

**10 Managing Public
Personnel:
A Turn-of-the-Century
Perspective
Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts**

Presented by: Zainab Aboutalebi

Spring 2014

A review of the literature by 2 major subfields of public administration

edited by

Jack Rabin

*Pennsylvania State University
Harrisburg, Pennsylvania, U.S.A.*

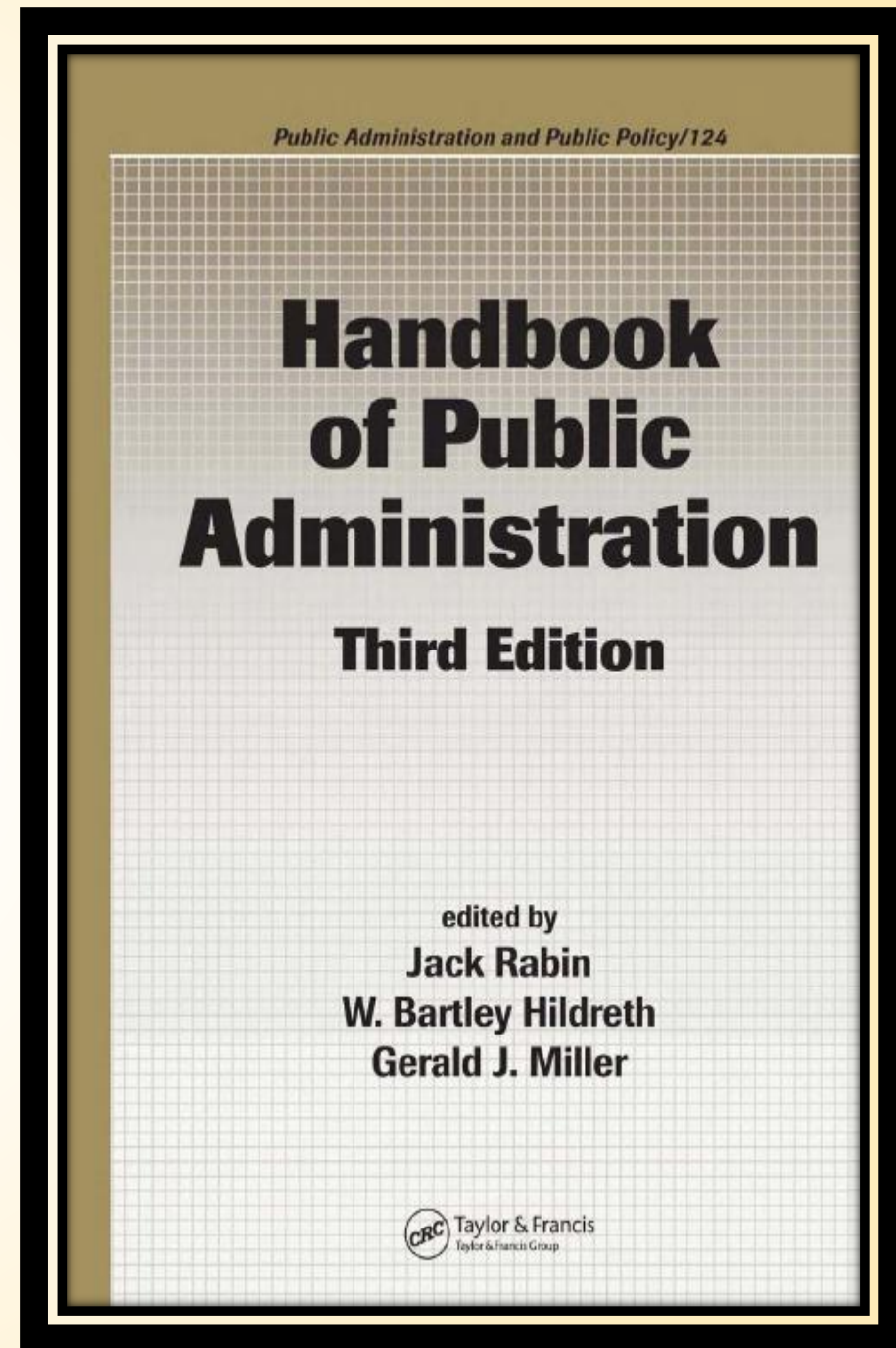
W. Bartley Hildreth

*Wichita State University
Wichita, Kansas, U.S.A.*

Gerald J. Miller

*Rutgers University
Newark, New Jersey, U.S.A.*

زینب ابوطالبی - اداره عمومی - مدیریت منابع انسانی



Executive Editor: Jack Rabin
Professor of Public Administration and
Public Policy- The Pennsylvania State
University



Introduction the book

For each subfield, there are two bibliographic treatises written by subject matter experts from one of these different perspectives:

- ▶ Starting in 1880, **the development of the field's literature**, decade by decade
- ▶ **Author opinion and analysis** of the five great theories, concepts, or ideas that describe the field's literature

Table of Contents

- ▶ **Unit 1 Public Administration History 1**
 - ▶ Chapter 1 Public Administration and the American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics
Lawrence F. Keller
 - ▶ Chapter 2 Five Great Ideas in American Public Administration
Marc Holzer, Vache Gabrielyan, and Kaifeng Yang
- ▶ **Unit 2 Organization Theory**
 - ▶ Chapter 3 Further Trends toward the Development of the Organizational Sciences
Robert T. Golembiewski
 - ▶ Chapter 4 Five Great Issues in Organization Theory
Robert B. Denhardt and David L. Baker
- ▶ **Unit 3 Public Budgeting and Financial Management**
 - ▶ Chapter 5 The Field of Public Budgeting and Financial Management, 1789–2004
Carol W. Lewis
 - ▶ Chapter 6 Budget Theory: New Perspectives for a New Millennium
Howard A. Frank
- ▶ **Unit 4 Decision Making**
 - ▶ Chapter 7 Decision Making, Institutions, Elite Control, and Responsiveness in Public Administration History
 - ▶ Chapter 8 Five Conceptual Tools for Decision-Making
Dennis P. Wittmer and Robert P. McGowan

Table of Contents

▶ Unit 5 **Public Personnel Management**

- ▶ Chapter 9 Public Personnel and Labor Relations N. Joseph Cayer
- ▶ **Chapter 10 Managing Public Personnel: A Turn-of-the-Century Perspective** Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts

▶ Unit 6 **Federalism and Intergovernmental Relations**

- ▶ Chapter 11 Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and by Function Deil S. Wright and Carl W. Stenberg

- ▶ Chapter 12 Federalism and Intergovernmental Relations: Theories, Ideas, and Concepts Dale Krane and Richard H. Leach

▶ Unit 7 **Public Policy**

- ▶ Chapter 13 Back to Square One: The History and Promise of the Policy Sciences Peter deLeon and Danielle M. Vogenbeck
- ▶ Chapter 14 The Policy Sciences in Critical Perspective Matthew R. Auer

▶ Unit 8 **Comparative and International Relations**

- ▶ Chapter 15 Comparative and International Administration George M. Guess and Vache Gabrielyan
- ▶ Chapter 16 Issues in Comparative and International Administration Ferrel Heady, Bruce Perlman, and Mario Rivera

Table of Contents

▶ Unit 9 **Public Law**

- ▶ Chapter 17 Administrative Law and Regulation David H. Rosenbloom
- ▶ Chapter 18 Five Great Issues in Public Law and Public Administration Julia Beckett

▶ Unit 10 **Public Administration Pedagogy**

- ▶ **Chapter 19 A History of Pedagogy in Public Administration Eleanor V. Laudicina**
- ▶ **Chapter 20 Public Administration Pedagogy: What Is It? Norma M. Riccucci**

▶ Unit 11 **Information Technology**

- ▶ Chapter 21 The Evolution of Information Technology in the Public Sector James Melitski
- ▶ Chapter 22 Strategically Managing Information Technology: Challenges in the e-Gov Era David Coursey
- ▶ Chapter 23 Five Great Ideas in Public Information Technology Literature Alexei Pavlichev and G. David Garson

▶ Unit 12 **The Conduct of Inquiry**

- ▶ Chapter 24 A History of the Conduct of Inquiry in Public Administration Robert K. Whelan
- ▶ Chapter 25 Classic Methods in Public Administration Research Samuel J. Yeager

Table of Contents

- ▶ Unit 13 **Judicial Administration**
 - ▶ Chapter 26 Judicial Administration: Modernizing the Third Branch Steven W. Hays and James W. Douglas
 - ▶ Chapter 27 Five Great Issues in Judicial Administration James A. Gazell
- ▶ Unit 14 **Political Economy**
 - ▶ Chapter 28 The Political Economy of Public Administration Fred Thompson
 - ▶ Chapter 29 Some Developments in the Study of Market Choice, Public Choice, and Institutional Choice Vincent Ostrom
- ▶ Unit 15 **Public Administration as a Profession**
 - ▶ Chapter 30 The Public Administration Community and the Search for Professionalism John J. Gargan
 - ▶ Chapter 31 Five Great Issues in the Profession of Public Administration David John Farmer
- ▶ Index

10 Managing Public Personnel: A Turn-of-the-Century Perspective

Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts

CONTENTS

I. Introduction	381
II. The Establishment and Refinement of the Civil Service and Merit Concepts	382
III. The Development of the Human Relations and Workplace Quality Movements	387
A. Leadership, Motivation, and Productivity	388
B. Groups, Group Processes, and Organizational Environments	389
C. The Quality Workplace Movement	390
IV. The Quest for Representativeness	391
V. The Growth of Bilateralism in the Public Sector	394
VI. The Recognition of the Professional Public Administrator	396
VII. Conclusion	398
References.....	398

Authors (Contributors)



► **Luther F. Carter**

Francis Marion University
Florence, South Carolina



زينب ابوطالبي - اداره عمومي - مديريت منابع انساني



► **Kenneth D. Kitts**

Francis Marion University
Florence, South Carolina



Luther F. Carter

- ▶ Since 1999, Dr. Luther Fredrick Carter has served as the president of Francis Marion University. Previously, he served as the Chief of Staff to Governor Mark Sanford (2003), the executive director of the South Carolina Budget and Control Board from 1991-1999, the senior executive assistant to South Carolina Governor Carroll Campbell from 1987-1991, and as a faculty member and the chairman of the political science department at the College of Charleston from 1981-1987.
- ▶ Dr. Carter has authored five books and numerous juried chapters and articles. Presently, he chairs the S.C. Institute of Medicine and Public Health Board of Directors, the Greater Florence Chamber of Commerce Board of Directors, and the S.C. Governor's Commission for International Cooperation and Agreements. He also serves on the Board of Trustees of Carolinas Hospital System, the S.C. Bar Association's Commission for an Independent Judiciary, and the S.C. Chamber of Commerce Board of Directors. He is the recipient of the South Carolina Order of the Palmetto, and honorary degrees from the College of Charleston, Lander University and the Citadel.
- ▶ His career service has been recognized by the National Governor's Association (Distinguished State Executive Award), the American Association of University Professors (Ralph Brown Award), the S.C. Chamber of Commerce (Public Servant of the Year Award), the International Federation of German-American Clubs (Lucius Clay Award), the S.C. Humanities Council (Governor's Award in the Humanities), and the S.C. Regional Council of Governments (Public Official of the Year Award).
- ▶ Dr. Carter received his BA degree from the University of Central Florida and was awarded its distinguished alumnus award in 1999. He earned his MPA and PhD degrees from the University of South Carolina and was recognized by the University's College of Arts and Sciences as its distinguished graduate alumnus in 2006. He is a retired Colonel in the U.S. Marine Corps Reserve.
- ▶ He and his wife, Folly, have two children - Luke, 16, and Bryan, 35, an economist with Acadia Investments in Boston.



12

1 image

Kenneth D. Kitts

- ▶ FLORENCE — Dr. Kenneth D. Kitts, associate provost and director of graduate programs at Francis Marion University, has been selected to participate in the 2010 Harvard Graduate School of Education summer programs.
- ▶ Kitts is chosen to attend the Institute for Educational Management (IEM). The IEM program provides senior level administrators an opportunity to assess their leadership skills, renew their commitment to higher education, and develop tangible strategies for long-term institutional success.
- ▶ “We are proud to have Ken represent Francis Marion University and are excited about the opportunity for him to enhance his leadership skills through this program,” FMU President Dr. Fred Carter said in a press release issued by the university. “Participants are selected for their range of responsibility, their breadth of experience, and their ability to assist their universities in responding to changing needs and new opportunities. Those criteria make Ken an exceptional choice.”
- ▶ Kitts joined the FMU faculty in 1987. He has previous teaching experience at Appalachian State University and the University of South Carolina.
- ▶ “The recent economic downturn has placed an even higher premium on the ability of college administrators to set priorities and make good decisions. I believe that participating in this program will help develop those skills and will broaden my understanding of the issues that confront higher education,” Kitts said in the release. “Moreover, I look forward to the opportunity to learn from the experiences of senior administrators at colleges and universities across the country.”
- ▶ A native of Waynesville, N.C., he earned bachelor’s and master’s degrees from Appalachian State University and doctorate from the University of South Carolina. He was the first recipient of the Florence World Affairs Council’s Citizen Diplomat Award in 2000 and was FMU’s Distinguished Professor for 2002-03. His book, “Presidential Commissions and National Security: The Politics of Damage Control,” has earned national acclaim.
- ▶ His scholarly publications and presentations have earned him a reputation as an expert on the U.S. Presidency and national security policy. He also has emerged as a leader of his department, including serving as department chairman for three years and interim chairman for one year. He was appointed associate provost and director of the graduate program in December 2002.
- ▶ He has served on a variety of university committees, work groups and task forces, including the Faculty Senate, Faculty Life Committee, Budget Committee, and the ad hoc Committee on Faculty Governance. He also served as faculty advisor to the Political Science Club for six years and advisor to the Rho Lambda Chapter of Pi Sigma Alpha for 12 years.
- ▶ Kitts is a member of Phi Kappa Phi, Alpha Chi, Pi Sigma Alpha, the American Association of University Professors, the Center for the Study of Intelligence, and the S.C. Political Science Association.

منشا تئوریک پارادایم اداره عمومی سنتی

گزارش نورث کوت تری ولیان در ۱۸۵۴ در انگلیس

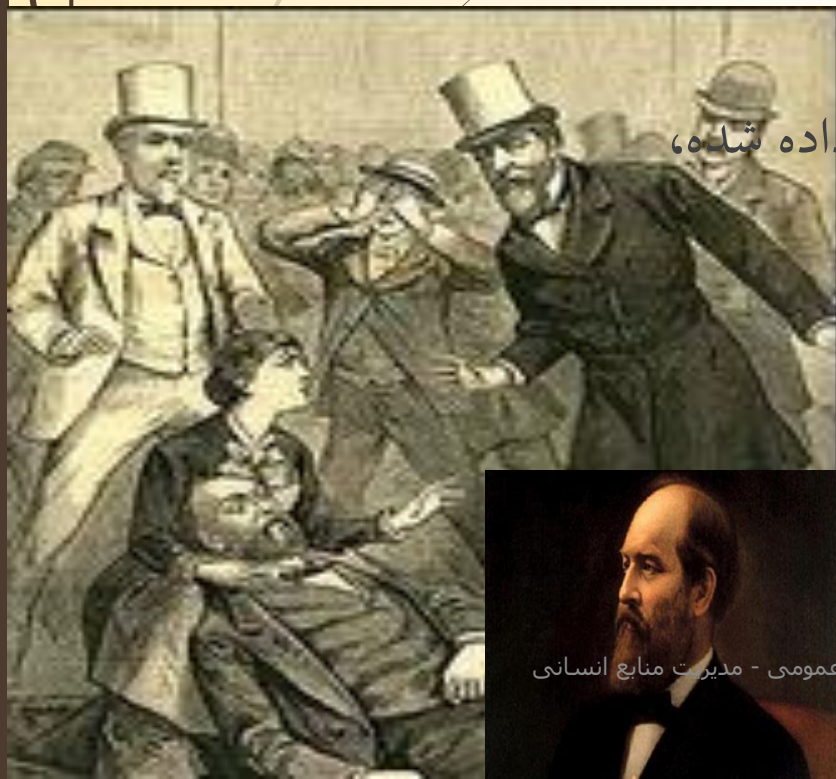
واگذاری خدمات دولتی به مردان جوان آموزش دیده که از طریق آزمون انتخاب شده اند

رواج سیستم تاراج و آثار سوء آن (نظر جکسون در مورد این سیستم)

کشته شدن گارفیلد توسط یکی از طرفداران اش که به منصب وعده داده شده،
نرسیده بود.

نظریه جدایی سیاست از اداره ویلسون

نظریه بوروکراسی ماکس وبر



زینب ابوطالبی - اداره عمومی - مدیریت منابع انسانی



➤ **جیمز آبرام گارفیلد (James A. Garfield)** زاده ۱۸۳۱ - در گذشته ۱۸۸۱ بیستمین رئیس جمهور

➤ آمریکا از حزب جمهوری خواه بود. از چهارم مارس تا نوزدهم سپتامبر سال ۱۸۸۱ میلادی ریاست جمهوری آمریکا را بر عهده داشت. این دوران همزمان با اسفند ۱۲۵۹ تا شهریور ۱۲۶۰ خورشیدی و زمان سلطنت ناصرالدین شاه در ایران است.

➤ جیمز گارفیلد سال ۱۸۳۱ در شهر کویاهوگا در اوهایو دنیا آمد، دو ساله بود که پدرش را از دست داد، گارفیلد برای آنکه هزینه تحصیلش را فراهم کند مدتی راننده قایقهای مسافری بود. او سال ۱۸۵۶ از کالج ویلیامز در ماساچوست فارغ التحصیل شد.

➤ جیمز گارفیلد در دوران ریاست جمهوری اختیارات دولت فدرال را در زمینه اداره گمرک نیویورک افزایش داد. در زمینه سیاست خارجی، وزیر امور خارجه دولت گارفیلد از تمام جمهوری های آمریکای لاتین دعوت کرد تا سال ۱۸۸۲ در کنفرانسی در شهر واشنگتن شرکت کنند اما این کنفرانس هرگز تشکیل نشد زیرا روز دوم ژوئیه سال ۱۸۸۱ در ایستگاه راه آهن شهر واشنگتن به جان جیمز گارفیلد سوقصد شد. وکیل جوانی که نتوانسته بود در شغل دلخواه خود استخدام شود به رییس جمهوری تیراندازی کرد. گارفیلد بشدت زخمی شد و چندین هفته در کاخ سفید تحت درمان قرار گرفت. الکساندر گراهام بل، مخترع تلفن، به کاخ سفید آمد و تلاش کرد گلوله را در بدن رییس جمهوری با دستگاه الکتریکی که خود طراحی کرده بود ردیابی کند، اما موفق نشد. روز ششم سپتامبر گارفیلد را به کنار دریا در نیوجرسی منتقل کردند. با آنکه پس از چند روز به نظر رسید حال گارفیلد رو به بهبود است، اما روز نوزدهم سپتامبر سال ۱۸۸۱ جیمز گارفیلد، بیستمین رییس جمهوری آمریکا از عفونت و خونریزی داخلی در گذشت.

زینب ابوطالبی - اداره عمومی - مدیریت منابع انسانی

- به اعتقاد جکسون، در اداره امور دولتی کار تخصصی وجود ندارد و به هنگام تغییر ترکیب و بافت سیاسی، دلیلی برای ادامه حیات اداری دولت وجود ندارد.
- او می گفت که : من عقیده دارم آن چه به خاطر بقای شغلی مقامات اداری از دست می دهیم، بیشتر از آن چیزی است که به سبب تجربه آن ها عاید ما می شود. بنابراین با تعویض مقامات اداری و با توجه به وفاداری روشن و بارز آن ها به حزب، مزایای بیشتری عاید شده و حتی فساد کاهش می یابد.



Andrew Jackson
7th U.S. President

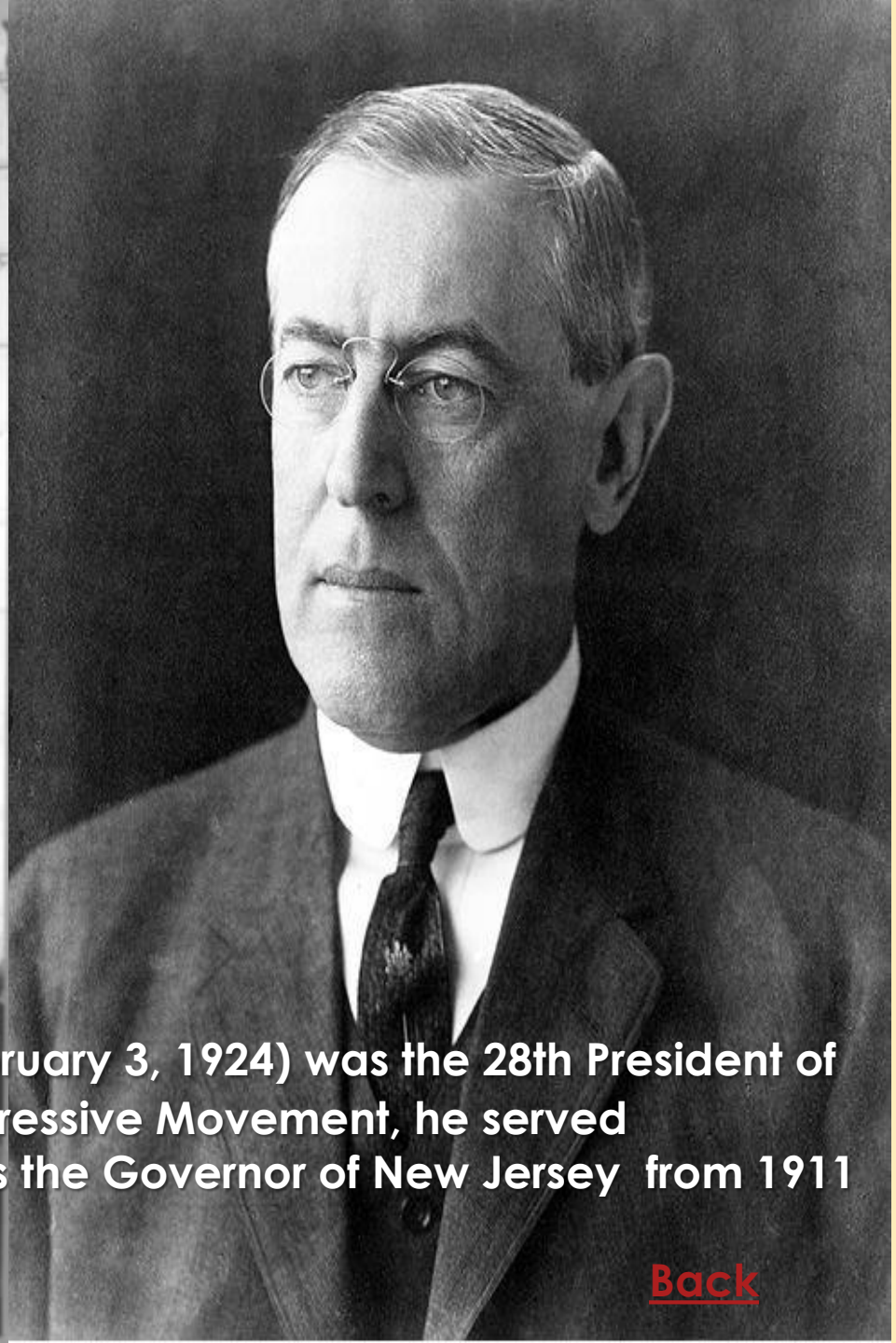
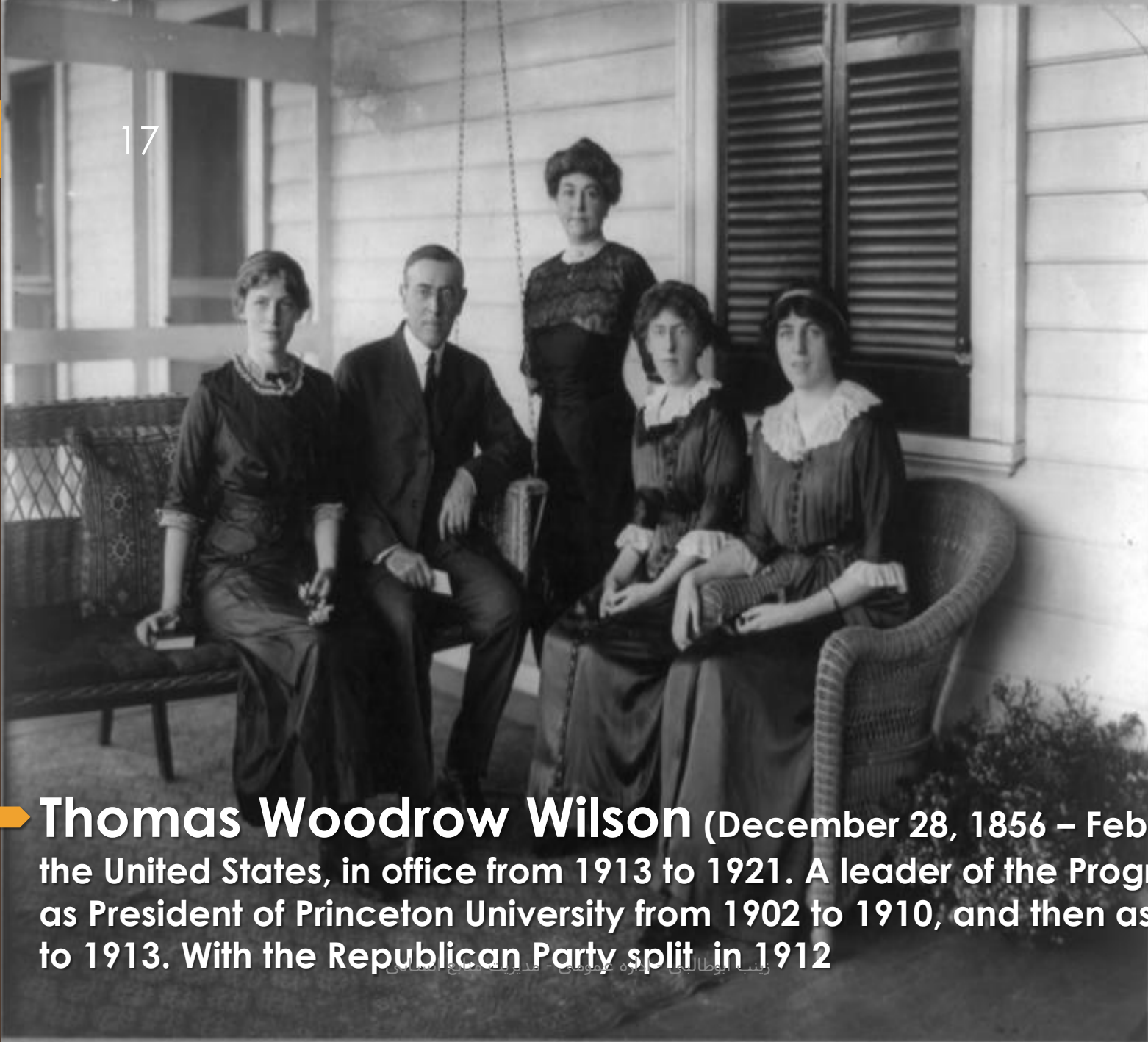


George H. Pendleton Representative and a Senator from Ohio



تصویب قانون خدمات کشوری تحت نام قانون پندلتون در سال ۱۸۸۳ و تشکیل کمیسیون خدمات کشوری

1. برگزاری امتحانات برای متقاضیان استخدام در همه سطوح
2. انتصاب کسانی که در امتحانات ورودی بیشترین نمره را دریافت داشته اند
3. انجام خدمات آموزشی قبل از انتصاب دولتی
4. سهمیه بندی انتصابات در پایتخت بر حسب جمعیت کشور برای مناطق اصلی



➤ **Thomas Woodrow Wilson** (December 28, 1856 – February 3, 1924) was the 28th President of the United States, in office from 1913 to 1921. A leader of the Progressive Movement, he served as President of Princeton University from 1902 to 1910, and then as the Governor of New Jersey from 1911 to 1913. With the Republican Party split in 1912

کارل ماکسیمیلیان امیل وبر (به **آلمانی**: Karl Emil Maximilian "Max" Weber) (زاده ۲۱ آوریل ۱۸۶۴ میلادی) در ارفورت ایالت تورینگ **آلمان** است.

بزرگترین فرزند خانواده‌ای دارای هفت فرزند و ثروتمند و به لحاظ سیاسی مشهور در **حزب لیبرال ناسیونال آلمان**^[۱] بود. پدرش ماکس وبر و مادرش یک کارمند دولت به نام هلن فالنشتاین و یک پروتستان و **کالوین گرا**، با ایده‌هایی جزمی نسبت به اخلاق پروتستانی بود.



وبر یک حقوقدان، سیاستمدار، تاریخدان، جامعه‌شناس و استاد اقتصاد سیاسی بود که به گونه‌ای ژرف نظریه اجتماعی و **جامعه‌شناسی** را تحت نفوذ و تأثیر خود قرار داد. کار عمده وبر درباره **خردگرایی** و **عقلانی شدن** و به اصطلاح **افسون‌زدایی** از علوم اجتماعی و اندیشه‌های علمی است که او آن را به ظهور **سرمایه‌داری** و **مدرنیته** مربوط ساخت.

براین پایه خصیصه‌های ویژه **پروتستانیسیم** زاهدانه (اولیه) باعث توسعه سرمایه داری، **دیوان‌سالاری**، **دولت عقلانیت گرا**-**قانونمند** در غرب شد. برخی از صاحب نظران بر این عقیده اند که: بروکراسی با خود مزایای بسیاری را به همراه آورده از قبیل **جلوگیری از طرفداری خویشاوندان**، **آشنایان و نفوذ ارتباطات خانوادگی** و... که ناعادلانه است و همچنین مقررات و رویه‌های استاندارد موجب میشوند تا فعالیتهای سازمانی به روش روتین یا یکنواخت و قابل پیش بینی انجام پذیرند، وظایف تخصصی باعث میگردند تا هر شاغل از مسئولیت و کارهای خود تصویر روشنی داشته باشد وجود سلسله مراتب اهرمی برای سرپرستی و کنترل امور است. **داشتن شرایط لازم جهت استخدام موجب می شود تا نقش و نفوذ دوستان، وابستگی های فامیلی، و طرفداری از خویشاوندان تا حدودی زیادی کاهش یابد** و قدرت در پست های سازمانی قرار گیرد تا در دست افرادی که آنها را احراز می کنند، به طور خلاصه شکل سازمانی مبتنی بر منطق و عقل بر اساس ویژگیهای زیب ابوطالبی - اداره عمومی - مدیریت منابع انسانی بروکراسی وبر در جهت منفعت سازمان و جامعه خواهد بود.



10 Managing Public Personnel: A Turn-of-the-Century Perspective

Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts

CONTENTS

I. Introduction	381
II. The Establishment and Refinement of the Civil Service and Merit Concepts.....	382
III. The Development of the Human Relations and Workplace Quality Movements	387
A. Leadership, Motivation, and Productivity	388
B. Groups, Group Processes, and Organizational Environments	389
C. The Quality Workplace Movement	390
IV. The Quest for Representativeness	391
V. The Growth of Bilateralism in the Public Sector	394
VI. The Recognition of the Professional Public Administrator	396
VII. Conclusion	398
References.....	398

I. INTRODUCTION

- ▶ Two ideas are widely held by the **American taxpayer**:
 - ▶ An **extraordinary number of useless or overpaid public officials**
 - ▶ Most government employees are **lazy or incompetent**, and secured their positions only by 'pull.'
- ▶ Two ideas are likewise held by civil servants:
 - ▶ They are **underpaid**
 - ▶ **The value of their work is neither understood** nor appreciated by the public

Leonard White's description of the divisiveness in opinion over public employment:

The public's lament over the bureaucracy versus the administrator's anguish over

the thankless nature of the job

زينب ابوطالبي - اداره عمومي - مديريت منابع انساني



► Leonard Dupee White

(January 17, 1891 – February 23, 1958)
was an American historian who
specialized in public administration in
the United States.



Previous Issues

As with previous versions of this chapter, each issue presented is assessed on the basis of its ability to satisfy four requisites:

- **permanent impact,**
- **application to the practitioner as well as the academic community,**
- **a predominantly public sector focus, and**
- **a lasting contribution in furthering personnel thought and practice**

The issues define the essence of contemporary public personnel administration:

- (1) the establishment and refinement of the **civil service and merit concepts**,
- (2) the development of **the human relations and workplace quality** movements,
- (3) the emergence of **public bilateralism**,
- (4) the quest for **representativeness**, and
- (5) the recognition of the **professional public administrator**.

II. THE ESTABLISHMENT AND REFINEMENT OF THE CIVIL SERVICE AND MERIT CONCEPTS

- ▶ **Pendleton Civil Service Act** of 1883: the wellspring legislation in the American experience.
- ▶ Three basic themes that led to the adoption of the Pendleton Act according to **Mosher**
 - ▶ First personnel administration was associated with the concept of **morality**.
 - ▶ Second its adoption was influenced by a concern for **more efficiency**.
 - ▶ Finally the movement for civil service reform was an effort “**to eradicate evil.**”

II. THE ESTABLISHMENT AND REFINEMENT OF THE CIVIL SERVICE AND MERIT CONCEPTS(cont.)

- ▶ **Wilson's (1887) classic essay**, "The Study of Administration": a conceptual distinction between the avocation of politics and the profession of administration.
 - ▶ The field of administration is a field of business
 - ▶ . It is a part of political life only as the methods of the counting-house are a part of the life of society
 - ▶ only as machinery is a part of the manufactured product.

Administrati
on

Politics

Frank Goodnow (in his book: , Politics and Administration):

- ▶ politics involved “policies or expressions of the state will,
 - ▶ administration involved the “execution of these policies”
- (Goodnow 1900, 10–11).



➤ nonpartisan employee systems

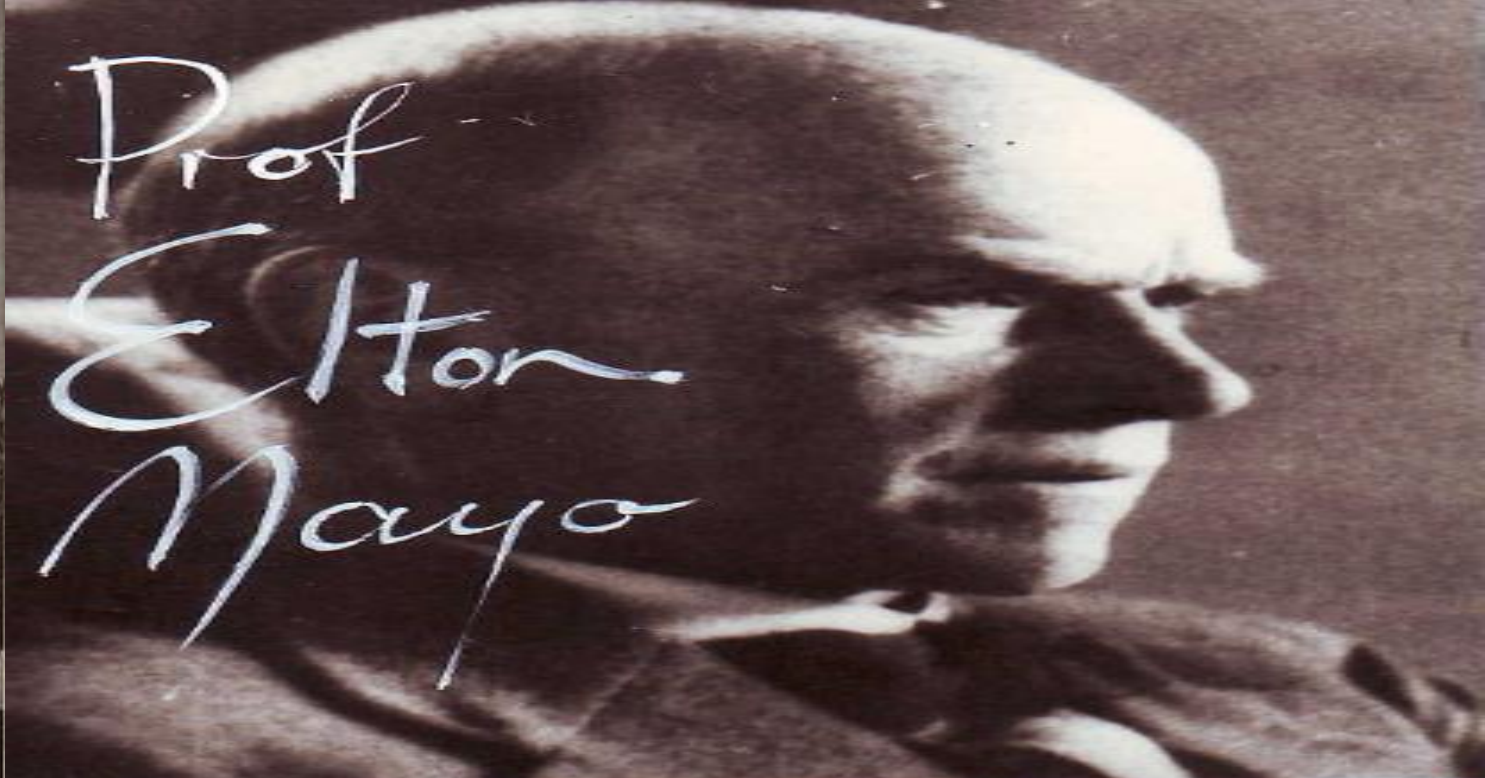
- the concept of **merit** became recognized as an instrument for depoliticizing public personnel systems
 - Merit = qualification, ability, and competition
 - O. Glenn Stahl defines the merit system as “**a personnel system in which comparative merit or achievement governs each individual’s selection or progress in the service and in which the conditions and rewards of performance contribute to the competency and continuity of the service**” (Stahl 1976).

➤ political control

- ▶ The presence of merit in a personnel system has been traditionally confirmed **through a reliance on open and formal examinations.**
- ▶ standardized classification and compensation systems by creating uniformity in titles, position responsibilities, and pay
- ▶ Over the past century, the selection and promotion criteria for public employment have tightened.

III. THE DEVELOPMENT OF THE HUMAN RELATIONS AND WORKPLACE QUALITY MOVEMENTS

- ▶ Elton mayo (1929- 1932); Western Electric experiments
- ▶ Mary Follet & Henri DeMan
- ▶ The research undertaken by the generations of psychologists, sociologists, and political scientists associated with the movement can be categorized into the areas discussed in the following two sections:
 - A. LEADERSHIP, MOTIVATION, AND PRODUCTIVITY
 - B. GROUPS, GROUP PROCESSES, AND ORGANIZATIONAL ENVIRONMENTS
 - C. THE QUALITY WORKPLACE MOVEMENT



▶ **A. LEADERSHIP, MOTIVATION, AND PRODUCTIVITY**

- ▶ The relationship between leadership, motivation, and performance in work organizations has been the single largest research focus to emerge from the Western Electric studies.

▶ **GROUPS, GROUP PROCESSES, AND ORGANIZATIONAL ENVIRONMENTS**

- ▶ This aspect of the human relations movement also focused on performance and productivity, but with more concern for the influences of groups, both formal and informal, and organizational environments than for the attitudes and approaches of individual leaders.

Mary Parker Follett (3 September 1868 – 18 December 1933) was an American social worker, management consultant and pioneer in the fields of organizational theory and organizational behavior. Along with Lillian Gilbreth, Mary Parker Follett was one of two great women management gurus in the early days of classical management theory.



Henri De Man (Dutch *Hendrik de Man*; 17 November 1885 – 20 June 1953) was one of the leading Belgian socialist theoreticians of his period and a collaborator with Nazi Germany during World War II.

Both movements(Human relations and Quality movements) advocate many of the same institutional values:

- ▶ a strong emphasis on goal-directed rather than process-directed behavior
- ▶ Participatory processes,
- ▶ decentralized decision-making, and
- ▶ flattened organizational structures (Osborne and Gaebler 1992)

▶ C. THE QUALITY WORKPLACE MOVEMENT

- ▶ entrepreneurial autonomy versus democratic accountability (Bellone and Goerl 1992)
- ▶ It would be erroneous to characterize the quality movement as a logical extension of the human relations movement.
- ▶ service to the customer versus service to the broader public
- ▶ ...

IV. THE QUEST FOR REPRESENTATIVENESS

- ▶ Representative bureaucracy
- ▶ Krislov and Rosenbloom (1981) have advanced an even broader view of the representative bureaucracy that includes:
 - ▶ representation by personnel,
 - ▶ representation by administration organization, and
 - ▶ representation through citizen participation.

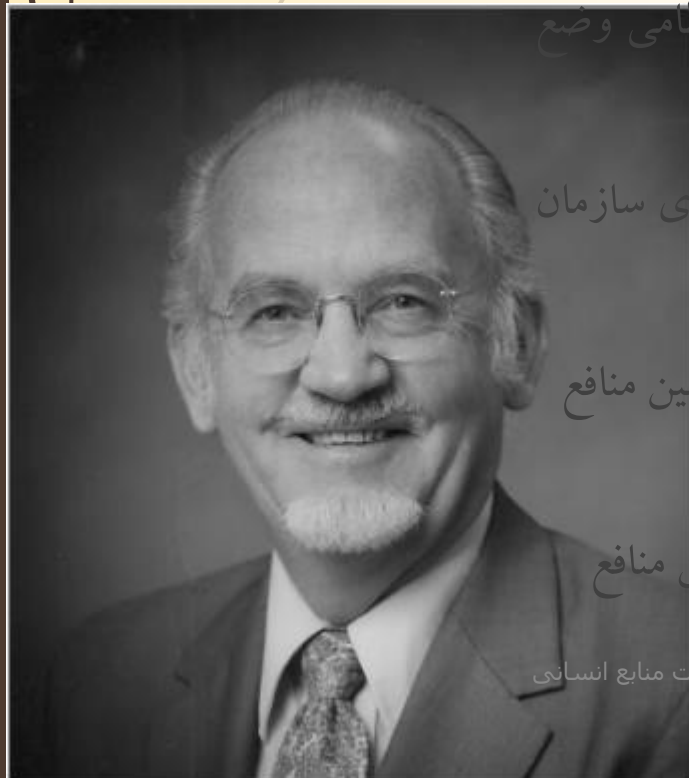
IV. THE QUEST FOR REPRESENTATIVENESS

- ▶ Representative bureaucracy
- ▶ Krislov and Rosenbloom (1981) have advanced an even broader view of the representative bureaucracy that includes:
 - ▶ representation by personnel,
 - ▶ representation by administration organization, and
 - ▶ representation through citizen participation.

تقسیم بندی بوروکراسی از نظر F.Heady :



1. بوروکراسی حاکمان: نظام اداری ابزاری در دست هیئت حاکم است و خط مشی ها جهت تأمین منافع حکما وضع می شود.
2. بوروکراسی نظامی: نظام اداری در خدمت اهداف نظامیان است و خط مشی ها جهت تأمین منافع نظامی وضع می شود.
3. بوروکراسی حاکم: نظام اداری در خدمت اهداف سازمانی است و خط مشی ها به منظور تأمین نیازهای سازمان وضع می شوند.
4. **بوروکراسی نماینده**: نظام اداری در خدمت نمایندگان جامعه می باشد و خط مشی ها به منظور تأمین منافع عمومی وضع می شود.
5. بوروکراسی حزبی: نظام اداری در خدمت یک حزب مسلط است و تنظیم خط مشی ها به منظور تأمین منافع حزب است.



V. THE GROWTH OF BILATERALISM IN THE PUBLIC SECTOR

- ▶ The right of federal workers to bargain with management
 - ▶ Unions

VI. THE RECOGNITION OF THE PROFESSIONAL PUBLIC ADMINISTRATOR

- ▶ In Woodrow Wilson's view, the professional character of civil servants depended on their ability to balance a commitment to the principles of the civil service with a commitment to public interest and opinion
- ▶ A more exacting standard, with barriers to entry, credentialization, and continuing certification is critically needed as this fledgling profession moves tentatively ahead.

VII. CONCLUSION

- ▶ The enduring public personnel administration concepts presented in this chapter were chosen and argued based on reasonable and logical criteria.
- ▶ Still, the topics, by their very nature, promote controversy and argument.
- ▶ The field of public administration has progressed substantially over the last one hundred years, driven in large part by the standards and expectations generated through its personnel function.
- ▶ Alexander Hamilton:
 - ▶ Yet we may safely pronounce, that the true test of a good government is its aptitude and tendency to produce a good administration

مقایسه تطبیقی با ایران

پیشینه قانون مدیریت خدمات کشوری در ایران

- تصویب قانون وظایف در سال ۱۲۸۶

این قانون اولین مقرراتی بود که در زمینه استخدامی به تصویب رسید که هدف آن توجه به نیروی انسانی سازمان های دولتی بود.
- تصویب نخستین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱

این قانون مشتمل بر ۵ فصل و ۶۴ ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید که نحوه ورود به خدمات دولتی، ارتقا، طریقه محاکمه و مجازات کارکنان متخلف و نحوه بازنشستگی را مشخص می کرد. این قانون براساس قانون پندلتون آمریکا اساس و پایه استخدام کشوری در ایران گردید و میزان حقوق رتبه ها و هزینه زندگی و تعیین حداقل مدرک تحصیلی برای ورود به خدمات دولتی و برگزاری آزمون و سابقه در این قانون پیش بینی شده بود.
- ایجاد سازمان طبقه بندی مشاغل در سال ۱۳۲۴

با هدف برقراری هماهنگی در حقوق و مزایای مستخدمان کشوری و اجرای اصل حقوق مساوی برای کار مساوی در محدوده نظام طبقه بندی مشاغل
- تغییر نام سازمان طبقه بندی مشاغل به سازمان خدمات کشوری در سال ۱۳۳۶

جدایی از وزارت دارایی و قرار گرفتن تحت نظر نخست وزیری

این سازمان همانند سازمان خدمات کشوری آمریکا و انگلستان بود.

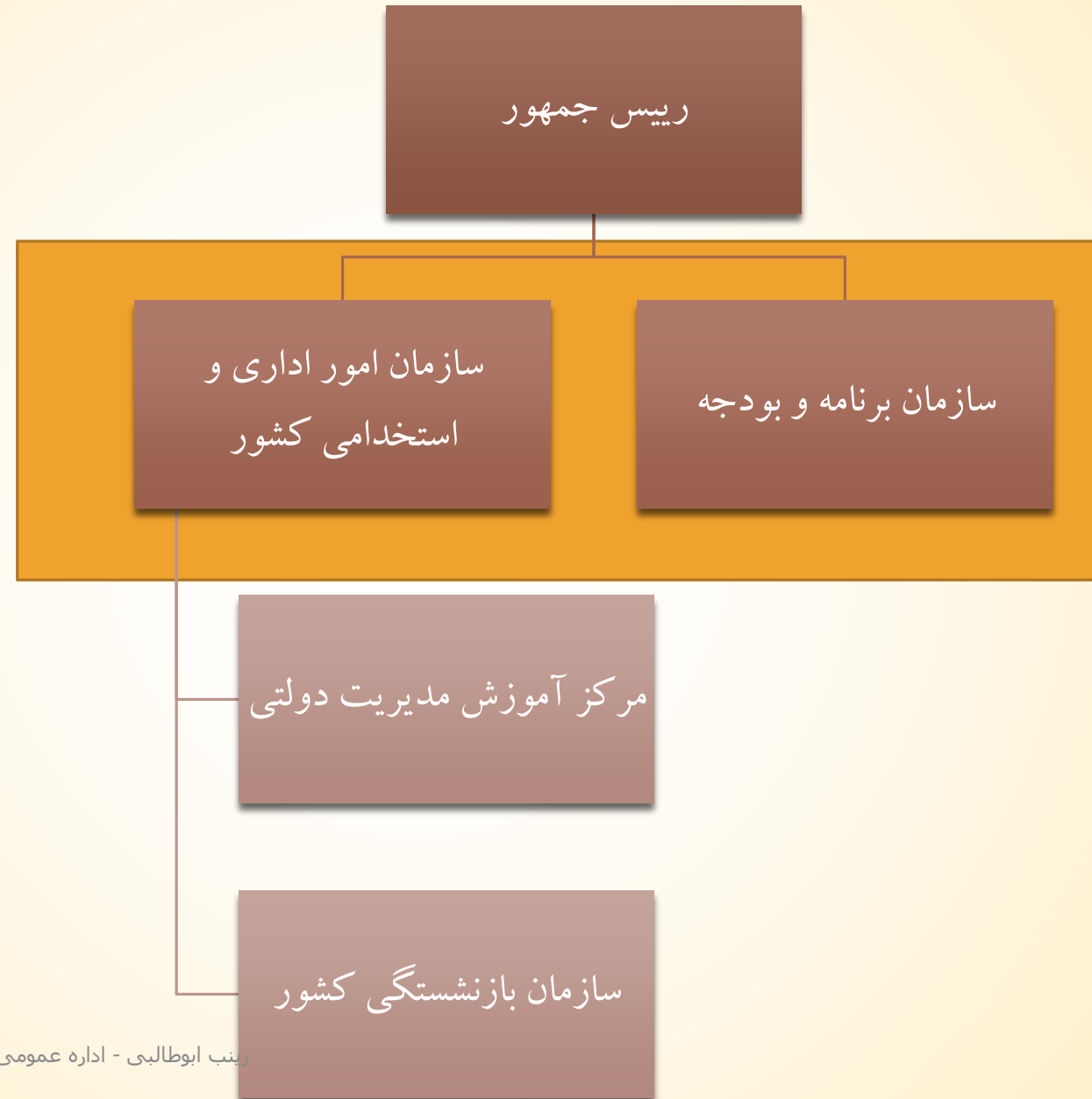
پیشینه قانون مدیریت خدمات کشوری در ایران (ادامه)

- ایجاد شورای عالی اداری در ۱۳۴۰
- ارائه لایحه خدمات کشوری به دولت پس از بررسی و مقایسه مقررات استخدامی چند کشور پیشرفته اروپایی و آمریکا
- تصویب لایحه خدمات کشوری در ۱۱ فصل و ۱۵۱ ماده در ۱۳۴۵
- ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور به جای شورای عالی اداری زیر نظر مستقیم نخست وزیر و یا معاون آن
- در این لایحه نحوه ورود به خدمت، انتصابات، حقوق و مزایا، آموزش کارکنان، مسائل رفاهی، حقوق و تکالیف کارکنان، رسیدگی به شکایات مستخدمین، بازنشستگی و وظایف سازمان امور اداری و استخدامی کشور مطرح گردید.
- مهم ترین وظیفه این سازمان، مراقبت در حسن اجرای قوانین دستورات استخدامی کشور در وزارتخانه ها و موسسات دولتی، انجام مطالعات و تحقیقات لازم در زمینه امور اداری و استخدامی، بررسی تشکیلات و روش ها و تشریفات اداری، ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاه ها، نظارت بر امر انتصابات نیروی انسانی (مدیریت و کارکنان) بود.
- در واقع این سازمان بازوی نیروی انسانی دولت بود و دارای اقتدار لازم جهت ارائه قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آنها در سازمان های دولتی بود.

پیشینه قانون مدیریت خدمات کشوری در ایران (ادامه)

- تفویض مسوولیت اداره سازمان امور اداری و استخدامی کشور به رییس جمهور و یا معاون آن در ۱۳۶۸
- الحاق یه سازمان برنامه و بودجه به علت ناکارا بودن و به بهانه ادغام سازمان های ستادی در سال ۱۳۶۹
- ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در سال ۱۳۷۸
- تبدیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به دو معاونت در ریاست جمهوری در سال ۱۳۸۶
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور؟
- در صورتی که در ایالات متحده آمریکا ۸۰۰ پست سیاسی وجود دارد و در ژاپن ۵۰۰ پست سیاسی و در کشورهای اروپایی پست های سیاسی از این دو کشور کمتر است، در این سازمان همه پست ها را سیاسی کردند تا جایی که برای پست رئیس گروهی نیز نظر حراست را خواستار شدند

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور



نکات تکمیلی

تاراج یا غنائم از آن طرف پیروز؛ یکی از شیوه های سنتی اداره کرد جوامع

نظام های سنتی اداره امور

عمل بر اساس سلیقه شخصی به جای عمل طبق قانون

وفادار به افراد خاص مثل رهبر جامعه، وزیر، (حتی) رئیس جمهور

توسل به حامیان و خویشان برای تصدی مشاغل و در نتیجه خرید و معاملات مناصب

عدم شایستگی؛ ضمانتی برای استخدام شایستگان وجود ندارد

هرج و مرج متناوب به سبب تغییرات در ادارات

وابستگی کلیه ادارات دولتی به سیاست

چنین سیستمی، فاقد کارایی و اثر بخشی است و این شیوه کاملاً شخصی، منطقه ای و مرامی می باشد.

➤ رواج سیستم تاراج بیش از سه چارک قرن نوزدهم در ایالات متحده آمریکا

➤ بعد از هر انتخاباتی: همه شغل های اداری به اعضا و طرفداران حزب غالب سپرده می شد.

➤ در ۱۸۲۰، در دوران اندرو جکسون به نامطلوب ترین شکل خود تنزل یافت؛

➤ جکسون معتقد بود: عادلانه و مردمی کردن اداره کشور، بر نخبه گراتر کردن ادارات اولویت دارد.

➤ در بخشی از سخنان خود گفته بود: با تعویض مقامات اداری با توجه به وفاداری روشن و بارز آنان به حزب، مزایای بیشتری عاید می شود و شاید فساد نیز کاهش یابد.

➤ در اواسط قرن نوزدهم (۱۸۵۴) در انگلستان، گزارشی توسط **نورت کوت و تری ویان** منتشر شد که در آن توصیه شده

بود: "خدمات دولتی باید از طریق واگذاری آن به افراد جوان که قبل از انتصاب از طریق امتحانات دقیق (رقابتی آزاد)

برگزیده شده اند، انجام شوند" این گزارش، فرآیند تغییر و اصلاح عمده در نظام اداری کشور **انگلستان** را در پی داشت.

علل از بین رفتن اداره عمومی سنتی

- ▶ مشکلات بوروکراسی
- ▶ مشکلات کنترل سیاسی
- ▶ کارا نبودن مدل سنتی
- ▶ ضرورت های تغییر
- ▶ حمله به بزرگی حجم دولت
- ▶ تغییر تئوری اقتصاد
- ▶ جهانی شدن
- ▶ جهانی شدن و افزایش رقابت اقتصادهای مختلف
- ▶ تغییر تئوری اقتصادی رایج از سوسیالیستی به سرمایه داری و اقتصاد بازار
- ▶ تقویت و کارایی هر چه بیشتر بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی و عمومی
- ▶ ناکارایی دولت ها در رفع برخی مسائل اجتماعی به دلیل
- ▶ بزرگی مقیاس
- ▶ دامنه عملیات
- ▶ ...

مدیریت دولتی سنتی	دیدگاه ها مؤلفه ها
نظریه سیاسی، علوم اجتماعی اولیه	مبانی نظری و معرفت شناسی
عقلانیت اجتماعی انسان اداری	عقلانیت غالب مدل ها مرتبط رفتار انسانی
تعریف منافع عمومی در قالب های قانونی و سیاسی	مفهوم پردازش منافع عمومی
ارباب رجوع و رای دهندگان	مرجع پاسخگویی
دولت پاروزن	نقش دولت
سازمان های دولتی	سازوکارهای دستیابی به اهداف و خط مشی ها
سلسله مراتبی	رهیافت ها یا رویکرد های پاسخگویی
محدود	آزادی عمل اداری
بروکراتیک و سلسله مراتبی یا ساختار مکانیکی	ساختار سازمانی
حقوق و مزایا و پاداش یا انگیزش مادی	زینب ابوالالی - اداره عمومی - مدیریت منابع انسانی مبانی انگیزشی مدیران دولتی

عمده ترین نظریه پردازان این تئوری افرادی مانند وودرو ویلسون از امریکا با تئوری جدایی سیاست از اداره، نورث کوت و تری ویلیان با قانونی موسوم به قانون پندلتون در انگلستان و الگوی بروکرسی ماکس وبر در آلمان هستند.

همانطور که گفته شد:

- علاوه بر تاثیرات ناشی از تغییرات نظام اداری کشور انگلستان، ترور گارفیلد در ۱۸۸۱ توسط یکی از طرفداران آن سیستم که وعده تصدی شغل بزرگ دولتی اش تحقق نیافته بود، منجر به فروپاشی کلی سیستم تاراج گردید.
- تصویب قانون خدمات کشوری تحت نام قانون پندلتون در سال ۱۸۸۳ و تشکیل کمیسیون خدمات کشوری

1. برگزاری امتحانات برای متقاضیان استخدام در همه سطوح
2. انتصاب کسانی که در امتحانات ورودی بیشترین نمره را دریافت داشته اند
3. انجام خدمات آموزشی قبل از انتصاب دولتی
4. سهمیه بندی انتصابات در پایتخت بر حسب جمعیت کشور برای مناطق اصلی

public مدیریت اداره عمومی که در ایران به مدیریت دولتی معروف شده

است، به چه معناست؟

- ▶ سیاستمداران: گروه های ذینفع (حیات خود را در رقابت های حزبی تصور می کنند)
- ▶ اقتصاددانان: مصرف کننده (انسان ها موجودات عقلایی اند که در پی منافع شخصی خود هستند)
- ▶ ارائه دهندگان خدمات عمومی: مشتری
- ▶ برخی دیگر: سهامدار شرکت سهامی عام دولت

رویکردهای گوناگون به عامه

➤ مدل مشتری گرایی

➤ مدل مالک محوری

➤ مدل ارزش محوری

رویکرد ۵ گانه

- دیدگاه پلورالیسم: عامه یعنی گروه های ذی نفع
- دیدگاه انتخاب عمومی: عامه یعنی مصرف کننده
- دیدگاه قانونگذاری: عامه یعنی نمایندگان منتخب
- دیدگاه شخصی و خصوصی: عامه یعنی مشتری
- دیدگاه مدیریت دولتی: عامه یعنی شهروند

باربر (۱۹۸۶) در رساله خود تحت عنوان دموکراسی قدرتمند: سیاست های مشارکتی برای عصر جدید، نشان داد که اشکال مختلف دموکراسی نماینده، خدمات شهروندی مبتنی بر شایسته شالاری، پلورالیسم و انتخاب عمومی، همگی توان مردم برای حاکمیت بر خود را کاهش می دهد. دموکراسی قوی مستلزم خودحاکمیتی بی واسطه بر مبنای نوعی شهروندی مشارکت جو است. این دموکراسی مستلزم نهادهایی است که می تواند افراد جامعه را در سطح محلی و ملی در گفتمان مشترک، تصمیم گیری مشترک و قضاوت سیاسی و اقدامات جمعی مشارکت و درگیر کند.

- ۱- مجالس محلی و منطقه‌ای
- ۲- جلسات تلویزیونی شهری و همکاری‌های ارتباطاتی شهری
- ۳- آموزش مدنی و دسترسی مساوی به اطلاعات
- ۴- نهادهای مکمل از جمله جلسات نمایندگی شهری
- ۵- فرآیند همه‌پرسی محلی و منطقه‌ای و ملی
- ۶- رأی‌گیری الکترونیک
- ۷- رویکرد بازار محوری به انتخاب عمومی
- ۸- انتخاب بر مبنای قرعه: ترتیب‌دهی منظم، گردش و پرداخت
- ۹- شهروندی ملی و اقدام جمعی: خدمات شهروندی همگانی و برنامه‌های داوطلبانه، فرصت‌های استخدامی و آموزشی مرتبط
- ۱۰- شهروندی محلی و اقدام جمعی
- ۱۱- دموکراسی در محل کار (ص ۳۱۱-۲۶۲).

تئوری نمایندگی و در ادامه حل مشکلات نمایندگی

- ▶ تئوری نمایندگی روشی است مفید از درک روابط پیچیده اختیار بین مدیران ارشد و هیئت مدیره. انواع مکانیسمهای نظارتی - نقش مدیر در هیئت مدیره و نظارت بر فعالیتهای مدیران - تقویت کدهای اخلاقی سازمان - پیدا کردن مجموعه ای از محرکها برای منافع مدیران و سهامداران

مفهوم ارتدوکس

جریان های فکری موجود در اقتصاد، همچون هر رشته علمی و نظری دیگر، را می توان به دو قسمت تقسیم نمود: ارتدوکس (Orthodoxy) و دگراندیشی (Heterodoxy) علم اقتصاد ارتدوکس عبارت است از آن نگرش به پدیدارهای اقتصادی که در یک دوره زمانی معین (و احتمالاً در یک فضای معین) از بیشترین مقبولیت و اتفاق نظر در میان اقتصاددانان و سیاستگذاران برخوردار باشد. اقتصاد نئوکلاسیک و اقتصاد کینزی به طور معمول جزو جریان ارتدوکس تلقی می شوند. دگراندیشی بسیاری از نحله هایی را دربرمی گیرد که در میان اقتصاددانان و سیاستگذاران مقبولیت عمومی ندارد و هرچند ممکن است از نظام های استدلالی و منطقی معتبری (به معنای روش شناختی) برخوردار باشند. دگراندیشی همواره به صورت یک جریان فکری موازی و منتقد جریان ارتدوکس و وضع موجود عمل می کند. اقتصاد نهادگرا، اقتصاد پسا کینزی، مکتب اتریشی، اقتصاد سیاسی، اقتصاد اجتماعی، و اقتصاد فمینیستی در ذیل عنوان دگراندیشان در قلمرو علم اقتصاد جای می گیرند.

برگ در انتهای زوال می‌افتد و میوه در ابتدای کمال، بنگر چگونه
می‌افتی، چون برگی زرد یا چون سیبی سرخ ...

و بعون الله الملك الاعلی ...