



## توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)<sup>۱</sup>

وحید آرایبی<sup>۲</sup>، ابوالفضل قاسمی<sup>۳</sup>، یاسر معینی‌فر<sup>۴</sup>

### چکیده

امروزه، حکمرانی الگوی موفقی برای امور عمومی دولت‌ها محسوب می‌شود و در جوامع نقش ایفا می‌کند. این الگو شاخص‌هایی چون پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت و... دارد. در این مقاله، در صدد این هستیم که موانع تحقق چهار شاخص پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت خوب را در شهرستان مینودشت شناسایی کنیم. سؤال اصلی تحقیق عبارت است از: موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی چیست؟ فرضیه تحقیق این است: با کاربری چهار شاخص پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت و برداشتن موانع این چهار شاخص، حکمرانی خوب حاصل می‌شود. در گردآوری منابع از روش کتابخانه‌ای - پیمایشی و در روش تحقیق از روش علی - همستگی استفاده شده است. اطلاعات موردنیاز از طریق بررسی میدانی و تکمیل پرسشنامه جمع‌آوری شده و با استفاده از نرم‌افزار SPSS و ارزش‌گذاری متغیرها با بهره‌گیری از

۱. تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۱/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۷/۱۳

۲. دکترای سیاست‌گذاری عمومی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز؛ رایانامه: araei@ut.ac.ir
۳. دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: abolfazl\_ghasemi2012@yahoo.com
۴. کارشناس ارشد حقوق خصوصی از دانشگاه شهید بهشتی؛ رایانامه: yaser.moeinifar@yahoo.com



طیف لیکرت براساس آزمون فریدمن، تجزیه و تحلیل شده است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که به ترتیب شاخص‌های پاسخگویی با رتبه ۲/۰۰، حاکمیت قانون رتبه ۲/۴۰، شفافیت رتبه ۲/۸۰ و مشارکت رتبه ۲/۸۱ در اولویت آخر قرار می‌گیرد. بنابراین، معنی‌داری به دست آمده از این آزمون برابر ۰,۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون (Asymp. Sig=5) کمتر بوده و حاکی از میزان بالای موانع تحقق حکمرانی خوب در شهرستان مورد مطالعه است و برای رفع آن باید به ترتیب پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت را در اولویت قرار داد.

**کلیدواژه‌ها:** حکمرانی خوب، پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت، مشارکت

## ۱. مقدمه

از زمان زایش و استقلال رشته مدیریت دولتی از رشته‌هایی با پیشینه طولانی‌تر، نظیر حقوق و علوم سیاسی، نظریه‌های مختلفی درباره نحوه مدیریت بخش دولتی و فراهم آوردن رفاه بیشتر برای شهروندان مطرح شده است که در چارچوب انگاره‌های زمان خود، به اظهار نظر و بیان راه‌حل پرداخته‌اند. با فرارسیدن دهه ۱۹۸۰ م، تفکرات سنتی به شکلی اساسی مورد تردید قرار گرفت و در دهه ۱۹۹۰ م، انگاره‌های کاملاً متفاوتی مطرح شد. از این رو، در حالی که در دهه ۱۹۷۰ م بر اداره عمومی تأکید می‌شد، در دهه ۱۹۸۰ م به مدیریت دولتی و در دهه ۱۹۹۰ م به کارآفرینی یا دولت کارآفرین توجه شد. در کنار ارزش‌های کلاسیک نظیر کارایی، اثربخشی، بهره‌وری، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، باید به ارزش‌های مدیریت دولتی نوین - مانند مشارکت کارکنان و شهروندان در مدیریت سازمان، گسترش دامنه انتخاب شهروندی، عدالت اجتماعی، پاسخگویی بوروکراتیک و توجه به اصول اخلاقی، عدم تمرکز و بوروکراسی زدایی و مسئولیت‌داری نسبت به اثربخشی برنامه و توجه به زمینه‌های سرمایه اجتماعی و اعتماد- نیز توجه اساسی شود (منوریان، ۱۳۷۹: ۹-۱۰). دگرگونی یادشده تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان ایجاد کرده است که به صورت تغییر از دولتی بوروکرات و غیر کارآمد به دولتی کارآفرین و مشارکت‌جو است. حکمرانی خوب در قالب مدیریت دولتی نوین، اشاره به نقش مشترک و تعریف شده سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی دارد. بر این اساس، در خدمات عمومی نوین، به جای اینکه دولت به عنوان تسهیل‌کننده و محرک نیروهای بازار عمل کند (هدایت کردن)، به توانمندسازی شهروندان و ایجاد ارزش‌های مشترک میان آن‌ها می‌پردازد (خدمت کردن) و بر ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی تأکید می‌ورزد (وارث، ۱۳۸۰: ۷۶). به این ترتیب، دیدگاه نوظهور گرایشی که در دهه ۱۹۹۰ م ظاهر شد، حکمرانی را پیشنهاد می‌دهد که به جای ساختارهای نهادی پر حجم، بر فرایندهای همکاری و مشارکت، نقش نهادهای غیردولتی از جمله ساختارهای شبکه‌ای غیررسمی که برخاسته از جامعه مدنی هستند و هم‌اندیشی و



چاره‌جویی در مسائل با مشارکت تمامی کنشگران تأکید می‌کند (Herschel, 2002:p32).

در سال‌های اخیر، حکمرانی تبدیل به موضوعی مهم در مدیریت بخش دولتی و عمومی شده است و این مسئله به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می‌کند. الگوی حکمرانی با ویژگی‌های پاسخگویی، شفافیت و حق اظهار نظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار مبتنی بر شایسته‌سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است. حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود. سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخگویی دولتی را ارتقا می‌دهد. بر پایه اصول و اهداف حاکم بر حکمروایی خوب، دولت‌ها به تنهایی قادر به پاسخگویی نیازهای جدید نیستند و ضروری است با افزایش انعطاف و قابلیت‌های خود از طریق جذب نیروی‌های فعال در نهادهای عمومی و درگیر کردن شهروندان در مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی، توان پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند. در مجموع، این الگوی جدید از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی و نیز با تقویت توان سازمانی، ارائه خدمات مطلوب را محقق خواهد کرد. بنابراین، سؤال اصلی تحقیق حاضر عبارت است از: موانع تحقق حکمرانی خوب در اداره امور عمومی چیست؟ برای پاسخ دادن به این سؤال کلی، باید این سؤالات فرعی را نیز مطرح کرد و به آن‌ها پاسخ داد: الگوی حکمرانی خوب چه جایگاهی در امور عمومی دارد و موانع تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب چیست؟

## ۲. مروری بر مطالعات گذشته

در بخش پژوهش‌های خارجی، مقاله «حکمرانی چیست؟» نوشته فرانسویس فوکویاما در ۲۰۱۳ م منتشر شد. در این مقاله، به دو بُعد ظرفیت و خودمختاری (استقلال) و در ظرفیت به منابع (ثروت) و درجه تخصص‌گرایی کارمندان اداری اشاره شده است (Fukuyama, 2013: 5-7). کتاب چشم‌اندازهای نظری فساد که خیالت دوگراف، واخنار و فون مارافیک در ۲۰۱۰ م نوشتند و در ۲۰۱۶ م به فارسی ترجمه شد، اثر دیگری در این زمینه است. رسالت اصلی مباحث نظری در این کتاب، باز کردن فهم راه‌های متفاوت و دیدگاه‌های نظری‌ای است که می‌توان آن‌ها را به موضوع فساد ربط داد. پرسش اصلی کتاب این است: دلایل فساد چگونه بررسی شده‌اند؟ رویکردهای مختلف بررسی‌کننده فساد در این کتاب عبارت‌اند از رویکرد نوع آرمانی و بر، کارکردگرایی ساختاری، اقتصاد نهادی، نظریه نظام‌ها، پسااثبات‌گرایی، جرم‌شناسانه و... (دوگراف، واخنار و فون مارافیک، ۱۳۹۴: ۹-۱۱)

در بخش پژوهش‌های داخلی، قلی‌پور در ۱۳۸۷ در کتابی با عنوان حکمرانی خوب و



الگوی مناسب دولت به بررسی حکمرانی خوب تأکید کرده و معتقد است حکمرانی خوب با ویژگی‌هایی که دارد در تنظیم روابط دولت، بخش با اثربخشی بالا به اهداف تعیین شده دست یابند. رفیعان و عمل می‌کند که هر یک از بخش با اثربخشی بالا به اهداف تعیین شده دست یابند. رفیعان و حسین پور در ۱۳۹۰، در کتابی با عنوان حکمرانی خوب شهری از منظر نظریه‌های شهرسازی به بررسی حکمرانی خوب پرداخته است. در فصل سوم کتاب، با معرفی مؤلفه‌های حکمرانی خوب شهری و همچنین پرداختن به تعریف‌پذیری آن‌ها، اصول حکمرانی خوب شهری را در تفرق سیاسی و همچنین برای منطقه‌گرایی و قلمرو عمل حکومت محلی تحلیل می‌کند. کتاب نظریه‌های فساد و سلامت اداری تألیف حسن عابدی جعفری و دیگران است. مباحث این کتاب نشان می‌دهد که تبیین‌ها، گفتمان‌ها و روش‌های گوناگون و نامتجانسی برای تبیین و بررسی فساد و سلامت وجود دارد که ماهیت پیچیده، چندسطحی، غیرخطی و چندبعدی فساد و سلامت را نشان می‌دهد. تبیین یا سیاست‌گذاری نهایی درباره فساد و سلامت باید بر مبنای نظری یا مدلی استوار باشد که به فساد و سلامت هم‌زمان توجه کند (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۲-۱۳)

از نکات متمایز کننده تحقیق حاضر انجام ندادن کار تحقیقاتی در خصوص فساد و سلامت اداری و تعیین موانع تحقق حکمرانی خوب است.

### ۳. مبانی نظری تحقیق

#### حکمرانی خوب؛ پیشینه و کارویژه‌ها

حکمرانی خوب از دو ایدئولوژی سیاسی عمده نشئت گرفته است: دیدگاه نئولیبرالیسم که حداقل دخالت دولت و حداکثر دخالت سازمان بازار را تجویز می‌کند و دیدگاه سوسیال دموکراسی که در پی شناخت و بهره‌گیری از کارایی بازار در شرایطی است که بر استانداردهای عدالت اجتماعی و بهبود اقتصادی درازمدت استوار است و به ایجاد زیرساخت‌های سیاسی و نهادی و توانمندی‌های اجتماعی توجه دارد. این دو ایدئولوژی متفاوت، در رابطه با مدیریت عمومی (به‌ویژه در سطح محلی) از اصطلاح حکمرانی با مفهوم و معنای متفاوت استفاده می‌کنند. معنای اول متضمن در هم آمیختگی بخش خصوصی و عمومی در یک شراکت کم‌رنگ و سست است. در این دیدگاه نئولیبرالیستی، حاکمیت منطقه کلان شهری در پی جابه‌جایی تقابل بین منافع بخش خصوصی و عمومی با رقابت بین آن‌ها برای حل مسایل محلی با یک رویکرد تکنوکراتیک است. در این رویکرد هر آنچه برای بنگاه‌های اقتصادی محلی خوب است، برای کل منطقه شهری هم خوب است.

دومین مفهوم ناظر بر اصطلاح حکمرانی، نگاهی است که آن را مجموعه‌ای پیچیده از



تعامل نهادی و سازمانی در قبال مسایل گسترده فراوری سازگاری اجتماعی - اقتصادی در روند پیدایش سیستم جهانی - محلی می‌بیند. در این دیدگاه نهاد گرایانه‌تر، موضوع حیاتی ایجاد هماهنگی فراسوی مقیاس‌های جغرافیایی است (scott, 2001: 22-29).

همچنین، دیوید هلد<sup>۵</sup> در کتاب معروفش به نام *مدل‌های دموکراسی* (۱۹۸۷ م)، ضمن برشمردن یازده نوع دموکراسی، معتقد است پایداری یک نظام سیاسی مستلزم حمایت شهروندان است. در یک جامعه دموکراتیک، حمایت تمامی شهروندان به تداوم آن کمک می‌کند و این تداوم جز از طریق قبول هنجارها، ارزش‌ها و اهداف آن نظام میسر نیست. وی فهرستی از معیارهای حکومت مردم‌سالار را به شرح زیر ارائه می‌دهد که در راستای حکمرانی خوب است:

۱. مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری در مورد قوانین عمومی و مسائل سیاست‌های کلی؛
  ۲. حاکمان وظیفه دارند که اعمال خود را برای شهروندان توجیه کنند و باید در چارچوب منافع شهروندان عمل کنند. همچنین مردم بتوانند آن‌ها را عزل کنند؛
  ۳. حاکمان باید در برابر نمایندگان مردم پاسخگو باشند؛
  ۴. حاکمان را باید شهروندان یا نمایندگان مردم انتخاب کنند (هلد، ۱۳۶۹).
- به طور کلی، هلد برابری شهروندان از جهت سیاسی و اقتصادی، مشارکت سیاسی شهروندان برای ایجاد شهروندانی آگاه و مسئول، آزادی بیان، آزادی تشکیلات سیاسی و مدنی، حق مساوی برای تکامل شهروندان و تأمین منافع آنان، ایجاد فرصت‌هایی برای شهروندان برای بروز ظرفیت‌ها و استعدادهای خود، دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات را برای ایجاد حکومت خوب و دموکراتیک ضروری می‌داند.

حکمرانی خوب را از یک جهت در چارچوب دولت رفاه هم می‌توانیم تحلیل کنیم. دولت رفاه دولتی است که نهادهای قدرت از طریق قانون، تهیه و بهبود رفاه عمومی را وظیفه مقدم خود می‌شمارند. به این ترتیب، دولت یا از طریق تضمین یک حداقل درآمد ثابت (برای مثال، حقوق بیکاری و بیمه سالخوردگی) یا از طریق کمک‌های نقدی دیگر، در هنگام سوانح کاری، ناتوانی جسمی و روحی، بیماری، سالخوردگی و فشارهای اقتصادی و ناتوانی در امرار معاش موقعیت افراد را تضمین می‌کند (رحیق اغصان، ۱۳۸۴: ۴۰۳). در ادبیات موجود در زمینه دولت رفاه بر دو اصل اساسی به‌عنوان اصول کلیدی تأکید شده است: نخست؛ تأمین خدمات رفاهی برای تضمین بقا در شرایط اقتصاد آزاد (سرمایه‌داری) و دوم؛ وجود دولت دموکراتیک.

5. David Hild

6. welfare state



چنین دولتی وظیفه دارد برای همگان، امکانات پرستاری درمانی، بیمه‌ی بیماری و بیکاری، بازنشستگی، اعانه خانوادگی و مسکن و خدمات آموزشی و... فراهم کند (آشوری، ۱۳۷۳: ۱۶۴). در واقع، مطابق با ایده دولت رفاه، دولت علاوه بر برنامه‌ریزی و کنترل در زمینه‌ی بی-نظمی‌ها و اغتشاشات داخلی و تجاوزات خارجی، تأمین امنیت و فعالیت‌های حمایتی و پلیسی، باید در جهت بهبود امنیت اقتصادی و گسترش تعلیم و تربیت، و باز توزیع درآمد و بهبود رفاه مردم اقدامات لازم را انجام دهد.

از این رو، اصطلاح «حکمرانی خوب» اولین بار در یک سند بانک جهانی در ۱۹۸۹ م که سند «افریقای پایین صحرا: از بحران به سمت توسعه پایدار»<sup>۷</sup> نامیده شده، آمده است. در متن این سند مهم، اصطلاح «حکمرانی خوب» در راستای این موارد بود: انواع سیاست‌های تطبیقی ساختاری (نظیر مداخله کمتر دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، بخش‌های دولتی کمتر و کارآمدتر، اداره شفاف بخش دولتی، بازار آزاد و حذف هزینه‌های دولتی غیر ضروری و همگرایی بیشتر با اقتصاد جهانی، و گسترش بخش خصوصی و جامعه مدنی) که سال‌های متمادی از سوی بانک جهانی دنبال می‌شد (World Bank, 1989).

مرکز سکونتگاه‌های انسانی (هابیتات) سازمان ملل متحد، برای حکمرانی خوب ویژگی‌های زیر را برمی‌شمارد:

۱. مشارکت:<sup>۸</sup> سنگ بنای اصلی حکمرانی خوب به شمار می‌رود. مشارکت مردم می‌تواند به صورت مستقیم و یا از طریق نهادهای مشروع واسط میان دولت و آنها یا نمایندگان منتخبشان باشد.

۲. حاکمیت قانون:<sup>۹</sup> حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی بی‌طرفانه است که غیرمغرضانه اجرا شوند و توجه به حقوق شهروندی و در رأس آن حقوق اقشار ضعیف و اقلیت‌ها حفظ شود. اجرای بی‌طرفانه قانون تنها با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم انجام‌پذیر است.

۳. شفافیت:<sup>۱۰</sup> شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است. همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آنها تأثیرگذار باشد. در این راستا، باید اطلاعات کافی تهیه و به صورت قابل فهم در اختیار عموم قرار داده شود.

7. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth  
8. participation  
9. rule of law  
10. transparency



۴. مسئولیت‌پذیری:<sup>۱۱</sup> در حکمرانی خوب، سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان و در قبال وظایف محول‌شده مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه را باید سازمان و بخش مربوط مدیریت کند و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند.

۵. اجماع‌محوری:<sup>۱۲</sup> در سطح جامعه، کنشگران زیادی با نقطه‌نظرهای مختلف حضور دارند. حکمرانی خوب باید منافع متفاوت گروه‌های گوناگون را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم کند. تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع فرایندی است که در آن قدرت شخصی و کنترل اطلاعات تابع بحث باز و صادقانه پیرامون موضوعات است. اجماع‌محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلندمدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است.

۶. تساوی حقوق و جامعیت:<sup>۱۳</sup> رفاه و سلامت در جامعه زمانی به وجود می‌آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به نوعی خود را عضو تأثیرگذار پندارند.

۷. کارآیی و اثربخشی:<sup>۱۴</sup> حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و از منابع به بهترین نحو استفاده کنند (UN-HABITAT, 2006).

۸. پاسخگویی:<sup>۱۵</sup> پاسخگویی، برای حکمرانی خوب، نیازی کلیدی به شمار می‌رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی نیز باید به عموم مردم و ذی‌نفعان خود، پاسخگو باشند. اینکه پاسخگویی از طرف چه کسی و به چه فردی است، بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی، هر سازمان در برابر کسانی که با کارهای انجام‌شده از سوی سازمان تأثیر می‌پذیرند، پاسخگو است. نکته مهم اینجا است که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.

ویژگی‌های حکمرانی خوب با اندک تفاوت‌هایی از دیدگاه‌های دیگری نیز مطرح شده است. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (UNESCAP) هشت ویژگی را برای حکمرانی خوب برشمرده که عبارت‌اند از: مشارکت جویانه، وفاق‌محور، پاسخگویی، شفافیت، انعطاف‌پذیر، کارآمد و مؤثر، منصفانه و عام و تابع حاکمیت قانون.

11. responsiveness
12. consensus oriented
13. inclusiveness
14. efficiency and effectiveness
- 15 accountability



همچنین حکمرانی خوب تضمین می‌کند فساد به کمترین میزان برسد و دیدگاه‌های اقلیت مورد توجه قرار گیرد و مشکلات افشار آسیب‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. حکمرانی خوب به نیازهای فعلی و آینده جامعه اهمیت می‌دهد (UNESCAP, 2004).

**فساد و سلامت اداری.** از دهه ۱۹۵۰ م مباحث نظری فساد شکل جدی به خود گرفت، اما از دهه ۱۹۷۰ بررسی‌های نظری درباره فساد ارائه شد و از آن زمان به بعد یکی از اصلی‌ترین مباحث در زمینه دولت، حکمرانی و توسعه بود. فساد به‌عنوان پدیده‌ای اجتماعی و فراگیر ممکن است در عرصه‌های گوناگون حیات اجتماعی بروز یابد و چهره‌ای خاص به خود گیرد، اما در تمام انواع فساد، تعمدی بودن، غیرقانونی بودن و جایگزینی منافع خصوصی و شخصی به جای منافع عمومی و دولتی مشاهده می‌شود. فراگیری و گسترده‌گی فساد در دهه‌های اخیر موانع جدی را برای توسعه و مردم‌سالاری و برقراری حکمرانی خوب به وجود آورده است. فساد در ادبیات لاتین از فعل لاتین «رومپیر» به معنای شکستن و آنچه شکسته و نقض می‌شود، گرفته شده است و می‌تواند شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری باشد. به بیان دیگر، با تحقق فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. به نظر می‌رسد برای اولین بار، سنتوریا تعریف معروف فساد را در قالب عبارت «فساد عبارت از سوءاستفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی» مطرح کرد (دوگراف، واخار، فون مارافیک، ۱۳۹۴: ۳۰). فساد در سه سطح ظهور و بروز می‌یابد:

۱. فساد خرد که به اخذ رشوه‌های اندک از جانب کارکنان دولت، برای رفع مشکلات اشاره دارد.

۲. فساد سازمان‌یافته نیز زمانی است که بقای نظام‌ها به وجود فساد بستگی پیدا می‌کند و در این حالت، سازمان‌ها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق پیدا می‌کند. فساد سازمان‌یافته تلقی می‌شود که دو ویژگی مهم داشته باشد: الف) به صورت جمعی انجام شود نه فردی؛ ب) تمام مراحل ارتکاب فساد اعم از برنامه‌ریزی و اجرا یا بخشی از آن سازماندهی شده باشد (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۷: ۴۱).

۳. فساد بزرگ نیز زمانی اتفاق می‌افتد که مسئولان سطح بالای دولتی و سیاستمداران در قراردادهای طرح‌های بزرگ که جنبه ملی دارند اعمال نظر می‌کنند و سودهای کلان به دست می‌آورند (حاجیبانی و ایرانشاهی، ۱۳۹۱: ۲۰۴).

سلامت اداری برای دولت و شهروندان همانند کیفیت زندگی، امنیت اجتماعی و عدالت اجتماعی آرمانی مطلوب است و مبارزه با فساد برای سالم‌سازی جامعه، بهبود رفاه عمومی و عدالت اجتماعی لازم و ضروری است. اصطلاح «سلامت سازمانی» را نخستین بار در ۱۹۶۹ م مایلز در مطالعه جو سازمانی مدارس به کار برد. مایلز سلامت سازمانی را این‌گونه تعریف کرد:





یک سازمان سالم نه تنها در محیط خود دوام می آورد، بلکه در یک برهه زمانی طولانی به اندازه کافی سازش می کند و توانایی های بقا و سازش خود را به طور مداوم توسعه و گسترش می دهد (ریعی و بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۹۲). لایدن و کلینگل در مورد سلامت اداری می نویسند: سلامت اداری مفهوم تازه ای است و تنها شامل توانایی های سازمان برای انجام وظایف به طور مؤثر نیست، بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود نیز می شود. ناظران در سازمان های سالم کارکنانی متعهد و وظیفه شناس، روحیه بالا، کانال های ارتباطی باز و موقعیت بالا می یابند. یک سازمان سالم جایی است که افراد می خواهند در آنجا بمانند، کار کنند و به آن افتخار کنند و همچنین افراد سودمند و مؤثرند (شیخی، ۱۳۹۰: ۱۰۲).

**جامعه مدنی.** جامعه مدنی شامل همه حوزه هایی است که پس از تعیین و تجزیه حوزه دولت باقی می ماند. حوزه ای است که در آن کشمکش های اقتصادی، اجتماعی و ایدئولوژیک واقع می شوند و دولت می کوشد آن منازعات را از طریق وساطت یا سرکوب حل کند. کارگزاران این منازعات در درون جامعه مدنی عبارت اند از نیروها، طبقات، گروه ها، جنبش های اجتماعی و نهادها و گروه های فشار و انجمن های نماینده آنها (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۳۲). در خصوص کارکردهای جامعه مدنی می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. پایه ای برای تحدید قدرت دولت و نیز کنترل آن که دو جنبه دارد:

- نظارت و کنترل بر اعمال قدرت در دولت های دموکراتیک؛

- دموکراسی سازی در دولت های استبدادی.

۲. تقویت دولت (احترام به دولت و ایجاد اعتماد میان دولت و جامعه) (براهویی، ۱۳۷۷:

۸-۷).

۳. از طریق مشارکت شهروندان سطح اعتماد و همکاری را افزایش دهد و با افزایش

مشارکت سیاسی و رقابت سیاسی، حقوق و تکالیف سیاسی مردم را روشن سازد.

۴. در تقویت سرمایه اجتماعی نقش بسزایی ایفا می نماید و با ایجاد کانال ها و منابع اطلاعاتی

لازم، توانمندی شهروندان را افزایش و نهادهای دولتی را پاسخگو کند.

۵. باعث ارتقای تفکر و ارتباطات عمومی می شود و به عنوان نماینده عامه مردم عمل می کند

و می تواند با ارتقای مهارت های سیاسی، مهارت های مذاکره، چانه زنی، تشکیل ائتلاف ها و... را

افزایش دهد (فقیهی و ولیخانی دهقانی، ۱۳۹۰: ۳).

اینک درباره اقدامات نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد مطالبی طرح می کنیم:

امروزه مشارکت جامعه مدنی در ارزیابی مشکل فساد و قاعده مند ساختن و اجرای اصلاحات،

عنصر مهمی در راهبردهای مبارزه با فساد است. در صورتی سیاست ها و اقدامات با موفقیت

انجام می شود که از پشتیبانی کامل، مشارکت و از آن خود دانستن جامعه مدنی برخوردار



باشند. نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای دولتی تلاش می‌نمایند تا فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی و به اصطلاح در اتاق شیشه‌ای در معرض داوری جامعه قرار می‌دهند. می‌توان کارکرد جامعه مدنی در مقابله با فساد را چنین بیان نمود:

۱. کمک به آموزش عمومی: کمک به روند آموزش اعضای جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی آنان در زمینه فساد و نحوه پیشگیری از آن و در صورت وقوع فساد، چگونگی گزارش آن به مراجع تحقیق، اولین اقدام مهم و مؤثر نهادهای مدنی در امر پیشگیری از فساد است. عدم آگاهی مردم نسبت به پیامدهای منفی فساد و نحوه وقوع مبارزه با آن مهم‌ترین علت اجتماعی گسترش فساد است.

۲. برقراری فرهنگ قانون‌مداری و پرهیز از فساد: اقدام دیگر جلب مشارکت‌های مردمی و سازماندهی صحیح و منطقی آن جهت برقراری فرهنگ قانون‌مداری، صداقت و درستکاری و پرهیز از فساد است.

۳. کمک به سازوکارهای گزارش‌دهی: نهادهای مدنی و اعضای فعال در آن می‌توانند به خوبی با اعلام موارد وقوع فساد به این سازوکار کمک کنند و با پیگیری شکایت‌های رسیده باعث ایجاد تلاش و انگیزه بیشتر در مراجع تحقیق شوند و مانع بی‌تفاوتی و اهمال‌کاری و یا عدم رسیدگی گردند. همچنین، نهادهای مدنی می‌توانند با تشویق همه‌جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر آن همکاری هیچ خطری آن‌ها را تهدید نخواهد کرد باعث ارتقای سطح همکاری‌های مردمی شوند.

۴. پژوهش و بیان دیدگاه‌های اصلاحی: نهادهای مدنی می‌توانند با بررسی اولویت‌ها و انجام پژوهش‌های بنیادین در خصوص معضلات و مشکلاتی که جامعه با آن‌ها روبرو است و عرضه نتایج تحقیقات خود به حاکمیت، بخش عمومی و خصوصی را در راستای اتخاذ برنامه‌ای کلان مناسب یاری رسانند. در این حوزه نیز، نتایج تحقیق و پژوهش نهادهای مدنی می‌تواند به ارتقای شفافیت در عملکرد دولت‌ها و بالا بردن پاسخگویی آنان کمک کنند (دیهم، ۱۳۸۷: ۵۰-۵۲)

باتوجه به مطالبی که ذکر شد، می‌توان مدل چارچوب مفهومی تحقیق را به صورت شکل ۱ عرضه کرد



شکل ۱. چارچوب مفهومی تحقیق

#### ۴. روش تحقیق

با توجه به ماهیت موضوع، روش تحقیق حاضر کاربردی است و از نظر رویکرد، از نوع علی-همبستگی است. اخذ داده‌ها به صورت پیمایشی است و با استفاده از تنظیم و تکمیل پرسشنامه در بین کارکنان فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت انجام گرفته است. محدوده جغرافیایی پژوهش کارکنان فرمانداری و شهرداری مینودشت است. جامعه آماری تحقیق ۵۰ نفر است که براساس فرمول کوکران حجم نمونه ۴۴ نفر انتخاب شده‌اند. ۴۴ پرسشنامه حجم نمونه بین کارمندان فرمانداری و شهرداری توزیع شد. به منظور بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب، از چهار شاخص پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت استفاده شده است. با مطالعه ادبیات تحقیق، می‌توان به این گویه‌های پرسشنامه دست یافت. ولی در جهت اولویت گویه‌های هر متغیر باید از طریق نرم‌افزار بدان دست یافت. این پرسشنامه دو هدف عمده را در نظر دارد؛ یکی نظرسنجی از کارمندان درباره موانع تحقق حکمرانی خوب (چهار شاخص موردنظر پژوهش حاضر) و دیگری در اولویت قراردادن گویه‌های موانع تحقق حکمرانی خوب و در نتیجه سلامت اداری. تحلیل داده‌ها با بهره‌گیری از روش طیف لیکرت (خیلی کم، کم، متوسط، زیاد و خیلی زیاد) بوده است و جهت تجزیه و تحلیل نهایی اطلاعات پرسشنامه از نرم‌افزار SPSS استفاده شد. این روش برای مطرح کردن سؤالاتی درباره صفات کیفی و تبدیل آن‌ها به کمیت عددی به کار گرفته شده است. در واقع، روش مزبور بدین منظور طراحی شد، تا به پرسش‌شوندگان امکان دهد به هر سؤال که صفت مورد سؤال را توصیف می‌کند، با درجات مختلف پاسخ دهند. به منظور اندازه‌گیری قابلیت اعتماد (پایایی)، پرسشنامه مرحله اول، از روش آلفای کرونباخ و نرم‌افزار SPSS استفاده شد. این مقدار براساس داده‌های حاصل از پرسشنامه مرحله اول برای هر مؤلفه، مطابق جدول ۱ است. از آنجا که این اعداد بیش از ۰/۷۰ است، نشان‌دهنده آن است که پرسشنامه مورد استفاده از پایایی لازم برخوردار است.

### جدول ۱. مقیاس، تعداد سؤالات و آلفای کروباخ پرسشنامه

عامل	مقیاس	تعداد سؤال	$\alpha$ کروباخ
پاسخگویی	لیکرت ۵ نقطه‌ای	۱۵	۰,۷۷۵
مشارکت	///	۱۰	۰,۸۱۰
حاکمیت قانون	///	۱۰	۰,۸۲۴
شفافیت	///	۹	۰,۷۸۶

#### ۴. ۱. تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق

۴. ۱. ۱. بررسی و تحلیل متغیرهای جمعیت‌شناختی با کمک آمار توصیفی  
 براساس مطالعات میدانی صورت گرفته، ۸۲ درصد پاسخ‌دهندگان مرد و ۱۸ درصد زن بودند. ۷ درصد افراد پاسخگو مجرد و ۹۳ درصد متأهل بودند. همچنین، براساس گروه سنی، بیشترین پاسخ‌دهندگان از گروه ۴۰-۴۴ سال و کمترین آن‌ها جزو گروه بالای ۵۵ سال بودند. از نظر سابقه فعالیت، کمترین گویه‌ها مربوط به ۵-۹ با تعداد ۳ نفر است. همچنین بیشترین تعداد گویه متعلق به ۱۰-۱۴ با ۱۳ نفر است. از نظر سطح تحصیلات، یک نفر در مقطع ابتدایی است که در کمترین گروه جای دارد و بیشترین سواد مربوط به ۱۸ نفر است که در گروه کارشناسی (لیسانس) جای دارند. یک نفر مشخصات سن، سابقه و تحصیلات خود را بیان نکرده است و دو نفر به گزینه سابقه فعالیت جواب نداده‌اند.

#### ۴. ۲. ۱. ارزیابی متغیرها و گویه‌های مفهومی تحقیق

ابتدا باید اولویت و ترتیب گویه‌های تحقیق مشخص و توضیح داده شود.

#### جدول ۲. میانگین و ترتیب اولویت گویه‌ها

علامت اختصاری	گویه‌ها	میانگین رتبه	ترتیب اولویت
Accountability	پاسخگویی	۲,۰۰	۱
Rule of law	حاکمیت قانون	۲,۴۰	۲
Transparency	شفافیت	۲,۸۰	۳
Participation	مشارکت	۲,۸۱	۴



در میان متغیرهای اصلی تحقیق، عامل پاسخگویی با میانگین رتبه ۲,۰۰ در رتبه اول و عامل مشارکت با میانگین رتبه ۲,۸۱ در رتبه آخر قرار گرفت. این بدان معنی است که باید در جهت تحقق رفع مانع حکمرانی خوب و ارتقای سلامت اداری ابتدا پاسخگویی در اولویت قرار گیرد و در مرحله بعد دیگر متغیرهای تحقیق.

#### ۴. ۱. ۳. آزمون تحلیل واریانس فریدمن

برای تحلیل داده‌ها از آزمون فریدمن استفاده شد. از آزمون فریدمن برای بررسی یکسان بودن اولویت بندی (رتبه بندی) تعدادی از متغیرهای وابسته توسط افراد استفاده می‌شود. مثلاً، اگر نظر یک پاسخ دهنده را در مورد چند متغیر بررسی کنیم، معمولاً متغیرهای مورد بررسی مستقل از هم نیستند. نتیجه آزمون شامل دو خروجی است. خروجی اول آماری توصیفی است که میانگین رتبه‌های هر متغیر را نشان می‌دهد. هر چقدر میانگین رتبه‌ها کوچک‌تر باشد، اهمیت آن متغیر بیشتر است. خروجی دوم به ترتیب تعداد داده‌های هر متغیر، مقدار آماره کای دو، درجه آزادی و sig را ارائه می‌کند. چنانچه sig کمتر از ۵ درصد باشد، ادعای یکسان بودن رتبه (اولویت) متغیرها پذیرفته نمی‌شود.

#### ۴. ۲. بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب حاصل از پرسشنامه

همان گونه که در جدول ۳ نشان داده شده است، به توضیح و تحلیل موانع چهار متغیر اصلی پژوهش می‌پردازیم. در خصوص موانع پاسخگویی، از گویه‌های زیر استفاده و از کارکنان نظر خواهی کردیم:

N = تعداد پاسخ دهندگان

Chi-Square = همبستگی بین متغیرها

Asymp. Sig = معنی داری

Df = درجه آزادی

#### ۴. ۲. ۱. پاسخگویی

#### جدول ۳. موانع پاسخگویی

علامت اختصاری	گویه‌ها	میانگین رتبه	ترتیب اولویت
R5	فقدان یا ضعف نظارت همگانی	۵,۳۱	۱
R9	وجود سازمان‌های مردم نهاد ضعیف	۵,۵۶	۲
R7	مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت بر گزارش دهی رسانه‌ها	۶,۶۸	۳
R6	ضعف یا عدم سازمان یافتگی کافی احزاب	۷,۳۰	۴



۵	۷,۷۷	آزادی اختیار و عمل زیاد	R13
۶	۷,۹۵	عدم وجود نظارت مستمر (عینی و ذهنی)	R2
۷	۸,۰۸	عدم دسترسی رسانه‌ها به اطلاعات معتبر	R8
۸	۸,۲۴	مراکز متعدد پاسخ‌خواهی	R10
۹	۸,۲۵	فقدان یا ضعف شفافیت و حاکمیت قانون	R14
۱۰	۸,۵۶	عدم ارتباط بین مدیران با کارکنان	R4
۱۱	۸,۶۷	تمرکز قدرت در رأس سازمان	R11
۱۲	۸,۹۰	پشت‌گرمی مسئولان و مدیران به حمایت‌های سیاسی	R12
۱۳	۹,۳۵	پایین بودن میزان صداقت و درستی حکومت (دولت)	R15
۱۴	۹,۴۷	ابهام و شفاف نبودن قوانین و مقررات	R3
۱۵	۹,۷۸	نارضایتی و بی‌میلی شغلی	R1

همان‌طور که در جدول ۴ آمده است، جهت سنجش میزان موانع پاسخگویی از ۱۵ گویه استفاده شد. این گویه‌ها در مقیاس لیکرت از خیلی کم تا خیلی زیاد امتیازدهی شد. دامنه امتیاز از ۱ تا ۵ است. کمترین امتیاز برای هر مورد، ۱؛ برای میزان پاسخگویی خیلی کم و امتیاز ۵؛ برای پاسخگویی خیلی زیاد است. در یک جمع‌بندی کلی جهت بررسی معناداری و اولویت‌بندی موانع پاسخگویی در اداره امور عمومی شهرستان میوندشت از آزمون فریدمن استفاده شده است. با توجه به نتایج به‌دست آمده از این آزمون، استنباط می‌شود که بین موانع پاسخگویی و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی رابطه معنی‌داری وجود دارد. زیرا  $Asymp. Sig = 0.000$ . به‌دست آمده از این آزمون برابر ۰,۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $Asymp. Sig = 0.05$ ) کمتر است. بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع پاسخگویی و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $Chi-Square = 61.566$  است.

همان‌طور که از تحلیل داده‌های آماری مربوط به پاسخگویی برمی‌آید، مهم‌ترین عوامل مربوط به سلامت اداری وابسته به بهبود جامعه مدنی است. ضعف نظارت همگانی با رتبه میانگین ۵,۳۱ در جایگاه اول اهمیت است. چنانچه مردم جامعه هیچ‌گونه نظارتی بر دستگاه‌های متولی امور نداشته باشند و همچنین در مواجهه با فساد هیچ‌گونه رغبتی به مبارزه با فساد و گزارش آن نداشته باشند، فساد شیوع و سلامت اداری کاهش می‌یابد. عامل دیگر مربوط به مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت در گزارش‌دهی رسانه‌ها است. چنانچه رسانه‌ها در ایفای کارکرد خود در چارچوب قانون، آزادی عمل نداشته باشند و به انواع روش‌ها از قبیل



تهدید، تطمیع و دیگر ابزار از وظیفه اصلی خود در اجتماع بازمانند، فساد و ناآگاهی مردم گسترش می‌یابد. عامل دیگر مربوط به وجود سازمان‌های مردم نهاد ضعیف است. سازمان‌های مردم نهاد از شاخصه‌های جامعه مدنی است و تقویت آن باعث کاهش فساد و افزایش سلامت اداری می‌شود. سومین عامل مرتبط مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت بر گزارش‌دهی رسانه‌ها است.

#### ۴.۲.۲. حاکمیت قانون

#### جدول ۴. موانع حاکمیت قانون

ترتیب اولویت	میانگین رتبه	گویه‌ها	علامت اختصاری
۱	۳,۷۴	ناهمگونی اجتماعی	G1
۲	۴,۱۸	جامعه قومی و قبیله‌ای	G8
۳	۵,۲۶	تمرکز قدرت و عدم تفکیک قوا	G4
۴	۵,۲۸	ضعف نظارت همگانی	G10
۵	۵,۷۲	شخصی شدن تصمیمات	G3
۶	۵,۸۵	استقلال نداشتن و وابسته بودن دستگاه قضایی	G2
۷	۵,۸۹	وجود قوانین متعدد و تفسیرپذیر و گاه متناقض	G9
۸	۶,۲۲	مقید نبودن وضع‌کنندگان به مصوبات و مقررات وضع شده	G6
۹	۶,۳۰	رعایت نکردن قوانین و مقررات از سوی کارمندان	G7
۱۰	۶,۵۷	قانون‌گریزی	G5

جمع‌بندی: برای بررسی معناداری و اولویت‌بندی موانع حاکمیت قانون در اداره امور عمومی شهرستان مینودشت از آزمون فریدمن استفاده شده است. از نتایج به‌دست آمده از آزمون، استنباط می‌شود که بین موانع حاکمیت قانون و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی رابطه معنی‌داری وجود دارد. زیرا  $Asymp. Sig < 0.001$ . به‌دست آمده از این آزمون برابر  $0/000$  است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $Asymp. Sig=5$ ) کمتر است، بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع حاکمیت قانون و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $Chi-Square = 51,477$  است. براساس نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها، مهم‌ترین عاملی که موجب ممانعت از ایجاد حاکمیت قانون می‌شود، وجود ناهمگونی اجتماعی در جامعه با رتبه میانگین ۳,۷۴ است. ناهمگونی اجتماعی شامل عدم تجانس از نظر نژاد، مذهب، قوم است. عامل دیگر حاکم بودن روابط قومی و قبیله‌ای در جامعه است. با حاکم بودن این شرایط افراد، خطاها و اشتباه‌های بستگان خود را نادیده می‌گیرند و باعث دور زدن قانون و



چشم پوشی از اعمال قانون می‌گردند. از سوی دیگر، حاکم بودن روابط قومی و قبیله‌ای باعث تأثیرگذاری بر ناهمگونی اجتماعی و نظارت همگانی می‌گردد. تمرکز قدرت و عدم تفکیک قوا نیز یکی از عوامل است.

#### ۴. ۲. ۳. شفافیت

#### جدول ۵. موانع شفافیت

علامت اختصاری	گویه‌ها	میانگین رتبه	ترتیب اولویت
T9	ضعف رسانه‌ها در ایفای کارکرد خود	۴,۵۹	۱
T2	عدم دسترسی به اطلاعات	۴,۶۴	۲
T6	انحصارات	۴,۷۲	۳
T3	کاهش پاسخگویی	۴,۸۰	۴
T7	کاهش آزادی‌های مطروحه در قانون اساسی	۴,۸۲	۵
T8	ضعف و ناتوانی دولت در استفاده از کانال‌های مختلف برای شفافیت	۴,۹۸	۶
T1	بی‌اعتمادی	۵,۳۰	۷
T5	عدم انتشار اطلاعات بصورت آزادانه و مستقیم	۵,۳۱	۸
T4	پنهان‌کاری و نبودن شفافیت	۵,۸۶	۹

جمع‌بندی: از نتایج آزمون چنین استنباط می‌شود که بین موانع شفافیت و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی رابطه معنی‌داری وجود دارد. زیرا  $Asymp. Sig = 0.000$  است که از این آزمون برابر  $0.000$  است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $Asymp. Sig = 0.05$ ) کمتر است، بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع پاسخگویی و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $0.865$ ،  $Chi-Square = 10.865$  است. براساس آمار به‌دست آمده از تحلیل داده‌ها، مهم‌ترین عامل در عدم وجود شفافیت، ضعف رسانه‌ها در ایفای کارکرد خود که عبارت است از انتشار اطلاعات، تجزیه و تحلیل اطلاعات و نظر سنجی با میانگین رتبه  $4.59$  است. دسترسی نداشتن به اطلاعات معتبر عامل مهم دیگر است که هم برای مردم، در مراجعه به ادارات، و هم برای بازیگران جامعه مدنی، در خصوص وقایع و حوادث، باعث ابهام و شفاف نبودن فعالیت‌ها می‌شود. وجود انحصاراتی که در اختیار برخی از افراد است، عامل سوم به شمار می‌رود.



جدول ۶. موانع مشارکت

علامت اختصاری	گویه‌ها	میانگین رتبه	ترتیب اولویت
P1	ساختار متمرکز تصمیم‌گیری	۴,۵۲	۱
P6	اعتقاد و اعتماد بیش از اندازه به سیستم	۴,۵۹	۲
P10	ضعف احزاب، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد	۴,۶۱	۳
P7	شرایط محیط	۴,۹۰	۴
P5	فقدان اعتماد بین کارکنان و ارباب رجوع	۵,۱۷	۵
P9	همسو نبودن اهداف فردی با سازمانی	۵,۵۰	۶
P8	فقدان آموزش مناسب	۵,۷۴	۷
P2	روحیه و خلیقیات مسئولان	۶,۳۵	۸
P4	عدم اعتماد بین کارکنان و مدیر	۶,۷۶	۹
P3	نا توانی و فقدان تخصص	۶,۸۵	۱۰

جمع‌بندی: Asymp.Sig. به‌دست آمده از این آزمون برابر ۰,۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $Asymp. Sig=5$ ). کمتر است؛ بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع مشارکت و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $Chi-Square = ۴۶,۸۱۰$  است. بین موانع مشارکت و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی رابطه معنی‌داری وجود دارد.

بر اساس تحلیل داده‌های آماری، مهم‌ترین عامل مانع مشارکت به ساختار متمرکز و، به عبارتی، تمرکز اداری و سیاسی با میانگین رتبه ۴,۵۲ مربوط می‌شود. امروزه، تمرکززدایی در ابعاد مختلف آن، یکی از روش‌های حل مسائل و مشکلات کشور است و استفاده بهتر از توانایی‌ها مورد توجه فراوان قرار گرفته است. تمرکززدایی باعث افزایش انگیزه برای واحد محلی، بالارفتن پاسخگویی، کاهش هزینه‌های دولت و تجهیز منابع آسان‌تر و... می‌شود. عامل دوم به اعتقاد بیش از اندازه به سیستم از سوی افراد بازمی‌گردد. عامل مهم دیگر ضعف احزاب، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد است. اگر بازیگران جامعه مدنی نتوانند کارویژه‌های خود را به طور مستمر و مداوم در جامعه ایفا کنند و در نتیجه فعالیت‌های خود را منحصر به ایام انتخابات کنند، باعث ضعف در کارکردها و همچنین بدبینی مردم به آن‌ها می‌شود که ثمره آن کاهش سلامت اداری است. عامل تأثیرگذار دیگر به شرایط محیطی ارتباط دارد. چنانچه محیط فرد باعث ترس از جریمه، اخراج، تنبیه، نگرانی و ملاحظه‌کاری باشد، افراد تمایلی به مبارزه با فساد از خود نشان نمی‌دهند.



به منظور سنجش میزان موانع حکمرانی خوب، طیف پنج گزینهای لیکرت را به سه سطح بالا، متوسط و پایین طبقه‌بندی کردیم و رتبه و درصد هر شاخص تعیین شد که در جدول ۷ توضیح داده می‌شود.

**جدول ۷. موانع تحقق حکمرانی خوب**

شاخص‌ها	بالا		متوسط		پایین	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
پاسخگویی	۲۸	۶۵	۸	۱۹,۷	۶	۱۵,۳
حاکمیت قانون	۳۰	۶۹,۴	۸	۱۹	۵	۱۱,۶
شفافیت	۳۴	۷۸	۸	۱۹	۱	۳
مشارکت	۳۵	۸۰	۶	۱۴,۲	۲	۵,۸

همان‌طور که جدول ۷ نشان می‌دهد، ۶۵ درصد افراد پاسخ‌دهنده موانع پاسخگویی، ۶۹ درصد موانع حاکمیت قانون، ۷۸ درصد موانع شفافیت و در نهایت ۸۰ درصد موانع مشارکت را در سطح بالا بیان کردند که براساس آزمون موردنظر تحقیق باید به ترتیب از کمترین درصد تا بالاترین درصد به ترتیب اولویت قرار گیرد. در مجموع، میزان موانع تحقق حکمرانی خوب در امور عمومی در شهرستان مینودشت بالا است. همچنین، بیشتر کارمندان، ۷۳ درصد نگرش بالا و ۸ درصد نگرش پایینی نسبت به موانع تحقق حکمرانی خوب دارند.

## ۵. نتیجه

الگوی حکمرانی خوب یکی از موفقیت‌آمیزترین الگوها در زمینه اداره امور عمومی با معیارهایی نظیر پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت، به عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت نظام پیچیده و چندسطحی مطرح شده است. از این رو، برای رفع موانع تحقق حکمرانی خوب نیازمند اعمال شاخص‌های آن هستیم. در این مقاله، براساس پرسشنامه تهیه شده و تحلیل داده‌های مستخرج از آن توسط کارمندان فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت و گویه‌های هر متغیر و اولویت آن‌ها، که براساس آزمون فریدمن تجزیه و تحلیل شدند، شاخص پاسخگویی با نمره ۲/۰۰ در اولویت اول قرار داشت و Asymp. Sig. به دست آمده از این آزمون برابر ۰,۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون (Asymp. Sig=5) کمتر است. بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع پاسخگویی و



حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $\text{Chi-Square} = 61,566$  است و گویه‌های ضعف نظارت همگانی، سازمان‌های مردم‌نهاد ضعیف و مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت در گزارش‌دهی رسانه‌ها به ترتیب عوامل اصلی موانع پاسخگویی نشان داده شده است. شاخص حاکمیت قانون با نمره ۲/۴۰ در اولویت دوم است.  $\text{Asymp. Sig.}$  به دست آمده از این آزمون برابر ۰/۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $\text{Asymp. Sig.} = 5$ ) کمتر است؛ بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع حاکمیت قانون و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $\text{Chi-Square} = 51,477$  است. مهم‌ترین موانع اعمال این شاخص عبارت‌اند از وجود ناهمگونی اجتماعی، حاکم بودن روابط قومی و قبیله‌ای در جامعه، تمرکز قدرت و عدم تفکیک قوا است. شاخص شفافیت با نمره ۲/۸۰ در اولویت سوم است.  $\text{Asymp. Sig.}$  به دست آمده از این آزمون برابر ۰/۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $\text{Asymp. Sig.} = 5$ ) کمتر است؛ بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع پاسخگویی و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $\text{Chi-Square} = 10,165$  است. مهم‌ترین عامل نبودن شفافیت ضعف رسانه‌ها در ایفای کارکرد خود است که عبارت است از انتشار اطلاعات، تجزیه و تحلیل اطلاعات و نظرسنجی، در دسترس نبودن اطلاعات هم برای مردم در مراجعات به ادارات و هم برای بازیگران جامعه مدنی در خصوص وقایع و حوادث و نیز وجود انحصارات در دراختیار برخی از افراد. نهایتاً شاخص مشارکت با نمره رتبه ۲/۸۱ در اولویت آخر قرار گرفته است و  $\text{Asymp. Sig.}$  به دست آمده از این آزمون برابر ۰/۰۰۰ است که از میزان سطح معنی‌داری آزمون ( $\text{Asymp. Sig.} = 5$ ) کمتر است؛ بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع مشارکت و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر  $\text{Chi-Square} = 46,110$  است. موانع مشارکت، به ترتیب اولویت، به ساختار متمرکز و تمرکز اداری و سیاسی، اعتقاد بیش از اندازه به سیستم از سوی افراد، ضعف احزاب، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد مربوط می‌شود.

با توجه به نتایج داده‌های مستخرج از گویه‌ها، موانع تحقق حکمرانی خوب در شهرستان مینودشت بالا است و بیشتر کارمندان (۷۳ درصد) نگرش بالایی نسبت به موانع تحقق حکمرانی خوب دارند و تنها ۹ درصد پاسخ‌دهندگان نسبت به موانع تحقق حکمرانی نگرش پایینی دارند. بنابراین، برای رفع موانع حکمرانی خوب به ترتیب باید میزان پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت در سطح مطلوب ارتقا یابد و در اولویت مدیران و تصمیم‌گیران قرار بگیرد. در همین راستا، توصیه‌های سیاستی زیر عرضه می‌شود:

۱. افزایش حق اظهار نظر و پاسخگویی: منظور از پاسخگویی حساب پس دادن و پاسخگو بودن مسئولان است. برای ارتقا و افزایش این شاخص می‌توان چنین اقداماتی انجام داد: وجود نشریات و رسانه‌های گروهی قوی مستقل و آزاد از قبیل مطبوعات، رادیو و تلویزیون در



جامعه، نهادهای سازش‌آمیز سیاسی و توسعه نهادهای مدنی، تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد.

۲. حاکمیت قانون: منظور از آن، وجود چارچوبی قانونی و رعایت آن برای همه جامعه است. برای ارتقای حاکمیت قانون، این اقدامات پیشنهاد می‌شود: وجود قانون شفاف و بدور از ابهام، تمرکززدایی اداری، پرهیز از شخصی‌نگری و اعمال تصمیمات شخصی.

۳. شفافیت: به معنای گردش آزاد اطلاعات و قبل دسترس بودن آن برای همه شهروندان. برای ارتقای شفافیت، می‌توان این اقدامات را به کار بست: تقویت نظارت همگانی که باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود. احزاب و تشکل‌های مدنی از یک سو و مطبوعات مستقل از سوی دیگر، از جمله نهادهای ناظر محسوب می‌شوند که حضور آن‌ها در جامعه، مستلزم ایجاد فضایی رقابتی در جامعه است. همچنین در دسترس قرار گرفتن اطلاعات در اختیار صاحب‌نظران به فراخور حیطه فعالیت و همچنین عموم مردم متناسب با شرایط.

۴. مشارکت: به معنای حضور همه مردم در تصمیمات است، چه مستقیم و چه از طریق نمایندگان خود. از جمله موارد مشارکت بیشتر می‌توان به تمرکززدایی اداری اشاره کرد. امروزه، به تمرکززدایی در ابعاد مختلف آن، به‌عنوان یکی از روش‌های حل مسائل و مشکلات کشور و استفاده بهتر از توانایی‌ها، توجه فراوان می‌شود. آن گروه از فعالیتهای مدیریت و اداره امور شهر که قابل واگذاری است، باید از انحصار دولت خارج و به سطوح پایینتر مدیریتی واگذار شود. کارآمدسازی نظام سیاسی و اداری دولت از طریق کاهش مسئولیت‌های آن، اصل تمرکززدایی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد و باعث مشارکت و حضور گسترده‌تر مردم در امور محلی و منطقه‌ای خود می‌شود.

## کتابنامه

- آشوری، داریوش. ۱۳۷۳. *دانشنامه سیاسی*. تهران: مروارید.
- آرایی، وحید. ۱۳۹۵. *حکمرانی خوب*. تهران: انتشارات فرهیختگان دانشگاه.
- براهویی، نرگس. ۱۳۷۷. *سیرتکوین مفهوم جامعه مدنی*. معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی.
- بشیری، حسین. ۱۳۷۸. *جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران*. تهران: مؤسسه نشر علوم نوین.
- حاجیان، ابراهیم و حامد ایرانشاهی. ۱۳۹۱. «موانع فرهنگی و اجتماعی تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران». در: *مجموعه مقالات حکمروایی خوب شهری*. تهران: تپسا.
- دوگراف، خیالت، پیر و اخنار و پتربیک فون مارافیک. ۱۳۹۴. *چشم‌اندازهای نظری فساد*. ترجمه هانیه هژیرالساداتی و دیگران. تهران: آگاه.
- دیهم، علیرضا. ۱۳۸۷. *نقش سازمان‌های غیردولتی در امر نظارت و مبارزه با فساد*. بولتن پژوهش ۲. معاونت پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور.



بیعی، علی. بیگدلی، مینو. ۱۳۹۰. «آسیب‌شناسی فرهنگی در ارتقای سلامت اداری سازمان‌های دولتی و غیر دولتی». دین و ارتباطات. سال ۴. شماره ۳۹. صص ۱۸۷-۲۰۶.

رحیق اغصان، علی. ۱۳۸۴. دانشنامه در علم سیاست. تهران: فرهنگ صبا.

رفیعان، معجبی و علی حسین پور. ۱۳۹۰. حکمرانی خوب شهری از منظر نظریات شهرسازی. تهران: طحان.

شیخی، محمد حسین. ۱۳۹۰. «عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن». اسلام و پژوهش‌های مدیریتی. سال ۱. شماره ۲. صص ۹۹-۱۲۶

عابدی جعفری، حسن و دیگران. ۱۳۹۵. نظریه‌های فساد و سلامت اداری. تهران: مرکز مطالعات شهر تهران.

قلی پور، رحمت‌الله. ۱۳۸۷. حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت. معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر گسترش تولید علم.

منوریان، عباس. ۱۳۷۹. «از دولت خوب تا حکومنداری خوب». مدیریت دولتی. سال ۶. شماره ۴۸ و ۴۹. صص ۲۵-۹.

میدری، احمد. خیرخواهان، جعفر. ۱۳۸۳. حکمرانی خوب بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

وارث، سید حامد. ۱۳۸۰. «نگرش فرایارادایمی به مدیریت دولتی». دانش مدیریت. سال ۴. شماره ۵۵. صص ۵۱-۸۱

هانتینگتون، سموئل. ۱۳۷۰. سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: علم

همدمی خطبه سرا، ابوالفضل. ۱۳۸۷. فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن). تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Fukuyama, Francis. 2013. "What Is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*. Vol 26. No 3. pp 347-368

Herschel, Newman. 2002. *Governance of Europe's City Regions*, London, Routledge.

Scott, Allen (ed). 2001. *Global City Regions, Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.

UNDP. 1999. *Human Development Report*. Oxford University Press.

UNESCAP. 2004. *Asia-Pacific Development Journal Poverty and Development Division ESCAP, United Nations Building. Bangkok Thailand*.

UNHABITAT. 2006. *the Urban Governance Index: a Tool of the Quality of Urban Governance*, Beirut.

World Bank. 1989. *sub-sabaran Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, DC.

World Bank. 2000. *Attacking poverty, world development report*. Washington DC.