

فهرست

۸	فصل اول: دولت و حکومت
۸	مقدمه : شکل گیری دولت
۸	جایگاه علمی مدیریت دولتی
۱۳	مفهوم دولت و حکومت
۱۴	طبقه بندی انواع حکومت
۱۵	دولت جدید و جامعه
۱۷	فصل دوم: هویت مدیریت دولتی
۱۷	مقدمه
۱۷	داستان مبهم علم
۱۷	تعریف اداره امور عمومی و مدیریت گرایي در دولت
۱۹	سناریوهای پوییت: تضعیف و ادغام مدیریت دولتی
۱۹	سناریو کتاب: بازشناسی هویت مدیریت دولتی
۲۰	قلمرو مدیریت دولتی
۲۲	فصل سوم: از پیدایش دولت و حکومت تا شناسایی رشته مدیریت دولتی
۲۲	دولت و جامعه
۲۳	سیر نظریه پردازی درباره اداره دولت و حکومت
۲۳	ظهور رشته «اداره» در مجامع دانشگاهی
۲۴	اختیارات حکومت
۲۴	اداره علمی سازمانهای دولتی
۲۵	دولت و بودجه
۲۵	بوروکراسی: ماشین اداره دولت
۲۵	کارآمدی دولت
۲۶	فرماندهی در سازمانهای بزرگ
۲۶	تأمین امنیت عامه
۲۶	بازشناسی مدیریت از اداره
۲۷	دموکراسی و اثربخشی
۲۷	سازمان غیر رسمی در دولت

۲۷	.....	شخصیت در دولت
۲۸	.....	بودجه بندی در پرتو «نظریه»
۲۸	.....	نیازهای انسانی در سازمان اجتماعی
۲۸	.....	تمایز حکمرانی (با دیگر حالات اقدام جمعی)
۲۹	.....	علم یا ضرب المثل
۳۰	.....	آینده علم اداره
۳۰	.....	دموکراسی در اداره
۳۱	.....	مسأله اداره در دولت
۳۲	.....	فصل چهارم: علم اداره مسایل و کارکردهای سنتی
۳۲	.....	مقدمه: جواز دخالت (دولت)
۳۲	.....	تغییر نقش حکومت
۳۲	.....	بودجه و نظریه اقتصاد
۳۳	.....	اعتماد به انسان ها
۳۳	.....	عقلانیت و آشوب
۳۴	.....	حکومت به مثابه سیستم باز
۳۴	.....	دولت برنامه ریز
۳۵	.....	حکومت آمریکایی
۳۵	.....	دولت آینده از چشم انداز گذشته
۳۶	.....	خط مشی گذاری حرفه ای
۳۶	.....	تبار شناسی بوروکراسی
۳۷	.....	نجات از سیطره بودجه
۳۸	.....	بوروکراسی نماینده و دموکراسی موثر
۳۸	.....	علیه لیبرالیسم
۴۰	.....	فصل پنجم: علم اداره در امتداد نهضت اصلاحات
۴۰	.....	ریشه های نهضت عدالتخواهی در اداره دولت
۴۰	.....	به سوی اداره دولتی نوین
۴۱	.....	تحولات نظری رشته
۴۱	.....	تحولات محافل دانشگاهی رشته
۴۲	.....	ماهیت عمل اجتماعی

۴۲	.....	محوریت اجرا
۴۳	.....	تقلب در فراگرد دموکراسی
۴۳	.....	بوروکراسی عامه مردم
۴۴	.....	تأملی بر کوچک سازی دولت
۴۵	.....	اداره دولت و مدیریت تجارت
۴۶	.....	بوروکراسی سطح خیابان
۴۶	.....	بودجه بی ثبات
۴۷	.....	خدمات دولتی در کشاکش دموکراسی و سلطه
۴۸	.....	چیستی علم اداره
۴۹	.....	تعارض اخلاق با کار برای دولت
۵۰	.....	هفت تله ی کشنده در برابر خط مشی گذار
۵۰	.....	خصوصی سازی و حاکمیت
۵۲	.....	فصل ششم: نقدی بر بازآفرینی حکومت
۵۲	.....	میراث ماندگار علم اداره
۵۲	.....	دولت در سیطره ی مردان
۵۳	.....	فروپاشی ناشی از ساختار
۵۴	.....	تجارب دانشمند علوم سیاسی
۵۴	.....	پیشنهادها و چشم اندازهای بودجه
۵۵	.....	باز آفرینی حکومت؛ بوروکراسی در بوروکراسی
۵۶	.....	نقدی بر بازآفرینی حکومت؛ در جستجوی دولت کارآمد
۵۶	.....	بازدهی و کیفیت در بخش عمومی
۵۶	.....	تحولات اجتناب ناپذیر برای بازآفرینی شایسته ی حکومت
۵۷	.....	ارتعاش شبکه های قدرت در روابط میان حکومتی
۶۰	.....	فصل هفتم: روند اجماع نظر ها درباره دولت و حکومت
۶۰	.....	تعاریف اولیه:
۶۰	.....	روند های کلی نظریه پردازی
۶۰	.....	الگوی سنتی اداره
۶۲	.....	الگوی مدیریتی دولتی نوین
۶۲	.....	طلیعه رویکرد مدیریتی در دولت

۶۲	اصلاحات نهضت مدیریت دولت
۶۳	وجوه اصلاحی مدیریت دولتی نوین
۶۶	نقد الگوی مدیریتی دولتی نوین
۶۸	تحلیل نهایی الگوی مدیریت دولتی نوین
۷۰	فصل هشتم: رصد روندهای نظری نوین در اداره دولت و حکومت
۷۰	اداره دولتی نوین
۷۰	روندهای انشعاب رشته اداره دولت و حکومت
۷۲	آلایه های زبان شناختی و نظریه اداره دولت
۷۲	باز آفرینی حکومت کارآفرین
۷۴	حکمرانی خوب
۷۶	حکومت الکترونیک
۷۸	گذار به سوی حکومت الکترونیک
۷۹	تحلیل زبان شناختی سیر تکامل حکومت الکترونیک
۸۰	توسعه الکترونیسم و شفافیت
۸۰	خدمات دولتی نوین و حکومت خدمتگزار
۸۲	سیر تکاملی نظریه های اداره دولت
۸۳	فصل نهم: عرصه اقتصادی حکومت
۸۳	مفهوم عرصه ی اقتصادی
۸۳	مهم ترین بازیگران عرصه ی اقتصاد
۸۳	حکومت و اقتصاد حکومتی
۸۳	خرده سیستم ها و تقسیمات حکومتی
۸۳	شرکت ها و بنگاه های اقتصادی
۸۴	عامه ی مردم
۸۴	عناصر و متغیرهای اقتصادی
۸۴	حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه ی اقتصاد
۸۵	فراگرد کلان فعالیت های اقتصادی در کشور
۸۵	عرصه ی اقتصادی و توسعه ی پایدار
۸۶	ابزارهای حکومت در عرصه ی اقتصاد
۸۷	اهداف و وظایف حکومت در عرصه ی اقتصاد

۸۸	فصل دهم: عرصه سیاسی اقدام حکومت
۸۸	مفهوم عرصه ی سیاسی
۸۸	مهم ترین بازیگران عرصه سیاست
۸۸	سیستم سیاسی حکومت
۸۹	خرده سیستم ها و واحدهای سیاسی حکومت
۸۹	احزاب و گروه های سیاسی
۸۹	گروه های ذی نفوذ یا گروه های فشار
۹۰	روشنفکران و مجامع روشنفکری
۹۰	افکار عمومی و عامه ی مردم
۹۰	رسانه های جمعی
۹۰	شخصیت ها و اشخاص مشهور
۹۱	نهاد مذهب و روحانیت
۹۱	ارتش و سیاست
۹۱	سایر بازیگران سیاسی
۹۱	عناصر و متغیرهای سیاسی
۹۲	مفهوم قدرت
۹۳	حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه حیات سیاسی
۹۳	فراگرد کلان فعالیت های سیاسی در کشور
۹۳	عرصه ی سیاسی و توسعه پایدار
۹۴	ابزارهای حکومت در عرصه سیاست
۹۴	اهداف و وظایف حکومت در عرصه سیاست
۹۵	فصل یازدهم: عرصه فرهنگی اقدام حکومت
۹۵	آگاهی و آزادی
۹۵	مفهوم عرصه فرهنگی
۹۵	مهم ترین بازیگران عرصه فرهنگ
۹۶	زبان و ادبیات رایج
۹۶	زبان حرفه ها و تخصص ها
۹۶	حکومت و خرده سیستم آموزشی
۹۶	رسانه های گروهی

۹۶	..... عامه مردم
۹۶	..... اقوام و خرده فرهنگ‌ها
۹۷	..... عناصر و متغیرهای فرهنگی
۹۸	..... حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه فرهنگ
۹۹	..... فرا گرد کلان فعالیت های فرهنگی در کشور
۱۰۲	..... عرصه فرهنگی و توسعه پایدار
۱۰۳	..... ابزارهای حکومت در عرصه فرهنگ
۱۰۳	..... اهداف و وظایف حکومت در عرصه فرهنگ
۱۰۴	فصل دوازدهم: مفهوم پردازی از عدالت و مسئولیت حکومت
۱۰۴	..... ره یابی در ورطه رویارویی چپ و راست
۱۰۴	..... مسئولیت حکومت برای تحقق عدالت
۱۰۴	..... مفهوم عدالت در چالش نظریه پردازیها
۱۰۵	..... روایت عدالت در مکتب لیبرالیسم
۱۰۵	..... روایت عدالت در مکتب سوسیالیسم
۱۰۶	..... روایت عدالت در مکتب لیبرال دموکراسی
۱۰۸	..... روایت عدالت در مکتب اجتماع گرایی
۱۰۸	..... روایت عدالت در مکتب تأیید گرایی
۱۰۸	..... روایت عدالت در مکتب فرانواگرایی
۱۰۹	..... حق مداری در سیر عدل شناسی
۱۱۱	فصل سیزدهم: خط مشی گذاری دولت برای تحقق عدالت
۱۱۱	..... خط‌مشی‌گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی
۱۱۲	..... نظریه عدالت، بازیگر پنهان عرصه خط‌مشی‌گذاری
۱۱۲	..... یک نمونه عملی: اصول ناظر بر سیستم خط‌مشی‌گذاری حق مدار
۱۱۳	..... تأملی بر مراحل اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۱۴	فصل چهاردهم: اداره دولت و حکومت در آینده
۱۱۴	..... اندیشه، راهبرد و اقدام
۱۱۴	..... رصد تحولات آینده
۱۱۵	..... آینده رشته اداره دولت و حکومت
۱۱۷	..... برنامه ریزی سلولی عصر مدار برای تحقق تصاویر مطلوب در آینده

فصل اول: دولت و حکومت

مقدمه : شکل گیری دولت

گرد آمدن انسان ها در یک قلمرو جغرافیایی، اولین شکل های نظم اجتماعی را به ارمغان آورده است. هدف از این نظم، برآوردن نیازهای انسان ها مانند گرسنگی، ناامنی و... بوده است. دولت آخرین ره آورد رویکرد اولیه به چنین نظمی است، نظمی که از آزادی های فردی می کاهد ولی حیات معقول و محبت آمیز برای آنان به ارمغان می آورد.

مباحث این فصل با تامل بر سوالات زیر دنبال می شود:

- ۱- جامعه (سیستم اجتماعی) چیست و چگونه شکل می گیرد؟
- ۲- حکومت ها و دولت ها چه جایگاهی در یک سیستم اجتماعی دارند؟
- ۳- دولت های جدید چه مسئولیت هایی دارند و چگونه طراحی شوند؟

جایگاه علمی مدیریت دولتی

مدیریت در زمره علوم چند رشته ای و میان رشته ای قرار می گیرد. برای موفقیت در مدیریت یک سازمان علوم مختلفی از قبیل اقتصاد، سیاست و حتی استفاده ابزاری از دستاوردهای فناوری اطلاعات و برنامه نویسی و..... ضروری به نظر می رسد. اگر سلسله مراتب سیستم های بولدینگ در نظر آورده شود، به مراتبی که بر پیچیدگی سیستم ها افزوده می شود، اظهار نظرهای احتمالی درباره ی سیستم های مذکور افزایش می یابد. سیستم های اجتماعی (سازمان ها) از جمله پیچیده ترین سیستم های شناخته شده محسوب می شوند؛ سیستم هایی که وسیع، بخش بخش شده و چند بعدی هستند. سازمان مفهومی است که گستره متنوعی از مصادیق را در بر می گیرد که از ساده ترین سازمان را تا پیچیده ترین آن ها را در بر می گیرد.

سلسله مراتب پیچیدگی سیستم های بولدینگ در زیر آورده شده است:

نوع سیستم	سطح پیچیدگی	مثال
-----------	-------------	------

سیستم ناشناخته	۹	مخلوقات ناشناخته
سیستم اجتماعی	۸	سازمان ها و جوامع انسانی
سیستم انسانی	۷	انسانها
سیستم حیوانی	۶	انواع جانوران
سیستم نباتی	۵	انواع گیاهان
سیستم تک سلولی	۴	انواع موجودات تک سلولی
سیستم خود تنظیم	۳	ترموستات
سیستم متحرک ساده	۲	ساعت گونه ها، دوچرخه، خودرو
سیستم ساده	۱	نقشه ها و چهارچوبها
موجودیتهای بی نظم	۰	انباشته مواد

عوامل زیر در دشواری مدیریت یک سازمان تاثیر گذار هستند:

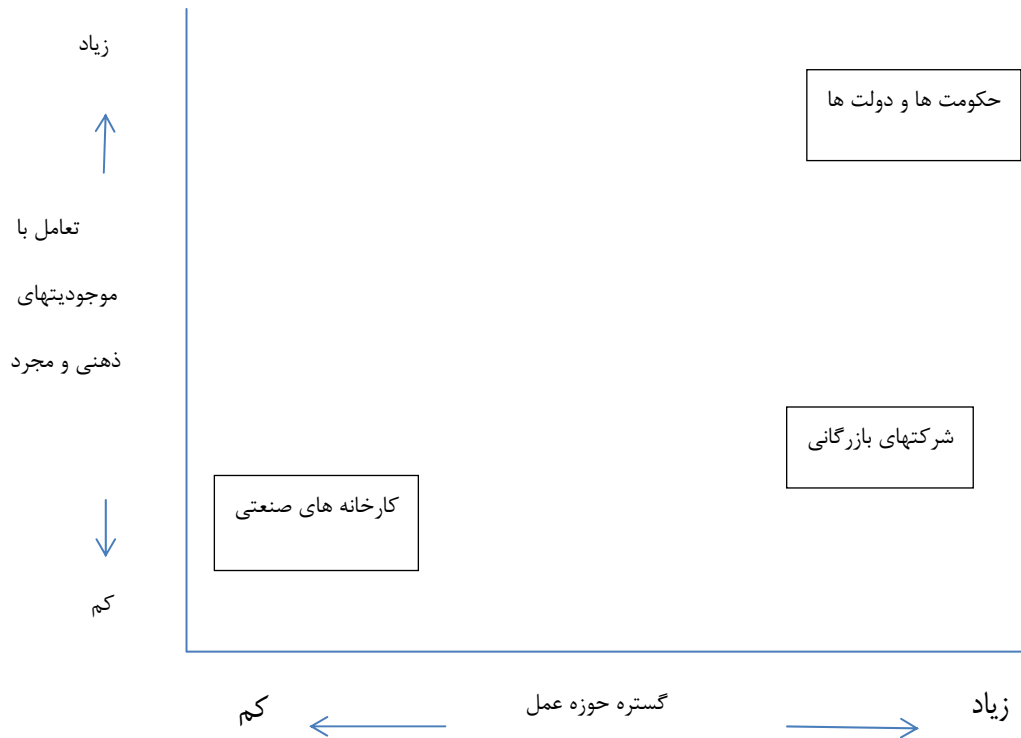
- ۱- گستره حوزه عمل:

هرچه وسعت یک سازمان بیشتر باشد، اداره کردن آن دشوارتر خواهد بود

- ۲- تعامل با موجودیت های ذهنی و مجرد:

هرچه میزان تجرد و ذهنی بودن موجودیت های متعامل یک سازمان افزایش یابد، نحوه ی اداره ی آن دشوارتر خواهد بود.

نمودار زیر مقایسه کلی سیستم های اجتماعی از حیث دو عامل ذکر شده را نشان می دهد:

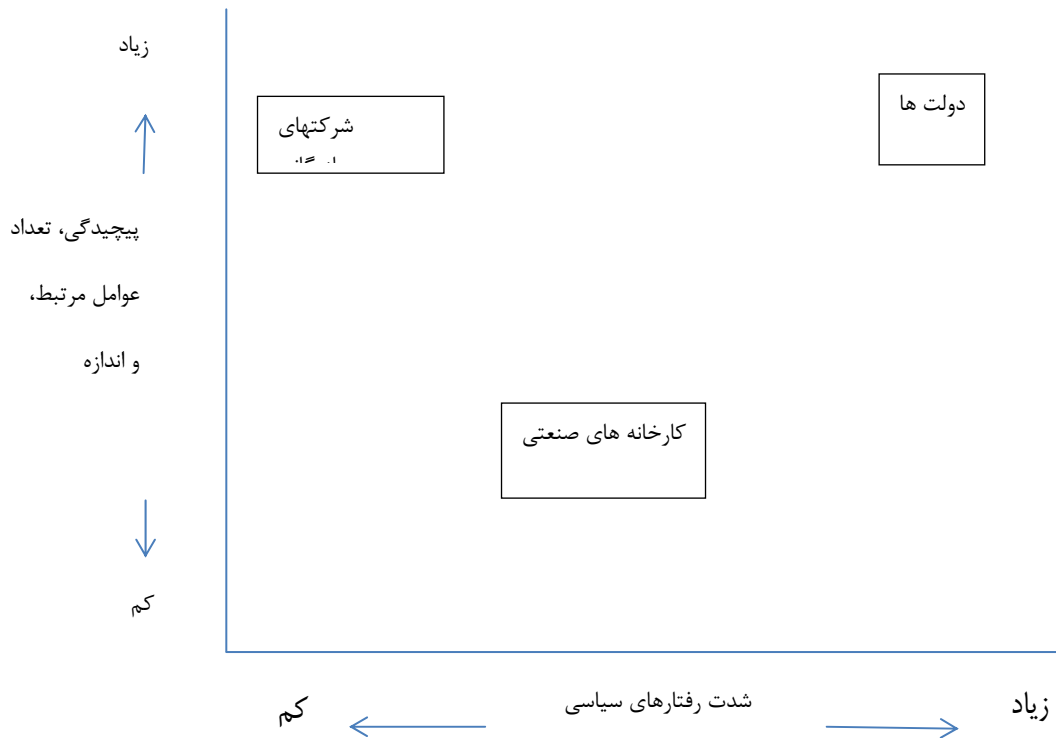


البته علاوه بر عوامل یاد شده متغیرهای دیگری بر مراتب دشواری مدیریت سازمان اثر می گذارد ، مانند:

- ۱- شدت رفتار سیاسی

- ۲- پیچیدگی و اندازه

نمودار زیر مقایسه کلی سیستم های اجتماعی از حیث دو عامل ذکر شده را نشان می دهد:



اگر عوامل ذکر شده مورد توجه قرار گیرند، دولت ها دشوارترین سازمان های قابل مدیریت محسوب خواهند شد. البته درست است که مجموعه کارخانه های صنعتی و شرکت های بازرگانی مصادیق متنوعی دارند؛ حتی مصادیقی با حدبالای پیچیدگی و وسعت عمل زیاد، با این حال مدیریت کارخانه های صنعتی یا شرکت های بازرگانی قابل مقایسه با مدیریت دولت های ۱ ملی نیست.

با این همه دشواری اداره دولت هنگامی محسوس می گردد که عملکرد دولت ها با شاخص و مبنای مناسبی مورد سنجش و ارزیابی قرار گیرد.

اداره کردن جامعه در مقایسه با مدیریت سازمان ها دشوارتر به نظر می رسد، زیرا:

- ۱- ادراک موجودیت سازمانی که در یک مقطع خاصی با هدف خاص ایجاد می شود و پس از یک دوره معین به کار خود خاتمه می دهد بسیار آسان تر از ادارک موجودیت جامعه ای است که به دشواری می توان زمان ایجاد آن و همچنین پایان حیات و فعالیت آن را حدس زد.
- ۲- اداره کردن سازمانی که اهداف مشخصی دارد بسیار آسان تر از اداره جامعه ای است که اهدافش فراخور تمایلات نسل های متوالی تغییر می کند.

^۱ البته حکومت ها و دولت ها نیز در پیوستار گسترده ای، از حکومت های کوچک (شبه محلی تا حکومت بزرگ (چند فرهنگی) در بر می گیرد.

- ۳- مدیریت سازمانی که نتایج فعالیت های آن با پول ارزیابی می شود بسیار آسان تر از اداره جامعه ای است که کارکرد آن سال ها بعد ، مشخص می شود.
- ۴- مدیریت سازمان هایی که تنها از کارکنان خود انجام وظایف سازمانی را توقع دارند با مدیریت دولت هایی که در برابر گرایش فرهنگی افراد خود مسئولیت دارند قابل مقایسه نیست.

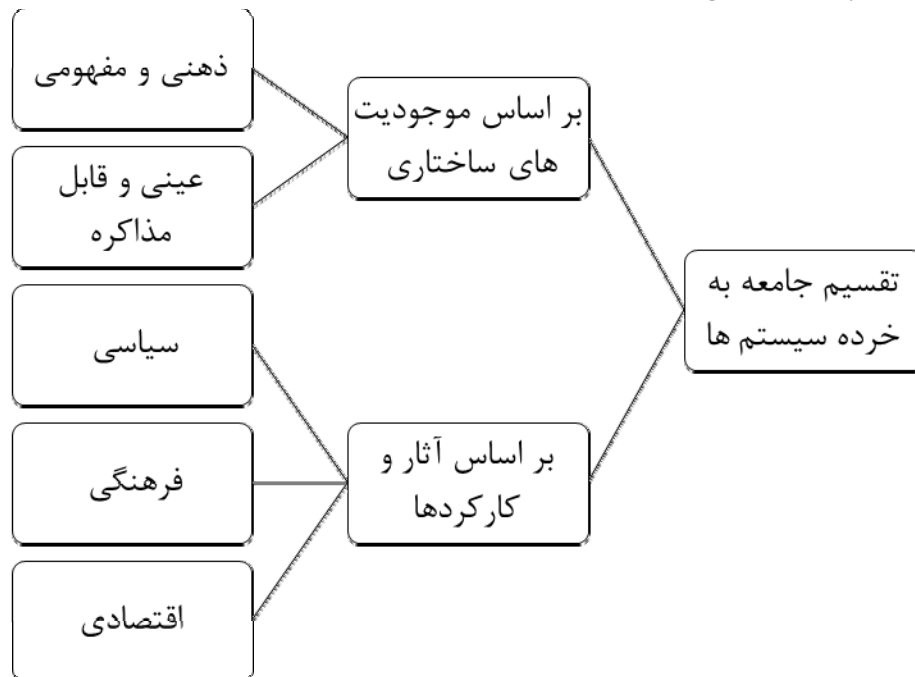
سازمان های اجتماعی را نمی توان با یافته های علمی و آموخته های متخصصان علوم دقیقه اداره کرد. مدیریت دولت ها (اداره کردن سیستم های اجتماعی) مستلزم بهره مندی از مجموعه ای از یافته های علمی در مجموعه دانش اجتماعی است. البته همین حالت میان گرایش های رشته ی مدیریت نیز قابل تصور است. برای نمونه نمی توان همه نتایج حاصل از مطالعه رفتار سازمان های بازرگانی را برای پیش بینی رفتار سازمان های دولتی مورد استفاده قرار داد؛ بلکه این یافته ها در برخی از وجوه رفتارهای سازمان دولتی قابل استفاده است.

بنابراین ادعا می شود که دولت ها معمولاً با دشوارترین سازمان ها قابل مدیریت سر و کار دارند. دولت ها به عنوان عمده ترین اداره کنندگان جوامع، با سیستم اجتماعی که مشتمل بر خرده های سیستم های گوناگون سر و کار دارند. با توجه به موجودیت های ساختاری سیستم اجتماعی جامعه به خرده سیستم های زیر تقسیم بندی می شوند:

- ذهنی و مفهومی

- عینی و قابل مذاکره

اما با توجه به آثار و کارکردهای اجتماعی جامعه به خرده سیستم های سیاسی ، اقتصادی ، فرهنگی تقسیم بندی می شود. در نمودار زیر به طور خلاصه بیان شده اند



مفهوم دولت و حکومت

حکمرانی اصطلاحی است که بر اعمال قدرت بر مجموعه ای از زمینه های نهادی دلالت دارد. در نظر دانشمندان علوم سیاسی، حکمرانی بر فراگرد مدیریت سیاسی اشاره دارد.

در حکمرانی سه اصطلاح مورد توجه هستند:

- ۱- پاسخگویی و حساب پس دهی: بر اثر بخشی نفوذ افراد تحت حاکمیت بر حکمرانان دلالت دارد.
- ۲- مشروعیت: حق دولت به اعمال قدرت بر شهروندان، و گستره حقانیت اعمال قدرت است.
- ۳- شفافیت: مبتنی بر موجودیت سازوکارهایی برای تضمین دسترسی عامه به فراگرد تصمیم گیری است.

مسیر پیشرفت به سوی بهبود حکمرانی با موارد زیر طی می شود:

- تمرکز زدایی از قدرت
- افزایش مشاوره
- مشارکت بیشتر تصمیم گیری ها

حکومت از نظر فاینر چهار معنای متفاوت دارد:

- ۱- فراگرد حکمرانی و اعمال مقتدرانه قدرت (حکومت کردن)
 - ۲- وضعیت حاکی از سلطه منظم (حکومت داشتن)
 - ۳- مقامات و افرادی که مناصب اقتدار را در جامعه اشتغال کرده اند (حکمرانان)
 - ۴- روش یا سیستمی که از طریق آن بر جامعه حکمرانی می شوند (ساختار حکومتی)
- حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمینی معین، و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سر و کار دارد.
- موجودیت برخی از نهادهای مستقل حکومتی، حکومت را از دولت متمایز می سازد. حکومت های مستقل جوامع پیشرفته نقش های متمایزی بر عهده دارند که عبارتند از:
- ۱- نقش قانون گذاری: برای مقرر داشتن قانون
 - ۲- نقش اجرایی: برای اجرای قانون، تنظیم پیشنهاد برای تدوین قانون جدید
 - ۳- نقش قضایی: برای تفسیر قانون و کاربرد آن در مورد افراد.

البته ترکیب و تنظیم قوای حکومتی از یک دولت به دولت دیگر متفاوت است.

طبقه بندی انواع حکومت

طبقه بندی های حکومت معمولا بر حسب دو معیار انجام می شوند :

تنظیم و ترتیب قوا

طبقه بندی بر مبنای مناسبات قوه مجریه و قوه مقننه:

سیستم پارلمانی: بقای قوه مجریه بر مسند قدرت موقوف به استمرار حمایت قوه مقننه است و در این حالت نخست وزیر قدرتمندترین عضو است.

سیستم ریاست جمهوری: قوه مجریه به قوه مقننه وابستگی چندانی ندارد و منبع عمده اختیار رئیس جمهور است.

تلفیق از دو حالت قبل: نخست وزیر مقتدر تر می شود و نظارت بر ریاست جمهور بیشتر می شود.

طبقه بندی بر مبنای میزان توزیع قدرت میان سطوح متفاوت حکومت:

دولت متمرکز و یکپارچه: همه اختیارات قانون گذاری به یک مرجع یا عالی رتبه در مرکز واگذار می شود.

دولت فدرال: قانون گذاران محلی اختیار تصمیم گیری مستقل دارند.

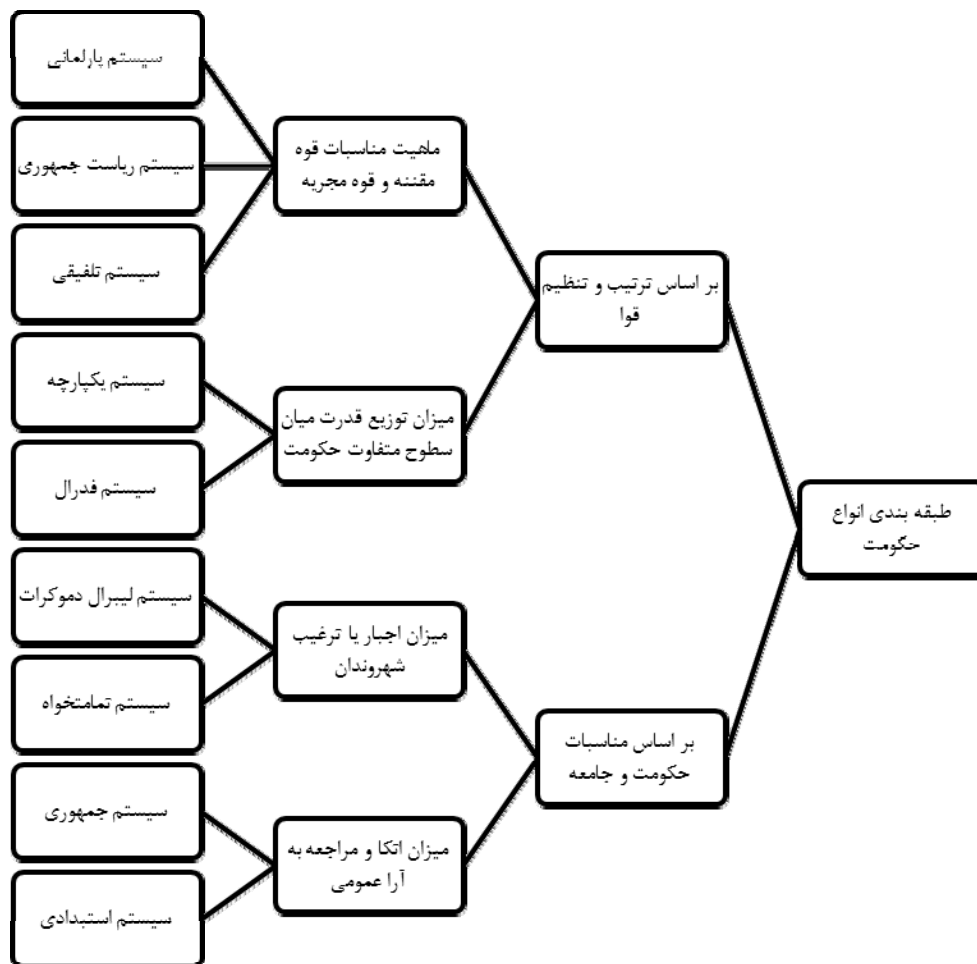
مناسبات میان حکومت و افراد تحت حاکمیت:

حکومت لیبرال دموکرات: دولت در برابر خواسته های جامعه پاسخگو خواهد بود و جامعه در مسیر های مشخص به طور واضح محدود می شود.

حکومت تمامخواه: دولت چندان ملتزم به پاسخگویی در برابر جامعه نیست ولی محدودیتهایی را اعمال می کند.

بر حسب معیار اول ، دو طرح طبقه بندی مطرح شده است که بر مناسبات قوه مجریه و قوه مقننه ، و نحوه توزیع قدرت میان سطوح حکومتی دلالت دارند. بر حسب معیار دوم نیز رابطه میان حکومت و افراد تحت حاکمیت مد نظر قرار می گیرد.

در نمودار زیر طبقه بندی انواع حکومت به طور مجزا قابل مشاهده می باشد.



واژه دولت را می توان برای معرفی یک مجموعه حکومتی مشتمل بر سه قوه مجریه، قوه مقننه، و قوه قضائیه به کار برد. و برای معرفی قوه مجریه از اصطلاح هیئت دولت در برابر شاخه قضایی و شاخه تقنینی دولت استفاده می شود؛ بنابراین زمانی که در مجامع بین المللی از دولت ایران صحبت می شود، این واژه بر هر سه حوزه اعمال حاکمیت دلالت دارد.

دولت جدید و جامعه

دولت های جدید ناگزیر در سه عرصه ی مهم فعالیت اجتماعی حضور فعال دارند، که عبارتند از: عرصه اقتصادی: دولت های جدید متولی نظم دهی جریان های اقتصادی هستند و باید در تنش های اقتصادی پاسخگو باشند.

عرصه سیاسی: دولت های باید جریان های سیاسی جامعه را در یابند و امکان انتقال سالم قدرت به نمایندگان واقعی عامه مردم فراهم آورند.

عرصه فرهنگی: این عرصه در مقایسه با دو عرصه ی دیگر اهمیت بالایی دارد زیرا کامیابی و بقای بلند مدت جامعه با حفظ اصالت های فرهنگی به دست می آید.

در دوران جدید دولت ها برای دخالت در این سه عرصه معمولاً از سه خرده سیستم زیر استفاده می کنند: خرده سیستم قانون گذاری: متولی تدوین و تنظیم قوانین، و خط مشی های مناسب برای نیل به اهداف اجتماعی خرده سیستم اجرایی: موظف است قوانین موضوعه نمایندگان مردم، اجرا نماید.

خرده سیستم قضایی: مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین در حوزه های فردی ، سازمانی و اجتماعی را بر عهده دارد. بنابراین کامیابی جامعه وابسته به هماهنگی اقدامات این سه خرده سیستم در عرصه های مذکور می باشد.

فصل دوم: هویت مدیریت دولتی

مقدمه

هر رشته ی علمی یک یا چند کارکرد ویژه در تمدن بشری دارد که به آن هویت می دهد. در رشته اداره دولت و حکومت این کارکرد ها در قالب رشته ها ی متعددی به طور جداگانه در طول تاریخ معرفی شده اند. اگر بخواهیم این رشته علمی نقش واقعی خود را ایفا کند، می بایست مجموعه کارکرد های جامع این رشته در گستره تاریخ بازشناسی شود.

هرچند کار کردهای دولت ها به شیوه های متعدد و متنوع تفکیک و بخش بخش شده اند، ولی اگر نظریه ای برای اداره سیستم کلان اجتماعی ارائه شود، ترکیب بندی این نظریه ناگزیر وابسته به تصور سیستم جامع حکمرانی است.

از این رو شایسته است که مباحث این فصل با تأمل بر سؤالات زیر دنبال شود:

نظریه پردازی در باره شیوه اداره دولت ها مستلزم دقت بر رویه ها و قواعد حاکم بر رفتار کدام عرصه ها ی اجتماعی است؟

آیا مدیریت دولتی علمی مستقل است یا مصرف کننده سایر علوم اجتماعی؟

رسالت اصلی مدیریت دولتی چیست؟

داستان مبهم علم

در گذشته ای دور علم واژه ای کلی بود که به هر نوع دانش بشری اطلاق می شد. با توسعه علم تصور استقلال علوم شکل گرفت. همچنین جدایی دانشمندان و توسعه زبان ها ی جداگانه ویژه هر یک از علوم سبب فاصله گرفتن بیشتر علوم شد.

هر علم پاسخگوی نیازی است که احتمالاً متقاضی (متولی) ویژه ای دارد؛ به این طریق علم شناخته می شود و هویت پیدا می کند. اما آن علمی که متولی ویژه نداشت دیر تر شناخته می شود و حضور عاریه ای خود را حاشیه سایر علوم آغاز می کند. این حضور عاریه ای سبب می شود که به آن رشته ی علمی تعاریف، واژگان و حتی دستور زبانی بیگانه تحمیل شود. از سویی دیگر رسالت های دیگر علوم وارد این رشته می شود و این سؤال را به ذهن متبادر می کند که در میان این همه رسالت استقرایی، رسالت حقیقی این رشته علمی کدام است.

به هر دلیل بازیابی معنای واژه های اداره و مدیریت ضروری و دشوار به نظر می رسد و اهمیت این موضوع در رویکردهای شبه پارادایمی به اداره امور عمومی و مدیریت گرایي در دولت بیشتر نمایان می گردد.

تعریف اداره امور عمومی و مدیریت گرایي در دولت

دانشیور در حدود پانزده معنی برای اصطلاح اداره امور ارائه کرده است. با ایجاد رشته اداره امور دولتی هجمه های مستمر به قلمرو این رشته وارد شد. و این رشته با مسائل هویتی روبرو شد که ناشی از تعاریف متفاوتی است که برای اداره امور عمومی ارائه شده است.

به نظر هود، اصطلاح مدیریت گرایي در دولت همانند اصطلاح اداره امور دولتي علاوه بر معانی ضمنی تحلیلی، معانی ضمنی ایدئولوژیک نیز دارد. به عنوان مثال در اداره امور دولتي همسو با معانی ایدئولوژیک مدیریت گرایي، چنین ادعا می شود که « خدمات عمومی باید به مدیران سپرده شوند و تحت بصیرت آنان اداره گردند».

برخی مفاهیم ایدئولوژیک مستتر در مدیریت گرایي عبارت است از:

دستیابی به کار آیی مستلزم از استفاده سبک های مدیریت بخش خصوصی در سازمان های عمومی است.

خدمات عمومی باید به متخصصان حرفه ای سپرده شوند؛ همانند بیمارستان ها که توسط پزشکان اداره می شوند.

این آموزه های مدیریت گرایي رویکردهای قدیمی تر را به چالش می کشد؛ رویکردی که می گفت خدمات عمومی باید کاملاً متفاوت با بخش خصوصی اداره شوند.

در باره تشابه و تفاوت مدیریت دولتي با اداره امور دولتي دیدگاه های متفاوتی مشاهده می شود؛ این دیدگاه ها در دو طیف قابل طبقه بندی است:

در یک سو مدیریت گرایي در دولت مقوله ای منحصر به فرد و متفاوت با اداره امور دولتي دانسته می شود.

در سوی دیگر مدیریت گرایي در دولت شکل ناکار آمد تر از اداره امور دولتي است.

برخی از صاحب نظران وجه تمایز میان بخش خصوصی (مدیریت گرایي) و بخش عمومی (اداره امور دولتي) را در موارد زیر می دانند:

ارائه خدمات عمومی؛

حساب پس دهی عمومی؛

حس مسؤولیت سیاسی.

البته تفاسیر دیگری نیز قابل طرح است که عبارتند از:

مدیریت گرایي در دولت به بهبود خدمات عمومی معطوف می شود و بر امور عملیاتی تمرکز می کند، در حالی که اداره امور دولتي به حساب پس دهی عمومی و مطالعه خط مشی در دولت اهتمام می ورزد.

مدیریت گرایي تأکید بر سازماندهی و اجرا و مهارتهای حرفه ای مدیریت می کند در حالی که اداره امور دولتي بازتابی از آموزه دوگانگی سیاست - اداره است که تأکید می کند: مدیریت باید از سیاست های انتخاباتی جدا نگه داشته شود.

البته برخی از صاحب نظران بر به کار گیری رویکردهای مدیریت بخش خصوصی در خدمات عمومی تأکید دارند. این رویکرد به مدیریت گرایي نوین در دولت موسوم شده است که مورد برخی از سیاست مداران است. در اینجا این سؤال

انتقادی نیز مطرح می شود که «آیا مفاهیم مدیریت بنگاه و بخش خصوصی را می توان به طور اثر بخش به بخش دولتی منتقل کرد؟».

سناریوهای پولیت: تضعیف و ادغام مدیریت دولتی

کریستوفر پولیت چنین اظهار نظر می کند که علی رغم فقدان هویت منسجم رشته اداره امور دولتی این رشته توانسته است اندوخته های پرمایه و چند زبانه ای را کسب نماید. اداره امور دولتی به مثابه یکی از رشته های علوم اجتماعی، در بسیاری از کشورها از رشته حقوق جدا شده است. صاحب نظران این رشته همواره نظریه ها و رویکرد های علمی خود را از همسایگان علمی معتبر خود چون حقوق، علوم سیاسی، نظریه سازمان، و علم مدیریت به عاریت می گیرند.

مساعده رشته حقوق به رشته مدیریت دولتی به مسائلی چون پاسخگویی مدیران دولتی، تضمین منافع عمومی و غیره را مربوط می شود. علوم سیاسی نیز تأثیر عمیقی بر مدیریت دولتی داشته است که برخی از تأثیرات مانند نقش کارکنان در فراگرد سیاست گذاری، تأمین اهداف سیاسیون به صورت کارآمد و منصفانه و دور از تعصب از آن جمله بوده است. نظریه سازمان نیز با مفاهیم و طبقه بندی های نوینی که فراهم ساخته در این رشته مورد استفاده قرار گرفته است. مدیریت نیز با توسعه بی اندازه از حیث تعداد دانشجو و آثار این رشته را تحت نفوذ خود داشته است.

پولیت بر این باور بود که احتمالاً یکی از موارد زیر در مورد پیش بینی رشته مدیریت دولتی رخ خواهد داد:

امکان ناپدید شدن این رشته به طور کامل توسط مطالعات مدیریت و منافع دانشمند علوم سیاسی در تمایل به اجرای برنامه ها.

احتمال باقی ماندن این رشته به عنوان رشته ای جداگانه در دانشگاه که در این صورت موجودیت خود را در حاشیه رشته های معتبر تر و مشهور تر حفظ خواهد کرد.

ملاحظه می شود که با سناریو پولیت در بهترین وضعیت قابل تصور، مدیریت دولتی به منزله ابزار مفیدی برای سیاستمداران و اقتصاددانان در نظر گرفته می شود. البته این موضع گیری پولیت، با در نظر گرفتن جریان های غالب مدیریت گرای و مدیریت دولتی نوین، باید تحلیل شود.

سناریو کتاب: بازشناسی هویت مدیریت دولتی

آنچه پولیت اظهار نظر می کند بر اساس سناریویی است که گویا خود نوشته است. سناریو این کتاب از این منظر تدوین می شود که به جای اکتفا به رویت و ثبت آنچه بر جای مانده است؛ به سیر تحولات علمی مدیریت در دولت ها و تحلیل منطقه روند شکل گیری علم اداره بپردازد.

داستان دولت و حکومت را می توان از جایی آغاز کرد که حکومت ها به تدریج توسعه می یابند و ضرورت تقسیم کار در سطوح عالی مانند رئیس دولت و نخست وزیر پیدا می شود. وزرا و اعضای دولت نیازهای تخصصی خود را به دانشگاه ها یا مجامع علمی روز ارائه می نمودند، تا از مجامع پاسخ ها خود را دریافت کنند.

رویکرد مجامع علمی تخصصی نیز ساده بود و به این صورت بود که حل مسئله را صرفاً در قلمرو و حوزه یک علم بررسی و تحلیل می کردند. اما به تدریج ماهیت میان رشته ای و پیچیده مسائل دولت رخ نمود و رشته علمی ویژه ای برای پاسخ گویی به مسائل دولت طراحی شد.

به طور طبیعی این رشته نوپا، مستأجر یکی از رشته های همسایه خود شد. گاهی علوم سیاسی، گاهی حقوق، و نیز اخیراً نیز همسایه مدیریت بازرگانی شده است. باید این را دانست که رشته اداره امور دولت و حکومت برای ترکیب دستاورد های این حوزه های علمی و ارائه نظریه های جامع و نظام یافته تر برای اداره مجموعه دولت و حکومت شکل گرفت. اما با توجه به فقدان کادر آموزش دیده از رسالت اصلی خود بازماند و فقط به انتقال فناوری از رشته های همسایه همت گماشت.

شکی نیست که اگر مسائل دولت و حکومت را تفکیک سازیم، انبانی از راه حل های غیر عملی از سوی همسایگان ارائه خواهد شد. ولی مسئله این است که حکومت باید به دنبال راه حلی هماهنگ و معقول در ساحت کلی خود باشد. این حداقل چیزی است که در صورت رعایت الزامات اولیه ی رویکرد سیستمی، مد نظر متخصصان اداره دولت و حکومت قرار می گیرد.

جریان سازی های اخیر از سوی طالبان تضعیف دولت، مسأله دولت را بیش از حد ساده انگاشته اند و شأن نظریه پردازی در این قلمرو را بسیار ساده تر از سطح حقیقی آن در نظر گرفته اند. در این جریان های سطحی، حل مسأله دولت به سادگی حل مسأله بنگاه های اقتصادی تقلیل داده شده است.

با توجه به مباحث قبل به نظر می رسد که رشته هایی چون اقتصاد کلان، علوم سیاسی، جامعه شناسی، و روان شناسی اجتماعی رشته هایی هستند که نه در همسایگی بلکه در ساحت رشته اداره امور دولت و حکومت رشد کرده اند. بنابر این اداره امور دولت و حکومت نه در سایر رشته ها هضم می شود و نه تحت الشعاع آنها قرار می گیرد؛ بلکه به نظر می رسد که در قلمرویی گسترده تر به سامان دهی کلیت دانش اجتماعی و تدوین نظریه ها و قوانین علمی جامع تر همت خواهد گماشت.

قلمرو مدیریت دولتی

به نظر می رسد که ترسیم قلمرو رشته اداره امور دولتی بر اساس سناریو جامع تر این کتاب، متضمن در نظر گرفتن بخشی از دستاوردهای علوم سیاسی، اقتصاد، جامعه شناسی، روانشناسی، حقوق و مدیریت در درون آن باشد. این قلمرو به سادگی یاد آور آن است که سیستم اجتماعی، از عرصه های گوناگونی تشکیل شده است؛ عرصه های که در هر یک قوانین و قواعد خاص خود را دارند. از این رو علم اداره دولت و حکومت هم از علوم انسانی هم از تجربی و هم از فنی مهندسی و حتی علوم پایه بهره می گیرد.

در اینجا ممکن است سؤالی مطرح شود که «هویت مستقل و ضرورت وجود این علم که اساساً مصرف کننده دستاوردهای سایر علوم است از کجا حاصل می شود؟».

این سؤال شبیه به آن است که گفته شود علم پزشکی که اساساً مصرف کننده دستاورد های داروسازی، شیمی و رادیو لوژی است چگونه هویت مستقل دارد. در مورد رشته اداره دولت و حکومت نیز به همین صورت است؛ کارکرد این رشته

صرفاً ترکیب و مصرف این دستاورد ها نیست؛ رسالت اصلی این علم تدوین فرضیه ها و نظریه های علمی در سطحی بالاتر است به نحوی که امکان دستیابی به اصول قوانینی دست یابد که در جهان واقع نیز معتبر باشد و در حل مسأله دولت و حکومت مؤثر باشد.

راه حل ناگزیر، تشکیل دانشکده ای با نام دولت و حکومت است که درون آن مباحث عمومی و دولتی اقتصادی سیاسی و فرهنگی در قالب گرایش های آموزشی ویژه ای تدریس شود.

بدیهی است که ترکیب یافته های علوم قابل استفاده در اداره حکومت و دولت مانند علوم سیاسی ، اقتصاد و غیره، نیاز به شناسایی یک رشته علمی مستقل دارد. این رشته علمی باید برای جمع بندی، هماهنگ سازی، نتیجه گیری و به ویژه هدایت جهت گیری رشته های مذکور تلاش کند.

فصل سوم: از پیدایش دولت و حکومت تا شناسایی رشته مدیریت دولتی

دولت و جامعه

جامعه مشتمل بر مجموعه ای از انسانهاست که با اهداف گوناگون گردهم می آیند و از هویت مشترک برخوردار می شوند. دولت نهادی است که از طریق آن فراگردهای سیاسی شکل گرفته، رسمیت می یابند؛ از این رو گفته می شود که دولت از سازمان، صلاحیت، اختیار و قدرت برخوردار است.

هر دولتی دارای حکومت است. به مجموعه ای از مقامات رسمی که امور دولت را به دست گرفته، از جانب آن اعمال اختیار می نمایند، حکومت گفته می شود. بنابراین حکومت در دولت منسوب به یک جامعه شکل می گیرد و به فعالیت سیاسی مبادرت می ورزد. حریم فعالیتهای سیاسی یا اقتصادی یا فرهنگی جوامع، بسیار گسترده تر از حریم دولتهاست. جای جای هر جامعه انسانی و هر جا که لااقل دو نفر حضور داشته باشند، امکان شکل گیری فراگردهای سیاسی فراهم می آید؛ همچنان که فعالیتهای اقتصادی و فرهنگی نیز در همه جای جامعه امکان تحقق دارند؛ بنابراین وجود دولت و حکومت برای شکل گیری جامعه انسانی و عرصه های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن ضرورت ندارد؛ هر چند برای اداره عقلانی جامعه و هدایت آن به سوی کمال و پیشرفت، ناگزیر وجود دولت و حکومت ضرورت می یابد.

تقسیم بندی ادوار تاریخی، گاه بر مبنای نحوه معیشت و گاه بر مبنای نوع فناوری مورد استفاده، صورت می گیرد. بر اساس نوع فناوری، دوران غارنشینی و ده نشینی را به عصر سنگ (اعم از پارینه سنگی، میان سنگی و نوسنگی)، دوران آغاز شهر نشینی را به عصر مفرغ قدیم و میانه، دوران شهرنشینی را به عصر مفرغ، و دوران آغاز تاریخ را به عصر آهن و پس از آن نسبت می دهند. بر اساس دسته بندی تیلور، عصر سنگ را دوره توحش مطلق، عصر مفرغ را دوره بربریت و عصر آهن را دوره تمدن می نامند.

پیش شرط های ایجاد شهرها :

- گسترش محلهای استقرار و رشد جمعیت؛
- ازدیاد درآمد؛
- احداث بناهای یادمان و عام المنفعه؛
- وجود مذهب و احداث معبدها و عبادتگاه ها؛
- توسعه تخصص و تقسیم کار؛
- وجود نظامهای ثبت و ضبط و کنترل، و اختراع خط بدین منظور.

دو رویکرد عمده در تحلیل روند تکامل شهر نشینی قابل پیگیری است. رویکردی که بر نوع فناوری مورد استفاده تأکید دارد و رویکردی که بر نحوه معیشت مردم تأکید دارد؛ بنابراین به طور کلی می توان گفت که توسعه شهر نشینی، ناشی از نیاز

انسان است؛ نوع این نیاز به طور طبیعی تحت تأثیر شیوه ارضا و مراتب ارضا متفاوت خواهد بود. اما آنچه مسلم است این است که شهر و شهر نشینی، مجموعه ای از نیازهای انسان را برآورده می کند و پذیرش دولت به مثابه یکی از اولین و اصلی ترین نهادهای شکل دهنده و حفظ کننده تمدن شهری، برای تمهید پاسخهای مناسب به تنوع این نیازهاست.

سیر نظریه پردازی درباره اداره دولت و حکومت

طبقه بندی مفهومی از آثار کلاسیک اداره دولت :

۱. رشته اداره امور عمومی؛
۲. زمینه سیاسی اداره دولت؛
۳. بوروکراسی؛
۴. نظریه سازمان؛
۵. مدیریت منابع انسانی؛
۶. فراگرد بودجه؛
۷. مدیریت دولتی؛
۸. خط مشی عمومی و تجزیه و تحلیل آن؛
۹. ارزشیابی برنامه ها؛
۱۰. روابط میان حکومتی؛
۱۱. علم اخلاق در خدمات دولتی.

ظهور رشته «اداره» در مجامع دانشگاهی

اداره کردن، حکومت در عمل است. قابل تأمل است که بخش اجرایی، عینی ترین جنبه حکمرانی را نمایان می سازد و به اندازه خود حکومت قدمت دارد؛ از این رو این سؤال مطرح می شود که :

چرا تا همین اواخر، علم اداره به مثابه شاخه ای از علم حکومت، به طور نظام یافته شناسایی نشده است؟

به نظر ویلسون هدف مطالعه اداره این است که روشهای اجرایی را از آشفتگی و پرهزینگی روشهای تجربی و آزمون و خطا رهایی بخشد و آنها را عمیقاً بر اصولی ثابت مستقر سازد. ویلسون با جدیت از جدایی ساحت سیاست گذاری از ساحت اجرای خط مشی دفاع می کند و علم اداره را فقط موظف به اهتمام به یافتن اصول با ثبات برای اجرای سیاستهایی می داند که سیاستمداران در ساحت سیاست و خط مشی گذاری تدوین کرده اند.

وی بر آن است که سیاستهای ما باید سنگ محک همه نظریه های علوم اداری باشند. وظیفه ما این است که بهترین وضعیت حیات را برای سازمان فدرال، ایالتها، دولت و حکومت فدرال مهیا نماییم؛ به طوری که حکومت فدرال بتواند با استحکام و تضمین سلامتی برابر برای همه، به کار خود ادامه دهد.

تأکید می شود که ماهیت فرگرد سیاست گذاری تحت تأثیر روابط سیاسی، حزبی و تعامل گروه های ذی نفوذ قرار می گیرد و انتخابی است؛ در حالی که جریان اداره و اجرا ماهیتی حرفه ای دارد و باید از جریانهای متعامل سیاسی مصون نگه داشته شود.

اختیارات حکومت

گونودو در کتاب علم سیاست و اداره : مطالعه ای درباره حکومت بر این باور بود که در صورت تجزیه و تحلیل سازمان هر حکومت واقعی، سه نوع اختیار ملاحظه می شود که در تحقق خواست دولت دخالت دارند:

در اولین مرتبه، اختیاراتی قرار می گیرند که برای کاربرد قانون در موارد واقعی و جایی که احتمال بروز بحث و مجادله وجود دارد، به کار می روند. این اختیارات با عنوان «اختیارات قضایی» شناخته می شوند.

در مرتبه دوم، اختیاراتی هستند که به طور کلی برای اجرای خواست دولت به کار می روند و معمولاً اختیارات اجرایی نام می گیرند.

نهایتاً اختیاراتی مدنظر قرار می گیرند که به وجوه فعالیت های بازرگانی، فنی و علمی حکومت تمایل دارند و معمولاً در همه کشورها با عنوان اختیارات اداری شناخته می شوند. به مراتبی که حکومت پیچیده تر می شود، این سه نوع اختیار بیشتر و بیشتر متمایل به تفکیک می شوند. قابل تأمل است که هر سه نوع اختیار، به نوعی درگیر تحقق مقاصد حکومتند. دو نوع متمایز از وظایف حکومت عبارتند از «سیاست» و «اجرا» که تفکیک آنها در تفکیک «سازمانهای حکومت» شناسایی می شوند، با هم ارتباط دارند. «سیاست» با خط مشی ها و بیانیه های مقاصد دولت سروکار دارد و «اداره» با نحوه ی اجرای آنها.

وظیفه سیاست، تبیین خواست دولت است و بدیهی است که از الزامات واقعی آن، همنوایی «تبیین و اجرای خواست دولت» باشد؛ زیرا نتیجه ی فقدان همنوایی بین قانون و اجرای آن، موجب فلج شدن سیاسی دولت می شود. از این رو برای حفظ همنوایی دستگاه تبیین کننده خواست دولت و دستگاه مجری آن، باید استقلال این دو قربانی شود؛ یعنی یا «اختیار هیئت اجرایی» باید تابع «اختیار تبیین» شود یا اختیار تبیین باید تحت کنترل اختیار اجرایی قرار گیرد.

اداره علمی سازمانهای دولتی

طبق ادعای تیلور، وظایف مدیریت بر اساس اصول مدیریت علمی عبارتند از :

- جایگزینی روشهای سنتی انجام کار با روشهای علمی تر و نظام یافته ی ارزیابی و مدیریت عناصر کار انفرادی؛
- مطالعه علمی انتخاب، و توسعه برنامه جانشینی کارگران برای تضمین جایابی بهینه آنان در نقشهای کاری؛
- تحصیل همکاری کارگران برای تضمین کاربرد کامل اصول علمی؛
- استقرار سیستم منطقی مسؤولیتها و نقشهای کاری میان کارگران و مدیریت.

دولت و بودجه

ویلو قبای در نهضت اصلاح بودجه در ایالت ها اشاره می کند که بودجه ابزاری برای تحقق دموکراسی است. بودجه ابزار همبستگی اعمال اجرایی و اعمال تقنینی است؛ بودجه ابزاری برای تضمین صرفه جویی و کارآمدی اداری است؛ و تأکید می کند که نهضت اصلاح بودجه به ایالتها نیز تسری می یابد. قابل تأمل است که فراگرد تنظیم و اصلاح بودجه، در تعیین اینکه بودجه بندی ابزار مناسبی برای تحقق دموکراسی است یا خیر، بسیار مؤثر است.

بوروکراسی: ماشین اداره دولت

نظریه بوروکراسی ماکس وبر یکی از اثر گذارترین نظریه های جامعه شناختی سازمان در قرن بیستم بوده است. ماکس وبر با معرفی مدل آرمانی بوروکراسی سعی بر آن داشت که سازمان مناسب برای اداره سیستمهای اجتماعی بزرگ را شناسایی کند. وی در کتاب مقالاتی در جامعه شناسی، مشخصات ذیل را برای این گونه سازمانها معرفی می کند:

۱. حدود صلاحیتهای رسمی و ثابت، براساس قواعد معین (مقررات اداری و حقوقی) تعریف می شوند؛
۲. اصول سلسله مراتب اداری و سطوح اختیار، یک سیستم فرمانبرداری ایجاد می کنند که بر اساس آن سرپرستی دوایر پایین تر بر عهده دوایر بالاتر خواهد بود؛
۳. مدیریت دوایر جدید با استفاده از اسناد مکتوب انجام می شود و از نسخه های اصلی و پیش نویس این اسناد محافظت می شود؛
۴. مدیران دوایر، به ویژه دوایر تخصصی، از طریق آموزش تخصصی و برنامه پیش بینی شده تعیین می شوند؛
۵. هنگامی که یک دایره کاملاً توسعه می یابد، فعالیت رسمی در آن، مستلزم همکاری تمام وقت افراد است؛
۶. مدیریت دوایر، از قواعدی عمومی تبعیت می کند که کمابیش ثابت، نسبتاً جامع و قابل یادگیری هستند.

کارآمدی دولت

لئوناردو وایت در کتاب در آمدی بر مطالعه اداره امور دولتی، قلمرو و ماهیت اداره امور دولتی را مورد بررسی قرار می دهد. او اداره امور دولتی را «مدیریت انسانها و مواد برای نیل به مقاصد دولتها» می دانست. در این تعریف، بیشتر بر وجه مدیریتی علم اداره تأکید شده، وجوه رسمی و حقوقی آن کمتر مورد توجه قرار گرفته اند. به نظر وایت، هدف اداره دولت به حداکثر رساندن منابعی است که در دسترس کارکنان و کارگزاران دولتی قرار دارد. این منابع علاوه بر اینکه شامل تخصیص وجوه نقد و تجهیزات مادی (نظیر ساختمان، ماشین، بزرگراه، و کانالهای آبرسانی) می شوند، صدها هزار مرد و زن شاغل در استخدام دولت را نیز در بر می گیرند.

وی در مقدمه کتاب در آمدی بر مطالعه اداره امور دولتی، چهار مفروض مهم مطرح کرده است که باید آنها را به مثابه مبنای مطالعه اداره دولت در نظر گرفت:

۱. اداره کردن، فراگردی یکپارچه است که با شکلی یکسان در سطوح فدرال، ایالتی و حکومتهای محلی قابل مطالعه است؛

۲. اساس مطالعه در علم اداره، مدیریت است، نه حقوق؛
۳. اداره کردن هنوز یک هنر است، ولی آرمان نیل به وضعیت یک «علم»، هم امکان پذیر است و هم ارزشمند؛ باید توجه داشت که «علم اداره» به طور مستمر در حال «شدن» (تکامل) است و در آینده به مثابه قلب «مسأله حکومت‌های جدید» تلقی خواهد شد.

فرماندهی در سازمانهای بزرگ

مری پارکر فالت در مقاله «صدور فرمان» بر اهمیت فرماندهی و فرمانبرداری تأکید می کند.

در فرمانبرداری از طریق تغییر الگوهای رفتاری افراد انجام سه کار ضرورت دارد:

۱. ایجاد گرایشها و طرز تلقیهای معین؛
۲. زمینه سازی برای انتشار این طرز تلقیها و گرایشها؛
۳. بهبود ارائه پاسخهای برنامه ریزی شده در برابر این گرایشها، به موازات انتشار آنها.

تأمین امنیت عامه

هرینگ در مقاله «اداره امور دولتی و منافع عامه» تأکید می کند که اگر حکومت بخواهد مسؤولیت خود را در برابر امنیت اقتصادی اقشار گوناگون جامعه ایفا نماید، باید توان ماشین اداری خود را متناسب با سنگینی باری که باید حمل کند، ارتقاء دهد.

درحالی که تصور عامه از واژه «دولتی» تصویری بسیار متفاوت است. ملاحظه می شود که هرینگ نقش شاخه های متفاوت قضایی، قانون گذاری و اجرایی و عرصه های نفوذ بازیگران سیاسی، فرهنگی و اقتصادی را به خوبی تشخیص داده، دشواری اداره دولت و اهمیت توانمندی ماشین اداری آن را به خوبی به تصویر می کشد و بر نقش تعدیل کننده نهادهای جامعه مدنی تأکید می کند.

بازشناسی مدیریت از اداره

گیولیک در مقاله «یادداشتهایی درباره نظریه سازمان»، بنیان سازماندهی را تقسیم کار دانسته، بر ضرورت هماهنگی کار افراد با الگوهای سازماندهی مورد استفاده، تأکید می کند.

وی هفت وظیفه اصلی را برای عطف توجه به حالت‌های متنوع کار مدیر اجرایی معرفی می کند: برنامه ریزی (P)، سازماندهی (O)، کارگزینی (S)، هدایت (D)، هماهنگی (C)، گزارش گیری (R)، و بودجه بندی (B)، و از سرواژه های آنها، اصطلاح معروف پست کورب را می سازد و تأکید می کند که اگر این هفت نوع کار مدیر، وظایف عمده او تلقی شوند، می توان مبنای اصلی تقسیم بندی کار سازمان را بر آنها نهاد. البته وی تأکید می کند که این امر به میزان پیچیدگی و اندازه سازمان بستگی دارد.

دموکراسی و اثربخشی

برانلو، چارلز مریام و گیولیک: بنیان های حکومت اثر بخش «رضایت افراد تحت حکومت» و «مدیریت خوب» می باشد. از این رو برای افزایش اثر بخشی قوه مجریه، اقدامات ذیل ضرورت دارند:

۱. افزایش کارکنان به حدی که جوابگوی وظایف اجرایی فزونی یافته مدیریتی رئیس جمهور باشند؛
۲. تقویت و توسعه نمایندگیهای اداره دولت، به ویژه واحدهای فعال در مطالعه کارآیی، کارکنان و برنامه ریزی، به عنوان بازوی اجرایی رئیس جمهور.
۳. تسری سیستم شایسته سالار به بالا، پایین و خارج از سیستم اداری تا همه ی مناصب غیر سیاسی سیستم خط مشی گذاری را تحت پوشش قرار دهد؛
۴. کل قوه مجریه حکومت باید باز پردازی شود و هر فعالیت اجرایی در جایگاه خود صورت پذیرد؛
۵. سیستم مالی باید به طور وسیع و در پرتو بهترین نمونه فعالیتهای حکومتی و خصوصی، به ویژه با مراجعه به گزارشها، بررسیها و حساب پس دهی های قوه مجریه به مجلس، مورد تجدید نظر قرار بگیرد.

سازمان غیر رسمی در دولت

بارنارد در بحث از «سازمانهای غیررسمی» و رابطه آنها با سازمانهای رسمی، ضمن تأمل بر «چیستی سازمان غیر رسمی»، پیامدهای وجود آنها را به شرح ذیل فهرست می کند:

- سازمان غیر رسمی موجب بروز برخی طرز تلقیها، فهمها و شکل گیری برخی مراسم، عاداتها، و نهادها می شود؛
- سازمان غیر رسمی شرایطی را ایجاد می کند که ممکن است سازمان رسمی را ارتقاء دهد.

وی بر این باور است که یکی از ارکردهای سازمان غیر رسمی، ایجاد انسجام در سازمان رسمی است. بارنارد با اشاره به اینکه سازمانهای غیر رسمی، برای فعالیت سازمانهای رسمی ضرورت دارند، بر کارکرد آنها به مثابه ابزار ارتباطات، ایجاد انسجام و محافظت از وحدت افراد شاغل در سازمان تأکید می نماید.

شخصیت در دولت

مرتن در بحث از «شخصیت و ساختار بوروکراتیک» چنین اظهار می کند که هر ساختار اجتماعی سازمان یافته عقلایی و رسمی، الگوهای فعالیت ویژه ای را تعریف می کند که در وضعیت آرمانی، موجب می شوند که افراد مجموعه فعالیتها و اعمال خود را از حیث کارکردی، به مقاصد سازمان مرتبط سازند.

مرتن نوع آرمانی چنین سازمانی را بوروکراسی می داند. اما به نظر وی کژ کارکردهای بوروکراسی در ایجاد تنیدگیهای داخلی و محدودیتهای ساختاری تقریباً مورد غفلت واقع شده اند. وی بر آن بود که مطالعات تجربی درباره تعامل بوروکراسی و شخصیت، درک ما را از ساختار اجتماعی بهبود می بخشد.

بودجه بندی در پرتو «نظریه»

معمولاً اعمال سازمانهای عقلایی، در پرتو روشنگری نظریه های علمی صورت می پذیرند. در میان اقدامات سازمانها، به ویژه سازمانهای دولتی، بودجه بندی در مرتبه بسیار حائز اهمیتی قرار می گیرد؛ از این رو همواره ضرورت وجود نظریه ای روشنگر در این زمینه احساس می شود.

کی در بحث از «فقدان نظریه بودجه»، به اهمیت نظریه پردازی درباره جنبه های بودجه ای هزینه ها و درآمدهای دولت اشاره می کند و چنین اظهار می کند که ما باید مترصد آموزش کارگزاران دولت و کسب مهارت آنها باشیم. در این برنامه های آموزشی، باید اصول راهنما و مفروضاتی که رعایت آنها در نهایت به انعکاس واقعی منافع عامه در بودجه می انجامد، مورد تأکید قرار گیرند.

نیازهای انسانی در سازمان اجتماعی

مازلو با ملاحظه یافته های هائورن درباره اینکه کارکنان بیشتر اجتماعیند تا اقتصادی، گامی پیش نهاد و نظریه سلسله مراتب نیازها را مطرح کرد. بر اساس نظریه مازلو، جوشش نیازهای آدمی از سلسله مراتب خاصی تبعیت می کند که از نیازهای اولیه فیزیولوژیک آغاز می شود و سپس به ترتیب به نیازهای ایمنی، نیازهای عاطفی و محبت، نیازهای تخصص و احترام، و در نهایت به نیازهای خود شکوفایی منتقل می شود. به طوری که ظهور هر سطح از این نیازها، منوط به ارضای نیازهای سطح پایین تر است. مازلو به مطالعات خود درباره نیازهای آدمی ادامه داد و مباحثه ارزشمندی را درباره نیازهای متعالی و تجلیهای گوناگون نیاز به خود شکوفایی در عرصه های دانش اندوزی، ایجاد نظم، زیبایی شناسی، عدالتخواهی، و فداکاری ارائه نمود. وی با تمهید «نظریه ای درباره انگیزش انسانی»، هدایتگر مطالعات دنباله داری درباره نیازهای انسانی و اجتماعی شد.

تمایز حکمرانی (با دیگر حالات اقدام جمعی)

اپل بای در کتاب دموکراسی بزرگ: به نظر می رسد که سه جنبه به طور مکمل، حکمرانی را از هر نوع نهاد یا اقدام اجتماعی دیگر متمایز می سازد:

- گستردگی قلمرو، اثر گذاری و ملاحظات ضروری؛
- حساب پس دهی عمومی؛
- ویژگی سیاسی بودن.

حکومت متفاوت است، زیرا باید همه تمایلات، نیازها، اعمال، افکار و احساسات میلیون ها نفر اتباع جامعه را ملاحظه نماید. زیرا حکومت، همان سیاست است.

علم یا ضرب المثل

ضرب المثل گفته ای است که متعارف اذهان عامه است، بدون آنکه استدلالی در پی داشته باشد.

سایمون در بحث از «ضرب المثل های اداره» بر آن است که آنچه به مثابه اصول علمی مدیریت مطرح شده اند، بیشتر شبیه ضرب المثلند تا گزاره های علمی!

وی با اشاره به چند اصل پذیرفته شده مدیریت، چنین ادعا می کند که در میان بیشتر اصول متداول مطرح شده در مبانی نظری این علم، این چهار اصل ذیل مطرح می شوند:

۱. کارآیی اداره با تخصصی شد وظیفه در گروه، افزایش می یابد؛
۲. کارآیی اداره با قرار گرفتن اعضای هر گروه در یک سلسله مراتب معین اختیار، افزایش می یابد؛
۳. کارآیی اداره با محدود شدن حیطه کنترل به تعداد معدودی از نواحی در سلسله مراتب، افزایش می یابد؛
۴. کارآیی اداره با دسته بندی کارکنان برای کنترل بر اساس الف) هدف و مقصد، ب) فراگرد، ج) ارباب رجوع، و د) مکان، افزایش می یابد.

بنابراین اولین وظیفه هر نظریه اداره آن است که مجموعه ای از مفاهیم توصیفگر وضعیت اداری را ارائه نماید و اصطلاحات مرتبط با نظریه را تعریف کند.

هنگامی این مفاهیم برای علم مفید خواهند بود که عملیاتی شوند؛ یعنی معانی آنها به طور تجربی مطابق با وضعیتها یا حقایق قابل مشاهده بیان شوند؛ برای مثال تعریف مفهوم «اختیار یا اقتدار» به صورت ذیل یک تعریف عملیاتی است:

اختیار عبارت است از حالتی که زیردست مجاز بداند که رفتارش تحت هدایت تصمیم فرد دیگری قرار بگیرد، بدون اینکه قضاوت شخصی خودش درباره میزان مناسب بودن آن تصمیم را مدنظر قرار دهد. بنابراین، سایمون بر آن بود که بسیاری از آنچه در علم اداره اصل نامیده می شوند، در واقع ضرب المثلند. از این رو، وی معقد است که تحلیلگران علم اداره باید سیر پژوهشها و مطالعات خود را از ضرب المثلها به اصول معتبر علمی معطوف سازند. او مبحث فوق را تحت عنوان «توصیف وضعیت اداره» مطرح کرده، در ادامه در بحث از «تشخیص وضعیت اداره» چنین می افزاید:

نظریه اداری به این می پردازد که چطور ی سازمان ایجاد شود و وظیفه خود را با کارآمدی انجام دهد.

یک اصل مبنایی اداره که بر اساس مفهوم «اداره خوب» تدوین می شود، این است که: «در میان چند گزینه با هزینه های مشابه، باید آن را انتخاب کرد که به تحقق اهداف اداره بیشتر کمک می کند»؛ یا «در میان چند گزینه با کارکرد مشابه باید آن را انتخاب کرد که هزینه کمتری دارد»!

به این اصل کارآیی می گویند که مترصد بیشینه ساختن دستاوردها با اتکاء به منابع محدود است. بر این اساس مدل انسان اداری، همان انسان اقتصادی است. سایمون معتقد است که این «اصل کارآیی» نیست بلکه «تعریف کارآیی» است؛ زیرا

این اصل، تعریفی است از «رفتار اداری خوب یا صحیح». این تعریف نمی گوید که «چطور باید دستاورد ها را بیشینه ساخت؟»، بلکه صرفاً می گوید که «بیشینه سازی هدف فعالیت اداری است»؛ درواقع نظریه اداره باید به طور واضح تبیین کند که «تحت چه شرایطی بیشینه سازی تحقق می یابد».

خلاصه اینکه نظریه اداره باید معین کند که «برای هر یک از این معیارها، چه وزنی در نظر گرفته شود؟» یعنی نظریه اداره باید اهمیت نسبی این معیارها را در وضعیت واقعی مشخص نماید. سایمون در پایان متذکر می شود که ممکن است اظهار شود که اداره نمی تواند «هوس علم شدن» داشته باشد؛ زیرا به خاطر طبیعت موضوعش، صرفاً می تواند «هنر» باشد.

آینده علم اداره

دوایت والدو در کتاب دولت اداری : آینده نظریه اداره به اتفاقات آینده جهان، و به ویژه به آنچه در ایالات متحده می گذرد، بستگی دارد؛ نظیر اینکه آیا جهان به همین صورت باقی می ماند، دو تا می شود، یا از میان می رود؛ و اینکه تمدن تجاری ما در مواجهه با فشارهای اقتصادی پس از جنگ، تا چه حد موفق خواهد بود! حتی می توان ادعا کرد که توسعه و کاربرد انرژی هسته ای نیز بر دستیابی به بنیادهای تفکر اداری مؤثر خواهد بود.

شاید همچنان یکی از مهم ترین حرکت‌های نظری مؤثر بر اداره امریکایی، نهضت مدیریت علمی باشد و احتمال دارد که در سطوح فنی و رویه ای، استقراض علم اداره از این نهضت استمرار یابد. شاید نقش فلسفه عمل گرا در آینده وسیع تر شود.

علم اداره دولت و حکومت، با همه یافته ها و دستاوردهای علوم انسانی و بلکه سایر دانشهای بشری سروکار دارد و در صورتی که باقی بماند، باید با همه آنها ارتباط مؤثری برقرار کند و بتواند به طور شایسته ای از دستاوردهای آنها بهره مند شود.

دموکراسی در اداره

فیلیپ سلزنیک در بحث از «سازوکار جذب عوامل مخالف» چنین اظهار می کند که وقتی سازمان نیازمند جذب عناصر جدیدی از محیط باشد، باید از سازوکارهای رسمی برای افزایش سازگاری استفاده کند؛ سازوکارهایی نظیر انتصاب در منصبهای رسمی، و امضای قراردادها و تأسیس سازمانهای جدید که همگی به معنی افزایش سطح مشارکت محیط در فراگرد تصمیم گیری و اداره سازمان است. دو وضعیت عمده و مرتبط وجود دارند که یک سازمان را ناگزیر از سازگاری رسمی می کنند :

۱. هنگامی که مشروعیت اقتدار یک گروه حاکم یا نماینده اداری زیر سؤال می رود؛
۲. هنگامی که دعوت عناصر محیطی به مشارکت برای اداره کردن، ضرورت داشته باشد؛ یعنی هنگامی که الزامات راهبری فعالیتهای دولت با یک سازمان بزرگ، استفاده از شکل‌های خود حکومتی یا مشارکت اجتماعی را اقتضاء نماید.

باید توجه داشت که مشارکت واقعی، مفهومی عمیق داشته، ناظر بر درگیری فعال در تصمیم گیری های اساسی سازمان است؛ پس هنگامی می توان از مشارکت در سازمانهای دولتی سخن گفت که نمایندگان واقعی عامه مردم بتوانند در تصمیم گیری های اساسی سازمان مشارکت داشته باشند.

مسئله اداره در دولت

در گزارش شورای سازماندهی قوه مجریه حکومت در امریکا بر موارد ذیل تأکید شده است:

رئیس جمهور، معاونان وی، وزرا و رؤسای قسمتها یا کمیسیونهای هیأت دولت، باید خود را به خاطر اقدامات قوه مجریه، در برابر مردم و مجلس مسؤول بدانند. بدیهی است که تحمیل مسؤولیت و حساب پس دهی، بدون اختیار یا قدرت هدایت کردن، غیر منصفانه است. اعمال اختیار بدون تعریف یک خط واضح فرمادهی از رأس تا پایین سازمان، و یک خط برگشت مسؤولیت و حساب پس دهی از پایین تا بالای سازمان، غیر ممکن است.

فصل چهارم: علم اداره مسایل و کارکردهای سنتی

مقدمه: جواز دخالت (دولت)

دولت ها در بسیاری از امور جوامع دخالت می کنند. این استمرار دخالت های مجاز میل به توسعه مداخله را توسط دولت به وجود می آورد. و این امر باعث نگرانی افراد شده است. از این رو دو دیدگاه در مورد دولت مطرح شده است:

- ۱- دولت موجودیتی بد ولی اجتناب ناپذیر است.
 - ۲- دولت یک موهبت و نعمت عطا شده به بشریت است . و این موهبت مولود عقلانیت است.
- با تامل بر سوالات زیر مباحث این فصل دنبال می شوند:

- ۱- دخالت دولت در چه اموری مجاز است؟
- ۲- دولت چگونه سازمانی است؟
- ۳- اهمیت خط مشی در دستگاه اداره دولت چیست؟
- ۴- آیا علم اداره را می توان علمی مستقل انگاشت؟
- ۵- راهبردی ترین وظیفه دولت چیست؟

تغییر نقش حکومت

در نیمه قرن بیستم تغییراتی در اندازه، قلمرو و ثروت حکومت در آمریکا ایجاد شد که در اثر سه حادثه بزرگ بود:

- جنگ جهانی اول
- رکود جهانی و رفتار جدید با آن
- جنگ جهانی دوم

این تغییرات سبب شد که بخش عمومی بزرگ تر، وسیع تر و پیچیده تر شود. و همچنین انتظارات اجتماع از بخش های عمومی فزونی یافت.

در این دوران والدو اظهار کرد که رفاه، شادی و زندگی ما وابسته به سازمان های دولتی است و این سازمان ها نقش مهمی در زندگی ما دارند و نباید مورد غفلت قرار گیرند.

بودجه و نظریه اقتصاد

لویس در مقاله «به سوی یک نظریه بودجه بندی» گفت می توان سه گزاره از نظریه اقتصاد را برای بودجه بندی دولتی اخذ کرد:

- تجزیه و تحلیل بودجه دولت بر مبنای مقایسه نسبی ارزش «برگشت هزینه» گزینه های موجود انجام شود.
- ضرورت تجزیه و تحلیل تدریجی به خاطر جلوگیری از کاهش بهره وری . البته تجزیه و تحلیل تدریجی فقط هنگامی ضروری و مفید است که درباره نقطه تعادل انجام شود.

- مقایسه ارزش نسبی را می توان بر حسب اثر بخشی نسبی در تحقق اهداف تعیین شده دولتی انجام داد.

لویس این سه گزاره را سنگ بنای نظریه اقتصادی بودجه فرض کرد. همچنین او بیان کرد که فراگرد تنظیم بودجه به طور کامل تحت تاثیر عقلانیت نیست بلکه عوامل غیر عقلانی مانند تعصب، همشهری گرایی و جریان های سیاسی و اجتماعی در تنظیم بودجه اثر می گذارند.

اعتماد به انسان ها

مک گرگور در مقاله «جنبه انسانی موسسه» بر آن است که ما احتیاج به نظریه ای داریم که ماهیت، طبیعت انسانی و انگیزش انسانی را مورد توجه قرار دهد. او به این منظور نظریه Y را بیان می کند که ابعاد کلی آن عبارت است از:

- مدیریت مسوول سازماندهی عوامل تولید در جهت نیل به اهداف اقتصادی است.

- افراد در سازمان منفعل کننده مقاصد سازمان نیستند

- مدیریت باید شرایطی را فراهم کند که انگیزش، توانمندی بالقوه رشد، آمادگی برای رفتار در جهت اهداف سازمانی؛ در افراد شکوفا شود چون این ها در همه افراد وجود دارد.

- وظیفه اصلی مدیریت، مهیا ساختن شرایط سازمانی و روش های انجام کار است.

او همچنین بر این مبنا می گوید که مدیران باید اقدامات زیر را انجام دهند:

- عدم تمرکز و افزایش اختیار

- توسعه ماهیت شغل و مهارت های شغلی

- توسعه مدیریت مشاوره ای و مشارکتی

- ارزشیابی عملکرد

این دیدگاه فضای مناسب تری را برای شکوفایی فضیلت های انسانی و اعتماد بیشتر به نیروی انسانی در بین مدیران دولتی قرار می دهد.

عقلانیت و آشوب

لیندبلوم در مقاله «علم آشفته مسیر» شیوه و مراحل تصمیم گیری یک مدیر دولتی را درباره مسایلی نظیر تورم مرور می کند. و فهرستی از عواملی که باید مد نظر مدیر قرار گیرد را تهیه می کند. او معتقد است که باید روش یا سیستمی طراحی شود که با استفاده از آن بتوان خط مشی هایی را تعیین کرد. و از این خط مشی ها برای حل مسایل پیچیده مدیران دولتی استفاده شود.

منظور لیند بلوم از آشفته مسیر بودن علم اداره آن است که مدل های عقلایی فراگردهای تصمیم گیری حکومت بسیار نقد پذیرند.

او معتقد است که فراگرد تصمیم گیری دولتی بیشتر توسط حوادث و شرایط متغیر جامعه کنترل می شوند و تصمیم گیرندگان نقش کمتری دارند. و فراگرد تصمیم گیری بسیار غیر عقلانی تر از آنچه ادعا می شود هست.

حکومت به مثابه سیستم باز

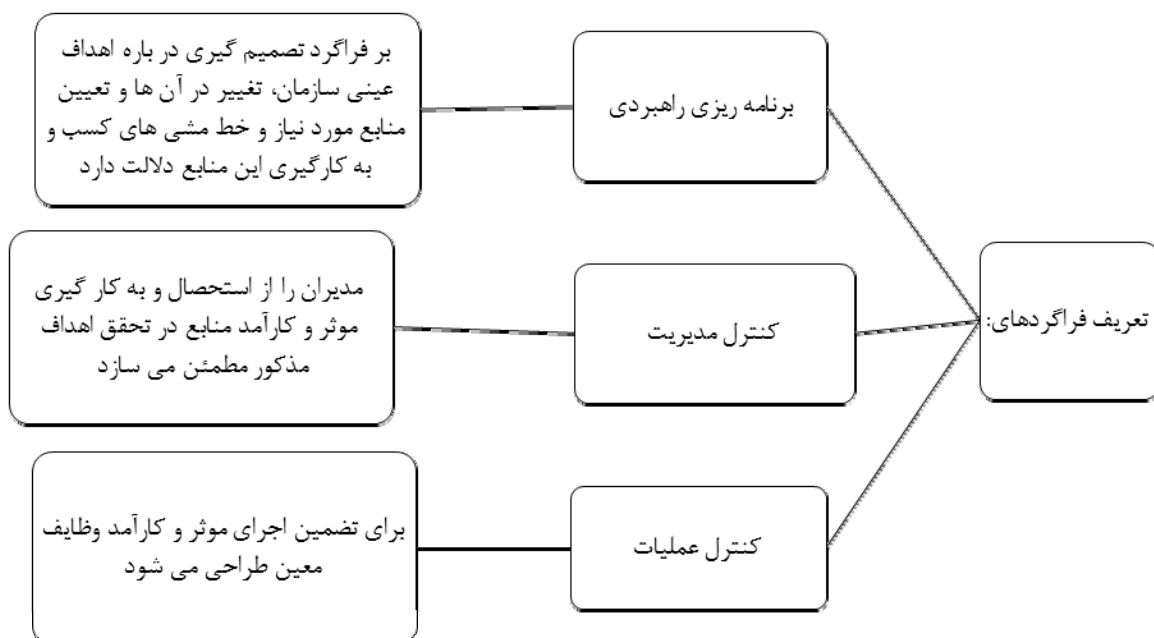
کتر و کاهن در بحث از « سازمان ها و مفهوم سیستم » این را مطرح کردند که محیط های سازمان ها به طور روز افزون پویا تر و ناپایدار تر می گردند. و او بیان کرد که نگاه سنتی به سازمان ها به مثابه سیستم های بسته موجب شکست در تعامل پویای سازمان ها و محیط می شود.

آن ها با طرح نظریه سیستمی در تحلیل نظریه سازمان، نوعی واقع گرایی را آغاز کردند. بدین ترتیب با ختم بحث تحلیل روابط انسانی و مدیریت علمی در نظام های بسته سازمانی، تلاش برای فهم تعاملات سازمان ها و محیط آن ها به مثابه سیستم های باز و پویا مد نظر قرار گرفت.

با در نظر گرفتن این رویکرد بهتر می توان رابطه دولت و جامعه را تحلیل کرد.

دولت برنامه ریز

شایک در مقاله « راهی به سوی برنامه ریزی، زمانبندی و تنظیم بودجه: مراحل اصلاح بودجه » ضمن تأمل بر کارکردهای بودجه بندی؛ به تمایز برنامه ریزی راهبردی، کنترل مدیریت و کنترل عملیات اشاره می کند. در نمودار زیر تعریفی از این سه مقوله بیان می شوند:



شایک بر آن است که همه سیستم های بودجه ای فراگردهای برنامه ریزی، مدیریت، کنترل را در بر می گیرد.

او نتیجه می گیرد که تصمیمات بودجه ای باید مبتنی بر «بیانیه های صریح در مورد اهداف قابل مذاکره» و «ارزیابی رسمی هزینه ها و منافع هریک از گزینه ها» باشد. بدین ترتیب «سیستم برنامه ریزی، زمانبندی و تنظیم بودجه» اجرا می گردد. سیستمی که کمک می کند تا برنامه های دولت به شکل منظم تری اداره و اجرا شوند.

حکومت آمریکایی

گروژین در مقاله «سیستم آمریکایی به مثابه ساز و کاری منحصر به فرد» مدعی است که میان حوزه های مطالعاتی رشته حکمرانی و مسایل دولت مطابقت ناچیزی وجود دارد. او با ملاحظه مراتب آشفتگی حکمرانی در آمریکا چنین نتیجه گرفت که گویا حکومت، بر مبنای نوعی آشفتگی و همکاری اداره می شود و در نهایت به نوعی نظم می رسد. او می گوید کارکردهای حکومت در سطوح و لایه های مرتب و مشخصی انجام نمی شود. برای مثال او می گوید که اگر کسی سیستم فدرال آمریکا را در نظر بگیرد متوجه مهم ترین عامل یعنی اینکه سیستم در عمل حکومتی است که برای خدمت به عامه مردم طراحی شده است؛ نمی شود. در واقع تفاوت زیادی بین مقاصد طراحان سیستم های حکومتی و نتایج استفاده از آن وجود دارد.

دولت آینده از چشم انداز گذشته

بنیس در سخن از «سازمان های آینده» بر این باور بود که در ۲۵ یا ۵۰ سال آینده مابه عصر پایان بوروکراسی های رایج می رسیم. در آن زمان سیستم های اجتماعی نوینی ظاهر می شود که با نیازهای قرن بیستم تناسب بیشتری خواهند داشت. ۲ وی علل آسیب پذیری بوروکراسی را چنین بر می شمارد:

• علل روان شناختی تغییر در رفتار؛ تغییر که به طور پیچیده ای ناشی از عوامل ذیل است:

○ مفهوم جدید انسان

○ مفهوم جدید قدرت

○ مفهوم جدید ارزش های سازمانی

• تغییرات سریع و غیر منتظره

• رشد در اندازه (جوامع و سازمان ها)

• پیچیدگی فناوری های جدید

بنیس معتقد است که سازمان های آینده باید پاسخگوتر و منعطف تر باشند و به این دلیل نباید بیش از بوروکراتیک باشند.

^۲ این پیشگویی مبتنی بر اصل تکاملی است که می گوید «هر عصر یک شکل سازمانی را متناسب با نبوغ خود ایجاد می کند.»

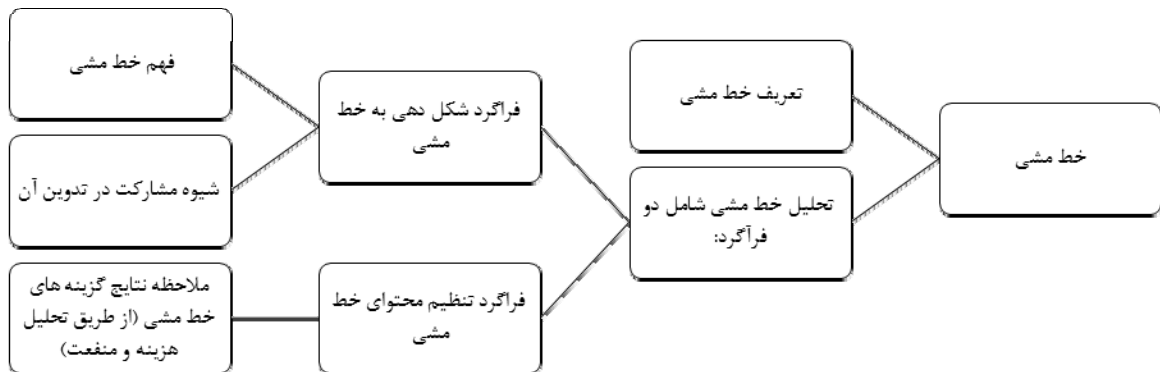
بر اساس رویکرد بنیاس ، سازمان های آینده باید از قابلیت تطبیق بالایی برخوردار باشند تا در برابر شرایط آینده تاب بیاورند. بدیهی است که این پدیده به ساختار دولت ها و حکومت های آینده نیز مربوط می شود و مصالح اندیشه بنیاس باید در کانون توجه دانش پژوه امر حکمرانی قرار گیرد.

خط مشی گذاری حرفه ای

درو در مقاله « تحلیل گری خط مشی : یک نقش حرفه ای جدید در خدمات حکومت » این نکته را مورد توجه قرار داده است که اصلاحات (در امریکا و برخی از کشورهای دیگر) عمدتاً مبتنی بر رویکردی اقتصادی به تصمیم گیری دولتی بوده است.

قابل ذکر است که در دهه ۱۹۷۰ تا میل به پیشرفت در «تحلیل خط مشی» و « نظریه سیستمی » مهم ترین دغدغه و رویکرد رشته اداره دولت بوده است.

درو در مقاله خود به مباحث زیر می پردازد:



درو معتقد است که تحلیل اقتصادی در حرفه تحلیل گر خط مشی ، نقش محوری دارد ؛ ولی ترویج نگاه های صرف اقتصادی به نتایج خط مشی عمومی ممکن است به نتایج اسف بار و حتی خطرناکی منجر شود. دولت موظف است بسیاری از ملاحظات سیاسی – امنیتی ، فرهنگی – اجتماعی و نیز فنی و اقتصادی را رعایت کند. نباید به هریک از حوزه های مذکور دولت کم توجهی کند.

تبار شناسی بوروکراسی

دازن در مقاله «چرخه عمر دفاتر اداری » بر نحوه شکل گیری دفاتر اداری تامل می کند و معتقد است به چهار طریق ایجاد می شوند:

- گروهی دور هم جمع می شوند و توانمندی خویش را وقف یک رهبر پر جاذبه می کنند (روز مره سازی جاذبه شخصیتی)
- تاسیس محتاطانه دفتر توسط گروه ها برای تامین نیازهای ضروری
- انشعاب از یک دفتر اداری موجود
- ایجاد از طریق کارآفرینی (گروهی با تدوین خط مشی ویژه از اختصاص یک سازمان غیر بازاری به آن دفتر حمایت نمایند).

در این چهار مورد سه ویژگی مشترک وجود دارد:

- هر دفتر اداری توسط یک عده هوادار ایجاد می شود
- هر دفتر پس از مرحله تاسیس وارد مرحله رشد سریع می شود
- همه ی دفاتر برای حفظ بقای خود به دنبال منابع حمایتی خارجی می گردند.

داونر ضمن شناسایی مراحل رشد و رکود بوروکراتیک ، بازتاب های این مراحل را بر عملکرد اداری بررسی می کند. او معتقد است که تمایل سازمان به بقا به تدریج بوروکراسی های مستبد و غیر انسانی را شکل می دهد. او ضمن مطالعه رفتار بوروکراسی ها برای حفظ خودشان، مفهوم «مرگ در بوروکراسی» را بررسی کرد. او پیشنهاد کرد که به فهم خط مشی در این مرحله از رشد بوروکراتیک ، توجه بیشتری شود. چرخه ی حیات داونر هنوز سیر متوالی نظریه های سازمان را تحت تاثیر قرار می دهد.

نجات از سیطره بودجه

ویلدفسکی در مقاله «رها سازی خط مشی از سیستم برنامه ریزی ، زمان بندی و تنظیم بودجه» بیان می کند که جامعه نیاز به تحلیل خوب خط مشی دارد.

او بیان کرد که هیچ ملاکی برای تعیین میزان اثر بخشی برنامه های یک سازمان وجود ندارد و بقای آن سازمان ، تنها ملاک تشخیص شایستگی آن لحاظ می شود.

ویلدفسکی نشان داد که اجرای سیستم برنامه ریزی ، زمان بندی و تنظیم بودجه عملی نیست . هر چند که انتقادات او باعث نشد سیستم برنامه ریزی ، زمان بندی و تنظیم بودجه از بین برود ولی از این سیستم عموماً به صورت یک سیستم منسجم و خالص مورد توجه قرار نمی گیرد.

این وضع این نکته را به اذهان متبادر می سازد که صرفاً تحلیل عقلانی وضعیت یک پدیده یا نظریه ، شرط کافی برای ارزیابی میزان بقای آن در فراگرد های جاری سازمان ها نیست. بلکه ممکن است سیستم به دلیلی که افراد به آن خو کرده اند، باقی بماند. از این رو همواره باید مترصد ارزیابی مجدد سیستم هایی بود که بقای خود را مدیون عادت بوروکرات های سنت زده هستند.

بوروکراسی نماینده و دموکراسی موثر

کافمن در مقاله «عدم تمرکز اداری و قدرت سیاسی» موضوعاتی چون رهبری، نمایندگی بوروکراتی و ایده قابلیت بی طرفی را به مثابه مباحث محوری عدم تمرکز مورد بررسی قرار داد.

او در مورد نمایندگی بوروکراتیک معتقد بود که:

- جوامع نوین به شیوه هایی نیاز دارند که متضمن مشارکت عامه و تضمین پاسخگویی اداره باشد.
- شیوه های سنتی نمایندگی دیگر از کفایت و تمامیت برخوردار نیستند و پاسخگویی تقاضاهای موجود نیستند.

رئیس انجمن علوم سیاسی آمریکا در جستجوی اندازه مناسبی بود که به اندازه کافی بزرگ باشد تا بتواند از افکار عوامانه اجتناب نماید و به اندازه کافی کوچک باشد که امکان مشارکت وسیع را فراهم سازد. او معتقد بود که حتی با این سیستم حکومتی، حداکثر مشارکت مردم به شرکت در انتخابات محدود می شود و به این دلیل بر ضرورت عدم تمرکز قدرت و اختیار تاکید کرد.

کافمن معتقد بود که بوروکراسی های دولتی در داخل دولت توسط مدیرانی (مدیران محلی) که تقاضای افزایش کنترل خودشان بر نمایندگی های اداری (بخش مخصوص خودشان) را دارند، مورد انتقاد قرار می گیرد. او معتقد بود که عدم تمرکز به یکی از دو صورت زیر رخ می دهد:

- واگذاری امتیازات برای افزایش نفوذ محلی در برنامه های دولتی

- مستقر ساختن کارگزارهای حکومتی با اختیارات حداقلی

به نظر می رسد که تمایل واحدهای محلی به استقلال با تمایل حکومت مرکزی به کنترل بیشتر بر واحدهای مرکزی در تضاد است و تعارضی دنباله دار را دارد که بر نحوه بودجه به نمایندگی های محلی و فراگردهای خط مشی گذاری عمومی تاثیر می گذارد.

در جمع بندی می توان گفت که کافمن معتقد بود:

- تفویض اختیار به واحدهای محلی الزاما موجب تحقق مشارکت مردم نمی شود
- اگر سایر قوانین اصلاح نشود و الزامات مشارکت فعال عامه مردم فراهم نشود این سیری که گفته شد سیستم فئودالی را شکل می دهد.

علیه لیبرالیسم

لووی در کتاب «پایان لیبرالیسم» معتقد است که فساد حکومت های دموکراتیک با ظهور پدیده آزادی خواهی گروه های ذینفع در بافت دولت آغاز می شود. او معتقد است این نفوذ فساد آور چهار شکل دارد:

- آزادی های گروه های ذینفع حکومت دموکراتیک را به فساد می کشاند چون انتظارات گوناگون از نهادهای دموکراتیک وضعیت آن ها را مغشوش می سازد.

- آزادی خواهی گروه های ذینفع ، حکومت را ناتوان می سازد. چون حکومت ها نمی توانند برنامه ریزی کنند و و نمی توانند اجرا کنند برنامه ها را

- آزادی خواهی گروه های ذینفع ، انضباط و نظم حکمرانی را تخریب می کند. و این عمل نمی گذارد که حکومت ها به عدالت برسند . چون هر حکومتی که از پیروی قوانین اجتناب نماید و بی نظمی کند ، خودش را خارج از دایره عدالت قرار می دهد

- آزادی خواهی گروه های ذینفع باعث ایجاد فساد در حکومت می شود که این فساد ادامه حیات حکومت را تضعیف می کند.

لووی مدعی بود که اختیارات دولتی به نفع گروه های ذینفع خصوصی تکه تکه شده اند و این باعث شده است که :

- حکومت غیر متمرکز ، ضعیف و ناتوان شود
- حکومت قادر به برنامه ریزی بلند مدت نیست
- گروه های ذینفع برای پیشبرد اهداف خصوصی گروه خود تلاش کنند نه اهداف عمومی جامعه.
- حکومت نهادی با کفایت در اختیار ندارد که بتواند در میان ارزش های متضاد گروه های مختلف، انتخاب درست و به نفع مردم کند.

اثر لووی نشان خوبی برای سال های ۱۹۵۰-۱۹۶۰ است؛ دو دهه ای که توسعه ، تعهد و تغییرات زیادی در اداره امور دولتی رخ داد. برنامه ای که برای خود آزمایی و اصلاح شکل گرفت و ارجحیت های زیادی را برای دهه های پیش رو به ارمغان آورد.

فصل پنجم: علم اداره در امتداد نهضت اصلاحات

هنگامی نهضت اصلاحات به هدایت رهنمون می گردد که به طور شایسته ای مبانی نظری و برنامه های عملی ختم شده به وضع موجود را در نظر آورده، تحلیل نماید. پس نیاز داریم تا این مبانی و برنامه ها را تحلیل و بررسی نماییم.

ریشه های نهضت عدالتخواهی در اداره دولت

در اواخر دهه ی ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، ولدو براین باور بود که رشته ی اداره دولت در موقعیت یک انقلاب قرار دارد؛ از این رو کنفرانسی را با شرکت دانشگاهیان جوان تر متخصص در اداره ی امور دولت تشکیل داد.

هدف این کنفرانس تعیین مباحث مربوط به اداره ی امور دولت و نحوه ی تحول آن برای مواجهه با چالشهای سالهای ۱۹۷۰ بود.

به سوی اداره دولتی نوین

فردیکسون در مقاله "به سوی اداره ی دولتی نوین" بر ضرورت گرایش به برابری اجتماعی، در عملکرد و زایش خدمات دولتی جدید، تاکید کرد.

براین اساس، اداره دولت باید پاسخگو به عامه، تجویزتر، مشتری مدارتر، هنجاری تر، و باوجود این همه، علمی تر باشد.

او دریافت که دوگانگی خط مشی- اداره، فاقد ضمانت اجرایی است؛ زیرا واضح است که اداره کننده، هم خط مشی گذار است و هم مجری خط مشی.

در واقع صاحب نظران اداره دولتی نوین قائل به آنند که "اداره کنندگان دولت بی طرف نیستند". آنها نباید بی طرف باشند، بلکه باید به مدیریت خوب و برابری اجتماعی، به مثابه ارزشهایی که باید کسب شوند یا اصولی عقلانی که باید رعایت شوند پای بند باشند. اداره دولتی نوین درصدد آن است که احکام قانونی، حتی المقدور به صرفه و کارآمد اجرا شوند، و خط مشی های اجرایی، اثر گذار و معطوف به بهبود کلی وضعیت زندگی عامه باشند.

تحقق این دعاوی به سازمان هایی با خصوصیات معین نیاز دارند، سازمان هایی که باید از تبدیل شدن آن ها به بوروکراسی های غیرمسئول و منفعلی که خود سبب بروز مسائل عمومی بزرگ تری شده اند، پرهیز شود.

فردیکسون نتایج احتمالی ایجاد مبنای هنجاری برای اداره امور دولتی را به صورت ذیل فهرست می کند:

۱. اداره امور دولتی سنتی با مبنا قرار دادن اهداف آفاقی (عینی)، از حمایت افراد متخصص، نویسندگان، تجار و طبقات تحصیل کرده متوسط و بالای متوسط برخوردار بود البته احتمال دارد اداره امور دولتی نوین از حمایت افراد تحصیل کرده و متخصص بهره مند بماند؛ مشروط بر اینکه اعضای این طبقه نیز به برنامه های دولت برای افزایش برابری متعهد شوند.

۲. اداره امور دولتی نوین در سیر تعهد به تامین برابری اجتماعی، ممکن است با مخالفت های گوناگون مواجه شود.

۳. اداره امور دولتی نوین ممکن است موجب ایجاد یک سیستم سیاسی جدید شود که در آن کارگزاران انتخابی، اساساً از سوی اکثریت و اقلیت ممتاز، سخن بگویند. درحالی که دادگاه‌ها و کارگزاران اداری، سخنگوی اقلیت غیرممتاز باشند؛ یعنی سخنگوی کسانی باشند که نه مزیت در اکثریت بودن برخوردارند و نه مزیت ممتاز بودن

اکنون وقتی پس از تقریباً چهار دهه (از ۱۹۷۰) به تحولات ناشی از اداره دولتی نوین نگریده می‌شود، اثر واقعی آن به درستی ادراک نمی‌شود؛ زیرا اداره دولتی و حکومت با رشته‌های علمی بسیاری سروکار دارد.

همچنین در عرصه عمل، اداره دولت و حکومت بانهادها، سازمان‌ها، اداره‌ها و واحدهای نمایندگی متعدد و متنوعی سروکار دارد که تغییر کوچکی در رفتار هریک از آنها، ممکن است مولد آثار زیاد و چشمگیری در صحنه حیات واقعی مردم در جامعه باشد.

ضمن اینکه می‌توان گفت، حریم کارگزار بخش عمومی در همه کشورها به طور یکسان در برابر جهت‌گیریهای سیاسی مصون نمانده است.

تحولات نظری رشته

به نظر می‌رسد که نظریه سازمان به طرق گوناگون از اداره دولتی نوین تأثیری پذیرد.

احتمالاً نظریه پردازان سازمان دولتی، به سوی علم اقتصاد رفاهی متمایل شوند؛ همچنین می‌توان تصور کرد تعدادی نظریه پرداز، مدل یا پارادایمی را درباره‌ی برابری اجتماعی ارائه نمایند.

همچنین احتمال دارد که نظریه پردازانی که از حیث رفتاری به سازمان دولتی تمایل دارند، به علومی چون جامعه‌شناسی، مردم‌شناسی، روان‌شناسی راغب گردند. همچنین ممکن است بسیاری از نظریه پردازان سازمان دولتی، با نظریه‌هایی در سطوح میانی در حوزه موضوعاتی چون نقش، گروه، ارتباطات و تصمیم‌گیری باقی بمانند و زیر چتر نظریه‌های کلانی چون "مدل برابری اجتماعی" قرار نگیرند.

تحولات محافل دانشگاهی رشته

تفاوت‌های زیادی میان خدمات عمومی و اداره امور دولتی وجود دارد؛ اولی توسط متخصصان میان رشته‌ای در مدیریت دولتی و برخی افراد ستادی کمکی در حوزه‌هایی نظیر تحلیل سیستم، بودجه بندی، کارکنان و نظایر آن شکل گرفته است. دومی توسط افراد متخصص حرفه‌ای اداره کننده مدارس، پلیس، دادگاه‌ها، نیروی انتظامی، سازمان‌های رفاهی و نظایر آن صورت بندی شده است؛ از این رو در برخی دانشکده‌ها، اداره امور دولتی به مثابه تخصص دوم و کلاً، معلمان، و کارشناسان امور رفاهی در نظر گرفته می‌شود.

برخی از برنامه‌های دانش اداره دولت و حکومت در دانشگاهها، به صورت فلسفی تر و هنجاری تر تنظیم می‌شوند؛ ضمن اینکه برخی نیز به سوی فنون کمی و مقداری مدیریت حرکت می‌کنند.

به هر حال به نظر می‌رسد که رشته خط مشی گذاری عمومی همچنان مورد استقبال دانشجویان باشد.

اکنون به نظر می رسد که این رشته بتدریج از سایر گرایشهای مدیریت فاصله می گیرد و به تبار سابق خود در دانشکده های حقوق و علوم سیاسی نزدیک می شود.

ماهیت عمل اجتماعی

ریولین اظهار نظر می کند که بارشد بخش عمومی اقتصاد کشورها، مسأله ایجاد انگیزه برای عمل موثر جدی تر می شود. شکست در عملکرد ممکن است دوعلت مرتبط به هم داشته باشد:

- شکست منفی: شکست در استفاده از محرک های بخش خصوصی برای نیل به اهداف عملیاتی دولت و شکست در اصلاح مجموعه پاداشها و تنبیهاتی که محرک های تحقق اهداف اجتماعی را خنثی می کنند؛ یعنی شکست در خنثی سازی بازدارنده ها.

- شکست مثبت: شکست در تنظیم محرک هایی که فعالیت کارگزاران و مجریان برنامه های غیر متمرکز را در جهت اهداف عملیاتی برنامه های مرکزی دولت فدرال هدایت می کنند؛ یعنی شکست در تمهید پیش برنده ها.

در عرصه کنش اجتماعی که مسأله هم حساس می شود و هم دشوار، معمولاً سه مفهوم عدم تمرکز، کنترل اجتماعی، و سیستم بازار را به مثابه نوشداروی وضع موجود تبلیغ می کنند.

در مجموع، به نظر می رسد که موفقیت این سه، به دو شرط بستگی دارد:

۱. بنیان نهادن معیارهای بهتر برای سنجش اثربخشی خدمات اجتماعی و به کارگیری این معیارها

۲. کوشش نظام یافته و پر قدرت برای یافتن و آزمودن روش های مؤثر و ارائه نتایج حاصل از آن ها به عامه.

در واقع این مهم نیست که چه کسی تصمیم می گیرد، مهم این است که سیستم از معیارهای مناسبی برای سنجش موفقیت برخوردار باشد.

دوقانون کلی برای بهبود معیار های سنجش عملکرد هر "کنش اجتماعی" قابل پیشنهاد است:

۱. باید از اتکا به یک معیار منفرد برای سنجش عملکرد در خدمات اجتماعی پرهیز کرد.

۲. معیارهای سنجش عملکرد باید منعکس کننده دشواری مسأله اجتماعی باشند.

محوریت اجرا

بر اساس دیدگاه پرسمن و ویلدفسکای، در برنامه ریزی و تحلیل خط مشی، باید دشواریهای اعمال یا اجرای آن نیز مدنظر قرار گیرد. هدف آنها جلب توجه به نزدیک بودن رابطه ای است که می توان بین خط مشی و اجرا در نظر گرفت.

اگر چه هنگام مباحثه می توان خط مشی گذاری و اجرا را تفکیک کرد، ولی در عمل هرگز نباید التزام متقابل این دو را نادیده گرفت. این دو باید حتی الامکان به نحو بهتری باهم تطابق داشته باشند.

تقلب در فراگرد دموکراسی

فردریک موشه و همکارانش، در گزارشی تحت عنوان واترگیت؛ رهنمودهایی برای حکومت مسؤول (۱۹۷۴)، به تحلیل حوادث و بحرانهای سیاسی ۱۹۷۲ آمریکا، درباره ی ریاست جمهوری نیکسون پرداختند.

واترگیت نام مجموعه ای از آپارتمان های اداری در واشنتگتن دی.سی. است. مسأله این بود که برخی از طرفداران نیکسون در ستاد انتخاباتی او، به دلیل تلاش برای ورود غیر قانونی به اداره مرکزی شورای ملی دموکراتیک (به مثابه یک پایگاه مبارزه انتخاباتی حزب رقیب که در مجموعه واترگیت قرارداداشت) و استراق سمع در آن، رسوایی به بار آورد؛ تا جایی که نیکسون بدین دلیل، مجبور به استعفا شد و این حادثه به واترگیت معروف گردید.

شورای متخب سنا برای بررسی مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری، یک میزگرد تخصصی از انجمن ملی اداره امور دولتی، به سرپرستی فردریک موشه تشکیل داد. براین اساس، نهادهای آموزشی، به تأکید بیشتر بر اصول علم اخلاق در بخش دولتی راغب شدند.

در نتیجه این میزگرد، انجام مراحل ذیل را مورد تأکید قرار گرفت:

۱. طراحی و توسعه قوانین و رهنمودهای اخلاقی پیچیده تری برای خدمات دولتی

۲. بنیان گذاران سوگند اداری

۳. ملزم ساختن برگزیدگان به شرکت در جلسات آموزش اصول اخلاقی

۴. تأسیس هیأت اخلاق خدمتی فدرال

۵. تمهید دفاتر بازرسی در هر نمایندگی اصلی حکومت، برای رسیدگی به شکایات احتمالی از تخلفات اخلاقی.

سخن آخر اینکه قاعده اخلاقی پیشنهادی توماس جفرسون به مثابه یک قاعده ی راهنما مورد تأکید قرار گرفت: "هرگاه کاری انجام می دهی که جز خودت بر آن آگاه نیستی، از خود بپرس که اگر همه دنیا شاهد رفتارم باشند، چطور باید آن را انجام بدهم! پس بر همان اساس عمل کن"

بوروکراسی عامه مردم

کریس لوف مزایای نماینده بودن را در معنای "مظهر جامعه بودن" بررسی کرده، نام "بوروکراسی نماینده" را برای تبیین بهتری از تأکید بر "حقوق مدنی در استخدام حکومتی" مطرح می کند.

وی مستقیماً سوال می کند که "چطور یک بوروکراسی می تواند از مشروعیت برخوردار باشد و از اعتبار عمومی استفاده کند، درحالی که نماینده همه بخش های جامعه خود نیست؟"

اصطلاح بوروکراسی نماینده از این معنی ریشه می گیرد که "همه گروههای اجتماعی حق دارند در نهاد های حکومتی خود مشارکت داشته باشند".

کریسلوف مطالعه خود را بردو پدیده متمرکز می کند: مجموعه ای از نهاد های اجتماعی یا "بوروکراسیهای دولتی"، و مفهوم مشخص "نمایندگی برای جامعه".

مفهوم بوروکراسی نماینده اساسا براین اعتقاد تاکید دارد که خدمات شهری باید کمتر طبقاتی و اشرافی باشند.

تأملی بر کوچک سازی دولت

لوین در مقاله "افول سازمانی و مدیریت تقلیل" چنین اظهار نظر می کند که سازمان حکومت نیز فنا پذیر و مضمحل شدنی است.

می توان علل افول سازمانی را در یک نوع شناسی چهارسولوی متمایز ساخت. در این نوع شناسی افول، دوبعد "خارجی بودن یا داخلی بودن علل بروز آن" و نیز "سیاسی بودن یا اقتصادی - فنی بدون ماهیت آن" مدنظر قرار می گیرد.

الف)) افول به دلایل سیاسی خارجی: منظور حالتی است که دولت در بحران های کوتاه مدتی نظیر فجایع طبیعی (مانند سیل و زمین لرزه) یا مداخلات حکومتی میان مدت (نظیر تجهیز نظامی) و یا برنامه های بلند مدت (مانند اکتشاف در فضا) درگیر می شود. افول در این حالت، خارج از کنترل سازمان است.

ب)) افول به دلایل فنی - اقتصادی خارجی: منظور حالتی است که ظرفیت محیط برای حمایت از سازمان در مسیر فرسودگی قرار می گیرد. نظیر اضمحلال تدریجی شهرهای مواجه شده با مشکلات مالی و افول ناشی از مشکلات اقتصادی در اثر تغییرات بازار و فناوری.

ج)) افول به دلایل سیاسی داخلی: منظور حالتی است که به دلیل ویژگی های داخلی، شکنندگی و ناپایداری، ظرفیت سیستم در برابر تقاضاهای بودجه ای و تعامل با محیط افزایش می یابد.

د)) افول به دلایل اقتصادی - فنی داخلی: سازمان های حکومتی در برابر آن آسیب پذیرترند زیرا آن ها معمولا فاقد درآمدهای تولیدی بازار هستند.

براساس آنچه لوین مورد اشاره قرار می دهد، آینده مطلوب و ترجیحی، ممکن است محتمل ترین آینده نباشد، از این رو، چشم انداز چنین وضعیتی باید ما را عمیقا مضطرب نماید.

بدین ترتیب کوچک سازی ظاهری دولت موجب استفاده منطقی تر از ساز و کار طبیعی بازار نمی شود و صرفا فراگردهای پیمان سپاری را به نفع برخی عوامل ذی نفوذ در ساختار دولت افزایش می دهد و به نوعی از دولت رفع مسؤولیت می کند و برخی مشکلات دولتی را برون سپاری می نماید.

اداره دولت و مدیریت تجارت

در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹، ادعای پرسروصدا این بود که حکومت باید تجارت گونه تر شود یا نظریه ها و فنون جدید تجاری را به کار گیرد. از این رو، آلیسون زمینه و محیط مدیریت بخش خصوصی و دولتی را مقایسه کرده، دیدگاههای مدیران آنها را تطبیق داد. وی سوالاتی را مطرح می کند :

- از چه حیث مدیریت خصوصی با مدیریت دولتی شباهت دارد؟

در پاسخ به مجموعه ای از وظایف کلی مدیریت اشاره می کند؛ نظیر آنچه گیولیک تحت عنوان برنامه ریزی، سازماندهی، کارگزینی، هدایت، هماهنگی، گزارش گیری، و بودجه بندی آورده بود.

- از چه حیث مدیریت خصوصی با مدیریت دولتی تفاوت دارد؟

او در پاسخ موارد زیر را مطرح می کند:

تفاوت ها	مدیران حکومتی	مدیران خصوصی
چشم انداز زمانی	افق زمانی نسبتا کوتاه	چشم انداز بلند مدت
دوره خدمت	کوتاه	طولانی
سنجش عملکرد	امکان محدود برای ارزیابی عملکرد	ارزیابی آسانتر
محدودیت های کارکنان	قیود و مقررات و محدودیت بیشتر	آزادی عمل بیشتر
برابری و کارایی	برابری در میان موسسه های گوناگون	رقابت و کارایی
فراگردها	شفاف تر	محرمانه تر
نقش خبرگزاریها و رسانه ها	انعکاس بیشتر	انعکاس کمتر
اقتاع و هدایت	مترصد اخذ تصمیمات معتدل، ائتلاف برای بقا	صدور دستور
تأثیر قضایی و تقنینی	تحت نظر گروههای بازرسی و نظارت دقیق	تبعیت از مدیر مافوق
خط کمینه	به ندرت یک خط قرمز واضح دارند	بدون نظارت دقیق
		خط قرمز های زیاد (میزان سود یا عملکرد و...)

آلیسون پیشنهادهایی برای پژوهش درباره ی مدیریت دولتی اختصاص می دهد. وی ضمن اتخاذ این نتیجه که تفاوت مدیریت بخش خصوصی و دولتی کمتر از شباهت آنهاست، نکات ذیل را مورد تاکید قرار می دهد:

- این تصور که هیچ مجموعه ای از اعمال و مهارت های مدیریت خصوصی مستقیما به بخش دولتی قابل انتقال نیست و نمی توان با به کارگیری آنها، به بهبود حائز اهمیت در عملکرد دولت پرداخت، تصویری نادرست است.

- بهبود عملکرد دولتی امکان پذیر است. تنها درس مدیریت خصوصی که بیشترین بار آموزشی را برای مدیریت دولتی دارد، ضرورت تلاش برای جستجوی بهبود اساسی از طریق شناسایی و آگاهی از کارکرد مدیریت است.

- مطالعه ی تطبیقی قواعد عملی مدیریت خصوصی که می تواند در زمینه هایی با مدیریت دولتی مرتبط باشد، ضروری است. می توان برای مدیریت بخش دولتی نیز طبقه بندیهای ویژه حسابداری، و قواعد و معیارهای جدیدی را ابداع و ایجاد کرد.

- یادگیری از تجربه امکان پذیر است

- کوشش برای توسعه مدیریت به مثابه یک حوزه از دانش، باید تأمل بر مسائل واقعی مدیران دولتی حرفه ای آغاز شود.

در پرتو این نکات ، راهبرد توسعه مدیریت دولتی باید موارد ذیل را در بر گیرد :

الف) معرفی تعداد قابل توجهی از موضوعات و مباحث قابل مطالعه درباره ی مسائل و مشکلات واقعی مدیریت دولتی

ب) تجزیه و تحلیل مستمر مباحث مورد مطالعه، برای تعیین اعمال بهتر و بدتر

ج) توسعه مطالعه تطبیقی نظام یافته

د) آموزش مستمر مدیران دولتی

بوروکراسی سطح خیابان

لیپسکای بسیاری از کارکنان ارائه دهنده کالاها و خدمات دولتی، در بسیاری از مواقع خط مشی گذار واقعی سیستم دولت بوده اند.

همه کارگزاران خدمات عمومی که مستقیماً در جریان انجام وظیفه خود با شهروندان در تعاملند و نیز همه کسانی که می توانند در روند اجرای کار این افراد، به طور اساسی اعمال قدرت و صلاحیت کنند، بوروکرات سطح خیابان نامیده می شوند.

نمونه ی بوروکراتهای سطح خیابان عبارتند از معلمان، افسران پلیس و سایر کارکنان مجری قانون در امور اجتماعی ، قضاوت، وکالت، امور دادگاهی، امور بهداشتی. در نظر شهروندان، نقش بوروکراتهای سطح خیابان، به وسعت عملکرد حکومت است و نقطه امید مردم برای جبران خلأهای قانونی محسوب می شوند.

علت این همه نفوذ بوروکراتهای سطح خیابان، علاوه بر ارتباط دوسویه با عامه مردم و بوروکراتهای سطح میانی و بالاتر، آشنایی و تسلط آنها به زبان بوروکراسی است! زبانی که بر اثر آشنایی با مجموعه قوانین، اهداف ، برنامه ها و به طور خلاصه فرهنگ اداره دولت، شکل گرفته و توسعه یافته است.

بودجه بی ثبات

کایدن بر آن است که محیط بودجه بندی تغییر کرده و به نظر می رسد که در آینده تحت شرایطی توأم با فشار مالی و عدم اطمینان سیاسی قرار گیرد.

کایدن فهرستی از عدم اطمینان های مرتبط با بودجه را به شرح ذیل فهرست می کند:

الف) عدم اطمینان های ناشی از تازگی

ب) عدم اطمینان های ناشی از یک ساله بودن چشم انداز بودجه ای

ج) عدم اطمینان های ناشی از مسائل پیش بینی

د) عدم اطمینان های ناشی از کنترل های بوروکراتیک و متمرکز

ه) عدم اطمینان های ناشی از فرسایش حساب پس دهی

خلاصه اینکه امروزه باید نوآوری و خلاقیت را برای اداره ی بهتر مالیه عمومی تشویق کرد تا به مسائل ذیل رسیدگی شود:

الف) انگیزاننده های کافی برای صرفه جویی و جلوگیری از ضایعات بخش دولتی ایجاد شوند.

ب) ابزار مناسبی برای مواجهه با هزینه های کلان سرمایه گذاری بزرگ مقیاس در طرحهای دولتی بلند مدت و پرمخاطره ، ابداع گردند.

ج) قراردادهای متنوع و متعدد دولت با سازمان های خصوصی، برای ارائه کالاها و خدمات مورد نیاز دولت، تنظیم شوند.

د) ابزارهای مناسبی برای مهار کردن و کنترل مالیات و جلوگیری از فرار مالیاتی ایجاد شوند.

خدمات دولتی در کشاکش دموکراسی و سلطه

آشفته‌گی حوزه بودجه بندی و مدیریت کارکنان به تحولاتی در مسیر بودجه بندی و نیز شکل گیری مدیریت منابع انسانی انجامید. بتدریج پژوهش های جدیدی صورت پذیرفت که در آنها برابری فرصتها، مقایسه ارزشهای مبادله، بهره وری، مدیریت کیفیت، و پرداخت براساس عملکرد و تقسیم سود تأکید شد.

در دهه ۱۹۹۰، مسأله تبعیض استخدامی و وضعیت زنان در حکومت، از جمله مسائل مهم روز بودند و دو موضوع مدنظر بود: یکی "پرداخت مساوی و ارزش قابل مقایسه" و دیگری "سقف شیشه ای".

خانمها در برابر کار مساوی با مردان، به طور تاریخی در برابر هر دلار دریافتی مردها، فقط پنجاه و نه سنت دریافت می کردند. بنابراین نهضت "ارزش قابل مقایسه در بخش دولتی" شکل گرفت. این نهضت برآن بود که از طریق مطالعه شغل، ارزش مشاغل را تعیین کند و حقوق افراد را براساس ارزش ذاتی مشاغل تعیین کند.

مسأله مهم دیگر پدیده ی "سقف شیشه ای" بود. در اواخر دهه ی ۱۹۸۰، هنگامی که خانمها ۴۸٪ نیروی کار دولت را تشکیل می دادند، فقط ۱۱٪ مشاغل مدیریتی را در سطوح عالی اجرایی خدمات دولتی برعهده داشتند. این امر سبب شد که صداهایی علیه وجود سقف های شیشه ای و نامرئی در برابر صعود خانمها به منصب های بالاتر و سطوح عالی حکومتی ، بلند شود.

براساس تعریف ویلارد و برترز "مذاکره جمعی، همان دموکراسی صنعتی است". این گفته مجادلاتی را در پی دارد؛ به ویژه آنکه به نظر می رسد که کارکنان دولت، بیش از کارکنان بخش خصوصی از پدیده ی "دموکراسی صنعتی" محروم خواهند ماند! زیرا کارکنان دولت باید از مقالات عالی منتخب دموکراسی سیاسی تبعیت کنند و هرگونه مخالفت آنها، به نوعی مخالفت با دموکراسی تلقی می شود؛ درحالی که در بخش خصوصی چنین محدودیتی وجود ندارد؛ در واقع مدافعان استیلائی حکومت و خدمات شهری برآنند که مذاکره جمعی، دموکراسی سیاسی را تهدید می کند.

چیستی علم اداره

روزنبلوم در مقاله "نظریه اداره دولت و تفکیک قوا" برآن است که گاهی اوقات رشته اداره ی دولت به خاطر فقدان یا ضعف هسته ای نظری، به شدت در رنج است؛ به طوریکه برخی افراد چون رابرت پارکر ادعا کرده اند که "واقعا موضوعی با نام اداره دولت وجود ندارد" یعنی هیچ علم یا هنری نمی تواند با این عنوان تاسیس شود و یا حتی هیچ مهارت یا حرفه ی منسجمی.

براساس دعوی روزنبلوم، "مسأله محوری نظریه معاصر اداره دولت، آن است که از سه نگرش جداگانه به چیستی علم اداره، مشتق شده است" که عبارتند از :

رویکرد مدیریتی: خوبی یا بدی یک الگوی سازمانی خاص، براساس ارتباط ریاضی ویژه ای بین "ورودیها" و "خروجیها" تعیین می شود؛ اگر دومی بیشینه و اولی کمینه شده است، یعنی یک "خوب اخلاقی" نتیجه شده است.

بنابراین در رویکرد مدیریتی، خوبی یا فضیلت با رابطه این دو عامل ارتباط دارد که کارایی یا عدم کارایی نام می گیرد. رویکرد مدیریتی به علم اداره، ساختار سازمانی را در مسیر تبدیل شدن به بوروکراسی آرمانی ماکس وبر توسعه می دهد. ضمن اینکه نگاه این رویکرد به افراد، غیر مشخص است. این رویکرد، این حقیقت را مدنظر قرار می دهد که گویا افراد موردنظر، مستخدم، مشتری یا قربانی نمایندگی های اداره دولت هستند.

رویکرد سیاسی: جوهر رویکرد سیاسی به اداره دولت، بر ارزشهای نمایندگی، مسوولیت پذیری سیاسی و حساب پس دهی کارگزاران منتخب تأکید می کند. در این رویکرد، به جای تأکید بر خطوط واضح تخصص گرایی کارکردی، و عواملی نظیر سلسله مراتب، وحدت رویه و استخدام بر مبنای صلاحیت های اداری، برگستره و مزایای تکثرگرایی سیاسی در اداره دولت تأکید می شود. در گستره ای که طرح سازمانی مطلوب این رویکرد، ایجاد می شود، ساختار سازمان به صحن احزاب سیاسی شباهت می یابد؛ صحنی که در آن تقریباً به هرکسی وعده ای داده می شود؛ بدون اینکه ارجحیتهای واضح و شایستگی های فردی در نظر گرفته می شود؛ در واقع وعده های مذکور برای حل تضادهای داخلی، مبادله می شوند. هر فرد را براساس علائق او، از حیث همانندی با یک گروه سیاسی، تعیین هویت می کند.

رویکرد حقوقی قانونی: رویکرد قانونی به اداره دولت، در روند تاریخ ایالات متحده، تحت الشعاع دو رویکرد دیگر (یعنی رویکرد سیاسی و به ویژه رویکرد مدیریتی) قرار گرفته است.

این رویکرد ابتدا از سه منشا و منبع مرتبط به هم مشتق شد.

منشأ اول "قانون اداری"، منشأ دوم نهضت "قضایی کردن" اداره دولت، و منشأ سوم "قانون اساسی" است.

رویکرد قانونی به اداره دولت سه ارزش محوری نیز دارد. ارزش اول، رویه معطوف به فراگرد است. این ارزش به هیچ مجموعه معینی از الزامات و استانداردها محدود نمی شود، این ارزش به رویه های ضروری برای حفاظت از افراد در برابر کینه جویی، استبداد، هوسبازی یا صدمات غیرقانونی حکومتها، مربوط می شود.

ارزش دوم، با حقوق ذاتی افراد ارتباط دارد و مترصد حداکثرسازی حقوق و آزادی های فردی است.

ارزش سوم، برابری ارزش های قضایی است، این ارزش با داوری غیرعادلانه یا رفتار تبعیض آمیز میان افراد مبارزه می کند.

در هر زمینه فعالیت، شکل ساختار دقیق شاخصه قضایی تغییر می کند ولی آنچه در همه حال ثابت می ماند، استقلال و بی طرفی بازپرس دادرسی (دادستان) است.

تاکید بر رویه های قانونی و حقوق ذاتی و برابری افراد، مدل ساختاری رویکرد قانونی را به سمت و سویی هدایت می کند که هریک از افراد را به مثابه موجودیتی منحصر به فرد و در شرایطی منحصر به فرد، در نظر آورد.

ضرورت تفکیک قوا؛ به نظر می رسد که نمی توان رویکردهای مدیریتی، سیاسی و قانونی به اداره دولت را ترکیب کرد. شاید به این دلیل که این رویکردها در قالب فرهنگ سیاسی خاصی شکل گرفته اند که جداسازی و تفکیک قوا را بر انسجام عمل سیاسی ترجیح می دهد. رویکرد مدیریتی به طور محکمی با قوه مجریه پیوند دارد. رویکرد سیاسی بیشتر با امور خط مشی گذاری و قانون گذاری ارتباط پیدا می کند. رویکرد قانونی و حقوقی نیز بسیار مرتبط با امور قضایی است.

تعارض اخلاق با کار برای دولت

تامپسون این سوال را مطرح می کند که "آیا رعایت اخلاق اداری امکان پذیری است؟".

به نظر وی، دو نظریه ی ظاهرا پذیرفته شده، امکان پذیری اخلاق در حکمرانی را نفی نمی کنند: نظریه اخلاق بی طرفی، و نظریه اخلاق ساختار.

نظریه اخلاق بی طرفی بر آن است که "چون کارگزاران حکومت، درباره حقوق دیگران تصمیم گیری می کنند، باید بی طرف باشند" در حالیکه اگر کارگزاران حکومت به راستی بی طرف باشند، نمی توانند تصمیمات خود را به نمایندگی آراء عامه اخذ کنند. پس وظیفه نمایندگی با اخلاق بی طرفی تعارض دارد.

نظریه اخلاق ساختار بر این معنی تاکید دارد که این سازمانها هستند که مسوول طراحی، توسعه و اجرای خط مشی های دولتی هستند، نه افراد از این رو ما نمی توانیم و نباید درباره ی کارگزاران حکومت قضاوت اخلاقی داشته باشیم.

البته وی تاکید می کند که حتی وقتی که نقشی کاملا و قانونا، رفتار اداری کارگزار دولتی را محدود می کند، مسوولیت وی به طور کامل ملغی نمی گردد؛ زیرا کارگزار مذکور می تواند از سرزنش اتخاذ یک تصمیم خاص فرار کند، ولی نمی تواند از مسوولیت اخلاقی خود برای پذیرش محدودیتهای ساختار و نقش تحمیل کننده ی آن تصمیم فرار کند.

بنابراین رعایت اخلاق اداری امکان پذیر است، یا لااقل می توان گفت که هیچ کدام از دونظریه ی مغایر با آن قانع کننده نیستند.

پذیرش امکان پذیری رعایت الزامات اخلاقی در دولت، هم برای اقدام و اهتمام به اجرایی کردن، و هم برای اینکه اعمال افراد، با محتوایی معنی دار مدنظر قرار گیرند، ضرورت دارد.

هفت تله ی کشنده در برابر خط مشی گذار

ملتنسر در فراگرد خط مشی گذاری از "هفت گناه مهلک تحلیلگران خط مشی" بحث می کند :

۱. مسیرزدگی: منظور از مسیرزدگی آن است که ادارک و سیر تفکر آگاهانه خط مشی گذار در یک شیار، خط یا مسیر از پیش ترسیم شده قرار می گیرد؛ که به دنبال راه حل جدید نمی گردد. گاهی اوقات علت مسیرزدگی، جو روشنفکری و سیاسی موجود است.

۲. کم اطلاعی و دوری از دسترس: دوری، هم از حیث جغرافیایی و هم از حیث نا آشنایی با مفاهیم مورد بحث.

۳. دیرکرد و تأخیر: اخذ تصمیم مناسب و متوازن از حیث زمان، دقت، و موقعیت از اهم مسوولیت های تحلیل گر خط مشی است و تحلیل گر حق ندارد با تاخیر خود، منافع عمومی را تهدید نماید.

۴. سطحی نگری و آگاهی ناچیز: گاهی اوقات به سرعت برای کسب اطلاعات اقدام شده، به اطلاعاتی سطحی اکتفا شده، و فی البداهه برای تصمیم گیری اقدام می شود.

۵. برخورد واکنشی و موضوع زدگی: سازمان هایی که به طور واکنشی با ((مسائل و موضوعات به وجود آمده)) برخورد می کنند، ممکن است آینده را از دست بدهند یا کلیه منابع خود را صرف رسیدگی به چند موضوع خاص نمایند و موضوعات مهم تری را فدا کنند.

۶. هوسبازی و تغییر خودخواهانه: منظور از هوسبازی، ایجاد تغییر تعصب آلود در شرایط موجود است. گاهی اوقات تحلیلگران صرفاً برای نیل به منافع خود، به اتخاذ تصمیم می پردازند

۷. مصلحت اندیشی سیاست زده: مصلحت اندیشی های ارباب رجوع، به ویژه درباره رفتار کسانی که از طریق انتخابات به قدرت رسیده اند، تأکید برآن دارد که آنها همواره باید راستگو باشند. خط مشی گذاران و تحلیلگران آنها، خط مشی های آشفته ای را اتخاذ می کنند؛ زیرا از گروههای ذی نفع متعددی تأثیر می پذیرند و خط مشی های آنها تا حد زیادی سیاست زده می شوند. همچنین به نظر می رسد که در وضع موجود، این نگرانی وجود دارد که نیازهای جامعه فراموش شوند.

خصوصی سازی و حاکمیت

رونالد موء در بحث از "کشف محدودیت های خصوصی سازی" ضمن تحلیلی عقلانی و قانونی، به ارزیابی کاربرد ابزار خصوصی برای تحقق اهداف عمومی می پردازد.

نهیضت خصوصی سازی با این اعتقاد آغاز شد که بخش خصوصی در انجام برخی از وظایف، کارآمدتر و به صرفه تر از بخش دولتی عمل می کند. تعریف و ارائه معیار برای تعیین وظایف بخش عمومی کارآسانی نیست. مهمترین ویژگی منحصر به فرد و متمایز کننده بخش عمومی، در مفهوم استقلال و حاکمیت نهفته است.

برخی ویژگی های حاکمیت:

۱. حاکمیت از مشروعیت قانونی حق استفاده از زور، برای تحمیل خواسته های خویش، برخوردار است.
 ۲. فقط حاکمیت می تواند به طور قانونی با حاکمیت دیگر وارد جنگ شود.
 ۳. حاکمیت از خطا مبرا است؛ یعنی کسی نمی تواند به جز تحت اجازه حاکمیت، علیه آن اقامه دعوی و دادخواهی کند.
 ۴. حاکمیت غیر قابل تقسیم است
 ۵. حاکمیت می تواند منکر بدهی شود، ولی نمی تواند اعلام ورشکستگی نماید.
 ۶. حاکمیت حق دارد قوانینی را برای حفاظت و نیز انتقال مالکیت عمومی و خصوصی وضع کند.
- محدودیت های خصوصی سازی : وقتی امنیت ملی مطرح باشد، خصوصی سازی صریحا محدود می شود. محدودیت دیگر خصوصی سازی، امنیت عامه است. تفویض برخی وظایف بخش عمومی به بخش خصوصی، به طور اجتناب ناپذیری حساب پس دهی سیاسی را تضعیف می کند.
- یکی از موثرترین و نیرومندترین عوامل محدود کننده ی روند خصوصی سازی در امریکا، شیخ فساد است.
- ناتوانی نهیضت خصوصی سازی در مبادرت به تلفیق نظریه های اقتصادی با نظریه مکمل حقوق عمومی و نظریه های اداره دولت، نقطه ی ضعف مرگبار خصوصی سازی است.
- اکنون وجود یک نظریه یا لااقل مدلی که مجموعه ای از معیارهای تمییز وظایف بخشهای خصوصی و عمومی را معرفی نماید، ضرورت دارد. آنچه برای بخش خصوصی بسیار مطلوب است، آن است که از یک بخش دولتی دست اول بهره مند باشد.

فصل ششم: تقدیمی بر بازآفرینی حکومت

میراث ماندگار علم اداره

هر علم بر مبنای تعدادی اصل زیر بنایی شکل می گیرد این اصول ممکن است بر اساس بدیهات اولیه عقلی یا تحلیل های بعدی نظریه پردازان طراحی شود. بدین ترتیب به مرور زمان ممکن است اصول جدیدی بر اصول قبلی افزوده شوند یا اصول قبلی مورد تجدید نظر قرار گرفته و اصلاح گردند.

هرچه یک اصل در مدت بیشتری از تاریخ علم مذکور پایدار باشد اثر ماندگار تری بر تحولات علمی آینده خواهد داشت.

دولت در سیطره ی مردان

در سال های ۱۹۹۹-۱۹۹۰ مباحث مهمی درباره ی سازمان ها مطرح شد در این سال ها تفکر ساز مانی همواره یکی از مبانی اصلی اداره ی امور دولتی و نیز امور بازرگانی بود در حالیکه در دهه پایانی قرن بیستم خطوط جدیدی از تفکر دیدگاه های اداره ی دولت به فرهنگ سازمانی و عملکرد سازمانی را عمیقا تحت تاثیر قرار داد. تحلیل گرای تانیث گرای سازمان نظیر جوان آکر برآنند که کنترل دیرپای مردان در سازمان ها تقریبا سلطه ی دیدگاه انحصاری مردان را در نظریه ی سازمان موجب شده است. یعنی چشم انداز سازمان های تحت سلطه ی مردان از عینک مردان عبور کرده است. آکر برآن است که لاقلا چهار مجموعه از فراگردهای جنسیت زده به بقای این واقعیت مردگرایی در سازمان ها استمرار بخشیده است:

۱. تقسیم بندیهای جنسیت زده که مولد الگوهای جنسیت گرا برای مشاغل (تحت عنوان مشاغل مردانه و مشاغل زنانه) است.
۲. توسعه ی نمادها و تصورات مردگرایانه در سازمان.
۳. تعاملات حالت پذیرفته از تحمیل سلطه و فرمانبرداری.
۴. فعالیت ذهنی افرادی که به طور آگاهانه تحت تاثیر ساختار جنسیت زده کار و فرصت شغلی قرار می گیرند.

استیور بر آن است که مادامی که ما از حاکمیت نگاه جنسیت زده در موسسه های اداری خود غفلت می کنیم بانوان با شرایطی مواجه می شوند که یا با هویت اداره مردگرا کنار بیایند یا بپذیرند که از سلسله مراتب بوروکراتیک کناره گیری کنند.

بنابراین رهبران سازمان های امروز سه انتخاب دارند:

۱. کاری انجام ندهند و منتظر باشند تا مساله خودش به مرور زمان حل شود.
۲. برای طراحی آگاهانه سازمان های پذیرا تر در برابر منش های زنانه اقدام کنند.

۳. امیدوار باشند که زنان مدیریت طلب متقاعد شوند که باید بیشتر شبیه مردان شوند.

این دیدگاه با ملاحظه ی موانع بین بخش خصوصی و دولتی به ظاهر برای حمایت از آزادی همگانی و مقابله با ستم دیدگی گسترده در وضعیت موجود پی ریزی شده و شکل گرفته است.

فروپاشی ناشی از ساختار

ارزش های کارایی و اداره غیر شخصی همراه با توصیه هایی برای اجرایی شدن آنها در فراگرد حکومت سیستم اعتقادی جذابی را در اوایل قرن بیستم شکل داد که می توان ان سیستم را چشم انداز اصلاح بروکراتیک دانست.

در روند اصلاحات بر ضرورت بررسی دقیق تر عقاید ذیل از پارادایم بروکراتیک تاکید شد:

الف) تفویض اختیار مشخص به طوری که نقش همه افراد در قوه ی مجریه مشخص گردد.

ب) استفاده از قوانین و رویه های متحدالشکل در اعمال اختیار (از سوی کارگزاران)

ج) شناسایی متخصصان موضوعات مستقل نظیر مهندسان، کارگزاران متعهد قانونی، و مجریان خدمات اجتماعی، در واحدهای صفی و متخصصان ساختمان، حسابداری، خرید، امور کارکنان و تشکیلات و روش ها در واحدهای ستادی.

د) تعیین مسئولیت های حساس رعایت قواعد خرید و کمینه سازی قیمت پرداختی بابت تهیه کالاها و خدمات از بخش خصوصی.

ه) تعیین مسئولیت های حساس اداره امور مالی در روند تنظیم بودجه اجرایی و جلوگیری از فزونی هزینه واقعی از تخصیص های معین.

و) تعیین مسئولیت های حساس اداره امور کارکنان در روند طبقه بندی مشاغل، بررسی درخواست ها و انتصاب در منصب ها.

ز) افزایش صداقت و اثربخشی کل قوه ی مجریه مادامی که با وظایف ستادی متمرکز به کنترل یک جانبه فعالیت واحدهای اداره صفی می پردازد.

بارزلی و ارمجانی ضمن تامل بر امکان حل معمای پارادایم بروکراتیک امکان ترکیب بندی یک جایگزین و شکل گیری پارادایم فرا بروکراتیک را در یک دیدگاه تاریخی مد نظر قرار می دهند. استفاده روز افزون از اصلاحاتی نظیر مشتری، کیفیت، خدمات، ارزش ها، انگیزاننده ها، نو آوری، توانمند سازی و انعطاف پذیری جامعه برای اصلاح عملکرد حکومت نشان می دهد که پارادایم بروکراتیک دیگر منبع منحصر به فرد ایده و عقیده برای مدیریت دولتی نیست.

برخی در جستجوی عملکرد بهتر به حکومت آزاد از محدودیت اعتقاد دارند در حالی که برخی دیگر مترصد طرح بحث باز آفرینی حکومت بوده مردم را به استقبال از تغییرات چشم گیر در رفتارهای عملی و آرایش فعالیت های دولتی تشویق می کنند.

تجارب دانشمند علوم سیاسی

نفوذ علوم سیاسی در خط مشی گذاری معرف یکی از مرزهای تحلیل خط مشی است. بطور بدیهی جایگاه تحلیل گر خط مشی در عرصه ی خط مشی گذاری و اجرای برنامه در رقابت با افرادی که در سایر تخصص های حرفه ای آموزش دیده اند و سیاستمدارانی که از آموزش حرفه ای برخوردار نبودند تفوق می یابند.

در جایی که علوم سیاسی شایع می شود تحلیل گر خط مشی باید تحمل ابهام، آشفتگی و ناکامی را داشته باشد.

مشاوران خط مشی توصیه می کنند که خط مشی گذار باید عینیت گرا و عقلانی عمل نماید. مراحل تصمیم گیری عقلانی و آفاقی عبارتند از:

۱. تعریف مساله ای که قرار است هدف خط مشی گذاری باشد.
۲. تشخیص مجموعه کامل تقاضاهای مرتبط با تصمیمی که قرار است اخذ شود.
۳. فهرست کردن همه ی گزینه های خط مشی.
۴. تعیین منابع ضروری برای نیل به هر گزینه.
۵. محاسبه مزایا و هزینه های پیوسته به هر گزینه.
۶. اخذ تصمیم درباره ی همه اطلاعات مرتبط به نحوی که بیشترین مزایا از کمترین هزینه حاصل گردد.

سیاسیت زدگی ممکن است در همه مراحل خط مشی گذاری به طور شایع و مستمر نفوذ نماید. ضمن این که خط مشی گذاری نمی تواند کاملاً بی طرف باشد.

علاوه بر این باید هشیار بود که برخی مسائل غیر قابل حل هستند. به ویژه برخی که حاصل تضادها و تعارض های سیاسی بوده تحلیل خط مشی را با محدودیت مواجه می سازند. وظیفه ی مشاور خط مشی در چنین مواقعی آن است که کمک کند تا خط مشی گذار با این گونه مسائل کنار بیاید.

و سخن آخر اینکه هنگامی که سیاستمداران تمایل دارند در مصدر امور قرار گیرند و خود محور باشند پس تحلیل گران خط مشی باید برای مواجهه با ابهام و ناکامی بردبار باشند.

پیشنهادهای و چشم اندازهای بودجه

بحث از بودجه و اندازه گیری عملکرد حکومت با مسائلی چون قوانین ناظر بر مسئولیت های مالی، تمرکز قوه مقننه بر سنجش عملکرد، برنامه ریزی راهبردی، برنامه ریزی عملکرد سالیانه و گزارش گیری، حساب پس دهی مدیریتی و انعطاف پذیری و تفریغ بودجه، طرح های آزمایشی، و پیشنهاد های قوه ی مجریه سرو کار دارد.

بحث از رعایت احتیاط در سنجش عملکرد حکومت با مواردی نظیر مباحث ذیل ارتباط دارد:

دشواری توافق درباره اهداف قابل مذاکره، مسائل موجود در توسعه معیارهای سنجش نتایج برنامه ها، محدودیت های توفیق حکومت های ملی و محلی، عدم موفقیت کوشش های سنتی برای مرتبط ساختن سنجش عملکرد بودجه، تلاش

های جاری دولت فدرال برای چندگانه ساختن معیارهای سنجش نتایج یا گره زدن آن به بودجه بندی، و اینکه فراگرد اثرگذاری قوه مقننه در مقایسه با فعالیت قوه مجریه، با محدودیت های بیشتری مواجه می شود.

نکته این است که فراگرد بودجه تغییر نخواهد کرد، مگر اینکه تصمیم گیرندگان، به هنگام اخذ تصمیم درباره ی تخصیص ها، از اطلاعات حاصل از تحلیل عملکرد برنامه ای استفاده نمایند. البته اخذ این اطلاعات برای تغییر فراگرد خط مشی گذاری، شرط لازم است نه شرط کافی. احتمالاً تحول واقعی فقط هنگامی رخ می دهد که فرهنگ اندازه گیری عملکرد، در فراگرد خط مشی گذاری رسوب نماید. از این رو، در کوتاه مدت فقط باید بر توسعه معیارهای عملکرد برای مدیریت واحدهای نمایندگی تاکید شود.

باز آفرینی حکومت؛ بوروکراسی در بوروکراسی

کلیتتون در بررسی عملکرد ملی، آمریکا اینچنین اعلام می کند که: اعتماد عمومی به حکومت فدرال خیلی پایین آمده است. همچنین از وخامت بودجه آمریکا نیز سخن هایی را ارائه می دهد. در این گزارش به وخامت های اوضاع آمریکا اشاره کرده است. او همچنین در این گزارش تاکید می کند که رهبران ملی برای حل بحران ها بوروکرات ها را سرزنش کرده اند و به مقابله با بوروکراسی پرداخته اند.

شاید مشکل اساسی این باشد که در عصر اطلاعات از بوروکراسی های عصر صنعت استفاده می کنند. امروزه به این نتیجه می رسیم که بوروکراسی های بزرگ و اسراف کار دیگر نمی توانند به مردم آمریکا خدمت کنند.

کلیتتون اشاره می کند که برای اینکه از این اوضاع وخامت بارها شویم؛ راه حل این است که سازمان های کارآفرین را ایجاد کنیم. این موضوع روشن است که حکومت فدرال، حکومتی آسیب دیده است و باید تعمیر شود و هرچا توفیقی دیده می شود به خاطر چهار ویژگی است (مشخصه های حکومت های کارآفرین):

الف) عبور از خط قرمز:

حکومت های کارآفرین خط قرمز را رها کرده و از سیستم هایی که در آن ها افراد باید پاسخگوی رعایت قواعد باشند، به سیستم هایی که در آن ها افراد باید پاسخگوی نیل به نتایج باشند، متحول می شوند. این نوع حکومت ها لایه های غیر ضروری مقررات را که مانع نوآوری می شوند را دور می ریزند و از سازمان ها مقررات زدایی می کنند.

ب) اولویت دادن به مشتری ها

حکومت های کارآفرین بر کسب رضایت مشتریان اصرار دارند. آن ها برای ارضای نیازهای مشتریان به تجدید ساختار در عملکرد های خود می پردازند و از پویایی های بازار و ایجاد رقابت برای برانگیختن کارکنان استفاده می کنند. البته باید دقت کنیم که مشتری در اینجا لزوماً شهروند نیست؛ چون همه اتباع کشور شهروندند ولی تعداد زیادی از آن ها مشتری هستند.

ج) توانمند سازی کارکنان برای نیل به نتایج

این حکومت ها افرادی را که در خطوط اول کار می کنند را توانمند می سازند تا خودشان تصمیم بگیرند و مسایل را حل کنند. آن ها کارکنان خط اول را صاحب اختیار می کنند تا بتوانند از آن ها پاسخگویی را طلب کنند.

(د) بازگشت به بنیان ها : ایجاد حکومت بهتر و کم هزینه تر

اینگونه حکومت ها مدام دنبال راه هایی می گردند که کار بهبود پیدا کند و کاهش هزینه در دولت داشته باشیم.

خلاصه اینکه باید دقت کنیم که نباید ارزش های سنتی و حکمرانی دموکراتیک مانند عدالت ، دموکراسی قربانی شوند. باید به دنبال تحول در بوروکراسی هایی بود که نمی توانند از این ارزش ها حمایت کنند.

در طول سال های متمادی مدیریت دولتی راغب شده است که از رویکردهای غالب در مدیریت پیروی کند. مثلا در حکومت آمریکا از مدل های شرکت خصوصی مانند جنرال موتور استفاده کردند تا در سازمان های فدرال تحول ایجاد کنند.

البته باید توجه کرد که استفاده از مدل های بخش خصوصی زمانی بوده است که حکومت فدرال حس تعقیب رسالت های خویش را از دست داده است؛ اخلاق خدمات عمومی تنزل کرده و از همه مهم تر حس وفاداری به مردم را از دست داده است.

نقدی بر بازآفرینی حکومت؛ در جستجوی دولت کارآمد

بازدهی و کیفیت در بخش عمومی

تحولات اجتناب ناپذیر برای بازآفرینی شایسته ی حکومت

- تأثیرات برون سپاری (خصوصی سازی) بر حکومت
- تأثیر بر وضعیت نیروی کار مورد نیاز
- در شرایط جدید بخش قابل توجهی از کار حکومت توسط افرادی انجام می شود که کارمند دولت نیستند.
- حذف یا تغییر نقش مدیران میانی
- ۲ سؤال مهم
- حکومت چه کارهایی را باید انجام دهد؟
- حکومت باید از چه چیزهایی مطلع باشد؟
- به پیمان دادن و برون سپاری، نوش داری همه ی مسائل و مشکلات حکومت ها نیست
- برون سپاری و دولتی سازی در دو سوی یک طیف قرار دارند
- اصول بازرنگری عملکرد ملی
- حذف تشریفات
- اولویت دادن به مشتریان

- توانمند سازی کارکنان
- نتیجه گرایی
- کاهش اندازه ی حکومت
- هدف از گزارش بازنگری عملکرد ملی:
- این گزارش مشتمل بر مجموعه ای توصیه بود که با هدف **بهبود عملیات و کارآیی دستگاه اجرای رئیس جمهور** تدوین شده بود.
- موفقیت برنامه ی بازنگری، در گرو مشارکت و همراهی کنگره و ریاست جمهوری بود.

ارتعاش شبکه های قدرت در روابط میان حکومتی

- تاریخچه
- ظهور اصطلاح روابط میان حکومتی با ظهور رفتار جدید و تلاش حکومت های ملی برای مبارزه با ویرانی های اجتماعی و اقتصادی رکورد بزرگ
- تعریف روابط میان حکومتی
- بر ترکیب های گوناگون اتصال، وابستگی متقابل، و نفوذ میان کارگزاران انتصابی و انتخابی دولت، در منصب های گوناگون و در سطوح متفاوت دلالت داشته، به بحث از قلمروهای متنوع فعالیت نمایندگی های عالی دولت در حوزه های سیاسی، مالی و خط مشی گذاری عمومی می پردازد
- در روابط میان حکومتی بر اهمیت نوعی نگرش سیستمی به مجموعه تعاملات عناصر و اجزاء فعال در عرصه ی حکمرانی پرداخته می شود
- دوره های هشت گانه ی پیشنهاد شده برای تحلیل روابط میان حکومتی
- اجزای قابل تأمل در هر یک از این دوره ها
 - چه مسائلی بر دستور کارهای خط مشی های عمومی مسلط بوده اند؟
 - چه نوع ادراک های مسلطی بر مشارکت رر سالی واحدهای حکومتی سایه می افکنده اند؟
 - از چه ساز و کارها و فنونی برای اجرای وظایف و تحقق اهداف میان حکومتی استفاده می شده است؟
- لایه های رسوبی شکل گرفته و به جای مانده از خط مشی های قبلی، حرکت خط مشی های جدید را دشوار می سازند
- دوره ی تضاد
- بر شناسایی صحیح حدود قضایی و محدوده های اعمال قدرت انواع واحدهای حکومتی و تعریف مرزهای عمل تأکید می شد
- دوره ی همکاری

• تا حدودی سطح همکاری [بین حکومت ها] بیش تری از این دوره گزارش شده است

• مقتضی این دوره، نوآوری در خط مشی گذاری برای برنامه ریزی ملی، بهبود اعتبار مالیاتی وقاعده مند ساختن اعانه های ملی بوده است
دوره ی تمرکز ۳.

• روابط میان حکومتی از حیث ویژگی ها و کارکردها به صورت متمرکزتری تعریف می شدند.

• حکومت ملی به مخزنی برای اعطای منابع مالی تبدیل شده بود
دوره ی خلاق ۴.

• بنیان روابط میان حکومتی بر همکاری و تمرکز نهاده شد
• در این دوره ابداعات زیادی در روابط میان حکومتی مطرح شد
• سه ساز و کار برنامه ریزی زمانی، کمک های پروژه ای و مشارکت شهروندی روابط میان حکومتی را تحت تأثیر قرار دادند
دوره ی رقابت ۵.

• مسائل محوری خط مشی، ظاهر شدند
• مسائل مربوط به رفتار بوروکراتیک و صلاحیت های اداری و اجرای مطرح شدند

• توجه به عملکرد اداری و ضرورت بهبود عملکرد افزایش یافت
• مطرح شدن فشار برای تغییر روند کمک ها و گاهی تمایل به معکوس ساختن سیر کمک ها

• مسأله ی تسهیم درآمد عمومی در دوره ی نیکسون مطرح شد
• گروه های ذی نفع وجه کارکردی و تخصصی برنامه را تحت الشعاع قرار دادند.

• ۷ گروه ذی نفع عمومی که معمولاً هفت بزرگ نامیده می شوند بر روند تسهیم درآمد، یک پارچه سازی کمک ها و سایر حوزه هیا تقسیم منافع، تأثیر قابل توجهی داشتند

• این ۷ گروه عبارتند از

۱. شورای حکومت های ایالتی
۲. انجمن ملی استان داران
۳. شورای ملی قانون گذاری ایالتی
۴. انجمن ملی ارگزاران بخش ها
۵. مجمع ملی شهرها
۶. کنفرانس شهرداران ایالات متحده

۷. انجمن بین المللی مدیریت شهرها و بخش ها
- حوزه های مورد علاقه ی هفت بزرگ: درباره ی مسائلی نظیر بزرگ راه ها، رفاه عمومی، تحصیلات عمومی و عالی، بیمارستان ها، بهداشت روانی، کتابخانه ها، فرودگاه ها، نوسازی شهرها، کشاورزی، مسائل آموزشی و حرفه ای، و خانه سازی و اسکان عمومی
۶. دوره ی محاسبه گری (راهبردی)
- وجه تسمیه: اهتمام به تفکر زیاد قبل از اقدام و تأکید برسنجش پیامدها و مقایسه راه ها، تأکید بر پیش بینی یا پیش گوی پیامدهای اعمال و تأکید بر روش های نسبتا علمی و نیز تأکید بر سنجش عددی و مقداری درمقایسه ها
 - برآورد هزینه ها و فرمول های کمک مد نر قرار گرفت و تفاوت نیازها مناط متفاوت کشور ضمن مقایسه نقاط افتاب گیر و برفت گیر مطرح شد
 - گروه های ذی نفع آمارها را به کار می گرفتند و با خروجی های رایانه ای و تحلیل های ناشی از به کارگیری فرمول های متفاوت، وارد واشنگتن می شدند تا بر مصوبات اثر بگذارند
۷. دوره ی انعقاد و انقباض
- بر این واقعیت دلالت دارد که سیستم فدرال آمریکایی وارد مرحله ی جدیدی شد که طی آن آهنگ کمک های میان حکومتی تغییر یافت
۸. دوره ی کولاژ - اجباری
- ویژگی اجباری بودن بر کاربرد قدرت، اختیار و نفوذ برتر یکی از بازیگران برای مجبور ساختن بازیگران دیگر به انجام اموری بر خلاف منافع، مقاصد، ترجیحات وامیال خودشان دلالت دارد
 - ویژگی کولاژ که بر هنر دوران فرا واقعیت گرایی و ترکیب مناسبات نامتجانس دلالت دارد معرف عدم تجانس، فرا واقعیت گرایی و تنوع روابط میان حکومتی در سال های پایانی هزاره دوم است
 - هم چنین از استعاره های پتک و شهر فرنگ استفاده می شود که تلفیقی از مناسبات اجباری و تنوعی از سازه های اختیاری در شکل دهی، روابط میان حکومت این دوران دلالت دارد
 - تشبیه دوران های متفاوت شکل گیری روابط میان حکومتی به لایه های رسوب گذاری شده و قشرهای به جا مانده از اجرای خط مشی های متناظر با هر دوره، تصویری از لایه ها و قشرها ایجاد می کند که سطح رویین هر دوره به سطح زیرین دوره بعد متصل می شود و هر دوره از دوره ی قبل و بعد متمایز می گردد.

فصل هفتم: روند اجماع نظر درباره دولت و حکومت

تعاریف اولیه:

فرضیه: توضیحی آزمایشی و تامل برانگیز از یک مساله یا یک تائید موقتی قبل از آزمون؛ گمتمنی هوشمندانه که صرفاً حدثی است قابل بررسی.

نظریه: سازه ای تصویری از فرضیه ها درباره ماهیت پدیده ها یا روابط بین آنان.

قانون علمی: اصول کلی حاکم میان متغیر ها که دقیق، قطعی، دائمی و مستدل و فاقد تناقض اند.

اصل: دلیل کلی بر انجام یا اجتناب از چیزی.

پارادایم: چارچوبها، مفاهیم، مفروضات و رویکردهای اعضای یک جامعه علمیکه با اتکا بر آن پژوهش های خود را راهبری می کنند.

پس تغییر یک پارادایم انقلابی است در قلمرو علم. چون تغییرات مبنایی در مفاهیم، ساختارهای نظری و روشهای علمی پارادایم قبلی شکل می گیرد و امکان دست یابی به زبانی مشترک بین دو پارادایم غیر ممکن می شود.

پارادایم ۲ جنبه دارد(کوهن):

۱. مجموعه ای از عقاید و فنون و اعمال و امثال که موفقیت تبیینی آن توسط اعضای یک جامعه

علمی تسهیم شده.

۲. الگو یا چارچوب تبیینی که علوم هنجاری، برای حل مسائل خود بکار می گیرند.

روند های کلی نظریه پردازی

در علم حکمرانی استفاده از طبقه بندی ها و نقشه های راهنما ضروری است.

سیر نظریات دولت و حکومت در دسته بندی های معاصر: ویلسون آغاز گر این امر بوده و هم نوا با بوروکراسی بنیان های نظریه پردازی اداره دولت را شکل داد. عمده ترین رویکرد ها به اداره دولت در دو قالب سنتی و نوین مطرح شده اند.

الگوی سنتی اداره

جایی که هیچ قانونی برای ارتقا و انتصاب وجود نداشته باشد، مقررات بازیچه حکام خواهد شد. در چنین شرایطی تاکید بر جداسازی سیاست و اداره یک طرح ابتکاری خوب به نظر می رسد.

در این میان می توان ادعا کرد رابطه ای ناگسستنی میان تحولات فناوری و شیوه حکمرانی وجود دارد. اصلاحات الگوی سنتی از قرن ۱۹ در پی تاثیرات شوم سیستم تاراج در فساد حکومت ها شروع شد تا اینکه اولین قانون شهری تصویب شد که اصلاحات ذیل را در بر داشت:

۱. آزمون رقابتی در استخدام ها

۲. یک دوره کارآموزی قبل از انتصاب قطعی

۳. تعداد انتصاب به نسبت جمعیت آن ایالت است.

بیشترین تاثیر در مدل سنتی را اراء ویلسون، تیلور و وبر که معاصر هم بوده اند برجای گذارده؛ یعنی سنت بوروکراسی قبل از تدوین نظریه بوروکراسی وبر وجود داشته است. البته مهمترین تاثیر از آن بوروکراسی وبر بود.

الگوی وبر بر مبنای «اختیار عقلانی - قانونی» با تاکید بر رعایت قانون، سلسله مراتب، طبقه بندی اسناد، آموزش تخصصی و... بنا شد. طبق اصول وبر:

۱. اختیار از قانون مشتق می شود.

۲. سلسله مراتب اختیار مد نظر قرار می گیرد

۳. زندگی شخصی باید از زندگی کاری جدا شود.

۴. تاکید بر ماهیت تخصصی کار اداری

۵. در بوروکراسی دغدغه اصلی افراد باید برای تامین معاش باشد.

۶. قوانین باید جامع، واضح و روشن باشند.

وبر تمایز بوروکراسی را در برتری فنی سازماندهی می دانست. باید این ایده را در زمینه محیطی و اجتماعی وبر ارزیابی کرد. طراحی سازمانی وبر مترصد نهضت کارآفرین پروتستان بوده است، پس الگوی جهانشمولی نیست هرچند میتواند بعنوان نسخه اولیه مورد استفاده قرار گیرد.

بعلاوه اعتقاد ویلسون بر تفکیک وظیفه خط مشی گذاری از وظیفه اداره {تفکیک مشخص حوزه سیاست و اداره} بود چون شر سیستم تاراج را ناشی از این بهم آمیختگی می دانست. این خود مجالی برای ظهور علمی رشته اداره شد.

در الگوی سنتی برای کنترل سیاسی بر اداره ۳ فرض مد نظر بود:

۱. رابطه روشن حساب پس دهی و مسئولیت

۲. تمایز مشخص موضوعات سیاسی و اداری

۳. اداره بیطرف و خنثی است.

ساختار بوروکراتیک به این توهم افسانه ای رنگ واقعیت داده بود

الگوی مدیریتی دولتی نوین

در پی نارسایی های الگوی سنتی اداره این الگوی نوین ارائه شد تا بتواند مشکلات الگوی قبلی را رفع سازد و بین این دو الگو تفاوتی است.

۱: الگوی جدید به تحقق نتایج توجه بیشتری دارد.

۲: از بوروکراسی فاصله گرفته و به انعطاف بیشتر در همه زمینه ها می پردازد.

۳: با داشتن رویکردی عینی تر به مسائل نگاه می کند و با اندازه گیری دقیق تر میزان رسیدن به اهداف را ملموس تر مورد بررسی قرار می دهد.

۴: کارکنان عالی رتبه تمایل بیشتری برای متعهد بودن به حکومت از نظر سیاسی دارند.

۵: با تغییر نقش دولت از تدارک امور با استفاده از ابزار بوروکراتیک امکان بیشتری برای آموختن دولت با استفاده از ابزار بازار دارد.

۶: تمایل بیشتری به کاهش نقش دولت با استفاده از خصوصی سازی، برون سپاری و ... وجود دارد.

این الگو به طور خلاصه چند محور اصلی دارد:

الف) کاهش نقش دولت

ب) تأکید بر نتیجه گرایی

ج) تغییر نگاه سنتی و بوروکراتیک به مسائل عمومی

دانشمندان زیادی این الگوی نوین اداره را مورد نقد قرار داده اند و اجماع نظر آنها این است که محیط عمومی را نمی توان با نگاه بخش خصوصی مورد بررسی قرار داد. و این الگو بخش های مطلوب الگوی سنتی را نیز مورد هجمه قرار داده است. مشکل اصلی نظریه پردازان با نوع نگاه این الگو و به عبارتی مدیریتی شدن بیشتر آن است به این صورت که از اداره امور دولتی فاصله گرفته است و بین بخشهای خصوصی و دولتی تمایزی قائل نشده است.

اداره به معنی پیروی از دستورات است اما مدیریت به معنای تحقق اهداف و اعطای مسئولیت به افراد برای نیل به هدفهاست.

طلیعه رویکرد مدیریتی در دولت

در اوایل قرن بیستم تفاوت چندانی بین بخش عمومی و خصوصی مطرح نبود اما با گذشت زمان بوروکراسی به عنوان معضلی برای بخش خصوصی مطرح شد. و در ادامه بخش خصوصی رویکرد منعطف تری را اتخاذ کرد. با گذشت زمان بخش دولتی نیز به مشکلات این نوع از اداره پی برد و زمینه های رویکرد مدیریتی ایجاد شد. و جرقه این رویکرد از گزارش های فولتون شکل گرفت که تلقی های خاص او از مدیریت موجب ایجاد نگاه نتیجه گرایی در الگوی نوین اداره شد.

اصلاحات نهضت مدیریت دولت

رویکرد نوین به اداره به جای تخصص گرایی فنی در داخل مجموعه اداره اکنون متصرد آن است که یکسره جانشین الگوی سنتی شود.

در مورد چرایی بوجود آمدن این رویکرد اظهار نظرهای زیادی شده است و هود به چهار احتمال اشاره می کند.

اول: تمایلات مد گرایانه

دوم: اصرار بر تجدید حیات

سوم: جذابیت مخالفت (به نظر می رسد این نکته مد نظر بوده است که همیشه مخالفت با یک چیز به دلیل تکراری شدن آن چیز جذاب است).

چهارم: عکس العمل و پاسخ دادن به شرایط خاص اجتماعی

نکته ای را که هود مورد بررسی قرار نداد این است که الگوی سنتی ناکارآمد بوده است.

با وجود آمدن زمینه های گذار از الگوی سنتی به نوین حکومتها کم کم به رویکردهای بخش های خصوصی رو آوردند و شروع کردند به استخدام افراد اقتصاد دان و مدیریت خوانده و در ادامه با ایجاد سوالهای چالش بر انگیز در مورد ارائه خدمات دولتی این زمینه ها تشدید شد.

وجوه اصلاحی مدیریت دولتی نوین

درباره اینکه اصلاحات مدیریت دولتی شامل چه مواردی می شود نظرات متفاوتی وجود دارد. بر اساس دیدگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

کشورها برای بهبود خدمات عمومی خود دو مسیر را طی می کنند

۱: بر بالا بردن عملکرد سازمانهای دولتی تأکید می شود.

۲: بر استفاده بیشتر از بخش خصوصی تأکید می شود.

بر اساس دیدگاه هود مدیریت دولتی نوین هفت ویژگی دارد

۱: مدیریت حرفه ای در بخش عمومی

۲: تصریح بر استانداردها و معیارهای عملکرد

۳: تأکید بر کنترل خروجی ها

۴: تفکیک واحدهای عمومی

۵: افزایش رقابت در بخش عمومی

۶: تأکید بر سبکهای عمل مدیریت در بخش خصوصی

۷: تأکید بر نظم و صرفه جویی در به کار گیری منابع

ویژگی هایی که هولمز و شاندر برای مدیریت دولتی نوین اشاره کردند

۱: رویکرد استراتژیک و نتیجه ای تر به تصمیم گیری

۲: اصلاح ساختارهای سلسله مراتبی و کاهش فاصله تصمیم گیری تا اجرا

۳: انعطاف پذیری برای رسیدن به پیامدهای نهایی بهتر خط مشی ها

۴: تطبیق اختیار و مسئولیت به عنوان عامل محوری توسعه عملکرد

۵: ایجاد محیط رقابتی در درون سازمانهای دولتی

۶: تقویت ظرفیتهای استراتژیک هدایت در حکومت

۷: توسعه حساب پس دهی و شفاف سازی با تأکید بر نتیجه گرایی

۸: توسعه سیستمهای مدیریت و بودجه خدمت گستر برای حمایت از تغییرات یاد شده

دیدگاه پولیت:

- ۱: تأکید بر خروجی ها و پیامدها به جای فراگردها
 - ۲: تأکید بر اندازه گیری بیشتر
 - ۳: تأکید بر شکل‌های تخت، باریک و منعطف سازمانی به جای بوروکراتیک
 - ۴: تأکید بر روابط قراردادگونه به جای سلسله مراتبی
 - ۵: استفاده بیشتر از بازار و سازوکارهای آن در خدمات دولتی
 - ۶: برداشتن مرز بین بخش خصوصی و عمومی
 - ۷: تأکید بر کارایی و فرد گرایی به جای جهان شمولی، برابری و ...
- با جمع بندی بین نظریات مختلف در مورد وجوه اصلاحی مدیریت دولتی نوین می توان این اصلاحات را در موارد زیر جمع بندی کرد.

- ۱: رویکرد استراتژیک ۲: مدیریت به جای اداره ۳: تمرکز بر نتایج ۴: بهبود مدیریت امور مالی ۵: انعطاف بیشتر در مدیریت کارکنان ۶: افزایش رقابت در سازمان ۷: قراردادگرایی جدید ۸: تأکید بر عمل مدیریت در بخش خصوصی ۹: انعطاف در سازمان ۱۰: مراوده با سیاستمداران ۱۱: مراوده با عامه مردم ۱۲: جداسازی خریدار از تأمین کننده ۱۳: بازآزمایی آنچه حکومت انجام می دهد.

توضیح سیزده مورد بالا:

رویکرد استراتژیک

این رویکرد با داشتن نگاه استراتژیک به سازمانها برای نیل به اهداف عمومی و استراتژیک است که در رویکرد سنتی این نوع نگاه وجود ندارد.

مدیریت به جای اداره

در این رویکرد به دلیل وجود نگاه نتیجه گرایی برای مدیران عالی رتبه نوع رسیدن به اهداف و نتایج مهم نیست بلکه رسیدن به آنها مهم است و برای همین در انتخاب مدیران میزان تجربه مفید آنها در اجرای برنامه ها و کارهای مدیریتی مورد بررسی قرار می گیرد و این خود سبب می شود که مدیران در سطوح مختلف سازمانی از فنون تخصصی مدیریت استفاده کنند تا عملکرد و بهره وری خود را افزایش دهند.

تمرکز بر نتایج

همان طور قبلا به آن اشاره شد در این رویکرد نوع نگاه به مسائل نتیجه گرایی است و به همین دلیل با افزایش آشنایی با اصول ارزیابی عملکرد سعی می شود تا عملکردها با توجه به نتایج به دست آمده مورد بررسی قرار گیرند.

بهبود مدیریت امور مالی

در رویکرد سنتی به مسائل مختلف و به طریق اولی مسائل مالی بر ورودی ها تأکید می شد اما در رویکرد نوین نگاه به خروجی هاست و بررسی مسائل مالی برای کاهش هزینه های ناشی از مصرف منابع با نگاهی کلی و جامع برای رسیدن به اهداف بلند مدت صورت میگیرد.

انعطاف در مدیریت امور کارکنان

در این رویکرد برخلاف رویکرد سنتی برای استخدام کارکنان به مسائلی همچون توانایی مشاوره در خط مشی، مدیریت کلان و توسعه مهارت‌های حرفه ای تأکید می شود. و این امر سبب می‌شود که در سطوح مختلف سازمانی بتوان مدیریتی منعطف تر با کارکنان را تجربه کرد.

انعطاف در سازمان

با تراکم زدایی در این رویکرد و ایجاد واحدهای سیاستگذاری کوچک انعطاف در سازمان ها افزایش یافته است. البته برخی اینگونه می‌گویند که صرف تراکم زدایی در یک سازمان اثر خاصی ندارد.

قراردادگرایی جدید

در این رویکرد برخلاف رویکرد سنتی اینگونه بیان می شود که هر خدمتی را می توان با بستن قرارداد بین افراد و سازمانهای خصوصی و دولتی انجام داد و همین امر موجب افزایش رقابت بین سازمان ها و افراد دولتی و خصوصی می شود.

تأکید بر سبکهای مدیریت در بخش خصوصی

با افزایش تأکید بر نتیجه میزان توجه به عملکرد سازمانها در دولت افزایش یافت و به تبع آن سبکهایی چون قراردادهای کوتاه مدت و کارگزینی و ... از سازمانهای خصوصی به سازمانهای دولتی نفوذ کرد و تا قبل از این متداول نبود که در بخش دولتی به عنوان مثال کارمندی به صورت قراردادی استخدام شود.

مراوده با سیاستمداران

در این رویکرد با اعتقاد به اینکه تحقق نتایج از طریق مدیران صورت می گیرد نوع تعامل مدیران با سیاستمداران و عامه مردم تغییر کرد. در رویکرد سنتی نگاه به رابطه با سیاستمداران مانند ارتباط بین ارباب و بنده بود اما در الگوی نوین این ارتباط نزدیک تر و سیال تر شده است. در الگوی سنتی سعی بر این بود تا اگر در مسئله ای امور سیاسی وجود دارند از آن زدوده شوند اما در الگوی نوین نیل به اهداف سیاسی و نگاه به مسائل از این قبیل یکی از وظایف اصلی هر متولی خدمات دولتی قرار می گیرد.

مراوده با عامه مردم

با سیال تر شدن ارتباط مدیران با مردم و تعریف اصولی چون ارباب رجوع مداری در این الگو حساب پس دهی مدیران به عامه مردم افزایش یافته و این خود یکی از تمایزات بین این الگو و الگوی سنتی است.

جدا سازی خریدار از تأمین کننده

در این رویکرد دولت باید بین دو نقش خریداری و تأمین کنندگی تمایز قائل شود و بهتر این است که دولت نوع نیازها را تشخیص داده و راه رفع آن را پیدا کند و می تواند تأمین کننده تشخیص خود باشد و یا اینکه این کار را به دیگری واگذار کند.

بازآزمایی فعالیت های حکومت

طرفداران این رویکرد بر آن اند که دولت نباید یکسری از کارها را انجام دهد (نگاه اقتصادی) و به تبع این نگاه باید وظایف دولت را مورد بررسی قرار دهند تا میزان رسیدن آنها به نتایج معلوم شود به عنوان مثال در کانادا شش آزمون برای تعیین اینکه وظیفه ای در حیطه ی کاری دولت به نتیجه می رسد یا نه روی آن وظیفه انجام می شود

الف) آزمون منافع عمومی : آیا این فعالیت برای جامعه هنوز مفید است؟

ب) آزمون نقش حکومت: آیا از وظایف حکومت است که این کار را انجام دهد؟

ج) آزمون فدرالیسم: آیا سطح فدرال (با توجه به ماهیت دولت در کانادا) برای انجام این فعالیت مناسب است

د) آزمون مشارکت: این فعالیت در کل جامعه، بخشی از آن یا یک گروه خاص انجام می شود؟

آزمون کارآیی: آیا این فعالیت را می توان با هزینه ی کمتری انجام داد؟

آزمون استطاعت: آیا جامعه قادر است هزینه ناشی از این فعالیت را تحمل کند؟

مبانی نظری الگوی نوین مدیریتی

می توان مبانی نظری الگوی سنتی را در سه نظریه ی بوروکراسی، جدایی سیاست از اداره و مدیریت علمی تیلور ردیابی

کرد. در الگوی نوین نیز دو مبنای اصلی مد نظر وجود دارد علم اقتصاد و مدیریت بخش خصوصی

مبنای اقتصادی این الگوی مدیریتی به دلیل داشتن دو مفروض این الگو را قادر می سازد تا یکی از قدرتمندترین نظریه

های علوم اجتماعی باشد و این دو مفروض به این شرح اند.

الف) عقلانیت فردی: افراد از هر چیز خوبی بیشترین سهم ممکن را می خواهند

ب) عقلانیت جمعی: می توان الگویی را برای پیش بینی رفتار جمعی افراد به صورت کارآمد تعریف کرد.

نقد الگوی مدیریتی دولتی نوین

۱: نقد بنیان اقتصادی مدیریت گرایی:

برخی دانشمندان با پذیرش علم اقتصاد به عنوان یک علم اجتماعی مشکل دارند. در جهان واقع تمام افراد عقلایی عمل

نمی کنند و استفاده از روشهای اقتصادی در محیطهای سیاسی بخش عمومی با محدودیتهایی مواجه خواهد شد. دو انتقاد

اساسی متوجه بنیان اقتصادی مدیریت گرایی است.

الف) اینکه علم اقتصاد یک علم اجتماعی معیوب است و کاربرد آن در حکومت نیز با نقایضی همراه است

ب) علم اقتصاد به عنوان مبنای تحلیل سیستمهای اقتصادی و بخش خصوصی موفق است اما به دو دلیل الگوی ارائه

خدمات دولتی با الگوی کلی ناظر بر رفتار مصرف کننده در بخش خصوصی متفاوت است و نمی توان مبنای اقتصادی را در

آنها به صورت موفق به کار برد.

۱) فراگرد ارتباط تأمین کننده با مصرف کننده در فضای دولتی بسیار پیچیده تر از بازارهای معمولی است.

۲) مصرف کنندگان خدمات دولتی صرفاً مصرف کننده نیستند مفاهیمی چون شهروندی و ... نیز برای آنها وجود دارد و

ویژگیهای خاص دیگری نیز دارند به عنوان مثال گاهی خواسته های متناقض دارند.

باید این مورد را مد نظر قرار داد که الگوهای اقتصادی ابزار مطالعه هستند به برنامه های اجرایی

۲: نقد اتکای آن به سبکهای بخش خصوصی

استفاده الگوهای مدیریت خصوصی به دلیل اقتضات خاص مدیریت عمومی امکان پذیر نیست به عنوان مثال در محیط

فعالیت حکومت به سختی بتوان اهداف را مشخص کرد اما برای تغییر نگاه از تمرکز بر ورودی به خروجی باید بتوان در ابتدا

هدفگذاری را به صورت مشخص انجام داد تا بتوان با معلوم بودن نتایج عملکرد را مورد بررسی قرار داده و نتایج را دنبال

کرد.

سبکهای مورد استفاده در بخش خصوصی بیشتر تحت تأثیر اصول علمی تیلور قرار دارند و باید توجه داشت که این اصول

بیشتر در فضای عمومی و مشترک علم مدیریت قابل طرح هستند. البته نباید اینگونه فکر کرد که فنونی چون مباحث

استراتژیک و ... که در بخش خصوصی مطرح می شوند راهی برای ورود به بخش عمومی ندارند بلکه باید آنها را اصلاح کرده و در بخش عمومی استفاده کرد.

۳: نقد آن به لحاظ پیروی از تیلوریسم

پولیت بر این است که مدیریت گرایی احیاگر نوین ایده های تیلور در مدیریت علمی است. به عنوان مثال تأکید بر کنترل هزینه ها، اصرار بر عدم تمرکز در مسئولیتهای مدیریت و ... نشان دهنده اثرات نگاهی مشابه تیلور است البته نمی توان کل این الگو را بر مبنای نظریات تیلور تعریف و تحلیل کرد.

از نظر پولیت وجه مشترک اصلی تیلوریسم و مدیریت گرایی تأکید بر کنترل است در حالی که این تأکید با استفاده از روشهای خشک و اداری بهتر قابل وصول است پس به الگوی سنتی نزدیک تر است.

اندازه گیری هم در تیلوریسم و هم در مدیریت گرایی وجود دارد به این صورت که مدیریت گرایی بر اندازه گیری نتایج تأکید می کند و تیلوریسم بر اندازه گیری رویه ها تأکید می کند.

با یک مرور اولیه می توان به این نتیجه رسید که الگوی سنتی مدیریت به تیلوریسم نزدیک تر است.

البته اگر پولیت این را که رواج تیلوریسم در مدیریت گرایی اثرگذاری بیشتری را از مدل سنتی داشته است را مطرح می کرد انتقاد او مؤثر تر بود.

۴: نقد آن به لحاظ سیاست زدگی

امروزه این موضوع مطرح می شود که رهبران سازمانهای دولتی تمایل بیشتری دارند که رؤسای ادارات خود را از بین افرادی انتخاب کنند که با جهت گیری های سیاسی آنها همگرایی بیشتری دارند بر خلاف الگوی سنتی که تأکید آن بر بی طرفی و غیر حزبی بودن اداره بوده است.

اما در مورد سیاست زدگی الگوی نوین باید به دو نکته اشاره کرد

۱: اول اینکه در فضای حکومتی ارائه خدمات دولتی اساساً ابزاری سیاسی است و برای یک حکومت هیچ جنبه ای مهم تر از حفظ خود و منافعش نیست. به عبارت دیگر مدیریت گرایی نگاهی واقع بینانه تر به مسئله سیاست دارد بر خلاف الگوی سنتی که اساساً منکر سیاست زدگی مدیران اداری است.

۲: این مسئله را باید مورد نظر قرار داد که باید در بیان مسئله سیاست زدگی تبعات ناشی از آن را نیز مورد بررسی قرار داد.

چرا که به اعتقاد ویلسون امکان این وجود دارد که سیاست زدگی موجب بازآفرینی سیستم تاراج و افزایش فساد شود.

اما نباید کاملاً منکر این شد که اداره دولت نیاز به امور سیاسی دارد بلکه باید مدیران دولتی با تعیین هزینه ها و منافع سیاسی روشهای اقدام خود را آشکار نمایند.

۵: نقد آن به خاطر کاهش حساب پس دهی

نگرانی هایی در مورد تطبیق و همخوانی مفاهیم و رویه های مدیریت گرایی و سیستم حساب پس دهی ابراز می شود به این ترتیب که بین این دو تعارض هایی وجود دارد به دلیل اینکه با حساب پس دهی کارکنان از حساب پس دهی سیاستمداران مسؤول کاسته خواهد شد.

اما مسئله ای که در مدیریت گرایی مطرح می شود شفافیت بیشتر است که ممکن است به بهبود حساب پس دهی در بخش دولتی بیانجامد.

۶: نقد آن به لحاظ مشکلات به پیمان سپاری

اگر چه در مورد اثربخشی بازارهای بخش خصوصی در حکومت سخنان زیادی مطرح می شود. اما امکانیت آنها نیز باید مورد بررسی قرار گیرد.

خلاصه مطلب این است که در به کارگیری اصول بخش خصوصی باید تمام جوانب را مورد بررسی قرار داد و نمی توان با بیان یکسری مسائل ایدئولوژیک و تئوریک اینطور گفت که می توان به صورت کورکورانه در تمامی مسائل حکمرانی از اصول بخش خصوصی استفاده کرد بلکه باید در عمل نیز امکانیت این موارد را مورد بررسی قرار داد.

تأکید بر این نکته که امکان این وجود دارد که در مسائلی بتوان از اصول بخش خصوصی در مدیریت عمومی استفاده کرد.

۷: نقد آن از حیث مسائل اخلاقی

هود: مدیریت دولتی نوین با مفروض پنداشتن درستکاری در خدمات عمومی و حذف دستورالعملهای قدیمی ایجاد شده برای تضمین درستکاری الزام به درستکاری را از میان برده است. این مسئله را نیز باید مد نظر قرار داد که بسیاری از اصول مدیریت دولتی سنتی برای مبارزه با فساد و مسئل غیر اخلاقی پایه ریزی شده بودند.

اما آیا مدیریت گرایی نوین با تأکید بر افزایش سود و مسائل اینچینی می تواند راهی برای توسعه مسائل اخلاقی را همزمان با بحثهایش پیش ببرد؟ احتمالات زیادی قابل طرح است به عنوان مثال شاید با افزایش شفافیت در این الگو بتوان رفتارهای غیر اخلاقی را بهتر شناسایی کرد.

۸: نقد آن به خاطر مشکلات اجرا و مسائل روحی کارکنان

تغییرات مدیریتی معمولاً از بالا ایجاد می شوند و به حد کافی به مسائل اجرایی نمی پردازند. علاوه بر مسائل اجرایی باید آموزش افراد را در هنگام ایجاد تغییرات مورد نظر قرار داد. همچنین سرعت بالای تغییرات در ابتدا مشکلات زیادی را در روحیه افراد مواجه با آن به وجود می آورد.

خلاصه اینکه برای ایجاد تغییر باید همه جوانب را مورد بررسی قرار داد و این سؤال را در ابتدای امر مطرح کرد که آیا راه بهتری برای ایجاد این تغییر وجود دارد.

۹: نقد مدیریت گرایی به خاطر فقدان شواهد و دلالتهای علمی قانع کننده

در نهایت ممکن است این الگوی مدیریتی به دلیل اینکه متقاعد کننده نیست یا لاقابل ثابت شده نیست مورد انتقاد قرار گیرد.

بهتر این است که به جای نقد مبانی نظری این الگوی جدید مبانی نظریه ای این دو الگو با هم مقایسه شوند. در نتیجه به این خواهیم رسید که اگر چه الگوی جدید دارای مشکلات مختلف است اما الگوی سنتی نیز در داشتن همین مشکلات با این الگو مشترک است و در همین مواردی که به آنها اشاره شد دارای ضعف بوده است.

تحلیل نهایی الگوی مدیریت دولتی نوین

تقریباً از دو دهه پایانی قرن بیستم خدمات دولتی در کشورهای در حال توسعه به پیروی از برنامه های الگوی مدیریت دولتی نوین پرداختند و تعارضهای زیادی در برخورد دو الگو با یکدیگر پیش آمد.

اما می توان در هر تضادی این را مد نظر قرار داد که کدام شیوه پاسخگوی بهتری برای مشکلات است. و اینگونه به نظر می رسد که الگوی نوین به دلیل تأکید بر ارائه خدمات و حداقل سازی هزینه ها به اهداف حکومت نزدیک تر است.

این نکته را باید مد نظر قرار داد که ایجاد الگوی مدیریت دولتی نوین در تاریخ مربوط به مدیریت به مفهوم عام نیست بلکه مختص به فضای حکومتی است و باید دارای شرایط دولتی و اقتضات آن باشد.

در پایان باید چنین گفت که امروزه ضرورت ایجاد تغییرات در مسائل و الگوهای حکومتی ایجاد شده است و وقتی ضرورت تغییر در مسئله ای ثابت شود نمی توان جلوی ایجاد تغییرات را گرفت به همین دلیل است که می توان به راحتی آینده را پیش بینی کرد به این صورت که در کارگزاران دولت مسؤول تحقق نتایج خواهند بود و باید در جستجوی راههای ابتکاری تأمین کالا و خدمات باشند و این امر مستلزم کاهش بوروکراسی، استفاده از روشهای بخش خصوصی و ایجاد خلاقیت و نوآوری خواهد بود.

با یک نگاه آرمانی می توان اینگونه گفت که در آینده می توان از بهترین وجوه الگوی قدیمی (حرفه گرایی، بی طرفی، استانداردهای اخلاقی بالا، ممانعت از فساد) استفاده کرد و همراه با آنها بر عملکرد بر مبنای مفروضات الگوی جدید افزایش یابد.

فصل ششم: رصد روندهای نظری نوین در اداره دولت و حکومت

آنچه به مثابه روندهای نظری جدید مطرح می شوند، ممکن است به مدت‌ها پیش تعلق داشته باشند؛ پسوند نوین صرفاً معرف آن است که این دیدگاه‌ها پس از دیدگاه‌های نخستین و پس از فرونشستن شور و شوق جزم اندیشی درباره نحوه اداره جوامع بشری، به بار نشسته اند.

اداره دولتی نوین

یکی از مهم‌ترین روندهای تحول در اندیشه اداری، تحت تاثیر تحولات اقتصادی سیاسی جهان در سالهای پایانی دهه ۷۰ و طلیعه دهه ۸۰ در پی اقدام والدو برای فراخوان کنفرانس مینوبوروک شکل گرفت و تحت عنوان «اداره دولتی نوین» شناسایی شد.

براساس دیدگاه فردریکسون، اداره دولتی نوین باید به ایجاد دولتی مشتری مدارتر، هنجاری تر، تجویزی تر و علمی تر رهنمون گردد، دولتی که در برابر عامه پاسخگوتر بوده، کارگزارانی را با تمایل شدید به توسعه برابری اجتماعی به کار گیرد. در این نهضت، با نگاهی واقع بینانه، بی طرفی کارکنان دولت و جدایی سیاست و اداره نفی شده، برهدف گرایی و اجتناب از فراگردمحوری تاکید می شود.

براساس این دیدگاه، مهم آن است که هدف تحقق یابد و شیوه تحقق هدف ممکن است متغیر باشد؛ البته این مهم است که شیوه‌ها نباید اصول اخلاقی را خدشه دار سازند.

تاکید بر مشتری گرایی و خصوصی سازی و پیشروی تا مرز تضعیف لیبرال مآب حکومت و ترویج راست گرایی افراطی علیه موجودیت دولت، مدیریت گرایی و نفی اداره گرایی و ترویج تفکر حرفه ای گرایی در مدیریت، به پیمان سپاری و قراردادگرایی در ارائه خدمات عمومی، تمایل به افزایش کیفیت و ترویج ادبیات کیفیت گرایی در قلمرو علم اداره، و قد علم کردن رویکرد (مدیریت دولتی نوین) در دهه ۱۹۸۰ و در نهایت شکل گیری رویکردهایی چون (حکومت کارآفرین)، (خدمات دولتی نوین و حکومت خدمتگزار)، (بازآفرینی حکومت)، (حکمرانی خوب) و حتی ((حکومت الکترونیک)) را می توان پیامد دعوت والدو به این نهضت یا اثر پذیرفته از آن تلقی کرد.

روندهای انشعاب رشته اداره دولت و حکومت

آلایه های زبان شناختی و نظریه اداره دولت

بخشی از ابهام موجود در تحلیل اداره دولت و حکومت، از عناوین متفاوت و واژگان گوناگونی که برای مفاهیم نسبتاً مشابه به کار رفته اند، ناشی می شود.

آون هیوز در این باره چنین اظهار می کند: در آغاز سال های ۱۹۹۰ الگویی برای مدیریت بخش عمومی، در بیشتر کشورهای پیشرفته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه ظاهر شد.

این مدل با چندین عبارت متفاوت نظیر مدیریت گرایی، مدیریت دولتی نوین، اداره دولت بازاربنیان، پارادایم فرابوروکراتیک، یا حکومت کارآفرین نامیده شد.

از این روبه نظر می رسد که نظریه اداره دولت (همانند نظریه سازمان) به نوعی پالایش و پیرایش ادبی و زبان شناختی نیاز دارد.

در اینجا ضمن پذیرش اینکه جریان های فوق از برخی جهات بسیار شباهت داشته باید اذعان کرد که تفاوت های دقیقی میان ادبیات و تاکیدات هر اصطلاح وجود دارد.

باز آفرینی حکومت کارآفرین

دو نخله از مهم ترین نخله های متأثر از الگوی سنتی علم اداره، و در امتداد آن اداره نوین دولت، عبارتند از نخله های باز آفرینی حکومت و حکومت کارآفرین.

دستور العمل ها و پیشنهادهایی که در چهارچوب این نخله ها ارائه شده اند، بسیار به هم شباهت دارد، به طوری که در بسیاری از موارد، متمایز ساختن آنها دشوار می گردد. البته هر دو نخله، به شدت تحت تاثیر روند مدیریت گرایی قرار داشتند.

رودز بر آن بود که مدیریت دولتی نوین، آموزه های ذیل را مطرح می کند:

الف) تمرکز بر مدیریت، نه خط مشی

ب) تمرکز بر ارزیابی عملکرد و کارایی

ج) عدم تمرکز بوروکراسی های دولتی در واحدهای اداری مرتبط با هم و مبتنی بر پرداخت بهای خدمات

د) استفاده از شبه بازارها و به پیمان سپاری برای تقویت رقابت

ه) کاهش هزینه ها

و) سبک مدیریتی متمرکز بر اهداف و باز داده ها، قراردادهای دارای مدت محدود، انگیزه های مالی، و آزادی مدیریت.

همان طور که ملاحظه می شود، براساس این دیدگاه‌ها، حکومت باید بسیار محدود شود و حتی المقدور در امور اجتماعی دخالت نکند.

درواقع دیدگاه حکومت کارآفرین ازبورن و گیلبر از دیدگاه دیگر آنان سرچشمه می گیرد؛ دیدگاهی مبنی بر اینکه حکومت باید بازآفرینی شود! این صاحب نظران مدعی آنند که به حکومت اعتقاد دارند و براین باورند که حکومت‌ها می توانند کارهای زیادی را انجام دهند که بازار قادر به انجام آن‌ها نیست. ولی برای این چنین حکومتی، بوروکراسی نه ضروری است و نه کارآمد! و باید از ابزارهای دیگری بهره برداری شود. ازبورن و گیلبر یک برنامه ده نکته ای را برای بازآفرینی حکومت و دستیابی به یک حکومت کارآفرین مورد تاکید قرار داده اند:

- تسهیل فعالیت همه بخشهای دولتی، خصوصی و داوطلبانه برای مشارکت در حل مشکلات جامعه خودشان، به جای تاکید ساده بر تمهید خدمات دولتی
- توانمندسازی شهروندان با خارج ساختن قدرت از استیلای بوروکراسی
- توسعه رقابت بین عرضه کنندگان خدمات
- برانگیختگی برای نیل به اهداف و ماموریت‌ها، به جای تاکید بر قواعد و مقررات
- اندازه گیری عملکرد واحدهای اداری با تاکید بر پیامدهای نهایی، به جای تاکید ورودی‌ها
- بازتعریف ارباب رجوع به مثابه مشتریان حکومت، و اعطای حق انتخاب به آنها
- اهتمام به کسب درآمد به جای صرف هزینه‌ها
- پیشگیری از مشکلات قبل از ظاهر شدن آنها، به جای ارائه خدمات پس از وقوع آنها
- توسعه عدم تمرکز اختیار، برای نیل به مدیریت مشارکتی
- ترجیح ساز و کارهای بازار به جای سازوکارهای بوروکراتیک

گزارش ال گور برای ایجاد تحول در فرهنگ اداری حکومت فدرال امریکایی، از طریق چهار اصل مهم ذیل تنظیم شده بود:

- کاهش تشریفات و معطوف شدن به سیستمی که در آن از افراد به ازای تحقق نتایج حساب کشی می شود، نه به ازای رعایت قوانین و مقررات
- اولویت دادن به مشتریان
- توانمندسازی کارکنان برای دستیابی به نتایج

- برگشت به مبنا، یعنی ایجاد حکومتی بهتر

برهمن اساس حکومت کارآفرین، حکومتی است که به جای پارو زدن سکانداری نماید، جامعه را توانمند سازد؛ امکان رقابتی شدن ارائه خدمات را فراهم نماید؛ سازمانهای مقررات گرا را متحول سازد و بررسالت آن ها تاکید نماید؛ به جای ورودی ها برپیامدهای نهایی تاکید کند؛ به جای بوروکراسی به نیازهای مشتریان بپردازد؛ به جای مصرف کننده هزینه، درآمدزا باشد؛ قبل از وقوع حوادث آنها را پیش بینی نماید؛ جامعه را به صورت مشارکتی و با اتکاء به کار تیمی اداره نماید؛ و تحول را از طریق ساز و کارهای بازار تسهیل کند.

حکمرانی خوب

تفاوت مهمی میان حکومت و حکمرانی وجود دارد. حکومت خود یک نهاد است، درحالی که حکمرانی مفهوم وسیع تری را دربردارد و شکلهای متفاوت حکومت کردن را به اذهان متبادر می سازد. کوهین و نای اظهار می کنند، مفهوم حکمرانی بر فراگردها و نهادهایی رسمی و غیر رسمی دلالت دارد که فعالیت های جمعی یک گروه را هدایت کرده یا مهار می سازند. حکومت صرفا خرده سیستم و زیر مجموعه است که با اقتدار عمل می کند و تعهدات رسمی ایجاد می کند.

حکمرانی خوب چیزی بیش از صرفا مدیریت کارآمد منابع مالی و اقتصادی یا ارائه خدمات عمومی ویژه است؛ حکمرانی خوب مشتمل بر یک استراتژی اصلاحی وسیع برای تقویت نهادهای جامعه مدنی است و حکومت را بازتر، پاسخگوتر، حساب پس ده تر، و دموکراتیک تر می سازد.

نخستین اصل مورد تاکید در حکمرانی خوب، آن است که ((فقط عامه مردم می توانند برای توسعه کشور خود ارائه طریق نمایند))؛ یعنی هیچ برنامه از پیش نوشته شده ای برای توسعه، مفید نخواهد بود. زیرا سیر اقتصاد توسعه را می توان به سه دوره ی نقش آفرینی دولت های بزرگ، دولت های کوچک، و حکمرانی خوب تقسیم کرد :

دردوران پس از بحران بزرگ و جنگ های جهانی، تعداد قابل توجهی از صاحب نظران اقتصادی اعتقاد داشتند که حکومت باید زمام امور اقتصاد را در دست بگیرد و از شرکت های دولتی همچون قهرمانان ملی، برای خروج از بحران استفاده کند.

شرکت های دولتی در عمل نشان دادند که از کارآیی و انعطاف کافی برخوردار نیستند و برای فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار آسیب پذیر بوده، اکثرا زیان آورند. بنابراین، گروهی از اقتصاددانان با تاکید برخصوصی سازی، خواهان کاهش نقش دولت در اقتصاد شدند. بر اساس این دیدگاه، هرچه حکومت کوچک تر باشد بهتر است.

بعد از ۱۹۹۹ رویکرد جدیدی مطرح شد. در این رویکرد که به حکمرانی خوب مشهور شد، تاکید برآن بود که هرگونه اعمال قدرت اقتصادی و سیاسی و اداری، باید مبتنی بر قانون گرایی، حساب پس دهی، اثربخشی باشد. براین اساس، طی طریق در راه توسعه مستلزم آن است که شرایطی ایجاد شود و نهاد هایی توسعه یابند که حکومت و بازار را در تعامل سازنده و ارشادی با یکدیگر، چنان تجهیز نمایند که بتوانند منافع عامه را تامین کنند.

بنابراین، برخلاف دو دوره قبل که بزرگ بودن یا کوچک بودن اندازه ی حکومت در قانون توجه بود، کیفیت دخالت حکومت مدنظر قرار گرفت؛ براین اساس، عدم مداخله یا مداخله حکومت ضعیف و ناکارآمد، نامطلوب بوده، بحران ساز خواهد بود و نهی می شود؛ ولی مداخله حکومت کارآمد، مطلوب بوده، مورد تاکید و توصیه قرار می گیرد.

استیگلیتزر براین باور است که برای دست یافتن به حکومتی که بتواند مکمل بازار و بخش خصوصی باشد، رعایت سیاست-های ذیل ضرورت دارد:

۱. حاکمیت قانون و هنجارهای تقویت کننده ی انگیزه کارگزاران برای اقدام بر اساس منافع عامه
۲. وجود قوه قضاییه مستقل
۳. تفکیک قوا و هم تراز سازی آنها
۴. استخدام و ترفیع و افزایش حقوق براساس شایستگی
۵. به پیمان سپاری فعالیتها
۶. استفاده از مزایده و مناقصه در معاملات دولتی (خریداز طریق مناقصه)
۷. توجه به عملکرد در قراردادها
۸. ایجاد اجماع در فراگرد سیاست گذاری
۹. عدم تمرکز و توسعه مشارکت در اجرای طرحها و سرمایه گذاریها
۱۰. مبارزه با فساد و فعالیتهای خودسرانه

بانک جهانی حکمرانی خوب را با توجه به شش ویژگی ذیل تعریف می کند:

۱. حق اظهار نظر، پاسخگویی، و حساب پس دهی
۲. ثبات سیاسی و مهار خشونت
۳. اثربخشی و کارآمدی
۴. پالایش مقررات اضافی
۵. قانون مداری
۶. مهارفساد

بانک جهانی نیز براین مهم تاکید دارد که لازمه حکمرانی خوب، حساب پس دهی و پاسخگویی حکام است و این امر در گرو شفافیت مالی است. در واقع دو ساز و کار اصلی مورد تاکید بانک جهانی عبارتند از: ((توسعه رقابت)) و افزایش((حساب پس دهی)).

از سال ۱۹۹۶، سیاستهای پیشنهادی بانک جهانی به کشورهای درحال توسعه متحول شد و توانمندسازی حکومت مورد تاکید آن قرار گرفت؛ این تعدیل به ویژه تحت تاثیر دو واقعه شکست بازار در اقتصاد کشورهای درحال گذار از دوران کمونیسم، و نیز افزایش بحران مالی در اقتصاد جهانی بود که با کاهش رشد و افزایش فقر در جامعه جهانی همراه بودند.

به هر حال بانک جهانی به جای تاکید صرف بر کوچک سازی حکومت، به حکمرانی خوب روی آورد.

از این رو می توان گفت که حکمرانی خوب به نوعی تعدیل در سیاست های ناشی از روی آوری بی پروا به مدیریت دولتی نوین تلقی می شود؛ زیرا گرایش های اقتصادی - سیاسی ناشی از شکست کمونیسم، موج دولت زدایی و بازارگرایی راتشدید کرد. این گرایش ها که به وضوح با چهارچوب دستورالعمل های نخله ((مدیریت دولتی نوین)) قابل تطبیق بودند، سریع تر از آنکه به درستی ارزیابی شود شکست خوردند. از این رو ظرفیت قابل توجهی از نیروی های علمی و حرفه ای به سوی جستجوی راه حل های جایگزین برانگیخته شدند.

از جمله نخله های دیگری که پس از نهضت اداره دولتی نوین و مدیریت دولتی نوین، تحت تاثیر جریان های سرعت گرفته رشد فناوری اطلاعات شکل گرفت، حکومت الکترونیک بود.

حکومت الکترونیک

حکومت الکترونیک، در ارزیابی سطحی، دستاوردهای فنی در حوزه فناوری اطلاعات تلقی می شود؛ ولی باتأمل برسیر شکل گیری و توسعه آن، ملاحظه می شود که می توان آن را نخله ای دیگر، متأثر از نهضت اداره نوین دولت تلقی کرد؛ نخله ای که در کلیه عرصه های اقدام دولت، اعم از اقتصاد، سیاست، و فرهنگ نمود داشته، بسیاری از فراگردهای مهم تحقق دموکراسی و حاکمیت ملی را تا توسعه دانش و توزیع عادلانه اطلاعات، تحت الشعاع خود قرار می دهد.

گور در ۱۹۹۳ در این باره پیش بینی کرده بود: در آینده، مفهوم حکومت الکترونیک، فراتر از تسهیل انتقال پول و سایر مزایای کارت های هوشمند پلاستیکی، مدنظر قرار خواهد گرفت. مردم خواهند توانست با یک رایانه ارزان قیمت، مزایای حاصل از خدمات دولتی را کسب کنند، در برنامه های آموزشی ثبت نام کنند، مزایای خدمات دوران بازنشستگی خود را دریافت کنند، یاهزینه مراقبت های روزانه خود را پرداخت نمایند. کارت های مذکور، حاوی اطلاعاتی درباره ی وضعیت اقتصادی - مالی شرکت کنندگان خواهند بود و به طور جداگانه حساب های منافع آن ها را ردیابی می کنند؛ از این رو کلاهبرداری به حداقل می رسد. حکومت الکترونیک منصفانه تر، مطمئن تر، پاسخگو تر و کارآمدتر از سیستم های کاغذمبنای فعلی خواهد بود.

اما در اینجا مساله این است که با توسعه حکومت الکترونیک، در خصوص آسیب پذیر شدن حریم خصوصی افراد، مسائل اخلاقی ویژه ای بروز خواهند کرد که از تبادل اطلاعات مربوط به شهروندان در میان واحدهای اداری حکومت، ناشی می شوند.

به طور خلاصه می توان گفت که حکومت الکترونیک بر استفاده از فناوری اطلاعات (به ویژه اینترنت)، برای ارائه خدمات عمومی با تسهیلات بیشتر، مشتری مدارتر، اثر بخش تر و به صرفه تر و در مجموع، به طریقی متفاوت و بهتر دلالت دارد. در تعریف کلی، حکومت الکترونیک به پذیرش هرشکلی از به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در امر حکومت اشاره دارد؛ فناوری هایی نظیر دسترسی به ویدئو کنفرانس، تلویزیون تعاملی، اینترنت و ریزپردازشگرها، توسط تلفن همراه و ابزارهای الکترونیکی شخصی.

البته سازمان های دولتی هرگز مخالف استفاده از فناوری نبوده اند، ولی آنها بالضروره فقط قادر بودند که در سطح فناوری در دسترس فعالیت کنند.

حکومت الکترونیک پیرو تحولات مشابهی در بخش خصوصی شکل گرفت. ابتدا، هرکسب و کار به سادگی، صرفاً اطلاعاتی را درباره شرکت و محصولات خود روی وبگاه قرار می داد؛ سپس با افزایش توان تعامل و مراوده، توانایی اخذ سفارش و استفاده از اطلاعات به مثابه یک منبع ارزشمند، مدنظر قرار گرفت. شرکتها نیز فرصتهایی را که از روش های جدید تجارت قابل بازیابی بودند، به کار گرفتند. سرعت تحولات بسیار زیاد بود. داستان مشابهی نیز درباره حکومت الکترونیک رخ داد که در مقایسه با کسب و کار الکترونیک، اندکی تاخیر داشت. خدمات و محصولات حکومتها برای ارائه از طریق سیستمهای الکترونیکی بسیار مناسب بودند؛ به طوری که این انتظار وجود داشت که حکومتها پیشرو توسعه خدمات الکترونیکی شوند؛ با این حال، بخش خصوصی پیش قدم شد.

برخی صاحب نظران برآنند که توسعه فناوریهای اطلاعات و ارتباطات در حکومتها، طی سه مرحله انجام می شود. در مرحله اول که خودکارسازی نامیده شده است، هدف از به کارگیری ماشین، صرفاً کاهش هزینه های موجود است. در این مرحله فعالیتهای کاغذمنا بوده، اطلاعات صرفاً یک محصول فرعی تلقی می شوند!

در مرحله دوم که ((اطلاعات محور ساختن)) نامیده می شود، تاکید از خودکار ساختن به توسعه اطلاعاتی که باید ارائه و منتشر شوند، معطوف می گردد. در این مرحله، منابع جدید اطلاعات فرصتهای ذیل را ایجاد می کنند:

الف) داده ها از منابع متعددی جمع آوری شده، حافظه ی سازمانها را به طور قابل توجهی توسعه می دهند

ب) با توانمندسازی و توسعه راههای جدید تلفیق یا تطبیق داده ها، اطلاعات بیشتری درباره ی محیط خارجی (نظیر اطلاعات مربوط به بازارها و مشتریان) و فراگردهای داخلی (نظیر جریان موجودیها و عملکرد کارکنان) تولید می شوند و از این طریق، سطح هوشمندی سازمان افزایش می یابد

ج) فراگردهای به کارگیری و استخدام افرادی که ممکن است به منابع اطلاعاتی دسترسی داشته باشند، انعطاف پذیرتر شده، فراگردهای متکی به اطلاعات نیز به صورتی منعطف تر طراحی می شوند

د) شکلهای جدید ارتباطات تعاملی در داخل و میان سازمانها توسعه می یابند.

در آخرین مرحله که ((مرحله دگرگونی)) است، بازمهندسی فراگردهای کسب و کار (برای سازماندهی مجدد کل سازمان به منظور تسهیم داده ها)، مدنظر قرار می گیرد. این مرحله نهایی است که می توان آن را به مثابه هدف نهایی توسعه حکومت الکترونیک تلقی کرد.

معمولاً یک مجموعه برنامه چهارمرحله ای برای توسعه حکومت الکترونیک (برحسب سطح تعامل مجاز، به ویژه با شبکه ها) قابل استفاده است:

۱. اطلاعات: در این مرحله بخشها و واحدهایی معین می شوند که شبکه جهانگستر را برای انتقال اطلاعات مربوط به خودشان، به نفع کاربران خارجی مورد استفاده قرار دهند.
۲. تعامل: در این مرحله، پایگاهها به ابزاری برای دو نوع از ارتباطات تبدیل می شوند؛ مجاز ساختن شهروندان به دسترسی به اطلاعات جدید درباره خودشان (نظیر تغییر نشانیها) و مهیا سازی ابزارهای قابل استفاده (نظیر پست الکترونیکی)
۳. پردازش: در این مرحله، یک مبادله کمیت پذیر رسمی اتفاق می افتد؛ نظیر پرداخت یک مجوز یا یک جریمه، یا پر کردن یک اظهار نامه مالیاتی.
۴. تبادل: این مرحله ای است که در آن درگاههایی برای گستره وسیعی از خدمات حکومتی، مهیا می شوند. درگاه قادر است خدمات حکومتی را با تمهید مسیری برای ارتباط آن خدمات برحسب نیازهای مشتریان، منسجم سازد. از طریق هر درگاه می توان سیستمهای اطلاعاتی همه بخشها و واحدهای اداری را به هم متصل نمود تا خدماتی را به صورت منسجم ارائه نمایند.

درگاههای حکومت الکترونیک را می توان به صورت سلسله مراتبی تصور کرد: بدین سان، ابتدا درگاه حکومت الکترونیک مطرح می شود؛ سپس درگاه وزارتخانه ها یا حوزه های خدماتی مورد نیاز شهروندان، مثل درگاه وزارت کشور، و درگاه شهرداریها.

گذار به سوی حکومت الکترونیک

یک تفاوت مهم میان حکومت الکترونیک و کسب و کار الکترونیک، وفاداری است. در کسب و کار الکترونیک تلاش شده است تا وفاداری مشتریان از طریق مدیریت ارتباط با مشتری بهبود داده شود و بدین ترتیب مشتریان را راغب گردانند تا خدمات و محصولات آن ها را خریداری کنند؛ و هنگامی که مشتریان نیاز به خرید کالا و خدمات مورد نظر داشته باشند، به آنان مراجعه کنند؛ ولی در حکومت الکترونیک وضع تا حدودی متفاوت است. حکومت الکترونیک باید وفاداری رایانه ای را افزایش دهد؛ برای مثال، شهروندان را راغب سازد که خدمات رایانه ای را در انواع اشکال آن، نظیر محاسبه، پست، نامبر، و تلفن مورد استفاده قرار دهند؛ به ویژه با توجه به اینکه ارائه خدمات رایانه ای، بسیار ارزان تر تمام می شود.

در کسب و کار الکترونیک، براساس اصل چسبندگی، باید تلاش شود که تا حد امکان، مشتریان هر شبکه حفظ شوند؛ بدان امید که چیزی خریداری نمایند؛ از این رو بر حداکثر چسبندگی تاکید می شود! در حالی که پایگاههای شبکه حکومتها، به سطوحی از پیوستگی نیاز دارند؛ زیرا در بیشتر موارد، برای شهروندان مناسب تر است که به آسانی بتوانند به خدمات دسترسی داشته، یک معامله را کامل نموده، واز سیستم خارج شوند. بنابراین در حکومت الکترونیک برحد مطلوب چسبندگی تاکید می شود نه حداکثر آن. در آخرین نسخه الگوی آسنچر پنج مرحله برای تحول استراتژیک از حکومت سنتی به حکومت الکترونیک در نظر گرفته شده است:

۱. حضور برخط
۲. تامین قابلیت مبنایی
۳. در دسترس بودن خدمات

۴. ارائه خدمت در حد قابل قبولی از بلوغ یافتگی

۵. دگرگونی خدمات

چنانچه با پیشنهاد الگویی دیگر، مراحل توسعه حکومت الکترونیک را در پیوستاری شامل چهارسطح از تعامل می دانند:

۱. قادر ساختن شهروندان به جستجوی اطلاعات از طریق شبکه جهانی (اینترنت)
۲. درگیر ساختن افراد در تدارک خدمات از طریق ارتباطات دوطرفه، کارآمدسازی گروه افزارهایی نظیر شکل های شبکه ای، پست الکترونیکی، و تابلوهای اعلانات
۳. تسهیل خدمات مبادله برای کسب و کارها و شهروندان
۴. متحول ساختن فعالیتها و خدمات، از حکومت تا واحدهای اداری و جامعه (نظیر توسعه رأی گیری الکترونیکی یا سنجش افکار عمومی)

هاجکینسون در یک الگوی دیگر، مراحل پیشرفت حکومت الکترونیک را طی شش مرحله، به گونه ای تبیین کرده است که بتوان با استفاده از منحنی یادگیری، بلوغ پردازش داده ها را تحلیل نمود. این الگو کمک می کند که تصمیم گیرندگان دریابند (کجا هستند) و چگونه باید به مرحله بعد رهنمون گردند.

وی با در نظر گرفتن شش مرحله ((ابداع))، ((سرایت))، ((کنترل))، ((قابلیت))، ((استفاده متقابل))، ((مدیریت داده ها)) و ((بلوغ))، بر آن است که منحنی بلوغ حکومت الکترونیک S شکل است (یک منحنی S شکل برای هر مرحله یادگیری). در مرحله ابداع، اجرای آزمایشی مطرح می شود که نظیر طرح یک ایده جدید است؛ در مرحله سرایت، اموری چون پذیرش گسترده فناوری، انشقاق از نیاز کسب و کار و فرصتهای فناورانه جدید، و تمرکززدایی از استراتژی و منابع، مدنظر قرار می گیرند.

تا این مرحله، شبکه برخط حکومت شکل می گیرد. سپس مراحل کنترل، قابلیت استفاده متقابل، مدیریت داده ها، و بلوغ مطرح می شوند که طی آنها بتدریج حکومت الکترونیک شکل می گیرد.

تحلیل زبان شناختی سیر تکامل حکومت الکترونیک

الف) ابتدا با انتشار واژگان و توصیفاتی درباره ی ارزش و قابلیت های عملکردی حکومت الکترونیک، مرحله آشنایی آغاز می شود. این مرحله با توجه به محل پیدایش و شکوفایی حکومت الکترونیک، وارداتی خواهد بود!

ب) مرحله شنیداری با امکان درک مطلب و فهم واژگان و دلالتها به بلوغ می رسد. سپس با توجه به قابلیت های زبان شناختی و توان استفاده از نرم افزار، امکان مبادله و تسری کاربرد از طریق مکالمه بین مردم فراهم می آید.

ج) مرحله مکالمه نیز با امکان انتقال دوطرفه مباحث کاربردی و روش های استفاده، به بلوغ می رسد.

د) مرحله توسعه واژگان نیز با تسلط بر شبیه سازی نرم افزارها و ورود مستقل به شبکه و حذف و تعدیل امکانات به بلوغ می رسد

ه) مرحله نگارش پیشرفته با تسلط بر منطق طراحی نرم افزارها و تسلط بر مبانی منطقی ساخت درگاهها به بلوغ می رسد

و) مرحله تحول ادبیات، با اقدام به بازآفرینی مبانی حاکم بر منطق طراحی و اجرای حکومت الکترونیک و تحول سبکهای ادبی و زبان شناختی حاکم بر فضای ارتباطی و توسعه واژگان و دستور زبان، و ساختار ادبی آن، به آخرین مرحله بلوغ می رسد. مهم این است که در آخرین مرحله، حکومت الکترونیک، باید در قلمرو مجازی متعلق به خود فعالیت کند.

توسعه الکترونیسم و شفافیت

باتوجه به توسعه و نفوذ تجارت الکترونیک در اقتصاد جهانی، طی این سالهای ۱۹۹۵ الی ۲۰۰۸، این انتظار وجود دارد که حکومت الکترونیک نیز توسعه یابد، این توسعه تا حدودی با نهضت (مدیریت دولتی نوین)) همراه است به نظر می رسد. گویا هدف این نهضت آن است که واحدهای اداری را به گونه ای شهروندمحور نموده، حکومت را حساب پس ده ساخته، و شهروند را همچون مشتری در نظر آورد.

به هر حال روند توسعه الکترونیسم استمرار می یابد؛ از این رو توصیه می شود که حکومتها طی روندی منطقی در سیر تحقق مقاصد توسعه طرحهای ابداعی خود، از حد سخن فراتر رفته، از طریق برنامه ریزی استراتژیک، توسعه سیستمها، تلفیق آنها و نهایتاً ایجاد تحول به اهداف نهایی توسعه حکومت الکترونیک نایل گردند.

به نظر می رسد که با توسعه روز افزون دسترسی به اطلاعات از طریق حکومت الکترونیک، شهروندان بتوانند تاثیر مثبتی بر فراگردهای اداره و حساب پس ده ساختن حکومتها داشته باشند تا بدین ترتیب، با افزایش رهنمودها، قوانین، رفتارها و راههای حساب پس دهی و افزایش دسترسی عامه و حکومت، شفافیت عملکرد حکومتها نیز افزایش یابد.

خدمات دولتی نوین و حکومت خدمتگزار

دنیاهارت برآن است که آنچه وی خدمات دولتی نوین می نامد، از نظریه سیاسی دموکراتیک، به ویژه از حیث تأمل بر روابط شهروندان با هم، و روابط حکومتها و شهروندان الهام پذیرفته است؛ ضمن اینکه رویکردهای گوناگون به مدیریت و طراحی سازمان، در امتداد سنتهای انسان گرایانه تر نظریه اداره دولت برآن تاثیر داشته اند.

ساندل در کتاب نارضایتی های دموکراسی، دو روایت از زندگی سیاسی امریکایی ارائه می کند: در روایت اول، مناسبات میان حکومت و شهروندان برحسب رویه ها و حقوق تعریف می شود. در این رویکرد، حکومت مسوولیت خویش را در برابر شهروندان، از طریق رویه های تضمین کننده رعایت اصول دموکراتیک (از طریق رأی گیری، نمایندگی، فراگرد احقاق حق و نظایران) انجام می دهد و حقوق افراد را نظیر حق آزادی بیان یا حق رعایت حریم خصوصی محفوظ می دارد. در این رویکرد، نقش شهروندان آن است که ظرفیت انتخابهایی که با منافع خودشان سازگارند و حقوق دیگران را نیز رعایت می کنند، توسعه می دهند. این رویکرد مبتنی بر فلسفه منفعت شخصی است.

در روایت دیگر، شهروندی دموکراتیک، افراد آن چنان فعال و مشارکت جو در فراگرد خود حکومتی در نظر می گیرد که بتوانند در ورای منافع شخصی، منافع عمومی بزرگ تر نیز نظر نمایند.

راه نجات، توسعه ی تعهدی عمومی است که براساس آن همه شهروندان بتوانند و مجبور باشند که در امور اجتماعی شرکت کنند؛ بدین ترتیب نوعی بنگاه جمعی شکل می گیرد.

استیور و کینگ در مجموعه ویراسته خود با عنوان حکومت، ماییم، سه تغییر را پیشنهاد کرده اند که با تحقق آنها، کارگزاران اداره دولت به تأکیدی نوین بر ((شهروندان و مفهوم شهروندی)) فراخوانده می شوند: اول اینکه، برخلاف ((عادت تفکر)) در اداره سنتی، پیشنهاد کردند که کارگزاران اداره، باید شهروندان را در منزلت شهروندی در نظر آورند (به جای آنکه آنها را صرفاً رأی دهنده، مشتری، یا ارباب رجوع بیانگارند).

دوم اینکه، برخلاف مدیریت گرایان که مترصد کارایی بیشتر بودند، آنها باید مترصد مسوولیت پذیری بیشتری بوده، متناظر با آن، اعتماد خود را به شهروندانی که به طور فعال در بخشهایی از اداره و حکومت مشارکت دارند، افزایش دهند.

سوم اینکه آنها باید بدانند که تمهید مشارکت فعال، جایگزین بهبودهای اساسی در زندگی افراد نمی شود، به ویژه زندگی افراد بیکاری که بامشکلات اجتماعی دشوار و پیچیده ای مواجهند.

در جهان واقع، تجارب ارزنده ای درباره مسائل مربوط به شهروندی رخ داده است. یکی از مواردی که بسیار به آن ارجاع داده می شود، عبارتی است با مضمون ((شهروند اولویت دارد)). در این امتداد، مباحثی کیفی مطرح می شوند که باید به سراسر جامعه تسری داده شوند تا مردم هشیار گردند که همه باید شهروندانی باشند که اولویت دارند. چابین بر آن است که به میزانی که مردم می خواهند نقش شهروندی را به درستی تصور کنند، حکمرانان نیز باید بخواهند به آنها گوش فرا دهند و به نیازها و ارزشهای آنان در تصمیمات و اعمال خود اولویت بدهند.

یک از موضوعات مهم، ارتباط مفهوم خدمات عمومی نوین با ماهیت متغیر رهبری سازمانهای دولتی است. در یک تحلیل شورانگیز مساله رهبری که رهبری سطح خیابان نام گرفت، وینزانت و کرودرز وضعیت مددکاران اجتماعی را بررسی کرده، درباره ی مشکلات فزاینده و ماهیت چالش انگیز کار آنها اظهار نظر کردند. به ویژه آنها یادآوری کردند که حیطة و ماهیت بصیرت رهبری در سطح خیابان، تحت تاثیر مراتب تحول و انتظارات شهروندان، سیستمهای مدیریت، جو سیاسی، و دشواری فزاینده ماهیت مسائلی که این افراد با آنها مواجهند، توسعه می یابند.

کوپر در کتاب اخلاق شهروندی برای اداره دولت (۱۹۹۱) بر آن است که مفهوم شهروندی، مفهومی است که مجموعه ای از حقوق و مسوولیتها را در برمی گیرد؛ بر این اساس، فردی به مثابه شهروند عمل می کند، نقش مثبتی در اصلاح جامعه (به مثابه یک کل) دارد. وقتی شهروندی در جایگاه کارگزار و اداره کننده دولت قرار می گیرد، نقش ((شهروند- اداره کننده)) را نه در جایگاه ((شهروند بودن))، بلکه در مقام تلاش برای خدمت به ((شهروندان)) ایفا می کند. کارگزاری که تعهد نهایی او ((ارائه خدمات و کالاهای دولتی)) به طریقی است که مصلحت عمومی حیات جامعه را تعقیب نماید و سعادت مدنی جامعه را تضمین کند. در میان مسائلی که کار این مدیران را شکل می دهند، موارد ذیل مطرح می شوند: تعهد به ارزشها، خدمت به عامه، توانمندسازی عامه و تسهیم نقش رهبری، ترقی جویی عمل گرا، وقف شدگی در خدمات دولتی. رابرت و ژانت دنهارت چنین اظهار نظر می کنند:

نحله خدمات دولتی نوین، مجموعه ای از رهنمودهای عملی را برای فعالان اداره دولت ارائه می نماید و در میان آنها، موارد ذیل را الزام آورتر به نظر می رسند:

۱. خدمت کردن به جای هدایت کردن

۲. منافع عمومی هدف است، نه محصول فرعی
۳. استراتژیک بیاندهشید و دموکراتیک عمل کنید
۴. به شهروندان خدمت کنید، نه مشتریان
۵. حساب پس دهی ساده نیست
۶. به مردم بها بدهید، نه صرفا به بهره وری
۷. به شهروندی و خدمات عمومی بیش از کارآفرینی بها بدهید.

برخلاف مدیریت دولتی نوین که براساس مفاهیم اقتصادی (نظیر حداکثرسازی سود شخصی) شکل گرفته است، خدمات دولتی نوین بر مبنای ایده ی نفع عمومی استوار شده است؛ مبنی بر اینکه کارگزاران اداری دولت باید به شهروندان خدمت کنند و با سایر کسانی که به ایشان خدمت می کنند نیز مشارکت نمایند.

در همین راه، خدمات دولتی نوین چشم اندازی قوی و روشن را به اداره کنندگان امروز و آینده دولت اعطا می کند.

سیر تکاملی نظریه های اداره دولت

دیدگاهها و اندیشه های اولیه ی اداره دولت و حکومت طی هزاره های تاریخی، دستخوش دگرگونیهای وسیع و متنوع شده اند؛ حاصل این دگرگونیها، یافته هایی است که سرانجام با عنوان ((علم اداره))، به صورت تکامل یافته و در قالبی دانشگاهی، مدون شدند. سپس نقد علم اداره و الگوی نخستین آن توسط نهضت اداره دولتی نوین، مجالی برای نظریه پردازی و فرضیه سازی له یا علیه آن، فراهم ساخت.

نمی توان منکر شد که اداره دولت و حکومت براساس یک رویه بهتر، یا بهترین رویه از پیش تعیین شده، در وضعیت کنونی جامعه بشری، ناممکن و نامعقول به نظر می رسد؛ هرچند ادراک و اشراف بر این نکته مهم است که حکومتها و دولتهای آینده، در آینده ای در حال خلق که هر لحظه در حال ورود به آنیم، بحسب شرایط ویژه آن، باید در پرتو چه بصیرتی و با چه عقلانیتی عمل نمایند.

فصل نهم: عرصه اقتصادی حکومت

مفهوم عرصه ی اقتصادی

هر سیستم یا خرده سیستم یا به طور کلی هر بازیگر اقتصادی، در یک محیط عینی به کار و فعالیت می پردازد. اگر این محیط با هدف معین، تحت رهبری مجموعه های منسجم و هماهنگ قرار داشته باشد، خود یک سیستم است؛ برای مثال خرده سیستم اداره ی مالیات در خرده سیستم بزرگ تر معاونت امور مالیاتی و در سیستم وزارت امور اقتصادی و دارایی به فعالیت می پردازد و این سیستم، خرده سیستمی از ابر سیستم حکومت است. اما این ابرسیستم خود در محیطی بزرگ تر فعالیت می کند که جلوه های گوناگون دارد! همه ی ابعاد این محیط به روشنی و وضوح، قابل احصاء نیست. برخی وجوه این محیط مرئی، آفاقی و قابل مذاکره، و برخی از وجوه آن نامرئی، ذهنی، انفسی و تنازعی بوده، بازیگران، عوامل و متغیرهای موجود در آن نیز متعدد، متنوع و گاهی بی شمارند! به طوری که در نهایت شاید نتوان این محیط را سیستم نامید؛ بلکه گویا عرصه ای است برای فعالیت سیستم ها! شاید نام گذاری این عرصه ی کلان به عرصه ی اجتماع قابل توجیه باشد، ولی تحلیل کلیه ی فعالیت ها و فراگردهای اقدام سیستم ها و خرده سیستم های اجتماعی، به صورت توأم دشوار است. از این رو به صورت قراردادی، سه عرصه ی اقتصاد، سیاست و فرهنگ، به مثابه ی مهم ترین عرصه های اقدام حکومت مد نظر قرار می گیرند.

مهم ترین بازیگران عرصه ی اقتصاد

امروزه عرصه ی اقتصادی عرصه ای است مملو از بازیگران کوچک و بزرگ که هر یک برنامه ای برای فعالیت خود دارند و مجموعه ای از قواعد و واژگان را بر عرصه ی اقتصادی تحمیل کرده اند.

حکومت و اقتصاد حکومتی

حکومت یکی از مهم ترین بازیگران عرصه ی اقتصاد است که از حیث قدمت، گستره ی حوزه ی عمل، سرمایه های تحت اختیار، و توانایی اثرگذاری بر رفتار سایر بازیگران، در وضعیتی منحصر به فرد و ممتاز قرار می گیرد. ضمن این که حکومت بازیگری است که محدودیت های بیش تری دارد.

خرده سیستم ها و تقسیمات حکومتی

سیستم اقتصادی حکومت از خرده سیستم های متعددی تشکیل می شود که برخی از آن ها در عرصه های متفاوت فعالیت دارند. سیستم اقتصادی حکومت هویت آفاقی ندارد؛ یعنی نمی توان سازمان مستقلی را مسؤول کلیه ی فعالیت های اقتصادی حکومت تلقی کرد بنابراین مسؤول سیستم اقتصادی حکومت، در واقع کل حکومت است.

شرکت ها و بنگاه های اقتصادی

شرکت ها و بنگاه های اقتصادی را می توان به گروه های متفاوت تقسیم بندی کرد؛ شرکت های دولتی، شرکت هایی هستند که به واسطه ی مالکیت حکومت بر آن ها، تابع خط مشی های اقتصادی حکومت بوده، رفتارهایی متفاوت با رفتار شرکت ها و بنگاه های بخش خصوصی دارند.

شرکت ها و بنگاه های خصوصی نیز از حیث میزان سرمایه، هویت ملی مالک، گستره و تنوع حوزه ی عمل، ساختار اداری و نظایر آن قابل تقسیمند.

نکته ی مهم این است که هر یک از این شرکت ها، می تواند کارکرد و تأثیر ویژه ای در عرصه ی اقتصادی جامعه داشته باشد.

عامه ی مردم

عامه ی مردم نیز از جمله مهم ترین بازیگران عرصه ی اقتصادی هر کشور محسوب می شوند؛ ضمن این که همه ی فعالیت ها و تلاش های دولت برای توسعه، با ادعای تأمین سعادت و کامیابی ایشان انجام می شود.

این قشر آسیب پذیرترین قشر جامعه می باشند. با این حال، قابل تأمل است که این قشر در صورت انسجام عمل و رفتار آگاهانه، قدرتمندترین بازیگر عرصه ی اقتصاد، سیاست و فرهنگ هر جامعه محسوب می شوند.

عناصر و متغیرهای اقتصادی

مهم ترین عوامل و متغیرهای اقتصادی را می توان به صورت ذیل فهرست کرد:

۱. جمعیت و نیروی انسانی: باید جمعیت فعال کشور را از جمعیت غیر فعال (آن قسمت از جمعیت است که به دلیل خردسالی، پیری و از کارافتادگی یا بیماری، قدرت فعالیت و تولید اقتصادی ندارد و معیشت آن ها باید به وسیله ی جمعیت فعال اقتصادی تأمین شود) کشور متمایز ساخت. جمعیت فعال و آماده به کار نیز به جمعیت شاغل و جمعیت بیکار قابل تقسیم است.
۲. زمین: یکی از مهم ترین عوامل اقتصادی است.
۳. نقدینگی و ارز: منظور از نقدینگی و ارز، مجموعه ی اسناد اعتباری قابل معامله در بازار های داخلی و خارجی است.
۴. منابع طبیعی
۵. زیرساخت ها: منظور از زیرساخت های اقتصادی، مجموعه ی عوامل زیربنایی مؤثر بر فعالیت های اقتصادی است. امکاناتی نظیر فرودگاه ها، راه های آبی، بزرگ راه ها، راه آهن و ...
۶. فناوری: توانایی استفاده از دانش روز
۷. نخبگان فکری: نیروهای انسانی ماهر و آموزش دیده
۸. وجهه و اعتبار ملی: سرمایه ای است که موجب افزایش اعتبار و اعتماد در روابط داخلی و خارجی می شود.

حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه ی اقتصاد

در تمایلات ایدئولوژیکِ راست و فردگرایی افراطی، هر گونه دخالت دولت، نامشروع و ناصواب بوده، باید نهی شود. در حالی که در دیدگاه های متعادل تر، میزان مداخله ی دولت و حکومت در عرصه ی اقتصاد بر اساس الگویی اقتضایی مورد قضاوت قرار می گیرد. بر این اساس، هرگاه نیاز به دخالت حکومت افزایش یابد، بر حسب دلایل و شرایطی که مداخله بیش تر حکومت را توجیه می کند بر مراتب دخالت آن افزوده می شود.

فراگرد کلان فعالیت های اقتصادی در کشور

در عرصه ی اقتصادی جامعه، خرده سیستم های متعددی فعالیت دارند. اگر تصویر کلان جریان های اقتصادی جامعه در نظر آورده شود، ملاحظه می شود که در همه ی انواع شیوه های حکومتی، نقش دولت و حکومت، نقشی بارز و غیر قابل اجتناب است.

همواره باید بخشی از تولید ناخالص ملی را به مثابه ی استهلاک سرمایه های عمومی در نظر گرفت؛ بخشی از باقی مانده یا تولید خالص ملی به پرداخت مالیات های غیر مستقیم اختصاص می یابد؛ بخشی از باقی مانده یا درآمد ملی، صرف پرداخت مالیات بر درآمد بنگاه ها و سازمان ها و پس انداز شرکت ها می شود و باقی مانده ی آن یا در آمد اشخاص به پرداخت مالیات بر درآمد اشخاص و نیز درآمد قابل تصرف آن ها اختصاص می یابد. اشخاص بخشی از درآمد خود را هزینه کرده، بخشی از آن را پس انداز می کنند.

هزینه های مصرفی حکومت و عامه ی مردم، برای توسعه ی تولید ناخالص ملی در دوره ی مالی بعد صرف می شود. هم چنین پس اندازهای فردی، شرکتی و دولتی، مجموعه ی پس انداز ملی را شکل می دهند.

همه ی درآمدها و هزینه های مردم و حکومت، در بازار داخلی تحقق نمی یابند.

نکته ی بسیار مهم این است که حتی در کشورهای کاملاً متمایل به بخش خصوصی نیز گویا حکومت در نقش خرده سیستم تنظیم کننده ی شریان ها و قلب عرصه ی اقتصادی عمل می کند.

عرصه ی اقتصادی و توسعه ی پایدار

توسعه ی پایدار، توسعه ای خودانکا و انسان محور است؛ توسعه ای که ثبات و آسایش زندگی کلیه ی عناصر را تضمین نماید. در تعریف مصطفی طُلبا از توسعه ی پایدار بر خود اتکایی، حراست از محیط، بهینه سازی مصرف منابع، توجه به اولویت امنیت و سلامتی انسان ها، توسعه ی انسانی و فقرزدایی تأکید شده است.

بنابراین رفع فقر در جلوه های سه گانه ی فقر اقتصادی، فقر سیاسی و فقر فرهنگی بر ای توسعه ی پایدار ضرورت دارد. ضمن این که با در نظر گرفتن انسان به مثابه ی محور توسعه، ملاحظه می شود که تصور تقدم و تأخر توسعه در ابعاد اقتصادی، سیاسی و فرهنگی موضوعیت نداشته، راه ناگزیر توسعه، توسعه ی انسانی در همه ی ابعاد حیات جامعه است.

لازمه ی توسعه ی پایدار، بازشناسی استعدادها و قابلیت های انسان موجود در جامعه و تسهیل شرایط، برای ره یابی بهینه به طرق رشد و توسعه است.

هدف از توسعه، ایجاد حیات معقول و زندگی پرثمر برای انسان هاست و می توان آن را فراگرد دست یابی جوامع انسان به ارزش های اجتماعی خود تلقی کرد.

مهم ترین اهداف این فراگرد عبارتند از:

۱. افزایش سطح زندگی مردم

۲. ایجاد شرایط مساعد برای رشد عزت نفس مردم، از طریق توسعه ی سیستم ها و نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مناسب برای بهبود منزلت و احترام انسان ها
۳. افزایش سطح آزادی مردم، از طریق توسعه ی دامنه ی انتخاب آن ها

توسعه، مستلزم تحول عمیق روابط اجتماعی است؛ به گونه ای که به تغییر طرز فکر و رفتار مردم بینجامد.

ابزارهای حکومت در عرصه ی اقتصاد

حکومت ها ابزارهایی در اختیار دارند که آن ها را در موقعیت اقتصادی ممتازی قرار می دهند؛ به ویژه اختیار خط مشی گذاری و قانون گذاری حکومت ها، آن ها را از سایر بازیگران عرصه ی اقتصادی متمایز می سازد. خط مشی ها و قوانین حکومت، مهم ترین ابزارهای اقدام آن در عرصه های کلان اجتماعی محسوب می شوند.

سالامون در کتاب *ابزارهای حکومت، راهنمایی برای حکمرانی جدید*، مجموعه ای از ابزارهای اقدام در بخش عمومی را به شرح ذیل فهرست کرده است:

۱. حکمرانی مستقیم
۲. شرکت های دولتی و مؤسسات مورد حمایت دولت
۳. مقررات اقتصادی
۴. مقررات اجتماعی
۵. بیمه (حکومتی)
۶. اطلاعات عمومی
۷. هزینه های اصلاحی و مجوزهای قابل داد و ستد
۸. به پیمان سپاری و قرارداد
۹. قرارداد خرید خدمت
۱۰. امتیازات اعطایی حکومت
۱۱. تأمین یا تضمین وام
۱۲. هزینه مالیات
۱۳. کوپن
۱۴. دیون ناشی از جرم

هر اقدامی که حکومت در هر عرصه ی اقدام اجتماعی انجام می دهد، بر اساس یک خط مشی و قانون انجام می دهد و اجرای آن، مستلزم در نظر گرفتن بودجه ی کافی و معین است. بنابراین همه ی اعمال حکمرانی از سویی با سیستم خط مشی گذاری و از سویی با عرصه ی اقتصادی جامعه ارتباط دارند.

اهداف و وظایف حکومت در عرصه ی اقتصاد

حکومت موظف است مسؤولیت های متعددی را در عرصه ی اقتصادی جامعه برعهده گیرد. حکومت باید برای حفظ ثبات اقتصادی پویا و تضمین دسترسی عامه ی به حداقل معیشت تلاش نماید.

دولت از طریق تسهیل فعالیت صنعتی، تضمین امنیت تجارت و سرمایه گذاری، تشویق سرمایه گذاری خارجی و دخالت مؤثر در بازار سرمایه، توسعه ی مهارت نیروی انسانی، اتخاذ سیاست های کارکردی و رهبری بازار، دخالت در بازار فناوری و به ویژه تدوین برنامه های توسعه در آینده، نقشی فوق العاده مهم ایفا می کند. بنابر این در پاسخ به این سؤال ها که « آیا باید حکومت بزرگ داشته باشیم یا کوچک؟» و هم چنین « آیا باید بازارهای آزاد و بدون مداخله حکومت داشته باشیم یا باید اقتصاد را تحت هدایت دولت قرار دهیم؟» این پاسخ مطرح می شود که بسته به شرایط، باید از نقش های مکمل بازار و حکومت استفاده شود.

مداخله ی حکومت در عرصه ی اقتصاد، فقط هنگامی مشروع است که به افزایش کارایی، بهبود سطح رفاه عامه، بهبود فراگرد توزیع ثروت در جامعه و افزایش عدالت اقتصادی و اجتماعی بینجامد. نحوه ی تفسیر مفهوم عدل بر نحوه ی توجیه دیدگاه های موافق یا مخالف مداخله ی دولت در عرصه ی اقتصادی جامعه، تأثیر دارد.

فصل دهم: عرصه سیاسی اقدام حکومت

آزادی از مهم ترین لوازم تحقق جامعه عدل است؛ اما احساس آزادی نیز در گرو احساس امنیت است. برخورداری از محیط امن لازمه تامل و بازنگری در احوال حیات است؛ دیگر اینکه احساس امنیت، لازمه مشارکت فعال و شجاعانه در اداره امور جامعه است؛ در شرایط ناامنی، مشارکتی تحقق نمی یابد و سرمایه ای جذب نمی شود و امکان توسعه منتفی خواهد شد. خلاصه اینکه مقدمه رستگاری هر ملت، مطالبه جدی امنیت است.

مفهوم عرصه ی سیاسی

همچون عرصه سیاسی اقتصادی، عرصه سیاسی نیز معرض تعامل سیستمها و خرده سیستمهای متعددی است که برای افزایش منابع قدرت، رقابت می کنند. بازیگران سیاسی نیز هر چند با مفهوم انتزاعی قدرت سروکار دارند، ولی در محیط هایی عینی فعالیت می کنند و گاه، سلسله مراتبی از سیستمهای سیاسی را شکل می دهند. برای مثال حزب جمهوری خواه، به مثابه یک سیستم سیاسی عمده، می تواند تعدادی واحد و شبکه کوچک تر را به مثابه خرده سیستمهای تدوین استراتژی، تبلیغ، نظرسنجی، کسب اطلاعات، و مدیریت بحران سازماندهی کند. محیط های سیاسی، محیط های پرتنش و پیچیده اند و تنازع بقا در آنها بسیار دشوار است؛ گاهی بقای یک سیستم، مستلزم فروپاشی یا خلع ید از سیستم دیگر است؛ ضمن اینکه بازیگران متعدد و متنوعی در این گونه محیط ها فعالیت می کنند. همانطور که ذکر شد، در اینجا محیط، عرصه ای ناهوشمند است که مملو از تسهیلات لازم برای فعالیت سیستمهای هوشمند می شود.

مهم ترین بازیگران عرصه سیاست

عرصه سیاسی، فضایی است که امکان فعالیت انواع سیستمهای سیاسی را فراهم می سازد. در اینجا نیز فرض بر این است که ابتدا هیچ مانعی برای فعالیت در آن وجود ندارد. اما اولین بازیگران، به طور طبیعی به قاعده گذاری و مرزبندی حریم خود پرداخته، تلاش می کنند تا ورود بازیگران جدید را تحت کنترل داشته باشند.

یکی از عمده ترین بازیگران سیاسی، حکومت است. همچنین می توان از ارتش، ملت، احزاب، و روزنامه ها و رسانه ها به مثابه بازیگران سیاسی دیگر نام برد. در اینجا باید تامل شود که هر چند برخی بازیگران سیاسی، در عرصه اقتصاد نیز فعالیت دارند، ولی ادبیات و قواعد فعالیت آنها در عرصه سیاسی با ادبیات و قواعد فعالیت در عرصه اقتصادی تفاوت دارد.

سیستم سیاسی حکومت

یکی از مهم ترین ابزارهای اعمال قدرت حکومت در عرصه سیاسی، بخش دولتی رسانه های گروهی، خرده سیستمهای آموزشی، و سازو کار تخصیص بودجه است که به حکومت امکان می دهد تا با استفاده از منابع ملی، از طریق خدمت به جامعه، برای خود تبلیغ کند. هر چند شیوع این تلقی به نفع جامعه است؛ زیرا بهترین شیوه تبلیغ برای جامعه آن است که رقبای سیاسی به جای حرافی و شعار دادن، خدمت به مردم را وسیله تبلیغ قرار دهند؛ اما حتی این شکل تبلیغ نیز

منصفانه نیست؛ زیرا همیشه می توان فرض کرد که بسیاری از گروه‌های در از شبکه قدرت، اگر می توانستند منابع موجود را هدایت کنند، اثربخش تر و کارآمدتر از حکومت‌های موجود می بودند.

خرده سیستم ها و واحدهای سیاسی حکومت

سیستم سیاسی حکومت از خرده سیستم‌های سیاسی متعدد و متنوعی تشکیل می شود، ولی در مجموع نمی توان یک واحد مشخص و دارای هویت آفاقی معین را مسئول مواضع سیاسی کل حکومت دانست؛ زیرا همه ارکان حکومت به نوعی در مسائل سیاسی جامعه خود، درگیرند. همچنین هیچ خرده سیستمی وجود ندارد که بتواند در برابر رفتار سیاسی همه واحدهای حکومتی پاسخگو باشد.

احزاب و گروه های سیاسی

احزاب سیاسی، بازیگرانی هستند که با توسعه حق رای همگانی در عرصه های سیاسی جدید شکل گرفتند. این گونه تشکلهای از قرن نوزدهم وارد صحنه سیاسی جوامع اروپای غربی شدند و پس از آن به تدریج به سراسر جهان تسری یافتند. البته قبلا نیز برخی مجموعه ها و گروه های سیاسی، در این جوامع وجود داشتند. تفاوت احزاب با گروه های سیاسی قبلی، برخورداری از سازمان و تشکیلات اداری پیشرفته بود.

احزاب، دارای کارکردهای آشکاری چون کارکردهای انتخاباتی و کارکردهای اجتماعی-آموزشی هستند. در کارکردهای انتخاباتی، احزاب کمک می کنند که مردم به سوی صندوق های رای هدایت شوند و مشارکت سیاسی افزایش داده شود؛ ضمن اینکه به تربیت هیاتهای سیاسی حرفه ای برای نمایندگان مردم پرداخته، مواضع سیاسی نمایندگان را آشکار می سازد.

در کارکردهای اجتماعی-آموزشی نیز چون احزاب معمولاً در برابر قدرت حکومت و حزب حاکم، یک ضد قدرت ایجاد می کنند، وجود حزب به شکستن قدرت انحصاری دولت و افزایش فضای رقابت آزاد کمک می کند و به تکثیر مراکز و مراجع قدرت اجتماعی می انجامد و بدین ترتیب موجب بهبود سطح بینش سیاسی عامه شده، قدرت تجزیه و تحلیل مسائل سیاسی را در میان عامه افزایش می دهد.

گروه های ذی نفوذ یا گروه های فشار

گروه های فشار، گروه هایی هستند که برخلاف احزاب، سازمان زسمی و نهادینه ندارند؛ ضمن اینکه به جای تلاش آشکار برای نیل به قدرت سیاسی، تلاش می کنند تا با اعمال فشار بر قدرتهای سیاسی موجود، آنها را تابع اراده سیاسی خود نمایند. فقدان سازمان مشخص، مطالعه گروه های فشار را دشوار می سازد.

گروه های فشار با سازمانی غیر رسمی، فراگرد خط مشی گذاری عمومی و دولت را تحت فشار قرار می دهند تا تصمیمات دولتمردان را بامناف خود همراه سازند.

روشنفکران و مجامع روشنفکری

اصطلاح روشنفکر در سرشت خود معرف کسی است که ذهنی فعال، پویا و صاحب اندیشه دارد. سایر پیرایه ها ربطی به سرشت روشنفکری ندارند؛ روشنفکر ممکن است خادم یا خائن، مذهبی یا ضد مذهب، مردمی یا وطن فروش، و چپ یا راست یا میانه رو باشد.

مهم این است که ضریب اثرگذاری روشنفکران از افراد عادی جامعه بیشتر است. بنابراین روشنفکر کسی است که علاوه بر ذهنی فعال و اندیشه ای پویا، لوازم اثرگذاری بر جامعه را نیز در اختیار داشته باشد؛ یعنی از قدرت بیان و دانش نقد مسائل اجتماعی برخوردار باشد.

افکار عمومی و عامه ی مردم

از به هم پیوستن افراد و گروه ها، یک کل منسجم به نام جامعه به وجود می آید که هر چه پیوستگی اجزایش بیشتر شود، انسجام و قدرت آن فزون تر خواهد شد. اگر ساختار اجتماعی و آرایش گروهها و افراد، به مثابه فیزیک یا جسم جامعه تصور شود، افکار عمومی معرف روح و روان آن خواهد بود. پدیده افکار عمومی به شدت تحت تاثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات قرار دارد.

افکار عمومی، خود دارای ابعاد گوناگونی است که آن را به کلیه وجوه زندگی اجتماعی، از مبانی زبان شناختی گرفته تا فرهنگ و مذهب و تاریخ، و ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و سیاسی، گره می زند.

افکار عمومی را می توان در دو وجه بنیادین و نمادین تصور کرد؛ وجه بنیادین آن تحت تاثیر علل و عواملی قرار دارد که بنیادهای پایدار زندگی جمعی را شکل می دهند. این وجه کمتر دستخوش تغییر قرار می گیرد و معمولاً به مثابه یکی از مبانی شناخت فرهنگ جامعه، مدنظر قرار می گیرد.

اما بخش نمادین افکار عمومی، معرف تظاهرات و تجلیات افکار عمومی در برابر یک رویداد، یا در واکنش به یک امر خاص است.

رسانه های جمعی

رسانه های جمعی در عین حال که خود بیانگر افکار عمومی هستند، می توانند در نقش بازیگری متفاوت، ساخت دهنده و محرک افکار عمومی و جوامع روشنفکری باشند.

رسانه ها به مثابه یکی از مهم ترین عوامل تبلیغات سیاسی و اثرگذاری بر افکار عامه، به حدی از اهمیت رسیده اند که سیاستمداران به هیچ وجه نمی توانند در برابر آنها بی تفاوت باشند.

رسانه ها انواع متفاوت داشته، هر یک خواص و کارکردهای خود را دارند.

شخصیت ها و اشخاص مشهور

پدیده ای که گاهی بیش از حد مشاهده می شود، استفاده ابزاری از شخصیتهای سیاسی، مذهبی، دانشمندان، و حتی بازیکنان ورزش و بازیگران تئاتر و سینما، در امور سیاسی است.

نهاد مذهب و روحانیت

روحانیون و نهادهای مذهبی در طول تاریخ، تاثیر قابل توجهی بر روند اصلاحات یا انحراف های سیاسی جوامع بودایی، مسیحی و اسلامی داشته اند.

دخالت مذهب در سیاست به عوامل متعددی بستگی دارد:

- هر چه داعیه های سیاسی و اجتماعی مذهب بیشتر باشد، احتمال دخالت روحانیون در زندگی سیاسی بیشتر می شود.

- هر چه روحانیون یک مذهب در نقش نیروی سیاسی تاریخی، از موقعیت ممتاز و قدرت بیشتری برخوردار باشند، احتمال دخالت مستقیم و گسترده آنان در سیاست افزایش می یابد.

هر چه نهاد مذهب از سیستمها و ساختارهای منظم تر و منسجم تری برخوردار باشد و خود سازمان یافته باشد، توانایی روحانیون برای دخالت در سیاست بیشتر می شود.

ارتش و سیاست

ارتشها از گروه های ذی نفوذ بسیار موثر به حساب می آیند.

در تاریخ معاصر، دخالت مستقیم ارتش در سیاست در کشورهای در حال توسعه آشکارتر بوده است. شاید یکی از دلایل این نقش، جلوه موثری است که ارتشها در مبارزات ضد استعماری این جوامع داشته اند؛ بر این اساس، از ابتدای استقلال، ارتش به مثابه پاسدار استقلال و حافظ هویت ملی ظاهر شده، قدرت قابل توجهی کسب کرده است.

سایر بازیگران سیاسی

در این بخش می توان از اقوام و اقلیت های قومی، زنان و نهادهای تانیث گرا، دهقانان و کارگران و سازمان های کارگری، سرمایه داران و نهادهای حامی آنها، بوروکراتها و سیستمهای اداری، و سیستمهای قضایی و حقوقی (برحسب مراتب استقلال آنها) به مثابه بازیگران مهم دیگر در عرصه سیاسی جامعه نام برد

عناصر و متغیرهای سیاسی

سخن گفتن از عناصر و متغیرهای سیاسی دشوارتر است. شاید بتوان با مقایسه ثروت (به مثابه مظهر و نماد اقتصاد) و قدرت (به مثابه مظهر و نماد سیاست)، این دشواری را توجیه کرد. ثروت به راحتی به پول ترجمه می شود و بر حسب پول تعریف می شود.

اما عناصر و تغییرهای مهم تری در فراگردهای سیاسی مدنظر قرار می گیرند؛ نظیر اعتبار و وجهه سیاسی، اعتماد عمومی، مشروعیت، و امکان چانه زنی.

الف) منظور از اعتبار سیاسی، منزلت و جایگاهی است که می فرد گروه، حزب، روزنامه، یا کشور، در عرصه سیاسی جامعه یا محیط بین الملل از آن برخوردار می گردد. این اعتبار تحت تاثیر سابقه و فعالیت های گذشته، منزلت علمی، و روابط اجتماعیو مناسبات خانوادگی افراد قرار می گیرد؛ به طوری که برخی افراد یا گروه ها را در

موقعیت اجتماعی ممتازی قرار می دهد. قابل تامل است که اعتبار سیاسی یکی از منابع مهم کسب قدرت محسوب می شود.

ب) اعتماد عمومی نیز یکی دیگر از منابع مهم قدرت محسوب می شود. حکومت در جهت خواسته های آنان عمل کند؛ به ویژه در محیطهای پرمخاطره، اعتماد عمومی متضمن نوعی پیش بینی رفتار حکمرانان در انظار عامه بوده، مبتنی بر نوعی مراوده میان عامه و کارگزاران حکومت است.

ج) مشروعیت نیز از عوامل مهمی است که بر مراتب قدرت بازیگران سیاسی تاثیر دارد. عواملی چون قدرت، نفوذ، و اقتدار فقط در صورت مشروع بودن، به اثر بخشی پایدار می رسند. امروزه تحت تاثیر رشد فرهنگی جوامع، نقش اجبار در عرصه سیاسی کاهش یافته، مشروعیت پیش شرط قدرت تلقی می شود. مشروعیت به معنی قانونی بودن یا طبق قانون بودن است. قدرت باید مشروع باشد؛ در غیر این صورت، اعمال آن دشوار خواهد بود. مفهوم مشروعیت به مرور زمان متحول شده، با مفاهیمی چون «رضایت مردم از حکومت» یا «مخالفت با غضب قدرت» همگرا شده است.

د) توان چانه زنی نیز یکی از منابع مهم اثر گذار بر عرصه سیاسی جامعه است. منظور از توان چانه زنی، برخورداری از امکان انتخاب و انعطاف در به کارگیری منابع و موقعیت ها، در جهت اعمال اقتدار است. هر چه توان چانه زنی یک فرد یا گروه بیشتر باشد، بهتر می تواند اراده خود را بر سایر بازیگران سیاسی تحمیل نماید.

مفهوم قدرت

قدرت به طور سنتی با برخی از مفاهیم دیگر، مترادف می شود. در میان واژگان نزدیک به قدرت، نفوذ و اقتدار مهم تر به نظر می رسند.

نفوذ عبارت است از رابطه ای میان بازیگران اجتماعی که بر اساس آن یک بازیگر می تواند بازگران دیگر را وادار کند که بر خلاف خواست خود عمل کنند.

برخی متفکران برآنند که اقتدار، قدرت نهاید شده است؛ حالتی که قدرت وجود ندارد، ولی حق اعمال قدرت برای یک نهاد وجود دارد. قانون به اقتدار مربوط می شود نه به قدرت اقتدار، حق مشروع یا قانونین برای نفوذ بر رفتار یا هدایت رفتار دیگران است.

مهم ترین منابع قدرت در مفهوم کلی، عبارتند از ایمان، دانش، موقعیت، مقام، مهارت، ثروت و ارتباط با رسانه های گروهی؛ در حالی که منابع قدرت دلت و حکومت عبارتند از؛ وضعیت جغرافیایی و استراتژیک، وسعت سرزمین، منابع ملی، توان اقتصادی، توان نظامی و جمعیت.

حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه حیات سیاسی

حدود مطلوب دخالت حکومت در عرصه سیاسی نیز حدی از پیش تعیین شده ندارد و مراتبی از آن، تحت تاثیر شرایط، کم یا زیاد می شود؛ برای مثال، در شرایط بروز جنگ ها یا بحران ها، حضور بیشتر حکومت در عرصه سیاسی از توجیه بیشتری برخوردار می گردد.

نکته ی مهم این است که حضور حکومت در عرصه سیاسی نباید به گونه ای باشد که استعدادها و قابلیت های رشد سیاسی سایر واحدهای اجتماعی را محدود ساخته، به فراگرد توسعه سیاسی در جامعه لطمه بزند و حق آزادی مشروع افراد و گروهها را خدشه دار سازد.

فراگرد کلان فعالیت های سیاسی در کشور

در عرصه سیاسی جامعه، خرده سیستمهای متعددی فعالیت دارند که گاه فعالیت سیاسی، مهم ترین وظیفه آنهاست و گاه در کنار سایر وظایف و ماموریتهای خود، به فعالیت سیاسی نیز می پردازند.

اگر تصویر کلان جریان های سیاسی جامعه در نظر آورده شود، ملاحظه می شود که حکومت محور بسیاری از فعالیت های سیاسی است؛ یعنی بسیاری از فعالیت های سیاسی له یا علیه حکومت انجام می شوند.

مرور فراگرد کلان تصمیم گیری در کشور، به روشن شدن مبحث کمک خواهد کرد:

مردم نمایندگان را از سوی خود انتخاب می کنند؛ افرادی نظیر نمایندگان مجلس شورا، نمایندگان مجلس خبرگان یا سنا، روسای جمهوری (یا در برخی از کشورها، نخست وزیران)، و نمایندگان شوراهای شهرها و محله ها (یا در برخی از کشورها، شهرداران)

این افراد به جای مردم درباره امور مهم کشور تصمیم می گیرند؛ گاهی افراد دیگری را از طرف مردم انتخاب می کنند و به آنها تفویض اختیار می نمایند (مثل انتخاب وزرای کابینه) و به تصمیم گیری درباره امور مهم مملکتی می پردازند؛ در چنین اوضاع و احوالی در مهم ترین اتفاقهایی که می افتد، تصمیمها و خط مشی هایی در باره نحوه تخصیص منابع به اولویت ها و ضرورت ها، اخذ می شوند؛ در چنین فراگردهایی است که قدرت برخی از گروهها و جناحها تهدید می شود و منافع برخی دیگر تامین می گردد.

عرصه ی سیاسی و توسعه پایدار

مهم ترین اهداف توسعه سیاسی عبارتند از:

۱. افزایش سطح مشارکت سیاسی مردم تا بالاترین حد ممکن، و نظارت مستمر آنها بر فراگرد تعیین

سرنوشت خود؛

۲. توسعه شایسته سالاری و بهبود مستمر فراگرد انتصابات سیاسی و اداری؛

۳. افزایش سطح آزادی و احترام به صلاحیت های عامه، برای انتخاب نمایندگان و مسئولان کشور و تلاش برای بهبود سطح دانش و توسعه کیفی شاخص های انتخاب در میان آنها؛
۴. تامین امنیت فراگیر؛
۵. افزایش انسجام ملی و تعیین هویت مردم با نمادهای ملیغ
۶. افزایش قدرت چانه زنی در برابر رقبای خارجی، به پشتوانه وحدت ملی؛

ابزارهای حکومت در عرصه سیاست

حکومت ها ابزارهای گوناگونی در اختیار دارند که برخی از آنها در بحث از عرضه اقتصادی فعالیت حکومت، مورد اشاره قرار گرفتند. همانطور که اشاره شد، ابزارهای معرفی شده، بیشتر وجه اقتصادی داشتند؛ اما همین ابزارها قابلیت فوق العاده ای دارند تا برای حضور موثر در عرصه سیاسی جامعه مورد استفاده قرار گیرند؛

گاهی ملاحظه می شود که قوانین اقتصادی، صرفا به ابزارهای سیاسی تبدیل می شوند؛ بنابراین نحوه استفاده دولت از ابزارهای مذکور است که آنها را سیاسی یا اقتصادی یا فرهنگی و اجتماعی می نماید. البته برخی از این ابزارها، قابلیت کاربرد گسترده تری در عرصه سیاسی دارند.

علاوه بر ابزارهای اقتصادی حکومت، یکی از مهم ترین ابزارهای اثرگذار بر عرصه سیاسی جامعه، رسانه های در اختیار حکومت اند. حاکمیت بر رسانه ها، همواره یکی از موثرترین راه های تحکیم حاکمیت و اراده سیاسی دولتها تلقی می شود. رسانه ها از قدرتی شگرف برخوردارند و می توانند ادراک مسائل عمومی را در انظار عامه تحریف نمایند. رسانه ها می توانند توکه مردم را از مسائل واقعی و بحرانی زندگی اجتماعی، به سوی مسائلی مصنوعی و ابداعی دولتها و حکومتها معطوف نمایند.

اهداف و وظایف حکومت در عرصه سیاست

ویژگی های بارز در دولت های اقتدار گرایی بوروکراتیکی که مانع توسعه یافتگی می شوند عبارتند از:

۱. انحصار سیاسی و تمرکز قدرت
۲. تداوم سلطه ایدئولوژیک
۳. حاکمیت طبقه الیگارشی سنتی-بازاری
۴. انحصار فرهنگی و سرکوب نهادهای جامعه مدنی
۵. انحصار اقتصادی
۶. حاکمیت بوروکرات ها

فصل یازدهم: عرصه فرهنگی اقدام حکومت

آگاهی و آزادی

آگاهی لازمه ادراک آزادی است و بدون آن هیچ مشارکتی در جامعه به عقلانیت و آزادی رهنمون نمی‌گردد. اگر مشارکت مردم در امور اجتماع نا آگاهانه باشد، چه تفاوتی میان دموکراسی و استبداد خواهد بود؟ بدون شک ملتی طعم آزادی را خواهد چشید که انتخاب‌هایش در پرتو آگاهی و بصیرت، و بر اساس معیارهای عقلانی و منطقی صورت پذیرند؛ معیارهایی که خود فرقان حق و باطل باشند.

از این رو شایسته است که مباحث این فصل با تأمل بر سؤالات ذیل دنبال شوند:

حکومت چگونه می‌تواند لوازم توسعه آگاهی‌های اجتماعی را فراهم نماید؟ آیا اساساً حکومت چنین وظیفه‌ای دارد؟

آیا ضرورت دارد که حکومت به مسائل فرهنگی بپردازد و عهده دار آموزش همگانی گردد؟

آیا می‌توان همان گونه که از امنیت کامل سخن گفته می‌شود، صفت کمال را برای آگاهی متصور شد، یا باید به حد آگاهی قناعت کرد؟

چه ساز و کارهایی را می‌توان برای توسعه آگاهی‌های اجتماعی مورد استفاده قرار داد؟

مفهوم عرصه فرهنگی

در عرصه فرهنگ می‌توان، جریان‌های شکل دهنده عرصه فرهنگی را از فعالیت‌های هوشمند خرده سیستم فرهنگی جامعه، متمایز ساخت.

بازیگران عرصه فرهنگی، با محیط‌هایی انتزاعی‌تر، پر تنوع‌تر و در عین حال پر ابهام‌تر از محیط‌های سیاسی و اقتصادی سروکار دارند؛ به طوری که گاهی ردیابی منشأ یک پیامد فرهنگی، غیر ممکن به نظر می‌رسد. عقاید و آداب و رسوم به تدریج شکل می‌گیرند و فرهنگ و زبان را متحول می‌سازند؛ مجموعه ساخته‌های زبانی، علی‌رغم سلطه بیشتر نخبگان فکری جامعه بر آن، محصول عملکرد علمی و سیر دانش افزایی کلیه آحاد جامعه است.

بقای سیستم‌های فرهنگی، به میزان استفاده و کاربرد زبان حامی آن‌ها بستگی دارد.

مهم‌ترین بازیگران عرصه فرهنگ

معمولاً عرصه فرهنگی مملو از سیستم‌های فرهنگی متنوعی است که برخی از این سیستم‌ها، سیستم‌هایی آفاقی و عینیت یافته‌اند؛ مثل سیستم‌های آموزشی؛ و برخی از این سیستم‌ها، سیستم‌هایی فوق‌العاده انتزاعی‌اند؛ مثل سیستم‌های زبانی.

زبان و ادبیات رایج

شکل گیری فرهنگ در اولین وهله از انعکاس آگاهانه دانش و اندوخته‌های ذهنی و شهودی حداقل دو نفر، در روابط جمعی است؛ علی رغم سطح بالای انتزاع مقوله‌های فرهنگی، فرهنگ حاصل از مرادده جمعی است و معمولاً تحولات آن به سریع‌ترین شکل در زبان رایج جامعه منعکس می‌شوند؛ بنابراین، یکی از مهم‌ترین بازیگران عرصه فرهنگ، زبان و ساخته‌های زبانی است. زبان تحت تأثیر مجموعه فرهنگ شکل می‌گیرد، ولی با پویایی‌های فوق‌العاده خود، فرهنگ را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تا حدی که می‌توان از زبان سالاری سخن به میان آورد.

زبان حرفه‌ها و تخصص‌ها

تأثیر حرفه‌ها و تخصص‌ها بر فرهنگ جامعه، بر حسب قدرت تأثیر آن‌ها بر زبان، رصد می‌شود؛ لذا هر حرفه که زبانی را ویژه خود توسعه می‌دهد، بازیگری اثر گذار بر عرصه فرهنگی تلقی می‌شود. قابل تأمل است که برخی حرفه‌ها همچون مجریان تلویزیون و بازیگران سینما تأثیر مستقیم‌تری بر زبان دارند.

حکومت و خرده سیستم آموزشی

خرده سیستم‌های آموزشی جامعه نیز از بازیگران عمده عرصه فرهنگی محسوب می‌شوند. نهاد آموزش در همه سطوح مدرسه، دبیرستان، و دانشگاه و حتی جلوه رسانه‌ای، فرهنگ را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به ویژه خرده سیستم آموزش عالی، تأثیر شگرفی بر روند تحول جامعه دارد. خرده سیستم آموزشی یکی از راه‌های مؤثر مداخله حکومت در عرصه فرهنگ است.

رسانه‌های گروهی

رسانه‌های گروهی به طور روز افزون کلیه نهادهای اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهند و شاید تأثیر پذیر ترین نهادهای اجتماعی در برابر هجمه رسانه‌ای، نهادهای آموزشی باشند. رسانه‌ها از یک سو با آموزش و نهادهای آموزشی و از سوی دیگر با هنر و سازه‌های هنری سر و کار دارند. لذا برد نفوذ آن‌ها بسیار زیاد و تعیین کننده است. رفتارها، سخنان و شیوه‌های زندگی نخبگان علمی و فرهنگی و نیز مشاهیر امور ورزشی و هنری، تأثیر زیادی در پیوستار یاز تقلید کورکورانه تا انتخاب آگاهانه بر فرهنگ جوامع دارند.

عامه مردم

نقش عامه مردم در هر سه عرصه سیاست، فرهنگ و اقتصاد، نقشی حساس و تعیین کننده است؛ باید توجه داشت که وقتی بر نقش متمایز بازیگران امور فرهنگی تأکید می‌شود، نقش تعیین کننده اراده و خواست عامه نادیده گرفته نشود، چون این عامه مردم هستند که با پذیرش، تردید، یا رد خود، تکلیف کار کردهای سایر بازیگران عرصه فرهنگ را روشن می‌سازند.

اقوام و خرده فرهنگ‌ها

یکی دیگر از متغیرهای تعیین کننده در عرصه فرهنگ هر جامعه، تنوع خرده فرهنگ‌ها، و فرهنگ‌های قومی و نژادی رایج در آن است که ممکن است با هم سازگار یا ناسازگار باشند. مسلماً مدیریت امور دولت در کشورهای درگیر تنوع فرهنگی، دشوارتر از کشورهای برخوردار از فرهنگ همگون است؛ اما همین تنوع فرهنگی بسته به نوع برخورد و سطح تدبیر در امور اجتماعی، ممکن است با تمهید نوعی ارتباط هم افزا میان خرده فرهنگ‌ها، فرصتی استثنایی را برای رشد و ارتقاء سطح قابلیت‌های زبانی فراهم آورد.

عناصر و متغیرهای فرهنگی

مهم‌ترین عوامل و متغیرهای شکل دهنده فرهنگ عبارتند از: مفروضات و باورها، ارزش‌ها و هنجارها، مصنوعات و ساخته‌ها، علائم نمادها.

مفروضات و باورها: چیزهای هستند که مردم آن‌ها را واقعیت می‌پندارند؛ بنابراین نحوه‌ی تفکر و فراگرد احساس و ادراکات افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

ارزش‌ها: آن دسته از اصول، اهداف و معیارهای زندگی اجتماعی هستند که از حمایت یک فرهنگ برخوردار گشته، و در آن فرهنگ به بهایی ذاتی دست می‌یابند. ارزش‌ها چیزهایی هستند که اعضای یک فرهنگ مراقب حفظ آن‌اند و قضاوت‌ها از آن‌ها ناشی می‌شود.

هنجارها: قواعدی نانوشته‌اند که با ارزش‌ها پیوند خورده‌اند و اعضای یک فرهنگ را قادر می‌سازند تا انتظارات سایر اعضای فرهنگ خود را متناسب با هر موقعیت فرهنگی، تشخیص بدهند. برای مثال، هنجار صحبت نکردن در کلاس درس، از ارزش احترام به حقوق سایر مردم برای استماع سخنرانی سرچشمه می‌گیرد.

مصنوعات و ساخته‌ها: نشانه‌هایی ظاهری از تحولات لایه‌های درونی‌تر فرهنگ (به مثابه گدازه‌های آتشفشان و لایه‌های درونی کوه) محسوب می‌شوند. در واقع مصنوعات بقایای قابل رؤیت، قابل لمس، یا قابل شنیدن یا رفتارهای قابل مشاهده مبتنی بر مفروضات، باورها، ارزش‌ها، و هنجارهای فرهنگ محسوب می‌شوند. که ممکن است به سه گونه فیزیکی (مثل پرچم‌ها، ساختمان‌ها، ساخت فیزیکی شهرها)، رفتاری (مثل برنامه‌های تشریفاتی، الگوهای ارتباطی، سنت‌ها و آداب و رسوم)، و گفتاری یا شفاهی (مثل اسامی، استعاره‌ها، القاب، داستان‌ها و حکایت‌ها)، ابراز شوند. لازم به ذکر است، مصنوعات، پدیده‌های عینی و قابل ذکر بوده که در دسترس‌ترین عناصر فرهنگ تلقی می‌شوند؛ البته با توجه به فاصله زیاد با مفروضات و باورها، ممکن است افراد نا آشنا با فرهنگ یک جامعه، نتوانند آن‌ها را به درستی تعبیر و تفسیر نمایند.

نماد: پدیده‌ای است که میان مجموعه‌ای از معانی و مفاهیم وسیع منبعث از فرهنگ، پیوندهایی آگاهانه برقرار کرده، یا پدیده را به مثابه یادآور یک مفهوم معرفی می‌کند؛ که البته به سه دسته فیزیکی، رفتاری، شفاهی قابل تقسیمند.

هر گاه اعضای یک فرهنگ، معانی پیوسته با یک مصنوع را ادراک کرده و آن را به مثابه ابزار انتقال معنای خاصی مورد استفاده قرار دهند، آن مصنوع به نماد آن معنی تبدیل می‌شود؛ مثل در مورد حالت‌ها مختلف پرچم می‌توان گفت: «» برافراشته شده: نماد اقتدار؛ نیمه افراشته: نماد سوگواری؛ تکه‌ای از لباس: نماد تعلق؛ سوزانده شدن: نماد نفرت. در واقع این نحوه کاربرد یک مصنوع است که آن را به نماد تبدیل می‌کند و متناسب با نوع فرهنگ یا نوع تفاسیر افراد معانی خاصی را به آن پیوند می‌دهد. قابل تأمل است که تفاسیر شخصی متفرقه، دائماً در معرض رگبار نفوذ تفاسیر سایر اعضای فرهنگ، به ویژه رهبران، شایعه‌سازان، خبرنگاران، مجریان تلویزیونی، مبلغان و استادان دانشگاه قرار می‌گیرند.

حدود مجاز دخالت حکومت در عرصه فرهنگ

حکومت نباید عرصه فرهنگ را تحت کنترل گرفته، باورهای ایدئولوژیک خود را به آن تزریق نماید. باید توجه داشت که فرهنگ عرصه‌ای است که هر یک از آحاد ملت و حتی رهگذران، از امکان نقش آفرینی در آن برخوردارند و می‌توانند در نقش‌های صنعتگر، نماد ساز، ارزش آفرین و هنجار گرا در آن ظاهر شوند.

بر این اساس، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که آیا با توجه به سطح بالای انتزاع مقوله‌های فرهنگی و کنترل ناپذیری ورود و خروج اندیشه‌ها، الگوهای رفتاری، و ... در این عرصه، کنترل فرهنگ امکان پذیر است؟ و چه کسی حق دارد برای کنترل فرهنگ اقدام کند؟

در اینجا خاستگاه‌های نظری در پیوستاری از آموزه‌های مدعی ضرورت کنترل فرهنگ تا آموزه‌های معتقد به رها سازی فرهنگی گسترده شده‌اند. در واقع، مدیریت فرهنگ به سادگی کنترل ماشین نیست و نیز فرا گرد توسعه فرهنگ، فاقد سازوکارهای خود تنظیمی و انطباق بهینه با محیط است. لذا نمی‌توان فرهنگ را چون ماشینی قابل کنترل تلقی نمود؛ و نیز نباید آن را به حال خود رها کرد؛ زیرا فرهنگ ارگانیزی خود سازمان دهنده نیست!

بنابراین، برنامه ریزی تحول فرهنگ و فراگردهای فرهنگی جامعه دشوار است. لذا هر چند اصلاح پایدار سیستم‌های اجتماعی، در گرو اصلاحات فرهنگی است؛ ولی تحول فرهنگ مستلزم صرف بی دریغ و مستمر زمان و انرژی است. البته باید توجه داشت که منظور از برنامه ریزی امور فرهنگی، الزاماً تلاش برای تغییر آن نیست، بلکه ممکن است هدف از این کار، اهتمام به نگهداری یا تحکیم ویژگی‌های فرهنگی موجود جامعه باشد.

با توجه به تعداد مؤلفه‌ها و متغیرهای پویا در امور فرهنگی، می‌توان فهمید که فرهنگ قابل برنامه ریزی کمی نیست؛ البته می‌توان شاخص‌ها کمی را برای قضاوت در مورد فرهنگ جامعه به کار گرفت؛ تعداد جرایم رانندگی، تعداد دزدی‌ها و جنایت‌ها ... ولی باید توجه داشت که این‌ها فقط از مصنوعات ظاهری فرهنگ حکایت دارند؛ به علت تغییرات عناصر فرهنگ در زمان‌ها و حالت‌های متفاوت، تلاش برای احیا و کمی سازی مفهوم تحول فرهنگی، فرد را با وضعیتی بسیار احتمالی و عدم اطمینان در ساخت معادله تصمیم مواجه می‌سازد.

بدین ترتیب صرفاً با ترسیم چشم انداز آینده و هدف گذاری اجتماعی در پرتو رهبری هوشمندانه جامعه، ظرفیت‌های زیادی برای تولید مجموعه‌ای از محصولات مفید، به صورت خود جوش، فعال خواهند شد تا برای تحکیم وحدت ملی و جهت حفظ استقلال، تلاش نمایند؛ بنابراین حکومت مجاز و موظف است برای تحقق بسیاری از شاخص‌های فرهنگی مورد تأکید عامه، نظیر حفظ زبان، استقلال، وحدت و انسجام ملی و هویت اجتماعی فعالیت نماید؛ ولی به هیچ وجه حق ندارد سرمایه ملی را به ترویج یک گرایش یا فرقه، یا باورها و ارزش‌ها و مصنوعات و نمادهای یک حزب سیاسی یا گروه اجتماعی خاص، اختصاص دهد.

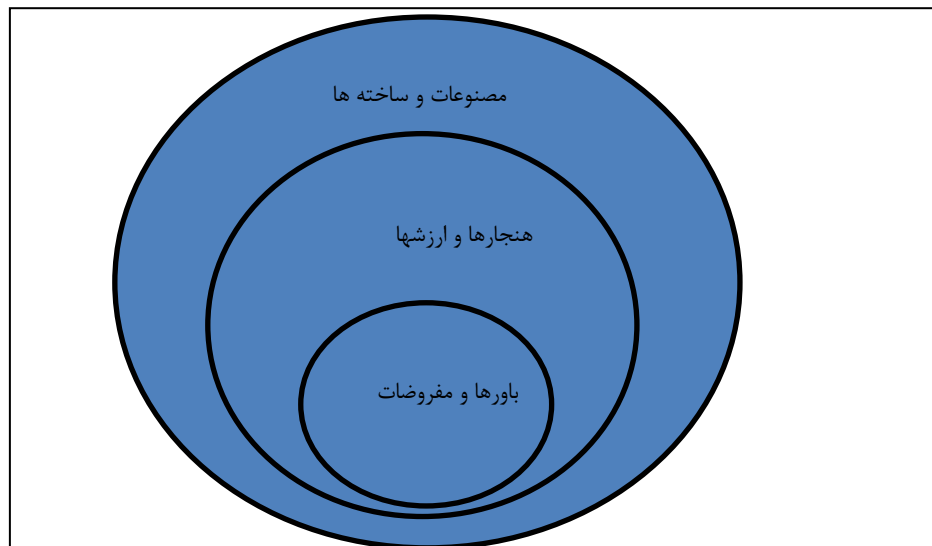
فرا گرد کلان فعالیت های فرهنگی در کشور

عرصه فرهنگ هر جامعه مملو از خرده سیستم هایی است که به نظر می رسد مهم ترین وظیفه و رسالت آن ها، حفظ هویت و توسعه فرهنگی جامعه است. این خرده سیستم ها محصولات و خدمات تولیدی خود را به جامعه عرضه می کنند و بر وضعیت فرهنگی جامعه تأثیر می گذارند.

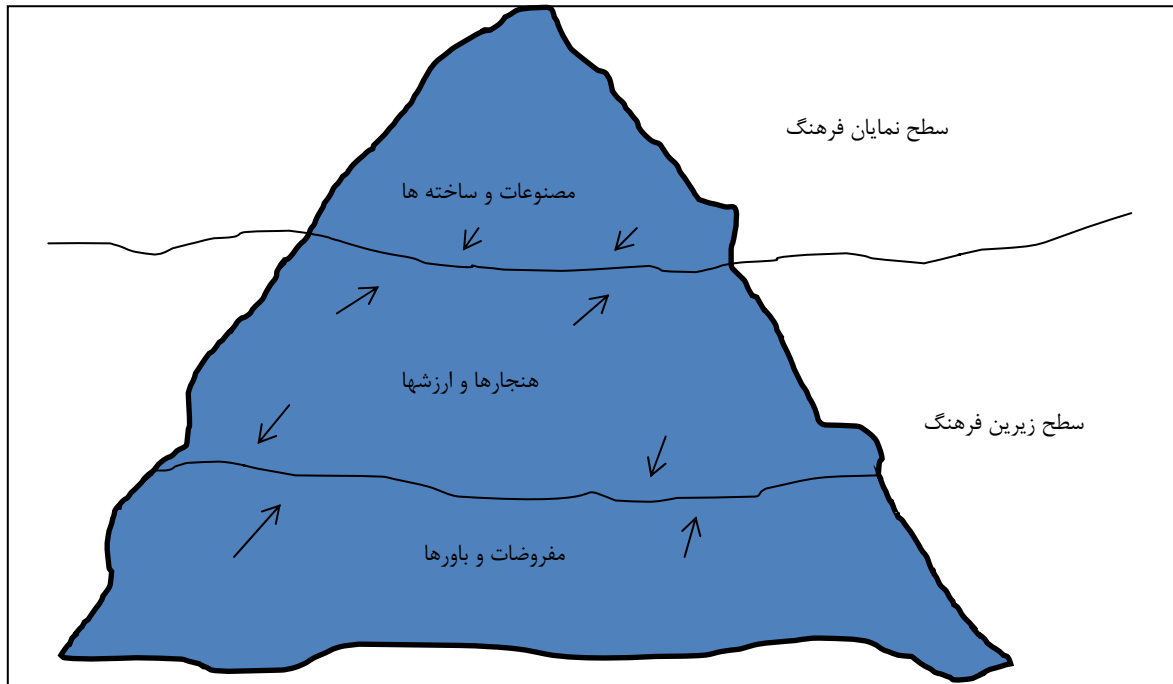
گاهی نگاه بسیاری از بازیگران فرهنگی جامعه به نتایج اقتصادی یا سیاسی فعالیت های فرهنگی معطوف می شود. ضمن اینکه گاهی اوقات ملاحظه می شود که حتی در عرصه فرهنگ نیز نوعی نظام نا شایستگی و بی عدالتی در توزیع فرصت های رشد و توسعه فرهنگی رواج می یابد؛ به طوری که وراثت فرهنگی به حدی رایج می شود که پدیده ای طبیعی تلقی می گردد و از فرصت بیشتری برای ارائه آثار خود بهره مند می گردد.

قابل تأمل است که در سطح کلان جامعه، فرصت ها و منابع متنوع و متعددی برای رشد فرهنگی وجود دارند که تسلط بر آن ها، افراد را در موقعیت فرهنگی برتر قرار می دهد. بنابراین، رسالت اساسی حکومت در عرصه فرهنگی جامعه این است که چنین فرصت هایی را به حدی توسعه دهد که آحاد جامعه بتوانند از موقعیت نسبتاً برابر برای رشد فرهنگی خود، بهره مند شوند؛ در غیر این صورت، حکومت باید قوانین و مقررات خود را طوری تنظیم نماید که جلوی فرصت طلبی افراد خاص گرفته شود.

شاین بر آن بود که فرهنگ در تعامل سه لایه «باورها و مفروضات»، «ارزش ها و هنجارها»، و «مصنوعات و ساخته ها» شکل می گیرد. بنابراین لایه های درونی تر، لایه های بیرونی را شکل می دهند و آنچه مردم ملاحظه می کنند، بیرونی ترین لایه فرهنگ است.



هچ در الگوی پویایی های فرهنگی، بر فرا گرد هایی که این عناصر را به هم مرتبط می سازند تأکید کرده و چهار فرا گرد تجلی، تحقق، نماد سازی و تفسیر را شناسایی می نماید و ساختار سلسله مراتبی مدل شاین را در هم می شکند.



مفروضات و باورهای اعضای هر فرهنگ، طی فراگرد «تجلی» در ارزش ها و هنجارهای آنها پدیدار می شوند؛ ضمن اینکه ارزش ها و هنجارها نیز دائماً مفروضات و باورها را به چالش می کشند.

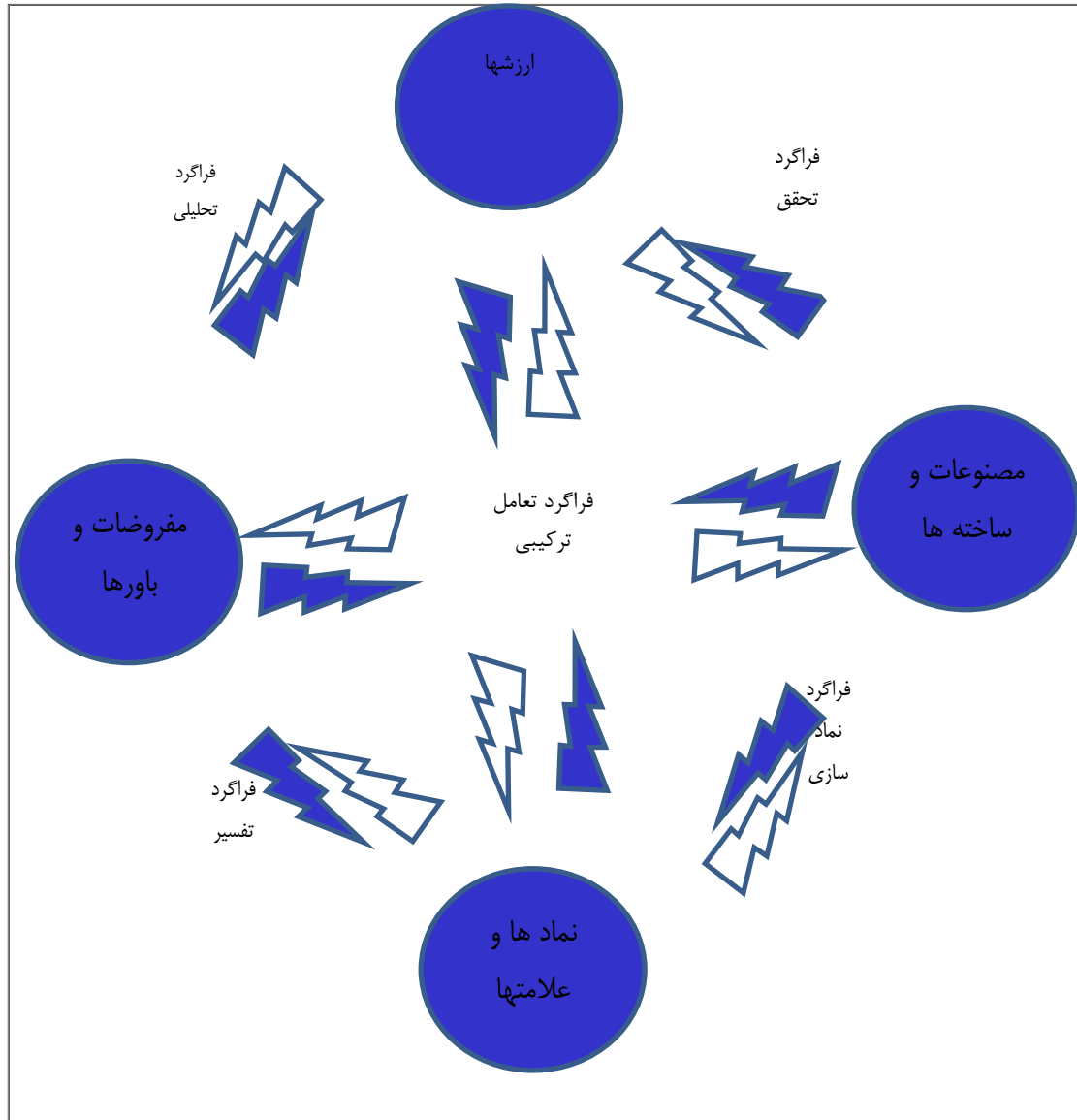
طی فراگرد «تحقق»، ارزشها و هنجارهای اجتماعی در قالب مصنوعات فیزیکی، رفتاری، و گفتاری نمایان می شوند؛ ضمن اینکه مصنوعات نیز به مراتبی که مورد استقبال عامه قرار می گیرند، زمینه ایجاد تحول در ارزشها و هنجارهای آنها را فراهم می سازند.

آن دسته از مصنوعات که معانی خاصی را همراه با خود منتقل می سازند، طی فراگرد «نماد سازی» به نماد تبدیل می شوند. مشروط بر آنکه اذهان عامه، این تبادر معنی را ادراک نمایند. البته در بازتاب ممکن است نمادهای متعارف اذهان عامه، به مصنوعاتی جدید نسبت داده شوند یا به ایجاد مصنوعات جدید بینجامد.

تحول در مفروضات و باورها، در بنیانی ترین لایه با مرکزی ترین بافت فرهنگ، به دنبال تفسیر نمادها، در صورت پذیرش اذهان و به چالش کشیده شدنشان، طی فراگرد «تفسیر» تحقق می یابد.

این فراگردها ممکن است در هم ادغام شده، فراگرد تعاملی ترکیبی را به طور هم زمان میان همه عناصر فرهنگ فعال سازند.

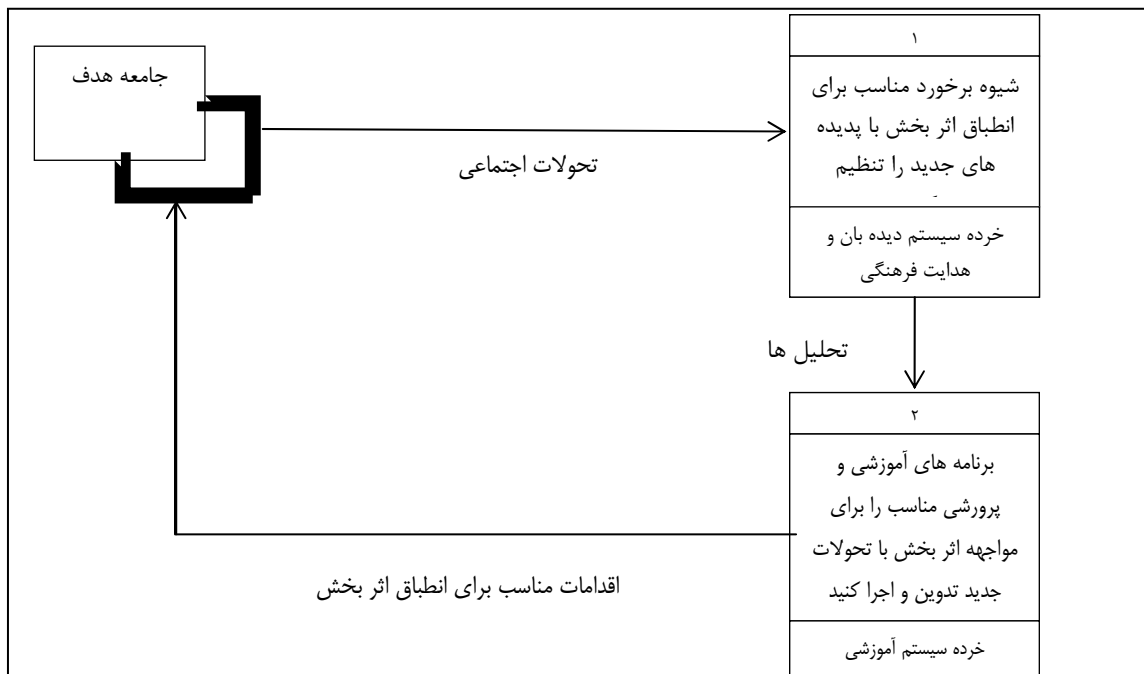
نکته مهم این است که همه مصنوعات، الزاماً به نماد تبدیل نمی شوند، ولی همه آنها قابل تفسیرند و ممکن است مفروضات فرهنگی را تحت تأثیر قرار دهند؛ برای مثال بسیاری از کتاب ها و آثار علمی و هنری، بدون اینکه به نماد تبدیل شوند، مستقیماً باورها و مفروضات را به چالش می کشند. همچنین ممکن است نمادها، قبل از اثر گذاری بر مفروضات، ارزشها و هنجارها را تحت تأثیر قرار دهند.



نکته مهم این است که کلیه عناصر فرهنگی، در فراگردهای گوناگون تغییر و تحول مستمر خود، به شدت تحت تأثیر زبان و سیاله‌های زبان شناختی تولید و نقد دانش قرار دارند.

نکته دیگر اینکه، اگر در سیر تسلسلی توسعه عناصر و مؤلفه‌های فرهنگی وقفه روی دهد، سیستم اجتماعی دچار نوعی گسست فرهنگی می‌شود. در این حالت بخش‌های متفاوت جامعه با نسبت‌های متفاوتی پیشرفت می‌کنند. این پدیده ممکن است به طور جدی مانع رشد فرهنگی جوامع شود؛ از این رو به نظر می‌رسد که عرصه فرهنگی جامعه، نیاز به دیده بان‌هایی هشیار دارد که به ویژه شرایط انطباق با پدیده‌های فنی نوظهور را برای جامعه مهیا سازند و قالب‌های زبان شناختی مناسبی را برای استقرار مناسب پدیده‌های مذکور در ظرفیت ادبی جامعه فراهم سازند.

توضیح اینکه، خرده سیستم دیده بان با حساسیت، به رصد تحولات اجتماعی پرداخته و تحلیل‌های مناسبی درباره شیوه مناسب برای انطباق اثر بخش با آنها ارائه می نماید؛ خرده سیستم آموزشی جامعه نیز با کارگیری کلیه امکانات اقداماتی را برای انطباق اثر بخش با تحولات فرهنگی ضروری (برای آحاد جامعه)، تنظیم کرده و در جامعه هدف اجرا می نماید.



البته این فراگرد که باید مستمر فعالیت نموده تنها به توسط حکومت اداره نمی شود؛ بلکه مستلزم مشارکت فعال آحاد جامعه است. در واقع فرهنگ به طور مستمر توسط کل آحاد جامعه ساخته می شود. بنابراین هر چند پدیده ای قابل کنترل نیست، ولی همواره امکان هدایت عناصر آن برای نیل به شاخص های فرهنگ مطلوب وجود دارد و حکومت می تواند به مثابه نماینده جامعه، نسبت به تحکیم ویژگی های فرهنگی مطلوب، همت گمارد.

عرصه فرهنگی و توسعه پایدار

منظور از توسعه فرهنگی، بالفعل شدن استعدادها و ظرفیت های یادگیری آحاد جامعه، برای مشارکت مؤثر و آگاهانه در امور اجتماعی خویش است. در مقابل، فقر فرهنگی بر وضعیتی دلالت دارد که افراد گرفتار آن، حتی ناتوان تر از آنند که به وضعیت بهتر و راهکارهای بهبود وضع موجود، بیاندهند.

توسعه ای پایدار است که خود حاصل تلاش جمعی و آگاهانه عامه مردم باشد و چنین توسعه ای به مردم بالغ و آگاه نیاز دارد. از اهداف توسعه پایدار، افزایش سطح رفاه، عزت نفس و توسعه آزادی انتخاب است و آگاهی شرط ضروری ادراک آزادی انتخاب است. لذا از پیامدهای شوم ناآگاهی مردم پایداری حکومت های ظالم و سیطره فقر و ناامنی بر زندگی آنها است. (ر. ک به نمودار ص ۴۰۰)

ملاحظه می شود که هر چند توسعه اقتصادی و سیاسی و فرهنگی، توأمان لازمه توسعه پایدار اجتماعی است، ولی نقش توسعه فرهنگی در جامعه برای توسعه اقتصادی و سیاسی ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

راه گریز از گرداب توسعه نیافتگی، ترتیبی نبوده، باید برنامه ای جامع به طور هم زمان، مقابله با همه مظاهر فقر و جهل و ناامنی را هدف قرار دهد. بنابراین، توسعه همه جانبه مستلزم زمینه سازی فرهنگی برای به کار گیری مجموعه نهادهای اجتماعی و بسیج ملی برای رشد و تحول است. در واقع، نه توسعه فرهنگی مقدم و اولی است، نه توسعه اقتصادی، نه توسعه سیاسی! بلکه آنچه مهم است و فقط از یک حکومت کاردان و بر خاسته از میان مردم و متعهد بر می آید، برانگیختن عزم ملی برای توسعه است.

ابزارهای حکومت در عرصه فرهنگ

حکومت می تواند ابزارهای متعددی را برای استفاده در عرصه فرهنگ مدنظر قرار دهد به عنوان مثال به مؤسسات فرهنگی یارانه دهد و ... اما تا چه حد حق انجام این کارها را دارد؟

حکومت می تواند از تمام ابزارهای سیاسی و اقتصادی خود در فضای فرهنگی استفاده کند و به عبارت دیگر بسیاری از فعالیتهای سیاسی و اقتصادی حکومت برای تأثیرات فرهنگی در جامعه انجام می شود.

اما رویکرد مدیریت گرایی به شدت بر ضرورت حذف مداخله حکومت در عرصه فرهنگ دلالت دارد. بر اساس این رویکرد کالاهای فرهنگی نیز مانند کالاهای دیگر باید از طریق سازوکار بازار عرضه شوند و در صورت استقبال جامعه (مشتری) توسعه می یابند.

امروزه با تغییر ماهیت حکومتها نظامات فرهنگی آنها نیز تغییر کرده است اما نکته مهم این است که این تغییرات با زور انجام نخواهند پذیرفت و تغییراتی پایدار ترند که به لایه های زیرین فرهنگ رسوخ کنند.

اهداف و وظایف حکومت در عرصه فرهنگ

مهم ترین وظیفه حکومت در عرصه اقتصاد تأمین رفاه عامه، در عرصه سیاسی تأمین امنیت عمومی و در عرصه فرهنگی تمهید امکانات افزایش آگاهی عامه برای مشارکت اجتماعی است

عرصه فرهنگ نیز می تواند به میدان تاخت و تاز اشراف و نخبگان تبدیل شود همچنان که سلطان زاده شاه می شود فرزند هنرمند نیز بی محابا راه پدر را می پیماید. و باید به این نکته توجه داشت که رسانه های ملی به هیچ طیف و طایفه ی هنری متعلق نیست و به عامه مردم تعلق دارد و باید در آن به منافع عامه توجه شود.

دولت باید از عرصه فرهنگ برای گسترش عدالت استفاده کند و نگذارد که این عرصه نیز بازبچه دست سیاستمداران شود.

فصل دوازدهم: مفهوم پرورازی از عدالت و مسئولیت حکومت

ره یابی در ورطه رویارویی چپ و راست

عدالت چیست؟

چرا حکومت مسؤول تحقق عدالت در سطح جامعه است؟

جامعه عدل چه ویژگیهایی دارد؟

اهتمام به تحقق عدالت اجتماعی، بر فراگرد حیات مردم جامعه چه آثاری دارد؟

آرمان سیاسی نهایی جامعه عدل، باید بر چه مبنایی تعریف شود؟

مسئولیت حکومت برای تحقق عدالت

به دلیل ماهیت اجتماعی انسان جامعه تشکیل می شود و به تبع آن نهادها و سازمانها برای برطرف ساختن نیازها تشکیل می شوند. و در ادامه برقراری عدالت در بین افراد و نظامات به وجود آمده برای حفظ اقتدار جامعه بروز پیدا می کند.

رفته رفته جامعه تبدیل به عرصه جنگ بین نظامات و افراد مختلف برای رسیدن به مقاصد شخصی می شود و در این میان دولت به دلیل اینکه تمامی خط مشی هایش بر مبنای عدالت شکل می گیرد وارد عمل می شود. برای بقای اجتماع باید بین عناصر مختلف آن پیوند برقرار کرد و راه آن برقراری عدالت است که در جامعه این کار را دولت بر عهده می گیرد.

تا به حال نظریان مختلف و متناقض زیادی در مورد مفهوم عدالت داده شده است که به دلیل تأثیر زیاد این مباحث روی مکاتب نظری رشته ی دولتی باید آنها را بررسی کرد.

این نکته را باید مورد توجه قرار داد که اندیشه ها هستند که اعمال را می سازند و نوع نگاه بشر و حکمرانان و نظریه پردازان به مفهوم عدالت موجب شد تا تحولات و تغییرات زیادی در حکومتها بیافتند.

مفهوم عدالت در چالش نظریه پردازیها

عدالت یکی از مهم ترین مفاهیم علم اخلاق و سیاست است که در اکثر نظریه های سیاسی و اجتماعی، نقش محوری دارد. و تا به حال نیز نظارت مختلفی در مورد مفهوم و معنای آن داده شده است که طبقه بندی هایی نیز از این نظریات صورت گرفته به عنوان مثال یکی از این طبقه بندی ها را آقای جیمز پی استرنا انجام داده که نتایج آن به شرح زیر است

آرمان سیاسی نهایی مفهوم لیبرالی عدالت، آزادی

آرمان سیاسی نهایی مفهوم سوسیالیستی عدالت، برابری

آرمان سیاسی نهایی مفهوم لیبرال دموکراتیک عدالت، آمیزه ای از آزادی و برابری

آرمان سیاسی نهایی مفهوم اجتماع گرایی عدالت، نفع عمومی

آرمان سیاسی نهایی مفهوم تأییدی عدالت برابری زن و مرد

روایت عدالت در مکتب لیبرالیسم

بر طبق این مکتب هر کس آزاد است هر طور می خواهد عمل کند مگر اینکه عملش آزادی دیگری را سلب کند و هیچ شخصی ارباب و بنده دیگری نیست و نظریه پردازان این مکتب حکومت را کاملاً مخالف اصول بیان شده در بالا می دانند زیرا که در طول تاریخ بیشترین برده گیری ها و تجاوزها از طریق حکومتها صورت گرفته است.

در نتیجه برای حکومت فقط حق تضمین حق آزادی، حق زندگی و حق مالکیت قائل هستند

حق آزادی را این طور تعریف می کنند که فرد از آنچه می خواهد انجام دهد توسط دیگران محدود نشود و یا به عبارت کامل تر حالتی که فرد از آنچه می تواند انجام دهد توسط دیگران محدود نشود.

حق زندگی را نه بهره مندی از کالاها و منابع ضروری حیات بلکه صرفاً حق کشته نشدن می دانند در نتیجه تأمین رفاه از الزامات عدالت نیست بلکه از الزامات نیکوکاری است به همین دلیل تمامی لیبرالها با دولت رفاه مخالف اند. و بین آنها و نظریه پردازان دیگر در مورد دولت رفاه و میزان اعطای رفاه به افراد فقیر مشاجره است.

روایت عدالت در مکتب سوسیالیسم

بر طبق این مکتب نیل به برابری آرمان سیاسی نهایی جامعه بشری است و برای ساختن جامعه ای با این آرمان باید مالکیت بورژوازی را لغو کرد. ایجاد سرمایه را از طریق همکاری همه ی اعضای جامعه عملی می دانند از این رو منشا سرمایه قدرت اجتماع شده و باید سرمایه به مالکیت عمومی برگردد.

نظریه پردازان این مکتب با تعریف دو اصل عدالت سوسیالیستی و عدالت اقتصاد آزاد به صورت

۱: از هر شخص برحسب توان او و به هر شخص برحسب نیاز او

۲: از هر شخص بر حسب انتخاب او و با در نظر گرفتن سرمایه اش و به هر شخص برحسب مساعدت او

اصولی را تعریف می کنند.

۱: اصل عدالت سوسیالیستی برانگیزاننده:

«از هر شخص بر حسب توانش و به هر شخص بر حسب مساعدتش»

بر اساس این اصل در جامعه کار همه افراد به نسبت استعدادهایشان مورد نیاز است

۲: اصل آرمانی عدالت:

«از هر شخص برحسب انتخابش و به هر شخص برحسب نیازش»

بر این اساس در جامعه بدون کمترین نیاز به مساعدت یا انگیزش مادی افراد حداقل مصرف برای آنها تضمین می شود سوسیالیستها تصور می کنند که با ایجاد مشاغل دارای پاداش ذاتی، کنترل مردم سالار و واگذاری منصفانه وظایف افراد رغبت می یابند که تا سر حد توان خود کار کنند.

روایت عدالت در مکتب لیبرال دموکراسی

در این مکتب آموزه ای از آزادی و برابری به عنوان آرمان سیاسی نهایی در نظر گرفته می شود و با سه دیدگاه متفاوت آرای سایر مکاتب به چالش کشیده می شود. که به توضیح این سه دیدگاه می پردازیم دیدگاه قرارداد گرایان:

بر اساس این دیدگاه زیربنای دولت نوعی قرارداد اجتماعی است به عبارت دیگر دولت بر اساس یک قرار داد نخستین بنا شود که الزاماتی چون آزادی و برابری و استقلال را رعایت نماید.

جان راولز مفهوم عدالت مورد نظر خود را در مقایسه با سایر مفاهیم ارائه شده در قرارداد اجتماعی از سطح انتزاع بالاتر برده به این صورت که افراد در موقعیت نخستین برابر خود دارای حجابی باشند تا نفهمند که چگونه منافع شخصی خود را به دست آورند. او همچنین اصولی را برای موقعیت نخستین شرح می دهد.

۱: هر شخص برای به دست آوردن بیشترین آزادی اساسی حاضر است از حق مساوی با دیگران برخوردار باشد

۲: نابرابری های اقتصادی و اجتماعی باید به گونه ای معقول برحسب مزیت های افراد سامان یابند.

۳: همه ارزشهای اجتماعی باید به گونه ای مساوی تقسیم شوند مگر در جایی که تبعیض به نفع عامه باشد.

او تمامی اصول بالا را به طور صحیح تر دوباره بیان می کند

۱: هر کس مایل است در گسترده ترین سیستم کلی آزادی های اساسی برابر، از حقی مساوی و سازگار با سایرین برخوردار باشد.

۲: نابرابری های اقتصادی و اجتماعی باید به گونه ای تنظیم شوند که برای کسب بیشترین منفعت از کمترین مزیت و مطابق با اصول منصفانه پس انداز به منصبها و موقعیتهای مهیا برای همه پیوند زده شوند.

۳: همه کالاهای اجتماعی باید به طور مساوی تقسیم شوند مگر در حالتی که توزیع نامساوی همه یا برخی به نفع حمایت از حداقل ها باشد.

معقول تر است که افراد اصول تصحیح شده را قبول کنند. رونالد دورکین برای ایجاد تصویری از وضعیت نخستین این طور بیان می کند که فرض شود گروهی از مردم غافل از استعدادها، اعتقادات و مراتب بلند همتی خود باید در مورد یک قرارداد

تصمیم گیری کنند. در ادامه او به جای موقعیت نخستین بازار بیمه فرضی را متصور می شود که مردم بی اطلاع از استعدادها و توانایی های خود علاقه مندند که خودشان را در برابر احتمال مواجهه با فقر در آینده بیمه کنند.

راولز معتقد است که مفهوم عدالت باید معقول باشد تا ماهیتی جهان شمول بیابد و به تدریج برای کلیه جوامع قابل استفاده شود و در نتیجه برای رسیدن به مفهومی در مورد عدالت که مورد حمایت تمامی مکاتب باشد باید آن را از حیث عقلایی بودن مورد قضاوت قرار داد.

اما اشکالی که ژوزف راز به این مسئله می گیرد این است که با ادعای معقول بودن یک نظریه سیاسی درباره عدالت نمی توان مدعی حقانیت آن شد به نظر وی نظریه عدالت باید حقیقی، معتبر و معقول باشد.

دیدگاه فایده گرایان:

الزامات عدالت باید به حداکثر سازی سعادت یا رضایت کل برای جامعه منجر شود. و عدالت نامی است که بیشتر از سایر قواعد الزامات رفاه بشری را تأمین می کند.

استریا برای بررسی آرای فایده گرایان به مثال ذیل اشاره میکند:

دو آرایش می توان برای توزیع درآمد برای جامعه ای با افراد فقیر و ثروتمند فرض کرد

الف) ثروتمندان صد هزار واحد پولی و گروه فقرا حدود پنج هزار داشته باشند

ب) ثروتمندان شصت هزار واحد پولی و گروه فقرا حدود پانزده هزار در اختیارشان باشد

او اینگونه بیان میکند که فایده گرایان آرایش الف را انتخاب می کنند در حالی که حد مطلوب اجتماعی در آرایش ب است. و هاینر در پاسخ به او چنین بیان می کند که گرفتن کالا از ثروتمندان و دادن آن به فقرا با فرض ثبوت سایر شرایط بهره وری افراد در کل جامعه را افزایش می دهد.

دیدگاه طرفداران اصول اخلاقی گفتمان:

در این دیدگاه بر پیش فرضهای پذیرفته شده ای که در شکل گیری مفهوم عدالت در گفتمان وجود دارند تأکید می شود. به این دلیل که پیش فرضهای ما گفتمان ما را تحت تأثیر خود قرار می دهند.

درباره ی پیش فرضهای اصول اخلاقی گفتمان آرای دیگری نیز وجود دارد به عنوان مثال بن حبیب معتقد است که همه شرکت کنندگان در یک مردم سالاری شورایی مستحق آنند که از مساوات و احترام متقابل برخوردار باشند.

به دلیل همین اختلاف آرا درباره پیش فرضهای این دیدگاه اینطور به نظر می رسد که بنیانهای حقیقی عدالت اجتماعی بیش از حد در این دیدگاه بی ثبات فرض می شوند.

به هر حال لیبرال دموکراسی رویکردی متعادل تر از لیبرالیسم و سوسیالیسم اتخاذ میکند که با توجه به آنها می توان ساختارهای حکومتی منعطف تری را طراحی کرد.

روایت عدالت در مکتب اجتماع گرایی

ریشه های اندیشه بسیاری از اجتماع گرایان از نظریه اخلاق ارسطویی اخذ شده است و به نظر ارسطو عدالت یا به مثابه کل فضایل است که شخص عادل به تبع آن شخصی اخلاقی می شود یا به مثابه بخشی از فضایل که در این صورت شخص عادل می شود فردی که منصفانه عمل می کند.

اجتماع گرایان از طریق حمله به آرای سایر دیدگاه ها به تثبیت دیدگاه خود می پردازند.

دیدگاه اجتماع گرایان به سمت و سوی توسعه قدرت حکومت و سیطره آن بر جوامع برای بیشینه سازی منافع عام تأکید دارد تأکیدی که رویکرد سنتی اداره دولت را تداعی می کند در نتیجه دولت برای تضمین منافع عامه مجبور است در بسیاری از امور اجتماعی و حتی خصوصی مردم دخالت کند و به تبع آن حریم آزادیهای خصوصی افراد را هم تا حدودی نقض کند.

روایت عدالت در مکتب تأیید گرایی

مدافعان مفهوم عدالت در مکتب تأیید گرایی نیز چالش هایی را به سایر مکاتب وارد می کنند. میگویند که هیچ دلیلی بر اعمال سلطه روی بانوان وجود ندارد، اصول حاکم بر روابط بین مردان و زنان نادرست بوده و از موانع عمده عدم پیشرفت بشر محسوب می شود. راهکارشان این است که باید این اصول تغییر کرده و با اعتقاد به برابری کامل و نفی قدرت جایگزین شود. از طرف دیگر باید نابرابری های صورت گرفته در قدیم را امروزه جبران کرد.

به نظر نظریه پردازان این مکتب باید هیچ گونه تفاوتی بین مردان و زنان در جامعه وجود نداشته باشد و هیچ نظریه عدالتی قبل از تبیین چنین اموری در مورد ارتباط زنان و مردان در جامعه کفایت لازم را ندارد.

البته در بین خودشان نیز تضادهایی دارند به این صورت که عده ای مثل کریستینا سومرز بر این باور است که در نظریه های اخلاقی جدید روی نقشهای عمومی افراد تأکید می شود و به نقشهایی چون مادر، پدر و ... توجهی نمی شود. البته افراد دیگری میثل فریدمن این افکار را در تضاد با دفاع از حقوق زنان می دانند.

با توجه به مطالب بیان شده می توان آرای نظریه پردازان این مکتب را در طیفی که یک سر آن نظریات افراطی و در سر دیگر آن نظریات لیبرال مآبی وجود دارد دسته بندی کرد. حتی در مواقعی نظریات از سر طیف نیز خارج شده و به ضرورت سلطه زنان تأکید می کنند.

روایت عدالت در مکتب فرانوگرایی

ژان فرانسوا لیوتارد اولین کسی است که از واژه فرانوین استفاده کرد و معنای آن را شک در فراروایتها می داند و بر طبق این مفهوم توجیه حقوق و تکالیف محلی و محدود بوده و قابل جهان شمول شدن نیست.

در مقابل این نظریه نیز افراد مخالف و موافق بحث کردند. و در واقع فرانوگرایی با تأکید بر ضرورت توجه به شرایط محلی هر جامعه انسانی و تردید در نظریه های فارگیر، زمینه ای را ایجاد می کند که اندیشه های متفاوت بتوانند مراتب متفاوت تحقق مصادیق خود را در آن توجیه کنند.

ساختار حکومتی که بتواند متناسب با شرایط و محدودیتها و قضاوتها و آرا و نظرهای مردم محله ها و مکانهای مختلف تغییر شکل پیدا کند به نظر می رسد که مبتنی بر کاهش اقتدار حکومتهای مرکزی و انتقال قدرت به حکومتهای محلی شکل می گیرد. اما نکته ای که باید به آن توجه شود این است که اگر تمامی حکومتها تا این حد متکثر گرایانه اداره شوند در آینده برای ایجاد ارتباط بین آنها و به تبع آن ایجاد دهکده جهانی با مشکل روبه رو خواهیم شد.

حق مداری در سیر عدل شناسی

تا به حال نظریات متعددی در بستر مکاتب گوناگون در مورد مفهوم عدل مورد بررسی قرار گرفت که به علت چالشهای وارد شده به هر کدام از آنها و نقاط قوت و ضعف هر کدام برگزیدن یک نظریه به عنوان اصل دشوار به نظر می رسد اما می توان با بهره گیری از نقاط قوت هر کدام از مکاتب راه را در رسیدن به تعریف مشخصه های جامعه عدل هموار کرد. این نکته را هم باید مدنظر قرار داد که نظریه های داده شده متأثر از تجربه های افراد است به عنوان مثال فردی که در زندگی شخصی خود از عدم رعایت عدل بین زن و مرد رنج برده است به طور غیر ارادی طرفدار تأیید گرایان می شود.

اما نکته ای که قابل تأمل به نظر می رسد، ارزش جوهری مفهوم حق در تعریف عدالت است. ژوزف راز این گونه مطلب را تأیید می کند که «ممکن نیست عدالتی بدون حقیقت وجود داشته باشد» ساندل نیز می گوید که اگر دیدگاههای دینی حقیقت دارند چرا باید هنگام تنظیم یک مفهوم سیاسی کنار گذاشته شوند. نظریه پردازان و دانشمندان زیاد دیگری نیز در تصدیق این مطالب صحبت کرده اند.

اگر در مباحث علمی حق محور قرار نگیرد هر چیز دیگری اعم از خوب یا بد می توان اثبات کرد به دلیل اینکه ضابطه و میزانی وجود نخواهد داشت و افراد با تفکرات خاص خود حق را آنطور که می خواهند تعریف خواهند کرد. به عنوان مثال سوفسطاییان معتقد بودند که صرف بردن در یک مباحثه علمی مطلوب تر از دستیابی به حقیقت است. و به همین دلیل با استفاده از انواع حيله گری ها به دنبال برد بودند. به عبارت دیگر وقتی حق ثابت و پذیرفته شده ای وجود نداشته باشد هر کس زور بیشتری دارد آن را به میل خود تعریف می کند.

پس برای تمرکز بر جوهر و اساس مفهوم عدل باید تعریفی از عدالت ارائه شود که بر مدار حق ثبات یابد، بدین ترتیب روایت عدالت حق مدار شکل می گیرد که به مثابه سنگ محک، سایر روایتهای تعریف کننده عدل را ارزیابی میکند. و در مقابل آن می توان به روایت تقدیر گرا از عدل اشاره کرد که همنا با قرائت پوچ انگارانه از عدالت فرانوگرا اساس و مبنای عدل را نسبی و متزلزل می انگارد.

و وقتی که حق در شئون مختلف خود مورد بررسی قرار می گیرد در هر شأن با قسمتی از تعریف مفهوم عدل در مکاتبی که قبلاً بیان شد سازگاری پیدا می شود. در واقع هر روایت از روایتهای یاد شده زاویه نگرش خاص خود را برگزیده و از آن زاویه به تعریف عدالت پیشگی پرداخته است. در حالی که برای تعریف عدل باید ادراکی فرامگانی و فرازمانی داشت به دلیل اینکه عدل در هر زمان و هر مکانی جلوه ای خاص دارد و آنچه پایه ی آن را استوار می دارد حق است. باید حق را مینا قرار داد و با استفاده از آن به آزادی، برابری حقوق زن و مرد و ... پرداخت نه اینکه از مجرای این مفاهیم به حق نگریست. به عبارت دیگر خاص به دلیل محدودیتهايش نمی تواند عام را توضیح دهد اما بر عکس آن امکان دارد.

حق را جز حجت بر حق کسی سزاوار تفسیر نیست و انسان محدود و اسیر اطلاعات مقطعی عاجز از تأویل صحیح آن است.

در آخر این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد تعریف هر مکتب از مفهوم عدل به تبع آن در حال تعریف ساختار حکومتی است که مجری اقامه عدل در جامعه قرار می گیرد به عنوان مثال تحقق عدالت لیبرال مستلزم وجود یک حکومت کوچک و حداقلی در نقش ژاندارم یا نگهبان شب یا تأمین کننده امنیت مردم است.

فصل سیزدهم: خط مشی گذاری دولت برای تحقق عدالت

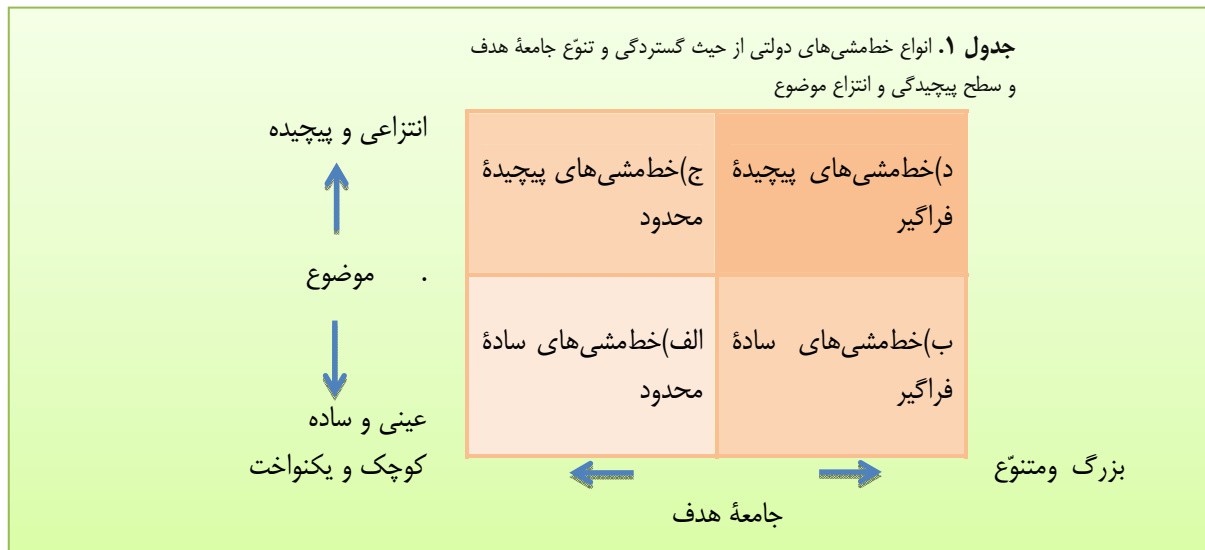
خط مشی گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی

خط مشی های عمومی را می توان از دو حیث مورد توجه قرار داد:

«محتوای آن ها» که می تواند به صورت طیفی، عینی و محسوس یا پیچیده و انتزاعی باشد؛

و «فراگرد تنظیم، اجرا و ارزیابی آن ها» که تنظیم رویه ها برای اجرا تحت تأثیر میزان گستردگی و تنوع جامعه هدف می باشد. (ر.ک جدول ۱)

حکومت برای افزایش میزان رعایت عدالت اجتماعی ابتدا باید به یک تعریف جامع و مقبول برای مفهوم عدالت برسد. این تعریف باید مبنای تنظیم خط مشی ها و تصمیمات دولتی قرار گیرد. سپس باید رویه ها و فراگردهای مؤثری را برای اجرای خط مشی ها ابداع نمایند. نهایتاً پس از اجرا، ارزیابی میزان اثربخشی اقدامات مد نظر قرار می گیرد. به دلیل تنوع و گوناگونی گروه ها و عناصر اجتماعی و مقتضیات گوناگون جوامع ارائه تعریف مورد اجماع، اجرای خط مشی ها و ارزیابی پیامدهای اجرای آن بس دشوار به نظر می رسد.



در تنظیم خط مشی درباره عدالت باید به محدودیت های آن یعنی بسیار انتزاعی بودن، احتمال زیاد در فراقنی دلالت ها و بس دشوار بودن انتقال مفهوم حقیقی عدالت توجه کرد.

در اجرای خط مشی ها هم ممکن است خطای ادارکی برای خط مشی گذاران و مجریان رخ دهد بنابراین همواره بر ضرورت تعیین مصادیق و مراحل اجرای خط مشی ها تأکید می شود. نکته دیگر در اجرا، ضرورت هماهنگی خط مشی های جزئی و روش های متنوع به کار گرفته شده توسط دستگاه های دولتی متفاوت است که بایستی در راستای خط مشی های کلان دولت باشد.

حتی با فرض «طراحی و تنظیم صحیح خطمشی‌های جزئی در قالب خطمشی مادر» و «تبیین دقیق مراحل اجرای خطمشی‌ها برای مجریان و جوامع هدف» و علی‌رغم «اهتمام صادقانه مجریان به اجرای خطمشی‌های اتخاذ شده» دو مشکل دیگر در مسیر اجرای خطمشی‌ها باقی می‌ماند:

۱. نحوه ایجاد هماهنگی برای اجرای هم‌زمان خطمشی‌های جزئی؛

۲. نحوه برخورد با نیروهای مقاوم داخلی و خارجی.

روش حل این مشکلات، پیش‌بینی روش‌های انعطاف‌پذیر و قابل تجدیدنظر در سیستم اجرایی و اختصاص منابع و امکانات کافی برای توسعه ظرفیت یادگیری سیستم است.

در واقع تحقق پایدار عدالت مستلزم بسیج نیروهای اجتماعی برای ساختن جامعه عدل است؛ بنابراین لازم است قبل از هر چیز شاخصی مناسب برای اصلاح رفتارشان در دسترس آن‌ها قرار داد.

نظریه عدالت، بازیگر پنهان عرصه خطمشی‌گذاری

براساس نظریه ساخت اجتماعی واقعیت، انسان‌ها بتدریج آن‌چه را در بافت ذهن خویش باور دارند، در ساخت واقعیت‌های آینده عینیت می‌بخشند.

هر حکومتی تصویری از عدالت را دنبال می‌کند و بدین منظور خطمشی‌های معینی را تدوین و اجرا می‌کند.

آنچه در جهان فردا واقع می‌شود، به شدت تحت تأثیر خطمشی‌هایی است که افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و حتی کشورها در شرایط امروز وضع می‌کنند و برای آن تلاش می‌کنند.

در نتیجه مقدمه تغییر مطلوب برای ساخت آینده، اتفاق نظر بر بافت یک نظریه خوب درباره عدالت است.

نکته‌ای مهم در اینجا این است که حتی اگر ارکان یک سیستم حکومتی مایل بر تحقق جامعه عدل باشند در صورتی محقق می‌شود که مردم جامعه نیز مشتاق و مهیای تحقق آن باشند و این رفتار مطلوب (عدالت) در آنها نهادینه گردد و هر یک تصویر هولوگرافیک از تمامیت آن را در ذهن داشته، رفتار خود را آگاهانه با آن منطبق سازند و رفتار سایرین را با آن ارزیابی کنند و نتیجه ارزیابی خود را به جامعه ارائه دهد. در واقع مردم تسلیم در برابر حق باشند و از ستمگری و ستم‌پذیری پرهیز نمایند.

پس یک حکومت برای دستیابی به جامعه بر مبنای عدالت حق‌محور، بایستی برای توسعه شعور عدل‌پذیری و حق‌گرایی آگاهانه در عرصه فرهنگی خود اقدام کند.

یک نمونه عملی: اصول ناظر بر سیستم خطمشی‌گذاری حق‌مدار

تأکید اساسی در عدالت حق‌مدار، تمهید شرایطی است که همه آحاد جامعه بتوانند به امنیت کامل، رفاه نسبی و آگاهی کافی برای مشارکت اجتماعی دست یابند.

برای تحقق این مهم بایستی مجموعه‌ای از اصول و قضایا بر کلیه مراحل خطمشی‌گذاری ناظر و حاکم باشند. (ساخت آگزیوماتیزه!)

بدین ترتیب یک نظام استنباط منطقی شکل می‌گیرد که مبنای اولیه استخراج آن قرآن کریم بوده و از نهج البلاغه برای تفسیر آن استفاده شده است؛ ولی مبنای پذیرش آن چهارچوبی منطقی است که با پذیرش اصل اول آن (اصل توحید)

می‌توان کلیه اصول و قضایای بعدی را با تأکید بر مبانی منطقی و ارتباط بین اصول و قضایای مذکور منطقی استخراج و تدوین کرد. (رجوع شود به جداول کثیره صص ۴۵۷ تا ۴۶۱).

تأملی بر مراحل اصلی خطمشی‌گذاری عمومی

در یک نگاه جامع مراحل عمده خطمشی‌گذاری عمومی را می‌توان به ترتیب ذیل فرض کرد:

(الف) شناسایی مسأله عمومی (تشخیص نیازهای واقعی عامه)؛

(ب) تنظیم دستور کار (مقایسه وضع موجود با وضع مطلوب و شاخص‌ها و اصول خطمشی‌گذاری)؛

(ج) شکل‌دهی و تدوین خطمشی (با تأکید بر به‌گزینی راه‌های نیل به وضع مطلوب)؛

(د) تصویب خطمشی (با توجه به مقایسه قابلیت‌ها و محدودیت‌های بالقوه و بالفعل)؛

(ه) اجرای خطمشی (با استفاده از نظام اداری یا بوروکراسی کارآمد)؛

(و) ارزیابی خطمشی (از طریق مقایسه اهداف، پیامدهای اولیه و پیامدهای نهایی خطمشی).

تعریف مسأله عمومی: «هر آنچه موجب درد و رنج یا سدّ راه رشد فرد یا گروهی از انسان‌ها شود که خود به تنهایی از عهده رفع آن برنیايند، یک مسأله عمومی است».

در بسیاری از مواقع گروه‌های ذی‌نفع با استفاده از توان تبلیغاتی خود، مسائل عمومی را برحسب منافع خود تعریف می‌کنند.

در مرحله تنظیم دستور کار، ممکن است گروه‌های ذی‌نفع اولویت‌بندی مسائل را برحسب منافع خود تغییر دهند.

در مرحله تدوین خطمشی، بایستی مقاصد خطمشی، جامعه هدف آن، مضیقه‌های اجرای آن و سازمان اجرایی آن مدنظر قرار گیرند.

در مرحله تصویب باید مراقب این بود که خطمشی به گونه‌ای تصویب شود که از ضمانت اجرایی بالایی برخوردار بوده، از اهداف اصیل خود منحرف نشود.

در مرحله اجرا، نکته قابل تأمل این است که خطمشی خوب حتماً قابل اجرا خواهد بود.

در مرحله ارزیابی دو نکته باید مدنظر قرار گیرد: اول اینکه برای آگاهی از میزان حلّ واقعی مشکل در جامعه هدف باید به پیامدهای نهایی توجه کرد نه پیامدهای اولیه. دوم اینکه ارزیاب خطمشی نباید همان تدوین‌کننده خطمشی یا مجری آن باشد.

خطمشی‌گذاری در فضای عمومی جامعه، مستلزم برخورداری از حمایت عامه و جلب مشارکت آنان است.

جلب مشارکت عامه، مستلزم طراحی و تعبیه خرده‌سیستم حساب‌پس‌دهی و پاسخگویی در بدنه سیستم خطمشی‌گذاری عمومی است.

مبانی نظری، از جمله مهم‌ترین عوامل هدایتگر فراگرد و نتایج سیستم‌های خطمشی‌گذاری عمومی محسوب می‌شوند؛ زیرا همه تصمیمات و اعمال سیستم‌های مذکور در پرتو چشم‌انداز نظری حاکم بر آنها اتخاذ می‌شوند.

فصل چهاردهم: اداره دولت و حکومت در آینده

اندیشه، راهبرد و اقدام

تمدن بشری حاصل عمل بر اساس اندیشه‌هایی است که در ساحت آفاقی جامعه ب چالش گذارده شده، درست یا نادرست، مورد پذیرش عامه اقدام کنندگان قرار گرفته اند. آینده در گرو راهبردی است که امروز بر اساس مفروضات و نظریه‌های دیروز تنظیم میگردد. بنابراین آینده هر جامعه در گرو نحوه تلیق و ترکیب اندیشه‌های خردمندان آن جامعه است. سیستم خردمند سیستمی است که عامه مردم خردمند را در جایگاه مناسب و شایسته خویش به کار گیرد و اندیشه صائب امروز آنان را بن مایه تدوین راهبردها و عملیات فردا قرار دهد تا آینده‌ای ساخته شود که مطلوب و شایسته تمدن بشری باشد.

رصد تحولات آینده

چشم انداز مقصد راهی است که از گذشته آغاز شده و زمان حال را به سوی آینده می‌شکافد؛ راهی که با همه دشواریهایش بانیروی امید و انتظار طی میشود؛ امیدی که جامعه را با همه نهادها و سازمانهایش به حرکت می‌آورد.

شاید ادعا شود که مردم در بسیاری از کشورها و حکومت‌های موجود به سطح قابل قبولی از مشارکت دست یافته اند. در اینجا متمایز ساختن مفهوم «مشارکت در حکمرانی» از مفهوم «مشارکت در اجرا» حائز اهمیت است. تامل بر تمایز رابطه «فرمانروا و پیرو»، از رابطه «امام و امت» این معنا را واضح تر می‌سازد.

مشارکت پیرو در امور فرمانروایی فقط تا حد اجرای صحیح فرامین جایز است در حالی که امام و امت هر دو در یک شان انسانی، هدفی مشترک را یافته، برای نیل به آن چنان تلاش میکنند که گاهی تمایز آنان دشوار می‌شود. پس راهبردها نیز در این سیستم تفاوت میکند و راهبردی است که مشارکت را در بافتی کل نگر امکان پذیر می‌سازد. در این سطح از مشارکت هدف در ورای اندیشه‌های حاکم و با استقبال عامه معرفی میشود، زیرا در واقع همین هدف نهایی است که التدا اعضای جامعه را گرد هم می‌آورد و بدین سان حکومت هولو گرافیک شکل می‌گیرد؛ حکومتی که از حیث کاری تفاوتی میان رهبر و پیرو وجود ندارد هر چند از حیث اولویت اقدام و منزلت اقدام امام در شان معلم به اقدام پیروان اعتبار می‌بخشد.

تحقق چنین جامعه‌ای مستلزم افزایش و تکامل نوعی عدالت زبان شناختی است؛ عدالتی با دستور زبانی خاص که در آن واژگان معرف برتریهای قومی و نژادی و حرفه‌ای و اجتماعی قابل فهم و معنی نیستند و به دلیل فقدان اصالت از ساخت بافت زبان رایج مردم، آگاهانه دور ریخته میشوند.

در این چشم انداز تحولات آینده در پرتو آنچه مردم آرزو دارند و به آن می‌اندیشند و در محاوره و مذاکره خویش رایج می‌سازند رصد میشود. از این رو باید بر این مهم سرمایه‌گذاری کرد که «زبان سیاله دانش و خرد عامه است».

آینده رشته اداره دولت و حکومت

شفریتز هاید و پارکر در ویرایش جدید مجموعه مقالات کتاب میزات ماندگار اداره دولت ۹ مقاله جدید افزوده اند:

- اصلاح خدمات شهری در بریتانیای کبیر
 - مسایل اداره امور شهری
 - زواید، عقلانیت و مساله دوباره کاری و تداخل
 - فهم فرهنگ سازمانی
 - از اقدام تبعیض آمیز تا تصدیق تنوع
 - یک مدیریت دولتی برای همه فصول
 - فدرالیسم، روابط میان حکومتی و مدیریت میان حکومتی: بازتابهای تاریخی و مقایسه‌های مفهومی
 - چطور زمان یک ایده فرا میرسد؟ دستور کارها، گزینه‌ها و خط مشی‌های عمومی
 - تناقض‌های خط مشی: هنر تصمیم‌گیری سیاسی
- هود در ۱۹۹۱، خیزش مدیریت دولتی نوین را با چهار کلان‌گرایش همراه می‌دانست:
- تلاش برای معطوف ساختن رشد حکومت بر حسب کار اداری و هزینه‌های عمومی آشکار؛
 - بازگشت به سوی خصوصی سازی و شبه خصوصی سازی و فاصله گرفتن از نهادهای کاملاً دولتی؛
 - توسعه خودکارسازی سیستمها، بویژه در فناوری اطلاعات، امور تولید و توزیع خدمات عمومی؛
 - توسعه دستور کارهای بین‌المللی تر با تاکید فزاینده بر امور کلی مدیریت دولتی، طراحی خط مشی‌ها، سبک‌های تصمیم و همکاری‌های میان حکومتی.

مطالعات مقالات و نوشته‌های کلاسیک حاکی از آن است که تمایل بیشتری به مطالعه مدیریت شهرداریها، در سطح خردتر و مطالعه فراگرد خط مشی گذاری دولتی در سطوح کلان تر مشاهده میشود. اما حفظ یا افزایش اهمیت خط مشی بر این واقعیت دلالت دارد هر آنچه مدیر دولتی انجام میدهد به نوعی با فراگرد خط مشی گذاری عمومی ارتباط دارد و میتوان گفت «خط مشی، موضوع محوری اداره دولت و حکومت است».

دنیهارت در مقاله آینده مدیریت دولتی پنج چالش پیش روی مدیران قرن حاضر را بصورت زیر فهرست می کند:

- انفجار فوق العاده نوآوری های فنی و دانش جدید بویژه در زمینه های علوم اطلاعات، ژنتیک، مواد، ابزار، خودکارسازی و فضا؛
- ظهور اقتصاد ها و ساختارهای حکمرانی فراصنعتی مبتنی بر اطلاعات، دانش و خدمات؛
- افزایش ادغام و جهانی شدن کسب و کارها، سیاستها، فرهنگها، و مسایل محیطی؛
- تحولات جمعیت شناختی و فرهنگی جوامع به سوی تنوع و تضادهای بالقوه روز افزون؛
- فرسایش سطح اعتماد به نهادهایی که به طور سنتی، برای انطباق با پیامدهای اینگونه چالشها، ساختار یافته اند.

به نظر می رسد که این روندهای در حال ظهور، مدیریت دولتی را به حرکت «از درون به بیرون» و نیز حرکت «از بالا به پایین» متمایل سازند!

حرکت از درون به بیرون دال بر آن است که در گذشته اداره دولت بیش از حد بر آنچه در داخل بورکراسی دولت اتفاق می افتاد، تاکید داشت. در آینده ضرورت دارد که به شکل جالب توجهی، این تاکید بر دنیای بیرون متمرکز شود؛ بویژه به دنیای شهروندان و شهروندی.

حرکت از بالا به پایین نیز دال بر آن است که اقدام در سازمانهای دولتی به ظهور شرایط جدیدی معطوف خواهد شد؛ بنحوی که انرژی کارکنان را آزاد سازد تا خلاقیت، دلسوزی و حمایت بیشتری تامین گردد؛ یعنی قدرت در ساختار اداری توزیع شود و کارکنان بخشهای پایین تر سازمان، توانمند تر شوند. بدین منظور ما مجبوریم الگوهای سازمان دولتی و حتی الگوهای حکمرانی خود را به شکل قابل توجهی مورد تجدید نظر قرار دهیم.

- تفاوت رهبران سنتی و نوین

○ رهبران سنتی:

- ایده هایی خوب درباره هدایت گروه داشتند؛
- تصمیم می گرفتند که اعمال یا اهدافی تحقق یابند؛
- نفوذ و قدرت کنترل خویش را برای گروه به سوی اهداف مذکور بکار می گرفتند.

○ رهبران نوین:

- به گروه یا سازمان کمک میکنند که نیازها و تواناییهای بالقوه خویش را دریابند؛
- بصیرتهای گروه را جمع بسته و تلفیق نمایند؛

اقتضایی و معطوف به گرایشهای کوتاه مدت، برای حل مسائل مقطعی برخوردار باشد. ای سازمان فوق العاده منعطف را میتوان سازمان استعاره ای یا سازمان سبز نامید که هیچگونه اضافاتی ندارد و سازمانی است برای حضور در آینده.

این ساختار ناگزیر باید متکی به جامعه مدنی، تابع چشم انداز و دارای قابلیت یادگیری و اصلاح همزمان باشد و از این رو باید سازمانی هولوگرافیک باشد.

مردم باید بتوانند در کلیه مراحل برنامه ریزی اجرا ارزیابی و بازنگری این ساختار و سیستم و برنامه ریزی استراتژیک آن، مشارکت نموده و به اصلاح مستمر چشم انداز آینده کمک کنند.

ومن الله توفیق

۱۳۹۱/۱۰/۱۷

Filename: خلاصه كامل كتاب پور عزت
Directory: C:\Users\N5710\Desktop
Template: C:\Users\N5710\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Title:
Subject:
Author: N5710
Keywords:
Comments:
Creation Date: 12/5/2012 8:33:00 AM
Change Number: 17
Last Saved On: 12/5/2012 9:51:00 AM
Last Saved By: N5710
Total Editing Time: 77 Minutes
Last Printed On: 12/5/2012 9:51:00 AM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 118
Number of Words: 31,548 (approx.)
Number of Characters: 179,828 (approx.)