

عنوان ترجمه:

ایجاد اجتماعات شفاف: رویکرد انجمن بین المللی مدیریت شهر/ استان (ICMA)

Building Transparent Communities: ICMA's Approach

ICMA International

icma.org/international

مترجم: علیرضا جابری





فهرست مطالب

۴	۱- رهبران ICMA در قلب اجتماعات بهتر.....
۵	۲- ایجاد اجتماعات شفاف: رویکرد انجمن بین‌المللی مدیریت شهر/استان.....
۵	۳- نسخه ICMA از یک جامعه شفاف.....
۷	۴- شروع اصلاحات از سطح محلی.....
۸	۵- مروری بر عناصر اساسی موفقیت.....
۹	۵,۱- اراده سیاسی.....
۱۰	۵,۲- یکپارچگی.....
۱۴	۵,۳- تسهیم اطلاعات.....
۱۵	۵,۴- نظارت و اجرا.....
۱۶	۵,۵- اخلاق خدمات عمومی.....
۱۸	۶- نتیجه‌گیری.....

۱- رهبران ICMA در قلب اجتماعات بهتر

ICMA برجسته‌ترین سازمان مدیریت و رهبری دولت محلی است که مأموریت آن تعالی بخشیدن به حاکمیت محلی از طریق توسعه مدیریت حرفه‌ای دولت محلی و حمایت از آن در سراسر جهان است. این سازمان خدماتی چون پشتیبانی از اعضا، طبع و نشر، تولید داده و اطلاعات، کمک‌های همکار-محور و نتیجه-محور؛ و آموزش و توسعه حرفه‌ای را در اختیار بیش از ۸۵۰۰ شهر، شهرک و متخصصان استانی و سایر افراد در سراسر جهان قرار می‌دهد. تصمیمات مدیریتی اعضای ICMA، بیش از ۱۰۰ میلیون نفر را در هزاران اجتماع را -از شهرک‌های کوچک با جمعیت‌های چند صد نفری گرفته تا نواحی بزرگ چند میلیون نفری - تحت تأثیر قرار می‌دهد. در سال ۱۹۸۹، ICMA موسسه ICMA International را ایجاد کرد تا به تجربه سیاستمداران دولت محلی و مشاوران کهنه‌کار بین‌المللی در جهت پیشبرد مأموریت ICMA قدرت بیشتری ببخشد. این موسسه در حوزه‌های زیر مشغول به فعالیت است:

- حکمرانی و رهبری پاسخگو و مشارکت شهروندی؛
- توسعه پایدار اقتصاد محلی؛
- مدیریت مالی، حسابداری و بودجه‌بندی شفاف؛
- ارائه مؤثر و کارآمد خدمات شهرداری و مدیریت محیط‌زیست؛
- سنجش عملکرد و ارزیابی طرح؛
- مدیریت و حمایت اشتراکی دولت محلی؛
- تحلیل و تدوین سیاست؛
- اخلاقیات و تسهیلات ضد فساد دولت محلی.

انجمن بین‌المللی مدیریت شهری (ICMA) ضمن فعالیت در این حوزه‌ها، توانسته بیش از ۵۰۰ پروژه بین‌المللی را با موفقیت طراحی، اجرا و ارزیابی کند و در این راه از یک رویکرد عملی بی‌واسطه برای حل چالش‌های جهانی به صورت محلی استفاده کرده است.

لطفاً برای کسب اطلاعات بیشتر به آدرس وبسایت ما مراجعه فرمایید: icma.org/international

۲- ایجاد اجتماعات شفاف: رویکرد انجمن بین‌المللی مدیریت شهر/استان

وجود فساد در سیستم‌های حکومت محلی، کیفیت حکمرانی و خدمات را پایین می‌آورد و اعتماد عمومی به پاسخگویی و شایستگی‌های دولت را از بین می‌برد. فساد مخصوصاً در سطح محلی که در آن شهروندان فاصله کمتری با دولت دارند، عواقب خطرناکی دارد. برای مثال، تخصیص نامناسب منابع مسکن اجتماعی می‌تواند ارائه خدمات به جمعیت‌های هدف از قبیل مستضعفان و محرومان را مختل کند. فساد، با فرسودن اعتماد عمومی به دولت، رغبت شهروندان را برای همکاری با دولت از بین می‌برد. همچنین اعتماد اشخاص سرمایه‌گذار را پایین می‌آورد و فرصت‌های رشد اقتصادی را محدود می‌کند.

تمام ذینفعان در برابر تأثیرات تباہ‌کننده فساد، آسیب‌پذیر هستند. ممکن است مدیریت سازمان‌های غیردولتی (NGOها) به دست افراد فاسدی بیفتد که منافع شخصی را بر مأموریت سازمان مقدم می‌دارند. شرکت‌ها می‌توانند با یکدیگر و با دولت تباری کنند تا برنده مناقصه تهیه و تأمین خدمات عمومی شوند. ساکنان می‌توانند برای تسریع در معاملات به مقامات پیشنهاد رشوه بدهند و مقامات نیز می‌توانند کارمزدهایی فراتر از آنچه به‌طور قانونی برای خدمات تعیین شده است، دریافت کنند.

از سوی دیگر، شفافیت در دولت محلی در جهت ارائه خدمات به شکلی مؤثر و کارآمد، افزایش اعتماد و اطمینان شهروندان، توسعه اقتصادی سالم و ارتقای حکمرانی، نقشی بنیادی دارد.

به‌طور کلی رابطه میان شفافیت و فساد، مستقیم و معکوس است: هرچه شفافیت بیشتر باشد، فساد کمتر خواهد بود.

بنا به باور ICMA (انجمن بین‌المللی مدیریت شهری/استانی) هرچند شفافیت و پاسخگویی ویژگی‌های مهم یک اجتماع هستند، هدف نهایی بهبود زندگی شهروندان از طریق ارائه خدمات باکیفیت و ترویج توسعه اقتصاد محلی به شکلی آزاد، رقابتی و منصفانه است. از آنجا که افزایش تمرکززدایی باعث مسئولیت‌پذیری دولت‌های محلی متعددی در سراسر جهان از نظر ارائه مستقیم خدمات به شهروندان و در نتیجه آن باعث افزایش ریسک فساد شده است، ICMA در جهان در سطح محلی فعالیت می‌کند تا شفافیت را از طریق تقویت مدیریت محلی و ظرفیت فنی، پرورش روابط ذینفعان و ترویج فرهنگ انسجام و اعتماد به خدمات عمومی، ارتقا بخشد.

۳- نسخه ICMA از یک جامعه شفاف

ICMA در سال ۱۹۱۴ برای مبارزه با فساد گسترده‌ای که دولت‌های محلی آمریکا را آلوده کرده بود و برای ترویج ارزش مدیریت حرفه‌ای تأسیس شد. از آن زمان به بعد این سازمان همیشه نقشی محوری در ترویج شفافیت و پاسخگویی در دولت محلی بازی کرده است. در سال ۱۹۲۴، ICMA قواعد اخلاقی خود را به تصویب رساند.

جامعه شفاف

دولت محلی، جامعه مدنی و بخش خصوصی با یکدیگر همکاری می‌کنند تا به شکلی اخلاقی و آزاد که پاسخگویی حاصل آن است، به عامه مردم خدمت کنند.

این قواعد که پیش‌نویس آن توسط گروه کوچکی از افراد داوطلب تهیه شده بود، امروزه توسط تمام نهادهای عضو این سازمان که حاضر به رعایت آن و پاسخگویی در برابر همتایانشان هستند، امضا می‌شود. ICMA به‌عنوان یک انجمن حرفه‌ای مأموریت خود را ادامه می‌دهد تا به تدریج اخلاق خدمات عمومی را به دولت محلی تزریق کند؛ و از [گسترش] اعمال و رفتارهای اخلاقی در میان مقامات و کارکنان دولت محلی طرفداری کند.

کتابچه^۱ حاضر به شکلی اجمالی نگاه ICMA را به یک جامعه شفاف تبیین می‌کند. در حالی که دولت محلی نقشی حیاتی در تسهیل شفافیت و پاسخگویی بازی می‌کند، از اصطلاح جامعه/اجتماع استفاده می‌شود تا تأکید گردد که تمام ذینفعان - جامعه مدنی، بخش خصوصی و نیز دولت محلی - باید به استانداردهای شفافیت و پاسخگویی پایبند باشند. هر سه باید برای شناسایی راهکارها و ترویج شفافیت در سازمان‌های خودشان به شکلی فعالانه مشارکت کنند. هر سه مسئولیت برقراری ارتباط به شکلی آزاد و همکاری برای تسهیل روند تغییر را بر عهده دارند.

ICMA در رابطه با اهداف مقاله حاضر، جامعه مدنی را از میان تمام مؤلفه‌های موجود شامل شهروندان، سازمان‌های اجتماع-محور، سازمان‌های غیردولتی، دانشگاه‌ها، انجمن‌های تخصصی و رسانه‌ها می‌داند. جامعه مدنی می‌تواند و باید نقشی اساسی در تقاضای خدمات بهتر و رشد اقتصادی پایدار بازی کند.

بخش خصوصی شامل شرکت‌ها، صنعت و سازمان‌های نماینده آن‌ها مانند اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های تجاری است. همانند جامعه مدنی، بخش خصوصی علاقه‌ای حیاتی به رشد اقتصادی و بهبود ارائه خدمات دارد. سیستم‌های مدیریت مالی شفاف و یکپارچه به دولت‌های محلی کمک می‌کنند تا از طریق جلب اعتماد و احترام بازارهای مالی صلاحیت لازم را برای دریافت اعتبارات مالی ضروری به دست آورند. اجتماعات شفاف که ارائه خدمات باکیفیتی داشته باشند کسب‌وکارها را حفظ و سرمایه‌گذاری‌های جدید را جذب می‌کنند که نتیجه آن ایجاد شغل‌های بیشتر و افزایش عواید مالیاتی است. درنهایت، این اجتماعات سطحی از کیفیت زندگی را به وجود می‌آورند که از نظر ساکنان فعلی، شهروندان شرکتی و تازه‌واردان مطلوب باشد.

چشم‌انداز ICMA به یک اجتماع شفاف از تجربه گسترده آن در سراسر جهان و از همکاری با دولت‌های محلی و سایر ذینفعان منتج شده است. این تجربه آن را قادر ساخته تا «عناصر اساسی موفقیت» برای ایجاد شفافیت و پاسخگویی را شناسایی کند. در حالی که همگان باور دارند که فساد در دولت تأثیرات نامطلوبی بر کیفیت ارائه خدمات و رشد اقتصادی دارد، این نیز درست است که خودپسندی جامعه مدنی و بخش خصوصی نیز همین عواقب را بر جای

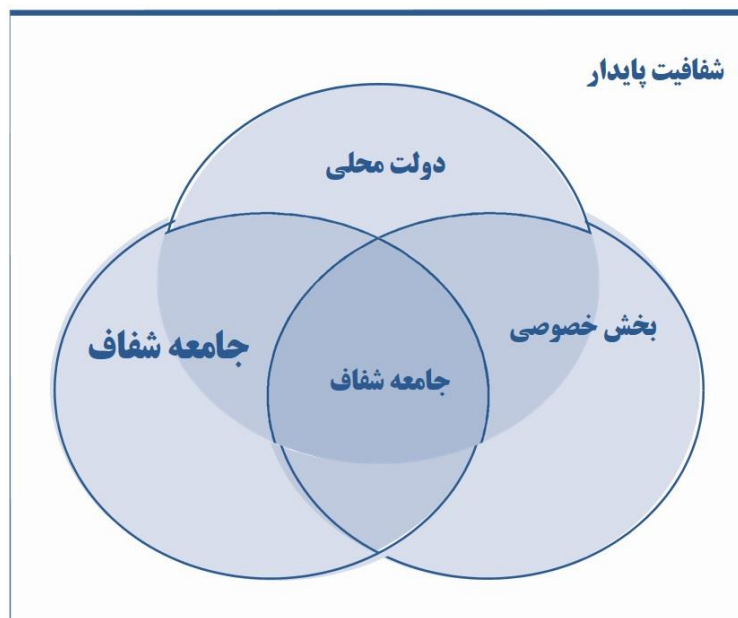
^۱ white paper: کتاب/جزوه‌ای که یک نهاد جهت تشریح یا اعلام برخی مسائل منتشر می‌کند.

می‌گذارد. از این رو، عناصر اساسی موفقیت که توسط ICMA شناسایی شده‌اند، به جای هدف گرفتن افراد، عمدتاً بر مشارکت دادن فعالانه ذینفعان در فرآیند اصلاحات تمرکز دارد.

راه‌های متعددی برای اطمینان از تلفیق این عناصر وجود دارد؛ و در حالی که مدل ترسیم شده در این مقاله کاربرد گسترده‌ای دارد، رویکردها و ابزارهای ویژه برای برآورده ساختن عناصر اساسی موفقیت باید مناسب هر اجتماع باشند. رویکرد(های) منتخب باید به عوامل بی‌شماری که منحصر به هر اجتماع خاص هستند؛ از جمله ماهیت فساد که در اجتماع هست؛ چارچوب‌های قانونی محلی، ایالتی و فدرال آن؛ و پایه منابع آن توجه داشته باشند.

۴- شروع اصلاحات از سطح محلی

محیطی که شفافیت، تخصص‌گرایی و پاسخگویی نداشته باشد، گسترش فساد را ممکن می‌سازد. قبل از شروع اصلاحات در سطح محلی، باید چالش‌هایی را که در حال حاضر پیش روی دولت‌های محلی و اجتماعات آن‌ها وجود دارد درک کرد. در پی تمرکززدایی، دولت‌های محلی قیومیت [سرپرستی] و نه اصل منابع را برای ارائه خدمات باکیفیت به شهروندان در اختیار دارند. دولت‌های محلی که در داخل چارچوب‌های قانونی و سیاسی ملی و زیر-منطقه‌ای فعالیت می‌کنند ممکن است با فقدان خودمختاری و توانمندی برای انجام اصلاحات دست به گریبان باشند. روشن است که هرگونه شفافیت که از سطح محلی آغاز می‌شود اگر به‌عنوان بخشی از مجموعه اقدامات گسترده‌تر و سطح ملی ضد فساد که شامل تمام بازیگران مرتبط است، انجام شود، بیشترین شانس موفقیت را دارد.



فعالیت در سطح محلی برای ترویج اصلاحات ملی منافع بسیاری دارد. اقدامات سطح محلی اغلب به پیشرفت‌های سریع و ملموسی دست می‌یابند که ممکن است رسیدن به همان موفقیت‌ها در سطح ملی به چندین دهه زمان نیاز داشته باشد. مؤسسات محلی از نظر اندازه و چشم‌انداز محدودتر از نهادهای سطح ملی هستند و از این رو در برابر اصلاحات شتابان و قابل‌درک^۱، پذیرش بیشتری دارند. نهادهای محلی نیز بیش از پیش در دسترس و در معرض دید اکثریت شهروندان خواهند بود؛ به طوری که درک روشن‌تر پیوندهای مستقیم میان افزایش شفافیت و ارتقای کیفیت خدمات راحت می‌شود.

دولت‌های محلی راه را نشان می‌دهند

در حالی که یک راهبرد موفق و یکپارچه ضد فساد ۱۰ تا ۱۵ سال زمان نیاز دارد تا خروجی آن در سطح ملی بروز کند، تأثیرات آن در سطح محلی ممکن است که حتی در کمتر از دو سال نیز دیده شود.

Maria Gonzalez de Asis, "Coalition-Building to Fight Corruption: Draft" (Washington, D.C.: World Bank Institute, November ۲۰۰۰), ۸.

ابتکارات سطح محلی به عنوان بخشی از یک طرح اصلاحی گسترده‌تر و یکپارچه سطح ملی، می‌توانند به عنوان مدل‌هایی از بهترین اقدامات برای فراهم ساختن اطلاعات برای تصمیم‌سازی‌های سطح محلی و ملی مورد استفاده قرار گیرند. در نهایت، اصلاحات سطح محلی گرایش بیشتری به سمت تمرکز نهادی دارند تا اصلاحات سطح ملی که ممکن است مسائل حقوقی، مربوط به مجلس یا مربوط به قانون اساسی را نیز در بر گیرند.

۵- مروری بر عناصر اساسی موفقیت

برای پرورش مشارکت فعال مشارکت‌کنندگان و تضمین پایداری بلندمدت، باید چشم‌اندازی از یک اجتماع شفاف طراحی کرد که در میان تمام ذینفعان، مشترک و از نظر آن‌ها نیز مطلوب باشد. این چشم‌انداز می‌تواند بهبود کیفیت خدمات و یا توسعه اقتصاد محلی باشد. سیستم‌های یکدست دولت محلی باید بازتاب‌کننده اولویت‌های اجتماع و ضرورت‌های ناشی از تدارک خدماتی باشد که به طور مشترک بر سر آن‌ها توافق حاصل شده است. علاوه بر این، طراحی این چشم‌انداز باید چنان باشد که به شکلی مؤلف و مثبت تمام ذینفعان را ضمن تمرکز بر اصلاحات پایدار نهادی و سیستمی در بر گیرد. در نتیجه، باید آگاهی عمومی، انتشار آزاد اطلاعات و مشارکت تمام ذینفعان را در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع دولت محلی گسترش دهد.

^۱ perceptible

ICMA با تکیه بر بیش از ۹۰ سال تخصص کسب شده در میدان عمل، مدل موفقی را برای اجتماعات شفاف ارائه کرده است. این مدل بر محور پنج عنصر اساسی موفقیت قرار دارد: اراده سیاسی، یکپارچگی، تسهیم اطلاعات و یادگیری مداوم، نظارت و ارزیابی؛ و اخلاق خدمات عمومی. همچنین نیازمند ارتباطات فعال و مشارکت میان دولت محلی، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. با این حال، توانمندی یک ذینفع خاص برای مشارکت مؤثر در اجرای این عناصر اساسی نیازمند ابزارها و فرآیندها مخصوص و ایجاد ظرفیت نهادی است.

۵،۱- اراده سیاسی

اولین عنصر اساسی برای موفقیت در دستیابی به مدل جامعه شفاف، اراده سیاسی است. شاخصه اراده سیاسی آمادگی رهبران جامعه برای پاسخگویی در برابر شهروندان و تمایل برای تحمیل مکافات عمل بر کسانی است که رفتارها و اعمال نامناسب داشته‌اند.



این رهبران باید طبق قواعد و استانداردهای رفتار اخلاقی که به‌روشنی طراحی، اجرا و تحمیل می‌شوند عمل کنند، نه فقط بر اساس وضعیت حقوقی. به‌بیان‌دیگر، اراده سیاسی توسط یک رهبری اخلاقی تجلی می‌یابد که فراتر از مبنای مقرراتی چارچوب‌های قانونی قرار می‌گیرد. ارزش احکام و قوانین اخلاقی به آن است که تضمین می‌کند مجازات‌هایی برای اعمال غیراخلاقی وجود داشته باشد، بنابراین رهبران باید اقداماتی را ترویج کنند که روحیات مورد

نظر این مقررات است را ارتقاء می‌بخشند. رهبران اجتماع باید به‌روشنی نقش‌ها و مسئولیت‌های داخل و میان سازمان‌ها را تعریف کنند، به شکلی نظام‌مند آن‌ها را به جامعه انتقال دهند و ارزش‌های خدمات عمومی را در محیط پیرامون خود پیشرفت دهند.

پنجره‌های فرصتی وجود دارد که از طریق آن می‌توان اراده سیاسی را پرورش داد. تغییر مجریان دولت محلی یا یک سازمان اجتماعی بخصوص، متعاقب افشای فساد ممکن است به تسهیل اصلاحات کمک کند. انتخابات مشوق دیگری را برای رهبران فراهم می‌آورد تا حاضر به ارتقای خدمات عمومی باشند بخصوص زمانی که مقامات انتخاب شده بخواهند بیش از یک دوره روی کار بمانند.

عناصر اساسی موفقیت ICMA
- اراده سیاسی در بالاترین سطوح رهبری
- یکپارچگی در سیستم‌های دولت محلی
- فرهنگ تسهیم اطلاعات
- نظارت و ارزیابی مداوم
- ترویج اخلاق خدمات عمومی

۵،۲- یکپارچگی

یکپارچگی در سیستم‌های دولت محلی، دومین عنصر اساسی موفقیت در مدل یاد شده است. برای اینکه دولت محلی بتواند خدمات باکیفیتی ارائه کند و توسعه اقتصادی را گسترش دهد، فرآیندها و رویه‌های اداری باید در تمام سیستم‌ها و ادارات (بخش‌ها) به شکلی ساده و استاندارد شده باشد به حدی که فرصت پنهان‌کاری^۱ و فساد افراد به حداقل ممکن برسد. سازمان ICMA در ابتدا سه نظام کلیدی را شناسایی کرد که باید به شکلی شفاف و مسئولانه عمل کنند: مدیریت منابع انسانی (HR)، تهیه و تأمین و بخش مدیریت مالی.

مدیریت منابع انسانی: شفافیت در سیستم‌های مدیریت منابع انسانی کنترل‌های داخلی را فراهم می‌آورد و مشوق‌ها و فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهد. در داخل یک دولت محلی، مدیریت منابع انسانی باید تابع اقدامات برای ایجاد نوعی اخلاق خدمات عمومی در نیروی کار باشد و احترام به‌وقت و منابع عمومی را در آن‌ها پرورش دهد. این امر مستلزم آن است که کارکنان دولت محلی اجزای تشکیل‌دهنده رفتار اخلاقی را بیاموزند و درک کنند؛ و بالاترین استانداردهای یکپارچگی و تعهد باید از طریق استخدام و ارتقای افراد بر اساس شایستگی‌ها، تقویت شوند. سیاست‌ها و

^۱ discretion

فرآیندهای پرسنلی مشخص، از جمله برخوردهای انضباطی سازگار برای تخلفات باید تدوین و بر تمام کارکنان اعمال شوند.

تهیه و تأمین: تهیه و تأمین دومین سیستم مدیریت حیاتی است که در برابر سوءاستفاده چه در داخل دولت محلی و چه در قالب بخش خصوصی آسیب‌پذیر است. فساد و تبانی هزینه‌های معاملات عمومی را افزایش می‌دهد و انتخاب‌های پیش روی دولت‌های محلی را محدود می‌سازد.

فرآیند تهیه و تأمین برای شفاف بودن باید به صورت آزاد و در دسترس تمام عرضه‌کننده‌های واجد شرایط از قبیل شرکت‌ها/بنگاه‌هایی که کوچک، کم‌بضاعت یا در تملک زنان یا اقلیت‌ها هستند، باشد. رویه‌های تهیه و تأمین باید مشتمل بر آماده‌سازی اسناد استاندارد مناقصه/مزایده‌ای باشد که استانداردها و مشخصات غیر تبعیض‌آمیز را پوشش می‌دهند. دولت‌های محلی باید پیشنهادهای رقابتی را ترویج و تمام مناقصه‌ها و مزایده‌های اعلام کنند.

باید معیارهای ارزیابی منصفانه و شفاف که به‌روشنی مقید به مناقصه‌های تبلیغ شده‌اند، تهیه‌شده و در تمام فرآیندهای تهیه و تأمین رقابتی به کار گرفته شوند. این کار تضمین می‌کند که تمام پیشنهادها بر اساس استانداردهای صلاحیت فنی مشابه که در مشخصات پیشنهاد (مناقصه/مزایده) الزامی شده است، ارزیابی شوند. متصدیان تهیه و تأمین باید بدانند چه زمانی می‌توانند اطلاعات را در اختیار عموم مردم قرار دهند و چه زمانی اطلاعات اختصاصی باید محرمانه بماند. در زمان تصمیم‌گیری درباره برنده مناقصه، باید به‌منظور مستند کردن برنده معامله و انعکاس فرآیند تصمیم‌گیری، حتی عدم پذیرش پیشنهادها، تمام سوابق جمع‌آوری شود. همچنین باید فرآیندی برای درخواست تجدیدنظر نیز وجود داشته باشد اما باید به شکلی طراحی و تدوین شود که تأخیر در اجرای پروژه را به حداقل ممکن برساند.

تعیین برنده قرارداد، انتهای فرآیند تهیه و تأمین نیست. متصدیان تهیه و تأمین باید بتوانند به شکلی مؤثر پروژه‌ها، پیمان‌کاران و عرضه‌کنندگان را مدیریت کنند تا مطلوبیت قرارداد برای تدارک کالاها و خدمات را تضمین نمایند. دولت‌های محلی و تمام مشارکت‌کنندگان در فرآیند تهیه و تأمین از جمله بخش خصوصی و NGOها باید طرح‌های آموزشی مناسبی داشته باشند تا اطمینان حاصل شود که رهنمودهای ملی تهیه و تأمین به دقت دنبال می‌شوند. پیمانکاران و عرضه‌کنندگان باید برای انجام تعهدات خود در برابر جامعه پاسخگو باشند.

سایر ذینفعان نیز در تدوین و حفظ سیستم‌های تهیه و تأمین شفاف، نقشی را بر عهده دارند. این وظیفه معمولاً از طریق کمیته‌های نظارتی چندجانبه^۱ انجام می‌شود که می‌توانند سیستم‌ها و واگذاری‌های تهیه و تأمین عمومی را پایش کنند تا مطمئن شوند که فعالیت‌های تهیه و تأمین در چارچوب بودجه مصوب انجام می‌شوند. در مواردی که دولت‌های محلی مجبور به انحراف از بودجه اصلی می‌شوند، باید در انجمن‌های آزاد درباره تعدیل‌های موردنظر بحث شود تا این اطمینان حاصل شود که فعالیت‌های جدید مطابق با اولویت‌های مورد توافق جامعه هستند. کمیته‌های نظارتی

^۱ multistakeholder oversight committees

هم می‌توانند بر اجرای پروژه نظارت داشته باشند و تضمین کنند که دولت‌های محلی پیمان‌کاران را برای انجام تعهداتشان پاسخگو و مسئولیت‌پذیر نگه می‌دارند.

از آنجا که سیستم‌های تدارکاتی در معرض سوءاستفاده‌های بخش خصوص هستند، دولت محلی می‌تواند سازوکارهای ارزیابی اولیه^۱ را برای مناقصه‌های عمومی مستقر کند تا سازمان‌هایی که در گذشته رشوه‌هایی را پیشنهاد یا اقدام به تبانی کرده‌اند از مشارکت در آن فرآیندهای آزاد محروم شوند. این اقدام، مسیرهایی را برای همکاری با سازمان‌هایی که نماینده بخش خصوصی هستند باز می‌کند. اتاق‌های بازرگانی یا صنعت می‌توانند برای آموزش دادن به اعضای خود درباره فرآیندهای تهیه و تأمین بخش عمومی و استقرار قواعد اخلاقی برای آن دسته از شرکت‌هایی که برای مناقصه‌ها و مزایده‌های عمومی رقابت می‌کنند، در طرح‌هایی مشارکت نمایند.

ارزش‌های اصلی خدمات عمومی	
Equity	انصاف
Trust and transparency	اعتماد و شفافیت
Honor	افتخار
Integrity	یکپارچگی/امانت
Commitment	تعهد
Stewardship	مباشرت
نکته: حروف اول کلمات انگلیسی، واژه Ethics را می‌سازد که به معنای «اخلاقیات» است	

مدیریت مالی: سومین سیستم کلیدی دولت محلی، مدیریت مالی است. همانند مدیریت منابع انسانی و تهیه و تأمین، سیستم مدیریت مالی شفاف و یکپارچه پیوندی گسست‌ناپذیر با فرآیندهای برنامه‌ریزی مشارکتی جامعه دارد؛ چه، نظرات و آورده‌های شهروندان^۲ را در تخصیص منابع و تصمیم‌سازی وارد می‌کند و ابزارهایی را در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد تا دولت محلی را پاسخگو نگاه دارند.

مدیریت مالی شفاف و یکپارچه شامل یک سیستم حسابداری مبتنی بر استانداردهای مقبول بین‌المللی، یک فرآیند بودجه‌بندی باز و ارائه گزارش نتایج یا پیشرفت‌های مالی یا مبتنی بر عملکرد به اجتماع است. هر مؤلفه از سیستم، اطلاعات بخش بعدی را فراهم می‌کند. استفاده از یک سیستم حسابداری که یک شالوده مقبول بین‌المللی دارد، دولت

^۱ prequalification mechanisms

^۲ citizen input

محلی را قادر به بودجه‌بندی و ردیابی تخصیص منابع می‌سازد. همچنین داده‌های قابل حسابرسی به دست می‌دهد که می‌توان از آن‌ها برای تأمین اطلاعات گزارش‌های عملکرد که به اطلاع شهروندان می‌رسند، استفاده کرد؛ و البته مبنایی نیز برای برنامه‌ریزی‌ها و تخصیص منابع آتی فراهم آورد. ارائه گزارش از وضعیت فعالیت‌ها بر اساس معیارهای عملکردی از پیش تهیه شده، این امکان را به تمام بخش‌ها و دفاتر می‌دهد تا به‌سوی یک سیستم شفاف مدیریت عملکرد حرکت کنند و به جامعه نیز برای رسیدن به اهداف مشترک کمک می‌کند.

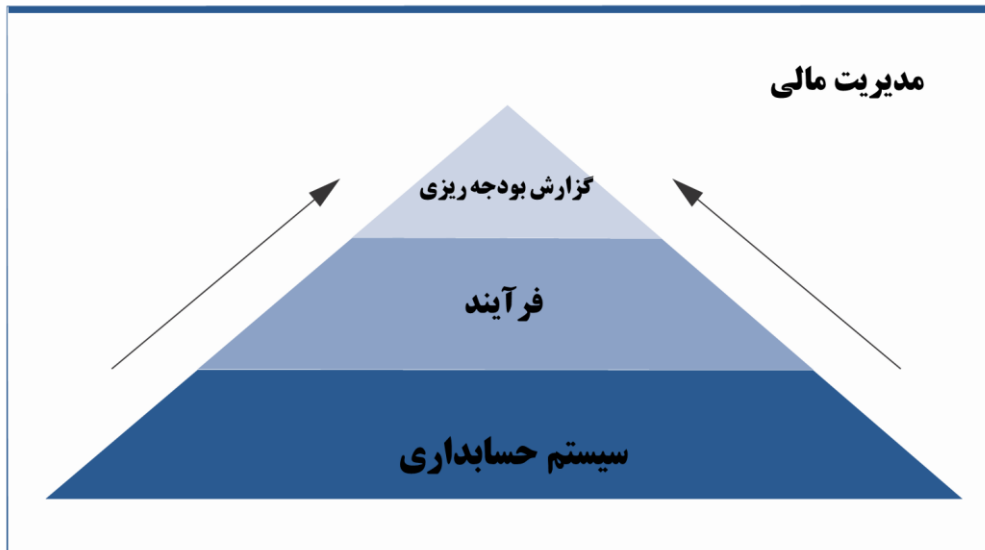
بودجه‌ریزی عملیاتی^۱ یکی از قدرتمندترین و مفیدترین ابزارهای ارزیابی عملکرد است که در اختیار دولت محلی قرار دارد. بودجه‌ریزی عملیاتی، منابع تخصیص یافته را به خروجی‌های قابل سنجش متصل می‌کند تا ارزیابی پیشرفت‌های حاصل شده به سوی تحقق اولویت‌هایی که اجتماع درباره آن به توافق رسیده است، ممکن شود. برای اینکه سیستم موردنظر موفقیت‌آمیز باشد، شاخص‌های عملکردی تدوین شده در چارچوب بودجه، باید برای تمام عواید و مخارج از جمله عواید ناشی از خود منبع و هزینه‌های عملیات یا استخدام اعمال شود. علاوه بر بودجه‌ریزی عملیاتی، بقیه ابزارها برای حصول اطمینان از اینکه فرآیند بودجه‌ریزی به شکلی باز و شفاف باشد، شامل موارد زیر است:

- سرمایه‌های چندساله نیازمند بودجه‌بندی دو تا پنج‌ساله است؛
- کارگاه‌های آموزش بودجه برای شهروندان قبل از اینکه فصل بودجه‌ریزی آغاز شود؛
- کارگاه‌های آزاد با مشارکت شوراها برای بحث درباره پیوندهای ناگسستنی میان بودجه و مسائلی از قبیل مدیریت رشد، کاربری زمین، حمل‌ونقل و برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی؛
- جلسات عمومی^۲ با حضور شهروندان که توسط برخی ادارات برپا می‌شوند تا به طور ویژه درباره بودجه‌های پیشنهادی‌شان بحث کنند؛
- یک «کارنامه» سالانه که در انتهای سال بودجه‌ای^۳ منتشر می‌شود تا بخش‌های کلیدی بودجه از جمله آنچه خرج شده و آنچه خرج نشده است و علت آن را توضیح دهد؛ و بحثی درباره فرآیند تعیین شده برای شروع برنامه‌ریزی بودجه سال مالی جدید نیز دارد.

^۱ performance budget

^۲ Open houses

^۳ budget year



دولت‌های محلی علاوه بر یک سیستم مدیریت مالی یکپارچه باید کنترل‌های داخلی را توسعه داده و حسابرسی‌های مستقل دوره‌ای انجام دهند. اطلاعات به دست آمده از یک سیستم مدیریت مالی به مقامات محلی امکان تدوین صورت وضعیت‌های مالی شفاف و معتبری را می‌دهد که می‌توان آن‌ها را به شکلی عینی حسابرسی کرد. این کار به نوبه خود اجازه ارزیابی دولت‌های محلی از نظر اعتبار و قابل اعتماد بودن را می‌دهد؛ که گام مهمی برای تحریک رشد اقتصادی از طریق جذب سرمایه‌ها به شمار می‌رود.

۵،۳- تسهیم اطلاعات

سومین عنصر اساسی ترویج فرهنگ تسهیم اطلاعات در میان ذینفعان است. برای اینکه تمام ذینفعان با هدف ساختن جامعه‌ای شفاف در صحنه حاضر شوند، باید دسترسی آزادانه به اطلاعات شفاف و کاملی داشته باشند که با فرمتی متناسب برای شهروندان تهیه شده است. این اطلاعات می‌تواند گزارش‌های بودجه دولت محلی، اعلامیه‌های تفصیلی درباره خدمات دولت محلی و هرگونه کارمزد مرتبط با آن و انتشار مزایده‌ها و مناقصه‌های عمومی، باشند. برای اینکه تمام افراد بتوانند از این اطلاعات به شکل مؤثری استفاده کنند، باید بدانند که بخش عمومی چگونه رفتار می‌کند و محدودیت‌های مربوط به بودجه، تهیه و تأمین و منابع انسانی و نیز چارچوب‌های حقوقی که دولت محلی در قالب آن فعالیت می‌کند را بشناسند. تشخیص این ویژگی‌ها یا پارامترهای بنیادین به آگاهی بخشیدن به ذینفعان درباره گزینه‌ها و تصمیمات مربوط به تخصیص منابع کمک می‌کند.

دولت محلی علاوه بر تأمین اطلاعات باید فرصت‌هایی را برای گفتمان سازنده و اظهارنظر ذینفعان درباره تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع دولت محلی فراهم سازد. این کار به ساکنان محلی القاء می‌کند که خودشان در دولت محلی و مدیریت جامعه‌شان نقش دارند. فرصت‌های اظهارنظر ذینفعان می‌تواند مشتمل بر یک فرآیند برنامه‌ریزی

مشارکتی، توسعه شاخص‌های عملکردی و ارزیابی خروجی‌ها، جلسات بودجه و هیئت‌های بازنگری در تهیه و تأمین باشد.

سؤالات و مشاوره درباره اخلاقیات

ICMA مجله مدیریت عمومی (PM) را به صورت ماهانه منتشر می‌کند. هر شماره این مجله ستونی اختصاصی برای پاسخ دادن به سؤالات اعضا درباره اخلاقیات دارد و توصیه‌های اخلاقی در آن ارائه می‌شود.

در نهایت، تمام ذینفعان باید یک کمپین هماهنگ شده آگاهی بخشی عمومی را شروع کنند تا به اعضای خود درباره مسئله ساختن اجتماعات شفاف آموزش بدهند و آن‌ها را به این منظور بسیج کنند. پیوندهای آشکاری باید میان اجتماعات شفاف‌تر و ارائه خدمات بهتر و توسعه اقتصادی برقرار شود. شهروندان باید بفهمند که فساد برای همه خطرناک است و همه مسئولیت مشترکی برای مبارزه با آن در جامعه خودشان دارند. همین می‌تواند فرصتی برای اطلاع‌رسانی درباره اجرای طرح اصلاحات سیستمی باشد.

۴،۵- نظارت و اجرا

ایجاد فضایی برای نظارت و ارزیابی مداوم چهارمین عنصر موفقیت در مدل جامعه شفاف ICMA است. در تمام اقداماتی که برای تحقق جامعه شفافیت انجام می‌شود، ارزیابی اولیه‌ای باید برای جمع‌آوری داده‌های اولیه و شناسایی مسائل متمرکز بحرانی انجام شود. چنین ارزیابی‌هایی از میان سایر گزینه‌ها می‌تواند شامل ارزیابی آسیب‌پذیری دولت محلی در برابر فساد، پیمایش شهروندان برای شناخت ادراک آن‌ها از فساد و یک ارزیابی شفافیت سنجی باشد که توسط سازمان‌های جامعه مدنی انجام می‌شود. همزمان با گسترش و تکامل اقدامات، می‌توان از نظارت و ارزیابی مؤثر تمام ذینفعان برای نشان دادن پیشرفت، پرورش رقابت سالم در میان اجتماعات برای تشویق به بالا بردن سطح عملکرد و پیشبرد اقدامات مربوط به پاسخگویی و شفافیت پایدار در میان اجتماعات، بهره برد.

فرآیندهای نظارت و ارزیابی را می‌توان نهادینه کرد یا اینکه به صورت غیررسمی توسط ذینفعان مختلف و با استفاده از ابزارها و روش‌شناسی‌های ویژه انجام داد. ایجاد نهادهایی که می‌توانند به شکایات واصله از درون و بیرون دولت محلی رسیدگی کنند، پیام قدرتمندی برای جامعه دارد. چنین نهادی - خواه یک هیئت مستقل باشد یا یک بازرس ویژه^۲ - می‌تواند بخشی از دولت محلی باشد یا اینکه از آن جدا باشد، اما باید به مثابه یک هویت مستقل، در عرصه اقدام

^۱ outcome measures
^۲ ombudsman

و گزارش دهی آزاد باشد. هرگونه اقدامی که در پیش می‌گیرد این سند فوری و مشهود را در اختیار جامعه قرار می‌دهد که فساد امری غیرقابل‌پذیرش است. افرادی که موارد فساد را شناسایی می‌کنند نیز باید از هرگونه اقدام تلافی‌جویانه یا مجازات مصون باشند.

دولت محلی (شامل انجمن‌های وابسته به آن)، جامعه مدنی (شامل یک رسانه مستقل) و بخش خصوصی همگی باید در مسیر انجام وظیفه نظارت و ارزیابی آزاد باشند. این فرآیند می‌تواند به صورت جمعی و مثلاً از طریق ایجاد کمیته‌های چندجانبه نظارت بر تهیه و تأمین یا با آغاز به کار یک گروه ذینفع، از قبیل اجرای سنجش شفافیت دولت محلی توسط NGOها انجام شود. اقدامات نظارت و ارزیابی، در حالت ایده‌آل مجموع ابتکارات ذینفعان فردی و جمعی را با هم ترکیب می‌کنند.

همان‌طور که ICMA ثابت کرده است، نقش‌هایی برای مشارکت در نظارت و ارزیابی «خود» برای تک‌تک ذینفعان وجود دارد. انجمن‌های مقامات انتصابی و انتخابی دولت محلی و نیز انجمن‌های حرفه‌ای و تجاری می‌توانند رفتارهای شفاف و اخلاقی را با استفاده از قواعد اخلاقی یا قواعد رفتاری گسترش دهند تا پارامترها [یا الگوهایی] را در مقابل رفتارهای افراد و سازمان‌ها قرار دهند. برای اینکه چنین قواعدی موفقیت‌آمیز باشند باید مقبول مخاطبان هدف قرار گیرند، به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا با گذر زمان همچنان قابل‌اعمال بمانند و با سازوکارهای اجرایی مؤثری همراه باشند. انجمن‌ها با استقرار قواعد اخلاقی یا رفتاری به کمک سازوکارهای اجرایی مؤثر، نقش مهمی در ایجاد و نگهداشت استانداردهای رفتاری و حرفه‌ای، بازی می‌کنند.

۵-۰ اخلاق خدمات عمومی

پنجمین عامل اساسی موفقیت در مدل جامعه شفاف ICMA، اخلاق خدمات عمومی است. در حالی که اهمیت کنترل‌های مؤثر مانند مقررات را نمی‌توان نادیده گرفت، ترویج شفافیت و پاسخگویی باید در فرهنگ نهادی تمام ذینفعان ریشه بدواند.

ترویج و سازگاری و انطباق با قوانین موجود، از جمله قوانین آزادی اطلاعات، قوانین افشای اطلاعات منابع مالی مبارزات انتخاباتی، مقررات تعهد افشای دارایی‌ها از سوی مقامات دولتی، می‌توانند برای تقویت تعهد دولت محلی برای استقرار چشم‌انداز جامعه شفاف سودمند باشند.

در وهله اول تمام ذینفعان، ساکنان هستند

ICMA مجموعه ابزارهایی را توسعه داده است که از آنها در سطح جهان استفاده می‌کند تا طیف گسترده‌ای از ذینفعان را درگیر فرآیند ارزیابی شفافیت نهادی و تزریق مداوم اخلاق خدمات عمومی کند:

- قواعد اخلاقی اعضای ICMA
- مقیاس توسعه شهری/شهرداری
- قواعد اخلاقی بخش خصوصی
- شاخص زیست‌پذیری انجمن
- پیمان‌های اجتماعی برای مقامات منتخب
- مدیریت و مقایسه تطبیقی عملکرد
- ارزیابی شفافیت شهری شهروندان

اخلاق خدمات عمومی

قواعد اخلاقی اعضای ICMA، اصل چهارم:

تشخیص می‌دهد که وظیفه اصلی دولت محلی در تمام دوران این است که در خدمت منافع تمام مردم باشد.

قواعد اخلاق شرکتی ICMA، اصل هشتم:

احترام به فرآیندهای خرید آزادانه و رقابتی دولت محلی و ارائه قیمت عادلانه برای تمام کالاها یا خدماتی که سرمایه‌های عمومی برای آن دریافت می‌شود.

برای کسب اطلاعات بیشتر درباره قواعد اخلاقی ICMA، به ایجاد اجتماعات شفاف - تجربیات ICMA یا وبسایت آن به آدرس icma.org مراجعه کنید.

بنابراین، این امکان هست که مقررات دیگری از جمله آیین‌نامه‌های محلی که به جلسات بودجه و گزارش‌های عملکرد رسمیت می‌بخشند نیز تصویب شود. مسائل اجرای قوانین در سطح محلی^۱ باید با امور سطح ملی هماهنگ شوند همچنان که اجرای محلی و مشارکت در راهبردهای ضد فساد ملی نیاز به هماهنگی دارد. در حالی که مبارزه با فساد بستگی به میزان التزام به قوانین دارد، خدمتگزاران بخش عمومی باید تلاش کنند تا فراتر از نص قانون عمل کرده و اصول اخلاقی را در تمام فعالیت‌های روزانه‌شان به کار ببندند.

برای ایجاد نهادهای پایداری که متعهد به ایده‌آل‌های شفافیت و پاسخگویی‌اند، تمام ذینفعان باید برای ترویج یکپارچگی در خدمات عمومی نقشی فعال بازی کنند. در دولت محلی، قواعد اخلاقی و رفتاری، ابزارهای ارزشمندی برای

¹Local enforcement

استقرار پارامترهای اخلاقی مشترک و ارائه راهنمایی به کارکنان هستند. دولت‌های محلی باید منابعی را نیز در اختیار کارکنان قرار دهند. مثل آموزش مداوم و بحث‌های غیررسمی که طی آن می‌توانند به سؤالات و نگرانی‌های آن‌ها درباره مؤلفه‌ها و جوانب رفتار اخلاقی پاسخ دهند. جامعه مدنی و بخش خصوصی باید به این قبیل منابع آموزشی نیز دسترسی داشته باشند تا در آموزش دادن به اعضایشان و بسیج شهروندان برای حمایت از دولت‌های محلی شفاف و پاسخگو، از آن‌ها کمک بگیرند.

۶- نتیجه‌گیری

ICMA با کمک دانشی که در بیش از ۹۰ سال تجربه عملی به دست آمده است، مدلی را برای مدیریت شفاف جامعه محلی تدوین کرده است. این مدل که مستلزم مشارکت تمام ذینفعان - دولت محلی، جامعه مدنی و بخش خصوصی - در اقداماتی برای تضمین اصلاحات نهادی پایدار است، بر محور پنج عنصر اساسی موفقیت قرار دارد:

- اراده سیاسی
- یکپارچگی
- تسهیم اطلاعات
- نظارت و اجرا
- اخلاق خدمات عمومی

ذینفعان با استفاده از این عناصر برای ایجاد شفافیت و پاسخگویی، می‌توانند به سوی اهداف مشترک بهبود خدمات عمومی و رشد اقتصادی حرکت کنند. در حالی که مدل ICMA به شکل گسترده‌ای قابل اجرا است، روش‌شناسی‌ها و ابزارهای موردنیاز برای محقق ساختن پنج عنصر اساسی موفقیت باید به‌طور اختصاصی طراحی شوند تا عملکرد بهینه‌ای در درون بافت هر اجتماع داشته باشند.

اجرای ابتکارات در سطح محلی اغلب جلوه‌های آنی از موفقیت دارد؛ بخصوص زمانی که با اقدامات مشابه در سطح ملی مقایسه شود. این مهم، به ذینفعان اعتماد می‌بخشد، نیروی حرکت ایجاد می‌کند و تعهد به اقدامات اصلاح نهادی را افزایش می‌دهد؛ و تمام این موفقیت‌ها به نوبه خود می‌توانند در جهت آگاهی بخشی به گفتمان‌های سیاسی در سطح ملی به کار گرفته شوند و در اجتماعات دیگر تکرار شوند تا هدف نهایی حاصل گردد: ارتقای کیفیت زندگی تمام افراد.

برای کسب اطلاعات بیشتر درباره ICMA International از آدرس‌های زیر دیدن فرمایید:

icma.org/international

icma.org/latinoamerica

icma.org/southasia