

به نام خدا

چشم انداز جدید اداره امور دولتی

گوودسل

## A New Vision for Public Administration

Charles Goodsell

استاد محترم: جناب آقای دکتر سیدمهدی الوانی

ترجمه و تلخیص: آرزو سهرابی، منصور محمدنژاد فدردی

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

## چشم‌انداز جدید اداره امور دولتی

مقاله با بکارگیری استعاره چشم انسان، چشم انداز جدید برای اداره امور عمومی معرفی می‌کند. در واقع در چنین وضعیتی ما در حال عبور از چشم اندازه‌های گذشته هستیم که در آن‌ها از ما خواسته می‌شد تا رشته را از نقطه نظر خودش ببینیم نه دیگران. نخست اینکه، سه دیدگاه رایج در اداره امور عمومی، از آنجا که در چشم انداز رشته، توافق با جمهوری دموکراتیک را در نظر نمی‌گیرند، مورد انتقاد هستند. دوم اینکه، چشم انداز جدید ۳ عنصر را در بر می‌گیرد: یک مفهوم مبتنی بر حکومت که در عین حال حکمرانی غیر دولتی، که در آن کمکهای دولت به طور کامل محاسبه می‌شود برای، یک تصویر مسیر از سازمان‌های اداری که به سمت یک حس قوی از ماموریت سوق داده شده است، و این مفهوم که والاترین هدف اداره، ایجاد اعتماد عمومی است که این اعتماد دموکراسی را ممکن می‌سازد. در کتاب تخیلی اش، دیدن به مانند ایالت، جیمزاسکات (۱۹۹۸)، استعاره چشم انداز انسانی را برای انتقاد از گرایش‌های گسترده در سیاست عمومی که او نادرست در نظر گرفته است. در این مقاله من از استعاره وی برای بیانیه‌های مبنی بر اداره امور عمومی آمریکا، اقتباس می‌کنم. در شکل کامل آن، استعاره دو فرض را ایجاد می‌کند. اول اینکه ما می‌توانیم از طریق استعاره‌ها، سازه‌های اجتماعی اطراف خود همچون اداره امور عمومی را ببینیم، همانطوری که ویژگی‌های فیزیکی یک جسم را در اثر انعکاس نور از زوایای مختلف می‌بینیم. فرض دوم این که در رابطه با اداره امور عمومی و سایر سازه‌های اجتماعی، می‌توانیم فرض کنیم که این موارد می‌توانند ظرفیت بینایی انسان و ادراکی عینی داشته باشند که به آن‌ها اجازه دهد چنین موضوعاتی را ببینند.

هدف اصلی این مقاله تاکید بر این نکته است که زمان بلوغ رشته رسیده است. این بدان معناست که رشته می‌بایست حداقل برای خودش، چشم اندازی را تعریف کند که به طور کامل در برگیرد تمام تفاسیری را که به سهم گسترده اداره امور عمومی در حکومت دموکراتیک<sup>۱</sup> اشاره دارند. اگرچه چشم انداز بکار گرفته شده در این مقاله، در معنای عینی خود از سایر چشم اندازه‌ها «درست‌تر»<sup>۲</sup> نیست. می‌توانید به کسانی که در تانگستان اداره امور عمومی کار می‌کنند پیشنهاد کنید که یک شعار فکری داشته باشند که بر اساس آن بتوانند مطالعات شان را بدون محدودیت‌های پارادیمی رایج دنبال کنند.

در بخش اولیه این مقاله، من ویژگی‌های اساسی پارادایم‌های سه گانه رشته را که مورد پذیرش گسترده واقع شده‌اند، ارائه کرده‌ام. این موارد در شکلی با سطحی از بزرگنمایی برای تاکید بر موضوعاتی که در خطر هستند، ارائه شده است. من این سه دیدگاه را نقد می‌کنم زیرا می‌خواهم چشم انداز جدیدی را ارائه می‌دهم. در بخش دوم مقاله ام، پیشنهاد یک چشم‌انداز

<sup>۱</sup> democratic polity

<sup>۲</sup>no more “ true ”

جدید برای اداره امور دولتی را می‌دهم، در این پیشنهاد به دستورالعمل‌هایی اشاره می‌کنم که اهداف و نقش‌های اداره امور عمومی را که ممکن است در گستره حکمرانی دموکراتیک بهترین تصور شود، در خود جای می‌دهد.

به منظور تحلیل مقایسه‌ای بین این ۴ چشم‌انداز رشته- آن ۳ چشم‌اندازی که از قبل وجود داشته اند و آن چشم‌اندازی که من پیشنهاد می‌دهم- از یک گروه سه تایی از طبقه‌بندی‌های مفهومی استفاده می‌کنم. هر کدام یک جنبه از کنش تفسیری استعاره چشم‌بینایی<sup>۱</sup> را ارائه می‌دهد. اولین جنبه «جهت بصری منتخب»<sup>۲</sup> است که به طور کلی «زاویه»<sup>۳</sup> یا جهت‌گیری بصری دید را که مشاهده‌کننده برای دیدن اداره امور عمومی انتخاب می‌کند، مشخص می‌کند. دومین جنبه «علاقه‌مندی‌های مورد پیگیری»<sup>۴</sup> است. این جنبه در واقع ویژگی‌های مطلوبی که مشاهده‌کننده در آن دیدگاه خاص به دنبال آن‌هاست، و اما سومین جنبه در این طبقه‌بندی ۳ گانه، پیامدهای مطلوب مجسم شده است؛ آنچه که مشاهده‌کننده امیدوار است در یک دولت ایده‌آل برای اداره امور عمومی دیده شود.

اکنون ما شروع می‌کنیم با چشم‌اندازهایی که با آنچه من معتقد فرصت‌های بهتری را برای رشته از نظر اعتبار هنجاری فراهم می‌کنند، در تضاد است. ۳ جنبه‌ای که پیش‌تر بدان‌ها اشاره کردیم با سه نهاد اصلی جامعه که در تحلیل حکمرانی بکارگرفته می‌شود، ارتباط می‌یابد.

این سه نهاد، ایالت<sup>۵</sup>، بازار و جامعه مدنی<sup>۶</sup> هستند (منظورش همون سه بخشی هست که تو مقاله بیان به عنوان سه بخش حکمرانی خوب در نظر گرفتیم: دولت، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد). **دولت**، اداره امور عمومی را از منظر تمرکز و کنترل یکپارچه ایجاد شده به وسیله مدیر اجرایی می‌بیند. **بازار**، آن را از منظر ارزش‌های بخش خصوصی و فرهنگ بازرگانی می‌بیند. **جامعه مدنی**، به دنبال این است که ببیند اداره امور عمومی از نظر دموکراسی در چه سطحی است و یا به عبارتی در پی آن است که تشخیص دهد میزان نفوذ کسانی را که تحت حمایت آن هستند، بر آن چقدر است. در جهت درک بهتر موارد پیش گفته جدول زیر را ببینید.

<sup>1</sup> sight metaphor's interpretive act

<sup>2</sup> visual direction chosen

<sup>3</sup> angle

<sup>4</sup> favored features sought

<sup>5</sup> state

<sup>6</sup> civil society

جامعه مدنی	بازار	دولت	
بوروکراسی نیازمند به دخالت عمومی مستقیم	تقلید از ارزش‌های بخش خصوصی	دستگاه‌های اداری تحت کنترل شدید	زاویه دید انتخاب شده
آیا امکانات جامعه برای هر دو گروه ضعیف و توانا در دسترس هستند؟	فرهنگ بازرگانی و تعداد زیادی از قراردادهای خارجی منعقد شده	قوه مجریه و بخش عمومی مشخص	ویژگی‌های مورد علاقه
باطور بالقوه، نفوذ را از همه جهات بپذیرد.	سیستم کارآمد، اصلاح شده و کوچک سازی شده	رهبری قوی بوسیله یک مدیر اجرایی قدرتمند	خروجی‌های مطلوب

چگونه یک دولت (ایالت) اداره امور عمومی را می‌بیند؟

جهت بصری انتخاب شده (زاویه دید)

دیدگاه ایالتی اداره امور عمومی، بر موضوع کنترل وابسته به مالک متمرکز است. اداره در خدمت اهداف مستقیم قدرت‌های اجرایی است و به عنوان ابزار در نظر گرفته می‌شود. این ابزار به طور دقیق از بالا کنترل می‌شود. اگر دولت در دست یک دیکتاتور بی‌رحم باشد، کنترل از طریق تهدیدها و عزل‌های دیکتاتورمآبانه شکل استبدادی به خود می‌گیرد. در یک دموکراسی این وضعیت بغرنج تر است؛ از این رو که قوانین و انتخابات باید مورد احترام باشند، مطبوعات آزاد باید مورد مدارا قرار گیرند و در آمریکا، جدایی بخش‌ها و قدرت‌ها از حکومت فدرال مرتبط گردند با آن. در یک چنین وضعیت دست و پا گیر، پر هرج و مرج و چنین سیستم پراکنده‌ای، قدرت اجرایی چگونه کنترل مرکزی را در دست دارد؟

علاقه‌مندی‌های مورد پیگیری (ویژگی‌های مطلوبی که در آن زاویه دید به دنبال آن هستیم)

در یک مرحله از قرن ۱۹، حزب سیاسی مسئول هماهنگ کردن روابط قانونی- اجرایی از طریق ترتیبات حزبی، و بهبود مشکلات سیاسی و اجتماعی از طریق دستگاه‌های سیاسی ایالتی و محلی در نظر گرفته می‌شد. پس از مدتی با از دست رفتن نفوذ احزاب سیاسی این مسئولیت کمتر شد و وظیفه متمرکز سازی قدرت بر عهده مقامات دولتی قرار گرفت. به عنوان یک پیامد از مراحل انباشته شده نسبت به طرح برنامه ریزی شده، به مرور، بروکراسی به عنوان متناظری برای انشعابات اجرایی دولت (قوه مجریه)، تحت هدایت مدیر ارشد اجرایی قرار گرفته است. بدون کنکاش در قانون اساسی، این وضعیت ساده در نظر گرفته شد. ادوین میس<sup>۱</sup> دادستان سابق آمریکا، بیان کرد که: «مدیریت دولت ایالات متحده، با این دامنه گسترده اش، وسعت زیاد و هزینه‌های فوق العاده، یک وظیفه دلهره‌آور برای هر رئیس جمهوری است». دادستان کل باید به طور خاص بداند که عبارت مدیر ارشد اجرایی در سندی که ما ایجاد کرده ایم نیست. در واقع، قانون اساسی کنترل‌های قضایی و قانونی

<sup>1</sup> Edwin Meese

متعددی را بر اداره تحمل می‌کند تا قدرت رئیس جمهور بررسی گردد. درست است که رئیس جمهور خودش مستقیماً فرمانده ارشد ارتش و نیروی دریایی را انتخاب می‌کند اما در حوزه مسایل مدنی چنین قدرتی ندارد.

(سیستم های انگیزشی به عنوان بهترین راه برای بخش دولتی دیده می‌شود. این سیستم یک فرایند صریح و روشن اندازه گیری عملکرد است که اهداف مدیران تعیین شده و سپس از آن پاداش در توافق با آنها چگونه در دستیابی به این اهداف است. در همین حال، انتظار می‌رود اعضای عمومی به دنبال رضایت ترجیح شخصی از طریق اعمال انتخاب های منطقی باشند. راه اصلی این است که، با توجه به چشم انداز بازار، که پیچیده است، می‌توان اقدام جمعی را با کارایی اقتصادی و هزینه های معامله حداقلی انجام داد. اگرچه سیاست های عمومی و دولت کاملاً به بازار کاهش می‌یابد، اما آنان ارزش بازار را تا جایی که ممکن است جامع در نظر می‌گیرند. (جانستون ۲۰۰۰؛ پولیت ۱۹۹۳). ویژگی های مورد علاقه مدل نهادی از این گونه مدیریت عمومی، شرکت های تجاری است. ویژگی های مورد علاقه به دنبال آخرین ایده های به تصویب رسید در مدیریت شرکت های بزرگ و سازمان است. بخش غیر منطف دولت در جمع قوانین فرو رفته و با عادات ریسک گریز انحصار به خواب رفته که جایگزینی از "اتاق مدیریت" دنیای کسب و کار است که در آن رهبران نوآوران و مایل به شکست برجسته می‌شوند. سازمان به تغییر مداوم به خاطر خود و به تشریفات برنامه ریزی استراتژیک شفاهی توسط آخرین کلمات اختصاری اصلاحات متعهد است. علاوه بر تقلید از فرهنگ و فن آوری شرکت، دولت خواستار برون سپاری بسیاری از کارهای خود به آن نهاد ها کار می‌کند. مدیریت عمومی سنتی ناکارآمد، متورم، غیر منطف، و از مد افتاده دیده می‌شود. با این حال، مدیران از رده خارج مصرف کنندگان مشتاق از دکتین مدیریت می‌باشند که توسط مربیان کسب و کار و مشاوران به فروش رسیده است. در حالی که موج ضد مالیات، ضد قانون، احساسات نئولیبرال و جهان نیازمند بخش عمومی کاهش یافته است اما بودجه آن به منظور پرداخت هزینه های خرید در حال رشد افزایش می‌یابد. اگر چه این بحث به اندازه کافی قانع کننده به نظر می‌رسد، اما جدا کردن این دسته از شهروندان از دیگران در جامعه مدنی که به همان ادعا تمایل دارند، سخت ایت مدیریت عمومی سنتی ناکارآمد، متورم، غیر منطف، و از مد افتاده دیده می‌شود. با این حال، مدیران از رده خارج مصرف کنندگان مشتاق از دکتین مدیریت می‌باشند که توسط مربیان کسب و کار و مشاوران به فروش رسیده است. در حالی که موج ضد مالیات، ضد قانون، احساسات نئولیبرال و جهان نیازمند بخش عمومی کاهش یافته است اما بودجه آن به منظور پرداخت هزینه های خرید در حال رشد افزایش می‌یابد. در پایان روز، به نظر می‌رسد یک بوروکراسی بزرگ هزینه بر و بی منطق مشکل خوبی باشد. چگونگی دید جامعه مدنی به مدیریت عمومی و ویرال برگزیننده جامعه مدنی است و علاقه مند به کنترل و اصلاح با توجه به مدیریت عمومی است. اما نگرانی اصلی آن باز کردن آن تا مشارکت عمومی مستقیم است. انتقال تکنیک های از مدیریت - کسب و کار به دولت مزایای خود را دارد. انعطاف پذیری افزوده (شده)، آزادی عمل بیشتر مدیریت، توجه بیشتر به ارزیابی و علاقه زیاد به رضایی کردن مشتریان (خدمات گیرنده) می‌تواند مفید باشد. باین حال، اتخاذ همه ی فرهنگ کسب و کار با خصلت خدمات عمومی و منافع عمومی ناسازگار است. کارآفرینی که قواعد

را زیر پا می‌گذارد و ریسک کردن را تمجید می‌کند می‌تواند توهینی برای قانون و برخورد سهل انگارانه با پول مالیات‌دهندگان باشد. دادن پاداش به مدیران موجب بروز رفتار خودپسندانه بجای انسان دوستانه می‌شود. ارزیابی عملکرد تنها با توجه به اهداف کمی و یا ارزیابی مقایسه‌ای اقتباس شده، به یک فرایند ارزیابی اریب منجر می‌شود که ارزش های غیرقابل سنجش (کمی شدن) مانند عدالت، انصاف، و نجابت کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. محدود کردن واحدهای مدیریت (عمومی) به اهداف بازدهی (اثربخشی) که از قبل تعیین شده است این ادعا را دارد که کارهای بخش دولتی در حوزه خودکفا انجام می‌شود مانند یک کارخانه که تمام متغیرها تحت کنترل است. پیگیری خودکار آخرین اصلاحات سراسری مدیریت که توسط خبرگان تجارت کسب و کار شروع شده بی‌اعتنایی به بینش‌های اکتشافی کارکنان است که می‌تواند به صورت منحصر به فردی برای یک موسسه مفید باشد. مشکل دیگر دیدگاه بازار تعصب در حمایت از برون‌سپاری کسب و کار به جای حمایت از توانمندی‌های درون‌سازمانی است. چنین فعالیت حیاتی مانند برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها و پرورش و اجتماعی کردن نیروی کار نباید با قرارداد به بیرون از سازمان واگذار شود. نیروهای مسلح اجرای قانون (انتظامی) در مکان‌های عمومی و فعالیت‌های نظامی در مناطق جنگی نیز نباید واگذار شود. بدیهی است، روند مدیریت به‌خودی‌خود نباید برون‌سپاری شود، اما اغلب این اتفاق می‌افتد. ممکن است اساسی‌ترین عیب این دیدگاه این است که فکر و ذکر شدن، سرود اثربخشی (بهره‌وری) بخش خصوصی، الزامات هدفمند دولت را برآورده نمی‌کند. این طبیعت بخش عمومی است که به دنبال اهداف متعدد و متنوع باشد که البته بسیاری از آن‌ها نمی‌تواند توسط سنجه‌های پولی تحت نظارت قرار گیرد. اگرچه ارزش و اهمیت اقتصاد، اثربخشی، و بهره‌وری در مدیریت عمومی بدیهی است لیکن یک محاسبه متفکرانه‌تر از هدف نیاز است.

#### بررسی دیدگاه جامعه مدنی

نقش مدیریت عمومی در ترویج عدالت و دموکراسی می‌تواند قابل توجه باشد در واقع همیشه قابل توجه بوده است. طبق قانون، بوروکرات‌ها باید با همه شهروندان برابر برخورد کنند، و برنامه‌های آن‌ها باید شامل اقدامات توزیع مجدد اقتصادی و بهبود اجتماعی ژرف و فراگیر باشد. در همان زمان، بوروکراسی عمومی میلیاردها دلار را به نفع ثروتمندان و قدرتمندان صرف می‌کند. بوروکراسی خود یک موسسه است که در درون یک فرهنگ سرمایه‌داری کار می‌کند. با توجه به این واقعیت، آیا مشارکت شهروندان می‌تواند مدیریت دولتی را دمکراتیک کند؟ پاسخ مثبت است، اما تنها در شرایط مناسب. محدودیتی برای چه میزان و چه زمان‌هایی اختیار می‌تواند به اشتراک گذاشته شود وجود دارد. در شرایط بحران، زمان حیاتی است، و دموکراسی شورایی واقعی غیرممکن است. در مسائل مشاجره‌های بزرگ، بحث و جدل ادامه‌دار ممکن است تنش را تشدید و کاری برای رسیدن به اجماع انجام ندهد. در نهایت، کسی باید تصمیم‌گیری کند و این وظیفه ناراحت‌کننده معمولاً به دوش مدیر دولتی که طبق قانون مسئول است، می‌افتد. موضوع دیگر این است که کلمه شهروند نه تنها شامل جغرفسونی حامی جمهوری بخشی بلکه شامل مدیرعامل هامیلتونی جمهوری تجاری نیز می‌شود. اگر مدیریت



عمومی اولی را به دایره تصمیم‌گیری خود دعوت کند، دومی نیز باید در اجازه ورود داشته باشد.. اما زمانی که این اتفاق بیافتد تسخیر، و نه مشاوره، می‌تواند رخ دهد. عموماً، بوروکرات باید به استفاده اختیارات قانونی فارغ از آن‌هایی که تحت تأثیر قرار می‌گیرند ادامه دهند.

جهت بصری جدید: حکومت رانی عمومی یکپارچه

در مجموع، مدیریت عمومی در بهترین حالت آن کنترل مجریان، اصلاح‌طلبان بازار، یا مدافع مشارکت در نظر گرفته (دیده) نمی‌شود. پس این رشته چگونه می‌تواند در همراهی با اهمیت اجتماعی و خودانگاره تحقق‌یافته خویش. بهترین شکل خود را توصیف کند(بیند)؟ نسخه خود من از طرز نگاه مطلوب در سه بخش که هر کدام مربوط به یکی از سه دسته از تجربه بصری که قبلاً به کاررفته است (به‌عنوان مثال، جهت بصری، ویژگی‌های موردعلاقه، و نتیجه موردنظر) ارائه‌شده است. جهت بصری ارائه‌شده، حکمرانی عمومی یکپارچه نامیده می‌شود که ممکن است به‌عنوان چارچوب بزرگ‌تر برای چشم‌انداز جدید این حوزه باشد. نهاد جدید در حال تسخیر حکمرانی شبکه‌های خود سازمانده می‌باشند که مجموعه آزاد سازمان‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه است که دارای منافع خط‌مشی مشترک، مبادله اطلاعات تخصصی و مذاکره اهداف مشترک هستند. آنان به‌صورت تعاملی به جای مدیریت‌شده خود را می‌سازند و با کمترین مقررات کار می‌کنند. با این وجود اعضای شبکه به‌صورت انفرادی یا با یکدیگر بخشی از برنامه‌های دولت را اداره می‌کنند. نتیجه چیزی می‌شود که دانشمند بریتانیایی رودز آن را "حکمرانی بدون دولت (حکومت)" نامید. سالامون (۲۰۰۰) بر این عقیده است که مدیریت دولتی از مدیریت مستقیم به استفاده از ابزار اجرای شخص ثالث تغییر شکل داده است و رهبری آن با مذاکره و ترغیب بجای دستور حاصل می‌شود. اما این نکته بسیار مهم، او هشدار می‌دهد که یک دولت قدرتمند و شایسته باید حضورداشته باشد تا مطمئن شود منافع بخش خصوصی مصلحت عامه را از دور خارج نمی‌کند.

حکمرانی و شبکه‌ها

با احترام به حکمرانی به‌عنوان صورت فلکی از بازیگران متفاوت، یک نکته (نقطه) اولیه باید ایجاد شود، که میزانی که نقش بخش عمومی در میان سازمان‌های خصوصی توزیع می‌شود به‌صورت گسترده متفاوت است. در بعضی از حوزه‌های خط‌مشی شبکه‌های بازیگران خصوصی پربار هستند برخلاف سایر حوزه‌ها که اداره‌ی (سازمان) دولتی یکپارچه در آن مسلط است. . مثال قسمت اول شامل بهداشت، رفاه عمومی، حفاظت محیط‌زیست و توسعه اقتصادی است در مقابل اداره مستقیم به‌وسیله سازمان دولتی در عملیات نظامی، سیستم پست، مدارس دولتی، اجرای قانون (انتظامی) و تنظیم و مقررات کسب‌وکار مهم‌تر است.

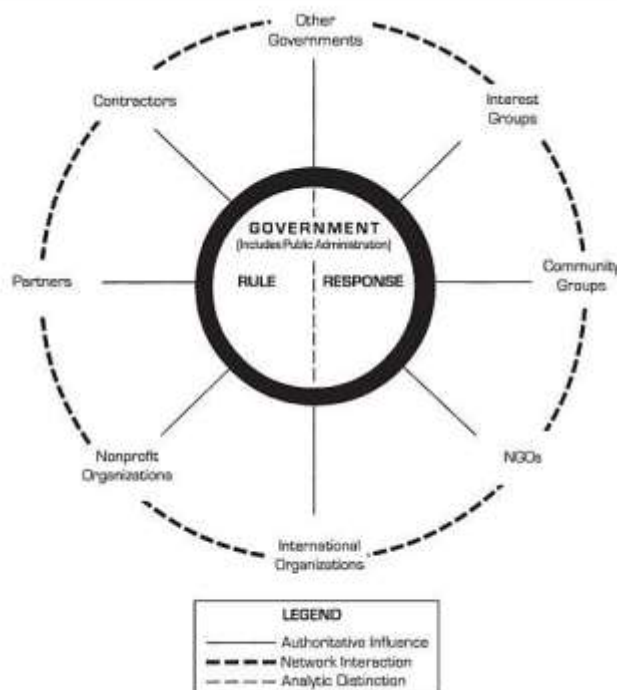


Figure 2 Integrated Public Governance

هرچند مدیران ممکن است مذاکره و ترغیب را در مقابل سایر اعضای شبکه به کار گیرند، آنها باید با این شعار (( همه باهم برابرند)) نگریده شوند. بنابراین سازمانها گره‌های ویژه شبکه‌ها هستند آنها باید مسئول و پاسخگوی عمومی باشند. حکومت و اداره (حکومت و دولت): در شکل ۲ حکومت دولتی یکپارچه کارکردی دوگانه از مسئولیت و پاسخگویی نشان داده شده است. فرآیند دولت دموکراتیک شامل تحلیل همیشگی از فعالیت این عناصر است. و در عمل به صورت یکپارچه و پویا ظاهر می‌شوند. قانون مسيردولتی افراد و امور را رسمی می‌کند. این بخشی از دولت است که اختیار قانونی را ممکن می‌کند. در حکومت مشروطه این اختیار و اقتدار تنها به مقامات دولتی شناسایی شده اهدا می‌شود که توسط بررسی قضایی و حقوق فردی محدود و مشخص شده است، و در جا و زمان اعتبار دارد که قانون تصریح کرده است. در سیستم شبکه‌ای دولت، نیروی ثابت و پایایی وجود دارد که فعالیت دولتی را اختیار مشروع می‌بخشد و آن را در مقابل مقامات مسئول پاسخگو می‌کند. بسیاری از نظریه پردازان انتقادی اداری و انسانی اصطلاح قانون را ناخوشایند می‌دانند بدلیل آنکه آن را توافق یکطرفه یا حتی کنترل مستبدانه می‌دانند. برداشت من از واکنش و پاسخ این است که، چون ما آن را مشاهده می‌کنیم، تعهد موازی و برابری به دموکراسی لیبرال و گفتگوی میان فردی را نشان می‌دهد. قدرت و اختیار از اجزای دموکراسی پاسخگوست، بدون



آن رویه‌های مطمئنی جهت حل مشکلات تعاملی نداریم، امنیتی برای زیردستان و شهروندان در مقابل قدرت نداریم و هیچ فرصتی برای جامعه جهت سروسامان دادن به مسائل ذکر شده وجود ندارد. از این رو کارکرد دوم، پاسخگویی، نقطه مقابل قانون است. آن ظرفیت تغییر و اصلاح واژه قانون در شرایط پیش‌بینی نشده و متغیر و یا هجوم ایده‌های جدید است. زمانی که سازمان‌ها قطب‌های این شبکه هستند، پاسخگویی دائما در تعاملات میان بازیگران این شبکه رخ می‌دهد. در روابط میان بنگاه‌ها با شهروندان و گروه‌ها، پاسخگویی چنین است که خاصیت تراوش شده دارد و از تسخیر و نفوذ جلوگیری شده است در حالی که اصطلاح بده و بگیر (بده-بستان) در محل دادرسی، مانند کمیته‌های مشورتی و فعالیت‌های برنامه‌ریزی مشترک رخ می‌دهد. به کارگیری دستگاه‌های مشاوره‌ای امین این پیغام را می‌رساند که دولت در نقش پاسخگویی خودش بسیار خوب عمل کرده و وظیفه پاسخگویی خود را جدی گرفته است. در مفهوم گستره، پاسخگویی به تعاملات سازگاری که بوروکرات هرروزه در دولت بوروکراسی آن را تجربه می‌کند اشاره دارد. این پاسخگویی در مقابل سیاست‌های مقامات منتخب، قوانین تصویب شده توسط قوه مقننه و تصمیماتی که توسط دادگاه‌ها گرفته می‌شود، است. این پاسخگویی در مقابل مباحثات رسانه‌ها و نتایج انتخابی نیز می‌باشد. نمونه پاسخگویی نمایشی زمانی است که رهبر و حزبی نتواند دوباره انتخاب شود و رژیم جدید به قدرت می‌رسد. قانون و پاسخگویی توسط مقامات منتخب، و مقامات قضایی اجرا می‌شود. نکته اصلی اینجا این است که خدمتگزاران مردم و سازمان‌هایشان به طور عمیقی هردو درگیرند. در حقیقت مواردی که در مدیریت دولتی وجود دارد مهم است. به عنوان مثال تصمیماتی که توسط کمیسیون ارتباطات فدرال در خصوص زبان تند و برهنگی که در رادیو و تلویزیون در خصوص صنعت سرگرمی وجود دارد، گرفته می‌شود، مانند تصمیم‌گیری‌های برنامه‌های پورنوگرافی توسط دیوان عالی ایالت متحده اتخاذ می‌شود. پروژه‌های ساخت و ساز بزرگراه‌ها توسط بخش دولتی حمل و نقل همانند مشوق‌های مالیاتی و پروژه گوشت خوک توسط قانون‌گذاران تصویب می‌شود. پاسخی که به ۹/۱۱ توسط دپارتمان پلیس و آتش‌نشان نیویورک ارائه شد تصویر پررنگ‌تری در ذهن مردم نسبت به تلاش‌های بی‌وقعه ریاست جمهوری در پیدا کردن بن‌لادن و القاننده. ظهور جنبش‌های زیست محیطی نتیجه تشویق سیاستمداران به تنهایی نبود، و دهه تحقیق، پژوهش و طرفداری توسط سازمان‌های دولتی بوده است. جای بحث دارد که بیشتر قوانین و پاسخگویی‌ها توسط مقامات دولتی و سازمان‌هایشان به کار گرفته شده است. روزانه پلیس‌ها و آتش‌نشانان در خیابان‌ها و کارکنان اجتماعی در ادارات رفاه اجتماعی تصمیماتی را می‌گیرند که زندگی میلیون‌ها نفر از مردم راتحت تاثیر قرار می‌دهد. مدیران جلسات رسیدگی کرده، درخواست‌ها را شنیده، قوانین را وضع کرده که در مقابل حرفه‌ها، صنایع، اتحادیه‌ها و مالیات‌دهندگان مسئول و پاسخگو هستند. روشی که موسسات توسط آن برنامه‌ها را طراحی کرده، مشتریان را تعریف، بودجه را تخمین زده، اولویت‌ها را مشخص کرده، کارکنان را آموزش می‌دهند و با شهروندان مکالمه می‌کنند جریان ثابتی از قانون و پاسخگویی را شکل می‌دهند. می‌توان ادعا کرد دولت بوروکراسی بیشترین ظرفیت قانون و پاسخگویی را دارد. به عبارت دیگر، لیستی از قابلیت‌هایی اصلی که نیاز هست رو لیست کردم؛ قدرت سیاسی، منابع مالی، اختیار قانونی، مهارت تکنیکی، دانش حرفه‌ای (

تماما نیاز هست برای قانون) بعلاوه، ارتباط با انتخابات، ترکیب نماینده، پاسخگویی بیرونی، مشتاق تغییر و پذیرش مشارکت (لازم و مهم جهت پاسخگوبودن). تجزیه و تحلیل قیاسی من نتیجه گیری می کند که قوه مقننه، احزاب، گروه‌های ذینفع، مطبوعات، بروکراسی، پیمانکاران و سازمان‌های غیرانتفاعی تمام قدرت و پول دارند.

مشخصه مطلوب جدید: خط سیر ماموریت سازمان

جنبه دوم چشم‌انداز من برای مدیریت دولتی روی موسسات اصلی و نخستین مدیریت دولتی، سازمان دولتی است. ویژگی‌های مطبوع حس قوی از ماموریت‌های سازمانی هستند که همراه تعهد زیاد به مسیر دستیابی به این رسالت و ماموریت عجین شده است که من آن را مسیر می‌نامم. این بخش از چشم‌انداز توسعه مفهومی است که همکاران من در ویرجینیا تک و من که در سال ۱۹۸۲ بسط داده و در ۱۹۹۰ منتشر کردیم. ما آن را چشم‌انداز سازمان نامیدیم، یکی از چند ایده موجود در مقاله که به عنوان بیانیه بلک‌اسبورگ شناخته شد. براساس این دیدگاه آژانس‌های دولتی امریکایی باید انباشتی از دانش تخصصی، تجربه تاریخی، بررسی نگرش و اجماع داشته باشند، درجایی که منافع عمومی در این حوزه‌ها قرار گرفته است. باهم، این ویژگی‌ها یک گردش‌نما یا مرکز گرانشی را ایجاد می‌کنند که رفتارهای حرفه‌ای را هدایت می‌کند. سازمان‌ها سهم خودشان با محیط بیرونی را با مشارکت در مباحث قدرت، مشروعیت و منابع با سایر بازیگران صحنه حفظ می‌کنند. تاثیر منفی این مبارزه تمایلات عمومی فرهنگ امریکایی به بدنام کردن بروکراسی دولتی است. من به طور دقیق این ایده‌ها را توسط شرح دقیق مخزن سازمان و کارکرد گردش‌نمای آن که تحت عنوان؛ ماموریت سازمان و درگیری سازمان به سیستم سیاسی که تحت عنوان ماموریت مسیر مطرح شده است، بیان خواهم کرد. شکل ۳ مربوطه به هر دو است.

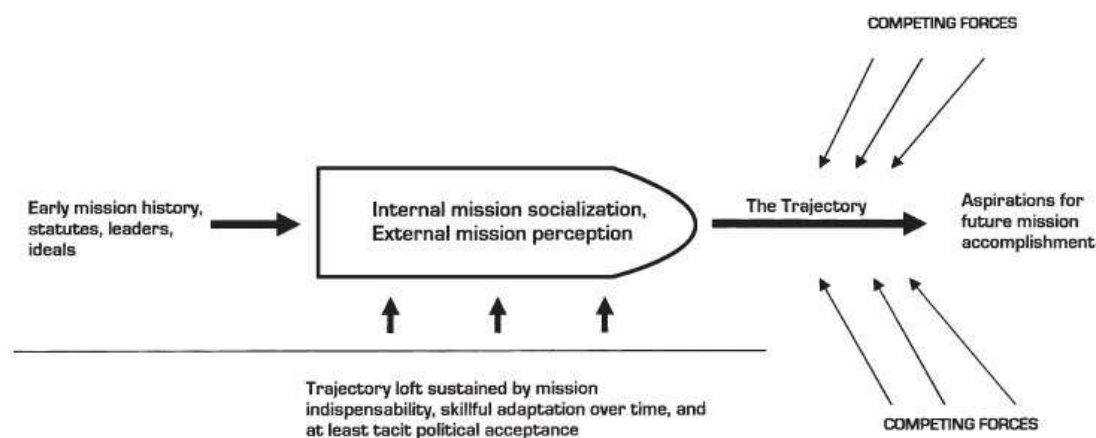


Figure 3 The Mission Trajectory

## مفهوم مأموریت

منظور از مأموریت همان بیانیه داغ اهداف که بر دیوار اداره نصب شده، نیست و نیز به آنچه طرفداران بازسازی می‌گویند (دولت برخاسته از رسالت) اشاره ندارد، آن‌ها به اجتناب از قوانین محدودکننده رفتار و پذیرش انعطاف‌پذیری کارآفرینی<sup>۱</sup>، معتقدند بلکه منظور از مأموریت، همان سیستم باور عمیق فرهنگی است که به نهاد عمومی جان می‌بخشد. برخلاف شرکت تجاری که به دنبال اهداف مالی و برندهای باارزش است و نیز برخلاف سازمان‌های غیرانتفاعی که نامش مظهر علت وجودی آن است، رفتن به فراسوی بازاریابی، به سازمان عمومی روح و قوت می‌بخشد. نزد بنیانگذاران توسط همین میراث است که سازمان هویت خویش را تشکیل داده و می‌تواند به سوی آینده، پیش برود. بعنوان مثال ریشه‌های سازمان خدمات پارک ملی را می‌توان در علائق جان میور به سنگ‌های زد و کشف آن دره مشهور توسط پائول، یافت.

هدف‌گیری اصول مبنایی مأموریت در دو مسیر مختلف، برای دو دسته از مخاطبان، سومین جزء مأموریت است. در مسیر داخلی به دنبال جامعه‌پذیر نمودن نیروی کار هستیم که خود مشمول کارکنان بلندمدت است (همان انتصاب‌های سیاسی). این انتقال داخلی فرهنگ (به کارکنان) از طریق ارتباطات برخاسته از انتظارات حرفه‌ای مانند؛ انتشار تجهیزات، سایت‌های کاری، لباس‌های کار یک دست، قرارگرفتن در معرض مصنوعات<sup>۲</sup> سمبلیک یادبودها و بناهای یادبود<sup>۳</sup> انجام می‌گیرد. مخاطب در مسیر خارجی خارج از دنیای توجهات ماست و با استفاده از ابزارهایی مانند؛ کنفرانس‌های مطبوعاتی، توسعه رسانه، معرفی سازمان‌های حرفه‌ای، تورهای عمومی، موزه‌ها و برنامه‌های دواطلبانه سازمان، قابل دسترس است.

## مفهوم مسیر<sup>۴</sup>

در درون یک مسیر سازمان از ریشه‌های گذشته خود به سمت آرمان‌هایی<sup>۵</sup> برای تکمیل آینده، در حرکت است و در این مسیر با مخالفت‌هایی از طرف موانع و نیروهای رقیب سیاسی که توسط محیط تحمیل شده و فراتر از کنترل آن هستند، روبرو می‌شود. تا حدودی این رقابت از ماهیت متقاعدکننده مأموریت و نیروهای پیش‌برنده (که سازمان را سمت آینده پیش می‌برند) نشأت می‌گیرد. هنوز تداوم بر روی این مسیر به هیچ وجه تضمینی نیست. قدرت مورد نیاز برای نگهداشت سازمان در مسیر فوق نتیجه اهمیت ذاتی مأموریت، مهارت تغییر پی‌درپی مسیر متناسب با اقتضائات زمان و رهبری سیاسی که از مأموریت سازمان حمایت، است. لازم به ذکر نیست که جامعه آکادمیک بر اساس مسائل برخاسته از این تصور، دچار تفکیک و تقسیم شده است. طرفداران دوگانگی سیاست- اداره (مدیریت) نیاز به قدرت را نمی‌پذیرند. دیدگاه سیاستمداران

<sup>۱</sup>. entrepreneurial

<sup>۲</sup>. artifacts

<sup>۳</sup>. monuments

<sup>۴</sup>. Trajectory

<sup>۵</sup>. aspirations

مدیریت دولتی ایده "مسیر" را به عنوان پذیرش انحراف از خط مدیریت می بینند. بطور کلی دانشمندان علوم سیاسی، بروکراسی قدرتمند یا نیمه مستقل را تهدیدی برای دموکراسی انتخاباتی<sup>۱</sup> می دانند. کتاب اخیر در مورد تاریخچه مدیریت دولتی برخورد زیرکانه ای با این نکته داشته و استدلال می کند که استقلال بروکراتیک زمانی رخ می دهد که یک سازمان بخاطر تخصصش شهرت منحصر به فردی کسب نموده و سپس ائتلاف سیاسی حمایت گری را برای خویش تجهیز می کند. البته توسعه و پیشرفت مداوم مسیر به سازگاری ان(مسیر) با خواسته های مقامات منتخب بستگی دارد. خلاقیت و حسن نیت مدیران(تلاش برای دستکاری بروکراسی)، نباید به نقض صریح و روشن انتظارات مدیران و قانون گذاران منتخب منجر شود. خوشبختانه شواهد زیادی نشان می دهد که این موضوع بطور کلی رخ نمی دهد(گودسل<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴). در عین حال این احتمال وجود دارد که این امتیاز بزرگ جلوه کند اگر کار مدیران سیاسی را تعمق مداوم بر موضوع حفظ یا تغییر همه سیاست های عمومی موجود تصور کنیم.

### یک پیامد دلخواه جدید: اعتماد عمومی

در قسمت سوم و نهایی نسخه‌ی جدید مدیریت عمومی، موضوع اصلی، چهارچوب یا موسسات چشم‌انداز نیستند، بلکه موضوع اصلی، هدف است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، پایان مدیریت عمومی معمولاً توسط سایر افراد تنظیم می‌شود. مقامات منتخب، منصوبین سیاسی، هیئت مقننه، و قاضیان از طریق قوانین، سفارشات، یادداشت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها تعیین می‌کنند که مدیران چه باید بکنند. سایر عوامل، همچون لابی، فعالان، کارشناسان و مطبوعات تلاش می‌کنند مدیران را متقاعد کنند که چه کنند. این مجموعه‌ی جهت‌گیری خارجی، مدیران را در موقعیتی قرار می‌دهد که ابزاری برای استفاده‌ی دیگران باشند. ارتدکسی فکری خود این عرصه توافق دارد که: سازمان‌ها برای اجرای سیاست، اعمال قانون، نیل به اهداف و انجام کاری که به آنها محول شده است وجود دارند.

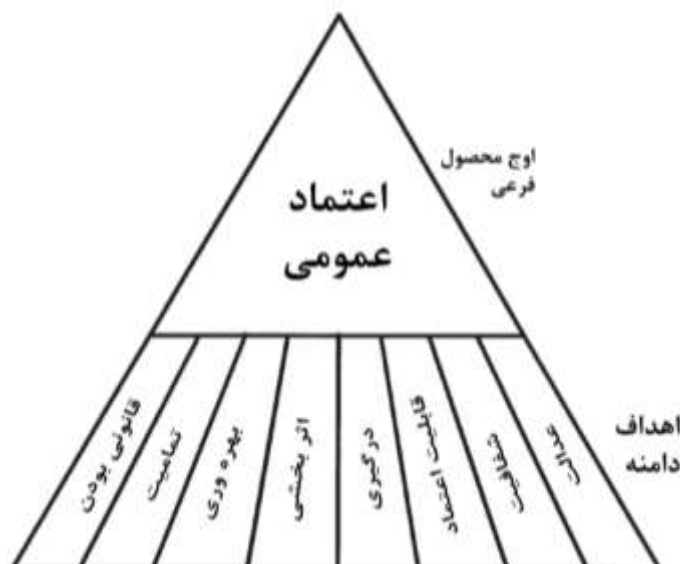
زمان آن رسیده که عرصه به خود و دیگران یادآوری کند که مدیریت چیزی ویرای یک ابزار است. مدیریت یک دارایی اجتماعی در هسته‌ی حکومت دموکراتیک است. مسئول مأموریت کنونی است که نیازهای طولانی مدت جامعه را برطرف می‌کند. علاوه بر این، مدیریت به عنوان یک محصول جانبی تجمعی کار روزانه‌ی خود، کمک‌هایی حیاتی به جامعه می‌کند که ناشناخته باقی می‌مانند. چیزی که دوست دارم در این جا خاطر نشان و پررنگ کنم، این است که هنوز یکی از عواقب باقی مانده ولی حیاتی فعالیت‌های مدیریتی شامل ساخت و حفظ سطح اعتماد عمومی در حکومت است که دموکراسی را ممکن می‌سازد. همچنان نکته‌ی کلیدی در اینجا این است که درک موفق آنها در طول زمان، حس کلی اعتماد عمومی در

<sup>1</sup> . electoral democracy

<sup>2</sup> . Goodsell

حکومت را تقویت کرده است. چیزی که هیچ کس از مدیریت‌ها نخواستند است. به نظر بنده، می‌بایست این را به عنوان اوج کوه هدف خود در نظر بگیریم.

اشاره به مثال‌هایی از حکومت‌هایی در سرتاسر جهان که در آنها فساد، اتلاف، بی‌کفایتی، و طرفداری شایع است، این نکته را منفی کرده است. متأسفانه، این کاستی‌ها همگی بسیار رایج هستند و سبب می‌شوند حکومت‌های خوب، به هدف نخست سازمان‌های توسعه‌ی بین‌المللی تبدیل شوند. امروزه مردم به دلیل تاثیرات روزانه‌ی حکومت، هیچ‌گونه اعتمادی به آن به صورت یک کل ندارند.



در نظر اول، آمریکا هم دچار فقدان پایه و اساس اعتماد عمومی است. اعتماد در نظرسنجی دولت، که به صورت دوره‌ای توسط سازمان‌های رای‌گیری انجام می‌شود، معمولاً نمرات متوسطی را نشان می‌دهد. دانشجویان مدیریت عمومی گاهی این‌ها را به عنوان شاخص‌های فقدان ایمان در سازمان‌های حکومتی تفسیر می‌کنند، زیرا بروکراسی هدفی سنتی در فرهنگ مردمی ماست. هنوز همان آمریکایی‌هایی که به نظرسنجی‌های اعتماد پاسخ می‌دهند، می‌گویند که به سیستم سیاسی دموکراتیک‌شان مفتخر هستند. چگونه می‌توانیم با این ایمان دموکراتیک با تصویر مردمی کم بروکراسی آشتی کنیم؟

حدس من به شرح زیر است: اول، رتبه‌های اعتماد حکومتی ملی با توجه به شهرت رئیس جمهور وقت، وضعیت کنونی اقتصاد و درجه‌ی بن‌بست در کنگره بالا و پایین می‌شود. این نوسانات ارتباط کمی با مدیریت دارند. دوم، یک شاخص خلاف نظر شهروندان از بروکراسی وجود دارد: نظرسنجی‌هایی که راجع به تجربه‌های شخصی مستقیم در سازمان‌های اجرایی پرسش می‌کنند. این‌ها یک نسبت ثابت دو-سوم تا سه-چهارمی پاسخ مطلوب را نشان می‌دهند. با این حال، برخلاف عدم اعتماد به سیستم، آمریکایی‌ها معمولاً از طریقی که با آن‌ها رفتار می‌شود، ناراضی نیستند.

سوم، این تجربه‌ی مستقیم مطلوب به دلیل حضورشان در فرهنگ شرکت خصوصی فردگرایی ما، عقاید ضد بروکراسی غریزی را در جمعیت فسخ نمی‌کند. در یک سطح انتزاعی، آمریکایی‌ها همانند همیشه، به طریقی که نشان‌دهنده‌ی بی‌میلی است، به استفاده از واژه‌ی بروکراسی ادامه می‌دهند. به علاوه، سهم دولت در اعتماد عمومی به سمت غیر محسوس بودن تمایل دارد زیرا اغلب کمک‌های آن در سطح معمول یا پایین‌تر از آن قرار دارند. با وجود آن‌که تعداد زیادی از میلیون‌ها اقدامات قانون و پاسخ با صداقت معقول و اعتماد صورت گرفته‌اند، تعاملات مردم با دولت عموماً قابل پیش‌بینی و تنظیم شده هستند. تنها در موارد نادری است که پوشه‌ی بروکراسی گم شده باشد، بازرسی حکومت تاخیر داشته باشد یا یک افسر پلیس نسبت به این‌که آیا شهروندان اصلاً به دولت عمومی فکر می‌کنند، بی‌اعتنا باشد. در آن زمان، البته، تفکر آن‌ها قطعاً منفی است. در سال ۱۹۹۵ زمانی که بین رئیس جمهور و کنگره اختلافی پیش آمد، سبب شد بیش‌تر قسمت‌های دولت فدرال تعطیل شود، جمعیت بسیار از این شکست ناآشنای شالوده‌ی خاموش دولت که سیاست‌مداران مجبور به عقب‌نشینی شدند، شوکه شده بود. علی‌رغم شکست عمومی در توجه و اعتباربخشی به مدیریت عمومی، این عرصه هرگز نباید در تلاش برای بهبود سطح عملکرد از تلاش بازماند. سهم دولت در اعتماد عمومی، هرچند مخفی و معمول باشد، هرگز نمی‌تواند کافی باشد. پیشرفت در راستای فهم تمامی اهداف دامنه‌ی مدیریت عمومی می‌بایست دغدغه‌ی همیشگی این عرصه باشد. کمک به حمایت از منافع محبوب زندگی در یک دموکراسی آزاد، یک خواسته‌ی متعالی است که پایانی ندارد.

### چشم‌اندازی جدید برای مدیریت عمومی

چشم‌اندازی جدید برای مدیریت عمومی که در این مقاله پیشنهاد می‌کنم این است که این عرصه را از منظر خودش بررسی کنیم نه از سایر مناظر. این چشم‌انداز این پیشنهاد را رد می‌کند که مدیریت عمومی به تنهایی اجرای اصلی را بر عهده دارد. از این‌که به مدیریت عمومی به عنوان یک شبه‌بازار تجارت غیربازرگانی نگاه کند، خودداری می‌کند. این چشم‌انداز جدید، مشورت با شهروندان را در زمان مناسب توصیه می‌کند ولی اجازه نمی‌دهد تصمیمات آن توسط علایق خصوصی کنترل شود. از مدیریت عمومی خواسته شده تا خود را به عنوان یک شرکت‌کننده‌ی اصلی در زندگی دموکراتیک ببیند. سازمان‌های این چشم‌انداز، مسئولیت‌های بااهمیتی را برای مهار شبکه‌های دولت متحمل می‌شوند. آن‌ها شامل موتورهای



عظیم قانون و پاسخ در حکومت می‌شوند و تنها ابزار دولت‌مردان نمی‌باشند. آن‌ها فرهنگ‌های ماموریت را که می‌توانند در داخل متحرک و در خارج توانمندساز باشند، حفظ می‌کنند. از همه مهم‌تر، شاید، موفقیت آن‌ها به ساخت و حفظ اعتماد عمومی در زمینه‌ی دموکراسی کمک کند. زمان آن رسیده که مدیریت عمومی خود را از نظر مفهومی و هنجاری اثبات کند. اگر این عرصه چشم‌انداز خود را برای آینده ترسیم نکند، هیچ کس دیگری هم این کار را نخواهد کرد. و اگر چنین نشود، همان‌طور که قرن جدید گسترش می‌یابد، حس خودارزشی عرصه و اهمیت تصویر به افول ادامه خواهد داد. این برای همه زیان‌بار خواهد بود.