

مباحث ویژه مدیریت دولتی

دکتر سید محمد مقیمی

تهران

۱۳۸۵



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)

مقیمی، محمد، ۱۳۵۰ -

مباحث ویژه مدیریت دولتی / محمد مقیمی. - تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، ۱۳۸۵.

میزده: ۳۷۴ ص.: نمودار، جدول. - («سمت»: ۱۰۷۰: مدیریت: ۷۴)

ISBN 978-964-530-131-4

بها: ۲۷۰۰۰ ریال.

فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیا.

ص.ع. به انگلیسی: Mohammad Moghimil. Particular Issues in Public

Management.

کتابنامه: ص. ۳۷۱ - ۳۷۴.

۱. سازمانهای دولتی - مدیریت. ۲. مدیریت - راهنمای آموزشی. الف. سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت). ب. عنوان.

HD ۳۷/ف ۲ م ۷۵۴ ۶۵۸

۸۵۴۶۹۳۱

کتابخانه ملی ایران

سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)



مباحث ویژه مدیریت دولتی

دکتر سید محمد مقیمی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

چاپ اول: زمستان ۱۳۸۵

تعداد: ۱۰۰۰

حروفچینی و لیتوگرافی: سمت

چاپ و صحافی: سازمان چاپ و انتشارات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

قیمت: ۲۷۰۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشندگان و عوامل توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.

آدرس ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)،
روبروی پمپ گاز، کدپستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۴۴۲۴۶۲۵۰-۲.

www.samt.ac.ir

info@samt.ac.ir

کلیه حقوق اعم از چاپ و تکثیر، نسخه برداری، ترجمه و جز اینها برای «سمت» محفوظ است (نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است).

سخن «سمت»

یکی از اهداف مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاهها بوده است و این امر، مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبنایی و علمی معتبر و مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبنایی و مسائل این علوم است.

ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گامهایی برداشته بود، اما اهمیت موضوع اقتضا می کرد که سازمانی 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» نامیده می شود، تصویب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همت و همکاری دانشمندان و استادان متعهد و دلسوز، به مطالعات و تحقیقات لازم پردازد و در هر کدام از رشته های علوم انسانی به تألیف و ترجمه منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بر دانشمندان و صاحب نظران پوشیده نیست و به همین جهت مرحله کمال مطلوب آن، باید به تدریج و پس از انتقادهای و یادآوریهای پیاپی ارباب نظر به دست آید و انتظار دارد که این بزرگواران از این همکاری دریغ نورزند.

کتاب حاضر برای دانشجویان رشته مدیریت در مقطع کارشناسی به عنوان منبع اصلی درس «مباحث ویژه مدیریت دولتی» به ارزش ۳ واحد و منبع کمکی درس «بررسی مسائل مدیریت دولتی» در مقطع کارشناسی ارشد تدوین شده است. امید است که علاوه بر جامعه دانشگاهی، مدیران سازمانهای دولتی نیز از آن بهره مند شوند.

از استادان و صاحب نظران ارجمند تقاضا می شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۵	فصل اول: روش‌شناسی تجزیه و تحلیل مباحث ویژه مدیریت دولتی
۵	مقدمه
۸	مورد کاوی به عنوان یک راهبرد تحقیق
۱۰	تاریخچه مورد کاوی
۱۱	تعاریف مورد کاوی
۱۳	ویژگیهای مورد کاوی
۱۴	انواع مورد کاوی
۱۶	مزایای رویکرد مورد کاوی
۱۹	معایب رویکرد مورد کاوی
۲۲	کاربردهای مورد کاوی
۲۶	مورد کاوی روشی اثربخش برای آموزش
۳۰	ساختار قضیه اثربخش
۳۳	نقشه مطالعه موردی: روشنایی در انتهای تونل
۳۷	اعتبار و روایی مطالعه موردی
۳۹	مورد کاوی در مدیریت دولتی
۴۳	سطوح تجزیه و تحلیل مباحث ویژه مدیریت دولتی
۴۵	رویکردها در تجزیه و تحلیل مباحث ویژه مدیریت دولتی
۴۷	آمادگی برای تحلیل قضیه
۴۸	راهبردهای مورد کاوی
۵۱	رهنمودهایی برای موفقیت در مورد کاوی مباحث ویژه مدیریت دولتی

۵۸	فصل دوم: چالشهای چرخش از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت جدید در ایران
۵۸	مقدمه
۵۹	حکمرانی خوب
۶۰	ویژگیهای مدیریت دولتی جدید
۶۱	پاسخگویی در مدیریت دولتی
۶۲	ابعاد سازمانی اصلاحات بخش دولتی
۶۸	قضیه ۱: چالشهای ورود به عرصه مدیریت دولتی جدید
۷۲	قضیه ۲: مشکلات تمرکززدایی از طریق حکومتهای محلی
۷۴	قضیه ۳: انتخابات مجلس و تغییر مدیر دولتی
۷۶	قضیه ۴: تناقض قوانین در واگذاری تصدیهای دولتی
۷۹	قضیه ۵: تبانی در واگذاری
۸۱	قضیه ۶: رابین هودهای شکست خورده
۸۳	قضیه ۷: کلاهبرداری در شرکت انبوه سازان
۸۵	قضیه ۸: تبدیل سرکارگر قدیم به رقیبی جدید
۸۷	فصل سوم: معضلات فساد اداری در سازمانهای دولتی
۸۷	تعاریف فساد اداری
۸۸	انواع فساد اداری
۸۹	انواع رویکردها به فساد اداری
۹۱	علل فساد اداری
۹۱	روشهای مبارزه با فساد اداری
۹۲	مقایسه فساد کارگزاران و سیاستمداران کشورها
۹۴	قضیه ۹: مزایده خودروهای دولتی
۹۶	قضیه ۱۰: خیانت صندوق دار
۹۹	قضیه ۱۱: سوء استفاده از اعتماد
۱۰۱	قضیه ۱۲: تخلفات مالی در بیمارستان
۱۰۴	قضیه ۱۳: رشوه خواری در سازمان

۱۰۶	فصل چهارم: رضایت ارباب رجوع از عملکرد دستگاههای دولتی
۱۰۶	انواع شهروندان
۱۰۷	جایگاه شهروندان در رویکرد مدیریت دولتی سنتی و جدید
۱۰۹	مدیریت روابط با ارباب رجوع
۱۱۱	قضیه ۱۴: طرح تکریم ارباب رجوع
۱۱۸	قضیه ۱۵: اختلاف حساب در بانک
۱۲۰	قضیه ۱۶: تیرهای مزاحم
۱۲۲	قضیه ۱۷: انتظارات فراقانونی
۱۲۵	فصل پنجم: برنامه ریزی و نظارت در سازمانهای دولتی
۱۲۵	برنامه ریزی
۱۲۸	اشکال نظارت
۱۲۹	ویژگیهای دستگاه نظارتی اثربخش
۱۳۱	قضیه ۱۸: چالشهای نظام برنامه ریزی دولت در ایران
۱۳۴	قضیه ۱۹: مخالفت با توزیع پرسشنامه های تحقیق
۱۳۶	قضیه ۲۰: تفاوت دیدگاه
۱۳۹	قضیه ۲۱: گران شدن داروی اپرکس
۱۴۱	قضیه ۲۲: لوله های معیوب
۱۴۳	قضیه ۲۳: قضیه آقای دغل
۱۴۷	قضیه ۲۴: سوءاستفاده از اعتماد
۱۴۹	قضیه ۲۵: بازخرید شدن پس از رشوه خواری
۱۵۱	فصل ششم: مدیریت بحران در ایران
۱۵۱	تعریف بحران
۱۵۲	مراحل بحران
۱۵۴	پیشگیری بحران
۱۵۵	مدیریت بحران

۱۵۷	قضیه ۲۶: بحران زلزله بم
۱۶۳	قضیه ۲۷: بحران هسته‌ای ایران
۱۷۰	قضیه ۲۸: زمینهای فراموش‌شده
۱۷۲	قضیه ۲۹: بحران در کارخانه شیر
۱۷۴	فصل هفتم: مشکلات دیوان‌سالاری اداری در ایران
۱۷۴	سیر تکاملی سازمانها
۱۷۵	ویژگیهای دیوان‌سالاری
۱۷۶	نقد دیوان‌سالاری دولتی
۱۸۰	ویژگیهای سازمانها در عصر اطلاعات
۱۸۳	قضیه ۳۰: کسب و کار شخصی در اداره
۱۸۵	قضیه ۳۱: ماجرای بخشنامه جدید
۱۸۷	قضیه ۳۲: مکاتبات اداری
۱۸۹	قضیه ۳۳: قضیه اخراج
۱۹۱	قضیه ۳۴: رابطه‌گرایی
۱۹۳	قضیه ۳۵: تجربه یا تحصیلات
۱۹۵	فصل هشتم: مسائل ساختاری سازمانهای دولتی ایران
۱۹۶	ابعاد طراحی ساختار
۱۹۹	قضیه ۳۶: مشکلات ادغام دو سازمان دولتی
۲۰۲	قضیه ۳۷: چالشهای ناشی از ادغام ساختار
۲۰۵	قضیه ۳۸: درخواست جابه‌جایی
۲۰۷	قضیه ۳۹: مشکل بازخرید کارگران
۲۰۹	فصل نهم: مباحث ویژه در به‌کارگماری و ارتقای منابع انسانی
۲۰۹	فرایند به‌کارگماری منابع انسانی
۲۱۰	منابع تأمین نیروی انسانی
۲۱۳	مسائل ارتقا در سازمانها

۲۱۵	قضیه ۴۰: اعتراض به نحوه استخدام
۲۱۷	قضیه ۴۱: استخدام عجولانه
۲۱۹	قضیه ۴۲: ماجرایی استخدام در شرکت شاداب
۲۲۱	قضیه ۴۳: ماجرایی استخدام یک معلول
۲۲۳	قضیه ۴۴: انتصاب جدید
۲۲۵	قضیه ۴۵: برکناری ناگهانی
۲۲۷	قضیه ۴۶: مقاومت در مقابل ارتقای همکار
۲۲۹	فصل دهم: چالشهای روابط کار در ایران
۲۲۹	تعاریف روابط کار
۲۳۰	عناصر روابط کار و نقش مدیریت دولتی
۲۳۲	نگرش سیستمی بر روابط کار
۲۳۴	سبکهای مدیریت در روابط کار
۲۳۶	قضیه ۴۷: حق سنوات کارگر
۲۳۸	قضیه ۴۸: کارمند پیمانی
۲۴۱	قضیه ۴۹: مشکلات بخشنامه جدید
۲۴۳	قضیه ۵۰: نقض قانون کار
۲۴۶	فصل یازدهم: مباحث ویژه در سبک رهبری مدیران
۲۴۶	فرایند رهبری
۲۴۷	نوع شناسی نظریه های رهبری
۲۵۰	قضیه ۵۱: بحران در دانشگاه
۲۵۲	قضیه ۵۲: تخلف همکار
۲۵۵	قضیه ۵۳: قرض از ارباب رجوع
۲۵۸	قضیه ۵۴: چالشهای مدیر تازه وارد
۲۶۰	قضیه ۵۵: غلبه قدرت شخصی بر قدرت قانونی
۲۶۳	قضیه ۵۶: خرید و فروش حواله های دولتی
۲۶۵	قضیه ۵۷: شناسایی گروه های مختلف

فصل دوازدهم: توانمندی‌سازی و مدیریت مشارکتی

۲۶۸

۲۶۸

۲۶۹

۲۷۱

۲۷۳

۲۷۶

۲۷۹

۲۸۱

۲۸۳

تعاریف توانمندسازی

روشهای توانمندسازی کارکنان

موانع توانمندسازی کارکنان

قضیه ۵۸: طرح پیشنهادی چرخش شغلی

قضیه ۵۹: احیای مجدد شرکت

قضیه ۶۰: مشکل قیمت‌گذاری در سازمان نظام مهندسی

قضیه ۶۱: نگرش مدیریت سنتی

قضیه ۶۲: مشارکت بی‌حاصل

فصل سیزدهم: کیفیت زندگی کاری و مدیریت تنش

۲۸۶

۲۸۶

۲۸۷

۲۹۲

۲۹۴

۲۹۶

کیفیت زندگی کاری

مدیریت تنش

قضیه ۶۳: طرح بهداشت‌یار کارخانه سبیلان

قضیه ۶۴: اخبار ویژه در خبرگزاری پارس

قضیه ۶۵: فشارهای شغلی

فصل چهاردهم: فرهنگ سازمانی و رفتار شهروندی

۲۹۸

۲۹۸

۳۰۰

۳۰۴

۳۰۶

۳۰۹

۳۱۱

۳۱۳

فرهنگ سازمانی

رفتار شهروندی سازمانی

قضیه ۶۶: سرگردانی در اداره

قضیه ۶۷: بی‌اعتنایی به گزارشهای یک کارمند

قضیه ۶۸: عدم کارایی در امور اجرایی

قضیه ۶۹: شایعه بی‌اساس

قضیه ۷۰: مشکلات اداره کل جدید

فصل پانزدهم: مدیریت تضاد و رفتارهای سیاسی

۳۱۷

۳۱۷

مدیریت تضاد

۳۱۹	تجزیه و تحلیل موقعیت تضاد
۳۲۱	رفتارهای سیاسی سازمانی
۳۲۱	سطوح اقدامات سیاسی
۳۲۳	مدیریت رفتار سیاسی
۳۲۴	قضیه ۷۱: سوزاندن مرسولات پستی
۳۲۶	قضیه ۷۲: پلیس قانونگرا
۳۲۸	قضیه ۷۳: تردید در برخورد
۳۳۰	قضیه ۷۴: ماجرای حسن آقا
۳۳۲	قضیه ۷۵: استخدام بدون مجوز
۳۳۵	قضیه ۷۶: رفتارهای سیاسی یک معاون
۳۳۷	فصل شانزدهم: انگیزش و ارتباطات
۳۳۷	انگیزش
۳۳۹	فرایند ارتباطات
۳۴۴	قضیه ۷۷: مشکلات واحد صدور سند
۳۴۶	قضیه ۷۸: قرارداد شرکتی
۳۴۸	قضیه ۷۹: کارکنان بی تفاوت
۳۵۰	قضیه ۸۰: انباردار خروجی
۳۵۲	قضیه ۸۱: نگهبان ناسازگار
۳۵۴	قضیه ۸۲: تعاملات مخرب در محیط کار
۳۵۶	فصل هفدهم: مدیریت تغییر و سازمان یادگیرنده
۳۵۶	انواع تغییر
۳۵۸	کانوئهای تغییر
۳۵۸	راهبردهای کاهش مقاومت در مقابل تغییر
۳۵۹	دلایل مقاومت در مقابل تغییر
۳۶۲	سازمان یادگیرنده ابزار مدیریت تغییر

۳۶۳	قضیه ۸۳: متصدی رایانه به جای دفتردار
۳۶۵	قضیه ۸۴: عدم استفاده بهینه از رایانه
۳۶۷	قضیه ۸۵: استعفای کارمند ارشد
۳۶۹	قضیه ۸۶: مشکل ادامه تحصیل
۳۷۱	منابع و مآخذ

أَفَلَمْ يَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَتَكُونَ لَهُمْ قُلُوبٌ يَعْقِلُونَ بِهَا أَوْ آذَانٌ يَسْمَعُونَ
بِهَا فَإِنَّهَا لَا تَعْمَى الْأَبْصَارُ وَلَكِنْ تَعْمَى الْقُلُوبُ الَّتِي فِي الصُّدُورِ.

(سوره حج، آیه ۴۶)

چرا در روی زمین و پیرامون آن سیر و مطالعه نمی کنند؟ تا دل‌هایشان
بیش کسب کند و چشم‌هایشان با واقعیت‌ها آشنا شود. گرچه به معنی
چشم ظاهر دارند و کور نمی باشند اما بیش آنها (به علت بررسی و
مطالعه نکردن رخدادها) نابیناست.

پیشگفتار

همواره در متون مدیریت این بحث سنتی مطرح بوده است که مدیریت علم است یا
هنر. واقعیت این است که در مدیریت، علم (دانش) و هنر هر دو به یک اندازه
ضروری‌اند، و تأکید بر یکی و غفلت از دیگری، باعث سطحی‌نگری در تحلیل
مباحث مدیریت خواهد شد. به عبارتی می‌توان این گونه بیان داشت که مدیریت علم
دانستن چیزها و هنر به کار بستن دانسته‌هاست. افرادی که از دانش و نظریه صرف
اشباع شده‌اند؛ در عمل از حل مشکلاتی که دامنگیر سازمانها و مدیریت است، عاجز
می‌مانند و توانایی به کارگیری نظریه‌های مدیریت را در عرصه عمل ندارند. برای
افزایش این توانمندی در دانشجویان رشته مدیریت دولتی، درسی تحت عنوان
«مباحث ویژه مدیریت دولتی» در مقطع کارشناسی و درس «بررسی مسائل مدیریت
دولتی» در مقطع کارشناسی ارشد در این رشته گنجانده شده است. این درس، در
حقیقت پلی هستند میان «نظریه» و «عمل»، که از طریق آنها می‌توان نظریه‌ها را در
شرایطی بدون خطر، آزمون کرد و کاربردهای نظریه‌های مدیریت دولتی را در
عرصه عمل محک زد.

مدیریت دولتی دربرگیرنده وظایف و موضوعات پیچیده‌ای است، و این
مسئله باعث شده است تا به عنوان موضوعی میان رشته‌ای مطرح باشد. میان رشته‌ای

بودن آن، به افزایش غنای این رشته منجر شده و آن را از مجموعه نظریه‌های خرددورزانه برخوردار نموده است؛ از سوی دیگر، این تنوع موضوعی باعث شده تا موضوعات و مسائل مطرح در عرصه مدیریت دولتی، پیچیدگی و دشواری زیادی داشته باشد، و تحلیل گران را دچار چالشی جدی نماید.

با توجه به تنوع و تعدد مباحث مدیریت دولتی، در این مجموعه تلاش شده است تا مهم‌ترین مسائل و موضوعات مدیریت دولتی در ایران، در قالب «مباحث ویژه» و با استفاده از روش‌شناسی موردکاوی مطرح شود. بر این اساس، مؤلف با توجه به تجربه چندین ساله تدریس دروس مدیریت دولتی و پژوهش در سازمانهای مختلف خدماتی و تولیدی، موضوعات مهم را در قالب هفده فصل تنظیم کرده است. در فصل اول کتاب، روش‌شناسی موردکاوی در مباحث ویژه مدیریت دولتی از جنبه‌های مختلف نقد و بررسی، و کاربردهای آن در مدیریت دولتی تشریح شده است. در سایر فصول نیز قضایای مختلف مدیریت دولتی در سطوح مختلف (ملی، سازمانی و فردی) که بیانگر واقعیات سازمانهای دولتی در ایران است، مطرح شده است. لازم به توضیح است که برای حفظ حرمت و حیثیت اشخاص و سازمانها، از ذکر اسامی واقعی در متن قضایا خودداری شده است.

در هر یک از این فصول، برای آشنایی کلی دانشجویان، مباحث نظری به صورت اجمالی و کاربردی بیان شده است تا دانشجویان با حضور ذهن بیشتر و علمی‌تر به تحلیل قضایا بپردازند. هر چند که دانشجویان برای آشنایی بیشتر با ادبیات مربوط به قضایا باید به متون مختلف علمی که در طول دوره کارشناسی آموخته‌اند، مراجعه کنند.

با توجه به اینکه در فرایند گردآوری قضایای واقعی سازمانی، مدیران و دانشجویان مختلفی سهیم بوده‌اند، لازم می‌دانم که از تمامی مدیرانی که تجربه واقعی خود را در اختیار مؤلف قرار داده‌اند، و دانشجویانی که با مراجعه به سازمانها، برخی از واقعیات سازمانی را مستند کرده‌اند، تقدیر و تشکر نمایم. آقایان دکتر حسین خنیفر و دکتر علی‌اصغر پورعزت اعضای محترم هیئت علمی دانشگاه تهران

در تألیف این مجموعه مشورتهای ارزشمندی ارائه نموده‌اند، و آقای سید محمد باقر موسوی و سرکار خانم جهانگیر اصفهانی زحمت هماهنگی و تایپ اولیه کتاب را متقبل شده‌اند، که از تمامی این بزرگواران تقدیر و تشکر می‌شود.

هر چند که این مجموعه حاصل تلاشهای فراوان نگارنده است، ولی بدون شک نقش مؤثر همسر و فرزند عزیزم که با صبر و حوصله فراوان، زمینه را برای تألیف این مجموعه فراهم نموده‌اند، ستودنی است.

در نهایت اینکه، امیدوارم این اثر که خالی از عیب و نقص نیست، بتواند در بهبود دانش نظری و عملی دانشجویان و خوانندگان گرامی مؤثر واقع شود، تا در سایه ایرانی آباد و توسعه یافته، تحقق بخش آرمانهای مقدس اسلام در سرتاسر گیتی باشیم.

سید محمد مقیمی

عضو هیئت علمی دانشگاه تهران