

## Identifying and Prioritizing Factors Affecting the Implementation of the Citizen's Charter in Iranian State Agencies

**Assadollah Pedrood** Ph.D., of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran.

**Ghoamreza Memarzadeh Tehran**<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

**Mehrdad Alimoradi** Faculty Member, Department of Systems Planning and Economic Sciences, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran.

Received: 2021/11/27 | Accepted: 2022/05/11

### Abstract

**Purpose:** This research has been conducted with the aim of identifying and prioritizing the factors influencing the establishment of the citizenship charter in Iran's executive bodies, considering its importance and necessity.

**Research design/methodology/approach:** The approach of this research is quantitative and it has identified and categorized the factors influencing the establishment of the citizenship charter in 35 executive agencies of Iran through exploratory factor analysis.

**Findings:** The results of the research show that the factors influencing the establishment of the citizenship charter in Iran's executive bodies are in 7 variable categories, from the highest to the lowest impact, including: the level of development and awareness of citizens; tendency of employees and ability of the organization; citizens' trust in the government's resources and supportive policy; appropriate institutional culture network and infrastructure; Ambiguity avoidance culture, power distance and leadership commitment; Citizenship rights; The complexity of laws and the motivation of government officials.

**Value/ originality:** This research has tried to play a significant role by recognizing and prioritizing the effective factors in the establishment of the citizenship charter, with regards to the efforts of the past governments in the implementation of the charter in the executive bodies. Therefore, it has used all the influencing variables in the implementation of the charter in Iran's governmental institutions by applying theoretical studies, experts' views and community opinions, with a native approach. No comprehensive study in this field has been done so far, considering all aspects and influential variables. Therefore, the findings of this research as a reference for the development of theoretical and practical knowledge in the field of upgrading the services of executive bodies and citizens rights protection, can help improve transparency and accountability in the administrative system.

**Executive/ research suggestions:** According to the obtained model, the factors affecting the establishment of the citizenship charter in the public sector of Iran were identified and presented, and executive officials should consider them in the establishment of the model. That is, in order of priority and importance, they should first put their greatest effort on improving the level of development and awareness of citizens with public support and the use of the capacities and services presentable by their organizations, and then increase the tendency of their employees and the ability of their organizations to establish the charter successfully.

**Keywords:** Citizenship Charter, New Public Management, Public Values Management, Citizenship Rights, Comparative Study.

1. memarzadeh@srbiau.ac.ir



## عنوان مقاله: شناسایی و اولویت‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار

منشور شهروندی در دستگاه‌های دولتی ایران

اسداله پدرو<sup>۱</sup>، غلامرضا معمارزاده طهران<sup>۲</sup>، مهرداد  
علیمرادی<sup>۳</sup>

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۰۶

پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۲۱

### چکیده:

**هدف:** این پژوهش با توجه به ضرورت استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های اجرایی ایران، با هدف شناسایی و اولویت‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی انجام شده است. **طرح پژوهش / روش‌شناسی / رویکرد:** رویکرد این پژوهش، کمی است و با تحلیل عاملی اکتشافی در ۳۵ دستگاه اجرایی ایران، عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی را شناسایی و دسته‌بندی کرده است.

**یافته‌ها:** نتایج پژوهش نشان می‌دهد که عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های اجرایی ایران به ترتیب بیش‌ترین تا کم‌ترین میزان تاثیر، در هفت دسته متغیر شامل: سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان؛ تمایل کارکنان و توان سازمان؛ اعتماد شهروندان به منابع و خط‌مشی حمایتی دولت؛ شبکه‌وزیرساخت فرهنگ نهادی مناسب؛ فرهنگ ابهام‌گریزی، فاصله قدرت و تعهد رهبری؛ حقوق شهروندی؛ و پیچیدگی قوانین و انگیزه مقامات دولتی است. **ارزش / اصالت:** این پژوهش نظر به اهتمام دولت‌های گذشته در استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های اجرایی کوشیده تا با شناخت و اولویت‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور نقش بسزایی داشته باشد. بنابراین، با کاربردی مطالعات نظری، دیدگاه‌های خبرگان و نظرات جامعه، همه متغیرهای اثرگذار بر استقرار منشور در دستگاه‌های دولتی ایران را با رویکرد بومی و ایرانی بکار برده است. تاکنون پژوهش‌های جامعی در این حوزه با لحاظ همه جوانب و متغیرهای اثرگذار انجام نشده بود. بنابراین، یافته‌های این پژوهش می‌تواند به عنوان مرجع توسعه دانش نظری و کاربردی در زمینه ارتقای خدمات دستگاه‌های اجرایی و صیانت از حقوق شهروندان، به ارتقای شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری کمک کند. **پیشنهاد‌های اجرایی / پژوهشی:** با توجه به مدل به‌دست‌آمده، عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در بخش دولتی ایران شناسایی و ارائه شدند و مسئولان اجرایی در استقرار مدل می‌بایست بیش‌ترین همت خود را نخست بر ارتقای سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان با پشتیبانی عمومی و کاربردی ظرفیت‌ها و خدمات ارائه‌شده در دستگاه خود بگذارند و سپس تمایل کارکنان و توان سازمان خود را برای استقرار موفقیت‌آمیز منشور بالا برند.

**کلیدواژه‌ها:** منشور شهروندی، مدیریت دولتی نوین، مدیریت

ارزش‌های عمومی، حقوق شهروندی، حاکمیت عمومی.

۱. دکتری مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

۳. هیئت علمی، گروه برنامه‌ریزی سیستم‌ها و علوم اقتصادی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

از پایه‌های اصلی توسعه هر جامعه، نظام اداری و مدیریتی آن است. روشن است که نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند آسان‌کننده و زمینه‌ساز تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد. امروزه بهبود کیفیت در بخش خدمات، اهمیت ویژه‌ای نسبت به دیگر بخش‌های اقتصادی دارد و از آن‌جا که موسسه‌های دولتی بیش‌تر به ارائه خدمات می‌پردازند، این اهمیت در بخش عمومی دوچندان می‌شود. چون در سالیان اخیر توجه دولت‌ها به ارائه خدمات باکیفیت به مردم بیش از گذشته شده است، دولت‌ها مایلند برای جلب اعتماد مردم و افزایش سرمایه اجتماعی، خدماتی بدهند که خشنودی شهروندان و سطح مشارکت آنان را در فعالیت‌های اجتماعی بیفزایند. در نتیجه در مدیریت دولتی نوین، دولت‌ها با این پرسش روبه‌رو بودند که چگونه می‌توانند خدماتی سریع‌تر، بهتر، کم‌هزینه‌تر، و با کیفیت بالاتر ارائه دهند (الوانی و ریاحی، ۱۳۸۲).

از ویژگی‌های مدیریت دولتی، مردم‌محوری<sup>۱</sup> است که دولت‌های مردم‌سالار بر پایه آن، خدمت به مردم را وظیفه خود می‌دانند. مردم‌محوری یعنی برآوردن خواسته‌های مردم و مسئول دانستن خود در برابر آن‌ها. از ارزش‌های بنیادین برای توسعه مردم‌سالاری، شهروندمداری است که هسته اصلی فعالیت‌های سیاسی در حکومت‌ها قلمداد می‌شود (Cooper, 2012).

خدمتگزاران در نظریه شهروندمداری، مردم را باید به عنوان شهروندان بافضیلت و نگرهبان منافع جامعه در نظر گیرند. وفاداری به ارزش‌های مردم‌سالارانه، پاسخگویی، مسئولیت و رفتار اخلاقی از فضایل شهروندی مردم‌سالاری است. در پارادایم حاکمیت، شهروند به عنوان مشتری یا رأی‌دهنده دیده نمی‌شود، بلکه به صورت مشارکت‌کننده، آموزش‌دهنده یا سازمان‌دهنده فعالیت‌ها دیده می‌شود و مجربان دولتی نه به عنوان تدارک‌دهندگان خدمات، بلکه به شکل هماهنگ‌کننده و حل‌کننده مشکلات شناسایی می‌شوند (Boyte, 2005). اساسی‌ترین ویژگی خدمات عمومی باید تعهد آن به خدمت‌رسانی به شهروندان در جهت پیشبرد کالای عمومی باشد (Denhardt & Denhardt, 2000). ماموریت خدمات عمومی باید در قالب بهبود همیشگی خدمات و احترام به شهروندانی که خدمت‌رسانی می‌شوند، به رسمیت شناخته شده باشد (Bourgon, 2007). نبود احساس مسئولیت در برابر مردم، مانع از خدمت‌اثرگذار مدیران می‌شود و مدیران باید خدمت به مردم را جزو کار خیر بدانند (Norman & MacDonald, 2004).

توجه به خواست شهروندان و بهره‌مندی از نظرهای آنان در فرایند برنامه‌ریزی اهمیت زیادی دارد

(Chado & Johar, 2016). اداره امور عمومی در گذشته به‌طور گسترده توجه به درون نظام اداری داشته، اما اکنون ضرورت توجه به برون نظام، به‌ویژه به شهروندان، بیش از پیش اهمیت یافته است (Osborne & Gaebler, 1992). دگرگونی و تجدید حیات اداره امور عمومی برای بهبود ظرفیت اداری به منظور اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی ضروری است و بسیاری از کشورها برای پدیدآوری چنین ظرفیت اداری و بهبود حکومتمداری زیر فشار هستند. تبیین منشور شهروندی با هدف ارائه کالاها و خدمات باکیفیت به جامعه می‌تواند سبب بهبود و ارتقای ظرفیت نظام اداری برای پاسخگویی به شهروندان شود تا فشار آنان به سازمان‌های دولتی کاهش یابد (Jreisat, 2010). روند کنونی به سوی جهانی‌سازی، سبب اهمیت یافتن روزافزون بازیگران غیردولتی در اداره امور و وابستگی متقابل جهانی شده که مردم‌سالاری‌سازی افزون‌تر و مشارکت بیشتر مردم را در پی دارد. اداره امور جامعه، باید به تقاضای گروه‌های جدیدی پاسخ دهد که در پی دریافت حفاظت و توسعه از سوی دولت هستند. مسائلی چون پیشرفت قبایل، کار کودک، برابری دو جنس و حقوق بشر، برخی از مسائلی هستند که امروزه دولت‌ها نمی‌توانند آن‌ها را نادیده بگیرند. دولت نمی‌تواند در شرایطی که دنیا تا این حد پیوسته، راکد بماند. امروزه شهروندان چنان هوشیار هستند که در هر زمینه‌ای درخواست شفافیت دارند.

فساد در اداره امور دولتی در سال‌های اخیر هم از دید کارایی و هم از نظر رعایت اخلاقیات در سطح ملی هزینه زیادی را بر دست دولت‌ها گذاشته است. در سال‌های آینده، رعایت بیش‌تر رفتار اخلاقی، مورد انتظار است. امروزه شاهد اوج‌گیری دوباره سندروم «مردم بازیگر» هستیم تا با تمرکززدایی، قدرت پذیرش، شفافیت و پاسخگویی، بر کنترل عمومی واقعی بر دولت تأکید شود. منشور شهروندی، ابزاری برای اطمینان‌یابی از پاسخگویی دولت در اداره امور است (Ahrens & Rudolph, 2006).

به‌طور مشخص رعایت حقوق مردم در نظام اداری به شکل پراکنده در قانون استخدام کشوری<sup>۱</sup> و برخی مقررات با معدودی از سازمان‌های دولتی پرداخته شده است، اما به صورت منسجم و یکپارچه نخستین بار در قالب طرح تکریم ارباب رجوع به عنوان یکی از هفت برنامه تحول در نظام اداری به آن توجه شد. می‌توان دید که در بسیاری موارد هم در ادبیات سازمانی و هم در اسناد و قوانین و مصوبات بالادستی به صیانت حقوق شهروندان و تکریم ارباب رجوع پرداخته شده و به محملی برای رفع کاستی تبدیل شده است که در بیش‌تر اداره‌های دولتی وجود دارد. اجرای ناقص، سلیقه‌ای، و غیرسیستمی طرح تکریم مردم و رضایتمندی ارباب رجوع در نظام اداری و بی‌توجهی به بازخورد ارزیابی‌ها در اصلاح و مهندسی اجرای آن سبب از بین رفتن نسبی اعتماد مردم به سیستم اداری و نارضایتی عمومی شده است (موسی‌خانی و حمیدی، ۱۳۸۴). تا

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/95929>

جایی که دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تظلم‌خواهی مردم از عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور (کارکنان، تصمیم‌ها)، گزارش‌ها و آمارهای نگران‌کننده‌ای ارائه کرده است.<sup>۱</sup>

پژوهش حاضر بدین جهت مهم است که تاکنون در ایران پژوهش کمی درباره شناسایی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی انجام نشده است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری از چند سال پیش کار تدوین پیش‌نویس منشور شهروندی را آغاز کرده<sup>۲</sup> و در بخش‌هایی از فصل دوم منشور حقوق شهروندی به اصولی مانند دسترسی آزاد به اطلاعات، سلامت اداری و حکومت قانون، شفافیت و رقابت، و حق مشارکت در سرنوشت اجتماعی اشاره کرده است. ولی در عمل شاهد استفاده همزمان مفهوم حقوق شهروندی و منشور شهروندی در این سند هستیم، حالی که این دو هم در محتوا و هم در شکل متفاوت هستند. در صورت نهایی شدن این طرح، سازمان‌های دولتی ملزم به تدوین منشور شهروندی خواهند بود. بنابراین، تدوین مدل استقرار موفقیت‌آمیز منشور شهروندی اهمیت بسزایی دارد. در نتیجه، پژوهش حاضر از این دید اهمیت دارد که یافته‌های آن می‌تواند در استقرار موفقیت‌آمیز استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های بخش دولتی ایران کارساز باشد. نظر به بررسی پژوهش‌های پیشین و خلأ موجود در ادبیات، این پژوهش برای شناسایی و دسته‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در ایران انجام شده است.

## مبانی نظری پژوهش

### مفهوم منشور شهروندی

از موضوعاتی که در ارتباط میان دولت و شهروندان مطرح می‌شود، مفهوم منشور شهروندی است. منظور از تدوین این منشور، بهره‌گیری از پاسخ شهروندان درباره کارکرد واقعی سازمان‌های دولتی است. معمولاً منشور یادشده همه خدمات بخش عمومی را در بر می‌گیرد و هدف آن، تقاضای مواردی مانند پاسخگویی، شفافیت، رعایت کیفیت و انتخاب خدمات مورد نیاز مردم، از دولت و سازمان‌های ارائه خدمات (مانند اداره پست و شرکت‌های راه‌آهن) است.

**دروری<sup>۳</sup> (۲۰۰۵)**، بیان می‌کند که منشور شهروندی سندی است که سازمان از طریق آن به مشتریان خود متعهد می‌شود تا استاندارد خدمات، اطلاعات، حق انتخاب، ارائه مشاوره، عدم تبعیض، قابلیت دسترسی، رفع موارد ناخرسندی، احترام و ارزش را به‌ازای پول پرداختی رعایت

1. <https://divan-edalat.ir/>

2. <https://www.president.ir/fa/96866>

3. Drewry

کند. این امر همچنین انتظارات سازمان را از شهروندان / مشتریان در بر می‌گیرد، به این معنا که آنان نیز باید تعهداتی را در برابر سازمان بر عهده گیرند. در حالی که پل (۲۰۰۲)، با رویکرد تکریم شهروندان و رعایت حقوق شهروندی، منشور شهروندی را بیان آشکار آن چیزی می‌داند که نهادی عمومی آماده است در قالب خدمات، حقوق و شایستگی افراد با ارجاع به آن، عرضه کند و نیز اقدامات جبرانی را در صورت بروز مشکلات و اختلاف نظرها در جریان این تعاملات انجام دهد.

منشأ منشور شهروندی به دوران تصدی جان میجر، نخست وزیر بریتانیا (۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷) بازمی‌گردد و ریشه آن در میل به «مشاهده خدمات عمومی از دید دریافت‌کنندگان این خدمات» است. به این ترتیب، در لوای منشور شهروندی، کیفیت افزایش می‌یابد، حق انتخاب شهروندان بیش‌تر می‌شود، ارزش خدمات دریافتی بالاتر می‌رود، و پاسخگویی ارتقا می‌یابد (Drewry, 2005). همچنین، برخی پژوهشگران که در جدول (۱) هم به آنان اشاره شد، منشور شهروندی را با رویکرد حاکمیت خوب تعریف کرده‌اند: «منشور شهروندی سندی است که به وسیله سازمان‌های خدمات‌دهنده با هدف پاسخگویی و اثربخشی طراحی و تنظیم می‌شود و این کار صرفاً به تشکیلات دولتی یا وزارتخانه محدود نمی‌شود، بلکه همه سازمان‌های دولتی، که به نوعی به مردم خدمات می‌دهند، می‌توانند منشور شهروندی تهیه کنند و در دسترس شهروندان بگذارند (Jahangiri, 2003: 37). همچنین، منشور شهروندی ابزار جدیدی است که در زیر سایه حاکمیت خوب قرار می‌گیرد و برای اثربخشی ارائه خدمات عمومی است (Beniwal, 2005). پژوهشگران چندین تعریف از منشور شهروندی داده‌اند که در جدول (۱) آمده است.

جدول ۱: تعاریف منشور شهروندی

منبع	تعریف
Government of Jamaica (1995)	مجموعه‌ای از استانداردها در مناطق کلیدی عملکرد برای نشان دادن درک مشتریان است.
Shankar (2007)	نوشته‌ای است که دربردارنده ارائه داوطلبانه استانداردهای برجسته است.
Center for Good Governance (2008)	بیان درک مشترک میان شهروندان و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی درباره کیفیت و کیفیت خدمات در ازای پرداخت مالیات است. یعنی اصولاً درباره حقوق مردم و تعهدات کارگزاران عمومی و نیز انتظارات شهروندان است.
Post & Agarwal (2011)	موافقت‌نامه عمومی میان شهروندان و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی است که سبب تدوین روشن انتظارات و استانداردها از سوی ارائه‌دهندگان و عرضه‌کنندگان خدمات می‌شود.

1. Paul

## ادامه جدول ۱: تعاریف منشور شهروندی

منبع	تعریف
Tamrakar (2010)	از تکنیک‌هایی است که هدف اولیه آن بهبود کیفیت خدمات ارائه‌شده به شهروندان و تضمین خشنودی آن‌هاست.
Ghuman (2011)	سندی رسمی که به‌طور مفصل تعهدهای سازمان‌های دولتی را به شهروندان با معیارهایی روشن مشخص می‌کند.
Sharma (2012)	از راهبردهای مدیریت عمومی جدید است که هدفش ارائه خدمات باکیفیت در بازه زمانی خاص است.
Razzaque (2012)	سندی است که سازمان با آن تعهدات خود را به ارباب رجوع درباره استانداردهای خدمات، اطلاعات، انتخاب، مشاوره، عدم تبعیض، دسترسی داشتن، دادرسی شکایات و ارزش‌آفرینی ابراز می‌دارد. این سند باید پوشش‌دهنده انتظارات سازمان از مشتریان نیز باشد.
Gupta & Shrestha (2021)	ابزاری مشتری‌محور برای تضمین کیفیت، پاسخگویی، و شفافیت در ارائه خدمات سازمان‌های دولتی به شهروندان است.

در واقع، منشور شهروندان اعلامیه‌ای نوشتاری است که داوطلبانه از سوی خدمات‌دهندگان عرضه می‌شود و در آن استانداردهای برجسته ارائه خدمات از جمله استانداردهای تحویل خدمات، دسترس‌پذیری، راه‌های شکایت، و سایر اطلاعات گنجانده شده است. این تعریفی مفید برای بیان مشارکت میان ذی‌نفعان، ماهیت و کیفیت خدمات است. به واقع، منشور شهروندی بیان درک دوسویه میان شهروندان و ارائه‌دهندگان درباره چستی خدمات است. دولت‌ها راه‌های گوناگونی برای بهبود روابط با شهروندان دارند. یکی از آن‌ها که در کشورهای توسعه‌یافته نیز تجربه شده، منشور شهروندی است. بنابراین، با توجه به تعاریف صاحب‌نظران و با در نظر گرفتن همه جوانبی که برای منشور شهروندی در نظر گرفته شد، می‌توان منشور شهروندی را تعریف کرد: «سندی مکتوب به عنوان ابزاری برای سازمان که بتواند محصول یا خدمت خود را بر پایه استانداردهای تعریف‌شده در راستای تقاضا و انتظارات مشتریان و ذی‌نفعان در دسترس آن‌ها بگذارد».

### مفروض‌های بنیادین منشور شهروندی

با توجه به مرور مبانی نظری، منشور شهروندی بر پایه‌های نظری زیر استوار است:

#### مدیریت دولتی نوین

از دهه ۱۹۸۰ به بعد، بخش خصوصی به الگویی برای اداره امور عمومی تبدیل شد و اداره امور

عمومی، عرصه فراهم‌سازی خدمات به شهروندانی در نظر گرفته می‌شد که در تعریف جدید، آنان را مشتری یا ارباب رجوع می‌خواندند. در نتیجه، در آغاز دهه ۱۹۹۰ در بیش‌تر کشورهای پیشرفته، مدل جدیدی از مدیریت بخش عمومی پدید آمد که دلالت مفهومی گوناگونی بر آن متصور بود. برای نمونه، واژه‌های مدیریت‌گرایی<sup>۱</sup> (Pollitt, 1994) و مدیریت عمومی جدید (Hood, 1991) را می‌توان برشمرد.

منشور شهروندی بر پایه دکتترین مدیریت عمومی نوین، تحویل خدمات اثرگذار و کارآمد را از دید هزینه، کیفیت و خط زمانی آسان کرده، موسسه‌های عمومی را پاسخگو ساخته، و مشارکت بیش‌تر شهروندان را در سیاستگذاری و اجرا ترویج داده است (Acharya, 2010). دروری (۲۰۰۵)، معتقد است که منشور را می‌توان تنها یک جنبه از دستور کار پراکنده مدیریت عمومی نوین و مدرنیزاسیون خدمات عمومی دانست. فرلی و همکاران<sup>۲</sup> (۱۹۹۶)، از چهار مدل گوناگون مدیریت عمومی نوین سخن می‌گویند: مدل محرک کارامدی، مدل کوچک‌سازی و تمرکززدایی، در جستجوی مدل تعالی، و مدل جهت‌گیری خدمات عمومی مدیریت عمومی نوین. مدل جهت‌گیری خدمات عمومی اساساً بر جنبه مشتری یا کاربری بخش عمومی تمرکز دارد که نقطه کانونی منشور شهروندی نیز است. همچنین، ترکیبی از ایده‌های مدیریت بخش عمومی و خصوصی را در اختیار می‌گذارد. این مدل قویاً روی ضمانت پاسخگویی خدمات به کاربران و شهروندان محلی تمرکز می‌کند. دغدغه اصلی آن کیفیت خدمات، راهبرد ارزش‌محور اما متکی بر مأموریت دستیابی به تعالی خدمات عمومی، انعکاس دغدغه‌ها و ارزش‌های کاربران در فرایند مدیریت، اتکا به صدای کاربران، مفهوم شهروندی، نهادهای محلی انتخابی توانمندشده، و مشارکت و پاسخگویی به عنوان دغدغه مشروع مدیریت بخش عمومی است.

ایده اصلی مدیریت عمومی نوین، تمرکز بر کاربردی بودن و کارامدی است که منشور شهروندی می‌خواهد آن را با معرفی استانداردهایی برای خدمات، اطلاعات و توان پذیرش در فرایند خدمات و ارزش به‌زای پول پرداختی، در سازمان عمومی اجرا کند. سامانه جدید پاسخگویی که مدیریت عمومی نوین معرفی کرده است، سبب تمرکز رو به پایین مدیران می‌شود، به این‌گونه که تمرکز خود را بر شهروندان معطوف می‌کنند، تا این‌که صرفاً به سوی بالا و مقامات انتخابی باشد. سازوکار برطرف‌سازی ناخشنودی منشور شهروندی این فرصت را به مشتریان می‌دهد که مدیران عمومی را در برابر اعمال خود پاسخگو بدانند. هدف منشور شهروندی آن است که به واسطه اصول

1. Managerialism
2. Ferlie et al.



انتخاب و مشورت، احترام و کمک، رفع ناخرسندی و ارزش به‌ازای پول پرداختی مشتریان، به سه هدف از مدیریت عمومی نوین دست یابد: کاهش هزینه‌کرد عمومی، تقویت مسئولیت/ پاسخگویی، و رضایت مشتری. همه این ویژگی‌ها با اصول مدیریت عمومی نوین در یک راستاست. بنابراین، روشن است که اصول بنیادین و ایده‌هایی که در منشور شهروندی مطرح می‌شود، بر پایه مدیریت عمومی نوین هستند.

### حقوق شهروندان

انسان در هر جامعه به عنوان شهروند حقوقی دارد که رعایت آن از سوی هم‌نوعان و نظام حکومتی حاکم بر آن جامعه الزامی و انکارناپذیر است. مفهوم شهروندی از دید اصطلاحی، منزلتی اجتماعی در نگرش به جامعه مدنی برداشت می‌شود که به موجب آن شرایط برخورداری فرد را از حقوق و قدرت فراهم می‌کند. این حقوق عبارت است از حقوق مدنی (آزادی بیان و برابری در برابر قانون)، حقوق سیاسی (حق رأی و راه‌اندازی تشکل سیاسی و صنفی)، و حقوق اقتصادی (رفاه اقتصادی با تولید، بازرگانی، کشاورزی و مصرف).

بنابراین، می‌توان گفت که حقوق شهروندی، حقوقی است فردی، مدنی، سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی که شهروند به واسطه زندگی در قلمرو جغرافیایی خاص و وجود رابطه میان او و دولت حاکم، از آن برخوردار می‌شود. منشور شهروندی، مفاهیمی نزدیک و همسان خود دارد و می‌تواند مخاطب را به خطا اندازد. مفاهیم نزدیک آن، منشور اخلاقی و حقوق شهروندی است. منشور اخلاقی، سندی رسمی است که اصول اخلاقی و شئون معنوی و ارزشی سازمان یا گروه در آن آمده است. در این سند، انتظاراتی نوشته می‌شود که سازمان یا گروه از نظر رفتارهای اخلاقی از افراد دارد. منشور اخلاقی دربرگیرنده مجموعه ارزش‌هایی است که اولویت بیش‌تری از دیگر ارزش‌ها برای سازمان دارد و باید از سوی کارکنان و مدیران پیروی شود؛ ارزش‌هایی چون صداقت، درستی، عمل به وعده، وفاداری، احترام، استقلال، حفظ اسرار، متانت، ادب، مدارا، ایمان و باور، پاسخگویی، کمال‌جویی، دلسوزی، ملاحظه دیگران، تقسیم منافع، مهربانی، عدالت و انصاف، بی‌طرفی، ثبات رأی، پایبندی به قانون، و خدمت به اجتماع. در تعریفی دیگر، منشور اخلاقی بیانیه‌ای شامل خط‌مشی‌ها، اصول و مقررات است که رفتارها را هدایت می‌کند (Raz, 1971).

از سویی حقوق شهروندی در دیدگاه لیبرال، مجموعه‌ای جهان‌شمول از حقوق فردی است که همه شهروندان به‌طور یکسان از آن برخوردارند و بسترهای قانونی و شرعی را برای شهروندان در رویارویی با نابرابری و بی‌عدالتی‌ها فراهم می‌کند. حقوق شهروندی، برآمده از قانون اساسی هر کشور است که بر اثر رابطه شهروندی یا اقامت در هر کشور خاص به فرد داده می‌شود و مورد

پشتیبانی قانون اساسی است. حقوق شهروندی، مجموعه مقررات و قوانینی است که در ابعاد حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و قضایی برای اتباع یک کشور به‌طور یکسان در نظر گرفته شده و مردم مکلف به کمک مسئولانه در برابر جامعه سیاسی خود (دولت) هستند (Tasioulas, 2012).

### مدیریت ارزش‌های عمومی

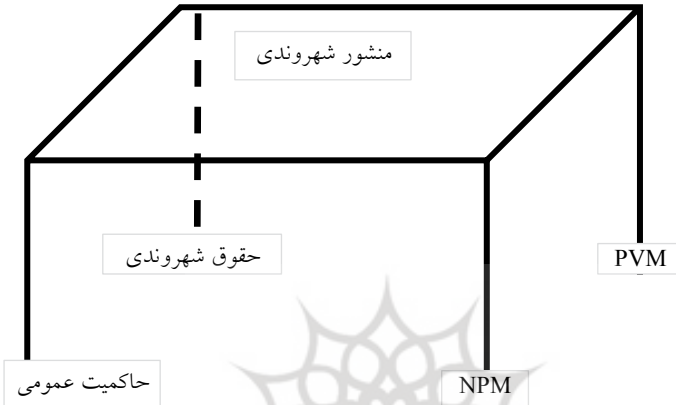
مدیریت ارزش همگانی بر نظریه خدمات همگانی استوار است. این رویکرد با تأکید بر جامعه مدنی، مردم‌سالاری، همکاری و شهروندگرایی در پی آن است که منافع همگانی را در اولویت گذارد (Denhardt & Denhardt, 2000). از دید استاکر<sup>۱</sup> (۲۰۰۶)، علاقه به ارزش همگانی در درجه نخست به سبب انتقادهایی بود که به مدیریت دولتی نوین مطرح شد. با وجود این، طرفداری از ارزش همگانی با رویکردهای سنتی در این انگاره مشترک است که بخش دولتی متفاوت از بخش خصوصی است. نظریه ارزش همگانی می‌گوید که آفرینش ارزش همگانی، هدف غایی برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش دولتی است. همان‌گونه که مور<sup>۲</sup> (۱۹۹۵) پیشنهاد می‌کند، برای خلق ارزش همگانی، مدیران ارشد باید سه زمینه کلیدی را تبیین کنند: (۱) تامین خدمات با کیفیت بالا و اثربخشی هزینه‌ای؛ (۲) دستیابی به نتایج مطلوب؛ و (۳) پشتیبانی از سطح بالای اعتماد میان شهروندان و دولت. طبق مثلث راهبردی، فعالیت‌های بخش دولتی باید زیر قیمومیت قانونی، بیانیه‌های چشم‌انداز، ماموریت‌های سازمانی و خواسته‌های عمومی و سیاسی باشد.

### حاکمیت عمومی

توجه حاکمیت عمومی<sup>۳</sup> بر این است که چگونه سازمان‌های مختلف برای رسیدن به سطح بالاتری از نتایج مورد نظر با شهروندان و ذی‌نفعان تعامل می‌کنند. به علاوه در حاکمیت عمومی، روش تصمیم‌گیری (فرایندهایی که ذی‌نفعان گوناگون از راه آن‌ها تعامل می‌کنند) نیز اهمیت عمده‌ای دارد. به سخن دیگر، حاکمیت عمومی این گفته سنتی را زیر سوال می‌برد که مهم نیست ما چه کار می‌کنیم، مهم آن است که مردم درباره آن چه انجام می‌دهیم چه احساسی دارند و هدف، وسیله را توجیه نمی‌کند. ابعاد و مولفه‌های ارزیابی حاکمیت عمومی شامل دو دسته کلی است: (۱) کیفیت زندگی (محیط قابل‌زندگی، امنیت اجتماعی، بهداشت، رفاه اجتماعی، آموزش رسمی و غیررسمی)؛ و (۲) اصول حاکمیت عمومی (شفافیت، شراکت، پایداری، رفتار منصفانه و صادقانه). با توجه به مبانی نظری، می‌توان گفت که منشور شهروندی برابند حاکمیت عمومی، حقوق

1. Stoker
2. Moore
3. Public Governance

شهروندی، و الگوهای نوین مدیریت دولتی مانند PVM و NPM است که هر یک از آنها به گونه‌ای در منشور شهروندی تجلی یافته است. شکل (۱)، به صورت نمادین این ارتباط را نشان می‌دهد. برای نمونه، مولفه «پاسخگویی» که در منشور شهروندی مورد تاکید است، ریشه در حاکمیت عمومی و PVM دارد.



شکل ۱: پایه‌های نظری منشور شهروندی

### عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی

دربارۀ عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در خارج ایران پژوهش‌های به نسبت گسترده‌ای انجام شده که با مرور ادبیات گذشته، نتایج آن‌ها در جدول (۲) آمده است.

جدول ۲: عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی

منبع	عوامل اثرگذار
Doern (1993)	خصوصی‌سازی بیشتر، رقابت گسترده‌تر، پیمانکاری بیشتر، پرداخت بر پایه عملکرد، عملکرد منتشرشده، انتشار جامع اطلاعات درباره استانداردها.
Rab & Rahaman (2017)	بهنگام بودن، انصاف، حسن نیت، شایستگی و خروجی‌ها (پنج عاملی که بیش از ۷۵ درصد خشنودی یا ناخرسندی از خدمات عمومی را توجیه می‌کنند)، نبود آگاهی و شفافیت، کمبود نیروی انسانی، فاصله قدرت، و مقاومت سیاسی.

1. Public Value Management
2. New Public Management

## ادامه جدول ۲: عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی

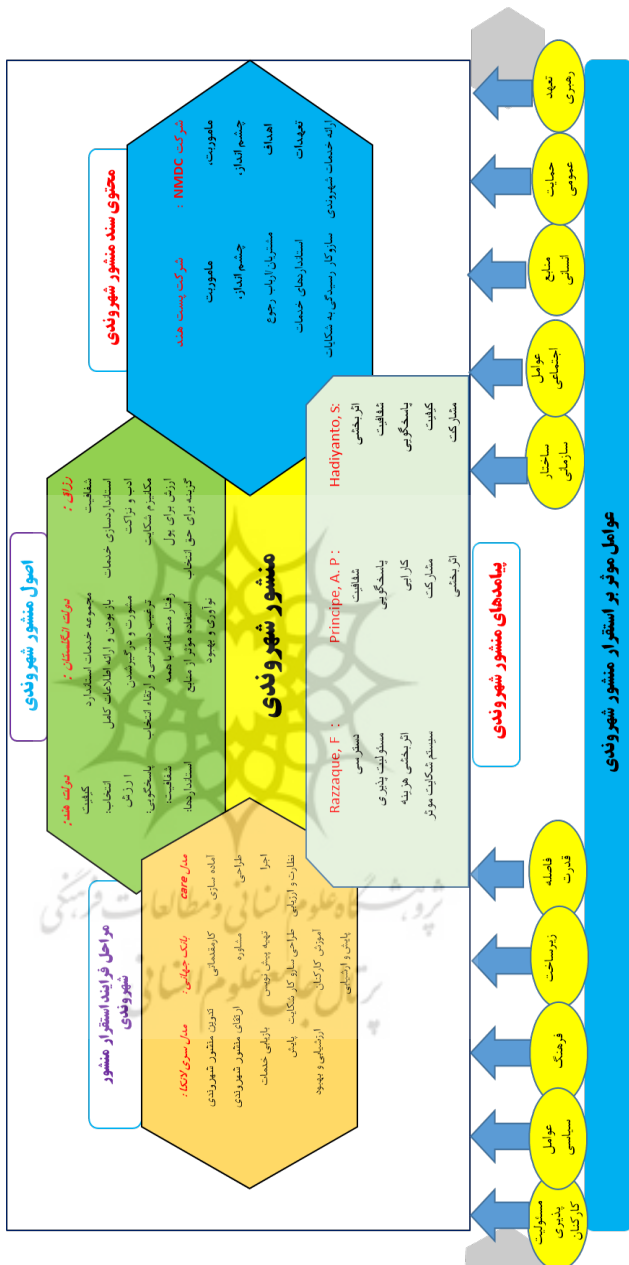
منبع	عوامل اثرگذار
Haque (2005)	با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی و اجتماعی و گاهی وجود فساد، محرومیت اجتماعی به عنوان عامل اصلی ناکامی منشور شهروندی است.
Beniwal (2005)	رهبری مشارکتی در برابر رهبری خودکامه، پرهیز از ناطمینانی، وضعیت مجریان، منابع انسانی و اقتصادی، نمادگرایی در برابر اراده سیاسی، پشتیبانی عمومی.
Center for Good Governance (2008)	تمرکز بر نیازهای مشتری، زبان ساده، استانداردهای خدمات، بستن نظارت، اصلاحات اثرگذار، آموزش، نمایندگی، بررسی‌های دوره‌ای.
Arora (2008)	هماهنگی عملکرد با انتظارات مشتریان، نهادینه‌سازی بهبود مستمر و ارزیابی عملکرد، معیارهای کیفیت ارائه خدمات، دستیابی به ارائه خدمات عمومی.
Gautam (2008)	تعهد رهبری سیاسی-اداری، درک ذهنی از اصلاحات، پشتیبانی از اصلاحات، ارتباط بین‌فردی میان کارکنان ارشد و سطوح جوان، فاصله قدرت، رابطه مدیران با مردم، فرایند انتقال سیاست، روند جهانی، رهبری/نظارت نهادی، عامل اقتصادی.
Principe (2009)	ساختار، دسترسی به اطلاعات، ابزار ارتباط جمعی، نگرش کارکنان، آموزش، قوانین ملی و محلی.
Nayem (2010)	وضعیت مجریان، صلاحدید و اندازه کارکنان، آموزش کارکنان سازمان، مسئولیت‌پذیری در برابر شهروندان و درجه ارتباطات باز، فاصله قدرت، ناطمینانی، نمادگرایی در برابر اراده سیاسی، آگاهی شهروندان، تخصیص منابع.
Acharya (2010)	نبود شفافیت، نبود اعتماد، تخصیص بودجه ناکافی، نبود زیرساخت‌ها، نبود تعهد، بی‌ثباتی سیاسی، ناطمینانی.
Saguin (2013)	فقر مشارکت، نبود ارتباطات، تعریف نشدن استانداردها، تعهدهای مبهم، دید کم در مالکیت و درون سازمان، سازوکارهای نابسند برای برآوردن تعهدات، نبود پشتیبانی منابع، نبود راهبرد.
Rahman & Karim (2015)	فراهم‌سازی بن‌سازه برای کارکنان و شهروندان، چسبندگی شهروندان، مسئولیت‌پذیری بیش‌تر کارکنان، استقرار پنج‌مارک.
Sharma (2012)	نبود اراده سیاسی، شکست تبلیغات، مشارکت ضعیف مردم.
Nigussa (2014)	استانداردهای عملکرد، اطلاعات و باز بودن، انتخاب و مشاوره، حسن نیت و کمک، ارزش برای پول، بهبود کیفیت خدمات، نوآوری برنامه‌ریزی‌شده.
Fortuito et al. (2015)	عوامل اجتماعی.
Ahsan & Huque (2016)	فرصت‌های مشارکت برای شهروندان، لزوم وجود اراده سیاسی از سوی مقامات.

در ایران، اصغریور و همکاران (۲۰۱۶) نشان دادند که میزان رعایت دو بُعد «پاسخگویی» و «توجه و واکنش» در سازمان‌های دولتی به‌طور نسبی مطلوب است و وضعیت دو بُعد دیگر «شفافیت» و «مشارکت» چندان مطلوب نیست. بررسی آن‌ها نشان داد که عامل باز بودن سازمانی بر سه بُعد شفافیت، پاسخگویی، و مشارکت؛ عامل فرایندگرایی بر دو بُعد شفافیت و مشارکت؛ عامل نیازگرایی بر سه بُعد توجه و واکنش، مشارکت، و شفافیت؛ و عامل کیفیت‌گرایی تنها بر دو بُعد توجه و واکنش و پاسخگویی اثرگذار هستند.

با توجه به مبانی نظری و پیشینه پژوهش، روشن شد که منشور شهروندی برنامه‌های عملی و رویکردی فعال در زمینه حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب به دیگر سخن، فناوری است و منشور شهروندی، ابزار این فناوری. منشور شهروندی ابزاری مشتری‌محور برای تضمین کیفیت، پاسخگویی، و شفافیت در ارائه خدمات سازمان‌های دولتی به شهروندان است. ایده پشتیبان معرفی منشور شهروندی، مفهوم توسعه است. به این معنا که ارائه‌دهندگان خدمات (دولت‌ها) باید به بهبود کیفیت عملکرد اجرایی خود بیندیشند. منشور شهروندی به عنوان ابزاری برای بهبود کیفیت خدمات عمومی و راهبردی در مدیریت دولتی نوین (NPM)، پاسخگویی، سرعت، شفافیت و قابلیت دسترسی را بالا می‌برد.

در همین چارچوب، منشور شهروندی به عنوان ابزار، در پی ساختن سازمانی شفاف و پاسخگو همراه با پدیدآوری ارتباط صمیمانه با شهروندان است. همچنین، در برخی موارد منشور شهروندی همانند چشم‌انداز و بیانیه مأموریت، بیانیه‌ای سازمانی است که تعهدات سازمان را در برابر شهروندان با هدف تامین حقوق شهروندی روشن می‌کند. چپستی محتوای چنین بیانیه‌ای برای سازمان‌های دولتی متاثر از نوع حکومت، ایدئولوژی، شرایط فرهنگی و اجتماعی حاکم است. بنابراین، کشورهای گوناگون در استقرار منشور شهروندی، ممکن است محتوای بیانیه چشم‌انداز را متفاوت از یکدیگر در نظر گیرند. اگر منشور شهروندی به‌درستی طراحی و اجرا شود، نه تنها خدمات عمومی را سریع، شفاف، پاسخگو و در دسترس می‌کند، بلکه تشریفات اداری و تاخیر در خدمات عمومی را می‌کاهد. از این‌رو، ضروری است با در نظر گرفتن مبانی نظری و شرایط ایرانی - اسلامی، عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی از نگاه خبرگان شناسایی شود.

در این پژوهش، شناسایی متغیرهای اثرگذار در منشور شهروندی از دو راه انجام می‌شود: نخست به روش کیفی و با فن دلفی، دیدگاه‌های استادان و خبرگان مدیریت دولتی و حقوق، علوم سیاسی و نیز برخی صاحب‌نظران در حوزه مدیریت اجرایی و حقوقی دستگاه‌های دولتی درباره عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی گردآوری شدند. سپس به روش کمی و با تعیین و گزینش و بررسی ۴۰ سازمان از سازمان‌های اصلی دستگاه‌های اجرایی و نیز سازمان‌هایی با سرشت تنها خدمات‌محور، نظرات افراد از ۳۵ سازمان، گردآوری و تجزیه و تحلیل شد. چارچوب مفهومی اولیه پژوهش در شکل (۲) آمده است.



شکل ۲: چارچوب مفهومی اولیه پژوهش

## پرسش‌های پژوهش

- Q<sub>1</sub>: عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی کدام هستند؟  
Q<sub>2</sub>: میزان عوامل اثرگذار بر فرایند استقرار منشور شهروندی چقدر است؟

## روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از دید جهت‌گیری پژوهش از نوع کاربردی، از نظر فلسفه پژوهش از گونه اثبات‌گرایی، از دید رویکردهای پژوهش از نوع استقرایی - قیاسی، و از نظر راهبردهای پژوهش از گونه پیمایشی است. جامعه آماری پژوهش دربرگیرنده همه دستگاه‌های اجرایی است. طبق ماده پنج قانون مدیریت خدمات کشوری، «همه وزارتخانه‌ها، موسسه‌های دولتی و همه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند»<sup>۱</sup>. از میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده پنج قانون یادشده، جامعه آماری پژوهش حاضر همه وزارتخانه‌ها و موسسه‌های دولتی هستند که تعداد آن‌ها ۱۱۲ دستگاه اجرایی است که این تعداد در موارد زیادی در شیوه تفسیر قانون تغییر کرده است. بنابراین، با تبادل نظر با استادان خبره و دیگر صاحب‌نظران، چون بیش‌تر سازمان‌های گفته‌شده در ماده قانونی، ذیل وزارتخانه‌ها هستند و از اصول، قوانین و مقررات وزارتخانه خود پیروی می‌کنند، مقرر شد از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اصلی برای انجام این پژوهش استفاده شود که با سرشماری، حدود ۴۰ سازمان مشخص شد و پرسشنامه و اطلاعات از ۳۵ سازمان گردآوری گردید. برای سنجش تاثیر عوامل اثرگذار، پرسشنامه‌ای شامل ۲۷ سنجه بکار رفت که از ادبیات پژوهش استخراج شد و برای سنجش روایی آن، افزون بر کاربرد مبانی نظری در تعریف عملیاتی متغیرها، با مطالعه مقدماتی بر پایه دیدگاه مشاوران و خبرگان اهل فن عمل شده است. همچنین، برای تحلیل داده‌ها آزمون تحلیل عاملی اکتشافی بکار رفته است.

## یافته‌ها

## آزمون بار تلت

داده‌های پرسشنامه‌های گردآمده با نرم‌افزار SPSS تحلیل شده است. بر پایه داده‌های جدول (۳)، مقدار KMO برابر ۰/۷۳ است که برای انجام تحلیل عاملی مناسب است. همچنین، سطح

1. <https://shenasname.ir/doctrin/>

معناداری برای آزمون بارتلت برابر ۰/۰۰ است که نشان می‌دهد این آزمون معنادار است، یعنی ماتریس همبستگی برای تحلیل عاملی مناسب است.

جدول ۳: نتایج آزمون کرویت بارتلت و شاخص KMO عوامل اثرگذار بر استقرار مشور شهروندی

آزمون KMO		۰/۷۳۰
آماره خی دو	۷/۲۸۷/۰۰۲	
آزمون بارتلت	درجه آزادی (d.f.)	۳۵۱
سطح معناداری (Sig.)		۰/۰۰۰

از معیارهای بسیار مهم بکاررفته در استخراج اولیه عامل‌ها، مقدار ویژه است. در جدول (۴)، دیده می‌شود که هفت عامل نخست، مقدار ویژه بزرگ‌تر از ۱ دارند و در تحلیل باقی می‌مانند. ستون درصد تجمعی نیز نشان می‌دهد که این هفت عامل ۷۹/۱۳۱ درصد از واریانس متغیرها را تبیین می‌کنند. یعنی درصد پوشش واریانس کل متغیرها برای هر هفت عامل روی هم برابر ۷۹/۱۳۱ درصد است. به سخن دیگر، از درون این ۲۷ متغیر، تعداد هفت عامل کشف شده و حدود ۲۰ درصد مانده واریانس، با متغیرهایی توضیح داده می‌شود که در این پژوهش اندازه‌گیری نشده‌اند.

جدول ۴: ماتریس عامل‌های چرخش یافته، واریانس‌های تبیین شده، و مقادیر ویژه عامل‌ها

ردیف	متغیرها	عوامل						
		۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
۱	سطح توسعه‌یافتگی	۰/۷۲۹						۰/۴۶۷
۲	پشتیبانی عمومی	۰/۶۹۸	۰/۴۴۷					
۳	آگاهی شهروندان از سازمان، ظرفیت‌ها، خدمات	۰/۶۲۸	۰/۴۵۹					
۴	تمایل مجریان	۰/۶۰۷	۰/۴۲۰					
۵	تفکر شهروندگرایی در ارائه خدمات دولتی	۰/۵۹۰						
۶	تمایل به مشارکت کارکنان	۰/۷۹۳						
۷	شایستگی کارکنان	۰/۷۵۰						
۸	توان مالی سازمان / دولت	۰/۶۸۲						
۹	بکارگیری مشاوران ورزیده در مرحله استقرار	۰/۶۵۹						
۱۰	کارکنان آموزش دیده	۰/۸۴۵						



ادامه جدول ۴: ماتریس عامل‌های چرخش یافته، واریانس‌های تبیین شده، و مقادیر ویژه عامل‌ها

ردیف	متغیرها	عوامل						
		۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
۱۱	خط‌مشی‌های پشتیبانی				۰/۷۴۵			
۱۲	اعتماد شهروندان به دولت	۰/۴۳۳		۰/۷۳۱				
۱۳	در دسترس بودن منابع			۰/۵۲۱	۰/۴۱۱		۰/۴۴۲	
۱۴	مطلوبیت ادراک شده			۰/۷۲۸				
۱۵	شبکه‌های ارتباطی مناسب			۰/۵۲۰	۰/۶۵۶			
۱۶	زیرساخت‌های مناسب اجرایی (ظرفیت اجرایی)	۰/۴۱۱	۰/۴۵۴		۰/۶۲۳			
۱۷	فرهنگ نهادی حمایت‌گر			۰/۵۷۸			۰/۴۲۶	
۱۸	فرهنگ ابهام‌گریزی			۰/۹۰۱				
۱۹	مقاومت نیروی کار			۰/۸۴۹				
۲۰	فرهنگ فاصله قدرت			۰/۶۷۸				
۲۱	تعهد رهبری			۰/۴۱۸				
۲۲	مطالبه‌گری شهروندان			۰/۸۰۹				
۲۳	حاد بودن مسئله حقوق شهروندی			۰/۷۱۹				
۲۴	ریسک ادراک شده	-۰/۵۱۶		۰/۴۲۶	۰/۵۷۱			
۲۵	قوانین بالادستی			۰/۶۹۸				
۲۶	پیچیدگی قوانین و مقررات			۰/۶۵۲				
۲۷	انگیزه مقامات دولتی	۰/۴۸۲	۰/۴۵۶				۰/۶۳۲	
	ارزش ویژه	۱/۰۸۶	۲/۹۲۶	۲/۳۵۴	۱/۶۲۴	۱/۴۷۳	۱/۰۸۸	۱/۰۱۴
	واریانس	۴۰/۳۱۸	۱۰/۸۳۸	۸/۷۲	۶/۰۱۵	۵/۴۵۷	۴/۰۲۸	۳/۷۵۶
	واریانس تجمعی	۴۰/۳۱۸	۵۱/۱۵۶	۵۹/۸۷۶	۶۵/۸۹	۷۱/۳۴۷	۷۵/۳۷۵	۷۹/۱۳۱

پس از مرحله چرخش، متغیرهای مربوط به هر عامل مشخص می‌شوند. در جدول (۴)، هر عامل با بار عاملی متغیرهای آن آمده است. بر پایه این جدول، هر یک از عوامل استخراج شده دارای متغیرهایی هستند:

الف) عامل یکم: سطح توسعه‌یافتگی؛ پشتیبانی عمومی؛ آگاهی شهروندان از سازمان، ظرفیت‌ها، خدمات؛ تمایل مجریان؛ و تفکر شهروندگرایی در ارائه خدمات دولتی. این عامل با توجه به متغیرهای سازنده آن، عامل «سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان» نامیده می‌شود.

مقدار ویژه آن برابر  $۱۰/۸۸۶$  و از عوامل دیگر بزرگ‌تر است. این عامل در مجموع  $۴۰/۳۱۸$  درصد واریانس‌های جامعه را زیر پوشش گرفته است.

(ب) عامل دوم: تمایل به مشارکت کارکنان؛ شایستگی کارکنان؛ توان مالی سازمان/ دولت؛ و بکارگیری مشاوران ورزیده در مرحله استقرار. این عامل با توجه به متغیرهای تشکیل‌دهنده آن، عامل «تمایل کارکنان و توان سازمان» نامیده می‌شود. مقدار ویژه آن برابر  $۲/۹۲۶$  است که بسیار کم‌تر از عامل یکم است. در مجموع،  $۱۰/۸۳۸$  درصد واریانس‌های جامعه را پوشش می‌دهد.

(ج) عامل سوم: کارکنان آموزش‌دیده؛ خط‌مشی‌های پشتیبانی؛ اعتماد شهروندان به دولت؛ و در دسترس بودن منابع. این عامل با توجه به متغیرهای آن، «اعتماد شهروندان به منابع و خط‌مشی پشتیبانی دولت» نامگذاری می‌شود. مقدار ویژه آن برابر  $۲/۳۵۴$  است که کم‌تر از دو عامل پیشین است. در مجموع  $۸/۷۲۰$  درصد واریانس‌های جامعه را پوشش داده است.

(د) عامل چهارم: مطلوبیت ادراک‌شده؛ شبکه‌های ارتباطی مناسب؛ زیرساخت‌های مناسب اجرایی (ظرفیت اجرایی)؛ و فرهنگ نهادی حمایت‌گر. این عامل با توجه به متغیرهای سازنده آن، عامل «شبکه و زیرساخت فرهنگ نهادی مناسب» نامیده می‌شود. مقدار ویژه آن برابر  $۱/۶۲۴$  است و در مجموع،  $۶/۰۱۵$  درصد واریانس‌های جامعه را زیر پوشش دارد.

(ه) عامل پنجم: فرهنگ ابهام‌گریزی؛ مقاومت نیروی کار؛ فرهنگ فاصله قدرت؛ و تعهد رهبری. این عامل با توجه به متغیرهای تشکیل‌دهنده آن «فرهنگ ابهام‌گریزی، فاصله قدرت، و تعهد رهبری» نامیده می‌شود. مقدار ویژه آن  $۱/۴۷۳$  است و در مجموع  $۵/۴۵۷$  درصد واریانس‌های جامعه را پوشش می‌دهد.

(و) عامل ششم: مطالبه‌گری شهروندان؛ حاد بودن مسئله حقوق شهروندی؛ و ریسک ادراک‌شده. این عامل با توجه به متغیرهای زیرمجموعه خود «حقوق شهروندی» نامیده می‌شود. مقدار ویژه آن  $۱/۰۸۸$  است و در مجموع  $۴/۰۲۸$  درصد واریانس‌های جامعه را پوشش می‌دهد.

(ز) عامل هفتم: قوانین بالادستی؛ پیچیدگی قوانین و مقررات؛ و انگیزه مقامات دولتی. این عامل با توجه به متغیرهای تشکیل‌دهنده آن «پیچیدگی قوانین و انگیزه مقامات دولتی» نامیده می‌شود. مقدار ویژه آن  $۱/۰۱۴$  است و در مجموع،  $۳/۷۵۶$  درصد واریانس‌های جامعه را توضیح می‌دهد.

پس از شناسایی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی، برای پاسخ به پرسش دوم مبنی بر میزان و ترتیب عوامل موثر بر استقرار منشور شهروندی، بر پایه مقادیر ویژه به‌دست‌آمده، جدول (۵) تهیه شد.

جدول ۵: اولویت‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی

ردیف	عوامل‌ها	مقدار ویژه	اولویت تاثیر
۱	سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان	۱۰/۸۸۶	۱
۲	تمایل کارکنان و توان سازمان	۲/۹۲۶	۲
۳	اعتماد شهروندان به منابع و خط‌مشی پشتیبانی دولت	۲/۳۵۴	۳
۴	شبکه و زیرساخت فرهنگ نهادی مناسب	۱/۶۲۴	۴
۵	فرهنگ ابهام‌گریزی، فاصله قدرت، و تعهد رهبری	۱/۴۷۳	۵
۶	حقوق شهروندی	۱/۰۸۸	۶
۷	پیچیدگی قوانین و انگیزه مقامات دولتی	۱/۰۱۴	۷

### بحث و نتیجه‌گیری

در پژوهش‌های حوزه منشور شهروندی، بسیاری از صاحب‌نظران در متون گوناگون مواردی را با عنوان اصول یا عناصر، مراحل و فرایند و عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی مطرح کرده‌اند که با دقت و ژرف‌اندیشی بیش‌تر روشن می‌شود که بسیاری از اصول یا عناصر مشترک بوده و در دیگر موارد، برخی صاحب‌نظران اجزای یک بیانیه یا اصول منشور شهروندی را به عنوان عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی درج کرده‌اند. برای نمونه، برخی پژوهشگران شفافیت را همزمان به عنوان عنصر سازنده، عامل اثرگذار، و پیامد منشور شهروندی در نظر گرفته‌اند (Gamage, 2018; Razzaque, 2012).

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که عوامل اصلی اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های اجرایی ایران به‌ترتیب بیش‌ترین تا کم‌ترین میزان تاثیر، در هفت دسته متغیر شامل: سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان؛ تمایل کارکنان و توان سازمان؛ اعتماد شهروندان به منابع و خط‌مشی حمایتی دولت؛ شبکه و زیرساخت فرهنگ نهادی مناسب؛ فرهنگ ابهام‌گریزی، فاصله قدرت، و تعهد رهبری؛ حقوق شهروندی؛ و پیچیدگی قوانین و انگیزه مقامات دولتی قابل‌جمع‌بندی است. در شکل (۳)، مدل هفت عامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در بخش دولتی ایران و متغیرهای توضیح‌دهنده هر یک از آن‌ها طبق یافته‌های این پژوهش آمده است.

در مطالعه راب و راحمان (۲۰۱۷)، نیز به فاصله قدرت و مقاومت سیاسی اشاره شده است. گائوتام (۲۰۰۸)، تعهد رهبری، فاصله قدرت، و نظارت نهادی را مانند پژوهش حاضر در میان عوامل عمده برشمرده است. عوامل فاصله قدرت و آگاهی شهروندان این پژوهش نیز با کار نایم (۲۰۱۰)

مشترک هستند. در حالی که اصغرپور و همکاران (۲۰۱۶)، چهار عامل اثرگذار دیگر (فرایندگرایی، کیفیت‌گرایی، نیازگرایی، و باز بودن سازمانی) را بر استقرار منشور شهروندی شناسایی کردند.



شکل ۳: مدل عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در بخش دولتی ایران

از آن جایی که پژوهش فعلی با بکارگیری مطالعات نظری، دیدگاه‌های خبرگان، و نظرات مردم جامعه، همه متغیرهای اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی را بکار گرفته و تاکنون پژوهش جامعی در این حوزه با لحاظ همه جوانب و متغیرهای اثرگذار بر منشور شهروندی انجام نشده است، به نظر یافته‌های این پژوهش می‌تواند به عنوان یک مرجع به توسعه دانش نظری و کاربردی در زمینه ارتقای خدمات دستگاه‌های اجرایی و صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری همراه با ارتقای شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری کمک نماید. بنابراین، یکی از سهم‌های اصلی این پژوهش، شناسایی عوامل اثرگذار بر فرایند استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های دولتی ایران با رویکرد بومی و ایرانی است.

در زمینه عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی، دستگاه‌های دولتی باید به‌ترتیب اولویت و اهمیت سطح توسعه‌یافتگی و آگاهی شهروندان را با پشتیبانی عمومی و کاربست ظرفیت‌ها و

خدمات ارائه‌شده‌ی در دستگاه خود ارتقا دهند؛ تمایل کارکنان و توان سازمان و اعتماد شهروندان به منابع و ختامشی پشتیبانی دولت را برای استقرار موفقیت‌آمیز منشور شهروندی بالا ببرند؛ شبکه و زیرساخت مناسب را برای استقرار مناسب منشور فراهم نمایند؛ فرهنگ نهادی حمایت‌گر را برای استقرار مناسب آن توسعه دهند؛ شهروندان را از حقوق شهروندی خود آگاه سازند؛ ساده‌سازی لازم را در پیچیدگی قوانین و مقررات کنونی انجام دهند تا دسترسی شهروندان به قوانین و مقررات مورد نظر آسان شود؛ و انگیزه مناسب در مقامات دولتی برای استقرار این منشور پدید آید.

با توجه به واریانس به‌دست‌آمده درباره عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی (۷۹/۱۳۱) و اصول حاکم بر فرایند استقرار منشور شهروندی، توصیه می‌شود که دیگر پژوهشگران به شناسایی سایر عوامل موثری بپردازند که این پژوهش موفق به شناسایی آن‌ها نشده است. پژوهش حاضر از دید پراکندگی جغرافیایی، اطلاعات را تنها از سازمان‌های دولتی مستقر در شهر تهران گرد آورده است، ولی به پژوهشگران توصیه می‌شود که برای تکمیل چرخه پژوهش، مشابه این کار را در سازمان‌های دیگر شهرها و نیز سایر بخش‌ها مانند خصوصی و عمومی غیردولتی انجام دهند. همچنین، برخی دستگاه‌ها به دلایل گوناگون حاضر به همکاری نبودند. پس در تعمیم نتایج این پژوهش به کل سازمان‌های بخش دولتی باید احتیاط کرد. چون پرسشنامه، ابزار سنجش یک‌سویه‌ای است، دقت کم‌تری از مصاحبه دارد که دریافت داده‌ها و اطلاعات در آن دوسویه است. شرایط کرونایی حاکم بر کشور نیز شیوه گردآوری اطلاعات و مراجعه به سازمان‌ها را با مشکل و محدودیت روبه‌رو کرده بود.

### اظهاریه قدردانی

لازم است که از ریزی‌هایی، نکته‌ها، و پیشنهادهای علمی اصلاحی داوران نشریه وزین فرایند مدیریت و توسعه و نیز ویراستار فنی و ادبی آن (مازیار چابک)، که سبب بهبود و افزایش قابل توجه کیفیت مطالب شده‌اند، سپاس ویژه به جا آورده شود.

### منابع

#### الف) انگلیسی

- Acharya, S. (2010). *Implementation of Citizen's Charter and Improving Municipal Services in Nepal: Myth or Reality?* (Master of Philosophy in Public Administration). The University of Bergen.
- Ahrens, J., & Rudolph, P.M. (2006). *The Importance of Governance in Risk Reduction*

- and Disaster Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(4), 207-220. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00497.x>
- Ahsan, A., & Huque, A. S. (2016). Citizen's Charter and Implementation Failure: Performance of Local Councils in Bangladesh. *Public Administration and Policy*, 19(1), 6-22.
- Arora, D. (2008). *Citizen's Charters in India: Formulation, Implementation and Evaluation*. Indian Institute of Public Administration. [https://darpg.gov.in/sites/default/files/IIPA\\_Report\\_Citizen\\_Charter.pdf](https://darpg.gov.in/sites/default/files/IIPA_Report_Citizen_Charter.pdf)
- Asgharpour, B., Rahnavard, F., & Firuzfar, G. (2016). Citizen's Charter and the Factors Affecting its Successful Establishment. *Management and Development Process*, 29(1), 3-22. <http://jmdp.ir/article-1-2281-fa.html>
- Beniwal, V. S. (2005). *Challenges and Prospects of Implementing Citizen's Charter: A Study of Panchkula (Haryana) Municipal Council in India*. (Master of Philosophy in Public Administration (MPA)). University of Bergen,
- Bourgon, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7-26. <https://doi.org/10.1177/0020852307075686>
- Boyte, H. C. (2005). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. *Public Administration Review*, 65(5), 536-546. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00481.x>
- Center for Good Governance (CGG) (2008). *Citizen's Charters Hand Book*.
- Chado, J., & Johar, F. B. (2016). Public Participation Efficiency in Traditional Cities of Developing Countries: A Perspective of Urban Development in Bida, Nigeria. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 219(1), 185-192. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.004>
- Cooper, T. (2012). *Handbook of Administrative Ethics*: John & Wiley.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Doern, G. B. (1993). The UK Citizen's Charter: Origins and Implementation in Three Agencies. *Policy & Politics*, 21(1), 17-29. <https://doi.org/10.1332/030557393782453961>
- Drewry, G. (2005). Citizens as Customers—Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services. *Public Management Review*, 7(3), 321-340. <https://doi.org/10.1080/14719030500180823>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>

- Fortuito, A. M., Bhuiyan, M., Haque, F., Shabnam, L., Krishna, A., & Withana, C. (2015). *Citizen's Charter Driven Service Area Improvement*. Paper Presented at the 2015 Asia-Pacific Software Engineering Conference (APSEC). <https://doi.org/10.1109/APSEC.2015.43>
- Gamage, C. J. K. (2018). *Enhancing Public Service Delivery: A Study of Citizen's Charter Practice in Galle District Sri Lanka*. (Master in Public Policy and Governance (MPPG)). North South University.
- Gautam, B. R. (2008). *Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration*. The Third Annual Himalyan Policy Research Conference. [https://digitalrepository.unm.edu/nsc\\_research/29](https://digitalrepository.unm.edu/nsc_research/29)
- Ghuman B. S. (2011). Towards a Citizens Charter. *The Tribune*, September 21. <https://www.tribuneindia.com/2011/20110921/edit.htm#6>
- Government of Jamaica (1995). *Citizen's Charter: Principles into Practice, a Checklist of Public Bodies Participating in the Charter Programme*. Office of the Prime Minister.
- Gupta, A. K., & Shrestha, G. L. (2021). Citizen Charter in Nepali Public Sector Organizations: Does it Really Work? *Policy & Governance Review*, 5(1), 18-32. <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i1.368>
- Haque, M. S. (2005). Limits of the Citizen's Charter in India: The Critical Impacts of Social Exclusion. *Public Management Review*, 7(3), 391-416. <https://doi.org/10.1080/14719030500180971>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jahangiri, A. (2003). Client-Friendly Government. *Management and Development Process*, 17(2), 34-41. <http://jmdp.ir/article-1-204-fa.html>
- Jreisat, J. (2010). Comparative Public Administration and Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 612-631. <https://doi.org/10.1177/0020852310381205>
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Nayem, Z. (2010). Problems of Implementing Citizen Charter: A Study of Upazila Land Office (AC Land Office). *North South University of Dhaka*.
- Nigus, F. (2014). A Critical Analysis of the Conceptualization and Implementation of Citizens' Charters: Case Studies from UK, India, South Africa, and Ethiopia. *Public Policy and Administration Research*, 4(1), 50-59.
- Norman, W., & MacDonald, C. (2004). Getting to the Bottom of "Triple Bottom Line". *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 243-262.

<https://doi.org/10.5840/beq200414211>

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*: Penguin Press.
- Paul, S. (2002). *New Mechanisms for Public Accountability: The Indian Experience*. Paper Presented at the Chr. Michelsen Institute Workshop, United Nations Development Programme Oslo Governance Centre.
- Pollitt, C. (1994). The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. *Public Money & Management*, 14(2), 9-14. <https://doi.org/10.1080/09540969409387809>
- Post, D., & Agarwal, S. (2011). *Citizen Charters: Enhancing Service Delivery through Accountability*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/543241468135929562/pdf/638900BRI0Citi00Box0361531B0PUBLIC0.pdf>
- Principe, A. P. (2009). *Exploring Public Service Improvement Initiative: A Case Study of Citizen's Charter Implementation in Naga City*. (Master's Programme). Urban Management and Development.
- Rab, A., & Rahaman, M. M. (2017). Challenges and Prospects of Implementing Citizen Charter: A Study of Union Parishad in Bangladesh. *Res Humanity Social Science*, 7(3), 1-8.
- Rahman, M. S., & Karim, M. R. (2015). Proactive Disclosure of Information, Service Delivery and Citizen Satisfaction: A Study of Dhaka South City Corporation. *Journal of Public and Private Management*, 22(2), 95-95.
- Raz, J. (1971). Legal Principles and the Limits of Law. *The Yale Law Journal*, 81(5), 823-854. <https://doi.org/10.2307/795152>
- Razzaque, F. (2012). Citizen's Charter and its Effectiveness: A Case Study of Department of Immigration and Passports of Bangladesh. *IGS Working Paper Series No. 01/2012*.
- Saguin, K. (2013). Implementing the Citizen's Charter in the Philippines: Insight from Selected Local Government Units. *Retrieved August*, 9(1), 30-57. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2630536>
- Shankar, S. (2007). *Citizen's Charters: An Empirical Study*. Published by *Administrative Training Institute, Mysore*.
- Sharma, D. (2012). An Evaluation of a Citizen's Charter in Local Government: A Case Study of Chandigarh, India. *Journal of Administration & Governance*, 7(1), 86-95.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Tamrakar, R. (2010). Impact of Citizen Charter in Service Delivery: A Case of District Administration Office, Kathmandu. *Dhaka: North South University*.
- Tasioulas, J. (2012). Towards a Philosophy of Human Rights. *Current Legal Problems*, 65(1), 1-30. <https://doi.org/10.1093/clp/cus013>



## ب) فارسی

الوانی، مهدی، و ریاحی، بهروز (۱۳۸۲). نظریه نوین مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی ایران. نشریه

تحول اداری، ۷ (۴۱ و ۴۲)، ۴۱-۸۳

موسی‌خانی، مرتضی، و حمیدی، ناصر (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی طرح تکریم ارباب‌رجوع: رویکرد مدیریت

عملکرد یا ارزیابی عملکرد (مطالعه موردی: ارزیابی در دستگاه‌های اجرایی استان قزوین). دومین

کنفرانس ملی مدیریت عملکرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

فصلنامه علمی  
فکر و اندیشه

دوره ۳۵ - تابستان ۱۴۰۱ - شماره ۲ - پیاپی ۱۲۰



**نحوه ارجاع به مقاله:**

پادرو، اسداله؛ معمارزاده طهران، غلامرضا، و علیم‌رادی، مهرداد (۱۴۰۱). شناسایی و اولویت‌بندی عوامل اثرگذار بر استقرار منشور شهروندی در دستگاه‌های دولتی ایران. نشریه فرایند مدیریت و توسعه، ۳۵(۲)، ۲۷-۳۰.

Pedroud, A., Memarzadeh Tehran, G., & Alimoradi, M. (2022). Identifying and Prioritizing the Factors Affecting the Establishment of the Citizen's Charter in Iranian Government Agencies. *Management and Development Process*, 35(2), 3-27.

DOI: [10.52547/jmdp.35.2.3](https://doi.org/10.52547/jmdp.35.2.3)

**Copyrights:**

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

