

## سنجش وضعیت مؤلفه‌های مؤثر بر بعد قانونی نظام اداری ایران

حامد محمدی<sup>۱\*</sup>، سیدمهدی الوانی<sup>۲</sup>، غلامرضا معمارزاده طهران<sup>۳</sup>، ناصر حمیدی<sup>۴</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۱۴

### چکیده

هدف اصلی نوشتار حاضر، سنجش مؤلفه‌های مؤثر بر بعد قانونی نظام اداری ایران می‌باشد. در همین راستا، بعد قانونی نظام اداری ایران از طریق پنج مولفه شامل دادرسی اداری، حاکمیت قانون، رعایت حقوق سیاسی کارکنان، رعایت الزامات قانونی حاکم بر رفتارهای شغلی و عمومی کارکنان و صیانت از حقوق مردم مورد سنجش قرار می‌گیرد. نوشتار حاضر یک پژوهش کاربردی، از حیث راهبرد، پیمایشی و از حیث هدف، توصیفی است. جامعه آماری پژوهش حاضر را مدیران وزارتخانه‌های ایران تشکیل می‌دهد که برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شده است. در پژوهش حاضر به منظور تحلیل داده‌ها از روش فازی استفاده گردیده و بدین ترتیب، اطلاعات لازم را در قالب زبان طبیعی از خبرگان (مدیران) اخذ شده و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. نتایج تحقیق بیانگر آن است که هر پنج مولفه بعد قانونی نظام اداری ایران در وضعیت مناسب قرار داشته و بین وضعیت موجود و مطلوب بعد قانونی در نظام اداری ایران تفاوت معناداری مشاهده نمی‌شود.

**واژگان کلیدی:** نظام اداری، بعد قانونی، مؤلفه‌های بعد قانونی.

---

۱. دانش‌آموخته مقطع دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین (نویسنده مسئول)

**Email:** mohammadi.h.16@gmail.com

۲. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین

**Email:** jomc@ut.ac.ir

۳. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین

**Email:** gmemar@gmail.Com

۴. دانشیار گروه مدیریت صنعتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه آزاد اسلامی قزوین

**Email:** nhamidi1344@gmail.com

## مقدمه

قدمت اداره امور عمومی به‌عنوان یکی از ابعاد فعالیت اجتماعی به‌اندازه قدمت تشکیل اولین دولت‌ها و سیستم‌های سیاسی برای اداره جوامع است. اداره امور عمومی کارآمد در ایجاد تمدن‌ها و بقاء آنها نقش مهمی داشته است و در مقابل اداره امور عمومی ناکارآمد منجر به زوال و نابودی تمدن‌ها شده است (فرازمند، ۲۰۰۲). مدیریت دولتی در بسیاری از کشورها، بخش حیاتی حکومت محسوب می‌شود و تحول و دگرگونی در مدیریت دولتی به‌منظور بهبود ظرفیت اداری جهت اجرای خط‌مشی‌ها و ارائه خدمات عمومی امری لازم و ضروری است (جریسات<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰: ۶۱۶). هیچ نظام اداری به‌آسانی و به‌طور همزمان قادر به مقابله با تمامی مسائل و مشکلات نمی‌باشد، و نظام اداری کشورها جهت مقابله با مسائل و مشکلات نیازمند ایجاد تغییر در سیاست‌های عمومی می‌باشند. بنابراین، می‌توان ادعان داشت که پیشرفت و بهبود در نظام اداری هنگامی رخ خواهد داد که مسائل و مشکلات از جنبه قانونی یا حقوقی مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. با توجه به این مهم که نظام اداری رکن اصلی حکومت محسوب می‌شود، بنابراین ارائه خدمات عمومی شایسته به جامعه و اجرای مؤثر سیاست‌ها، نیازمند تغییر و بهبود حوزه مدیریت دولتی در ابعاد مختلف از جمله بعد حقوقی نظام اداری است (مونتگومری<sup>۲</sup>، ۳۴۰: ۲۰۰۶). برخی از صاحب‌نظران حوزه مدیریت دولتی در کشور (الوانی، ۱۳۷۸؛ دانایی‌فرد، ۱۳۹۱؛ معمارزاده‌طهران، ۱۳۸۴ و شجاعی، ۱۳۸۴) بر این باورند که نظام اداری موجود ناکارآمد بوده و یک مانع جدی فراروی توسعه می‌باشد و در همین راستا باید جنبه‌های بارزی از جمله جنبه قانونی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گیرد. بر اساس سند راهبردی در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، ایران کشور توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل خواهد بود. در حقیقت، چشم‌انداز ۱۴۰۴ ایران یک سند بالادستی در برنامه‌ریزی و توسعه کشور است که سعی دارد ایران در ظرف ۲۰ سال از کشورهای منطقه قفقاز، آسیای میانه و خاورمیانه از نظر اقتصادی، علمی و فناوری پیشی بگیرد.

بنابر اعتقاد برخی صاحب‌نظران (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱؛ رهنورد، ۱۳۹۰) گرچه تدوین سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور گامی مهم در مسیر توسعه محسوب می‌شود، لیکن تعیین الزامات اجرایی از نگرانی‌های جدی برای تحقق آن است. بنابراین، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ زمانی تحقق خواهد یافت که یک الگوی نظام اداری اثربخش حداقل از جنبه قانونی یا حقوقی، تعریف و پیاده‌سازی گردد.

نظام اداری ابزار کار مدیریت دولتی است و نظام اداری، دیدگاه‌ها و رویکردهای علمی مدیریت دولتی را در سطح عملیاتی محقق کرده و با استفاده از ساز و کارهای فنی تلاش می‌کند تا به تأمین انتظارات جامعه و مردم بپردازد. دولت‌ها به‌منظور مقابله با بحران‌ها و چالش‌هایی که با آن مواجه می‌باشند، در ابتدا به نظام اداری کارآمد نیاز خواهند داشت تا بتوانند جامعه را در تحقق اهداف و پاسخگویی سریع به این تغییرات و همچنین انجام اصلاحات لازم در اداره امور، یاری رسانند. بنابراین،

<sup>1</sup> Jreisat

<sup>2</sup> Montgomery

توجه به نظام اداری با نگرشی حقوقی یا قانونی برای کارآمدی مدیریت دولتی کشور به‌منظور بهبود فرآیند توسعه و تأمین انتظارات و خواسته‌های شهروندان، اهمیت و ضرورت و نیاز به موضوع را دو چندان بیان می‌دارد. نظام اداری هر چند به تعبیری مکانیزم اجرایی دولت تلقی می‌گردد، ولی به‌علت ماهیت ویژه آن که به‌وسیله انسان‌ها طراحی شده، به‌کار گرفته و کنترل می‌شود، فرآیند بسیار حساس و پیچیده‌ای است. از این رو، مسئله اصلی تحقیق حاضر سنجش مؤلفه‌های مؤثر بر بعد قانونی یا حقوقی نظام اداری ایران می‌باشد.

### ۱- ادبیات تحقیق

روزنبلوم<sup>۱</sup> (۱۹۸۹) مدیریت دولتی (عمومی) را این‌گونه تعریف می‌کند: "بکار گرفتن تئوری‌ها و فرآیندهای مدیریتی، سیاسی و حقوقی برای انجام اختیارات حکومتی در بخش‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی جهت اجرای وظایف خدماتی و نظارتی برای کل جامعه یا برای بعضی از اجزاء آن". به زعم لوتر گیولیک<sup>۲</sup> (۱۹۴۹) مدیریت دولتی بخشی از علم اداره است که با دولت سروکار دارد و بدین ترتیب دغدغه اصلی آن عمدتاً بر حوزه اجرایی (قوه مجریه) متمرکز است که در آنجا کارهای دولت انجام می‌شوند، اگرچه واضح است که مسائل اداری در حوزه‌های قانونگذاری (قوه مقننه) و قضایی (قوه قضائیه) نیز به‌چشم می‌خورد (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۱۳). همان‌گونه که از توضیحات فوق مستفاد می‌گردد، یکی از جنبه‌های بارز نظام اداری هر کشوری، بعد قانونی یا حقوقی آن است، که در طراحی الگوی مدیریت دولتی کشورها می‌بایست مورد توجه جدی خط‌مشی‌گذاران و کارگزاران دولتی قرار گیرد. مدیریت دولتی از بعد قانونی، بر قوانین و مقررات لازم‌الاجرا تأکید دارد و تا هنگامی که این قوانین و مقررات نسخ نشده است از نظر قانونگذار لازم‌الرعایه می‌باشد. این قوانین و مقررات مانند قانون اساسی، حافظ منافع عمومی است و تا زمانی که وجود دارند باید از آن پیروی نمود، زیرا دادگاه‌ها و سازمان‌های دولتی متخلفان از قانون را مجازات می‌نمایند. شفریتز<sup>۳</sup> (۲۰۰۰) معتقد است، به‌دلیل این‌که اداره امور دولتی "آنچه که دولت انجام می‌دهد"، می‌باشد. بنابراین، به‌وسیله قانون هم ایجاد و هم محدود می‌شود. مدیریت دولتی مجری سیاست‌هایی است که ریشه در قانون اساسی<sup>۴</sup> هر کشور دارد. قانون اساسی قلمرو فعالیت دولت، بخش خصوصی و تعاونی را مشخص می‌کند. قانون اساسی در هر کشور، محیط مدیریت دولتی و الزامات حاکم بر آن را تعیین می‌کند. به‌گونه‌ای که قانون اساسی ابتدا قدرت را تقسیم نموده و سپس عملکرد مدیریت دولتی را کنترل می‌نماید (روزنبلوم، ۱۹۸۹). روزنبلوم (۱۹۸۹) و شفریتز، راسل و بوریگ<sup>۵</sup> (۲۰۰۰) مدیریت دولتی را با رویکردهای سیاسی، حقوقی، و مدیریتی مورد مطالعه قرار داده‌اند. به‌زعم روزنبلوم (۱۹۸۹) رویکرد حقوقی یا قانونی به نظام اداری به علل زیر، نگرشی مستقل به حساب می‌آید: (الف) تأکید و توجه

<sup>۱</sup> Rosenbloom

<sup>۲</sup> Luther Gulick

<sup>۳</sup> Shafritz

<sup>۴</sup> Constitution

<sup>۵</sup> Russell & Borick

به حقوق اداری، (ب) تاکید و گرایش به قضاوت و قضائی شدن امور عمومی، (ج) قانون اساسی. در رویکرد حقوقی به اداره امور عمومی رعایت سه شرط اهمیت دارد: (الف) رعایت انصاف و حمایت از مردم برای این که با آنها به طور غیرقانونی رفتار نشود؛ (ب) رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی؛ (ج) رعایت مساوات در مقابل قانون.

در خصوص مبانی قانونی اداره امور دولتی باید چهار سؤال اصلی را مورد توجه قرار داد: مبانی حکومت مطابق با قانون اساسی کدام است؟، مشروعیت مدیریت دولتی در نص قانون اساسی چیست؟، منابع قانونی اختیار برای خطمشی‌گذاری و اداره امور دولتی کدام است؟، وظایف و تکالیف قانون اساسی چه اثراتی بر ارزش‌های اداری دارد؟ (رابین و دیگران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷: ۶۹۸-۷۰۲). رویکرد قانونی به مدیریت دولتی، بازتاب چیزی جز قانون نیست. قانون، خاستگاه هر کنشی است که در سازمان‌های دولتی رخ می‌دهد. رویکرد قانونی به مدیریت در بخش دولتی مجری سیاست‌هایی است که عقلانیت قانونی (دانایی فرد، ۱۳۹۱: ۵۶) را مبنای کار خود قرار داده‌اند. شفریتز، راسل و بوریگ (۲۰۰۰) معتقدند، از آنجا که مدیریت دولتی کاری است که دولت انجام می‌دهد، ایجاد یا منع آن به وسیله قانون انجام می‌گیرد. در بسیاری از جوامع، این مبحث علمی هرگز از حیطه هئیت علمی حقوق خارج نشده است. دیدگاه آنان به نظام اداری از بعد قانونی عبارت است از: (الف) مدیریت دولتی، عملی کردن قانون است، (ب) مدیریت دولتی، مقررات است، (ج) مدیریت دولتی، بذل و بخشش‌های شاهانه است، (د) مدیریت دولتی سرقت است.

در عرصه اداره امور دولتی، سیاست‌ها و تصمیماتی از عقلانیت حقوقی و قانونی برخوردار خواهند بود که با اتکاء بر قانون اساسی و قوانین مادر تدوین شوند. در اکثر کشورها (نه همه آنها)، قانون اساسی منبع تمامی قدرت‌ها و مبنای معتبری برای حقوق و مسئولیت‌های شهروندان به شمار می‌رود (فردریکسون<sup>۲</sup>، ۱۹۹۱). حقوق اداری مبنایی جهت تهیه قانون اساسی، نظم اجرائی، تعیین مقام و موقعیت اجتماعی، و ایجاد رهنمودهایی است و به طور کلی، حقوق اداری تنظیم‌کننده اعمال است. حقوق اداری تنظیم‌کننده قانون مدیریت دولتی است که در تمام سازمان‌ها و نمایندگی‌های دولتی کاربرد دارد. حقوق اداری کانون عمل مدیریت دولتی است. نمایندگی‌ها و مدیران دولتی بدون توجه به آن، نمی‌توانند فعالیت‌های خود را انجام دهند (روزنبلوم و رینی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰: ۵-۱). متغیرهای بعد قانونی در پژوهش حاضر که از طریق مطالعات کتابخانه‌ای مورد شناسایی قرار گرفته است، به شرح زیر بیان می‌گردد:

#### ۱-۱- دادرسی اداری:

وجود هر نظام قانونی - اعم از بدوی یا مترقی - مستلزم "نهاد دادرسی" است که در نهایت اجرای آن نظام قانونی را ضمانت و تأمین کند. برای تفسیر و اجرای قانون در نظام‌های سیاسی و حقوقی، باید در کنار مرجع قانون‌گذاری، که حقوق و تکالیف اعضای جامعه را معین می‌کند، مرجعی نیز برای دادخواهی و

<sup>۱</sup> Rabin et al

<sup>۲</sup> Frederickson

<sup>۳</sup> Rosenbloom & Rene



دادرسی، در صورت رعایت نشدن قانون، وجود داشته باشد. چنین مرجعی در مفهوم عام برای ادامه زندگی مشترک بشری، از جوامع کوچک تا جوامع بزرگ صنعتی، ضروری است (امین، ۱۳۸۱: ۵). روند دادرسی و حاکمیت قانون از جمله فعالیت‌های سازنده‌ای هستند که موجب امر به معروف شده و ماجراجویی‌های فرصت‌طلبانه را محدود می‌نمایند (آرجیریادیس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۱۶۵). دادرسی اداری یکی از جنبه‌های بارز قانونی مدیریت دولتی می‌باشد (روزنبلوم، ۱۹۸۹). حقوق شهروندی در صورتی معنا می‌یابد که سیستم قضایی قابلیت دادخواهی و دادرسی را داشته باشد (استوا<sup>۲</sup>، ۱۹۹۲). حقوق شهروندی می‌بایست قابل دادخواهی و پیگیری باشد. مدیریت دولتی شامل قضاوت<sup>۳</sup>، دادرسی و احقاق حق است. قضاوت شامل حل اختلاف با توجه به شرایط منافع و مجوزها، روابط غیرمنصفانه یا نیروی کار غیرقانونی، سوداگری، اعمال کارکنان، قراردادهای امانی دولت و اجرای قوانین و مقررات دولتی است. آئین دادرسی پیروی از رویه قضایی، اما با انعطاف بیشتر می‌باشد. دادرسی و قضاوت بر روی وظایف و حقوق قانونی به جای اثربخشی و هزینه اداری، تمرکز دارد (روزنبلوم و رینی، ۲۰۱۰). حقوق فردی تاکید بر آن دارد که شهروندان می‌بایست از اقدامات ناعادلانه مقامات دولتی، مصون بمانند.

حقوق عمومی کارکنان، امنیت شغلی و فرآیند دادرسی عادلانه را از طریق قوانین و مقررات شایسته، از فشار سیاسی حزبی نامناسب حفظ می‌کند (کلینجر و جمال ثابت<sup>۴</sup>، ۲۰۰۳). یکی از وظایف اصلی دولت جمهوری اسلامی ایران طبق اصل دوم قانون اساسی و به موجب بند ۱۴ اصل سوم، "تأمین امنیت قضایی عادلانه برای همه مردم" می‌باشد. همچنین، فلسفه تشکیل قوه قضائیه بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پشتیبانی و دفاع از حقوق فردی و اجتماعی و تحقق عدالت و احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع در جامعه می‌باشد. یکی از جنبه‌های بارز تحقق عدالت در هر اجتماعی، حق دادخواهی<sup>۴</sup> است. یعنی کسی که مورد ظلم واقع می‌شود، حق و توان دادخواهی و مراجعه به مراجع صلاحیتدار را داشته باشد تا با استمداد از آنها بتواند حقوق از دست رفته‌اش را باز پس بگیرد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) مقرر گردیده است: "دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید" (اصل ۳۴). با توجه به این که اجرای عدالت و امکان دادخواهی بدون وجود دادگاه‌های صالح و در حد کافی ممکن نیست، لذا در ذیل اصل مذکور آمده است که: "همه افراد ملت حق دارند دادگاه‌های صالح را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد". بنابراین، جهت احقاق حق و برقراری عدالت می‌بایست "شهروندان توان احقاق حق و دادخواهی از عملکرد دستگاه‌های دولتی" و "آشنایی و تسلط بر قوانین حقوقی و قضایی و سیستم دادرسی" را داشته باشند (استوا، ۱۹۹۲)؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸).

<sup>۱</sup> Argyriades

<sup>۲</sup> Stowe

<sup>۳</sup> Adjudication

<sup>۴</sup> Klingner & Gamal Sabet

## ۲-۱- حاکمیت قانون:

یکی از ارزش‌های غالب در خدمات دولتی، "ارزش‌های دموکراتیک" است و ارزش‌های دموکراتیک می‌تواند شامل مواردی نظیر بی‌طرفی و حاکمیت قانون باشد (کرنگان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰: ۹۴-۹۶). بر اساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از: "مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون و دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه" (هوپ<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹). یکی از ویژگی‌های برجسته حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و برابری همگان در برابر قانون است (جانسون و مینرز، ۲۰۰۰: ۲؛ گروس کاند<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳). یکی از اصول مهمی که به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) مقرر و اعلام شده، اصل حاکمیت قانون است. مفهوم این اصل آن است که مقامات اداری مکلفند همواره در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند، قوانین و مقررات را رعایت کنند. اجرای اصل حاکمیت قانون در دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری، یکی از مظاهر اصلی است که در حقوق عمومی پذیرفته شده است. به موجب این اصل تمام قوا و فعالیت‌های دولت اعم از قانونگذاری، قضایی، اجرایی و اداری، تحت نظارت قانون قرار داده شده است و افراد می‌توانند با مراجعه به مراجع قضایی صلاحیتدار از تخلف و تجاوز این دستگاه‌ها جلوگیری کنند. در هر صورت، اعمال قوه مجریه باید مطابق قانون انجام گیرد. برای این که اعمال قوه مجریه با قانون و مقررات منطبق باشد، لازم است اصل حاکمیت قانون ضمانت اجرای کافی داشته باشد؛ یعنی وسایل دفاعی مؤثری در دست افراد باشد تا بتوانند هر زمان که ماموران و مقامات اداری از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز کردند، به دادگاه‌های صلاحیتدار مراجعه کنند و با ابطال تصمیمات خلاف قانون یا متوقف ساختن اجرای آنها، مقامات مزبور را به رعایت قوانین و مقررات مجبور سازند. به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی (۱۳۶۸)، شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم علیه دستگاه اداری و ماموران آن در صلاحیت ذاتی و اصلی دیوان عدالت اداری است؛ به این معنی که چنان چه هیچ مرجعی به موجب قانون برای این کار معین نشده باشد، دیوان اداری صلاحیت رسیدگی خواهد داشت. در بعضی از موارد ثبات قوانین و مقررات به دلیل عدم انعطاف مجریان و برنامه‌ریزان به یک مشکل اساسی تبدیل گردیده است. ثبات قوانین و مقررات و عدم تغییر آنها متناسب با تحولات اجتماعی و نیز تحول مدیریت به ایستایی نظام اداری منجر شده است و مانع اساسی در مقابل تحول نظام اداری کشور است (حقیقی، ۱۳۸۴: ۴۲۸-۴۲۷).

## ۳-۱- رعایت حقوق سیاسی کارکنان:

در همه حکومت‌ها ضمن این که برای افراد تحت حاکمیت آنها وظایف و تکالیفی تعیین می‌گردد، حکومت‌ها نیز موظفند علاوه بر حمایت و حفظ امنیت برای افراد خود، حقوق آنان را نیز رعایت نموده و کسی را از بهره‌گیری از حقوق او محروم نگردانند. در جمهوری اسلامی ایران به دلیل این که مردم نقش اصلی و اساسی در حفظ و بقاء حکومت را دارا بوده و حفظ استقلال و امنیت کشور و ملت تنها در گرو

<sup>۱</sup> Kernaghan

<sup>۲</sup> Hop

<sup>۳</sup> Gross Cunha

حمایت مردم از هیات حاکمه می‌باشد، لذا نویسندگان قانون اساسی برای تأمین این هدف سعی نموده‌اند به شیوه‌ای بدیع و فراگیر حقوق هر فرد خصوصاً حقوق سیاسی افراد را متذکر شوند (شعبانی، ۱۳۸۶: ۱۰۲). مساله رابطه مستخدم و کشور مساله دقیق و ظریفی است. در اغلب کشورها از مستخدمان خواستارند که در خدمت سیاست قدرت حاکم باشند و دیدهای سیاسی رسمی را بپذیرند. در برخی از کشورها، کشور به عنوان یک واقعیت ذهنی و انتزاعی پذیرفته شده است و می‌پذیرند با اجرای قوانین کشور و با احترام به این قوانین مستخدمان بتوانند عضو حزب و گروه‌های سیاسی بوده و در اداره نیز از این وابستگی دفاع کنند (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۸۷). با ایجاد و حمایت از فرهنگ اداری باز و دموکراتیک، افراد قادر خواهند بود تا آراء، نظرات، دیدگاه‌ها و توقعات خود را آزادانه و بدون هیچ‌گونه ترس بیان دارند و این امر مدیران را در اتخاذ تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های مؤثر و کشف حقایق یاری خواهند رساند (کول و پارتون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶). دولت نمی‌تواند کارکنان را وادار به چشم‌پوشی از آزادی عقیده<sup>۲</sup> و آزادی ائتلافی نماید و کارکنان را به بهانه آزادی در آراء و عقاید سیاسی خود، اخراج نماید و در این صورت می‌بایست یک قانون حمایتی مبنی بر حمایت قضائی از کارکنان وجود داشته باشد (بری<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰: ۱۹۶). کارگزاران خدمات کشوری می‌توانند "با افشاء سوءاستفاده‌ها و کژروی‌ها بدون هیچ‌گونه ترس و نگرانی" و "وجود قوانین جهت حمایت از افشاگران" از حاکمیت بد جلوگیری نمایند (استو، ۱۹۹۲). سازمان‌های دولتی در خصوص رعایت و صیانت از حقوق سیاسی افراد می‌بایست نسبت به "حفظ اسرار کارکنان و عدم پراکنده شدن اطلاعات کارکنان در سازمان" از خود حساسیت نشان دهند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳). همچنین، می‌بایست از "تجسس و تفتیش آراء و عقاید کارکنان" پرهیز نمود (منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۲؛ طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۳ آمده است: "تفتیش عقاید ممنوع است و هیچ‌کس را نمی‌توان به صرف داشتن عقیده‌ای مورد تعرض و مواخذه قرار داد".

#### ۴-۱- صیانت از حقوق مردم:

چون امور عمومی متعلق به عموم جامعه است و منافع آن عاید تمام افراد می‌گردد، قانونگذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت که مسئول اداره امور عمومی است، حق تقدمی قائل شده و به آن امتیازاتی داده است که هیچ شخصی جز او حق استفاده از آنها را ندارد. امتیازات مزبور به "امتیازات ناشی از قدرت عمومی" و یا "امتیازات حقوق عمومی" موسوم است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۳: ۲۳۹). یکی از ویژگی‌های قانونی اداره امور دولتی، صیانت از حقوق مردم می‌باشد (روزنبلوم، ۱۹۸۹). یکی از جنبه‌های بارز این امر، رعایت و تأمین حقوق قانونی ادیان الهی و اقلیت‌های دینی است. در اصل ۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) آمده است: "ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی

<sup>۱</sup> Cole, M. & Parston

<sup>۲</sup> Freedom of belief

<sup>۳</sup> Berry

تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصی و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند". یکی از اصول قانونی در عرصه اداره امور دولتی این است که بین شخصیت فردی و عمومی مدیران دولتی باید تفاوت قائل شد. به عبارت دیگر، بین منافع حکومت و منافع شخصی مدیران دولتی تفاوت وجود دارد (هدی، ۲۰۰۱). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) و منشور حقوق شهروندی (۱۳۹۲) به منظور صیانت از حقوق مردم بر "دسترس شهروندان به فرصت‌های برابر (شغل مناسب، خدمات عمومی، تأمین اجتماعی و ...) " تأکید شده است. برخی از صاحب‌نظران حوزه اداره امور دولتی (دنهاردت<sup>۱</sup>، ۱۹۹۹؛ ویلسون<sup>۲</sup>، ۱۸۸۷؛ دنهاردت و دنهاردت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰) اذعان می‌دارند، نزد مدیران و کارکنان بخش دولتی می‌بایست تمایل و عزم لازم جهت صیانت از مصالح عمومی در برابر حفظ منافع شخصی، وجود داشته باشد.

#### ۵-۱- رعایت الزامات قانونی حاکم بر رفتارهای شغلی و عمومی کارکنان:

قوانین و مقررات رفتار افراد و تعامل میان افراد سازمانی را تنظیم می‌کنند و پاسخگویی، برابری و رفتار اخلاقی را اطمینان می‌بخشد. قوانین و مقررات بخشی از سنگ‌بنای اداره امور عمومی را ایجاد می‌کند. بازرسان، معلمان و حرفه‌ای‌های منابع انسانی بخش دولتی، پلیس، و چند طبقه دیگر از کارکنان دولتی باید به شدت از تحمیل اثرات حقوقی قانون اساسی بر اعمال و رفتارشان آگاه باشند (روزنبولوم و ریبنی، ۲۰۱۰). کارکنان دولت همواره بر رعایت و انجام تکالیف اداری بر مبنای قوانین و مقررات حاکم بر نظام اداری کشور توصیه شده‌اند. ولی کارکنان دولت علاوه بر رعایت تکالیف عمومی نظیر رعایت سلسله مراتب اداری و اطاعت و فرمانبرداری از مافوق (ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵) و عدم ایجاد وقفه در ارائه خدمت به جامعه (ماده ۵۵ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵)؛ دارای یک رشته وظایف دیگری نیز می‌باشند که برخی از آنان در قوانین گوناگون پراکنده بوده و برخی از این تکالیف به روشنی در قوانین پیش‌بینی نشده، ولی شماری از این وظایف و تکالیف ریشه در استخدام دارد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۱۳). در قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۶۲) از وظیفه کارکنان دولت تعریفی ارائه نمی‌نماید، ولی در ماده ۸ این قانون از تخلف سخن می‌گوید که تعریف آن را "نقض عمدی قوانین و مقررات اداری و کوتاهی غیرعمدی در اجرای وظایف اداری" اعلام می‌دارد. کارکنان دولت دارای تکالیف و وظایف مختلفی‌اند که رعایت نکردن آنها برحسب موارد ممکن است موجب مسئولیت جزایی، مالی و انتظامی آنها گردد. برخی از وظایف و تکالیف کارکنان دولت در این زمینه عبارت‌اند از: رعایت بی‌طرفی و بی‌نظری در انجام و ارائه خدمت (ویلسون، ۱۸۸۷)، وفاداری کارکنان دولت (طباطبایی‌مومنی، ۱۳۸۳: ۱۷۸؛ ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۲۷)، رعایت قوانین و مقررات (طباطبایی‌مومنی، ۱۳۸۳: ۱۷۱؛ ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۲۹)، رازداری و حفظ اسرار اداری (فانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸).

<sup>۱</sup> Denhardt

<sup>۲</sup> Wilson

<sup>۳</sup> Denhardt



## ۲- روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر، یک پژوهش کاربردی است، زیرا محققان در صدد پاسخ به یک مشکل عملی در نظام اداری ایران و نیز در صدد توسعه دانش کاربردی و کشف دانش تازه‌ای در نظام اداری ایران می‌باشند. پژوهش حاضر از حیث راهبرد، پیمایشی و از حیث هدف، توصیفی است، زیرا تصویر مشروح و همچنین تشریح و توضیح سیستماتیک از وضعیت نظام اداری ایران ارائه می‌گردد. روش پژوهش حاضر از نوع ترکیبی است. پژوهش حاضر از آن حیث کمی است که بعد از تئوری مدیریت دولتی شفرتز، راسل و بوریک (۲۰۰۰) و روزنبلوم (۱۹۸۹) یعنی بعد قانونی (حقوقی) در نظام اداری ایران مورد آزمون قرار می‌گیرد و از آن حیث کیفی است که جهت آشنایی و آموختن دیدگاه خبرگان و کسب اطلاعات لازم در مورد بعد قانونی نظام اداری ایران، از روش دلفی و مصاحبه استفاده شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر را مدیران وزارتخانه‌های ایران تشکیل می‌دهد که برای نمونه‌گیری، از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شده است. به این ترتیب، در مرحله اول تعدادی از وزارتخانه‌ها با استفاده از گروه‌بندی مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌عنوان نمونه آماری انتخاب شدند. به دلیل گستردگی وزارتخانه‌ها و همچنین وسعت موضوع پژوهش و اطلاعات مورد نیاز برای انجام آن، از هر کدام از گروه‌های مذکور، یک وزارتخانه که حاضر به همکاری در این تحقیق شدند، انتخاب گردید و به این ترتیب، چهار وزارتخانه شامل فرهنگ و ارشاد اسلامی (از گروه امور اجتماعی و فرهنگی)، نفت (از گروه امور زیربنایی)، دفاع (از گروه حاکمیتی) و صنعت، معدن و تجارت (از گروه امور اقتصادی) به‌عنوان نمونه آماری پژوهش تعیین گردیدند. در مرحله دوم، از میان مدیران چهار وزارتخانه مذکور، تعدادی با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انتخاب شدند. از آنجایی که ابزار اصلی در این پژوهش، پرسشنامه است و کلیه سؤالات مربوط به متغیرهای پژوهش از منابع معتبر استخراج شده است، کار محقق در خصوص روایی ابزار چندان با مشکل روبرو نشده است. در عین حال، به‌منظور اطمینان بیشتر از روایی ابزار سنجش، از مصاحبه، مشورت با اساتید راهنما و مشاور و تأیید ایشان و نیز نظرخواهی از چند تن دیگر از اساتید استفاده گردید. همچنین شاخص GFI نیز که نشان‌دهنده اعتبار پرسشنامه است، در حد مطلوب یعنی بالای ۰/۹۰ است. برای تعیین پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ استفاده گردید که در پژوهش حاضر پایایی پرسشنامه برابر با ۰/۸۷۳ محاسبه گردید که عدد قابل قبولی است.

## ۳- تجزیه و تحلیل داده‌ها

در پژوهش حاضر به‌منظور تحلیل داده‌ها، از روش فازی استفاده شده است. گونه‌های مختلف از اعداد فازی از جمله اعداد فازی مثلثی و یا دوزنقه‌ای را می‌توان برای اخذ نظرهای خبرگان مورد استفاده قرار داد، که در پژوهش حاضر از روش مثلثی استفاده شده است. بدین ترتیب، اطلاعات لازم در قالب زبان طبیعی از خبرگان اخذ شده و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. به‌منظور ارزیابی استقلال مؤلفه‌های تحقیق حاضر، از آزمون کای‌دو استفاده می‌شود. سطح معناداری ۰/۰۵ و درجه آزادی برابر ۴ در نظر گرفته شده است و با توجه به این که همه مقادیر مربوط به مؤلفه‌های تحقیق از میزان ۹/۴۹ کمتر است، لذا فرض صفر که مبین استقلال مؤلفه‌هاست، تایید می‌شود.

**جدول ۱: مقادیر آزمون استقلال مربوط به مؤلفه‌های تحقیق**

مؤلفه‌ها	میزان کای دو	فرض استقلال
دادرسی اداری	۶/۴۹	تایید
حاکمیت قانون	۵/۴۴	تایید
صیانت از حقوق مردم	۷/۳۲	تایید
رعایت حقوق سیاسی افراد	۶/۷۸	تایید
مقررات حاکم بر رفتارهای شغلی و عمومی کارکنان	۵/۲۱	تایید

مأخذ: محاسبات تحقیق

جهت محاسبه میانگین شاخص‌ها و مؤلفه‌های بعد حقوقی نظام اداری ایران، ابتدا طیف ۱ تا ۹ که با پنج متغیر کلامی فازی خیلی کم، کم، متوسط، زیاد و خیلی زیاد مشخص شده و به‌عنوان گزینه‌ها در نظر گرفته شده است را به اعداد فازی نظیر نگاشت می‌نمائیم.

**جدول ۲: اعداد فازی و مثلثی نظیر**

عدد فازی مثلثی نظیر	عدد فازی نظیر	متغیر کلامی (زبانی)
(۱، ۱، ۳)	۱	خیلی کم
(۱، ۳، ۵)	۳	کم
(۳، ۵، ۷)	۵	متوسط
(۵، ۷، ۹)	۷	زیاد
(۷، ۹، ۹)	۹	خیلی زیاد

مأخذ: محاسبات تحقیق

حال که اعداد فازی و تعداد فراوانی برای هر گزینه مشخص است، می‌توان میانگین هر شاخص را محاسبه نمود. حاصل ضرب عدد فازی هر گزینه در تعداد فراوانی آن، امتیاز هر گزینه برای شاخص و مجموع امتیازهای تمامی شاخص‌ها تقسیم بر تعداد پاسخ‌ها است. پس از محاسبه میانگین‌های فازی، برای تجزیه و تحلیل، آنها را با تکنیک زیر فازی‌زدایی می‌نمائیم. بدین ترتیب، مقدار دقیق و فازی‌زدایی شده هر میانگین شاخص به‌دست می‌آید.

$$\vec{A} = (a_1, a_2, a_3) \rightarrow \left( \text{قطعی} \right) A = \frac{a_1 + 4a_2 + a_3}{6} \quad (1)$$

پس از محاسبه میانگین می‌توان انحراف معیار را برای هر یک مؤلفه‌ها و شاخص‌های بعد حقوقی نظام اداری به شرح زیر محاسبه نمود:

(۲)

$$\bar{X} = (\bar{A}_1, \bar{A}_2, \bar{A}_3) \text{ شاخص}$$

و طبق رابطه محاسبه انحراف معیار فازی داریم:

$$S = \sqrt{\frac{\sum(X - \bar{X})^2}{N}} \quad (3)$$

$$\tilde{S} = \sqrt{\frac{\sum[(A_{1i}, A_{2i}, A_{3i}) - (\bar{A}_1, \bar{A}_2, \bar{A}_3)]^2}{N}} \quad (4)$$

از طریق مطالعه ادبیات و مبانی نظری تحقیق و انجام مصاحبه و اخذ نظر از خبرگان، پنج مولفه برای بعد حقوقی(قانونی) نظام اداری ایران مورد شناسایی قرار گرفت و سپس این مؤلفه‌ها در اختیار خبرگانی که حاضر به همکاری بودند، قرار گرفته و طی دو مرحله غربال‌گری در نهایت هر پنج مولفه باقی ماند؛ که میانگین و انحراف معیار هر کدام از مولفه‌ها در جدول ۳ ارائه شده است.

**جدول ۳: میانگین و انحراف معیار مؤلفه‌ها مبتنی بر نظر خبرگان**

مؤلفه‌ها	میانگین	انحراف معیار
دادرسی اداری	۱۸۳ ۶	۲/۵۷
حاکمیت قوانین و مقررات	۱۵۲ ۶	۲/۶۸
صیانت از حقوق مردم	۱۸۴ ۶	۲/۴۷
رعایت حقوق سیاسی کارکنان	۱۰۵ ۷	۲/۳۹
رعایت الزامات قانونی حاکم بر رفتارهای شغلی و عمومی کارکنان	۱۸۳ ۶	۲/۴۱

مأخذ: محاسبات تحقیق

در ادامه برای تعیین شاخص‌های هر مولفه از روش آلفا- برش فازی استفاده می‌نمائیم و در نهایت میانگین و انحراف معیار هر یک از شاخص‌ها با هدف تایید و یا رد آنها، ارائه خواهد شد. این برش‌ها

مجموعه اعداد قطعی مرتبط با سطوح اطمینان آلفا هستند که اعداد مجزایی از تابع عضویت را نشان می‌دهند(هامراوی<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱).

به‌طور کلی از یک مبنایی برای تحلیل عدد فازی شاخص استفاده می‌شود، که در پژوهش حاضر مقدار مربوطه، عدد ۷ تعیین شده است. این شرط به این معنی است که هر چه مقدار عدد فازی شاخص بزرگ‌تر باشد و به سمت مقدار ۹ برود، آن شاخص از اهمیت بیشتری از نگاه خبرگان برخوردار است. با توجه به محاسبات انجام شده، این روش با استفاده از برنامه متلب ۲۰۰۹ روی کامپیوتر شخصی کدنویسی شد. در مجموع، ۱۳ شاخص حذف گردید. بنابراین، با استفاده از روش برش آلفای فازی، در مجموع ۱۳ شاخص حذف گردید. در ادامه میانگین و انحراف معیار شاخص‌ها در جدول ۴ ارائه شده است.

**جدول ۴: میانگین و انحراف معیار شاخص‌ها**

انحراف معیار	میانگین ن	شاخص
۲/۴۱	۶/۹۸	توان احقاق حق و دادخواهی توسط شهروندان از عملکرد سازمان‌های دولتی
۲/۷۱	۶/۱۷	آشنایی و تسلط شهروندان بر قوانین حقوقی و قضائی و سیستم دادرسی
۲/۳۲	۷/۴۶	استقلال تشکیلات و مراکز قضائی از جریان‌های سیاسی
۲/۱۴	۶/۷۲	تأمین حقوق همه‌جانبه افراد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه افراد ملت
۲/۲۷	۷/۳	وجود ضمانت اجرای کافی برای حاکمیت قوانین و مقررات در سازمان‌های دولتی
۳/۰۲	۵/۴۱	امکان مشارکت مردم در وضع قوانین و آیین‌نامه‌های اداری
۲/۰۹	۷/۳۱	عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری
۲/۴۴	۶/۷	وجود نظام ارزیابی عملکرد از قوانین و مقررات
۲/۹۱	۵/۸۹	انعطاف‌پذیری مجریان و برنامه‌ریزان در اجرای قوانین
۲/۶	۶/۴۱	شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح
۲/۴۷	۷/۰۶	حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری
۲/۵۵	۶/۴۳	کارآمدی برنامه‌های صیانت از حقوق مردم در سازمان‌های دولتی
۲/۴	۶/۹۸	وجود تمایل و عزم لازم نزد مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی جهت صیانت از مصالح عمومی در برابر حفظ منافع شخصی
۱/۸۹	۷/۴۴	تضمین حقوق مدنی و ایجاد امکانات عادلانه و دسترسی فرصت‌های برابر برای افراد جامعه
۲/۵۶	۶/۷۲	تعمیم عدالت از طریق توسعه قضائی، به‌منظور دستیابی آحاد جامعه به حقوق شهروندی
۲/۴۵	۶/۵۷	رازداری و حفظ اسرار اداری و سیاسی در سازمان‌های دولتی

<sup>۱</sup> Hamrawi

۲/۰۹	۷/۳۱	احترام و نصاب‌العین قرار دادن قوانین و عدم تجاوز از قانون توسط مستخدمان دولتی
۲/۵۵	۶/۵۷	انجام وظایف و ارائه خدمت از سوی کارکنان به دولت و جامعه با حسن نیت و باکمال بی‌طرفی و بدون تبعیض
۲/۱۱	۷/۱۱	احساس وفاداری کارکنان دولت نسبت به ملیت و حکومت
۲/۵۰	۶/۵۹	اعمال مجازات کارکنان دولت در صورت ایجاد وقفه در امور اداری و ارائه خدمت به جامعه

مأخذ: محاسبات تحقیق

در پژوهش حاضر، با استفاده از ایجاد تابع ریاضی چندهدفه و تبدیل آن به یک تابع مجموع تک‌هدفه و با فرض خطی بودن رابطه، مدل ریاضی درجه یک با بهره‌جویی از مدل زلنی ساخته شد. این مدل را به نام برنامه‌ریزی تجدیدپذیر De Novo می‌شناسند. این مدل هنگام حل، به‌جای تعیین مقدار بهینه موجود در سیستم، به دنبال جستجوی در آن سیستم و طراحی سیستم‌هایی با بهره‌وری بالاتر و وجود چند معیار است. محقق در این مدل، به دنبال اثربخشی بالاتر با وجود اطلاعات جمع‌آوری شده می‌باشد. مدل عمومی برنامه‌ریزی تجدیدپذیر به شرح زیر است:

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } Z = C1X1 + C2X2 + \dots + CnXn \\
 & \text{S.To:} \\
 & a11X1 + a12X2 + \dots + a1nXn = Xn + 1 \\
 & a21X1 + a22X2 + \dots + a2nXn = Xn + 2 \\
 & \dots \\
 & Am1X1 + am2X2 + \dots + amnXn = Xn + m \\
 & P1Xn + 1 + P2Xn + 2 + \dots + PmXn + m \leq B \\
 & \text{All } Xj \geq 0
 \end{aligned}
 \tag{5}$$

مطابق شیب‌های به دست آمده در تحلیل نمودارهای کران پایین و بالا، نقاط بهینه از محاسبات مدل ریاضی استخراج گردید. این نقاط بهینه با توجه به خروجی مدل ریاضی و بررسی تغییر شیب در نقطه ۰/۵ نتایج حاصل به دست آمده است. طبق جدول ۵، مقادیر کران پایین بیانگر میزان کمینه مطلوب بعد قانونی در نظام اداری ایران می‌باشد. با توجه به مقیاس‌های ۱ تا ۹، میزان بهینه کران پایین تراز شده بعد قانونی نیز در جدول ۵ نمایش داده شده است.

**جدول ۵:** کران پایین و کران پایین تراز شده برای بعد قانونی نظام اداری ایران

کران پایین	کران پایین تراز شده
۱۶۱۰۶۰۵۷	۲/۲۲۳۷۷۲

مأخذ: محاسبات تحقیق

فاصله بین وضع موجود و حد بهینه کران پایین که بیانگر شکاف بعد قانونی نظام اداری ایران می‌باشد، در جدول ۶ نشان داده شده است. جدول ۶ بیانگر آن است، بین میانگین وضع موجود ابعاد با

حد بهینه کرانه پایین ابعاد، تفاوت معنی‌داری وجود دارد. به عبارتی دیگر، بعد قانونی در نظام اداری ایران در وضعیت هشدار قرار دارد.

**جدول ۶:** شکاف بعد قانونی از طریق مقایسه وضع موجود با حد بهینه کران پایین

قانونی	بعد
	تعیین شکاف
۶/۸۲	میانگین وضع موجود
۲/۲۲۳۷۷۲	حد بهینه کران پایین
۴/۵۹۶۳۲۸	تعیین شکاف(وضعیت هشدار)

مأخذ: محاسبات تحقیق

طبق جدول ۷، مقادیر کران بالا بیانگر میزان بهینه مطلوب بعد قانونی در نظام اداری ایران می‌باشد. با توجه به مقیاس‌های ۱ تا ۹، میزان بهینه کران بالا تراز شده بعد قانونی نیز در جدول ۷ نمایش داده شده است.

**جدول ۷:** کران بالا و کران بالا تراز شده برای بعد قانونی نظام اداری ایران

کران بالا	کران بالا تراز شده
۲۳۸/۱۶۶۶	۸/۲۰۹۷۹۳

مأخذ: محاسبات تحقیق

جدول ۸ بیانگر آن است، بین مقادیر میانگین وضع موجود بعد قانونی نظام اداری ایران با حد بهینه کران بالای آنها، تفاوت معنی‌داری وجود ندارد. به عبارتی دیگر، بعد قانونی در نظام اداری ایران در وضعیت مناسبی قرار دارد.

**جدول ۸:** شکاف بعد قانونی از طریق مقایسه وضع موجود با حد بهینه کران بالا

قانونی	بعد
	تعیین شکاف
۶/۸۲	میانگین وضع موجود
۸/۲۰۹۷۹۳	حد بهینه کران بالا
۱/۳۸۹۷۹۳	تعیین شکاف

مأخذ: محاسبات تحقیق

به منظور ارزیابی بعد قانونی نظام اداری از دیدگاه مدیران، از معادلات خطی چندگانه استفاده می‌کنیم. با توجه به چهار وزارتخانه در بخش مدیران، دستگاه معادلات خطی زیر طراحی می‌شود:

$$Y_1 = 7.096 X_{13} \quad Y_2 = 6.584 X_{23} \quad Y_3 = 16.468 X_{33} \quad Y_4 = 4.96 X_{43}$$

به کمک معادلات فوق، وضعیت موجود بعد قانونی برابر است با متوسط ارزش میانگین هر بعد در وزارتخانه‌های مختلف. وضعیت موجود بعد قانونی از دیدگاه مدیران به شرح زیر محاسبه گردیده است:

$$(7.096 + 6.584 + 16.468 + 4.96) / 4 = 8.96$$

به‌منظور محاسبه وضعیت مطلوب، مساله بهینه‌سازی زیر را برای معادلات خطی چندگانه حل

می‌نماییم:

$$\text{MAX } Z = Y1$$

$$Y1 = 16.3667X31 + 15.7119X32 + 16.468X33 + 15.9978X34$$

s.t.

$$5.85 < X13 < 8.33;$$

$$5.39 < X23 < 7.54;$$

$$7.18 < X33 < 8.75;$$

$$4.38 < X43 < 5.54;$$

$$X13 + X23 + X33 + X43 > 35.84;$$

**جدول ۹:** اندازه بعد قانونی در وضعیت موجود و مطلوب از دیدگاه مدیران

مطلوب	موجود	ابعاد نظام اداری
۷/۵	۸/۹۶	قانونی

مأخذ: محاسبات تحقیق

طبق جدول ۹، کران بالا و پایین برای بعد قانونی در وضعیت موجود و مطلوب از دیدگاه مدیران نشان داده شده است. مبنای محاسبه به‌کارگیری انحراف معیار در چهار وزارتخانه مورد مطالعه، به‌عنوان فاصله اطمینان استاندارد و درج متوسط اندازه آنها در جدول ۱۰ می‌باشد. با مقایسه اندازه بعد به‌دست آمده در وضعیت موجود و مطلوب مشخص می‌شود که اندازه بعد در فاصله کران پایین و بالا قرار داشته و این مهم تایید صحت محاسبات انجام شده است.

**جدول ۱۰:** کران بالا و پایین برای بعد قانونی نظام اداری از دیدگاه مدیران

قانونی		بعد
کران بالا	کران پایین	وضعیت
۷/۵۴	۵/۷	موجود
۸/۹۸	۶/۵۸	مطلوب

مأخذ: محاسبات تحقیق

همچنین، اندازه بعد قانونی نظام اداری ایران به‌صورت یکپارچه (ترکیب دیدگاه مدیران و خبرگان) در جدول ۱۱ نشان داده شده است، که بر این اساس الگوی تحقیق نیز در شکل ۱ ارائه می‌گردد. برای محاسبه اندازه یکپارچه ابعاد که در واقع ترکیب دیدگاه خبرگان و مدیران می‌باشد، از روش میانگین موزون استفاده شده است؛ بدین صورت که دیدگاه خبرگان و مدیران را با اوزان ۰/۵ با هم جمع وزنی کرده و سپس میانگین حاصل را به‌عنوان اندازه یکپارچه نظام اداری ایران در نظر گرفتیم. طبق جدول ۱۱، ملاحظه می‌گردد: شکاف در بعد قانونی معنادار نمی‌باشد.

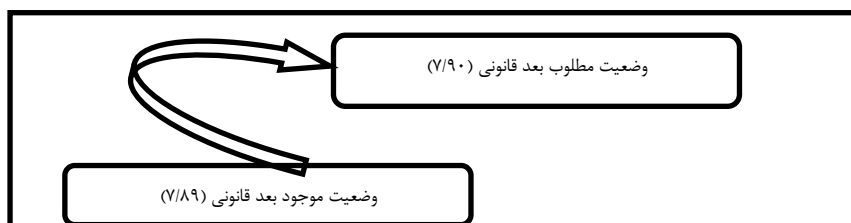
**جدول ۱۱:** اندازه ابعاد نظام اداری ایران حاصل از ترکیب دیدگاه مدیران و خبرگان

شکاف	وضعیت مطلوب	وضعیت موجود	بعد
۰/۰۱	۷/۹	۷/۸۹	قانونی

مأخذ: محاسبات تحقیق

الگوی تحقیق که در شکل ۱ نشان داده شده است، آمیخته ابعاد در وضعیت‌های موجود و مطلوب می‌باشد. نظرات خبرگان و مدیران در محاسبه اندازه بعد قانونی مورد استفاده قرار گرفته و جهت پوشش عدم اطمینان در ابراز عقیده به صورت فازی لحاظ گردیده است.

**شکل ۱:** حد بهینه بعد قانونی در نظام اداری ایران در وضعیت موجود و مطلوب



مأخذ: محاسبات تحقیق

#### ۴- نتیجه

پیشرفت و توسعه و همچنین عقب‌ماندگی جوامع به نظام اداری آنان بستگی دارد. دولت‌ها به منظور تدوین و اجرای سیاست‌ها و مدیریت بر جامعه، و جهت نیل به اهداف توسعه به نظام اداری اثربخش نیاز دارند. هولزر<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) اذعان می‌دارد، یک جامعه بهره‌ور به یک دولت بهره‌ور وابسته است، و با توجه به نظر هولزر می‌توان ادعا نمود که ترقی، پیشرفت و سعادت جوامع به اثربخش بودن نظام اداری آنان وابسته است. روزنبوم و پیتراوسکی (۲۰۰۳) اذعان دارند که مدیران دولتی باید تمامی فعالیت‌های خود را بر اساس قوانین و مقررات کشور انجام دهند. شفریتز، راسل و بوریگ (۲۰۰۰) معتقدند که در بسیاری از جوامع اداره امور دولتی یک موضوع دانشگاهی است که هرگز نتوانسته است از دانشکده‌های حقوق رهایی یابد.

بنابراین، تبیین نظام اداری ایران نیز باید بر بعد قانونی جهت برقراری عدالت، حق دادرسی و دادخواهی عادلانه و امنیت حقوقی و قانونی کارکنان و شهروندان توجه وافر گردد. نگرش قانونی به اداره امور عمومی بر رویه قضائی تاکید دارد (روزنبوم، ۱۹۸۹) و در این رویکرد، تصمیم‌ها و سیاست‌ها از عقلانیت قانونی برخوردار است. از این رو، چون خط‌مشی‌های دولت بر عقلانیت قانونی استوار است، ناگزیر

<sup>1</sup> Holzer



رویکرد مدیریت در بخش دولتی، که مجری خط‌مشی‌های دولت است، باید رویکرد قانونی باشد. دولت برای اجرای سیاست‌هایی که مبنای عقلانیت قانونی دارند، باید راهبردهایی تدوین کند که قانون به او قدرت جولان راهبردی می‌دهد (دانایی‌فرد، ۱۳۹۳). یکی از جنبه‌های قانونی نظام اداری ایران، برقراری عدالت از طریق حاکمیت قانون است. در همین راستا، در اصل سوم قانون اساسی (۱۳۶۸) تاکید گردیده است که دولت جمهوری اسلامی ایران همه امکانات خود را برای تأمین حقوق همه‌جانبه افراد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون (بند ۱۴) و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی (بند ۹) به کار گیرد. همچنین، در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ بر توسعه قانونگرایی و بهبود ساختار سیاسی- قضایی و ایجاد محیط حقوقی مناسب برای توسعه کشور تاکید گردیده است. در سیاست‌های کلی نظام اداری کشور (۱۳۸۹) نیز بر عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری تاکید شده است.

یکی دیگر از جنبه‌های قانونی نظام اداری ایران، مبارزه با فساد جهت ارتقاء سلامت اداری می‌باشد. پدیده فساد اداری، در دنیای امروز و به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین موانع پیشرفت جامعه، مطرح شده است. این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کرده و مسیر توسعه و پیشرفت را مسدود و محدود می‌سازد. اولکان<sup>۱</sup> (۲۰۰۷: ۶۷) اذعان می‌دارد، قوانین و مقرراتی که سبب طولانی شدن فرآیند انجام کار در سازمان‌ها می‌شود، زمینه بروز فساد را بیشتر می‌کند و این قوانین هم تقاضا برای فساد ایجاد می‌کند (مردم مایل هستند هر چه زودتر از دست این قوانین خلاص شوند) و هم مشوق‌هایی برای عرضه فراهم می‌آورد، زیرا کارکنان می‌توانند با استناد به این مقررات مانع از انجام امور و سبب ایجاد تمایل به پرداخت رشوه شوند. هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۶/۸۸/ک مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۶ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، "برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" را تصویب نمود، ولی نکته قابل تامل، عدم عزم و اهتمام قانونی و سیاسی لازم برای اجرای قوانین و تکالیف مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری است.

همان‌طور که در الگوی تبیین شده ملاحظه می‌گردد، بین وضع موجود و مطلوب بعد قانونی نظام اداری ایران، تفاوت معنی‌داری مشاهده نمی‌شود و این مهم بیانگر آن است که بعد قانونی نقش مهمی در جهت‌دهی نظام اداری ایران دارد. بنابراین، جهت افزایش اثربخشی نظام اداری ایران از بعد قانونی باید بر جنبه‌هایی نظیر دادرسی و دادخواهی عادلانه، صیانت از حقوق مردم، رعایت حقوق سیاسی افراد و حاکمیت قانون تاکید شود. همچنین، می‌توان اذعان داشت که الزامات و مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) باید در نظام اداری کشور متجلی باشد و آنچه قانون اساسی به منزله اصول کلی امور جامعه در خود جای داده است، بدون اجرا اهمیتی نخواهد داشت، زیرا مجری قانون اساسی، دولت است. اثربخشی نظام اداری ایران از بعد قانونی باید بیانگر آن باشد که نظام اداری جهت اداره امور جامعه باید بر

مبنای قوانین و مقررات متعدد فعالیت نماید و حاکمیت قانون در نظام اداری کشور متجلی گردد. از طرفی دیگر، آنچه در نظام اداری ایران باید مورد توجه و تقویت قرار گیرد، صیانت حقوق افراد در برابر تصمیمات سازمان‌های دولتی می‌باشد. در همین راستا، کلینجر و نعلبندیان<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) اذعان می‌دارند، حقوق فردی شهروندان می‌بایست از اقدامات ناعادلانه دولتی، مصون باشد. همچنین، حقوق عمومی کارکنان، امنیت شغلی و فرآیند دادرسی عادلانه را از طریق قوانین و مقررات شایسته، از فشار سیاسی حزبی نامناسب حفظ می‌کند. یکی از اقدامات دستگاه قضایی کشور در به‌روز کردن قوانین مجموعه قضایی، استفاده از فناوری جهت اطلاع‌رسانی به مردم، تکریم ارباب‌رجوع و تسریع امور می‌باشد که در آینده نیز در سطوح گسترده‌تر دنبال خواهد شد. همچنین، رویکردها در دستگاه قضایی کشور نسبت به مسئله زندان، مشارکت مردم، استفاده از کارشناسان، دفاع از حقوق مردم و ... بسیار متحول شده و اقداماتی برای افزایش کیفیت زندگی افراد جامعه ناشی از عادلانه‌تر شدن دادرسی‌ها در دست اقدام است. در باب بعد قانونی در عرصه نظام اداری کشور، پژوهش‌های کافی انجام نشده است و از این منظر پژوهش حاضر، پژوهشی تازه است. به عبارت دیگر، این پژوهش می‌تواند خلاء تحقیقاتی در راستای ابعاد قانونی در نظام اداری کشور را اندکی جبران نماید. همچنین، از منظر دانشگاهی رهیافت پژوهش حاضر، کاملاً جدید است و در پایگاه‌های اطلاعاتی آنلاین هیچ پایان‌نامه یا مقاله‌ای که به بررسی و مطالعه جنبه‌های بارز قانونی فراروی نظام اداری ایران بپردازد، یافت نشد. حتی مطالب مفید و منسجم راجع به ابعاد قانونی فراروی نظام اداری کشور، بسیار کمیاب است. از منظر علمی، نتایج حاصل از این پژوهش همانند سایر متون پژوهشی می‌تواند مورد بهره‌برداری پژوهشگران و محققین، ختم‌شی‌گذاران و کارگزاران دولتی قرار گیرد. در همین راستا، پیشنهادهای مربوط به بعد قانونی در نظام اداری ایران به شرح زیر ارائه می‌گردد:

ایجاد و تثبیت فضای باز اداری و رعایت و امنیت حقوق سیاسی افراد در سازمان‌های دولتی ایران: پیشنهاد می‌شود مدیران و کارگزاران دولتی در خصوص ایجاد و تثبیت فضای باز اداری در سازمان‌های دولتی کشور جهت نیل به اهداف زیر، همت گمارند:

- عدم مواخذه مدیران و کارکنان به صرف داشتن عقیده‌ای خاص و تضمین فضای خصوصی افراد.
  - عدم اخراج کارکنان به بهانه آزادی در آراء و عقاید سیاسی خود.
  - افشاء سوء استفاده‌ها و کژروی‌ها توسط کارکنان بدون هیچ‌گونه رعب و وحشت.
- صیانت از حقوق مردم از طریق تدوین و اجرای قانون آزادی اطلاعات عمومی: روزنبلوم (۱۹۸۹): (۳۴۰) اظهار می‌دارد، اصلی تحت عنوان "قانون آفتاب تابان" در مورد آزادی اطلاعات راجع به سازمان‌های دولتی ارائه شده که بر مبنای آن، هر شهروندی حق دارد از جزئی‌ترین اطلاعات مدیریتی سازمان‌های دولتی آگاهی یابد و مدیران دولتی وظیفه دارند تا فرآیند اداری را به صورت روشن برای مردم بازگو نمایند. بر این اساس، یک برنامه مدیریتی که به صورت محرمانه به انجام می‌رسد، حتی اگر در یک سطح

<sup>۱</sup> Kilngner & Nalbandian

هزینه قابل قبول به اهداف دست یابد، مثبت و مطلوب تلقی نمی‌گردد. بنابراین، تدوین و تبیین قانون آزادی اطلاعات موجب خواهد شد تا سازمان‌های دولتی اطلاعات لازم و ضروری را به شهروندان و عامه مردم ارائه دهند. طبیعتاً تدوین و اجرای این قانون می‌تواند موجب تعامل و نزدیکی بیشتر مردم با سازمان‌های دولتی گردد، و مردم از طریق دریافت اطلاعات می‌توانند نسبت به تأمین حقوق خود از سوی سازمان‌های دولتی آگاهی یابند و در صورت پایمال شدن حقوق خود، بتوانند آن را استیفاء نمایند. قانون آزادی اطلاعات می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- شهروندان و عامه مردم حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارند.
- اطلاعات عمومی به آسانی و به سرعت در دسترس شهروندان و عامه مردم قرار گیرد.
- تضمین صحت اطلاعات عمومی ارائه شده به شهروندان از سوی سازمان‌های دولتی.
- پایبندی مدیران دولتی نسبت به اجرای صحیح قوانین و مقررات و حاکمیت قانون: جانسون و مینرز (۲۰۰۰) یکی از ویژگی‌های برجسته حکمرانی خوب را، حاکمیت قانون و برابری همگان در برابر قانون بیان می‌دارند. از این‌رو، به کارگزاران دولتی پیشنهاد می‌شود در خصوص اجرای صحیح قانون جدید داشته، تناقضات موجود در آئین نامه‌ها و مقررات را بازنگری کرده، قوانین و مقررات اداری را بازنگری کرده و آن را روزآمد نمایند، و نظام ارزیابی عملکرد از قوانین و مقررات را طراحی نمایند. طبیعتاً حاکمیت قانون و احترام و نصب‌العین قرار دادن قوانین و مقررات و عدم تجاوز از قانون توسط مدیران و کارکنان دولتی موجب خواهد شد تا شهروندان و عامه مردم، توانایی اقامه دعوا بر علیه نظام اداری را داشته و نسبت به نظام قضایی و حقوقی سازمان‌های دولتی، اعتماد داشته باشند.

فهرست منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۸۳). حقوق اداری ایران: استخدام‌های کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری در ایران، تهران: توس.
- الوانی، سیدمهدی. (۱۳۷۸). مدیریت عمومی، تهران: نی.
- امین، سیدحسن. (۱۳۸۱). دادرسی و نظام قضایی در ایران، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- حقیقی، محمدعلی. (۱۳۸۴). مدیریت تطبیقی، تهران: ترمه.
- دانایی فرد، حسن. (۱۳۹۱). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران: سمت.
- رهنورد، فرج‌اله. (۱۳۹۰). الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۰۴، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۶.
- شجاعی، منوچهر. (۱۳۸۴). نهضت نظام‌های اداری تطبیقی، فصلنامه فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره نهم.
- شعبانی، قاسم. (۱۳۸۶). حقوق اساسی، تهران: انتشارات اطلاعات.
- طباطبایی‌مومنی، منوچهر. (۱۳۸۳). حقوق اداری، تهران: سمت.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
- معمارزاده‌طهران، غلامرضا. (۱۳۸۴). معماری مدیریت کلان کشور با رویکرد مدیریت دولتی نوین، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، نشست بیست و هفتم، بهمن ۱۳۸۴.
- Argyriades, D. (2006). **Good governance, Professionalism, Ethics and Responsibility**, *International Review of Administrative Science*, 72 (2).
- Berry, C.R. (2000). **Handbook of State Government Administration**, Chapter 8: Developments in Personnel/ Human Resource Management in State Government, Marcel Dekker, Inc.
- Cole, M. & Parston, G. (2006). **Unlocking Public Value: A New Model Achieving High Performance in Public Service Organizations**, Published by John Wiley & Sons, Inc, Hoboken, New Jersey.
- Denhardt, R.B. & Denhardt, J.V. (2000). **The New Public Service: Serving Rather than Steering**, *Public Administration Review*, 60 (6).
- Denhardt, R.B. (1999). **The Future of Public Administration**, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 61 (5).
- Dobuzinskis, L. (1997). **Historical and epistemological trends in public administration**, *Journal of Management History*.

- Farazmand, A. (2002). **Globalization, Privatization and The Future of Modern Governance: A Critical Assessment**, *Public Finance and Management*, 2 (1).
- Frederickson, G. (1991). **Toward a Theory of the Public for Public Administration**, *Administration and Society*, 22 (4).
- Gross Cunha, L. (2013). **Compliance to Law and Effectiveness of the Rule of Law in Brazil**, São Paulo Law School of Fundação Getulio Vargas-DIREITO GV Research Paper Series, Legal Studies Paper, 78.
- Hamrawi, H. (2011). **Type -2 fuzzy alpha-cuts**.
- Heady, F. (2001). **Public administration: A comparative perspective**, Marcel Dekker, Inc, New York, Basel.
- Holzer, M. & Hwan Lee, S. (2002). **Public Productivity Handbook**, Chapter 6: Privatization, Marcel dekker, Inc, New York, Basel.
- Hop, K.R. (2009). **Capacity Development for Good Governance in Developing Societies**, Available From: <http://www.informaworld.com/Smpp/title-content> = 713412875.
- Johnson, R.W. & Miners, H. (2000). **Approaches to promoting good governance**, Near East Bureau, Democratic Institution support project.
- Jreisat, J. (2010). **Comparative public administration and Africa**, *International Review of Administrative Science*, 76(4).
- Kernaghan, K. (2000). **The Post- bureaucratic Organization and Public Service Values**, *International Review of Administration Scinces*, Published by: SAGE, 66(1).
- Kilngner, D.E. & Gamal Sabet, M. (2003). **Contemporary public human resource management systems: Patronage, Civil service, Privatization, and service contracts**, Encyclopedia of Life Support System(EOLSS).
- Kilngner, D.E. & Nalbandian, J. (2003). **Public Personnel Management: Contexts and Strategies**, Upper saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Montgomery, J.D. (2006). **Administering to the Poor (or, if we can Help rich dictators, What can we do for the poor?)**, Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management, 15.
- Olkan, B. (2007). **Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia**, *Journal of Political Economy*, 115 (2).

- Rabin, J. & Hildreth, W.B. and Miller, G.J. (2007). **Handbook of Public Administration**, Chapter 18: Five Great Issues in Public Law and Public Administration, Taylor & Francis Group, LLC.
- Rosenbloom, D. & Rene, H. (2010). **Foundations of Public Administration: Administrative Law, Public Administration Review(PAR)**.
- Rosenbloom, D. (1989). **Public Administration: Understanding Management Politics and Law in the public sector**, Random House.
- Shafritz, J.M., Russell, E.W. & Borick, C.P. (2000). **Introducing Public Administration**, Longman.
- Stowe, K. (1992). **Good piano wont play bad music: Administrative reform and good governance**, Public Administration, 70.
- Wilson, W. (1887). **The study of public Administration**, *Political Science Quarterly*, 19.