

طراحی الگوی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران با استفاده از روش الگوسازی ساختاری- تفسیری

سید روح اله قرشی*

استادیار گروه مدیریت دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۵

دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۱۰



چکیده: از تأسیس سامانه نظارت همگانی شهرداری تهران سالیان زیادی نمی‌گذرد. با توجه به تأثیر بسزای این سامانه در جلب رضایت شهروندان از شهرداری تهران، مطالعه آن برای پژوهشگران حوزه مدیریت دولتی و عمومی ضرورت بیشتری یافته است. عوامل متعددی در بهبود نظارت همگانی تأثیرگذار بوده‌اند که تاکنون مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. همچنین عوامل دیگری نیز ممکن است موجبات تضعیف این سامانه را فراهم آورند. شناسایی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی می‌تواند این سامانه را به جایگاه واقعی خود رسانده و آن را حفظ کند. اطلاعات مورد نیاز این پژوهش از طریق مصاحبه با مدیران این سامانه گردآوری شده و با استفاده از روش تحلیل مضمون مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و با استفاده از روش الگوسازی ساختاری- تفسیری، الگوی نهایی ارائه شده است. عوامل مؤثر شناسایی شده به ترتیب اولویت به این شرح هستند: جایگاه سازمانی، برنامه‌ریزی راهبردی، زیرساخت فنی، تجربه شهروندان، مدیران ارشد، قوانین و مقررات، فرهنگ نخبگان، شرح وظایف، فرهنگ عمومی، توانمندی عمومی، نیروی انسانی، فرهنگ سازمانی و مدیریت شهری.

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی، نظارت همگانی، الگوسازی ساختاری- تفسیری، شهرداری تهران.

مقدمه

مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران (با شماره تماس ۱۸۸۸) از اردیبهشت سال ۱۳۸۵ فعالیت خود را آغاز کرده است. یکی از مأموریت‌های اصلی این مرکز، نظام پاسخگویی به خواسته‌های مردم و بازرسی ویژه و رسیدگی دقیق به پیام‌هایی است که توسط مردم به این مرکز ارسال می‌شود. پاسخگویی به پیام‌های شهروندان در چرخه کاری پیچیده‌ای انجام می‌شود که با تماس شهروند (از طریق ابزارهای ارتباطی) با این مرکز و انتقال یک پیام آغاز می‌شود. اولین مرحله پاسخگویی، که مرحله دریافت است، با ثبت خبر و دادن کد پیگیری به شهروند انجام می‌شود. در تماس‌های تلفنی یا خصوصی این مرکز مرحله ارزیابی هم‌زمان با مرحله دریافت انجام می‌شود؛ اما خبرهای دریافتی از طریق پست الکترونیک، دورنگار و مانند آن پس از دریافت خبر انجام می‌شود. بنابراین نیازمند ارتباط با شهروند و پاسخگویی درباره وصول خبر یا خواسته وی است که در این مرکز از طریق سامانه انجام می‌شود و نتیجه رسیدگی نیز از طریق سامانه به مرکز ارسال می‌شود. در این مرحله و پس از تأیید صحت رسیدگی، نتیجه از طریق همان ابزار ارتباطی اعلام‌شده از سوی شهروند (تلفن، پست الکترونیک و مانند آن) به آگاهی وی می‌رسد (پیرعلی، ۱۳۸۹).

توسعه رضایتمندی‌ها و بهبود مستمر وجهه بیرونی سازمان با استناد به افزایش ۳.۳ درصدی پیشنهادهای، ۸ درصدی تقدیرها و کاهش ۱۱.۳ درصدی گلایه‌مندی‌ها، ارتقای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی سازمان نسبت به مطالبات شهروندان با استناد به ارتقای میانگین سرعت رسیدگی به پیام‌ها از حدود ۱۰۰ روز در سال ۱۳۸۵ به ۱۴ روز در سال ۱۳۸۸ و ۱۲ روز در سال ۱۳۹۱ و کیفیت رسیدگی و پاسخگویی به میزان ۸۰ درصد، حرکت نسبی به سمت اطمینان از انسجام و درستکاری سیستمی و کاهش آسیب‌پذیری سازمان از طریق ناامن‌سازی فضای شهرداری برای متخلفین بر اساس کاهش ۲۶ درصدی آمار تخلفات کارکنان و مدیران و ارتقای نسبی تقدیرهای به‌عمل‌آمده از عملکرد کارکنان و توسعه و تعمیق مفهوم نظارت همگانی از طریق برگزاری و حضور فعال در همایش‌ها، نمایشگاه‌ها و رسانه‌های عمومی با استناد به افزایش ۱۰ درصدی شناخت مردم از سیستم نظارت همگانی از نتایج مثبت این مرکز بوده است (مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران، ۱۳۸۹: ۷۷).

نتایج فوق موجب جذب پژوهشگران به مطالعه و بررسی دقیق‌تر این مرکز می‌شود. لذا این مقاله بر آن است تا با شناسایی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران، بستری جهت کسب موفقیت‌های بیشتر برای این مرکز و مراکز مشابه فراهم آورد.

بیان مسأله

از بدو تأسیس مرکز تاکنون اتفاقات و رویدادهای بسیاری بر عملکرد مرکز نظارت همگانی تأثیرگذار بوده است. این مرکز در بدو تأسیس زیر نظر مستقیم شهردار تهران مشغول به فعالیت بوده است. این ساختار تأثیرات مثبت و بعضاً منفی به دنبال داشته است. اکنون قریب به یک سال است که این مرکز زیر نظر سازمان بازرسی شهرداری تهران مشغول به فعالیت است که این تغییر ساختار نیز پیامدهای ویژه‌ای را به دنبال داشته است. از نظر وظایف و اختیارات نیز موازی‌کاری‌هایی میان این مرکز و سایر بخش‌ها به چشم می‌خورد. این موازی‌کاری‌ها نیز پیامدهایی چون نادیده انگاشتن مرکز توسط سایر بخش‌ها و یا انتقال حجم زیادی از فعالیت سایر بخش‌ها به این مرکز را به دنبال داشته است. از جنبه مدیریت مرکز نیز تاکنون ۳ مدیر این مرکز را مدیریت کرده‌اند که هر بار تغییر مدیریت، تأثیرات خاصی را بر مرکز داشته است.

رویدادهای فوق و موضوعات دیگری که در خلال مصاحبه با مدیران مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران به دست آمد، عملکرد مرکز را با نوسانات شدیدی روبرو کرده است که تداوم موفقیت‌آمیز فعالیت مرکز را با شک و تردید مواجه می‌کند. بنابراین می‌توان گفت که این پژوهش به دنبال شناسایی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران است. البته واضح است که این عوامل از درجه اهمیت متفاوتی برخوردار هستند. برخی از آن‌ها زیربنایی هستند و ممکن است بر سایر عوامل نیز اثرگذار باشند. بنابراین درک روابط میان این عوامل نیز حائز اهمیت است.

سؤال پژوهش

سؤال اصلی پژوهش عبارت است از: «عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران کدامند و ارتباط میان آن‌ها چگونه است؟»

ادبیات پژوهش

تعریف نظارت همگانی

نظارت همگانی را می‌توان ارزیابی شهروندان از فرایند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در حوزه مدیریت شهری تعریف کرد که به مثابه بازخور می‌تواند در آسیب‌شناسی سازمان‌های شهری و تسهیل فرایندها و افزایش کیفیت خدمات بسیار مؤثر عمل کند (پازری و جهانگرد، ۱۳۸۹: ۱۸۳؛ فلاحی، ۱۳۸۹: ۲۲۰).

نظارت همگانی، نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد، یا به عبارت دقیق‌تر نظارت عمومی شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه حاکمیتی نظارت همگانی

نامیده می‌شود (امرودی و همکاران، ۱۳۸۹: ۷۶).

با توجه به تعاریف فوق می‌توان تعاریفی حداقلی و حداکثری از نظارت همگانی ارائه کرد: تعریف حداقلی: نظارت همگانی عبارت است از مشارکت فعال شهروندان در فرایند ارزیابی عملکرد یک مجموعه حاکمیتی.

تعریف حداکثری: نظارت همگانی عبارت است از مشارکت فعال شهروندان در فرایند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی یک مجموعه حاکمیتی (قرشی، ۱۳۹۱: ۱۲۳). از آنجا که نظارت همگانی در بستر مشارکت عمومی اتفاق می‌افتد، بررسی موضوع مشارکت عمومی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. در حقیقت نظارت همگانی گونه‌ای از نظارت است که بدون مشارکت مردم قابلیت عملیاتی شدن پیدا نخواهد کرد. لذا هر عاملی که بر مشارکت عمومی تأثیرگذار باشد قطعاً بر نظارت همگانی نیز تأثیرگذار است. به عبارت دیگر اهمیت واژه همگانی از اهمیت واژه نظارت به مراتب بیشتر است. اینکه بتوان مشارکت مردم را در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های سازمانی جلب کرد بسیار پراهمیت و نیازمند سازوکارهای جدید و متفکرانه‌ای است.

ادبیات نظری

تاکنون تعاریف متعددی از مشارکت عمومی ارائه شده است. اما اگر بخواهیم مفهوم دقیق مشارکت عمومی واقعی را درک کرده و تفاوت آن را با مشارکت عمومی صوری مدنظر قرار دهیم، باید به نکاتی چند توجه کنیم. جدول ۱ این تفاوت‌ها را بیان کرده است:

جدول ۱. تعریف مشارکت عمومی (Sheedy, 2008: 5)

مشارکت عمومی واقعی	مشارکت عمومی صوری
شهروندان (افراد، نه نماینده‌هایشان) را در توسعه سیاست‌ها یا برنامه‌ها، از مرحله تعیین دستور کار و برنامه‌ریزی تا تصمیم‌گیری، اجرا، و بازنگری درگیر می‌کند.	منحصراً رهبران یا نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع را درگیر می‌کند.
مستلزم ارتباطات دوجانبه در رابطه با تغییر برنامه یا سیاست (تعاملی و مکرر) است: بین دولت و شهروندان، بین شهروندان، و بین شهروندان و گروه‌های مدنی.	قدرت تصمیم‌گیری در برنامه‌هایی را تشکیل می‌دهد که هیچ خط‌مشی‌گذاری را اعطا نمی‌شود.
هدف، تسهیم قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت برای تصمیمات اتخاذشده است.	شرکت‌کننده‌ها را تنها در مرحله آخر چرخه خط‌مشی وارد می‌کند.
شامل انجمن‌ها و فرایندهایی است که از طریق آن‌ها شهروندان به نظرات و عقاید آگاهانه و مسئولانه‌ای برسند.	به دنبال تأیید یک سری گزینه‌های از پیش تعیین شده است.
ایده‌های نوآورانه و مشارکت فعالانه ایجاد می‌کند.	هدف «برآورده ساختن الزامات برای مشاوره عمومی» است بدون اینکه علاقه‌ای برای همسو ساختن تصمیمات اتخاذشده با عقاید اظهارشده وجود داشته باشد.
به حل مسئله جمعی و تعیین اولویت‌ها کمک می‌کند.	شامل نظرخواهی‌های عمومی و گروه‌های کانونی زیاد است.
مستلزم شفاف بودن اطلاعات و فرایندهاست.	
به احترام متقابل بین تمامی شرکت‌کننده‌ها بستگی دارد.	

منطق مشارکت عمومی

از آنجا که تئوری واحدی برای مشارکت عمومی وجود ندارد، استدلال‌ها و توجیهات آن نیز متنوع است. در ادبیات نظری موضوع مفهوم مشارکت عمومی سه منطق متفاوت را می‌توان برای آن یافت: منطق هنجاری، منطق ابزاری و منطق جوهری. جدول ۲ این منطق‌ها و نظریه‌پردازان مربوط به آن‌ها را نمایش داده است:

جدول ۲. نوع شناسی منطق مشارکت عمومی (Holmes, 2006: 66)

منطق	مبنای ایدئولوژیک	توجیه مشارکت عمومی	منابع
هنجاری	حاکمیت مردمی و برابری سیاسی	شهروندان حق دارند ارزش‌هایشان در تصمیمات عمومی دخیل شود.	روزنیاثوم ۱۹۷۸- کرایتون ۱۹۸۳- دی ساریود و لانگتون ۱۹۸۷- روک ۱۹۸۷- فیورینو ۱۹۹۵- فیشر ۲۰۰۰
ابزاری	کارایی اجرایی	مشارکت عمومی با بهبود بخشیدن به پاسخگویی و قانونمندی نهاد عمومی، منجر به اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های عمومی و اقدامات می‌شود.	مازمانیان ۱۹۷۶- کاپس ۱۹۷۷- کریمسکی ۱۹۷۸- آرون ۱۹۷۹- روزنر ۱۹۸۲- الیوت ۱۹۸۴- دیویس ۱۹۸۶- توماس ۱۹۹۰- فیورینو ۱۹۹۰- لکسمن ۱۹۹۰
جوهری	اثر بخشی اجرایی	مشارکت عمومی با ارائه اطلاعات ارزشمند، درک عمیق‌تر از مسائل و نیازها، یا تفکر خلاقانه در حل یک مسئله خاص، منجر به تصمیمات برتر عینی می‌شود.	فیورینو ۱۹۹۰- بیرل ۲۰۰۰- بیرل و کایفورد ۲۰۰۲

حوزه‌های مشارکت عمومی

کارمن مالنا (۲۰۰۹) در کتاب خود با عنوان «از بی‌تفاوتی سیاسی تا آرمان‌خواهی سیاسی» بیان می‌کند که در سراسر جهان مردم حرکت‌هایی را برای مشارکت بیشتر در مدیریت شهر و کشور خود آغاز کرده‌اند و دولتمردان نیز بسترهایی را بدین منظور آماده کرده‌اند. در مطالعاتی که وی انجام داده است مثال‌هایی را برای انواع حوزه‌هایی که مردم در آن‌ها مشارکت داشته‌اند یافته است. این حوزه‌ها عبارتند از:

حوزه خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی

برنامه «دفاع از خط‌مشی مبتنی بر شواهد»^۱ در کشورهای اروگوئه و نیکاراگوئه از این جمله‌اند. ارائه پیش‌نویس لوایح قانونی در اروگوئه نیز مشارکت مردم را در حوزه خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی نشان می‌دهد. مشارکت در کمیته‌های قانون‌گذاری مجلس آفریقای جنوبی و فعالیت سازمان بین‌المللی شفافیت در دفاع از اصلاحات اداری و حقوقی کشورها نمونه‌هایی از مشارکت مردم در حوزه خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی کشورها است. همچنین در سطح محلی نیز مشارکت مردم وجود داشته است. برای مثال می‌توان به «برنامه توسعه مشارکتی» در کشورهای بولیوی، کنیا، فیلیپین، تاجیکستان و تانزانیا اشاره کرد. برنامه «اعلامیه مردم» در اوگاندا، میزگردهای شهروندی در آمریکا و «جلسات استماع عمومی» در زیمبابوه نیز از این جمله‌اند.

حوزه تخصیص بودجه

«گفتمان ملی تخصیص منابع» در بولیوی و «پیگیری مشارکتی مخارج عمومی» در اوگاندا مثال‌هایی از مشارکت مردم در حوزه تخصیص بودجه در سطح ملی هستند. در سطح محلی نیز می‌توان به «بودجه‌بندی مشارکتی» در کشورهای کانادا، بولیوی، انگلیس و زیمبابوه اشاره کرد.

حوزه مصرف بودجه

«کمیته‌های مراقبتی ملی» در بولیوی و «پیگیری مشارکتی مخارج عمومی» در اوگاندا مثال‌هایی از مشارکت مردم در حوزه مصرف بودجه در سطح ملی هستند. «کمیته‌های تحقیق و بررسی» در انگلیس و «کمیته‌های مشترک مصرف بودجه» در زیمبابوه نیز محلی برای مشارکت مردم در حوزه مصرف بودجه و در سطح محلی هستند (Malena, 2009: 44).

حوزه خدمات

فعالیت‌های سازمان بین‌المللی شفافیت در کشورهای مختلف جهان ایجادکننده بستری مناسب جهت مشارکت عموم مردم در حوزه خدمات بوده است. به عنوان مثال «ارزیابی شهروندان از خدمات عمومی» که توسط نظرسنجی‌ها و کارت‌های ارزیابی صورت می‌پذیرد از این جمله است. همچنین «خطوط تلفن ضد فساد» و «مراکز نظارتی» نیز این زمینه را برای مردم ایجاد کرده‌اند که در نحوه ارائه خدمات نظرات خود را بیان کنند. در سطح محلی نیز برنامه‌های متعددی برای مشارکت عمومی در حوزه خدمات به اجرا درآمده است که برخی از آن‌ها عبارتند از: «برنامه‌ها و پروژه‌های اجتماع‌محور» در کانادا و اوگاندا، «سازمان‌های مدیریت جمعی» در انگلیس، «نظارت

1. Evidence-based policy advocacy

و بازخور خدمات اجتماعی» در اوگاندا و «ارزیابی عمومی از عملکرد دولت محلی» در فیلیپین و آفریقای جنوبی.

حوزه نظارت و ارزیابی

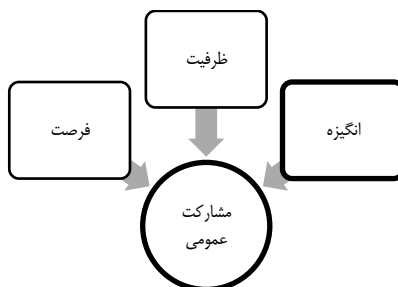
«حق تدوین قانون اطلاعات» در هندوراس، «شوراهای خصوصی شفافیت» در شیلی و مراکز مشاوره‌ای حقوقی که توسط سازمان بین‌المللی شفافیت در برخی از کشورها راه‌اندازی شده‌اند، مشارکت مردم در حوزه نظارت و ارزیابی را تسهیل کرده‌اند. همچنین «قراردادهای اجتماعی» در فیلیپین و زیمبابوه و «برنامه مسئولیت اجتماعی» در فیلیپین نیز این امکان را در سطح محلی ایجاد کرده‌اند (Malena, 2009: 45).

ادیات تجربی

تاکنون الگوهای تجربی متعددی برای مشارکت عمومی ارائه شده است که در زیر به سه مورد از آن‌ها اشاره می‌شود:

الف) الگوی دانلی

دانلی (۲۰۰۷) سه عامل انگیزه، ظرفیت و فرصت را در مشارکت عمومی مؤثر می‌داند. شکل ۱ الگوی مشارکت عمومی دانلی را نشان می‌دهد:

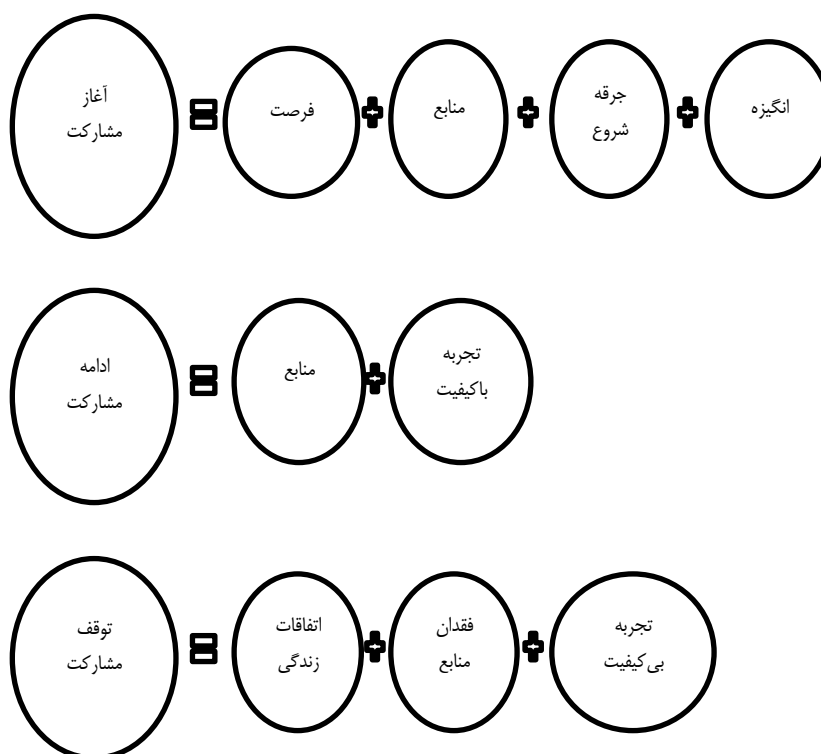


شکل ۱. عوامل مؤثر بر مشارکت عمومی (Donnelley, 2007:63)

ب) الگوی برودی و هیوز

الگوی برودی و هیوز (۲۰۱۱) بر نحوه شروع، تداوم و توقف مشارکت عمومی تمرکز دارد. آن‌ها معتقدند که اگر جرقه مشارکت برای یک فرد با انگیزه زده شود و منابع و فرصت لازم در اختیار وی باشد، مشارکت آغاز می‌شود. برای تداوم مشارکت باید منابع کافی وجود داشته باشد و فرد تجربه با کیفیتی از مشارکت داشته باشد. در غیر این صورت با اتفاقات کوچکی ممکن است فرد

مشارکت خود را متوقف کند. این معادلات در شکل ۲ نشان داده شده است:



شکل ۲. معادله مشارکت (Brodie et al. , 2011: 50)

ج) الگوی هاشاگن

ابعاد کلیدی این الگو عبارتند از: ظرفیت‌سازی، فرصت‌سازی، منبع‌سازی، نهادسازی، فضا‌سازی و مشارکت اثربخش.

ظرفیت‌سازی: ساختن مهارت‌ها

استفاده از این عبارت می‌تواند بحث‌برانگیز باشد: این عبارت برای اشاره به این نکته استفاده شده که «جامعه» فاقد مهارت‌ها، دانش و اطمینان لازم برای عمل کردن بر اساس منافع خود است و نهادهای عمومی با ارائه اقدامات «ظرفیت‌سازی» این کاستی‌ها را جبران می‌کنند (Hashagen, 2002: 3).

فرصت‌سازی: ایجاد برابری

آگاهی از مقوله فرصت‌سازی حیاتی است. برنامه‌ریزی اجتماعی می‌بایست نه تنها با نمایندگان «رسمی» جامعه، بلکه باید با طیف کلی گروه‌ها و منافع نیز درگیر شود. شاید شناسایی و مشارکت‌جویی با برخی از این گروه‌ها مانند افراد فقیر و نیازمند، مراقبت‌کنندگان و مراقبت‌شده‌ها، افراد دارای مشکلات زبانی و ارتباطی، افراد کنارگذاشته‌شده به دلیل تعصب و تبعیض دشوار باشد، اما اگر هدف از برنامه‌ریزی اجتماعی پرداختن به تمامی مقوله‌ها و دیدگاه‌های جامعه است، باید راهی برای درگیر شدن با افراد کنارگذاشته‌شده پیدا شود.

منبع‌سازی: استمرار بخشیدن به تغییرات

آسیب‌پذیری منابع بسیاری از گروه‌ها برای همه آشکار است. به‌علاوه اینکه باید دانست کمبود منابع و دارایی‌ها، علت اصلی فقر و کنار گذاشته شدن از تصمیمات است. بنابراین، برنامه‌ریزی اجتماعی باید راه‌هایی را برای ساخت و نگهداری دارایی‌های گروه‌های مختلف پیدا کند. این دارایی‌ها می‌توانند ساختمان‌ها و نهادها باشند، اما همچنین دارایی‌های غیر ملموس مانند دانش محلی، شبکه‌ها، انگیزه و انرژی نیز وجود دارد.

نهادسازی: ایجاد سازمان‌های مدنی و اجتماعی

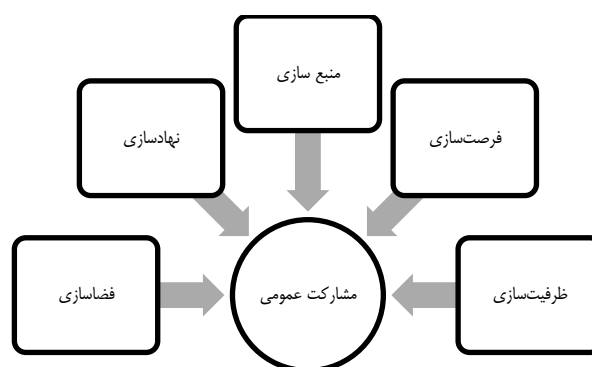
جوامع اثربخش اغلب توسط تعداد و کارکردهای سازمان‌های مدنی و اجتماعی‌شان قابل شناسایی هستند. یک جامعه قدرتمند شبکه‌ای غنی از گروه‌هایی خواهد داشت که مراقبت و حمایت متقابل ارائه می‌کنند، منافع و دغدغه‌ها را گرد هم می‌آورند، بازنمایی می‌کنند، و به اقتصاد و جامعه گسترده‌تر مرتبط می‌شوند. با درگیر شدن با این گروه‌ها و سازمان‌ها و ایجاد رابطه خوب با آن‌ها و با کمک به ایجاد گروه‌های جدید در هنگام نیاز، برنامه‌ریزی اجتماعی می‌تواند هم زیرساخت جوامع را تقویت کند و هم مشارکت‌ها را سودمندتر سازد (Hashagen, 2002: 4).

فضاسازی: ایجاد درک متقابل از طریق گوش دادن و یادگرفتن

با در نظر گرفتن طیف گسترده علایق و دیدگاه‌ها، یافتن روش‌های مؤثر برای شناسایی طیف دیدگاه‌ها، مقوله‌ها و نیازهای جوامع بسیار اهمیت می‌یابد. تکنیک‌های زیادی از قبیل گروه‌های قانونی، ارزیابی‌های مشارکتی، پانل‌ها، فروم‌ها و شوراها به عنوان روش‌هایی برای یافتن آنچه که جوامع بیان می‌کنند ظهور کرده‌اند. اما تنها یافتن اطلاعات کافی نیست. برنامه‌ریزان اجتماعی باید همچنین اطمینان حاصل کنند که همه گروه‌ها به طور تعاملی کار می‌کنند و تمامی ذی‌نفعان کلیدی را درگیر می‌کنند.

ایجاد مشارکت: مشارکت اثربخش

تمامی ملاحظات فوق در اثربخش ساختن رابطه بین فرایند برنامه‌ریزی اجتماعی و گروه‌های مختلف جامعه نقشی اساسی دارند. شکل ۳ الگوی مشارکت عمومی هاشاگن که جامع‌ترین الگوی مطرح‌شده در این زمینه است را نشان می‌دهد:



شکل ۳. اجزای الگوی مشارکت عمومی هاشاگن (Hashagen, 2002: 5)

روشی پژوهشی

این پژوهش از طریق مصاحبه با تمامی مدیران عالی مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران (جمعاً ۹ نفر) انجام شده است. انتخاب شهرداری تهران به دلیل اندازه مناسب، ارتباط نزدیک با مردم و وجود مرکز نظارت همگانی در آن بوده است. برای تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل مضمون استفاده شده است.

تحلیل مضمون روشی برای شناسایی، تحلیل و گزارش الگوها و مضامین موجود در داده‌ها است. این روش، داده‌ها را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006: 83). تحلیل مضمون، فرایندی برای تحلیل اطلاعات کیفی است. لذا تحلیل مضمون صرفاً یک روش کیفی نیست، بلکه فرایندی است که می‌تواند در اکثر روش‌های کیفی (اگر نگوئیم همه روش‌های کیفی) به کار رود. همچنین این روش امکان تبدیل اطلاعات کیفی به کمی را فراهم می‌کند البته اگر چنین کاری برای پژوهشگر مطلوب باشد (Boyatzis, 1998: 4).

در اینجا فرایند تحلیل مضمون و ترسیم شبکه مضامین در قالب سه مرحله، شش گام و بیست اقدام معرفی می‌شود. خلاصه‌ای از مراحل شش‌گانه تحلیل مضمون در جدول ۳ آمده

است. نکته قابل توجه این است که تحلیل‌های کیفی از یک سری خطوط راهنما استفاده می‌کنند و نه یک سری قوانین مشخص. این امر باعث انعطاف‌پذیری آن‌ها برای تناسب روش با سؤالات و داده‌های تحقیق می‌شود. ضمن اینکه تحلیل یک فرایند خطی و صرفاً حرکت از یک مرحله به مرحله بعد نیست بلکه یک فرایند رفت و برگشتی است که در صورت نیاز در همه مراحل تحقیق صورت می‌گیرد. همچنین تحلیل مضمون فرایندی است که طی زمان شکل می‌گیرد و نباید با عجله انجام شود (Braun & Clarke, 2006: 85).

جدول ۳. فرایند گام‌به‌گام تحلیل مضمون و تحلیل شبکه مضامین (Braun & Clarke, 2006: 85)

مرحله	گام	اقدام
تجزیه متن	۱. آشنا شدن با متن مورد بررسی	۱-۱. پیاده‌سازی داده‌ها (در صورت لزوم) ۲-۱. مطالعه و مطالعه مجدد داده‌ها ۳-۱. نوشتن ایده‌های اولیه
	۲. ایجاد کدهای اولیه و کدگذاری	۱-۲. پیشنهاد چارچوب کدگذاری ۲-۲. تفکیک متن به بخش‌های کوچک‌تر ۳-۲. کدگذاری ویژگی‌های جالب داده‌ها
	۳. جستجو و شناسایی مضامین	۱-۳. تطبیق دادن کدها با مضامین بالقوه ۲-۳. استخراج مضامین از بخش‌های کدگذاری شده متن ۳-۳. پالایش و بازبینی مضامین
	۴. ترسیم شبکه مضامین	۱-۴. بررسی و کنترل همخوانی مضامین با کدهای استخراج شده ۲-۴. مرتب نمودن مضامین ۳-۴. انتخاب مضامین اصلی، سازمان دهنده و فراگیر ۴-۴. ترسیم نقشه (های) مضامین ۵-۴. اصلاح و تأیید شبکه (ها)
تشریح متن	۵. تحلیل شبکه مضامین	۱-۵. تعریف و نام‌گذاری مضامین ۲-۵. توصیف و توضیح شبکه مضامین
ترکیب متن	۶. تدوین گزارش	۱-۶. تلخیص شبکه مضامین و بیان مختصر و صریح مضامین ۲-۶. استخراج نمونه‌های جالب و مورد توجه از داده‌ها ۳-۶. مرتبط نمودن نتایج تحلیل با سؤالات تحقیق و مبانی نظری ۴-۶. نوشتن گزارش علمی و تخصصی از تحلیل‌ها

اعتبار پژوهش

گوبا و لینکلن چهار معیار کلیدی برای ارزیابی پژوهش‌های کیفی پیشنهاد می‌دهند: اعتبار، قابلیت تأیید، قابلیت اطمینان و قابلیت انتقال (Woolum, 2010: 64).

جهت افزایش اعتبار این پژوهش از ابزارهای سه‌سویه‌سازی و مشارکت طولانی‌مدت استفاده شد. سه‌سویه‌سازی با استفاده از مرور ادبیات پژوهش و بررسی اسناد و مدارک مرکز نظارت همگانی و مطالعات انجام‌شده در آنجا به همراه مشاهده مرکز و انجام مصاحبه با مدیران صورت پذیرفت. مشارکت دوساله جهت گردآوری اطلاعات مربوط به پژوهش و یک پروژه پژوهشی دیگر نیز به تقویت اعتبار نتایج حاصل از پژوهش کمک می‌کند. قابلیت تأیید با ابزار بررسی اعضا صورت پذیرفت. یعنی برای اطمینان از صحت برداشت محقق از سخنان مصاحبه‌شوندگان، یک نسخه از متن مصاحبه به همراه تحلیل‌های محقق در اختیار آن‌ها قرار گرفت و نظرات اصلاحی ایشان اخذ شد. قابلیت اطمینان از طریق کدگذاری داده‌های خام به صورتی که افراد دیگر بتوانند موضوعات را درک کنند و به نتایج مشابه برسند، قابل دستیابی است. داده‌های خام از طریق مصاحبه‌های ضبط‌شده، یادداشت‌های مکتوب و سایر اسناد به دست آمدند. پژوهشگر تلاش کرد تا قابلیت انتقال را با توصیف کامل و دقیق مضامین استخراج‌شده تقویت کند.

تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

با کدگذاری اولیه مصاحبه‌های انجام‌شده ۲۸۹ کد ایجاد شد. مصاحبه اول ۷۸ کد، مصاحبه دوم ۵۴ کد، مصاحبه سوم ۴۱ کد، مصاحبه چهارم ۲۸ کد، مصاحبه پنجم ۲۶ کد، مصاحبه ششم ۲۰ کد، مصاحبه هفتم ۲۱ کد، مصاحبه هشتم ۱۲ کد و مصاحبه نهم ۹ کد را به خود اختصاص دادند. با دسته‌بندی کدهای به‌دست‌آمده ۴۲ مضمون پایه حاصل شد. مضامین پایه به این شرح است: استقلال سازمانی، تصویر سازمانی، ضمانت اجرایی، عامل ابرنظارتی، مصوبات قانونی، مطالعه و پژوهش، اجرای پایلوت، برنامه محوری، اصلاح گروه موضوعات، تعیین سطح فعالیت مرکز، حذف موازی‌کاری، اثربخشی پیام، اعتمادسازی، انتقال احساسات، ایجاد رضایت، برخورد مناسب، اصلاح قوانین برخورد با متخلفان، تدوین قوانین برخورد با متخلفان، بانک‌سازی، سیستم پشتیبانی تصمیم، شبکه‌سازی، ظرفیت‌زایی فنی، آموزش شهروندان، ظرفیت‌سازی عمومی، اخلاق‌مداری، پاسخگویی سریع و کیفی، رسیدگی سریع و دقیق، شهروندمداری، اطلاع‌رسانی عمومی، انگیزه‌سازی، تبیین حقوق و تکالیف، جلسات تخصصی، همایش‌های علمی، کارکنان متعهد و متخصص، تأمین رفاه کارکنان، آموزش کارکنان، توانمندی مدیریت، ثبات مدیریت، حمایت مدیریت، ارتباط تنگاتنگ با شهروندان، گستردگی امور شهری، مدیریت یکپارچه شهری.

با دسته‌بندی مضامین پایه، ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده به دست آمد. این مضامین عبارتند از: جایگاه سازمانی، برنامه‌ریزی راهبردی، زیرساخت فنی، تجربه شهروندان، مدیران ارشد، قوانین و مقررات، فرهنگ نخبگان، شرح وظایف، فرهنگ عمومی، توانمندی عمومی، نیروی انسانی، فرهنگ سازمانی و مدیریت شهری.

جایگاه سازمانی

جایگاه سازمانی بیانگر میزان قدرت یک بخش/معاونت/مرکز/اداره در سلسله‌مراتب قدرت یک سازمان است. هرچه جایگاه سازمانی متولیان نظارت همگانی بالاتر باشد، قدرت و اختیارات بیشتری خواهند داشت تا نظرات مردم را اعمال کنند. مصوبات قانونی لازم و استقلال سازمانی، نظارت همگانی را به یک عامل ابرنظارتی تبدیل می‌کند تا بتواند برای نظرات مردم ضمانت اجرایی مورد نیاز را فراهم آورد و تصویری اعتمادساز در ذهن شهروندان ایجاد کند. به عنوان مثال مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران در ابتدای کار زیر نظر مستقیم شهردار تهران قرار داشت. اما پس از گذشت چند سال این مرکز ذیل سازمان بازرسی شهرداری قرار گرفت که این تنزیل جایگاه سازمانی بر تصویر سازمانی آن در نزد مردم اثر منفی گذاشته است. علت این امر هم بی‌اعتمادی مردم نسبت به شیوه کار سازمان بازرسی در گذشته است. در حال حاضر بیشتر مدیران مرکز نظارت همگانی تهران معتقدند که این مرکز می‌بایست ذیل شورای شهر تهران قرار بگیرد تا بتواند فعالیت‌های خود را بدون مشکلات موجود به پیش ببرد.

برنامه‌ریزی راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی مجموعه تصمیمات و فعالیت‌هایی است که در راستای تدوین، اجرا و کنترل راهبرد، جهت دستیابی به اهداف صورت می‌گیرد. برنامه محوری و پرهیز از مدیریت‌های سلیقه‌ای تأثیر بسزایی بر نظارت همگانی دارد. برنامه‌ریزی راهبردی این امکان را فراهم می‌کند تا تغییر مدیران، روش‌ها و فرایندهای سازمانی را دگرگون نسازد و با حرکت‌های انحرافی باعث کند شدن سرعت رشد و ارتقای سازمان نشود. همچنین این برنامه فرصت‌ها و مخاطرات پیش روی سازمان را تبیین کرده و آن را در بهترین مسیر هدایت می‌کند. برنامه‌ریزی راهبردی نظارت همگانی نیازمند پژوهش‌های تطبیقی است. یعنی با مطالعه مراکز مشابه در ایران و سایر کشورهای جهان، می‌توان از فعالیت‌ها و مسیر رشد و پیشرفت آن‌ها الگوبرداری کرد و در برنامه‌های آتی آن‌ها را مورد توجه قرار داد. همچنین جهت اطلاع از میزان نواقص برنامه‌ها لازم است که آن‌ها در سطح محدود و به صورت پایلوت عملیاتی شوند و پس از رفع نواقص احتمالی به شکل گسترده و عمومی آن‌ها را اجرایی کرد.

مدیران ارشد

منظور از مدیران ارشد، رده‌های ریاست، معاونت و مدیریت در یک سازمان است. حمایت مدیران ارشد سازمان تأثیر بسزایی بر نظارت همگانی دارد. یکی از مسائلی که نظارت همگانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد عدم ثبات مدیریت سازمان است. تعویض پی‌درپی مدیران، تغییر اهداف و برنامه‌های سازمانی را به دنبال دارد و این خود موجبات کندی حرکت سازمان به سوی رشد و تعالی است. توانمندی مدیران ارشد در بهره‌گیری از اختیارات محوله به آن‌ها در راستای اجرای هرچه بهتر نظارت همگانی موضوعی اساسی و مهم است. مشاهده شده است که ناتوانی مدیران ارشد گاهی موجب عدم احقاق حق شهروندان بوده است.

توانمندی عمومی

توانمندی عمومی عبارت است از دانش، توانایی‌ها و مهارت‌های شهروندان. آموزش حقوق و تکالیف شهروندان نسبت به سازمان‌های دولتی و عمومی نقش بسزایی در حق‌طلبی و عدالت‌خواهی آن‌ها دارد. عدم آشنایی شهروندان با حقوق خود، منجر به تضییع حقوق آنان می‌شود. همچنین مشارکت فعال شهروندان در اداره شهر خود و عملیاتی کردن نظارت همگانی نیازمند مهارت‌هایی است که باید به آن‌ها آموزش داده شود.

مدیریت شهری

مدیریت شهری عبارت است از مجموعه نهادها و سازمان‌هایی که در برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل یک شهر نقش دارند. انسجام و یکپارچگی مدیریت شهری تأثیر بسزایی بر نظارت همگانی دارد. در حال حاضر به علت عدم وجود هماهنگی میان سازمان‌های مختلف، مرکز نظارت همگانی قادر نیست فعالیت‌های مورد نیاز را در سطح مطلوبی ارائه کند.

زیرساخت فنی

زیرساخت فنی عبارت است از مجموعه تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز جهت راه‌اندازی یک سیستم. از آنجا که نظارت همگانی با خیل عظیمی از شهروندان در ارتباط است، باید این ظرفیت را نیز دارا باشد تا بتواند پاسخگوی عموم مردم باشد. افزایش ظرفیت نیازمند افزایش اپراتورها و در نتیجه افزایش تجهیزات سخت‌افزاری مانند رایانه است. همچنین بخشی از پاسخگویی به شهروندان نیازمند دسترسی به بانک‌های اطلاعاتی و در نتیجه ایجاد شبکه‌های متصل به یکدیگر است. بانک‌سازی منجر به ایجاد حجم وسیعی از اطلاعات می‌شود که بهره‌برداری از آن را دشوار می‌کند. لذا وجود سیستم‌های پشتیبانی تصمیم در این مراکز اهمیت فوق‌العاده‌ای می‌یابد.

تجربه شهروندان

منظور از تجربه شهروندان، بازخوری است که شهروندان از مشاهده مستقیم و یا مشارکت در یک رویداد دریافت می‌کنند. اگر در نظارت همگانی برخورد مناسبی با شهروندان صورت نپذیرد و یا نتوانند خواسته‌ها و احساسات خود را به‌درستی منتقل کنند، این امر موجب دلسردی آنان شده و نظارت همگانی را تضعیف می‌کند. همچنین اگر نظارت همگانی نتواند اعتماد و رضایت شهروندان را جلب کند و آن‌ها تأثیر نظرات خود را مشاهده نکنند، از مشارکت آنان در نظارت همگانی کاسته خواهد شد.

شرح وظایف

منظور از شرح وظایف، اقدامات و فعالیت‌های مجاز یک بخش/معاونت/مرکز/اداره است که آن را از سایرین متمایز می‌کند. تبیین دقیق شرح وظایف، امکان ایجاد موازی‌کاری را در سازمان‌ها کاهش می‌دهد. موازی‌کاری در یک سازمان موجب اتلاف وقت و هزینه و گاهی منجر به کارشکنی و بروز رفتارهای سیاسی مخرب می‌شود. از آنجا نظارت همگانی در کنار سایر قسمت‌های نظارتی فعالیت می‌کند، باید دارای شرح وظایف مشخص و متمایزی باشد تا با سایر بخش‌ها دچار چالش وظیفه‌ای نشود.

قوانین و مقررات تخلفاتی

قوانین و مقررات تخلفاتی، اسنادی حقوقی هستند که اعمال و رفتارهای قابل مجازات را تعیین و نحوه برخورد با آن‌ها را تبیین می‌کنند. قوانین و مقررات تخلفاتی ابزاری هستند که نظارت همگانی با توسل به آن‌ها می‌تواند با مجرمان سازمانی برخورد کند. اگر این قوانین کامل نبوده و یا ضعیف طراحی شده باشند، منجر به ضعف نظارت همگانی خواهد شد.

فرهنگ نخبگان

مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، عقاید، فرضیات و هنجارهای مشترک حاکم بر نخبگان جامعه را فرهنگ نخبگان گویند. اگر نخبگان نسبت به نظارت همگانی دانش و اطلاعات کافی داشته باشند و این موضوع برای آن‌ها به ارزش تبدیل شود، نقش بسزایی در فراگیر شدن و تقویت نظارت همگانی خواهند داشت. لذا با استفاده از همایش‌های علمی و برگزاری جلسات تخصصی، هم می‌توان این موضوع را در میان نخبگان نهادینه کرد و هم می‌توان از نظرات آنان جهت بهبود سیستم نظارت همگانی بهره برد.

فرهنگ سازمانی

مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، عقاید، فرضیات و هنجارهای مشترک حاکم بر سازمان را فرهنگ سازمانی گویند. در رابطه با نظارت همگانی، ارزش‌هایی چون اخلاق‌مداری و شهروندمداری بسیار اساسی هستند. همچنین رسیدگی و پاسخگویی سریع و کیفی به درخواست‌های شهروندان نیز باید به عنوان یک هنجار در کل سازمان جاری و ساری باشد.

فرهنگ عمومی

مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، عقاید، فرضیات و هنجارهای مشترک حاکم بر جامعه را فرهنگ عمومی گویند. تا زمانی که نظارت همگانی به یک ارزش و باور در جامعه تبدیل نشده باشد، مشارکت دادن مردم در این امر موفقیت‌آمیز نخواهد بود. لذا با استفاده از وسایل ارتباطی و اطلاع‌رسانی باید انگیزه لازم را در مردم ایجاد کرد. همچنین تبیین حقوق و تکالیف مردم و سازمان‌های عمومی می‌تواند نقش بسزایی در عملیاتی شدن نظارت همگانی در یک جامعه باشد.

کارکنان

منظور از کارکنان، رده‌هایی غیر از ریاست، معاونت و مدیریت در یک سازمان است. کارکنان مرکز نظارت همگانی نیز نقش بسزایی بر اجرای صحیح نظارت همگانی دارند. تعهد و تخصص کارکنان در این مرکز حساس از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. حساسیت مرکز نیز ناشی از ارتباط آن با تخلفات و جرائم سازمانی است. از آنجا که نظارت‌کننده باید متخصص‌تر از نظارت‌شونده باشد، آموزش کارکنان نیز امری ضروری به نظر می‌رسد.

در حقیقت این مضامین ۱۳ گانه عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی هستند. برای پی بردن به روابط میان این عوامل پرسشنامه‌ای طراحی شد و در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا تأثیر و تأثرات این عوامل را بر روی یکدیگر مشخص کنند. این پرسشنامه بر مبنای روش الگوسازی ساختاری - تفسیری طراحی شد.

الگوسازی ساختاری تفسیری که توسط وارفیلد مطرح شد یک روش‌شناسی برای ایجاد و فهم روابط میان عناصر یک سیستم پیچیده است. تئوری الگوسازی ساختاری تفسیری ریشه در علوم ریاضی، تئوری گراف، علوم اجتماعی، تصمیم‌گیری گروهی و علوم رایانه‌ای دارد. سازوکار الگوسازی ساختاری تفسیری از مدل‌های ذهنی گروهی و یا فردی آغاز شده و برای نشان دادن ارتباط میان عناصر تا طراحی ماتریس‌های کمی تداوم می‌یابد (Huang et al., 2005: 760).

در این روش با مشخص شدن نوع رابطه میان هر زوج از عوامل، می‌توان آن‌ها را به ترتیب میزان اهمیت سطح‌بندی کرد (Thakkar et al., 2007: 40).

عامل z	عامل i	برنامه‌ریزی راهبردی مرکز	شرح وظایف مرکز	تجربه شهروندان از مرکز	قوانین و مقررات تخلفاتی شهرداری	زیرساخت فنی مرکز و شهرداری	توانمندی شهروندان	مدیران ارشد مرکز و شهرداری	فرهنگ سازمانی شهرداری	فرهنگ عمومی	فرهنگ نخبگان	نیروی انسانی مرکز	مدیریت شهری
۳. شرح وظایف مرکز				O	A	X	O	A	V	V	A	X	
۴. تجربه شهروندان از مرکز					O	A	X	X	X	X	V	X	
۵. قوانین و مقررات تخلفاتی						A	O	X	X	V	X	V	
۶. زیرساخت فنی مرکز و شهرداری							V	X	X	X	X	V	
۷. توانمندی شهروندان	علائم راهنما برای تکمیل جدول: V: یعنی i بر z تأثیر می‌گذارد. A: یعنی i از z تأثیر می‌پذیرد. X: یعنی i و z تأثیر متقابل دارند. O: یعنی i و z بر یکدیگر بی‌تأثیرند.												
۸. مدیران ارشد مرکز و شهرداری													
۹. فرهنگ سازمانی شهرداری													
۱۰. فرهنگ عمومی													
۱۱. فرهنگ نخبگان													
۱۲. نیروی انسانی مرکز													
۱۳. مدیریت شهری													

مأخذ: یافته‌های پژوهش

گام چهارم: ایجاد ماتریس خروجی و ماتریس قدرت نفوذ- وابستگی

در این گام ابتدا با توجه به نیمه تکمیل شده ماتریس، نیمه دیگر آن را کامل کرده و سپس حروف به اعداد صفر و یک تبدیل می‌شوند. به این صورت که حروف V و X را به یک و حروف A و O به صفر تغییر پیدا می‌کنند. ماتریس خروجی به صورت جدول ۵ حاصل می‌شود:

جدول ۵. ماتریس خروجی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی

عامل j	عامل i	جایگاه سازمانی مرکز	برنامه‌ریزی راهبردی مرکز	شرح وظایف مرکز	تجربه شهروندان از مرکز	قوانین و مقررات تخلفاتی	زیرساخت فنی مرکز و شهرداری	توانمندی شهروندان	مدیران ارشد مرکز و شهرداری	فرهنگ سازمانی شهرداری	فرهنگ عمومی	فرهنگ نخبگان	نیروی انسانی مرکز	مدیریت شهری
۱. جایگاه سازمانی مرکز	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۲. برنامه‌ریزی راهبردی مرکز	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۳. شرح وظایف مرکز	۰	۱	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۰	۱	۱
۴. تجربه شهروندان از مرکز	۰	۰	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۵. قوانین و مقررات تخلفاتی	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۶. زیرساخت فنی مرکز و شهرداری	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۷. توانمندی شهروندان	۰	۱	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۸. مدیران ارشد مرکز و شهرداری	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۹. فرهنگ سازمانی شهرداری	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱
۱۰. فرهنگ عمومی	۱	۱	۱	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱
۱۱. فرهنگ نخبگان	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱
۱۲. نیروی انسانی مرکز	۱	۰	۱	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۱
۱۳. مدیریت شهری	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱

مأخذ: یافته‌های پژوهش

حال با اضافه کردن یک سطر و ستون به این ماتریس، می‌توان ماتریس قدرت نفوذ-وابستگی را ایجاد کرد. قدرت نفوذ و وابستگی از تجميع اعداد هر ردیف و هر ستون مشخص می‌شود. همچنین می‌توان رتبه هر عامل را در قدرت نفوذ و میزان وابستگی مشخص کرد (جدول ۶).

جدول ۶. بخشی از ماتریس قدرت نفوذ-وابستگی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی

رتبه	قدرت نفوذ	مدیریت شهری	نیروی انسانی مرکز	فرهنگ نخبگان	فرهنگ عمومی	فرهنگ سازمانی شهرداری	مدیران ارشد مرکز و شهرداری	توانمندی شهروندان	زیرساخت فنی مرکز و شهرداری	قوانین و مقررات تخلفاتی	تجربه شهروندان از مرکز	شرح وظایف مرکز	برنامه‌ریزی راهبردی مرکز	جایگاه سازمانی مرکز	عامل i	عامل j
۱	۱۳	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱. جایگاه سازمانی مرکز
۳	۱۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۰	۲. برنامه‌ریزی راهبردی مرکز
۷	۷	۱	۱	۰	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۰	۰	۳. شرح وظایف مرکز
۶	۸	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۴. تجربه شهروندان از مرکز
۴	۱۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۵. قوانین و مقررات تخلفاتی
۱	۱۳	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۶. زیرساخت فنی مرکز و شهرداری
۵	۹	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۷. توانمندی شهروندان
۱	۱۳	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۸. مدیران ارشد مرکز و شهرداری
۳	۱۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۹. فرهنگ سازمانی شهرداری
۴	۱۰	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۰	۱	۱	۱	۱۰. فرهنگ عمومی
۲	۱۲	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱۱. فرهنگ نخبگان
۷	۷	۱	۱	۰	۰	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۰	۱	۱	۱۲. نیروی انسانی مرکز
۲	۱۲	۱	۱	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۳. مدیریت شهری
-		۱۳	۱۳	۸	۱۲	۱۳	۱۱	۱۱	۹	۸	۱۰	۸	۱۱	۹	۹	وابستگی
		۱	۱	۶	۲	۱	۳	۳	۵	۶	۴	۶	۳	۵	۵	رتبه

مأخذ: یافته‌های پژوهش

گام پنجم: تعیین سطح هر یک از عوامل

همان‌گونه که بیان شد برای تعیین سطح هر یک از عوامل می‌بایست مجموعه عوامل خروجی، ورودی و مشترک آن‌ها مشخص شود. مجموعه خروجی‌ها شامل خود عامل و عواملی است که از آن تأثیر می‌پذیرد. مجموعه ورودی‌ها شامل خود عامل و مجموعه عواملی است که بر آن تأثیر می‌گذارند. سپس مجموعه روابط دوطرفه هر یک از عوامل مشخص می‌شود. یعنی عواملی که در دو مجموعه ورودی و خروجی تکرار شده‌اند. عوامل بر اساس مجموعه‌های حاصله سطح‌بندی می‌شوند. به طور معمول عواملی که مجموعه خروجی و مجموعه روابط دوطرفه یکسان داشته باشند، عوامل سطح بالای سلسله‌مراتب را تشکیل می‌دهند. بنابراین عوامل سطح بالا منشأ هیچ عامل دیگری نخواهند بود. هنگامی که سطح بالایی مشخص شد، آن عوامل از مجموعه‌ها حذف می‌شوند. با انجام مکرر این روش سطوح بعدی نیز مشخص می‌شوند. جدول ۷ سطح یک عوامل مؤثر را نشان می‌دهد:

جدول ۷. سطح‌بندی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی (سطح یک)

سطح	مجموعه مشترک	مجموعه ورودی	مجموعه خروجی	
	۱ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱. جایگاه سازمانی مرکز
	۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳	۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۲. برنامه‌ریزی راهبردی مرکز
	۲ و ۳ و ۶ و ۷ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۸ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۲ و ۳ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳	۳. شرح وظایف مرکز
	۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳	۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۴. تجربه شهروندان از مرکز
	۱ و ۲ و ۵ و ۸ و ۹ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۲ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۵. قوانین و مقررات تخلفاتی
	۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۶. زیرساخت فنی مرکز و شهرداری
یک	۲ و ۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۲ و ۴ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۷. توانمندی شهروندان

سطح	مجموعه مشترک	مجموعه ورودی	مجموعه خروجی	
	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و	۸. مدیران ارشد مرکز
یک	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و	۹. فرهنگ سازمانی شهرداری
	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و	۱۰. فرهنگ عمومی
	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۱۱ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۱۱ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و	۱۱. فرهنگ نخبگان
	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۲ و ۱۳ و	۱۲. نیروی انسانی مرکز
یک	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و	۱۳. مدیریت شهری

مأخذ: یافته‌های پژوهش

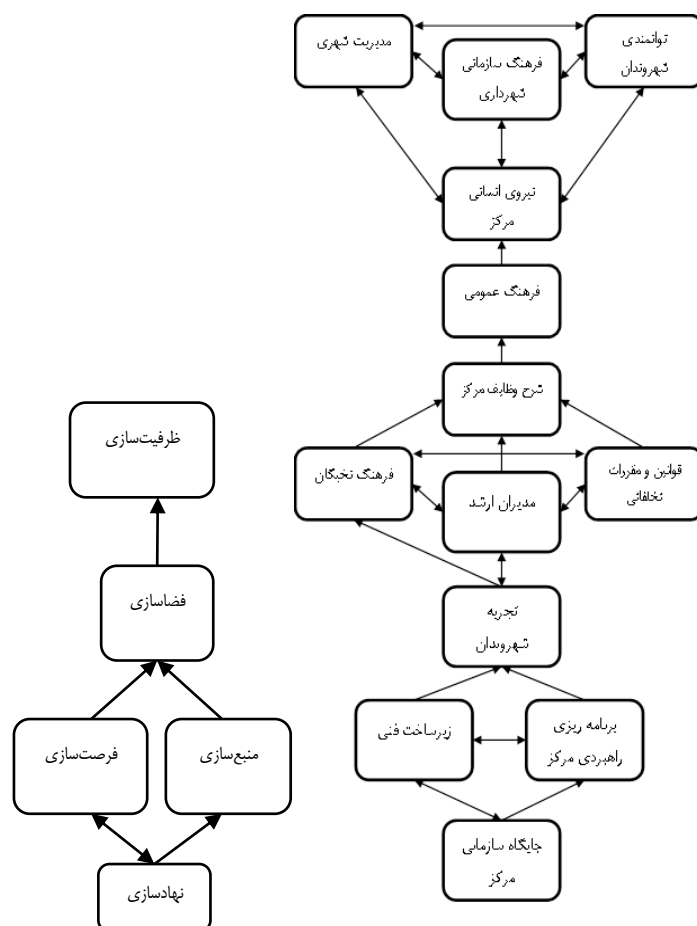
همان‌گونه که مشاهده می‌شود مجموعه خروجی و مجموعه مشترک عوامل ۷، ۹ و ۱۳ یکسان هستند. لذا این سه عامل در سطح یک عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی قرار می‌گیرند. یعنی عواملی که تأثیر چندانی بر سایر عوامل ندارند. با حذف این سه عامل و حذف شماره این عوامل از مجموعه‌ها می‌توان عامل (عوامل) سطح دو را شناسایی کرد. پس از حذف عامل (عوامل) سطح دو و شماره‌های آن عوامل از مجموعه‌ها می‌توان عوامل سطح سه را مشخص کرد. به همین شکل این روند ادامه یافته تا سطح همه عوامل مشخص شود. پس از اتمام سطح‌بندی، سطح هر یک از عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی به صورت زیر حاصل شد:

سطح یک: توانمندی شهروندان، فرهنگ سازمانی شهرداری و مدیریت شهری؛ سطح دو: نیروی انسانی مرکز؛ سطح سه: فرهنگ عمومی؛ سطح چهار: شرح وظایف مرکز؛ سطح پنج: قوانین و مقررات تخلفاتی، مدیران ارشد مرکز و شهرداری، فرهنگ نخبگان؛ سطح شش: تجربه شهروندان از مرکز؛ سطح هفت: برنامه‌ریزی راهبردی مرکز، زیرساخت فنی مرکز و شهرداری؛ سطح هشت: جایگاه سازمانی مرکز.

سپس با افزودن نوع روابط میان عوامل در یک سطح و سطوح قبل و بعد، الگوی عوامل موفقیت نظارت همگانی ترسیم شد (شکل ۴).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مقایسه الگوی پیشنهادی این پژوهش و الگوی هاشاگن به عنوان کامل‌ترین الگوی ارائه‌شده، بیانگر این نکته است که موضوع نهاده‌سازی (در الگوی هاشاگن) مهم‌ترین عامل مؤثر بر مشارکت عمومی و نظارت همگانی است. زیرا همان‌طور که نتایج این پژوهش نشان داد جایگاه سازمانی مرکز نظارت همگانی (متناظر با نهاده‌سازی)، اساسی‌ترین عامل مؤثر بود. عوامل مؤثر بعدی در الگوی هاشاگن فرصت‌سازی و منبع‌سازی است که در الگوی پیشنهادی این پژوهش با عنوان زیرساخت فنی و برنامه‌ریزی راهبردی شناخته شده‌اند. پس از آن عامل فضا‌سازی قرار دارد که متناظر این مفهوم در الگوی پژوهش با عنوان تجربه شهروندان ذکر شده است. درنهایت نیز موضوع ظرفیت‌سازی است که در بالای الگوی پیشنهادی عناوینی چون فرهنگ نخبگان، فرهنگ عمومی و توانمندی شهروندان را می‌توان متناظر با آن‌ها دانست. بنابراین پژوهش حاضر نشان داد که علی‌رغم این ذهنیت که ظرفیت‌سازی و توانمندی‌سازی شهروندان معمولاً به عنوان مهم‌ترین عناصر در جذب مشارکت شهروندان مطرح می‌شود، این عوامل در رده‌های پایین‌تری از اهمیت قرار دارند.



شکل ۴. الگوی عوامل کلیدی موفقیت نظارت همگانی در شهرداری تهران و مقایسه با الگوی هاشاگن

در الگوی ارائه شده مشخص شد که ۱۳ عامل بر مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران مؤثر هستند که درباره هر یک از این عوامل می توان پیشنهادهای زیر را مطرح کرد:

به منظور ارتقای جایگاه سازمانی پیشنهاد می شود مرکز نظارت همگانی زیرمجموعه شورای شهر تهران قرار بگیرد. برای ارتقای برنامه محوری توصیه می شود ضمن طراحی برنامه راهبردی و چشم انداز مرکز دوره های آموزشی تکمیلی مدیریت برای مدیران مرکز برگزار شود. همچنین برنامه های توسعه زیرساخت های فنی متناسب با جمعیت شهر تهران و میزان تماس های مردمی تدوین شده و منابع مالی لازم در این حوزه اختصاص یابد. کیفی کردن تجربه شهروندان از طریق افزایش سرعت رسیدگی و ارائه بازخور به موقع امکان پذیر است. افزایش سرعت رسیدگی نیز نیازمند افزایش گروه های ناظر است. به روز کردن قوانین و مقررات می بایست بر مبنای

خألهای قانونی که هنگام بررسی شکایات و انتقادات احصا می‌شود صورت پذیرد. البته این کار نیازمند حضور افراد خبره حقوقی در این مرکز است. حمایت مدیران ارشد را می‌توان از طریق تبیین اثرات مثبت این مرکز و نقش آن در کاهش فساد و افزایش بهره‌وری تقویت کرد؛ لذا نیازمند آن است که برنامه‌های تبلیغی و فرهنگی مداومی در نظر گرفته شود. مشارکت فعال نخبگان نیازمند توجه به این قشر از جامعه است. بیشتر نخبگان در صورتی که احساس کنند سازمان‌های دولتی و عمومی نیازمند همفکری و همکاری آنان هستند، بدون هیچ چشم‌داشتی دانش و تجربه خود را در اختیار آنان می‌گذارند. البته تداوم همکاری آنان نیازمند شکل‌گیری یک رابطه محترمانه و مبتنی بر اعتماد متقابل است. متمایز کردن شرح وظایف مرکز از سایر بخش‌های شهرداری نیازمند تصمیم قاطعانه شهردار تهران است؛ زیرا تفکیک وظایف بخش‌ها به منزله ورود به حوزه قدرت آنان است و علی‌القاعده هیچ بخشی علاقه‌مند به کاهش قدرتش نیست. بنابراین سایر مدیران قدرت کافی برای اجرای این توصیه را نخواهند داشت. در مورد فرهنگ‌سازی عمومی برنامه‌های مناسبی اجرا شده است و عمده شهروندان از وجود مرکز اطلاع دارند که این رویکرد می‌بایست تقویت شود. البته مهم‌ترین عامل در تداوم مشارکت شهروندان دریافت بازخورهای مناسب است. این بازخورها موجب تبلیغ زبانی مرکز شده و جایگاه آن را در جامعه نهادینه می‌سازد. گزینش کارکنان مناسب از لحاظ تجربه، دانش و سلامت نقش مهمی در بهبود عملکرد مرکز خواهد داشت. با توجه به حساسیت عملکرد این مرکز عامل سوم یعنی سلامت افراد نقش پررنگ‌تری خواهد داشت. توانمندسازی شهروندان در حوزه نظارت و ارزیابی، عمدتاً از طریق تشکیل گروه‌های داوطلب مردمی و آموزش آنان در مرکز امکان‌پذیر است که البته برنامه‌هایی در این زمینه اجرا شده و بیشتر باید بر کیفیت این برنامه‌ها تمرکز شود. فرهنگ‌سازی سازمانی چه در حوزه کاهش فساد سازمانی و چه در حوزه اطلاع‌رسانی فساد و سایر معضلات شهرداری از طریق تغییر باورها و ارزش‌های افراد امکان‌پذیر است و البته برنامه‌ای زمان‌بر خواهد بود. مسأله‌ای که نقش مهمی در بهبود این حوزه دارد بهره‌گیری از متخصصان حوزه فرهنگ سازمانی است. یکپارچه کردن مدیریت شهری نیز موضوعی فراسازمانی است که نیازمند دخالت دولت و وزارتخانه‌های مربوطه است. در صورتی که این اقدام اساسی توسط مسئولین کشور به سرانجام برسد، تحول مهمی در نحوه مدیریت شهری صورت خواهد گرفت و بسیاری از موازی‌کاری‌ها و هزینه‌های مرتبط با آن حذف خواهد شد. شکل ۵ خلاصه‌ای از پیشنهادهای پژوهش را بر اساس اهمیت و اولویت نشان می‌دهد.



شکل ۵. طیف عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران به ترتیب اولویت

مآخذ

- امرودی، میثم، علامه، عبدالرضا، مظفر، حسین (۱۳۸۹). *نگاهی بر نظارت همگانی در باورها و آموزه‌های دینی*. تهران: مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- پازری، محسن، جهانگرد، نصرالله (۱۳۸۹). *فناوری اطلاعات عامل تحقق نظارت همگانی*. تهران: مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- پیرعلی، مصطفی (۱۳۸۹). *نظارت همگانی؛ چرایی، چگونگی*. در مجموعه مقالات سومین همایش ملی نظارت همگانی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- فلاحی، کیومرث (۱۳۸۹). *مدیریت و نظارت بر شهر*. تهران: مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- قرشی، سید روح‌اله (۱۳۹۱). *طراحی و توسعه الگوی نظارت همگانی در شهرداری تهران*. پایان‌نامه منتشر نشده دکتری پردیس فارابی دانشگاه تهران.
- مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران (۱۳۸۹). *ویژه‌نامه سومین همایش ملی نظارت همگانی*. تهران: مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. London: Sage.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101.
- Brodie, E., Hughes, T., Jochum, V., Miller, S., Ockenden, N., & Warburton, D. (2011). Pathways through participation: What creates and sustains active citizenship? Final report. *National Council for Voluntary Organisations, Institute for Volunteering Research*, 15 (4), 50.
- Donnelley, R. R. (2007). *LEAP: A manual for learning evaluation and planning in community learning and development*. Revised edition. Scottish Community Development Centre. Edinburgh. Available at: www.scotland.gov.uk (18/05/2012).
- Hashagen, S. (2002). *Models of community engagement*. Glasgow: Scottish Community Development Centre.
- Holmes, M. H. (2006). *Rationalizing public participation goals: How contextual and organizational factors shape public managers' decision-making process*. Unpublished PhD dissertation. Syracuse University Press, US.
- Huang, J. J., Tzeng, G. H., & Ong, C. S. (2005). Multidimensional data in multidimensional scaling using the analytic network process, *Pattern Recognition Letters*, 26 (6), 755-767.
- Malena, C. (2009). *From political won't to political will, building support for participatory governance*. Sterling: Kumarian Press.
- Sheedy, A. (2008). *Handbook on citizen engagement: Beyond consultation*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Thakkar, J., Deshmukh, S. G., Gupta, A. D., & Shankar, R. (2007). Development of

- a balanced scorecard: An integrated approach of interpretive structural modeling (ISM) and analytic network process (ANP). *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(1), 25-59.
- Woolum, J. (2010). *An exploratory study of citizen involvement in developing and reporting performance information at local level*. Unpublished PhD Dissertation. Arizona State University, US.