتایج حاصل از اجرای فرآیند موجود نمی‌باشد، لذا نتایج کسب شده در این حوزه نیز قابل دفاع نیست. نکته دیگر اینکه بخشی از علت نبود نظام ارزیابی، ریشه در عدم وجود اهداف و آینده‌نگری مشخص در ارتباط با نتایج فرآیندها دارد. بدیهی است یکی از ارکان مطرح در حوزه نتایج نیز دارا بودن هدف و شاخص‌های مناسب جهت اندازه‌گیری میزان نیل به هدف می‌باشد. لذا امتیاز شهرداری تهران در این حوزه نیز دچار نقص بوده است.

### نتیجه‌گیری

انجام یک مطالعه جامع در خصوص نحوه سنجش حاکمیت شهری در جامعه‌ای با ویژگی‌های نظام سیاسی ایران و نظام مدیریت کلانشهر تهران با طراحی بومی ضروری به نظر می‌رسد. و در پی آن سنجش سالانه شاخص‌های حیطه حاکمیت توسط نهاد مستقل و دخالت دادن مستقیم نتایج در تشویق و تنبیه مدیران شهری قابل تأمل است. ضمن اینکه اضافه کردن شاخص‌های مهم دیگر از جمله داشتن بینش استراتژیک، اثربخشی و کارایی، امنیت و حساسیت در مقابل فقرا به سنجش حاکمیت در سال‌های آتی، وزن بیشتری خواهد داد.

همچنین تکمیل کردن شاخص‌های مشارکت اجتماعی با سنجش مشارکت سیاسی در انتخاب نمایندگان شهر (شوراها و شورایی‌ها) به نظر ضروری می‌آید. ضمناً سنجش مشارکت مالی شهروندان در هر منطقه، در تأمین هزینه‌های آن منطقه مؤثر خواهد بود. لذا تغییرات جزئی در نظام ثبت و گزارش‌گیری از درآمد و هزینه شهرداری تهران که در معاونت مالی و اداری صورت می‌گیرد، مشکل سنجش در این زمینه را حل خواهد کرد. این امر به شفاف‌سازی قراردادهای و مناقصات و مزایده‌ها و مطالعه روند شفافیت نیز کمک خواهد نمود. قانون‌مندی نیز با سنجش انواع تبعیض‌های اجتماعی در انتخاب و انتصاب کارکنان و مدیران و ارایه خدمات و سنجش نحوه قانون‌گذاری و نظارت بر اجرای قانون، چهره شفاف‌تری به خود خواهد گرفت.

در مجموع برای پاسخگویی مدیریت شهری نسبت به بی‌عدالتی در دسترسی به خدمات شهری، سه راهبرد زیر قابل پیشنهاد است: - هدف‌گیری مناطق کم‌برخوردار شهری با سنجش مستمر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و سلامتی اقشار آسیب‌پذیر؛ - قراردادن عدالت در توزیع خدمات به عنوان دستور کار اول شهرداری‌های مناطق و محلات؛ - پیگیری مقوله "شهرهای سالم" به عنوان دستور کار ملی.

می‌گذارد. مشارکت اجتماعی به آن دسته از فعالیت‌های ارادی دلالت دارد که از طریق آن‌ها اعضای یک جامعه در امور محله، شهر، روستا شرکت کرده و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی نقش دارند (۳۱). شاخص‌های مشارکت اجتماعی مطالعه "تأثیر خدمات شهری شهرداری تهران بر سبک زندگی" هر چند می‌تواند نشان‌دهنده میزان روحیه مشارکت در شهروندان باشد، اما مباحث فوق تنها بخشی از روحیات مشارکتی شهروندان در اداره امور جاری شهر را نشان می‌دهد. عدم سنجش میزان مشارکت سیاسی شهروندان از جمله نظر شهروندان در انتخاب نمایندگان اعضاء شورای شهر و محلات، مهم‌ترین نقص این بخش از مطالعه بوده است. این در حالی است که مطالعه شفیبی در سال ۱۳۸۳ در اردیبهل (۳۲) نشان می‌دهد که جنسیت، سن، شاغل بودن، سطح تحصیلات، تأهل، مالکیت فرد بر اموال عمومی شهری، احساس تعلق اجتماعی فرد، سنت‌گرایی، رضایت فرد از عملکرد مدیریت شهری، مدت سکونت در شهر و عضویت در تشکلهای در میزان مشارکت اجتماعی دخالت صریح دارد که البته در این مطالعه به دلیل محدودیت منابع اطلاعاتی و کمبود زمان، تنها نگرش افراد نسبت به خدمات ارایه شده از سوی شهرداری منعطف شده و به عبارتی به درجه نفوذ و پایداری مشارکت توجهی نشده است.

**قانون‌مندی:** در قانون‌مداری، مفاهیمی همچون رعایت حقوق افراد جامعه و به ویژه اقلیت‌ها، برابری همه در برابر قانون و استقلال نهاد داورى کننده مطرح است. دلیل اصلی اکتفا این مطالعه به درجه پیاده‌سازی فرآیندهای قانونی پرمراجعه شهروندان و سنجش میزان استاندارد آنها، به عنوان مصداق قانون‌مندی و بی‌توجهی به سایر ابعاد، محدودیت زمانی و تقریباً فقدان اطلاعات مستند قابل اتکا بود. ارزیابی فرآیندها بر مبنای چهار معیار نتایج، جاری‌سازی، داشتن ارزیابی و بازنگری و دارا بودن رویکرد صورت‌گرفت. یافته‌ها بیانگر آن است که شهرداری در جاری‌سازی فرآیندها امتیاز قابل قبولی را کسب نموده است. به عبارتی مسؤولین فرآیندها مشخص بوده‌اند، به خوبی آموزش دیده‌اند و عملکرد کارکنان طبق مراحل تعریف شده صورت گرفته است.

نظارت، ارزیابی و بازنگری فرآیندها از جمله راهکارهای بهینه و پویا نگاه داشتن فرآیندها در سازمان می‌باشد. امتیاز کسب شده توسط شهرداری در این حوزه نشان می‌دهد که این سازمان، مکانیزم مشخص و مدونی جهت ارزیابی و بازنگری در فرآیندها طراحی ننموده و یا ارزیابی‌های صورت گرفته در ارتباط با نظر مخاطبین و یا مسؤولین فرآیند نمی‌باشد. نتایج ضعیف کسب

## تشکر و قدردانی

کارگروه حیطة حاکمیت از کمیته مطالعات راهبردی سلامت شهرداری تهران و اداره کنترل عملکرد و بهبود سیستم‌ها و همکاری تیمی از کارشناسان پژوهشکده علوم اجتماعی جهاد دانشگاهی انجام شد که بر خود لازم می‌دانیم از تلاش همه کارشناسان عزیز تشکر نماییم.

این مقاله برگرفته از طرح تحقیقاتی انجام شده در پژوهشکده علوم توسعه پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی با عنوان "طرح سنجش شاخص‌های حیطة حاکمیت برای ارزیابی عدالت در شهر تهران در سال ۱۳۸۷" است که با حمایت شهرداری تهران به اجرا درآمد. مطالعه حاضر تحت نظر

## References

- 1- Narender A. Strengthening Urban Management India: Trends in Urbanization and Need for Good Urban Governance. Citynet Congress, Good urban governance campaign; Bangkok. 2001.
- 2- Porter J. Sustainability and good governance: Monitoring participation and process as well as outcomes. Sustaining our communities conference. Australia, Adelaide. UTS Centre for Local Government. 2002.
- 3- Motahary M. Explanon on NahjolBalagheh. Tehran: Sadra Press; 1993. [Book in Persian]
- 4- World Health Organization (WHO). World Health Report 2000- Health systems: Improving Performance. Ahmadvand A, Porasghari HR, Pileroudi S, Tofighi S, Jamshidi HR, Hadadgar A., et al. (Translators). Tehran: EbneSinayeBozorg Press. 2003:94 [in Persian]
- 5- Akbari A. Public supervision and Good governance. Tehran: MardomSalary Newspaper 2008. [in Persian]
- 6- Stren R. Diversity: A challenge to urban governance. Canada: University of Toronto Press; 2009.
- 7- Stren, R. and Mario P. The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change. Canada: University of Toronto Press; 2000: 3.
- 8- Akbari A. Public supervision and Good governance. Tehran: MardomSalary Newspaper 2008. [in Persian].
- 9- Rakodi C. Politics and Performance: The Implication of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems. UN-HABITAT 2003; 27: 523-54.
- 10- Barakpor N. (dissertation). Transition from urban government to urban governance in Iran. Tehran: University of Tehran; 2003. (in Persian)
- 11- Colebatch HK. Policy. USA: Open University Press . 2002: 78.
- 12- Mohaddeth Armyav J. Explanon on Dorarolkalem and Ghorarolhekam. 5th ed. Tehran: Tehran university Press; 1994: 30. (in Persian).
- 13- Schwab B, Kubler D, Walti S. Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland. Governance and Democratic Legitimacy. The 29th ECPR Joint Session of Workshops. Grenoble. 2001.
- 14- Athary K. Discussion about urban governance: Conceptual fundamentals and Importance of it's formation in Iran. Jastarhayeh Shahrsazy Journal 2007; 6 (19,20): 24-29. [in Persian]
- 15- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007. Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team & Global Governance Program. World Bank Institute. 2008.
- 16- Kearns A, Paddison R. New Challenges for Urban Governance. Urban Studies 2000; 37 (5-6): 845-850.
- 17- United Nations Development Program (UNDP). Governance for sustainable human development: A UNDP Policy Document. New York: UNDP. 1997: Chapter1.
- 18- Stren R, Mario P. The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change. Canada: University of Toronto Press 2000: 2.
- 19- Urban Health Equity Assessment and Response Tool for pre-testing. WHO center for Health Development. Kobe. 2008.
- 20- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007. Development Research Group- Macroeconomics and Growth Team & Global Governance Program- World Bank Institute. 2008.
- 21- Secretariate of Expediency Council. Development vision statement of I.R.Iran in 1404. Iran. Tehran. 2005.
- 22- RajabBeygi M. Dimensions of quality in Public sector. Public management journal 1998; 40: 77-84.
- 23- National youth ideas assessment organization of university's Jihad (ISPA). Major need coverage of citizens in equity assessment project in Tehran. Center for study and planning of Tehran's municipality. 2009.
- 24- Naeimi M. Public affairs and improving organizational accounting. The eight art journal 2004; 9 (33-34).
- 25- Sefidi H. Better public affairs. Tehran: Aye Press; 2002: 182.
- 26- Namakdost H. Right of free access to information: Fundamentals, Global day and position of Iran 2004. [Cited 2009 Jun 3]. Available from: <http://www.iranwsis.ir>.
- 27- Systems of Cities: Integrating National and Local Policies, Connecting Institutions and Infrastructure. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2009: 10.
- 28- United Nations Human Settlements Programme. The Global Campaign on Urban Governance- Concept Paper-, UN-HABITAT- Kenya. 2nd Edition: 2002.
- 29- I.R.Iran's Parliament. Tenders law in Iran. 2004. [Cited 2009 Jun 3]. Available from: <http://parliran.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=3157>.
- 30- Deputy of State General Inspection Organization. Fars News. 2010. [cited 2010 15 Dec.]. Available from: <http://www.omid-news.com>
- 31- Mohseni Tabrizi E. Alienation, obstacle for participation and national development: Study relation between alienation and sociopolitical participation. NameyehPazhohesh Journal 1996; 1: 89-109.
- 32- Shafi S. (dissertation). Study the effective factors on social participation of Ardebil's citizens. Tehran: Azad university of Roudehen; 2003. (in Persian).

## Assessment of Systematic Accountability to Citizens in Tehran- "Urban HEART" Study

VaezMahdavi MR<sup>1</sup> (MD, PhD), Salarianzadeh MH<sup>2\*</sup> (MD, MPH), Sadr F<sup>3</sup> (MD, MPH, MBA)

<sup>1</sup>Shahed Medical Sciences University, Tehran, Iran

<sup>2</sup>Ministry of Health & Medical Education, Central Building of MOHME, Tehran, Iran

<sup>3</sup>Performance assessment, Tehran's municipality, Tehran, Iran

Received: 24 Aug 2010, Accepted: 27 Jun 2011

### Abstract

**Introduction:** Urban deprived area can be considered as a symbol of inequity. It can be appeared as result of wrong politics, socioeconomic structures, and inefficient urban management. Lack of practical and suitable system for equity measurement and indentifying and selecting the interventions in order to elimination of inequity has encountered Urban developing with problem, policy makers with uncertainty about the appropriate choices and stakeholders with obstacles. The aim of this study was to assess the systematic accountability to citizens in Tehran "Urban HEART" study.

**Methods:** In this descriptive study, we used Urban HEART method in order to measure equity in Tehran. We used second data to assess systematic responsibility, active participation in municipal activities, rate of standard activities and citizens' satisfaction in the 22 regions of Tehran. We gathered data from municipals, its affiliated organizations, and research institutions. In order to assess the rate of standard processes, we conducted a survey.

**Results:** The average value of citizens' satisfaction (57%) was laid in low middle range. Participation in improvement of municipal services was 87/1%. Reporting to citizens was 3/37 out of 10 and finally, standard processes were not fully appropriate.

**Conclusion:** The assessment of equity in governance indicated that the total performance of the municipal in all areas of governance such as responsibility, citizen satisfaction, participation in improvement of municipal services, and standard performing (55.32%) was laid in average range.

**Key words:** Governance, Equity, Municipality, Assessment

---

#### Please cite this article as follows:

VaezMahdavi MR, Salarianzadeh MH, Sadr F. Assessment of Systematic Accountability to Citizens in Tehran-"Urban HEART" Study. Hakim Research Journal 2011; 14(2): 78- 88.

---

---

\*Corresponding Author: Ministry of Health & Medical Education, Central Building of MOHME, Simayeiran st., Sanaat sq., Tehran, Iran. Tel: +98- 912- 6302780, Fax: +98-21- 88363725, E-mail: [mhsalarianzadeh@yahoo.com](mailto:mhsalarianzadeh@yahoo.com)