

## مقاله پژوهشی

## مختصات فرهنگ اداری: ارزش‌های خدمات عمومی در نظام اداری ایران

فتاح شریف‌زاده<sup>۱</sup>، رضا واعظی<sup>۲</sup>، وجه‌اله قربانی‌زاده<sup>۳</sup>، محمد هاشمی<sup>۴\*</sup>

## مشخصات نویسندگان

۱. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

sharifzadeh\_f@atu.ac.ir

۲. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

theory.management@yahoo.com

۳. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

vghorbanizadeh@gmail.com

۴. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (\*نویسنده مسئول).

moh.hashemi92@gmail.com

## چکیده

**هدف:** ارزش‌های عمومی، مفاهیم کلیدی و محوری در سازمان‌های عمومی و دولتی هستند که می‌توانند جهت‌گیری کلی آنها را تعیین نموده و از ایجاد تعارض اهداف و خط‌مشی‌ها جلوگیری نماید. هدف از پژوهش حاضر، شناسایی ارزش‌های عمومی است که به عنوان مبنای تصمیم‌گیری و مبنای اقدامات در سازمان‌های عمومی و دولتی قرار می‌گیرند

**طراحی / روش‌شناسی / رویکرد:** جامعه پژوهش حاضر سازمان‌های عمومی و دولتی متولی نظام اداری می‌باشد جهت بررسی این سازمان‌ها، از میان اسناد موجود، ۶۷ سند سیاستی مربوطه (قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...) به روش نمونه‌گیری نظری انتخاب و سپس مورد تحلیل قرار گرفته است. استراتژی پژوهش، تحلیل مضمون می‌باشد.

**یافته‌های پژوهش:** پس از احصاء، بررسی و تحلیل اسناد معتبر سیاستی نهایتاً ۳۳۵ کد توصیفی، ۲۳ مضمون پایه، ۸ مضمون سازمان‌دهنده و یک مضمون فراگیر احصاء شده و مطابق با آن چارچوب ارزش‌های عمومی ارائه شده است. مضامین سازمان‌دهنده احصاء شده عبارتند از قابلیت اطمینان و اعتماد، تخصص و خبرگی، بوروکراسی زدایی، رفتار کارگزاران عمومی، کیفیت، پویایی فکری، تحول اداری، و تعالی.

**محدودیت‌ها و پیامدها:** از جمله محدودیت‌های اصلی این پژوهش عدم امکان دسترسی به اسناد سیاستی بالادستی موجود در مراکز اسناد است که در طبقه اسناد محرمانه یا نیمه محرمانه قرار می‌گیرند.

**پیامدهای عملی:** تهیه مبنایی به منظور تخصیص منابع، سنجش پیامدهای خدمات، سنجش عملکرد نظام اداری، انتخاب گزینه‌های تصمیم‌گیری و رفتار سازمان‌های خدمات عمومی

**ابتکار یا ارزش مقاله:** این مقاله مطابق با استدلال انجام شده، ارزش‌های عمومی موجود در بستر نظام اداری ایران را احصاء نموده که خاص فرهنگ ایرانی است.

**نوع مقاله:** مقاله پژوهشی

**کلمات کلیدی:** ارزش عمومی، اسناد سیاستی، فرهنگ اداری، نظام اداری.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۴/۲۶ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۰۹/۰۵ تاریخ چاپ مقاله: ۱۴۰۱/۰۴/۰۱

منتشر شده توسط دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران



### Research Paper

## Coordinates of administrative culture: values of public services in the administrative system of Iran

Fatah Sharifzadeh<sup>1</sup>, Reza Vaezi<sup>2</sup>, Vajhollah Ghorbanizadeh<sup>3</sup>, Mohammad Hashemi<sup>4\*</sup>

### Authors

1. Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran.  
sharifzadeh\_f@atu.ac.ir
2. Associate Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran.  
theory.management@yahoo.com
3. Associate Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran.  
vghorbanizadeh@gmail.com
4. PhD. student, Faculty of management and Accounting, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran  
(\*Corresponding Author).  
moh.hashemi92@gmail.com

### Abstract

**Purpose:** The purpose of this study is to identify public values that are the basis of decision-making and actions in public and governmental organizations. The subject studied in this paper is related to the issues such as ambiguity in the allocation of resources, measuring the consequences of services, measuring the performance of the administrative system, ambiguity in the selection of decision-making options and the behavior of public service organizations.

**Design/Methodology/Approach:** 67 relevant policy documents (laws, regulations, guidelines, etc.) have been reviewed and analyzed by thematic analysis method.

**Research Findings:** After counting, reviewing and analyzing valid policy documents, finally 335 descriptive codes, 23 basic themes, 8 organizing themes and a global theme have been counted and the framework of public values has been presented accordingly. The organizing themes listed include reliability, expertise, de-bureaucracy, the behavior of public servant, quality, intellectual dynamism, administrative transformation, and excellence.

**Limitations & Consequences:** One of the main limitations of this study is the impossibility of accessing upstream policy documents in document centers, which are classified as confidential or semi-confidential ones.

**Practical Consequences:** Providing a basis for allocating resources, measuring service outcomes, measuring administrative system performance, selecting decision-making options, and conducting public service organizations.

**Innovation or value of the Article:** This article, in accordance with the argument made, enumerates the general values in the context of the Iranian administrative system, which is specific to Iranian culture.

**Paper Type:** Research Article

**Key words:** Public Value, Policy Documents, Administrative Culture, Administrative System.

Received Date:2022-07-17

Acceptation Date: 2021-11-26

Publication Date:2022-06-22

Publisher: Iran – Tehran – Shahid Beheshti University – Faculty of Management & Accounting



## مقدمه

مفهوم ارزش‌ها به یک ویژگی اصلی هم در عمل و هم در مطالعه مدیریت دولتی تبدیل شده است. ون وارت<sup>۱</sup> (1998)، در فراخوانی برای ایجاد زمینه جداگانه‌ای از ارزش‌های مدیریت دولتی، ادعا می‌کند که «هنر مدیریت ارزش‌ها برای شاغلین<sup>۲</sup> در حال حاضر به مهارت برجسته لازم برای مدیران و رهبران سازمان‌های بخش دولتی تبدیل شده است» و اینکه «علم ارزش‌ها برای دانشگاهیان و دانشجویان مدیریت دولتی نیز به همین ترتیب به یک حوزه اساسی مطالعه تبدیل شده است...». هم شاغلین و هم دانشگاهیان باید توجه بیشتری به این امر داشته باشند که چگونه می‌توان ارزش‌ها را به بهترین وجه در ساختارها، فرآیندها و سیستم‌های سازمان‌های دولتی ادغام کرد (Kernaghan, 2003). کاربرد واژه‌های ارزش عمومی و ارزش‌های عمومی در میان شاغلین و اندیشمندان مدیریت دولتی در حال افزایش است (Wallmeier et al., 2018).

موضوع ارزش عمومی، یاری نمودن به پیامدهای مثبت اجتماعی، اقتصادی، محیطی و جامعه است (Field & Tran, 2018) و عبارت است از ارزش‌های مهم از دید جامعه که منجر به تولید خدمات و محصولات خاص می‌شود که فراهم‌سازی آن بر عهده دولت است. ارزش عمومی، جهت و مسیر تصمیم‌گیری دولتی را مشخص می‌نماید (Kuitert et al., 2019). به زعم برخی از اندیشمندان، مفهوم ارزش عمومی یک مفهوم فازی<sup>۳</sup> است و احتمالاً «به همان اندازه که فهمیده می‌شود، خوب است»<sup>۴</sup> (Rutgers, 2015). تفکر ارزش عمومی می‌تواند به تعریف روشن و عملیاتی کردن مفهوم ارزش افزوده در فضای عمومی کمک کند، به همان شیوه‌ای که مفهوم ارزش افزوده در بازار خصوصی معیار فعالیت بخش خصوصی است (Benington, 2009). از آنجا که نظریه ارزش‌های عمومی به عنوان جایگزینی بالقوه برای نظریه منفعت عامه ظهور نمود، تعریف واضح و مبرهن برای ارزش‌های عمومی ضروری است (Wade, 2019). مفهوم ارزش عمومی به طور فزاینده‌ای در ادبیات آکادمیک در زمینه خطمشی عمومی، مدیریت و اداره امور عمومی مورد بحث قرار گرفته و در سازمان‌های خدمات عمومی به کار گرفته شده است. دانشمندان از منظرهای سیاسی، اجتماعی و تاریخی ارزش‌های عمومی را تحلیل نموده‌اند (Wang & Wang, 2020).

پژوهش حاضر درصدد شناسایی و تبیین ارزش‌های عمومی نظام اداری است. شکل‌گیری مسئله تحقیق مبتنی بر دغدغه‌های کلی ذیل تدوین شده است: (مسائل و مشکلات مطرح شده در قسمت ذیل برگرفته از اسناد موجود در حوزه نظام اداری یعنی گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، گزارش تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران و ... می‌باشد).

ابهام در مبنای تخصیص منابع، سنجش پیامدهای خدمات، سنجش عملکرد نظام اداری: مشکلات و مسائل موجود در حوزه نظام اداری در این خصوص عبارت‌اند از: عدم وجود نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و فقدان ارزیابی از کارایی و عملکرد نظام اداری، فقدان نظام و سازوکارهای مناسب برای پیگیری تحقق اهداف و

<sup>۱</sup> . van wart

<sup>۲</sup> . Practitioners

<sup>۳</sup> . Fuzzy Concept

<sup>۴</sup> . As Good As It Gets

برنامه‌ها و نتایج مورد انتظار، عدم پاسخگویی دستگاه‌های دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرم‌آبانه با مراجعین و مردم، فقدان سازوکار مناسب جهت ارزیابی نتایج و پیامدهای حاصل از اجرای قوانین.

ابهام در مبنای انتخاب گزینه‌های تصمیم‌گیری و رفتار سازمان‌های خدمات عمومی: مشکلات و مسائل موجود در حوزه نظام اداری در این خصوص عبارت‌اند از: حاکمیت «رابطه» به جای «ضابطه» در انجام امور به‌ویژه در امور مربوط به مراجعان دستگاه‌های دولتی، توجه نکردن به ملاحظات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی حاکم در نظام اداری کشور، عدم به‌کارگیری الگوها و نظام‌های جدید مدیریتی در اداره امور کلان و بخش‌های مهم کشور.

ابهام در جهت‌گیری کلی و استراتژیک و مسیر هدایت سیستم اداری در سازمان‌ها: رابینز (۱۹۸۰) در اثر خود به نام «فرآیند اداری» بدین امر اشاره نموده و به‌صراحت بیان نمود که یک سیستم ارزشی، تمام ادارات را هدایت می‌نماید (Beck-Jørgensen, 2006). همچنین به زعم بنینگتون، ارزش عمومی می‌تواند به توسعه یک هدف و جهت مشترک برای سازمان‌های خدمات عمومی، سیاست‌مداران منتخب و مدیران کمک کند (Benington, 2009). این در حالی است که در نظام اداری سازمان‌های عمومی ایران، ارزش‌های عمومی به‌صراحت و به‌وضوح مشخص نیست. فقدان این امر می‌تواند موجب سرگردانی و ابهام در پیمودن مسیر و حتی خروجی‌ها و پیامدهای نظام اداری شده و بدین منوال یکپارچگی تصمیمات، خط‌مشی‌ها و اقدامات نظام اداری را با مشکل مواجه نماید. اهم مشکلات مطرح شده در این خصوص عبارتند از: عدم هدف‌گذاری مشخص و دقیق، بخشی‌نگر و درون‌گرا بودن، روزمره‌گرا و جزء‌نگر بودن نظام اداری؛ وجود قوانین و مقررات گوناگون و متنوع در موضوعات خاص، عدم وجود الگوی مدیریتی مناسب جهت اداره بخش‌های مهم و وسیع کشور، حاکم نبودن رویکردهای کل‌نگر، مبهم بودن اهداف؛ ارائه راه‌حل‌های تک‌بعدی و سطحی‌نگر و نبود نگاه سیستمی؛ مشغولیت نظام اداری با مسائل روزمره و نپرداختن به مسائل مهم و بلندمدت.

باتوجه به مسائل و ابهامات مورد اشاره در قسمت فوق، به طور کلی می‌توان استدلال نمود که جهت بهبود وضعیت مسائل فوق‌الذکر، که برشی از مسائل این حوزه است و رسیدن به راهکار مطلوب، پژوهش حاضر درصدد ارائه چارچوب ارزش‌های عمومی است. به عبارت دیگر، پژوهش حاضر تدوین چارچوب ارزش‌های عمومی در نظام اداری را به عنوان راهکاری جهت فایق آمدن بر مسائلی می‌داند که دغدغه‌های معاصر را مورد خطاب قرار می‌دهد که مدیران دولتی با آن مواجه هستند. مطابق با پژوهش‌های انجام شده، اندیشمندان بر این عقیده‌اند که ارزش‌های عمومی می‌توانند مبنای مناسبی جهت تخصیص انواع منابع در سیستم اداری (Blaug et al., 2006) همچنین یک چارچوب اساسی جهت بررسی مشروعیت و تخصیص منابع (Alford & O'Flynn, 2009) قرار گیرد. این چارچوب می‌تواند روش و مبنای ارزشمند و دقیقی جهت سنجش و بهبود عملکرد نظام اداری فراهم نماید (Cole & Parston, 2006: xiii). همچنین می‌تواند در جهت تضمین مشروعیت تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و سنجش صحیح نتایج و پیامدهای خدمات (Blaug et al., 2006) مورد استفاده قرار گیرد. از سوی دیگر، این چارچوب می‌تواند به عنوان مبنای مناسبی جهت اخذ تصمیم در تمامی بخش‌های سیستم اداری فراهم نماید (دانایی‌فرد، 2016) به طوری که می‌توان بیان نمود که ارزش

عمومی، راهنمای تصمیم‌های خطامشی بوده (دانایی‌فرد، 2016، 331) و می‌تواند منجر به ایجاد یک هارمونی فراگیر جهت همسان‌فهمی مبنای تصمیمات شود.

این چارچوب همچنین می‌تواند مبنایی در راستای جهت‌گیری کلی و استراتژیک در نظام اداری فراهم آورد تا بدین طریق مسیر حرکت سیستم اداری در تمامی بخش‌ها در راستای یک «مفهوم محوری»<sup>۱</sup> و یک «مفهوم هدایت کننده»<sup>۲</sup> (Rutgers, 2015)، و به طور کلی به سوی نقاط مرجعی باشد که در راستای تحقق منافع عمومی است. به عبارت دیگر، تمامی فعالیت‌ها، تصمیمات، خطامشی و ... در راستای خدمت‌رسانی به عامه مردم قرار خواهد گرفت چرا که ارزش عمومی در ایجاد یک هدف و جهت مشترک برای سازمان‌های خدمات عمومی، سیاست‌مداران منتخب و مدیران ایفای نقش می‌نماید (Benington, 2011). این امر می‌تواند مانع از آن شود که خطامشی‌ها تعمداً و یا تصادفاً اثرات یک دیگر را تخریب کرده یا در جهت مخالف نیت هم عمل نمایند. این چارچوب می‌تواند درون یا میان خطامشی‌ها جهت رسیدن به یک هدف از پیش تعیین‌شده هماهنگی و هارمونی خاصی ایجاد نمایند به طوری که خطامشی‌ها یکدیگر را به صورت نظام‌مند پشتیبانی کنند. با این تدبیر، تمامی خطامشی‌ها در راستای مفهومی مشترک هدایت خواهند شد و به تبع آن رویه‌ها و فرآیندهای کاری نیز با آن هم‌راستا شده، سر و سامان گرفته و منظم خواهند شد. اندیشمندان این حوزه نیز بدین امر اذعان نموده‌اند که ارزش‌های عمومی، آن‌هایی هستند که فعالیت‌های دولت را شکل می‌دهند (Nabatchi, 2017)، و با فراهم نمودن کدهای رفتاری<sup>۳</sup> و اصول اخلاقی<sup>۴</sup>، راهنمای عمل واقع شده و از نابسامانی و روزمرگی سیستم اداری جلوگیری می‌نمایند. رسیدن به چنین هدفی می‌تواند از سردرگم شدن شهروندان و دریافت‌کنندگان خدمات در نظام اداری جلوگیری نموده و منجر به ارتقاء شهروندی و کرامت آنها گردد.

رویکرد جدید چهار موضع مهم را مطرح می‌نماید که به چالش‌های موجود و کاستی‌های قدیمی پاسخ می‌دهند. این موارد عبارت‌اند از: تأکید بر ارزش‌های عمومی؛ تشخیص این که دولت نقش ویژه‌ای به‌عنوان ضامن ارزش‌های عمومی ایفا می‌کند؛ اعتقاد به اهمیت مدیریت عمومی و خدمت‌رسانی به مردم به‌طور گسترده‌ای تصور و درک می‌شود و تأکید شدید بر شهروندی و حکمرانی دموکراتیک و همکارانه<sup>۵</sup> (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). به زعم مور (1994)، از اولین زمان ارائه این مفهوم، تحقیق در زمینه ارزش‌های عمومی موضوعی است که بسیار در مرکز توجهات قرار گرفته (Wang, & Wang, 2020) و یک «مفهوم حیاتی» است، زیرا مدیریت دولتی بر ایجاد، مشروعیت، اجرا و تدوین آن متمرکز است (Rutgers, 2015) و به زعم جرجنسن و بوزمن (2007)، هیچ موضوعی در مدیریت دولتی و خطامشی عمومی از موضوع ارزش‌های عمومی مهم‌تر نیست (Jørgensen, & Bozeman, 2007). همچنین، طی قرن‌ها، بحث‌های زیادی در مورد ارزش‌های محوری<sup>۶</sup> ممکن که دولت و اداره دولتی باید مورد توجه قرار دهند وجود داشته است (Rutgers, 2015).

<sup>1</sup> . Core Concept

<sup>2</sup> . Guiding Concept

<sup>3</sup> . Code Of Conduct

<sup>4</sup> . Code Of Ethics

<sup>5</sup> . Collaborative Governance

<sup>6</sup> . Core Values

پژوهش‌های انجام شده در زمینه ارزش عمومی (PV) در مدیریت دولتی طی ۲۰ سال گذشته بسیار افزایش یافته است و اکنون جایگاه مهمی در مباحث دانشگاهی و مدیریتی در زمینه تولید خدمات عمومی داشته (Bracci et al., 2019) و جذابیت رو به رشدی در میان مدیران و خطمشی‌گذاران دولتی در انگلستان، اروپا، استرالیا و نیوزیلند و چندین کشور در حال توسعه ایجاد نموده است (Benington, 2009). این پژوهش‌ها به‌طور فزاینده‌ای در ادبیات دانشگاهی در زمینه خطمشی عمومی، مدیریت و اداره امور عمومی مورد بحث قرار گرفته و در سازمان‌های خدمات عمومی به‌کار رفته (Hartley et al., 2019) و بدین طریق باعث شده که طیف گسترده‌ای از مطالعات، ارزش عمومی را به‌عنوان هدف اصلی مطالعه خود قرار داده و تعداد مقالاتی که در مورد ارزش‌های عمومی بحث نموده‌اند در دهه گذشته به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یابد (Van der Wal, Nabatchi, & De Graaf, 2015).

مطابق با بیان مسئله و توضیحات مذکور، پژوهش حاضر درصدد پاسخ به سوالات ذیل می‌باشد: الف) ارزش‌های عمومی که در سازمان‌های عمومی و دولتی مبنای تصمیمات و اقدامات قرار می‌گیرد کدامند؟ ب) ابعاد اصلی و فرعی این ارزش‌ها کدامند؟

### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

فرهنگ اداری: اکثر محققان در تحقیقات مدیریت و اداره امور عمومی بر این عقیده‌اند که بین فرهنگ یک ملت یا منطقه و نحوه ساختار و عملکرد مدیریت در مدیریت دولتی ارتباط وجود دارد. از دیدگاه نظریه سازمان و مدیریت دولتی، رویکرد فرهنگی-اجتماعی را می‌توان به عنوان بسترگرایی<sup>۱</sup> توصیف کرد. استفاده منطقی از این منطق در نتایج مدیریت دولتی و اداره امور عمومی می‌تواند بیانگر این باشد که سازمان‌ها، ساختارها و شیوه‌های مدیریتی تنها در صورت منطبق بودن با فرهنگ موجود پشتیبانی (و موفق) می‌شوند (Schedler & Proeller, 2007). نکته حائز اهمیت این است که آیا ارزش‌های عمومی ماهیت جهان‌شمول و کلی دارد و یا اینکه می‌بایست آنها را بسترمند شناسایی و تبیین و تحلیل نمود؟ به زعم رانگرز، هر نویسنده‌ای باید به صراحت بیان نماید که چگونه قصد دارد از چنین مفهومی استفاده کند، چرا که معنای آن مبتنی بر بستر و متن<sup>۲</sup> و ایدئولوژیک است (Rutgers, 2015). علاوه بر این، جهت پاسخ به این سوال مهم، از توضیح والدو استفاده می‌کنیم. به زعم والدو به دلیل اینکه اجزای سازنده فرهنگ، درون یک جامعه یا بین جامعه‌های گوناگون متغیر است، بنابراین مدیریت در آن جامعه یا بین جوامع مختلف متفاوت است. مدیریت بخشی از مجموعه فرهنگی است و نه تنها بر آن اثر می‌گذارد بلکه فرهنگ نیز بر آن اثر می‌گذارد (Waldo, 1968). همچنین، شناسایی ارزش‌های عمومی، مستلزم نهادینه‌سازی خاصی است که می‌تواند در هر زمان و بستری منحصر به فرد باشد، و مفروض دانستن وجود ارزش‌های اصلی مبرهن<sup>۳</sup> و فراگیر، دسته‌بندی‌ها و سلسله‌مراتب ارزش‌های عمومی، منطقی به نظر نمی‌رسد (Fukumoto, & Bozeman, 2018). وان در وال (2008)، نیز بر این عقیده است که ارزش‌ها معنایی هستند که دائماً از یک بستر<sup>۴</sup> به بستر دیگر تغییر می‌کند و متفاوت است (Van der Wal, )

<sup>۱</sup> . Contextualist

<sup>۲</sup> . Contextual

<sup>۳</sup> . Self-Evident

<sup>۴</sup> . Context

2008). از این دیدگاه، حتی ارزش‌های یکسان با عنوان‌های مشابه می‌تواند در بسترها، جوامع و فرهنگ‌های مختلف، معانی و تفاسیر خاص خود را داشته باشد و به صرف مشابهت اسمی نمی‌توان آنها را مبنا قرار داد.

ارزش‌های عمومی از ارزش‌های اجتماعی حاصل می‌شود. آنچه جامعه به عنوان پیامدهای مطلوب برای آن ارزش قائل می‌شود، اغلب در ارزش‌های بخش دولتی نیز انعکاس می‌یابد (Samaratunge, Wijewardena, 2009). به عنوان مثال، در چین، ارزش‌های عمومی با ترسیم فرهنگ سنتی، که حاوی ارزش‌های اخلاقی عملکرد و تعامل است، مشروعیت خود را ایجاد کرده است. تحت تأثیر تعالیم کنفوسیوسیسم، خادمان دولتی در چین و حتی در آسیای شرقی در مقایسه با غربی‌هایی که بیشتر خودمختار، فردگرا و مطیع قانون هستند، تمایل دارند که مطیع‌تر، فرمانبردارتر و مردم‌گرا باشند. در چنین شرایطی، محتویات ترجیحات ارزش‌های عمومی و ساختارهای خادمان دولتی در چین می‌تواند متفاوت از آنچه در جهان غرب است، باشد. با توجه به مراحل استاندارد توسعه مقیاس<sup>۱</sup>، اولین گام برای توسعه مقیاس، تشکیل یک استخر از ترجیحات ارزش‌های عمومی در زمینه و بسترچینی دارد (Wang & Wang, 2020).

ارزش عمومی: یکی از بهترین تعاریف ارزش عمومی که توسط بسیاری از اندیشمندان مورد استفاده قرار گرفته است، تعریف بوزمن می‌باشد: «ارزش‌های عمومی» یک جامعه آنهایی هستند که اجماع هنجاری در مورد موارد ذیل ارائه می‌دهد: (۱) حقوق، منافع و امتیازاتی که شهروندان باید (یا نباید) در آن ذیحق باشند؛ (۲) وظایف شهروندان در جامعه و دولت، نسبت به یکدیگر؛ (۳) اصولی که دولت‌ها و خطامشی‌ها باید بر آن مبتنی باشند (Bozeman, 2007:13). در بررسی تعریف بوزمن از ارزش عمومی می‌بایست به این نکات توجه نمود: (۱) نیاز به یک «توافق هنجاری»<sup>۲</sup> در مورد ارزش‌های عمومی، که این توافق هنجاری، جهان‌شمولی<sup>۳</sup> را پیشنهاد نمی‌کند (Bozeman, 2009). به زعم ویلیامز<sup>۴</sup> و همکارانش (2016)، نیز تعریف ارزش عمومی به دروندان شهروندان و توانایی دستیابی به یک اجماع بستگی دارد (Petrescu, 2019). (۲) اگر ارزش‌های عمومی را به مثابه داشتن یک مؤلفه بازدارنده<sup>۵</sup> در نظر بگیریم، نه تنها «حقوق، منافع و امتیازاتی که شهروندان باید از آن برخوردار باشند» را در برمی‌گیرد، بلکه یک قید آن نیز چیزهایی است که آنها در آن ذیحق نیستند (نباید برخوردار باشند). به عبارت دیگر، به هنگام دنبال کردن ارزش‌های عمومی، برخی از ارزش‌های خصوصی لزوماً قربانی می‌شوند. این امر بیشتر در سیاست‌های جامعه‌ای منعکس می‌گردد که قویاً یک دولت توسعه یافته داشته باشد. در حالی که ما اغلب به آن فکر نمی‌کنیم، مالیات یک ارزش عمومی اساسی است، زیرا از اختصاص منابع خصوصی برای استفاده عمومی حمایت می‌کند. صرف نظر از برابری، کارایی عقلانیت سیستم‌های مالیاتی، همواره به این ترتیب است. تعداد کمی از افراد دارای ارزش خصوصی برای پرداخت مالیات هستند (Bozeman, 2009). (۳) اندرسون و همکارانش (2012)، در این تعریف به مؤلفه آخر توجه نموده‌اند. اصولی که دولت‌ها و خطامشی‌ها باید بر آن مبتنی باشند یا به عبارتی ارزش‌هایی که قرار است رفتار بخش دولتی را هدایت و راهنمایی نماید. از این رو انتظار می‌رود ارزش‌های عمومی به خدمات عمومی معنا و هویت بخشیده و نگهداری جوامع و

<sup>1</sup> . Scale Development

<sup>2</sup> . Normative Consensus

<sup>3</sup> . Universality

<sup>4</sup> . Williams

<sup>5</sup> . Prohibitive Component

انجمن‌ها را تسهیل کند (Andersen et al., 2012). (۴) ارزش‌های عمومی حاکی از فاصله گرفتن از تک بعدی بودن و انحصارگرایی و حرکت به سوی چندبعدی نگری و مشارکت سایر بازیگران در تاثیرگذاری بر روی تصمیماتی است که از آن متاثر می‌شوند.

### نوع‌شناسی<sup>۱</sup> ارزش‌های عمومی

به زعم راتگرز (2008)، هدف اصلی یک طبقه‌بندی در ابتدا ایجاد نظم است، با توجه به اینکه «نظم شرط لازم برای تبیین یا تفسیر و همچنین تجویز» است. انواع مختلفی از طبقه‌بندی در حال حاضر در ادبیات ارزش وجود دارد (به عنوان مثال، فراوانی کاربرد، زمانی، ارزش‌های سخت در برابر نرم، خانواده‌های ارزش‌های مربوط به اقتصاد در مقابل انصاف و در مقابل امنیت و ...) (Andersen et al. 2012). به طور جداگانه، هر چارچوبی یک لنز مخصوص برای مشاهده مدیریت دولتی یا داستان‌سرایی درباره اقدامات و فعالیت‌های اجرایی<sup>۲</sup> فراهم می‌نماید. علاوه بر این، چارچوب‌ها مکانیزمی برای تفسیر، برقراری ارتباط و مذاکره درباره معانی، به خصوص در رابطه با خطمشی و سایر مسائل اجرایی، فراهم می‌نماید (Nabatchi, 2017).

اندیشمندان مختلف با توجه به دیدگاه و علائق خود، نوع‌شناسی‌های متفاوتی ارائه داده‌اند که در این قسمت به آنها اشاره می‌شود. ۱- کلان‌گونه‌ها<sup>۳</sup> - نوع‌شناسی شاین: شاین<sup>۴</sup> (1998)، بیان نمود که طیف ارزش‌ها از بسیار بادوام، پایدار و عمدتاً مفروض (مفروضات بنیادین<sup>۵</sup>)، ارزش‌هایی که نسبتاً بادوام، پایدار بوده و غالباً موضوع بحث هستند (باورها<sup>۶</sup>)، و در نهایت، ارزش‌هایی که زودگذر و ناپایدار بوده و /یا به طور صریح در ابعاد زبانی یا فیزیکی هستند (الگوهای رفتاری و مصنوعات<sup>۷</sup>) می‌باشد (Holzer, 2004). ۲- رده‌بندی ارزش‌های عمومی - بانستر و کانولی (2014): هود (1991) مفهوم ارزش‌های محوری اداری را پیشنهاد داد و آنها را به عنوان ارزش‌های سیگما، تتا و لامبدا<sup>۸</sup> طبقه‌بندی کرد. ارزش‌های سیگما به اقتصاد و مسئولیت‌پذیری، ارزش‌های تتا به راستی و درستکاری<sup>۹</sup> و ارزش لامبدا به امنیت و قابلیت اطمینان مربوط بودند. آنها متناسب با طبقه‌بندی هود، یک طبقه‌بندی در مدیریت دولتی ارائه نمودند که ارزش‌ها را در سه دسته وظیفه‌محور، خدمت‌محور و اجتماع‌محور طبقه‌بندی کرد (Bannister, & Connolly, 2014). ۳- رده‌بندی ارزش‌های عمومی - چانتیلون<sup>۱۰</sup> و همکارانش: چانتیلون و همکارانش (2020)، نوع‌شناسی ارزش‌های عمومی را با توجه به رویکردهای حکمرانی ارائه نمودند. آنها نوع‌شناسی خود را در دسته بدین شرح بیان نموده‌اند: ارزش‌های عمومی مرتبط با سلسله‌مراتب؛ ارزش‌های عمومی مرتبط با بازار؛ ارزش‌های عمومی مرتبط با شبکه (Chantillon et al., 2020). ۴- منابع ارزش برای تصمیم‌گیری در بخش دولتی - وارن وارت: وان وارت (1998)، اقدام به ایجاد

1. Typology

2. Administrative

3. Macrotypes

4. Schein

5. Basic Assumptions

6. Beliefs

7. Patterns Of Behavior And Artifacts

8. Sigma, Theta And Lambda

9. Rectitude

10. Chantillon



زمینه‌ای از ارزش‌های مدیریت دولتی نموده و اظهار می‌دارد که پنج منبع ارزش برای تصمیم‌گیری در بخش دولتی وجود دارد: ارزش‌های فردی، ارزش‌های حرفه‌ای، ارزش‌های سازمانی، ارزش‌های حقوقی، ارزش‌های منافع عمومی<sup>۱</sup> (Van Wart, 1998). جدول ذیل مروری بر برخی از پیشرفت‌های عمده در این طبقه‌بندی‌ها و چارچوب‌ها است، که عمدتاً با مقر ارزش‌های عمومی، ماهیت ارزش‌ها و معیارها و چارچوب ارزیابی همراه است (Fukumoto, & Bozeman, 2018).

جدول ۲. طبقه‌بندی چارچوب‌های ارزش‌های عمومی

محققان	نکات مربوط به طبقه‌بندی و چارچوب	کانون	
Beck Jørgensen & Bozeman, 2007	هفت منظومه‌ی اندیشگره (صورت فلکی): سهم‌یاری بخش عمومی در جامعه، کانال بین منافع جامعه در تصمیم‌گیری، مدیریت دولتی و سیاست‌مداران، مدیریت دولتی و محیط، کارکردهای داخلی و جنبه‌های مدیریت دولتی، رفتار کارمندان دولتی، مدیریت دولتی و شهروندان.	منظومه‌ی اندیشگره <sup>۲</sup> ارزش‌های عمومی	مقر ارزش‌ها <sup>۲</sup>
Andersen, Beck Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, & Vrangbæk, 2012	ارائه ارزش‌ها در چهار حالت حکمرانی مختلف نظیر سلسله‌مراتب، قبیله <sup>۳</sup> ، شبکه و بازار.	حالت‌های حکمرانی	
Nabatchi, 2018	ارائه چهار چارچوب ارزش عمومی در مدیریت و حکمرانی، یعنی ارزش‌های سیاسی، قانونی، سازمانی و بازار.	چارچوب‌های ارزش‌ها	
Thompson, 2016	ارزش‌های اجتماعی، ارزش‌های محل کار، ارزش خدمات مدنی، ارزش‌های اداری و ارزش‌های بخش عمومی.	ارزش‌های خدمات مدنی	
Rutgers, 2008	ترتیب زمانی ارزش‌های عمومی، از جمله ارزش‌های قدیمی و جدید، سنتی و در حال ظهور.	ترتیب زمانی <sup>۵</sup>	ماهیت ارزش‌ها
Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Beck Jørgensen & Sørensen, 2013; Rutgers, 2008; Witesman & Walters, 2015	مرتب کردن ارزش‌های محوری، ایجاد تمایز بین ارزش‌های اولیه و ارزش‌های ابزاری، و سلسله‌مراتب ارزش.	ارزش‌های محوری <sup>۴</sup> ، سلسله-مراتب ارزش	
Beck Jørgensen & Bozeman, 2007	برخی از ارزش‌ها ممکن است نسبت به سایر ارزش‌ها مرتبط نباشند، اما ارزش‌ها ممکن است مجاورت (نزدیکی) خاصی داشته باشند که می‌توان آنها را با ارزش‌های هم‌جوار، هم‌ارزش‌ها <sup>۸</sup> و ارزش‌های گرهی <sup>۶</sup> شناخت.	مجاورت <sup>۷</sup> ارزش‌ها	
Kernaghan, 2003	چهار دسته ارزش‌های خدمات عمومی یعنی اخلاقی، دموکراتیک، حرفه‌ای و مردم.	طبقه‌بندی‌های ارزش‌های خدمات عمومی	

1. Individuals' Values; Professional Values; Organisational Values; Legal Values; And Public Interest Values.

2. Site Of Values

3. Constellations

4. Clan

5. Chronological Order

6. Core Values

7. Proximity

8. Covalue

9. Nodal Values

Meynhardt, 2009	چهار بعد ارزش عمومی، یعنی اخلاقی، حسی-لذت‌جویی <sup>۱</sup> ، سودمندگرایی-ابزاری <sup>۲</sup> ، سازمانی و سیاسی-اجتماعی.	ابعاد ارزش عمومی	
Baehler, Liu, & Rosenbloom, 2014; Rosenbloom, 2014	ارزش‌های عمومی ممکن است به عنوان ارزش‌هایی در ماموریت‌های اصلی سازمان‌ها، سیاست‌ها و حکومت و یا به عنوان ارزش‌های عمومی ماموریت‌های غیر اصلی ارائه شوند.	ماموریت بیرونی <sup>۳</sup> ارزش‌های عمومی	
de Bruijn & Dicke, 2006	ارزش‌های عمومی می‌توانند از ارزش‌های رویه‌ای یا ارزش‌های جوهری باشند.	ارزش‌های جوهری و رویه‌ای	
Steenhuisen, Dicke, & de Bruijn, 2009	پنج ویژگی مرتبط به منظور ارزیابی نرمی ارزش‌ها، یعنی قابلیت مشاهده <sup>۴</sup> ، توانایی عملیاتی نمودن، قابل اجرا بودن <sup>۵</sup> ، مدت زمان و ماهیت بحث‌برانگیز <sup>۶</sup> .	نرمی <sup>۴</sup> ارزش‌ها	
Bozeman, 2002, 2007; Bozeman & Sarewitz, 2005, 2011)	معیارها و مفهوم شکست ارزش عمومی و نگاهت ارزش عمومی، با اشاره به معیارهای شکست بازار.	نگاشت <sup>۸</sup> و شکست ارزش عمومی	چارچوب و معیارهای ارزیابی
Bozeman, Slade, & Hirsch, 2011	توزیع اثرات (اثرات اجتماعی و فردی) و قدرت اثرات (اثر لذتی <sup>۹</sup> و ظرفیت) در تاثیرات علم و فناوری.	نابرابری و توزیع	
Beck Jørgensen & Vrangbæk, 2011	سه نوع مکانیسم تغییر ارزش در بخش دولتی، یعنی غائی <sup>۱۰</sup> ، تعارضی <sup>۱۱</sup> و ارزش داخلی.	مکانیسم تغییر ارزش	

همچنین، مهمترین ارزش‌های سیاستمداران و کارگزاران هلند عبارتند از: قابلیت پذیرش<sup>۱۲</sup>، تعاون<sup>۱۳</sup>، تخصص، قابلیت خدمات‌دهی، کارایی، صداقت، پیروزی، بی‌طرفی، درستکاری<sup>۱۴</sup>، صراحت، سودآوری، قانونی بودن، از خود گذشتگی<sup>۱۵</sup> (Van der Wal, 2008).

### پیشینه تجربی پژوهش

وان در وال<sup>۱۶</sup> و همکاران (2015)، در مقاله‌ای با موضوع «از کهکشان تا کیهان: بررسی و تحلیل بین رشته‌ای نشریات ارزش‌های عمومی از سال ۱۹۶۹ تا ۲۰۱۲»، ۳۹۷ اثر در ۱۸ رشته در مورد «ارزش‌های عمومی» را مورد تحلیل قرار دادند؛ نتایج این پژوهش نشان داد که برای مطالعه ارزش‌های عمومی و پیشرفت در این زمینه، ما باید فراتر از مرزهای سنتی مدیریت و اداره امور عمومی گام برداریم تا کشف نماییم که چگونه و چرا دانشمندان در رشته‌های مختلف از این مفهوم استفاده می‌کنند و اینکه چگونه و در کجا این مفهوم دارای تفاوت و همپوشانی است. آنها نتایج خود را در قالب شش طبقه‌بندی (کاربرد هنجاری (دامنه خاص)، کاربرد هنجاری

1 . Hedonistic-Esthetical,  
 2 . Utilitarian -Instrumental  
 3 . Mission-Extrinsic  
 4 . Softness  
 5 . Visibility  
 6 . Enforceability  
 7 . Contested Nature  
 8 . Mapping  
 9 . Hedonic  
 10 . Teleological,  
 11 . Conflictual  
 12 . Acceptability  
 13 . Collegiality  
 14 . Integrity  
 15 . Dedication  
 16 . Van Der Wal

عمومی)، پژوهشی / تجربی، پژوهشی / حقوقی، بحث / توسعه نظری، سایر) مبتنی بر ادبیات پژوهش ارائه نمودند. در این پژوهش صرفاً مطالعات ارزش‌های عمومی در این شش قالب دسته‌بندی شده‌اند و از لحاظ محتوایی و مفهومی مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. بک جرگسون و بوزمن (2007)، در مقاله خود تحت عنوان «ارزش‌های عمومی: یک سیاهه»، درصدد شناسایی ارزش‌های عمومی از ادبیات مدیریت دولتی به روش تحلیل محتوا بوده است. مطابق با نتایج بدست آمده، در مجموع ۷۲ ارزش عمومی بنیادین شناسایی و در قالب ۷ مقوله اصلی (سه‌م‌یاری بخش دولتی در جامعه، دگرگونی علائق در تصمیمات، رابطه میان مدیران دولتی و سیاست‌مداران، رابطه میان مدیران دولتی و محیط‌شان، جنبه‌های درون سازمانی مدیریت دولتی، رفتار کارکنان بخش دولتی، رابطه بین مدیریت دولتی و شهروندان) ارائه شده است. علی‌رغم ارائه لیست جامعی از ارزش‌های عمومی در این پژوهش، ولی منطق نوع‌شناسی آن عنوان نشده و از این رو می‌توان این امر را به عنوان نقطه ضعف مدل لحاظ نمود. همچنین، وان در وال و همکاران (2006)، نیز در مقاله خود تحت عنوان «ارزش‌های عمومی دولت و کسب و کار: تفاوت‌ها، مشابهت‌ها و تعارضات» به بررسی و شناسایی ارزش‌های عمومی پرداخته است. در این مقاله آنها به مقایسه ارزش‌های بخش خصوصی و عمومی که برآمده از اخلاقیات اداری و اخلاقیات کسب و کار است، پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش در قالب شناسایی ۵۳۸ ارزش عمومی مختلف به تفکیک، دو حوزه خصوصی و عمومی را شناسایی نموده‌اند. این پژوهش نیز از منطق خاصی جهت ارائه چارچوب خود استفاده نکرده و صرفاً به ارائه لیستی از ارزش‌های عمومی و تجاری بسنده نموده است. راتگرز (2015)، در مقاله خود تحت عنوان «به همان اندازه که فهمیده می‌شود، خوب است، معنای ارزش عمومی در مطالعات مدیریت و خطامشی»، نمای کلی رویکردهای موجود در مفهوم ارزش‌ها و ارزش‌های عمومی را ارائه می‌دهد. در این مقاله توجه خاصی به تمایز بنیادین بین حقایق و ارزش‌ها نشان داده شده است و پس از بحث در مورد طیف وسیعی از ویژگی‌های احتمالی درمورد ارزش‌های عمومی، در تلاش جهت ارائه تعریف جامعی بوده، که در نتیجه باید با ویژگی‌های متضاد سازگار باشد. او نتیجه می‌گیرد که مفهوم ارزش عمومی یک مفهوم فازی<sup>۱</sup> است و احتمالاً به همان اندازه که فهمیده شده و درک می‌گردد، خوب خواهد بود. نباتچی (۲۰۱۷) پژوهشی با موضوع «چارچوب ارزش‌های عمومی در مدیریت و حکمرانی» انجام داده است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که چهار چارچوب ارزش عمومی اصلی در مدیریت دولتی و حکمرانی عبارتند از: سیاسی، قانونی، سازمانی و بازار. او این چهار چارچوب را از سه بعد مورد بررسی قرار داده است: ارزش‌های محتوایی، سبک غالب عقلانیت، روش‌های غالب. در این پژوهش، دسته‌بندی ارائه شده جامعیت نداشته و ارزش‌هایی همانند ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی، اکولوژیک و ... دیده نشده است. فیوکاموتو و بوزمن (2018)، در پژوهش تحت عنوان «نظریه ارزش‌های عمومی: آنچه مفقود شده است» به مرور کلی نظریه‌های ارزش‌های عمومی با تأکید بر پیشرفت‌های عمده در زمینه چارچوب‌های تحلیلی و طرح‌های طبقه‌بندی ارزش پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش نشان‌دهنده مجموعه‌ای از ارزش‌های عمومی است که عمدتاً با مقر ارزش‌های عمومی، ماهیت ارزش‌ها و معیارها و چارچوب ارزیابی طبقه‌بندی شده است. این پژوهش صرفاً مبتنی بر ادبیات پژوهش بوده است و مرز میان دسته‌بندی‌ها به وضوح عنوان نشده است.

<sup>1</sup> . Fuzzy Concept

دانایی فرد (2011)، در مقاله‌ای تحت عنوان «به سوی طراحی نظام ارزیابی عملکرد سیاست ملی علم ایران: پیشنهاد مدلی براساس اندازه‌گیری "ارزش عمومی" سیاست‌ها»، در صدد طراحی مدل ارزش عمومی سیاست علم و فناوری بوده است. به زعم او سیاست‌ها تجلی مدیریت هر دولتی است و برای اندازه‌گیری رهاورد سیاست‌ها، باید رژیم‌های اندازه‌گیری طراحی کرد. نتایج پژوهش نیز حاکی از طراحی مدل پیشنهادی جهت ارزیابی ارزش‌های عمومی سیاست‌ها است. مدل پیشنهادی حاصل تامل ابتکاری نویسنده است. لذا این مدل برآمده از پژوهش نبوده و نیازمند تدقیق علمی است.

صلاحی کجور<sup>۱</sup> (2013)، در مقاله خود به بررسی چگونگی ایجاد تفکر استراتژیک با مشارکت افراد در توسعه برنامه استراتژیک سازمان اسناد و کتابخانه ملی پرداخته است. این پژوهش توصیفی بوده و به روش پیمایشی انجام شده و پرسشنامه مورد استفاده در این پژوهش خودساخته است. یافته‌ها بر پایه تحلیل اطلاعات به دست آمده، ارزش‌های عمومی که سازمان باید ایجاد کند، مبنایی برای تعیین رسالت سازمان، ارزش‌ها، چشم‌انداز و هدف کلان شد و در نهایت چارچوب ارکان استراتژیک، بر اساس تعیین توانمندی‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و چالش‌ها استراتژی، اهداف استراتژیک، و برنامه عملیاتی یک ساله ارائه شده است.

معمارزاده و جهانگیر فرد<sup>۲</sup> (2010) در مقاله خود در صدد یافتن مجموعه دانسته‌هایی درباره ارزش‌های سازمانی و ترکیبی از این ارزش‌ها و استفاده از آن برای رفع نیازهای سازمان و بهبود شاخص‌های عملکرد سازمان‌های دولتی بوده‌اند. در این پژوهش، شاخص‌های ارزشی حاکم بر سازمان از مبانی نظری استخراج شده و در شش گروه طبقه‌بندی شده‌اند. سپس نظرات خبرگان در مورد این شاخص‌ها از طریق ارسال پرسشنامه از طریق روش دلفی بررسی شده است. این دو پژوهش نیز بر اساس مبانی نظری ارزش‌های عمومی را احصاء نموده و سپس بر اساس نظر خبرگان آنها را اعتبارسنجی کرده‌اند. این در حالی است که ارزش‌های عمومی می‌بایست ناظر بر فرهنگ اداری و اجتماعی همان جامعه بوده و بسترمند باشد.

شریفی و مدلیان<sup>۳</sup> (2016)، در مقاله‌ی خود «شناسایی ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در فرآیند خط مشی عمومی جهت تحقق منافع عمومی شهروندان» به بررسی تاثیر ارزش‌های عمومی بر منافع عمومی شهروندان پرداخته‌اند. این پژوهش به روش تحلیل محتوای تم انجام شده و گردآوری داده‌ها با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه با ۱۱ تن از اساتید مدیریت و رسانه و ... بوده است. در این پژوهش از منابع کتابخانه‌ای و مقالات و گزارش‌های معتبر چاپ شده در مجلات معتبر دانشگاهی خارجی استفاده کرده و جهت تکمیل فهرست ارزش‌ها با جمعی از خبرگان مصاحبه انجام شده است. نتایج مصاحبه‌ها در قالب هشت مقوله شناسایی و چنین نتیجه‌گیری شد که ارزش‌های عمومی تاثیر غیر قابل انکاری بر منافع عمومی شهروندان دارند. در این پژوهش ارزش‌های عمومی تحت عنوان ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در تحقق منافع عمومی بیان شده‌اند، سوال اینجاست که آیا سایر ارزش‌های عمومی در تحقق منافع عمومی تاثیرگذار نیستند که چنین دوگانه‌ای ایجاد شده است؟

1. Salahi Kajor

2. Memarzadeh & Jahangirfard

3. Sharifi & Modellian

صمدی میار کلائی<sup>۱</sup> و همکارانش (2018)، در مقاله خود «درک نقش ارزش‌های فردی و اجتماعی مدیران در اجرای خط‌مشی‌های مصوب در سازمان‌های دولتی ایران» در صدد شناخت ارزش‌های اجتماعی و فردی مدیران دولتی بوده‌اند که بر اجرای خط‌مشی‌های مصوب سیاست‌گذاران تأثیرگذار است. در این پژوهش با ۲۰ تن از مدیران میانی که به صورت هدفمند انتخاب شده بودند، در پنج سازمان دولتی مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته انجام شده است. پرسش‌های مصاحبه که از ادبیات پژوهش طراحی و استخراج شده بود، به دو گروه ارزش‌های اجتماعی و فردی تفکیک شده است. تحلیل مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل تم انجام شده است. یافته‌های پژوهش در بعد ارزش‌های اجتماعی و در بعد ارزش‌های فردی دسته‌بندی شده‌اند. در این پژوهش نیز توجهی به اسناد بالادستی نشده و روشی جهت طبقه‌بندی ارزش‌های عمومی ارائه نشده است. میرسپاسی و همکارانش<sup>۲</sup> (2013) در مقاله خود «معرفی الگوی ارزشی سازمان‌های دولتی ایران» بیان نموده است که با توجه به این پیش‌فرض که طراحی مدل تعالی در هر کشوری با توجه به شرایط و عوامل زمینه‌ای حاکم بر آن صورت می‌گیرد، شناسایی و معرفی ارزش‌های محوری مدل تعالی سازمانی در بخش دولتی ایران، هدف اصلی این مطالعه بوده است. در این تحقیق، به منظور بررسی عوامل زمینه‌ای موثر در طراحی مدل تعالی، سیاست‌های کلی نظام اداری کشور، برنامه‌های تحول نظام اداری کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری و سند چشم‌انداز بیست ساله کشور با رویکرد کیفی و با استفاده از روش پژوهش تحلیل محتوا، تحلیل و بررسی شده است. بر اساس مطالعه تطبیقی مدل‌های تعالی سازمانی در سطح دنیا و تحلیل عوامل زمینه‌ای حاکم در کشور، مفاهیم، مقوله‌های اصلی و مقوله‌های فرعی مشخص و طبقه‌بندی شده است. داده‌های این تحقیق از طریق پرسشنامه و به روش نمونه‌گیری هدفمند و قضاوتی در بخش دولتی جمع‌آوری و با استفاده از روش تحلیل عاملی اکتشافی ارزش‌های اصلی مدل شناسایی شده است. در این پژوهش صرفاً چهار سند سیاستی مورد بررسی قرار گرفته و مطابق با آن مدل تعالی سازمانی ارائه شده است. دوستار و کریمی<sup>۳</sup> (2019)، در مقاله خود با عنوان «تدوین الگوی ارزشیابی سازمان‌های انتظامی بر پایه نظام سلامت اداری مبتنی بر ارزش‌های عمومی» در صدد تدوین الگوی ارزشیابی سازمان‌های انتظامی بر پایه ابعاد نظام سلامت اداری مبتنی بر خلق ارزش عمومی بوده‌اند. جامعه آماری شامل مراجعه‌کنندگان به ادارات انتظامی استان گیلان هستند که ۱۰۰ نفر به شیوه نمونه‌گیری در دسترس انتخاب شده‌اند. در این پژوهش شش بعد مفهوم سلامت نظام اداری مبتنی بر ارزش عمومی از ادبیات پژوهش احصاء شده و مبتنی بر آن پرسشنامه پژوهش طراحی شده است. در این پژوهش ارزش‌های عمومی تنها در یک حوزه (سازمان‌های انتظامی) و به صورت محدود و بدون مرتبط نمودن آن با بحث Public بررسی نموده‌اند.

جمع‌بندی پیشینه پژوهش: با بررسی پیشینه پژوهش می‌توان بیان نمود که این پژوهش‌ها دارای چنین خصوصیتی هستند: برخی از آنها صرفاً در یک سازمان/بخش خاص (کتابخانه ملی، مدیران دولتی دستگاه‌های اجرایی مازندران، شرکت‌های هلدینگ و ...) انجام شده‌اند، برخی از آنها ارزش‌های عمومی را در یک زمینه خاص (سنجش سیاست علم و فناوری، مدل تعالی سازمانی بخش دولتی، سلامت اداری و...) مورد بررسی قرار داده‌اند، برخی از پژوهش‌ها نیز صرفاً تنها یک یا چند بعد از ارزش‌ها (به عنوان مثال، ارزش‌های اخلاقی) را به

1. Samadi-Miarkolaei

2. Mirsapasi

3. Doustar & Karimi

صورت محدود و بدون مرتبط نمودن آن با بحث Public بررسی نموده‌اند، برخی از پژوهش‌ها صرفاً مروری بوده و هیچ نوع داده (کمی / کیفی) در آن به کار برده نشده است، برخی از آنها جهت شناسایی ارزش‌های عمومی صرفاً از ادبیات نظری استفاده نموده و سپس نتایج بدست آمده را با گروهی از خبرگان مورد بررسی قرار داده‌اند.

با توجه به موارد مذکور، می‌توان بیان نمود که تمایز پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌ها بدین شرح است: الف) منابع شناسایی ارزش‌های عمومی پژوهش حاضر عبارتند اسناد بالا دستی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل، و مدارکی که قابلیت احصاء و استخراج ارزش‌های عمومی نظام اداری را داشته باشد. با توجه به این بعد، این پژوهش از پژوهش‌هایی که ارزش‌ها را صرفاً از ادبیات استخراج نموده‌اند متمایز خواهد شد. اندیشمندان حوزه ارزش‌های عمومی نیز یکی از معتبرترین راه‌های شناسایی را بررسی اسناد و مدارک می‌دانند. به زعم آنها ارزش‌های عمومی را می‌توان از طریق اسناد و پرونده‌های دولتی استخراج نمود (Fukumoto, & Bozeman, 2018). به عبارت دیگر، مهم‌ترین منابع احصاء و استخراج ارزش‌های عمومی عبارتند از: بررسی سنت‌ها و اسناد تاریخی (Bozeman, 2007: 143)؛ قانون اساسی، قوانین عمومی<sup>۱</sup>، دستورات اجرایی، تصمیمات قضایی، و سایر بیانیه‌های رسمی و مقرراتی که رفتار اداری را کنترل می‌کنند (Baehler, & Rosenbloom, 2014)، مصنوعات فرهنگی<sup>۲</sup> و سنت‌ها<sup>۳</sup>، اسناد دولتی، حتی برخی از نظرسنجی‌ها (Bozeman, 2007: 141)؛ بیانیه‌های ارزش محوری رسمی توسط سازمان‌های دولتی (Wæraas, 2014). علاوه بر این، همانطور که در بخش فرهنگ اداری اشاره شد، در بحث ارزش‌های عمومی یکی از مهم‌ترین عواملی که باید در نظر گرفته شود، موضوع فرهنگ است. همانطور که والدو بیان نموده است، به دلیل اینکه اجزای سازنده فرهنگ، درون یک جامعه یا بین جامعه‌های گوناگون متغیر است، بنابراین مدیریت نیز در آن جامعه یا بین جوامع مختلف متفاوت است. مدیریت بخشی از مجموعه فرهنگی است و نه تنها بر آن اثر می‌گذارد بلکه فرهنگ نیز بر آن اثر می‌گذارد. با این رویکرد می‌توان بیان نمود که ارزش‌های عمومی بسترمند بوده و متناسب با فضای فرهنگی هر جامعه شناسایی و تبیین می‌گردد. به عبارت دیگر، شناسایی ارزش‌ها صرفاً از ادبیات پژوهش و مطابقت دادن آن با سازمان‌های اداری، خود امری مسئله‌ساز خواهد بود چرا که الزامات بستر و زمینه‌مندی این امر نادیده انگاشته شده است. ب) نظام اداری یک سیستم یکپارچه و جامع است و نمی‌توان آن را به صورت بخشی و جزیره‌ای مورد بررسی قرار داد. در همین راستا، پژوهش حاضر در صدد بررسی جامع نظام اداری بوده و نسبت به سایر پژوهش‌ها که صرفاً تمرکز خود را بر یک سازمان/بخش قرار داده‌اند متمایز می‌گردد. ج) برخی از پژوهش‌ها صرفاً به بررسی ارزش‌ها در سازمان پرداخته‌اند درحالی‌که این ارزش‌ها نسبت به ارزش‌های عمومی متفاوت هستند. حوزه ارزش‌ها در راستای اهداف سازمان خاصی می‌توانند تدوین شده و مورد استفاده قرار گیرند درحالی‌که ارزش‌های عمومی می‌بایست مطابق با فضای عمومی، منفعت عامه، خیر همگانی و به طور کلی هر آنچه در راستای صلاح و نفع عموم مردم باشد طراحی و تدوین گردد به طوری که از تمرکز صرف بر ارزش‌های مادی و اقتصادی پرهیز شده و سایر ابعاد اکولوژیکی، سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی را نیز در بر گیرد.

1 . Public Laws

2 . Cultural Artifacts

3 . Traditions

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر، از نظر هدف، توصیفی و اکتشافی؛ از منظر نوع‌شناسی و خروجی پژوهش، توسعه‌ای-کاربردی؛ از منظر منطق، استقرائی و از دیدگاه روش‌شناسی، کیفی است. اهداف تحقیق را می‌توان در چهار دسته‌ی توصیفی، اکتشافی، تبیینی و تحول‌دسته‌بندی کرد (ایمان<sup>۱</sup>، 2015: 17) با توجه به دسته‌بندی‌های ارائه شده از اهداف، هدف تحقیق در پژوهش حاضر کشف و توصیف چارچوب ارزش‌های عمومی در نظام اداری است. در میان استراتژی‌های مختلف پژوهش، تحلیل مضمون<sup>۲</sup> می‌تواند بهترین روش برای دست‌یابی به اهداف مدنظر پژوهش حاضر می‌باشد.

جامعه آماری، کلیه سازمان‌های عمومی و دولتی در نظام اداری می‌باشد. منابع شناسایی ارزش‌های عمومی پژوهش حاضر عبارتند از اسناد بالا دستی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل و مدارکی که قابلیت احصاء و استخراج ارزش‌های عمومی نظام اداری را داشته باشند. این اسناد در جدول شماره ۳ نشان داده شده است. جهت انتخاب اسناد و مدارک پژوهش، از روش انتخاب هدفمند استفاده شده است. روش انتخاب هدفمند، نوعی انتخاب قابل قبول برای برخی از وضعیت‌های خاص است که در آن یک متخصص بر مبنای هدفی خاص که در ذهن دارد، نمونه‌ها را انتخاب می‌کند. بنابراین پژوهشگر به دنبال مواردی می‌رود که به طور خاص برای پژوهش آگاهی‌بخش هستند (Neuman, 2000).

جدول ۳. اسناد سیاستی

ردیف	اسناد سیاستی	ردیف	اسناد سیاستی
۱	نقشه راه اصلاح نظام اداری	۳۵	سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی
۲	منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت	۳۶	سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی
۳	مصوبه شورای عالی اداری در خصوص منشور حقوق شهروندی در نظام اداری	۳۷	سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه
۴	برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم - ۱۳۹۷-۱۳۹۹	۳۸	سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی
۵	برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور اول- ۱۳۹۴-۱۳۹۶	۳۹	سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت
۶	بیانیه گام دوم انقلاب	۴۰	مصوبه مورخ ۲۷/۱۲/۱۳۸۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست‌های کلی نظام برای حفظ شان و استقلال قضات
۷	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	۴۱	سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران
۸	سند نقشه جامع علمی کشور	۴۲	سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۹	سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش	۴۳	سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر ابلاغی توسط مقام معظم رهبری
۱۰	قانون مدیریت خدمات کشوری	۴۴	سیاست‌های کلی نظام اداری از سوی مقام معظم رهبری
۱۱	ده برنامه تحول در نظام اداری کشور	۴۵	سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در بخش پدافند غیر عامل

1 . Iman  
2 .Thematic analysis

سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم انداز بیست ساله	۴۶	سیاست‌های کلی نظام اداری	۱۲
سیاست کلی قضایی پنج ساله ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری	۴۷	قانون اساسی کشور	۱۳
سیاست‌های کلی نظام اداری از سوی مقام معظم رهبری	۴۸	منشور حقوق شهروندی	۱۴
سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف از سوی رهبر معظم انقلاب	۴۹	قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه	۱۵
سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در بخش امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات	۵۰	قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه	۱۶
سیاست‌های کلی اشتغال از سوی رهبر معظم انقلاب	۵۱	سند چشم‌انداز بیست ساله کشور	۱۷
سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی مقام معظم رهبری	۵۲	سیاست‌های برنامه پنج‌ساله دوم مصوب ۱۸/۸/۱۳۷۲ مقام معظم رهبری	۱۸
سیاست‌های کلی نظام درخصوص موضوع خودکفایی دفاعی و امنیتی	۵۳	سیاست‌های کلی بخش شبکه‌های اطلاع رسانی رایانه‌ای	۱۹
سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی	۵۴	سیاست‌های کلی بخش انرژی	۲۰
سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور	۵۵	سیاست‌های کلی بخش امنیت اقتصادی	۲۱
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری	۵۶	سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله سوم توسعه	۲۲
سیاست‌های کلی سلامت	۵۷	سیاست‌های کلی بخش منابع طبیعی	۲۳
سیاست‌های کلی جمعیت	۵۸	سیاست‌های کلی بخش منابع آب	۲۴
سیاست‌های کلی «علم و فناوری»	۵۹	سیاست‌های کلی بخش معدن	۲۵
سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه.	۶۰	سیاست‌های کلی بخش حمل و نقل	۲۶
سیاست‌های کلی محیط زیست	۶۱	سیاست‌های کلی بخش امنیت قضایی	۲۷
سیاست‌های کلی خانواده	۶۲	سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش مشارکت اجتماعی	۲۸
سیاست‌های کلی انتخابات	۶۳	سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در بخش شهرسازی	۲۹
سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری	۶۴	سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در بخش مسکن	۳۰
سیاست‌های کلی نظام در امور «تشویق سرمایه گذاری»	۶۵	سیاست‌های کلی چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران	۳۱
بخشنامه «تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع»	۶۶	سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه	۳۲
تصویب‌نامه برنامه اصلاح نظام اداری در دولت یازدهم	۶۷	سیاست‌های کلی نظام در خصوص تشویق سرمایه‌گذاری	۳۳
		سیاست‌های کلی نظام اصل ۴۴ قانون اساسی	۳۴

در ادامه پژوهش حاضر، به فراخور داده‌های بدست آمده و خلاءهای موجود در آن و غنی‌سازی مقولات به‌دست آمده، روش نمونه‌گیری نظری مورد استفاده قرار گرفت. نمونه‌گیری نظری به معنای جست‌وجو و جمع‌آوری داده‌های مناسب برای توسعه نظریه در حال ظهور است. هدف اصلی نمونه‌گیری نظری کار کردن و اصلاح مقوله‌هایی است که نظریه را به‌وجود می‌آورد. بر این اساس، نمونه‌گیری نظری تا جایی که هیچ ویژگی جدیدی ظهور نکند، ادامه می‌یابد (Charmaz, 2014:308). در این پژوهش بر اساس روش انتخاب هدفمند، اسناد و مدارک سیاستی (مطابق با جدول فوق) در بازه زمانی سه دهه اخیر، در قلمرو موضوعی پژوهش انتخاب و نسبت به تحلیل آن‌ها اقدام شد. سپس برای تدقیق و تعمیق مقوله‌های بر ساخته، با اتکاء به نمونه‌گیری نظری تا دست‌یابی به اقناع/کفایت نظری کار جمع‌آوری داده‌ها پیش رفت.



مطابق با توضیحات مذکور، جهت طراحی چارچوب ارزش‌های عمومی می‌بایست از اسناد و مدارک موجود در همان بستر و زمینه استفاده نمود چرا که ارزش‌های عمومی فراگیر نبوده و بسترمند می‌باشد. در این راستا به منظور تحقق اهداف پژوهش حاضر، ۶۷ سند سیاستی بالادستی با صرف زمان و دقت بالا گردآوری شده تا پایه‌های اولیه تحلیل را شکل دهند. در هر یک از مراحل گردآوری اسناد و مدارک، به منظور انتخاب معتبرترین و با اهمیت‌ترین اسناد بالادستی، آنها مورد پالایش و بررسی مجدد واقع شده و در نهایت اسناد فوق مبنای انجام تحلیل واقع گشت.

روش‌های گردآوری داده‌ها در این پژوهش شامل هر دو روش مطالعات کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد و مدارک موجود می‌باشد. کدگذاری گزاره‌های تحقیق با رویکرد براون و کلارک انجام شده است. نرم‌افزار مورد استفاده جهت تحلیل داده‌ها در این پژوهش، نرم‌افزار MAXQDA است.

### ارزیابی قابلیت اعتماد<sup>۱</sup>

گوبا و لینکن (1985) معتقدند معیار قابلیت اعتماد در برگیرنده‌ی چهار معیار جداگانه اما به هم مرتبط هستند: باورپذیری، اطمینان‌پذیری، تاییدپذیری، انتقال‌پذیری (Lincoln & Guba, 1985) و آگار (1986)، در مورد قابلیت اعتبار، دقت اظهارنظرها و اختیار نویسنده صحبت نموده است (Merriam, 1995). دیدگاه‌های مختلفی در رابطه با اهمیت ارزیابی کیفی، تعاریف آن، اصطلاحات مورد استفاده برای توصیف آن و رویه‌های انجام ارزیابی آن وجود دارد. تحقیقات کیفی نشان دهنده ناهمگونی روش‌ها و تنوع جوامع است، از این‌رو محققان کیفی در مورد استفاده از استانداردهای کیفی توافق نظر ندارند (Creswell, 2018). با این حال، با توجه به اینکه روش تحقیق مورد استفاده در پژوهش حاضر، تحلیل مضمون می‌باشد، لذا از معیارهای قابلیت اعتماد همین روش که توسط لینکلن و گوبا (1985) معرفی شده است استفاده خواهد شد. مطابق با جدول ذیل می‌توان با استفاده از معیارهای لینکلن و گوبا (۱۹۸۵) قابلیت اعتماد را در طی هر مرحله از تحلیل مضمون مورد بررسی و ارزیابی قرار داد (Nowell et al., 2017).

### جدول ۴. نحوه ایجاد قابلیت اعتماد در هر یک از مراحل تحلیل مضمون

فازهای تحلیل تم	ابزارهای ایجاد قابلیت اعتماد	فعالیت‌های صورت پذیرفته در پژوهش
فاز ۱: آشنایی با داده‌ها <sup>۲</sup>	تعامل طولانی مدت با داده‌ها مستند و مکتوب نمودن افکار نظری و انعکاسی <sup>۳</sup> مستند و مکتوب نمودن افکار در مورد کدها/ تم‌های بالقوه	به منظور پرهیز از تاثیر دانش قبلی، برخی تفکرات، و علائق تحلیلی اولیه نسبت به داده‌ها، در وهله نخست سعی در غوطه‌ور (غرق) شدن در داده‌ها از طریق مطالعه تمامی اسناد و مدارک در مدت طولانی و پالایش اسناد سیاستی دارای محتوای تکراری یا نامناسب به منظور آشنایی با عمق و گستردگی محتوا نموده است.
	ذخیره نمودن داده‌های خام در آرشیوهایی که به‌خوبی سازمان یافته‌اند	در طی این مرحله، با مکتوب نمودن افکار و ایده‌هایی برای کدگذاری و برساخته نمودن مضامین از کدها، همچنین مکتوب نمودن افکار نظری و بازتابی راجع

1. Trustworthiness

2. Familiarizing Yourself With Your Data

3. Reflective

<p>به تعیین نظریه مناسب جهت چارچوب‌سازی، اجرای مراحل بعد را تسهیل نموده و به آن کمک نمود.</p> <p>در ضمن، تمامی داده‌ها با انواع فرمت‌ها در آرشیوهای خاص به منظور استفاده‌های آتی دسته‌بندی و سازماندهی شد. این داده‌ها در قالب ۶۷ سند سیاسی، مکتوب شده و در آرشیو ذخیره شد.</p>	<p>ثبت سوابق تمام یادداشت‌های مربوط به داده‌های میدانی، رونوشت‌ها و مجلات بازتابی<sup>۱</sup></p>	
<p>به منظور کدگذاری هرچه بهتر و جلوگیری از ایجاد کدهای زاید یا افزایش بی‌رویه و بی‌هدف کدها، از چارچوب کدگذاری ایجاد یک قالب موقت<sup>۴</sup> (توصیه شده توسط کینگ<sup>۵</sup> (2004)) استفاده شده است. تا بدین طریق مطابق با کدهای ایجاد شده در مراحل اولیه، قالب‌های موقت تعریف و کدها در آنها تعبیه شوند. سپس در مراحل مختلف کدگذاری، کدها مورد ممیزی قرار گرفته و قالب‌ها نیز به تبع آن تصحیح شدند. به طوری که در ابتدای کدگذاری با اسناد سیاسی اولیه حدود ۶ قالب موقت تعریف شد، سپس با اضافه شدن اسناد و ایجاد کدها تعداد قالب‌ها به ۹ و سپس به ۱۲، سپس به ۱۰ و در نهایت به ۸ قالب تبدیل شد.</p> <p>علاوه بر این، از شبکه‌های مضمونی به منظور درک عمیق‌تر از معانی متون و کشف تم‌هایی که الگوهای زیربنایی آن تم را پدیدار و شناسایی می‌نماید، استفاده شده است.</p> <p>نکته مهم اینکه تکنیک مورد استفاده، به طور مداوم برای تمام داده‌ها از اولین سند تا آخرین آنها اعمال گردید.</p> <p>یک دفترچه انعکاسی شامل جزئیات آنچه هنگام تحلیل داده‌ها انجام، فکر، و احساس شد تهیه شده است. سپس، منطق پشت آن افکار و ادراکات ثبت شد. بدین طریق نحوه کدگذاری و انتخاب قالب‌های موقت و ایده‌هایی برای مراحل بعد ثبت و مکتوب شده و در روند تعاملی و رفت و بازگشت در مراحل مختلف مورد استفاده قرار گرفت.</p>	<p>دفترچه (مجله) بازتابی<sup>۲</sup> استفاده از یک چارچوب کدگذاری ممیزی کدهای ایجاد شده</p>	<p>فاز ۲: ایجاد کدهای - های اولیه<sup>۲</sup></p>
<p>مضامین فرعی و اصلی (پایه و سازمان‌دهنده) متناسب با ارتباط آنها با محتوای سوالات کلی پژوهش تعریف و احصاء شدند.</p> <p>جهت تشخیص ارتباط میان مضامین، از شبکه مضامین، ماتریس مضامین، و تحلیل مقایسه‌ای استفاده شده است. با استفاده از این سه ابزار، روابط میان مضامین به خوبی بررسی شده و بدین ترتیب مضامین مورد پایش و بررسی چندباره قرار گرفت. پس از انجام این کار، مضامین پالایش شده و مضامین پایه و سازمان‌دهنده تعریف شدند.</p>	<p>ترسیم نمودار جهت تشخیص ارتباطات میان مضامین نگهداشتن یادداشت‌های مفصل درباره توسعه و سلسله‌مراتب مفاهیم و مضامین</p>	<p>فاز ۳: جستجوی مضامین<sup>۶</sup></p>
<p>جهت بررسی اینکه آیا مضامین به طور دقیق منعکس کننده معانی آشکار مجموعه داده‌ها به عنوان یک کل هستند یا خیر، همچنین بررسی کفایت ارجاعی چندین بار کدهای تشکیل دهنده مضامین مورد بررسی قرار گرفتند. جهت انجام این کار از ابزارهای مرورگر ماتریس کدها، نمودار مقایسه‌ای اسناد، و پرتو اسناد استفاده شده است.</p> <p>در این مرحله معلوم شد که برخی از تم‌ها اطلاعات کافی برای پشتیبانی نداشته و از کفایت ارجاعی لازم برخوردار نبودند، بدین ترتیب این مضامین در سایر مضامین ترکیب شدند.</p>	<p>بررسی مضامین اصلی و فرعی<sup>۸</sup> توسط اعضای تیم تست کفایت ارجاعی از طریق بازگشت به داده‌های خام</p>	<p>فاز ۴: بازنگری مضامین<sup>۷</sup></p>

- 1 . Reflexive Journals
- 2 . Generating Initial Codes
- 3 . Reflexive Journal
- 4 . Provisional Template
- 5 . king
- 6 . Searching For Themes
- 7 . Reviewing Themes
- 8 . Subthemes

<p>همچنین در این مرحله مشخص شد که در برخی از مضامین، داده‌ها بسیار متنوع هستند. در نتیجه این مضامین در سایر مضمون‌ها تقسیم شدند تا غنای هر مضمون ارتقاء بخشیده شود.</p> <p>مضامین انتخاب شده با پالایش و اصلاح به مضامینی تبدیل شدند که به اندازه کافی واضح و مجزا بوده و جهت احصاء مجموعه ایده‌های موجود در بخش‌های متعدد متن به اندازه کافی گسترده هستند. همچنین داده‌های موجود درون مضامین به طور معناداری با یک تمایز واضح و مشخص بین مضامین، با یکدیگر هماهنگ شده و انسجام دارند.</p>		
<p>جهت نام‌گذاری مضامین پایه و مضامین سازمان‌دهنده از رویکرد استقرایی استفاده شده است. در این رویکرد که به تحلیل مضمون داده‌محور معروف است، مضامین پایه متناسب با مفاهیم موجود و احصاء شده از کدهای اولیه تعریف شده و مضامین سازمان‌دهنده نیز متناسب با مفاهیم موجود در مضامین پایه تعریف و سازماندهی شده‌اند.</p>	<p>سه سوبه سازی پژوهشگر بحث و گفتگوی همکار توافق و اجماع تیم در مورد مضامین مستندسازی جلسات تیم در زمینه مضامین مستند سازی نام گذاری مضامین</p>	<p>فاز ۵: تعریف و نام‌گذاری مضامین<sup>۱</sup></p>

### تحلیل داده‌های پژوهش

کدهای توصیفی و مضامین (پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر) احصاء شده از تمامی ۶۷ سند سیاستی در قسمت ذیل ارائه شده است. پیداست مضمون فراگیر ارزش‌های خدمات عمومی دارای ۸ مضمون سازمان‌دهنده، ۲۳ مضمون پایه و ۳۳۵ کد توصیفی است که در جدول ذیل بخشی از آن نشان داده شده است.

#### جدول ۵. متن استخراج شده و کدهای توصیفی یک از مضامین

متن استخراج شده	کدهای توصیفی	مضمون پایه
<p>کاستن از تصدی‌ها و مداخلات دولت و تقویت نقش ستادی و اعمال حاکمیت آن- (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم - ۱۳۹۹-۱۳۹۷)</p> <p>تمرکز زدایی از اداره امور و تقویت نقش و اختیارات مدیریت های استانی و منطقه‌ای- (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم - ۱۳۹۹-۱۳۹۷)</p>	<p>کاستن از تصدی‌ها و مداخلات دولت</p> <p>تمرکز زدایی از اداره امور</p>	
<p>انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثر بخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری- (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور اول- ۱۳۹۴-۱۳۹۶)</p>	<p>انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی</p>	
<p>مردمی کردن اقتصاد و تصدی‌گری نکردن دولت- (بیانیه گام دوم انقلاب- ۱۳۹۷/۱۱/۲۲)</p>	<p>کاهش تصدی دولت در اقتصاد و مردمی کردن آن</p>	<p>تمرکز زدایی</p>
<p>۹-۱- اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اعمال مدیریت بر واحدهای تحت پوشش بر اساس حجم فعالیت‌ها، خدمات و قیمت تمام شده آن- (ده برنامه تحول در نظام اداری کشور- مصوب ۱۳۸۹)</p>	<p>تفویض اختیار به مدیران واحدها</p>	
<p>کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد- (سند چشم انداز بیست ساله کشور- مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۱۳)</p>	<p>کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی</p>	
<p>تاکید بر تمرکز زدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی- (سند چشم انداز بیست ساله کشور- مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۱۳)</p>	<p>تاکید بر تمرکز زدایی در حوزه های اداری و اجرایی</p>	

<sup>1</sup> . Defining And Naming Themes

<sup>2</sup> . Data-Driven

تغییر نقش دولت از مدیریت  
مستقیم به سیاست‌گذاری،  
هدایت و نظارت

تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت- (بند ج سیاست‌های کلی نظام اصل ۴۴ قانون اساسی- مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۰۱)

تقسیم کار ملی با توجه به  
استعدادهای طبیعی

۱- تقسیم کار ملی با توجه به استعدادهای طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور- (بند ج سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی مقام معظم رهبری- مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۱)

افزایش سهم منابع انسانی در  
تولید ثروت ملی متناسب  
با استعداد مناطق

۳- فراهم آوردن زمینه‌های مناسب مدیریتی و زیربنایی در مناطق مختلف و ارتقاء مستمر سطح شاخص بهره‌وری ملی و افزایش سهم منابع انسانی در تولید ثروت ملی متناسب با استعداد مناطق کشور- (بند ج سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی مقام معظم رهبری- مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۱)

تقسیم کار و تعیین نقش ملی  
در مناطق و استان‌ها

تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوط، به‌منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی- (بند ۱۹ امور اقتصادی- سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه- مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۹)

انعطاف‌پذیری و تمرکززدایی  
اداری

انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری- (بند ۱۱- سیاست‌های کلی نظام اداری از سوی مقام معظم رهبری- مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۱۴)

کاهش تصدی دولت در  
قیمت‌گذاری کالا و خدمات

د - با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قیمت‌گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی بارانه‌ای و ضروری محدود نماید- (قانون برنامه پنج‌ساله توسعه- مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵)

برون‌سپاری فعالیت‌های غیر  
حاکمیتی و تصدی‌گری‌های  
بخش کشاورزی

ه- برون‌سپاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی و تصدی‌گری‌های بخش کشاورزی به بخش‌های خصوصی و تعاونی با تأکید بر به‌کارگیری کارشناسان تعیین صلاحیت‌شده عضو سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی به‌عنوان ناظر و یا مشاور فنی مزارع کشاورزی و واحدهای دامی و دامپروری و آبی‌پروری، تعاونی‌ها و تشکل‌های بخش کشاورزی- (قانون برنامه پنج‌ساله توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵)

تمرکز زدایی در  
تصمیم‌گیری‌های اداری جهت  
تسریع در خدمت‌رسانی به  
مردم

ه- در راستای تسهیل انجام امور و تسریع در خدمت‌رسانی به مردم و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های اداری و مالی و اجتناب از موازی‌کاری و پاسخگویی مدیران، اختیارات، وظایف و مسؤولیت‌هایی که در قوانین و مقررات برای دستگاه‌های اجرائی یا رؤسا و بالاترین مقام آنها پیش‌بینی شده است حسب مورد به مدیران واحدهای ذی‌ربط استانی و ستادی دستگاه‌های یاد شده بر اساس شرح وظایف پست‌های سازمانی و یا احکام انتصاب و یا تفویض اختیار قابل تفویض است لکن در هیچ موردی مسؤولیت مدیران استانی یا ستادی یاد شده رافع اختیار رئیس یا بالاترین مقام دستگاه نیست- (قانون برنامه پنج‌ساله توسعه- مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵)

اعطای اختیار به مدیران جهت  
اداره واحد تحت سرپرستی  
خود

ماده ۱۶- به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود بر اساس آئین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد- (قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۲۵)

ساختار چابک و غیر متمرکز  
دولت

تبیین نقش مناسب بازیگران توسعه کشور و دستیابی به ساختاری تسهیل‌گر، چابک، کوچک و غیرمتمرکز برای دولت در تعامل با سایر بازیگران (دولت، بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد، مدیریت‌های محلی و مردم)- (نقشه راه اصلاح نظام اداری- مصوب ۱۳۹۳/۰۱/۲۰)

انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری (بند ۱۱) - (نقشه راه اصلاح نظام اداری - مصوب ۱۳۹۳/۰۱/۲۰)	انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی
--	--

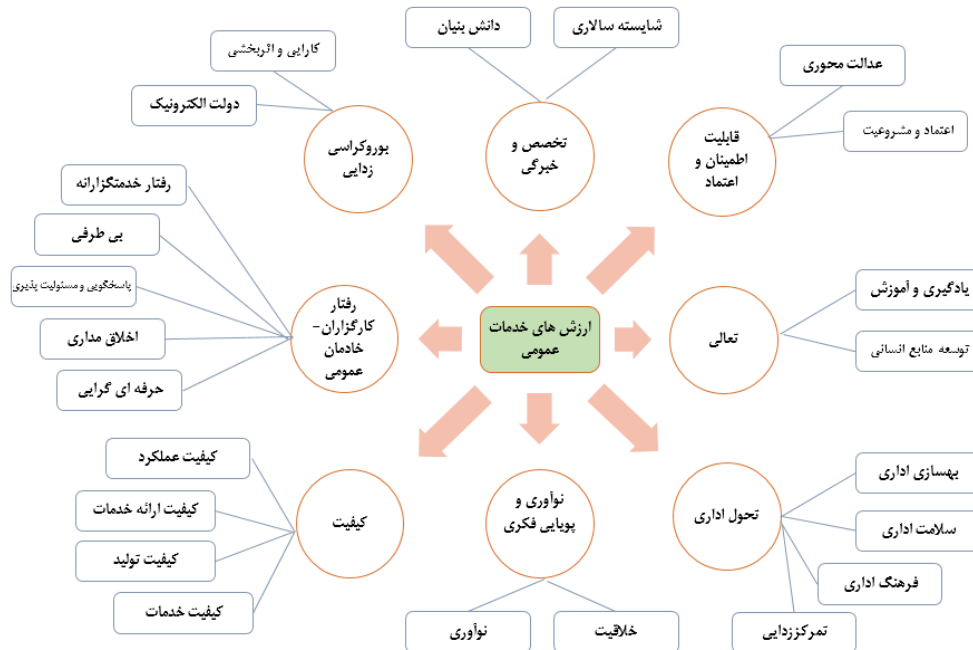
در مرحله بعد مضامین پایه در قالب مضامین سازمان‌دهنده و مضامین سازمان‌دهنده در قالب مضامین فراگیر دسته‌بندی و به شرح ذیل ارائه شده است.

جدول ۶. مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر ارزش‌های خدمات عمومی

PAP  
۱۳ (۱)  
۶۳ | صفحه

مضامین پایه	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
دانش‌بنیان شایسته‌سالاری	تخصص و خبرگی	ارزش‌های خدمات عمومی
عدالت‌محوری اعتماد و مشروعیت	قابلیت اطمینان و اعتماد	
بهبودی اداری سلامت اداری فرهنگ اداری تمرکززدایی	تحول اداری	
یادگیری و آموزش توسعه منابع انسانی	تعالی	
دولت الکترونیک کارایی و اثربخشی اداری	یوروکراسی زدایی	
کیفیت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کیفیت تولید کیفیت ارائه خدمات کیفیت خدمات قضایی	کیفیت	
خلاقیت نوآوری	نوآوری و بویایی فکری	
رفتار خدمت‌گزارانه بی‌طرفی پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری اخلاق‌مداری حرفه‌ای‌گرایی	رفتار کارگزاران - خادمان عمومی	

مطابق با نتایج به‌دست آمده مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر احصاء شده و شبکه مضامین به شرح ذیل ارائه شده است. شبکه‌های مضامین، روشی برای سازماندهی تحلیل مضمونی داده‌های کیفی است.



شکل ۱ - شبکه مضامین کارکرد ارزش‌های خدمات عمومی

### نتیجه‌گیری

از دیدگاه نظریه سازمان و مدیریت دولتی، رویکرد فرهنگی را می‌توان به عنوان بسترگرایی<sup>۱</sup> توصیف کرد (Schedler & Proeller, 2007). در این رویکرد، قبل از اینکه بتوان ارزش‌ها را در یک چارچوب محکم برای تصمیم‌گیری و پاسخگویی به مسائل در حال ظهور ایجاد نمود، باید ارزش‌ها در فرهنگ سازمانی وارد و تعبیه شوند (Kernaghan, 2003). همچنین، باید به این نکته توجه داشت که فرهنگ برساخته‌ای از ارزش‌ها است و بدین ترتیب فرهنگ اداری نیز برساخته‌ای از ارزش‌های عمومی است. کمیسیون خدمات عمومی استرالیا، فرهنگ را مجموعه اساسی از ارزش‌ها و رفتارهایی تعریف نموده که مبنا و بنیان خدمات عمومی است و اصول مدیریت خوب در فرآیند دموکراتیک و اعتماد مردم نسبت به خدمات عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Australia, 1993).

از سوی دیگر، جنبش جدیدی در مدیریت دولتی<sup>۲</sup> در ورای مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین در حال ظهور است. این جنبش واکنشی نسبت به چالش‌های شبکه، چند بخشی بودن، جهانی که در آن یک نفر به تنهایی عهده دار نیست و به‌طور کلی کاستی‌ها و نقایص رویکردهای قبلی مدیریت دولتی است. در رویکرد جدید، ارزش‌های ماوراء کارایی و اثربخشی - به‌خصوص ارزش‌های دموکراتیک - برجسته هستند. دولت نقش ویژه‌ای را به‌عنوان ضامن ارزش‌های عمومی ایفا می‌کند، اما شهروندان و همچنین سازمان‌های تجاری و سازمان‌های غیرانتفاعی نیز به‌عنوان حل‌کنندگان فعال مشکلات عمومی حائز اهمیت هستند (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). بنابراین، در رویکرد فرهنگی می‌بایست ارزش‌های عمومی خاص آن

<sup>۱</sup> . Contextualist

<sup>۲</sup> . Public Administration

فرهنگ را احصاء و اولویت‌بندی نموده و آنها را مبنای تصمیم‌گیری و اقدام در سازمان‌ها و نهادهای عمومی و دولتی قرار داد.

هدف از پژوهش حاضر، شناسایی ارزش‌های عمومی است که به عنوان مبنای تصمیم‌گیری و مبنای اقدامات در سازمان‌های عمومی و دولتی قرار می‌گیرند. مطابق با توضیحات ارائه شده، یکی از بهترین شیوه‌های استخراج احصاء ارزش‌های عمومی استفاده از اسناد سیاستی (قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، و ...) است و اینکه با بررسی یک یا چند سازمان دولتی یا عمومی احصاء آن امکان‌پذیر نیست چرا که نظام اداری به وسعت تمامی نهادهای و سازمان‌های عمومی و دولتی است و جهت احصاء ارزش‌های عمومی می‌بایست تمامی آنها را مورد بررسی قرار داد. پژوهش حاضر، به خوبی نسبت به دو نکته مذکور اشراف داشته و با رعایت آن موجبات اعتبار هرچه بیشتر پژوهش را فراهم آورده است.

جهت انجام این کار پس از بررسی و تحلیل انواع اسناد سیاستی، ۳۳۵ کد توصیفی، ۲۳ مضمون پایه، ۸ مضمون سازمان‌دهنده و یک مضمون فراگیر احصاء شده و مطابق با آن چارچوب ارزش‌های عمومی ارائه شده است:

- قابلیت اطمینان و اعتماد (عدالت‌محوری، اعتماد و مشروعیت): سازمان‌های عمومی و دولتی نیازمند تحقق اعتماد و اطمینان هستند تا بدین طریق موجبات همگرایی دولت و ملت فراهم گردد. این امر از طریق شیوه‌های مختلف از جمله عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری (بند ۱۳- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی (بند ۶- برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور اول- ۱۳۹۴-۱۳۹۶)، و همپنین، در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت توسط دولت ... (ماده ۱۸۰- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه) ایجاد می‌گردد. پیش‌نیاز ایجاد اطمینان و اعتماد دوطرفه این است که دستگاه‌های اجرائی مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرائی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی به ویژه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقاء داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند (ماده ۲۶- قانون مدیریت خدمات کشوری). علاوه بر این، مطابق با منشور حقوق شهروندی این حق شهروندان است که از فرایند وضع، تغییر و اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات اقتصادی اطلاع داشته باشند و نظرات خود را به اطلاع مرجع تصویب‌کننده برسانند و با فاصله زمانی مناسب از اتخاذ تصمیمات متفاوت با سیاست‌ها و رویه‌های پیشین مطلع شوند تا بتوانند خود را برای وقوع تغییرات آماده کنند و پس از اتخاذ تصمیم و برای رعایت اصل شفافیت، شهروندان حق دارند با اطلاع‌رسانی عمومی از تصمیمات آگاهی یابند (ماده ۶۹- منشور حقوق شهروندی).

- تخصص و خبرگی (شایسته‌سالاری، دانش بنیان): نیاز روز سازمان‌های عمومی حرکت به سوی تخصص‌گرایی است. این امر از طریق بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای (بند ۳- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان (ماده ۵۳ - قانون مدیریت خدمات کشوری) و تسهیل جذب و نگهداشت نیروهای متخصص در ستاد دولت (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم - ۱۳۹۹-۱۳۹۷) صورت می‌پذیرد. در این خصوص، کارمندان موظفند همواره نسبت به توانمندسازی و افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی خود اقدام نمایند (ماده ۶۲- قانون مدیریت خدمات کشوری) و زمینه استفاده از خدمات کارشناسان و مشاوران در دستگاه‌های اجرایی ... فراهم آید (ماده ۶۳- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه).
- بوروکراسی‌زدایی (کارایی و اثربخشی، دولت الکترونیک): حذف تشریفات زائد اداری و چابکی می‌تواند منجر به بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی گردد. این امر از طریق متناسب و منطقی‌سازی حجم و اندازه دولت (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم: ۱۳۹۹-۱۳۹۷)، توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور اول- ۱۳۹۴-۱۳۹۶)، توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی (بند ۱۵- نقشه راه اصلاح نظام اداری) ایجاد خواهد شد. در این راستا، دستگاه‌های اجرایی موظفند فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تامین رضایت و کرامت مردم و بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجراء گذارند و حداکثر هر سه سال یک بار این روش‌ها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند (ماده ۳۶- قانون مدیریت خدمات کشوری) و در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد ... (ماده ۷۰- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه).
- رفتار کارگزاران عمومی (رفتار خدمت‌گزارانه، بی‌طرفی، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، اخلاق‌مداری، حرفه‌ای‌گرایی): کارگزاران عمومی باید رفتار خدمت‌گزارانه در قبال عموم مردم داشته و نسبت به اقدامات و تصمیمات خود پاسخگو باشند. چرا که هدف غایی از تشکیل سازمان‌های دولتی و استخدام کارمندان، ارائه خدمت بهتر به مردم و شهروندان است کارمندان باید در گفتار و کردار و نگرش‌های خود عنوان «خدمتگزار مردم» را متجلی سازند (منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت). همچنین، مقامات و مأموران اداری باید در روابط خود با شهروندان پاسخگو و قابل دسترس باشند و چنانچه درخواستی را رد کنند باید حسب تقاضا، به صورت مکتوب پاسخ داده و حداکثر راهنمایی را در چارچوب صلاحیت‌های خود ارائه نمایند (ماده ۲۳- منشور حقوق شهروندی). کارمندان نباید از اختیارات و جایگاه شغلی و سازمانی خود در جهت منافع شخص یا گروه خاصی استفاده نمایند. اختیارات شغلی



و سازمانی باید فقط برای انجام وظایف سازمانی و در جهت مصالح عمومی به کار گرفته شوند (منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت).

- کیفیت (کیفیت عملکرد سازمان‌های خدمات عمومی، کیفیت ارائه خدمات، کیفیت تولید، کیفیت خدمات): انواع خدمات ارائه شده توسط سازمان‌های عمومی باید از کیفیت لازم برخوردار باشد تا ضمن تامین رضایت شهروندان، زمینه رقابت سالم با خدمات خصوصی نیز حاصل آید. یکی از مهم‌ترین اهداف این سازمان‌ها ارائه خدمات عمومی با کیفیت برتر، قیمت مناسب و زمان کوتاه در فضای رقابتی (نقشه راه اصلاح نظام اداری) است. در این خصوص، دستگاه‌های اجرایی به منظور ارتقاء مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و ماموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزش، پژوهشی، دولتی و موسسات خصوصی تایید صلاحیت شده توسط سازمان، با رعایت مقررات ذی ربط عقد قرارداد نمایند (ماده ۱۹- قانون مدیریت خدمات کشوری).

- پویایی فکری (خلاقیت، نوآوری): ایجاد خلاقیت و نوآوری به منظور حرکت از وضعیت ایستا و نامطلوب به سوی موقعیت پویا و مطلوب در خدمات عمومی از اهمیت خاصی برخوردار است. به منظور تحقق این امر، گسترش و تعمیق فرهنگ پژوهش و ارزشیابی، خلاقیت و نوآوری، نظریه‌پردازی و مستندسازی تجربیات علمی ... (هدف‌های کلان ۲، ۱، ۴ و ۸- سند تحول بنیادین در آموزش و پرورش)، پشتیبانی از کارآفرینی، نوآوری و استعداد‌های فنی و پژوهشی (سند چشم‌انداز بیست ساله کشور)، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار (سیاست‌های کلی نظام اداری) نیاز می‌باشد. همچنین، دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط خود ساز و کار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادها و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند... (ماده ۲۰- قانون مدیریت خدمات کشوری).

- تحول اداری (بهبودی اداری، سلامت اداری، فرهنگ اداری، تمرکززدایی): بهسازی فرآیندها و فعالیت‌های اداری به منظور افزایش کارایی و اثربخشی آنها امری ضروری و لازم به نظر می‌رسد که از طریق متناسب‌سازی دانش، مهارت و نگرش کارکنان دولت با شغل مورد نظر در قالب نظام آموزش جدید (موضوع ماده ۵۸ قانون مدیریت خدمات کشوری)، شناسایی مستمر گلوگاه‌های فساد در نظام اداری، پایش و کنترل گلوگاه‌ها و ارائه گزارش در سطوح تصمیم‌گیری، شهروندان (مردم) و ... به تناسب ویژگی‌های هر سطح (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره دوم - ۱۳۹۹-۱۳۹۷)، کل نگر، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز (برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور اول- ۱۳۹۴-۱۳۹۶)، تربیت مدیران کارآمد، ارزش‌مدار و استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران (موضوع ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)، کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ... (سند چشم‌انداز بیست ساله کشور)، انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری (بند ۱۱- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، ارتقای سلامت اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری... (بند ۲۴- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات (بند ۲۵- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود (ماده ۱۶- قانون مدیریت خدمات کشوری) صورت خواهد پذیرفت.

• تعالی (یادگیری و آموزش، توسعه منابع انسانی): توسعه و تعالی می‌تواند تاثیر بسزایی در تحقق اهداف کشور و پیشرفت روزافزون داشته باشد. در این خصوص سازمان‌های عمومی با ایجاد زمینه رشد و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان (بند ۵- نقشه راه اصلاح نظام اداری)، گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی و مهندسی انرژی در سطح بین‌الملل و ارتقاء فن‌آوری ... (سیاست‌های کلی نظام)، تعریف، شناسایی، هدایت، پرورش، جذب و به‌کارگیری استعدادهای درخشان و ایجاد بسترهای مناسب جهت جذب و پیش‌گیری از مهاجرت نخبگان، استفاده از ظرفیت‌های علمی و فنی ایرانیان مقیم خارج و جذب متخصصان و محققان برجسته سایر کشورها در صورت نیاز (بند ۷- سیاست‌های کلی نظام) اقدام نمایند. همچنین، به منظور ارتقاء شاخص توسعه انسانی به سطح کشورهایی با توسعه انسانی بالا و هماهنگی رشد شاخص‌های آموزش، بهداشت و اشتغال در کشور، سند راهبردی «ارتقاء سطح شاخص توسعه انسانی» ... (ماده ۲۴- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه) تدوین شده است. علاوه بر این، دانش، آشکارترین وسیله‌ی عزت و قدرت یک کشور است. روی دیگر دانایی، توانایی است. دنیای غرب به برکت دانش خود بود که توانست برای خود ثروت و نفوذ و قدرت دو‌بیست ساله فراهم کند و با وجود تهیدستی در بنیان‌های اخلاقی و اعتقادی، با تحمیل سبک زندگی غربی به جوامع عقب‌مانده از کاروان علم، اختیار سیاست و اقتصاد آن‌ها را به دست گیرد. ما به سوءاستفاده از دانش مانند آنچه غرب کرد، توصیه نمی‌کنیم، اما مؤکداً به نیاز کشور به جوشاندن چشمه‌ی دانش در میان خود اصرار می‌ورزیم. بحمدالله استعداد علم و تحقیق در ملت ما از متوسط جهان بالاتر است (بیانیه گام دوم انقلاب).

پیشنهادات: اغلب دیده می‌شود که در چندین سازمان‌های عمومی و دولتی تصمیمات متناقضی اتخاذ می‌نمایند که علاوه بر کاهش تاثیر اقدامات منجر به سردرگمی شهروندان نیز می‌گردد. این امر به دلیل حرکت جداگانه و ناهماهنگ صورت می‌پذیرد. عدم انسجام و هماهنگی در نتیجه مشخص نبودن مبنای انتخاب گزینه‌های تصمیم‌گیری و رفتار سازمان‌های خدمات عمومی، مبنای تخصیص منابع، سنجش پیامدهای خدمات، سنجش عملکرد نظام اداری صورت می‌پذیرد.

لذا به منظور ایجاد هماهنگی و انسجام در اقدامات و تصمیم‌های سازمان‌های عمومی و دولتی، ارزش‌های عمومی ارائه شده به عنوان مبنایی به منظور تخصیص منابع، سنجش پیامدهای خدمات، سنجش عملکرد نظام اداری، انتخاب گزینه‌های تصمیم‌گیری و رفتار سازمان‌های خدمات عمومی مورد بهره‌برداری قرار گیرد. چرا که اندیشمندان ارزش عمومی را به‌عنوان «مفهوم هدایت‌کننده»<sup>۱</sup> مهم نظری و عملی (Beck-Jørgensen, 2006)، ارزش‌های محوری<sup>۲</sup> ممکن که دولت و اداره دولتی باید مورد توجه قرار دهند (Rutgers, 2015) و به طور کلی نقاط مرجعی می‌دانند که در راستای تحقق منافع عمومی است. به عبارت دیگر، تمامی فعالیت‌ها، تصمیمات، اقدامات و ... در راستای خدمت‌رسانی به عامه مردم قرار خواهد گرفت چرا که ارزش عمومی در ایجاد یک هدف و جهت مشترک برای سازمان‌های خدمات عمومی، سیاست‌مداران منتخب و مدیران ایفای نقش می‌نماید.

بنابراین، سازمان‌های عمومی و دولتی می‌توانند مضامین سازمان‌دهنده ارائه شده در پژوهش حاضر، یعنی قابلیت اطمینان و اعتماد، تخصص و خبرگی، بوروکراسی زدایی، رفتار کارگزاران عمومی، کیفیت، پویایی فکری، تحول اداری و تعالی و مضامین پایه آنها را به عنوان مبنای اقدامات و تصمیمات خود لحاظ نمایند.

### منابع

1. Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques, and Emergent Meanings'. *International Journal of Public Administration*, 32(3), 171-191.
2. Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public value dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728.
3. Australia. 1993. State of the Service Report 2017–18, Australian Public Service Commission. No. 147. Available at <https://www.apsc.gov.au/state-service-report-2017-18>.
4. Baehler, K., Liu, A. C., & Rosenbloom, D. H. (2014). Mission-extrinsic public values as an extension of regime values: Examples from the United States and the People's Republic of China. *Administration & Society*, 46(2), 199-219.
5. Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
6. Beck-Jørgensen, T. B. (2006). Public values, their nature, stability and change. The case of Denmark. *Public Administration Quarterly*, 30 (4), 365-398.
7. Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value?. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
8. Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). Public value, citizen expectations and user commitment. *London: The Work Foundation*.
9. Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
10. Bozeman, B. (2009). Public values theory: Three big questions. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 369-375.

1 . Guiding Concept

2 . core values

11. Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The political economy of public values: A case for the public sphere and progressive opportunity. *The American review of public administration*, 45(1), 61-85.
12. Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Deidda Gagliardo, E., & Bruns, H. J. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103-136.
13. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
14. Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
15. Chantillon, M., Cromptvoets, J., & Peristeras, V. (2020). Prioritizing public values in e-government policies: A document analysis. *Information Polity*, (Preprint), 1-26.
16. Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking public value. A new model for achieving high performance in public service organizations*. Hoboken, NJ: Wiley.
17. Creswell, J.W. (2018). Thirty Basic Skills That Qualitative Researchers Must Know. Translated by: Yazdani, H., & Mohammadi, F. Negah Danesh. (in persion)
18. Danaeefard, H. (2016). Managerial Movement in Public Sector: Past, Present, Future. Samt, Tehran. (in persion)
19. Doustar, M., & Karimi, Y.M. (2019). Developing an Evaluation Model for Police Agencies Based on a Public Value-oriented Healthy Administration System. *Disciplinary Management Research*, 14 (2): 343-364. (in persion)
20. Field, N., & Tran, R. (2018). Reinventing the public value of libraries. *Public Library Quarterly*, 37(2), 113-126.
21. Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2018). Public Values Theory: What Is Missing?. *The American Review of Public Administration*, 0275074018814244.
22. Hartley, J., Parker, S., & Beashel, J. (2019). Leading and recognizing public value. *Public Administration*.
23. Holzer, M. (2004). *Public productivity handbook*. CRC Press.
24. Hosseinpour, D., Ghorbanizadeh, V., Aliakbary, H., zare, H. (2018). The axial value components of the entrepreneurship policy making framework. *Public Administration Perspaective*, 9(4), 151-174. (in persion)
25. Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
26. Jørgensen, T. B., & Rutgers, M. R. (2015). Public values: Core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 3-12.
27. Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
28. Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public administration review*, 63(6), 711-719.
29. Kuitert, L., Volker, L., & Hermans, M. H. (2019). Taking on a wider view: public value interests of construction clients in a changing construction industry. *Construction Management and Economics*, 37(5), 257-277.
30. Memarzadeh, Gh., & Jahangirfard, M. (2010). Designing a value-based management model in Iranian government organizations. *Researcher Journal*, 7 (19): 34-51. (in persion)

31. Merriam, S. (1995). What Can You Tell From An N of 1?: Issues of validity and reliability in qualitative research. *PAACE Journal of lifelong learning*, 4, 50-60.
32. Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation?. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
33. Mirsapasi, N., Memarzadeh, Gh., Najaf Beigi, M., & Alizadeh, M. (2013). Introducing the value model of Iranian government organizations, *Management of Government Organizations*, 1 (2): 53-70. (in persion)
34. Molina, A. D. (2009). Values in public administration: The role of organizational culture. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 12(2), 266.
35. Nabatchi, T. (2010). The (re) discovery of the public in public administration. *Public Administration Review*, 70, S309-S311.
36. Nabatchi, T. (2017). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59-72.
37. Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1609406917733847.
38. Petrescu, M. (2019). From marketing to public value: towards a theory of public service ecosystems. *Public Management Review*, 1-20.
39. Rutgers, M. R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classification in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92-113.
40. Rutgers, M. R. (2015). As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.
41. Salahi Kajor, E. (2013). Establishing a Strategic Orientation in order to Create Public Value: A Case Study of the National Library and Archives of the Islamic Republic of Iran. *National Studies on Librarianship and Information Organization*, 23(4), 6-20.
42. 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 persion)
43. Samaraturunge, R., & Wijewardena, N. (2009). The changing nature of public values in developing countries. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 313-327.
44. Schedler, K., & Proeller, I. (2007). Public management as a cultural phenomenon: Revitalizing societal culture in international public management research. *International public management review*, 8(1).
45. Sharifi, SM., & Modellian, F. (2016). Identify public values influencing public policy process to achieve the public interest of citizens. *Industry and University*, 9 (31 and 32): 83-92. (in persion)
46. vaezi, S., afri, A., nargesian, A., shams, A. (2019). Designing of a Model Evaluating Performance for Iranian National Tax System with an Approach to Respect of Ethical Principles. *Public Administration Perspaective*, 10(2), 121-158. (in persion)
47. Van der Wal, Z. (2008). Value solidity: Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business.
48. Van der Wal, Z., Huberts, L., Van den Heuvel, H., & Kolthoff, E. (2006). Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly*, 314-364.

49. Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.
50. Van Wart, M. (1998). *Changing public sector values*. New York: Garland Publishing.
51. Wade, N. L. (2019). Is Health Care a Public Value?. *International Journal of Public Administration*, 1-10.
52. Waldo, D., (1968). What is Public Administration? In: idem, *The Study of Public administration*. 11th ed. (pp. 1-14). New York: Chandler & Sharp.
53. Wallmeier, F., Helmig, B., & Feeney, M. K. (2018). Knowledge construction in public administration: A discourse analysis of public value. *Public Administration Review*, 79(4), 488-499.
54. Wang, X., & Wang, Z. (2020). Beyond efficiency or justice: The structure and measurement of public servants' public values preferences. *Administration & Society*, 52(4), 499-527.