

# شناسایی ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در فرآیند خط مشی عمومی

## جهت تحقق منافع عمومی شهروندان

\* سید مهدی شریفی

\*\* فائزه مدللین

\* استادیار، رشته مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ایران.

\*\* دانشجوی کارشناس ارشد، مدیریت رسانه، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

sharifee@ut.ac.ir

### چکیده:

ارزش‌های عمومی به عنوان مفهومی جدید در مدیریت دولتی و خط مشی گذاری عمومی مطرح است. تفسیرهای مختلفی از معنای واقعی ارزش‌های عمومی وجود دارد. دو مکتب در این مبحث وجود دارد که به تحلیل این موضوع می‌پردازد. اولی دیدگاه مولد که در آن مفهوم ارزش‌های عمومی از دل مناظرات عمومی بدست می‌آید و دیگری دیدگاه سازمانی که متمایل به سیاست است و همچون نسبت‌های موجود در دستورالعمل‌های دولتی شناخته می‌شود. البته هیچ یک از این دو دیدگاه به نظر نمی‌رسد که یک رویکرد قانع کننده در مورد کسب منافع عمومی از دل ارزش‌های عمومی داشته باشند. این پژوهش به روش تحلیل محتوای تم می‌باشد. گردآوری داده‌ها با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه با ۱۱ تن از اساتید مدیریت و رسانه و ... می‌باشند. روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی است. نتایج مصاحبه‌ها در قالب هشت مقوله شناسایی و چنین نتیجه‌گیری شد که ارزش‌های عمومی تاثیری غیر قابل انکار بر منافع عمومی شهروندان دارند و طبق این ارزش‌ها، "منافع عمومی" هم طبقه‌بندی می‌شوند و هم ذات "منافع عمومی" هدایت می‌شود.

**واژگان کلیدی:** ارزش عمومی، مدیریت ارزش عمومی، منافع عمومی شهروندان

### مقدمه

شده، تحسین شده و اخیراً احیا شده است. اگر ما منافع عمومی را به عنوان شکل متمایز منافع شخصی ببینیم، نقش حکومت کمک به تحقق و رضایت منافع عمومی خواهد بود. نقش حکومت حصول اطمینان از این است که منافع عمومی از طریق راه حل‌های خط مشی عمومی محقق شود. با توجه به تقسیم‌بندی دیدگاه‌های متفاوتی که از منافع عمومی صورت گرفت از مفهوم منافع عمومی یک فهم نسبی کسب شد که در هر زمان و با توجه به نیازهای متفاوت هر زمان تعریف شده که عموماً مفهوم ارزش‌های عمومی کمتر در آن دخالت داده شده است. [۲]

ارزش‌های عمومی اگر به درستی شناسایی و در جایگاه مناسب خود قرار گیرند، می‌توانند تاثیری جدی بر بهبود شرایط منافع عمومی شهروندان داشته باشند. این ارزش‌ها کمک بزرگی به دولت به عنوان سیستم اجرا کننده قوانین در جامعه می‌باشند. همچنین اگر بر قوانینی که بر طبق آنها

ارزش‌های عمومی به عنوان اولین مفهوم مرکزی در تحقیق در مورد مدیریت عمومی است. معمول‌ترین روش برای تعریف کردن ارزش، اشاره کردن به مفاهیم (کم و بیش) متشابه مانند ترجیحات، آرزوها، نیازها و منافع می‌باشد. دقیق‌ترین تعریف از ارزش توسط پری<sup>۱</sup> ارائه شده است: "ارزش، هر چیز مورد منفعت در موضوعات انسانی است". [۱] وجود تعاریف متعدد و فقدان شفافیت مفهوم ارزش عمومی به طور مشخص منجر به آن شده که حقوق شهروندی برای بسیاری روشن نباشد و این موضوع باعث به یغما رفتن منافع عمومی شده است.

دومین مفهومی که باید در این خط مشی مورد بررسی قرار گیرد، منافع عمومی است که به طور متناوب کنار گذاشته

در اینجا، مفهوم ارزش‌های عمومی در تضاد با روش‌های "اقتصادی" برجسته در تحلیل سیاست‌های عمومی می‌باشد (pvfmodel)<sup>۹</sup>. بررسی‌ها نشان می‌دهد برای دستیابی به مفهوم ارزش عمومی هنوز یک توافق جمعی به دست نیامده است و اغلب نویسندگان آن را یک مفهوم روزمره غیر مشکل ساز که می‌توان از آن به صورت مفید در تئوری و کار استفاده نمود، می‌دانند. در طی قرن‌ها، مشاجره بر سر ارزش‌های اصلی احتمالی که دولت و مدیریت عمومی باید به آن توجه کنند، وجود داشته است. ارزش‌های حمایت شده از ارزش‌های قدیمی مانند عدالت، احتیاط، آزادی، دموکراسی، سلامتی، تا آب آشامیدنی، تحصیل، بوروکراسی صادقانه و حتی پارک بازی بچه‌ها و دستیابی به اینترنت، متغیرند. [۴]

## ۲- ارزش‌ها چه هستند؟

مشخص است که "عمومی" یک ویژگی برای متمایز کردن رتبه ارزش‌هاست، بنابراین ما باید تعیین کنیم که ارزش‌ها چه هستند. سیلز یک تعریف کمی دقیق‌تر را ارائه می‌دهد و می‌گوید: "ارزش‌ها مفهیم مورد نفع هستند که بر رفتار انتخابی تاثیر می‌گذارند." [۱]

اغلب نویسندگان مباحثات PVM و PVF، یک تعریف از ارزش‌ها و ارزش‌های عمومی ارائه نمی‌دهند و فقط مترادف پیشنهاد می‌کنند. با اینحال، اسپنو<sup>۱۰</sup> در سال ۲۰۰۹، یک تعریف خاص را ارائه می‌دهد: "هر چیز ارزشی دارد وقتی کسی برای به دست آوردن آن حاضر است مشتاقانه فداکاری نماید، زیرا او معتقد است که فواید پنهان در آن چیز بیشتر از این فداکاری‌ها می‌باشند." [۵]

سایرین از این مثال پیروی نمی‌کنند، شاید به خاطر اینکه ارتباط با کلمات "فداکاری" و "به دست آوردن" بیشتر اقتصادی یا سود جویانه به نظر می‌رسند و به راحتی با ارزش‌های اخلاقی، زیبایی، مذهبی و سایر ارزش‌های غیر اقتصادی جور نمی‌شوند. رودز و وانا<sup>۱۱</sup>، اظهار می‌دارند که این دقیقاً نا مبهم بودن است که باعث می‌شود که آن مفهوم برای همه انواع کاربردها در مدیریت عمومی قابل انعطاف باشد. این به نظر مانند یک "مفهوم جادویی" می‌باشد، همانطور که پالیت و هوپ<sup>۱۲</sup> در سال ۲۰۱۱، آن را به این نام می‌خوانند و دارای یک دامنه گسترده، انعطاف پذیری زیاد و چرخش مثبت می‌باشد. روتگرز معتقد است که ارزش می‌تواند هر مفهومی

سیاست‌های کلی بایستی بنا شوند اثر خود را بگذارند، می‌توان امید آن را داشت که بتوان جامعه‌ای رضایتمند در سطوح مختلف منافع عمومی شهروندان داشته باشیم. در این مقاله تلاش می‌شود با مطالعه ادبیات ارزش‌های عمومی و مدیریت این ارزش‌ها و هم چنین منافع عمومی، در جهت افزایش شناخت این مفاهیم حرکت کرد و زمینه‌ای برای پژوهش‌های کاربردی‌تر فراهم آورد. امید است با بررسی تاثیر این مفاهیم بر یکدیگر بتوان گام‌هایی را در مسیر تحقق منافع عمومی شهروندان برداشت.

## پیشینه پژوهش

### ۱- ارزش عمومی

"ارزش عمومی" به چه معناست؟ وقتی کتاب‌های قدیمی را بررسی می‌کنیم، عبارت معروف "دولت اجرایی" از "والدو"<sup>۱</sup> را می‌یابیم، سپس عبارت "فرایند اجرایی" از "رابینز"<sup>۲</sup> است که آشکارا به یک سیستم ارزش اشاره دارد که کل اجرا را هدایت می‌نماید. و عبارت "رفتار اجرایی" از سایمون<sup>۳</sup>، فاصله بین حقیقت و ارزش را یک تصور تعیین کننده در نظر می‌گیرد. ارزش‌های عمومی در پیشانی فرآیندهای تحقیقی قرار دارند. کرناگان<sup>۴</sup> اعلام می‌کند که یک تاکید پیش‌بینی نشده‌ای بر روی پارادایم ارزش‌های عمومی از دهه ۱۹۸۵ میلادی وجود داشته است. استوکر<sup>۵</sup> یک الگوی مدیریت ارزش عمومی را در قالب یک دیدگاه متناسب‌تر و کامل‌تر از انسانیت (بشریت) ترسیم می‌نماید. اوفلین<sup>۶</sup> از این ایده قوی استفاده کرد، و به دنبال چارچوب بندی این الگو و طرح جدید است. [۱]

دو مکتب یا مباحثه کم و بیش مستقل وجود دارند که می‌توانند در تحقیق در مورد مدیریت عمومی که هدف اصلی شان از تحقیق، ارزش عمومی است، متمایز گردند. اولی، مباحثه دیدگاه مولد در مورد مدیریت ارزش عمومی (PVM)<sup>۷</sup> است که با کتاب "ایجاد ارزش عمومی" به نوشته مارک مور<sup>۸</sup>، آغاز گردید. مباحثه دیگر، دیدگاه سازمانی که بیشتر متمایل به سیاست است و اخیراً بر حول و حوش ارزش‌های عمومی و منافع عمومی [۳] متمرکز گردیده است؛ و ریشه در دهه ۱۹۹۰ دارد. اگر در اثر قدیمی تر "والدو" ریشه نداشته باشد،

1. valdo
2. Rabins
3. Saimon
4. Kerengan
5. Stoker
6. O'Flynn
7. publicvalue management
8. Mark moore

9. public value failure model

10. Speno

11. Rhodes & Wanna

12. Palit&Houp

<p>۱. ارزش عمومی آن چیزی است که برارزش‌های عموم مردم تاثیر می‌گذارد.</p> <p>۲. این درباره ارزش‌های ایجاد شده در مورد ارتباط بین یک فرد و یک نهاد اجتماعی (سازه‌هایی مانند گروه‌ها، اجتماع، دولت، ملت) است که کیفیت این ارتباط را توصیف می‌نماید.</p>	<p>مین هاردت<sup>۲</sup> (۲۰۰۹)</p>
<p>ارزش‌های خاصی هستند که به جامعه خوب یا منافع عمومی مربوط می‌شوند یعنی میزان تحمل جامعه و سعادت اعضای آن صرف نظر از ترجیحات و منافع شخصی.</p>	<p>روتگرز (۲۰۱۴)</p>
<p>ارزش‌هایی که مورد پذیرش اکثریت است و در طول سال‌های زیادی به دست آمده، درخشان‌ترین این ارزش‌ها می‌توان عدالت خواهی، آزادی، دموکراسی، صداقت، وضع قوانین و ... نام برد.</p>	<p>بهشتی پور (۱۳۹۶)</p>
<p>۱. ارزش‌هایی که از منافع عمومی در جامعه پشتیبانی می‌کند.</p> <p>۲. جامعه در خصوص اینکه چه چیزی به نفع اوست اجماع نظر داشته باشد. در این صورت، طبیعتاً چیزی به نام اولویت منافع عمومی بر منافع خصوصی معنا پیدا می‌کند.</p>	<p>کوشکی (۱۳۹۶)</p>

#### ۴- مدیریت ارزش عمومی

هدایت کردن یا کنترل ارزش عمومی خود الگوی مدیریتی جدید است. در مقایسه با زمامداران عمومی / قدیمی در مدیریت جدید، این الگو نه تنها سیاست را محدود نمی‌کند بلکه در چالش مدیریت، خود نقش اصلی و محوری دارد. منبع و منشأ آن را می‌توان در فعالیت نویسندگان مدیریت هدفمند پیدا کرد. [۷] آنها بیشتر به فعالیت کردن موثر کارمندان با سیاست‌مداران به منظور توسعه یک حس متمایز که با آن خدمات عمومی انجام شود تاکید دارند. در حمایت از مدیریت ارزش عمومی، مفهومی دیگر وجود دارد و اساساً از مفهوم بخش تجاری متفاوت است. این مفهوم با مفاهیم دیدگاه اجرایی عمومی مشترک است و به نظارت یا کنترل به عملکرد خریدن یا فروختن کالا در بازار شباهتی ندارد. [۸]

یکی از اولین نظریه پردازانی که به بررسی مدیریت ارزش عمومی می‌پردازد، مور می‌باشد. بحث اصلی مور این است که مدیران عمومی یک نقش کلیدی را در تولید ارزش‌های عمومی

باشد که یک بیان کیفی (یا ارزیابی کننده) مثبت یا منفی را بیان می‌کند و دارای یک "نیروی محرک" است، یعنی به افکار و اعمال انسان‌ها جهت می‌دهد. مثلاً می‌توان بر این مسئله بحث نمود که "کمال" و "فساد" دو عبارتی هستند که لزوماً یک ارزش را بیان می‌کنند اما بر حسب یک مفهوم مثبت یا منفی. وجود جفت‌های متضاد از ارزش در همه جا موجود است: خوب و بد، آزادی و اسارت، شجاعت و ترس و غیره. یک ارزش را باید به دست آورد و از دیگری باید جلوگیری نمود اما در هر دو مورد آنها مفاهیمی قدرتمند هستند که تمایل دارند تا جهت اصولی را ارائه دهند. [۱]

ارزش داشتن یعنی توانایی دلیل آوردن برای تحریک رفتار در جهت هدف بر حسب سودها و هزینه‌ها، یعنی تحمل واضح درک آنچه به نفع یک فرد است و آنچه برخلاف منافع او است. [۶] از این دیدگاه، ترجیحات (ذهنی)، بحث‌ها و ارزش‌های (درون ذهنی) ضعیفی را ارائه می‌دهند و مطمئناً ارزش‌های عمومی، بحث‌های قوی‌تری را ارائه می‌نمایند. [۱]

#### ۳- تشخیص ارزش عمومی

مفهوم ارزش‌های عمومی به ندرت مورد بحث قرار گرفته است و به عنوان یک موضوع منطقی در نظر گرفته می‌شود. در جدول زیر تعاریفی از مفهوم ارزش‌های عمومی از نظریه پردازان بزرگ جمع آوری و خلاصه و دسته بندی شده است:

جدول شماره ۱: تعاریف ارزش‌های عمومی

مفهوم	ارزش‌های عمومی
نظریه پرداز	
بیزمن (۲۰۰۷)	<p>۱. آن توافق آراء هنجاری ارائه کننده در مورد حقوق، سودها و امتیازات ویژه که شهروندان باید و نباید مستحق آن گردند</p> <p>۲. تعهدات شهروندان نسبت به جامعه، دولت و یکدیگر و قوانینی که بر طبق آنها دولت‌ها و سیاست‌ها بایستی بنا شوند.</p>
بنینگتون و مور <sup>۱</sup> (۲۰۱۱)	<p>بنینگتون ارزش‌های عمومی را حداقل در اجماع یا در چیزی که وی و مور (۲۰۱۱) آن را به عنوان وجدان اجتماعی، وابستگی متقابل محسوب می‌کنند که بر فرد گرایی پیشی می‌گیرد.</p>

اعلام می‌کنند تازمانی که سیستم‌های وست منیتر<sup>۲</sup> (یک نظام پارلمانی دموکراتیک حکومت است که از روی حکومت انگلیس مدلسازی شده است) مورد بحث باشند، چارچوب بندی او نمی‌تواند قدرت و کارآمدی لازم را داشته باشد، اما یک عدم مسئولیت پذیری را می‌توان به وضوح از ناحیه مدیران عمومی مشاهده کرد. دیدگاه رودز و وانا این است که کار مور خیلی با عجله انجام شده است و اینکه این کار به شکل نادرستی وارد سیستم‌های دولتی و حکومتی شده است، به گونه‌ای که آن با اصول سازماندهی کننده غریبه است. به همین دلیل بایستی یک منبع استعاره‌ای از ایجاد ارزش عمومی رابه کار مور اضافه کنید، تا از این طریق یک تفسیر و ترجمه از آن در قالب یک الگو مدیریتی جدید (برای یک فرایند جدید نظارتی) به دست آید. کار استوکر می‌تواند یک شاخه از فرضیه‌های مور باشد. [۱]

پنج عنصر حیاتی از خصوصیات یک خدمت عمومی را شناسایی شده اند. تمامی فراهم کنندگان خدمات باید این موارد را بپذیرند.

۱. فرهنگ عملکرد: داشتن تعهداتی عمیق نسبت به خدمات رسانی به افراد و جامعه که اساسا در ارائه خدمات طبقه جهانی منعکس شده و با آموزش، تقویت می‌شود.

۲. تعهد نسبت به پاسخ‌گویی: تاکید بر دسترسی آزاد به معلومات برای افراد و گروه‌هایی از شهروندان علاقمند به همراه احساس مسئولیتی همگانی نسبت به افراد انتخاب شده.

۳. توانایی برای حمایت از دسترس جهانی: شناسایی مسئولیت خاص برای حمایت از حقوق تمامی کاربران در یک محیط. در آنجا خدمات به شکلی محدود انتخاب می‌شوند.

۴. عملکرد استخدام پر مسئولیت: کارمندان آموزش دیده، هدایت شده یا با انگیزه‌ای که به طور حرفه‌ای عمل می‌کند. به آنها کم و بیش جایزه‌ای اعطا می‌شود.

۵. سهم شدن در رفاه یا سلامت جامعه: شناسایی کردن نیازها در مشارکت با دیگران خصوصا در بخش‌های عمومی، خصوصی یا اختیاری. سهم شدن در پیشبرد رفاه جامعه و برآورده ساختن نیازهای افراد.

این فهرست کاستی‌هایی هم دارد. اما مدیریت ارزش عمومی مستلزم آن است که افراد در ارزش‌های اخلاقی خاص و تعهدات سهم باشند. [۸]

دارند (در مورد توصیف ارزش‌های عمومی و یا ساختار یک سازمانی که برنامه‌های مرتبط را ترسیم می‌نماید) فرضیه پایه مور مورد توجه بسیاری قرار گرفته و آن کمترین منتقد را داشته است. [۹]

با بررسی کردن مسئله ارزش و عمومی، می‌توان مداخلات را تعریف و مشخص کرد. مارک مور، استاد دانشگاه جان اف. کندی<sup>۱</sup> می‌گوید: «فلسفه اصلی مدیران عمومی باید به وجود آوردن ارزش عمومی باشد (چه سیاستمداران چه دیگر مقامات).

این مسئله باید مورد توجه قرار گرفته و معلوم شود که آیا این مداخلات عمومی به نتیجه‌ای اجتماعی / اقتصادی مثبت می‌رسد یا نه. [۸]

به وجود آوردن یک ارزش عمومی خود پیچیدگی‌ها و مشکلاتی هم به دنبال دارد: مدیران عمومی، ارزش عمومی را به وجود می‌آورند. مسئله اصلی آن است که آنها اطمینان ندارند... نمی‌توان گفت که نتایج به وجود آمده توسط این مدیران اساسا ارزشمند است: آنها صرفا نشان می‌دهند که نتایج به دست آمده ارزشمندند. و بیشتر به هزینه مصارف خصوصی و آزادی‌های محدود در تولید و ایجاد نتایج مطلوب اشاره دارند. در این صورت فقط مطمئن هستیم که ارزش عمومی به وجود آمده است. [۱۰]

برای مداخلات عمومی، فراهم شدن خدمات، توجیه یا دلیلی موجه نمی‌باشد. چه اینکه آن خدمات به طور مستقیم و یا به شکل سفارشی ارائه شده باشند. سئوالی که باید به آن پاسخ داده شود آن است که آیا این خدمات نتایج و عواقب اقتصادی / اجتماعی را سوق می‌دهد یا نه؟ آیا این سیستم، ارزش عمومی را به وجود می‌آورد؟ این توجیهات صرفا درمباحث و بعضی تفکرات مطرح می‌شود. باید بدانیم که آیا این ارزش و بهای عمومی مستلزم تبادلاتی بین سهامداران مرتبط و ماموران دولت می‌شود یا نه.

نیازی به شناخت بیشتر مشروعیت سهامداران نمی‌باشد. سیاستمداران و دیگر مسئولان صلاحیتی خاص دارند که دولت به آنها داده است. مدیریت ارزش عمومی بیشتر بر مشروع بودن سهامداران متمرکز است. برای آنکه تصمیم‌گیری قانونی شده و یا دلیل موجه ارائه گردد، ضروری است که تمامی سهامداران در فرایند مرتبط درگیر و وارد شوند. [۸]

در میان منتقدین و مخالفین، رودز و وانا حضور دارند، کسانی که وضعیت نظریه کار مور را مورد نقد قرار می‌دهند و

هاوارد اسمیت<sup>۳</sup> نیز معتقد است در حالی که منافع عمومی یک افسانه است، اما در عین حال افسانه مفیدی است. علیرغم عدم توافق در معنای این مفهوم، مفهوم منافع عمومی، اهمیت خود را در گفتمان عمومی و ادبیات آکادمیک حفظ کرده است. منافع عمومی، نظیر عشق، برای افراد مختلف، معانی متفاوتی داشته، در طول زمان تغییر کرده، باعث برانگیختن رفتار شده، تفکرات ما را چهارچوب داده و هم ذات و هم فرآیند را دربرمی‌گیرد. ما تصدیق می‌کنیم که منافع عمومی در هر زمانی که ما از محوریت آن برای حکمرانی دموکراتیک طرفداری می‌کنیم، مبهم و سیال است.. [۱۱]

در اینجا مفهوم منافع عمومی را به وسیله چهار رویکرد مورد بررسی قرار می‌دهیم که یک نقطه شروع مسئولانه‌ای را برای بحث به ما می‌دهند. براساس طرح کلارک کوکران<sup>۴</sup>، مدل‌های منافع عمومی به چهار طبقه تقسیم می‌شوند که عبارتند از:

۱. **مدل‌های هنجاری:** در مدل‌های هنجاری، منافع عمومی یک معیار اخلاقی برای ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی مشخص و یک هدفی که نظم سیاسی تعقیب می‌کند، می‌باشد. در این دیدگاه، وقتی یک چیزی برای عامه مردم خوب است، آن چیز یک سطح بالاتری از خوبی نسبت به زمانی است که فقط برای یک بخشی از عامه مردم خوب است. بنابراین، نظام سیاسی باید در جستجوی توزیع عادلانه‌ای از امتیازات در سرتاسر یک جامعه باشد. [۱۱]

۲. **مدل‌های طرفدار بردگی (الغا):** افرادی که نگاه بردگی و الغاء منافع عمومی را تأیید می‌کنند، معتقدند که مفهوم منافع عمومی نه معنادار و نه مهم است. این اندیشمندان تمایل دارند تا یکی از دو مسیر استدلال زیر را اتخاذ نمایند:

۱. منافع عمومی نمی‌تواند به طور مستقیم مورد سنجش یا مشاهده قرار گیرد. این مسیر معتبر و ارزشمند نیست.  
۲. مفهوم منافع عمومی لازم نخواهد بود، زیرا انتخاب‌های فردی بهترین روش برای درک فرآیند خط مشی و تدوین آن هستند. [۱۱]

۳. **مدل‌های سیاسی فآیند محور:** در این دیدگاه، منافع عمومی از طریق یک فرآیند مشخصی شناخته می‌شود که اجازه می‌دهد منافع انباشته، متوازن و یا مورد سازش واقع شوند. برای مثال، هاوارد اسمیت، آشکارا اظهار می‌دارد که

## ۵- منافع عمومی

یکی از اصول اصلی خدمات عمومی نوین، تاکید مجدد بر محوریت منافع عمومی در خدمات دولت است. فعالیت ایجاد یک چشم‌انداز درباره ارزش‌های مشترک از طریق گفتگوی عمومی مشترک و گسترده که جزء محورهای خدمات عمومی نوین هستند، حاصل می‌شود. مهم‌تر این که منافع عمومی آن چیزی نیست که فقط به منزله نتیجه‌ای از تعامل بین انتخاب‌های فردی شهروندان، رویه‌های سازمانی و سیاستهای انتخاباتی حاصل شود. بلکه، شناسایی منافع عمومی یکی از دلایل اولیه فلسفه وجودی دولت است. در حقیقت، دولت جهت تسهیل راه‌حل‌ها برای مشکلات عمومی عمل خواهد کرد، اما آن همچنین مسئول حصول اطمینان از این راه‌حل‌ها برای سازگار بودن با منافع عمومی - هم در اساس و هم در فرآیند - خواهد بود. به عبارت دیگر، نقش دولت، حصول اطمینان از تحقق منافع عمومی خواهد بود. در خدمات عمومی نوین، دولت از طریق گفتمان نقش مهم و فعالی در ایجاد حوزه‌هایی در شهروندان ایفا می‌کند که می‌تواند ارزش‌های مشترک را ایجاد کرده و یک احساس جمعی از منافع عمومی را توسعه دهد. ترجیحاً با پاسخگویی نسبت به صداهای مختلف از طریق ایجاد مصالحه، مدیران دولتی شهروندان را با یکدیگر درگیر خواهند کرد به نحوی که آنها برای درک منافع یکدیگر و پذیرش یک احساس گسترده‌تر و بلندمدت‌تر از منافع اجتماعی گرد هم می‌آیند. [۱۱]

## ۵- مفهوم سازی منافع عمومی

در یکصد سال گذشته، مفهوم منافع عمومی به طور گوناگونی مورد تمسخر، تحسین و احیا قرار گرفته است و اجماع بر روی خود را، حتی به مثابه یک مفهوم مفید و سودمند از دست داده است. والتر لپمن<sup>۱</sup>، منافع عمومی را به عنوان «آنچه که انسان‌ها اگر به طور آشکار و عقلایی ببینند و از روی بی‌طرفی و خیرخواهی عمل کنند، انتخاب خواهند کرد» تعریف کرد [۱۲]. اما گلندون اسکوبرت<sup>۲</sup> معتقد است که مفهوم منافع عمومی «هیچ‌گونه احساس عملیاتی ایجاد نمی‌کند». اندیشمندان سیاسی ممکن است زمان خود را برای رشد مفاهیمی که نوید بیشتری از تبدیل شدن به ابزار موثر در مطالعه علمی مسئولیت سیاسی می‌دهند، بهتر صرف کنند. [۱۳]

<sup>3</sup> Howard Smith  
<sup>4</sup> Cochrane

1. Lippman  
2. Schobert

برای تکمیل فهرست ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در تحقق منافع عمومی، پس از مرور ادبیات موضوع و استخراج برخی عوامل موثر با روش نمونه‌گیری گلوله برفی انجام شد.

یکی از رویکردهای متداول در نمونه‌گیری متوالی، نمونه‌گیری گلوله برفی می‌باشد. این نوع نمونه‌گیری، یک روش غیراحتمالی است که حالت انتخاب تصادفی نیز دارد. این روش زمانی مناسب است که اعضای یک گروه یا جامعه به راحتی قابل مشخص شدن نباشند. در این روش پژوهشگر ابتدا افرادی را شناسایی می‌کند و پس از دریافت اطلاعات از آنها می‌خواهد که فرد یا افراد دیگری را به وی معرفی کنند. [۱۴]

جامعه آماری به طور عمده ۱۱ نفر از اساتید مدیریت و رسانه و اساتید جامعه‌شناسی و خط مشی گذاری و علوم سیاسی بودند، که نتایج آن در تهیه فهرست اولیه و شاخص‌ها و دسته‌بندی آنها در قالب ابعاد و مولفه‌های مناسب استفاده گردید. منطق تعیین حجم نمونه در این پژوهش نیز اشباع نظری بوده است.

#### یافته‌های پژوهش:

مهم‌ترین ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در تحقق منافع عمومی از دیدگاه خبرگان و متخصصان شناسایی و بررسی شد که به صورت جدول زیر استخراج شده:

جدول شماره ۲: ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در تحقق منافع عمومی

مقوله‌ها	مفاهیم
عدالت خواهی	۱. از نیازهای اساسی و فطری انسان که وظیفه آن فراهم کردن بستری جهت توسعه جوامع انسانی ۲. اجرای عدالت در جامعه منوط به وجود عدالت در سازمان ۳. دولت وسیله‌ای برای دستیابی به ارزش‌هایی نظیر انصاف و برابری ۴. مقصود دولت اساساً متفاوت از مقصود بازار و تجارت
آزادی	۱. وظیفه دولت برقراری آزادی شهروندان ۲. به وجود آمدن آزادی به عنوان مطالبات شهروندان در برابر قوای عمومی و در آمیختن آن با حقوق بشری ۳. زاده شدن عناصر کوچکتر نظیر آزادی سیاسی، آزادی مطبوعات از دل مفهوم آزادی
وضع قانون	۱. قوانین تعریف کننده اصول سیاسی، ساختار، جایگاه و حدود قدرت سیاسی یک کشور

منافع عمومی نه تنها مناسبترین مفهوم شناخته شده است، بلکه نوع خاصی از یک فرآیند به وسیله تصمیمی است که باید اتخاذ شود. [۱۱]

#### ۴- مدل‌های مبتنی بر ارزش‌های مشترک

کوکران، این مدل‌ها را مدل‌های توافقی و مبتنی بر رضایت طرفین می‌نامد. طرفداران دیدگاه توافقی (اجماعی)، منافع عمومی را به مثابه یک مفهوم مبهم اما ارزشمندی که اشاره به بحث خط‌مشی برای دستیابی به توافق در مورد ارزش‌های عمومی دارد، می‌بینند. این طبقه به مفاهیم منافع عمومی مبتنی بر ارزش‌های مشترکی که هم فرآیند برای طبقه‌بندی این منافع و هم ذات خود منافع عمومی را هدایت می‌کنند، توسعه داده می‌شود. [۱۱]

بزم به صورت تلویحی ارزش‌های عمومی را در برابر منافع عمومی قرار می‌دهد. "تعریف کارآمد" او از منافع عمومی به این صورت است: "در یک زمینه خاص، منافع عمومی به نتایجی گفته می‌شوند که به بهترین شکل در خدمت بقاء طولانی مدت و سعادت یک مجموعه اجتماعی به عنوان عموم باشند". این امر بیان می‌کند که برعکس ارزش‌های عمومی، منافع عمومی یک موضوع توافق جمعی نیست: مهمترین فرق بین منافع عمومی و ارزش عمومی اینست که منفعت عمومی یک چیز ایده آل است در حالیکه ارزش‌های عمومی دارای محتوای خاص و قابل شناسایی هستند. از نظر استوکر ما باید به نظریه ارزش‌های عمومی به عنوان اینکه آنها در ابتدا در مورد منافع عمومی یا کلی (درک شده) هستند و در نتیجه به منافع شخصی یک فرد مربوط نمی‌شوند، متصل گردیم. [۱]

#### روش شناسایی پژوهش:

در این پژوهش که با هدف شناخت ارزش‌های عمومی تاثیرگذار در تحقق منافع عمومی انجام شده با توجه به محدودیت کتب و مقالات موجود در زمینه مفاهیم پژوهش از منابع کتابخانه‌ای و مقالات و گزارش‌های معتبر چاپ شده در مجلات معتبر دانشگاهی خارجی و نیز مصاحبه با جمعی از خبرگان استفاده شده است. به منظور تحلیل داده‌های گردآوری شده در فرایند پژوهش، تلاش شد از مراحل اولیه پژوهش با یادداشت برداری تحلیلی، زمینه ایجاد ارتباط بین داده‌ها و شواهد خام با مفاهیم انتزاعی و نظری مورد نظر، از طریق روش تحلیل تم فراهم آید. ضمن اینکه این یادداشت‌ها توانست در تهیه گزارش نهایی پژوهش و تحلیل‌ها کمک نماید.

کل جامعه سیاسی مطرح گردند، بنابراین حصول به اجماع را در پی داشته یا به موضوع مناظره و مجادله تبدیل می‌شود. [۱]

در گفتمان کنونی ارزش‌های عمومی، قالب ضمنی این است که افراد صاحب ارزش بوده و اینکه ارزش‌های عمومی تا حدودی تا سطح ارزش‌های ملموس قابل کاهش هستند. همانطور که مین هاردت این را به صورت صریح بیان می‌کند. طبق بررسی‌هایی که از نخبگان و متخصصان امر انجام شد مهم‌ترین ارزش‌های عمومی تاثیر گذار در تحقق منافع عمومی ارزش‌هایی نظیر عدالت خواهی، آزادی، وضع قانون، دموکراسی، سیاست گذاری عمومی، صداقت، پرهیز از رشوه و حفظ حریم خصوصی شناسایی شد. هر چند همانگونه که بزمن ادعان می‌کند که "برخی از ارزش‌های عمومی دارای مقبولیت عمومی بادوام‌تری هستند". [۳]

می‌توان گفت که در بیشتر آنها دولت نقش برجسته و فعالی را در تحقق منافع عمومی شهروندان ایفا می‌کند. شناسایی منافع عمومی یکی از دلایل اولیه فلسفه وجودی دولت است، فی الواقع منافع عمومی آن چیزی نیست که فقط به منزله نتیجه‌ای از تعامل بین انتخاب‌های فردی شهروندان و رویه‌های سازمانی حاصل شود بلکه می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین دلایل به وجود آمدن دولت، شناسایی منافع عمومی و ایجاد یک چشم انداز درباره ارزش‌های مشترک از طریق گفتگوی عمومی مشترک و گسترده خواهد بود و می‌تواند یک مجموعه اصول راهنمایی را برای آینده فراهم آورد. در حقیقت دولت جهت تسهیل راه حل‌ها برای مشکلات عمومی عمل خواهد کرد، به عبارت دیگر نقش دولت حصول اطمینان از این راه حل‌ها، برای سازگار بودن با منافع عمومی، هم در اساس و هم در آینده خواهد بود [۱۱].

عدالت خواهی یکی از مهم‌ترین ارزش‌های عمومی اثرگذار در منافع عمومی شناسایی شد، یکی از نیازهای اساسی و فطری انسان است که همواره در طول تاریخ وجود آن بستری جهت توسعه جوامع انسانی فراهم کرده است. اجرای عدالت در جامعه منوط به وجود عدالت در سازمان‌هاست. در مقوله عدالت خواهی هدف بزرگ دولت، رسیدن به بازار هدف یا سود بزرگ نیست، بلکه رسیدن شهروندان به شرایطی عادلانه در زمینه منافع عمومی است.

دن هاردت نیز هدف دولت را اساساً چیزی متفاوت از بازار و در جهت منافع اکثریت نتیجه گیری می‌کند. [۱۵] در مقوله آزادی که یک ارزش عمومی قدیمی و نام آشنا می‌باشد، یکی از وظایف اساسی دولت برقراری آزادی برای افراد جامعه و

۲. تضمین کردن حقوق شهروندان یک کشور	
۱. قرار دادن نمایندگی و قدرت بیشتری در اختیار شهروندان ۲. نشات گرفتن قدرت و قانون از اراده مردم ۳. آزادی بیان افکار عمومی و اتکا حکومت به آن ۴. وجود شیوه‌های مشخص برای بروز افکار عمومی از جمله احزاب سیاسی ۵. تعدد و تکثر گروه‌ها و منافع متعدد شهروندان	<b>دموکراسی</b>
۱. سیاست گذاری: بخشی از جنبش عقلایی کردن زندگی بشر و افزودن تسلط بر زندگی اجتماعی خویش ۲. ایجاد تصمیماتی از سوی حکومت و در قالب مقررات به اجرا در آمدن	<b>سیاست گذاری عمومی</b>
۱. یکی از عناصر مهم در برقراری ارتباط بین افراد در تحقق منافع عمومی ۲. پذیرفته شدن صداقت به عنوان یک ارزش مقبول در جهت حفظ منافع عمومی، بین مردم و دولت‌ها	<b>صداقت</b>
۱. روشن شدن ریشه و خاستگاه رشوه به عنوان منفعت طلبی شخصی و قرار گرفتن در تقابل جدی با منافع عمومی ۲. افت بزرگ جوامع انسانی و مانع پیشرفت و توسعه یافتن فرهنگی و اجتماعی	<b>پرهیز از رشوه</b>
۱. مطرح کردن مفهوم حریم خصوصی در مقابل ساحت اجتماعی برای اولین بار توسط ارسطو ۲. حریم خصوصی فی نفسه مفهومی با ارزش و مستقل از سایر حقوق‌ها ۳. دفاع از حریم خصوصی و تاکید بر کنترل اطلاعات راجع به افراد ۴. مورد حمایت قرار گرفتن حریم خصوصی توسط اجتماع یا قانون به مثابه یک ارزش یا نفع	<b>حفظ حریم خصوصی</b>

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها:

ارزش‌های عمومی باورهای پایدار به سازمان و فعالیت‌های موجود در یک جامعه هستند که به صورت مثبت یا منفی برای بقا عملکرد و پایداری رفاه (آنی یا غیرآنی) اعضای آن جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم، صریح یا ضمنی به اقدام جمعی معنا، مسیر و مشروعیت می‌بخشند. آن هم زمانیکه به عنوان مباحث موجود در خلق، مشروعیت سازی و ارزیابی چنین اقدامات جمعی (پیشنهادی یا اجرایی) اعمال می‌شوند. ممکن است یا ممکن نیست آنها از سوی یک فرد گروه و یا

همدلی را برای آن متصور بود. عنصر صداقت در اسلام نیز در بحث برقراری ارتباط مطرح است همانطور که در آیه ۱۷۸ سوره اسراء نیز تاکید می‌شود که نباید با خود و دیگران بی‌صداقتی داشته باشیم.

مقوله پرهیز از رشوه نیز ارزش عمومی دیگری است که در تحقق منافع عمومی شهروندان بررسی کردیم. رشوه در لغت به معنای پاره و در اصطلاح به معنای چیزی است که برای انجام کار نامشروع به کسی داده شود به طمع منصبی از مناصب. می‌توان گفت که ریشه و خاستگاه رشوه همان منفعت طلبی شخصی است که مواجهه جدی با منافع عمومی افراد در جامعه دارد. حتی در بیان مذمت این اثر شوم اجتماعی که لطامت جدی بر عدم تحقق منافع عمومی جوامع دارد، در آیات ۴۲ سوره مائده و ۱۸۸ سوره بقره از قرآن کریم نیز به این آسیب اجتماعی اشاره جدی شده است.

و آخرین مقوله حفظ حریم خصوصی افراد است. نخستین بار ارسطو مفهوم حریم یا ساحت خصوصی را در مقابل ساحت اجتماعی یا سیاسی فرد مطرح کرد. این مفهوم ریشه عمیقی در مباحث جامعه شناسی دارد و این امر نشان می‌دهد که چگونه در فرهنگ‌های مختلف بدان توجه شده است. برخی از نظریه پردازان مفهوم حریم خصوصی را گسترده در نظر گرفته و از آن به عنوان دفاع از کرامت انسانی حمایت می‌کنند و برخی حریم خصوصی را یک نفع در نظر گرفته و برخی نیز آن را حق قانونی یا اخلاقی به شمار می‌آورند که باید توسط اجتماع یا قانون و دولت مورد حمایت قرار گیرد.

در پایان باید گفت ارزش‌های عمومی اگر به خوبی درک و شناخته شوند یقیناً می‌توانند کمک بزرگی به دولت‌ها در جهت سیاست‌گذاری کلی نظام و شناخت وسعت و سیطره منافع عمومی شهروندان داشته باشند. همانطور که در مدل‌های مختلف منافع عمومی هم بررسی شد در مدل مبتنی بر ارزش‌های مشترک، اشاره مستقیم به بحث خط مشی برای دستیابی به توافق در مورد "ارزش‌های عمومی" شد. در واقع بر طبق این ارزش‌های عمومی شناخته شده و پذیرفته شده، "منافع عمومی" هم طبقه بندی می‌شوند و هم ذات خود "منافع عمومی" هدایت می‌شود.

پیشنهاد می‌شود با توجه به نو و جدید بودن موضوع مقاله و اینکه تا کنون هیچ گونه آثار ترجمه شده در این زمینه وجود ندارد محققان بیشتر بر ابعاد دیگر ارزش عمومی و مدیریت ارزش عمومی که موضوعی بکر در علم مدیریت است به کنکاش بپردازند. با توجه به عدم شناخت بسیاری از شهروندان و حتی مسئولین در مورد این ارزش‌های مهم،

رسانه‌هاست. آزادی به عنوان مطالبات شهروندان در برابر قوای عمومی به وجود آمد و با حقوق بشری در آمیخت که از دل مفهوم آزادی عناصر کوچکتر نظیر آزادی سیاسی، آزادی مطبوعات به وجود آمد. آزادی به معنای واقعی یعنی ذکر تمامی واقعیات و حقایق و آگاه ساختن مردم به همه مسائل است نه بخشی از مسائل طبق خواست عده ای که ذینفع هستند.

مقوله دیگر که به عنوان یک ارزش عمومی شناخته شده تاثیر گذار در تحقق منافع عمومی یافت شد، وضع قانون بود. قوانین تعریف کننده اصول سیاسی، ساختار، جایگاه و حدود قدرت سیاسی یک کشور است و همچنین تضمین کننده حقوق شهروندان یک کشور می‌باشد. روتگرز نیز به این ارزش به عنوان یک ارزش عمومی شناخته شده که به طور گسترده‌ای در جوامع و در بین عموم مردم مانند آزادی که دولت و مدیریت عمومی باید توجه جدی بدان مبذول دارند، پذیرفته شده‌اند. دموکراسی نیز مانند عدالت خواهی و وضع قانون یکی از ارزش‌های عمومی پذیرفته شده در جوامع است. دموکراسی نمایندگی و قدرت بیشتری در اختیار شهروندان می‌گذارد و به عنوان یک ارزش عمومی آشنا و متداول شیوه‌های مشخصی برای بروز افکار عمومی دارد، همچنین تعدد و تکثر گروه‌ها و منافع و ارزش‌های اجتماعی در آن دیده می‌شود. روتگرز نیز از "دموکراسی" به عنوان یک ارزش عمومی ایده آل و بلند مدت یاد می‌کند که چطور به ایجاد ارزش‌های عمومی پیشنهاد شده به عنوان یک دستور برای یک عملکرد جمعی دست یابیم.

در مقوله سیاست گذاری عمومی باید گفت که این بحث در ابتدای حیات بشر وجود داشته و به عنوان یکی از مقتضیات حضور عقل در زندگی فردی و اجتماعی کاربرد داشته است. سیاست گذاری ریشه در آثار لاسول و لرنر<sup>۱</sup> در اوایل دهه پنجاه میلادی دارد. این مبحث از ایجاد تصمیماتی به نام "عموم" از سوی حکومت که در قالب مقررات به اجرا می‌آید و دارای تاثیرات مستقیم و غیر مستقیم بر زندگی شهروندان است، شکل گرفته است. مقوله یافت شده بعدی، عنصر صداقت است. این مفهوم به عنوان یک ارزش پذیرفته شده مقبول در بین مردم و دولت‌هاست. چنانچه صداقت در بین شهروندان و دولت برقرار نباشد، منافع عمومی شهروندان در معرض خطری جدی، تهدید می‌شود. صداقت می‌تواند اعتماد افراد را جلب کند. پایه اعتماد و اطمینان در جامعه بر امانت است و در جامعه‌ای که اعتماد نیست نمی‌توان اتحاد و

disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.

- [6] Rescher, N. (1982). *Introduction to value theory*. Washington, DC: University Press of America.
- [7] Goss, S. (2001). *Making local governance work*. London: Macmillan.
- [8] Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36, 41-57.
- [9] Davis P., West. K; (2009) What Do Public Values Mean for Public Action? Putting Public Values in Their Plural Plac
- [10] Moore, M. (1995). *Creating public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- [11] نرگسیان، عباس. ۱۳۹۰، "نظریه های مدیریت دولتی"، تهران. نگاه دانش.
- [12] Lippman, w.(1955). "Essays in the public philosophy", boston: little, brown.
- [13] Schubert, G.(1962). "is there a public interest theory?", In *The public interest*, ed. Carl Friennrich, pp. 162-76. new yourk: Atherton press.
- [14] Babbie E. 2002, *The basics of social research*. 2nd ed. ed. belmont Calif. london: wadsworth /Thomsonlearning:
- [15] Denhardt, J. Vand Denhardt, R.B.(2007). "The new public Service: serving ,not steering", M.E. sharp press, pp.1-240 Feeney, M. K. (2008, May 28-31). *Public Wars and Private Armies: Militaries, Mercenaries, and Public Values*. Paper

شناسایی ارزش های عمومی تاثیرگذار در فرآیند خط مشی عمومی....

پیشنهاد می شود با مطالعه بیشتر، زمینه های را برای شناخت هر چه بیشتر شهروندان و کارگزاران دولتی فراهم آورند تا با در نظر گرفتن آنها بتوانند جامعه ای با میزان رضایت حداکثری در سطوح مختلف منافع عمومی شهروندی بسازند. هم چنین پیشنهاد می شود: بحث مدیریت ارزش عمومی که به نوعی موضوعی تازه در علم مدیریت است، به بررسی و بحث در ابعاد این شاخه از علم مدیریت پرداخته و حتی جزئی تر به مقایسه این علم جدید با انواع دیگر مدیریت که مدیریت عمومی (سنتی) و مدیریت عمومی نوین است پرداخته شده و مزیت ها و ویژگی های این بحث جدید علمی مورد بررسی و تفکر جدی قرار گیرد.

منابع:

- [1] Rutgers. M.R., 2015, *American Review of Public Administration*, vol.45(1)29-45:
- [۲] نرگسیان، عباس. ۱۳۹۳. "مطالعات شهروندی؛ رویکرد شهروند مدار به مدیریت دولتی"، تهران: دانشگاه تهران
- [3] Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration. Review*, 62, 145-161.
- [4] Rutgers, M. R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classifications in public administration. *Introduction. Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92-113.
- [5] Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). *From galaxies to universe: A cross-*

