



به نام خدا

# مطالعه مدیریت دولتی

## دوایت والدو

The Study Of Public Administration

Dwight waldo

زیر نظر استاد محترم: جناب آقای دکتر سید مهدی الوانی

ترجمه و تلخیص: آرزو سهرابی، منصوره محمدنژادفردی

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

## مطالعه مدیریت دولتی

هدف این کتاب درک و فهم مدیریت دولتی است نه صرفاً توضیح روندها و ویژگی‌های آن. هدف نویسنده ارائه مطالبی جهت اهمیت مدیریت دولتی و بیان مباحث انسانی و نظم و انضباط فکری موجود در آن است. و فراتر از آن می‌خواهد تناقضات موجود در این رشته و مسائل مهم را عنوان کند. نویسنده به دنبال پاسخ سؤالاتی از قبیل: مدیریت دولتی چیست؟ ریشه آن کجاست؟ نظم موجود در مطالعات آن چیست؟ روندهای موجود در این رشته کدام است؟ می‌باشد. کتاب در ۷ فصل نگاشته شده است و در این بخش خلاصه و تحلیل فصل اول ارائه شده است. فصل اول به توضیح مدیریت دولتی پرداخته است. در بخش اول با ارائه مثالی از انفجار بمب اتم این مطلب را به ذهن خواننده می‌رساند با موفقیت‌های علم فیزیک و اتم اهمیت قدرت این رشته برای عموم نمایان می‌گردد در صورتی که در کنار موفقیت‌های علم فیزیک قطعاً نیروی انسانی و سیستم مدیریتی وجود داشته است، هدف این مقاله معرفی یکی از انواع همکاری و تعاون انسانی تحت مدیریت دولتی است. مدیریت دولتی تمامی همکاری بشر را در بر نمی‌گیرد بلکه به بخشی از آن است. افرادی که به مطالعه مردم‌شناسی، قانون یا اقتصاد می‌پردازند نیز بخشی از مطالعات همکاری انسانی محسوب می‌شود. تکنولوژی موجود در تعاون انسانی تخصصی است و مدیریت دولتی نیز در مفهومش مفاهیم بسیاری وجود دارد. در تعریف مدیریت دولتی تعریف جامع و کاملی موجود نیست و تعریف آن انتزاعی است که تمام این‌ها موجب شده است اهمیت آن نامفهوم باشد. شاید تعریف مناسبی از آن باشد اما توصیف مناسبی از آن نداریم.

## مدیریت دولتی چیست؟

### تعریف مدیریت اداره امور عمومی

هیچ تعریف مناسبی از اداره امور عمومی وجود ندارد و یا شاید بهتر است گفته شود که تعاریف کوتاهی از آن وجود دارد که تفاسیر کوتاه مناسبی با خود به همراه ندارد. همه تعاریف تک جمله ای یا تک پاراگرافی، تعریف مدیریت دولتی را به جای روشنگری، بگونه ای ناقص عنوان خواهد کرد. دلیل آن این است که تعاریف قابل قبول مدیریت دولتی در مقابل تعاریف ساده انگارانه بطور غیر قابل اجتناب پذیری چندین واژه یا عبارت انتزاعی را در بر می گیرند. برای توضیح این کلمات انتزاعی باید از عبارات و کلمات انتزاعی دیگر استفاده کرد که همین امر باعث بالارفتن ابهام می شود. از این رو دو تعریف معمولی از آن به این صورت است که بگوییم:

۱. مدیریت دولتی سازمانها و مدیریت افراد و منابع برای دستیابی به اهداف دولتی است.
۲. مدیریت دولتی هنر و علم مدیریت است در حالتی که برای منافع کشور بکار گرفته شده باشد.

### مدیریت دولتی علم است یا هنر؟

برخی افراد تحت تأثیر دستاوردهای علوم طبیعی و فیزیکی، مدیریت دولتی را یک علم با همان مفهوم مورد نظر در علوم طبیعی در نظر می گیرند و عده ای دیگر با توجه به حالت انتزاعی رهبری و قضاوت، و خلاقیت موجود در اداره امور، آن را یک هنر در نظر می گیرند. امروزه اغلب برای تأکید بر هر دو بعد عملی و نظری، آن را آمیخته ای از علم و هنر در نظر می گیرند.

## کاربرد دوگانه واژه مدیریت دولتی

یکی از موارد چالش برانگیز در تعریف مدیریت دولتی کاربرد دوگانه آن هم در حوزه نظری مثل پژوهش‌های نظری و مطالعات دانشگاهی و هم در اجرا مثل فرایندها و فعالیت‌هاست، بکار گرفته می‌شود. در حالیکه این دو معنی ارتباط نزدیکی با هم دارند، اما به نوعی متفاوتند. وقتی برای درک تمایز بین این دو از تمایز بین زیست‌شناسی که علم شناخت موجودات زنده است و خود موجودات زنده سخن به میان می‌آید، قصد بر این است تا بر این نکته تأکید شود که تمایز این دو در انتزاعی بودن علم و عینیت عمل است. البته گاهی چالش از آنجا شروع می‌شود که ما به این موضوع فکر می‌کنیم که کدام یک، علم یا فرایند و فعالیت، آغازگر مباحث مدیریت دولتی بوده‌اند. به نظر تفکر در باب این موضوع شروع درگیر شدن در یک دور باطل است. از آنجا که علم را می‌توان مجموعه دستورات عملی‌ها و رهنمودها در نظر گرفت که می‌تواند در عمل، موجبات عملکرد بهتر را فراهم آورد، می‌توان به این نتیجه رسید که مباحث مدیریت دولتی با علم شروع شده است. در واقع هنر بکارگیری علم در عمل است. از سویی رهنمودها و دستورات عملی‌ها از طریق آزمون و خطاهایی به وجود آمده که انسان در برخورد با پدیده‌ها بدست آورده است. گاهی اوقات تلاش‌های بیش از حدی برای ساختن تعریفی که مشمول هر دو معنا باشد صورت می‌گیرد، که این خود فرصت بزرگی برای شروع سردرگمی است. برای توضیح، قیاس بیان شده بین زیست‌شناسی به عنوان مطالعه موجودات زنده و خود موجودات زنده را یادآور می‌شویم. در این مورد تمایز خیلی دقیق است، زیرا در حالی که زیست‌شناسی، مطالعه انسان به عنوان موجودی زنده است، اما یک انسان بخش کوچکی از اجتماع است، برای شناخت کامل انسان زیست‌شناسی کافی نیست ما باید انسان را در ارتباط با سایر انسان‌ها مطالعه کنیم. در مورد مدیریت دولتی اگرچه دغدغه اصلی علم در بررسی جنبه‌های خاص و مجموعه‌ای از روابط، خود انسان

است، و از سوی دیگر، بسیاری از مطالعات مدیریت دولتی توسط افرادی که درگیر فعالیت ها و فرآیندهای مدیریت دولتی بوده اند، انجام شده است.

### مفهوم اقدام عقلایی

مدیریت دولتی از این رو که در جهت حداکثر سازی منافع عمومی و کاهش زیان های احتمالی است می تواند به عنوان یک اقدام عقلایی دو دوتا چهارتایی دقیق و مکانیکی در نظر گرفته شود. اینکه به چه صورتی علم و عمل مدیریت می توانند در قالب یک اقدام عقلایی، پیوند بخورند را می توان به طور مثال زمانی دید که مدیران اجرایی سازمان ها از مشاوران برای حل و فصل مشکلات سازمانی بهره می برند که در این هنگام کار مطالعه سیستماتیک بر عهده مشاوران و همراهی در انجام مطالعه و به کار بستن نتایج مطالعه بر عهده کارکنان است. در اینجا یک یک قیاس سودمند بین علم و هنر مدیریت، در نظر گرفتن طیفی از مفاهیم مرتبط با هم است که در بین طیف حالاتی از درهم آمیختگی و در دوسر طیف جدایی وجود دارد.

### مفهوم اداره : اقدام عقلایی مبتنی بر تشریک مساعی

مدیریت دولتی نوعی تلاش مبتنی بر تشریک مساعی انسانی است که دارای درجه بالایی از عقلانیت است. در این تعریف چند نکته وجود دارد:

۱. اداره امور از طریق تشریک مساعی شکل می گیرد، زیرا افراد به تنهایی قادر به انجام کار مورد نظر نیستند.
۲. تشریک مساعی به معنای اقدامی خودخواسته در جهت همکاری با دیگران در جهت دستیابی به اهداف است.

۳. اداره امور لزوما تنها تشریک مساعی عقلایی در بین افراد نیست.

۴. اداره امور نوعی از تلاش انسانی مبتنی بر همکاری با درجه بالایی از عقلانیت است که این عقلانیت از دید جامعه شناسان از طریق بروکراسی و از دید مدیریتی ها، بخاطر مفاهیم سازمان و مدیریت است. که البته این نشان می دهد در علم جامعه شناسی این تشریک مساعی خودخواسته نخواهد بود بلکه بخاطر رابطه اجرای اوامر بالا دستی هاست و دریافت پاداش است که این ماهیت روابط متقابل قوی را آشکار می کند.

### ماهیت سازمان

مفاهیم سازمان و مدیریت مستلزم تبیین های بیشتری است. برخی از مهمترین قیاس ها در این مورد از قبیل موارد زیر است: سازمان یک مجموعه اجزای بهم مرتبط (آناتومی) است، مدیریت دانش بررسی کارکرد این اجزای بهم مرتبط (فیزیولوژی) است، سازمان یک ساختار (یک کالبد بی جان) است و مدیریت، یک مفهوم در جریان (روح و جان در کالبد سازمان) است. بطور دقیق تر سازمان را می توان به عنوان ساختاری از روابط متقابل فردی، قوی و دائمی در یک نظام اداری تعریف نمود. در هر سیستم اداری برخی افراد برای اجرای فعالیت ویژه ای به دیگران فرمان می دهند و این دستورات یا دستورالعمل ها توسط سایر افراد بطور دائمی پیروی می شود. به این ترتیب برخی از افراد دارای قدرت بیشتری نسبت به سایرین هستند. معمولاً یک نظریه یا گزاره رسمی در مورد روابط متقابل قوی باید در یک نظام اداری وجود داشته باشد.

### ماهیت مدیریت

در مورد مدیریت می توان آن را به عنوان مجموعه اقداماتی هدفدار جهت نیل به تشریک مساعی عقلایی در یک نظام اداری تعریف نمود. نظام اداری همان چیزی است که ما به دنبال تبیین آن هستیم. اقدام بطور گسترده ای به عنوان هر تغییری به منظور دستیابی به تشریک مساعی عقلایی است، و این شامل تغییرات خودبخود یا فعالیت، همه

تأثیرات انسان بر انسان، یا تأثیرات انسان بر چیزهای غیرانسانی می شود. اقتدار در بسیاری از اقدامات وجود دارد؛ بسیاری از افراد به نسبت دیگران بیشتر دستور می دهند. از این رو بعضی نویسندگان مدیریت را به عنوان هدایت و کنترل تعریف می کنند. اما این تعریف احتمالاً ساده انگارانه خواهد بود. اصطلاح هدفدار در تعریف یاد شده، دارای اهمیت است: احتمالاً بین اقدامات هدفدار و اقداماتی که در عمل انجام می شود، تمایز وجود دارد. اقدامات هدفدار ممکن است با شکست مواجه شود، زیرا کلیه واقعیت ها و شرایط مرتبط شناخته شده نبوده یا بطور مناسب در معرض قضاوت و تصمیم گیری قرار نگرفته اند. از سوی دیگر اقداماتی که در محاسبات عقلایی، مناسب نبوده اند، ممکن است باز هم در تشریک مساعی عقلایی مشارکت داشته باشند. مدیریت شامل مجموعه اقداماتی است که به منظور دستیابی به عقلانیت بکار گرفته می شود.

### معنای عام

مدیریت دولتی چیست و چه ویژگی هایی آن را توصیف خواهد کرد؟ بطور کلی چگونه مدیریت دولتی از اداره امور متمایز می شود؟ برای تعریف بهتر آن از یک مثال استفاده شده است:

در یک جامعه خاص چه کارکرد و چه فعالیت عمومی هستند؟ برای مثال در امریکا این عقیده کلی وجود دارد که اداره امور نظامی، عمومی و دولتی است اما اداره امور مربوط به فروش اتومبیل، خصوصی است؛ اما پیروی از این عقیده مشکلاتی را به همراه دارد، زیرا عقاید مردم متفاوت است و تعیین و ارزیابی آن پیچیده.

سودمندترین رویکرد به معنی و اهمیت عام، برای دانشجویان اداره امور از طریق استفاده از مفاهیمی است که به طور کامل از انسان شناسی و جامعه شناسی وارد این رشته شده است. کسانی که این رویه را مفید می دانند به نحوی با تجزیه و تحلیل ساختار- عملکرد در ارتباط اند.

## توضیح از طریق تحلیل ساختار- عملکرد

تحلیل ساختار- عملکرد به دنبال الگوهای اولیه و پایدار از نیازها و خاسته‌ها و تمایلات و احساسات و افکار انسان در هر جامعه است. این مطالعات پایه‌ای برای مفهوم‌سازی واژه عموم است، چیزی که ذاتی و جهانی و عمومی باشد. این کار سازمان‌هایی است که با هویت گروه، زندگی گروهی در کل مرتبط‌اند. ناگزیر ویژگی تقدس اطراف برخی از جنبه‌های دولت وجود دارد. در برخی جوامع دولت و کلیسا یکی هستند یا پیوند نزدیکی بهم دارند، حتی اگر مذهب و دولت منفک از هم باشند، دولت در صورتی این ویژگی تقدس را دارد که قانونی و مشروع باشد. این رویه به ما کمک می‌کند ویژگی عامه بودن کارکرد دولت را درک کنیم.

## مدیریت دولتی چیست؟

ایده اصلی مدیریت دولتی عبارت است از اقدامی عقلایی که به منظور دستیابی به اهداف تدوین شده تعریف می‌شود. مدیریت دولتی چه به عنوان حوزه مطالعاتی چه به عنوان جریانی از اقدامات، به دنبال حداکثر سازی تحقق اهداف می‌باشد و غالباً این دو با یکدیگر ادغام شده‌اند.

مدیریت دولتی عبارت است از اقدام انسانی در تشریک مساعی با درجه بالایی از عقلانیت. اقدام انسانی تشریک مساعی است، زیرا اگر وجود نداشته باشد آن اثرات مطلوب نیز از بین برود. اهمیت درجه بالای عقلانیت در این حقیقت نهفته است که تشریک مساعی انسانی از نظر اثربخشی در کسب اهداف متفاوت (چه به جهت حصول اهداف رسمی، چه اهداف رهبران و چه اهداف فردی اعضای سازمان) است.

همچنین حال می‌توانیم بگوییم فرق ساختار با مدیریت در چیست. ساختار روابط اقتدار است اما مدیریت اقداماتی هدف دار به منظور تشریک مساعی.



در تعریف عموم ما از تحلیل ساختاری-کارکردی و مفهوم فرهنگ استفاده کردیم. تحلیل ساختار-کارکرد کمک می کند تا مفهوم عامه و اهمیت آن را بدانیم و فرهنگ به تأثیر ویژگی های ارزشی خاص یک جامعه بر روابط تاکید دارد.

### اهمیت اقدام غیر عقلایی

اگر این پیش فرض را داشته باشیم که یک سازمان دارای یک محیط داخلی و یک محیط بیرونی است، به عواملی غیرقابل کنترل در محیط پیرامونی سازمان می رسیم که بر تصمیمات عقلایی سازمان تأثیر گذاشته که این عمدتاً غیر عقلایی است یا حداقل از اهداف رسمی تدوین شد سازمان اداری فاصله دارد.

به طور خلاصه مفاهیم پیرامون سازمان و مدیریت در این مقاله به صورت زیر عنوان می گردد:

اداره امور نوعی از تلاش انسانی مبتنی بر همکاری با درجه بالایی از عقلانیت است که این عقلانیت از دید جامعه شناسان از طریق بروکراسی و از دید مدیریتی ها، بخاطر مفاهیم سازمان و مدیریت است. که البته این نشان می دهد در علم جامعه شناسی این تشریک مساعی خودخواسته نخواهد بود بلکه بخاطر رابطه اجرای اوامر بالا دستی هاست و دریافت پاداش است که این ماهیت روابط متقابل قوی را آشکار می کند.

سازمان را می توان به عنوان ساختاری از روابط متقابل فردی، قوی و دائمی در یک نظام اداری تعریف نمود. در هر سیستم اداری روابط گزارش دهی و گزارش گیری وجود دارد.

مدیریت را می توان به عنوان مجموعه اقداماتی هدفدار در جهت نیل به تشریک مساعی عقلایی در یک نظام اداری تعریف نمود.

سازمان با عموم افراد جامعه مرتبط می گردد. برای درک مفهوم عموم از تحلیل ساختار-عملکرد و فرهنگ استفاده می کنیم. تحلیل ساختار-عملکرد به دنبال الگوهای اولیه و پایدار از نیازها و خواسته ها و تمایلات و احساسات و افکار انسان در هر جامعه است و ما را به سمت سازمان هایی سوق می دهد که در خدمت جامعه هستند و می بایست به خواسته ها و تمایلات کل افراد جامعه پاسخ مناسب دهند.

در اینجا ایده اصلی مدیریت دولتی عبارت است از اقدامی عقلایی که به منظور دستیابی به اهداف تدوین شده تعریف می شود. با این حال اگر این پیش فرض را داشته باشیم که یک سازمان دارای یک محیط داخلی و یک محیط بیرونی است، به عواملی غیرقابل کنترل در محیط پیرامونی سازمان می رسیم که بر تصمیمات عقلایی سازمان تاثیر گذاشته که این عمدتاً غیر عقلایی است یا حداقل از اهداف رسمی تدوین شد سازمان ادراى فاصله دارد.