

## مروری بر کلیات شهروندی در نظام اداری

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۲۶  
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۲۰  
کد مقاله: ۷۴۵۴۶

سید کامران یگانگی<sup>۱\*</sup>، نسرين حسنی یگانگی<sup>۲</sup>

### چکیده

صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری یکی از اساسی‌ترین محورهای نقشه راه اصلاح نظام اداری است که در راستای تحقق هرچه بهتر یک نظام اداری خوب تدوین شده است. در جهت عملیاتی شدن این امر، تصویب‌نامه حقوق شهروندی در نظام اداری پس از تصویب در شورای عالی اداری، از ابتدای سال ۱۳۹۶ در نظام اداری اجرایی شده است؛ اما در مسیر اجرایی شدن با چالش‌هایی مواجه شده است؛ از این رو؛ هدف پژوهش با رویکرد کیفی انجام گرفته و داده‌های مورد نیاز برای انجام پژوهش در نظام اداری است. خبرگان (مدیران دفاتر بازرسی و ارزیابی عملکرد ستاد دستگاه‌های اجرایی، معاونین توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و برخی صاحب‌نظران این حوزه) گردآوری شده است. نمونه‌گیری به روش هدفمند انتخاب و تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل تم انجام شده است. عوامل ساختاری، عوامل فرآیندی، عوامل زمینه‌ای و شهروندان) دسته‌بندی شدند.

واژگان کلیدی: نظام اداری، حقوق شهروندی، چالش

۱- استادیار، گروه مهندسی صنایع، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران (نویسنده مسئول)  
yeganegi@iauz.ac.ir

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد گروه مدیریت دولتی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

## ۱- مقدمه

مدیریت دولتی وسیله‌ای برای بیان ارزش‌ها و ترجیحات شهروندان و جامعه به‌عنوان یک کل است. برخی از این ارزش‌ها و ترجیحات دائمی‌اند؛ اما برخی دیگر همچنان که جوامع تکامل می‌یابند، تغییر می‌کنند. در فواصل معین، یکسری از این ارزش‌ها از قبل می‌آیند و انرژی آن به نقش دولت و عمل مدیریت دولتی تبدیل می‌شود. دهه‌های اخیر به وسیله تغییرات بزرگ ملی و بین‌المللی ساخته شده است. بدون تعجب، مدیریت دولتی در دوره انتقال قرار دارد (بورگن، ۲۰۰۷: ۷) به گونه‌ای که با یک مرور کلی بر نظریه‌های مدیریت دولتی میتوان گفت، مدیریت دولتی سنتی، برای رسیدن به هدف ارائه کارای خدمات عمومی از تغییر ساختار سازمانی و سیستم‌های کنترلی در ساختارهای سلسله‌مراتبی خود استفاده می‌کرد. مدیریت دولتی نوین با تأکید بر تبیین رفتار انسان‌ها شامل بازیگران دولتی و غیردولتی بر اساس دنبال کردن منافع شخصی آنها، وجه غالب مباحث اداره امور دولتی شد. از این منظر، وظیفه دولت، توانا ساختن نیروهای بازار برای امکان انتخاب‌های بهتر و بالارفتن اثربخشی بود؛ اما خدمات عمومی نوین بر مشارکت بیشتر شهروندان به‌عنوان صاحبان دولت، نه مشتریان آن تأکید دارد. بر اساس این دیدگاه، شهروندان دارای ارزش‌ها و باورهایی بوده و تنها دلیل اقدامات و انتخاب‌هایشان منافع آنها نیست؛ بلکه تحقق ارزش‌های مشترک و منافع عمومی که از طریق گفتمان دولت و شهروندان و مشارکت آنها امکان‌پذیر است، زمینه را برای داشتن کالای بهتر عمومی فراهم می‌سازد (دنه‌ارت و دنه‌ارت، ۲۰۰۷)

## ۲- مطالعه ادبیات

در حوزه بحث مدیریت دولتی، واژه متداول به کار گرفته شده در متون مربوطه، نظام اداری یا به اختصار اداره است که در مورد مفهوم این واژه، میان صاحب‌نظران اختلاف‌نظر وجود دارد. به طور کلی، اداره عبارت است از: مجموعه فعالیت‌هایی که به وسیله آن، مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود؛ نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی را که متضمن نفع عمومی است، ارضا می‌کنند.

نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف، بستر مناسب برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی را فراهم می‌کند.

اداره امور دولتی دارای پیشینه طولانی و به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. گلدان (۱۹۷۲) خاطرنشان می‌سازد که از زمان پیدایش دولت‌ها، همواره نوعی اداره وجود داشته است. به گونه‌ای که میتوان گفت، بنیان‌های مدیریت دولتی مدرن را میتوان در هزاران سال پیش و در فرهنگ‌ها و تمدن‌های مختلف سراسر جهان یافت (ویگودا، ۲۰۰۲)

نظام‌های کهن اداره، شخصی بودند؛ به عبارت دیگر، به جای اینکه غیرشخصی باشند؛ یعنی بر قانونی بودن و وفادار بودن به سازمان و حکومت استوار باشند؛ به فردی خاص مانند «تاراج اداره» با پادشاه یا وزیر وفادار بودند؛ از اینرو، در بخش اعظم قرن نوزدهم، سیستم استنتاج از گفته: غنایم به طرف پیروز تعلق دارد؛ در ایالات متحده آمریکا حاکم بود. چنین سیستمی منجر به ایجاد فساد در دولت‌ها شده بود و به لحاظ بروز مشکلات فراوان، نهایتاً به ایجاد تغییرات و اصلاحاتی در اواخر قرن نوزدهم منجر شد؛ به‌طوری که در سال ۱۸۸۳، قانون خدمات کشوری (پندلتون) به تصویب رسید و به موجب آن، یک کمیسیون خدمات کشوری به وجود آمد (هیوز، ۲۰۰۳: ۲۳۳)

مبانی تئوریک پارادایم مدیریت دولتی سنتی از نظریات ماکس وبر، اصلاحات اداری گزارش نورث کوت - تری ولیان در انگلستان و آرای وودرو ویلسون در آمریکا تأثیر پذیرفته است. طرح آرمانی که وبر برآیندی از سنخ‌شناسی پایگاه اقتدار و قدرت بر، بود ارجحیت اقتدار قانونی یا عقلانی در مقایسه با اقتدار کاریزمایی و اقتدار موروثی تأکید داشت و سلسله‌مراتب اداری، قوانین و مقررات، رسمیت، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم و کار تخصصی شدن کارها، اشتغال تمام وقت، غیرشخصی بودن مقام سازمانی و اداره از اصول دیوان سالاری قانونی یا عقلانی وبر هستند؛ همچنین یکی از پایه‌های بنیادی الگوی مدیریت دولتی کلاسیک یا سنتی، برنامه اصلاحات اداری گنجانده شده در گزارش نورث کوت - تری ولیان در انگلستان است که بر اساس طرح پیشنهادی آن زمان، خدمات عمومی بایستی معیارهای پذیرش را برای ورود متقاضیان در دستگاه اداری تعیین کند و متقاضیان پس از بررسی صلاحیت و پذیرش در آزمون ورودی، جذب دستگاه اداری شوند. آرای وودرو ویلسون در شکل‌گیری مدیریت دولتی بسیار موثر واقع شده است. ویلسون با الگوبرداری از برنامه‌های اصلاحات اداری، تغییرات بنیادی در کشورداری آمریکا انجام بر و داد هویت مستقل مدیریت دولتی از علوم سیاسی مهر تأیید زد.

مدل کلاسیک در رسیدگی به تعداد فزاینده‌ای از مسائلی که واقعیت‌های امروز آن را منعکس می‌کند ناتوان است. سه مورد از این موضوعات عبارتند از: نیاز به انعطاف، تعامل بین سیاست‌ها و ختم‌شده‌ها و شکل‌های جدید مسئولیت. در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، در پاسخ به نارسایی‌های شبه پارادایم مدیریت دولتی سنتی، رویکرد نوین مدیریت در بخش دولتی ظهور کرد. در این حوزه جدید که با قالب‌های مدیریت دولتی نوین، مدیریت گرابی، مدیریت دولتی بازارگرا و دولت کارآفرین همسو است؛ بر به کارگیری فنون مدیریت بازرگانی در اداره بخش عمومی، خصوصیسازی خدمات عمومی، کاهش تصدیگری دولت و اداره سازمان‌های دولتی به سبک بنگاه‌های خصوصی توجه می‌شود.

در چارچوب این شبه پارادایم، مدیران دولتی، اختیار اداری بیشتری نسبت به مدیران شبه پارادایم سنتی دارند. در اینجا، فرم‌های جدیدی از ارائه خدمات پیشرفت کرده است. دولت در این شبه پارادایم بیشتر به نیازهای مشتری توجه داشته و کمتر بوروکراتیک و بیشتر منعطف، نوآورانه، کارآفرینانه و نتیجه محور است. مسلم است که این شبه پارادایم، شهروندان را به چشم مشتریانی نگاه میکند که تنها هنگامی با دولت تعامل دارند که نیازی داشته باشند. مشتری در این شبه پارادایم، رابطه یک طرفه را با دولت تقویت میکند و فقط سوالشان این است که دولت چه کاری میتواند برای آنها انجام دهد؛ نه اینکه آنها چه کاری برای دولت میتواند انجام دهند. طبیعتاً در این شبه پارادایم، شهروندان به صورت شخصی فکر می‌کنند و نه اینکه برای جامعه فکر کنند و به عبارت دیگر، شهروندان رویکردی پسینی و منقطع دنبال می‌کنند. (کالاها، ۱۹۸۰:۲۰۰۶)

اصلاحات مدیریت دولتی نوین از دیدگاه بسیاری از صاحبنظران مورد انتقاد قرار گرفته است. این انتقادات بیشتر بار سیاسی و اجتماعی دارند و بر این امر تاکید دارند که برنامه‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین بر عقلانیت ابزاری و اقتصادی متمرکز است و با کاهش دخالت دولت، اجرای سیاست خصوصی سازی و اتکای صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولتها و عدالت اجتماعی خدشه دار شده است (پولیدانو و هولم، ۱۹۹۹)

مدیریت بخش خصوصی به دنبال اهداف سودآوری و ارائه خدمات به مشتریان خاص میباشد؛ بنابراین استفاده محض از شیوه مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی میسر نیست؛ به گونه‌ای که فردریکسون بیان میکند، کارایی به قیمت افزایش فساد و کاهش عدالت و مشروعیت حاکمیت به دست می‌آید و این با استانداردهای اخلاقی همخوانی ندارد (فردریکسون، ۱۹۹۹:۷۹)

خدمات عمومی نوین، یک شبه‌پارادایم دیگر در مدیریت دولتی است که در انتقاد به مدیریت دولتی نوین توسط دنهارت (۲۰۰۰) مطرح گردید. (دنهارت، ۲۰۰۰:۲۸۶) در این مدل، خدمتگزاران عمومی به جای نقش خبرگان و کارآفرینان، نقش شریک و تسهیلگر را بازی می‌کنند. در این نقش، آنها به شهروندان کمک می‌کنند تا نیازهایشان را دقیق شناسایی کنند و روابط مبتنی بر اعتماد میان یکدیگر ایجاد نمایند و بیشتر به ارزشهای جامعه و علائق و سلاقی شهروندان توجه دارند. در این پارادایم، تاکید بر ساخت نهادهای عمومی پاسخگو و امانتدار است. در خدمات عمومی نوین، نقش دولت از نقش کنترل کننده به دستور جلسه گذاری و تسهیل کننده یا مذاکره کننده راه‌حلهای مسائل عمومی تغییر میکند؛ به عبارت دیگر، دولت نقش یاور و تسهیلکننده برای شهروندان در تدوین خطمشی و راه‌حلهای دارد؛ همچنین، دولت باید شرایطی را ایجاد کند تا شهروندان و خدمتگزاران عمومی بتوانند با یکدیگر در خصوص موضوعات مهم، همکاری و مشارکت داشته باشند. (دنهارت، ۲۰۰۷:۱۳۴)

خدمات عمومی نوین، شهروندان را تشویق میکند که مشارکتهای عمومی داشته باشند و آنها را مالکان دولت میداند. در اینجا شهروندان، روابط دو سویه و معناداری با دولت دارند و نقش فعالی را در بهبود خدمات دولتی، تصمیمگیری و چالش‌نمودن اقدامات دولتی ایفا می‌کنند. در این شبه‌پارادایم، وقتی منفعت عامه پیشرفت میکند که شهروندان و مدیران درخصوص تاثیر اقداماتشان و اینکه چگونه رفتارشان میتواند به بهبود شرایط اجتماعی کمک کند؛ فکر می‌کنند.

جدول شماره ۱- مقایسه مدیریت دولتی سنتی با مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	خدمات عمومی نوین
سلسله مراتب اداری	کوچک شدن مقیاس و دامنه دولت	کارایی اداری
قوانین و مقررات	پرداخت بر اساس عملکرد	پاسخگویی
رسمیت	دخالت کارکنان در تصمیمگیری	اجماع
مستندات قانونی و مکتوب	ارائه خدمات به مشتریان	مشارکت شهروندان
تقسیم و کار تخصصی شدن کارها	واگذاری امور به بخش خصوصی	ایجاد فرصتهای اشتغال و فقرزدایی
اشتغال تمام وقت	مقرراتزدایی از انحصارها	عدالت و انصاف
غیرشخصی بودن مقام سازمانی و اداره	توجه و تاکید بر نتیجه کار به جای فرایند کار	مسئولیتپذیری
	قدرت دادن به مدیران و آزادی عمل مدیریتی	شفافیت
	کاهش قیمت تمام شده	
	به کارگیری قواعد بخش خصوصی در اداره امور عمومی	

همچنان که در سیر تحول پارادایم‌های مدیریت دولتی مشاهده می‌شود؛ رفته رفته مفهوم شهروندی اهمیت شایان توجهی پیدا کرده است؛ به گونه‌ای که شهروندی پایه و اساس شبه پارادایم خدمات عمومی نوین به شمار می‌آید. شهروندان در فضای خدمات عمومی نوین دارای حقوق و تکالیفی هستند که در ادامه در قالب مفهوم حقوق شهروندی به آن اشاره خواهد شد.

حقوق: حق رابطه حقوقی است که به سبب آن، قانون به یکی از این اشخاص این توانایی را می‌دهد تا به گونه‌ای تک و ویژه بر چیزی معین تسلط و چیرگی یابد (آن را تصرف کند) و یا از شخص دیگر، انجام دادن یا انجام ندادن چیزی یا کاری معین را بخواهد؛ بنابراین حق عبارت است از: قدرت، امتیاز، سلطه، یا خواسته‌های پیوسته و جدانشدنی که قانون برای یک شخص می‌شناسد. حقوق هر کشوری برای شخص حقیقی یا حقوقی، در برابر دیگران، امتیازی می‌شناسد. این امتیاز که برای حفظ منافع اشخاص در

جامعه از سوی قانون داده می‌شود؛ حق نام دارد و جمع آن حقوق است. از حقوق، برداشتها و معانی متعددی مستفاد می‌شود که مهمترین آنها عبارتند از:

- محسنی حقوق به معنای جمع حق: حق توانایی یا اختیاری است که نظام یا نظم حقوقی هر کشوری به اشخاص میدهد تا از مالی به طور مستقیم استفاده کنند یا اینکه انتقال مال یا انجام دادن کاری را از دیگران بخواهند
- حقوق به معنای معرفت حقوق: گاه ممکن است واژه حقوق به معنای معرفتهای حقوقی به کار رود. اکنون که بررسیهای جامعه‌شناسانه درباره معرفتهای حقوق رواج یافته است؛ ممکن است این کاربرد نیز فزونی یابد
- حقوق به معنای مجموعه قواعد حقوقی: در این معنا، حقوق مجموعه قواعدی الزام‌آور و کلی است که به منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حکومت میکند و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود
- حقوق به معنای نظام حقوقی یا نظام حقوقی یک کشور: این همان مفهومی از حقوق است که بیشتر جامعه‌شناسان با آن سر و کار دارند. در این برداشت، حقوق یک نظام اجتماعی است که در داخل آن، مجموعه‌های از روابط اجتماعی - حقوقی، قواعد حاکم بر این روابط، نهادهایی که اجرای این قواعد را تضمین میکند و سازمانهای حقوقی که آن نهادهای حقوق در چارچوب آن سازمانها به اجرا در می‌آیند، وجود دارد
- حقوق به معنای علم حقوق: دانشی که به مطالعه نظامهای حقوقی، سازمانهای حقوقی، نهادهای حقوقی و مفاهیم و قواعد حقوقی و چگونگی اجرای این قواعد در زندگی اجتماعی می‌پردازد.

شهروندی: شهروند یک واژه خاص خدمات عمومی در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ نیست. شهروندی اصولاً یک مفهوم حقوقی (بیان برابری شهروندان در قبال قانون) بوده که بعدها معنای وسیعتری یافته است. ابتدا در بُعد اقتصادی مطرح شده (حق مالکیت) و برای عملکرد درست بازار اقتصادی استفاده می‌شد.

آنچه در گام نخست دریافت می‌شود؛ این است که آرمان شهر اداری یا اداره مطلوب به دستگاه اداری کارآمد، مفید، الگو، پاسخگوی نیازها و مسائل شهروندان، شفاف، مسئولیت‌پذیر، حائز نظام اداری نمونه و شایسته، دارای کارکنان متخصص و اخلاقمدار، سریع، مطابق با فناوری ها، خواستها و مقتضیات روز جامعه، پیشرو، توسعه یافته، تضمین کننده حقوق شهروندی و به طور کلی پیشرو در عرصه اصول حکمرانی مطلوب نیازمند است

تاریخچه اقدامات اساسی اصلاح نظام اداری در ایران به تصویب و ابلاغ اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ باز می‌گردد و با تاسیس سازمان اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۴۵ شکل جدی به خود گرفت. جدیدترین اقدامات در این زمینه نیز شامل تدوین و ابلاغ هفت برنامه تحول نظام اداری در سال ۱۳۸۱، ده برنامه تحول اداری در سال ۱۳۸۹، نقشه راه اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۹۲ و منبعت از آن اولین برنامه جامع اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۹۳ (مشمول بر ۸ برنامه) و دومین برنامه جامع اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۹۷ (مشمول بر ۱۰ برنامه) می‌باشد.

نقشه راه اصلاح نظام اداری در هشت محور تهیه گردیده و محور هفتم آن به موضوع صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری پرداخته است. متناظر با نقشه راه اصلاح نظام اداری، برنامه عملیاتی آن تحت عنوان «اولین برنامه جامع اصلاح نظام اداری» تدوین و ابلاغ شده است. در همین راستا و به منظور تحقق مفاد و تکالیف مندرج در برنامه هفتم از اولین برنامه جامع اصلاح نظام اداری، تصویبنامه حقوق شهروندی در نظام اداری تدوین و پس از تصویب در شورای عالی اداری از ابتدای سال ۱۳۹۶ در نظام اداری، اجرایی گردیده است؛ اما در مسیر عملیاتی شدن با چالش‌هایی مواجه شده است؛ از اینرو، هدف پژوهش حاضر، تحلیلی بر چالش‌های اجرای تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری است. در این پژوهش ابتدا به بررسی ادبیات موضوع پرداخته می‌شود؛ سپس یافته‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت مقاله با نتیجه‌گیری و ارائه راهکار پایان می‌یابد.

### ۳- یافته‌های پژوهش

پایین بودن اعتقاد و ضعف در اراده مجریان: نبود اراده و جدیت عملی در برخی از مجریان و مسئولان دستگاههای اجرایی برای اجرای مفاد تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری به‌عنوان یکی از مهم ترین چالش‌های اجرای آن مطرح است. عدم مشاهده پیشرفت ملموس در خروجی عملکرد در زمان مقرر به سازمان اداری و استخدامی کشور به متولی راهبری و نظارت بر اجرای کار در سطح ملی، دستگاهی و استانی؛ نشان از بروز ضعف در اراده و پایین بودن اعتقاد و باور مجریان است. برای رفع چالش مذکور، آسیب شناسی و بازبینی دوره‌های آموزشی برگزار شده برای مدیران به منظور اثربخش نمودن دوره‌های آموزشی مرتبط و ایجاد تعهد و تحول در نگرش و باور مدیران نسبت به اجرای بهینه تصویب نامه پیشنهاد می‌گردد. در این مسیر، استفاده از مکانیسم‌های انگیزشی متناسب با فرهنگ سازمانی و ویژگی‌های شخصیتی مدیران و مجریان نیز راهگشا خواهد بود

وجود نهادهای موازی در اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری: منظور از وجود نهادهای موازی در اجرای مفاد حقوق شهروندی در نظام اداری در این نوشتار عبارت است از: وجود متولیان متعدد در مفاد تصویب نامه در ساختار اداری کشور در سطوح ملی و استانی؛ هم چنین وجود قوانین و مقررات گناه متعارض در راستای ایجاد مشروعیت برای موازی کارهای مذکور، عدم تمکین نهادهای موازی به آخرین مقررات مصوب در این حوزه، مستمسک قرار دادن مقررات نامرتب خود برای ورود به حوزه‌هایی که

اساساً مجوز قانونی برای فعالیت در آن را ندارند و طبق مقررات جاری سایر دستگاه‌ها متولی اصلی آن حوزه‌ها هستند و این نهادها در مقام همکار و پاسخ‌دهنده تعریف شده‌اند. در سطح ملی، مشکل آنجا بروز پیدا می‌کند که ستاد صیانت از حریم امنیت عمومی و حقوق شهروندی راساً و بدون توجه‌تر آخرین مقررہ ابلاغ شده در خصوص صیانت از حقوق مردم در نظام اداری نسبت به تدوین شاخص‌های ارزیابی و پایش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و دستگاہی اقدام و عملکرد آن‌ها در زمینه مذکور را مورد بازرسی قرار می‌دهد و مطالبه گزارش می‌نماید؛ در صورتی که در حالت طبیعی و بر مبنای مجوزهای مربوطه، تنها مسئولیت نظارت و پایش حقوق شهروندی در عرصه اجتماعی و نه در نظام اداری را برای آن ستاد می‌توان متصور شد. راهکار اساسی برای رفع این معضل که باعث هدر رفت شدید منابع مالی و انسانی از یکسو و عدم تحقق اهداف متصور در تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری می‌شود؛ الزام دستگاه‌ها به اجرای مقر قانون از طریق برگزاری جلسات هماهنگی در سطح کلان است. مشکل در سطح استانی، کمی پیچیده‌تر است؛ به طوری که واحدهای واحدهای اجرایی در سطح استانداری یک سردرگمی برای ارائه گزارش عملکرد به متولیان متعدد قرار دارند و به عبارت دیگر، عدم تعیین تکلیف متولی واحد توسط شورای راهبری توسعه مدیریت برخی از استان‌ها باعث شده است تا دفتر امور اجتماعی و فرهنگی استانداری، ستاد صیانت از حریم امنیت عمومی و حقوق شهروندی استانداری و برخی از موارد، معاونت هماهنگی امور اقتصادی بازرسی و مدیریت عملکرد استانداری‌ها و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها تداخل ایجاد نمایند و خود را صاحب اصلی کار قلمداد نمایند؛ در صورتی که در بهترین حالت، واحدهای سه‌گانه یادشده به‌عنوان همکار در کنار دو واحد اجرا شده تعریف می‌شوند.

- عدم استقرار کامل دولت الکترونیک: دولت الکترونیک یا دولت دیجیتالی، به استفاده دولت از فناوری اطلاعات برای جابه‌جایی اطلاعات بین مردم، سازمان‌ها، بازار و ارکان دیگر دولتی گفته می‌شود. در ایران براساس گزارش سازمان فناوری اطلاعات تا پایان سال ۹۶، میزان تحقق دولت الکترونیک به میزان ۸/۳۶ درصد بوده است. هرچند بر اساس گزارش سازمان ملل در زمینه پیمایش دولت الکترونیک، توسعه دولت الکترونیک در ایران از سال ۲۰۱۶ تا سال ۲۰۱۸، جهش خوبی داشته و جزو کشورهای خوب در این زمینه قرار گرفته است؛ اما همچنان وضعیت مناسبی در زمینه دولت الکترونیک مشاهده نمی‌شود. با تحقق کامل دولت الکترونیک و استقرار پایدار اجزای آن، میزان مراجعه مردم به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی کمتر می‌شود و خدمات با سرعت و سهولت بیشتری در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد و جلب رضایت شهروندان به‌عنوان هدف نهایی تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری محقق خواهد شد. بنابراین یکی دیگر چالش‌های مهم در اجرای تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری، عدم استقرار کامل دولت الکترونیک بوده که این موضوع خود نیازمند بررسی نظام مند و آسیب شناسانه و رفع موانع احصا شده در کوتاه‌ترین زمان است. براساس بررسی نتایج حاصل از پیمایش‌های بین‌المللی در زمینه مقایسه سطح توسعه یافتگی دولت الکترونیک بر مبنای سه شاخص توسعه الکترونیک در ایران در حوزه زیرساخت مخابراتی و سرمایه انسانی، میزان کنونی شاخص توسعه دولت الکترونیک در ایران در حوزه زیرساخت مخابراتی و ارائه خدمات آنلاین، فاصله زیادی با کشورهای پیشرو نظیر کره جنوبی و سنگاپور دارد؛ اما در قابلیت سرمایه انسانی، شرایط قدری متفاوت و امیدبخش است؛ از این رو بهبود زیرساخت‌های مخابراتی و توسعه خدمات آنلاین می‌تواند به‌عنوان اولویت اول و دوم کشور برای استقرار کامل دولت الکترونیک تلقی گردیده و در همین راستا، تسریع در یکپارچگی سیستم‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی (نظیر ایجاد پنجره واحد ارائه خدمات) پیشنهاد می‌شود.

- عدم امکان مقایسه پذیری با استانداردهای جهانی: چالش دیگر که شاید بسیاری از حوزه‌ها در ایران بدان مبتلا باشند؛ عدم تطابق شاخص‌های داخلی با استانداردهای بین‌المللی در راستای مقایسه دقیق جایگاه کشور در عرصه‌های مختلف نظام اداری از جمله موضوع رعایت حقوق مردم در نظام اداری است؛ اهمیت این امر تا حدی است که قانون‌گذار در ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری به آن پرداخته و تکالیفی را مشخص نموده است. در همین راستا چه بسا بهتر باشد نسبت به رصد و شناسایی شاخص‌های بین‌المللی مرتبط در حوزه حقوق شهروندی در نظام اداری، بویژه با موضوع ارتقای کیفیت خدمات عمومی و تطبیق آن‌ها با شاخص‌های احصا شده از مفاد تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری ایران، اقدام و در مرحله بعد، شناسایی و ارتباط با نهادها و موسسات بین‌المللی فعال در این زمینه که به‌عنوان مرجع در دوره‌های زمانی مشخص، عملکرد کشورهای مختلف را رتبه‌بندی می‌کنند، در دستور کار متولیان امر قرار می‌گیرد.

- پایین بود اعتماد عمومی به نظام اداری: ارائه تعریف دقیق از اعتماد مشکل است؛ اما به طور کلی می‌توان گفت، انتقاد با اینکه شخصی دیگر در راستای برآورده ساختن خواسته‌های ما اقدام می‌کند، اعتماد نامیده می‌شود. در مورد تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری، نارضایتی مردم از نظام اداری نشان‌دهنده وجود یک چالش جدی است و عاملی مهم در کاهش سرمایه اجتماعی و به ویژه پایین آمدن سطح اعتماد مردم به نظام اداری قلمداد می‌شود. برنامه‌ریزی و اقدام عملی به منظور ارتقای کیفیت خدمات قابل ارائه به مردم در نظام اداری به‌عنوان راهکار کلی رفع چالش مذکور و به طور مشخص، برطرف نمودن چالش‌های چهارگانه پیشگفت راهگشا خواهد بود.

#### ۴- نتیجه گیری

در عصر حاضر اداره حکومت، نقش و مسئولیت دولت نسبت به آنچه تا پیش از آن ایفا می کرد؛ متحول شده و نقش آفرینی شهروندان و حقوق آنان در گستره یک نظام اداری مطلوب، مولفه های اصلی حکمرانی نوین قرار گرفته است: (۱) ایجاد نظام حکمرانی مطلوب و شایسته با توجه به هنجارهای نوین و ارزشمندی چون اصول کلی حقوق اداری که نهایتاً در بدنه خود به آنچه تحت عنوان اداره مطلوب یاد می شود، دست یابد و (۲) تضمین و صیانت از حقوق شهروندان از طریق ساز و کارهای نظارتی و نیز ایجاد بستر ایفای نقش فعال آنان در اداره امور. با توجه به اهمیت بسیار زیاد و روز افزون موضوع اداره مطلوب و صیانت از حقوق شهروندان در آن، نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور تهیه شده است که یکی از محورهای آن صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری می باشد.

#### منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید؛ حقوق اداری ایران، چاپ هشتم، تهران: انتشارات طوس
۲. بیگس، برایان فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی
۳. پورفرد، فاطمه و محمدباقر کوشا (۱۳۷۸)؛ بررسی نگرش مدیران و کارکنان نسبت به ویژگی‌های نظام اداری سالم، مجموعه مقالات همایش نظام اداری و توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۴. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۷)؛ حقوق شناسی، تهران: نشر ثالث
۵. سالارزهی، حبیب پور اله و حبیب ابراهیم (۱۳۹۱)، بررسی سیر تحول در پارادایم های مدیریت دولتی: شماره ۲، مدیریت دولتی، دوره ۴ از پارادایم مدیریت دولتی تا سنتی پارادایم حکمرانی خوب، ۴۳-۶۲
۶. شهریار، اکبر (۱۳۹۶)؛ ابهامات و موانع قانونی حقوق شهروندی یار، قانون دوره چهارم، صص ۱۳۰-۱۱۰
۷. فالکس، کیث (۱۳۹۰)؛ شهروندی، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: انتشارات کویر، صص ۱۱۰-۳۰
۸. کاظمپور، لقمان (۱۳۹۶)؛ سیر تحول مفهوم شهروندی در دوران باستان تاریخی، اجتماعی و سیاسی، شماره اول، صص ۱۳۰-۱۱۷
۹. محسنی، رضاعلی (۱۳۸۹)؛ ابعاد و تحلیل حقوق شهروندی؛ راهکارهایی برای تربیت و آموزش، فصلنامه مطالعات سیاسی، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۱۴۴-۱۱۷
۱۰. میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر حسن پور (۱۳۹۰)؛ نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات، ۹-۲۲
۱۱. تصویب‌نامه حقوق شهروندی در نظام اداری (۱۳۹۵)
۱۲. قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵)
۱۳. قانون مدیریت خدمات کشوری و نقشه راه اصلاح نظام اداری
14. Bourgon, Jocelyne (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73 (1):7 – 26
15. Braun, V. and Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2). pp. 77- 101.
16. Callahan, Kathe (2006). Citizen Participation: Models and Methods, *International Journal of Public Administration*, Volume 30, 2007 - Issue 11, pp 1179- 1196.
17. Denhardt, J.V., & Denhardt, R.B. (2007). *The New Public Service: serving, not steering*; M.E. Sharpe: Armonk, NY.
18. Denhardt Robert B (2000). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*" *Public Administration Review*, Vol.60, No.6.
19. Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism, *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 4 (2), 299- 324.
20. Hughues, Owen E (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*, Third Edition, Published by Palgrave Macmilan.
21. Vigoda, Eran (2002). Rethinking the Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction, *PAM*, Vol. 8, No. 1.