

تغییر در مفهوم مدیریت اخلاق و منافع عمومی در پرتو تغییر

رویکردهای مدیریت دولتی

دکتر عباس نرگسیان^{*}، دکتر علی پیران نژاد

گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۲/۵/۱۴، تاریخ پذیرش: ۹۲/۱۰/۵)

چکیده

زمینه: تاکنون، تلاش‌های بسیاری در زمینه مرتبط ساختن انواع رویکردهای مدیریت دولتی با میزان مسائل اخلاقی رایج در نظام خدمات اجتماعی صورت گرفته است. همچنین، با توجه به این که هدف نهایی و اخلاقی مدیریت دولتی، تحقق منافع عمومی است، این مطالعه تغییر مفهوم سازی نظام مدیریت اخلاق و منافع عمومی را در پرتو تغییرات الگوهای اداره (حکمرانی) در ادبیات مدیریت دولتی مورد بحث قرار می‌دهد. پژوهشگران در مطالعه حاضر، بر این باورند که؛ این تغییرات می‌تواند به تغییرات ساختاری که در علم مدیریت دولتی از سال‌های دهه ۱۹۸۰ در الگوهای اداری اتفاق افتاده است، مرتبط باشد.

نتیجه‌گیری: نتایج این مطالعه حاکی از آن است که؛ نظام مدیریت اخلاق و مفهوم منافع عمومی در رویکرد مدیریت دولتی سنتی متکی به قوانین، در مدیریت دولتی نوین متکی به نقش‌ها و تجمعی منافع شخصی افراد و در نهایت، در خدمات عمومی نوین نیز متکی به گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک است. اگر بین نظام‌های مدیریت دولتی با مدیریت اخلاق و منافع عمومی هماهنگی وجود داشته باشد یکپارچه ساختن اخلاق به درون مدیریت دولتی موفقیت آمیزتر خواهد بود و در نهایت، تحقق منافع عمومی به عنوان هدف نهایی اخلاقی مدیریت دولتی نیز میسر خواهد بود.

کلیدواژگان: رویکردهای مدیریت دولتی، اخلاق خدمات عمومی، مدیریت اخلاق، منافع عمومی

سرآغاز

شكل اجتماعی خود یک ضرورت نیز هست. ضرورتی که به ویژه در جامعه ما که دین در آن وجه پررنگی دارد، پراهمیت‌تر به نظر می‌رسد. از این رو، باید پذیرفت که اصل این موضوع تنها واقعیتی نیست که منحصر به تمدن امروزین باشد، بلکه زندگی اخلاقی ریشه در تاریخ آفریش داشته است و در نظام‌های خدمات عمومی جوامع مختلف نیز رسوخ کرده است. یکی از مهم‌ترین تغییرات در تاریخ رشتۀ مدیریت دولتی در

اخلاق خدمات عمومی از مباحث جدید در مدیریت دولتی است که بسیار اهمیت یافته است. عملکرد سیاستمداران حرفه‌ای در طول سالیان گذشته در همه کشورهای جهان یکی از مهم‌ترین دلایلی بوده است که سبب بی‌اعتمادی به دولتها شده و از این‌رو، اخلاق خدمات عمومی را رو به زوال برده است. اخلاق در

* نویسنده مسؤول: نشانی الکترونیکی: anargesian@ut.ac.ir

بنابراین، نویسنده‌گان این مقاله قصد دارند تا دو مفهوم اخلاق و منافع عمومی (به عنوان هدف اخلاقی نهایی مدیریت دولتی) را با تغییر در الگوهای اداره در ادبیات مدیریت دولتی تطبیق دهند. از این رو، در مقاله سعی شده است که اطلاعات مورد نظر برای ارتباط بین مفاهیم اخلاق و منافع عمومی با الگوهای اداره از طریق بررسی پیشینه و مبانی نظری مربوط به موضوع تحقیق جمع‌آوری شود و به طور قیاسی استدلال و نتیجه‌گیری شود.

مفهوم سازی منافع عمومی

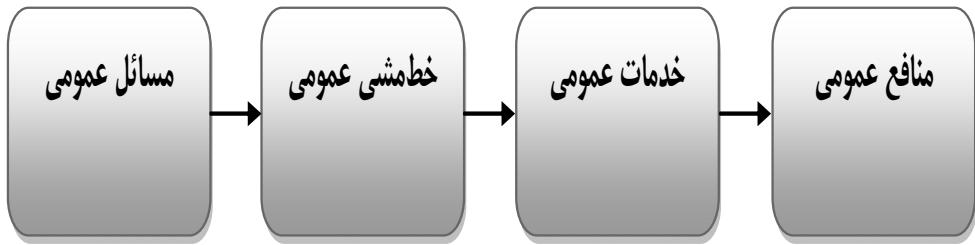
در یکصد سال گذشته، مفهوم منافع عمومی به طور گوناگونی بعضی مواقع مورد تمسخر، برخی اوقات مورد تحسین و احیا قرار گرفته است و اجماع بر روی خود را حتی به مانند یک مفهوم مفید و سودمند از دست داده است. صاحب‌نظری معتقد است که: مفهوم منافع عمومی «هیچ گونه احساس عملیاتی ایجاد نمی‌کند». اندیشمندان سیاسی ممکن است زمان خود را برای رشد مفاهیمی که نوید بیشتری از تبدیل شدن به ابزار مؤثر در مطالعه علمی مسؤولیت سیاسی می‌دهند، بهتر صرف کنند. صاحب‌نظر دیگری نیز معتقد است: در حالی که منافع عمومی یک افسانه است، اما در عین حال افسانه مفیدی است. با وجود عدم توافق در معنای این مفهوم، مفهوم منافع عمومی، اهمیت خود را در گفتمان عمومی و ادبیات علمی و آموزشی حفظ کرده است.^(۴)

به هر حال، تلاش برای تعریف منافع عمومی خیلی شبیه به تلاش برای تعریف عشق است. واضح است که عشق برای افراد متفاوت تحت شرایط گوناگون، معانی متفاوتی دارد. اما می‌تواند در طول زمان هم در شکل و هم در ذات تغییر کند. همچنین شیوه‌تفكير و عمل ما را تغییر می‌دهد. اگر چه دیدن آثار آن اغلب ممکن است، اما مشاهده مستقیم آن سخت و دشوار است. حال این سؤال مطرح است که؛ مفهوم منافع عمومی و مفهوم اداره به طور واقعی در مفهوم اداره امور عمومی بر چه چیزی استوار است؟ در اینجا، مفهوم عمومی با مفهوم عامه مردم مرتبط نیست، بلکه مفهوم حوزه عمومی با مفهوم منافع عمومی در ارتباط است. عمل و نظریه مدیریت دولتی نمی‌تواند تنها به

رابطه با تزریق ارزش‌های اخلاقی به نظام خدمات عمومی برگزاری کنفرانس مینوبروک در سال ۱۹۶۸ بود. کنفرانس مینوبروک یک کوشش فزاینده جهت بازتعریف مدیریت دولتی بود و نتیجه آن ظهور نهضتی با عنوان: اداره امور عمومی نوین، بود. در حقیقت، هدف اصلی این نهضت، افزودن ارزش‌ها به مدیریت دولتی و ارائه رویکردی اخلاق مدار به این رشته و همچنین، تأکید بر خدمت رسانی بیشتر به شهروندان در جهت تحقق منافع عمومی بود. به عبارتی دیگر، می‌توان این گونه عنوان نمود که هدف اخلاقی مدیریت دولتی، تحقق منافع عمومی شهروندان است^(۱).

در طول دو دهه گذشته بسیاری از کشورهای اروپایی اصلاحات مهمی را در نظام‌های مدیریت دولتی خود تجربه کرده اند. حرکت از نظام‌های خدمات عمومی سلسله مراتبی به سمت سازمان‌های دولتی بازتر و مدرن سوالات بسیاری را در رابطه با ارزش‌های عمومی و موضوع‌های اخلاقی مطرح کرده اند. به نظر می‌رسد که؛ در کشورهای غربی موضوع اخلاق با تغییرات در رویکردهای مدیریت دولتی آنها همراه بوده است. پذیرش کدهای اخلاقی و تنظیم رفتارهای اخلاقی نیز از مصاديق بارز آن است^(۲).

همچنین، حکمرانی یک موضوع مهم برای چهارچوبی است که رویکردهای تحقیقی مختلف را در تلاش برای تجزیه و تحلیل این تغییرات سازماندهی می‌کند. در این حالت، حکمرانی در ارتباط با پژوهش‌های مختلف مانند: مطالعات مربوط به مدیریت دولتی نوین، شبکه‌های خط مشی، ساز و کارهای جدید نظارت و هماهنگی، جهانی کردن دولت و خط مشی‌های عمومی و نقش در حال تغییر دولت و بخش دولتی مورد استفاده قرار گرفته است. جستجو و بررسی حکمرانی در سطوح مختلف تحلیل گستره است. چهارچوب تحلیل حکمرانی نمی‌تواند یک پیکره منسجم و واحدی را با پاسخ‌های نامحدودی فراهم کند، اما به مباحث و موضوعات مهم در رابطه با توسعه فعلی در سیاست و اداره کمک زیادی می‌کند. همچنین، حکمرانی برای ما شیوه‌های جدیدی از تفكیر و اندیشه را فراهم آورده و می‌تواند این فرآیندهای تغییر را مفهوم سازی می‌کند^(۳).



نگاره ۱: تعریف مدیریت دولتی

یک معیار اخلاقی و معنوی برای تصمیم‌گیری است. بر اساس نظر پژوهشگران طرفدار الگوهای هنجاری، منافع عمومی بالاترین معیار اخلاقی کاربردی برای اداره امور سیاسی است. در این دیدگاه، وقتی یک چیزی برای عامه مردم خوب است، آن چیز یک سطح بالاتری از خوبی نسبت به زمانی است که فقط برای یک بخشی از عامه مردم خوب است. بنابراین، نظام سیاسی باید در جست‌وجوی توزیع عدلانه‌ای از امتیازها در سرتاسر یک جامعه باشد. این بدان معنا نیست که، همه مردم مستحق امتیازهای برابر و یکسان هستند، بلکه پیشنهاد می‌کند که بر اساس تعادل و توازن با هر کسی به طور عادلانه و منصفانه رفتار شود^(۶).

در مقابل اندیشمندان هنجاری، که در بالا مورد بحث واقع شدن، افرادی که نگاه برگی و الغاء منافع عمومی را تأیید می‌کنند، معتقدند: مفهوم منافع عمومی نه معنادار و نه مهم است. این اندیشمندان تمامی دارند تا یکی از دو مسیر استدلال زیر را اتخاذ نمایند:

منافع عمومی نمی‌تواند به طور مستقیم مورد سنجش یا مشاهده قرار گیرد. این مسیر معتبر و ارزشمند نیست. مفهوم منافع عمومی لازم نخواهد بود، زیرا انتخاب‌های فردی بهترین روش برای درک فرآیند خط مشی و تدوین آن هستند.

مکتب فرآیند سیاسی؛ اشاره به ساز و کاری دارد که از طریق آن خط مشی ساخته می‌شود. آن کمتر با این مقوله سرو کار دارد که چه تصمیم‌هایی ساخته می‌شوند و بیشتر با مقوله

وسیله عمومی بودن آن یا اداره آن تعریف شود، بلکه بر اساس مدیریت مسائل عمومی از طریق (تدوین) و اجرای صحیح خط مشی‌های عمومی و در نهایت ارائه خدمات عمومی برای حل آن مسائل در جهت تحقق منافع عمومی شهروندان تعریف می‌شود (۵). (نگاره ۱).

از این رو، علم اداره به عنوان یک پارادایم نمی‌تواند ارزش اساسی خود یعنی منافع عمومی را درک نماید، زیرا بدون حساسیت و توجه نسبت به منافع عمومی می‌تواند برای هر منظور و مقصود دیگری به کار گرفته شود.

باید خاطر نشان کرد که: ایده منافع عمومی تنها یک نوع ردبایی دانشگاهی نیست. شیوه‌ای که افراد درباره حکمرانی و منافع عمومی فکر می‌کنند، معرف این است که چگونه رفتار می‌کنند. بسته به نگاه منافع عمومی که افراد اتخاذ می‌کنند، اقدام‌های آنها در شیوه‌های مختلف جهت می‌یابند. مفهوم منافع عمومی به وسیله چهار رویکرد مورد بررسی قرار می‌گیرند. در حالیکه، این طبقه‌ها به طور کامل انحصاری نبوده، اما یک نقطه شروع مسئولانه‌ای را برای بحث مشخص می‌کند. براساس طرح صاحب‌نظری، الگوهای منافع عمومی به چهار طبقه تقسیم می‌شوند که به عنوان الگوهای هنجاری، الگوهای طرفدار برگی (الگا)، الگوهای سیاسی فرآیند محور و الگوهای مبتنی بر ارزش‌های مشترک تعریف می‌شوند.

در الگوهای هنجاری، منافع عمومی یک معیار اخلاقی برای ارزیابی خط مشی‌های عمومی مشخص و یک هدفی که نظم سیاسی تعقیب می‌کند، می‌باشد. در این دیدگاه، منافع عمومی

از طرف دیگر، در الگوی شهر سیاسی، ایجاد یک جامعه در منافع جمعی یک هدف و نه محصول است. در حالی که تاریخ، وفاداری و رهبری عوامل مهمی در شهر سیاسی هستند، ولی الگوی بازار هیچ روشی برای صحبت درباره چنین نفوذهایی را به ما نمی‌دهد. بنابراین، در مدل بازار، چالش‌های عوام مردم برای اعتراض و استثناء مورد ملاحظه قرار می‌گیرند. چالش‌های عوام مردم اشاره به موقعیت‌هایی دارند که؛ منافع شخصی و منافع عمومی در تضاد با یکدیگرند.

در شهر سیاسی، شکل گیری ارزش‌های مشترک و یک احساس جمعی از منافع عمومی، هدف اولیه است. صاحب‌نظری معتقد است که منافع عمومی می‌تواند به عنوان چیزهای مطلوبی به وسیله جنبه عمومی شهر و ندان مانند: مدارس خوب و هوای پاک و تمیز شناخته شود^(۸).

اگر ما منافع عمومی را به عنوان یک شکل تمایز منافع خاص بینیم، پس نقش حکومت کمک به تحقق و رضایت منافع عمومی است. نقش آن حصول اطمینان از این است که: منافع عمومی در راه حل‌ها و در فرآیندهایی که به وسیله راه حل‌های خط مشی عمومی دست یافته می‌شوند، غالب و مسلط می‌شوند.

یکی از دلایل مربوط به کاهش اعتماد نسبت به دولت این است که یک ادراک در حال رشدی وجود دارد مبنی بر این که مأموران منتخب و منتخب در جستجوی حداکثرسازی منافع شخصی خودشان هستند تا این که کمک به تحقق یک چشم‌انداز مشترکی برای جامعه داشته باشند^(۹).

پیشینه اخلاق در خدمات عمومی

بیش از چندین دهه است که از عمر اصول اخلاقی مدیریت به عنوان یک رشته مطالعاتی می‌گذرد که بیشتر آن مربوط به کارهایی بوده است که در زمینه مدیریت دولتی نوین انجام شده است. در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ اصطلاح «نهضت اداره امور عمومی نوین» با تأکید بر تساوی حقوق اجتماعی اهمیت اخلاق اداری را بیان می‌کند. بعد از دهه ۱۹۷۰ دانشمندان به اخلاق در نظام خدمات عمومی که به یک موضوع انتقادی^(۱۰) بدل گشت، علاقه‌مند شدند^(۱۱).

چگونگی ساخت تصمیمات و این که چه کسانی آنها را اتخاذ می‌کنند، سر و کار دارد.

در الگوی سنتی نظریه مدیریت دولتی، منافع عمومی به وسیله مأموران منتخب تعیین می‌شود: اندازه‌تسمیم‌هاشان برای انجام و تحقق اراده عمومی است. مدیران دولتی هیچ نقشی در آن ندارند. همچنین، شهر و ندان هیچ نقش مستقیمی ندارند و فقط با انتخاب نمایندگان شان به طور غیرمستقیم نقش دارند.

یکی از صاحب‌نظران، الگوهای منافع عمومی مبتنی بر ارزش‌های مشترک را الگوهای توافقی و مبتنی بر رضایت طرفین^(۱) می‌نامد. طرفداران دیدگاه توافقی (اجماعی)، منافع عمومی را به مانند یک مفهوم مبهم اما ارزشمندی که اشاره به بحث خط مشی برای دستیابی به توافق در مورد ارزش‌های عمومی دارد، می‌بینند. این طبقه به مفاهیم منافع عمومی مبتنی بر ارزش‌های مشترکی که هم فرآیند برای طبقه‌بندی این منافع و هم ذات خود منافع عمومی را هدایت می‌کنند، توسعه داده می‌شود. این مفهوم بعدها به وسیله کار صاحب‌نظرانی توسعه یافت و می‌تواند در بهترین حالت به وسیله این نقل قول مستقیم توصیف شود:

«منافع عمومی هرگز تنها معادل مجموع همه منافع شخصی نیست... همچنین، به طور کامل جدا از منافع شخصی شهر و ندان نیست؛ اما آن گهگاهی تمایز است که از درون، در میان و یا در ورای منافع شخصی متتمرکز بر برخی از اشتیاق‌های متعالی یا عمیق‌ترین طرفداری‌ها که موجود انسانی توانمندی هستند، ظاهر می‌شود»^(۷).

این ایده منافع عمومی به عنوان استنادی به منافع گسترده و مشترک جامعه با تعریف یک صاحب‌نظری از منافع عمومی که وی آن را شهر^(۲) یا جامعه سیاسی می‌نامد، همساز است. منافع عمومی در نگاه این صاحب‌نظر مبتنی بر پیگیری فعال و آگاهانه ارزش‌های جمعی است. وی شهر را در مقابل مدل بازار یا انباشت منافع فردی (دیدگاه‌های بردگی) تعریف می‌کند. وی معتقد است که؛ دیدگاه بازار مبتنی بر ایده‌ای است که خط مشی عمومی یا منافع عمومی نتیجه خاصی از همه منافع شخصی افراد است. بنابراین، منافع عمومی در الگوی بازار محسوب انتخاب‌های فردی است.

همه اشخاص در فرآیند تصمیم‌گیری (در اینجا مشارکت تنها یک ارزش ابزاری نیست) ارتقا یابد(۱۳).

در نهایت، یکی دیگر از مطالعه‌های مهم در زمینه اخلاق خدمات عمومی مربوط به مفهوم الگوی اخلاقی است که از کار یک صاحب‌نظر نشأت گرفته است(۱۴). در «الگوی اخلاقی در یک جامعه سازمانی»، این صاحب‌نظر معتقد است که؛ الگوهای اخلاقی برای یک جامعه خوب ضروری و حیاتی هستند و این که آنها به رهبری عمومی اعتماد به نفس می‌دهند و یک مبنای انگیزشی برای توسعه اخلاقی افراد ارائه می‌دهند. از این گذشته، وی ویزگی‌هایی که الگوهای اخلاقی (مدیران دولتی) را تمثیل می‌سازد، شناسایی می‌کند. اول این که، شخصیت اخلاقی خوب باید جنبه پایداری از شخصیت یک الگو باشد. دوم اینکه، الگوی اخلاقی باید آزادانه عمل نماید؛ وی باید بتواند بدون اجبار مشارکت نماید. سوم اینکه، الگوی اخلاقی باید به طور نسبی بدون خطأ و بی عیب باشد؛ وی نیازی به کامل بودن در همه موارد ندارد، اما وی باید همیشه برای اخلاق و پاکدامنی در اکثر موارد تلاش نماید. در نهایت، رفتارهای الگوی اخلاقی باید موجب خیر واقعی (تحقیق منافع عمومی) شود؛ رفتارهای اخلاقی یک الگو نباید هرگز بیهوده و بی معنی باشد(۱۵).

تغییر مفهوم سازی مدیریت اخلاق و منافع عمومی در رویکردهای مختلف مدیریت دولتی

عمل و نظریه مدیریت دولتی دو مسیر اغلب متضاد را برای ترغیب اقدام‌های اخلاقی در عوامل و مأموران دولتی ارائه می‌کند: مسیر بلند مدت و مسیر کوتاه مدت. براساس نظر برخی صاحب‌نظران، مسیر بلند مدت بر عدالت اجتماعی^۹ تأکید دارد. براساس آینین اخلاقی، در این مسیر مدیران اخلاقی به صورت فردی تصمیم‌گرفته و رفتار می‌کنند. از این رو، مسئولیت‌پذیری فردی هم نقطه شروع و هم نقطه پایان در مسیر درستی در خدمات عمومی است. مسیر کوتاه مدت نیز مباحثت اخلاقی را تنها بر حسب پاییندی کارکنان دولتی به قوانین، قواعد و نقش‌ها مد نظر قرار می‌دهد. در این مسیر، رفتار اخلاقی به عدم بروز رفتارهای ضد شهرهوندی کاهش می‌یابد. در این مسیر، پذیرش و سازگاری با استانداردهای اخلاقی جهت تعیت بی‌چون و چرا از

از کنفرانس سال ۱۹۸۳ و نشریه ویژه مدیریت دولتی ۱۹۸۴ جریان مداومی از مقاله‌ها و کتاب‌های آموزشی، انتقادی، توسعه‌ای و کاربردی اصول شهرهوندی برای اصول اخلاقی مدیریت دولتی وجود داشته است(۱۱). نشریه ویژه مدیریت دولتی سال ۱۹۷۴ شامل شش مقاله در باب اصول اخلاقی مدیریت بود. این مقاله‌ها توسط صاحب‌نظران مختلف نوشته شده که تعدادی از حوزه‌های اداری مانند: مدیریت منابع انسانی، فدرالیسم مالیاتی، استفاده از سرشماری و آمار در ارائه خدمات و بهره‌وری خدمات اجتماعی را شناسایی کردند(۱۲).

یکی از بررسی‌های مهم در زمینه اخلاق خدمات عمومی به نوع‌شناسی سازمان‌های اخلاقی یک صاحب‌نظر مربوط است که وی بر اساس دو بعد پذیرش اخلاق در سازمان‌ها و مسئولیت پذیری اجتماعی، سازمان‌ها را به چهار دسته سازمان‌های پذیری اخلاقی، سازمان‌های غیر اثربخش^۵، سازمان‌ها تبعه‌کار^۶ و سازمان‌های اخلاقی^۷ تقسیم‌بندی می‌کند. در حقیقت، بعد پذیرش اخلاق در سازمان‌ها نشانگر این است که افراد درون این سازمان‌ها توانایی تطبیق رفتار خود با معیارهای اخلاقی را دارند و بعد مسئولیت‌پذیری اجتماعی نیز اشاره به، مجموعه وظایف و تعهداتی دارد که سازمان باشیستی در جهت حفظ و مراقبت و کمک به جامعه ای که در آن فعالیت می‌کند، انجام دهد(۱۱).

یکی دیگر از مطالعه‌های مهم در زمینه اخلاق خدمات عمومی مربوط به «اخلاق دموکراتیک^۸» است. اخلاق دموکراتیک، بیانی از بقایای آرمان دموکراتیک در سه ویزگی اصلی است. اول این که، اخلاق دموکراتیک فرض می‌کند: فرد معيار اساسی ارزش انسانی است. نظام سیاسی و اجتماعی ما تنها می‌تواند جهت ارتقا تحقق کامل ترین توانایی‌های بالقوه فرد موفق قلمداد شود. دوم اینکه، اخلاق دموکراتیک بدین معناست: توجه نظام به خواسته‌های کامل همه اشخاص است. برای نمونه: در حالی که برخی مردم ممکن است از ثروت بیشتری نسبت به دیگران برخوردار باشند، ولی نظام نباید به آنها این حق را بدهد که در اداره امور سیاسی نیز از امتیاز بیشتری برخوردار شوند. سوم اینکه، اخلاق دموکراتیک فرض می‌کند که خواسته‌های فرد می‌تواند در بهترین حالت از طریق درگیری

مقاله به عنوان الگوهای غالب در سیر تکامل ادبیات حکمرانی می‌شود، مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین هستند. از این رو، در ادامه مقاله تلاش می‌شود که تغییر در مفهوم سازی مدیریت اخلاق و منافع عمومی را با تغییر در الگوهای اداره در ادبیات مدیریت دولتی تطبیق داده شود.

مدیریت دولتی سنتی: منافع عمومی و مدیریت

اخلاق

در مدیریت دولتی سنتی^{۱۱}، خدمات عمومی این گونه تصور می‌شود که یک فرآیند فنی بی طرف است و اقتدار مدیر دولتی بر مبنای اقتدار تخصص است. از آنجایی که یک صاحب‌نظر در این زمینه بیان نمود، منافع عمومی در عقلانی ساختن فرآیند تصمیم‌ها یافت می‌شود؛ به نحوی که آن به طور خودکاری منجر به تجلی اراده عمومی خواهد شد. در این رویکرد، منافع عمومی به وسیلهٔ مأموران منتخب تعیین می‌شود. در مدیریت دولتی سنتی، واضح است که تمرکز بر روی بی طرفی، کارآیی و جدایی شدید بین سیاست و اداره بهترین روش برای کارکنان دولتی جهت تامین منافع عمومی است. بنابراین، تبعیت از فعالیت‌های اداری و همچنین آزادی عمل اداری نسبت به کنترل‌های سلسله مراتبی، قانون گذاری و فعل و انفعال بین منافع خاص وجود دارد.^{۱۶}

به طور خلاصه، در مدیریت دولتی سنتی، منافع عمومی به وسیله خط مشی گذاران منتخب تعریف می‌شود. در این رویکرد این گونه فرض می‌شود که مدیر دولتی در بهترین حالت می‌تواند منافع عمومی را به وسیلهٔ اجرای قوانین در کارآترين، علمي ترین و از لحاظ سیاسی در حالت بی طرفانه‌ی تامین نماید. اگر چه برای مدیر دولتی، آگاهی از منافع عمومی در کار از طریق تضاد میان منافع خصوصی در اجرای خط مشی‌های قانونی مورد نیاز است، ولی اعتقاد بر این است که: آزادی عمل آنها باید محدود باشد. مدیران دولتی یک نقش به نسبت منفعانه‌ای در آشتی منافع شخصی افراد ایفا می‌کنند.^{۱۷}

همچنین، نتایج مطالعه‌ها در زمینهٔ مطابقت داشتن رویکرد مدیریت دولتی با مدیریت اخلاق در نظام‌های اداری حاکی از آن است که نظام مدیریت اخلاق قانون محور با رویکرد مدیریت

قوانين و نقش‌ها تعییه شده است. در اینجا، پایبندی به قوانین و مقررات و استانداردهای قانونی لازم الاجرا کانون توجه قرار می‌گیرند^(۲).

مرواری بر مطالعه‌های انجام شده حاکی از آن است که: افزایش مسائل و مشکلات اخلاقی در خدمات رسانی عمومی جوامع بیشتر به عنوان یکی از محصول‌های فرعی شناخته شده و ناشی از تبعات تغییر در رویکرد مدیریت دولتی جوامع می‌باشد. به بیانی دیگر، وقتی که رویکرد مدیریت دولتی در جامعه‌ای از یک نوع به نوع دیگر (به عنوان مثال از رویکرد مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین) تغییر می‌باشد مسائل و مشکلات اخلاقی در نظام خدمات رسانی آن نیز بیشتر می‌شود.

به عبارت دیگر، زمانی که از نظام اداری از یک رویکرد مدیریت دولتی به رویکرد دیگری تغییر جهت می‌دهد، متأسفانه، ابزارهای مدیریت اخلاق و انتخاب بهترین از میان آنها با یک تأخیر زمانی که گاه به چندین سال نیز می‌رسد در مقایسه با تغییر رویکرد اصلی پیش می‌رود. بر همین اساس به محض تغییر در رویکرد اصلی مدیریت دولتی، چارچوب‌ها و ساز و کارهای اخلاقی رایج در آن مقطع توان به روز رسانی خود متناسب با سرعت تغییر در رویکرد غالب را نداشته و بر همین اساس در اغلب موارد این تغییر رویکردها زمینه ایجاد و بروز مشکلات و مسائل اخلاقی فراوانی را در سیستم مدیریت دولتی رایج در کشورها فراهم می‌سازند^(۲).

در حال حاضر، خیلی از دولتها و جوامع از الگوها و رویکردهای حکمرانی متفاوت مدیریت دولتی برای اداره امور کشور خود بهره گرفته‌اند. در سیر تکامل الگوهای اداره در ادبیات مدیریت دولتی کشورهای مختلف، الگوی سنتی اداره امور عمومی با اصلاحات قرن نوزدهم در انگلستان به رویکرد غالب اداره در حکمرانی کشورهای مختلف بدل گشت. از این رو، با توجه به ظهور نهضت اداره امور عمومی نوین در مقابل الگوی سنتی اداره امور عمومی و وارد ساختن انتقادهایی به این الگو، باعث شد که بعدها اندیشمندان حوزهٔ مدیریت دولتی با توجه به ابرادهای الگوی سنتی اداره امور عمومی، الگوهای دیگری را برای اداره امور عمومی پیشنهاد کنند. از تقابل الگوی سنتی اداره امور عمومی و اداره امور عمومی نوین، دو الگویی که در این

طبق گفته صاحبنظری دیگر، نفی و انکار منافع عمومی با اتكا بر الگوهای انتخاب بازار و الگو تکثیرگرایی سیاست‌ها، نتایج مخربی بر حکمرانی دموکراتیک و رشته مدیریت دولتی گذاشته است^(۱۸).

در حقیقت، ایدئولوژی مدیریت دولتی نوین با کاستن از مشروعيت، اخلاق و روحیه کارکنان خدمات دولتی باعث ایجاد بحران فکری جدی در رشتۀ مدیریت دولتی شد و برخلاف شکل‌های پیشین بحران فکری که در حوزه دانشگاهی و علمی بحث و حل می‌شد، ریشه بحران اخیر در حوزه علمی خدمات دولتی و نگرش عمومی مطرح بوده است. به عبارتی دیگر، در این رویکرد، هنجارهای عمومی اصلی مدیریت دولتی به وسیله هنجارهای بازار مدیریت پخش خصوصی به صورت تدریجی جایگزین شده‌اند؛ یعنی تسلط هنجارهای بازار بر عمل مدیریت دولتی باعث ایجاد چنین بحرانی شده است^(۱۹). به نظر می‌رسد که؛ تزریق ارزش‌های بازار در مدیریت دولتی نوین، برای دموکراسی و شهروندی عاملی مضر است. در بخش دولتی، تاکید بر ارضی منافع شخصی مصرف کننده به صورت انفرادی با روح شهروندی دموکراتیک و تاکید آن بر پاسخگویی و اقدام جمی برای منافع عمومی سر ناسازگاری دارد. به علاوه، مدل بازار برای آرمان‌های دموکراتیک نظیر انصاف و عدالت ارزش اندکی قائل است یا به هیچ وجه ارزشی برای این آرمان‌ها قائل نیست. از این رو، نتایج مطالعه‌ها در زمینه انتباخ رویکرد مدیریت دولتی با مدیریت اخلاق در نظامهای اداری حاکی از آن است که نظام مدیریت اخلاق انتباخ محور با رویکرد مدیریت دولتی نوین همراستا می‌باشد. جوامعی که رویکرد مدیریت دولتی نوین را در نظام اداری خود مستقر ساخته‌اند، نظام مدیریت اخلاق بر اساس نظام تعریف نقش‌ها، قواعد، تقویت و منظم سازی پیش می‌رود^(۲۰).

خدمات عمومی نوین: منافع عمومی و مدیریت اخلاق

یکی از اصول اصلی خدمات عمومی نوین^(۲۱)، تاکید مجدد بر محوریت منافع عمومی در خدمات دولت است. خدمات عمومی نوین خواستار این است که فرآیند ایجاد یک چشم انداز برای

دولتی سنتی همراستا می‌باشد. در چنین جوامعی، نظام مدیریت اخلاق بر اساس قانون محوری و استانداردسازی طراحی و پیاده سازی می‌شود. به بیان دیگر در چنین کشورهایی فعالیتهایی به صورت اخلاقی مورد قبول واقع می‌شوند که بر اساس قوانین و مقررات صورت پذیرند^(۲۲).

مدیریت دولتی نوین: منافع عمومی و مدیریت اخلاق

با سلطه مدیریت دولتی نوین^(۲۳) در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ آرمان منافع عمومی به عنوان آرمان مبتنی بر ارزش‌های مشترک اعتبار و شهرت خود را از دست داد. مدیریت دولتی نوین بر اساس این عبارت که؛ دولت باید حوزه‌های شیه بازاری از انتخاب را برای افراد به عنوان مشتری ایجاد کند، بنا نهاده شده است. این امر به نوبه خود باعث می‌شود که تصمیمات بر اساس منافع شخصی آنها اتخاذ شود. در نقش مشتریان، افراد نیاز ندارند تا با منافع مشتریان بعدی خودشان مرتبط شوند. همان طور که ما درباره شهروندان به عنوان افراد مشابه با مشتریان و درباره دولت به عنوان نهاد مشابه با بازار فکر می‌کنیم، نیاز به صحبت یا عمل بر اساس منافع عمومی تا حد زیادی محو می‌شود.

به دلیل اتكای آنها بر استعاره بازار و این پیش فرض که منفعت شخصی مناسب ترین و ابتدایی‌ترین مبنای تصمیم‌گیری است، منافع عمومی مشترک هم بی‌ربط و هم یک کار تعریف نشدنی است. دیدگاه آنها درباره منافع عمومی به طور آشکاری به منزله الغا و امحا منافع عمومی تعریف می‌شود؛ یعنی به منافع شخصی توجه دارند.

بر اساس نظر یکی از صاحبنظران، وقتی جامعه به عنوان یک بازار نگریسته می‌شود، فرض بر این است که افراد به نسبت ثابت بوده و اولویت‌های مستقلی برای انتخاب کالاهای، خدمات و خط مشی‌های خود دارند. بنابراین، مدل بازار به ما هیچ روشی برای صحبت درباره این که مردم چگونه در مأموری اچشم اندارهای منافع عمومی یا ماهیت جامعه می‌جنگند، به ما ارائه نمی‌دهد. منافع عمومی، به راستی محصل انتخاب‌های فردی شهروندان، به عنوان مشتری، در یک حوزه شیه بازار است^(۲۴).

طرف بر اصول مدیریت دولتی نوین همچون اثربخشی و کارایی تأکید کرده و از طرف دیگر بر شهروند محوری و ارائه خدمات عمومی بر اساس نظر و خواسته شهروندان تأکید دارند(۲۲). در چنین نظام اداری، مدیریت اخلاق بر اساس ارزش‌های مشترک به جای تأکید بر نقش‌ها و قوانین و مقررات شکل گرفته و به بیان دیگر، فعالیتی اخلاقی محسوب می‌شود که با ارزش‌های مشترک و منافع عمومی شهروندان همسو و همراستا باشد؛ مقوله‌ای که هدف نهایی مدیریت دولتی است. از این رو، مدیریت اخلاق در این رویکرد، یکپارچه محور است(۲).

نتیجه‌گیری

موضوع اخلاق در خدمات عمومی موضوع پیچیده‌ای است که شامل: متوازن ساختن هنجارها و مسئولیت‌های رقیب درون عرصه پیچیده‌ای از کنترل‌های بیرونی، استانداردهای اخلاقی، قوانین دولتی و در نهایت تحقق منافع عمومی است(۱۷). این موضوع در طول زمان در رشتۀ مدیریت دولتی با تغییرات عده‌ای در مفهوم سازی خویش روپرور بوده است. با مرور ادبیات حکمرانی می‌توان چنین نتیجه گرفت که؛ تغییر مفهوم سازی مدیریت اخلاق و منافع عمومی می‌تواند به تغییرهای ساختاری که در رویکردهای مدیریت دولتی از سال‌های دهه ۱۹۸۰ تا به حال اتفاق افتاده است، مرتبط باشد.

در جوامعی که از رویکرد مدیریت دولتی نوین در نظام اداری خود بهره می‌گیرند، رفتارها و کنش‌های اخلاقی بر اساس ساز و کارهای کنترلی توسعه یافته و بر اساس نقش‌هایی است که افراد در نظامهای اداری بر عهده می‌گیرند. بر همین اساس و با توجه به ابهامی که ممکن است در تعریف نقش‌ها پیش آید، به طور معمول، جوامع با رویکردهای مدیریت دولتی نوین، بیشتر در معرض مشکلات و چالش‌های اخلاقی در مقایسه با دیگر کشورها قرار می‌گیرند(۲۳). به عبارتی دیگر، سناریوی جایگزین کردن یا به حاشیه راندن اخلاق خدمات عمومی نظیر پاسخگویی؛ نمایندگی، برابری و عدالت با ارزش‌های بازار نظیر بهره‌وری، کارآیی، رقابت و سودآوری ممکن است معانی و دلالت‌های قابل ملاحظه‌ای برای نظام اداری در رابطه با شهروندان داشته باشد. به طور مشخص‌تر، کارکنان بخش

جامعه تنها چیزی جهت به ارث گذاشتن برای رهبران سیاسی منتخب یا مدیران دولتی منصب نیست. به راستی، فعالیت ایجاد یک چشم‌انداز درباره ارزش‌های مشترک از طریق گفت‌وگوی عمومی مشترک و گسترده که جزء محورهای خدمات عمومی نوین هستند، حاصل می‌شود. مهم‌تر اینکه، منافع عمومی آن چیزی نیست که فقط به منزله نتیجه‌ای از تعامل بین انتخاب‌های فردی شهروندان، روابه‌های سازمانی و سیاست‌های انتخاباتی حاصل شود. بلکه، شناسایی منافع عمومی یکی از دلایل اولیه فلسفه وجودی دولت است. خدمات عمومی نوین دیدگاه‌های آشکار منافع عمومی در مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین را رد می‌کند. در واقع، این نوع نگاه، رد دیدگاه‌هایی است که معرف رویکرد خدمات عمومی نوین است. خدمات عمومی نوین، ایده‌ای را که منافع عمومی می‌تواند به عنوان انباشت منافع شخصی افراد درک شود، رد می‌کند. در خدمات عمومی نوین، هدف، حرکت ماورای منافع شخصی برای کشف و عمل بر اساس منافع عمومی مشترک است(۱۹).

همان‌طور که یک صاحب‌نظر خاطر نشان می‌سازد، هر راه حلی برای یک مساله عمومی مهم به احتمال فراوان برخی بخش‌های جامعه را دلگیر خواهد نمود. جستجوی منافع عمومی^{۱۴} بدان معنی نیست که تصمیم گیران دولتی خط مشی‌ها را همراه با موافقت همه شهروندان تدوین خواهند نمود. بلکه، منافع عمومی در بهترین حالت به منزله فرآیند درگیری و گفتگو در بین افراد جامعه است. این فرآیند هم باعث افزایش آگاهی نسبت به خط مشی گذاری و هم ایجاد شهروندی می‌شود(۲۰). برای نمونه، صاحب نظری، تصریح کرد که مشروعيت اساسی و قانونی مدیریت دولتی بر مبنای تعهد نسبت به تایید و حمایت از ارزش‌های قانون اساسی در منافع عمومی متکی است(۲۱). در خدمات عمومی نوین، مدیران دولتی تنها داوران منافع عمومی نیستند. بلکه، مدیران دولتی به مثابه یک بازیگر کلیدی درون یک نظام بزرگ‌تر حکمرانی شامل شهروندان، گروه‌ها، نمایندگان منتخب و نهادهای دیگر دیده می‌شوند(۲۴).

حال باید در مورد ارتباط بین مدیریت اخلاق^{۱۵} با رویکرد مدیریت دولتی عنوان نمود، جوامعی که نظام اداری خود را بر پایه الگوی خدمات عمومی نوین پایه ریزی کرده‌اند، از یک

جدول ۱: تغییر مفهوم سازی مدیریت اخلاق و منافع عمومی در پرتو تغییر الگوهای اداره (۲ و ۱۶)

رویکردهای مدیریت دولتی (الگوهای اداره)	مفهوم مدیریت اخلاق	مفهوم منافع عمومی	مدیریت دولتی سنتی
مديريت دولتی نوين	انطباق محور (قواعد و نقش‌ها)	قانون محور (قوانين و مقررات) به طور سياسی تعريف شده و به طور قانوني بيان می‌گردد	مدیریت دولتی سنتی
خدمات عمومی نوین	يكپارچه محور (ارزش‌ها)	گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک	خدمات عمومی نوین

از تجمیع منافع شخصی افراد به سمت گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک است. جدول یک اشکال گوناگون مدیریت اخلاق و منافع عمومی مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین را نشان می‌دهد.

در حقیقت، می‌توان اینگونه عنوان نمود که؛ اگر بین نظامهای مدیریت دولتی با مدیریت اخلاق و منافع عمومی همانگی وجود داشته باشد یکپارچه ساختن اخلاق با دون مدیریت دولتی موفقیت آمیزتر خواهد بود و در نهایت، تحقق منافع عمومی به عنوان هدف نهایی اخلاقی مدیریت دولتی نیز میسر خواهد بود.

واژه‌نامه

1.Consensualist	رضایت طرفین
2.Polis	شهر
3. Critical “take off” point	موضوع انتقادی
4. Masked organization	سازمان‌های نقاب دار
5. Infective organization	سازمان‌های غیر اثر بخش
6.Criminal organization	سازمان‌های تبهکار
7. Ethical organization	سازمان‌های اخلاقی
8. Democratic ethics	اخلاق دموکراتیک
9.Social justice	عدالت اجتماعی
10. Good governance	حکمرانی خوب
11. Old public administration	مدیریت دولتی سنتی

دولتی به احتمال بیشتر با معیارهای سازمانی مانند: کارآبی، بهره وردی و ارزش پول مرتبط می‌شوند. این در حالی است که، کم کم نسبت به تقاضاهای شهروندان برای ارزش‌های اخلاقی مانند: نمایندگی، برابری، بی‌طرفی، انصاف و عدالت دلسرب و بی‌تفاوت می‌شوند. همچنین، معیار یا منطق هنجاری برای خط مشی‌های عمومی و تصمیم‌های اداری مبتنی بر اصول بازار محور به جای عقاید و انتظارهای شهروندان می‌شود(۲۵).

در نهایت، در جوامعی که رویکرد خدمات عمومی نوین را برای نظام اداری خود برگزیده اند، مبنا و معیار اخلاقی و یا غیراخلاقی بودن رفتارها و کنش‌های افراد، ارزش‌های مشترک و انتظارات بالایی است که از افراد در این نظامهای اداری می‌رود. مبنای نظام مدیریت اخلاق در جوامع مختلف به صور یک پیوستار است که از قانون مدار به سمت قاعده مند و در نهایت به سمت ارزش مدار حرکت می‌کند(۲۶). به عبارتی دیگر، اخلاق در این رویکرد، به عنوان مجموعه‌ای از اصول، چارچوبی برای اقدام ارائه می‌کند(۲۶).

همچنین، در مورد مفهوم سازی منافع عمومی، اصلاحات مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین در تلاش برای بهبود رویکردهای مدیریت دولتی یک الگویی از منافع عمومی را ارائه می‌دهند که به طور معناداری اهمیت نسبی مفهوم منافع عمومی را تغییر می‌دهد. تغییر محوری تعريف شده به وسیله آموزه مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین، یک حرکتی

- | | |
|--|--|
| <p>12.Cooper TL. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. <i>Public Administration Review</i>; 64:395-407.</p> <p>13.Redford E. (1969). Democracy in the Administrative State. New York: Oxford University Press. P. 41–122.</p> <p>14.Hart DK. (1992). The Moral Exemplar in an Organizational Society. In <i>Exemplary Public Administrators</i>, eds. San Francisco: Jossey-Bass. P. 9–29.</p> <p>15.Garofalo C, Geuras D. (2006). Common Ground, Common Future: Moral Agency in Public Administration, Professions, and Citizenship. CRC Press: Taylor & Francis Group. P.15-72</p> <p>16.Schubert G. (1957). The Public Interest' in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory. <i>American Political Science Review</i>; 51(2):346–68.</p> <p>17.Denhardt JV, Denhardt RB. (2007). The New Public Service: serving, not steering. ME Sharpe press: 1-240.</p> <p>18.Miller T. (1989). The Operation of Democratic Institutions. <i>Public Administration Review</i>; 49(6): 511–521.</p> <p>19.Ruscio K. (1996). Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>; 6(3): 461–477.</p> <p>20.Weeks J. (1998). The sexual citizen. <i>Theory. Culture and Society</i>; 15(3-4): 35–52.</p> <p>21.Rohr JA. (1986). To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State. Lawrence: University Press of Kansas. P.148-181.</p> <p>22.Osborne S P, Radnor Z, Nasi G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. <i>The American Review of Public Administration</i>; 43:135–158.</p> <p>23.Hahm S, Jung K, Moon M. (2013). Shaping Public Corporation Leadership in a Turbulent Environment. <i>Public Administration Review</i>; 73(1): 178-187.</p> <p>24.Nargesian A. (2011). Theories of governmental management. Tehran: Negah-Danesh Publications. P. 110-117. (In Persian).</p> <p>25.Haque MS. (1999). Relationship between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration. <i>International Review of Administrative Sciences</i>; 65(3): 309-325.</p> | <p>12. New public management مدیریت دولتی نوین</p> <p>13. New public service خدمات عمومی نوین</p> <p>14. Public interest منافع عمومی</p> <p>15. Ethics management مدیریت اخلاق</p> |
|--|--|

منابع

- Frederickson HG. (1989). Minnow brook II: Changing Epochs of Public Administration. *Public Administration Review*; 49(2): 95-100.
- Pevkur A. (2007). Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management. *Viesoju Politikair Adminstravimas*; 19: 16-24.
- Erkkila T. (2007). Governance and Accountability: A Shift in Conceptualization. Ljubljana Slovenia: Annual Conference of European Group of Public Administration. P. 1-39.
- Schubert G. (1962). Is There a Public Interest Theory? In *The Public Interest* ed. Carl Friedrich New York: Atherton Press. P. 76–162.
- Raadschelders JCN. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*; 9(2): 281-303.
- Cassinelli CW. (1962). The Public Interest in Political Ethics. In *Nomos V: The Public Interest*. Friedrich CJ ed. New York: Atherton Press.
- Appleby P. (1950). Morality and Administration in Democratic Government. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Stone D. (1997). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. New York: Norton publishers. P.17-19.
- Bourgon J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*; 73(1): 7-26.
- Cooper TL. (1992). an Ethic of Citizenship for Public Administration. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall. P.71-119.
- Adams GB, Balfour DL. (2008). Can the Study and Practice of Public Service Ethics Be Recovered in a New Governance Era? *Public Management and Public Service around the World*. New York: Lake Placid publishers. P.5-7.

- 26.Aansari M, Hosseini A, Rahmany-Youshanlouei H, Seifi S. (2012). Effect of Professional Ethics on the Loyalty of Bank Customers. *Ethics in Science & Technology*; 7(3): 62-77. (In Persian).