

سلام افلاک
1441

برنامه



دانشگاه علامه طباطبائی
دانشکده‌ی حسابداری و مدیریت

(رساله جهت دریافت دکترای مدیریت دولتی)

عنوان تحقیق:

بررسی زیرساخت اخلاقی در بخش خدمات عمومی ایران

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر ابوالحسن فقیهی

استادان مشاور:

جناب آقای دکتر سید مهدی الوانی

جناب آقای دکتر فتاح شریف زاده

استادان داور:

جناب آقای دکتر علی اکبر فرهنگی (استاد داور خارج از دانشگاه)

جناب آقای دکتر سید علی اکبر افجه ای (استاد داور داخلی)

تحقیق و نگارش:

بهر روز رضایی منش

آبان ۱۳۸۳

۱۵۰۷۶۱

کتابخانه اطلاعات و اسناد علمی
تیم مدیریت

۱۳۸۷ / ۲ / ۱۱۴

شماره:

دانشگاه علامه طباطبائی

تاریخ:

دانشکده حسابداری و مدیریت

پیوست:

*** صور تجلسه دفاعیه رساله دکتری ***

باتائیدات خداوند متعال رساله آقای بهروز رضائی منش دانشجوی مقطع دکتری رشته تحصیلی مدیریت

دولتی گرایش مدیریت منابع انسانی تحت عنوان:


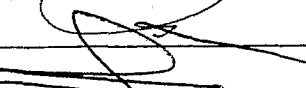

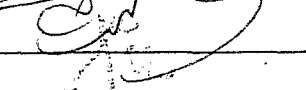

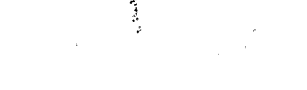
"زیر ساخت‌های اخلاقی در بخش خدمات عمومی ایران"

به راهنمایی آقای دکتر فقیهی تنظیم گردیده است. در جلسه مورخه ۸۳/۶/۳۱ با

حضور اعضاء محترم هیات داوران مطرح و با نمره به عدد (۱۶) نمره به

حروف (نر ز در) و درجه (-) به تصویب رسید. //

اعضاء هیات داوران:

امضاء	نام و نام خانوادگی	سمت
	آقای دکتر فقیهی	استاد راهنما
	آقای دکتر الوانی	استاد مشاور ۱
	آقای دکتر شریف زاده	استاد مشاور ۲
	آقای دکتر افجه	استاد داور ۱
	آقای دکتر فرهنگی	استاد داور ۲
	آقای دکتر سلامی	نماینده تحصیلات تکمیلی دانشکده

تقدیم به

مولانا الامام مہدی (ع)

و فرماندہی لشکر حق مسیح (ع)

کہ آمدنشان نزدیک است

و

معلم و ہادی حی روزگار ما

علی یعقوبی

تقدیر و تشکر

از خدا جویم توفیق ادب بی ادب محروم ماند از لطف رب
از ادب پر نور گشته ست این فلک وز ادب معصوم و پاک آمد ملک
هر که گستاخی کند اندر طریق گردد اندر وادی حیرت غریق
چيست تعظیم خدا افراشتن خویشتن را خوار و خاکی داشتن
اینک که با عنایات کریمانه اش این مهم به پایان رسیده است، وظیفه‌ی خود می‌دانم
از اساتید بزرگوار و عزیزانی که به نگارنده در مراحل مختلف تحقیق یاری
رساندند، صمیمانه تشکر و سپاسگزاری نمایم:

-از استاد عزیز و ارجمند، دانشمند گرامی جناب آقای دکتر **ابوالحسن فقیهی** به
عنوان استاد راهنمای رساله برای تمام مهرورزی‌ها و هدایت‌ها و راهنمایی‌های ارزنده و
مکررشان.

-از استادان گرانقدرم آقایان دکتر **سید مهدی الوانی** و دکتر **فتاح شریفزاده**
مشاوران محترم رساله.

-هم‌چنین از همکاری گرانقدر دوست عزیز و خوبم آقای **علی داوری** برای
آموزش نرم افزار SPSS و کمکهای مؤثرش.

-و بالاخره از شکیبایی‌های **همسر و فرزندانم** که شاهدان و گواهان صادق
هروله‌های این راه فرساینده بودند.

-از جناب آقای دکتر **ستار یفر** و جناب آقای دکتر **کاظمی** که در ارتباط با
سازمانها کمک شایان نمودند.

-از تمامی کسانی که به طریقی به نگارنده در انجام رساله یاری رسانده اند
سپاسگزارم و از خداوند متعال برای یکایک آنان درخواست توفیق دارم.

پاییز ۸۳-پهروز رضایی منش

فهرست مطالب

شماره صفحه

عنوان

فصل اول: کلیات

۲	مقدمه
۳	الف- بیان مساله
۱۸	ب- اهمیت تحقیق و علل انتخاب موضوع
۲۲	پ- پیشینه تحقیق
۳۶	ت- سوال های پژوهش
۳۷	ث- اهداف پژوهش
۳۸	ج- فرضیه ی پژوهش
۳۹	چ- روش شناسی پژوهش
۴۱	ح- تعریف واژگان و اصلاحات تخصصی
۴۲	خ- سازمان پژوهش

فصل دوم: ادبیات تحقیق

۴۵	مقدمه
۴۹	الف: مبانی نظری
۴۹	۱- بررسی نظریه های اخلاق
۵۰	(الف) تعریف، مفاهیم و اصطلاحات اخلاق
۵۲	(ب) نظریه های اخلاقی غرب باستان
۶۱	(پ) نظریه های دوران حاکمیت دین
۶۵	(ت) نظریه های اخلاقی بین دوران حاکمیت دینی و اخلاق دوران جدید (رنسانس)
۶۶	(ث) نظریه های اخلاقی دوران جدید (رنسانس)
۷۳	(ج) نظریه اخلاق اسلامی
۹۰	(چ) اخلاق اسلامی
۱۰۴	۲- مروری بر ادبیات اخلاق اداری
۱۰۵	۱- ۲- تاریخچه اخلاق اداری

فهرست مطالب

عنوان

شماره صفحه

۱۲۱	۲-۲- روند اخلاق اداری در آمریکا
۱۳۰	۲-۳- عوامل مؤثر بر اخلاق در خدمات عمومی
۱۳۹	۲-۴- تعریف زیر ساخت اخلاقی
۱۴۰	۲-۵- زیرساخت اخلاقی وایت ولم
۱۴۱	۲-۶- رویکرد پاسخگویی رمزک
۱۴۳	۲-۷- زیرساخت اخلاقی در کشورهای آفریقایی
۱۴۵	۲-۸- زیرساخت اخلاقی در کشور نروژ
۱۴۷	۲-۹- زیرساخت اخلاقی OECD
۱۵۲	۲-۱۰- زیرساخت اخلاقی در وزارت دفاع کانادا
۱۵۳	۲-۱۱- مقایسه تطبیقی مدیریت اخلاقی در چند کشور
۱۷۰	۲-۱۲- محیط خدمات عموم نروژ
۱۷۷	۲-۱۳- بررسی وضع موجود اخلاق در بخش دولتی ایران
۱۹۰	۲-۱۴- چارچوب نظری پژوهش
۲۰۱	۲-۱۵- مدل پیشنهادی نگارنده

فصل سوم: روش شناسی تحقیق

۲۰۸	مقدمه فصل
۲۰۹	روش شناسی تحقیق
۲۰۹	الف- نوع تحقیق
۲۱۴	ب- جامعه آماری و نمونه تحقیق
۲۱۸	پ- روش نمونه گیری و تعیین حجم نمونه
۲۲۲	ت- ابزار گردآوری داده ها
۲۲۸	ث- روش های تجزیه و تحلیل اطلاعات

فهرست مطالب

عنوان

شماره صفحه

- ج-آزمون الگو
ج-ملاحظات اخلاقی پژوهش

۲۳۲

۲۴۵

فصل چهارم: یافته های پژوهش

مقدمه فصل

۲۴۷

۲۴۸

۲۶۱

۲۶۳

۲۶۵

۲۶۶

۲۶۸

۲۷۵

-آمار توصیفی متغیرهای تحقیق

-بررسی نتایج آزمون دوجمله ای

-تفسیر نتایج آزمون دوجمله ای

-نتایج آزمون تحلیل واریانس فریدمن

-آزمون واریانس یک طرفه کراسکال-والیس با استفاده از رتبه ها

-نتایج آزمون واریانس یک طرفه

-نتایج آزمون دلفی

فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات

مقدمه

۲۸۱

۲۸۸

۲۹۰

۲۹۹

-برخی نتایج حاصله از تحقیق

-پیشنهاد های تحقیق

-پیشنهاد هایی برای پژوهشگران/تحقیق های بعدی

منابع و مأخذ

۳۰۵

۳۱۹

۳۲۵

الف-فارسی

ب-انگلیسی

پیوست ها و ضمایم

فهرست نمودارها

شماره صفحه

عنوان

- نمودار شماره ۱-۱-۱-مدل دستیابی به رفاه اجتماعی از طریق ارتقاء پاسخگویی ۲۵
- نمودار شماره ۱-۲-۱-دلایل رعایت اخلاق از سوی یک مسلمان مؤمن از نظر حسین نصر ۷۵
- نمودار شماره ۲-۲-۲-رویکرد پاسخگویی وایت ولم ۱۴۰
- نمودار شماره ۲-۳-۲-سازمان های نظارت، بازرسی و رسیدگی خدمات عمومی ایران ۱۸۲
- نمودار شماره ۲-۴-۲-نیروهای اثربخش در شکل دهی به اخلاق مدیریت ۱۹۳
- نمودار شماره ۲-۵-۲-مدل مدیریت اخلاقی OECD ۱۹۹
- نمودار شماره ۲-۶-۲-مدل تحلیل زیرساخت اخلاقی خدمات عمومی ایران پیشنهادی نگارنده ۲۰۲
- نمودار شماره ۲-۷-۲-مدل سیستمی زیرساخت اخلاقی خدمات عمومی ایران پیشنهاد نگارنده ۲۰۳
- نمودار شماره ۲-۸-۲-زیرساخت اخلاقی خدمات عمومی ایران پیشنهاد نگارنده ۲۰۴
- نمودار شماره ۲-۹-۲-مدل مفهومی یا چهارچوب نظری تحقیق ۲۰۵
- نمودار شماره ۲-۱۰-۲-چارچوب عملیاتی تحقیق ۲۰۶
- نمودار شماره ۳-۱-۳-سلسله مراتب انتخاب ماشین ۲۳۵
- نمودار شماره ۳-۲-۳-نمایش سلسله مراتب یک مساله ۲۳۹
- نمودار شماره ۴-۱-۴-آمار توصیفی متغیرهای تحقیق ۲۴۸
- نمودار شماره ۴-۲-۴-ضریب اهمیت یا وزن عامل های تاثیرگذار بر اخلاقیات خدمات عمومی ایران ۲۷۵
- نمودار شماره ۴-۳-۴-نتایج دلفی سنجش وزن عوامل درون سازمانی مدل پیشنهادی نگارنده ۲۷۹

فهرست جدول‌ها

شماره صفحه	عنوان
۱۵	جدول شماره ۱-۱- عمده ترین دغدغه های اجتماعی و میزان اهمیت آن ها در بین افکار عمومی
۱۷	جدول شماره ۱-۲- مقایسه تخلفات اختلاس و دریافت وجه (۱۳۸۱-۱۳۷۳)
۸۰	جدول شماره ۲-۱- برخی از آیه های اخلاقی قرآن کریم
۸۲	جدول شماره ۲-۲- اخلاق اداری از دیدگاه امیرالمؤمنین علی (ع)
۸۵	جدول شماره ۲-۳- شرایط و صفات ارزشی در نهج البلاغه
۸۶	جدول شماره ۲-۴- شرایط و صفات اخلاقی در نهج البلاغه
۹۳	جدول شماره ۲-۵- خصلت های نیک و بد از نظر بزرگمهر (بزرگمهر)
۱۱۶	جدول شماره ۲-۶- فهرست تعدادی از نشست های اخلاقی
۱۴۱	جدول شماره ۲-۷- نظام های پاسخگویی رمزک
۱۴۴	جدول شماره ۲-۸- بازنمایی زیر ساخت اخلاقی آفریقا
	جدول شماره ۲-۹- مقایسه ی تطبیقی مکانیزمهای کنترل اخلاقی در خدمات دولتی کشور های
۱۷۶	عضو OECD
۲۲۱	جدول شماره ۳-۱- توزیع فراوانی جامعه و نمونه ی پژوهش
۲۲۸	جدول شماره ۳-۲- نتایج تعیین میزان پایایی پرسشنامه بر اساس روش محاسبه ی الفا کرونباخ
۱۴۸	جدول شماره ۴-۱- امار توصیفی متغیر تحقیق
۲۴۹	جدول شماره ۴-۲- امار توصیفی سؤال اصلی تحقیق
۲۵۰	جدول شماره ۴-۳- ابزارهای ابلاغ کد های اخلاقی در سازمان
۲۵۰	جدول شماره ۴-۴- شیوه های ابلاغ کد هلی اخلاقی و استاندارد های رفتاری
۲۵۱	جدول شماره ۴-۵- شیوه های اجرای کدهای اخلاقی تعریف شده در سازمان
۲۵۲	جدول شماره ۴-۶- تدابیر لازم برای تداوم اقدامات اصلاحی دولت
۲۵۳	جدول شماره ۴-۷- شیوه های مشارکت افکار عمومی در اصلاح مقررات اخلاقی
۲۵۴	جدول شماره ۴-۸- شیوه های تذکر به مدیران و کارکنانی که در معرض فساد اخلاقی هستند
۲۵۵	جدول شماره ۴-۹- واحدهای متولی آموزش مسائل و موضوع های اخلاقی به کارکنان سازمان
۲۵۶	جدول شماره ۴-۱۰- سازمان های متولی تعریف ارزش های اخلاقی

۲

فهرست جدول‌ها

شماره صفحه

عنوان

۲۵۶	جدول شماره ۱۱-۴- واحد های متولی رسیدگی به تخلفات و مفاسد اداری
۲۵۷	جدول شماره ۱۲-۴- ساز و کارهای پیشگیری از مفاسد اخلاقی در سازمان
۲۵۷	جدول شماره ۱۳-۴- چگونگی تناوب زمانی کنترل امور اخلاقی در سازمان
۲۵۸	جدول شماره ۱۴-۴- افراد یا واحدهای متولی مشاوره و راهنمایی متقاضیان مشاوره
۲۵۹	جدول شماره ۱۵-۴- اقدامات افراد یا واحدهای سازمانی به هنگام مشاهده رفتارهای غیر اخلاقی
۲۶۰	جدول شماره ۱۶-۴- واحدهای مجاز به دسترسی به نتایج و گزارش های حاصل از کنترل
۲۶۲	جدول شماره ۱۷-۴- آزمون دو جمله ای سؤال های تحقیق
۲۶۴	جدول شماره ۱۸-۴- بررسی نتیجه آزمون دو جمله ای مربوط به سؤال اصلی اول تحقیق
۲۶۵	جدول شماره ۱۹-۴- نتیجه آزمون تحلیل واریانس فریدمن
۲۶۶	جدول شماره ۲۰-۴- رتبه بندی شش متغیر اصلی پژوهش از دید پاسخگویان
۲۶۷	جدول شماره ۲۱-۴- گروه بندی وزارتخانه ها
۲۶۸	جدول شماره ۲۲-۴- نتیجه آزمون واریانس یک طرفه مروسکال - والیس با استفاده از رتبه ها
۲۶۹	جدول شماره ۲۳-۴- نتیجه آزمون اقدامات انجام شده برای بهبود امور اخلاقی
۲۷۰	جدول شماره ۲۴-۴- رتبه بندی وزارتخانه ها در خصوص سؤال دوم پژوهش بر اساس آزمون کراسکال - والیس
۲۷۰	جدول شماره ۲۵-۴- نتیجه آزمون قوانین و مقررات مربوط به امور اخلاقی
۲۷۱	جدول شماره ۲۶-۴- رتبه بندی وزارتخانه ها در خصوص سؤال سوم پژوهش بر اساس آزمون کراسکال - والیس
۲۷۲	جدول شماره ۲۷-۴- نتیجه آزمون سیستم های کنترل و ارزیابی مربوط به امور اخلاقی
۲۷۳	جدول شماره ۲۸-۴- نتیجه آزمون ساز و کارهای حمایتی دولت برای ارتقای امور اخلاقی
۲۷۴	جدول شماره ۲۹-۴- نتیجه آزمون فرهنگ سازمانی و رابطه آن با رعایت امور اخلاقی
۲۷۵	جدول شماره ۳۰-۴- میانگین سه دوره نظر سنجی دلفی زیر ساخت اخلاقی خدمات عمومی ایران
۲۷۸	جدول شماره ۳۱-۴- وزن عوامل درون سازمانی زیر ساخت اخلاقی بخش خدمات عمومی ایران بر اساس نتایج حاصله از آزمون دلفی

فصل اول:
کلیات تحقیق

نگارنده مناسب دید پیام سیدمحمد خاتمی رییس جمهوری ایران برای قرائت در افتتاحیه‌ی کنگره‌ی «اخلاق و فضیلت» را به‌عنوان مقدمه برگزیند:

«اخلاق مبنا و مدار زیستن و رستن انسان در جامعه و جهان است و پای‌بندی به احکام الزام آور قطعی و بدیهی اخلاقی استوارترین ملاک در زندگی اجتماعی است. پیامبر بزرگوار ما برای اتمام مکارم اخلاق برانگیخته شد-بعثت لاتمم مکارم الاخلاق- و این هدف در معارف دینی ما تا به‌آن حد اهمیت یافت که اخلاق را حتی ملاک و میزان حسن و قبح شرعی قرار داد. بر این اساس «دویدن در پی انسان اخلاقی» و «جامعه‌ی اخلاقی» تنها یک فضیلت مسبوق به‌گذشته نیست، یک ضرورت معطوف به‌حال و آینده نیز هست. جامعه‌ای که می‌خواهد پایدار و استوار بماند و به‌پیش رود، نیاز به نظم اخلاقی دارد و برای آن باید به فهم و تفهیم روزآمد اخلاق و رفتار اخلاقی بیندیشد. هر گفتار و کرداری که حیات اخلاقی جامعه را به‌هر بهانه‌ای، فروکاهد یا فروپاشد، بی‌تردید راه را بر پایداری و پیشرفت انسان می‌بندد. وجه مشترک همه‌ی فضیلت‌های اخلاقی این است که مایه‌ی زدودن دوگانگی و جدال از درون و بیرون آدمی و سوق دادن او به‌سوی یک‌رنگی و یک‌رویی باشند. جامعه‌ی اخلاقی با همه‌ی تفاوت‌ها جامعه‌ای صریح و صادق است و به‌همین سبب انسان را آسان‌تر به‌سوی حق و حقیقت سوق می‌دهد. پس وقتی جامعه و انسان به تعارض میان درون و بیرون و تظاهر در رفتار و گفتار گرفتار می‌شوند، باید به جد بر امروز و فردای آن جامعه و انسان نگران شویم و به تبیین و تحکیم مفاهیم و موازین اخلاقی در تمامی سطوح بیندیشیم. همه‌ی ما امروز باید پای‌بندی به موازین اخلاقی و حقوق انسانی را در میان حکومت و جامعه در صدر وظایف خود بدانیم و نگذاریم با هیچ دستاویزی حتی دستاویزهای مقدس، بداخلاقی و بی‌انصافی، موجه و بی‌انصافی، موجه قلمداد شود و

قیح خود را از دست بدهد. جامعه‌ی ما امروز بیش از همیشه، تشنه‌ی بینش و منشی اخلاقی است که باید بر مدار راستی و راستگویی بچرخد و حقیقت را فدای هیچ مصلحتی نکند.^۱ در این رساله قصد نگارنده بررسی ایستارهای و انگاره‌های اخلاقی و ارائه‌ی الگویی مناسب از یک زیرساخت اخلاقی برای حفظ و ارتقای اخلاقیات خوب در بخش خدمات عمومی ایران است.

الف- بیان مساله

در هر حکومتی کلیه‌ی خدمات اداری به دست کارکنان و مستخدمین دولتی ارائه می‌گردد و کارکنان تنها گروهی هستند که افتخار خدمتگزاری در امور اداری را نسبت به مراجعین دستگاه اداری کشور، به خود اختصاص داده اند. کارکنان دولت بازوان اجرایی حکومت‌ها در ارائه‌ی خدمات مطلوب و شایسته به جامعه بوده و دولت بدون همکاری این گروه هرگز در اهداف خود موفق نخواهد بود. آنچه که چارچوب خدمات و محدوده‌ی عمل کارکنان دولت را معین می‌سازد، قوانین و مقرراتی است که توسط قوه‌ی مقننه تصویب می‌گردد، هر چند پیشنهادکننده‌ی آن مقررات، مراجعی در خارج از قوه‌ی مقننه باشند. در مواردی نیز محدوده‌ی وظایف کارکنان دولت توسط قوه‌ی مجریه و هیات دولت معین می‌گردد که آن‌هم به تجویز قانون است. قوانین و مقرراتی که محدوده‌ی وظایف و نحوه‌ی ارائه‌ی خدمات اداری را معین نموده اند، مجازات تخطی از ضوابط را نیز پیش بینی کرده اند. حد این مجازات‌ها که همان تنبیهات اداری و انتظامی می‌باشد توسط مراجع اداری از جمله هیات‌های رسیدگی به این تخلفات، اعمال و در صورتی که تخطی و تخلف کارمند، مستوجب مجازات تعزیری باشد، این تخلفات توسط قوه‌ی قضاییه انشا و اعمال می‌گردد. اجرای عدالت کیفری در مورد کارکنان نسبت به سایر افراد (عادی یا دارندگان مشاغل آزاد) به مراتب دارای صعوبت بیشتری است. با همه‌ی

^۱ سیدمحمد خاتمی رئیس جمهوری ایران- پیام به کنگره‌ی «اخلاق و فضیلت»، ۸۲/۰۶۲۰ : <http://www.president.ir>

این‌ها «قانون الفاظ خشک و بی روحی است»^۱ که «بدون وجود تعهد و یک الزام درونی»^۲ و «بدون پشتیبانی مجموعه‌هایی از اصول اخلاقی مثبت»^۳، بدون «پرورش منابع انسانی برخوردار از ویژگی‌های کیفی و وجدان کار»^۴ و بدون «رهبری و روش‌های مدیریتی ارزش‌مدار قدرت بازدارندگی ندارد. زیرا «در قوانین و مقررات نمی‌توان همه‌ی تصمیم‌ها و اقدام‌های مدیران و کارگزاران بخش عمومی را در نظر گرفت و برای آن‌ها شیوه و راه و روش انجام کار ارائه داد»^۵. اتریونی معتقد است بدون مراجعه به اخلاق و گفت‌وگوی اخلاقی، قانون اثربخش نخواهد بود. تنها هنگامی که گفت‌وگوی اخلاقی در میان شهروندان بارور و شکوفا شده باشد، انتظار داشت که قانون کارکرد داشته باشد. اتریونی می‌گوید قانون همان تداوم اخلاقی در شکلی دیگر است. او بر این باور است که گفت‌وگوهای اخلاقی زمان‌بر بوده و دیر نتیجه می‌دهند و ممکن است ۲۵ سال به درازا بکشد تا یک گفت‌وگوی اخلاقی تبدیل به قانون شود. او معتقد است که گفت‌وگوی اخلاقی را باید سازوکار درونی کردن قانون بدانیم چرا که به‌دنبال آن و هنگام اجرای قانون دیگر نیازی به نیروی انتظامی نخواهد بود. بنابراین نمی‌توان بدون گفت‌وگوی اخلاقی، قانونی را اجرایی و یا تحمیل نمود. اگر چنین تحمیلی رخ دهد از نگاه مردم همواره آن، قانونی استبدادی قلمداد خواهد شد و سازوکار درونی کردن اخلاق را چنین شرح می‌دهد: «انسان هیچ‌گاه چیزی را درونی نمی‌کند مگر آن‌که آن‌را

۱. مرتضی خالقی، تحلیلی بر ماده‌ی ۵۴ قانون استخدام کشوری در قلمرو حقوق و علوم اداری، تحول اداری، شماره‌ی ۱۲-۱۳، ۱۳۷۴،

ص ۳۹

۲. هادی توکلی، تعهد برای کیفیت، تحول اداری، شماره‌ی ۱۸، ۱۳۷۷، ص ۲۳

۳. استغلی ام. دیویس، چارچوبی مفهومی: ارزش‌ها، رابطه‌ها و ساختار، ترجمه‌ی مجید پسران قادر، تحول اداری، شماره‌ی ۲۴-۲۵، ۱۳۷۸،

ص ۱۲۷

۴. ایرج سلطانی، شاخص‌های کارکنان پرورش یافته، تحول اداری، شماره‌ی ۲۷-۲۸، ۱۳۷۹، ص ۶۲

۵. سید مهدی الوانی، ضرورت تدوین منشور اخلاقیات سازمانی، ارائه‌ی یک الگوی تطبیقی در مدیریت دولتی، تحول اداری، شماره‌ی ۱،

ص ۵۰، ۱۳۷۷

درست بیندارد»^۱ دلیل دیگری که برای توجه به اخلاقیات مطرح شده است این است که «کردار و رفتار کارگزاران و مدیران بخش عمومی در زیر ذره بین جامعه و همه‌ی مردم و سیاستمداران قرار دارد [بنابراین] رفتار آنان باید به گونه‌ای باشد که صحت و درستی اعمالشان مایه‌ی مباهات و سربلندی نظام حکومتی و موجب رضایت جامعه باشد و در این راه مدیران و کارکنان بخش عمومی نیازمند الگوها و چارچوب‌هایی ارزشی و اخلاقی‌اند که به صورت معیارهایی به رفتارها و اعمال آنان جهت دهد»^۲.

اخلاق یا اخلاقیات به عنوان مجموعه‌ای از اصول و ارزش‌ها که درستی یا نادرستی (خوبی و بدی) رفتارها و تصمیم‌های فرد یا سازمان را تعیین می‌کند^۳، در سال‌های اخیر تحت عنوان «اخلاق اداری» وارد عرصه‌ی ادبیات تئوریک مدیریت شده و مورد توجه و اقبال زیاد دانشگاهیان، سیاستمداران و مدیران سازمان‌های دولتی و خصوصی قرار گرفته است تا آنجا که آن به عنوان نوعی «نهیضت اصلاح گرایانه» در سازمان‌های دولتی و خصوصی قلمداد شده است.^۴

سؤال مهم در این ارتباط این است که «چگونه می‌توان اخلاق را در سازمان‌های بخش عمومی نهادینه (درونی) نمود؟».

از نظر بزرگانی^۵ چون موشر، گودنو، ویلسون و آپل‌بی و دیگر سیاستمداران و دانشمندان عصر اصلاحات، دموکراسی در نهادینه‌شدن اخلاق اداری نقش زیادی ایفا می‌کند و از زیرساخت‌ها و

۱. گفت‌وگوی رامین جهانگلو با آمیتای اتزیونی، سازوکار درونی کردن قانون و اخلاقیات، روزنامه‌ی نوروز، چهارشنبه ۲۲ اسفند ۱۳۸۰، ص ۷

۲. الوانی، همان، ص ۵۱-۵۰

۳. شمس السادات زاهدی، مدیریت فراملیتی و جهانی، تهران، سمت، ۱۳۷۹، ص ۲۱۲

4. Terry L. Cooper, *Handbook of Administrative Ethics*, U.S., Marcel Dekker, 1994: 3-9

۵. کوپر، همان.

عامل‌های بسیار مهم آن است، زیرا آن از رانت‌خواری و بردن منافع ویژه^۱ توسط برخی اشخاص جلوگیری می‌کند و دست مردم را باز می‌گذارد تا از طریق انتخابات آزاد سیاستگذاران خود را برگزینند و آنان را نسبت به خود پاسخگو^۲ نمایند. هم‌چنین دموکراسی موجب رشد مردم در زمینه‌های کیفیت و نگرش‌های اخلاق فردی (مانند: خوش‌بینی، شجاعت، انصاف و تعهد به عدالت و منافع جمعی) می‌شود. او معتقد است شایسته‌سالاری به‌عنوان ممکن‌ترین پیامد اخلاقی در بخش دولتی نتیجه‌ی ارتقای اخلاق فردی است.^۳ موشر به ده اصل شایسته‌سالاری که به یک بیانیه‌ی اجرایی و یک اصل مهم رفتاری برای دولت‌های دموکراتیک آمریکا تبدیل گردید اشاره کرده و معتقد است که اصل شایسته‌سالاری در ایدئولوژی و اخلاق پروتستان آمریکایی و تعهدی که در افراد ایجاد می‌کند، ریشه دارد^۴ که شباهت بسیار زیادی به آموزه‌های ماکس وبر در خصوص شغل دنیوی به مثابه‌ی تکلیف دارد.^۵ موشر از «جدایی سیاست از اداره» و «فرآیندهای باز و روشن» به‌عنوان بهترین حافظ اخلاق فردی یاد می‌کند. بررسی‌های کمیته‌ی امور اخلاقی سازمان اقتصادی و توسعه‌ی همکاری (OECD) حفظ و ارتقای اخلاق در بخش عمومی را در گرو استقرار یک زیرساخت اخلاقی به شرح زیر می‌داند:^۶

۱- وجود رهبران و سیاستمداران متعهد

۲- وجود یک چارچوب قانونی اثربخش

1. Special interests

2. Accountable

3. Cooper, 1994:3, 10

4. Mosher, 1968:2

5. ماکس وبر، اخلاق پروتستانی و روح سرمایه داری، ترجمه‌ی عبدالکریم رشیدیان و پریسا منوچهری‌کاشانی. تهران، انتشارات علمی و

فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۷۹

6. www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/infras.htm: Ethics in the public service (1996)

۳- وجود سازوکارهای پاسخگویی اثربخش

۴- وجود منشور اخلاقی و قوانین رفتاری قابل اجرا

۵- وجود سازوکارهای جامعه‌پذیری حرفه‌ای (آموزش، کارآموزی، جو سازمانی مناسب، مراسم،

نشانه‌ها)

۶- وجود ساختارهای هماهنگ‌کننده (مجلس‌های پارلمانی، سازمان مرکزی اخلاق، هیات‌های اجرایی

مستقل شامل گروه‌های بازرسی و تحقیق و تفحص)

۷- وجود شرایط حمایتی از بخش عمومی (دستمزد مناسب، امنیت شغلی، سیستم انگیزشی اثربخش)

۸- و بالاخره وجود یک جامعه‌ی مدنی فعال (شامل رسانه‌های آزاد، آزادی قلم و بیان، آزادی تشکیل

سازمان‌های غیردولتی، جمعیت‌ها، انجمن‌ها، اصناف، احزاب سیاسی که نقش زیادی در افشاگری و

حفظ و ارتقای اخلاقیات در بخش عمومی دارند و می‌توانند همچون بازرسان عمل کنند).

پائولما تیوتن دلایل وجود صداقت و پایین‌بودن میزان فساد در بین کارکنان دولت فنلاند را چنین

برشمرده است:^۱

۱- برابری اجتماعی (عدم وجود اختلاف طبقاتی).

۲- موقعیت مناسب و سطح درآمد کافی برای کارمندان دولت.

۳- بودجه‌ی عمومی احزاب.

۴- وجود ساختار قانونی و فرهنگ اجرایی.

۵- وجود سیستم دولتی بر پایه‌ی ارتباط با مردم و وجود فراندم.

۶- عدم وابستگی مدیران اداری به احزاب سیاسی.

^۱ پائولما تیوتن، دولت دور از فساد، ترجمه‌ی سارا جوان بخت، شرق، شماره‌ی ۱۵۱، ۲۴ اسفند ۱۳۸۲، ص ۱۸

۷- وجود دولت آشکار و صادق.

۸- لزوم توافق‌های عمومی در تصمیم‌گیری‌ها.

۹- جایگاه قدرتمند دادگستری.

۱۰- ساختار تصمیم‌گیری جمعی و دانشگاهی.

۱۱- وجود مسئولیت فردی در قبال اجرای قوانین.

۱۲- سیستم بسته‌ی اداری (عدم انتساب اشخاص خارج از سیستم اداری در پست‌های مهم).

۱۳- کنترل دائمی مسئله‌ی فساد و تعریف آن در سطح بین‌الملل.

کارتر مک‌نامارا نیز اخلاق اداری سال‌های ۱۸۸۳ تا ۱۹۷۱ را «عصر اصلاحات» نام داده است: از ۱۸۸۳ با پایان جنگ داخلی آمریکا و تصویب شدن قانون پندلتون و واکنش‌های ناشی از سیستم تاراج و مقاله‌ی «مطالعه‌ی اداره» وودرو ویلسون که بر «جدایی سیاست از اداره» و مشخص شدن شاخص‌هایی برای سنجش نظام خدمات اداری، نهضت اصلاحات اداری آغاز و فعالیت اصلاح‌گران خدمات اداری برای کارآمد کردن دولت نیز مؤثر افتاد. شاخص‌های اخلاقیات اداری در آن دوران جدا بودن سیاست از اداره، شایسته‌سالاری، ترفیعات از طریق آزمون‌های رقابتی، پافشاری بر عدم تبعیض و بی‌طرفی در اجرای قوانین و مقررات بودند.

طرح جدایی سیاست از اداره، حرکتی بنیادین در حوزه‌ی سیاست بود و بنا بر نظر ویلسون پیش‌درآمدی برای اصلاحات کامل‌تر مدیریت و عاملی برای ایجاد یک بستر اخلاقی بود. این شرایط،

عصر اصلاحات را به سوی تهیه، تدوین و اعلام کدهای اخلاقی و استانداردهای رفتاری^۱ سوق داد. انجمن‌های حرفه‌ای به تدوین این کدها و استانداردها و آموزش آن‌ها به اعضا خود که شاغل در بخش دولتی بودند، اقدام کردند و از این طریق اعضا خود را راهنمایی و هدایت می‌کردند. هدف آن‌ها از تدوین کدهای اخلاقی، ارتقای خدمات عمومی تا بالاترین سطح ممکن بود. مشهورترین کدهای اخلاق اداری متعلق به انجمن بین‌المللی مدیران شهر (ICMA) بود. برخی از مهم‌ترین این کدها که در ۱۹۲۴ توسعه یافتند و در ۱۹۵۲ بازنگری گردیدند، عبارتند از:

۱- ارزیابی کارکنان باید مبتنی بر اصل شایستگی باشد.

۲- تصمیم‌گیری‌ها باید توسط شورای منتخب شهر انجام پذیرد.

۳- اعضا مسئولیت اخلاقی دارند که در انجام وظایف شغلی داشتن شرایط احراز را رعایت کنند، وظایف خود را خوب انجام دهند، به کار و ارتقای سطح رقابت‌شان متعهد باشند.

۴- ارزش‌های برتر شامل: صداقت، درست‌کاری، خدمات عمومی و مسئولیت اجتماعی می‌باشد.

۵- اعضا نباید تملق کنند و یا برای منافع شخصی خود کار کنند.

مفاهیم کلیدی در کدهای اخلاقی و استانداردهای رفتاری (ICMA) عبارت بودند از: بی‌طرفی و عدم تبعیض، انصاف، فروتنی، درست‌ی، وفاداری به قوانین، حفظ اسرار، حفاظت از اموال عمومی، مهم‌بودن صرفه‌جویی، کارآیی و سودمندی.

در آمریکا تا دهه‌ی ۱۹۷۰ از اخلاق اداری به‌عنوان یک رشته‌ی پژوهشی منظم و پیشرفته دانشگاهی خبری نبود. از این تاریخ به‌بعد است که محققان تلاش‌های زیادی انجام داده‌اند تا با انجام پژوهش‌ها و نظریه‌پردازی‌هایی این رشته را از نظر روش‌شناسی و ادبیات تئوریک غنی سازند. امروزه اخلاق

^۱ Standards of Conduct