

مبانی فلسفی تئوری های مدیریت دولتی

عنوان سرفصل: نظریه های سازمان های دولتی

استاد: آقای دکتر رستم پور رشیدی

گردآوری: علی مرادپور جغداری

### نظریه سازمان های دولتی

همه دانشمندان، عالمان، معلمان و دانشجویان در پی واکاوی، فهم و تبیین عالم مادی و غیر مادی اند تا موفق و کنترل و پیش بینی چنین عوالمی شوند. در همین راستا سازمان دولتی و مدیریت دولتی نیز موضوع مطالعاتی پژوهشگران رشته مدیریت دولتی است و هدف آنها تولید نظریه های سازمان و مدیریت دولتی است. به عبارت دیگر با توجه به اهدافی که برای سازمان و مدیریت دولتی متصور می شوند (برای مثال کارایی، اثربخشی، پاسخگویی، عدالت، رهایی بخشی و نظایر اینها) سازمان و مدیریت دولتی را برای رسیدن به آن اهداف مفهوم پردازی (تئوریزه) می کنند. نحله های بزرگ مطالعاتی در حوزه مدیریت دولتی شامل؛ **مدیریت دولتی سنتی (بوروکراسی)**، **مدیریت اداری**، **اداره امور عمومی جدید**، **مدیریت دولتی جدید**، **خدمات عمومی جدید**، **نهضت مدیریت ارزش عمومی** در پرتو پارادیم های پژوهشی خود از قبیل؛ اثبات گرایی، تفسیری، انتقادی، فمینیست، پست مدرن و همانند اینها نظریه های خود را بر اساس رویکرد استقرائی، قیاسی، بهترین تبیین و یا رویکرد استفهامی ارائه می دهند. و هدف ارائه پاسخ به این سوال می باشد که «بهترین حالت چیدمان سازمان و مدیریت دولتی برای رسیدن به اهداف مد نظر چیست؟»

دنهارت تلاش می کند تعریفی نو از عمل مدیریت دولتی ارائه نماید که بدین شرح می باشد: «مدیریت دولتی به عنوان نوعی عمل متمرکز بر مدیریت فرآیندهای تغییر در راستای تحقق ارزش های اجتماعی است که به صورت عمومی تعریف شده است». وی در ادامه استدلال می کند که سه سنت اصلی برای تئوریزه کردن سازمان و مدیریت دولتی وجود دارد. این سه سنت اهداف خاصی برای سازمان و مدیریت دولتی متصورند و بر اساس آن اهداف، به طرز متفاوتی سازمان و مدیریت دولتی را بسته بندی یا چیدمان (تئوریزه) می کنند. این سه سنت یا رویکرد عبارتند از:

۱- **رویکرد سیاسی**: مطابق این رویکرد مدیریت دولتی به عنوان بخشی از فرآیند دولت و وابسته به دیگر مطالعات در علم سیاست در نظر گرفته می شود. در این دیدگاه نظریه سازمان دولتی صرفاً بخشی از نظریه سیاسی بزرگتر محسوب می شود.

۲- **رویکرد عمومی:** در این رویکرد سازمان های دولتی به همان سبک و سیاق سازمان های خصوصی در نظر گرفته می شوند. در این دیدگاه نظریه سازمان دولتی صرفاً بخشی از نظریه سازمان است.

۳- **رویکرد حرفه ای:** مطابق این رویکرد مدیریت دولتی یک قلمرو یا حوزه ای حرفه ای است. شبیه حقوق و طب که برای ایجاد تأثیرات عملی، بر دیدگاههای نظری مختلفی استوار هستند. از این منظر، نظریه سازمان دولتی هم دست نیافتنی و هم نامطلوب است.

در بررسی نظریه های سازمان دولتی با مجموعه ای نسبتاً اساسی از پرسش های ذیل مواجه خواهیم شد:

۱- چگونه می توانیم به درک بهتر و اصولی تری از سازمان های دولتی نائل شویم؟

۲- برای ایجاد سازمان های دولتی پاسخگوتر چه چیزهای نیاز است بدانیم؟

۳- چگونه می توانیم دانشی را که کسب کرده ایم برای بهبود کیفیت زندگی مان به کار گیریم؟

**به عقیده دنهارت** گزینه هایی که نظریه پردازان سازمان های دولتی انتخاب کرده اند موجب درک ناقص ما از زندگی سازمان های دولتی شده است. اما اگرچه **کماکان نظریه جامع و یکپارچه ای از سازمان دولتی تدوین نشده است ولی تعدادی از مضامین بسیار مهم و مناسب آن مطالعه و به تفصیل واکاوی شده است.** لذا بررسی و آزمون آن دسته از ایده هایی که ممکن است برای ساختن احتمالی یک نظریه جامع و منسجم سازمان های دولتی مناسبت بیشتری داشته باشد، ضروری به نظر می رسد. بنابر این توجه بر آثار آن دسته از نظریه پردازانی متمرکز خواهد شد که به طور آگاهانه بر مطالعه سازمان های دولتی تاکید کرده اند و در انجام آن مبنایی برای مطالعه مدرن مدیریت دولتی شکل داده اند.

**الف) میراث فکری نظریه های سازمان دولتی: مارکس، وبر و فروید**

تلاش این سه نظریه پرداز در چند دهه گذشته به طور اساسی مسیر حرکت نظریه اجتماعی را تحت تاثیر قرار داده و اگرچه به طور مستقیم بر شکل گیری اولیه حوزه مدیریت دولتی تأثیر نگذاشته اند ولی دستور کاری را ایجاد کرده اند که همه نظریه پردازان اجتماعی در دنیای امروز باید به آن بپردازند.

در آثار مارکس، وبر و فروید برخی موضوعات مشترکی را می بینیم که ممکن است ما را به مطالعه زندگی سازمان های دولتی رهنمون سازد، و آن این است که **هر سه به دیدگاهی از سازمان های دولتی اشاره می کنند که مشارکت ما را در چنین سازمان هایی برجسته می کنند و بر ضرورت آن صحنه می گذارند.** به طور واضح هر سه نظریه پرداز وظیفه اصلی و اولیه انسان مدرن را یافتن رابطه ای اثربخش بین فرد و جامعه می

دیدند. ماکس، وبر و فروید با عنایت به پیچیدگی و عقلایی کردن جامعه، فرد را درگیر نوعی تنازع با نیروهای سازمان در جامعه تصور می کردند، خصوصاً نیروهایی که از درون بوروکراسی های بزرگ و پیچیده دولتی و خصوصی ظاهر می شدند. لذا باید تلاش کنیم رابطه تعیین کننده فرد و جامعه را برجسته کنیم. پیام محوری مارکس، وبر و فروید برای مطالعه ما، ممکن است آن باشد که امروز بیش از هر چیز دیگری، برای درک جهان و جایگاه خود در آن به یک نگاه نیاز داریم. نگاهی که از اثر سازمان های پیچیده روی زندگی مان آگاه است ولی مقید به آن تاثیر نیست.

### بوروکراسی نوع آرمانی

بحث وبر از نوع خالص حق فرمانرانی قانونی که نیاز به استخدام یک ستاد اداری بوروکراتیک دارد، ویژگی های محوری سازمان بوروکراتیک را به شرح ذیل مطرح می مند؛

- ۱- کارکنان از لحاظ شخصی آزادند و فقط در خصوص تعهدات اداری غیر شخصی شان تابع مقرراتند.
- ۲- کارکنان درون سلسله مراتبی مشخص از پست ها سازماندهی می شوند.
- ۳- هر پست از جنبه قانونی دارای فضای تعریف شده ای از شایستگی است.
- ۴- هر پست از طریق یک رابطه قراردادی آزادانه تصدی می شود. بنابراین اصولاً، نوعی از انتخاب آزادانه وجود دارد.
- ۵- داوطلبین بر مبنای صلاحیت فنی برگزیده می شوند.
- ۶- کارکنان حقوق دریافت می کنند و اکثراً از حق پرداخت بازنشستگی برخوردارند.
- ۷- پست به عنوان تنها حرفه و شغل متصدی تصور می شود.
- ۸- پست ها درون هر واحد یک کارراه را ایجاد می کنند، ارتقاء بر مبنای ارشدیت یا توفیق در امور و یا هر دو عامل استوار است و متکی به قضاوت مافوق هاست.
- ۹- کارکنان کلاً جدای از مالکیت کار می کنند و نمی توانند پست هایی را به صورت مالکانه به خود اختصاص دهند.

۱۰- کارکنان در انجام وظایف پست سازمانی، تابع انضباط و کنترل دقیق و سیستماتیک هستند.

وبر خاطر نشان می کند که سازمان بروکراتیک می تواند در محیط های مختلفی به خوبی به کار برده شود. اگرچه اصطلاح بوروکراسی غالباً برای سازمان های دولتی به کار برده می شود ولی این شکل از سازمان در سازمان های بازرگانی، انجمن های داوطلبانه و حتی نهادهای مذهبی نیز یافت می شود. سازمان بوروکراتیک از

آن جهت که کارآمدترین روش کنترل کار افراد زیادی که در پی تحقق اهداف خاصی اند را نمایش می دهد، بسیار جذاب است.

## ب) میراث سیاسی؛ از ویلسون تا والدو

به عقیده ویلسون، سازمان های دولتی متعهد به دنبال کردن نوعی از ارزش های اجتماعی هستند که به صورت عمومی تعریف شده اند، پس اعضاء چنین سازمان هایی بار ویژه ای بر دوش می کشند که دیگران از آن معافند. مدیران دولتی باید کمک کنند تا اطمینان حاصل شود که تعهدات محوری سیاسی نسبت به جامعه بسط داده می شوند و تا حدی باید این مهم را از طریق نمایش کارشان انجام دهند. به این دلیل مطالعه مدیریت دولتی باید نه تنها نظریه اجتماعی بلکه نظریه سیاسی را، یعنی درک راه هایی که از طریق آن سازمان های دولتی در رشد یک جامعه دموکراتیک ایفای نقش می کنند، در برگیرد. بنابراین می توان گفت اگر چه نظریه سیاسی می تواند مهم ترین موضوع مورد بررسی پژوهشگران مدیریت دولتی محسوب شود ولی سایر موضوعات (سوی مباحث آزادی و انصاف، برابری و مشارکت که مربوط به نظریه سیاسی دموکراتیک هستند) از لحاظ تاریخی بر این نظریه تقدم داشته اند. به طور کلی می توان گفت؛ اگر چه تاحدی نظریه سیاسی سازمان های دولتی تدوین شده است، ولی در طرح آن ایراداتی وجود دارد. این موضوع پیام مهم اثر دوایت والدو تحت عنوان « حکومت اداری» (۱۹۴۸) بوده است. والدو بحث می کند، نظریه سیاسی شاید به علت آنکه تعهداتی را که ما در هدایت امور عمومی در یک جامعه سازمانی خواهان آنیم مشخص می کند، مهمترین موضوع عصر ما می باشد.

### رویکرد شبه کسب و کار خصوصی ویلسون

ویلسون مدعی بوده که اندیشمندان سیاسی پیش از آن زمان تا حد زیادی به سوال های مترتب بر قانون اساسی اشتغال داشتند و عملیات فعال موسسه های دولتی را نادیده گرفته بودند. اما با رشد دولت، سوال های حوزه سازمان های دولتی نمایان و در دسر ساز شدند. به این دلیل وی استدلال می کرد؛ «اجرای قانون نسبت به تدوین آن دشوارتر است». وی پیشنهاد کرد که باید اجازه داد اصول ثابت مدیریت اداری، یعنی اصول شبه خصوصی راهنمای عملیات سازمان های دولتی باشد. « حوزه اداره امور عمومی، حوزه کسب و کار است». او پیشنهاد کرد به منظور تحقق برخی از معیارهای کارایی در عملیات دولت، باید مدل های مدیریت اداری بخش خصوصی را مورد نظر قرار داد. به طور کلی در اثر ویلسون، دو مضمون پایدار به چشم می خورد؛

### الف) جدایی بین سیاست (خط مشی) و اداره

ب) جستجو برای اصول مدیریت اداری که می توانست در نیل به کارایی سازمانی یاری دهنده باشد.

## مدیران دولتی به عنوان بازیگران اصلی خط مشی

پل اپل بای (۱۹۴۹) در نقد نظریه جدایی سیاست- اداره بیان می دارد که بسیاری از دانشگاهیان و کارگزاران، خط مشی و اداره را فعالیت های جداگانه ای تصور می کنند و بدین لحاظ مدیران دولتی را افرادی می بینند که در خط مشی گذاری نقشی ندارند یا اینکه نقش محدودی دارند. در مقابل وی استدلال می کند، مدیران دولتی بازیگران مهم خط مشی هستند که فرآیند خط مشی گذاری به چند طریق، به ویژه در آزادی عمل اداری خود متأثر می سازند. «مدیران دولتی به طور پیوسته برای آینده قانون وضع می کنند و پیوسته تعیین می کنند که قانون چیست و در قالب اقدام عملی چه معنایی می دهد». به علاوه مدیران دولتی از طریق ارائه توصیه به قوه مقننه، خط مشی را تحت تاثیر قرار می دهند. در نتیجه به زعم اپل بای «مدیریت دولتی، خط مشی گذاری است».

## شبکه در هم تنیده آزادی عمل و کنش

تایید دیگری بر دشواری جدایی سیاست و اداره، استدلال لوئر گیولیک بر دامنه آزادی عمل مدیران در انجام و اجرای احکام تقنینی استوار است. گیولیک بیان می کند؛ هر عملی که از کارمند دولتی سر می زند، شبکه یکپارچه ای از آزادی عمل و کنش را نمایش می دهد. اگرچه میزان آزادی عمل درون سازمان ها متغیر است ولی از بالای سازمان به سطوح پایین اعمال می شود. حتی کسانی که به طور مستقیم با عامه مردم در ارتباطند باید بر حسب شرایط، آزادی عمل قابل ملاحظه ای را اعمال کنند.

## رویکردهای علمی به مدیریت

اگر سیاست می توانست از اداره جدا شود، منطقی بود فرض کنیم که همان دروس آموخته شده به وسیله دانشجویان مدیریت در بخش خصوصی، بتواند در مدیریت بخش دولتی به کار برده شود. و دانشجویان مدیریت دولتی می توانستند دستور کار آموزشی و پژوهشی مشابه دانشجویان بازرگانی را برای یافتن اصول علمی مدیریت اداری که می توانست در حصول کارایی سازمانی یاری رسان باشد، دنبال کنند.

می توان گفت شالوده ظهور مطالعه مدیریت، تلاش برای استنتاج اصول علمی بود که می توانست اعمال مدیران را راهنمایی کند. و چون پژوهشگران مدیریت در پی رقابت با علوم طبیعی برآمدند، فعالیت هایشان تقریباً به صورت نوعی تقلید از علم واقعی درآمد. مطابق این دیدگاه «بهترین مدیریت نوعی علم حقیقی است که بر قوانین، مقررات و اصول تعریف شده به صورت شفاف استوار است». اصول علمی نخست در سطح تولید به کار برده شد ولی بعدها به سطوح بالاتر سازمان و شاید به طور کلی در جامعه گسترش یافت.

## مدل عقلایی سازمان

مدل عقلایی اداره جایگاه ممتاز و برجسته ای در متون سازمان های دولتی به خود اختصاص داده است. اصطلاحاتی نظیر تشویق- مشارکت، منطقه پذیرش و رضایتبخش، بخشی از واژگان مدیریت دولتی در جهان امروز است. مدل عقلایی اداره به عنوان مدلی برای شناخت رفتار انسان در محیط های سازمانی در نظر گرفته می شود و رهنمودهایی که ارائه می دهد باید به دقت مد نظر قرار گرفته شود. به گفته هورکهایمر (۱۹۴۷)، «کلید انجام یا تحقق رفتار عقلایی، محاسبه راه کارهای ممکن و سپس قرار دادن ابزار مناسب در راستای تحقق یک هدف معین است». در زبان مدل عقلایی، بیان اینکه یک سازمان عقلایی است، به معنی این نیست که از حیث سیاسی یا اخلاقی اهداف معقولی را دنبال می کند. بلکه صرفاً بیان این نکته است که این سازمان طوری عمل می کند که کارایی را حداکثر می سازد. به عبارت دیگر رفتار عقلایی یعنی رفتار کردن به روشی که آن روش در انجام یا تحقق اهداف سازمان نقش ایفا کند. برای نمونه سایمون بیان می کند «عقلانیت ماشین نویسی در تحریر مندرجات یک نامه، بدون توجه به محتوای آن است و عقلانیت مدیر وی در تعیین محتوای نامه مذکور است». در نتیجه اگر ما کارایی را به عنوان معیار غایی ارزیابی سازمان های دولتی بپذیریم و نظریه شناخت انسانها را که مدعی است انسانها به طور خودکار برای یافتن مطلوبیت های بهتر به محیط خود واکنش نشان می دهند را نیز بپذیریم، آنگاه به نظر می رسد نتیجه گیری های مدل عقلایی تقریباً قطعی باشد. این بخش به تشریح مدل عقلایی اداری، بر اساس اثر اولیه سایمون یعنی رفتار اداری می پردازد.

## ج) انسان گرایی سازمانی و اداره امور عمومی جدید

همچنانکه در بخش قبل ذکر شد، مدل عقلایی فرض می کند انسان ها به طور فعال دست به انتخاب می زنند اما دامنه گزینه های انتخابی آنها به طور معنی داری به وسیله آنان که در رأس سازمان هستند، یعنی «گروه کنترل» تحت تاثیر قرار می گیرد. در مقابل این دیدگاه، فرد ممکن است به عنوان عضوی فعال در خلق جهان اجتماعی تصور شود. فردی که نیازها، نیات و مناعت طبع او نقش مهمی در تعیین جریان رویدادهای انسانی ایفا می کند. این دیدگاه به احساسات و تمایلات فردی اولویت داده و تایید می کند که ارزش های انسانی ممکن است گهگاهی بر ارزش های سازمانی تقدم داده شوند. چنین دیدگاهی نوعی رویکرد به تکامل شخصیت انسان است که مجموعه متنوعی از چالش ها نسبت به مدل عقلایی مدیریت را ایجاد می کند.

## مضامین انسان گرایی سازمانی

انسان گرایی سازمانی ریشه های متعددی دارد که پیوند چندانی هم با هم ندارند. از یک طرف، مطالعات علمی از رفتار کارکنان و سازمان های غیررسمی منجر به این نتیجه گیری شد که سبک های بازتر و مشارکتی تر مدیریت می تواند نه تنها به رضایت بیشتر کارکنان بینجامد بلکه می تواند منجر به تولید بیشتر نیز شود. بدین ترتیب ضرورت کارایی منجر به مطرح شدن انسان گرایی شد. از طرف دیگر، بررسی فرآیند تغییر سازمانی باعث شد که عده ای پیشنهاد کنند افزایش مشارکت کارکنان سطوح پایین (حتی مشتریان سازمان) می تواند حرکت به طرف تجدید ساختار یا تجدید حیات سازمان ها را تسهیل کند. یعنی ضرورت تغییر، انسان گرایی را مطرح کرد. دیدگاهی کاملاً متمایز، جریان فکری دیگری بود که مدعی بود تلاش های فرد برای حفظ نوعی احساس آزادی و مسئولیت در عصر سازمانی باید صرفاً به دلایل اخلاقی و معنوی تشویق شود.

## بارنارد و سازمان های غیر رسمی

درک بارنارد از پیچیدگی های انگیزشی انسان بسیار برجسته است. وی در سال ۱۹۴۸ در کتاب خود یعنی «وظایف مدیران» بیان می کند که مطالعات سازمانی همیشه به تصور خاصی از فرد اشاره می کند (گاهی اوقات فرد را محصول نیروهای اجتماعی می بیند، گاهی نیز ایده «آزادی انتخاب و آزادی اراده» انسان را می پذیرد.

بارنارد با تعریف سازمان رسمی به عنوان «سیستمی از فعالیت ها یا نظامی از نیروی دو یا چند شخصکه آگاهانه هماهنگ شده» مدعی است که چنین «سیستم های همکاری گونه ای متکی به مشارکت فرد است و خواسته ها و تمایلات فرد خواه عقلایی یا غیر عقلایی، باید به منظور تحقق این همکاری برآورده شوند. اگر فرد دریابد که با آنچه او انجام می دهد برانگیخته می شود به تلاش همکاری گونه اش ادامه می دهد، وگرنه چنین نمی کند».

## آزمایش های هاثورن

مطابق نتایج این آزمایش ها، پژوهشگران به این نتیجه رسیدند که هر سازمان صنعتی پیچیده در پی تحقق دو هدف متفاوت است؛ الف) تولید کالا یا خدمات، ب) ایجاد و توزیع رضایتمندی بین اعضاء سازمان. و از میان رضایتمندی های مورد نظر، تنها مشوق های پولی و شرایط فیزیکی مطلوب نیستند بلکه پاداش های اجتماعی و روانی نیز مهم تلقی می شوند. براین اساس شکلی از سرپرستی که از روابط انسانی موثر بهره دارد، اثربخش تر خواهد بود.

## نظریه X و نظریه Y مک گریگور

مک گریگور (۱۹۶۰) در کتاب خود تحت عنوان «ساخت انسانی بنگاه» این بحث را مطرح می کند که مدیریت موفق متکی به «توانایی پیش بینی و کنترل رفتار انسانی» است و همین طور پیشرفت های علوم اجتماعی مبنایی برای یک رویکرد جدید به مدیریت اثربخش تر فراهم می کند. وی بیان می کند بر اساس **پیش فرض های «نظریه X» رویکردی نسبت به مدیریت ایجاد شده که بر پاداش و تنبیه، مشوق ها و تهدیدات، اجبار و کنترل تکیه می کند.** اما مک گریگور اظهار می کند که این رویکرد نسبت به مدیریت حتی در نوع تعدیل شده آن، اثربخش نیست. چون نیازهای اجتماعی و خودمداری افراد را نادیده می گیرد. در مقابل اصل سازمانی که **پیش فرض های «نظریه Y» را مطرح می کند، تلفیق اهداف فرد و سازمان است.** یعنی ایجاد شرایطی که تحت آن شرایط فرد همزمان با کسب اهداف خود، در تحقق اهداف سازمان مشارکت می کند. مک گریگور بیان می کند مطابق این دیدگاه، اهداف کارکنان باید با اهداف سازمان تلفیق شود. یعنی مدیران باید در تعیین نیازها و تمایلات کارکنان از طریق روش های بازتر و مشارکتی تر رهبری، دقت کنند. آنها باید کمک کنند تا اهداف فردی طوری جهت داده شوند که در راستای اهداف سازمانی محقق شوند.

### عمل مدیریت و رشد فرد

آرچریس در کتاب «شخصیت و سازمان» خود اظهار می دارد «**ساختارهای سازمانی رسمی و شیوه های مدیریت سنتی با گرایش های بنیادی خاص به طرف رشد و تکامل فردی سر ناسازگاری دارند.**» اشخاص در گذر رشد از کودکی تا بزرگسالی، از حالت منفعل به حالت فعال، از وابستگی به استقلال و از دامنه رفتاری محدود به دامنه رفتاری وسیع، از علایق سطحی به علایق عمیق، از نگاه زمانی کوتاه مدت به نگاه زمانی بلند مدت، از داشتن پستی زبردست به پستی دارای جایگاه و از فقدان آگاهی به آگاهی بیشتر حرکت می کنند. در حالی که فعالیت های استاندارد مدیریت که تحت هدایت نظریه سازمان رسمی است، مستقیماً از رشد فرد جلوگیری می کند. به اعتقاد آرچریس رهبر اثربخش درک روشنی از محیط سازمانی دارد؛ «**هیچ گونه شیوه رفتاری صحیح معینی وجود ندارد که رهبر بدان طریق عمل کند.**» انتخاب الگوی رهبری باید متکی به تشخیص صحیح از وضعیتی باشد که مدیر در آن قرار دارد.



توسعه سازمان در بخش دولتی؛ اثر رابرت گولمبیوسکی

گولمبیوسکی در کتاب «انسان، مدیریت و اصول اخلاقی» (۱۹۶۷)، بحث خود را با روابط انسانی استاندارد آغاز می کند و مدعی است **نظریه های سنتی سازمان، با تاکید بر اختیار (فرمانرانی) بالا به پایین، سرپرستی همه جانبه و شیوه های روتین کاری، توسعه همزمان فرد و سازمان را اجازه نمی دهند.** وی پنج ارزش مرتبط با زندگی اقتصادی که به اعتقاد او از اخلاق یهودیت و مسیحیت است را به شرح ذیل مطرح می کند:

- ۱- کار باید از لحاظ روانی مقبول فرد باشد.
- ۲- کار باید به فرد اجازه دهد استعدادهایش را شکوفا سازد.
- ۳- کار باید به فرد فرصت قابل ملاحظه ای برای تصمیم گیری فردی دهد.
- ۴- فرد باید احتمال یا امکان کنترل محیطی که درون آن انجام وظیفه می کند را دارا باشد.
- ۵- سازمان نباید داور نهایی و مطلق رفتار باشد، هم سازمان و هم فرد باید تابع یک قانون اخلاقی باشند.

وی عدم تمرکز را به عنوان پاسخی به «پرسش اخلاق محوری» مطرح می کند. «عدم تمرکز، مخلوق و خالق این تجزیه و تحلیل کلی است». افراد در ساختارهای سازمانی نامتمرکز، می توانند از آزادی اخلاقی بیشتری برخوردار باشند. اگرچه این امر ممکن است صحت داشته باشد ولی در این حالت آزادی موجود نوعی تظاهر به آزادی است چون خط مشی های سازمان متولی این آزادی اند.

#### اداره امور عمومی جدید

اگرچه اداره امور عمومی جدید در سال ۱۹۶۸ با کنفرانس مینوو بروک دانشگاه سیراکیوز، شکل گرفته و چندان هم جدید به شمار نمی رود اما کماکان در فرآیند تکامل نظریه مدیریت دولتی جایگاه در خور توجهی دارد. به طور کلی می توان گفت؛ طرفداران اداره امور عمومی جدید بر پارادایم جایگزین برای مطالعه مدیریت دولتی اصرار نکردند. به اعتقاد دنهارت، اداره امور عمومی جدید مجموعه ای است دست و پا شکسته از تفاسیری در مورد نظریه و عمل مدیریت دولتی که مشکلات موجود در حوزه مدیریت دولتی را خاطر نشان می سازد و اقدام عملی برای رفع و اصلاح این مشکلات را ضروری می داند. مطابق این دیدگاه، توجه اساسی به درک تلفیق **سیاست و اداره، واقعیات در برابر ارزش ها، کارایی در برابر عدالت و سلسله مراتب در برابر مشارکت** از طریق تدوین نوعی علم سیاست مناسب تر وجود دارد و تلاش برای استخراج نوعی مبنای شناخت شناسی جدید برای مطالعه مدیریت دولتی که بتواند محورهای تجربی و هنجاری رشته را تلفیق کند، نیز ادامه دارد.

## تاکید بر خط مشی و مدیریت دولتی جدید

در سال های اخیر اندیشمندان مدیریت دولتی برای درک نقش سازمان های دولتی در ابراز ارزش های اجتماعی به حوزه خط مشی عمومی یا تحلیل خط مشی روی آورده اند. **متخصصان مطالعات خط مشی، فرآیند خط مشی را مرکز ثقل عملیات دولت می دانند.** تجسم سازمان های دولتی به عنوان بخشی از فرآیند خط مشی، افق های جدیدی فراروی نظریه های سازمان دولتی قرار می دهد. نخست آنکه این احتمال وجود دارد که سازمان دولتی به عنوان بخش لاینفک فرآیند سیاسی مورد نظر قرار گیرد. در ثانی در چنین نگاهی، جهت گیری خط مشی عامل بالقوه ای برای قرار دادن مطالعه سازمان دولتی در حالت ارزشی- انتقادی، به جای حالت ابزاری پیشنهاد می دهد.

### شکل گیری رویکرد خط مشی عمومی

تعدادی از نظریه پردازان اولیه سازمان های دولتی، جدایی سیاست- اداره را نمی پذیرفتند زیرا معتقد بودند این جدایی تأثیر بروکراسی بر شکل گیری خط مشی عمومی را نادیده می گیرد. **پل اپل بای در کتاب خود تحت عنوان «خط مشی و اداره» (۱۹۴۹) بیان کرده که گرایش به جدایی خط مشی و اداره، هیچگونه نقش خط مشی گذاری برای مدیران قائل نیست.** در مقابل وی استدلال می کند که «مدیران پیوسته در حال تدوین قوانین آینده اند و مدام در حال تعیین اقدامات عملی اند». افزون بر اعمال صلاحدید، مدیران به اطلاعات مهمی درباره سوال های خط مشی دسترسی دارند و غالباً توصیه هایی در باب اقدامات تقنینی ارائه می دهند. به این طریق، اپل بای گفته «مدیریت دولتی همان خط مشی گذاری است».

به طور مشابه، نورتون لانگ (۱۹۶۲) نوشته «**بروکراسی بر خط مشی تأثیر گذار است و در اجرای خط مشی اصلی توقف ایجاد می کند، در حقیقت بروکراسی همواره مأخذ اصلی ما برای ارائه خط مشی جدید است.**»

### عناصر کلیدی نظریه انتخاب عمومی

استروم (۱۹۷۱) بیان می کند، نظریه انتخاب عمومی بر سه عنصر کلیدی استوار است. نخستین عنصر مفهوم «**روش شناسی مبتنی بر فرد**» است. پیش فرضی که بر اساس آن فرد واحد اصلی تحلیل قرار می گیرد. فرض می شود که تصمیم گیرنده فردی در مقایسه با «انسان اقتصادی» کلاسیک، منفعت طلب و عقلایی است و در پی حداکثر کردن مطلوبیت های خویش است. از دیدگاه استروم «منفعت طلبی» بدان معناست که هر فردی ترجیحات خاصی دارد که ممکن است از ترجیحات دیگر متفاوت باشد. معنای استروم از «عقلایی بودن» آن است که افراد می توانند گزینه های انتخابی خود را به روشی گذرا رتبه بندی کنند. «حداکثر کردن» نوعی

استراتژی فرض می شود که در آن فرد در پی بالا بردن یا بیشترین نفع خالص در هر موقعیت تصمیم گیری است.

دومین ویژگی نظریه انتخاب عمومی در «مفهوم سازی کالاهای عمومی به عنوان کالاهایی که تجلی نتیجه و ستاده موسسه های دولتی اند» نهفته است. کالاهای عمومی از کالاهای خصوصی متمایزند زیرا کالاهای عمومی شدیداً تقسیم ناپذیرند. یک کالای عمومی عرضه شده برای یک شخص یا گروه، قابل استفاده همگان خواهد بود. برای مثال، وقتی دفاع ملی برای برخی از مردم در یک کشور فراهم می شود، در واقع برای همه مردم فراهم شده است.

سومین ویژگی نظریه انتخاب عمومی این ایده است که انواع مختلف ساختارهای تصمیم گیری، اثرات مختلفی بر رفتار افرادی که استراتژی حداکثر سازی را دنبال می کنند، دارند.

آنچه استروم از کار نظریه پردازان انتخاب عمومی استخراج می کند نوعی استدلال برای تنظیم و توسعه ترتیبات سازمانی چندگانه در بخش دولتی است که بر اساس آن موسسه ها دولتی با استقلال قابل ملاحظه ای عمل می کنند و بر سنجش چشمگیر میزان حمایت مشتری یا ارباب رجوع استوارند.

## د) مدیریت دولتی جدید

آنچه امروزه مدیریت دولتی جدید نامیده می شود ریشه در پیشرفت های علمی در مدیریت دولتی در سراسر عالم، در مجموعه ای از ایده های معروف به «بازآفرینی دولت» و همینطور در نوعی پیوند مفهومی با خط مشی عمومی و خصوصاً نگاه انتخاب عمومی در نظریه مدیریت دولتی دارد.

بحران مالی دهه ۱۹۷۰ منجر به انوعی از تلاش ها برای شکل دهی نوعی دولت شد که با «هزینه ای کمتر، بهتر کار کند». شاید بهترین مصداق مدیریت دولتی جدید در بستر بین المللی را بتوان در اصلاحات اداری نیوزیلند دید. دولت برای ایجاد سازمان های دولتی کارآمدتر، کارویژه های عمومی اصلی را خصوصی کرده است، سیستم پرسنلی خود را بازطراحی کرده تا مدیران عالی عملگراتر شوند، نوعی فرآیند جدید از اندازه گیری بهره وری و اثربخشی موسسه های دولت تشکیل شده است و وزارتخانه ها را بازمهندسی شده تا تعهد دولت به پاسخگویی را انعکاس دهد.

آزبورون و تد گیلبر (۱۹۹۲) ده اصل را مطرح کرده اند که در پرتو آنها «کارآفرینان دولتی» می توانند دست به اصلاح دولتی انبوه بزنند:

۱- دولت تسریع کننده (راهبری به جای پارو زدن): کارآفرینان دولتی راهبری می کنند، یعنی دامنه گسترده ای از بدیل ها را مد نظر قرار داده و نوعی توازن بین منابع و نیازها شکل می دهند، به جای آنکه پارو بزنند یا بر یک هدف تکی متمرکز شوند.

۲- دولت تحت مالکیت جامعه (قدرتبخشی یا توانمندسازی به جای خدمت کردن): کارآفرینان دولتی مالکیت برنامه های دولتی را به جوامع محلی تغییر جهت می دهند. شهروندان، گروههای همسایه و سازمان های جوامع محلی را توانمند می سازند تا به مأخذ راه حل های خود تبدیل شوند.

۳- دولت رقابتی (تزریق رقابت به ارائه خدمات): کارآفرینان دولتی رقابت را بین عرضه کنندگان دولتی، خصوصی و غیر دولتی خدمات ایجاد می کنند. نتایج آن کارایی بیشتر، پاسخ دهی قوی تر و ایجاد محیطی است که نوآوری را پاداش می دهد.

۴- دولت رسالت محور (تحول سازمان های مقررات محور): کارآفرینان عمومی نخست بر رسالت گروه متمرکز می شوند، آنگاه بودجه، منابع انسانی و سیستم های درگیر برای انعکاس رسالت کلی طراحی می شوند.

۵- دولت نتیجه گرا (تامین مالی ره آورده ها نه نهاده ها): دولت می بایست خود را وقف تحقق اهداف یا ره آورده های عمومی اساسی خود کند به جای آنکه بر کنترل منابع عمومی در انجام کارها متمرکز شود.

۶- دولت مشتری محور (ارضای نیازهای مشتری نه بروکراسی): کارآفرینان دولتی از همتایان بخش خصوصی خود آموخته اند که تا بر مشتری متمرکز نشوند شهروندان هرگز شاد نخواهند شد.

۷- بنگاه سازی دولت (کسب درآمد به جای هزینه کردن): کارآفرینان دولتی با تزریق مفهوم انگیزه سود در قلمرو عمومی، قادر هستند ارزش افزوده تولید کنند و حتی در وضعیت های مال سخت، نتایج را تضمین کنند.

۸- دولت پیش بینی کننده (پیش گیری به جای درمان): دغدغه اصلی باید پیش گیری یا متوقف کردن مسئله قبل از رخ دادن باشد.

۹- دولت نامتمرکز (از سلسله مراتب به مشارکت و کار تیمی): پیشرفت ها در فناوری اطلاعات، بهبود سیستم های ارتباطی و افزایش در کیفیت نیروی کار در عصر جدیدی از سازمان های منعطف تر و تیم محور تزریق شده اند و تصمیم گیری در سراسر سازمان گسترش داده شده است.

۱۰- دولت بازار محور (اهرم کردن تغییر از طریق بازار): کار آفرینان دولتی در شرایط متغیر، برای کنترل وضعیت کلی از استراتژی های نوآورانه استفاده کرده و با شکل دهی محیط به نیروهای بازار اجازه فعالیت می دهند.

## و) خدمات عمومی جدید

دنهارت (۲۰۰۷) «خدمات عمومی جدی» را به عنوان بدیلی برای مدیریت دولتی جدی توصیف کرده که ملهم از الف) نظریه سیاسی دموکراتیک (خصوصاً از آن جهت که نسبت به پیوند بین شهروندان و دولت هایشان دغدغه دارد) و ب) رویکردهای بدیل مدیریت و طرح سازمانی منبعث از سنت انسان گرایانه تر در نظریه مدیریت دولتی از جمله پدیدارشناسی، نظریه انتقادی و پست مدرنیسم است. وی هفت اصل کلیدی خدمات عمومی جدید را مورد مطالعه قرار داده است؛

۱- به شهروندان خدمت کنید، نه مصرف کنندگان: مستخدمان عمومی صرفاً به تقاضاهای مصرف

کنندگان پاسخ نمی دهند بلکه بر ساخت روابط اعتماد و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل میان شهروندان متمرکز هستند. خدمات عمومی جدید در پی تشویق بیشتر و بیشتر مردم به انجام مسئولیت های خود به عنوان شهروند و تشویق دولت به حساسیت نشان دادن به صداهای شهروندان است.

۲- در پی منفعت عامه باشید: مدیران دولتی باید در ایجاد نوعی تصور جمعی و مشترک عامه ایفای

نقش کنند. مدیر دولتی تنها داور منفعت عامه نیست، بلکه یک بازیگر درون سیستم بزرگ تر حکمرانی شامل؛ شهروندان، گروهها، نمایندگان منتخب و دیگر نهادها است. مدیران دولتی نقش مهمی در تضمین فرایند شکل گیری راه حل های مسائل عمومی همساز با هنجارهای دموکراتیک پاسخگویی، انصاف و عدالت ایفا می کنند.

۳- برای شهروندی و خدمات عمومی نسبت به کارآفرینی ارزش بیشتری قائل شوید: منفعت عامه

به وسیله مستخدمان عمومی و شهروندان متعهد به ایفای نقش های معنی دار جامعه بیشتر ارتقاء داده می شود تا به وسیله مدیران کارآفرین که طوری عمل می کنند که گویی پول عمومی از آن خودشان است. نقش مدیر دولتی در خدمات عمومی جدید پاروونی یا راهبری مصرف کنندگان نیست بلکه خدمت کردن به شهروندان است.

۴- راهبردی بیندیشید، دموکراتیک عمل کنید: خط مشی ها و برنامه های تحقق بخش نیازهای

عمومی می تواند در حد بالای کارایی و مسئولیت پذیری از طریق تلاش های جمعی و فرآیندهای

همکاری گونه مبتنی بر اعتماد متقابل محقق شود. مشارکت شهروندان نایستی به چارچوب دهی موضوعات بحث انگیز محدود شود بلکه بایستی به اجرای خط مشی نیز تسری داده شود.

۵- **تصدیق کنید که پاسخگویی ساده نیست:** مسئله پاسخگویی در خدمات عمومی، امری بسیار پیچیده است. مستلزم تعادل هنجارها و مسئولیت های رقیب درون شبکه پیچیده ای از کنترل های بیرونی، استانداردهای حرفه ای، ترجیحات شهروندان، موضوعات بحث انگیز اخلاقی، قانون عمومی و در نهایت منفعت عامه است. خدمات عمومی جدید تصدیق می کند که مستخدم دولتی بودن تلاشی توان فرسا، چالشی و بعضاً قهرمانانه و مستلزم پاسخگویی به دیگران، پایبندی به قانون، اخلاق، قضاوت و مسئولیت است.

۶- **خدمت کنید نه راهبری:** مستخدمان دولتی به طور روز افزونی باید در کمک به شهروندان برای تصریح و تحقق منافع مشترکشان به جای تلاش برای کنترل یا راهبری جامعه در جهت های جدید، از رهبری ارزش بنیان استفاده کنند. آنها باید قدرت را تسلیم کنند و در پرتو شور، تعهد و پاکي، شهروندی را حرمت نهاده و آن را توانمند سازند و کار را رهبری کنند.

۷- **برای مردم ارزش قائل شوید نه فقط بهره وری:** سازمان های دولتی و شبکه هایی که در آن مشارکت می کنند، در صورتی در بلند مدت موفق هستند که از طریق فرآیندهای همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل و رهبری مشترک بر مبنای احترام به همه مردم فعالیت کنند.

رابرت بلا و همکارانش بیان می دارند که « تحول حکومت بایستی بر تزریق حس شهروندی درون نفس عملیات دولت استوار باشد». از میان چیزهای دیگر ما نیاز داریم معنای اخلاقی حرفه ای گرایی را از نو متناسب سازی کنیم، آن را نه تنها در قالب مهارت فنی بلکه در قالب سهم یاری اخلاقی ای که افراد حرفه ای (سازمان های دولتی) در یک جامعه پیچیده ایفا می کنند، ببینیم.

به طور کلی می توان گفت؛ برخلاف مدیریت دولتی جدید که بر مفاهیم اقتصادی نظیر حداکثر سازی منفعت شخصی استوار است، خدمات عمومی جدید بر آرمان منفعت عمومی، ایده مدیران دولتی خادم شهروندان و در حقیقت تعامل کامل با خدمت گیران استوار است.

بهار ۱۳۹۴

منبع: دنهارت، رابرت بی (۱۳۹۳)، «نظریه های سازمان دولتی»، ترجمه الوانی و دانایی فرد، تهران؛ صفار، چاپ اول.