

# Understanding the Role of Administrators' Personal and Social Values on Implementation of Approved Policies in Iranian Public Organizations

**Hamzeh Samadi-Miarkolaei**

Ph.D., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: hamzeh.samadi@srbiau.ac.ir

**Abolhassan Faghihi**

\*Corresponding author, Prof., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: a.faghihi@srbiau.ac.ir

**Karamollah Daneshfard**

Prof., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: daneshfard@srbiau.ac.ir

## Abstract

**Objective:** The purpose of this research is to understand the personal and social values of public administrators affecting on the implementation process of approved policies. How the administrators and public servants affect the policies and decisions of policy-makers is a critical issue in public administration; the issue that has attracted the attention of many researchers in the field of Public Administration.

**Methods:** In this research, we conducted semi-structured interviews with twenty middle managers in five state organizations. The managers were selected through a purposive sampling method. The interview questions, which were extracted from reviewing the related literature, were divided into two groups of personal and social values. Finally, theme analysis was used to analyze the interviews.

**Results:** The research findings on the social values dimension are: Benevolence, Compassion, Commitment to the Public Interest, Sacrifice, Awakening, and Serving, and on the personal values dimension are: Need for Achievement, Deontology, Citizens' Dignity, Flexibility, Organizational Citizenship, Fair and Just Delivery of Public Service, Religious and training issues, Profitability, Lawfulness, and Professionalism.

**Conclusion:** This research did not aim at proposing ethical and behavioral values or codes in the governmental section, yet its purpose was to study the reality of what the administrators and public servants actually do, and the ways they influence the policy makers policies and decisions. Finally, some recommendations for further research was provided.

**Keywords:** Bureaucracy, Political control, Administrators' values, Iranian state organizations.

**Citation:** Samadi-Miarkolaei, H., Faghihi, A., Daneshfard, K. (2018). Understanding the Role of Administrators' Personal and Social Values on Implementation of Approved Policies in Iranian Public Organizations. *Journal of Public Administration*, 10(4), 529-562. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2019, Vol. 10, No.4, pp. 529-562

DOI: 10.22059/jipa.2018.265421.2366

Received: May 02, 2018; Accepted: September 23, 2018

© Faculty of Management, University of Tehran

# درک نقش ارزش‌های فردی و اجتماعی مدیران در اجرای خط‌مشی‌های مصوب در سازمان‌های دولتی ایران

حمزه صمدی میار کلائی

دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. رایانامه: hamzeh.samadi@srbiau.ac.ir

ابوالحسن فقیهی

\* نویسنده مسئول، استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. رایانامه: a.faghihi@srbiau.ac.ir

کرم‌اله دانش‌فرد

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. رایانامه: daneshfard@srbiau.ac.ir

## چکیده

**هدف:** یکی از مباحث مهم مدیریت دولتی، چگونگی اجرای خط‌مشی‌ها و تصمیم‌های سیاست‌گذاران، توسط مدیران و کارکنان دولتی است، مسئله‌ای که توجه بسیاری از پژوهشگران عرصه اداره امور عمومی را به خود جلب کرده است. هدف این پژوهش، شناخت ارزش‌های اجتماعی و فردی مدیران دولتی است که بر اجرای خط‌مشی‌های مصوب سیاست‌گذاران تأثیرگذار است.

**روش:** در این پژوهش با ۲۰ تن از مدیران میانی که به‌صورت هدفمند انتخاب شده بودند، در پنج سازمان دولتی مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته انجام شد. پرسش‌های مصاحبه که از ادبیات پژوهش طراحی و استخراج شده بود، به دو گروه ارزش‌های اجتماعی و فردی تفکیک شده و در فضایی مناسب با مصاحبه‌شوندگان در میان گذاشته شد. تحلیل مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل تم صورت گرفت.

**یافته‌ها:** یافته‌های پژوهش در بعد ارزش‌های اجتماعی عبارت‌اند از خیرخواهی، همدردی و دلسوزی، تعهد به نفع جامعه، فداکاری، آگاهی‌بخشی و خدمت‌گزاری و در بعد ارزش‌های فردی عبارت‌اند از توفیق‌طلبی، وظیفه‌شناسی، تکریم ارباب رجوع، انعطاف‌پذیری، شهروندی سازمانی، عدالت و انصاف در ارائه خدمات، مذهبی و تربیتی، اقتصادی و منفعت‌طلبانه، حرفه‌گرایی و قانون‌گرایی.

**نتیجه‌گیری:** این پژوهش، به‌دنبال ایجاد ارزش‌های اخلاقی، کدهای رفتاری و اخلاقی یا ایده‌آل‌های ارزشی بخش دولتی نبوده، بلکه چیزی را مطالعه کرده که در واقعیت توسط مستخدمان و مدیران دولتی استفاده می‌شد و بر تصمیم‌ها، رفتار و عملکرد آنها اثرگذار بوده است. در پایان، برای پژوهش‌های آتی بحث و پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** بوروکراسی، کنترل سیاسی، ارزش‌های مدیران، سازمان‌های دولتی ایران.

**استناد:** صمدی میار کلائی، حمزه؛ فقیهی، ابوالحسن؛ دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۷). درک نقش ارزش‌های فردی و اجتماعی مدیران در اجرای خط‌مشی‌های مصوب در سازمان‌های دولتی ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۰(۴)، ۵۲۹ - ۵۶۲.

فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۳۹۷، دوره ۱۰، شماره ۴، صص. ۵۲۹ - ۵۶۲

DOI: 10.22059/jipa.2018.265421.2366

دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۱۲، پذیرش: ۱۳۹۷/۰۷/۰۱

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

## مقدمه

به‌منظور تعیین عملکرد بوروکراسی‌های عمومی، ارزش‌های مدیران و مستخدمان دولتی و اثر بوروکراسی را باید به‌صورت مستقیم بررسی کرد. مطالعه بوروکراسی ضرورتی برای بررسی و تحلیل کارکرد نظام حاکمیتی در هر جامعه‌ای است. به اعتقاد مایر و کراوس<sup>۱</sup> (۲۰۰۳)، مطالعه بوروکراسی به‌معنای تحلیل چگونگی کارکرد دستگاه‌های دولتی به‌عنوان سازمان‌های یک نظام دولتی است و هنگامی که درباره دولت و بوروکراسی دولت صحبت می‌شود، یکی از مهم‌ترین و اجتناب‌ناپذیرترین مسائل این است که «چه کسی حکومت می‌کند؟» (کمپل و پیترز<sup>۲</sup>، ۱۹۸۸)، در واقع، چه کسی در اثرگذاری بر رفتار و عملکرد بوروکراسی عمومی، بیشترین نقش را ایفا می‌کند؟

در بسیاری از مطالعات اجرایی، فرض بر این است که وقتی خطمشی‌ها شکل می‌گیرند، به اجرا نیز در خواهند آمد. اما این فرض در بسیاری از خطمشی‌ها معتبر نیست و اغلب میان تصویب خطمشی‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات و اجرای آنها شکاف وجود دارد (اسعدی، پیکانی و رشیدپور، ۱۳۹۶). برخی از این شکاف‌ها با مسائل اجرا مرتبط است که بر رفتار مستخدمان و مدیران دولتی مبتنی است.

کار روزانه مدیران و مستخدمان دولت ارائه خدمات عمومی به جامعه و شهروندان است (باکس<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵ الف). از این رو، برخی از پژوهشگران رفتار کارکنان و مدیران دولت درون سازمان‌های دولتی را بررسی می‌کنند. در این رویکرد، به نقش «عامل انسانی» توجه می‌شود (باکس، ۲۰۱۵ ب). عاملی که صرفاً به‌عنوان یک ابزار و وسیله از آن استفاده نشده و کنترل و دستکاری نمی‌شود تا بهترین عملکرد را داشته و تحقق هدف‌ها را ممکن سازد.

مستخدمان دولت، بردگان دولت نیستند، بلکه در یک دولت و حکومت دموکراتیک دارای حقوقی هستند که متعلق به عموم شهروندان است. آنها حق دارند برای کسب درآمد کافی، دستیابی به شغل ثابت و پیشرفت شغلی تلاش کنند. روشی که کارکنان دولت برای ترجیح نیازهای خود به کار می‌گیرند، مسئله مهمی است (ون‌وارت<sup>۴</sup>، ۱۹۹۸). مستخدمان و مدیران دولتی دارای ارزش‌های فردی، اجتماعی، مذهبی، اخلاقی و انسانی هستند که بر نحوه اجرای خطمشی‌ها، رفتار و دستاوردهای دستگاه حاکمیتی بسیار اثرگذار است. ارزش‌های خدمات عمومی از کار روزانه ارائه خدمت سرچشمه می‌گیرد، یعنی هنگامی که مدیران و مستخدمان دولتی ایده‌ها، قضاوت‌ها و احساسات و عواطف بنیادی خود را در تصمیم‌ها و اقدامات خود منعکس می‌کنند. ارزش‌های خدمت عمومی زاینده محیط اداره امور عمومی بوده و عواملی هستند که عمل و رفتار روزانه سازمان‌های دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (باکس، ۲۰۱۵ الف). بر اساس نظر پژوهشگران بدون آگاهی از ارزش‌های بوروکراتیک، هر نوع تلاشی برای تعیین میزان کنترل سیاسی بی‌ثمر خواهد بود، بنابراین، در ارزیابی و سنجش میزان کنترل سیاسی، پژوهشگران بایستی به ارزش‌های بوروکراسی نیز توجه کنند. از این

1. Meier & Krause
2. Campbell & Peters
3. Box
4. Van Wart

رو برای حل مسئله میزان کنترل سیاسی و تعیین وضعیت‌های استفاده از کنترل سیاسی، سنجش ارزش‌های بوروکراتیک امری ضروری است (مایر و اوتول<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶).

علاوه بر این، مدیران دولتی بوروکرات‌های سطح خیابانی هستند که به‌طور مستقیم با جامعه و شهروندان در ارتباط بوده و با نیازها، خواست‌ها و مطالبات جامعه آشنایی بیشتری دارند، رضایت آنها را جلب می‌کنند، نسبت به جامعه پاسخگو هستند و حتی مشروعیت یک نظام سیاسی و اعتماد جامعه و شهروندان به دولت و حکومت را شکل می‌دهند. آنها سیاست‌مدار نیستند، اما با سیاست‌گذاران کار می‌کنند و نمی‌توانند از قضاوت‌های سیاسی درباره کار خود اجتناب کنند (لیپسکی<sup>۲</sup>، ۱۹۶۹ و ۲۰۱۰) و گاهی اوقات، به این دلیل که خط‌مشی‌های وضع‌شده را متناسب با مطالبات جامعه نمی‌بینند، از اجرای خط‌مشی‌ها طرفه می‌روند یا این خط‌مشی‌ها را تحت تأثیر ارزش‌های فردی و اجتماعی و بر اساس نظر و تفسیر خود به اجرا در می‌آورند، از این رو، ارزش‌های مستخدمان و مدیران دولتی بر رفتار اداری آنها به‌شدت تأثیرگذار است (دال<sup>۳</sup>، ۱۹۴۷ و ۱۹۷۰). ویر<sup>۴</sup> (۱۹۴۶) بر جایگاه و مزیت‌های فنی بوروکرات‌های متخصص در مقابل سیاست‌گذاران اشاره می‌کند و معتقد است با دیدن نقش این مزیت‌های بوروکرات‌ها در شکل دادن به عملکرد نباید متعجب شد (ویر، ۱۹۴۶). بنابراین، نمی‌توان نقش ارزش‌های آنان بر اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها و شکل‌دهی به عملکرد بوروکراسی و دولت را نادیده انگاشت یا کم‌اهمیت قلمداد کرد.

از سوی دیگر، خط‌مشی‌گذاران و سیاست‌گذاران در سطوح سیاست‌گذاری دولت و سازمان‌های بخش عمومی، به‌منظور حصول اطمینان از اجرای مطلوب خط‌مشی‌ها و تحقق هدف‌های سازمان و دولت، از سازوکارهای سازمانی بهره می‌گیرند تا رفتار و عملکرد مستخدمان و مدیران دولتی و عملکرد کلی بوروکراسی را در راستای سیاست‌های خود کنترل و هدایت کنند. این نوع کنترل، کنترل سازمانی (یا کنترل فی‌نفسه و از دزون) است که بوروکراسی به خودی خود (مک‌کابینز و شوآرتز<sup>۵</sup>، ۱۹۸۴ و موئه<sup>۶</sup>، ۲۰۰۵) و بر اساس برخی از سازوکارهای کنترلی درونی مانند ساختار فیزیکی، سطوح سلسله‌مراتب سازمانی، منابع انسانی، اختیار و قدرت تصمیم‌گیری، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری (جنسن و مک‌گریث<sup>۷</sup>، ۲۰۱۱)، نظام پاداش و تنبیه و ... رفتار مستخدمان و مدیران دولتی را کنترل می‌کند.

از این رو، مستخدمان و مدیران دولتی برای ارائه خدمات عمومی، تحت فشارهای بسیاری (از سوی سیاست‌گذاران و خط‌مشی‌گذاران، جامعه و شهروندان، ذی‌نفعان مختلف، قوانین، مقررات و ...) قرار دارند (رُزنبلوم<sup>۸</sup>، ۲۰۰۸ و اوریوم<sup>۹</sup>، ۲۰۰۵ و ۲۰۱۰). این فشارها ابهامات فراوانی را بر حسب هدف‌ها، روابط، مسئولیت‌ها و تعارض یا «تصادم» میان ارزش‌ها

1. Meier & O'Toole
2. Lipsky
3. Dahl
4. Weber
5. McCubbins & Schwartz
6. Moe
7. Jensen & McGrath
8. Rosenbloom
9. Overeem

به وجود می‌آورند. تنش میان نیاز برای کنترل و نیاز برای آزادی عمل (مولندر، گریمین و اریکسون<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲)، تنش میان نیازهای ذی‌نفعان مختلف، نیاز به ارائه خدمات کارا و اثربخش با بودجه محدود و احترام به انتظارات و توقع‌های رو به رشد عمومی، تنش میان سازگاری با شرایط و موقعیت‌های تغییر، نیاز برای حفظ استانداردهای موجود و مستخدم عمومی بودن در مقابل مستخدم سیاسی بودن (بورست و لیکو<sup>۲</sup>، ۲۰۱۷)، از جمله تنش‌ها و تصادم‌هایی هستند که در کار مدیران دولتی ایجاد می‌شوند.

رستگار، مومنی و همتی (۱۳۹۵) در پژوهشی به بررسی نقش ارزش‌های سازمانی در ایجاد تعهد سازمانی پرداختند. یافته‌های این پژوهش نشان داد که بُعد روانی ارزش‌های سازمانی مشتمل بر شاخص رشد و تعالی سازمانی و بُعد عاطفی ارزش‌های سازمانی مشتمل بر عزت نفس سازمانی و روابط سازمانی بر تعهد سازمانی کارکنان نمونه مورد مطالعه، اثرگذار بوده است، به طوری که با افزایش تعهد سازمانی کارکنان، تمایل آنها به ترک سازمان کاهش می‌یابد.

مایر و اتول (۲۰۰۶) در پژوهشی نشان دادند ارزش‌های بوروکرات‌ها فراتر از تصمیم‌ها و اقداماتی عمل می‌کند که می‌تواند به صورت معقول توسط ناظران سیاسی کنترل شود. علاوه بر این، ارزش‌ها بوروکرات‌ها را قادر می‌سازد تا در یک مفهوم پیش‌نگرانه و بدون هر گونه مداخله یا اشاره سیاست‌گذاران، نسبت به اولویت‌های کلی جامعه واکنش نشان دهند که «قانون واکنش مورد انتظار» نامیده می‌شود. آنها بر اهمیت نقش اثرگذار ارزش‌های بوروکرات‌ها در شکل دادن به خروجی‌ها و دستاوردهای چندگانه خطمشی تأکید می‌کنند.

برخی از پژوهشگران بر این باور هستند که خطمشی‌های دولت به دو طریق رفتار بوروکراسی را شکل می‌دهد: ۱. به صورت «کنترل» مستقیم بر رفتار بوروکرات‌ها و ۲. «نفوذ» غیرمستقیم بر ادراکات بوروکرات‌ها از نقش‌های حرفه‌ای خود (مایر و اتول، ۲۰۰۶ و مارو<sup>۳</sup>، ۲۰۰۹). در حالت نخست، دولت با استفاده از قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌های اداری و کنترل‌های سیاسی از طریق انتصاب‌ها و انتصاب‌های سیاسی مدیران دولتی می‌کوشد تا رفتار بوروکراسی را در مسیری قرار دهد که مطابق با میل آنها است. در روش دوم، سیاست‌گذاران بر ادراکات بوروکرات‌ها و مدیران دولتی از نقش‌های خود تمرکز کرده و تلاش می‌کنند تا با شناسایی و نفوذ بر ارزش‌های فردی و گروهی مدیران دولتی، آنان را در جهتی که به دستیابی به مقاصد سیاست‌گذاران منتج شود، سوق دهند. در روش نخست، کنترل به صورت دستوری و بالا به پایین بوده و در کوتاه‌مدت هدف‌های سیاست‌گذاران را تأمین می‌کند، اما روش دوم به دلیل غیرمستقیم بودن و نفوذ بر ارزش‌ها و ادراکات مدیران دولتی، نوعی «کنترل درونی» در بوروکراسی ایجاد می‌کند، اثرهای بلندمدت‌تری داشته و ماندگاری کنترل بر رفتار بوروکراسی را افزایش می‌دهد.

از این رو، هدف این پژوهش شناسایی ارزش‌های مستخدمان و مدیران دولتی در سازمان‌های دولتی ایران است. با توجه به مقدمه ذکر شده، پرسش اصلی این پژوهش به شرح زیر است:

– ارزش‌های مدیران دولتی کدام هستند و چگونه در اجرای خطمشی‌ها و برنامه‌های سازمان ایفای نقش می‌کنند؟

1. Molander, Grimen & Eriksen  
2. Borst & Lako  
3. Marrow

در ادامه این مقاله، ابتدا مروری بر پیشینه پژوهش انجام می‌گیرد و بر اساس آن، چارچوب نظری پژوهش ارائه می‌شود.

## پیشینه پژوهش

### ارتباط سیاست - اداره

در مطالعه بوروکراسی دولتی، ارتباط میان مقام‌های سیاسی (سیاست‌گذاران) و بوروکرات‌ها (موئه، ۲۰۰۵) و ارتباط میان بوروکراسی‌های دولتی و احزاب سیاسی منتخب یکی از پرتکرارترین منابع تنش در بوروکراسی‌ها محسوب می‌شود (برش، سرجیو و تیلور<sup>۱</sup>، ۲۰۱۷)، که عموماً به‌عنوان مطالعه اصیل و وکیل درک می‌شود. به این صورت که مقام‌های سیاسی، اصیل و بوروکرات‌ها نیز وکیل هستند (موئه، ۲۰۰۵). اصیل (سیاست‌گذاران) سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها را تدوین می‌کند و وکیل (مجریان و مدیران دولتی) باید خط‌مشی‌ها را اجرا کند، به این دلیل که نظرهای اصیل (سیاست‌گذاران) بر اساس خواست‌ها و نظرهای جامعه است. این موضوعی است که بحث دوگانگی سیاست - اداره را مطرح می‌کند.

دوگانگی سیاست - اداره از بحث‌برانگیزترین مباحث مرتبط با اداره امور عمومی از دهه ۱۸۸۰، یعنی از آغاز اعلان آن به عنوان یک رشته است (دمیر و نایهان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸) که توسعه آن معمولاً با وودرو ویلسون<sup>۳</sup> (۱۸۸۷) و ماکس وبر (۱۹۴۶) در ارتباط است (کمپل و پیترز<sup>۴</sup>، ۱۹۸۸). پژوهشگران خاطرنشان می‌کنند که طی دهه میان سال‌های ۱۹۲۷ و ۱۹۳۶، اداره امور عمومی به‌عنوان یک رشته مطالعاتی ایجاد شد و باور به دوگانگی سیاست - اداره در اوج قرار گرفت (زرنبلوم، ۲۰۰۸). این دوگانگی بر این ایده استوار است که اداره امور عمومی تا حدودی متفاوت از سیاست بوده و میان این دو مبحث، یک ارتباط سلسله‌مراتبی (مافوق - مادون) وجود دارد. سیاست درباره خط‌مشی‌گذاری است، یعنی مجموعه‌ای از فعالیت‌هایی که دربرگیرنده گزینه‌های ارزشی واضح و آشکار است. در سمت دیگر، اداره امور عمومی ابزاری است که برای تبدیل سیاست‌های تدوین‌شده به نتایج واقعی و ملموس از طریق کاربرد دانش و مهارت‌های تخصصی (مهارت و تخصص بوروکراتیک) استفاده می‌شود (دمیر و نایهان، ۲۰۰۸).

«دوگانگی سیاست - اداره»، با این اصل که سیاست‌گذاران نباید در اداره امور عمومی دخالت کنند و مستخدمان دولتی نیز نباید در محدوده سیاست وارد شوند، یکی از مهم‌ترین مباحثی است که طیف بسیار گسترده‌ای از اندیشمندان و کارگزاران اداره امور عمومی به آن توجه دارد و منبع مناقشات مستمر در رشته اداره امور عمومی بوده و مبحثی است که به‌طور عمده تا امروز حل نشده باقی مانده است. در موضوع ارتباط میان سیاست و اداره و ارتباط میان سیاست‌گذاران و بوروکرات‌ها (مدیران دولتی)، در قالب مکاتب فکری مختلف تلاش‌های اندیشمندانه‌ای انجام شده که به‌طور مختصر در جدول ۱ نشان داده شده است.

1. Bersch, Sérgio & Taylor  
2. Demir & Nyhan  
3. Wilson  
4. Campbell & Peters

جدول ۱. خلاصه مکاتب ارتباط سیاست و اداره

ابعاد	مکتب تفکیک	مکتب سیاسی	مکتب تعامل	مکتب ترکیب و یکپارچگی
تمایز سیاست - اداره	دوگانگی	تمایزناپذیر	همپوشانی	طیفی از تمایز تا همپوشانی در قلمروهای کارکردی بر مبنای اقتضانات
ماهیت ارتباط مقامات منتخب و اداره‌کنندگان	فرا دست - فرودست	برابر / رقابتی	مشارکت / مکمل (مقامات منتخب مقدم هستند).	مشارکت / مکمل (تقدم بر اساس نزدیکی به قلمرو وظیفه‌ای)
تصور نسبت به حکمرانی	توافق و اجماع	تعارض	تعارض (می‌تواند از طریق همکاری محدود شود).	تعارض و همپوشانی نقش‌ها (که از طریق همکاری، اعتماد و درک متقابل محدود می‌شود).
نقش مدیران دولتی در خطمشی‌گذاری	مشاوره سیاسی به مقامات منتخب، اجرای خطمشی	تدوین، اجرا و ارزیابی خطمشی	تدوین خطمشی (به غیر از مأموریت و هدف‌های کلی)، و اجرا و ارزیابی خطمشی	مشارکت و همکاری یکپارچه در تدوین، اجرا، و ارزیابی خطمشی
تعیین تقسیم کار از طریق	ساختاری - کارکردی	پویا / پیوسته در حال تغییر	ساختاری - کارکردی (اثر متقابل و نقش‌های همپوشانی شده)	ساختاری - کارکردی (با همکاری و درک متقابل نقش شریک)
تصور نسبت به اداره‌کنندگان عمومی سیاسی	اثر بخشی اندک در سیاست	از لحاظ سیاسی شایسته	نیازمند توسعه مهارت‌های سیاسی (برای کمک و فهم بهتر مقامات منتخب)	نیازمند توسعه مهارت‌های سیاسی (برای درک و اثرگذاری بهتر و بیشتر در خطمشی‌گذاری)
الگوی دولت	نماینده	مشارکتی، جامع	نماینده، مشارکتی	نماینده و مشارکتی
منبع مشروعیت اداره امور عمومی	قانون‌گذاری، کمک‌های ویژه مبتنی بر اختیار از جانب سرپرستان سیاسی	تصمیم‌های اداری پاسخگو و یا بازتاب‌دهنده ارزش‌های جامعه (نه معیار مشروعیت از پیش تعیین شده)	قانون‌گذاری، کمک‌های ویژه مبتنی بر اختیار از سرپرستان سیاسی و ارزش‌های جامعه	قانون‌گذاری، کمک‌های ویژه مبتنی بر اختیار از سرپرستان سیاسی و ارزش‌های جامعه
ابزارهای اولیه برای حل تعارض	اختیار (رسمی)	مصالحه، به کار بردن قدرت (رسمی و غیررسمی)	همکاری، درک و احترام متقابل	همکاری، درک، اعتماد و احترام متقابل
غایت‌شناسی	اداره امور عمومی توانمند و پاسخگو (نسبت به نمایندگان منتخب)	اداره امور عمومی دموکراتیک	اداره امور عمومی توانمند، پاسخگو و علاقه‌مند به جامعه	اداره امور عمومی توانمند، پاسخگو، متکی بر ارزش‌های انسانی و اجتماعی و علاقه‌مند به تأمین نیازهای جامعه
هراس از	فساد سیاسی و استبداد اداری	جامعه غیردموکراتیک (که قدرت و ثروت به صورت نابرابر توزیع شده است).	فساد سیاسی و استبداد اداری	فساد سیاسی و اداری
نحوه برخورد با فساد سیاسی و استبداد اداری	به حداقل رساندن تعامل میان مقامات منتخب و مقامات اداری	فساد سیاسی و استبداد اداری حاصل تمرکز قدرت بوده و راه‌حل آن پراکندن قدرت است.	به حداقل رساندن تعامل میان مقامات منتخب و مقامات اداری. ارزش‌های متقابل مانع تمایلات برای فساد سیاسی و استبداد اداری می‌شوند.	به حداقل رساندن تعامل زدوبندهای میان مقامات منتخب و مقامات اداری، شفافیت، پراکنش قدرت به منظور جلوگیری از تمرکز آن و تأکید بر ارزش‌های مشترک

### ۱. مکتب تفکیک

مکتب فکری «تفکیک» بیانگر جدایی سیاست از اداره است. اندیشمندان تفکیک، قلمرو دولتی را به دو محدوده سیاست و اداره تقسیم می‌کنند که وظیفه سیاست تعیین وظایف اداره است و وظیفه اداره، شایستگی بی‌طرفانه نسبت به فرایند سیاسی است (پیترز<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). در اداره امور عمومی سنتی و بر اساس نظریه اصیل - وکیل (موئه، ۲۰۰۵)، اختیار و آزادی عمل بسیار محدودی به مقام‌های اداری داده شده و نقش مدیران دولتی در اداره امور عمومی سنتی تبعیت از قواعد و دستورالعمل‌های مناسب است (استوکر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳). یکی از نگرانی‌های ویلسون (۱۸۸۷) فساد و سیاسی‌سازی مداخلات سازمان‌های حزبی در امور اداری بود. این نظریه با مسئله پاسخگویی بوروکراسی، تحدید حدود اختیارات بوروکرات‌ها در راستای کارایی اداره و جلوگیری از فساد ماشین اداری در ارتباط است (ویلسون، ۱۸۸۷). دیدگاه جدایی سیاست از اداره (ویلسون، ۱۸۸۷) حرکتی انقلابی در راستای رویارویی با یک نظام سیاسی بود که «نظام تاراج» نامیده می‌شد. نظام تاراج از این بیان ناشی می‌شد که «غنائم به طرف پیروز تعلق دارد» و پس از هر انتخابات، از بالاترین تا پایین‌ترین شغل اداری توسط حزب برنده اشغال می‌شود. نظام تاراج در دهه ۱۹۳۰ و در جریان ریاست جمهوری آندرو جکسون به بدترین شکل خود درآمد (هیوز<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳).

### ۲. مکتب سیاسی

بر خلاف مکتب «تفکیک»، طرفداران مکتب «سیاسی» بارد کامل تمایز میان سیاست و اداره، به اداره امور عمومی به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از فرایند سیاسی توجه می‌کنند (سایمون<sup>۴</sup>، ۱۹۴۷؛ والدو<sup>۵</sup>، ۱۹۸۴ و ۱۹۴۸ و دیمیر<sup>۶</sup>، ۲۰۰۸). این مکتب نقش ابزاری و فرودستانه اداره امور عمومی در رابطه با مقام‌های منتخب را مردود می‌داند. والدو (۱۹۸۴) و عملکرد اداره را اساساً سیاسی دانسته و معتقد است اداره در بستری سیاسی شکل می‌گیرد. برخی معتقدند مستخدمان دولت سیاست‌مدار نیستند، اما با سیاست‌گذاران کار می‌کنند و نمی‌توانند از قضاوت‌های سیاسی در رابطه با کارشان اجتناب کنند (هانسن و آپرسبو<sup>۷</sup>، ۲۰۰۲ و مایر و اوتول، ۲۰۰۶).

### ۳. مکتب تعامل

مکتب «تعامل» دربرگیرنده نظرهای گروهی از اندیشمندان است که با وجود حفظ نقش‌های سنتی و دورنماهای منحصر به فرد مقام‌های اداری و منتخب، بر درجه بالای مشارکت میان آنها تأکید می‌کند. این مکتب تفاوت‌های منطقی و روان‌شناسانه میان سیاست و اداره یا عدم تشابه در دورنماها، ارزش‌ها و جایگاه رسمی مقام‌های منتخب و اداری را تصدیق می‌کند (والدو، ۱۹۸۰ و اسوارا<sup>۸</sup>، ۱۹۹۹). آنچه این مکتب را تا حدودی از دو مکتب قبلی متمایز می‌کند، تأکید بر «همکاری مستمر» میان مقام‌های منتخب و اداری در فرایند خطمشی‌گذاری است (دیمیر، ۲۰۰۸).

1. Peters  
3. Hughes  
5. Waldo  
7. Hansen & Ejersbo

2. Stoker  
4. Simon  
6. Demir  
8. Svara

بر اساس اعتقاد رور<sup>۱</sup> (۱۹۷۸) سیاست و اداره از یکدیگر جدا نیستند، بلکه وقتی یک مدیر دولتی تصمیم‌هایی اتخاذ می‌کند، سیاست و اداره هر دو به صورت همزمان حاضر هستند. وی تصریح می‌کند، مسئله مدیران دولتی این نیست که بوروکرات‌ها به صورت مفرط در تدوین خطمشی مشارکت می‌کنند، بلکه مسئله این است که به هیچ وجه مشارکت نمی‌کنند. این مسئله، مسئله یک جامعه دموکراتیک است. موضوع مهم در مکتب تعامل، میزان مشارکت مدیران دولتی در سیاست، خطمشی‌گذاری و میزان درگیر شدن سیاست‌گذاران در اداره و اجرای سیاست‌ها و خطمشی‌ها است (هانسن و آپرسبو، ۲۰۰۲).

#### ۴. مکتب ترکیب و یکپارچگی

در مکتب ترکیب و یکپارچگی ارتباط میان سیاست‌گذاران و مدیران دولتی، الگوهای مختلف تفکیک، سیاسی و تعامل برای ایجاد ارتباطی مطلوب میان سیاست‌گذاران و مدیران دولتی، با یکدیگر ترکیب می‌شوند. بهترین الگوی ارتباط سیاست - اداره، «الگوی ترکیبی» مکاتب تفکیک، سیاسی و تعاملی است، به طوری که با استفاده از مکتب تفکیک، می‌توان وظایف ذاتی سیاست و اداره را شناسایی کرد و از هم تمیز داد. با استفاده از مکتب تعاملی، می‌توان الگوی مکمل را ایجاد کرده و همکاری میان آنها را تقویت کرد و با استفاده از مکتب سیاسی، می‌توان سیاست را در راستای بهبود عملکرد دولت به کار گرفت. هر یک از مکاتب به مسائل ویژه‌ای می‌پردازند. مکتب تفکیک به تمیز دادن سیاست از اداره کمک می‌کند، مکتب تعامل مشارکت دادن مقام‌های منتخب و مقام‌های اداری را سودمند می‌داند و این امکان وجود دارد که مکتب سیاسی به بهره‌برداری بهتر از سیاست برای دستیابی به هدف‌های سیاسی و اجتماعی کمک کند. هر یک از مکاتب دارای محدودیت‌ها و ضعف‌هایی است و به این دلیل، جامعه اداره امور عمومی به حفظ هر سه مکتب در فهرست موجودی فکری خود نیاز دارد. در جایی که یک مکتب ناکام می‌ماند، ممکن است سایر مکاتب ما را نجات دهند (دمیر، ۲۰۰۸).

در واقع، مکتب ترکیب و یکپارچگی، مکتبی اقتضایی است که بر اساس شرایط و اقتضائات، از مزایای هر یک از مکاتب سه‌گانه (تفکیک، سیاسی و تعاملی) بهره‌مند می‌شود. با توجه به شناخت تاریخی صحیح از ارتباط متقابل و پیوسته میان مقام‌های منتخب و مدیران، به جای اینکه الگوی دوگانه‌ای ایجاد شود، به یک الگوی مکمل، ترکیبی و یکپارچه رهنمون می‌شود که پژوهش حاضر به آن تأکید کرده است.

بر خلاف اداره امور عمومی سنتی، رویکردهای نوین در اداره امور عمومی از قبیل خدمات عمومی نوین (دنهاردت و دنهاردت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰) و ارزش عمومی (مور<sup>۳</sup>، ۱۹۹۵)، سیاست را به‌عنوان هسته اصلی چالش مدیریتی مطرح می‌کنند و خارج شدن سیاست از وظایف مدیریتی را موجب شکست و ناکامی می‌دانند (استوکر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۶). از این رو، برقراری ارتباط میان سیاست‌گذاران و مدیران دولتی (سیاست و اداره) را امری ضروری می‌دانند و برای آن دلایل متعددی بر می‌شمارند.

1. Rohr  
2. Denhardt & Denhardt  
3. Moore

۱. در هر حکومتی، نظام‌های سیاسی و اداری با یکدیگر تعامل داشته و بر یکدیگر اثر می‌گذارند. از یک طرف، کارآمدی و عملکرد مناسب و بالای نظام سیاسی، یک نظام اداری پاسخگو را ایجاد می‌کند و از طرف دیگر، کارکرد درست و صحیح یک نظام اداری، مشروعیت و اعتماد جامعه به نظام سیاسی را تضمین می‌کند. باید توجه داشت که بوروکرات‌ها راهبران نظام اداری هستند. ناتوانی در کسب رضایت شهروندان موجب کاهش اعتماد عمومی، مشروعیت نظام، مشارکت عمومی و همگرایی در جامعه می‌شود (مولوی، طهماسبی، دانایی‌فرد و حمیدی‌زاده، ۱۳۹۶). علاوه بر این، ناتوانی دولت در تأمین نیازها، خواست‌ها، مطالبات و انتظارات جامعه و جلب رضایت شهروندان بوروکراسی‌هراسی را به دنبال خواهد داشت.
۲. سیاست‌گذاران، مأموریت، چشم‌اندازها و هدف‌ها را تدوین می‌کنند، سپس، با همکاری اداره‌کنندگان، خطمشی یا راه‌های اجرایی و پیاده‌سازی مأموریت، چشم‌اندازها و هدف‌ها را تشریح می‌کنند. پس از آن، در بُعد اداره نیز برای تکمیل و ارائه خدمات به جامعه و دریافت شکایات و انتقادات شهروندان در رابطه با برنامه‌ها و خدمات ارائه‌شده، میان سیاست‌گذاران و اداره‌کنندگان تعامل برقرار می‌شود. سیاست‌گذاران مایل هستند پیاده‌سازی خطمشی و ارائه خدمات مطابق با آنچه آنها تدوین کرده‌اند، انجام شود. با وجود این، در این بخش نیز مشارکت و دخالت خواهند کرد (هانسن و آپرسبو، ۲۰۰۲).
۳. در سراسر دستگاه‌های اجرایی، مدیران نظرهای خطمشی‌گذاران را به کار می‌گیرند و خطمشی‌های عمومی را آن گونه که مناسب می‌بینند شکل می‌دهند. در بُعد مدیریت، اداره‌کنندگان به امور مدیریت مؤلفه‌های درون‌سازمانی از قبیل هماهنگی کارکنان، به‌کارگیری زیردستان، بررسی شکایات‌های کارکنان و دستورالعمل‌های کارگزینی می‌پردازند. اما در عمل متفاوت با آنچه تقسیم‌بندی شده است اتفاق می‌افتد و اداره‌کنندگان هم می‌توانند و هم باید در تدوین مأموریت، چشم‌اندازها و هدف‌ها مشارکت کرده و بر آن اثرگذار باشند، زیرا اجراکنندگان اصلی آن هستند (هانسن و آپرسبو، ۲۰۰۲).
۴. بر اساس تفکرات ماری پارکر فالت و با تکیه بر نظر بارنارد (بارنارد، ۱۹۳۸)، سایمون (۱۹۴۷) معتقد است اختیار از پایین سلسله‌مراتب سازمانی سرچشمه می‌گیرد (سایمون، ۱۹۴۷). بوروکرات‌ها هم دارای ارزش‌ها و هم دارای یک «ناحیه پذیرش» هستند و در شرایط معمول درخواست‌های اقدام خارج از این ناحیه را نمی‌پذیرند (مایر و اوتول، ۲۰۰۶).
۵. ماس و رادوی<sup>۲</sup> (۲۰۰۱) معتقدند که «خطمشی عمومی همان‌گونه که اجرا می‌شود، شکل می‌گیرد و همان‌گونه که شکل می‌گیرد، اجرا می‌شود». این بیان، نشان‌دهنده درهم‌تنیدگی<sup>۳</sup> دو مفهوم سیاست و اداره (خطمشی و اجرا) است که در هر دو مرحله تدوین و اجرای خطمشی نقش بسزایی ایفا می‌کنند.

1. Barnard  
 2. Maass & Radway  
 3. Intertwinement

تنها چیزی که زمینه وجود تفاوت میان سیاست‌گذاران و مدیران را نشان می‌دهد، میزان اثرگذاری هر یک از سیاست‌گذاران و مدیران بر هر یک از مراحل تعیین مأموریت، چشم‌انداز و هدف، اداره و مدیریت مأموریت و خطمشی است. در مراحل بالایی (یعنی تعیین مأموریت، چشم‌انداز، هدف و تدوین خطمشی)، اثرگذاری و نفوذ سیاست‌گذاران بیشتر است و در مراحل پایین‌تر (یعنی اداره و مدیریت)، مدیران اثرگذاری و نفوذ بیشتری دارند، که تعیین این امر (یعنی میزان اثرگذاری‌ها بر مراحل مختلف) نیز دشواری‌های خاص خود را دارد. از این رو، می‌توان گفت که سیاست‌گذاران و اداره‌کنندگان دارای ارتباط و تعاملات پویای ویژه‌ای هستند و در اجرای خطمشی از مرحله تدوین تا پیاده‌سازی آن، تعارض‌ها و احتجاجاتی با یکدیگر پیدا می‌کنند (هانسن و آپرسو، ۲۰۰۲).

### ارزش‌های مدیران دولتی

عدم توافق مستمر درباره تعریف و سنجش ارزش‌ها، مسئله‌ای است که اغلب به‌وسیله پژوهشگران اخلاق سازمانی بیان می‌شود و به «سردرگمی ادبیات در زمینه ارزش‌ها» منجر می‌شود (فان در وال و هوپرتس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸). بر اساس نظر پانت و اوجا<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) ارزش‌ها ایده‌آل‌هایی انتزاعی هستند که به‌عنوان اصول هدایت‌کننده مهم اقدامات انسانی عمل می‌کنند. آنها بر این باورند که ارزش‌های مدیریتی آن دسته از ایده‌آل‌های انتزاعی هستند که به‌عنوان اصول هدایتگر در مدیریت یک مؤسسه یا یک گروه عمل می‌کنند.

پژوهش در رابطه با ارزش‌های بخش عمومی از زمان نخستین کنفرانس مینوبروک (۱۹۶۸) و در اثر فرانک مارینی با عنوان «به‌سوی اداره امور عمومی نوین: دورنمای مینوبروک» آغاز شد که به مسائل اخلاقی و ارزشی در اداره امور عمومی، عدالت اجتماعی، پاسخگویی و مشارکت توجه کرده است (مارینی<sup>۳</sup>، ۱۹۶۸). به اعتقاد کریستینسن، لای و لی‌گرید<sup>۴</sup> (۲۰۰۷)، هنگامی که نخستین موج اصلاحات ساختاری از طریق هدف‌های نهضت مدیریت دولتی نوین (NPM) ایجاد شد، موج جدیدی از اصلاحات فرهنگی آغاز شد که بر محوریت ارزش‌های مشترک تأکید داشت (کریستینسن و همکاران، ۲۰۰۷).

ارزش‌های خدمت عمومی، ضوابط و معیارهایی برای عمل مستخدمان و مدیران دولتی بوده و راهنماهایی هستند که چگونگی مشارکت مستخدمان و مدیران دولتی با جامعه را تعیین می‌کنند (والدو، ۱۹۸۴). ارزش‌های مدیران دولتی به‌عنوان نیرویی نهفته و بدون سر و صدا برای درک و فهم زندگی سازمانی و بین‌فردی به‌کار می‌روند (مولینا و مک‌کتون<sup>۵</sup>، ۲۰۱۲).

ارزش‌های عمومی تقریباً همه جا پیدا می‌شوند و ساختار بیشتر جوامع را شکل می‌دهند. در واقع، تمدن سرشار از ارزش‌هایی از قبیل استقلال، رفاه و آبادانی، خلاقیت، عدالت، مساوات، برابری، کارایی، شایستگی، انصاف، دوستی و

1. Van der Wal & Huberts
2. Pant & Ojha
3. Marini
4. Christensen, Lie & Laegrid
5. Molina & McKeown

صمیمیت، حقیقت و زیبایی است. این ارزش‌ها و سایر ارزش‌های عمومی رفتار افراد، دولت‌ها و جوامع را به صورت‌های متفاوت هدایت و توجیه می‌کنند (بوزمن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). نزدیکی و تناسب ارزش‌ها (رهنورد، ۱۳۹۶) در بخش دولتی، به ایجاد سرمایه اجتماعی کمک می‌کند.

پژوهشگران بر این باور هستند که ارزش‌ها آفریده انسان‌ها هستند و به وسیله آنها نیز تغییر می‌کنند. ارزش‌ها محصول فرایندهای اجتماعی - روان‌شناسانه بوده و از تعاملات میان افرادی حاصل می‌شوند که به پدیده‌ها معانی مختلفی می‌بخشند. پژوهشگران معتقدند افراد صرفاً بر اساس ارزش‌های تحمیلی نظام‌های اجتماعی به عنوان واقعیت‌های اجتماعی عمل نمی‌کنند. در واقع، مدیران افراد متخصصی هستند که عاری از ارزش نیستند، بلکه حلال مشکلات اجتماعی هستند. در یک نظام مدیریت دموکراتیک، هر مستخدم دولتی، نخست، مسئولیت شهروند بودن را در یک جمهوری دموکراتیک و مبتنی بر قانون اساسی بر عهده دارد (بلون<sup>۲</sup>، ۱۹۸۰)، بنابراین، هم متأثر از ارزش‌های شهروندی است که جزئی از ارزش‌های فردی و جمعی اوست و هم حافظ منافع شهروندی است که در هر دو صورت، این ارزش‌ها را در فعالیت‌ها و اقدامات روزانه خود اعمال می‌کند. فردریکسون (۱۹۹۴) بر این باور است که ارزش‌ها روح اداره امور عمومی هستند (فردریکسون<sup>۳</sup>، ۱۹۹۴).

ادبیات اداره امور عمومی سنتی نشان از اهمیت ارزش‌های بوروکرات‌ها و اثر این ارزش‌ها بر کنترل سیاسی و خروجی‌های خطمشی عمومی دارد (مایر و کراوس، ۲۰۰۳ و مایر و اوتول، ۲۰۰۶). «ارزش‌های بوروکراتیک» موضوعی است که با مفهوم «ارزش غیرشخصی بودن» بوروکراسی نوع ایده‌آل وپر (ویر، ۱۹۴۶ و هیوز، ۲۰۰۳) ارتباط تنگاتنگی دارد. ویر (۱۹۴۶) تلاش داشت با استفاده از اصل غیرشخصی بودن بوروکراسی، رفتارهای خودسرانه و مستبدانه را در یک مورد ایده‌آل، به طور کامل حذف کند. ارزش غیرشخصی بودن مقام‌های دولتی در بوروکراسی به این معنا است که سازمان موجودیتی جدای از زندگی شخصی کارکنان آن است و بوروکراسی‌ها (و به خصوص بوروکرات‌ها) باید در مسائل یکسان، رفتار برابر و یکسانی نشان دهند و نباید در رویارویی با مراجعه‌کنندگان مختلف، رفتارهای دوگانه و گوناگونی از خود به نمایش بگذارند. در واقع، ارزش غیرشخصی بودن بوروکراسی، میزان پیش‌بینی‌پذیری رفتار بوروکراسی و انتظار انجام امور به صورت دقیق و از پیش تعیین‌شده را افزایش می‌دهد (ویر، ۱۹۴۶). پژوهشگران به اداره امور عمومی ارزش‌های موجود در نظام‌های اداری به عنوان یکی از عناصر و حتی کلیدی‌ترین عنصر توجه می‌کنند و بر این باورند که در بیشتر موارد، ارزش‌های بوروکرات‌ها نفوذ و اثرگذاری عوامل سیاسی را تضعیف می‌کنند (مایر و اوتول، ۲۰۰۶).

آستروم<sup>۴</sup> (۲۰۰۸) با تبیین اینکه ماهیت کار مدیران دولتی ایجاد تعادل میان مسئولیت خود نسبت به مقام‌های مافوق اداری و سیاسی و مسئولیت خود نسبت به دریافت‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی است، تأکید می‌کند که مسئولیت نخست مدیران دولتی باید در قبال دریافت‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی باشد. وی معتقد است مستخدم

1. Bozeman
2. Bellone
3. Frederickson
4. Ostrom

دولتی در یک جامعه دموکراتیک، مستخدمی است که بی‌طرف و تابع فرمان مافوق خود نیست، بلکه با استفاده از منطق و ابزارهای مسالمت‌آمیز، تبعیت از تلاش‌های غیرقانونی برای بهره‌برداری از منافع عمومی و استفاده از قابلیت‌های توسل به زور حکومت برای تضييع حقوق اشخاص را رد می‌کند (آستروم، ۲۰۰۸).

مایر و اوتول (۲۰۰۶) در پژوهشی اثرهای کنترل سیاسی و ارزش‌های بوروکراتیک بر عملکرد بوروکراسی را بررسی کردند. این پژوهش نشان داد نتایج تابعی از ویژگی‌های منحصر به فرد بوروکرات‌ها و سیاست‌گذاران خاصی نیست، بلکه هم اثرهای ارزش‌های بوروکراسی و هم اثرهای سیاست‌گذارها بر عملکرد بوروکراسی مؤثر هستند. مایر و اوتول (۲۰۰۶) ادعا می‌کنند سیاست‌گذاران، به شیوه‌های مختلف بر بوروکراسی اثر می‌گذارند، ولی «کنترل» را واژه مناسبی برای بیان رابطه میان سیاست‌گذاران و بوروکرات‌ها نمی‌دانند و معتقدند با مطالعاتی که مبتنی بر فرضیه‌های بوروکراسی غیرفعال (یعنی نادیده‌گیرنده ارزش‌های بوروکراسی) هستند، باید با شک و تردید برخورد کرد. یافته‌های پژوهش نشان دادند که در تبیین خروجی‌ها و دستاوردهای بوروکراتیک، ارزش‌های بوروکراتیک به‌شدت اثرگذارتر از عوامل سیاسی هستند. بر اساس مطالب پیش‌گفته پرسش‌های زیر مطرح می‌شود:

- در زمان اجرای سیاست‌ها و خطمشی‌ها، مدیران دولتی بر چه اساسی رفتار می‌کنند؟
- نقش ارزش‌ها، احساسات، نگرش‌ها، قضاوت‌ها و نیت آنان در ارائه خدمات عمومی چیست؟

### روش‌شناسی پژوهش

مسئله ارزش‌های مدیران در بخش دولتی، پرسش‌هایی در رابطه با ماهیت واقعی کار مدیران در بخش دولتی ایران مطرح می‌کند که تاکنون پژوهشی در این باره صورت نگرفته است. از این رو، این پژوهش می‌کوشد تا با استفاده از رویکردی اکتشافی، تصویری کلی از شرایط کار کارکنان و مدیران در بخش دولتی ایجاد کرده و حقایق کار مدیران دولتی را آشکار کند، تا از این طریق بتواند فرضیه‌ها و ایده‌های نوینی به وجود آورده و خط سیر پژوهش‌های بنیادی و کاربردی آتی در زمینه اداره امور عمومی را ترسیم و تبیین کند. از این رو، تصمیم گرفته شد در این پژوهش از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با تأکید بر رویکردی اکتشافی استفاده شود (علوی و قلی‌پور، ۱۳۸۸).

در این پژوهش، به این پرسش‌ها می‌پردازیم: «رابطه سیاست و اداره در سازمان‌های دولتی ایران چگونه است؟»، «تصمیم‌ها و اقدامات مدیران دولتی تا چه حد در اجرای وظایف اداری، متأثر از خواست‌ها و ارزش‌های سیاست‌گذاران (اصیل) یا متأثر از ارزش‌های فردی (بوروکراتیک) مدیران دولتی است؟» و «مدیران تا چه حد اجازه دارند هنگام ارائه خدمات عمومی بر اساس ارزش‌ها، احساسات، نگرش‌ها، قضاوت‌ها و نیت خود عمل کنند؟». به نظر می‌رسد برای این پرسش‌ها پاسخ قطعی‌ای وجود نداشته و رهنمودهای اندکی برای پاسخ به آنها وجود دارد و این از ویژگی‌های یک پژوهش اکتشافی است که باید به دنبال یافتن پاسخ‌هایی برای چنین پرسش‌هایی بود. از این رو، این پژوهش، از بُعد هدف، اکتشافی است و به این دلیل که مخاطب اصلی این پژوهش، جامعه علمی و سایر پژوهشگران هستند (نیومن، ۱۳۹۵)، از نظر مخاطب، پژوهشی بنیادی است.

تحلیل مضمون (یا تحلیل تیم) راهبرد اصلی این پژوهش است. به منظور تحلیل داده‌ها و اطلاعات کیفی، از روش تحلیل مضمون (یا تحلیل تیم) استفاده می‌شود. بر اساس پرسش‌های مطرح‌شده و پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان، موضوع‌های مورد بررسی در قالب مفاهیم متعدد کدگذاری می‌شوند. در رابطه با هر یک از مفاهیم، جمع‌بندی‌هایی که مبتنی بر نقل‌قول‌هایی از مصاحبه‌شوندگان است، ارائه می‌شود. دو نوع تحلیل مضمون (یا تیم) وجود دارد که با استفاده از آن می‌توان محتوای مصاحبه‌ها را تحلیل کرد، تحلیل مضمون نظری یا قیاسی (بالا به پایین) و تحلیل مضمون استقرایی (پایین به بالا) (براون و کلارک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶).

روش تحلیل مضمون (تیم) قیاسی یا نظری مبتنی بر علائق نظری یا تحلیلی پژوهشگر در زمینه‌ای خاص بوده و به‌طور آشکار تحلیلگر بنیان است. این شکل از تحلیل مضمون توصیف اندکی از کل داده‌ها فراهم آورده و از برخی از جنبه‌های داده‌ها، تحلیل مشروحی ارائه می‌کند.

در مقابل، رویکرد تحلیل مضمون استقرایی که در این پژوهش استفاده شده، به معنای شناسایی موضوعاتی است که به‌شدت با خود داده‌ها در ارتباط هستند. تحلیل مضمون استقرایی داده‌بنیان است و شباهت بسیاری با نظریه داده‌بنیاد دارد. در این روش تحلیلی، ممکن است موضوعات شناسایی‌شده ارتباط اندکی با پرسش‌های مطرح‌شده با مصاحبه‌شوندگان داشته باشند. این موضوعات مبتنی بر علائق نظری پژوهشگر نیستند. از این رو، تحلیل مضمون استقرایی عبارت از کدگذاری داده‌ها بدون تلاش برای تناسب آن با قالب‌هایی است که از قبل وجود دارند.

در ابتدای این پژوهش در نظر بود تا با توجه به منابع مالی و انسانی موجود و بر اساس زمان پیش‌بینی‌شده برای انجام پژوهش، مصاحبه‌هایی با تعدادی از مدیران دولتی که به‌صورت هدفمند از میان مدیران دولتی پنج دستگاه اجرایی مختلف انتخاب شده بودند، انجام شود. نمونه‌گیری قضاوتی یا هدفمند در موقعیت‌هایی استفاده می‌شود که در آن یک فرد متخصص با هدف خاصی که در ذهن دارد مبادرت به گزینش موردها می‌کند. این روش اغلب در پژوهش‌های اکتشافی یا زمینه‌ای استفاده می‌شود (نیومن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷). استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند یا قضاوتی در این پژوهش به این دلیل است که قصد داریم افراد خاصی را که در زمینه موضوع پژوهش حاضر اطلاعات مفیدی دارند (نیومن، ۱۳۹۵) انتخاب کرده و با آنها مصاحبه‌هایی ترتیب دهیم. برای این منظور، هماهنگی‌هایی صورت گرفت تا با افراد مد نظر مصاحبه‌هایی انجام شود. مدیران دولتی منتخب مدیران موفق بودند که دست‌کم دارای ۱۰ تا ۲۰ سال سابقه خدمت در پست‌های مدیریتی سطوح میانی و عالی استانی بودند. این مدیران از میان مدیران سازمان‌های امور مالیاتی، آموزش و پرورش، امور اقتصادی و دارایی، شیلات و جهاد کشاورزی انتخاب شدند.

انتخاب این جامعه به این دلیل انجام شد تا نمونه نسبتاً مناسبی از اداره‌ها و سازمان‌های دولتی را در بر گیرد و در عین حال، پژوهشگر بتواند با رایزنی‌هایی که انجام می‌دهد اطلاعات موثقی از این اداره‌ها گردآوری کند. در انتخاب جامعه آماری پژوهش سعی شد اداره‌هایی انتخاب شوند که از لحاظ نوع، ماهیت کار و فعالیت‌های جاری تفاوت‌های

1. Braun & Clarke  
2. Neuman

چشم‌گیری داشته باشند. محدود شدن جامعه آماری پژوهش به اداره‌های استان مازندران، به دلیل گستردگی جغرافیایی کشور، صرف زمان و هزینه بسیار بالای پژوهش در این مقیاس بوده است. دلیل دیگر، یکسان بودن فعالیت‌ها و دستورالعمل‌های اداری اداره‌ها و سازمان‌های مشابه بخش دولتی در استان‌های مختلف کشور است که می‌توان آن را به‌عنوان نمونه کوچکی از بخش دولتی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفت.

در نهایت، با ۲۰ نفر از مدیران، به تفکیک ۴ مدیر به‌ازای هر دستگاه اجرایی، مصاحبه‌هایی صورت گرفت. اشباع نظری، دلیل انجام ۲۰ مصاحبه بود. در پژوهش‌های اجتماعی، نقطه اشباع نظری میان ۱۰ تا ۱۵ مشارکت‌کننده است. به بیان دیگر، پس از انجام ۱۵ مصاحبه، داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز و مطلوب از مصاحبه‌شوندگان گردآوری شد و مشخص شد که داده جدیدی در مصاحبه ظاهر نشده است که بتواند سبب تغییر، تعدیل، توسعه، بزرگ‌تر شدن یا اضافه شدن به نظریه موجود شود (لوئیس‌بک، برایمن و لیاو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴)، اما برای اطمینان بیشتر، مصاحبه‌ها تا ۲۰ مصاحبه ادامه یافت.

در ابتدای مصاحبه، ضمن بیان هدف کلی پژوهش، تأکید شد که از مصاحبه‌ها فقط برای پژوهش استفاده می‌شود و هویت افراد به هیچ وجه در گزارش‌های پژوهشی و مقاله‌های منتشرشده مشخص نخواهد شد. ضبط صدای مصاحبه نیز با اجازه از مصاحبه‌شوندگان بود و در صورت مخالفت، به یادداشت‌برداری از مصاحبه‌ها اکتفا شد. با توجه به پرسش‌های پژوهش، پرسش‌های زیر در مصاحبه به‌عنوان پرسش اصلی در نظر گرفته شد و با توجه به ماهیت نیمه‌ساختاریافته مصاحبه، با توجه به پاسخ‌ها و مفهوم پاسخ‌های ارائه‌شده، پرسش‌هایی که امکان مطرح‌شدن داشتند، بیان شدند. در پایان هر مصاحبه، از مصاحبه‌شوندگان درخواست شد چنانچه مطالب دیگری برای طرح دارند اضافه کنند.

- در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های سازمان، مدیران دولتی بر چه اساسی عمل می‌کنند؟
- نقش ارزش‌ها، احساسات، نگرش‌ها، قضاوت‌ها و نیت آنان در ارائه خدمات عمومی چیست؟

متن مصاحبه‌ها به‌دقت پیاده‌سازی شده و به‌همراه یادداشت‌های برداشته‌شده برای تحلیل استفاده شد. برای تحلیل متن مصاحبه‌ها از روش تحلیل تم استفاده شد که در پژوهش‌های کیفی کاربرد گسترده‌ای دارد (براون و کلارک، ۲۰۰۶). در این پژوهش، ابتدا متن مصاحبه‌های ضبط‌شده پیاده شد و سپس با یادداشت‌هایی که طی مصاحبه برداشته شده بود، تکمیل شد. در گام بعد، با مطالعه دقیق این متون، برای هر یک از مصاحبه‌ها، تمامی ایده‌های مستقل در قالب مفاهیم و تم‌های فرعی شناسایی و به هر یک کدی اختصاص داده شد. جدول ۲ حاوی مثال‌هایی از مفاهیم شناسایی‌شده در متون پیاده‌شده یکی از مصاحبه‌ها است که در قالب تم‌های فرعی دسته‌بندی شده است. این کار برای هر یک از مصاحبه‌ها انجام گرفت و در صورت وجود بخش‌هایی با مضامین مشابه، در مصاحبه‌های گذشته، از همان کدهای قبلی اختصاص داده‌شده به‌عنوان نشانگر آنها استفاده شد. سپس، بر اساس تمام تم‌های فرعی شناسایی‌شده در کل پژوهش، دسته‌بندی کلی‌تری صورت گرفت که به شناسایی تم‌های اصلی منجر شد. در ادامه، نتایج حاصل از این فرایند ارائه می‌شود.

جدول ۲. مفاهیم و تیم‌های فرعی شناسایی شده در متن یک مصاحبه

عنوان تیم فرعی	کد تیم فرعی	عنوان مفهوم شناسایی شده و نقل قول مرتبط با آن	کد مفهوم
ارزش‌های اجتماعی مدیران دولتی	تیم فرعی ۱	انگیزه خدمت‌گزاری؛ «انگیزه خدمت‌گزاری یکی از انگیزه‌های اصلی در بخش عمومی است. هدف اصلی سازمان‌های عمومی ارائه خدمت به جامعه بوده و خدمت و جایگاه خدمت عمومی امانتی برای انجام وظیفه است. عرصه خدمت، عرصه کار و تلاش است و عرصه تنبلی و شانه خالی کردن از بار مسئولیت نیست. بر این اساس، مستخدمان بخش دولتی نباید این موقعیت عمومی - اجتماعی خود را که حاصل اشغال یک پست دولتی است مبنایی برای سوءاستفاده‌های شخصی خود قرار دهند و خود به عنوان هدف قرار گیرند.»	مفهوم ۵
		تعهد به منافع جامعه؛ «در این سازمان، کارکنان به‌طور مستقیم و غیرمستقیم با مردم در ارتباط هستند و از مطالبات آنها آگاهی دارند. اگر همکاران به‌صورت حرفه‌ای عمل نکنند، اختلاس، فساد اداری و سوءاستفاده از اموال و دارایی‌های عمومی فراگیر می‌شود که علاوه بر آسیب‌رسانی به منافع مالی جامعه، نارضایتی عمومی و بی‌اعتمادی نسبت به دولت و حاکمیت را به‌همراه خواهد داشت. بنابراین، عمل دقیق و صحیح به وظایف حرفه‌ای، به‌طور دقیق در راستای حفظ منافع جامعه است.»	مفهوم ۳
ارزش‌های فردی مدیران دولتی	تیم فرعی ۲	ارزش توفیق‌طلبی؛ «برای من، پاداش‌های معنوی بسیار باارزش‌تر از پاداش‌های مادی است. هدف من از انجام وظایف، صرفاً دستیابی به پاداش و مزایای شغلی بیشتر نیست، بلکه آنچه برای من رضایت‌بخش و لذت‌بخش است، این است که وظایف خود را در کوتاه‌ترین زمان ممکن و با کیفیت بسیار مطلوب به پایان برسانم. از این رو، تلاش می‌کنم با زیر و بم سایر وظایف و فرایندهای سازمانی که ارتباط چندانی با وظایف فعلی من ندارند، آشنا شوم تا در زمان نیاز بتوانم بهترین عملکرد را داشته باشم، حتی در ساعات غیراداری ساعت‌ها زمان صرف می‌کنم تا چیزهایی جدید یاد بگیرم یا یک پروژه ناتمام را به پایان برسانم.»	مفهوم ۷
		ارزش قانون‌گرایی؛ «به‌دلیل آثار و تبعات برخی از اقدامات و ضرورت پاسخگویی مدیران دولتی در مقابل اقدامات خود، مدیران سعی می‌کنند تا در چارچوب قانون، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها عمل کنند، اما در برخی از موارد، به‌منظور ترغیب ذی‌نفعان و فرهنگ‌سازی درباره فعالیت‌های سازمان، به‌صورت غیررسمی اقداماتی انجام می‌دهند، اما به‌صورتی که مشکلی را برای مدیر به وجود نیاورد.»	مفهوم ۱۷

اعتبارپذیری، در پژوهش کیفی، بیش از آنکه به صحت و درستی اطلاعات گردآوری شده اهمیت بدهد، به اصالت و اعتبار گزارشی اهمیت می‌دهد که قادر باشد از جریان عادی و معمول فعالیت‌های اجرایی و اداری سازمان مورد مطالعه اطلاعات معتبری ارائه دهد. ابزار کیفی گردآوری اطلاعات (مصاحبه) در این پژوهش، به‌دلیل تمرکز بر دیدگاه‌های درونی افراد مورد مطالعه و ارائه اطلاعات منصفانه و صادقانه از فهم پاسخ‌دهندگان و ارائه توصیف‌های واقعی از تجربیات افراد مورد مطالعه نسبت به فعالیت‌های اجرایی و اداری جاری سازمان‌ها، از اعتبارپذیری بالایی برخوردار است.

در پژوهش‌های کیفی، به‌خصوص در استفاده از ابزاری مانند مصاحبه، به‌دلیل تغییر مداوم ارتباط میان پژوهشگر و

موضوع مورد مطالعه، مفهوم اعتمادپذیری یا اطمینان‌پذیری مشابه آنچه در پژوهش کمی مشاهده می‌شود (پایایی)، وجود ندارد، بلکه، چگونگی برقراری ارتباط پژوهش با پدیده و افراد مورد مطالعه، تعیین‌کننده اعتبار و اصالت گزارش‌های ارائه‌شده است. راهبردهای ممیزی پژوهش از قبیل حساسیت پژوهشگر، کفایت نمونه‌گیری، استفاده از فرایندهای ساختاریافته در انجام مصاحبه‌ها، ثبت و تفسیر داده‌ها، مقایسه یافته‌ها، نحوه نگارش گزارش و نتایج حاصل از پژوهش، قابل فهم بودن آن و استفاده از مدارک و مستندات و شواهد کافی که توسط پژوهشگران پژوهش حاضر اتخاذ شده است، باعث شد این پژوهش از میزان اعتمادپذیری و اطمینان‌پذیری بالایی برخوردار باشد.

## یافته‌های پژوهش

### ارزش‌های مدیران دولتی

مدیران دولتی، از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر کار مدیران دولتی و در نتیجه، رفتار و عملکرد بوروکراسی دولت هستند. سازمان‌ها از انسان‌ها تشکیل شده‌اند و هر یک از آنها دارای باورها، اعتقادات، ارزش‌ها، عواطف و احساسات، نیات و قضاوت‌های گوناگونی هستند که به رفتارشان شکل می‌دهد و عملکرد بوروکراسی را تعیین می‌کند. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان<sup>۱</sup> اظهار داشت:

**PA07:** «سازمان‌ها از عناصر انسانی تشکیل شده‌اند و این انسان‌ها دارای عواطف و احساسات، ارزش‌ها، اخلاقیات و روحیات گوناگونی هستند که رفتار اداری - اجرایی آنها و در مجموع، رفتار کلی دستگاه اجرایی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، نظر به اینکه سازمان ما با انسان‌ها سر و کار دارد، نیازمند انسان‌هایی است که برای ارائه خدمات دارای انگیزه کافی باشند. بنابراین، باید به ارزش‌ها، روحیات و اخلاقیات نیروهای انسانی توجه ویژه‌ای شود.»

مدیران دولتی دارای ارزش‌هایی هستند که برای آنان بایدها، نبایدها و محدوده‌های رفتاری مشخصی تعیین می‌کند. به بیان دیگر، ارزش‌های مدیران و مستخدمان دولتی، تمیزدهنده رفتارهای درست و نادرست آنان است، به گونه‌ای که یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت که:

**PA03:** «وجدان و ارزش‌های شخصی و درونی افراد تعیین‌کننده و تمیزدهنده رفتار درست و نادرست در محیط اداری و سیستم اجرایی است.»

با توجه به تبیین‌های ارائه‌شده توسط مصاحبه‌شوندگان، به نظر می‌رسد بتوان ارزش‌های مدیران دولتی را در دو بخش «ارزش‌های اجتماعی» و «ارزش‌های فردی» طبقه‌بندی کرد. به بیان دیگر، ارزش‌های مدیران دولتی را می‌توان در ارزش‌های اجتماعی و فردی آنان جست‌وجو کرد. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است ارزش‌ها را باید به ارزش‌های «عام» و «خاص» تقسیم کرد و اظهار داشت:

۱. نقل‌قول‌هایی که از مصاحبه‌شوندگان ذکر شده است، با حروف لاتین PA نشان داده شده که مخفف (Public Administrator (PA) و به معنای «مدیر دولتی» است و عددی که در کنار PA قرار گرفته نشان‌دهنده ترتیب مدیران دولتی است که با آنها مصاحبه شده است.

**PA01:** «ارزش‌ها را می‌توان به ارزش‌های عام و خاص تقسیم کرد. وظیفه‌شناسی، عمل به تکالیف، وطن‌پرستی، قانون‌مداری و عمل در راستای تحکیم نظام جمهوری اسلامی، ارزش‌های عامی هستند که باید در میان یکایک افراد جامعه وجود داشته باشد، ارزش‌های خاص مبتنی بر شخصیت منحصر به فرد افراد هستند. به‌طور مثال، توجه به حلال و حرام در محیط اداری و رعایت ساعات کار مفید اداری، از جمله ارزش‌های خاصی هستند که در صورت وجود می‌توانند اجرای صحیح سیاست‌ها را تضمین کنند.»

### ارزش‌های اجتماعی مدیران دولتی

منظور از ارزش‌های اجتماعی، ارزش‌هایی هستند که بر مسائل اجتماعی متمرکز بوده و به‌طور مستقیم در راستای منافع جامعه و شهروندان قرار دارند. ارزش‌های اجتماعی مدیران دولتی ناظر به ارزش‌هایی هستند که به‌طور مستقیم در ارتباط با جامعه شکل می‌گیرند و حاصل تمایل مستقیم مدیران دولتی نسبت به منافع جامعه هستند. این ارزش‌ها عبارت‌اند از خیرخواهی، همدردی و دلسوزی، تعهد به نفع جامعه، فداکاری، انگیزه خدمت‌گزاری و آگاهی‌بخشی به جامعه و شهروندان.

**خیرخواهی:** بسیاری از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشتند که در اقدامات اجرایی خود نسبت به جامعه و شهروندان، خیرخواهانه و نیک‌اندیشانه انجام وظیفه می‌کنند، به‌طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان داشت:

**PA11:** «گاهی اوقات، قوانین موقت و کوتاه‌مدتی وضع می‌شوند که منافع عده خاصی که ذی‌نفع هستند را تأمین می‌کنند. در عین حال، منافع اکثریت جامعه که از طبقات پایین اقتصادی جامعه هستند را در خطر می‌اندازند. در چنین مواردی، بر اساس حس خیرخواهی، مدیران و مستخدمان دولت تلاش می‌کنند تا با ارائه نظرهای کارشناسی و پیشنهادهای خود در راستای منافع جامعه و از بین بردن این نابرابری گام بردارند.»

**همدردی و دلسوزی:** برخی از مصاحبه‌شوندگان بر این باور بودند که مستخدمان و مدیران دولت، علاوه بر وظیفه اجرایی، نسبت به جامعه مسئولیت‌هایی دارند که به همدردی و دلسوزی با آنها نیاز دارد. به‌طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA20:** «در برخی از سازمان‌های ما در سراسر کشور، همکاران ما مؤسسه‌های خیریه‌ای ایجاد کرده و عضو آن هستند، و در مواقع ضروری مانند زلزله کرمانشاه، بر اساس مسئولیت اجتماعی خود اطلاعیه و فراخوانی برای جمع‌آوری کمک‌های مردمی می‌دهند. علاوه بر این، در انجمن‌هایی مانند تالاسمی، کمیته امداد، بهزیستی، بیماران خاص و ... عضویت داشته و کمک‌های مالی خود را تقدیم می‌کنند.»

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان نیز با تأکید بر اثرهای منفی همدردی و دلسوزی در جذب کارکنان جدید سازمان بر خود افراد تازه استخدام‌شده و تحقق هدف‌های سازمان بیان داشت:

**PA06:** «جذب مریبان پیش دبستانی برای دوره‌های ابتدایی سازمان آموزش و پرورش حاصل همدردی و دلسوزی مسئولان و مدیران سازمان است. عیب بزرگ این است که اکثریت این افراد تازه استخدام‌شده خانم

بوده و برای دوره ابتدایی مناسب نیستند و با ۱۰ سال سابقه که هنوز هم بیمه نیستند، باید تا ۳۰ سال آینده نیز به فعالیت خود ادامه بدهند. این اقدام هم برای خود افراد استخدام‌شده و هم کارآمدی نظام آموزشی اثرهای مخربی دارد.»

**تعهد به نفع جامعه:** یکی دیگر از مفاهیمی است که بیشتر مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره کردند. در این مفهوم، مستخدمان و مدیران دولتی می‌کوشند تا منافع جامعه و شهروندان را تحت پوشش قرار دهند و از سیاست‌ها و اقدامات به نفع جامعه پشتیبانی کنند. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «در این سازمان، برخی از قوانین وجود دارند که قابل تفسیر هستند و ممکن است هر کسی بر اساس نظر کارشناسی خود آن را تفسیر کرده و همان‌گونه عمل کند و کسی هم نتواند ایرادی به این تصمیم‌ها وارد کند. در چنین مواردی، بیشتر همکاران تلاش می‌کنند تا منافع اکثریت جامعه را در نظر بگیرند و بر اساس اطلاعاتی که در دست دارند و بر مبنای منافع جامعه اقدام به تفسیر و ارائه نظر کارشناسی کنند.»

**فداکاری:** بسیاری از مصاحبه‌شوندگان معتقدند مستخدمان و مدیران دولتی منافع جمعی را بر منافع فردی خود مقدم دانسته و انجام فعالیت‌ها در راستای ایجاد تغییرات به نفع جامعه را مهم‌تر از دستاوردهای فردی خود می‌دانند. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «در بسیاری از مشاغل دولتی، حقوق و دستمزدها در حد کفایت و در حد برطرف کردن نیازهای معمول خانواده‌های کارکنان دولتی هم نیست، اما با وجود این، کارکنان و مستخدمان دولت به تعهد شغلی خود وفادارند و فداکارانه و بدون در نظر گرفتن منافع مالی و اقتصادی شخصی خود انجام وظیفه می‌کنند.»

**انگیزه خدمت‌گزاری:** در بخش عمومی، «خدمت» محور است و ارائه خدمت به جامعه انسانی به‌عنوان یکی از انگیزه‌های اصلی بخش عمومی مطرح است. از این رو، واژه «مستخدم» برای کارکنان و مدیران بخش دولتی به‌کار گرفته می‌شود و آنها خود را «خدمت‌گزار» می‌دانند. به این دلیل که آنها به منافع جامعه و تأمین نیازهای جامعه توجه کرده و مطابق با اولویت‌های جامعه و شهروندان رفتار می‌کنند. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA18:** «انگیزه خدمت‌گزاری یکی از انگیزه‌های اصلی در بخش عمومی است. هدف اصلی سازمان‌های عمومی ارائه خدمت به جامعه است و خدمت و جایگاه خدمت عمومی امانتی است برای انجام وظیفه. معنای یکی از ضرب‌المثل‌های مازندرانی این است که «کار و خدمت را برای مردم انجام بده و هنرمایی و هنرمندی را نزد خودت نگه داشته باش.» به این معنا که عرصه خدمت، عرصه کار و تلاش است و عرصه تنبلی و شانه خالی کردن از بار مسئولیت نیست. بر این اساس، مستخدمان بخش دولتی نباید این موقعیت عمومی - اجتماعی خود را که حاصل اشغال یک پست دولتی است مبنایی برای سوءاستفاده‌های شخصی خود قرار دهند و خود به‌عنوان هدف قرار گیرند.»

**آگاهی بخشی به جامعه و شهروندان:** بسیاری از مصاحبه‌شوندگان بر جنبه دوگانه ارائه آموزش و آگاهی‌بخشی به جامعه تأکید داشتند. برخی از مصاحبه‌شوندگان، به سازنده بودن و برخی نیز به مخرب بودن ارائه آموزش و آگاهی‌بخشی

به جامعه نسبت به عملکرد بوروکراسی و هدف‌های دولت توجه کردند، به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA03:** «ارتباط این سازمان با مردم، به‌ویژه ارائه آموزش‌های لازم به افراد بومی، تعاونی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد در راستای آموزش و حمایت از تولیدات و محصولات سازمان، اقدامی است که در حال فراگیری بوده و در آینده می‌تواند عملکرد این سازمان را بهبود بخشد.»

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «به نظر من، یکی از وظایف اصلی سازمان‌ها آشناسازی جامعه و شهروندان با جایگاه حقوقی و حقوق شهروندی و اجتماعی‌شان است، یعنی اینکه وقتی ارباب رجوعی وارد یک سازمانی می‌شود، بدانند جایگاه‌اش کجاست و چه حقوقی از او بر عهده دولت و سازمان‌های دولتی است که باید رعایت شود که در صورت ناآگاهی ممکن است مورد سوءاستفاده افراد سودجو قرار گیرد. یکی دیگر از وظایف اصلی این سازمان و سایر سازمان‌ها، فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخش در خصوص ماهیت فعالیت‌های این سازمان و اثرهای مثبت آن بر جامعه و زندگی مردم است، به طوری که شفافیت فعالیت‌های سازمانی را افزایش و مقاومت مردم در مقابل فعالیت‌های سازمان را کاهش می‌دهد.»

از طرف دیگر، یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است اطلاع و آگاهی جامعه از قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمانی، انجام وظایف و تأمین هدف‌های سازمانی را خدشه‌دار می‌کند و فشارهای عمومی، در قبال عملکرد دولت و سازمان‌های دولتی، پاسخگویی آنها را می‌طلبد. در این مفهوم، آگاهی‌بخشی با موضوع «شفافیت فرایندهای اداری» تفسیر و تعبیر می‌شود. به طوری که وی اظهار داشت:

**PA10:** «آگاهی مردم از قوانین و مقررات سازمانی و بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های اداری موانعی بر سر راه اجرای دقیق و مطلوب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های سازمانی است. اطلاع‌رسانی و آگاهی مردم (جامعه) از روند فعالیت‌های سازمانی، پرسشگری و مطالبه‌گری از سازمان و دولت را افزایش می‌دهد و پاسخگویی مسئولان در قبال عملکردشان را طلب می‌کنند.»

مستخدمان و مدیران دولتی، به‌عنوان شهروندان جامعه و بر اساس ارزش‌های اخلاقی حرفه‌ای، وظیفه خود می‌دانند تا در صورت نیاز و امکان، راهنمایی‌ها و مشاوره‌های صادقانه‌ای به تمامی مراجعه‌کنندگانی که قصد دارند حقوق خود را استیفا کنند، ارائه دهند و راهکارهای قانونی برطرف کردن مشکلات و مسائل خود را به آنها معرفی کنند. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA20:** «قانون همه‌چیز نیست. قانون وحی منزل نیست، به این دلیل که ابهام در قانون وجود دارد. اگر روح قانون عدالت، همدلی، فداکاری، و ... را در خود داشته باشد و در صورتی که ارباب رجوعی (مثلاً یک پیمانکار) با یک مشکل مواجه شود و تشخیص دهیم که وی متضرر شده است، سعی می‌کنیم از روح قانون استفاده کنیم و تسریع در قانون انجام دهیم. اگر موانع قانونی وجود داشته باشد، سعی می‌کنیم از قوانین و

تبصره‌ها و مواد بالادستی استفاده کنیم تا موانع (مثلاً در تولید) را برطرف کنیم. مانند شخص خیری که زمینی را به دانشگاه علوم پزشکی هبه کرده است تا کلینیکی را در محله‌ای احداث کند، اما رئیس دانشگاه در مورد تکالیف مالیاتی و هزینه‌ها از سازمان ما استعلام گرفته تا مانع را برطرف کنیم.»

ضمن اینکه ارائه مشاوره و آگاهی‌بخشی به این صورت کاملاً قانونی است و در سازمان‌ها و منشور حقوق ارباب رجوع نیز گنجانده شده است، اما گاهی اوقات مشاهده می‌شود به بهانه‌های مشاوره و راهنمایی ارباب رجوع، برخی از کارکنان سازمان‌های دولتی به ارائه مشاوره‌های غیرقانونی اقدام می‌کنند و در واقع، راه‌های فرار از قانون و به‌اصطلاح، راه‌های دورزدن قانون را با هدف کسب منافع شخصی به برخی از افراد معرفی می‌کنند. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان داشت:

**PA12:** «برخی از همکاران، به دلیل آشنایی با خلأهای قانونی، برخلاف اخلاق حرفه‌ای و برخلاف قانون و در راستای دستیابی به منافع نامشروع، در زمینه‌های شغلی مربوط به سایر همکاران دخالت می‌کنند و مشاوره‌هایی را به دوستان، آشنایان و افراد خاصی ارائه می‌دهند و اصطلاحاً راه فرار و دور زدن قانون را به آنها نشان می‌دهند. این مسئله چالش‌هایی را برای کارکنان سازمان ما ایجاد می‌کند و اجرای برنامه‌ها و دستیابی به هدف‌های سازمانی را دچار اختلال می‌کند.»

### ارزش‌های فردی مدیران دولتی

ارزش‌های فردی مدیران دولتی ارزش‌هایی هستند که منحصر به فردند، اما در نتیجه و به‌طور غیرمستقیم منافع جامعه و شهروندان را تأمین می‌کنند. این ارزش‌ها عبارت‌اند از ارزش توفیق‌طلبی، ارزش تکلیف‌مداری و مسئولیت‌پذیری (وظیفه‌شناسی)، ارزش تکریم ارباب رجوع، ارزش انعطاف‌پذیری، شهروندی سازمانی، ارزش عدالت و انصاف در ارائه خدمات، ارزش‌های بنیادین مذهبی و تربیتی، ارزش‌های اقتصادی (تجاری) و منفعت‌طلبانه، ارزش حرفه‌ای‌گرایی و ارزش قانون‌گرایی.

**ارزش توفیق‌طلبی:** این ارزش شخصی، به‌عنوان یک عامل انگیزاننده درون‌فردی بسیار قوی، اثرهای قابل‌توجهی بر افزایش عملکرد کارمند و سازمان دارد. بی‌انگیزگی و تعهد نامستمر مدیران و کارگزاران یکی از عوامل مداخله‌گری است که اجرای سیاست‌ها و خطمشی‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (ابوالحسنی‌رنجبر، دانش‌فرد و فقیهی، ۱۳۹۶). یکی از مصاحبه‌شوندگان، با تعبیر «پاداش توفیق‌طلبی» به‌عنوان «پاداش معنوی»، آن را محرک اصلی فعالیت‌های خود در سازمان دانسته و اظهار داشت:

**PA11:** «برای من، پاداش‌های معنوی بسیار باارزش‌تر از پاداش‌های مادی است. هدف من از انجام وظایف، صرفاً دستیابی به پاداش و مزایای شغلی بیشتر نیست، بلکه چیزی که برای من رضایت‌بخش و لذت‌بخش است، این است که وظایف خود را در کوتاه‌ترین زمان ممکن و با کیفیت بسیار مطلوب به پایان برسانم. از این رو، تلاش می‌کنم تا با زیر و بم سایر وظایف و فرایندهای سازمانی که ارتباط چندانی با وظایف فعلی من

ندارند، آشنا شوم تا در زمان نیاز بتوانم بهترین عملکرد را داشته باشم، حتی در ساعات غیراداری ساعت‌ها صرف می‌کنم تا چیزهایی جدید یاد بگیرم یا یک پروژه ناتمام را به پایان برسانم.»

**ارزش تکلیف‌مداری و مسئولیت‌پذیری (وظیفه‌شناسی):** ارزش وظیفه‌شناسی، ارزشی درونی و خودانگیخته است که مبتنی بر عمل به تکالیف و وظایف، بدون تأکید صرف بر نتایج آن است. به بیان دیگر، تکلیف و وظیفه‌ای که به درستی تعیین شده باشد، با عمل دقیق و درست می‌تواند نتایج مطلوب و مورد انتظار به بار آورد. کارکنان و مدیرانی که دارای این ارزش بوده و بر این اساس رفتار می‌کنند، افرادی فسادناپذیر هستند، در مقابل مشوق‌های غیرقانونی مانند درخواست مساعدت و تغییر یا نادیده گرفتن قوانین و مقررات (در قالب رشوه و فساد) مقاومت می‌کنند و بدون غرض‌ورزی یا تعصب نسبت به منافع شخصی خود عمل می‌کنند. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «برای من، انجام تکلیف و وظایف محوله، مهم‌تر از دستیابی به نتیجه است. من کارمند این سازمان هستم و از این سازمان حقوق و مزایا دریافت می‌کنم، بنابراین، در درجه اول، خود را متعهد به انجام وظایف سازمان می‌دانم. مشوق‌های مالی یا مجازات‌های احتمالی عوامل اثرگذاری در انجام وظایف از جانب من نیستند. البته، هر وقت که وظایفم را به درستی انجام دادم، عملکرد مطلوبی داشتم و به نتایج خوبی هم دست یافتم. مدت زمانی را که در محیط کار به سر می‌برم، خود را متعهد به انجام وظیفه می‌دانم و تمام تلاش خود را می‌کنم کار عقب‌مانده‌ای نداشته باشم، تا نیاز به اضافه‌کاری نداشته باشم.»

**ارزش تکریم ارباب رجوع:** منشورهای حقوق و تکریم ارباب رجوع، میانی رسمی و قانونی تکریم ارباب رجوع در سازمان‌ها هستند که رفتار کارکنان را هدایت می‌کنند. علاوه بر این، ارزش‌های اخلاقی، انسانی و مذهبی، هدایت‌کننده رفتارهای اخلاقی کارکنان در رویارویی با مراجعه‌کنندگان در سازمان‌ها هستند. امیرالمؤمنین (ع)، در نامه ۵۳ نهج‌البلاغه، به مالک اشتر می‌فرماید: «مهربانی با مردم را پوشش دل خویش قرار ده و با همه دوست و مهربان باش ... زیرا مردم دو دسته‌اند: دسته‌ای برادر دینی تو و دسته دیگر همانند تو در آفرینش می‌باشند» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳). در نامه‌ای به امام حسن (ع) می‌فرماید: «ای پسر! نفس خود را میزان خود و دیگران قرار ده، پس آنچه را که برای خود دوست داری برای دیگران نیز دوست بدار و آنچه را که برای خود نمی‌پسندی، برای دیگران می‌پسند، ستم روا مدار، آن گونه که دوست نداری به تو ستم شود، نیکوکار باش، آن گونه که دوست داری به تو نیکی کنند، و ...» (نهج‌البلاغه، نامه ۳۱). رفتار کریمانه و محترمانه کارکنان با مراجعه‌کنندگان، هم در دستگاه‌های حاکمیتی و خدماتی و هم در سازمان‌های تولیدی و ارائه‌کننده کالاهای عمومی، می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم تبلیغاتی سازمان در نظر گرفته شود، که موجب می‌شود تا اعتماد مردم نسبت به سازمان‌های دولتی و نظام حاکمیتی جلب شود. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «علی‌رغم اینکه منشور حقوق ارباب رجوع سازمان ما بر حفظ کرامت و احترام به ارباب رجوع تأکید می‌کند و ارائه اطلاعات و راهنمایی‌ها و خدمات مناسب را حق ارباب رجوع می‌داند، اما حفظ شأن و جایگاه ارباب رجوع یکی از ارزش‌های فردی من به شمار می‌آید. این ارزش تعیین می‌کند که محترمانه و کریمانه با

مراجعه‌کنندگان رفتار کنیم و خدمات مناسب و به‌موقعی را به آنها ارائه کنیم. به نظر من، کیفیت خدمات، در زمان ارائه به ارباب رجوع ایجاد شده و توسط وی ارزیابی می‌شود. این رفتار کریمانه و محترمانه می‌تواند هم برای خودم و هم برای سازمانم اعتمادساز باشد، رضایت ارباب رجوع را به‌همراه داشته باشد و وجهه مطلوبی را از کارکنان و سازمان به نمایش بگذارد.»

**ارزش انعطاف‌پذیری:** تقریباً همه مصاحبه‌شوندگان با یک اجماع کامل اظهار داشتند در این شرایط، تا آنجا که قانون فضای واکنش را برای آنها باز بگذارد، تلاش می‌کنند انعطاف بیشتری نشان دهند تا هدف مراجعه‌کننده تأمین شود. به‌طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA04:** «در مواردی که قانون قابل انعطاف باشد، به‌ویژه در مسائل استثنایی، مقطعی و یکباره، مدیران تا آنجایی که قانون انعطاف نشان می‌دهد پیش می‌روند و با یک توجه کامل علمی و فنی و با ارائه راهکارهای یک بار مصرف مسائل را حل می‌کنند.»

**شهروندی سازمانی:** اغلب مصاحبه‌شوندگان اظهار داشتند در انجام وظایف سایر همکاران، به آنها کمک می‌کنند، خارج از ساعات اداری، برای انجام وظایف مربوطه در محیط کار حاضر می‌شوند، دانش و تجارب حرفه‌ای خود را در اختیار سایر افراد قرار می‌دهند، وقت‌شناس هستند و از صرف زمان زیاد برای امور شخصی و غیراداری پرهیز می‌کنند، زمان اندکی را برای خوردن صبحانه یا غذا صرف می‌کنند و برای اخذ تصمیم‌ها، اطلاعات لازم را در اختیار دیگران قرار می‌دهند. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «انجام وظایف محوله و مرتبط با شغل، اگر به‌درستی هم انجام گیرد، تنها می‌تواند عملکرد معمول سازمان را ایجاد کند، اما انجام وظایف فراتر از وظایف رسمی سازمانی که از طریق شرح وظایف هر شغلی تعیین شده است، می‌تواند فرصتی را برای فراتر رفتن از عملکرد سازمانی فراهم آورد و اثربخشی سازمان را افزایش دهد. برخی از کارکنان سازمان سعی می‌کنند به همکاران خود کمک کنند، دانش و تجربه خود را به همکاران خود انتقال می‌دهند، به همکارانی که با اضافه باری مواجه هستند، کمک می‌کنند، بعد از ساعت اداری در محیط کار می‌مانند تا وظایف سازمانی‌شان را انجام دهند و به‌طور کل، به فعالیت‌های کاری رسمی سازمانی بسنده نمی‌کنند.»

**ارزش عدالت و انصاف در ارائه خدمات:** رعایت عدالت و انصاف و اجتناب از تبعیض‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، جنسیتی، نژادی، قومی و قبیله‌ای و فرهنگی در ارائه خدمات، آگاهی‌بخشی و سایر رفتارهای اداری - اجرایی نسبت به مراجعه‌کنندگان، یکی دیگر از ارزش‌های اساسی مستخدمان و مدیران دولتی و از مطالبات اصلی جامعه و شهروندان از بخش عمومی به شمار می‌آید. بر این اساس، یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA12:** «ماهیت فعالیت سازمان ما به‌گونه‌ای است که مراجعه‌کنندگان، رفتار کارکنان سازمان در قبال خود را با رفتار کارکنان در مقابل سایر مراجعه‌کنندگان مقایسه می‌کنند و انتظار دارند هم از لحاظ رفتاری، هم از لحاظ اجرای قوانین و مقررات و هم از لحاظ ارائه خدمات، با آنها به‌صورت برابر و عادلانه رفتار شوند.»

ارزش‌های بنیادین مذهبی و تربیتی: انسان‌ها در خانواده‌ها و فرهنگ‌های مختلف، با آموزه‌های مذهبی و معرفتی گوناگونی رشد و نمو می‌یابند و تحت آموزش‌ها و شرایط اجتماعی مختلفی که ارزش‌های بنیادین آنها را شکل می‌دهد، قرار می‌گیرند. این ارزش‌های بنیادین، از جمله قوی‌ترین اصول و ارزش‌های فردی هستند که در رفتار و عملکرد مستخدمان و مدیران دولتی نقشی تعیین‌کننده دارند و نمی‌توان آنها را نادیده گرفت. گاهی اوقات، توافق و همگرایی میان ختمشی‌ها و ارزش‌های بنیادین مذهبی یا تربیتی افراد می‌تواند حمایت‌های قابل توجه کارکنان را جلب کرده و روند اجرایی برنامه‌ها را تسریع کند و برعکس، گاهی نیز عدم همخوانی و عدم تناسب میان ارزش‌های بنیادین مذهبی یا تربیتی افراد و ختمشی‌ها می‌تواند از طریق ایجاد مقاومت‌های بسیار قوی در افراد، در مسیر دستیابی به هدف‌های سازمان موانعی ایجاد کند. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA06:** «ارزش‌ها مربوط به تیپ شخصیتی افراد هستند و افراد بر اساس ارزش‌های اصولی و بنیادین خود

رفتار می‌کنند، به طور مثال برخی از افراد می‌گویند: اگر سرم بروم، از حرف خودم عقب‌نشینی نمی‌کنم. این

ارزش و اصلی بنیادین است که فرد نمی‌تواند برخلاف آن، تصمیمی را بگیرد یا رفتاری را انجام دهد.»

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به اثرهای زیاد تربیت دینی، اجتماعی و آموزشی صحیح برای تبعیت از قانون، با اشاره به وجود برخی از افرادی که برای دستیابی به منافع شخصی با روح قانون بازی می‌کنند و اینکه این رفتار حاصل ارزش‌های تربیتی و خانوادگی آنها است، اظهار داشت:

**PA03:** «عمل به روح قانون، نیازمند تربیت دینی، اجتماعی و آموزشی صحیح برای تبعیت از قانون است،

مانند افراد کهنسالی که بر اساس تربیت صحیح، با گذشت زمان و تغییر در شرایط و وضعیت زندگی،

همچنان برای تکه نانی که بر زمین افتاده است، احترام قائل هستند.»

**ارزش‌های اقتصادی (تجاری) و منفعت‌طلبانه:** در بخش دولتی، کارکنانی که بر اساس ارزش اقتصادی فعالیت می‌کنند، کسانی هستند که برای هر فعالیت، ارزشی اقتصادی (تجاری) قائل هستند و برای آنها، معیار سنجش فعالیت‌ها، سودمندی اقتصادی است و در راستای تحقق بیشتر آن دسته از هدف‌های سازمانی که برای آنها بازده اقتصادی بیشتری داشته باشد، تلاش بیشتری انجام می‌دهند. گاهی اوقات نیز مشاهده می‌شود که کارکنان دولت، خارج از محیط کار، در جست‌وجوی کسب‌وکار دیگری هستند و به همین دلیل، بخشی از زمان اداری را به هماهنگی درباره کسب‌وکارهای بیرونی خود اختصاص می‌دهند. به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA10:** «در بسیاری از موارد، وضعیت زندگی و شرایط اقتصادی کارکنان بر نحوه اجرای قوانین و مقررات و

دستیابی به هدف‌های سازمان اثرگذار است و کیفیت تصمیم‌گیری آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.»

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان، با انتقاد از منفعت‌طلبی زیاد مدیران سطوح بالای سازمان‌ها گفت:

**PA01:** «منفعت‌طلبی ارزش غالب مدیران عالی دستگاه‌های اجرایی است.»

یکی از مصاحبه‌شوندگان نیز با بیان وجود ارزش‌های اقتصادی و منفعت‌طلبانه در میان کارکنان سازمان‌های دولتی

اظهار داشت:

**PA07:** «عدم کفایت حقوق و دستمزد، پاداش‌ها و مزایای شغلی کارکنانی که به‌دنبال معاش حداقلی و منصفانه هستند، و نیز ارزش‌های اقتصادی زیاده‌خواهانه برخی از مجریان، موجب می‌شود تا بیش از اینکه به‌دنبال اجرای سیاست‌ها و تأمین هدف‌های سازمان باشند، انرژی خود را صرف امور اقتصادی، هم در درون و هم در بیرون از سازمان، کنند. این ارزش‌های اقتصادی موجب می‌شود تا افراد به‌دنبال پست‌هایی (به‌ویژه پست‌های کارشناسی) باشند که اگرچه دریافتی رسمی و قانونی آنها را افزایش نمی‌دهد، اما منافع جانبی مطلوبی برای‌شان به‌همراه خواهد داشت. در این موارد، اگرچه ممکن است قوانین و مقررات تغییر نکنند، اما مجریان در عمل، نظر کارشناسی خود را به نفع ارباب رجوع اعلام می‌کنند.»

**ارزش حرفه‌ای‌گرایی:** حرفه‌ای‌گرایی عبارت است از انتظار به‌کارگیری مهارت‌ها، قضاوت‌ها و رفتارهای مؤدبانه توسط افراد به‌منظور انجام بهتر کار. در واقع، حرفه‌ای‌گرایی به‌معنای رعایت و اطاعت از قوانین و مقررات، پاسخگویی در مقابل عملکرد، شایستگی در انجام وظایف، ارتقای دانش و مهارت‌های کاربردی مرتبط با شغل، قابل اعتماد و اتکا بودن، ارائه رفتار و خدمات مناسب و باکیفیت به مراجع‌کنندگان، آراستگی و تمیزی محیط کار، حفظ آرامش در مقابل رفتارهای نامعقول و پرخاشگرانه دیگران و پایبندی به استانداردهای شغلی و سازمانی است. به‌گونه‌ای که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA11:** «به‌طور کل، دو خط قرمز اخلاقی و قانونی برای مدیران و مستخدمان دولتی وجود دارد که آنها را تحت فشار قرار می‌دهد. اما، قدرت قوانین و مقررات به‌گونه‌ای است که بعد از سال‌ها، ارزش‌های فردی کارکنان و مدیران دولتی را تغییر می‌دهند، به‌گونه‌ای که در زمان اجراء تبعیت از قوانین و استانداردهای حرفه‌ای کارمند بر ارزش‌ها و عواطف و احساسات شخصی وی غلبه می‌کند.»

**ارزش قانون‌گرایی:** مدیران دولتی، به‌دلیل آثار و تبعات منفی برخی از تصمیم‌ها و اقدامات و ضرورت پاسخگویی در قبال عملکرد آنها، در زمان رویارویی با مسائل مختلف، در راستای حفظ جایگاه خویش اقدامات متعددی انجام می‌دهند که عبارت‌اند از ۱. همه مسائل را به قانون و مدیران بالادستی ارجاع می‌دهند و از رویارویی با مسئله و مسئولیت حل آن فرار می‌کنند، ۲. تا زمانی که مسئله از آنها دور باشد و به‌طور مستقیم درگیر نشوند، سکوت می‌کنند، به مسئله ورود پیدا نمی‌کنند، و اقدامی انجام نمی‌دهند، در غیر این صورت، مجبور می‌شوند اقدامی انجام دهند و ۳. با مسئله مواجه می‌شوند و تلاش می‌کنند تا با استناد به قوانین و مقررات، از آبرو و وجهه شخصی و سازمانی خود دفاع کنند. به‌صورتی که یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

**PA04:** «در زمانی که میان قوانین و مقررات و مطالبات بهره‌برداران، به‌ویژه در زمان ارائه پروانه‌های بهره‌برداری، ناهمسانی وجود داشته باشد، با هماهنگی سازمان‌های محلی و به‌صورت محلی شرایطی را برای بهره‌برداری ایجاد می‌کنیم و مصوبات منطقه‌ای را تصویب می‌کنیم، اگر محقق نشد و رایزنی‌های منطقه‌ای پاسخ نداد، مدیران تلاش می‌کنند تا با رایزنی در سطح ملی، مجوزهایی را کسب کنند. در غیر این صورت، اگر افراد بسیاری مبتلا باشند، به‌منظور جلوگیری از دچار شدن به آثار و تبعات بلندمدت آن ۱. مدیران اقدامی

انجام نمی‌دهند، ۲. یا اینکه تلاش می‌کنند تا از مسئولیت فرار کنند و ۳. یا در زمان اجراء ارزش‌های سازمان، ارزش‌های شخصی، آبرو و شخصیت خود را در اولویت قرار می‌دهند.»

### بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در رابطه با ارزش‌های خدمت عمومی، پژوهش‌های متعددی وجود دارد که تلاش کرده‌اند ارزش‌های خدمت عمومی یا به بیان دیگر، ارزش‌های مستخدمان دولتی را شناسایی یا رتبه‌بندی کنند. این پژوهش‌ها رویکردی تجویزی را در پیش می‌گیرند و به دنبال ایجاد بایدها، ایده‌آل‌ها، کدها و استانداردهای رفتاری و اخلاقی‌ای هستند که باید در بخش خدمات عمومی وجود داشته باشد (ارزش‌های پشتیبان یا حمایت‌کننده) و کمتر با اتخاذ یک رویکرد اکتشافی به ارزش‌های موجود و ارزش‌هایی که مستخدمان و مدیران دولتی با خود به‌همراه دارند توجه می‌کنند. از آنجا که ماهیت انسان‌ها، درک و فهم آنها از مسائل متفاوت است و در چرایی انجام کارها خودآگاهی محدودی دارند، بعید به نظر می‌رسد افراد، سازمان‌ها، دولت‌ها و جوامع کاملاً شبیه به یکدیگر رفتار کنند. از این رو، ارزش‌های پشتیبان و حمایت‌کننده متفاوت از ارزش‌هایی هستند که افراد با خود به‌همراه دارند. گاهی نیز پژوهشگران ارزش‌های مختلف را در کشورها یا سازمان‌های مختلف مطالعه و مقایسه کردند (کرناقان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳؛ بوزمن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷؛ یورگنسن و بوزمن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷؛ فان‌در‌وال، دوگراف و لاست‌هویزن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸؛ مولینا و مک‌کئون<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲؛ یانگ و فان‌در‌وال<sup>۴</sup>، ۲۰۱۴؛ باکس، ۲۰۱۵ الف و نباتچی<sup>۵</sup>، ۲۰۱۸). در مقابل، این پژوهش، به دنبال ایجاد ارزش‌های اخلاقی، کدهای رفتاری و اخلاقی یا ایده‌آل‌های ارزشی بخش دولتی نبوده، بلکه چیزی را مطالعه کرده که در واقعیت مستخدمان و مدیران دولتی از آن استفاده می‌کردند و بر تصمیم‌ها، رفتار و عملکرد آنها اثرگذار بوده است. به‌طور مثال، پژوهشگران برای تعیین میزان اهمیت ارزش‌ها در بخش دولتی و خصوصی از پرسشنامه از پیش طراحی‌شده‌ای استفاده کردند تا مدیران مختلف این ارزش‌ها را بر اساس نظر خود و به‌ترتیب اهمیت رتبه‌بندی کنند (فان‌در‌وال و همکاران، ۲۰۰۸ و مولینا و مک‌کئون<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲). در واقع، ارزش‌هایی را بررسی کردند که در ادبیات مرتبط با پژوهش از اهمیت بیشتری برخوردار بوده یا بر اساس مقالات و فصلنامه‌های منتشرشده در سال‌های گذشته و نیز از نظر مدیران و سیاست‌گذاران به‌عنوان ارزش‌های مطلوب خدمت عمومی، به آنها توجه شده بود. آنچه در کارهای پژوهشی پیش از این انجام شده بود، ارزش‌گذاری و تدوین ارزش‌های مطلوب برای خدمت در بخش عمومی بوده است، در حالی که در این پژوهش، با استفاده از روشی اکتشافی، ارزش‌های مدیران دولتی مطالعه و بررسی شده است. ارزش‌های شناسایی‌شده مدیران دولتی به‌صورت مختصر در جدول ۳ نشان داده شده و سپس توضیح داده می‌شوند.

1. Kernaghan
2. Jørgensen & Bozeman
3. Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen
4. Yang & van der Wal
5. Nabatchi

## جدول ۳. ارزش‌های شناسایی‌شده مدیران دولتی در این پژوهش

موضوع پژوهش	تیم اصلی	ارزش‌های شناسایی‌شده مدیران دولتی (تیم فرعی)
ارزش‌های اجتماعی مدیران دولتی	ارزش‌های اجتماعی مدیران دولتی	خیرخواهی
		همدردی و دلسوزی
		تعهد به نفع جامعه
		فداکاری
		انگیزه خدمت‌گزاری
		آگاهی‌بخشی به جامعه و شهروندان
ارزش‌های مدیران دولتی	ارزش‌های فردی مدیران دولتی	ارزش توفیق‌طلبی
		ارزش تکلیف‌مداری و مسئولیت‌پذیری (وظیفه‌شناسی)
		ارزش تکریم ارباب‌رجوع
		ارزش انعطاف‌پذیری
		شهروندی سازمانی
		ارزش عدالت و انصاف در ارائه خدمات
		ارزش‌های بنیادین مذهبی و تربیتی
		ارزش‌های اقتصادی (تجاری) و منفعت‌طلبانه
		ارزش حرفه‌ای‌گرایی
		ارزش قانون‌گرایی

برخی از پژوهشگران (بوکانان و تولیسون<sup>۱</sup>؛ ۱۹۸۴؛ کِرناقان، ۲۰۰۳؛ هیوز، ۲۰۰۳؛ موئه، ۲۰۰۵؛ بوزمن، ۲۰۰۷؛ فان‌در وال و هوپرتز، ۲۰۰۸ و مولینا و مک‌کِتون، ۲۰۱۲)، تعدادی از ارزش‌های اداری مانند پاسخگویی، خیرخواهی، دلسوزی، تساوی، انصاف، شجاعت، ایثار و فداکاری، بردباری، نزاکت، تعالی، شفقت، احترام، کیفیت، اثربخشی، کارایی، تخصص، صداقت، انسانیت، بی‌طرفی، غیرشخصی بودن، جامعیت، فسادناپذیری، خلاقیت، نوآوری، راستی و درست‌کاری، درستکاری، قانون‌گرایی، فرمان‌برداری، منافع سازمانی، مشارکت، کثرت‌گرایی (چندجانبه‌گرایی)، سودبخشی، منفعت‌عامه، اعتمادپذیری، نمایندگی، برآورده‌سازی، نفع شخصی، منفعت‌طلبی، خدمت‌گزاری، عدالت اجتماعی، پایداری و شفافیت را برای مدیران بخش عمومی مطرح و تجویز کرده‌اند.

در پژوهش حاضر، ارزش‌های خیرخواهی، دلسوزی، فداکاری، انگیزه خدمت‌گزاری، عدالت و انصاف و قانون‌گرایی، از جمله ارزش‌هایی هستند که سایر پژوهشگران درباره آنها تأکید کرده‌اند (کِرناقان، ۲۰۰۳؛ فان‌در وال و هوپرتز، ۲۰۰۸ و مولینا و مک‌کِتون، ۲۰۱۲). مفاهیم برخی از ارزش‌های این پژوهش را نیز می‌توان متناظر با مفاهیم برخی از ارزش‌های

1. Buchanan &amp; Tollison

دیگر در پژوهش‌های پیشین دانست، مانند ارزش تعهد به نفع جامعه با ارزش‌های منفعت عامه، عدالت اجتماعی و برآورده‌سازی نیازها و مطالبات شهروندان و جامعه، ارزش‌های وظیفه‌شناسی و حرفه‌ای‌گرایی با ارزش‌های صداقت، راستی و درستی، درستکاری، بی‌طرفی، اعتمادپذیری، کیفیت، کارایی، اثربخشی، خلاقیت، نوآوری، فرمان‌برداری، منافع سازمانی و سودبخشی به سازمان، ارزش عدالت و انصاف در ارائه خدمات با ارزش‌های جامعیت، کثرت‌گرایی (چندجانبه‌گرایی) و فسادناپذیری و نیز ارزش غیرشخصی بوروکراسی ویر (ویبر، ۱۹۴۶؛ هیوز، ۲۰۰۳ و موئه، ۲۰۰۵)، ارزش تکریم ارباب رجوع با ارزش‌های نزاکت، شفقت، احترام و انسانیت که در راستای حفظ کرامت انسان‌ها است، ارزش اقتصادی و منفعت‌طلبانه با ارزش نفع شخصی و منفعت‌طلبی نظریه انتخاب عمومی (بوکانان و تولیسون، ۱۹۸۴). ارزش‌های توفیق‌طلبی، انعطاف‌پذیری، شهروندی سازمانی و ارزش‌های بنیادین مذهبی و تربیتی، ارزش‌هایی هستند که در پژوهش‌های پیشین به آنها اشاره نشده است. یکی از دلایل ممکن، تجویزی بودن پژوهش‌های پیشین است؛ این پژوهش‌ها باید‌ها و نبایدها را تدوین و تجویز کردند. اما در مقابل، پژوهش حاضر به ارزش‌های مدیران دولتی در عمل دقت کرده، ارزش‌هایی که ممکن است اثرهای متناقضی داشته باشند. ممکن است در برخی شرایط، تسهیل‌کننده اجرای سیاست‌ها باشند و در برخی دیگر، از اجرای درست سیاست‌ها ممانعت کنند.

شرایط اداری محیطی عملیاتی است که در آن مدیران دولتی کارهای روزمره خود را انجام می‌دهند. ارتباط مستقیم با ارباب‌رجوع، شهروندان و جامعه، سر و کار داشتن با واقعیت زندگی جامعه و شهروندان، آگاهی از نیازها، مطالبات و خواسته‌های آنها، تعارضات میان افراد و میان سازمان‌ها، عدم توافق در هدف‌هایی که باید توسط مدیران دولتی پیگیری شوند و مسائلی که در رابطه با نقش مدیران دولتی به‌عنوان بازیگران نظام حکمرانی ایجاد می‌شود، اقتضای این محیط عملیاتی و شرایط کار در سازمان‌های دولتی و عمومی، به‌ویژه در سازمان‌های سطح خیابان است. به این دلیل، پژوهشگران بر این باورند که بوروکرات‌های سطح خیابان باید ایفاکننده نقش دموکراتیکی نیز باشند (لیپسکی، ۱۹۶۹ و ۲۰۱۰).

این پژوهش، از دیدگاه مکتب ترکیب و یکپارچگی به ارتباط سیاست و اداره (یا سیاست‌گذاران و اداره‌کنندگان) می‌نگرد. به طوری که قلمروهای سیاسی و اداری صرف را از یکدیگر تفکیک می‌کند تا وظایف ذاتی سیاست و اداره از یکدیگر تمیز داده شود. در عین حال، بر یکپارچگی فرایند سیاست‌گذاری تا اجرا تأکید دارد و بر این ایده استوار است که در بسیاری از موارد سیاست‌گذاری و نیز اجرا، باید میان سیاست‌گذاران و اداره‌کنندگان تعامل و هماهنگی وجود داشته باشد. اما باید توجه داشت که میزان درگیر شدن، مشارکت و اثرگذاری هر یک از طرفین در هر یک از قلمروها متفاوت است. به بیان دیگر، هر چه به بحث سیاست‌گذاری صیرف نزدیک می‌شویم، درگیر شدن و اثرگذاری سیاست‌گذاران بیشتر و مشارکت و اثرگذاری اداره‌کنندگان کمتر خواهد بود و هر چه به مسائل اداری و اجرایی صیرف نزدیک می‌شویم، درگیر شدن و اثرگذاری اداره‌کنندگان بیشتر و مشارکت و اثرگذاری سیاست‌گذاران کمتر خواهد بود.

با توجه به نقش (حمایت‌کننده یا ممانعت‌کننده) ارزش‌های مدیران دولتی در اجرای سیاست‌های مصوب، لازم است مدیران دولتی نیز در سیاست‌گذاری‌ها مشارکت داشته باشند و پیشنهادهای و نظریات آنها در سیاست‌های مصوب لحاظ شود. از طرفی، سیاست‌گذاران نیز می‌توانند و باید در برخی از موارد اجرا مشارکت داشته باشند، به این دلیل که آنها

کسانی هستند که سیاست‌گذاری می‌کنند و می‌توانند میزان صحت اجرای سیاست‌ها را تضمین و تأیید کنند. علاوه بر این، می‌توانند حمایت‌های سیاسی خود را نسبت به مسائل اجرا به کار گیرند.

از این رو، مدیران دولتی می‌کوشند تا وجهه خود را حفظ کرده و تصویر خوبی از خود در نظر جامعه، شهروندان و سایر ذی‌نفعان ایجاد کنند. بنابراین، تلاش می‌کنند تا ارزش‌های انسانی (مانند خیرخواهی، همدردی و دلسوزی، عاطفی و احساسی، تعهد به نفع جامعه، حفظ کرامت انسان‌ها، ایثار و فداکاری)، ارزش‌های اخلاقی (مانند صداقت، راستی و درستی، پاسخگویی، رفتار شهروندی و تکریم ارباب‌رجوع)، ارزش‌های حرفه‌ای (مانند تخصص، توفیق‌طلبی، شایستگی فنی، تلاش و پشتکار فراوان، قابل اعتماد بودن، تکلیف‌مداری و مسئولیت‌پذیری) و ارزش‌های دموکراتیک (مانند شفافیت، ارائه آموزش و آگاهی به جامعه، دیدن کل جامعه بدون تبعیض، شنیدن صدای جامعه، عدالت و انصاف در ارائه خدمات) را با یکدیگر ترکیب کنند و مشروعیت و وجهه خود را حفظ کنند (حفظ خویشتن).

ارزش‌هایی که از طریق مصاحبه‌ها به دست آمده‌اند، ارزش‌هایی هستند که مبنای بسیاری از فعالیت‌ها و تصمیم‌های مدیران دولتی در نمونه پژوهش را شکل می‌دهند و به «بایدها و نبایدهای» بخش دولتی نمی‌پردازند، بلکه نشان‌دهنده «هست‌های» اجرایی در بخش دولتی هستند. این ارزش‌ها دارای ماهیت «صرفاً سازنده» یا «صرفاً مخرب» نیستند، بلکه بر مبنای اقتضات خطمشی‌ها و سیاست‌ها، ماهیت مأموریت و نوع فعالیت اجرایی سازمان، نقش اجرایی سازنده یا مخرب دارند. به طور مثال، «همدردی و دلسوزی با جامعه» یا «تعهد به نفع جامعه»، به منفعت جامعه توجه کرده و از آن حمایت می‌کنند، اما اگر در تعارض با اجرای صحیح و درست خطمشی‌ها و سیاست‌ها باشند، در نقش مخرب ظاهر شده و کارایی اقدامات اجرایی را با نقصان مواجه می‌کنند یا ارزشی مانند «شفافیت و آگاهی بخشی به جامعه»، پرسشگری شهروندان را به همراه دارد و برای سیاست‌گذاران و مدیران دولتی، چالش پاسخگویی به وجود می‌آورد.

یکی از محدودیت‌های این پژوهش مرتبط با ادبیات است. این پژوهش، پژوهشی اکتشافی بود. از این رو، از نظر ادبیات تجربی پژوهش غنی محسوب نمی‌شد. عدم بررسی موضوع مورد پژوهش در داخل کشور باعث شد این پژوهش فاقد منابع داخلی پشتیبان باشد، از طرفی، کارهای پژوهشی خارجی نیز به صورت بسیار محدود انجام شده‌اند که مسائل مطرح شده در این پژوهش را به صورت مستقیم بررسی نکرده‌اند و از نظر ادبیات پژوهشی از غنای اندکی برخوردارند.

اگرچه هدف پژوهش حاضر تعمیم یافته‌ها به همه مدیران دولتی ایران نبوده است، اما سعی شد تا از طریق مصاحبه با مدیران سازمان‌هایی که به لحاظ وظیفه‌ای و عملکردی تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند و نمونه‌ای از سازمان‌های بخش دولتی ایران هستند، ارزش‌های مدیران دولتی شناسایی شود. با وجود این، محدودیت در زمان و هزینه‌ها مانع از انجام مصاحبه‌ها با سایر مدیران سازمان‌های دولتی شده است که می‌توانست به دستاوردهای پژوهش غنای بیشتری بخشد.

یکی دیگر از محدودیت‌های مهمی که می‌تواند یافته‌های پژوهش را تحت تأثیر قرار دهد، مصاحبه با مدیران دولتی خانم است. محدودیت حضور خانم‌ها در پست‌های مدیریتی در سازمان‌های دولتی مورد مطالعه موجب شد تا بخشی از ارزش‌های مرتبط با خانم‌ها شناسایی نشده باشند.

یکی از محدودیت‌های این پژوهش، سنجش و تأیید روایی درونی مصاحبه‌های کیفی انجام شده است. به بیان دیگر،

آیا آنچه پژوهشگر به دست می‌آورد، با آنچه در ذهن مصاحبه‌شونده وجود دارد یکسان بوده است؟ برای این منظور، سعی شد با استفاده از روش‌هایی مانند تماس طولانی با محیط پژوهش از طریق حضور در محیط کاری مدیران دولتی، مشاهده مستمر فعالیت‌های جاری سازمان‌ها و مدیران دولتی، بررسی فعالیت‌های مدیران از زوایای مختلف، هنر پژوهشگر در فرایند مصاحبه و برقراری ارتباط مطلوب و اعتمادساز با مصاحبه‌شوندگان و پرسش از مصاحبه‌شونده درباره برداشت مصاحبه‌کننده (پژوهشگر) از گفته‌های او و انعکاس نظرهای وی، کیفیت و صحت داده‌ها و اطلاعات به بیشترین اندازه ممکن افزایش داده شود.

گزینش نوع پرسش‌ها و نحوه مطرح کردن پرسش، یکی از عوامل اثرگذاری است که روایی درونی مصاحبه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، این عامل یکی از محدودیت‌های اصلی در این پژوهش محسوب می‌شود، زیرا ممکن است بر کیفیت یافته‌های آن اثر گذاشته باشد، به گونه‌ای که اگر پرسش‌های دیگری با شیوه‌ای دیگر مطرح می‌شد، یافته‌های متفاوتی نسبت به یافته‌های این پژوهش به دست می‌آمد. از طرف دیگر، برگزیدن مدیران دولتی متنوع، از سطوح مختلف مدیریتی و از رتبه‌های مختلف عملکردی برای مصاحبه، می‌توانست یافته‌های پژوهش را تغییر دهد.

با توجه به یافته‌های این پژوهش مبنی بر وجود نقش اثرگذار ارزش مدیران دولتی در شکل‌دهی به رفتار مدیران و کارکنان دولتی و در نتیجه، اثرگذاری آن بر عملکرد بوروکراسی دولت، بازگرداندن بوروکراسی به مطالعه «کنترل بوروکراتیک» (مایر و اوتول، ۲۰۰۶) امری حیاتی است. از این رو، طرح‌های پژوهشی مناسب برای بررسی این موضوع باید به ارزش‌های مدیران دولتی و اثر بوروکراتیک به‌طور مستقیم توجه کنند. بنابراین، باید در رابطه با پژوهش‌هایی که در زمینه بوروکراسی انجام می‌شود و بر فرض بوروکراسی غیرفعال و کاملاً مطیع استوار هستند، تردید کرد.

یافته‌ها نشان داد یک‌جانبه‌گرایی «کنترل سیاسی» برای کنترل بوروکرات‌ها و بوروکراسی‌ها، که بر کنترل‌های بیرونی تأکید می‌کند، نمی‌تواند به‌تنهایی راهگشا باشد، بلکه به کنترل بوروکراسی از درون که مبتنی بر کنترل‌های ارزشی و فرهنگی است، نیز توجه شود. از طرفی، اصطلاح «کنترل»، اصطلاح مناسبی برای تبیین ارتباط میان سیاست‌گذاران و مدیران دولتی نیست.

میزان مطلوب هر یک از این کنترل‌ها ضروری است، اما دخالت بیش از حد آنها مشکل‌ساز می‌شود. به‌طور مثال، به نظر می‌رسد قانونمندی (به‌عنوان یک عامل کنترل سازمانی) و خیرخواهی نسبت به جامعه (به‌عنوان یک عامل کنترل ارزشی)، کاملاً جدای از یکدیگرند و چیزی برای یکدیگر ندارند؛ به بیان دیگر، قانونمندی درباره اجرا و تبعیت از قوانین تجویز شده است و خیرخواهی نسبت به جامعه درباره نگرانی نسبت به خوبی و رفاه جامعه و حمایت و پشتیبانی از شهروندان است. مدیران دولتی باید به خاطر داشته باشند که قانونمندی و خیرخواهی نسبت به جامعه دو روی یک سکه هستند. به بیان دیگر، نقش «خدمات عمومی» اجرای قانون است، به گونه‌ای که منافع شهروندان را در نظر بگیرد، نه اینکه حقوق شهروندی آنها را نادیده بگیرد و آنها را از حقوق خود منع کند. کارکنان و مدیران بخش دولتی باید توجه داشته باشند که قانون ابزاری برای کمک به جامعه و تأمین رفاه شهروندان است، نه ابزاری برای اعمال فشار و آسیب‌رساندن به جامعه.

ارزش‌هایی مانند توفیق‌طلبی و تعهد اخلاقی به مسئولیت (مسئولیت‌پذیری و تکلیف‌مداری) از مهم‌ترین ارزش‌های در سطح فردی هستند که می‌توانند به‌عنوان عوامل بسیار مهمی در تعیین عملکرد مستخدمان و مدیران دولتی ایفای نقش کنند. این ارزش‌ها از انگیزاننده‌های درون‌فردی هستند که از درون فرد جوشش می‌کنند و تحت تأثیر عوامل درونی و بیرونی شغل یا سازمان قرار ندارند. انگیزه‌های درون‌فردی حاصل تفکرات، اعتقادات، باورها، ارزش‌ها، احساسات و هیجانات و انگیزه‌های خودجوش، شخصی و درونی افراد است که توانمندی‌ها و استعداد‌های خود را می‌شناسند، محیط خود را به‌خوبی درک می‌کنند، و بر اساس این دانش عمل می‌کنند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود مدیران و سیاست‌گذاران، با ارائه آموزش‌های کاربردی و تربیتی و تقویت مسائل فرهنگی و ارزشی، این ارزش‌ها را در مستخدمان و مدیران دولتی تقویت کنند.

- به‌دلیل وجود تخصص‌های حرفه‌ای متفاوت، سطح دولت، سطح اشتغال و به‌کارگیری افراد در سلسله‌مراتب سازمانی، مناطق جغرافیایی و اقلیمی و سایر تفاوت‌های سازمانی و فردی، توصیه می‌شود سازمان‌های مختلف دولتی را در مناطق جغرافیایی مختلف با در نظر گرفتن تفاوت‌ها و گوناگونی‌ها، برای شناسایی ارزش‌های بخش دولتی، بررسی کنند.
- با توجه به موضوع پژوهش، به سایر پژوهشگران پیشنهاد می‌شود در شناسایی ارزش‌های فردی و اجتماعی مستخدمان و مدیران دولتی، با مدیران خانم نیز مصاحبه‌هایی انجام دهند تا ارزش‌های مختص به خانم‌ها نیز مشخص شود.
- یکی از بخش‌های اصلی این پژوهش، شناسایی ارزش‌های مستخدمان و مدیران دولتی بود. بر این اساس، توصیه می‌شود پژوهشگران ارزش‌های مدیران و کارکنان دولتی را با سایر اداره‌ها و سازمان‌های بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی مقایسه کنند و طبقه‌بندی‌هایی از این ارزش‌ها نیز ارائه دهند.

## منابع

- ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ دانش‌فرد، کرم‌اله؛ فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۶). ارائه الگوی دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۹(۴)، ۶۱۵-۶۴۰.
- اسعدی، محمود؛ پیکانی، مهربان‌هادی؛ رشیدپور، علی (۱۳۹۶). الگویی برای اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران). *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۹(۴)، ۵۹۱-۶۱۴.
- رستگار، عباسعلی؛ موتمنی، علیرضا؛ همتی، امین (۱۳۹۵). نقش ارزش‌های سازمانی در ایجاد تعهد سازمانی. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۲۸، ۱۵۷-۱۷۹.
- رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۶). عوامل مؤثر بر عملکرد ادغام سازمان‌ها در بخش دولتی ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۹(۴)، ۵۹۰-۵۶۹.
- علوی، سید بابک؛ قلی‌پور، آرین (۱۳۸۸). شناسایی عوامل مؤثر بر رفتارهای فراتر از نقش اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها: مطالعه‌ای در دانشگاه صنعتی شریف. *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، ۴(۱۴)، ۱-۲۹.

مولوی، زینب؛ طهماسبی، رضا؛ دانایی فرد، حسن؛ حمیدی زاده، علی. (۱۳۹۶). بوروکراسی هراسی: نگاه دوگانه شهروندان به خدمات عمومی. فصلنامه مدیریت دولتی، ۹(۲)، ۲۱۳-۲۳۴.

نیومن، ویلیام لاورنس. (۱۳۹۵). روش‌های پژوهش اجتماعی: رویکردهای کیفی و کمی. ترجمه: ابوالحسن فقیهی، عسل آغاز، تهران: نشر ترمه و انجمن علوم مدیریت ایران، چاپ سوم.

## References

- Abolhasani-Ranjbar, A., Daneshfard, K., & Faghihi, A. (2018). An Agenda Setting for the Reformation Policies of Administrative System in Iran. *Journal of Public Administration*, 9(4), 615-640. (in Persian)
- Alavi, S. B., & Gholipour, A. (2009) Studying the organizational citizenship behaviors of faculty members: a study in sharif university of technology. *Iranian Journal of Management Sciences*, 4(14), 1-30. (in Persian)
- Asadi, M., Peykani, M. H., & Rashidpur, A. (2018). Presentation of an Effective Public Policy Implementation Model in the Ministry of Economic Affairs (Case Study: Islamic Republic of Iran Customs Administration). *Journal of Public Administration*, 9(4), 591-614. (in Persian)
- Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge: Belnap Press of Harvard.
- Bellone, C. J. (Eds.) (1980). *Organization theory and the new public administration*. London: Allyn and Bacon.
- Bersch, K., Sérgio, P., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Borst, R. T., & Lako, C. J. (2017). Proud to be a public servant? An analysis of the work-related determinants of professional pride among Dutch public servants. *International Journal of Public Administration*, 40(10), 875-887.
- Box, R. C. (2015a). *Public service values*. New York: Routledge, Taylor & Francis.
- Box, R. C. (2015b). The human element: Bureaucracy, gender, and race. *Administration & Society*, 47(5), 488-506.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (Eds.). (1984). *The Theory of public choice--II*. University of Michigan Press.
- Campbell, C., & Peters, B. G. (1988). The politics/administration dichotomy: Death or merely change?. *Governance*, 1(1), 79-99.

- Christensen, T., Lie, A., & Laegrid, P. (2007). Still fragmented government or reassertion of the centre?. In Christensen, T., & Laegrid, P. (Ed.), *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms* (pp.17-41), Aldershot: Ashgate.
- Dahl, R.A. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- Dahl, R. A. (1970). *A preface to democratic theory*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Demir, T. (2008). *Politics and administration: A review of research and some suggestions*. Springfield: University of Illinois, Department of Public Administration.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The Politics – Administration Dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. *Public Administration Review*, January/February, 68(1), 81-96.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Frederickson, H. G. (1994). Research and knowledge in administrative ethics. In T. Cooper (Ed.) *Handbook of administrative ethics* (pp. 31-47), New York: Marcel Dekker.
- Hansen, K. M., & Ejersbo, N. (2002). The relationship between politicians and administrators— a logic of disharmony. *Public Administration*, 80(4), 733-750.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Great Britain: Palgrave Macmillan Ltd.
- Jensen, C. B., & McGrath, R. J. (2011). Making rules about rulemaking: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Political Research Quarterly*, 64(3), 656-667.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.
- Lewis-Beck, M., Bryman, A. E., & Liao, T. F. (2004). *The Sage encyclopedia of social science research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Maass, A. A., & Radway, L. I. (2001). Gauging administrative responsibility. In C. Stivers (Ed.) *Democracy, bureaucracy, and the study of administration* (pp. 163-181), Westview Press, Boulder, CO.
- Marini, F. (Ed.) (1968). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler,
- Marrow, H. B. (2009). Immigrant bureaucratic incorporation: The dual roles of professional missions and government policies. *American Sociological Review*, 74(5), 756-776.

- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.
- Meier, K. J., & Krause, G. A. (2003). The scientific study of bureaucracy: An overview. In Krause, G. A. (Eds.) *Politics, policy and organizations: Frontiers in the scientific study of bureaucracy* (pp. 1-19), Michigan: University of Michigan Press.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177-192.
- Moe, T. M. (2005). Political control and the power of the agent. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), 1-29.
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214-230.
- Molavi, Z., Tahmasebi, R., Danaeefard, H., & Hamidizadeh, A. (2017). Bureauphobia: the Ambivalent Look of Citizens on Public Services. *Journal of Public Administration*, 9(2), 213-234. (in Persian)
- Molina, A. D., & McKeown, C. L. (2012). The heart of the profession: Understanding public service values. *Journal of Public Affairs Education*, 18(2), 375-396.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nabatchi, T. (2018). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59-72.
- Neuman, W. L. (2007). *Basic of social research: Qualitative and quantitative approaches*. Second Edition. New York: Pearson Education Inc.
- Neuman, W. L. (2016). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Translated by: Faghihi, A., & Aghaz, A. 1<sup>st</sup> Edition, Tehran: Termeh Publishing and Iranian Association for Management Sciences. (in Persian)
- Ostrom, V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration*. 3<sup>rd</sup> Edition, Alabama: University of Alabama Press.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Overeem, P. (2010). *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective*. New York: Routledge.
- Pant, A., & Ojha, A. K. (2017). Managerial Values and organizational identities in the developing world: An introduction to the special issue. *Journal of Human Values*, 23(1), vii-xii.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209-222.
- Rahnavard, F. (2018). Factors Influencing Merger of Iranian Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration*, 9(4), 569-590. (in Persian)

- Rastegar, A., Motameni, A., & Hemmati, A. (2017). The role of organizational values on the creation of organizational commitment. *Public Administration Vision*, 28, 157-179. (in Persian)
- Rohr, J. (1978). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Rosenbloom, D. (2008). The politics-administration dichotomy in US historical context. *Public Administration Review*, 68(1), 57-60.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Stoker, G. (2003). Public value management (PVM): A new resolution of the democracy/efficiency tradeoff. *Institute for Political and Economic Governance (IPEG), University of Manchester, UK*.
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Svara, J. H. (2015). *The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations*. Jones & Bartlett Publishers.
- Van der Wal, Z., & Huberts, L. (2008). Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration*, 38(3), 264-285.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- Van Wart, M. (1998). *Changing public sector values*. London: Garland Publishing.
- Waldo, D. (1984). *The administrative state: A study of the political theory of public administration* (2nd ed.). New York: Holmes & Meier.
- Weber, M (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Translated and Edited by: Gerth H. H., & Mills, C. W. Oxford: oxford University Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.
- Yang, L., & van der Wal, Z. (2014). Rule of morality vs. rule of law? An exploratory study of civil servant values in China and the Netherlands. *Public Integrity*, 16(2), 187-206.