



به نام خدا

مقدمه ای بر فلسفه نظریه های مدیریت دولتی

به اهتمام: دکتر حسن دانایی فرد

دکتر سید مهدی الوانی

بخش دوم - ارزش ها و نظریه سازمان های دولتی

فصل چهارم - اداره امور عمومی نوین

تلخیص: سیده هدی شمس





بخش دوم

ارزش ها و نظریه سازمان های دولتی

فصل چهارم

اداره امور عمومی نوین

مقدمه

چندین دهه از ظهور اداره امور عمومی نوین گذشته است. برخی از اندیشمندان از آن جانب‌داری کرده‌اند و برخی به مخالفت با آن برخاسته‌اند. حتی، برخی از دانشمندان مدعی بوده‌اند که مدیریت دولتی سنتی هرگز به یک جایگزین جدید احتیاج نداشته است. اداره امور عمومی نوین در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی در واکنش به چند عامل ظهور کرد. این عوامل عبارت بودند از جنگ ویتنام، ناآرامی‌های نژادی، عدم رضایتمندی از مبنای عقلایی مدیریت دولتی و تغییر کلی که در علوم اجتماعی در حال رخ دادن بود.

علم سیاست

علم سیاست مادر رشته مدیریت دولتی است. تقریباً، همه نظریه‌پردازان مدیریت دولتی از عالمان سیاسی بودند. ودر و ویلسون، ویلیام ویلابی، فرانک گودنو، لئونارد وایت^۱، پل اپل بای^۲ و جای فیفنر^۳ همگی علماء سیاسی صاحب‌نظر در مدیریت دولتی بوده‌اند. علم سیاست و خصوصاً نظریه سیاسی^۴ به طور سنتی محور نوعی تفکر هنجاری و فلسفی بوده و اکنون محور مدیریت دولتی است. اما مدیریت دولتی همیشه مقوله‌ای وسیع‌تر از علم سیاست بوده است.

^۱. Leonard White
^۲. Paul Appleby
^۳. John Fiffner
^۴. Political theory



مدیران دولتی و سایر پژوهشگران این حوزه، به مطالعه روان‌شناسی اجتماعی و اقتصاد نیز می‌پردازند [مک کوردی ۱۹۷۲]. در پیدایش و ظهور دانشکده‌های امور دولتی و خط‌مشی دولتی حوزه مدیریت دولتی نقشی سوای علم سیاست ایفا کرده است [والدو ۱۹۷۲]. همه موارد بالا در گرایش علماء مدیریت دولتی به تمرکز بر نظریه‌ها، مفاهیم و مدل‌های سایر علوم اجتماعی دیده می‌شود. در سازمان دولتی نیز، مدیریت دولتی همواره چیزی بیش از علم سیاست بوده است.

بنابراین، انتظار این که علماء سیاسی، بوروکراسی را مطالعه کنند منطقی است. اگر چه آنان به ندرت به این کار مبادرت می‌ورزند. یک بررسی جدید نشان می‌دهد که فقط هفت درصد مقاله‌های منتشره در مورد علم سیاست راجع به بوروکراسی و شاخه اجرایی دولت بوده است [گایلس و رایت ۱۹۷۵]. برای درک اداره امور عمومی نوین باید پا را فراتر از علم سیاست گذاشت.

مدیریت دولتی به طور مستقل رشته‌ای در علوم اجتماعی نیست، بلکه پلی است میان رشته‌ها که بخش‌های مناسبی از هر کدام را عاریه گرفته و در باب مسائل دولتی آنها را به کار می‌برد. این امر دلالت بر آن ندارد که مدیریت دولتی از لحاظ علمی - دانشگاهی خلاق نیست. در حقیقت، خلاقیت آن در همین وظیفه پیوند زدن و کاربردی کردن بخش‌هایی از سایر رشته‌ها در مسائل دولتی نهفته است. مدیریت دولتی نسبت به اکثر حوزه‌های علم سیاست از لحاظ نظریه غنی‌تر است، اما این امر بدان علت است که از سایر رشته‌ها بخش‌ها را عاریه می‌گیرد. این رشته‌ها عبارتند از جامعه‌شناسی، روان‌شناسی اجتماعی و اقتصاد.

نخستین هدف این فصل، بررسی مدل‌های پنجگانه مدیریت دولتی در قالب نوعی نظریه است. بعد از بررسی این مدل‌ها، اداره امور عمومی نوین را در قالب ارزش‌ها توصیف کرده در نهایت رابطه بین اداره امور عمومی نوین و مدل‌های پنجگانه را توصیف می‌کنیم.



مدل های پنجگانه در مدیریت دولتی

مدل های پنجگانه در مدیریت دولتی عبارتند از: مدل بوروکراسی کلاسیک^۵، مدل بوروکراسی جدید^۶ مدل نهادی^۷، مدل روابط انسانی^۸ و مدل انتخاب عمومی^۹.

مدل بوروکراسی کلاسیک

مدل بوروکراسی کلاسیک بر عمل مدیریت دولتی در بسیاری از کشورها حاکم است. این مدل دو عنصر کلیدی دارد. نخست ساختار یا طرح یک سازمان و دوم ابزاری که به وسیله آن افراد و فعالیتها، درون چارچوب سازمانی مدیریت می شوند.

برای درک جنبه های ساختاری بوروکراسی، درک مدل "ایده آل ماکس وبر" ضروری است. در سازمان های دولتی، سلسله مراتب و بوروکراسی از طریق تدوین نمودارهای سازمانی و قرار دادن مناسب افراد در درون این نمودارها نشان داده می شود.

جنبه های مدیریتی و ساختاری مدل بوروکراسی کلاسیک از مدیریت علمی فردریک تیلور^{۱۰} منبعت می شود که می توان آن را به عنوان تلاش های نو برای اندازه گیری بهره وری مطرح کرد. در مدل بوروکراسی کلاسیک، ساختار و مدیریت به طور تنگاتنگی به هم مرتبط می شوند. این امر در متون مربوط به سازمان دهی مجدد سازمان به بهترین وجه دیده می شود.

مدل بوروکراسی کلاسیک زمانی دچار مشکل شد که دانشمندان و کارگزاران، سعی کردند یک علم دقیق و کاربردی برای ساختار یا مدیریت سازمان ایجاد کنند. ارزش های مورد نظر کسانی که مدل بوروکراسی کلاسیک را تدوین کردند، اکنون مانند هفتاد سال گذشته همچنان معتبر و قابل استفاده است. انجام یک وظیفه در دولت

^۵. Classic bureaucratic model

^۶. Neo-bureaucratic model

^۷. Institutional model

^۸. Human relations model

^۹. Public choice model

^{۱۰}. Fredrick Taylor



با استفاده حداکثر از منابع مالی موجود (برداشتی دقیق از کارایی) یکی از اصول اساسی مدیریت دولتی در هر مدلی است و همچنین، انجام یک وظیفه با حداقل صرف منابع مالی (تعریف دقیقی از صرفه‌جویی) نیز اصل اساسی در مدیریت دولتی است. این مسئله که سازمان دولتی باید تا حد امکان مولد بوده و از نظر کمی و کیفی خدماتی در ارتباط با نیازهای عامه مردم ارائه دهد ارزش بنیادی در مدیریت دولتی است.

بنابراین، ارزش‌های کارایی و صرفه‌جویی بخشی از اداره امور عمومی نوین هستند. مسئله ماهوی در مدل بوروکراسی کلاسیک، ارزش‌هایی نیست که مدل قصد تحقق آنها را دارد، بلکه مشکل روشی است که مدل فرض می‌کند به مدد آن کارایی، صرفه‌جویی و بهره‌وری می‌تواند محقق شود. سلسله مراتب، کنترل مدیریتی، اختیار (حق فرمانرانی) و تمرکز که نظریه‌پردازان بوروکراسی به آنها معتقدند منجر به تحقق این ارزش‌ها نمی‌شود. نظریه‌پردازان نئوبوروکراسی مدعی‌اند اثربخشی، صرفه‌جویی و کارایی محصول کنترل‌های غیرمستقیم، سلسله مراتب قابل انعطاف و سبک‌های رهبری غیرآمرانه هستند.

مدل بوروکراسی جدید

مدل بوروکراسی جدید، محصول دوران علوم رفتاری در علوم اجتماعی است. ارزش‌هایی که باید در این مدل محقق شوند، به طور کلی، شبیه ارزش‌های مدل کلاسیک بوروکراسی هستند. از این رو، نام بوروکراسی جدید به خود گرفته است. در عین حال، این دو مدل از بسیاری جنبه‌های دیگر با هم متفاوتند. مدل بوروکراسی بر ساختار، کنترل و اصول مدیریت تأکید می‌کند. واحد تحلیل آن معمولاً گروه کاری، سازمان، وزارتخانه یا کل دولت است. ارزش‌هایی که باید تحقق یابند عبارتند از اثربخشی، کارایی و صرفه‌جویی. اما در مدل بوروکراسی جدید، واحد تحلیل تصمیم است و فرایند تصمیم‌گیری محور اصلی است و الگوی استدلال، عقلایی است؛ یعنی، تصمیم‌ها بر اساس میل به تحقق و هر چه بیشتر یک هدف معین استوار است. علم مدیریت نوین، تحلیل



سیستم‌ها و پژوهش در عملیات بر مبنای آثار اولیه هربرت سایمون، جیمز مارچ^{۱۱} و ریچارد سیرت^{۱۲} بنا شده‌اند [سایمون ۱۹۵۶]. این نظریه‌پردازان با درک عمیق الگوهای رسمی و غیررسمی کنترل‌های سازمانی، محدودیت عقلانیت و موارد مشابه، آثار خود را غنا بخشیدند. مدل کلاسیک جدید بر منطق وسیله - هدف که از اثبات‌گرایی منطقی نشئت می‌گیرد، استوار است. شباهت‌های تنگاتنگ بین تحلیل وسیله - هدف مدل بوروکراسی جدید و دوگانگی سیاست - اداره مدل بوروکراسی - واضح هستند.

اعتبار مدل بوروکراسی کلاسیک با این واقعیت ثابت می‌شود که این مدل تحت عنوان‌های جدید کماکان زنده بوده و با دقت شگفت‌انگیزی در مدیریت بهره‌وری مطرح می‌شود. مدیریت دولتی معاصر تلاش می‌کند تا بهره‌وری را از طریق روش‌های ارزشیابی به جای شیوه‌های ساختار و مدیریت محقق سازد. از این جهت، این مدل نسبت به مکتب کلاسیک تفاوت زیادی ندارد.

مدل نهادی

مدل نهادی در دهه‌های ۱۹۴۰ م، ۱۹۵۰ م، ۱۹۶۰ م شکل گرفت. این مدل محصول کار تعدادی از دانشمندان علوم اجتماعی است [پرو ۱۹۷۲]. این دانشمندان عبارتند از: امیتای اتزیونی^{۱۳}، جیمز تامسون^{۱۴} و فیلیپ سلزنیک^{۱۵}. کار آنها از لحاظ روش‌شناسی نسبت به کار کسانی که نخستین بار بوروکراسی را توصیف کردند دقیق‌تر بود. بنابراین یافته‌های آنها مبنای تجربی و قوی‌تری دارد. مدل نهادی یکی از تجلیات تفکر رفتاری به ویژه در جامعه‌شناسی و علم سیاست است.

نظریه‌پردازان نهادی، کمتر به نحوه طراحی کارآمد، اثربخش و مولد سازمان‌ها توجه داشته و بیشتر بر نحوه تحلیل و درک بوروکراسی‌های موجود متمرکزاند. آنها عموماً دیدگاه اثبات‌گرایی داشته و در جستجوی نظم در

^{۱۱}. James March

^{۱۲}. Richard Cyert

^{۱۳}. Amitai Etzioni

^{۱۴}. James Thompson

^{۱۵}. Philip Seizick



سازمان‌های پیچیده یا الگوی رفتار بوروکراتیک هستند. دانشمندان مدیریت دولتی که عنوان نهادی به خود گرفته‌اند به تبیین نحوه رفتار سازمان‌های پیچیده دارند.

در نظریه نهادی چندین اثر مهم وجود دارد. مدل ترکیبی قابل توجه جیمز تامسون از رفتار سازمانی یکی از کامل‌ترین مدل‌ها در علوم اجتماعی جدید است [تامسون ۱۹۶۷]. تحلیل و مدل ترکیبی فردریک موشر از رفتار گروه‌های حرفه‌ای بوروکراتیک دولتی هم از لحاظ تجربی و هم از لحاظ منطقی غنی است [موشر ۱۹۶۸]. تحلیل تطبیقی امیتای اتزیونی از سازمان‌های پیچیده ترکیب کاملی از ویژگی‌های رفتاری یوروکراسی است [اتزیونی ۱۹۶۱].

مبانی هنجاری که این مجموعه دانش بر آنها استوار است کدامند؟ دانشمندان رفتاری، بنا به رسم خود، از کنار موضوع‌های هنجاری رد می‌شوند. آنها ادعا می‌کنند که در کار توصیف سازمان‌ها هستند، نه توصیف پاسخ‌ها. با این وجود، گرایش‌های هنجاری قوی‌ای در مدل نهادی وجود دارد. یکی از این گرایش‌ها به وسیله مکتبی ارائه می‌شود که دانشمندان آن مکتب معتقدند بوروکراسی نیرومند است، در برابر تغییر مقاومت می‌کند و ظاهراً خارج از کنترل‌های قوه مقننه و قضاییه است. به گفته این دانشمندان، بوروکراسی می‌خواهد فناوری خود را حفظ و منابع درآمدش را تضمین کند. و خلاصه اینکه به بقا توجه دارد. دانشمند با درک این الگوهای رفتاری، پی می‌برد که بوروکراسی پدیده‌ای منفی است و باید برای کنترل آن روش‌هایی اندیشید یا به این نتیجه می‌رسد که بوروکراسی دقیقاً یک پدیده طبیعی است؛ یعنی بهایی است که یک جامعه پیچیده و پیشرفته باید بپردازد تا دولت به ارائه خدمت بپردازد.

چارلز لیندبلوم، یکی از معدود تلاش‌هایی را برای دفاع از ارزش‌های مدل نهادی انجام داده است. لیندبلوم مدعی است که عقلانیت محض نه تنها بعید است، بلکه مطلوب هم نیست. او استدلال می‌کند که بوروکراسی‌ها تصمیم‌ها را به روش‌هایی تدریجی اتخاذ می‌کنند، که این تصمیم‌ها چانه‌زنی‌ها و مصلحت‌اندیشی‌ها هستند (چانه‌زنی‌ها و مصلحت‌اندیشی‌های نخبگان گروه‌های ذینفع) و دولت را کم کم به طرف اهداف مبهم حرکت می‌دهند. لیندبلوم ادعا می‌کند که این شیوه‌ای است واقعی که دولت دموکراتیک باید بر اساس آن عمل کند



[لیندبلوم ۱۹۶۵]. دولت فقط از طریق تصمیم‌گیری تدریجی می‌تواند مهارت‌های بوروکراسی را با اولویت‌های خط‌مشی و گرایش‌های سیاسی مقامات منتخب تلفیق کند. به علاوه، اجرای یک مدل عقلایی هم از لحاظ تجربی ساده‌اندیشی است و هم از لحاظ اخلاقی غیرقابل دفاع است. در این مدل نخبگان تصمیم‌گیرنده، یافته‌های خود را جایگزین پیشداوری‌ها و سلیقه نمایندگان منتخب می‌کنند. مخالفان دیدگاه تدریجی مدعی‌اند، این دیدگاه چیزی بیش از نوعی دفاع زیرکانه از روش یا نحوه فعالیت فعلی یک سیستم دولتی ناکارآمد نیست. حامیان تصمیم‌گیری تدریجی در لفافه توصیف بوروکراسی آن را شکلی نو داده و مورد تأیید قرار می‌دهند. آنها به نام تجربه‌گرایی، به یکی از دو نتیجه‌گیری اشتباه زیر می‌رسند: یکی اینکه مسائل پیچیده‌ای در سازمان‌های امروز وجود دارند که نمی‌توان بر پیچیدگی آنها فایق آمد پس باید با آنها ساده برخورد کرد و دیگر این که مسائل در سازمان‌های پیچیده این گونه‌اند و احتمالاً باید همین طور باشند.

مدل روابط انسانی

مدل روابط انسانی از جهانی چند، واکنشی نسبت به مدل‌های بوروکراسی و بوروکراسی جدید بود. تأکید نظریه بوروکراسی بر کنترل، ساختار، کارایی، صرفه‌جویی و عقلانیت منجر به شکل‌گیری نهضت روابط انسانی گردید. بر اساس تجربه هاثورن و آثار التون میو و همکارانش، نهضت روابط انسانی به صورت کاملاً تجربی به مجموعه‌ای نظریه دست یافت. بیشتر این نظریه‌ها به وسیله روان‌شناسان اجتماعی شکل گرفت.

مدل روابط انسانی، اصولاً در پویایی گروهی، آموزش حساسیت و توسعه سازمانی به کار برده می‌شود. تأکید عمده در این نهضت‌های آموزشی به طور روشن، بیانگر ارزش‌هایی است که زیربنای مدل روابط انسانی است. این ارزش‌ها عبارتند از مشارکت کارکنان و ارباب رجوع در تصمیم‌گیری، کاهش اختلاف جایگاهی افراد و رقابت میان آنها و تأکید بر صراحت، صداقت، خودشکوفایی و رضایت‌مندی کلی کارکنان. اگرچه مدل‌های بوروکراسی و بوروکراسی جدید (به استثناء نظریه‌پردازان تصمیم‌گیری عقلایی) نتیجه‌های نسبتاً تجربی از سازمان‌های دولتی



هستند، ولی مدل روابط انسانی بر روی مدیریت دولتی یا تأثیری نداشته یا اثر کمی داشته است. ارزش‌های این نهضت ممکن است با ارزش مدل‌های کلاسیک و کلاسیک جدید تعارض پیدا کند.

بهترین توصیف موجود این تفاوت به وسیله دیوید ک. هارت و ویلیام جی اسکات ارائه شده است [هارت و اسکات ۱۹۷۱]. آنها نخست شباهت‌های قابل توجه بین توماس هابس^{۱۶} نظریه پرداز سیاسی کلاسیک و فردریک تیلور پدر مدیریت علمی را که بخشی از مکتب کلاسیک است توصیف می‌کنند. هابس و تیلور هر دو پیش فرض‌های زیر را دارند:

- ۱- انسان در ماهیت تنبل و راحت طلب است.
 - ۲- با توجه به این اهمیت، باید برای بر حذر داشتن انسان‌ها از تخریب یک دیگر کنترل‌های وجود داشته باشد.
 - ۳- این کنترل‌ها ترجیحاً باید متمرکز و اقتدارگرایانه باشند.
 - ۴- اگر چه کنترل‌های اقتدارگرایانه روی جامعه هابس یا روی سازمان تیلور منجر به از دست رفتن آزادی می‌گردد، ولی به مزیت‌های مادی، کارایی و قدرت پیش‌بینی امور نیز منجر می‌شوند.
- آنگاه اسکات و هارت شباهت‌های فلسفه سیاسی ژان ژاک روسو^{۱۷} و مک‌گریگور^{۱۸} نظریه پرداز روابط انسانی را توصیف می‌کنند. به نظر اسکات و هارت:
- ۱- انسان‌ها در ذات خوب‌اند، اگر چه سازمان‌ها یا دولت‌ها می‌توانند چنین نباشند.
 - ۲- انسان‌ها باید به وسیله وجدان، ابزار احساسات و ایجاد ساختارهایی که موجب صراحت، صداقت و درستی آنها می‌گردد بر سازمان‌های خود حاکم شوند.
 - ۳- ساختارهای جدید بر اراده عموم یا نوعی اجماع (وفاق) استوارند. افرادی که با اراده عموم سازگاری ندارند باید آموزش داده شود تا آزاد باشند.

^{۱۶}. Thomas Hobbes

^{۱۷}. Jean Jacques Rousseau

^{۱۸}. Douglas McGregor



اکثر نظریه پردازان جدید روابط انسانی هنجارهای روسو و مک گریگور را می پذیرند در عین حال، این هنجارها به طور کلی در سازمان های دولتی پیچیده (که به نظر می رسد هابس و تیلور در آنها هنوز منشأ اثر هستند)، پذیرفته نمی شود.

مدل انتخاب عمومی

اقتصاد سیاسی نو، که معمولاً به آن مدل انتخاب عمومی می گویند، اقتصاد بدون بازار نیز نامیده می شود. این مجموعه از دانش از لحاظ مبانی نظری سنتی غنی است، ولی از جنبه مدارک و شواهد تجربی ضعیف است. با این وجود، نظریه پردازان انتخاب عمومی^{۱۹} به تأثیر مهم خود بر مدیریت دولتی ادامه خواهند داد. استروم روابط میان منطق انتخاب عمومی، تاریخ و نظریه مدیریت دولتی و فلسفه سیاسی را مورد بررسی قرار داده است [استروم ۱۹۷۳]. استروم دیدگاه و درو ویلسون در باب مدیریت دولتی را که به آن نظریه بوروکراسی می گویند، با دیدگاه نظریه پردازان انتخاب عمومی که آن را پارادایم مدیریت دموکراتیک نام گذاری می کنند، مقایسه می کند. دیدگاه ویلسون عنصرهای زیر را در بردارد: نخست این که یک مرکز قدرت حاکم یا غالب در هر سیستمی از دولت وجود دارد. دوم آن که جامعه به وسیله آن مرکز قدرت واحد، کنترل خواهد شد و هر چه قدرت در یک مرکز بیشتر متمرکز و از آنجا هدایت شود، قدرت بیشتر پاسخگو خواهد بود. سوم آنکه، حوزه سیاست برای مدیریت وظیفه تعیین می کند. اما حوزه مدیریت دولتی خارج از قلمرو سیاست است. چهارم آنکه، ایجاد یک سیستم خدماتی دولتی که اعضاء آن به طور حرفه ای آموزش دیده اند و قرار دادن آنها در یک سلسله مراتب، شرایط ساختاری ضروری برای مدیریت خوب آن طور که قبلاً تعریف شد منجر می شود [استروم ۲۸-۲۹]:

[۱۹۷۳]

^{۱۹}. Public choice



استروم منشأ نظریه انتخاب عمومی را در ایده های الکساندر هامیلتون^{۲۰} و جیمز مدیسون^{۲۱} می بیند. این دیدگاه چند ویژگی دارد. تهیه و تدارکات کالاها خدمات عمومی متکی بر تصمیم‌هایی است که به وسیله گروه‌های مختلفی از تصمیم‌گیرندگان اتخاذ می‌شود. برای آنکه هر کار جمعی از لحاظ سیاسی شدنی و عملی باشد، همه تصمیم‌های اساسی باید مطلوبیت داشته باشند. مدیریت دولتی درون قلمرو و یا حیطه سیاست قرار دارد. از سازمان‌های مختلف می‌توان برای تهیه کالاها و خدمات مختلف استفاده کرد. این سازمان‌ها را می‌توان از طریق برنامه‌های چندین سازمان هماهنگ کرد. این برنامه‌ها عبارتند از تجارت و قرارداد بستن برای کسب مزایای مشترک، تلاش‌های رقابتی، استفاده از نظام‌های دادرسی و قدرت فرماندهی در سلسله مراتب‌های محدود. موقعی که یک کارمند خدمات دولتی در یک سلسله مراتب کامل جای داده می‌شود، در برابر مراکز قدرت واحدی، پاسخگو است و بیشتر توانایی‌اش را برای پاسخ دادن به نیازهای مختلف و هماهنگ شدن با شرایط محیطی مختلف صرف می‌کند. برای حفظ یک نظم یا قانون سیاسی با ثباتی که بتواند رفاه انسان را تحت شرایط بسیار متغیر به پیش برد، دو چیز ضروری است. نخست اینکه اختیار (حق فرمانرانی) باید بین تعدادی از سازمان‌های موازی تقسیم شود که هر کدام دارای حق وتو باشد. دوم آن که تعدادی از سازمان‌های موازی نیز ایجاد شوند و از لحاظ ترکیب بسیار متفاوت باشند.

همه نظریه‌پردازان انتخاب عمومی ممکن است تفسیر استروم از رویکرد انتخاب عمومی را نپذیرند، اما به طور یقین از لحاظ نظری دیدگاه او قابل توجه است. ارزش‌های مورد حمایت نظریه‌پردازان انتخاب عمومی، بعید است که اشتباه باشند. حق انتخاب برای شهروندان در استفاده از خدمات بسیار مطلوب است. شهروندان می‌توانند این انتخاب را با رفتن به شهری که در آن مجموعه خدمات مورد نظر آنها وجود دارند، انجام دهند. در عین حال، همه شهروندان این راه کار را در اختیار ندارند. رقابت میان سازمان‌ها و مؤسسه‌های دیگری است، زیرا رقابت ممکن است کیفیت عمومی خدمات را بهبود دهد. اما آیا ما می‌توانیم در تمام امور رقابت را وارد نماییم؟ اگر

^{۲۰}. Alexander Hamilton

^{۲۱}. James Madison



چنین باشد، چقدر؟ اگر رقابت کارایی و صرفه‌جویی را افزایش می‌دهد، آیا این ارزش‌ها را برای هر کسی افزایش می‌دهد؟ آیا کاربردهای مدل بازار در بخش خصوصی دامنه وسیعی از انتخاب واقعی برای ارباب رجوع و سطح بالایی از بهره‌وری را موجب شده است؟ آیا رشد اتحادیه‌ها در بخش خصوصی دامنه انتخاب‌های شهروندان را محدود نکرده و سطح بهره‌وری را کاهش نداده است؟ آیا به موازات رشد قدرتمندتر اتحادیه‌ها همین موارد در بخش دولتی اتفاق نخواهد افتاد؟

اداره امور عمومی نوین

با توجه به تفسیر کون، اثر مدل‌های قدیمی در مدیریت دولتی کم رنگ خواهد شد و مدلی کاملاً جدید ظهور خواهد کرد. این الگوی تکاملی ممکن است در علوم زیستی، علوم فیزیک یا علوم طبیعی مشترک باشد، اما این امر در علوم اجتماعی مصداق نخواهد داشت. دلیل‌های ما نسبتاً ساده‌اند و مستقیماً به رابطه بین نظریه و ارزش مرتبط می‌شود. از بسیاری جهت‌ها، مدیریت دولتی، ابزاری برای اجرای ارزش‌های افراد، گروه‌ها، طبقات اجتماعی یا جامعه است. این ارزش‌ها تداوم دارند اما غالباً رقیب هستند. در هر لحظه معینی، یکی از مجموعه ارزش‌ها ممکن است بر عمل مدیریت دولتی غالب و مسلط باشند، همان‌طور که برخی از علمای مدیریت معتقدند مدل‌های کلاسیک و نئوکلاسیک اکنون حاکم بر مدیریت دولتی هستند. کارآیی، صرفه‌جویی، بهره‌وری و تمرکز، هنجارهای حاکم فعلی‌اند و رفتارهای بوروکراتیک و همین‌طور نظریه بوروکراتیک این تحکم و تسلط را انعکاس می‌دهند.

بنابراین برای تدوین مفهومی از اداره امور عمومی نوین باید این بحث را آغاز کرد که مجموعه مختلفی از ارزش‌ها باید مسلط باشند. همه این ارزش‌ها به طور یقین نمی‌توانند نو باشند. آنها می‌توانند سازمان‌هایی انسانی، نامتمرکز و دموکراتیک که خدمات دولتی را به طور مساوی توزیع می‌کند، پرورش دهند. پس هدف‌های مدیریت دولتی می‌تواند سازمان‌دهی، توصیف یا ایجاد سازمان‌های عملیاتی باشد که این ارزش‌ها را تقویت می‌کنند. این اهداف نسبت به هدف‌ها مطرح شده توسط بسیاری از صاحب‌نظران اداره امور عمومی نوین، کمتر بلندپروازانه به



نظر می‌رسند. برخی از صاحب‌نظران اداره امور عمومی نوین از بازسازی بنیادی مدیریت دولتی یا تدوین پارادایم نوینی برای آن سخن به میان آورده‌اند.

مبنای نظری و هنجاری اداره امور عمومی نوین چه می‌تواند باشد؟ نخست آن که اداره امور عمومی نوین باید این ایده را که مدیران عاری از ارزش‌اند یا این که نظریه‌های اداری، مدل‌های عاری از ارزش‌اند را رد کند. دوم این که باید بداند و تأیید کند که ارزش‌ها در تعارض‌اند، کدامیک باید بر موقعیت اداری و سیاسی حاضر تسلط یابند؟ مهم‌تر اینکه، چه تعدیل‌ها یا اصلاح‌های سیاسی یا اداری ما را قادر به تحقق این ارزش‌ها خواهد کرد؟ جدول (۴-۲) مجموعه‌ای از ارزش‌ها را نشان می‌دهد که به نظر می‌رسد به مدیریت دولتی معاصر ارتباط پیدا می‌کند. این مجموعه از ارزش‌ها یک مدل نیست؛ بلکه اساساً، به عنوان ترکیبی از مدل‌ها و ارزش‌ها در زمان حاضر، مطلوب‌ترین هدف‌های اداری و سیاسی ما را تحقق می‌بخشد.

وقتی دامنه وسیعی از انتخاب خدمات عمومی برای شهروندان ارائه می‌شود. آنها می‌توانند آن دسته از خدماتی را برگزینند که معتقدند نسبت به نیازهای کلی آنها پاسخگوتر است، یعنی وسیع‌تر کردن دامنه انتخاب‌های شهروندان مساوی است با ساختن بوروکراسی‌ها. این امر نیز از لحاظ منطقی از مدل انتخاب عمومی تبعیت می‌کند. به نظر می‌رسد مشارکت شهروندان و کنترل‌های محلی الگویی ارائه می‌کند که به جای این که مدیران نیازهای شهروندان را تعیین کنند، خود شهروندان نیازهایشان را تعیین کنند.

پاسخگویی بوروکراتیک، مشارکت کارکنان و شهروندان در تصمیم‌گیری، عدالت اجتماعی، انتخاب شهروندی، مسئولیت اداری اثربخشی برنامه‌ها، ارزش‌هایی هستند که باید در اداره امور عمومی نوین تحقق یابند. جدول (۴-۲) انواع ابزار تحقق این ارزش‌ها را ارائه داده است. این فهرست مجموعه‌ای از ملاحظات قطعی را نشان نمی‌دهد، نظیر این که حتماً عدم تمرکز پاسخگویی را ایجاد خواهد کرد. فقط احتمالاتی را مطرح می‌سازد که بر اساس آن می‌توان مطمئن بود تحت شرایط عدم تمرکز، پاسخگویی بیشتر می‌شود؛ پس جدول (۴-۲) تلاشی است برای خلاصه کردن متون تجربی (شامل مطالعات موردی و اشکال غیرکمی تجزیه و تحلیل) و برخی از افکار مدیریت دولتی.



جالبترین پیشرفت‌ها در اداره امور عمومی نوین تجربی نیستند، بلکه آنها فلسفی، هنجاری و ذهنی‌اند. مهم‌ترین این پیشرفت‌ها در نظریه عدالت جان راولز^{۲۲} تجلی می‌یابد. راولز از موضع فلسفی و سیاسی بحث می‌کند [فرد ریسکون ۱۹۷۲]. بر خلاف پارتو^{۲۳} که از منظر اقتصادی حرف می‌زدند. به گفته راولز، هر شخصی باید حق مساوی برای آزادی اساسی و وسیع مشابه با آزادی دیگران داشته باشد. راولز در دومین اصل عدالت خود تصریح می‌کند که نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی باید چنان سازمان داده شوند که:

(۱) به طور معقولی برای هر کسی مزیتی ایجاد کند و (۲) به پست‌ها و مقاماتی پیوند داده شوند که همگان فرصت دسترسی به آنها را داشته باشند.

راولز از نوعی نظریه نوین دولت بحث می‌کند که توزیع مزایای اجتماعی و اقتصادی را برابر می‌سازد. برای تحقق موارد فوق، باید نوعی دموکراسی متکی بر عدالت و انصاف در دسترسی به خدمات دولتی وجود داشته باشد. این ایده در بحث اداره امور عمومی نوین، تحت عنوان عدالت اجتماعی مطرح شده است و پیش‌بینی می‌شود که این امر به صورت یکی از ارزش‌های غالب در آینده مدیریت دولتی تبدیل خواهد شد. ریچارد کامپمن^{۲۴} و فردریک ان. کلیولند^{۲۵} در ارزیابی اخیرشان از آموزش و پرورش [راولز ۱۹۷۱]. برای خدمات دولتی، توسعه نوعی اخلاق جدید خدمات دولتی را مطرح می‌کنند. کامپمن و کلیولند تلاش نمی‌کنند که اخلاق را تعریف کنند، بلکه می‌کوشند تا بیان دارند که این اخلاق باید از ترکیب ارزش‌های مربوط به خدمات دولتی ناشی شود و شکل بگیرد. ارزش‌های سنتی مدیریت دولتی (کارایی، صرفه‌جویی، اثربخشی، پاسخگویی نسبت به مقامات منتخب و مسئولیت‌پذیری) به خوبی به ما ارائه خدمت کرده‌اند. اما تجربه‌های دهه گذشته نشان می‌دهد که ارزش‌های دیگر نه ضرورتاً ارزش‌های جدید، به اندازه این ارزش‌ها دارای اعتبارند. این ارزش‌ها عبارتند از پاسخگویی شهروندی، مشارکت کارکنان و شهروندان در تصمیم‌گیری، توزیع مساوی خدمات دولتی، ارائه دامنه‌ای از انتخاب‌های شهروندی و مسئولیت اداری اثربخشی برنامه. اگر نوعی اخلاق خدمات دولتی وجود

^{۲۲}. John Rawls

^{۲۳}. Pareto

^{۲۴}. Richard Chapman

^{۲۵}. Frederick N. Cleveland



دارد یا حتی اگر یابد وجود داشته باشد، این ارزش‌ها به اندازه ارزش‌های مدیریتی، قابل درک هستند [فرد ریگسون ۱۹۷۱]. این امر به معنای رد اهمیت بهره‌وری، کارایی و صرفه‌جویی در دولت نیست، بلکه صرفاً مطرح می‌کند که مولدترین دولت، کارآمدترین دولت و صرفه‌جوترین دولت نیز می‌تواند فقر، بی‌عدالتی در دسترسی به فرصت‌ها و عدم انصاف را جاودانه سازد. هم مدل بوروکراسی کلاسیک و هم مدل بوروکراسی نوین اندک توجهی به این گرایش‌ها می‌کنند. بنابراین، اداره امور عمومی نوین باید در جستجوی نظریه‌ها و هنجارهای سازگار با آنچه استروم آن را مدیریت دموکراتیک می‌نامد، باشد.

نظریه و نظریه پردازان	واحد تحلیل	ویژگی‌های اصلی	ارزش‌های مورد نظر
۱. مدل بوروکراسی کلاسیک تیلور ویلسون وبر گیولیک و اوریک	سازمان گروه تولیدی نهاد دولتی بوروکراسی گروه کاری تصمیم	ساختار، سلسله مراتب کنترل، اختیار، (حق فرمان‌رانی) جدایی اداره - سیاست، زنجیره فرماندهی، وحدت فرماندهی؛ حیطه کنترل، انتصاب بر مبنای شایستگی، تمرکز. اثبات‌گرایی، منطقی، پژوهش در عملیات، تحلیل سیستم‌ها سایبرنتیک، علم مدیریت، بهره‌وری	کارایی صرفه‌جویی اثربخشی عقلانیت کارایی صرفه‌جویی بهره‌وری
۲. مدل بوروکراسی جدید سایمون و سیرت مارچ و گور	تصمیم (عقلایی) تصمیم (تدریجی) رفتار سازمانی (سیستم‌های باز) رفتار سازمانی بوروکراسی‌ها و حرفه‌ها رفتار سازمانی سازمان و فرهنگ رفتار سازمانی رفتار سازمانی (دیدگاه زیستی)	تجربه‌گرایی، اثبات‌گرایی، بوروکراسی به عنوان اثر فرهنگ، الگوهای رفتار بوروکراتیک، تمرکز بر بقا، رقابت، فناوری، عقلانیت، تغییرها تدریجی، قدرت	علم تحلیل بی‌طرفانه از رفتار سازمانی، تغییرات تدریجی، تکثرگرایی، دیدگاه انتقادی
۳. مدل نهادی لیندبلوم وی. تامسون کروزبر موشر اتزیونی بلو ریگز وی. تامسون سلزنیک	فرد و گروه کاری روابط سرپرست - کارگر عملکرد "سرپرست - کارگر" تغییر رفتار تغییر رفتار	روابط میان فردی و میان گروهی، ارتباطات، انگیزش، تغییر، آموزش، اختیار (حق فرمان‌رانی) مشترک، اصلاح رویه‌ای	رضایت‌مندی کارگر رشد شخصی شأنیت فردی اجماع یا وفاق
۴. مدل انتخاب عمومی استروم بوخانان و تالکوت السن میشل فرولیش و این‌ها یمرویانگ نیسکنان	"روابط سازمان - ارباب رجوع" و توزیع کالاهای عمومی، ساختار هم‌پوش نامتمرکز، بخش دولتی به عنوان بازار، اندازه گروه ارباب رجوع و توزیع خدمات عمومی توزیع رهبری و توزیع کالاها قرارداد عملکرد	اقتدارگرایی، کاربرد منطق اقتصاد برای الگوهای توزیع خدمات عمومی، تحلیل‌گرایی سطح بالا، قیاس‌های بازاری، قراردادهای کوچک، عدم تمرکز، چانه‌زنی	حق انتخاب شهروندی، دسترسی مساوی به خدمات رقابت



جدول (۴-۱) مدل‌های پنجگانه مدیریت دولتی

ابزارهای ساختاری تحقق ارزش‌ها	ابزار مدیریتی تحقق ارزش‌ها	ارزش‌ها
الف. تمرکززدایی (سیاسی و اداری) ب. قرارداد بستن ج. کنترل محلی بر بوروکراسی‌های خدمات عمومی	الف. تعامل یکنواخت (روتین) ارباب رجوع با کارکنان و مدیران ب. تعریف مدیریتی از دموکراسی که شامل پاسخگویی نسبت به مقامات منتخب، گروه‌های دارای منافع و اقلیت‌های سازمان یافته می‌شود. ج. آموزش کاربردی	۱. پاسخگویی
الف. شورای محلی قدرتمند ب. گروه‌های کاری موازی ج. مشارکت کارکنان در فرایندهای تصمیم	الف. پذیرش نوعی اخلاق که بر حق کارکنان و شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری مؤثر بر زندگی آنها تأکید دارد. ب. آموزش در توسعه سازمانی	۲. مشارکت کارکنان و شهروندان در تصمیم‌گیری
الف. سیستم‌های درآمدی منطقه‌ای با سیستم‌های توزیع محلی ب. برخورداری مساوی طبقه اجتماعی از خدمات دولتی	الف. منشورهای اخلاق حرفه‌ای بر عدالت تأکید می‌کنند. ب. تعهد مدیریتی نسبت به این اصل که قاعده اکثریت مانع دسترسی مساوی اقلیت به خدمات دولتی نمی‌شود.	۳. عدالت اجتماعی
الف. ابداع شکل‌های مختلف خدمات به شهروندان ب. هم‌پوشی ج. قرارداد بستن	الف. کاهش انحصار مدیریتی بر یک خدمات خاص نظیر آموزش و مراقبت‌های بهداشتی	۴. انتخاب شهروندی
الف. عدم تمرکزگرایی ب. تفویض ج. هدف‌های عملکرد	اندازه‌گیری عملکرد نه تنها بر اساس استانداردهای سازمانی، بلکه به وسیله طبقه‌های اجتماعی	۵. مسئولیت اداری نسبت به اثربخشی برنامه

جدول (۴-۲) ارزش‌های اداره امور عمومی نوین