

طراحی الگوی یکپارچه نظارت مالی و حقوقی برای ارتقای بهره‌وری سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری با تأکید بر سازمان مدیریت پسماند

امیرحسین احمدپور^۱، مهدی ملاح زاده^۲

۱- لیسانس علوم قضایی، دانشگاه آزاد بوشهر - واحد دلوار. (رییس سازمان مدیریت پسماند)

۲- کارشناسی حسابداری - حسابداری خدمات و تولیدات صنعتی، دانشگاه پلیمر بوشهر. (رییس اداره اجتماعی شهرداری)

چکیده

نظارت مالی و حقوقی در سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری، به‌ویژه در سازمان مدیریت پسماند، از بنیادی‌ترین سازوکارهای تضمین‌کننده بهره‌وری، پاسخگویی، شفافیت و تحقق حقوق شهروندی به‌شمار می‌آید. در شرایطی که شهرداری‌ها با محدودیت منابع، فشارهای فزاینده ناشی از گسترش شهری، پیچیدگی‌های نهادی، الزامات محیط‌زیستی و انتظارات روبه‌افزایش شهروندان مواجه‌اند، فقدان یک الگوی یکپارچه نظارت می‌تواند به اتلاف منابع، کاهش اعتماد عمومی، ضعف در وصول درآمدها، انحراف از مقررات و افت کیفیت خدمات منجر شود. هدف این پژوهش مروری-تحلیلی، تبیین بنیان‌های نظری و تجربی نظارت مالی و حقوقی در شهرداری‌ها و طراحی الگوی یکپارچه برای ارتقای بهره‌وری سازمان مدیریت پسماند است. روش پژوهش، مروری-تحلیلی و مبتنی بر گردآوری، ترکیب و واکاوی انتقادی یافته‌های مطالعات منتخب درباره حکمرانی شهری، اعتماد اجتماعی، حقوق شهروندی، درآمدهای شهری، الزامات حقوقی و مدیریت پسماند است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظارت مالی بدون پشتوانه حقوقی، و نظارت حقوقی بدون سازوکارهای مالی و حسابداری، کارآمدی لازم را ندارند؛ همچنین شفافیت، مشارکت شهروندی، حکمرانی مطلوب و رعایت حقوق محیط‌زیستی به‌طور مستقیم با افزایش اعتماد عمومی و بهبود عملکرد سازمان‌های شهری مرتبط‌اند. در حوزه مدیریت پسماند، درآمدزایی پایدار، کنترل هزینه‌ها، حسابداری مبتنی بر عملکرد، انطباق مقرراتی، جرم‌انگاری رفتارهای آسیب‌زا و پایش زیست‌محیطی، اجزای مکمل یک نظام نظارت یکپارچه‌اند. نتیجه‌گیری پژوهش آن است که الگوی پیشنهادی باید بر هم‌افزایی میان نهادهای مالی، حقوقی، اجرایی و نظارتی، استفاده از شاخص‌های عملکرد، سازوکارهای گزارش‌دهی شفاف، ارزیابی ریسک، ضمانت اجرای حقوقی و مشارکت ذی‌نفعان استوار باشد تا سازمان مدیریت پسماند بتواند به‌صورت پایدار، پاسخگو و بهره‌ور عمل کند و از این طریق کیفیت حکمرانی شهری ارتقا یابد.

واژگان کلیدی: نظارت مالی، نظارت حقوقی، حکمرانی شهری، سازمان مدیریت پسماند، بهره‌وری

۱. مقدمه

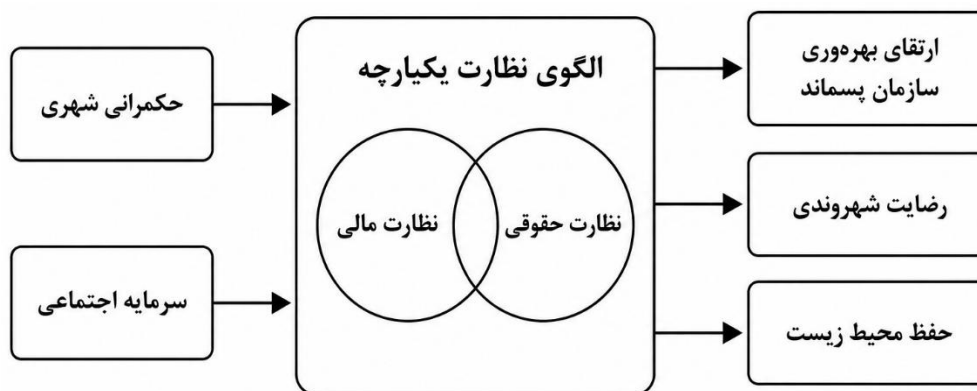
شهرداری‌ها در نظام اداره امور عمومی، نقشی فراتر از یک نهاد خدماتی صرف دارند و به‌منزله یکی از اصلی‌ترین کانون‌های تحقق حکمرانی شهری، تأمین‌کننده بخش مهمی از کیفیت زندگی شهروندان‌اند. در این میان، سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری، به‌ویژه سازمان مدیریت پسماند، در خط مقدم پاسخ به نیازهای روزمره شهروندان قرار دارند و عملکرد آن‌ها مستقیماً بر سلامت عمومی، بهداشت محیط، زیبایی شهری، اعتماد اجتماعی و رضایت از دولت محلی اثر می‌گذارد. با وجود این اهمیت، تجربه بسیاری از شهرداری‌ها نشان می‌دهد که نبود نظارت یکپارچه مالی و حقوقی، موجب تضعیف بهره‌وری، تشدید هزینه‌های پنهان، گسترش ناترازی درآمد و هزینه و در نتیجه کاهش اعتماد شهروندان به نظام شهری می‌شود. از این منظر، مسئله اصلی نه صرفاً کنترل هزینه یا پیگیری تخلفات، بلکه طراحی نظامی منسجم برای هم‌راستاسازی منابع مالی، تکالیف حقوقی و اهداف خدماتی است؛ نظامی که بتواند پاسخگویی را نهادی کند و از طریق شفافیت و انضباط، کارکردهای شهرداری را به سمت بهره‌وری پایدار سوق دهد (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴؛ آرابی، قاسمی، و معینی فر، ۱۳۹۷).

مدیریت پسماند به‌عنوان یکی از پیچیده‌ترین حوزه‌های خدمات شهری، دربرگیرنده ابعاد متنوعی از جمع‌آوری، حمل، پردازش، بازیافت، دفن، آموزش عمومی، تعامل با پیمانکاران، کنترل رفتارهای مخرب و رعایت استانداردهای محیط‌زیستی است. این حوزه هم‌زمان با الزامات مالی و حقوقی متکثر مواجه است؛ از یک‌سو نیازمند تأمین درآمد پایدار و کنترل هزینه‌هاست و از سوی دیگر در معرض قواعد سخت‌گیرانه حقوقی، محیط‌زیستی و کیفی قرار دارد. در نبود نظارت دقیق، امکان بروز ناکارآمدی در قراردادهای، نشت منابع مالی، تعارض منافع، تخلف از مقررات و حتی آسیب به حقوق شهروندی افزایش می‌یابد. پژوهش‌های مرتبط نشان داده‌اند که رضایت از عملکرد شهرداری، سرمایه اجتماعی و اعتماد نهادی، به‌شدت تحت تأثیر کیفیت حکمرانی، شفافیت و پاسخگویی سازمان‌های شهری است (شمس‌الدینی و همکاران، ۱۳۹۶؛ کماسی و حسینی، ۱۳۹۳؛ یوسفوند، ۱۴۰۴). بنابراین، طراحی الگوی نظارت یکپارچه باید از سطح کنترل اداری فراتر رفته و به سازوکاری نهادمند برای تضمین کارآمدی خدمات و صیانت از حقوق عمومی تبدیل شود.

از حیث نظری، نظارت مالی و حقوقی در شهرداری‌ها را می‌توان بخشی از معماری حکمرانی شهری دانست؛ معماری‌ای که در آن رابطه میان منابع، مقررات، اهداف و نتایج به‌طور مستمر ارزیابی می‌شود. حکمرانی مطلوب زمانی معنا می‌یابد که تصمیم‌گیری‌ها شفاف، مشارکت‌پذیر، قانون‌مند و پاسخگو باشد و مدیریت شهری بتواند میان منافع عمومی، پایداری مالی و الزامات عدالت اجتماعی توازن برقرار کند. پژوهش‌ها در ایران نشان داده‌اند که ضعف حکمرانی شهری، نبود هماهنگی نهادی و ناپایداری نظام درآمدی از مهم‌ترین موانع ارتقای عملکرد شهرداری‌هاست (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴؛ سلطانی، شعبان‌نیا منصور، و دشتی، ۱۴۰۳). در نتیجه، نظارت یکپارچه فقط ابزار کنترل نیست، بلکه سازوکار تولید اعتماد عمومی، کاهش تعارض و بهبود تصمیم‌گیری نیز هست. در سازمان مدیریت پسماند، این ضرورت دوچندان می‌شود؛ زیرا خدمات این سازمان ماهیتاً بر بستر تعامل مستقیم با شهروندان، محلات، پیمانکاران و محیط‌زیست شهری شکل می‌گیرد. هرگونه ضعف در نظارت مالی می‌تواند به افزایش هزینه‌های عملیاتی و کاهش بهره‌وری منجر شود، و هرگونه ضعف در نظارت حقوقی می‌تواند زمینه‌ساز نقض مقررات، آسیب محیطی و تضييع حقوق شهروندان باشد. از سوی دیگر، مشارکت شهروندی در تفکیک، کاهش تولید پسماند و رعایت قواعد زیست‌محیطی، به رضایت آنان از حقوق شهروندی و اعتماد به سازمان‌های شهری وابسته است (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰؛ عسگری، ۱۳۹۸). بنابراین، نظارت یکپارچه در این حوزه، باید هم بر رفتار درون‌سازمانی و هم بر کنش‌های برون‌سازمانی متمرکز باشد و شبکه‌ای از کنترل، آموزش، انگیزش و ضمانت اجرا را ایجاد کند.

مرور ادبیات نشان می‌دهد که رابطه میان حکمرانی شهری، اعتماد نهادی و بهره‌وری سازمانی، رابطه‌ای خطی و ساده نیست، بلکه از طریق متغیرهایی نظیر رضایت شهروندان، کیفیت خدمات، عدالت توزیعی، مشارکت اجتماعی و شفافیت مالی شکل می‌گیرد (کوهی نصرآبادی و همکاران، ۱۳۹۵؛ یوسفوند، ۱۴۰۴). بدین معنا، نظارت مالی و حقوقی وقتی اثربخش است که در چارچوبی از حکمرانی خوب قرار گیرد و بتواند هم سازوکارهای پیشگیرانه و هم سازوکارهای اصلاحی را در خود جای دهد. در سازمان مدیریت پسماند، چنین رویکردی می‌تواند به کاهش هزینه‌های چرخه عمر خدمات، افزایش درآمدهای قابل وصول، بهبود کیفیت قراردادهای، ارتقای انضباط مالی و تقویت التزام به حقوق محیط‌زیستی منجر شود.

از منظر سیاست‌گذاری، ضرورت طراحی الگوی یکپارچه زمانی برجسته‌تر می‌شود که توجه کنیم شهرداری‌ها اغلب با فشارهای سیاسی، محدودیت‌های بودجه‌ای، انتظارات متناقض و عدم ثبات قواعد تصمیم‌گیری مواجه‌اند. در چنین وضعی، نبود نظام نظارت هماهنگ باعث می‌شود کنترل‌های مالی، حقوقی و اجرایی به صورت جزیره‌ای عمل کرده و نه تنها مکمل یکدیگر نباشند، بلکه گاه موجب تعارض، موازی‌کاری و کندی عملیات شوند. مطالعات مربوط به موانع حکمرانی خوب نیز نشان می‌دهد که ضعف ظرفیت نهادی، ناهماهنگی بین واحدها و نبود شفافیت اطلاعاتی، تحقق اهداف عمومی را دشوار می‌کند (آرایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴). از این رو، پژوهش حاضر می‌کوشد با تکیه بر ادبیات موجود، چارچوبی تحلیلی برای یکپارچه‌سازی نظارت مالی و حقوقی در سازمان مدیریت پسماند ارائه کند. در این پژوهش، تمرکز اصلی بر آن است که نشان داده شود بهره‌وری در سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری، صرفاً با افزایش منابع مالی یا تشدید کنترل اداری حاصل نمی‌شود، بلکه نیازمند هم‌ترازی میان مقررات، حسابداری، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت عمومی است. این هم‌ترازی در مدیریت پسماند اهمیت مضاعف دارد، زیرا این حوزه هم جنبه اقتصادی دارد و هم جنبه حقوقی-زیست‌محیطی. پژوهش‌های مرتبط با درآمدهای سازمان مدیریت پسماند و عوامل مؤثر بر آن، نقش حکمرانی مطلوب، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی و اصلاح فرایندهای مالی را برجسته کرده‌اند (رضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰؛ سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). از این رو، پژوهش حاضر می‌کوشد مسیر گذار از کنترل‌های پراکنده به نظارت یکپارچه را روشن سازد. در نتیجه، مقدمه این بحث بر این اصل استوار است که شهرداری کارآمد، نه فقط شهرداری دارای منابع بیشتر، بلکه شهرداری دارای نظام نظارت هوشمندتر است. در نبود نظارت هم‌زمان مالی و حقوقی، حتی منابع قابل توجه نیز می‌توانند به بهره‌وری پایین، نارضایتی عمومی و فرسایش اعتماد منجر شوند. برعکس، الگوی یکپارچه نظارت می‌تواند از منابع محدود نیز کارایی بالاتری استخراج کند، تکالیف حقوقی را در مسیر عمل جاری کند و سازمان مدیریت پسماند را از یک واحد صرفاً اجرایی به نهادی پاسخگو، یادگیرنده و آینده‌نگر تبدیل سازد (مهدوی نصر، امیری، و آزاده، ۱۴۰۳؛ حیدری، برادری، و اشرافی، ۱۴۰۴).



شکل ۱. مدل مفهومی الگوی یکپارچه نظارت مالی و حقوقی برای ارتقای بهره‌وری سازمان مدیریت پسماند شهرداری

این مدل مفهومی نشان می‌دهد که ارتقای بهره‌وری در سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری، به‌ویژه سازمان مدیریت پسماند، حاصل تعامل میان عوامل حکمرانی شهری، سازوکارهای نظارتی و پیامدهای عملکردی است. در بخش ورودی مدل، مؤلفه‌هایی نظیر حکمرانی مطلوب شهری، الزامات قانونی و زیست‌محیطی، سرمایه اجتماعی و اعتماد شهروندان به‌عنوان بسترهای نهادی و اجتماعی مطرح شده‌اند که زمینه شکل‌گیری نظام نظارتی کارآمد را فراهم می‌کنند. در هسته مدل، «نظارت یکپارچه مالی و حقوقی» قرار دارد که از طریق ابزارهایی مانند شفافیت مالی، کنترل هزینه‌ها، مدیریت درآمدهای پایدار، نظارت بر قراردادهای رعایت حقوق شهروندی و اجرای قوانین محیط‌زیستی اعمال می‌شود. این نظارت یکپارچه موجب هم‌راستاسازی منابع مالی، مقررات حقوقی و اهداف خدماتی سازمان می‌گردد و از طریق افزایش پاسخگویی، کاهش تخلفات و بهبود مدیریت منابع، زمینه ارتقای عملکرد سازمانی را فراهم می‌سازد. در نهایت، پیامدهای این فرآیند در قالب افزایش بهره‌وری اقتصادی، بهبود کیفیت خدمات مدیریت پسماند، تقویت مشارکت شهروندان در فعالیتهای زیست‌محیطی و افزایش رضایت عمومی از عملکرد شهرداری نمایان می‌شود؛ امری که در نهایت به تقویت اعتماد نهادی و پایداری مدیریت شهری منجر خواهد شد.

۲. مبانی نظری نظارت مالی و حقوقی در سازمان‌های خدمات‌رسان شهری

نظارت مالی و حقوقی در سازمان‌های خدمات‌رسان شهری را باید در چارچوب نظریه‌های حکمرانی، مدیریت عمومی و اقتصاد نهادگرا فهم کرد. در این نگاه، سازمان شهری مجموعه‌ای از قراردادهای، قواعد و روابط قدرت است که کارکرد آن تنها با تخصیص منابع ممکن نمی‌شود، بلکه به کنترل انحرافات، کاهش عدم‌تقارن اطلاعاتی و تضمین انطباق با قانون نیز وابسته است. نظارت مالی بر جریان منابع، هزینه‌ها، درآمدها و کارایی تخصیص متمرکز است، در حالی که نظارت حقوقی بر رعایت قوانین، مقررات، تعهدات قراردادی، صلاحیت‌ها و حقوق عمومی ناظر است. هنگامی که این دو بعد از هم جدا شوند، امکان بروز شکاف میان «آنچه باید هزینه شود» و «آنچه مجاز است» افزایش می‌یابد و در نتیجه بهره‌وری سازمانی آسیب می‌بیند. از این رو، رویکرد یکپارچه بر این پیش‌فرض استوار است که کنترل بودجه‌ای و کنترل حقوقی، دو وجه یک سازوکار حکمرانی‌اند (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴؛ آرای و همکاران، ۱۳۹۷).

در ادبیات حکمرانی خوب، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، عدالت و اثربخشی، اصول بنیادین اداره عمومی محسوب می‌شوند. این اصول در سازمان‌های شهری، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند پسماند، نه تنها ارزش‌های هنجاری بلکه ابزارهای عملی بهبود عملکرد هستند. به‌عنوان نمونه، شفافیت اطلاعات مالی باعث می‌شود هزینه‌های واقعی خدمات آشکار شود و امکان ارزیابی تطبیقی فراهم آید؛ پاسخگویی حقوقی نیز سبب می‌شود تخلفات در قراردادهای خریدها و عملیات خدماتی به‌موقع شناسایی و اصلاح شوند. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که حکمرانی مطلوب به بهبود نظام درآمدی شهرداری‌ها یاری می‌رساند و ظرفیت شهرداری را در تأمین منابع پایدار تقویت می‌کند (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). بنابراین، نظریه حکمرانی مطلوب در سطح عملی، مستلزم طراحی سازوکارهای نظارت تلفیقی است.

از منظر نظریه نمایندگی، سازمان‌های شهری با مسئله تضاد منافع میان مدیران، کارکنان، پیمانکاران و شهروندان روبه‌رو هستند. در چنین وضعی، نظارت مالی برای کاهش فرصت‌طلبی و نظارت حقوقی برای مهار رفتارهای خارج از قاعده ضروری می‌شود. در سازمان مدیریت پسماند، پیمانکاران ممکن است به‌دنبال کاهش کیفیت خدمات برای افزایش سود باشند، یا

برخی واحدهای داخلی ممکن است به سبب ضعف کنترل، هزینه‌ها را غیرضروری افزایش دهند. نظارت مالی می‌تواند این رفتارها را از طریق حسابرسی، تطبیق اسناد و تحلیل هزینه-فایده آشکار کند، در حالی که نظارت حقوقی از طریق تضمین انطباق قراردادهای، رسیدگی به تخلفات و اعمال ضمانت اجرا، از استمرار انحراف جلوگیری می‌کند. چنین کارکردی زمانی کامل می‌شود که نظارت به صورت پیشینی، حین اجرا و پسینی طراحی شود و نه صرفاً پس از وقوع تخلف (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰).

از زاویه حسابداری مدیریت، بهره‌وری سازمان‌های شهری زمانی ارتقا می‌یابد که اطلاعات مالی به موقع، دقیق و قابل اتکا در اختیار مدیران قرار گیرد. حسابداری در اینجا فقط ابزار ثبت رویدادها نیست، بلکه مبنای تصمیم‌سازی، ارزیابی عملکرد و کنترل انحرافات است. وقتی هزینه جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفع پسماند به صورت فعالیت‌محور و در پیوند با مراکز هزینه ثبت شود، امکان تشخیص گلوگاه‌های ناکارآمدی فراهم می‌آید. هم‌زمان، نظارت حقوقی اطمینان می‌دهد که ثبت‌ها، قراردادهای و فرایندهای مالی از نظر شکلی و ماهوی با قانون سازگارند. این هم‌پوشانی میان حسابداری و حقوق، بنیان الگوی یکپارچه را تشکیل می‌دهد و می‌تواند از بروز هزینه‌های پنهان و تعهدات غیرمجاز جلوگیری کند (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰؛ مهدوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳). نظارت حقوقی در سازمان‌های خدمات‌رسان شهری، صرفاً به معنای کشف تخلف نیست، بلکه شامل پیشگیری از تعارضات، تفسیر صحیح مقررات، تنظیم قراردادهای منطبق با قانون و صیانت از حقوق شهروندان نیز می‌شود. در حوزه پسماند، این نظارت با حقوق محیط‌زیستی، حق سلامت، حق برخورداری از محیط پاک و حق دسترسی به خدمات منظم شهری گره خورده است. مطالعات حقوقی نشان داده‌اند که تکالیف مدیریت شهری در تحقق حقوق زیست‌محیطی شهروندان، جایگاهی مرکزی در سیاست‌گذاری محلی دارد و شوراهای شهر نیز در تعیین این تکالیف نقش مهمی ایفا می‌کنند (سلامی و مظهری، ۱۴۰۰). بنابراین، مبنای نظری نظارت حقوقی را باید در پیوند میان قانون، عدالت محیطی و مسئولیت عمومی جست‌وجو کرد. از سوی دیگر، رابطه میان نظارت و اعتماد عمومی قابل چشم‌پوشی نیست. نظریه سرمایه اجتماعی نشان می‌دهد که وقتی شهروندان عملکرد شهرداری را منصفانه، منظم و قانون‌مند ارزیابی کنند، تمایل آنان به همکاری و مشارکت افزایش می‌یابد. این موضوع در مدیریت پسماند اهمیت مضاعفی دارد، زیرا بخش مهمی از موفقیت این حوزه به رفتار شهروندان در تفکیک، کاهش تولید، رعایت زمان‌بندی و مشارکت در طرح‌های آموزشی وابسته است. پژوهش‌ها حاکی از آن است که عملکرد مطلوب مدیریت شهری با ارتقای سرمایه اجتماعی و رضایت شهروندان پیوند دارد (کماسی و حسینی، ۱۳۹۳؛ شمس‌الدینی و همکاران، ۱۳۹۶). در نتیجه، نظارت مالی و حقوقی نه تنها به کارایی درون‌سازمانی کمک می‌کند، بلکه سرمایه اجتماعی لازم برای موفقیت بیرونی را نیز می‌سازد.

از منظر نظریه نهادی، سازمان‌های شهری در محیطی عمل می‌کنند که قواعد رسمی و غیررسمی، ساختارهای قدرت و انتظارات اجتماعی بر آن اثرگذارند. در چنین فضایی، نظارت مؤثر باید هم بر قواعد مکتوب و هم بر فرهنگ سازمانی تکیه کند. اگرچه قانون و آیین‌نامه، چارچوب بیرونی را فراهم می‌آورند، اما اجرای مؤثر آن‌ها به وجود فرهنگ پاسخگویی، وجدان حرفه‌ای و تعهد اخلاقی وابسته است. یافته‌های مربوط به کاهش اعتماد نهادی در کلان‌شهرها نشان می‌دهد که هرگونه ضعف در پاسخگویی و شفافیت، به فرسایش اعتماد عمومی و کاهش همکاری شهروندان منجر می‌شود (یوسفوند، ۱۴۰۴). بنابراین، مبانی نظری الگوی یکپارچه باید فراتر از ابزارهای رسمی رفته و به سازوکارهای فرهنگی و نهادی نیز توجه کند. در نتیجه، تلفیق نظارت مالی و حقوقی را می‌توان پاسخی به پیچیدگی روزافزون خدمات شهری دانست. در گذشته، کنترل‌های بودجه‌ای و انضباط اداری شاید برای اداره سنتی شهرداری کافی به نظر می‌رسید، اما در شرایط کنونی که قراردادهای برون‌سپاری، الزامات زیست‌محیطی، استانداردهای حسابرسی و انتظارات حقوقی پیچیده‌تر شده‌اند، چنین رویکردهایی ناکافی‌اند. سازمان مدیریت پسماند برای اثربخشی، نیازمند نظارتی است که هم بر ورودی‌های مالی و هم بر خروجی‌های حقوقی و زیست‌محیطی

اشراف داشته باشد. این اشراف تنها با الگوی تلفیقی و مبتنی بر داده، قانون و ارزیابی عملکرد قابل تحقق است (حیدری و همکاران، ۱۴۰۴؛ مهدوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳).

۳. جایگاه حکمرانی شهری، حقوق شهروندی و اعتماد عمومی در نظام نظارت شهرداری

حکمرانی شهری را باید بستر کلان فهم نظارت در شهرداری دانست، زیرا کیفیت نظارت در خلأ شکل نمی‌گیرد، بلکه تحت تأثیر ساختار تصمیم‌گیری، توزیع قدرت، شفافیت روابط و کیفیت مشارکت ذی‌نفعان قرار دارد. در حکمرانی مطلوب، شهرداری نه صرفاً مجری خدمات، بلکه هماهنگ‌کننده شبکه‌ای از بازیگران عمومی، خصوصی و اجتماعی است که در تأمین منافع شهری نقش دارند. از این منظر، نظارت مالی و حقوقی زمانی اثربخش خواهد بود که در دل یک نظام حکمرانی پاسخگو، مشارکت‌محور و قانون‌مدار قرار گیرد. مطالعات انجام‌شده در زمینه حکمرانی شهری در ایران نشان می‌دهند که آسیب‌هایی مانند تمرکزگرایی، ضعف نظارت بر عملکرد، ناپایداری درآمدی و فاصله میان تصمیم و اجرا، از مهم‌ترین موانع ارتقای کارآمدی شهرداری‌ها هستند (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴؛ آرای و همکاران، ۱۳۹۷). حقوق شهروندی در حوزه خدمات شهری، صرفاً به معنای دسترسی فیزیکی به خدمات نیست، بلکه شامل حق برخورداری از خدمات باکیفیت، منصفانه، به‌موقع و بدون تبعیض نیز می‌شود. در موضوع پسماند، این حقوق با سلامت عمومی، حق زندگی در محیط پاک، حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی و حق مطالبه‌گری از نهادهای شهری پیوند دارد. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان رابطه معنادار دارد؛ بدین معنا که هرچه شهروندان عدالت و رعایت حقوق خود را بیشتر احساس کنند، در حفاظت از محیط شهری فعال‌تر می‌شوند (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰). بنابراین، نظام نظارت شهرداری باید نه تنها انضباط مالی، بلکه تحقق عملی حقوق شهروندی را نیز پیش کند.

اعتماد عمومی به شهرداری، سرمایه‌ای نهادی است که بدون آن اجرای برنامه‌های شهری دشوار و پرهزینه می‌شود. این اعتماد از عملکرد شفاف، رعایت قانون، پاسخگویی و عدالت در ارائه خدمات ناشی می‌شود. مطالعات اجتماعی نشان داده‌اند که عوامل اجتماعی و ادراک شهروندان از صداقت، کارآمدی و عدالت سازمان‌های شهری، بر اعتماد آنان تأثیر مستقیم دارد (کوهی نصرآبادی و همکاران، ۱۳۹۵). در سازمان مدیریت پسماند، اعتماد عمومی زمانی افزایش می‌یابد که شهروندان مشاهده کنند هزینه‌های دریافتی در مسیر درست خرج می‌شود، قراردادهای شفاف‌اند، شکایات به سرعت رسیدگی می‌شوند و الزامات زیست‌محیطی جدی گرفته می‌شود. از این رو، اعتماد نه یک پیامد جانبی، بلکه یکی از اهداف راهبردی نظام نظارت است. پیوند میان اعتماد عمومی و رضایت از عملکرد شهرداری در مطالعات مختلف تأیید شده است. شهروندان زمانی عملکرد شهرداری را مطلوب ارزیابی می‌کنند که خدمات ملموس، پیوسته و پاسخگو دریافت کنند و احساس کنند که سازمان شهری نسبت به نیازها و انتظارات آنان حساس است (شمس‌الدینی و همکاران، ۱۳۹۶). این حساسیت در حوزه پسماند اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا کوچک‌ترین اختلال در جمع‌آوری یا دفع پسماند می‌تواند به سرعت به نارضایتی گسترده و کاهش اعتبار نهادی بینجامد. بنابراین، نظارت مالی و حقوقی باید به‌گونه‌ای طراحی شود که امکان واکنش سریع، اصلاح خطا و گزارش‌دهی روشن را فراهم کند. از سوی دیگر، سرمایه اجتماعی شهروندان و عملکرد مدیریت شهری رابطه‌ای دوسویه دارند. هرچه مدیریت شهری کارآمدتر و پاسخگوتر باشد، همکاری، همیاری و اعتماد میان شهروندان افزایش می‌یابد و این افزایش خود به بهبود عملکرد کمک می‌کند (کماسی و حسینی، ۱۳۹۳). در حوزه مدیریت پسماند، این چرخه مثبت به‌ویژه در تفکیک از مبدأ، کاهش تولید پسماند و مشارکت در برنامه‌های بازیافت نمود می‌یابد. نظارت یکپارچه باید این چرخه را تقویت کند؛ یعنی با پیش

منظم عملکرد، انتشار عمومی نتایج و رسیدگی به تخلفات، زمینه را برای رشد سرمایه اجتماعی و تقویت همکاری شهروندان مهیا سازد.

نقش حکمرانی مطلوب در بهبود نظام درآمدی شهرداری نیز از همین نقطه قابل فهم است. زمانی که شهروندان به شهرداری اعتماد داشته باشند و سازوکارهای دریافت عوارض و هزینه‌ها شفاف و عادلانه باشد، مقاومت در برابر پرداخت کاهش می‌یابد و امکان وصول درآمد پایدار بیشتر می‌شود (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). در سازمان مدیریت پسماند، اگر درآمدها ناشی از خدمات واقعی، شفاف و قابل توجیه باشند، شهروندان آن را با عدالت بیشتری می‌پذیرند. در مقابل، اگر در مصرف درآمدها ابهام وجود داشته باشد، حتی سیاست‌های درآمدی درست نیز با شکست مواجه می‌شوند. پس اعتماد عمومی حلقه واسط میان نظارت و درآمد پایدار است. حکمرانی شهری در ایران با چالش‌هایی همچون شکاف میان مقررات و اجرا، ضعف هماهنگی درون‌سازمانی، محدودیت مشارکت شهروندی و نوسانات سیاستی روبه‌روست. این چالش‌ها موجب می‌شوند نظام نظارت نیز به‌صورت مقطعی و غیرمنسجم عمل کند. مطالعات سیاستی نشان داده‌اند که موانع تحقق حکمرانی خوب در اداره امور عمومی، اغلب ریشه در ناتوانی نهادها در ایجاد هماهنگی، شفافیت و سازوکارهای پاسخگویی دارد (آرابی و همکاران، ۱۳۹۷). بنابراین، برای ارتقای نظارت شهرداری، باید الگوی حکمرانی تغییر کند و نظارت به‌عنوان عنصر مرکزی این تغییر در نظر گرفته شود. در نتیجه، پیوند حقوق شهروندی، اعتماد عمومی و حکمرانی شهری، بنیان هنجاری الگوی نظارت یکپارچه را شکل می‌دهد. اگر نظارت فقط برای کشف خطا باشد، کارکردی محدود خواهد داشت؛ اما اگر برای تضمین حقوق شهروندان، بازسازی اعتماد و تقویت مشارکت طراحی شود، به ابزاری راهبردی برای تحول سازمانی بدل می‌شود. در سازمان مدیریت پسماند، این تحول به معنای تبدیل خدمات شهری از فرایندی صرفاً عملیاتی به فرایندی اجتماعی-حقوقی-مالی است که در آن هر تصمیم باید از منظر اثر بر حقوق شهروندی، اعتماد عمومی و بهره‌وری ارزیابی شود (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰؛ یوسفوند، ۱۴۰۴).

۴. ابعاد مالی، درآمدی و حسابداری در ارتقای بهره‌وری سازمان مدیریت پسماند

سازمان مدیریت پسماند از نظر مالی یکی از پیچیده‌ترین واحدهای خدماتی شهرداری است، زیرا هم با هزینه‌های جاری قابل توجه مواجه است و هم ظرفیت‌های درآمدی متنوع اما ناپایدار دارد. هزینه‌های جمع‌آوری، حمل، انتقال، پردازش، دفن، آموزش و نظافت شهری در کنار مخارج ناشی از قراردادهای پیمانکاری، ماشین‌آلات، سوخت، نیروی انسانی و نگهداشت تأسیسات، ساختار مالی این سازمان را سنگین می‌کند. در چنین شرایطی، بهره‌وری مالی مستلزم آن است که منابع محدود به‌گونه‌ای تخصیص یابند که بیشترین خدمت با کمترین هزینه ممکن تولید شود. پژوهش‌ها در زمینه درآمد سازمان مدیریت پسماند نشان داده‌اند که شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر درآمد، برای بهبود پایداری مالی این سازمان ضروری است (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰). درآمدزایی پایدار در مدیریت پسماند صرفاً به دریافت عوارض یا اتکای مستقیم به بودجه شهرداری محدود نیست، بلکه می‌تواند شامل فروش مواد بازیافتی، قراردادهای بازیافت، استفاده مجدد از پسماندهای آلی، توسعه بازارهای ثانویه و مشارکت با بخش خصوصی نیز باشد. با این حال، تحقق این ظرفیت‌ها نیازمند نظارت مالی دقیق و حسابداری شفاف است. بدون اطلاعات معتبر درباره هزینه و درآمد هر فعالیت، امکان تشخیص سودآوری یا زیان‌دهی بخش‌های مختلف وجود ندارد. در نتیجه، حسابداری فعالیت‌محور، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و تحلیل بهای تمام‌شده، ابزارهای ضروری برای ارتقای بهره‌وری در این سازمان محسوب می‌شوند. این ابزارها نه‌فقط برای ثبت، بلکه برای تصمیم‌گیری و اصلاح ساختار هزینه اهمیت دارند (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰؛ مهدوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳).

یکی از چالش‌های اصلی در بخش مالی سازمان‌های خدمات‌رسان شهری، ناترازی میان هزینه‌های واقعی و درآمدهای وصولی است. در بسیاری از موارد، هزینه خدمات پسماند به دلیل تورم، فرسودگی تجهیزات، افزایش قیمت انرژی و دستمزد، سریع‌تر از رشد درآمدها افزایش می‌یابد. اگر نظام درآمدی متکی بر سیاست‌های ناپایدار یا غیرشفاف باشد، سازمان در دام کسری مزمن قرار می‌گیرد و ناچار می‌شود کیفیت خدمات را کاهش دهد یا به بدهی‌های انباشته متوسل شود. حکمرانی مطلوب می‌تواند با اصلاح ساختار درآمدی، تنوع‌بخشی به منابع و شفاف‌سازی منطق اخذ عوارض، این ناترازی را کاهش دهد (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). از دید حسابداری و نظارت مالی، تفکیک هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم در مدیریت پسماند اهمیت فراوان دارد. زمانی که هزینه‌ها در سطوح مختلف عملیاتی ثبت نشوند، امکان ارزیابی دقیق عملکرد واحدها و پیمانکاران وجود نخواهد داشت. این امر به‌ویژه در قراردادهای برون‌سپاری جمع‌آوری و حمل پسماند، که معمولاً بخش بزرگی از هزینه‌ها را تشکیل می‌دهند، حساس‌تر است. نظارت مالی باید اطمینان حاصل کند که پرداخت‌ها متناسب با حجم خدمت، کیفیت اجرا و شاخص‌های عملکردی انجام می‌شود و از پرداخت‌های غیرموجه یا تکراری جلوگیری گردد. در اینجا، حسابرسی داخلی و تطبیق قراردادهای با اسناد مالی ابزارهای حیاتی‌اند.

بهره‌وری مالی همچنین وابسته به قابلیت مدیریت ریسک است. سازمان مدیریت پسماند با ریسک‌هایی مانند نوسان درآمد، خرابی تجهیزات، تاخیر در پرداخت پیمانکاران، فساد احتمالی، و تغییرات ناگهانی در تولید پسماند مواجه است. نظام نظارتی باید این ریسک‌ها را شناسایی، اولویت‌بندی و برای آن‌ها سازوکار کنترلی تعریف کند. اگر ریسک‌ها پیش از وقوع شناسایی شوند، هزینه‌های ناشی از بحران کاهش می‌یابد و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت بیشتر می‌شود. از این‌رو، نظارت مالی صرفاً گزارش‌گیری گذشته‌نگر نیست، بلکه ابزاری پیش‌نگر برای مدیریت آینده است. درآمدهای سازمان مدیریت پسماند می‌توانند با سیاست‌های تشویقی و نوآورانه افزایش یابند. پژوهش‌های مربوط به پسماند شهری و تجربیات موفق جهانی نشان می‌دهند که بهره‌گیری اقتصادی از پسماند، از طریق بازیافت، تفکیک، تبدیل مواد آلی به کمپوست و استفاده مجدد از منابع، به پایداری مالی و محیط‌زیستی کمک می‌کند (ریگی و همکاران، ۱۳۹۸؛ نوید فرحی جهرمی، ۱۴۰۴). با این حال، این ظرفیت‌ها تنها زمانی به نتیجه می‌رسند که شفافیت مالی، قراردادهای دقیق و نظارت حقوقی مستمر وجود داشته باشد. در غیر این صورت، درآمدهای بالقوه به سودهای از دست‌رفته یا هزینه‌های پنهان بدل می‌شوند.

مطالعه عوامل مؤثر بر درآمد سازمان مدیریت پسماند در شهرهایی مانند ساری نشان می‌دهد که ساختار مدیریت، کیفیت برنامه‌ریزی، شیوه تعامل با شهروندان و نظم حسابداری، در کنار عوامل بیرونی، بر سطح درآمد تأثیر می‌گذارند (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰). این یافته‌ها حاکی از آن است که درآمدزایی در مدیریت پسماند، یک مسئله صرفاً اقتصادی نیست، بلکه بازتابی از حکمرانی و نظارت است. سازمانی که گزارش‌های مالی روشن ارائه می‌کند، هزینه‌ها را کنترل می‌کند و با شهروندان و پیمانکاران بر اساس قواعد شفاف رفتار می‌کند، ظرفیت بیشتری برای افزایش درآمد و اعتماد ایجاد خواهد کرد. در نتیجه، بعد مالی و حسابداری در سازمان مدیریت پسماند باید از منطق مثبت منفعل به منطق مدیریت فعال منابع عبور کند. این گذار مستلزم آن است که اطلاعات مالی در خدمت تصمیم‌سازی، کنترل و ارزیابی قرار گیرد. نظارت یکپارچه در این بخش باید شاخص‌هایی مانند هزینه به ازای هر تن پسماند، نسبت درآمد به هزینه، نرخ وصول درآمد، کارایی قراردادهای، و سهم بازیافت در درآمد را رصد کند. تنها در چنین صورتی است که سازمان مدیریت پسماند می‌تواند از وضعیت هزینه‌محور و واکنشی به سمت وضعیت درآمدزا، برنامه‌محور و بهره‌ور حرکت کند (مه‌دوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳؛ سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳).

۵. الزامات حقوقی و زیست‌محیطی در مدیریت پسماند شهری

مدیریت پسماند شهری از منظر حقوقی، حوزه‌ای متکی بر تکالیف متعدد عمومی است که در آن شهرداری نه فقط ارائه‌دهنده خدمت، بلکه ضامن بخشی از حقوق بنیادین شهروندان به‌شمار می‌آید. در این حوزه، قوانین و مصوبات باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که هم از سلامت و محیط‌زیست حفاظت کنند و هم شرایط اجرای مؤثر خدمات را فراهم آورند. حقوق زیست‌محیطی شهروندان در شهرهای پرتراکم، ارتباط مستقیمی با نحوه جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفع پسماند دارد. اگر پسماند به‌درستی مدیریت نشود، آلودگی، بیماری، بوی نامطبوع، آسیب بصری و افت کیفیت زندگی در پی خواهد داشت. به همین دلیل، تکالیف مدیریت شهری در تحقق حقوق زیست‌محیطی، بخشی از مسئولیت حقوقی و اخلاقی شهرداری محسوب می‌شود (سلامی و مظهری، ۱۴۰۰). نظارت حقوقی در مدیریت پسماند باید بر رعایت سلسله‌مراتب مقررات، اصول مسئولیت، شفافیت قراردادهای و رعایت حقوق عمومی متمرکز باشد. یکی از نقاط آسیب‌پذیر این حوزه، قراردادهای پیمانکاری و واگذاری بخشی از عملیات به بخش خصوصی است که در صورت فقدان نظارت دقیق، می‌تواند به نقض حقوق شهروندان، کاهش کیفیت خدمات و انباشت تعهدات نامشروع منجر شود. قراردادهای شهری باید صریح، قابل سنجش و منطبق با استانداردهای خدماتی و زیست‌محیطی باشند. در چنین چارچوبی، نظارت حقوقی تضمین می‌کند که پیمانکاران از حدود تعهدات خود فراتر نروند و شهرداری نیز در مقام کارفرما، وظایف قانونی خود را رها نکند.

پژوهش‌های تطبیقی درباره جرم‌انگاری آسیب‌های ناشی از پسماند نشان داده‌اند که در نظام‌های حقوقی پیشرفته، رفتارهای آسیب‌زا نسبت به محیط و سلامت عمومی می‌تواند مشمول ضمانت اجرای شدیدی‌تر شود و این امر در ارتقای حقوق شهروندی نقش دارد (حیدری و همکاران، ۱۴۰۴). این دیدگاه برای مدیریت شهری ایران نیز آموزنده است، زیرا نشان می‌دهد که نظارت حقوقی صرفاً نباید به اختارهای اداری محدود شود، بلکه باید توانایی ارجاع تخلفات، پیگیری حقوقی و اعمال ضمانت اجرای مؤثر را داشته باشد. در نتیجه، الگوی نظارت یکپارچه باید میان پیشگیری، اصلاح و تنبیه توازن برقرار کند. از سوی دیگر، حقوق محیط‌زیستی شهروندان با مشارکت و آگاهی آنان ارتباط تنگاتنگ دارد. وقتی شهروندان نسبت به حقوق خود آگاه‌تر باشند و احساس کنند که شهرداری نسبت به این حقوق پاسخگوست، مشارکت آنان در رفتارهای دوستدار محیط‌زیست افزایش می‌یابد (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰). این بدان معناست که نظارت حقوقی باید با آموزش عمومی و ارتباطات اجتماعی همراه باشد. سازمان مدیریت پسماند، اگرچه در ظاهر یک نهاد اجرایی است، اما در عمل در شکل‌دهی به فرهنگ حقوقی و محیط‌زیستی شهروندان نیز نقش دارد. از این‌رو، نظارت بر این سازمان باید شامل ارزیابی نحوه تعامل با شهروندان و اثر آن بر رعایت حقوق عمومی باشد.

یکی دیگر از الزامات حقوقی، توجه به مسئولیت بین‌نسلی و پایداری محیطی است. پسماندهای شهری فقط مسئله امروز نیستند، بلکه آثار بلندمدت بر خاک، آب، هوا و سلامت نسل‌های آینده دارند. بنابراین، سیاست‌های نظارتی باید فراتر از حل مسائل کوتاه‌مدت رفته و بر پایداری فرایندها تمرکز کنند. تجربیات و تحلیل‌های مربوط به بهره‌وری اقتصادی از پسماندها نیز نشان می‌دهد که رویکردهای مبتنی بر بازیافت و استفاده مجدد، هم از منظر اقتصادی و هم از منظر حقوق محیط‌زیست اهمیت دارند (ریگی و همکاران، ۱۳۹۸؛ نوید فرحی جهرمی، ۱۴۰۴). این امر مستلزم آن است که مقررات شهری، مدیریت پسماند را به‌عنوان یک چرخه ارزش‌افزا تعریف کند، نه صرفاً فرایند دفع. حکمروایی محیط‌زیست نیز در این میان جایگاه مهمی دارد. پژوهش‌های انجام‌شده در کلان‌شهرها نشان می‌دهند که مؤلفه‌های حکمروایی محیط‌زیست، از جمله هماهنگی نهادی، مشارکت، شفافیت و پاسخگویی، نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت سیاست‌های محیطی دارند (کاردان حسین آبادی و همکاران، ۱۴۰۵). در سازمان مدیریت پسماند، این مؤلفه‌ها باید در نظام نظارتی منعکس شوند تا اطمینان حاصل شود که تصمیم‌ها نه بر مبنای ملاحظات کوتاه‌مدت، بلکه بر اساس مصالح عمومی و الزامات زیست‌محیطی اتخاذ می‌شوند. نظارت حقوقی در اینجا باید حافظ توازن میان توسعه شهری و پایداری محیط‌زیست باشد.

همچنین، مسائل مربوط به مشارکت مردمی در سیاستگذاری مدیریت پسماند نشان می‌دهد که تصمیم‌های بدون پشتوانه اجتماعی و حقوقی، با شکست یا هزینه‌های بالا مواجه می‌شوند. دیدگاه ساکنان محلی درباره مؤلفه‌های مؤثر بر سیاستگذاری پسماند، اهمیت پذیرش اجتماعی و تناسب سیاست‌ها با شرایط محلی را روشن می‌کند (رضایی باوندپور و اکبرپور، ۱۴۰۴). بنابراین، نظارت حقوقی باید سازوکاری فراهم آورد که در آن حقوق و دیدگاه‌های شهروندان در مراحل تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها منعکس شود. این رویکرد، مشروعیت اقدامات شهرداری را افزایش می‌دهد. در مجموع، الزامات حقوقی و زیست‌محیطی مدیریت پسماند را نمی‌توان جدا از نظارت مالی و حکمرانی شهری فهم کرد. قانون‌مندی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و حفاظت از محیط‌زیست، اجزای مکمل یک ساختار نظارتی واحدند. سازمان مدیریت پسماند زمانی می‌تواند به‌طور مؤثر عمل کند که در آن، هر تصمیم مالی از منظر حقوقی و هر تصمیم حقوقی از منظر آثار مالی و زیست‌محیطی ارزیابی شود. چنین رویکردی نه تنها از تخلفات جلوگیری می‌کند، بلکه زمینه‌ساز توسعه پایدار شهری نیز خواهد بود (سلامی و مظهری، ۱۴۰۰؛ حیدری و همکاران، ۱۴۰۴).

۶. تجارب، چالش‌ها و عوامل نهادی مؤثر بر یکپارچگی نظارت در شهرداری‌ها

تجربه شهرداری‌ها نشان می‌دهد که یکپارچگی نظارت مالی و حقوقی، در عمل با موانع نهادی، ساختاری و فرهنگی متعددی مواجه است. نخستین مانع، جزیره‌ای بودن واحدهای سازمانی است؛ به این معنا که حوزه مالی، حقوقی، اجرایی و فناوری اطلاعات غالباً به‌صورت جدا از یکدیگر عمل می‌کنند و داده‌ها را به اشتراک نمی‌گذارند. در چنین وضعی، حتی اگر هر واحد به‌طور مستقل عملکرد قابل قبولی داشته باشد، در سطح کل سازمان ناهماهنگی ایجاد می‌شود. مطالعات سیاستگذاری عمومی نیز نشان داده‌اند که نبود هماهنگی نهادی و ضعف سازوکارهای پاسخگویی، از مهم‌ترین موانع تحقق حکمرانی خوب در امور عمومی است (آرایی و همکاران، ۱۳۹۷). عامل دوم، ناپایداری نظام درآمدی و وابستگی شهرداری‌ها به منابع غیرپایدار است. زمانی که منابع درآمدی متکی بر نوسان‌های بیرونی باشند، فشار برای تأمین فوری منابع می‌تواند بر تصمیم‌های نظارتی غلبه کند و منطق انضباط مالی را تضعیف سازد. پژوهش‌ها در خصوص حکمرانی مطلوب و نظام درآمدی شهرداری‌ها نشان داده‌اند که اصلاح ساختار درآمدی و افزایش شفافیت در جذب و تخصیص منابع، به بهبود مدیریت شهری کمک می‌کند (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). در نتیجه، یکپارچگی نظارت، بدون اصلاح بستر درآمدی، به‌سختی پایدار می‌ماند.

عامل سوم، ضعف اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی است. اگر شهروندان احساس کنند که شهرداری پاسخگو نیست یا منابع عمومی به‌درستی مصرف نمی‌شود، تمایل آنان به همکاری، پرداخت عوارض و مشارکت در برنامه‌های شهری کاهش می‌یابد. این کاهش اعتماد خود به تضعیف نظارت منجر می‌شود، زیرا شهرداری دیگر از پشتیبانی اجتماعی لازم برخوردار نیست. مطالعات اعتماد شهری نشان داده‌اند که کیفیت رابطه شهروندان با سازمان‌های شهری، به عوامل اجتماعی و ادراک از کارآمدی و صداقت وابسته است (کوهی نصرآبادی و همکاران، ۱۳۹۵؛ یوسفوند، ۱۴۰۴). بنابراین، نظارت یکپارچه باید هم‌زمان به بازسازی اعتماد نیز بپردازد. تجارب مربوط به سنجش رضایتمندی شهروندان از عملکرد شهرداری‌ها نیز نشان می‌دهد که رضایت، شاخصی چندبعدی و متأثر از عملکرد واقعی، عدالت در ارائه خدمات و نحوه ارتباط با مردم است (شمس‌الدینی و همکاران، ۱۳۹۶). در حوزه پسماند، رضایت شهروندان از جمع‌آوری منظم، نظافت معابر، رسیدگی به شکایات و احترام به حقوق آنان، به‌عنوان شاخصی از موفقیت نظارت مطرح می‌شود. هرگاه این رضایت پایین باشد، می‌توان نتیجه گرفت که سازوکارهای نظارتی نتوانسته‌اند عملکرد را به سطح مطلوب برسانند. از این‌رو، رضایت‌سنجی باید در کنار حسابرسی و کنترل حقوقی قرار گیرد.

عامل دیگر، کیفیت داده‌ها و فناوری اطلاعات است. نظارت یکپارچه بدون داده‌های دقیق و به‌موقع ممکن نیست. شهرداری‌ها برای تحلیل هزینه، ردیابی قراردادها، سنجش عملکرد و تشخیص تخلفات، به سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه نیاز دارند. در غیاب چنین سامانه‌هایی، فرایند نظارت وابسته به گزارش‌های پراکنده و دیر هنگام خواهد بود و امکان تصمیم‌گیری پیش‌دستانه کاهش می‌یابد. این مسئله در سازمان مدیریت پسماند حساس‌تر است، زیرا چرخه خدمات سریع و متغیر است و هر تأخیر در شناسایی مسئله، می‌تواند هزینه‌های سنگینی ایجاد کند. بنابراین، فناوری اطلاعات بخشی از معماری نظارت است، نه صرفاً ابزار کمکی. از نظر نهادی، تعامل میان شورا، شهرداری، نهادهای نظارتی و شهروندان نیز تعیین‌کننده است. اگر نقش‌ها روشن نباشد یا تداخل وظایف وجود داشته باشد، مسئولیت‌پذیری کاهش می‌یابد. در مقابل، وقتی تقسیم کار مشخص و سازوکار گزارش‌دهی شفاف باشد، نظارت مؤثرتر می‌شود. مطالعات مربوط به حکمروایی محیط‌زیست نیز تأکید می‌کنند که هماهنگی نهادی و مشارکت چندبازیگری، شرط موفقیت سیاست‌های محیطی است (کاردان حسین آبادی و همکاران، ۱۴۰۵). در مدیریت پسماند، این هماهنگی باید میان واحدهای مالی، حقوقی، خدماتی و محیط‌زیستی برقرار شود.

چالش دیگر، فرهنگ سازمانی است. در برخی سازمان‌ها، نظارت به‌صورت تهدید یا مانع تلقی می‌شود، نه ابزار یادگیری و بهبود. چنین فرهنگی باعث پنهان‌کاری، مقاومت در برابر شفافیت و کاهش همکاری می‌شود. برای غلبه بر این مشکل، نظارت باید با آموزش، انگیزش و تغییر فرهنگ همراه شود. زمانی که کارکنان و مدیران درک کنند که هدف نظارت، صرفاً تنبیه نیست بلکه بهبود عملکرد و صیانت از منابع عمومی است، همکاری بیشتری نشان خواهند داد. این موضوع در سازمان مدیریت پسماند که با فعالیت‌های میدانی و تصمیم‌های لحظه‌ای سروکار دارد، بسیار مهم است. در نتیجه، تجارب شهرداری‌ها حاکی از آن است که یکپارچگی نظارت به‌صورت دستوری و ناگهانی تحقق نمی‌یابد، بلکه نیازمند تدریج، یادگیری نهادی و اصلاح ساختارهاست. باید از الگوهای جزیره‌ای به سمت الگوهای شبکه‌ای و داده‌محور حرکت کرد و هم‌زمان، اعتماد عمومی، شفافیت درآمدی و الزام حقوقی را تقویت نمود. تنها در این صورت است که نظارت مالی و حقوقی می‌تواند به سازوکاری مؤثر برای ارتقای بهره‌وری سازمان مدیریت پسماند بدل شود (آرایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ یوسفوند، ۱۴۰۴).

۷. طراحی الگوی یکپارچه نظارت مالی و حقوقی برای سازمان مدیریت پسماند

الگوی یکپارچه نظارت مالی و حقوقی برای سازمان مدیریت پسماند باید بر این اصل استوار باشد که نظارت، فرایندی مداوم، چندسطحی و مبتنی بر تعامل داده، قانون و عملکرد است. در این الگو، نظارت مالی و حقوقی نه دو مسیر موازی، بلکه دو لایه مکمل از یک نظام واحد محسوب می‌شوند. لایه مالی وظیفه رصد درآمدها، هزینه‌ها، تخصیص منابع، انحرافات بودجه‌ای و کارایی عملیات را بر عهده دارد و لایه حقوقی وظیفه کنترل انطباق با قوانین، قراردادها، تعهدات، استانداردها و حقوق شهروندی را دنبال می‌کند. این دو لایه باید از طریق سامانه‌های اطلاعاتی مشترک، گزارش‌های یکپارچه و چرخه‌های منظم ارزیابی به هم متصل شوند تا امکان تصمیم‌گیری هماهنگ فراهم گردد (رمضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰؛ سلامی و مظهری، ۱۴۰۰).

۱. گام نخست در طراحی این الگو، تعریف شاخص‌های عملکردی چندبعدی است. در بعد مالی، شاخص‌هایی مانند نسبت درآمد به هزینه، نرخ وصول مطالبات، هزینه به ازای هر تن پسماند، سهم درآمدهای پایدار، و کارایی قراردادها اهمیت دارند. در بعد حقوقی، شاخص‌هایی مانند میزان انطباق قراردادها، تعداد و نوع تخلفات، سرعت رسیدگی به شکایات، سطح رعایت الزامات محیط‌زیستی و تعداد اقدامات اصلاحی باید رصد شوند. این شاخص‌ها باید به‌صورت دوره‌ای گزارش شوند و مبنای تصمیمات مدیریتی قرار گیرند. بدون شاخص‌های دقیق، نظارت به ارزیابی‌های کلی

- و غیرقابل اتکا تقلیل می‌یابد و اثر اصلاحی خود را از دست می‌دهد (مه‌دوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳؛ حیدری و همکاران، ۱۴۰۴).
۲. گام دوم، استقرار سازوکارهای شفافیت و گزارش‌دهی عمومی است. شفافیت فقط انتشار داده نیست، بلکه دسترس‌پذیر کردن اطلاعات معنادار برای مدیران، شورا و شهروندان است. زمانی که شهروندان بتوانند بدانند هزینه‌های پسماند چگونه خرج می‌شود، چه میزان از پسماند بازیافت می‌شود و چه اقداماتی برای حفظ حقوق زیست‌محیطی انجام گرفته است، اعتماد آنان افزایش می‌یابد و مشارکت بیشتری خواهند داشت. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و محیط‌زیستی رابطه دارد (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰). بنابراین، الگوی نظارت باید بخشی برای گزارش‌دهی عمومی و پاسخگویی اجتماعی داشته باشد.
۳. گام سوم، اتصال نظام نظارت به فرایند بودجه‌ریزی و قراردادهاست. در بسیاری از شهرداری‌ها، نظارت به مرحله پس از هزینه‌کرد محدود می‌شود، در حالی که اثربخشی واقعی زمانی حاصل می‌شود که نظارت از مرحله برنامه‌ریزی آغاز شود. در سازمان مدیریت پسماند، هر قرارداد، خرید تجهیز، واگذاری خدمت یا طرح درآمدی باید پیش از اجرا از منظر مالی و حقوقی ارزیابی شود. این ارزیابی پیشینی می‌تواند از بروز تعهدات ناسازگار، هزینه‌های اضافی و تخلفات قراردادی جلوگیری کند. نظارت حین اجرا نیز باید با پایش مستمر و بازدیدهای میدانی همراه باشد و نظارت پسینی بر تحلیل انحرافات و یادگیری نهادی تمرکز کند (آرایی و همکاران، ۱۳۹۷).
۴. گام چهارم، تعریف نقش روشن برای واحدهای داخلی و بیرونی نظارت است. واحد مالی، واحد حقوقی، بازرسی، حسابرسی داخلی، مدیریت پسماند، و نهادهای بالادستی باید در یک شبکه هماهنگ عمل کنند. در این شبکه، هر واحد باید وظیفه مشخص، دسترسی به داده‌های لازم و مسئولیت پاسخگویی داشته باشد. تداخل نقش‌ها و ابهام در مسئولیت‌ها، خطر اصلی هر نظام نظارتی است. از این‌رو، الگو باید بر مبنای تقسیم کار دقیق و هماهنگی میان واحدها طراحی شود تا هم سرعت تصمیم‌گیری حفظ گردد و هم دقت نظارت افزایش یابد. چنین ساختاری در شهرداری‌های دارای پیچیدگی عملیاتی، ضرورت مضاعف دارد.
۵. گام پنجم، پیوند نظارت با مشارکت ذی‌نفعان است. شهروندان، پیمانکاران، ساکنان محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و شوراهای محلی باید در حد متناسب در فرایند ارزیابی و بازخورد مشارکت داشته باشند. یافته‌ها نشان داده‌اند که مشارکت شهروندی در مدیریت پسماند تحت تأثیر عوامل اجتماعی و ادراک از کارآمدی و حقوق شهروندی است (عسگری، ۱۳۹۸؛ رضایی باوندپور و اکبرپور، ۱۴۰۴). بنابراین، الگوی نظارت یکپارچه باید سازوکاری برای دریافت شکایات، پیشنهادها، بازخوردها و ارزیابی‌های مردمی ایجاد کند تا نظارت از حالت درون‌سازمانی صرف خارج شود.
۶. گام ششم، استفاده از منطق مدیریت ریسک و پیشگیری است. در این الگو، باید برای ریسک‌های مالی، حقوقی، اجرایی و زیست‌محیطی نقشه ریسک تهیه شود. هر ریسک بر اساس احتمال وقوع و شدت اثر رتبه‌بندی شده و برای آن اقدام کنترلی تعریف گردد. برای نمونه، ریسک‌های ناشی از تخلف پیمانکار، تأخیر در وصول درآمد، نشت اطلاعات، یا عدم انطباق با استانداردهای زیست‌محیطی، باید از پیش شناسایی شوند. این رویکرد موجب می‌شود نظارت از واکنشی بودن فاصله بگیرد و به سامانه‌ای پیش‌نگر تبدیل شود. در حوزه پسماند، پیشگیری هم از نظر مالی و هم از نظر حقوقی بسیار کم‌هزینه‌تر از مداخله پس از بحران است (ریگی و همکاران، ۱۳۹۸).

در نتیجه، الگوی یکپارچه باید با فرهنگ سازمانی یادگیرنده پشتیبانی شود. نظارت زمانی موفق است که به جای تمرکز صرف بر خطا، به تولید یادگیری، اصلاح فرایند و بهبود مستمر منجر شود. در سازمان مدیریت پسماند، این به معنای ثبت تجربه‌ها، تحلیل خطاها، بازنگری در قراردادها، آموزش کارکنان و به‌روزرسانی شاخص‌هاست. چنین الگویی می‌تواند میان الزامات مالی، حقوقی، اجتماعی و محیط‌زیستی پیوندی پایدار برقرار کند و سازمان را از یک واحد هزینه‌بر به نهادی بهره‌ور، پاسخگو و قابل اعتماد تبدیل سازد (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳؛ مهدوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳؛ کوهی نصرآبادی و همکاران، ۱۳۹۵).

۸. نتیجه‌گیری

بررسی ادبیات و تحلیل مفهومی ارائه‌شده در این پژوهش نشان داد که نظارت مالی و حقوقی در سازمان‌های خدمات‌رسان شهرداری، به‌ویژه سازمان مدیریت پسماند، یک ضرورت راهبردی برای ارتقای بهره‌وری، شفافیت، پاسخگویی و اعتماد عمومی است. در شهرداری‌های امروز، مسئله تنها کنترل بودجه یا پیگیری تخلفات نیست، بلکه طراحی نظامی یکپارچه است که بتواند میان منابع مالی، الزامات حقوقی، کیفیت خدمات و حقوق شهروندی پیوند برقرار کند. یافته‌های مرور حاضر تأیید می‌کند که حکمرانی مطلوب، شفافیت و مشارکت، زمینه‌ساز کارایی مالی و حقوقی‌اند و بدون آن‌ها، حتی منابع کافی نیز به نتایج مطلوب منجر نمی‌شوند (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۴؛ سلطانی و همکاران، ۱۴۰۳). در حوزه مدیریت پسماند، این ضرورت برجسته‌تر است، زیرا این سازمان با حجم بالای هزینه‌ها، تنوع درآمدها، پیچیدگی قراردادها و حساسیت‌های زیست‌محیطی مواجه است. نظارت مالی کارآمد می‌تواند هزینه‌ها را کنترل، درآمدها را پایدار و تخصیص منابع را بهینه کند؛ در حالی که نظارت حقوقی، انطباق با مقررات، رعایت حقوق شهروندی و اجرای الزامات محیط‌زیستی را تضمین می‌نماید. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که درآمد سازمان مدیریت پسماند، به کیفیت حکمرانی، شیوه‌های مدیریت و شفافیت فرایندها وابسته است و این امر بر ضرورت حسابداری دقیق و کنترل مستمر دلالت دارد (رضانی‌پاچی و همکاران، ۱۴۰۰؛ مهدوی نصر و همکاران، ۱۴۰۳).

یافته دیگر پژوهش آن بود که اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، حلقه‌های واسط میان نظارت و بهره‌وری‌اند. هرچه شهروندان عملکرد شهرداری را شفاف‌تر، عادلانه‌تر و پاسخگوتر بدانند، مشارکت آنان در برنامه‌های شهری و محیط‌زیستی بیشتر می‌شود و این مشارکت خود به بهبود عملکرد می‌انجامد (نوروزی و جلالی، ۱۴۰۰؛ کماسی و حسینی، ۱۳۹۳). در مقابل، کاهش اعتماد نهادی، اجرای سیاست‌های شهری را با هزینه‌های اجتماعی و مالی بیشتری روبه‌رو می‌کند (یوسفوند، ۱۴۰۴). از این رو، الگوی نظارت باید علاوه بر کنترل درون‌سازمانی، به بازسازی رابطه شهرداری و شهروندان نیز توجه داشته باشد. از منظر حقوقی، مدیریت پسماند بخشی از تحقق حقوق زیست‌محیطی شهروندان است و هرگونه ضعف در این حوزه می‌تواند به آسیب‌های بهداشتی و اجتماعی منجر شود. پژوهش‌های حقوقی و محیط‌زیستی نشان داده‌اند که شهرداری‌ها مسئولیت مستقیم در صیانت از این حقوق دارند و نظارت حقوقی باید با ضمانت اجراهای مؤثر و سازوکارهای پیشگیرانه همراه باشد (سلامی و مظهری، ۱۴۰۰؛ حیدری و همکاران، ۱۴۰۴). به همین دلیل، الگوی پیشنهادی این پژوهش بر تلفیق ارزیابی مالی، انطباق حقوقی و پایش زیست‌محیطی تأکید دارد.

در سطح عملی، الگوی یکپارچه ارائه‌شده بر شش محور اصلی استوار است: شاخص‌های عملکردی چندبعدی، شفافیت و گزارش‌دهی عمومی، نظارت پیشینی و حین اجرا، تقسیم کار نهادی روشن، مشارکت ذی‌نفعان و مدیریت ریسک. این الگو می‌تواند برای سازمان مدیریت پسماند مبنای تحول از نظارت پراکنده به نظارت نهادمند باشد و با اتکا به داده، قانون و پاسخگویی، بهره‌وری را افزایش دهد. تجربه شهرداری‌ها نشان می‌دهد که نبود هماهنگی و جزیره‌ای بودن واحدها از موانع

اصلی تحقق حکمرانی خوب است و تنها با ساختارهای یکپارچه می‌توان بر آن غلبه کرد (آرایی و همکاران، ۱۳۹۷؛ کاردان حسین آبادی و همکاران، ۱۴۰۵). در مجموع، این پژوهش نتیجه می‌گیرد که ارتقای بهره‌وری سازمان مدیریت پسماند، صرفاً تابع افزایش منابع یا تشدید کنترل نیست، بلکه به طراحی نظامی یکپارچه از نظارت مالی و حقوقی نیاز دارد؛ نظامی که بتواند همزمان پاسخگوی نیازهای عملیاتی، الزامات قانونی، دغدغه‌های محیط‌زیستی و انتظارات شهروندی باشد. چنین‌الگویی اگر به‌درستی اجرا شود، می‌تواند نه‌فقط کیفیت خدمات پسماند را بهبود بخشد، بلکه به ارتقای اعتبار شهرداری، افزایش اعتماد عمومی و تقویت حکمرانی شهری نیز بینجامد (ریگی و همکاران، ۱۳۹۸؛ نوید فرحی جهرمی، ۱۴۰۴). در نتیجه، مسیر اصلاح شهرداری‌ها از نظارت جزیره‌ای به نظارت یکپارچه می‌گذرد و سازمان مدیریت پسماند می‌تواند پیشگام این تحول باشد.

منابع

۱. شمس‌الدینی، سنایی مقدم، سروش، بلاغی، سول، رضایی. (۱۳۹۶). سنجش میزان رضایتمندی شهروندان از عملکرد شهرداری و ارزیابی عوامل فردی، اجتماعی مؤثر بر آن (مطالعه موردی: شهر دهدشت). فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۸(۳۰)، ۱۸۵-۲۰۴.
۲. سلامی، مذهری. (۱۴۰۰). تکالیف مدیریت شهری در تحقق حقوق زیست محیطی شهروندان (با نگاهی به مصوبات شورای شهر تهران). فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۸۴-۱۱۱.
۳. آرایی، وحید، قاسمی، معینی فر. (۱۳۹۷). توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت). مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۷(۲۵)، ۱۱۳-۱۳۳.
۴. رضایی باوندپور، پروین، اکبرپور. (۱۴۰۴). بررسی دیدگاه ساکنان محلی از مؤلفه‌های مؤثر بر سیاستگذاری مدیریت پسماند مناطق روستایی منتخب شهرستان کرمانشاه. برنامه ریزی فضایی، ۱۵(۱)، ۱-۲۶.
۵. کماسی، حسینی. (۱۳۹۳). تبیین رابطه بین عملکرد مدیریت شهری و سرمایه اجتماعی شهروندان (مطالعه موردی: محله ولیعصر شمالی). برنامه ریزی فضایی، ۴(۳)، ۱۳۵-۱۵۶.
۶. یوسفوند. (۱۴۰۴). زمینه‌های کاهش اعتماد نهادی به حکمرانی شهری در دو دهه اخیر (مورد مطالعه: شهر تهران). تداوم و تغییر اجتماعی، ۳(۲)، ۴۳۷-۴۶۶.
۷. عسگری. (۱۳۹۸). سنجش تأثیر عوامل مشارکت‌پذیری شهروندان در مدیریت پسماند شهری. جغرافیا و روابط انسانی، ۲(۳)، ۴۳-۵۹.
۸. رضانی‌پاچی، سلاله، بهنیا، بردیا. (۱۴۰۰). بررسی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر درآمد سازمان مدیریت پسماند شهری (مورد مطالعه: سازمان مدیریت پسماند شهرداری ساری). مدیریت و حسابداری در هزاره سوم، ۶(۳)، ۱۲۸-۱۳۹.
۹. نوید فرحی جهرمی. (۱۴۰۴). ارتقای مدیریت پسماند شهری با رویکرد کشاورزی شهری و استفاده مجدد منابع آلی. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۹(۳۴)، ۲۰۰-۲۱۴.
۱۰. ریگی، غلامی‌نورآباد، مشایخی، مهسا، اسد، سیده‌عاطفه، ... ثنا. (۱۳۹۸). مدیریت پسماندهای شهری و ارائه راهکار جهت پایداری و بهره‌وری اقتصادی از پسماندها؛ معرفی تجربیات موفق جهانی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری، ۷(۲)، ۷۹-۹۰.

۱۱. کاردان حسین آبادی، اذانی، مهری، خادم الحسینی. (۱۴۰۵). واکاوی مؤلفه‌های حکمروایی محیط‌زیست در کلان‌شهر اصفهان. برنامه ریزی فضایی، ۱۶(۱)، ۱-۳۶.
۱۲. مهدوی نصر، امیری، آزاده. (۱۴۰۳). ۲۰. تحلیلی بر نقش شاخص‌های حکمروایی شهری بر مدیریت پسماند شهری (مطالعه موردی: شهر اهواز). فصلنامه مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای، ۵(۳)، ۳۱۵-۳۳۶.
۱۳. نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۱۴۰۰). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
۱۴. کوهی نصرآبادی، حمامی، عطیه، عبیدی. (۱۳۹۵). بررسی عوامل اجتماعی موثر بر اعتماد شهروندان نسبت به سازمان های شهری مورد مطالعه: شهرداری کاشان. مجله علمی، ۳(۳)، ۳۶۹-۳۸۹.
۱۵. سلطانی، شعبان نیا منصور، دشتی. (۱۴۰۳). ارزیابی نقش حکمرانی مطلوب در بهبود نظام درآمدی شهرداری‌ها: مطالعه‌ای در بستر مدیریت شهری ایران. جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، ۱۴(۵۷)، ۶۱۵-۶۳۷.
۱۶. حیدری، برادری، اشرافی. (۱۴۰۴). جرم‌نگاری آسیب‌های ناشی از پسماند و تأثیر آن بر حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی به حقوق انگلستان و اتحادیه اروپا. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۷۳۲۳۳۵. e
۱۷. سردارنیا، خلیل‌اله، شاکری. (۱۳۹۴). حکمرانی شهری در ایران، آسیب شناسی و پیشنهادات راهبردی. راهبرد توسعه، ۴۲، ۱۶۵-۱۸۹.