



به نام خدا

چالش های مدیریت دولتی در ایران

بخش دوم

آشنایی با جوهره مدیریت دولتی : (فصل اول)

تلخیص: سیده هدی شمس

مقدمه

اگرچه قدمت مدیریت دولتی همچون قدمت دولت و تمدن بشری است، مطالعه و عمل مدیریت در بخش دولتی از دوران پس از جنگ جهانی دوم مورد توجه واقع شد. به عبارت دیگر، تمرکز پژوهشها بر مدیریت دولتی پس از این جنگ شدت یافت و نفس فعالیتهای آن مورد استقبال و توجه دولتها و اندیشمندان قرار گرفت.

مدیریت دولتی چیست؟

تعریف مدیریت دولتی مانند تعریف بسیاری از مفاهیم دشوار است. حضور مدیریت دولتی در عرصه های گوناگون زندگی عمومی یکی از علل نبود تعریف واحدی از آن در ادبیات علم اداره است. دامنه فعالیتهای مدیریت دولتی چنان گسترده است که از جست و جوی فضا تا جارو کردن خیابانها را در بر می گیرد.

بر این اساس در اردوگاه کارکنان دولتی، برخی از مدیران دولتی افرادی حرفه ای با تحصیلات عالی اند و برخی دیگر صاحب مهارتهایی اند که تفکیک آنها از مردم عادی دشوار است.

در دهه ۱۹۲۰ و اوایل دهه ۱۹۳۰، تعریف اداره صبه مدیریت به خود گرفت. به عبارت دیگر، جهت گیری تعریف اداره امور عمومی به سوی «مدیریت» سوق داده شد.

دیماک (۱۹۹۳) تعریف زیر را درباره مدیریت دولتی عرضه کرد: «مطالعه قدرتها و مسائل، سازمان و کارکنان، و شیوه مدیریت اجرای قوانین و خط مشیهای مقامات دولت».



در دهه ۱۹۴۰، انقلابی در تعریف مدیریت دولتی رخ داد و آن اینکه موضع ویلسون کاملاً برعکس شد. ویلسون قائل به جدایی سیاست و اداره بود، ولی در این دهه او سیاست و خط مشی را عناصری جدایی ناپذیر از اداره عمومی تشخیص داد. اپل بای (۱۹۴۷: ۱۷۰) مدیریت دولتی را چنین تعریف کرد:

«مدیریت دولتی خط مشی گذاری است، اما خط مشی گذاری مستقل، انحصاری یا جدای از سایر بازیگران فرایند سیاسی نیست. خط مشی گذاری در حوزه ای صورت می پذیرد که نیروهای قدرتمند در آن با هم رقابت می کنند و جامعه نیز در آن دخالت دارد (نوعی خط مشی گذاری که تابع خط مشی گذاران دیگر است). مدیریت دولتی یکی از فرایندهای سیاسی است که از آن طریق مردم حاکمیت خود را محقق می سازند.»

«مدیریت دولتی خط مشی گذاری است، اما خط مشی گذاری مستقل، انحصاری یا جدای از سایر بازیگران فرایند سیاسی نیست. خط مشی گذاری در حوزه ای صورت می پذیرد که نیروهای قدرتمند در آن با هم رقابت می کنند و جامعه نیز در آن دخالت دارد (نوعی خط مشی گذاری که تابع خط مشی گذاران دیگر است). مدیریت دولتی یکی از فرایندهای سیاسی است که از آن طریق مردم حاکمیت خود را محقق می سازند.»

به زعم نگارنده، اگر بخواهیم مدیریت دولتی را فعل (عمل) سازمانهای عمومی (دولتی) تعریف کرده، دوگانگی سیاست و اداره را نیز در آن لحاظ کنیم و عمومی بودن را فقط به سازمانهای دولتی اختصاص ندهیم، تعریف زیر می تواند مناسب باشد:



«مدیریت دولتی یعنی مدیریت مسائل عمومی برای تحقق منافع عمومی». در این تعریف، هر فعلی که مسائل عمومی را برای ارتقای منافع عمومی مدیریت کند صبغه عمومی می گیرد. بنابراین، عمل سازمانهای غیرانتفاعی، سازمانهای غیردولتی و حتی برخی از اعمال سازمانهای خصوصی ممکن است وجهه عمومی به خود بگیرند. از سوی دیگر، مدیریت کردن مسائل عمومی هم سیاست گذاری و هم اجرا را به صورت مکنون در خود جای داده است

قلمرو اداره امور عمومی (مدیریت دولتی)

با نگاه به همه تعاریف، به نظر می رسد که در حوزه اداره امور عمومی عناصر گوناگونی دخالت دارند که براساس آنها می توان هویت مدیریت دولتی را به افراد شناساند؛ یعنی ویژگیهای زیر تا حدی مرز مدیریت دولتی را مشخص می سازند:

شاخه اجرایی دولت؛ فرموله،

اجرا و ارزیابی کردن خط مشیهای عمومی؛

نوعی حلقه ارتباطی بین شهروندان (مصرف کنندگان) و دولت؛

رابطه سیاست و اداره؛

دوگانگی عمومی - خصوصی؛ ارتقای منفعت عامه و تولید کالاها و خدمات عمومی؛

درگیری در دامنه ای از مسائل که بر رفتار انسانها و تلاشهای همکاری گونه انسانها متمرکز است؛

حوزه ای که ریشه در قانون و عملیات آن دارد.

به زعم نگارنده، مدیریت دولتی قلمرویی علمی - دانشگاهی دارد؛ یعنی گستره ای که مطالعه مدیریت دولتی، تولید دانش و نظریه در آن صورت می گیرد. همچنین، قلمرویی عملی هم دارد که اشاره به حوزه عملیاتی مدیریت دولتی در کشور دارد.

اداره و مدیریت

درباره تفاوت های بین اداره و مدیریت بحثها و مناظره های روزافزونی در می گیرند که با وجود برخی شباهتها، تفاوت های معناداری نیز بین آن دو به چشم می خورند. به عبارت دیگر، نقش یک مدیر با نقش اداره کننده متفاوت است. فرهنگ وبستر مدیریت را چنین تعریف می کند:

«استفاده عاقلانه از ابزار برای تحقق هدفی از پیش تعیین شده.» ریشه های لاتین این دو اصطلاح نیز تفاوت های معنی داری با یکدیگر دارند. اصطلاح «اداره» از واژه لاتین «*administratio*» مشتق شده است که به معنای «خدمت کردن» است. مدیریت از واژه «*manus*» مشتق شده که به معنای «کنترل با دست» است. تفاوت اساسی این دو در معنای بین «خدمت کردن» و «کنترل یا کسب نتایج» نهفته است (هیوز، ترجمه الوانی و معمارزاده ۱۳۸۵: ۱۲).



همچنین، واژه های «اداره» و «مدیریت» مترادف نیستند و کاربردشان نیز در بخش دولتی معنای یکسانی ندارد. اداره امور عمومی فعالیتی است معطوف به خدمت به مردم و مدیران دولتی که خط مشیهای تدوین شده به وسیله دیگران را اجرا می کنند. بنابراین، اداره امور عمومی با رویه ها، اجرای خط مشیها و مدیریت دفتر سروکار دارد.

همچنین، واژه های «اداره» و «مدیریت» مترادف نیستند و کاربردشان نیز در بخش دولتی معنای یکسانی ندارد. اداره امور عمومی فعالیتی است معطوف به خدمت به مردم و مدیران دولتی که خط مشیهای تدوین شده به وسیله دیگران را اجرا می کنند. بنابراین، اداره امور عمومی با رویه ها، اجرای خط مشیها و مدیریت دفتر سروکار دارد.

به زعم نویسندگان، ذات اداره امور در بخش دولتی توجه به فرایند را می طلبد، زیرا اداره مجری تصمیمهای سیاسی (خط مشیها) است و اجرای تصمیم فقط در قالب آیین نامه ها و بخشنامه ها میسر است. بنابراین، مدیر دولتی برای حفظ منفعت عامه باید فرایند را طی کند. از این رو، به کارگیری واژه هایی مانند کارآفرینی، که مستلزم کار مبتنی بر خطرپذیری است، در بخش دولتی با ابهام رو به رو هستند، زیرا در بخش خصوصی تبعات منفی خطر کارآفرینی برعهده مدیر است و آثار آن در عده ای از صاحبان سهام تأثیر می گذارد، اما در بخش دولتی این آثار در سرنوشت همه مردم تأثیرگذار است.

اصول اداره امور عمومی

برداشت سنتی از اداره امور عمومی، که مجموعه ای از اصول برای اصلاح سازمانهای دولتی فراهم می کند، طی دوران پس از جنگ جهانی دوم کم و بیش کنار گذاشته شد (لین و وایلداوسکی ۱۹۹۰). اکنون نوعی تغییر جهت در اصول اداره امور عمومی به چشم می خورد. لین (۲۰۰۰: ۲) در نگاه سنتی اصول بنیادی را برای اداره امور



عمومی مطرح می کند تا بخش دولتی پیرامون آنها ساختاردهی شود. محورهای اصلی این اصول عبارت اند از:

ساختار نهادی، اداره امور عمومی، انگیزش کارکنان دولتی (عمومی) و جایگاه منفعت عامه.

وظایف نهادهای عمومی باید به دست سیاست مداران تعیین شود، اما به منظور رعایت مدل تصمیم گیری عقلایی

باید به دست مدیران (اداره کنندگان) اجرا شود.

اداره با اتکا بر اسناد مکتوب انجام می شود و این امر سبب می شود که دفتر عنصر اصلی اداره امور تصور شود.

وظایف عمومی بر مبنایی مستمر و نیز حاکمیت قوانین و مقررات استوار است.

قواعد انجام دادن کار ممکن است فنی یا قانونی باشند. در هر دو حالت، افراد آموزش دیده ضروری هستند.

وظایف یا کارویژه ها باید به حوزه های مجزا تقسیم و از حق فرمانروایی خاصی برخوردار شوند و هر یک سازوکار

تنبیه خاص خود را داشته باشد.

متصدیان امور عمومی و همین طور وظایف آنها باید به صورت سلسله مراتبی تنظیم شوند، حق کنترل و فرمانرانی

مشخص باشد.

منابع سازمان از منابع اعضا، به منزله افراد خصوصی، کانلا متمایز ند.

متصدی امور عمومی نمی تواند پست سازمانی خود را با اهداف خصوصی اذغام کند.

کارکنان بخش عمومی برای انجام دادن تعهدات خود احساس تکلیف می کنند.



در بخش عمومی یک منفعت غالب به نام منفعت عامه هست که محدودیتهایی را بر منافع شخصی در سیاست و اداره تحمیل می کند.

مردم محوری مدیریت دولتی، که خود بر علل دیگری به شرح زیر استوار است، تعیین کننده مرز بخشهای خصوصی و دولتی است. اگرچه تفاسیر متفاوتی از مردم محوری رایج است (دانائی فرد ۱۳۸۱) آنچه عقل متعارف جامعه می پذیرد مردم محوری را تجلی حاکمیت مردم در مدیریت دولتی می داند.

مردم محوری، که بخش دولتی را از بخش خصوصی مستثنی می کند، از عوامل زیر نشات می گیرد:

- قانون اساسی
- منفعت عامه
- نیروی بازار
- حکمرانی (مردمی)