



به نام خدا

چالش های مدیریت دولتی در ایران

بخش نهم

فصل هفتم: جابه جایی مدیران در بخش دولتی

تلخیص: سیده هدی شمس



فصل هفتم: جابه‌جایی مدیران در بخش دولتی

مقدمه

یکی از حوزه های مدیریت دولتی اداره امور تطبیقی است که در آن نظریه پردازان نظریه ها، مدلها و چهارچوبهای متفاوتی تدوین کرده اند تا با آنها بتوانند رفتار نظامهای مدیریت دولتی کشورها را تبیین کنند، هرچند کانون مقایسه یا تطبیق در گذر زمان شکلهای متفاوتی (حکومت، نظام سیاسی، رژیم سیاسی، دیوان سالاری و...) به خود گرفته است.

برای مثال، فردریگز مدل جامعه منشوری را برای تبیین رفتار کشورهای جهان سوم و سالا مدلی را برای تبیین و توصیف رفتار نظام اداری این کشورها طراحی کرده اند (فقیهی و دانائی فرد ۱۳۸۵). در این فصل، برای تبیین رفتار نظام مدیریتی کشورهای جهان سوم، نظریه جابه جایی مدیران دولتی مطرح شده است. برعکس مدل منشوری فردریگز که مدعی است بوم شناسی مدیریت دولتی رفتار خاصی را بر مدیریت دولتی تحمیل می کند، این نظریه چنین استدلال می کند که تصدی پستهای مدیریتی، در آغاز شکل گیری یک نظام سیاسی، بوم شناسی نظام مدیریتی کشور را شکل می دهد. در این نظریه، واحد تحلیل «تغییر در پستهای مدیریت دولتی» است که با مطالعه آن در کشورهای جهان سوم نظریه جابه جایی مدیران دولتی مطرح شده است. هرچند تاکنون درباره واژه نظریه تعاریف متعددی عرضه شده است (دوبین، ترجمه دانائی فرد ۱۹۷۸ و دانائی فرد ۱۳۸۳)، این تعریف مبنای این فصل است که نظریه نوعی توصیف، تبیین و بازنمایی منسجم از پدیده مشاهده شده یا تجربه شده است. برای نظریه پردازی - چه در سطح کلان، چه در سطح میانهو چه در سطح خرد - دو رویکرد کلی رایج است که عبارت اند از: رویکرد استقرایی و رویکرد قیاسی.

در این فصل، با اتکا بر رویکرد استقرایی، راهبرد استدلال استعاره ای مبنای شکل گیری نوعی نظریه با نام «نظریه جابه جایی مدیران دولتی» قرار گرفته است که رفتار نظام مدیریت دولتی در برخی از کشورهای جهان سوم را تبیین می کند.



نظریه منشوری فردریگز

در حوزه اداره امور عمومی تطبیقی، نظریه یا مدل منشوری- ساللا، که فردریگز آن را مطرح کرده است، جامع ترین نظریه درباره نظامهای اداری کشورهای جهان سوم است. فردریگز درصدد طرح یک نظریه بود که به مدد آن بتواند مسائل اداری کشورهای در حال توسعه را تبیین کند.

به زعم فردریگز، کشورهای جهان سوم دارای جامعه منشوری اند، که در آنها سنت و تجدد، قدیم و جدید، و متخصص و کلی دان با یکدیگر همزیستی دارند. او این گونه جوامع را دارای این ویژگیها می داند:

ناهمگونی: جامعه منشوری ساختارهای ناهمگونی دارد که در کنار هم قرار دارند.

صوری بودن قانون: به گفته فردریگز، صوری بودن قانون اشاره به این نکته دارد که بین هنجارها و اعمال، بین توصیفها و تجویزها، و بین قدرت رسمی و قدرت مؤثر نوعی شکاف و فاصله هست.

مدل ساللا

در نظریه منشوری فردریگز برای تبیین رفتار نظام اداری کشورهای جهان سوم (به منزله یک نظام فرعی از جامعه) از واژه «ساللا» (واحد شکل دهنده دیوان سالاری در کشورها) استفاده می کند؛ همان طور که از واژه «اتاق» برای نظام فرعی اداری جامعه متراکم و واژه «دفتر» در جوامع تفکیک شده استفاده می کند.

ساللا واژه ای اسپانیایی است که تاکنون برای آن تعاریف متفاوتی (مانند دفتر دولت، همایش مذهبی یا یک اتاق) مطرح کرده اند.



فردریگز ویژگیهای سالانه یعنی واحد تحلیل جامعه منشوری را به شرح زیر مطرح می کند: خویشاوندمحوری: در جامعه منشوری خویشاوندمحوری و دوست بازی کارکرد غالب در انتصابات افراد در پستهای اداری است. اعضای یک خانواده و بستگان آنها در استخدام و دیگر موضوعات اداری ارجحیت دارند.

هنجارهای ناهمگون و نبود اجماع: در جامعه منشوری، مردم به ارزشها و هنجارهای متفاوتی پایبندند که این امر به بروز تفاوتی در جامعه می انجامد. همچنین، اندیشه های سنتی و مدرن با یکدیگر در تضاد است. در پی این همپوشانی، تصمیم گیری پیچیده تر می شود.

چند قبیله گرایی: در جامعه منشوری، گروههای نژادی، مذهبی و قومی متفاوت در کنار یکدیگر زندگی می کنند.

از آنجا که فردریگز در نظریه اش به تأثیر متقابل مدیریت دولتی در بوم شناسی و تأثیر بوم شناسی در مدیریت دولتی توجه ندارد، در نظریه جابه جایی مدیران دولتی این امر مدنظر قرار می گیرد. واحد تحلیل در نظریه فردریگز برای تبیین مسائل اداری بوم شناسی مدیریت دولتی است و نگارنده در نظریه جابه جایی مدیران دولتی بوم شناسی ملی و بین المللی مدیریت دولتی را مبنای فرضهای اصلی نظریه خود و «جابه جایی مدیران سیاسی و دولتی» را واحد تحلیل خود برای تبیین بوم شناسی ملی (فضاهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) قرار داده است. در نظریه جابه جایی مدیران دولتی، نظریه پرداز مدعی است که «جابه جایی مدیران دولتی» (به صورت دست به دست کردن پستهای سیاسی و دولتی) بوم شناسی مدیریت دولتی (فضاهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و همچنین نظام اداری کشورهای جهان سوم را تبیین می کند؛ یعنی، از سویی، جابه جایی مدیران دولتی سبب شکل گیری نظامهای اقتصادی و سیاسی خاصی می شود و از سوی دیگر، مدیران دولتی خاصی با ویژگیهای خاصی شکل می گیرند.

نظریه جابه جایی مدیران دولتی رفتار مدیریت دولتی را در بسیاری از کشورهای جهان سوم تبیین می کند همان طور که مدل منشوری فردریگز چنین می کند.

جایگاه شناختی استعاره در نظریه پردازی

استعاره: به مثابه شیوه تفکر

فرایند ساخت نظریه های علمی اساساً از دیگر شیوه های تولید دانش متفاوت نیست (رید ۱۹۹۰: ۳۰): گفتمان علمی در تلاش برای عینیت بخشی به واقعیت بر سازه های نمادین استوار است که معانی ذهنی و شیوه های نمادین درک جهان را در بردارد (مورگان ۱۹۸۸: ۴۷۸). در واقع، زبان تمثیلی تصاویر ذهنی مهمی عرضه می کند که برای خلق دانش ضروری اند. استعاره ها تصاویر ذهنی قلمرویی خاص اند و بر پیش فرضهای پارادایمی استوارند. بدین ترتیب، استعاره ها (به طور عام تر) فقط نگاره های ادبی نیستند، بلکه نوعی «شکل ساختاری بنیادی تجربه» هستند که به کمک آن انسانها جهان را تسخیر، سازماندهی و درک می کنند.

نظریه پردازان در صورتی به مدیران و کارگزاران یاری می دهند که بتوانند آنها را به درک پیچیدگی اساس زندگی مدیریت دولتی و تا حدی شیوه های تثبیت شده بررسی پدیده های مدیریت دولتی ترغیب کنند. نکات ضمنی چنین دیدگاهی این است که مدیران و اندیشه ورزان باید به ارتقای هنر فهمیدن وضعیتهای اجتماعی (از طریق دامنه وسیعی از استعاره ها) تشویق و ترغیب شوند. بنابراین، استعاره نوعی شیوه تفکر و ابزاری ارزشمند برای نظریه پردازی محسوب می شود.

مفهوم مدیریت دولتی

در باب این موضوع که مدیریت دولتی چیست و چه کسانی مدیران دولتی قلمداد می شوند، نظریه های متعددی مطرح است (فردریکسون ۱۹۹۷ و رینی ۱۹۹۷)، ولی دو تعریف زیر به نظر متداول تر می آیند: مدیریت دولتی عبارت است از سازماندهی و مدیریت انسانها و سایر منابع برای تحقق اهداف دولت

نظریه چرخش نخبگان

اندیشمندان در باب نظریه چرخش نخبگان فراوان سخن گفته اند. مقاله ها و آثار علمی متعددی در این زمینه هست، اما گاتاموسکا در کتاب بحث برانگیز خود با عنوان طبقه حاکم می نویسد: «در کلیه جوامع (از عقب مانده ترین



آنها تا پیشرفته ترین و قدرتمندترین) دو طبقه را می توان دید: طبقه حاکم و طبقه محکوم». طبقه حاکم اقلیت سازمان یافته ای را تشکیل می دهد که قدرت حکومت را در انحصار دارد و از همه امتیازاتی که قدرت به همراه می آورد برخوردار است؛ درحالی که طبقه محکوم شامل توده های عظیم مردمی می شود که سازمان یافته نیستند، تحت رهبری طبقه حاکم قرار دارند و از آن تبعیت می کنند.

پاره تو و موسکا از نخستین اندیشمندان سیاسی اند که با اندکی اختلاف پیدایش نخبگان حاکم را در کشورها مورد بحث قرار داده اند. در این میان به زعم پاره تو، بین منافع طبقه حاکم و منافع طبقه محکوم تعارض هست. این تعارض حرکتی همیشگی و دوجانبه (از طبقه حاکم به طبقه محکوم و بالعکس) دارد؛ بدین معنا که طبقه حاکم مجبور است برای ادامه حیاتش از طبقه محکوم نیرو بگیرد و طبقه محکوم هم ناچار است برای امرار معاش و گذران زندگی به استخدام طبقه حاکم در آید. در نتیجه، طبقه حاکم یا همان گروه نخبه مجبور است دیر یا زود شکست خود را بپذیرد، چون هر جامعه ای لزوماً چرخشی دائمی از پایین به بالا دارد، در نتیجه، هیچ گروه نخبه ای نمی تواند جاودانه باقی بماند. به همین علت، پاره تو تاریخ را «گورستان اشرافیتها» می داند. پاره تو در قالب همین عبارت یکی از اندیشه های بنیادی نظریه سیاسی خود، یعنی چرخش ادواری نخبگان را مطرح کرد. به نظر او، زمانی به چرخش قدرت بین نخبگان چرخش ادواری نخبگان می گوئیم که فقط دو گروه نخبه در جامعه فعال باشند.

خردمایه شکل گیری نظریه جابه جایی مدیران دولتی

در ادبیات نظریه پردازی، زمانی نظریه جدید شکل می گیرد که نظریه یا نظریه های پیشین از تبیین برخی از رفتارهای پدیده مورد بررسی عاجز می مانند و به عبارت دیگر، نظریه با نوعی نابهنجاری علمی مواجه می شود.

برای مثال، پیش از طرح نظریه مزیت رقابتی پورتر (دانائی فرد، در دست ویرایش)، نظریه مزیت نسبی بر تجارت بین الملل حاکم بوده است که براساس آن کشورهایی که از نیروی برق ارزان قیمت برخوردار بودند می توانستند دارای مزیت رقابتی در محصولات باشند که در آنها هزینه انرژی بالا بود و یا کشوری که در آن هزینه های نیروی کار پایین بود می توانست از مزیت در ساخت و فروش محصولات کاربر برخوردار شود.



استعاره مورد استفاده برای تبیین جابه‌جایی مدیران دولتی

معمولاً بر روی برخی از ابنیه، تعداد معدودی کبوتر کنار هم و با رنگهای متفاوت جمع می‌شوند و این حالت همیشه و در همه حال، در صورت وجود عمارت، به چشم می‌خورد. با سر و صدای عابران یا ساکنان و حرکات غیرمنتظره آنها، کبوتران ناگهان به سوی آسمان پرواز می‌کنند و تا حدی پراکنده می‌شوند. البته، ممکن است چندتایی از آنها همچنان بنابر عللی (نشیدن صدا و...) در جای خود باقی بمانند. با فروکش کردن سر و صدا، کبوتران مجدداً به سوی عمارت برمی‌گردند و بر روی آن می‌نشینند. اما ممکن است بعضی از آنها دقیقاً در محل پیشین خود فرود نیابند. همچنین، ممکن است هنگام پرواز کبوتران در آسمان، تعداد دیگری نیز به جمع آنها بپیوندند و/یا برخی از کبوتران هیچ‌گاه برنگردند. در بلندمدت، در اثر زاد و ولد، کبوتران جوان جانشین کبوتران مسن می‌شوند، ولی در هر حال عمارت را ترک نمی‌کنند مگر حادثه‌ای رخ دهد که در پی آن ترک آنجا اجتناب‌ناپذیر باشند.

وضعیت مدیریت دولتی برخی از کشورها به چنین وضعیتی بی‌شبهت نیست. در کشورهای پادشاهی به طور سنتی و در بسیاری از کشورها در اثر وقوع انقلاب، برگزاری همه‌پرسی و/یا انتخاب رئیس‌جمهور، گروهی که اصول ایدئولوژیک یا سیاسی مشترک دارند، مدیریت دولتی را به دست می‌گیرند. اینان در گذر زمان نوعی نظام سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، مدیریتی و قضایی خاص خود را شکل می‌دهند که مبتنی بر اصول فکری ایدئولوژیک یا مکتب ویژه‌ای است. با گذشت زمان، وقتی مدیریت دولتی در شاخه‌های متعدد محبوبیت خود را به علت ناکارآمدی از دست می‌دهد و بعضاً با واکنش منفی مردم به اشکال متفاوت مواجه می‌شود، مدیران تغییر می‌کنند، ولی فقط جابه‌جا می‌شوند و کمتر از صحنه مدیریت دولتی کنار گذاشته می‌شوند.

چه بسا جای وزیران عوض شود و/یا پستهای مدیران عالی جابه‌جا شوند. از سوی دیگر، این احتمال هست که در اثر فشارهای سیاسی شماری از افراد جدید وارد عرصه مدیریت دولتی شوند و/یا برخی از مدیران اصلاً جابه‌جا نشوند. در بلندمدت، افرادی جانشین مدیران می‌شوند که نماینده فکری و سیاسی مدیران فعلی‌اند. از سوی دیگر، ممکن است در اثر رویدادهایی که به آنها اشاره کردیم، مدیران از صحنه کنار بروند (هنگام پرواز کبوتران، تعدادی از آنها برای مدتی به جمع دیگر کبوتران بر نمی‌گردند)، ولی پس از مدتی دوباره وارد عرصه مدیریت



دولتی می شوند. همچنین، ممکن است رئیس جمهور جدیدی تصدی امور قوه مجریه را بر عهده بگیرد. در این حالت، کابینه دولت جدید ممکن است تغییرات اندکی به خود ببیند و برخی از وزیران که قبلاً برکنار شدند، دوباره سمت معاون یا مشاور را در همین قوه برعهده بگیرند یا وارد سایر قوا شوند و به مدیریت خود ادامه دهند. این وضعیت در برخی از کشورهای جهان سوم به چشم می خورد. در چنین کشورهایی، نوعی تضاد بین چرخش نخبگان و وضعیت فعلی روی می دهد. بنابراین، تشخیص تفاوت میان نظریه جابه جایی مدیران دولتی و نظریه چرخش نخبگان بسیار اهمیت دارد.

تفاوت نظریه چرخش نخبگان با نظریه جابه جایی مدیران دولتی

جداول زیرپیش فرضها و تفاوتهای نظریه چرخش نخبگان را با نظریه جابه جایی مدیران دولتی نشان می دهند.

تفاوت های نظریه چرخش نخبگان و نظریه جابجایی مدیران دولتی		
نظریه ها ردیف	نظریه ی جابه جایی مدیران دولتی	نظریه ی چرخش نخبگان
۱	مسیر شغلی مدیران دولتی، تخصصی نیست	مسیر شغلی مدیران دولتی، تخصصی است.
۲	سوخته های سیاسی برمی گردند	سوخته های سیاسی ظاهراً به کارهای دیگری روی می آورند.
۳	پست های مدیریت دولتی دست به دست می شوند.	پست های مدیریت دولتی می چرخند.
۴	نخبگان یعنی نخبگان حامی نظام	نخبگان یعنی نخبگان جامعه
۵	افرادی خاص از شانس تصدی پست مدیریت دولتی برخوردارند.	همه افراد متخصص و لایق جامعه از شانس تصدی پست مدیریت دولتی برخوردارند.
۶	عده ای خاص همیشه مدیر دولتی اند.	همه می توانند مدیر دولتی شوند.



مقایسه پیش فرض های نظریه چرخش نخبگان و نظریه جابجایی مدیران دولتی		
نظریه ی چرخش نخبگان	نظریه ی جابه جایی مدیران دولتی	نظریه ها ردیف
نوع نظام سیاسی ما جهان شمول است.	نوع نظام سیاسی در جهان منحصر به فرد است.	۱
نظام سیاسی در سطح جهانی پذیرفته شده است.	جهان فعلی نظام سیاسی را نپذیرفته است.	۲
هر عضو سیاسی می تواند حافظ نظام سیاسی باشد.	بدون انقلابیون نظام سیاسی منحرف خواهد شد.	۳
همه افراد حاضر در احزاب سیاسی دلسوز نظام سیاسی اند.	انقلابیون دلسوزان نظام سیاسی اند.	۴
نظام ما شبیه اکثر نظام های سیاسی جهان است.	نظام سیاسی ما متفاوت است.	۵
همه افراد جامعه صلاحیت مدیریتی دارند.	افراد خاصی از جامعه شایستگی مدیریتی دارند.	۶
همه نظام سیاسی را پذیرفته اند. نظام سیاسی ما قابل اضمحلال نیست.	دشمن اصلی نظام سیاسی ستون پنجم درون نظام سیاسی است.	

ویژگیهای مدیران دولتی در نظامهای مبتنی بر نظریه جابه جایی مدیران دولتی

مدیران دولتی در نظامهایی که نظریه جابه جایی مدیران دولتی در آنها صدق می کند ویژگیهای زیر را دارند:

- ✓ منطق رفتاری جامعه کشاورزی
- ✓ ریاست به جای مدیریت
- ✓ بی توجهی به اندیشه ها و نداشتن سازوکار بهره گیری از آنها
- ✓ عقده پیشرفت
- ✓ حاکمیت گروه اندیشی بر مدیران
- ✓ ناآشنایی با مفهوم اختلاف و نداشتن سازوکار برای رفع آن



ویژگیهای نظامهای دولتی نظامهای مبتنی بر نظریه جابه‌جایی مدیران دولتی

ویژگیهای نظامهای دولتی در کشورهای مبتنی بر نظریه جابه‌جایی مدیران دولتی با ویژگیهای نظامهای دولتی کشورهای پیشرفته متفاوت اند. در واقع، برعکس دیدگاه فردریگز، نظامهای فرعی نظام اداری بنابر ویژگیهای آن نظام شکل می‌گیرند. همچنین، هر یک از نظامهای اصلی دولتی در این کشورها پیامدهایی را در جامعه به دنبال دارد.

نظام سیاسی

در نظام سیاسی این نظامها، گروههای سیاسی مشروع باید براساس اصول یا محورهای مشترکی فعالیت کنند و پستهای عالی، میانی و عملیاتی دولتی را بین خود و هواداران تقسیم کنند

نظام اقتصادی

از آنجا که بیشتر کشورهای مبتنی بر نظریه جابه‌جایی مدیران اقتصاد دولتی ناکارآمدی دارند، به سرمایه گذاری دولتی بسیار متکی اند.

نظام اداری

مردم به نظام اداری و دولتی نظامهای مبتنی بر نظریه جابه‌جایی مدیران دولتی با شک و تردید می‌نگرند. در برخی از کشورها، استخدام در نظام اداری حتی برای دوستان و هواداران مدیران دولتی بدون دادن رشوه میسر نیست.

نظام علمی و آموزشی

در چنین نظامهایی، نظام علمی دانشگاهها نیز رنگ و بوی سیاسی به خود می‌گیرد، زیرا مدیران دولتی افرادی را وارد عرصه های علمی می‌کنند که از دوستان و هواداران خود باشند.

نظام انتخاب مدیران

در این نظام، مدیران در نظام خدمات عمومی انتصاب می شوند نه انتخاب. نحوه انتصاب مدیران نیز به ویژگیهای نظام مدیریت دولتی این کشورها بستگی دارد.

نظام قضایی

ظاهراً نوعی استقلال قوا هست، قوه قضائیه یا نظام قضایی به شدت سیاسی به نظر می رسد. نحوه برخورد با مجرمین نیز بعضاً صبغه سیاسی به خود می گیرد.