

ادراک شهروندان از شاخص‌های ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی در حکمرانی خوب، براساس مؤلفه‌های بومی سازمان‌های خدمات شهری ایران (مطالعه موردی: سازمان‌های دولتی استان خوزستان)

فؤاد مکوندی^۱، حمید زارع^{۲*}، امیدجلیلی قاسم‌آقا^۳

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، واحد شوشتر، دانشگاه آزاد اسلامی، شوشتر، ایران

۲. دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران

۳. مربی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۷/۲۷ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۰۵)

چکیده

تحقیق حاضر با هدف شناسایی ادراک شهروندان از شاخص‌های ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی در حکمرانی خوب، براساس مؤلفه‌های بومی سازمان‌های خدمات شهری ایران، صورت گرفت. جامعه آماری همه مراجع‌کنندگان سازمان‌های دولتی استان خوزستان بودند. روش استفاده‌شده کیفی و ابزار گردآوری داده‌ها مصاحبه عمیق بود. با استفاده از نمونه‌گیری در دسترس، شصت‌و‌دو مراجعه‌کننده به چهار سازمان دولتی شهرستان‌های مسجدسلیمان، رامهرمز، و بهبهان انتخاب شدند. تجزیه و تحلیل داده‌ها، براساس تحلیل مضمون / تم، نشان داد قانونمندی، کیفیت خدمات، نظارت و ارزیابی، پاسخگویی، تعهد و مسئولیت‌پذیری، و در نهایت تعامل مهم‌ترین شاخص‌های ثبات سیاسی در سازمان‌های مذکورند. همچنین، جابه‌جایی و تنوع انتخاب، شایسته‌سالاری، نظارت مؤثر، چابک‌سازی ساختار اداری، و شفافیت در انتخاب مدیران به ترتیب مهم‌ترین شاخص‌های جابه‌جایی سیاسی از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان بودند.

کلیدواژگان

ثبات سیاسی، جابه‌جایی سیاسی، حکمرانی خوب، خدمات.

بیان مسئله

رشد شتابان شهرنشینی و شهرگرایی در جهان اداره و مدیریت شهرها را دچار مشکلات جدی کرده است و سازمان‌های خدماتی بیش از هر زمان به حکمرانی خوب شهری نیازمندند (برنامه اسکان سازمان ملل متحد ۲۰۰۷). زیرا الگوی حکمرانی خوب ترکیبی از بهترین مدیریت‌های سیاسی و اقتصادی و اجرایی منافع سازمان و کشور برای رسیدن به اهداف تعیین شده است. دموکراسی و الگوی حکمرانی خوب^۱ بر ثبات سیاسی، جابه‌جایی مسالمت‌آمیز نخبگان، و عدم خشونت مبتنی است (مالکی‌پور ۱۳۸۸: ۳۴). نبود ثبات سیاسی و گردش مسالمت‌آمیز نخبگان موجب ظهور و سقوط پی‌درپی دولت‌های ملی و محلی خواهد شد. این دولت‌ها با دور باطلی از توسعه‌نیافتگی، فقر و درآمد اندک شهروندان، افزایش تبعیض‌های اجتماعی و اقتصادی و سیاسی علیه گروه‌های قومی و مذهبی، مشروعیت پایین دولت، فساد و ناکارآمدی نظام اداری، و ناتوانی در اعمال اقتدار و ارائه خدمات روبه‌رو خواهند بود (خان و عمر ۲۰۱۱: ۵۵۱).

در الگوی حکمرانی خوب، دولت‌ها باید ثبات و پایداری سیاسی را در چهارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی برقرار سازند، ثبات و امنیت و عدالت را در جامعه ایجاد کنند، و با کاهش نقش تصدی‌گری و روی آوردن به نقش حمایتی اداره دولت را از روش مدیریت عمومی به روش حکمرانی خوب تغییر دهند (بیگی‌نیا و همکاران ۱۳۹۱: ۹). ثبات سیاسی در اصل «عدالت و برابری» ریشه دارد؛ یعنی در صورتی ثبات سیاسی تحقق می‌یابد که عدالت اجتماعی و سازوکارهای توزیع برابر خدمات و امکانات در جامعه حاکم باشد. در صورت تأمین عدالت و برابری، تضادهای فرهنگی و قومی کاهش می‌یابد و اعتراض‌های سیاسی و ناآرامی‌های اجتماعی به حداقل می‌رسد و برخوردهای اجتماعی از قبیل اعتراض، اعتصاب، ترور، خشونت‌های سیاسی، و آشوب‌های خیابانی کاهش می‌یابد و تغییر در ترکیب قدرت سیاسی از طریق اقدامات

مسالمت‌آمیز و منطبق بر قانون اساسی و فرایندهای دموکراتیک - و نه از طریق کودتا یا وراثت - امکان‌پذیر می‌شود (دلآوری ۱۳۹۴: ۷۱).

بعد بی‌ثباتی سیاسی و پیامدهای آن را نیز باید مهم شمرد. بی‌ثباتی سیاسی بر ابعاد مختلف زندگی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، و اجتماعی تأثیرگذار است. از یک سو بی‌ثباتی سیاسی انگیزه سرمایه‌گذاران را کاهش می‌دهد؛ زیرا براندازی دولت با ابزارهای خشونت‌آمیز امنیت شهروندان و سرمایه را به خطر می‌اندازد و سیستم مبتنی بر رشوه و فساد را تقویت می‌کند (زوری‌کات ۲۰۰۵: ۱۲) و از سوی دیگر اعتماد اجتماعی و مشارکت فعالانه شهروندان را از بین می‌برد. نیز تعدد جابه‌جایی سیاسی نخبگان، از طریق فرایندهای غیردموکراتیک، اعتماد شهروندان را به مشروعیت نهادهای حاکمیتی کم می‌کند (سانتیسو ۲۰۱۱: ۱۸). بی‌ثباتی سیاسی در حوزه ارائه خدمات نیز پیامدهایی منفی دارد؛ روند ارائه خدمات به شهروندان را با اختلال مواجه می‌سازد، بر سر کار آمدن یا تعویض بوروکرات‌های جدید یا تغییر خط‌مشی‌های خدمت‌رسانی موجب استانداردزدایی و اغتشاش و اختلال در خدمات می‌شود، و شهروندان از راه‌هایی نظیر پرداخت رشوه و پارتی‌بازی درصدد به‌دست آوردن خدمات خواهند بود. همچنین، عدم ثبات در ساختارهای سیاسی موجب متزلزل شدن حقوق مالکیت فردی می‌شود و پیش‌بینی ماهیت و عملکرد دولت‌های آینده و تغییرات سازمانی را غیرممکن می‌سازد. در نتیجه، موجب ظهور و بروز فرهنگ واسطه‌گری، به‌ویژه در فعالیت‌های اقتصادی، می‌شود و دارایی‌های افراد و حقوق و کرامت شهروندان را در معرض تهدید جدی قرار می‌دهد (ویندسور ۲۰۰۱: ۱۴۴).

بررسی‌ها نشان می‌دهد عمده تحقیقات در زمینه تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی متمرکز است؛ نظیر رابطه ثبات سیاسی و توسعه سیاسی (فیروزآبادی و رادفر ۱۳۹۱)، تأثیر ثبات سیاسی و کنترل فساد بر سرمایه‌گذاری خارجی (حسینی و حسینی ۱۳۹۶)، اثر بی‌ثباتی سیاسی بر رشد اقتصادی (اصغری‌پور و همکاران ۱۳۹۲)، حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته (حسینی‌تاش و واثق ۱۳۹۲)، الگوی حکمرانی خوب (امام‌جمعه‌زاده و صفریان ۱۳۹۵)، بی‌ثباتی بالای سیاسی، فساد اداری، و

کاهش تولید ناخالص داخلی (آیسن و ویگا ۲۰۱۳؛ اوگور و داسکوپتا ۲۰۱۱)، فساد و مشروعیت در وضعیت ثبات شکننده دولت و رشد اقتصادی (فوسو ۲۰۰۱؛ خان و ساقیب ۲۰۱۱؛ ادی ۲۰۰۱). این موضوع که ثبات و جابه‌جایی سیاسی (به‌منزله یکی از شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب) در سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات چه نقش و شاخص‌هایی دارد کمتر مورد توجه بوده است.

تحقیق در حوزه شاخص‌های ثبات و جابه‌جایی سیاسی در کشورهای در حال توسعه، نظیر ایران، از چندین جنبه حائز اهمیت است. گسترش رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی و گردش آزاد اطلاعات بیش از پیش عملکرد مسئولان و مدیران را در بوته نقد و ارزیابی قرار داده است. بر همین اساس، انتصابی بودن مدیران و غلبه روابط بر ضوابط، که موجب تصدی چندین ساله یا چندین دهه یک پست مدیریتی می‌شود، از دیدگاه شهروندان عامل فساد اداری تعبیر و ارزیابی می‌شود. از همین رو، تصدی طولانی مدت سمت‌های مدیریتی در کنار پاسخگو نبودن و نبود شفافیت در عملکرد مدیران می‌تواند نارضایتی اجتماعی مراجعه‌کنندگان را افزایش دهد و ثبات مدیریتی را، به‌ویژه در مواقع بحرانی، نظیر تراکم تقاضای مراجعه‌کنندگان و عدم‌برآورد نیازهای آن‌ها، با چالش‌های اساسی مواجه سازد. از منظری دیگر، ادراک شهروندان در زمینه پست‌های مدیریت و نحوه اشغال و مدت تصدی مدیران بسیار مهم است. در جوامعی که فساد اداری در لایه‌های مختلف سازمان‌های بوروکراتیک دولتی ریشه دوانده است، در صورتی که جابه‌جایی سیاسی و مدیریتی براساس شایسته‌سالاری و قانونمندی و گردش منظم نخبگان شایسته انجام نشود، می‌تواند بدنه سازمان‌های دولتی را بیش از پیش متورم کند و همین تورم مدیریتی - بوروکراتیک، که در قالب ایجاد پست‌ها و واحدها غیرضروری، به‌ویژه در عصر اطلاعات، صورت می‌گیرد، می‌تواند فساد اداری را تشدید و در نهایت ثبات سیاسی نهادها و سازمان‌های دولتی را شکننده‌تر کند. از همین رو، ادراک شهروندان در زمینه جابه‌جایی و ثبات سیاسی زمانی مثبت خواهد شد که جابه‌جایی سیاسی در فضایی باز، دموکراتیک، شفاف، پاسخگو، و مبتنی بر قانون و شایسته‌سالاری صورت گرفته باشد. نتیجه نهایی این جابه‌جایی سیاسی، که می‌تواند ثبات سیاسی را در پی داشته باشد، کارآمدی نظام بوروکراتیک خواهد بود.

در شرایط حاضر، در ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، کارآمدی نظام اداری با سؤالات اساسی مواجه است. بر همین اساس، تحقیق حاضر با هدف پر کردن خلأ تحقیقاتی در این زمینه و پاسخ به این پرسش تدوین شده است که شهروندان از شاخص‌های ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی در حکمرانی خوب، براساس مؤلفه‌های بومی سازمان‌های خدمات شهری ایران، چه ادراکی دارند؟

پیشینه نظری پژوهش

حکمرانی خوب

حکمرانی، در دهه ۱۹۹۰ میلادی، به واژه‌ای محوری در علوم اجتماعی تبدیل شد. جوهره حکمرانی به وجود روابط متعامل بین و درون حکومت و نیروهای غیرحکومتی اشاره می‌کند. حکمرانی موضوعی است که بر چگونگی تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، ارتباط با شهروندان، و تصمیم‌گیری در جهانی پیچیده تمرکز دارد (بیگی‌نیا و همکاران ۱۳۹۱: ۱۰؛ بشیری و شقاقی شهری ۱۳۹۰: ۱۴).

حکمرانی خوب چهارچوبی است که به موضوع کیفیت حکمرانی توجه دارد. حکمرانی خوب به دنبال شنیدن صدای عامه مردم در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین خط‌مشی‌ها در بخش دولتی است. از این طریق، تصمیم‌ها به خواست‌ها و نیازهای اجتماعی نزدیک‌تر و تحقق آرمان دموکراسی و مشارکت امکان‌پذیر می‌شود (جاسبی و نفری ۱۳۸۸: ۱۷). بانک جهانی پایه‌گذار مفهوم حکمرانی خوب است. تمرکز اصلی بانک جهانی ابتدا بر کوچک‌سازی دولت‌ها و ایجاد چابکی در آن‌ها بود. اما، اکنون بر افزایش ظرفیت‌ها و توانمندسازی دولت‌ها بیشتر تأکید می‌شود. هدف از حکمرانی خوب ایجاد تغییر و تحول در مدیریت دولتی است؛ به گونه‌ای که به دموکراسی و مشارکت شهروندان و همچنین توسعه اجتماعی و اقتصادی منجر شود. حکمرانی خوب عبارت از سازوکارها، فرایندها، نهادهایی که به واسطه آن‌ها شهروندان و گروه‌ها و نهادهای مدنی به منافع خود دست می‌یابند و تعهدات را برآورد می‌کنند (میدری ۱۳۸۳: ۴۲؛ قلی‌پور ۱۳۸۳: ۲۰). شاخص‌های حکمرانی خوب از طریق نظرسنجی از مردم،

شهروندان، بنگاه‌ها، مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، مدیران، و مأموران دولتی اندازه‌گیری می‌شود. مؤلفه‌های اصلی حکمرانی خوب عبارت‌اند از:

۱. حق اظهارنظر^۱: شاخص حق اظهارنظر بیان‌کننده مفاهیمی مانند حقوق سیاسی، آزادی بیان و اجتماعات، آزادی مطبوعات، و فرایندهای برگزاری انتخابات است (امیدیان و همکاران ۱۳۹۴: ۴۱۸)؛

۲. کنترل فساد^۲: هر کارمند و مسئول دولتی در به‌کارگیری تصمیم‌های اداری تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دولت‌ها قرار می‌گیرد و از این مسیر مرتکب فساد می‌شود (رئی ۲۰۰۸: ۶۸۱)؛

۳. ثبات سیاسی و دوری از خشونت^۳: ثبات سیاسی به مفاهیمی مانند ناآرامی و اعتراض‌های اجتماعی، وحشت‌افکنی و اعدام‌های سیاسی، کودتا، و تنش‌های قومی اشاره می‌کند. ثبات سیاسی احتمال بروز تنش‌های خشونت‌آمیز از طریق کودتا و شورش را به حداقل می‌رساند و جابه‌جایی نخبگان و تعویض پُست‌های حاکمیتی و مدیریتی و اجرایی در شرایطی مسالمت‌آمیز صورت می‌گیرد (گریندل ۲۰۰۷: ۴۳)؛

۴. حاکمیت قانون: حاکمیت قانون به معنای تضمین حقوق مالکیت و حُسن اجرای قراردادهاست. هدف حاکمیت قانون محافظت از شهروندان در برابر سوءاستفاده دولت و سیاستمداران از قدرت است؛

۵. کیفیت بوروکراسی و مقررات تنظیمی^۴: شاخص کیفیت بوروکراسی و مقررات تنظیمی ابعادی چون مقررات دست‌وپاگیر اداری، سطح مداخله دولت در اقتصاد، خط‌مشی‌های رقابتی، و دسترسی به بازارهای سرمایه‌ای را شامل می‌شود؛

۶. اثربخشی دولت^۵: اثربخشی دولت شاخصی است که میزان موفقیت حکومت را در حمایت از نظام مبتنی بر بازار، از طریق تعیین خط‌مشی مناسب، می‌سنجد. مؤلفه‌هایی مانند

-
1. Voice and Accountability
 2. Control Corruption
 3. Political Stability
 4. Regulatory and Democracy Quality
 5. Government Effectiveness

توانایی دولت در قانون‌گذاری، داوری دادگاه‌ها، تصمیمات مدیریتی درباره حاکمیت قانون، عدالت مدیریتی و قضایی - مانند پاسخ‌گویی و شفافیت - در این شاخص درخور توجه‌اند (دباغ و نفری ۱۳۸۸؛ میدری ۱۳۸۵: ۳۶).

ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی

منظور از ثبات سیاسی آن است که چقدر احتمال دارد یک حکومت و نظام سیاسی از راه‌های غیرقانونی یا ابزارهای خشونت‌آمیز در معرض بی‌ثباتی و سرنگونی و براندازی باشد. طبیعی است ثبات سیاسی با جابه‌جایی سیاسی رابطه‌ای تنگاتنگ دارد. جابه‌جایی سیاسی به گردش نخبگان، با توجه به درجه ثبات سیاسی، اشاره می‌کند. هر قدر احتمال عدم ثبات سیاسی در یک کشور بیشتر باشد حکمرانی در آن کشور ضعیف‌تر است و ضعف حکمرانی جابه‌جایی نخبگان را در وضعیت غیرمسالمت‌آمیز یا فسادزا قرار می‌دهد (فوزو ۲۰۰۲: ۵۵۹). در شاخص ثبات سیاسی، کیفیت خدمات عمومی و خدمات شهروندی و میزان استقلال آن‌ها از فشارهای سیاسی مدنظر است؛ همچنین کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی و دولتی و میزان تعهدی که دولت در برابر این سیاست‌ها دارد (امرسون ۲۰۰۶: ۲۰۲). در نتیجه، هر چه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط‌مشی‌های عمومی به دور از جنجال‌های سیاسی وضع شود و تعهد نظام سیاسی در قبال آن‌ها بیشتر باشد وضعیت حکمرانی بهتر است (آیسن و ویگا ۲۰۱۳: ۱۵۲). اما نکته مهم این است که بهبود کیفیت خدمات عمومی و اثربخشی حکمرانی منوط به جابه‌جایی دموکراتیک و مسالمت‌آمیز نخبگان سیاسی است. زمانی که مجموعه‌ای از نخبگان سیاسی و مدیریتی برای مدت طولانی منصب‌های حاکمیتی را در اختیار دارند، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، مطالبات سیاسی مردم روی هم انباشته می‌شود و دولت خود را پاسخگوی نیازها و احتیاجات مردمی نمی‌بیند. بنابراین، از راه‌های خشونت‌آمیز صدای مخالفان را خاموش می‌کند. جابه‌جایی دموکراتیک با شفافیت و پاسخگویی و اثربخشی همراه است؛ در مقابل، جابه‌جایی خشونت‌آمیز عمدتاً زاینده فساد، رشوه، سرکوب، و اقدامات غیرقانونی است. بر همین مبنا، در دموکراسی‌های غربی، جابه‌جایی سیاسی جابه‌جایی

احزاب محور است. این جابه‌جایی با فرایندهای دموکراتیک، شفافیت، پاسخگویی، و ارائه برنامه‌های اقدام و عمل صورت می‌گیرد (آستریو و پرایس ۲۰۰۱: ۳۸۹؛ شوماخر ۲۰۱۳: ۳۶۲).

پژوهشگرانی نظیر رایس و پاتریک (۲۰۱۱) بر آن‌اند که ضعیف و شکننده بودن دولت اصلی‌ترین نشانه بی‌ثباتی سیاسی آن دولت است. ناتوانی و عدم ظرفیت برای فراهم کردن شرایط توسعه اقتصادی، حمایت از نهادهای سیاسی قانونی، حفاظت از قلمرو، پیشگیری از مناقشات خشونت‌آمیز، و تأمین حداقلی از رفاه عمومی از ویژگی‌های دولت‌های ضعیف و شکننده است (محمدی‌لرد ۱۳۹۳: ۲۵). در دولت ضعیف و شکننده جابه‌جایی‌های غیرمسالمت‌آمیز و حاکمیت متعدد نخبگانی صورت خواهد گرفت که جز منافع خود به چیز دیگری نمی‌اندیشند. بنابراین، بی‌ثباتی سیاسی را باید فراتر از پدیده‌هایی چون ناآرامی‌ها و خشونت سیاسی و هرج‌ومرج دانست که شامل ناتوانی و عدم اقتدار حکومت در مدیریت و کنترل امور اقتصادی و اجتماعی است (فوزو ۲۰۰۱: ۲۹۳). در چنین نظام بی‌ثباتی، نظام اقتصادی و بازار شکست می‌خورد و سطح اشتغال آفت می‌کند و نابرابری در توزیع ثروت افزایش می‌یابد. تغییر کابینه، جهت‌گیری از بروز ناآرامی‌های سیاسی، نیز ثمری جز ورود نخبگان بدون برنامه نخواهد داشت. بنابراین، ثبات سیاسی را می‌توان توازن میان «خواست‌های مردمی» و «کارویژه‌های دولتی» تعریف کرد که در قالب جابه‌جایی‌های سیاسی دموکراتیک و شایسته‌سالارانه و نخبه‌گزین صورت می‌گیرد. پاسخ نظام سیاسی به خواسته‌های متنوع مردم کارآمدی دولتی و ثبات و مشروعیت سیاسی حاکمیت را بالا می‌برد و از گسترش زمینه‌های بروز نارضایتی جلوگیری می‌کند. نباید فراموش کرد که اعتراضات و نارضایتی‌های سیاسی، که در قالب تظاهرات و راهپیمایی انجام می‌شود، با هدف جابه‌جایی سیاسی نخبگان ناکارآمد با نخبگان جدید صورت می‌گیرد. به همین دلیل، ثبات سیاسی، که عمدتاً بر تغییر حکومت و نظام سیاسی به شیوه‌های دموکراتیک در کنار کارآمدی دولت در پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و اقتصادی تأکید دارد، در زمان بی‌ثباتی، با بروز ناآرامی ناشی از ناکارآمدی و جابه‌جایی نخبگان صورت می‌گیرد (شوماخر ۲۰۱۳: ۳۶۳).

از نظر برخی محققان، بی‌ثباتی سیاسی مهم‌ترین عامل ایجاد و تقویت فساد، به‌ویژه در

سازمان‌های خدماتی، است. از دیدگاه مائورو (۲۰۰۳) فساد اداری ناشی از بی‌ثباتی سیاسی بر عملکرد اقتصادی آثار چندگانه دارد؛ که کمترین آن فروپاشی دولت است. مثلاً، فساد در سازمان‌های رسمی دولتی میزان و کیفیت ارائه خدمات را در زمینه آموزش و پرورش و بهداشت کاهش می‌دهد. این موضوع موجب افزایش فقر و نابرابری می‌شود که پیامدهایی نظیر نارضایتی اجتماعی، اعتراضات، برخوردهای خیابانی، و خشونت سیاسی را به دنبال دارد (گوپتا و همکاران ۲۰۰۲: ۲۷). نارضایتی پایدار شهروندان به فروپاشی یا تغییر دولت منجر خواهد شد. بر همین اساس، تغییرات در دولت در کشورهای توسعه‌یافته با فرایند انتخابات و در کشورهای در حال توسعه با کودتا صورت می‌گیرد. در واقع، ساختارهای شکننده ثبات سیاسی در کشورهای در حال توسعه موجب جابه‌جایی خشونت‌آمیز نخبگان می‌شود؛ در حالی که ساختار دموکراتیک و پایدار سیاسی در کشورهای توسعه‌یافته به جابه‌جایی مسالمت‌آمیز نخبگان می‌انجامد (ادی ۲۰۰۶: ۱۸). باید اضافه کرد تغییرات مداوم در دولت موجب می‌شود نخبگان و بوروکرات‌های تازه‌برسرکارآمده دنبال رانت‌خواری^۱ باشند. زیرا نااطمینانی بالایی در نظام اداری و سیاسی حاکم می‌شود. شلفیر و ویشنی (۱۹۹۳) بر این باورند که اگر در یک نظام سیاسی یا اداری بوروکرات‌ها یا نخبگان تشخیص دهند عمر حاکمیت آن‌ها به علت بی‌ثباتی سیاسی کوتاه است، بی‌مسئولیت و رانت‌خوار خواهند شد. پارک (۲۰۰۳) نیز بر آن است که نااطمینانی ناشی از بی‌ثباتی سیاسی بین بوروکرات‌های سازمان‌های خدمات عمومی به تقویت فساد اداری در جهت حمایت از پایگاه اجتماعی آنان منجر خواهد شد. مطابق نظر مائورو (۱۹۹۶) فساد ناشی از بی‌ثباتی سیاسی برای نخبگان و بوروکرات‌هایی که منظم جابه‌جا می‌شوند به منزله رفاه اقتصادی و اجتماعی است. به همین دلیل توسعه اقتصادی، بی‌ثباتی سیاسی، جابه‌جایی نخبگان، و فساد رابطه‌ای تنگاتنگ با هم دارند. درآمد زیاد ناشی از توسعه اقتصادی در نظام اداری نه تنها رفاه اقتصادی و اجتماعی افراد را بهبود می‌بخشد، بلکه ثبات سیاسی را همراه کاهش فساد اداری به دنبال دارد (شوماخر ۲۰۱۳: ۳۶۷).

دل‌موتته و پایاگانی (۲۰۰۷) در تحقیقی نشان دادند که فساد دولتی ایتالیا در سال‌های

۱۹۶۳ تا ۲۰۰۱ ناشی از نبود انتخابات سراسری، تمرکزگرایی احزاب، و سطح توسعه کشور به علاوه افزایش سطح مصارف دولتی بود. تحقیق حبیب و زوراویکی (۲۰۰۱) نشان داد در کشورهایی که فضای سیاسی باز است و گردش نخبگان به صورت مسالمت‌آمیز و انتخابی صورت می‌گیرد سرمایه‌گذاری خارجی و محلی رونق می‌یابد. تحقیق مونتینولا و جک‌من (۲۰۰۲) ثابت کرد دموکراسی و جابه‌جایی مسالمت‌آمیز نخبگان فساد اداری را کاهش می‌دهد. کلادرون و چانگ (۲۰۰۶) نشان دادند در دوره‌هایی که در ارگوئه رژیم‌های دموکراتیک سر کار بودند رفتارهای رانت‌خواری بین نخبگان و دیوان‌سالاران کاهش یافته بود (اوگور و داس گوپتا ۲۰۱۱: ۴۳). مجموعاً تحقیقات متعدد نشان دادند سطح بالای دموکراسی، انتخابات آزاد، و شایسته‌سالاری در انتخاب دیوان‌سالاران و مدیران در کنار وجود احزاب و سندیکاهای متعدد در کاهش فساد اداری و بهبود کیفیت خدمات و کارایی نظام اداری مؤثر است (کمپبل و ساها ۲۰۱۳: ۲۹۳؛ ایواساکی و سوزوکی ۲۰۱۲: ۵۷؛ امرسون ۲۰۰۶: ۲۰۳).

پیشینه تجربی تحقیق

پارک (۲۰۰۳) در تحقیقی با عنوان «تعیین‌کننده‌های فساد در کشورها» نشان داد ثبات سیاسی و اجتماعی فساد را کاهش می‌دهد. در همین زمینه، ادی (۲۰۰۶) در پژوهشی ثابت کرد سطح بالای بی‌ثباتی سیاسی فساد را افزایش می‌دهد و قدمت و مدت زمان حضور نهادهای دموکراتیک بر فساد تأثیر منفی می‌گذارد. همچنین امرسون (۲۰۰۶) که در زمینه نقش نهادهای سیاسی در کاهش فساد و افزایش شفافیت تحقیق کرده بودند، نتیجه گرفتند دموکراسی در کنار نظام پارلمانی همراه جابه‌جایی مسالمت‌آمیز نخبگان و ثبات سیاسی و آزادی مطبوعات بر فساد اثر منفی می‌گذارند. همچنین، نتایج تحقیقات آیسن و ویاگا (۲۰۱۳) نشان داد ثبات سیاسی بر کارآمدی بوروکراسی، رشد تولید ناخالص داخلی، و جلوگیری از فساد اداری مؤثر است. از تحقیق ایواساکی و سوزوکی (۲۰۱۳) این نتیجه حاصل شد که بی‌ثباتی سیاسی در کوتاه‌مدت موجب کاهش رشد اقتصادی و در درازمدت موجب افزایش فساد می‌شود.

در تحقیقات داخلی نیز فیروزآبادی و رادفر (۱۳۹۶) نشان دادند ثبات سیاسی به توسعه سیاسی منجر می‌شود. حشمت‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) نیز نشان دادند مهم‌ترین موانع تحقق

حکمرانی خوب عبارت‌اند از فرهنگ استبدادی، بی‌ثباتی سیاسی، قانون‌گریزی، مشارکت‌گریزی، پیچیدگی و ابهام، روزمرگی و بی‌اعتنایی، فردگرایی، و بی‌عدالتی. از تحقیق حسینی و حسینی (۱۳۹۶) این نتیجه به دست آمد که ثبات سیاسی و کنترل فساد بر سرمایه‌گذاری خارجی تأثیر مثبت دارد. امیدیان و همکاران (۱۳۹۴) نیز، که به نقش حکمرانی خوب در ارتقای سرمایه‌انسانی پرداختند، نتیجه گرفتند در کشورهایی که سرانه تولید ناخالص داخلی کمتر از ۶۸۰۰ دلار در سال است ضریب متغیرهای کنترل فساد، ثبات سیاسی، اثربخشی حکومت، آزادی بیان و حق اظهارنظر، و درصد کاربران اینترنت معنادار است. اصغرپور و همکاران (۱۳۹۲) در بُعدی دیگر نشان دادند بی‌ثباتی سیاسی به صورت رسمی و غیررسمی بر رشد اقتصادی تأثیر منفی دارد.

روش‌شناسی تحقیق

روش تحقیق پژوهش حاضر کیفی بود. در این روش برای دیدگاه افراد مورد تحقیق ارزش قائل می‌شوند و محقق و تحقیق‌شونده در رابطه‌ای متقابل با هم در نظر گرفته می‌شوند. گردآوری داده‌ها در تحقیق حاضر مصاحبه عمیق بود. در این نوع مصاحبه «پرسشگر در بیان پرسش‌ها و پاسخگو در پاسخ دادن آزادی کامل دارند» (کینگ و هوروکس ۲۰۱۰: ۸۱). جامعه آماری تحقیق حاضر همه مراجع‌کنندگان سازمان‌های دولتی استان خوزستان بودند و از شهرستان‌های استان خوزستان، براساس نمونه‌گیری در دسترس، رامهرمز و مسجدسلیمان و بهبهان انتخاب شدند. از بین سازمان‌های دولتی شهرستان‌های مذکور چهار اداره دولتی - آموزش و پرورش، صنعت و معدن و تجارت، مخابرات، راه و شهرسازی - انتخاب شدند. روش نمونه‌گیری برای انتخاب پاسخگویان نمونه‌گیری در دسترس بود. با توجه به اینکه در روش کیفی حجم نمونه از ابتدا معلوم نیست و هدف رسیدن به حداکثر اطلاعات درباره پدیده است، اشباع داده‌ها ملاک اصلی توقف نمونه‌گیری بود؛ بدین صورت که در ادامه نمونه‌گیری داده بیشتری که سبب توسعه، تعدیل، بزرگ‌تر شدن، یا اضافه شدن به کدها یا مفاهیم موجود نشود نمونه‌گیری متوقف می‌شود (توماس ۲۰۰۳: ۴۳).

روش تجزیه و تحلیل داده‌ها تحلیل مضمون بود. تحلیل مضمون یا تم روشی برای تعیین

و تحلیل و بیان الگوهای (تم‌ها) موجود درون داده‌هاست. استفاده از تحلیل مضمون زمانی ضرورت پیدا می‌کند که اطلاعات اندکی درباره پدیده مورد مطالعه وجود داشته باشد یا اینکه در مطالعات و تحقیقات انجام شده در ارتباط با موضوع مورد نظر فقدان چهارچوب نظری، که به صورت جامع به تبیین موضوع بپردازد، مشهود باشد. تحلیل تم شش مرحله دارد: ۱. آشنایی با داده‌ها (بازخوانی مکرر داده‌ها و خواندن به صورت فعال، یعنی جست‌وجوی معانی و الگوها)؛ ۲. ایجاد کدهای اولیه؛ ۳. جست‌وجوی تم‌ها (دسته‌بندی کدهای مختلف در قالب تم‌های بالقوه)؛ ۴. بازبینی تم‌ها (بازبینی و تصیّف تم‌ها و تناسب آن‌ها با یکدیگر)؛ ۵. تعریف و نام‌گذاری تم‌ها؛ و ۶. تحلیل گزارش (بران و کلارک ۲۰۰۶: ۱۳۰). با توجه به ماهیت تحقیق کیفی، سعی شد از بازبینی منظم داده‌ها، توسعه و توصیف غنی داده‌ها در مرحله گردآوری اطلاعات، رویه‌های ویژه کدگذاری و تحلیل نمادها، نشانه‌ها و زبان بدن پاسخگویان، و در بخشی دیگر ارائه نتایج به پاسخگویان استفاده شود تا اعتبار و اعتماد به یافته‌ها بالاتر رود. البته، به این شیوه اکتفا نشد و به منظور اطمینان از صحت اطلاعات گردآوری شده و جلوگیری از تعصبات و نظرات شخصی از سه کدگذار برای تعیین ضریب توافق بین کدگذاران استفاده شد. برای این منظور در مرحله مقدماتی ۲۰ درصد از تم‌های استخراجی (حدود ۳۵ تم از مجموع تم‌ها) توسط سه کدگذار آموزش دیده بررسی شد و با استفاده از آزمون اسکات ضریب توافق بین کدگذاران بیشتر از ۸۵ درصد گزارش شد.

یافته‌های پژوهش

در تحقیق حاضر با شصت‌ودو مراجعه‌کننده به چهار اداره دولتی شهرستان‌های رامهرمز و بهبهان و مسجد سلیمان مصاحبه شد تا اشیاع داده‌ها به دست آمد. حداقل سن افراد مصاحبه‌شونده ۲۵ و حداکثر سن آن‌ها ۵۸ بود. از مجموع پاسخگویان، ۲۱ درصد زن و ۷۹ درصد مرد بودند. ۳۰ درصد پاسخگویان تحصیلات زیردیپلم، ۱۲ درصد دیپلم، ۵ درصد کاردانی، ۴۵ درصد کارشناسی، و ۸ درصد کارشناسی ارشد داشتند. یافته‌های حاصل از تحلیل مضمون در دو بخش «ثبات سیاسی» و «جابه‌جایی سیاسی» در جدول ۱ به ترتیب اولویت آمده است.

جدول ۱. تم‌های اصلی و فرعی شاخص‌های شناسایی شده و اولویت‌بندی شده ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی

کدهای اولیه	شاخص‌های ثبات سیاسی	
	تم اصلی	تم‌های فرعی (تعداد) - تعداد کل
درست انجام دادن کار، مطابق روال قانونی انجام دادن کار، انعطاف‌پذیری در انجام دادن کار، جلوگیری از برجسته شدن نقش بخشنامه‌ها، تفاوت قایل نشدن بین افراد، جلوگیری از پارتی‌بازی	۱. قانونمندی	اجرای کارها براساس قانون (۱۲) - کاهش بخشنامه‌زدگی در اجرای قانون (۶) - یکسان دیدن همه افراد در برابر قانون (۵) - ۲۳
آسان‌سازی کارها، برچیدن پست‌ها یا افراد غیرضروری، آنلاین کردن خدمات، اهمیت قایل شدن برای نیازهای ارباب‌رجوع، ارائه خدمات اضافی برای راحتی ارباب‌رجوع	۲. کیفیت خدمات	کاهش بوروکراسی سازمانی (۱۱) - استفاده از خدمات اینترنتی (۸) - ارائه و افزایش خدمات براساس نیازهای ارباب‌رجوع (۴) - ۲۳
لزوم بازدید منظم از بخش‌ها توسط مدیر واحدها، ارزیابی مراجعات پاسخگویان توسط مدیر واحدها، نظارت بر نحوه کار کارمندان، شفاف کردن پرداخت‌ها یا ارتباطات بین افراد	۳. ارزیابی و نظارت مؤثر	نظارت بر عملکرد کارکنان (۱۰) - کم کردن زمینه‌های فساد اداری (۷) - ارزیابی عملکرد کارکنان از دیدگاه ارباب‌رجوع (۶) - ۲۳
شفافیت در پاسخگویی، الزام به پاسخدهی مناسب، جلوگیری از معطلی بی‌مورد، تسریع کارهای ارباب‌رجوع، پاسخگو بودن در برابر شکایات ارباب‌رجوع	۴. پاسخگویی	ارائه پاسخ‌های مناسب به ارباب‌رجوع (۹) - اهمیت قایل شدن برای وقت ارباب‌رجوع (۶) - رسیدگی به شکایات مردمی (۵) - ۲۰
مسئولیت‌پذیری، ملزم بودن به حضور در محل خدمت، ملزم بودن به انجام دادن کار ارباب‌رجوع براساس قانون، آشنایی با پست سازمانی	۵. تعهد و مسئولیت‌پذیری	مسئول بودن در برابر ارباب‌رجوع (۸) - تعهد کاری (۳) - آشنا بودن با وظایف و مسئولیت‌های خود (۴) - ۱۵
رفتار مؤدبانه با ارباب‌رجوع، احترام گذاشتن به ارباب‌رجوع، ارتباط خوب دوطرفه	۶. تعامل	رفتار مناسب با ارباب‌رجوع (۸) - ۸
کدهای اولیه	تم اصلی	شاخص‌های جابه‌جایی سیاسی تم‌های فرعی (تعداد)
کارها با محوریت اشخاص خاص، جابه‌جایی منظم مدیران، جابه‌جایی براساس انتخاب، ممانعت از تمرکز کارها در دست اشخاص خاص، جلوگیری از تمرکز چندین پست در دست یک فرد، واگذاری امور به کارمندان جزء، کنترل قدرت برخی مدیران، جلوگیری از سلیقه‌ای شدن اجرای فرایندهای اداری	۱. جابه‌جایی و تنوع انتخاب	جلوگیری از تمرکز قدرت در دست چند مدیر (۹) - انتخاب منظم و متفاوت در بازه‌های زمانی مشخص (۵) - جلوگیری از وابستگی سیاست‌ها و اجرای کارها به اشخاص (۴) - وجود قدرت بیش از حد در دست برخی مقامات (۴) - توزیع و تفویض اختیارات به رده‌های پایین‌تر برای تصمیم‌گیری (۲) - ۲۴
به‌کارگیری افراد باتجربه، استفاده از افراد بومی به‌ویژه در سطح مدیران، برگزیدن افراد براساس سوابق مناسب، انتخاب افراد براساس صلاحیت علمی و خوش‌نامی	۲. شایسته‌سالاری	استفاده از افراد متخصص و باتجربه بومی در مقام مدیر (۸) - معرفی افراد شایسته برای تصدی سمت‌های مدیریتی (۵) - انتخاب افراد صالح براساس عملکرد (۵) - ۱۸

ادامه جدول ۱. تم‌های اصلی و فرعی شاخص‌های شناسایی شده و اولویت‌بندی شده ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی

کدهای اولیه	شاخص‌های ثبات سیاسی	
	تم اصلی	تم‌های فرعی (تعداد) - تعداد کل
نظارت مداوم بر عملکرد کارکنان و مدیران، بازرسی‌های گاه و بی‌گاه، تعیین مقررات و قوانین سخت در زمینه پرداخت رشوه، تدوین سازوکارهای برخورد قاطع با کارکنان متخلف، جلوگیری از تمرکز قدرت توسط مکانیسم‌های جابه‌جایی	۳. نظارت مؤثر	تدوین مکانیسم‌های کاهش سوءاستفاده از قدرت و منصب (۵) - جلوگیری از پارتی‌بازی و پرداخت رشوه (۵) - برخورد قانونی و جدی با کارکنان خاطی (۳) - ۱۳
ارتباط آسان مدیران با ارباب‌رجوع، کاهش بوروکراسی برای ملاقات با مدیران، کاهش واحدهای اضافی، ادغام برخی واحدها یا پست‌ها	۴. چابک‌سازی ساختار اداری	تسهیل ارتباط مناسب بین مدیر و ارباب‌رجوع (۵) - کاهش سلسله‌مراتب سازمانی (۷) - ۱۲
به‌روزرسانی اطلاعات مدیران برای انتخاب، ارائه همه اطلاعات و شاخص‌های انتخاب مدیر، ارائه سوابق کاری مدیر	۵. شفافیت در انتخاب مدیران	ارائه اطلاعات درست از مدیران انتخاب شده (۵) - اطلاع‌رسانی درباره شاخص‌ها و نحوه انتخاب مدیران (۴) - ۹

تحلیل تم‌های ثبات سیاسی

با تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها، در ارتباط با ثبات سیاسی، شش مضمون/ تم اصلی به دست آمد که ابعاد مختلف ثبات سیاسی را در سازمان‌های مذکور نشان می‌دهد.

۱. قانونمندی: قانونمندی، به منزله یکی از مضامین اصلی ثبات سیاسی، در سه تم فرعی ۱. اجرای کارها براساس قانون؛ ۲. کاهش بخشنامه‌زدگی در اجرای قانون؛ ۳. یکسان دیدن همه افراد در برابر قانون جلوه می‌کند. قانونمندی کارکنان و مدیران یکی از زمینه‌های اصلی ثبات فرایندها و رویه‌های اداری است. انحراف از قوانین اداری یا انعطاف‌ناپذیری یا انعطاف‌پذیری بیش از حد در برابر تفسیرهای قانونی می‌تواند عملکرد سازمان در ارتباط با ارباب‌رجوع را تحت تأثیر قرار دهد. رفتار با ارباب‌رجوع براساس عواملی نظیر آشنایی، روابط اجتماعی، و پارتی‌بازی می‌تواند خاص‌گرایی در ساختار بوروکراتیک را تشویق کند و ثبات وجودی و ماهیتی بوروکراسی را به خطر اندازد.

آقای احمدی، ۳۳ ساله، لیسانس: به نظر من، کارکنان و مدیران باید براساس ضوابط قانونی، هر چه هست، رفتار کنند.^۱

دو موضوع مهم در نظام بوروکراسی ایران به چشم می‌خورد؛ ابهام در اجرای برخی قوانین یا اصلاح و تفسیرهای دوباره آن‌ها که موجب بخشنامه‌زدگی و نارضایتی ارباب‌رجوع می‌شود و غلبه روابط شخصی بر روابط غیرشخصی که به تبعیض قایل شدن بین مراجعه‌کنندگان می‌انجامد.

خانم قاسمی، ۳۱ ساله، دیپلمه: چندین بار مراجعه کردم. کارمند مسئول مدام من را به بخشنامه سال قبل و بخشنامه امسال ارجاع می‌دهد. اصلاً رویه مشخصی وجود ندارد.

آقای نجف‌پور، ۵۰ ساله، زیردیپلم: «همه در برابر قانون مساوی‌اند» شعار است. من در همین ادارات نقش پارتی را به‌خوبی می‌بینم. کارمندا هم قانون را دور می‌زنند.

۲. تعهد و مسئولیت‌پذیری: تعهد و مسئولیت‌پذیری در برابر ارباب‌رجوع و سازمان و وظایف می‌تواند یکی از شاخص‌های اصلی کارایی رفتار سازمانی در نظر گرفته شود. کارکنانی که تعهد و مسئولیت‌پذیری بالایی دارند اغلب از انگیزه‌های کاری مثبت و بالایی برخوردارند. بر همین اساس، از دیدگاه پاسخگویان، مسئولیت‌پذیری و تعهد داشتن می‌تواند رضایت ارباب‌رجوع، مدیران بخش، و خود فرد را به همراه داشته باشد و از درهم‌ریختگی و بی‌نظمی و بی‌ثباتی جلوگیری کند. پاسخگویان بر این باور بودند که تا وقتی کارکنان در زمینه وظیفه خود احساس تعهد نکنند در مقابل ارباب‌رجوع نیز احساس مسئولیت نمی‌کنند.

خانم حافظی، ۲۶ ساله، زیردیپلم: وقتی کارمندی با پارتی جذب می‌شود طبیعی است که با مسئولیت‌های خودش آشنا نباشد. این کارمند نمی‌تواند کار من را راه بیندازد و ارتباط خوبی با ارباب‌رجوع برقرار نمی‌کند. فقط سر برج حقوقش را بگیرد؛ حالا کار ارباب‌رجوع مدام عقب بیفتد.

۳. پاسخگویی: در نظام‌های سیاسی و اداری دموکراتیک و پیشرفته دو ویژگی اساسی به

۱. فقط به چند نمونه از مهم‌ترین نقل‌قول‌ها در هر مضمون و کد استخراجی اشاره می‌شود.

چشم می خورد؛ شفافیت در عملکرد و پاسخگویی مناسب. پاسخگویی مناسب می تواند چندین کارکرد مهم داشته باشد. اول اینکه اعتماد ارباب رجوع را بیشتر جلب کند. دوم، نیازهای مراجعه کنندگان را بهتر درک کند. سوم، عملکرد کارکنان را بهبود بخشد. در واقع، پاسخگویی زیربنای شفافیت است.

آقای مولایی، ۴۹ ساله، دیپلم: بنده چندین بار مراجعه کرده ام. پاسخگویی مناسبی نداشتند. مثلاً یک نامه رسمی را باید چند جا با آزمون و خطا می بردم. هر بار ایراد داشت و برمی گشتم. درحالی که از اول مسیر من را مشخص نمی کردند که کجا باید بروم و چه کار باید بکنم.

۴. تعامل: پُل اساسی بین ورودی و خروجی یک نظام اداری ارتباط و تعامل مناسب با مردم است. تعامل اثربخش و کارساز از یک سو می تواند زمینه های بروز درگیری و اختلافات و ناآرامی ها را کاهش دهد و از سویی دیگر می تواند اعتماد اجتماعی، رضایت، و قدرت مدارای طرفین را افزایش دهد. پاسخگویان بر این باور بودند که حجم بالای پرونده ها یا تطویل کارها در سازمان های دولتی موجب عدم تعامل مناسب با ارباب رجوع می شود.

آقای بهرامی، ۳۲ ساله، فوق لیسانس: حجم پرونده در برخی سازمان های دولتی زیاد است و برخی کارمندان نمی توانند ارتباط خوبی با ارباب رجوع برقرار کنند.

آقای رستمی، ۴۴ ساله، لیسانس: من مجموعاً راضی ام. چون کارمند محترم ارتباط خوبی با من برقرار کرد و اطلاعات مورد نیاز را به من داد. البته سازمان های دولتی ما، مثل صنعت و معدن، خیلی بوروکراتیک هستند و فعلاً کارهای من طول می کشد.

۵. کیفیت خدمات: امروزه با رشد تکنولوژی ارائه خدمات در سازمان ها نه تنها متنوع بلکه سریع تر و باکیفیت تر شده است. از دیدگاه پاسخگویان، ارائه خدمات باکیفیت و اثربخش منوط به نیازسنجی صحیح و استفاده فراگیر از فناوری های نوین اطلاعاتی و کاهش فرایندهای بوروکراتیک غیرضروری است.

آقای محمدی، ۳۰ ساله، لیسانس: به نظر من اعتمادی بین مردم و ادارات وجود ندارد. به همین دلیل خدمات هم باکیفیت نیست. همین از پیش این کارمند به پیش آن کارمند رفتن چقدر انرژی و زمان از ما می گیرد.

۶. ارزیابی و نظارت مؤثر: از دیدگاه پاسخگویان، در یک سازمان ارائه‌دهنده خدمات، عدم نظارت می‌تواند زمینه‌های فساد اداری و نارضایتی مردمی و افت کیفیت خدمات را به همراه داشته باشد. ترکیب فساد با نارضایتی مردمی بهترین زمینه ظهور بی‌ثباتی است. بر همین مبنای، در نظام‌های سیاسی و اداری پیشرفته طراحی نظام ارزیابی و نظارت مؤثر بخش جدایی‌ناپذیر سیاست‌های اجرایی است.

آقای یوسفی، ۳۴ ساله، زیردپلم: وقتی دولت نمی‌تواند بر قیمت‌های بازار نظارت داشته باشد چطور بر سازمان‌های خودش می‌تواند نظارت کند!

تحلیل تم‌های جابه‌جایی سیاسی

به‌واقع گردش مسالمت‌آمیز نخبگان شایسته در هر نظام سیاسی و اداری ضامن ثبات و بهبود عملکرد آن نظام است. همان‌طور که تحلیل تم‌های جابه‌جایی سیاسی نشان داد جابه‌جایی مسالمت‌آمیز و شایسته‌سالارانه به شفافیت در انتخاب مدیران، شایسته‌سالاری، نظارت مؤثر بر عملکرد، جلوگیری از تمرکز قدرت، چابک‌سازی نظام اداری، و جابه‌جایی مختلف از مدیران وابسته است.

۱. شفافیت در انتخاب: در سیستم‌های اداری که جابه‌جایی نخبگان براساس شفافیت در انتخاب و شاخص‌های مؤثر عملکرد صورت می‌گیرد عملکرد مدیران نیز بهبود می‌یابد. از دیدگاه پاسخگویان، عدم شناخت مراجعه‌کنندگان از مدیران واحدها و شفاف نبودن علل انتخاب و صلاحیت آن‌ها موجب گسترش زمینه‌های فساد اداری می‌شود. این فرایند از طریق زدوبندهای سیاسی و مدیریتی صورت می‌گیرد.

آقای رضایی، ۳۴ ساله، زیردپلم: به نظر من، انتخاب مدیران بیشتر براساس آشنایی و خوش خدمتی صورت می‌گیرد. به همین دلیل وقت مدیر بیشتر از اینکه صرف کارهای اداری شود صرف جلسات بی‌بازده می‌شود و ارباب‌رجوع معطل می‌شود.

۲. شایسته‌سالاری: در نظام‌های اداری و سیاسی که شایسته‌سالاری غلبه دارد کارایی سیستم افزایش می‌یابد. شایسته‌سالاری با ایجاد شایستگی در کارکنان و مدیران شروع می‌شود. سپس، در بستر فرصت‌سازی تکامل می‌یابد. از دیدگاه پاسخگویان، شایسته‌سالاری

باید مبتنی بر انتخاب افراد لایق همان محل برای تصدی پست‌های مدیریتی باشد و زمینه‌های پرورش و معرفی و انتخاب افراد نیز وجود داشته باشد.

خانم حسینی، ۲۹ ساله، لیسانس: اولاً در سازمان‌های دولتی باید چند مدیر شایسته معرفی و سپس افرادی از بین آنها انتخاب شوند. دوم اینکه این افراد بومی باشند. چون افراد بومی با دردها و مسائل شهر آشنایی بیشتری دارند.

۳. چابک‌سازی: چابک‌سازی اداری نه تنها موجب دسترسی بهتر مردم به خدمات می‌شود، بلکه راه‌های احتمالی سوءاستفاده از قدرت را مسدود می‌کند و ارتباط بین بوروکرات‌ها و مردم راحت‌تر برقرار می‌شود. از دیدگاه پاسخگویان سلسله‌مراتب سازمانی سازمان‌های دولتی بسیار زیاد و بوروکراتیک است.

آقای خسروی، ۴۳ ساله، لیسانس: الان آن قدر پست و واحد در این سازمان‌ها وجود دارد که مدیران را نمی‌شناسیم و مدیران برای مردم وقت نمی‌گذارند. به نظر من، تا زمانی که ادارات دولتی نتوانند اعتماد ارباب‌رجوع را جلب کنند و ارتباط مناسب با آن‌ها برقرار کنند کارها فرسایشی و با تراکم همراه خواهد بود.

۴. نظارت مؤثر: فساد عبارت است از سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) و مهم‌ترین عامل ایجاد چنین فساد نبوده نظارت و مکانیسم‌های نظارت مؤثر است. از دیدگاه پاسخگویان نبوده سازوکارهای نظارتی مؤثر یکی از زمینه‌های فساد اداری است.

آقای نظری، ۳۴ ساله، لیسانس: در بسیاری از ادارات دولتی فساد دولتی و پارتی‌بازی وجود دارد. تا امروز هم نتوانسته‌اند راه‌حل نظارتی مؤثری برای آن پیدا کنند. همین تخلفات ساخت‌وسازها منشأ بسیاری از فسادهاست.

۵. جابه‌جایی و تنوع انتخاب: یکی از کارکردهای اساسی دموکراسی این است که از تمرکز قدرت در دست عده‌ای قلیل برای مدت زیاد جلوگیری می‌کند. در واقع، جابه‌جایی منظم و متفاوت نخبگان سیاسی از زمینه‌های مهم جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت است. از دیدگاه پاسخگویان جابه‌جایی در قدرت باید شفاف و براساس سابقه عملکرد افراد باشد.

آقای ابراهیمی، ۴۳ ساله، لیسانس: بسیاری از مدیران سازمان‌های دولتی چندین سال است که بر سر منصب خود هستند و انگار اصلاً فرد شایسته‌ای وجود ندارد تا جای آن‌ها را بگیرد. به نظر من، آن‌ها براساس عملکردشان و میزان رضایت مردم باید تعویض یا ابقاء شوند.

نتیجه

امروزه ارائه خدمات باکیفیت در سازمان‌های دولتی بیش از پیش ضرورت پیدا کرده است. بر همین اساس، رویکردهای مدیریتی در این سازمان‌ها جهت بهره‌برداری از ظرفیت‌های مردمی به الگوهای حکمرانی تغییر یافته است. حکمرانی خوب یکی از این الگوهاست که بانک جهانی آن را ارائه کرده است و بر شاخص‌هایی نظیر حق اظهارنظر، کنترل فساد، ثبات سیاسی و دوری از خشونت، کیفیت بوروکراسی، مقررات تنظیمی، و اثربخشی دولت استوار است. ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی از شاخص‌های تعیین‌کننده است که می‌تواند سایر شاخص‌های حکمرانی خوب را تحت تأثیر قرار دهد. اهمیت ثبات و جابه‌جایی سیاسی آنجا آشکارتر می‌شود که براندازی دولت یا حکومت محلی با ابزارهای خشونت‌آمیز از طریق کودتا، تنش‌های قومی، وجود فساد در بخش دولتی و خصوصی، پرداخت رشوه و عدم برخورد قضایی با آن می‌تواند مشروعیت و کارایی و اعتماد اجتماعی به نظام سیاسی و اداری را کاهش دهد. بدین ترتیب، رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی تحقق پیدا نمی‌کند.

تحقیق حاضر با هدف شناسایی ادراک شهروندان از شاخص‌های ثبات سیاسی و جابه‌جایی سیاسی در سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات شهری در ایران براساس مؤلفه‌های بومی در چهار سازمان دولتی شهرستان‌های مسجدسلیمان و بهبهان و رامهرمز، به روش کیفی، صورت گرفت. نتایج نشان داد از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان ثبات سیاسی در چهار سازمان دولتی انتخاب‌شده در شهرستان‌های مذکور به ترتیب اولویت دارای شش شاخص اصلی قانونمندی، کیفیت خدمات، ارزیابی و نظارت، پاسخگویی، تعهد و مسئولیت‌پذیری، و تعامل است. و جابه‌جایی سیاسی، به ترتیب اولویت، دارای پنج شاخص اصلی جابه‌جایی و تنوع انتخاب، شایسته‌سالای، نظارت مؤثر، چابک‌سازی ساختار دولتی، و شفافیت در انتخاب مدیران است.

عموماً در سازمان‌هایی که قانونمندان و با همه افراد به طور قانونی رفتار می‌شود کیفیت خدمات ارائه شده بالاتر است. زیرا حاکمیت قانون خدمات را بهتر و آسان‌تر در اختیار شهروندان قرار می‌دهد و رضایت ارباب رجوع نیز بیشتر تأمین می‌شود. همین قانونمندی تضمین‌کننده ثبات و پایداری خدمات و تداوم خود سازمان است. از بُعد دیگری هم باید به این موضوع نگاه کرد؛ پاسخگویی مسئولان به خواسته‌ها و نیازهای شهروندان و مراجعه‌کنندگان با مسئولیت‌پذیری و تعهد سازمان در مقابل مراجعه‌کنندگان ارتباطی تنگاتنگ دارد. تعهد و مسئولیت‌پذیری بالای کارکنان می‌تواند قابلیت و توانمندی پاسخگویی آن‌ها را بدون هیچ شائبه و ابهامی بالا ببرد. همچنین، نظارت و ارزیابی مؤثر عملکرد مسئولان می‌تواند بر پاسخگویی و تعاملات آن‌ها با مراجعه‌کنندگان تأثیر مثبت داشته باشد. مسئولان هر قدر بیشتر احساس کنند که عملکردشان تحت نظارت منظم محسوس و نامحسوس قرار دارد میزان تخلفاتشان کمتر می‌شود و تعاملات بهتری با مراجعه‌کنندگان برقرار می‌کنند و در انجام دادن وظایف خود قانونمندتر عمل می‌کنند. در جابه‌جایی سیاسی نیز این ارتباط بین شاخص‌ها وجود دارد. در سازمان‌هایی که پست‌های مدیریتی براساس صلاحیت، تجربه، تخصص، و سابقه عملکرد مثبت تقسیم می‌شود شایسته‌سالاری نمود پیدا می‌کند و جابه‌جایی‌های مدیریتی اثربخش‌تر و کارآمدتر می‌شود. همین شایسته‌سالاری انگیزه‌های تلاش و پشتکار مسئولان را برای بهبود عملکرد خود افزایش می‌دهد. همچنین، نظارت و ارزیابی منظم عملکرد مسئولان می‌تواند انتخاب نخبگان را برای تصدی پست‌ها آسان‌تر کند و چه بسا همین ارزیابی عملکرد و نظارت بهترین معیار برای برگزیدن مناسب‌ترین گزینه جهت تصدی پست‌های مورد نظر سازمان، همراه شفافیت در انتخاب، باشد. در نهایت، چابک‌سازی بدنه سازمان می‌تواند زمینه‌های فساد را کاهش دهد یا از بین ببرد و از بین رفتن فساد اداری بر کارآمدی بوروکراسی و ثبات سیاسی، همراه گردش نخبگان شایسته، خواهد افزود. یافته‌های تحقیق حاضر از جنبه‌هایی با تحقیقات پارک (۲۰۰۳)، ادی (۲۰۰۶)، امرسون (۲۰۰۶)، آیسن و ویگا (۲۰۱۳)، امام‌جمعه‌زاده و همکاران (۱۳۹۵)، و حشمت‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) هم‌سو است. محققان یادشده بر تأثیر ثبات سیاسی روی کارآمدی و کاهش فساد

تأکید کرده و جابه‌جایی مسالمت‌آمیز نخبگان را در توسعه اقتصادی و اجتماعی و کاهش فساد اداری مؤثر دانسته‌اند. در تحقیق حاضر نیز قانونمندی، نظارت، شایسته‌سالاری، شفافیت، تعامل بهتر با مردم، چابک‌سازی ساختار اداری بر ثبات سیاسی و کاهش فساد اداری مؤثر شناسایی شدند.

مجموعاً براساس نتایج به‌دست آمده باید گفت به همان اندازه که یک عمل خشونت‌آمیز تهدیدکننده ثبات سیاسی است فساد اداری، انباشت تقاضاهای پاسخ‌داده‌نشده شهروندان، قانون‌گریزی سازمانی، و تورم ساختار اداری می‌تواند ثبات سیاسی را تهدید کند. با این تفاوت که متغیرهای یادشده در بازه زمانی بلندمدت عمل می‌کنند و می‌توانند پیامدهای پیش‌بینی‌نشده چندبُعدی همراه داشته باشند.



منابع

۱. امیدیان، محسن و غلامرضا طالقانی، فرشته محمدی، جمال فیروزی، حمیدرضا یعقوبی، حمزه خواستار (۱۳۹۴). «تحلیل نقش حکمرانی خوب در ارتقای توسعه انسانی: بررسی بین‌المللی»، مدیریت دولتی، د ۷، ش ۲، ص ۴۳۶ - ۴۱۳.
۲. بشیری، عباس و وحید شقاقی شهری (۱۳۹۰). «حکمرانی خوب؛ فساد و رشد اقتصادی»، مجله بررسی‌های بازرگانی، ش ۴۸، ص ۴۳ - ۵۴.
۳. بیگی‌نیا، عبدالرضا و سعید صفری، علی مرشدی‌زاد، عبدالحمید پولادری (۱۳۹۱). «شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های حکمرانی خوب»، مجله چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۳، ص ۳۴ - ۴۵.
۴. جاسبی، جواد و ندا نفری (۱۳۸۸). «طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم‌های باز»، فصلنامه علوم مدیران ایران، ش ۱۶، ص ۵۶ - ۷۸.
۵. دباغ، سروش و ندا نفری (۱۳۸۸). «تبیین مفهوم حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی، ش ۳، ص ۴۵ - ۵۶.
۶. دلاوی، ابوالفضل (۱۳۹۴). «درآمدی انتقادی بر مفهوم شاخص‌های بی‌ثباتی سیاسی: به سوی مدل جامع و روزآمد برای سنجش بی‌ثباتی سیاسی»، فصلنامه دولت‌پژوهی، س ۱، ش ۲، ص ۶۰ - ۹۳.
۷. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۳). «تحلیل داده به الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، مجله علمی - پژوهشی فرهنگ مدیریت، ش ۱۰.
۸. دهقانی فیروزآبادی، سید جلال و فیروزه رادفر (۱۳۹۱). رابطه ثبات سیاسی و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، ۱۹، ص ۴۷ - ۶۰.
۹. حسینی، سید یعقوب و سید مصیب حسینی (۱۳۹۶). «بررسی تأثیر ثبات سیاسی و کنترل فساد بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (مورد مطالعه: کشورهای منطقه منا)»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۵ (۱۷)، ص ۱۴۵ - ۱۶۸.
۱۰. اصغرپور، حسین و کسری احمدیان، امید منیعی (۱۳۹۲). «اثر بی‌ثباتی سیاسی بر رشد اقتصادی ایران: رهیافت غیرخطی APARCH»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۲۱

(۶۸)، ص ۱۷۵ - ۱۹۴.

۱۱. حسین تاش، سید علی و قادرعلی واثق (۱۳۹۳). «حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته، بررسی و شاخص‌های این دو از دیدگاه امیرالمؤمنین علی^(ع)، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی». ۲ (۸)، ص ۷ - ۲۸.

۱۲. صفریان، روح‌الله و سید جواد امام‌جمعه‌زاده (۱۳۹۶). «الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه»، دولت‌پژوهی، ۳ (۱۲)، ص ۱۴۵ - ۱۸۱.

۱۳. مالکی پور، احسان (۱۳۸۸). «تحلیل همبستگی حکمرانی خوب و برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری (نمونه موردی؛ اصفهان)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی.

۱۴. محمدی‌لرد، عبدالمحمود (۱۳۹۳). آئینده پژوهشی ثبات سیاسی در ایران، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

۱۵. میدری، احمد (۱۳۸۳). «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نامه مفید، ش ۳.

۱۶. میدری، احمد (۱۳۸۵). «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه علمی - پژوهشی رفاه اجتماعی، ش ۲۲.

17. Aisen, A. & F. J. Veiga (2013). 'How does political instability affect economic growth?' *European Journal of Political Economy*, (29), pp. 151-167.
18. Asteriou, D. & S. Price (2001). 'Political instability and economic growth: UK time series evidence', *Scottish Journal of Political Economy*, 48 (4), pp. 383-399.
19. Braun, V. & V. Clarke (2006). 'Using thematic analysis in psychology', *qualitative research in psychology journal*, vol 2, pp. 123-140. Campbell, N. & S. Saha (2013). 'Corruption, democracy, and Asia-Pacific countries', *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18 (2), pp. 290-303.
20. Edi, E. (2006). 'Pan West Africanism and political instability in West Africa: erspectives and reflections', *Te Journal of Pan African Studies*, 1 (3), pp. 7-31.
21. Emerson, P. M. (2006). 'Corruption, competition and democracy', *Journal of Development Economics*, 81 (1), pp. 193-212.
22. Fosu, A. K. (2001). 'Political instability and economic growth in developing economies: Some specification empirics', *Economics Letters*, 70 (2), pp. 289-294.
23. Fosu, A. K. (2002). 'Political instability and economic growth: Implications of coup events in Sub-Saharan Africa', *American Journal of Economics and Sociology*, 61 (1), pp. 329-348.
24. Grindle, S. M. (2007). 'Good enough governance revisited', *Development Policy*

- Review*, 25 (5): pp. 553-574.
25. Gupta, S., H. Davoodi, & R. Alonso-Terme (2002). 'Does corruption affect income inequality and poverty?', *Economics of Governance*, 3 (1), pp. 23-45.
 26. Iwasaki, I. & T. Suzuki (2012). 'Determinants of corruption in transition economies', *Economics Letters*, 114 (1), pp. 54-60.
 27. Khan, Safdar & Saqib Omar (2011). 'Political Instability and Inflation in Pakistan', *Journal of Asian Economics*, 22(6): pp. 540-549.
 28. Roy, I. (2008). 'Civil society & good government', *Re conceptualizing the interface*, World development, 36 (4): pp. 667-705.
 29. Santiso, C. (2001). 'Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality', *The Georgetown Public Policy Review*, Vol. 7, No.1, pp.1-23.
 30. Schumacher, I. (2013). 'Political stability, corruption and trust in politicians', *Economic Modelling*, 31, pp. 359-369.
 31. Thomas, David r. (2003). A general inductive approach for qualitative data analysis, university of Auckland, New Zealand.
 32. Ugur, M. & N. Dasgupta (2011). *Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond (MPRA 31226)*, University Library of Munich, Germany.
 33. UN- HABITAT (2007). 'Campaign on urban governance', Campaign on urban governance. www.unhabitat.org.
 34. Windsor, J. (2001). Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy, Freedom House. pp. 143-14.
 35. Zureiqat, Hazem M. (2005). Political Instability and Economic Performance: A Panel Data Analysis Award Winning Economics Papers. Paper 1. <http://digitalcommons.macalester.edu/econaward/1>.