

## تحلیلی انتقادی بر فلسفه اخلاق در عرصه مدیریت دولتی و حکومت‌داری

حامد محمدی\*

### چکیده

در نوشتار حاضر موضوع و فلسفه اخلاق که امروزه به‌عنوان یک چالش اصلی فراروی نظام اداری، مدیران و کارگزاران دولتی قلمداد می‌شود، مورد تحلیل، بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد و بر این مهم تأکید می‌گردد که تصمیم‌ها، خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در عرصه مدیریت دولتی و حکومت‌داری می‌بایست بر منافع ملی، خیرخواهی و خواست مردم استوار باشد، و کارگزاران دولتی همواره باید تلاش نمایند تا ادراک منفی مردم را نسبت به عملکرد و تصمیم‌های خود، کاهش دهند و این مهم همواره به‌عنوان یک اصل اخلاقی برای تمامی حکومت‌ها به شمار می‌آید. در نوشتار حاضر، چرایی اخلاق در بخش دولتی و برخی از ویژگی‌های اخلاقی کارگزاران دولتی مورد اشاره قرار خواهد گرفت و سپس موضوع پارادوکس فاصله که بیانگر ادراک منفی عموم جامعه از اخلاق مدیران دولتی و سیاست‌مداران است، مورد مطالعه قرار می‌گیرد. نگارنده در نوشتار حاضر درصدد است تا موضوع اخلاق در عرصه مدیریت دولتی را با توجه به موضوعات مطروحه یاد شده، مورد تحلیل و واکاوی<sup>۱</sup> قرار دهد. **واژگان کلیدی:** رویکرد انتقادی، اخلاق، پارادوکس فاصله، مدیریت دولتی، منافع ملی.

---

\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، قزوین، ایران.  
Mohammadi.h.16@gmail.com

۱. واکاوی (Analyse) در لغت به معنای تشریح کردن، کاوش، جست و جو، تجزیه و تحلیل، کاویدن، تفحص کردن، مجادله و جدال است (فرهنگ معین، ۱۳۸۶).

تاریخ دریافت: ۹۶/۱/۱۸ تاریخ تأیید: ۹۶/۳/۲۳

## مقدمه

در بخش دولتی یا اداره امور عمومی همواره بحث اخلاق به رسمیت شناخته شده است، ولی موضوع اخلاق و کاربرد آن یکی از چالش برانگیزترین مسائل در سازمان‌های دولتی و به‌ویژه حکومت‌ها می‌باشد. رعایت اخلاق و حفظ ارزش‌های اخلاقی به صورت یکی از مهم‌ترین پدیده‌هایی در آمده است که در بیشتر سازمان‌های دولتی به آن توجه قرار می‌شود. اخلاق در مدیریت بر روابط بین سازمان‌ها با جامعه تأکید دارد و بر این فرض اساسی استوار است که روابط سازمان‌ها با جامعه چگونه است و چگونه باید باشد. در همین راستا، هسمر<sup>۱</sup> اظهار می‌دارد که امروزه اخلاق در مدیریت از مسائلی نظیر ارتشاء و تبانی فراتر رفته و مسائل بسیاری را دربر می‌گیرد. در این مسائل جهت تعیین اصول و مبانی اخلاقی، از واژه‌هایی همچون "صحیح"، "مناسب" و "منصفانه" استفاده می‌شود. این واژه‌ها بیانگر نوعی قضاوت درباره رفتار با دیگران است که باید با عدالت همراه باشد. همواره در تعامل با دیگران راه‌های صحیح و غلط، رفتارهای مناسب و نامناسب و تصمیم‌های منصفانه و غیر منصفانه وجود دارد.

کوپر<sup>۲</sup> (۲۰۰۱، ص ۳۵۵) اظهار می‌دارد، مدیریت اخلاق یک بحث جدید نیست و یک موضوع قدیمی است، اما آنچه که جدید می‌باشد "چگونگی فکر کردن" در مورد اخلاق است. واسو<sup>۳</sup> (۱۹۹۷، ص ۳۷۸) اذعان می‌دارد، کاربرد اخلاق در مدیریت یکی از چالش برانگیزترین جنبه‌های مدیریت خوب می‌باشد. به زعم وی، دو عامل اصلی (در ایالات متحده) منجر به نگرانی مجدد در کاربرد اخلاق مدیریت در بخش دولتی شده است: ۱. افت چشم‌گیر اعتماد به نفس در مؤسسات اجتماعی؛ ۲. ماجرای واترگیت. اولی، شکست رهبران به عمل اخلاقی در دولت است و دومی، احساسات آشکار به فساد و خیانت به مردم در اوج اعتماد در حکومت‌های دموکراتیک است. لینچ و کریوس<sup>۴</sup> اظهار می‌دارند، کارگزاران دولتی باید یاد بگیرند و دوباره یاد بگیرند تا تقوا<sup>۵</sup> را در متن سازمان‌های دولتی و حکومتی پیاده نمایند و در این صورت اگر فساد و دیگر رفتارهای غیراخلاقی در سطح پایینی نگه داشته شوند، اتحاد و حمایت افزایش می‌یابد و اغلب موجب بهبودی سازمان‌های دولتی می‌شود. تقوا، عمل را تقویت می‌کند. تقوا فعالیت‌های افراد را در عمل تقویت و حمایت می‌کند و افراد را تشویق می‌کند تا به سمت هدف نهایی حرکت نمایند. رفتار غیراخلاقی در سازمان‌های دولتی و حکومتی معمولاً هنگامی که اصول اخلاقی محدود می‌شود، بروز و ظهور می‌نمایند (کوپر، ۲۰۰۱).

1. Hessmer  
3. Vasu  
5. Piety

2. Cooper  
4. Lynch & Cruise

مقصود نگارنده از فلسفه اخلاق<sup>۱</sup> در نوشتار حاضر به شرح زیر می‌باشد:

- امروزه اخلاق یکی از موضوعات و شاخه‌های اصلی علم مدیریت دولتی محسوب می‌گردد که به استدلال درباره چستی و چرایی و پرسش‌های بنیادین اخلاقیات دولتی می‌پردازد؛

- اگر اخلاق و اصول و مبانی آن در عرصه مدیریت دولتی و حکومت‌داری به درستی تعریف و تبیین گردد، می‌تواند راهنمای خوبی برای کارگزاران دولتی و خط‌مشی‌گذاران قلمداد گردد؛

- دیدگاه خاصی در زمینه مسائل اخلاقی در حوزه مدیریت دولتی مورد مذاقه و بررسی قرار خواهد گرفت. در همین راستا، برخی از موضوعات اخلاقی در عرصه مدیریت دولتی نظیر چرایی اخلاق، توجه به منافع ملی، ویژگی‌های اخلاقی کارگزاران دولتی و پارادوکس فاصله که بیانگر ادراک منفی مردم از اخلاقیات دولتی است، مورد بحث قرار می‌گیرد.

بنابراین، هدف از واکاوی اخلاق در مطالعه حاضر، احصاء و استخراج پاره‌ای از اصول بنیادین اخلاق دولتی است که به نظر می‌رسد بسیاری از کارگزاران و مدیران بخش دولتی به خصوص در برخی از کشورهای در حال توسعه به این اصول و موازین توجه اندکی نشان می‌دهند و فقط به منظور کاهش فشارها و جلب نظر شهروندان در گفتار خود به این اصول پایبند می‌باشند و این گفتار در جامعه صرفاً موجب ابهام و سردرگمی شهروندان شده و به حل مسائل و چالش‌های سیستم دولتی عملاً کمکی نمی‌نماید. بنابراین، ادراک اصول و موازین اخلاقی که در این نوشتار مورد مذاقه قرار گرفته‌اند، می‌توانند زمینه‌ساز تحقق جامعه دموکراتیک بوده و موجب افزایش مشروعیت نظام سیاسی و بهبود سطح اعتماد مردم به حکومت گردد.

### بیان مسئله

موضوع اخلاق در بخش دولتی همواره یکی از چالش برانگیزترین مفاهیم و جنبه‌ها به‌ویژه طی سال‌های اخیر می‌باشد و این مهم می‌تواند باعث ایجاد پارادوکس در درک واقعی مفهوم اخلاق در بخش دولتی شده و افراد قرائت‌های مختلفی از موضوع اخلاق در سازمان‌های دولتی داشته باشند. امروزه شاهد آن هستیم، سازمان‌های دولتی در راستای بهبود رفتار اخلاقی؛ خطوط راهنما، بیانیه مأموریت، برنامه‌های آموزشی و کدهای اخلاقی را تبیین می‌نمایند؛ اما در عمل شاهد آن هستیم که توجه اندکی به موازین اخلاقی می‌شود و از طرفی دیگر ادبیات مدیریت اخلاقی در بخش دولتی مغایر با بخش خصوصی است و عملاً در بخش دولتی شاهد به کارگیری اصول اخلاقی بخش خصوصی - کسب سود و تصدی‌گری - می‌باشیم و این قرائتی است که می‌تواند چالش اصلی فراروی نهادینه شدن رفتار اخلاقی در بخش دولتی شود.

1. Ethics Philosophy

بسیاری از سازمان‌های دولتی ادعا می‌کنند که در انجام فعالیت‌ها و اقدامات خود در جامعه به موضوعاتی نظیر عدالت، برابری، تقوا، پاسخگویی و احترام به حقوق مردم و منافع ملی توجه می‌نمایند؛ اما در عمل شاهد کمترین رفتار از این نوع می‌باشیم. هرچند این ویژگی‌های اخلاقی بخش دولتی می‌تواند بیانگر اثربخشی باشد؛ اما در سازمان‌های دولتی به دلیل عدم وجود ساختارهای سازمانی مناسب، قوانین و مقررات دست و پاگیر، توجه نداشتن به شایسته‌سالاری، رویه‌ها و فرایندهای سنتی؛ شاهد کمترین نشانه از رفتار اخلاقی می‌باشیم. به عبارت دیگر، سازمان‌های دولتی تمایل دارند تا رفتارهای اخلاقی را جهت ارتقای اثربخشی در جامعه، مورد توجه قرار دهند؛ اما وجود موانع در ارکان و عناصر اصلی نظام اداری موجب تحقق نیافتن مبانی رفتار اخلاقی است و این موانع می‌توانند در عدم اثبات گفتارها و وعده‌های حاکمان و کارگزاران دولتی بسیار حائز اهمیت باشند.

بنابراین، حاکمان و کارگزاران دولتی با بیان تعهد به موازین اخلاقی به دنبال افزایش اثربخشی از طریق بهبود مشروعیت خود و افزایش اعتماد نزد مردم می‌باشند، اما در عین حال باید به این نکته توجه نمایند که اثربخشی با رویکرد موازین اخلاقی چگونه حاصل خواهد شد و نمی‌توان صرفاً با بیان ادعاهای اخلاقی به دنبال توجیه تصمیم‌ها و سیاست‌های عمومی بود، بلکه مدیران و سیاست‌مداران باید موانع فراروی تحقق ارزش‌های اخلاقی را در نظام اداری مورد شناسایی قرار داده و سپس در پی درمان آن باشند. امروزه نظام اداری کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه شاهد بسط و گسترش رفتار غیراخلاقی به نام فساد و سوء استفاده از اموال دولتی می‌باشند و تمامی دولت‌مردان نیز ادعای مبارزه و ریشه‌کن نمودن این پدیده شوم را دارند؛ ولی در عمل، فساد به آرامی و با مطبوعیت تمام، وارد یک جامعه می‌شود، همه سطوح آن را فرامی‌گیرد و تاروپود یک نظام اجتماعی را متلاشی می‌کند (رفیع‌پور، ۱۳۸۶، ص ۱-۱۵). تا زمانی که موانع ساختاری و رفتاری فراروی نظام اداری کشورها برداشته نشود، عملاً بحث از مبارزه با فساد به‌عنوان یک پدیده ضد اخلاقی هیچ‌گاه ریشه‌کن نخواهد شد و کارگزاران دولتی و سیاست‌مداران به‌جای ادعای مبارزه با فساد، شایسته است درصدد رفع موانع نظام اداری باشند و از این طریق بتوانند اثربخشی نظام اداری را افزایش دهند.

امروزه مدیریت دولتی خود را با چالش‌های اخلاقی ژرفی روبه‌رو می‌بیند و دولت‌ها جهت کسب و افزایش اقتدار و مشروعیت خود می‌بایست به این چالش‌های اخلاقی پاسخ دهند تا از این طریق بتوانند موجب افزایش مشارکت و اعتماد شهروندان نسبت به دستگاه دولت شده، و از این طریق دولت‌ها بتوانند در راستای حکمرانی خوب، ایفای نقش نمایند.

سازمان و اعضای آن نباید تنها در جایی اخلاقی عمل نمایند که در آنجا انجام آن کار به‌صورت

کارآمد صورت می‌پذیرد، بلکه آنها باید در جاهایی کارآمد باشند که انجام این کار اخلاقی است. اثربخشی با هر هزینه‌ای قابل قبول نیست؛ اما اثربخشی توأم با رفتار اخلاقی و معنوی ضروری است. ساختار سازمانی انعکاس ارزش‌ها و تعهدهای اخلاقی ایجاد شده از سوی کسانی است که سازمان را طراحی می‌کنند. آنها نه تنها از ارزش‌های اخلاقی مانند انصاف، عدالت، صداقت، مسئولیت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران صیانت می‌کنند؛ بلکه ممکن است از طریق ایجاد آسیب‌های اداری، مانع آنها شوند. ساختارها و روش‌ها ممکن است به‌عنوان مکانیزم‌هایی برای دنبال کردن نتایج اخلاقی مشاهده شوند. عدالت رویه‌ای به‌عنوان یک راه برای مقابله با استبداد، ظلم و بی‌عدالتی ممکن است در اعمال اختیار اداری به‌وجود آید. در مدیریت دولتی ممکن است یک برخورد بین اخلاق و فرهنگ سازمانی رخ دهد. منتقدان استدلال می‌کنند که فرهنگ بوروکراتیک، جامعه را از طریق عدم وجود هنجارهای انسان‌محور، فاسد می‌کند (فرازمند، ۲۰۰۹، ص ۳۰۷-۳۰۹).

پدیده فساد اداری، در دنیای امروز و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع پیشرفت جامعه، مطرح شده است. این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کرده و مسیر توسعه و پیشرفت را مسدود و محدود می‌سازد. فساد در بخش دولتی عبارت است از: استفاده از موقعیت یا عناوین رسمی برای بهره‌برداری‌های شخصی و خصوصی، اعم از اینکه پایه و اساس شخصی یا جمعی داشته باشد و منافع عمومی را نادیده انگارد و موجب زیر پا گذاشته شدن قوانین موضوعه و یا نادیده گرفتن ملاحظات اخلاقی گردد، و از این طریق مداخله مستقیم یا غیرمستقیم یک یا چند مسئول بخش عمومی به‌وجود بیاید، خواه این مسئولان از رجال سیاسی باشند یا صاحب‌منصبان اداری (شیهو،<sup>۱</sup> ۲۰۰۴، ص ۶۹-۷۰).

بانک جهانی مطرح می‌نماید که فساد نشانه عواملی همچون سیاست‌های ضعیف اقتصادی، سطح پایین آموزش، جامعه مدنی توسعه نیافته، و پاسخگویی ضعیف نهادهای دولتی است؛ این امر نشأت گرفته از شرایط کشورهای در حال توسعه است (بانک جهانی، ۲۰۰۴، ص ۵). آرجیریادز (۲۰۰۶، ص ۱۵۶-۱۵۷) فساد اداری را به‌عنوان "سوء استفاده از محل کار جهت اهداف غیرقانونی" تعریف می‌کند و اذعان می‌دارد که "در شرایط انحصارگری قدرت، عدم شفافیت و پاسخگویی"، فساد رشد و پیشرفت می‌کند. با این حال، تلاش‌های اخیر جهت توزیع قدرت و پایان دادن به انحصارهای دولتی، و القای رویکردهای کسب و کار خصوصی در عرضه خدمات عمومی پیشرفت زیادی نداشته است. برعکس، ممکن است در برخی از کشورها مشکل نیز ایجاد کرده باشند. متأسفانه، فساد اداری اکثر زمینه‌های شغلی و دژهای سنتی صداقت و اخلاق را متأثر

1. Shehu

می‌سازد. حتی دانشگاه‌ها، نهادهای مذهبی، سازمان‌های بین‌المللی و مجامع قانون‌گذاری نیز از این فسادها در امان نبوده‌اند. در واقع، عدم هماهنگی بارز تئوری و عمل، عدم هماهنگی بین لفاظی‌های رسمی و واقعیت قابل لمس‌تر؛ بیش از هر چیز دیگری به بدبینی میان عموم مردم کمک کرده است و اعتماد عمومی را کاهش می‌دهد.

برخی از صاحب‌نظران (فرازمند، ۲۰۰۹؛ روزنبلوم و رنی، ۲۰۱۰) یکی از جنبه‌های بارز حرفه‌ای بودن مدیریت دولتی را تلاش در راستای ایجاد اعتماد عمومی می‌دانند و بیان می‌دارند که سه طبقه از عوامل وجود دارند که مدیران دولتی را مجبور می‌کند تا اعتماد عمومی را نقض کنند و این سه عوامل عبارتند از: بد جلوه دادن منافع عمومی، فساد، و تخریب و خرابکاری.

کوپر (۲۰۰۱، ص ۳۶۱) اذعان می‌دارد، ایجاد اعتماد یک فعالیت مشروع و مورد نیاز در داخل سازمان و بین سازمان و جامعه می‌باشد. اما چگونه می‌توان اعتماد را در یک سازمان دولتی ایجاد کرد؟ چگونه می‌توان اعتماد را در جامعه ایجاد کرد؟ این پرسش‌ها مهم هستند و برخی از ادبیات موجود در پاسخ به این سؤالات، مفید عمل کرده‌اند. کاهش اعتماد به مسئولان منتخب در خدمات دولتی، ممکن است کمتر مشهود باشد؛ ولی تباه‌کننده است. این امر منجر به افزایش کنترل‌های خارجی و هزینه‌های بالاتری می‌گردد که پول را از ارائه خدمات به فرایندهای داخلی منحرف می‌نمایند. همچنین، ممکن است مقامات رسمی را از دریافت مشاوره بهینه در خصوص تصمیمات خط‌مشی محروم نماید. در نهایت، این امر نارضایتی را در میان شهروندان و خدمتگزاران مردم افزایش می‌دهد. بورگن (۲۰۰۷) معتقد است، متداول‌ترین پیامد کاهش اعتماد، تغییر در ماهیت دموکراتیک دولت است. با این وجود، اگر کاهش اعتماد مربوط به دولت و مؤسسات باشد، نه یک حزب سیاسی واحد یا یک فرد، ممکن است به تعارض اجتماعی و در نهایت سقوط دولت و بازگشت به حکومت نظامی، دیکتاتوری یا جنگ داخلی منجر گردد. روشیو<sup>۱</sup> (۱۹۹۶، ص ۴۶۱-۴۷۷) اظهار می‌دارد که کاهش اعتماد ممکن است تا حدی به دلیل این ادراک فزاینده باشد که مقامات و مدیران منتخب به جای کمک به بیان یک دیدگاه مشترک برای جامعه، به دنبال حداکثرسازی منافع شخصی خود هستند.

فیلیزوز و فیسنی<sup>۲</sup> (۲۰۱۱، ص ۱۴۰۶-۱۴۱۷) اظهار می‌دارند که مسئولیت اجتماعی سازمان، تعهد سازمان به شیوه‌ای اخلاقی است جهت دستیابی به توسعه پایدار، نه تنها در روابط اقتصادی، بلکه در دایره فعالیت اجتماعی و محیطی که در دنیای کسب و کار امروزی به شکلی فزاینده اهمیت دارد. در سال‌های بسیار دور، جوامع از شرکت‌ها انتظار داشتند تا کالا و خدمات فراهم نمایند،

1. Ruscio

2. Filizoz & Fisne

اشتغال ایجاد کنند، مالیات‌های شرکت را بپردازند، سرمایه سهامداران را افزایش دهند و از قوانین اساسی پیروی نمایند. به نظر نمی‌رسد مفاهیم اجتماعی کلاسیک (سنتی) بتواند نیازها و مسائل جامعه را جامه عمل بپوشاند. امروزه جوامع به شکلی بنیادی در حال تغییر می‌باشند. در نتیجه، تقاضاهای بیشتر و بیشتر، جایگزین نقش مسئولیت‌های سازمان‌ها شده است. سازمان‌ها فقط مسئولیت تأمین کالا و خدمات باکیفیت را بر عهده ندارند و از آنها انتظار می‌رود تا نیازهای درونی و بیرونی ذی‌نفعان را ارضا نمایند و نیز اطمینان حاصل نمایند که هر نوع تأثیر منفی محیطی و اجتماعی به حداقل ممکن کاهش یافته است. در بسیاری از موارد، مدیران امروزی به جای توجه به نتایج اقتصادی تصمیماتشان، تنها نگران خودشان هستند. امروزه مدیران باید آثار و واکنش‌های هر یک از تصمیمات قانونی، اخلاقی، احساسی و اجتماعی را مورد توجه قرار داده و اندازه‌گیری نمایند. پاپ و دیگران<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) اظهار می‌دارند که هنوز رشد اقتصادی برای بسیاری از سازمان‌ها در اولویت قرار دارد، اما آنچه که مهم است درک صحیح از واژه "توسعه اقتصادی و اجتماعی متوازن و پایدار" می‌باشد. توسعه پایدار، شیوه‌ای جدید از تفکر و مدیریت را به ما می‌آموزد که براساس آن، تأثیر انسان در جهان است که می‌تواند نتایج مثبت طولانی مدت به نفع جوامع بشری در پی داشته باشد. هدف کلی توسعه پایدار نه تنها حفاظت و صیانت از محیط زیست برای نسل‌های آینده است، بلکه به ما می‌آموزد که این مهم بدون رفع فقر، بدون اشتیاق به عدالت اجتماعی برای تمام مردم جهان، و بدون پاسخگویی سازمان‌ها ممکن نخواهد بود. توسعه پایدار به سیستم‌های اجتماعی که مبتنی بر عدالت، عدل و انصاف باشد؛ نیاز دارد که این سیستم اجتماعی بر ساختارهای دموکراتیک تأکید داشته و در این سیستم، مردم سهم عمده‌ای در آینده خودشان خواهند داشت.

در نهایت باید اظهار داشت که، کل جامعه باید مسئولیت هدایت اخلاقی امور جامعه را بر عهده بگیرد. آنهایی که خود به مفسدان اخلاقی و مالی عارض‌اند، و لیکن در طلب منافع خاص که در دسترس عموم نیست، می‌باشند در واقع مفسدان اصلی می‌باشند. هرگاه پزشکی رفاه و بهروزی خویش را با وضعیت بهداشت و سلامت جامعه هم‌ارز و هم‌سنگ تلقی نماید؛ هرگاه جمعی از سازندگان و تولیدکنندگان در برابر قانون رفاه کارکنان و مصرف‌کنندگان مقاومت می‌کنند؛ هر زمان که رهبر یک حزب کارگری ساختار اتحادیه خود را بر محافظت از کل شهروندان ارجح می‌داند؛ تا زمانی که یک سیستم از افراد کارآزموده و کهنه کار از عرق وطن برای وضع قانون به نفع طبقه خاصی بهره می‌جویند؛ و تا زمانی که یک رأی‌دهنده با نماینده خود در مجلس به چشم یک پادو یا شاگرد و یا کانالی برای سودجویی یا رسیدن به پول و منزلتی خاص می‌نگرد، به هدف

1. Pop & et al

والا ترین فرامین اخلاقی یک ملت نخواهیم رسید. یک جامعه بی بند و بار که اندوختن ثروت شخصی شرم آور را به بهای طرد ارزش های دیگر می ستاید، و دائماً به فکر حفاظت از ثروتمندترین شهروندان خود در برابر سنگین ترین مالیات ها است، نمی تواند اسوه خوبی باشد. همچنین، یک جامعه اگر به اعضای که خدمت به مردم را ملکه ذهن خود دارند - یعنی معلمان، پلیس، دانشمندان، سازمان های اداری - بهای کمی می دهد، در فقر اخلاقی است؛ زیرا آنها شیفته ثروت اندوزی و مال اندوزی نیستند.

### روش شناسی

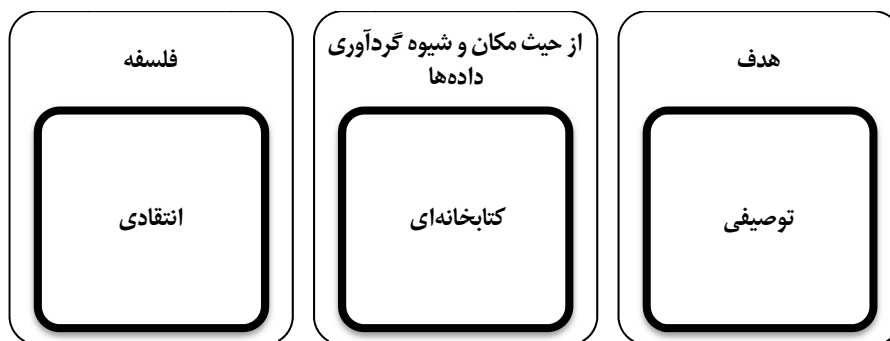
فلسفه مطالعه حاضر از نوع انتقادی می باشد؛ زیرا موضوع اخلاق که امروزه به عنوان یک چالش اصلی فراروی مدیران و کارگزاران دولتی قلمداد می گردد، به صورت عینی و مشخص وجود دارد و می توان ویژگی های آن را مورد شناسایی قرار داد و بر این مهم تأکید می گردد که همواره بین گفتار و رفتار سیاستمداران و کارگزاران دولتی شکاف وجود دارد و در عمل شاهد آن هستیم که توجه اندکی از سوی سیاستمداران و مدیران دولتی به موازین اخلاقی می شود. به عبارتی دیگر، بسیاری از صاحب منصبان سیاسی و اداری ادعا می نمایند که در اتخاذ تصمیم ها و انجام اقدامات خود در قبال جامعه به موضوعاتی نظیر عدالت، تقوا و پاکدامنی، پاسخگویی و احترام به حقوق مردم و منافع ملی توجه می نمایند، اما در عمل شاهد کمترین رفتار از این نوع می باشیم. در همین راستا، محققان درصدد بوده اند تا موضوع اخلاق در بخش دولتی را با نگاهی انتقادی مورد واکاوی و تحلیل قرار دهند.

در یک طبقه بندی، پژوهش ها را از حیث مکان انجام آنها تقسیم بندی می کنند و در این تقسیم بندی پژوهش ها به میدانی، کتابخانه ای و آزمایشگاهی تقسیم می شوند. مطالعه حاضر از حیث مکانی و همچنین شیوه گردآوری داده ها جزء پژوهش های کتابخانه ای می باشد، و محققان درصدد بوده اند با مطالعه متون و مقالات اخلاقی بتوانند موضوع اخلاق در عرصه مدیریت دولتی و حکومت داری را مورد مطالعه و واکاوی قرار دهند.

نیومن<sup>۱</sup> (۲۰۰۶، ص ۲۲) معتقد است، پژوهش های اجتماعی براساس هدفی که دارند، ممکن است در سه گروه جای گیرند: ۱. کشف یک موضوع جدید (پژوهش اکتشافی)؛ ۲. توصیف یک پدیده اجتماعی (پژوهش توصیفی)؛ ۳. تبیین چرایی وقوع آن (پژوهش تبیینی). بنابراین، هدف پژوهش حاضر، توصیفی است، زیرا در تحقیق توصیفی تصویر مشروحی از وضع موجود ارائه می شود. هدف مطالعه حاضر، تشریح و توضیح سیستماتیک موضوع اخلاق در عرصه مدیریت دولتی و اداره امور جامعه می باشد.

1. Neuman





شکل ۱: روش‌شناسی مطالعه حاضر

### چرایی مدیریت اخلاقی در بخش دولتی

کوپر (۲۰۰۱، ص ۳۵۵-۳۵۷) اظهار می‌دارد، چرایی وجود مدیریت اخلاقی نسبتاً جدید است. اخلاق هرگز در مدیریت دولتی معادل موضوعاتی نظیر کارآیی، صرفه‌جویی و اثربخشی مورد توجه قرار نگرفته است. این مهم عمدتاً به دلیل مفروضات مطرح در قرن ۱۹ از سوی اصلاح‌طلبان خدمات کشوری مانند ویلسون (۱۸۸۷) مورد توجه قرار گرفته است و در همین راستا، ویلسون "فضای اخلاقی زندگی کاری را با ایجاد ادارات دولتی با اعتماد عمومی" معرفی می‌نماید و این امر موجب گشایش راهی جهت کار عملی در خصوص موضوع اخلاق شده است. در نگاه اول ممکن است چنین فکر کنیم که توجه به "چرایی" مدیریت اخلاقی در نتیجه افزایش بروز تخلف در دولت است. بنابراین، "چرا" اخلاق به مدیریت گره خورده است؟

مطالعات موجود در اوایل دهه ۱۹۹۰م، ارتباط بین اخلاق و عملکرد را در ادبیات مدیریت دولتی نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال، برک و بلک<sup>۱</sup> (۱۹۹۰) یک مطالعه اکتشافی بر روی اخلاق سازمانی و بهره‌وری انجام دادند. یافته‌های تحقیق، ارتباط تجربی و قطعی بین اخلاق و عملکرد را نشان می‌دهد و این ارتباط موجب ایجاد انگیزه نزد کارکنان شده است. تحقیق بروس<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) نشان می‌دهد که مدیران و سرپرستان تأثیر قابل توجهی بر اخلاق کارکنان و عملکرد سازمانی دارند. منزل<sup>۳</sup> (۱۹۹۳) در تحقیقی به ارتباط بین اخلاق و عملکرد پرداخت. او این فرضیه را مطرح کرد که جو اخلاقی یک سازمان زمانی قوی‌تر می‌شود که ارزش‌های مرتبط با عملکرد سازمانی مانند کارآیی، اثربخشی، کار تیمی، تعالی و کیفیت به‌شدت پشتیبانی شوند. یافته‌های تحقیق

1. Burke &amp; Black

2. Bruce

3. Menzel

بیانگر آن است که جو اخلاقی یک سازمان دارای تأثیر مثبت بر عملکرد است. همچنین، منزل (۱۹۹۶) در تحقیقی به پیامد سازمانی در مورد اخلاق‌مداری در محیط کاری بخش دولتی می‌پردازد. او عدم رعایت اخلاق را ناشی از وجود تنش به‌عنوان شکلی از ناهماهنگی شناختی بین اخلاق فردی کارکنان و جو اخلاقی موجود در محل کار کارکنان می‌داند.

دولت اخلاقی بسیار کارآمد و دموکراتیک و دارای نقش حیاتی است. اخلاق ممکن است تنها وسیله‌ای برای بهبود وضعیت باشد. به عبارت دیگر، مدیران دولتی و سیاست‌گذاران نمی‌توانند تصور کنند که سیاست‌های عمومی ناشی از خلأ اخلاقی است. در واقع، چنین خلأیی به احتمال زیاد ناشی از درک برنامه‌ها، سیاست‌ها و بررسی روز به روز فعالیت‌های دولت است (پوپ و دیگران، ۲۰۱۱).

وینسنت<sup>۱</sup> (۱۹۸۷) اذعان می‌دارد، سرنوشت آدمیان در آینده قابل پیش‌بینی، زیستن و رشد در درون دولت‌هاست. داشتن دولت و زیستن در آن برای اکثریت آدمیان در جوامع پیشرفته ضروری است. انسان‌ها نه تنها اجتماعی بلکه دولت‌مند و سیاسی نیز هستند. دولت از دیدگاه هگل صرفاً مجموعه‌ای از قوانین یا شخص حاکم و یا دستگاه اداری نیست. انسان‌ها به حکم سرنوشت خود در درون دولت‌ها رشد می‌یابند، نه به این دلیل که دولت قدرتی گریزناپذیر است، بلکه به این جهت که دولت از درون طبع آدمیان و به عبارت بهتر از درون نهاد آدمیان به‌عنوان موجوداتی عقلانی می‌جوشد. دولت و افراد دارای جوهر و غایت مشترکی هستند.

استفاده مناسب از قدرت یکی از موضوعات اصلی در اخلاق سازمانی است و تأکید می‌کند که مسئله قدرت، مشکل اصلی روابط اجتماعی می‌باشد. فالت پیشنهاد می‌کند که مفهوم رایج (قدرت-با) مردم، جایگزین مفهوم (قدرت-بر) مردم شود. او دیدگاه خود را در مورد حقوق این‌گونه بیان می‌دارد: "نه دستمزد و نه کار، حق قدرت بر دیگران را اجازه نمی‌دهد ما تنها می‌توانیم بر خودمان، قدرت داشته باشیم." فالت اصرار دارد که مدیران باید از مسئولیت‌های اجتماعی‌شان آگاه باشند، نه تنها به‌عنوان یک شهروند؛ بلکه به‌عنوان یک عضو حرفه‌ای. مدیران باید درک کنند که افرادی حرفه‌ای و دارای مسئولیت بزرگ هستند، و آنها سهم بزرگی در عملکرد جامعه دارند (مله، ۲۰۰۶<sup>۲</sup>، ص ۲-۳).

### ویژگی‌های رفتار اخلاقی کارگزاران دولتی

برخی نویسندگان، ویژگی‌های اخلاقی ویژه‌ای را برای کارگزاران بوروکراسی‌های دولتی در نظر می‌گیرند. دنهارت (۱۹۸۶) ویژگی‌های اخلاقی همچون: وفاداری، صداقت، تواضع و سایر ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری را برای مدیران دولتی نام می‌برد. همچنین، دنهارت (۱۹۸۶) به نقل از اپل‌بای (۱۹۶۶) از نگرش مسئولیت‌پذیری به‌عنوان ویژگی رفتار اخلاقی مدیران دولتی نام

1. Vincent

2. Mele

می‌برد. در همین راستا، دنهارت (۱۹۸۶) به دنبال ویژگی‌هایی همچون: خوش‌بینی، شجاعت و عدالت در سازمان‌های دولتی است که با محبت و نوع دوستی تعدیل شده است.

کولت‌اوف و دیگران (۲۰۰۷) یک دسته‌بندی از رفتارهای ضدشرافت کاری در سازمان‌های دولتی به شرح زیر ارائه می‌نمایند:

۱. فساد، شامل رشوه، حق حساب، پارتی‌بازی، رابطه‌بازی، حمایت سیاسی (برای حفظ منافع شخصی، خانواده، دوستان یا حزب خود)؛
۲. کلاهبرداری و دزدی از منابع، از جمله دستکاری اطلاعات، پوشش گذاشتن بر کلاهبرداری‌ها؛
۳. قول‌ها، هدایا یا تخفیفات مشکوک؛
۴. تضاد منافع از طریق مشاغل و فعالیت‌های خارج از سازمان؛
۵. اعمال نادرست خشونت نسبت به شهروندان و مظنونین؛
۶. سایر روش‌های نادرست تحقیقات پلیسی (شامل استفاده از ابزار نادرست برای اهداف عالی)؛
۷. سوء استفاده و دستکاری اطلاعات (استفاده نادرست و غیرمجاز از پرونده‌های پلیسی با انتشار اطلاعات محرمانه)؛
۸. تبعیض و آزار جنسی؛ رفتار زننده همکاران یا شهروندان (کولت‌اوف و دیگران،<sup>۱</sup> ۲۰۰۷، ص ۸).

کولت‌اوف و دیگران (۲۰۰۷) چهار نکته برای راهنمایی اخلاقی کارکنان دولت ارائه می‌نمایند:

۱. عدالت را در لوای قانون جستجو کنید؛
۲. در جهت منافع ملی عمل کنید؛
۳. با دلسوزی و همدلی رفتار کنید؛
۴. مسئولیت‌های فردی را برای تصمیم‌گیری بپذیرید (کولت‌اوف و دیگران، ۲۰۰۷، ص ۱۴).

ردفورد<sup>۲</sup> (۱۹۶۹) معتقد است که اخلاق دموکراتیک بر سه موضوع کلیدی استوار است که هر کدام از آنها باید در پرتو تأثیر سازمان‌های اداری بزرگ بر تدوین خط‌مشی دولتی مورد بررسی قرار گیرد:

نخست؛ اخلاق دموکراتیک بر این فرض استوار است که شخص، معیار اصلی ارزش انسانی است. شکوفایی کامل نیروی بالقوه فرد، معیار قضاوت ما نسبت به سیستم سیاسی و اجتماعی است؛ دوم؛ اخلاق دموکراتیک تأیید می‌کند که همه اشخاص نسبت به سیستم مطالباتی دارند. تفاوت در ثروت یا مقام دلایل معتبری برای اعطای امتیازات به یک گروه یا گروه دیگر نیستند. همه اشخاص برابر خلق می‌شوند؛

سوم؛ انتظارات افراد می‌تواند به بهترین وجه از طریق مشارکت همه آنها در فرایند تصمیم‌گیری برآورده شود و همین‌طور مشارکت صرفاً نوعی ابزار ارزشی و عامل کمکی در نیل به اهداف دیگر نیست، بلکه برای توسعه شهروندی دموکراتیک امری اساسی است.

در مدیریت دولتی ارزش‌هایی همچون عدالت، برابری، انصاف، و شهروندمداری از جمله

1. Kolthoff & Huberts & Heuvel

2. Emmett S.Redford

ارزش‌های غالب می‌باشند. امروزه از کارکنان بخش دولتی انتظار می‌رود، افزون بر توجه به ارزش‌های سنتی همچون بی‌طرفی، عدالت، انصاف، وجهه عمومی، مسئولیت‌پذیری و امانت‌داری به ارزش‌هایی نظیر حرفه‌ای‌گرایی، کارگروهي، نوآوری، و کیفیت نیز توجه نمایند (واکسین و بتمن،<sup>۱</sup> ۲۰۰۹، ص ۴۲).

وایت (۲۰۰۳) بیان می‌دارد، خدمات دولتی باید براساس شرافت و راستی استوار باشد و بی‌طرفی سیاسی قسمت مهمی از یک تصویر مثبت و اخلاقی از این موضوع است (کایر،<sup>۲</sup> ۲۰۰۷، ص ۳۵۲).

روزنبوم (۱۹۸۹) در اتخاذ رویکرد قانونی به حوزه مدیریت دولتی، به نوعی بر جنبه‌های بارز اخلاقی در این حوزه تأکید دارد که کارگزاران و مدیران دولتی می‌بایست این جنبه‌های اخلاقی را در تصمیمات و خط‌مشی‌های خود لحاظ نمایند. برخی از مهم‌ترین جنبه‌های اخلاقی از منظر قانونی به مدیریت دولتی به شرح زیر می‌باشد:

۱. رعایت انصاف و حمایت از مردم برای اینکه با آنها به‌طور غیرقانونی رفتار نشود؛

۲. رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی؛

۳. رعایت مساوات در مقابل قانون.

### پارادوکس فاصله: ادراک عمومی از اخلاق دولتی

فردریکسون و فردریکسون<sup>۳</sup> (۱۹۹۵) برای بیان ادراک منفی از اخلاقیات در دولت، و به خصوص اخلاق مدیران دولتی، از اصطلاح پارادوکس فاصله<sup>۴</sup> استفاده می‌کنند. در پارادوکس فاصله، عقیده عمومی تمایل به منفی بودن نسبت به دولت به‌طور کلی و کارمندان دولتی به‌طور خاص است. در پارادوکس فاصله، عموم، دیدگاه‌های منفی از دولت به‌طور کلی و مدیران دولتی به‌طور خاص دارند؛ اما آنها علاقه دارند تا دیدگاه‌های خیلی مساعد از برنامه‌های دولتی که با آن تعامل داشته و دیدگاه‌های مطلوب نسبت به بوروکرات‌هایی که با آنها برخورد دارند، داشته باشند. بیشتر ادراک منفی در خصوص اخلاق مدیریت دولتی و همچنین اخلاق صاحب‌منصبان بخش دولتی، براساس مشاهده‌های عمومی از تخلفات کسانی است که از سوی مردم برگزیده شده یا به‌طور سیاسی منصوب شده‌اند.

انتقاد از بوروکراسی و چالش گسترده برای شایستگی خدمات کشوری، خبرگی و حرفه‌ای‌گرایی مدیریت دولتی از دهه ۱۹۷۰م، شروع و تا به امروز ادامه دارد. رایج‌ترین شکل انتقاد معاصر از

1. Waxin & Bateman

2. Cayer

3. Ferederickson & Ferederickson

4. Paradox of distance

بخش‌های اداری دولت مرتبط با "تقلب، ائتلاف و سوء استفاده"<sup>۱</sup> است. عبارتی با سودمندی خاص برای کسانی که به دنبال اداره‌گری هستند. این شعار سیاسی تأثیر عمیقی بر ادراک عمومی از دولت به‌طور کلی، و درک آن از اخلاق کارکنان دولتی به‌طور خاص دارد.

پارادوکس فاصله بیان می‌کند، در حالی که مردم به کارکنان دولتی نزدیک خود، اعتماد کرده و به آنها احترام می‌گذارند، در عین حال معتقدند که کارکنان رسمی دولت که دور از آنها هستند؛ تنبل، ناشایست و به احتمال غیرقابل اعتماد هستند. ممکن است کسی احساس کند که مدیر مدرسه همسایگی آنها و افسر پلیسی که در حوالی آنها زندگی می‌کند، استثنایی هستند، اما در همان زمان احساس می‌کند که سیستم آموزش در پرتگاه، و اجرای قانون خیلی بدی است. پارادوکس فاصله تا حدودی تابع شعارهای سیاسی است و برای افرادی سودمند است که به دنبال مسئولیت و منصب سیاسی می‌باشند و یا بر عهده دارند، تا بر مسائل دولتی تمرکز و در حل مسائل با کارکنان دولت مشارکت و همکاری کنند. پارادوکس فاصله همچنین تابع عدم مشارکت شهروندان در زندگی عمومی است که در نرخ مشارکت پایین در انتخابات و در فقدان دانش مدنی بازتاب می‌یابد. از بسیاری جهات جنبش مدرن اجتماع‌گرا تلاشی برای اتصال مجدد شهروندان با دولت‌هایشان می‌باشد.

شواهد دال بر این امر است که مناصب سیاسی مقتدرانه است، نه تنها به این دلیل که افراد صاحب منصب دارای نام و شهرت به رسمیت شناخته شده بوده و قدرت دستیابی به منابع مالی برای حمایت از مبارزات انتخاباتی را دارا هستند؛ بلکه به دلیل آن است که افراد تمایل به طرفداری از نمایندگانشان را دارند. در حالی که سیاستمداران نامطلوب تصور می‌شوند، اما سیاست‌بازی آنان خوب است.

با توجه به پارادوکس فاصله، پاسخگویی به نزدیکان همواره برای کارکنان بخش دولتی و مخصوصاً برای مدیران دولتی یک خطر محسوب می‌شود، زیرا این احساس رایج از ادراک و نگرش عمومی جامعه است، و این امر می‌تواند موجب اثربخشی اندک پاسخگویی شود یا حتی شکست در پاسخگویی به افرادی است که در فاصله بیشتر و در مکان‌های دیگر قرار دارند. مطمئناً این مهم برای مدیران دولتی خیرخواه، اخلاقی است که همسایگان را دوست داشته و به‌عنوان نمایندگان آنها در فراهم نمودن خدمت عمل نمایند؛ اما با توجه به پارادوکس فاصله، ممکن است این خیلی اخلاقی‌تر باشد که صاحب‌منصبان بخش دولتی برای آنهایی که دورتر هستند نیز به‌طور منصفانه این خدمات را ارائه کنند.

1. fraud, waste, abuse

### توجه به منافع ملی و خواست مردم: از ادعا تا واقعیت

در اصطلاح علم سیاست، دولت دارای تعابیر مختلفی است، در حالی که ارسطو آن را وسیله خیر و سعادت همگانی می‌داند و فارابی نیز در این باره با وی هم‌داستان شده است، هربرت اسپنسر و ابن‌خلدون آن را شری‌گریز ناپذیر می‌دانند و مارکس می‌گوید، دولت خادمی است که به مخدوم تبدیل شده است؛ و به زعم هیوز (۱۳۸۰) دولت به‌جای اینکه در خدمت جامعه باشد، جامعه را در خدمت خود می‌گیرد و اگر از این زاویه نگاهی جدی به دولت داشته باشیم، می‌توان اذعان داشت که دولت به‌جای خادمیت (دنهارت، ۱۹۹۹؛ دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۰؛ گرین لیف، ۱۹۷۷) درصدد توسعه قدرت و اعمال حکومت است و این واقعیت می‌تواند تباه‌کننده ارزش‌ها و اخلاقیات در جامعه گردد. در همین راستا، دورگونی اظهار می‌دارد، بوروکراسی آن شکل از دولت است که در آن کارکنان دولت برای تأمین نفع عامه منصوب نمی‌شوند، بلکه به نظر می‌رسد که نفع عمومی به‌گونه‌ای ترتیب داده شده است که ادارات بتوانند وجود داشته باشند. به بیان دیگر، حکومت به خودی خود به یک هدف تبدیل شده است (صادق‌پور، ۱۳۷۷، ص ۶-۷).

اپل‌بای (۱۹۴۷) با مبنا قرار دادن اصل به هم‌تبدلی سیاست و اداره، مدیریت دولتی را خط مشی‌گذاری می‌داند که البته مستقل، انحصاری یا جدای از سایر بازیگران فرایند سیاسی نیست. در این نگاه مدیریت دولتی یکی از فرایندهای سیاسی است که از آن طریق، مردم حاکمیت خود را محقق می‌کنند. حاکمیت مفهومی است که در یک جامعه سیاسی به‌عنوان منبع نهایی اقتدار یا قدرت سیاسی عالی و برتر مطرح است. کسانی که از طریق حکومت، اعمال نمایندگی می‌کنند، دارای قدرت حاکمیت می‌شوند. به عبارتی دیگر، می‌توان گفت که مدیریت دولتی نتیجه اعتماد عمومی است و مدیران دولتی یا عمومی به‌عنوان افرادی که نمایندگان حاکمیت هستند، در موقعیتی قرار می‌گیرند که آنها را از مدیران بخش خصوصی متمایز می‌سازد (روزنبلوم، ۱۹۸۹). مردم حاکمیت خود را از طریق انتخابات به منصف ظهور می‌رسانند، اما آنچه که در این راستا می‌تواند به عنوان یک اصل اخلاقی مورد توجه قرار گیرد، این است که مردم چگونه باید مطمئن شوند که وکلای آنان در پارلمان یا مجلس حافظ منافع مردم می‌باشند (الوانی، ۱۳۷۴، ص ۱۱۱-۱۱۰؛ دنهارت، ۱۹۹۹)، نه حافظ منافع خود یا فرد و جناحی خاص؛ و این مسئله‌ای است که بسیاری از کشورها با آن دسته و پنجه نرم می‌کنند. در این زمینه می‌توان به یکی از نظریه‌های علوم سیاسی نیز اشاره کرد. طبق نظریه اصیل-وکیل در عرصه مدیریت دولتی، اصیل همان مردم و وکیل همان وکلا و نمایندگان مردم می‌باشند و این رابطه منجر به شکل‌گیری یک نظام پاسخگویی می‌گردد که در آن وکیل می‌بایست نسبت به عملکرد خود به اصیل پاسخگو باشد (هیوز، ۱۹۹۹). هرچند، پاسخگویی در جوامع امروزی به صورت‌های متفاوتی مورد تأکید قرار می‌گیرد، در مفهومی عام به

فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می‌سازند. پاسخگویی در بخش دولتی<sup>۱</sup> مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع به‌طور شدیدی تأثیر گذارند. در همین راستا، سازمان‌های دولتی و کارکنان آنها که برگزیده مستقیم مردم نیستند، می‌بایست در مقابل مردم پاسخگو باشند. پاسخگویی سه هدف عمده دارد: نخست، ابزاری است جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات عمومی؛ دوم، تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی؛ سوم، ابزار مؤثری برای ارتقا و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات عمومی (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۵، ص ۵۳-۵۴). تئوری اصیل-وکیل درصدد ارائه طرح‌های انگیزشی، به‌گونه‌ای که کارگزاران در جهت علایق سهامداران (مردم) عمل کنند، می‌باشد (ویکرز و یارو،<sup>۲</sup> ۱۹۸۸، ص ۱۳).

ویلسون (۱۸۸۷، ص ۱۹۷-۲۲۲) معتقد است، مدیریت دولتی خوب، مدیریتی است که افزون بر اجرای خط‌مشی‌ها به خواست مردم نیز توجه نماید. ویلسون اشاره می‌کند که اداره و سیاست از یک منبع نشأت می‌گیرند و آن خواست مردم است. شفریتز و دیگران (۲۰۰۵) اظهار می‌دارند، منافع ملی یک برجسب متداول و جهانی است که بازیگران سیاسی به خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی که در حمایت از منافع آنهاست، می‌زنند. آیا تاکنون هیچ‌یک از گروه‌های فشار، مدیر بخش دولتی، قانون‌گذار، یا مدیر اجرایی برنامه‌ای پیشنهاد کردند که "در جهت منافع ملی" نباشد؟ تقریباً هیچ! چون منافع ملی عموماً به کار خوبی تلقی می‌شود که برای همه پذیرفتنی است، این عبارت هم در جهت پیشبرد خط‌مشی‌هایی به کار می‌رود که به راستی عموم مردم پذیرای آن هستند و هم برای پنهان کردن خط‌مشی‌هایی که شاید چندان هم مورد قبول همه نباشند. بخش عمده‌ای از ادبیات به این عبارت اختصاص دارد، چون نکته فلسفی مهمی را بیان می‌کند که اگر به درستی تعریف شود، می‌تواند راهنمای خوبی برای سیاست‌مداران و همچنین مجریان دولت باشد. والتر لپمن<sup>۳</sup> می‌نویسد:

«آنچه که مردم به‌عنوان منافع ملی انتخاب می‌کنند در صورتی انتخاب درستی خواهد بود که آنها درست ببینند، منطقی فکر کنند و بی‌طرفانه و نیک‌خواهانه عمل کنند؛ چشم‌بینا و ذهن منطقی همه جا هست. مشکل‌تر از همه یافتن رهبرانی است که بی‌طرف و خیرخواه مردم باشند».

فرازمند (۲۰۰۹، ص ۲۹۵-۲۹۷) اظهار می‌دارد که حساسیت نسبت به منافع عمومی، بنیادی‌ترین تعهد اخلاقی کارکنان دولت است، و کمترین تعهدی است که اغلب در میان تازه‌کاران

1. Public Sector Accountability

2. Vickers &amp; Yarrow

3. Walter Lippmann

و افراد رشوه‌خوار به خصوص آنهایی که از طریق روابط دوستی به پست‌های کلیدی منصوب شده‌اند، وجود دارد. خدمتگزاران شایسته دولتی، که البته تعدادشان نیز بی‌شمار است، افرادی هستند که مبنای تفکر آنها رفاه عمومی، خیر و صلاح همگان است.

دنه‌ارت (۲۰۰۲) بر این باور است که هیچ چیز، نه خطاهای قضاوت، نه عدم کارآیی، نه ضایعات، نه مالیات‌های سنگین، نه وجود مقررات بیش از حد، و نه شکست در جنگ، دولت را از پایه نمی‌لرزاند؛ به جز وجود این باور که عامه مردم تصور کنند حاکمان و مدیران دولتی، به جای توجه به منفعت عامه، به منفعت شخصی خود می‌اندیشند. اگر چنین باورهایی در میان مردم فراگیر شوند و برای مدتی طولانی تداوم یابند، عامه مردم هم به دولت مردان و مدیران دولتی و هم به خود نهاد دولت بی‌اعتماد خواهد شد.

در قانون اساسی اصرار بر تعهد اخلاقی مقامات دولتی برای حمایت از ارزش‌های اصلی از جمله آزادی، اختیار، برابری، رفتار منصفانه، عدالت و... وجود دارد. در این دیدگاه، بهره‌وری از طریق ارزش‌های اخلاقی و سیاسی دموکراتیک، مورد سنجش قرار می‌گیرد. قانون اساسی کانونی برای موضوع منافع عمومی است. حفظ اصول و ارزش‌های قانون اساسی مهم‌ترین روش برای مطالعه و تمرین اخلاق در مدیریت دولتی در نظر گرفته شده است (فرازمند، ۲۰۰۹، ص ۳۰۷-۳۰۹).

امروزه در برخی از کشورها مشاهده می‌شود که دولت مردان برای کسب قدرت و کرسی در عرصه اجرا و سیاست‌گذاری صرفاً با بیان و ادعا توجه و تحقق منافع عمومی و مطالبات مردم فقط درصدد کسب آرا می‌باشند. به‌عنوان مثال، در فیلیپین رئیس جمهور مارکوس (۱۹۹۷) شعار ایجاد اشتغال و مبارزه با فساد را مطرح نمود؛ ولی آنچه در پایان دولت او نمایان شد، گسترش فساد اداری بوده است. اسکات (۲۰۰۳) اذعان می‌دارد، در انگلستان زمان ویکتوریا با وجود تأکید بر رعایت مسائل اخلاقی، فساد جنسی رواج یافت. در برخی از کشورهای در حال توسعه طی یک دهه گذشته شاهد آن بودیم که رؤسای جمهور و برخی از نمایندگان پارلمان با شعار عدالت اجتماعی و کاهش فقر و حمایت از دهک‌های پایین جامعه پا در عرصه سیاست‌گذاری و اجرا نهادند، ولی آنچه که به‌عنوان رفتار غیراخلاقی بروز نمود، گسترش فساد نزد مقامات دولتی و نمایندگان پارلمان و استفاده از بیت‌المال به نفع خود و یا حزب و جناح سیاسی خاص بوده است.

### الگوی مفهومی

با بررسی و مطالعه مبانی نظری می‌توان الگوی مفهومی را طبق شکل ۲ در نظر گرفت. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود این الگو از چهار سازه تشکیل شده است و این سازه‌ها صرفاً بیانگر پاره‌ای از اصول بنیادین در بخش دولتی می‌باشند. به عبارتی دیگر، نگارنده با مطالعه مبانی نظری نوشتار



حاضر در تبیین الگوی مفهومی، صرفاً درصدد بوده است تا پاره‌ای از اصول بنیادین اخلاق در بخش دولتی و یا برشی از اخلاق در بخش دولتی را ترسیم نماید. به طبع مطالعه اخلاق در بخش دولتی بسیار وسیع و جهان‌شمول بوده و ابعاد و مؤلفه‌های بسیاری را دربر می‌گیرد. بنابراین، نگارنده در تبیین و طراحی الگوی مفهومی نوشتار حاضر تلاش کرده است تا به منظور صحه‌گذاری<sup>۱</sup> بر سازه‌های الگو، از مبانی علمی بهره جوید و با مراجعه به بخش مرور ادبیات ملاحظه می‌گردد که سازه‌های الگوی تبیین شده از یک پشتوانه نظری نیز برخوردارند. به عبارتی دیگر، مبانی نظری، الزامات الگوی مفهومی را مشخص می‌سازند.

طبق شکل ۲ می‌توان اذعان داشت، جهت مطالعه، بررسی، تحلیل و واکاوی اخلاق در بخش دولتی باید چهار سازه اصلی<sup>۲</sup> شامل: توجه به چرایی وجود مدیریت اخلاقی در بخش دولتی (کوپر، ۲۰۰۱؛ وینست، ۱۹۸۷)، توجه به ویژگی‌های رفتار اخلاقی کارگزاران دولتی (اپل‌بای، ۱۹۶۶؛ دنهاوت، ۱۹۸۶؛ کولت اوف و دیگران، ۲۰۰۷؛ واکسین و بتمن، ۲۰۰۹)، توجه به ادراک عمومی از اخلاق دولتی (فردریکسون و فردریکسون، ۱۹۹۵)، و توجه به منافع ملی و خواست مردم (اپل‌بای، ۱۹۴۷؛ الوانی، ۱۳۷۴؛ ویلسون، ۱۸۸۷؛ دنهاوت، ۱۹۹۹) مورد مذاقه قرار گیرند و در همین راستا، سیاست‌مداران و کارگزاران دولتی در اتخاذ تصمیم‌ها و راهبردها و همچنین انجام فعالیت‌ها و اقدامات خود در قبال جامعه و عموم مردم باید به این چهار سازه بنیادین توجه کنند، و در این صورت است که می‌توانیم شاهد بهبود وضعیت مدیریت اخلاقی در عرصه جامعه در زمینه‌هایی همچون توجه به منافع ملی، بهبود نظام پاسخگویی، افزایش اعتماد عمومی، و افزایش مشارکت شهروندان باشیم.

رعایت اصول اخلاقی از سوی مدیران دولتی موجب افزایش اعتماد عمومی در جامعه می‌گردد (بورگن، ۲۰۰۷؛ واسو، ۱۹۹۷؛ روشیو، ۱۹۹۶) و ایجاد اعتماد عمومی یکی از جنبه‌های بارز حرفه‌ای بودن مدیران دولتی می‌باشد (فرازمند، ۲۰۰۹؛ روزنبلوم و رنی، ۲۰۱۰). بنابراین، اگر اخلاق در سازمان‌های دولتی در سطح پایینی نگه داشته شود، این امر موجب کاهش اعتماد و مشارکت عمومی خواهد شد. بهبود اعتماد عمومی یک فعالیت مورد نیاز در داخل سازمان و بین سازمان و جامعه است (کوپر، ۲۰۰۱).

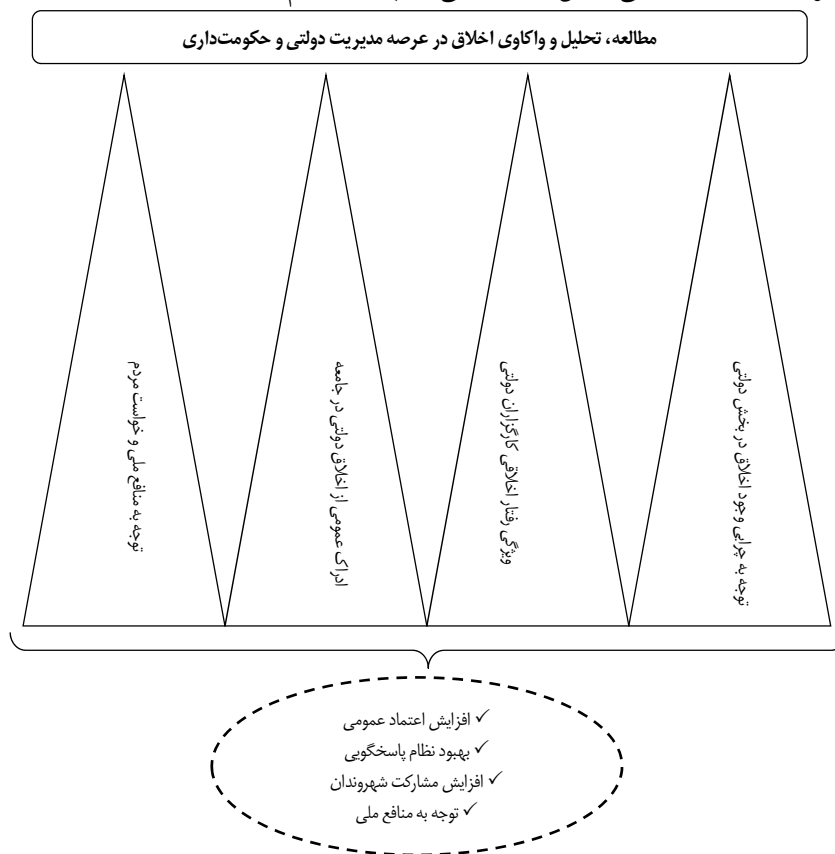
پاسخگویی یک الزام اخلاقی در بخش دولتی است. نمایندگان پارلمان باید حافظ منافع مردم باشند و نه یک فرد و یا جناح سیاسی خاص، و این مهم یک اصل اخلاقی است (الوانی، ۱۳۷۴؛ دنهاوت، ۱۹۹۹) و در همین راستا، کارگزاران دولتی و مقامات سیاسی باید در قبال عملکرد و

#### 1. Validation

۲. ادعای نگارنده در بیان این چهار سازه اخلاقی، صرفاً برگرفته از متون و سپس نقش این متون در شکل‌گیری مبانی نظری نوشتار حاضر بوده است.

تصمیمات خود، پاسخگو باشند و همواره پاسخگویی در قبال اصیل (مردم) یک ارزش اخلاقی قلمداد می‌گردد (هیوز، ۱۹۹۹).

ویلسون (۱۸۸۷) معتقد است که مدیران دولتی باید در تبیین سیاست‌ها و اتخاذ تصمیمات به خواست مردم توجه نمایند. شفریتز (۲۰۰۵) اظهار می‌دارد که منافع ملی هنگامی به‌عنوان یک اصل اخلاقی قلمداد خواهد شد که مردم درک نمایند که مدیران دولتی بی‌طرفانه و نیک‌خواهانه عمل می‌کنند. فرازمنند (۲۰۰۹) اذعان می‌دارد که منافع ملی به‌عنوان یک تعهد اخلاقی هنگامی تحقق می‌یابد که منافع ملی مبنای تفکر مدیران، کارگزاران و سیاست‌مداران در راستای رفاه عمومی، خیر و صلاح همگان باشد. بنابراین، طبق نظر دنهارت (۱۹۹۹) و دنهارت و دنهارت (۲۰۰۰) می‌توان بیان داشت که دولت باید در خدمت جامعه باشد، نه اینکه جامعه را به خدمت خود بگیرد و در چنین وضعیتی، دولت درصدد اعمال قدرت و حکومت بر مردم خواهد بود و در این صورت باید شاهد تباهی ارزش‌های اخلاقی در جامعه باشیم.



شکل ۲: الگوی مفهومی

## نتیجه

با توجه به مطالب مطروحه در نوشتار حاضر می‌توان اذعان داشت که دولت اخلاقی بسیار کارآمد بوده و نقش حیاتی در اداره امور جامعه دارد. همچنین، اخلاق بر روابط بین سازمان‌های دولتی با جامعه و مردم تأکید دارد و بر این مهم اصرار دارد که روابط سازمان‌های دولتی با جامعه باید چگونه باشد. از آنجا که سیاست‌مداران و کارگزاران دولتی منتخب مردم می‌باشند، می‌بایست در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها به منافع ملی و خواست مردم توجه نمایند. به عبارتی دیگر، سیاست و اداره باید از خواست و مطالبات مردم نشأت گیرد و سیاست‌مداران در تبیین خط‌مشی‌ها و کارگزاران دولتی در اجرای آن خط‌مشی‌ها باید انتظارات و توقعات مردم و منفعت عمومی را مورد مذاقه قرار دهند و چنین رویکردی می‌تواند موجب افزایش اعتماد عمومی شده و مشروعیت حکومت‌ها را افزایش دهد. طبیعتاً هرچه تصمیم‌ها و سیاست‌های تبیین شده در حکومت‌ها بر جنبه‌های بارز اخلاقی نظیر بهبود نظام پاسخگویی، مبارزه با فساد و ارتشاء، افزایش اعتماد عمومی و توجه به منفعت عامه استوار باشد، می‌تواند موجب کاهش پارادوکس فاصله از طریق کاهش ادراک منفی شهروندان از رفتار مقامات دولتی گردد. سیاست‌مداران و کارگزاران دولتی، خدمتگزاران مردم بوده و به‌عنوان نگهبان و حافظ منافع جامعه قلمداد می‌گردند. بنابراین، آنچه که می‌تواند موجب شکل‌دهی رفتار اخلاقی سیاست‌مداران و مدیران دولتی گردد، تأسی آنان به مفاد و اصول قانون اساسی کشور و پایبندی و التزام به ارزش‌های ملی (نظیر توجه به حقوق شهروندی، افزایش رفاه و عدالت اجتماعی، بهبود مشارکت سیاسی مردم، قانون‌مداری، خادمیت و خدمتگزاری، پاسخگو بودن حکومت، انسجام ملی از طریق توجه به اشتراک و افتراق قومی در کشور و...) و دینی (نظیر شکیبایی، آزاداندیشی، عاقبت‌اندیشی، شجاعت، صداقت، توجه جدی به آفات ناشی از ثروت‌اندوزی، پرهیز از اسراف، امانت‌داری، رعایت مساوات و...) می‌باشد. به‌طور کلی، در نوشتار حاضر نقش خدمتگزاران مردم در حفظ و ترویج ارزش‌هایی همچون "جامعه به‌عنوان منافع عمومی" برجسته است.

## منابع

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۴)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت.
۲. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶)، توسعه و تضاد، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۳. صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۷۷)، نظریه‌هایی درباره بوروکراسی ساختارهای تشکیلاتی، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۴. فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی‌فرد (۱۳۸۵)، بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی-تطبیقی، تهران: نشر رسا.
۵. معین، محمد (۱۳۸۶)، فرهنگ معین، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۶. هیوز، آون (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، سیدمهدی الوانی و سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران (مترجمان)، تهران: انتشارات مروارید.
7. Appleby, P.H. (1966), Toward better Public administration, *Public Administration Review*, 7.
8. Appleby, P.H. (1947), *Big Democracy*, Alfred A. Knopf, New York.
9. Argyriades, D. (2006), Good governance, professionalism, ethics and responsibility, *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2).
10. Bourgon, J. (2007), Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory, *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1).
11. Bruce, W. (1994), Ethical People Are Productive People, *Public Productivity & Management Review*, 17(3).
12. Burke, F. and Black, A. (1990), Improving Organizational Productivity: Add Ethics, *Public Productivity & Management Review*, 14(2).
13. Cayer, N.J. (2007), *Handbook of Public Administration: Public Personnel and Labor Relations*, Taylor & Francis Group.
14. Cooper, T. (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Inc, NEW YORK, BASEL.
15. Denhardt, R.B. (1999), The Future of Public Administration, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 61(5).

16. Denhardt, R.B.(2002), Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsibility, *Public Organization Review*, 2.
17. Denhardt, R.B and Denhardt, J.V. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, 60 (6).
18. Denhardt, R.B. (1986), Five Great Issues in organization Theory, *Handbook of Public Administration*, Third Edition.
19. Farazmand, A.(2009), *Handbook of Bureaucracy and Administration*, Chapter 17: Public Service Ethics and Professionalism: A Primer for Public Officials. (Revised and updated from the paper originally prepared for and presented at the United Nations Conference on Public Administration, New York, 1997), Taylor & Francis, LLC.
20. Ferederickson, H.G. and Ferederickson, D.G. (1995), Public Perceptions of Ethics in Government, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.
21. Filizoz, B. and Fisne, M. (2011), Corporate Social Responsibility: A Study of Striking Corporate Social Responsibility Practices in Sport Management, *Social and Behavioral Sciences*, 24.
22. Greenleaf, R.F. (1977), *Servant leadership: A journey into nature of legitimate power and greatness*, Paulist press, Mahwah, NT.
23. Hughes, O.E. (1999), *Public management and administration: An introduction*. London: Macmillan Press Ltd.
24. Kolthoff, E., and Huberts, L., and Heuvel, H.V.d. (2007), The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? Accepted for Publication by *Public Administration Quarterly*.
25. Mele, D. (2006), *Ethics in Management: Exploring the Contribution of Mary Parker Follett*, Published by the Chair of Economics and Ethics, IESE Business School-University of Navarra.
26. Menzel, D.C.(1993), Teaching ethics and values in public administration : are we making a difference?, *Public Administration Review*, 57(3).
27. Neuman, W.L. (2006), *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Pearson International Edition, USA

28. Pop, G. and Dina, G.C. and Martin, C. (2011), Promoting the Corporate Social Responsibility for a green economy and innovative jobs, *Social and Behavioral Science*, 15.
29. Redford, E.S. (1969). *Democracy in the Administrative State*, New York: Oxford University Press.
30. Rosenbloom, D. (1989), *Public Administration: Understanding Management Politics and Law in the public sector*, Random House.
31. Rosenbloom, D. and Rene, H. (2010), *Foundations of Public Administration: Administrative Law*, *Public Administration Review (PAR)*.
32. Ruscio, K.P. (1996), Trust, Democracy and Public Management: A Theoretical Argument, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (3).
33. Scott, W.R. (2003), *Organizations: Rational, Natural, and Open System*, Englewood Cliffs (NJ).
34. Shafritz, J.M. and Russell, E.W. and Borick, C.P. (2005), *Introducing Public Administration*, Longman.
35. Shehu, A.Y. (2004), Combating Corruption in Nigeria-Bliss or Bluster?, *Journal Financial Crime*, 12 (1).
36. Vickers, J., and Yarrow. G. (1988), *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge: Mass: MIT press.
37. Waxin, M.F. and Bateman, R. (2009), *International Handbook of Public Management Reform*, Chapter 3: Hrm in the Public Sector: is it enough?, Edward Elgar Publishing, Inc.
38. Wilson, W. (1887), *The study of public Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol.9.
39. World Bank. (2004), *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World bank, Poverty reduction and economic management*.
40. Vasu, M.L. and Stewart, D.W., and Garson, G.D. (1997), *Organizational Behavior and Public Management*.
41. Vincent, A. (1987). *Theories of the State*, Oxford: Basill Blackwell.