

۱۴۳۷۲۴۳

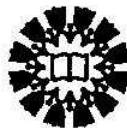
نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی

گذشته، حال و آینده
(جلد اول)

دکتر حسن انائی‌فرد

تهران

۱۳۹۵



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)

مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی

سرشناسه: دانائی فرد، حسن، ۱۳۴۸-
عنوان و نام پدیدآور: نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده / حسن دانائی فرد.
مشخصات نشر: تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری: ۲ ج.: مصور، جدول.
فروست: «سمت»: ۱۹۸۵. مدیریت؛ ۱۴۴.
شابک: ۵-۲۸۳-۰۲-۶۰۰-۹۷۸-۱۳۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا
یادداشت: پشت جلد به انگلیسی: Hasan Danaeefard. Managerial Movements in Public Sector: Past, Present & Future (Vol. I).
یادداشت: ۱. (هشت، ۲۷۹ ص)
یادداشت: واژه‌نامه.
یادداشت: کتابخانه.
موضوع: سازمان‌های دولتی — مدیریت
موضوع: علوم اداری
شناسه افزوده: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۵ ۲۰۲ JF ۱۲۵۸
رده‌بندی دیویی: ۳۵۱
شماره کتابشناسی ملی: ۴۲۰۹۲۲۶

سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)

مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی



نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده (جلد اول)

دکتر حسن دانائی فرد (استاد دانشگاه تربیت مدرس)

ویراستار: لیلا احمدی کمرپشتی

چاپ اول: بهار ۱۳۹۵

تعداد: ۱۰۰۰

حروفچینی و لیتوگرافی: سمت

چاپ: مهر (قم)، صحافی: زرین (قم)

قیمت: ۱۳۰۰۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشندگان و

عوامل توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.

نشانی ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)،

روبه‌روی پمپ گاز، کد پستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۲-۴۴۲۴۶۲۵۰.

www.samt.ac.ir

info@samt.ac.ir

هر شخص حقیقی یا حقوقی که تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه ناشر، نشر یا پخش یا عرضه یا تکثیر یا تجدید چاپ نماید، مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

سخن «سمت»

یکی از هدف‌های مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاه‌ها بوده است و این امر مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبتنی و علمی است. مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبانی و مسائل این علوم است. ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گام‌هایی برداشته بود، اما اهمیت موضوع اقتضا می‌کرد که سارمانی مخصوص این کار تأسیس شود و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۶۳/۱۲/۷ تأسیس «سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها» را، که به اختصار «سمت» نامید، برپا نمود، سوب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همت و همکاری دانشمندان و استادان و دانش‌آموزان به مطالعات و تحقیقات لازم بپردازد و در رشته‌های مختلف علوم انسانی به تألیف ترجمه منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بر دانشمندان و صاحب‌نظران و شیده نیست و به همین جهت مرحله کمال مطلوب آن باید به تدریج و پس از انتقادهای سازنده‌ای پیاپی ارباب نظر به‌دست آید. انتظار دارد که این بزرگواران از این همیاری با ستم بی دریغ نورزند و با پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

کتاب حاضر برای دانشجویان رشته مدیریت دولتی به عنوان منبع اصلی درس «سیر اندیشه‌های سیاسی و تحول نهادهای اداری» به ارزش ۳ واحد در مقطع کارشناسی تدوین شده است و به عنوان منبع کمک‌درسی برای دروس «مبانی مدیریت دولتی ۱ و ۲» و «مباحث مدیریت دولتی» در مقطع کارشناسی ارشد و «مبانی فلسفی مدیریت دولتی» در مقطع دکترا قابل استفاده است. امید است علاوه بر جامعه دانشگاهی، کلیه مدیران و سایر علاقه‌مندان نیز از آن بهره‌مند شوند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۱۱	مآخذ
۱۳	فصل اول: خاستگاه تاریخی شکل‌گیری نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی
۱۳	مقدمه
۱۵	خردمایه نظری دو سده مدیریتی در بخش دولتی
۱۹	حاکمیت فدرالیست‌ها
۲۰	ظهور نهضت ترقی‌خواه
۲۳	مدیریت بخش دولتی در ایران
۲۸	خلاصه
۲۸	سؤال‌هایی برای بحث
۲۹	مآخذ
۳۱	فصل دوم: تعریف، ماهیت قلمرو و اهمیت مدیریت دولتی
۳۱	مقدمه
۳۲	سیر تطور مدیریت دولتی
۳۶	تعاریف مدیریت دولتی
۳۹	قلمروی مدیریت دولتی
۴۲	اهمیت مدیریت دولتی
۵۲	تفاوت مدیریت دولتی و بخش خصوصی
۵۵	خلاصه
۵۵	سؤال‌هایی برای بحث
۵۶	مآخذ
۵۷	فصل سوم: نهضت مدیریت اداری و اداره امور عمومی سنتی
۵۷	مقدمه

۵۸	بستر شکل گیری نهضت مدیریت اداری
۶۳	بنیان های نهضت مدیریت اداری
۶۴	جوانب نظریه مدیریت اداری
۶۷	انتقادات وارد بر نهضت مدیریت اداری
۶۸	اداره امور عمومی سنتی
۷۰	رفتارگرایی
۷۲	خلاصه
۷۲	سؤال هایی برای بحث
۷۲	مأخذ

فصل چهارم: نهضت اداره امور عمومی جدید

۷۴	مقدمه
۷۵	زمینه های شکل گیری اداره امور عمومی جدید
۸۳	مضامین و ارزش ها را اداره امور عمومی جدید
۸۴	اثرات اداره امور عمومی جدید
۸۶	نهضت اداره امور عمومی جدید باز آفرینی دولت
۸۸	خلاصه
۹۲	سؤال هایی برای بحث
۹۳	مأخذ

فصل پنجم: نهضت مدیریت دولتی جدید

۹۴	مقدمه
۹۵	نویدهای مدیریت دولتی جدید
۹۷	مبانی نظری مدیریت دولتی جدید
۱۰۰	تعاریف محوری مدیریت دولتی جدید
۱۰۱	فراگیری مدیریت دولتی جدید
۱۰۳	کتاب مقدس مدیریت دولتی جدید
۱۰۳	اصول باز آفرینی دولت
۱۰۵	ره آوردهای مدیریت دولتی جدید
۱۰۷	جدید بودن مدیریت دولتی جدید
۱۰۹	مدیریت دولتی جدید به عنوان یک پارادایم
۱۱۷	ماهیت اداره امور سنتی
۱۱۷	چرا مدیریت دولتی جدید آمد؟
۱۱۹	آیا مدیریت دولتی جدید جایگزین اداره امور سنتی شده است؟

۱۲۲	مدیریت دولتی جدید و شیوه اصلاح بخش دولتی
۱۲۷	خلاصه
۱۲۹	سؤال‌هایی برای بحث
۱۳۰	مآخذ
۱۳۲	فصل ششم: رویکرد انتقادی به مدیریت دولتی جدید
۱۳۲	مقدمه
۱۳۳	انتقادات وارد بر مدیریت دولتی جدید
۱۳۵	مدیریت دولتی جدید به عنوان نوعی نظریه سیاسی
۱۴۴	انتقادات عمومی به مدیریت دولتی جدید
۱۶۵	خلاصه
۱۶۷	سؤال‌هایی برای بحث
۱۶۸	مآخذ
۱۷۰	فصل هفتم: نهضت مدیریت خدمات عمومی جدید
۱۷۰	مقدمه
۱۷۲	پیشینه مدیریت دولتی
۱۷۴	مدیریت دولتی جدید و مدیریت دولتی سنتی
۱۷۸	جرقه‌های شکل‌گیری خدمات عمومی جدید
۱۸۳	مبانی نظری نهضت خدمات عمومی جدید
۱۹۳	نهضت خدمات عمومی جدید
۲۲۰	خلاصه
۲۲۲	سؤال‌هایی برای بحث
۲۲۳	مآخذ
۲۲۴	فصل هشتم: دولت شبکه‌ای و حکمرانی شبکه‌ای
۲۲۴	مقدمه
۲۲۶	ظهور حکمرانی بر مبنای شبکه
۲۳۲	دولت شبکه‌ای
۲۳۵	مزیت‌های دولت شبکه‌ای
۲۳۹	مدل‌های طراحی شبکه
۲۴۲	چالش‌های مدل شبکه‌ای
۲۴۷	چه موقع مدل شبکه‌ای مناسب است؟
۲۴۷	مدیریت بر مبنای شبکه

۲۵۰

طراحی شبکه

۲۶۳

ایجاد اعتماد و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل میان رقبای موقتی

۲۶۸

پرورش مدیران دولتی شبکه‌ای: ایجاد ظرفیت برای شبکه

۲۷۱

خلاصه

۲۷۲

سؤال‌هایی برای بحث

۲۷۲

مآخذ

۲۷۴

واژه‌نامه

۲۷۸

فهرست اعلام

www.ketab.ir

پیشگفتار

اداره امور عمومی به عنوان حوزه عمل (اداره برنامه‌های عمومی در راستای تحقق ارزش‌های عمومی) قدمتی به درازای حکومت و دولت دارد. لحظه‌ای که حکومت‌ها شکل گرفتند، دولت‌ها به وجود آمدند، اداره امور عمومی هستی یافت. به عبارت دیگر، اداره امور عمومی عملی است که از دولت ساطع می‌شود؛ از این‌رو، شاید بتوان گفت بیشتر مردم، حکومت و دولت را در پرتو اداره امور عمومی به نظاره می‌نشینند. به دیگر سخن، مردمان هر دیاری اداره امور عمومی را همان حکومت یا دولت تصور می‌کنند؛ زیرا نقطه تماس مردم و حکومت، مدیریت دولتی است.

سیر تطور تاریخ نشان می‌دهد، حکام و پادشاهان برای اعمال اراده خود، نوعی دستگاه اداری طراحی می‌کردند و افرادی را به عنوان مدیر و خادم عمومی در آن دستگاه به کار می‌گرفتند. نوع، شکل و محتوای نظام اداری را مشاوران حکام و سلاطین تعیین می‌کردند. تجارب اداری این افراد سینه‌به‌سینه به جانشینان حکام منتقل می‌شد. رمز موفقیت هر سلطان یا حاکمی به این دستگاه اداری بستگی داشت. بدین‌سان، می‌شود امپراتوری بزرگ ایرانی در زمان کورش به علت داشتن نظام اداری قوی توانست این سرزمین بزرگ را با اقوام گوناگون به شکلی شایسته مدیریت کند (مرازمند، ۱۳۹۰).

از طرف دیگر، نظام اداری عامل سقوط بسیاری از امپراتوری‌ها در گذشته بوده است و تغییر و تحولات سیاسی در حکومت‌ها و دولت‌ها در عصر حاضر نیز در همین نظام اداری ریشه دارد. وقتی مردمان یک کشور به نظام اداری (بوروکراسی عمومی و همین‌طور بوروکراسی نظامی) بدبین می‌شوند، اطمینان خود را به آن از دست می‌دهند و در نتیجه به چنین نظامی اعتماد نمی‌کنند و خطرات متعددی آن نظام سیاسی را تهدید می‌کند. تاریخ تطور و فراز و فرود نظام‌های سیاسی جهان نشان می‌دهد وقتی تصویر ناپاکی سیستم قضایی (به عنوان بخشی از بوروکراسی دولتی) در اذهان مردمان سرزمینی رسوب کند، و

شهروندان نادرستی قضاوت قضاوت، برخورد دور از اخلاق پلیس، باج‌خواهی مأموران گمرک و منابع طبیعی، تبانی مأموران خرید وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نظام علمی جعلی (پذیرش دانشجوی، چاپ کتب و مقاله‌ها)، کم‌فروشی آموزشی مدارس و دانشگاه‌ها، و روابط ناسالم مدیریت شهری را تجربه کنند، حتی اگر حاکمان و دولتمردان در اذهان عامه مردم تصویر مثبتی داشته باشند، اطمینان و اعتماد عمومی مردم به نظام اداری و حتی حکومت مخدوش می‌شود و نظام‌های سیاسی با چالش‌های عظیمی مواجه خواهند شد.

از آنجا که هیچ فردی از آحاد جامعه نمی‌تواند دور از سیطره نظام اداری زندگی کند، نمی‌تواند منکر اهمیت و ضرورت نظام اداری قوی و سالم باشد. بر این اساس، در سال ۱۸۸۰ ویلسون مدعی شد اجرای قانون نسبت به تدوین قانون سخت‌تر است. به اعتقاد وی، تئوری حکومت بر سیاست^۱ و خط‌مشی‌های عمومی^۲ بدون داشتن یک نظام اداری به سرانجام مفید ختم نخواهد شد. داشتن کابینه‌ای قوی و مجلسی پُر توان، ضامن بقا و پایداری نظام سیاسی از یک طرف و کارآمدی و اثربخشی آن از طرف دیگر نخواهد بود. کلید پیشرفت یا عقب‌گرد هر کشور در دست رئیس‌جمهور و وزرای آن کشور نیست، بلکه در دست بوروکرات‌ها، سطح خیابان است. معلمان در کلاس درس، مأموران راهنمایی و رانندگی در سر چهارراه، قاضی و بازپرس در دادگاه، مأموران گمرک، پلیس راه، افسران نیروی انتظامی، نگهبانان زندان و ... نقش اصلی در تحقق اهداف نظام سیاسی دارند. خطای هر کدام از بازیگران اداره امور می‌تواند به شدت بر مقبولیت، اطمینان و اعتماد شهروندان نسبت به حکومت تأثیر گذار است.

بنا به اهمیت این بخش از نظام سیاسی، عرصه‌های مختلفی در این حوزه شکل گرفته است که با عنوان «علم اداره امور عمومی» یا «مطالعه اداره امور عمومی» شهرت دارد. در هر کشوری دانشکده‌هایی با عنوان دانشکده اداره امور عمومی و مراکز گرایش‌های تخصصی، مشغول تولید دانش اداره امور عمومی و آموزش به دانشجویان و نیز کارگزاران بخش دولتی هستند. از ابتدای شکل‌گیری رشته مدیریت دولتی تاکنون، مجموعه عظیمی از دانش تولید شده است. در سراسر جهان، کتب و مقاله‌های متعددی منتشر شده و همایش‌ها و سمینارهای بسیاری برگزار می‌شود. در کشورهای سرمایه‌داری که ظاهراً به دولت محدود قائل هستند، بیشترین دانش در حوزه اداره امور عمومی تولید می‌شود. بخش زیادی از کتب و مجلات تخصصی مدیریت دولتی در امریکا منتشر می‌شود که سردمدار

1. politics

2. public policies

محدودیت در نقش دولت است. دیگر کشورها نیز اهتمام ویژه‌ای به اداره امور عمومی دارند. حاصل چند دهه عمر متخصصان و دانشمندان حوزه اداره امور عمومی دنیا، شکل‌گیری هفت نهضت مدیریتی بوده است که هر کدام در برهه‌ای مطرح و همچنان مورد توجه هستند. این نهضت‌ها بدین شرح‌اند:

● نهضت مدیریت اداری و اداره امور عمومی سنتی

● نهضت اداره امور عمومی جدید

● نهضت مدیریت دولتی جدید

● نهضت خدمات عمومی جدید

● نهضت مدیریت ارزش عمومی

● نهضت تلفیقی مدیریت دولتی

● نهضت اداره امور عمومی اسلامی

هر کدام از این نهضت‌ها، انوع، مبانی اندیشه‌ای دارند، به اصولی پایبندند و از فنون و شیوه‌های خاصی بهره می‌گیرند. از طرف دیگر، هر کدام در پرتو دستگاهی مدیریت دولتی را مفهوم‌پردازی می‌کنند. تقریباً هر هفت نهضت با اتکا به سه دوگان اصلی، شامل: (۱) دوگان سیاست-اداره؛ (۲) دوگان عمومی-خصوصی؛ (۳) دوگان حکومت (دولت)-جامعه، فضای مدیریتی خود را مشخص کرده‌اند. به عبارت دیگر، در پرتو این دوگان‌ها، ارزش‌های اساسی، نوع عقلانیت، نوع رویکرد مدیریتی، نوع دولت، نوع راهبرد و همین‌طور نوع نگاه خود به مردم را شکل داده‌اند.

نهضت مدیریت اداری بر محور ارزش کارایی، دستگاه اداری خود را مفهوم‌پردازی کرده است، به عقلانیت اقتصادی پایبند است، نوع دولتش اقتضایی است، به رویکرد مدیریتی در بخش دولتی معتقد است و مردم را ارباب رجوع می‌داند. ویلسون را بنیان‌گذار نهضت مدیریت می‌دانند، اگرچه بحث‌هایی در باب بنیان‌گذاری وی وجود دارد (دانائی فرد و الوائی، ۱۳۸۸). طبق نظر برخی از صاحب‌نظران و همین‌طور بر مبنای کتب درسی مدیریت دولتی، این نهضت همان نهضت اداره امور عمومی است؛ ولی واقعیت آن است که سه تفسیر مختلف از نهضت اداره امور عمومی سنتی ارائه شده است (مدیریت اداری ویلسون، اداره امور عمومی سنتی وبری، اداره امور عمومی سنتی والدویی). اگرچه دو نهضت نخست، ارزش هسته‌ای خود را کارایی ذکر کرده‌اند؛ ولی مکتب سوم، دموکراسی را ارزش مهم خود می‌داند. با این حال، نهضت مدیریت اداری مرزی بین بخش

دولتی و خصوصی قائل نیست؛ از این رو در پی جدایی سیاست از اداره است، ولی نهضت اداره امور عمومی سنتی را باید در بوروکراسی جست‌وجو کرد. بوروکراسی به حاکمیت قانون پایبند است و آزادی عملی را که نهضت مدیریت اداری از آن سخن می‌گوید، برنمی‌تابد. نهضت اداره امور عمومی سنتی، سازمان را محکمه‌ای می‌داند که قاضی (مدیر) در پرتو رویه‌ای اداری (رویه‌های قضایی) امور را رتق و فتق می‌کند. بوروکراسی کارآفرینی را برنمی‌تابد؛ زیرا ریسک‌پذیری مترتب با آن را نمی‌پذیرد، ولی نهضت مدیریت اداری مدعی است آزادی عمل مدیریتی، عامل مهمی در ارتقای کارایی اداره امور عمومی است. از طرفی، برخی دیگر نهضت اداره امور عمومی سنتی را از هر دو نهضت مورد اشاره متمایز می‌سازند. به اعتقاد آن‌ها اداره امور عمومی سنتی به ایده عدالت، شهروندی و مشارکت مردمی در حکمت و اداره امور عمومی اشاره دارد و دستگاه نظریه‌پردازی آن با دو نهضت قبلی متفاوت است. والدو از اداره امور عمومی دموکراتیک سخن می‌گفت؛ ولی چون نهضت اداره عمومی جدید جلوه بارز این گروه است از پرداختن به آن خودداری می‌شود.

می‌توان چنین گفت که اوج نهضت مدیریتی، شکل‌گیری نهضت اداره امور عمومی جدید است که مدعی است اگر حکمت مردم‌سالارانه است، بوروکراسی هم باید مردم‌سالارانه باشد. به اعتقاد حامیان این نهضت مدیریتی، «عدالت اجتماعی، انتخاب شهروندی، مسئولیت اداری، مشارکت شهروندان، ارزش‌های اساسی اداره امور عمومی‌اند و چیدمان مفهومی نظام اداری باید در پرتو این ارزش‌های اساسی انجام شود. رویکرد سیاسی به مدیریت، وجه بارز این نهضت است. از این رو، سیاست‌زدگی به بوروکراسی (تزریق سیاست در اداره) در این نهضت امری طبیعی شمرده می‌شود. سیاست‌زدگی به حاکمیت سیاست در انتخاب، ارتقا و انتصاب نیروی انسانی در بخش دولتی اشاره دارد؛ به عبارت دیگر، تزریق ارزش‌های سیاست (ارزش حکام و رؤسای جمهور) در اداره، از طریق نیروی انسانی باید انجام شود. می‌توان از طریق تغییر رفتار مدیران و کارکنان با توسل به ایدئولوژی حزبی یا ایجاد ترس (در اخراج، تنزل رتبه، جابه‌جایی کارکنان)، یا تغییر ساختارها، قوانین و مقررات، و همین‌طور عرصه‌های تصمیم‌گیری، منویات سیاست را در اداره تزریق کرد. پیوند سیاست و اداره، حاکمیت عقلانیت سیاسی، راهبرد حزب‌محور و تلقی مردم به عنوان شهروندان (بعضاً عضوی از حزب) از مختصات نهضت اداره امور عمومی جدید است.

نهیست مدیریت دولتی جدید را نهیستی فراگیر می‌دانند که تقریباً همه کشورهای را دربر گرفته است. این نهیست با اتکا بر مبانی نظری خود (نظریه انتخاب عمومی^۱)، نظریه اصیل-وکیل^۲ به اصولی نظیر خصوصی سازی، کوچک سازی، برون سپاری، قراردادی کردن رابطه استخدامی کارکنان با سازمان و ... معتقد است. این نهیست مدیریتی در ایران نیز در دولت های مختلف با شدت و ضعف هایی، بر مدیریت بخش دولتی حاکم بوده و بر آن انتقادات جدیدی وارد شده است. در این کتاب نیز یک فصل به انتقادات وارد بر آن اختصاص یافته است.

حاصل نهیست خدمات عمومی جدید مدعی اند که در جدال اداره امور عمومی سنتی و مدیریت دولتی جدید، پیروزی از آن مدیریت دولتی جدید خواهد بود؛ از این رو، نهیست جدیدی با اتکا بر نظریه های شهروندی دموکراتیک، نظریه جامعه مدنی، اومانیسم سارتر و نهیست اداره امور عمومی جدید مطرح می کنند که مدعی است شهروندان با عنوان نهیست خدمات عمومی جدید مطرح می کنند که مدعی است شهروندان مالکان دولت و اداره امور عمومی اند و در مشتریان آن. مشتری واژه توهین آمیزی برای شهروندان است و دولت مسئول مدیریت منفعت عامه است؛ از این رو، شهروندی مقدم بر کار آفرینی بوده، مردم مقدم بر بهره وران، و وظیفه دولت خدمت کردن است، نه حکمرانی. اگرچه این نهیست از نظر فکری و نظری چندان اشاعه پیدا نکرد؛ ولی به عنوان یک نهیست فکری در بیشتر آثار جدید از جمله نهیست مدیریت ارزش عمومی مشاهده می شود.

در سال های اخیر، نهیست ارزش عمومی جای خود را در میان اندیشمندان و نظریه پردازان مدیریتی باز کرده است. این نهیست مدعی است هدف مدیریت دولتی خلق و تحقق ارزش های عمومی است. مارک مور^۳ با طرح مثلث راهبردی ارزش کرد تا رهنمودهای اندیشه مدیریت راهبردی در بخش خصوصی را در بخش دولتی تزریق کند. به اعتقاد وی، مدیر دولتی در سیطره مثلثی قرار دارد که سه رأس آن ارزش عمومی، ظرفیت های عملیاتی سازمان، و حمایت سیاسی است. مدیر دولتی با تعیین ارزش عمومی مورد نظر (امنیت عمومی، امنیت اجتماعی، هوای پاک و ...) ظرفیت های سازمان خود را برآورد کرده و تلاش می کند راهبردهای خود را با کسب حمایت سیاسی اجرا کند. در این

راستا، از مدیریت شبکه‌ای^۱ یاری می‌طلبد. تحقق ارزش‌های عمومی در پرتو حاکمیت مدیریت دولتی شبکه‌ای سرعت خواهد گرفت. از این رو، فصلی با عنوان حکمرانی شبکه‌ای به عنوان یکی از مبانی نظری مدیریت ارزش در این کتاب گنجانده شده است. فصل‌های دیگر نیز به تبیین نهضت مدیریت ارزش عمومی و نقد آن می‌پردازد.

در سال ۲۰۱۱ بورگان^۲، اندیشمند کانادایی، تلاش کرد مدلی تلفیقی از نهضت‌های پیشین ارائه دهد. این چهارچوب در مقاله‌ها، کارگاه‌ها، سمینارها و در نهایت در کتابی با عنوان *تلفیقی جدید از اداره امور عمومی*^۳ ارائه شد که رویکرد مناسبی به اداره امور عمومی داد. به اعتقاد وی، می‌توان با اتکا بر نقاط مرجعی همچون «دستاوردهای عمومی-دستاوردهای مدنی» و «حکمرانی دولتی-حکمرانی جمعی»، چهار نوع مدیریت (یعنی ۱) مدیریت تبعی، پذیرشی، ۲) مدیریت عملکرد، ۳) مدیریت پدیده‌های ناگهان‌ظهور، ۴) مدیریت تاب‌آوری شکل داد.

درباره فهم اداره امور عمومی فعلی در ایران و چالش‌ها و اصلاحات پیشنهادی در فصلی جداگانه بحث شده است. اندیشمندان اسلامی و غیراسلامی به نهضت اداره امور عمومی اسلامی به عنوان هویتی را از سایر نهضت‌ها اهتمام ویژه‌ای داشتند. نویسنده تلاش کرده است نوعی چهارچوب هنجاری (بایدی)-آرامانی برای مطالعه این گروه فکری ارائه دهد و با مطالعه سیر تطور اندیشه شکل‌گیر این نهضت، بررسی پژوهش‌ها و آثار منتشرشده داخلی و خارجی درباره آن، توجیه امکان‌پذیری شکل‌دهی اداره امور عمومی اسلامی و برشمردن مبانی نظری آن (با اتکا بر قرآن (کتاب انسانان)، احادیث و روایات پیامبران و امامان شیعه و گاهی سیره و سنت آن‌ها) فرامین راهبردی مهم حاکم بر این نهضت را (در قالبی شبیه نهضت خدمات عمومی جدید) تدوین کند و چهارچوب مطالعاتی اداره امور عمومی اسلامی را در پرتو آن فرامین ارائه دهد. در پایان نویسنده چالش‌های فراروی اجرای آن را نیز متذکر شده است. این چهارچوب خطوط کلی این نهضت را مشخص و چهارچوب کلی مطالعه اداره امور عمومی اسلامی را مفهوم‌پردازی کرده است و می‌توان با اتکا بر آن، نظریه‌ها و مدل‌های مختلف کاربردی را تدوین کرد. هدف نویسنده ارائه نوعی چهارچوب مطالعاتی برای اداره امور عمومی اسلامی است.

1. network management

2. Bourgon

3. *A New Synthesis of Public Administration*

تلاش شده است تا مبانی نظری اسلامی آن نیز دقیق باشد؛ ولی دقت در این مبانی می‌تواند هدف بعدی نویسنده باشد.

در فصل ضمیمه کتاب (جلد دوم)، روش‌شناسی اندازه‌گیری ارزش عمومی برای خوانندگان ارائه خواهد شد.

اما غیر از بحث و جدل‌های داخلی بر سر تولید اداره امور عمومی اسلامی، سؤال‌های بزرگی درباره سوژه و ابژه مطالعات رشته اداره امور عمومی نیز وجود دارد. به گفته صاحب نظران، هر رشته‌ای موضوعی دارد؛ روان‌شناس، روان را، علوم سیاسی، سیاست را، نظریه سازمان، سازمان را و ... مطالعه می‌کند. سؤال این است که اداره امور عمومی به عنوان یک رشته چه چیزی را مطالعه می‌کند. اتهام بزرگ رشته اداره امور عمومی آن است که چون مرزهای آن روشن نیست، دچار بحران هویت شده است. بحران هویت آکادمیک، در نظر عمدتاً به این نکته اشاره دارد که «مرز بین بخش خصوصی و دولتی مشخص نیست» و از نظر مطالعاتی به این نکات می‌پردازد که «شناخت‌شناسی آن چیست؟»، «شیوه بحث دانش در آن چیست؟»، «دانش تولیدی اثبات‌گرایانه است یا تفسیری؟». از طرف دیگر بحران وجودی^۱ نیز بر رشته اداره امور عمومی سایه افکنده است.

از نظر عملی بحران وجودی به چالش اقتدار اخلاقی دولت اشاره دارد. آیا دولت و مدیریت دولتی مآخذ تولید اخلاق‌اند یا سایر عناصر جامعه؟ از نظر مطالعاتی، بحران وجودی به این نکته اشاره دارد که «جایگاه رشته اداره امور عمومی در میان سایر رشته‌ها (علوم سیاسی، مدیریت بازرگانی، اقتصاد) کجاست؟ مجزای از این سه رشته یا جزئی از آن‌هاست؟».

ایجاد مفهوم محوری در مطالعات اداره امور عمومی، حرفه‌سازی مدیریت دولتی، ارتقای دقت روش‌شناسانه در اداره امور عمومی، اتصال به رشته علوم سیاسی از جمله راهکارهای اندیشمندان برای حل بحران هویت اداره امور عمومی به عنوان یک رشته بوده است؛ ولی در سال‌های اخیر عده‌ای از هویت بدون مرز نیز سخن گفته‌اند (برای مثال ر.ک: رادشلدرز^۲، ۲۰۱۰).

به اعتقاد برخی صاحب‌نظران: (۱) نگاه اداره امور عمومی به دولت تنها یکی از انواع مطالعه دولت است و سایر رشته‌ها نیز به مطالعه دولت می‌پردازند. پس ایده یا قلمروی اداره امور عمومی را صرفاً رشته مدیریت دولتی تعیین نمی‌کند؛ (۲) قلمروی مطالعاتی اداره امور عمومی را حکام، سیاستمداران و بازیگران سیاسی تعیین می‌کنند نه فقط متخصصان اداره امور عمومی؛ (۳) میزان مداخله دولت‌ها تعیین‌کننده قلمروی مطالعاتی اداره امور عمومی است. برخی از کشورها در امور بیشتری دخالت می‌کنند؛ از این رو، قلمروی مطالعاتی اداره امور عمومی در آن کشورها وسیع‌تر است؛ (۴) فرهنگ ملی هر کشور نیز بر قلمروی مطالعاتی اداره امور عمومی تأثیرگذار است.

با توجه به این نکته‌ها، اداره امور عمومی به عنوان یک عمل، مرز مشخصی ندارد، در نتیجه به عنوان یک رشته نیز مرز مشخصی ندارد و به گفته رادشلدز (۲۰۱۰) هویتی بدون مرز دارد. این اساس، مطالعات مناسب با چنین حالتی را مطالعات میان‌رشته‌ای در اداره امور عمومی نامیدند. نتیجه سبک و سیاق آموزش مدیریت دولتی نیز دچار تحولاتی شده است (برای مثال رک: حجنال، ۲۰۱۴؛ بروک و آلفورد، ۲۰۱۵). نهضت مطالعات میان‌رشته‌ای (سیار)، (برای مثال رک: ملک، ۱۳۸۹) در حال تکامل است و در بسیاری از دانشگاه‌ها چه در حوزه علوم طبیعی و چه در حوزه علوم انسانی و اجتماعی دوره‌های رسمی و غیررسمی میان‌رشته‌ای در حال گسترش هستند. اگرچه انتقاداتی بر مطالعات میان‌رشته‌ای وارد شده است (برای مثال رک: بنسون، ۱۹۸۱) ولی این مطالعات در حال توسعه و تکامل است.

اداره امور عمومی به عنوان حوزه عمل نیز با پیوند با رشته‌های مده روبروست که برای اداره امور عمومی ایران به عنوان حوزه‌ای مطالعاتی نیز چالش‌های مهمی می‌شود. این چالش‌ها بدین شرح‌اند:

چالش برانگیختن نیروی انسانی: یکی از چالش‌های بزرگ اداره امور عمومی ایران، همسو کردن نیروی انسانی بخش دولتی با اهداف و چشم‌انداز نظام اداری است. برای تحقق این امر، هر مدیری با اتکا بر نظریه خود عمل می‌کند و شواهد نشان می‌دهد به علت بهره‌وری پایین نیروی انسانی در بخش دولتی، این نظریه‌ها در عمل موفق نیستند. نظام اداری در برابر این معضل مستأصل شده است؛ نه توان بالا بردن حقوق و دستمزد کارکنان را دارد و نه می‌تواند با سازوکارهای انگیزشی موضوع را از قلمروی حقوق و دستمزد رها سازد.

متخصصان و نظریه‌پردازان اداره امور عمومی نیز از نظریه‌پردازی متناسب با نیروی انسانی عاجز مانده‌اند. تلاش‌های هر دو گروه (اندیشمندان و اندیشه‌ورزان) همچنان ادامه دارد.

چالش ارزشیابی عملکرد: با چه معیارهایی تشخیص دهیم عملکرد کارکنان از هم متمایز است؟ کار در بخش دولتی ماهیتی متفاوت با بخش خصوصی دارد، از این رو دستگاه اندازه‌گیری آن نیز متفاوت با بخش خصوصی است. اندیشه‌ورزان و نظریه‌پردازان اداره امور عمومی ایران در حل این چالش چندان موفق نبوده‌اند.

چالش مدیریت خردبینانه: مدیران دولتی چنان در جزئیات اداری غرق می‌شوند که از پرداختن به مهمانان و دورنماهای سازمانی غافل می‌شوند. سؤال اصلی آن است که چه کار باید کرد که «نه جزء فدای کل شود و نه کل فدای جزء». چالشی که همچنان حل نشده است.

چالش سیاست‌دگر: مدیریت دولتی: نظام اداری کشور دچار آفتی شده است که شاید نتوان راه‌حلی فوری برای آن تصور کرد. چالش «دموکراسی-بوروکراسی» چالش همه نظام‌های اداری دنیاست. اگر نظم سیاسی کشوری دموکراتیک است، باید جلوه‌های آن در بوروکراسی نیز نمایانگر باشد. پس وقتی در جدیدی در انتخابات ریاست جمهوری پیروز می‌شود، باید نیروهای خود را درون بوروکراسی زدن کند. کتاب سیاست‌زدگی خدمات عمومی با نگاه تطبیقی^۱ نوشته گای پیترز و یان پیرس نشان می‌دهد که اداره امور عمومی همه کشورهای دنیا دچار نوعی سیاست‌زدگی شده است. تفاوت بین سیاست‌زدگی در کشورهای پیشرفته و کشورهای در حال توسعه آن است که در کشور پیشرفته، حجم سیاست‌زدگی در بالاترین حد ۱۶-۱۷ درصد است و هدف آن «کنترل خط‌مشی‌های عمومی» در راستای اهداف دولت است نه سهم‌خواهی و یا فراهم کردن مناصب دولتی گرفتن امتیازات خاص نظیر ساخت دانشگاه‌ها و مدارس غیرانتفاعی، گاو‌داری، پرورش گوسفند، استخرهای چندمنظوره، زمین‌های دولتی، ساخت کارخانه، بیمارستان، تله‌کابین، راه‌اندازی یک قشر سرمایه‌دار برای کمک در زمان انتخابات، شرکت‌های نفتی، پتروشیمی و رد و بدل کردن تجهیزات سیاسی (دانائی فرد، ۱۳۹۱). اگر هدف سیاست‌زدگی، مصادره کشور به نفع حزب، اقوام و دوستان باشد، خانمان‌سوز خواهد بود؛ ولی اگر هدف کنترل عملکرد سازمان‌های دولتی در افزایش کنترل سیاسی دولت برای تحقق اهداف و خط‌مشی‌های عمومی باشد، می‌تواند آثار مثبتی از جمله اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های ملی داشته باشد؛ زیرا

1. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*

2. Guy Peters & Jon Pierre

حزب پیروز قصد دارد در قدرت بماند، از این رو تلاش می‌کند عملکرد خوبی از خود بروز دهد. این حزب به برنامه‌های بلندمدت خود می‌اندیشد نه به استفاده‌های موقتی از رانت‌های مختلف. در غیر این صورت آثار منفی‌ای همچون کاهش کارایی دولت (افزایش هزینه‌ها)؛ کاهش اطمینان و اعتماد عمومی به نظام سیاسی و اداری؛ زیر سؤال رفتن مشروعیت نظام اداری؛ و مخدوش شدن پاسخ‌گویی عمومی بوروکراسی، دامن گیر آن خواهد شد.

با این توصیف، هر نظام سیاسی با توجه به فلسفه سیاسی، دکترین و خط‌مشی‌های عمومی خود می‌تواند نظام اداری خود را ساماندهی کند. در این کتاب از چندین دستگاه ساماندهی نظام اداری یاد می‌شود که به نوعی در کشورهای مختلف به کار برده شده‌اند. هدف نویسنده ارائه نهضت مدیریتی کامل متناسب با جمهوری اسلامی نیست، بلکه تلاش دارد تا برای اصلاح وضعیت اداره امور عمومی ایران (بازسازی راهبردی مدیریت دولتی ایران) مقدمه‌ای را طرح کند و چهارچوبی مقدماتی را برای مطالعه اداره امور عمومی اسلامی پیشنهاد دهد.

این کتاب در چهار فصل ساماندهی شده است. در فصل نخست خاستگاه فکری رشته اداره امور عمومی واکاوی شده است. در فصل دوم درباره تاریخچه، قلمرو و اهمیت اداره امور عمومی و در فصل سوم درباره نهضت مدیریت اداری بحث شده است. همچنین قدری به نهضت اداره امور عمومی سنتی نیز پرداخته شده؛ ولی چندان بسط داده نشده است. فصل چهارم بر نهضت اداره امور عمومی متمرکز می‌شود. فصل پنجم به مدیریت دولتی جدید و فصل ششم به تحلیل انتقادات وارد بر این نهضت مدیریتی می‌پردازد. فصل هفتم، نهضت خدمات عمومی جدید را کارایی می‌کند. در فصل هشتم مدیریت شبکه‌ای به عنوان زیربنای نهضت مدیریت ارزش عمومی تشریح می‌شود. فصل نهم به بررسی نهضت مدیریت ارزش عمومی و فصل دهم به تحلیل انتقادات وارد بر این نهضت می‌پردازد. فصل یازدهم بر نهضت تلفیقی مدیریت دولتی و فصل دوازدهم بر مدیریت دولتی ایران متمرکز خواهد شد. فصل سیزدهم به «چهارچوبی برای مطالعه مدیریت دولتی اسلامی» و فصل چهاردهم به چالش‌های فراروی مدیریت دولتی در آینده خواهد پرداخت. در ضمیمه کتاب نیز فصل روش‌شناسی کاربردی ارزش عمومی ارائه خواهد شد. نظر به اینکه دو نهضت مدیریت دولتی جدید و نهضت مدیریت ارزش عمومی دو نهضت برجسته و پرکاربرد در عصر حاضر هستند، در دو فصل به انتقاد عملکرد آنان پرداخته شده است. یادآوری این نکته ضروری است که اصطلاح Public Administration

ذاتاً به معنای اداره امور عمومی است؛ ولی چون در ایران معادل مدیریت دولتی یا مدیریت در بخش دولتی آمده است، در سراسر متن از همین اصطلاح استفاده شده است. در مواردی که نویسنده قصد داشته است میان اصطلاحات مختلف تمایز لفظی قائل شود از اداره امور عمومی استفاده کرده است. در مجموع این کتاب از نهضت‌های مهم مدیریت در بخش دولتی سخن می‌گوید.

وقتی دولت یا حکومتی جدید در کشوری شکل می‌گیرد از مشاوران اداری خود می‌پرسد «برای چیدمان نظام اداری کشور چه پیشنهادی دارید؟». پاسخ‌های مشاوران احتمالاً در دامنه همین هفت دستگاه مفهومی و عملی بسته‌بندی نظام اداری قرار می‌گیرد که در این کتاب با عنوان نهضت‌ها، نحله‌ها، پارادایم‌ها، مکاتب، چهارچوب‌ها، نظریه‌های کلان از آن‌ها یاد می‌شود. به این بسته‌های کلان برای طراحی مدیریت بخش دولتی عرضه شده‌اند و در سطح درجیات مفصلی دارند.

این کتاب برای دورانی کارشناسی و کارشناسی ارشد تنظیم شده است؛ اگرچه برخی از فصول آن را می‌توان در دوره‌های دکتری مدیریت دولتی نیز به بحث گذاشت. بی‌تردید برای سیاست‌گذاران و مدیران ملی کشور نیز قابل استفاده خواهد بود.

از دکتر مرتضی جوانعلی آذر به سبب تدوین نظری فصل سیزدهم و هانیه احمدی برای مطالعه دقیق دو جلد کتاب و ارائه نظرات مفیدشان و بهین‌طور از مسعود بنافی به دلیل نظرات اصلاحی مناسب سپاسگزارم. در نهایت قدردان زحمات کلیه دانشجویان دوره دکتری پردیس فارابی دانشگاه تهران برای اصلاحات املائی و گاه و بی‌گاه کتاب هستم.

ماخذ

سیاری، سعیده و احد قراملکی (۱۳۸۹)، «مطالعات میان‌رشته‌ای: مبانی و رهیافت‌ها»، محله فلسفه و کلام اسلامی، سال ۴۳، شماره ۲، ص ۵۹-۸۲.

فرازمند، علی (۱۳۹۰)، «مدیریت دولتی در عصر امپراطوری جهانی هخامنشیان»، ویراسته ابوالحسن فقیهی و حسن دانائی‌فرد، بوروکراسی و توسعه در ایران، ص ۱۳۹-۱۸۱، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).

دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۱)، «به سوی فهم نظریه تجهیزیه سیاسی در مدیریت بخش دولتی: شالوده‌های نظری، روایت مفهومی و پیامدهای سازمانی و ملی»، *دوفصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی*، سال ۷، شماره ۱، ص ۳۱-۵.

دانائی‌فرد، حسن و سید مهدی الوانی (۱۳۸۸)، *مقدمه‌ای بر فلسفه نظریه‌های مدیریت دولتی*، تهران: صفار.

Benson, Th. C. (1982), "Five Arguments Against Interdisciplinary Studies", *Issues in Integrative Studies*, No. 1, pp. 38-48.