



به نام خدا

مقدمه ای بر فلسفه نظریه های مدیریت دولتی

به اهتمام: دکتر حسن دانایی فرد

دکتر سید مهدی الوانی

بخش یکم: شالوده های رشته مدیریت دولتی

فصل سوم-مدیریت دولتی چیست؟

تلخیص: سیده هدی شمس





فصل سوم

مدیریت دولتی چیست؟

مقدمه

هدف این فصل ارائه مقدمه‌ای بر مطالعه یکی از مراحل یا جنبه‌های همکاری انسان‌ها^۱ یعنی، مدیریت دولتی است.

مشکل تعریف مدیریت دولتی

برای تعریف مدیریت دولتی هم منطق و هم نوعی قرارداد لازم است. اما در واقع هیچ نوع تعریف جامعی از مدیریت دولتی وجود ندارد. یا شاید تعاریف کوتاه خوبی از آن ارائه شده، ولی تبیین کوتاه خوبی از آن به عمل نیامده است. اثر لحظه‌ای همه تعاریف تک جمله‌ای یا تک پاراگرافی از مدیریت دولتی به جای آن که موجب تنویر افکار شود، نوعی استنتاج غلط را نشان می‌دهد. علت آن است که یک تعریف جدی از این اصطلاح، مسلماً چند عبارت یا کلمه انتزاعی را دربردارد. این کلمه‌ها و عبارت‌های کوتاه فقط می‌تواند از طریق سایر عبارت‌ها یا کلمه‌های انتزاعی تبیین شوند و به مرور زمان واقعیت و اهمیت آنها مبهم و محو می‌شود. با عنایت به این نکته اجازه دهید دو نمونه از تعریف‌های ارائه شده از مدیریت دولتی را بررسی کنیم:

۱- مدیریت دولتی، عبارتست از سازمان‌دهی و مدیریت افراد و منابع برای تحقق اهداف دولت.

۲- مدیریت دولتی، هنر و علم مدیریت است که برای انجام امور دولت به کار گرفت می‌شود.

دو تعریف فوق دو شیوه تعریف مدیریت دولتی است. چنین تعاریفی اشتباه نیستند. تنها عیبی که بر آنها وارد است، عدم کمک به بالا بردن درک ما از مدیریت دولتی است.

^۱. Human cooperation



مدیریت: هنر یا علم

اجازه دهید نگاهی اجمالی به اختلاف سنتی در تعریف مدیریت دولتی و منشأ ابهام‌انگیز در استفاده از آن بیندازیم. تضاد یا تعارض سنتی این است که آیا مدیریت دولتی هنر است یا علم؟ برخی از اندیشمندان و مدیران با تأسی به موفقیت‌های علوم طبیعی و فیزیک معتقدند که مدیریت دولتی می‌تواند و باید به صورت یک علم یا ویژگی علوم طبیعی و فیزیک درآید. برخی دیگر از اندیشمندان و مدیران با توجه به کیفیت خلاقانه و متغیر مدیریت، مدعی‌اند که مدیریت دولتی نمی‌تواند به یک علم تبدیل شود، لذا مدیریت دولتی، هنر است. از مربوط به علم یا هنر بودن مدیریت دولتی، چیزی جز سخنان بی‌معنی حاصل نشده است، اما مفاهیم آن به طرز قابل ملاحظه‌ای روشن گردیده و روی استفاده از آنها توافق حاصل شده است.

تعریفی که امروزه متداول است، تعریف دوم است. تعریف مزبور حاصل این نتیجه‌گیری کلی است که مدیریت دولتی جنبه‌های مهم هنر و علم را هر دو با هم دربر دارد.

کاربرد دوگانه واژه مدیریت دولتی

یکی از عواملی که در ارتباط با بحث هنر یا علم بودن مدیریت دولتی مطرح و باعث ابهام و اشتباه می‌شود آن است که این دو کلمه در مدیریت دولتی کاربردی دوگانه دارند. هم برای تعیین و ترسیم (۱) حوزه پژوهش فکری؛ یعنی رشته یا حوزه مطالعه مدیریت دولتی؛ و هم برای نشان دادن (۲) فرایند یا فعالیت مدیریت امور دولتی استفاده می‌شود. اگرچه، این دو معنی به طور تنگاتنگی با هم مرتبط‌اند، ولی با هم تفاوت دارند: تفاوت آنها شبیه تفاوت بین زیست‌شناسی به عنوان مطالعه موجودات زنده و خود موجودات زنده است.

به نظر می‌رسد میزان زیادی از اختلاف نظر علم یا هنر بودن مدیریت دولتی ناشی از عدم توافق در مورد این موضوع است که مدیریت دولتی به عنوان یک رشته مورد بحث واقع شده یا به عنوان یک فعالیت ساده‌تر آن است که علم بودن مدیریت دولتی را به مطالعه سیستماتیک و هنر بودن مدیریت دولتی را به عمل مدیریت دولتی نسبت دهیم.



اندیشمندان مدیریت دولتی باید هر دو کاربرد اصطلاح مدیریت دولتی را مدنظر قرار دهند. اکنون به عقب برگردید و دو تعریف داده شده در آغاز بحث را مورد ملاحظه قرار دهید. آیا برحسب تمایز ارائه شده، قصد و نیت آنها روشن است؟

اجازه دهید، اقرار کنیم که در تلاش برای روشن کردن تمایزی که حائز اهمیت است، آن را نسبت به آنچه در واقعیت وجود دارد بزرگتر کرده ایم. برای تبیین این مطلب، قیاس زیست‌شناسی را به عنوان مطالعه موجودات زنده و خود موجودات زنده را مطرح می‌کنیم. در این جا، تمایز بسیار واضح است، زیرا اگر چه زیست‌شناسی، مطالعه انسان را به عنوان یک موجود زنده دربرمی‌گیرد، ولی این مطالعه بخش کوچکی از یک کل است؛ از طرف دیگر هیچ موجود زنده‌ای جزء انسان، مطالعه‌ای از سایر موجودات انجام نمی‌دهد، ولی در مدیریت دولتی، موضوع مورد مطالعه خود انسان است (جنبه‌ها و مجموعه‌ای از روابط مشخص آن) و از طرف دیگر، بیشتر مطالعه‌ها در باب مدیریت دولتی به وسیله انسان‌هایی که هم‌زمان در فعالیت‌ها و فرایند مدیریت دولتی درگیرند، صورت می‌گیرد. منشی سعی می‌کند برای رفع نیازهای سیستم بایگانی بهتری ایجاد کند، سرپرست در خصوص توزیع جدید کار بین کارکنانش تصمیم‌گیری می‌کند؛ سازمان، گروهی از اندیشمندان علوم اجتماعی را دعوت به همکاری می‌کند تا در مورد حفظ روحیه کارکنان به بررسی بپردازند، همه اینها، مطالعه مدیریت دولتی را در برخی از جنبه‌ها نشان می‌دهد.

مفهوم عمل عقلانی

نکته‌ای که با طرح مفهوم اقدام (کنش) عقلایی^۱ روشن خواهد شد، آن است که اقدام عقلایی [۲] عملی که منجر به تحقق هدف‌های معینی می‌شود ضمن آن که به تحقق سایر هدف‌ها، زیان یا ضرر حداقلی وارد می‌سازد. در اینجا ما این مفهوم را تا اندازه‌ای به طور خاص استفاده خواهیم کرد و صرفاً به پرسش‌های جالب و مهمی نظیر این که آیا انسان می‌خواهد، یا باید بخواهد که همه اعمالش عقلایی باشند. اکتفا نمی‌کنیم.

^۱. Rational action



اکنون مدیریت دولتی آن طور که به طور دقیق تعریف شد، در هر دو بعد نوعی اقدام عقلایی است. عملی است که برای حداکثر ساختن اهدافی که عامه مردم آنها را تعیین می کنند، طراحی می شود.

در مدیریت دولتی به عنوان نوعی مطالعه یا بررسی، محاسبه مستمری از وسایلی که به وسیله آنها هدفهای عامه مردم ممکن است حداکثر شود، وجود دارد. در حقیقت، این امر تنها محور اصلی این رشته نیست، بلکه به اعتقاد بعضی ها، صرفاً محور قانونی است. در عین حال، در این مورد نیز تنوع زیادی وجود دارد (انواع رویکردها از لحاظ سطح انتزاع، اندازه مسئله، عام یا خاص بودن اهدافی که باید حداکثر شود و غیره). زمان سنجی و حرکت سنجی عملیات ماشینی، تصمیم گیری، رهبری، ساختارهای ارزشی جامعه که بر مدیریت تأثیر می گذارند، رویه های حسابرسی و ممیزی، و ویژگی های اتحادیه ها در مدیریت دولتی، نمونه هایی تصادفی هستند که دامنه تنوع مطالعات را نشان می دهند.

برای این که نحوه ترکیب مطالعه و عمل در مفهوم عمل عقلایی شکل عینی به خود بگیرد. اجازه دهید یک مورد فرضی را مطرح کنیم. فرض کنید یک شرکت مشاوره مدیریتی با یک سازمان دولتی قراردادی منعقد نموده تا تعیین کنند، آیا استفاده از تجهیزات ماشینی را می توان عقلایی نمود یا خیر؟ افرادی که برای این بررسی انتخاب می شوند می توانند اطلاعات مورد نیاز خود را مشاهده و گردآوری کنند و دیدگاههای کارکنان در مورد تجهیزات ماشینی را جویا شوند. در نهایت با تحلیل این داده های اطلاعاتی توصیه هایی ارائه کنند، این توصیه ها ممکن است مورد قبول قرار گیرند و در آن بخش اعمال گردد و اثر خود را نشان دهند. در چنین مواردی، مطالعه و عمل چنان به هم گره خورده اند که تمایز یا تفکیک آن دو چندان معنی دار نیست؛ البته مطالعه نیز در تحلیل نهایی شکلی از عمل است. ولی باز هم تفاوت یا تمایز (نه از جهت معنایی، بلکه از جهت مقایسه دو سر طیف) ابزار بسیار مفیدی است، زیرا بین دو سر طیف تغییرها و درجه بندی های متعددی وجود دارد.



معنای مدیریت: اقدام عقلایی مشارکتی یا همکاری عقلایی

تا اینجا صرفاً از عبارت مدیریت دولتی سخن را گفته‌ایم و از مدیریت به تنهایی به عنوان یک اسم، سخنی به میان نیامده است. گام مناسب بعدی، بررسی معنی مدیریت به عنوان یک اسم و آنگاه به عنوان یک صفت است. می‌توانیم با استفاده از نوعی قیاس پیش برویم: مدیریت دولتی بخشی از رشته مدیریت است، که این رشته نیز متعلق به مجموعه‌ای است که می‌توانیم آن را "عمل انسانی همکاری گونه مشارکتی"^۳ بنامیم. کلمه مشارکتی یا همکاری گونه محسوب می‌شود که منشأ اثراتی باشد و در صورت عدم وجود مشارکت یا همکاری چنین اثراتی حاصل نشود. به طور معمول همکاری، دلالت بر رضایت و چه بسا اشتیاق دارد. بنابراین، ما به معنای مرسوم آن تکیه می‌کنیم. اما به نظر می‌رسد زبان انگلیسی کلمه مناسب‌تری برای نشان دادن معنای مطلوب همکاری ندارد. گاهی وقت‌ها از عبارت همکاری مبتنی بر تعارض اجتماعی برای مجزا ساختن همکاری مبتنی بر تعارض^۴ و همکاری رضایتمندانه استفاده می‌شود. اکنون در موضعی هستیم که می‌توانیم مدیریت را توصیف کنیم. "مدیریت نوعی تلاش توأم با همکاری است که از میزان بالایی عقلانیت برخوردار است". این توصیف نیاز به توضیح دارد.

نخست آن که مدیریت تنها نوع همکاری انسانی است که عقلایی محسوب می‌شود.

دوم آن که در "عبارت میزان بالایی از عقلانیت" پرسش ضمنی مهمی وجود دارد که جا دارد این پرسش را مطرح کنیم، اگر چه بحث کامل در باب آن در این فصل نمی‌گنجد. ولی هدف‌های چه کسانی باید در ارزیابی عقلانیت مورد استفاده قرار گیرد؟ با اندکی تأمل می‌توان پی برد که اهداف شخصی افراد در یک سیستم اداری خاص اصولاً از هدف‌های مقرر آن سیستم متفاوت هستند.

مدیریت نوعی تلاش انسانی توأم با همکاری است که از میزان بالایی عقلانیت برخوردار است. ویژگی این توصیف چیست؟ پاسخ تا حدی به نوع دیدگاه برمی‌گردد. از دیدگاه جامعه‌شناسی ویژگی‌های بارز آن، مواردی است که

^۳. Cooperative rational action

^۴. Antagonistic cooperation



زیر عنوان مفهوم بوروکراسی طبقه‌بندی می‌شود. در دیدگاه متعارف اندیشمندان مدیریت، این ویژگی‌ها تحت دو اصطلاح سازمان و مدیریت بهتر طبقه‌بندی می‌شوند.

ماهیت سازمان

اصطلاحات سازمان و مدیریت نیز به تبیین نیاز دارند. می‌توانیم بحث را با قیاسی دیگر آغاز کنیم: سازمان، اسکلت یا استخوان‌بندی است و مدیریت، فیزیولوژی اداره کردن^۵ است. سازمان ساختار است؛ مدیریت عملکرد است. اما هر کدام وابسته به هم هستند و بدون یکدیگر در هر سیستم اداری غیرقابل تصورند، به طور دقیق همان‌طور که کالبد و فیزیولوژی به هم گره خورده و در هر موجود زنده‌ای بهم وابستگی متقابل دارند. دقیق‌تر آنکه، سازمان را می‌توان ساختار روابط شخصی و معمول ناشی از اختیارات در یک سیستم اداری تعریف کرد. ساختارهای محکم روابط متقابل افراد در یک سیستم اداری را "سازمان" می‌نامیم.

ماهیت مدیریت

اکنون به بحث در باب اصطلاح مدیریت پرداخته و می‌توانیم آن را به عنوان اقدامی عملی که به قصد انجام همکاری عقلایی در یک "سیستم اداری" صورت می‌گیرد، تعریف کنیم. سیستم اداری، سیستمی است که در پی تبیین آنیم و همکاری عقلایی نیز قبلاً تعریف شده است. اکنون توجه خود را معطوف به عبارت "اقدامی که قصد انجام آن می‌رود" می‌کنیم. اقدام باید بسیار کلی تعبیر شود؛ یعنی هر گونه تغییری که هدف آن تحقق همکاری عقلایی باشد که هر گونه تغییر فعالیت و همه اثرات انسان بر انسان و همه اثرات انسان روی چیزهای غیرانسانی می‌گردد را شامل شود.

کلمه "قصد یا عمد" در تعریف بالا از این جهت اهمیت دارد که ممکن است بین اعمالی که برای تحقق همکاری عقلایی، قصد انجام آن شده و اعمالی که در واقعیت صورت می‌گیرد، تمایز و تفاوتی وجود داشته باشد. دلیل این

^۵. Administration



امر آن است که هدف‌های معین یا اعمالی که قصد انجام عقلایی آنها می‌رود ممکن است با شکست روبه‌رو شوند، زیرا همه واقعیت‌ها و شرایط مربوطه مشخص نیستند یا به طور صحیح در قضاوت‌ها و تصمیم‌ها مطرح نشده‌اند (چیزی که در زندگی شخصی و همین‌طور زندگی گروهی اتفاق می‌افتد).

از طرف دیگر، برخی از اعمال که جزء محاسبات عقلایی و آگاهانه نیستند، در همکاری عقلایی نقش دارند. چنین اعمالی ممکن است اعمالی باشند که به احساسات، شخصیت و مواردی از این قبیل مربوط باشند. (حوزه‌هایی که فراتر از محاسبه و بیانیه علمی‌اند). مدیریت به طور معمول از اعمالی که قصد آن تحقق عقلانیت می‌باشد (با این پیش فرض که قصد و نیت معمولاً آگاهانه است) استفاده می‌کند، اما یک مدیر یا اندیشمند فهیم از تفاوت بین قصد و واقعیت آگاه خواهد شد و هرگز حوزه بزرگی را که کماکان غیرقابل مدیریت است، فراموش نخواهد کرد.

معنای مفهوم دولتی (عمومی)

اکنون، به سؤال اول خود برمی‌گردیم، مدیریت دولتی چیست؟ ویژگی‌های آن چیست؟ چگونه مدیریت دولتی به طور خاص از مدیریت (اداره کردن) به طور عام مجزا می‌شود؟

این سؤال دشواری است که می‌توانیم بحث را با تعریف (عمومی) در قالب کلماتی نظیر حکومت و دولت آغاز کنیم. کاری که غالباً انجام می‌شود.

مناسب‌ترین رویکرد پیچیده در مورد مفهوم "عمومی" برای اندیشمندان مدیریت استفاده از مفاهیم ویژه‌ای است که در رشته‌هایی نظیر جامعه‌شناسی و انسان‌شناسی مطرح شده است. مفاهیم خاصی که مناسب به نظر می‌رسند عبارتند از تحلیل ساختاری - کارکردی و فرهنگ. مفاهیم موجود در این اصطلاحات به هیچ وجه به طور کامل و دقیق روشن نیستند. همچنان در مورد آنها بحث‌های فنی و بسیار حرفه‌ای ادامه دارد. با این وجود، همه آنها برای اندیشمندان مدیریت بسیار مفید هستند. حتی اگر به طور ناقص از آنها استفاده شود، زیرا اگر چه نتایج علمی محکمی فراهم نمی‌کنند ولی بینش ضروری را ایجاد می‌کنند.



تبیین مفهوم "دولتی (عمومی)" از طریق تحلیل ساختاری - کارکردی

تحلیل ساختاری - کارکردی^۶ در جستجوی الگوهای ثابتی از نیازها، خواسته‌ها، تمایلات و حالت‌های انسان در هر جامعه‌ای است. این رویکرد، با درک تنوع زیاد در جامعه‌های انسانی، در جستجوی عامل مشترک به عنوان اصول جهان‌شمول برای زندگی جمعی است.

این رویکرد به ما کمک می‌کند تا ویژگی خاص عمومی بودن وظایف خاصی از دولت را درک کنیم. برای مثال، دستگیری و تعقیب افراد متهم به جرم، تنبیه یا حبس متهم، انتشار و کنترل پول، هدایت روابط خارجی، استخدام، آموزش و کنترل نیروهای مسلح، نمونه‌ای از فعالیت‌های انحصاری دولت‌اند که با اجبار و تشریفات خاصی همراه هستند. در چنین فعالیت‌هایی که یک شهروند به صورت کارمند یا مقام دولتی در می‌آید از او انتظار داریم تا نقش جدیدی ایفا کند، نقشی که به او قدرت و شخصیت خاصی می‌بخشد و البته وی را ملزم به رعایت آداب و تشریفات خاصی می‌کند. اگر چه به نظر می‌رسد مفهوم عمل عقلایی مفیدترین مفهوم در تعریف مدیریت است، ولی می‌توان از ایده‌ها و یافته‌های تحلیل ساختاری - کارکردی برای این منظور استفاده کرد. می‌توان با استفاده از مفاهیم و اصطلاحات تحلیل ساختاری - کارکردی، مدلی به عنوان الگوی عمومی سیستم اداری بسازیم.

تبیین مفهوم دولتی (عمومی) از طریق تعریف فرهنگ

مفهوم فرهنگ، در علوم اجتماعی مخصوصاً انسان‌شناسی و جامعه‌شناسی برای نشان دادن مجموعه‌ای کلی از باورها و شیوه‌های انجام امور در جامعه استفاده می‌شود. می‌توانید آن را به شرح زیر با توجه به اهدافی که دنبال می‌کنیم مورد تحلیل قرار دهیم: باورها به معنای مجموعه‌ای از ایده‌های مرتبط با موضوع‌هایی مانند مذهب، دولت، اقتصاد، فلسفه، هنر و روابط متقابل شخصی است. منظور از شیوه‌های انجام امور اشاره به الگوهای رفتاری مرتبط با غذا، پوشاک، سرپناه، عشق و ازدواج، تربیت کودکان، سرگرمی و غیره می‌باشد. موارد مذکور، دلالت بر

^۶. Structural-functional analysis



آن دارد که پیوند نزدیکی بین باورها و شیوه‌های انجام امور وجود دارد. به عنوان مثال، بین نظر مردم راجع به هنر و زیبایی و مدهایی که از آن پیروی می‌کنند ارتباط وجود دارد. از طرف دیگر، این امر نشان می‌دهد که باورها و شیوه‌های مختلف انجام امور در یک فرهنگ خاص تشکیل یک مجموعه را می‌دهند. به این معنا که به یکدیگر وابسته‌اند، به نحوی که تغییر در یکی موجب تغییرهایی در دیگران می‌شود.

همان طور که تحلیل ساختاری - کارکردی، ابزاری برای بررسی یک پدیده پایدار و تکراری فراهم می‌کند، مفهوم فرهنگ نیز ابزاری برای بررسی تنوع فراهم می‌کند. این احساس یا الهام که مدیریت در هر جا و مکان، مدیریت است و تفاوتی نمی‌کند که در کجا باشد، در متون امریکایی در بحث مدیریت قویاً به چشم می‌خورد.

مفهوم فرهنگ همراه با آگاهی در مورد فرهنگ واقعی ما را بر آن می‌دارد تا مدیریت را در هر جامعه خاصی در ارتباط به همه عواملی که آن را احاطه می‌کنند، ببینیم: نظریه‌های سیاسی، سیستم‌های آموزش و پرورش، امتیازهای طبقاتی، فناوری و غیره از جمله این عواملند. فرهنگ ما را قادر می‌سازد تا مدیریت را در قالب محیط آن ببینیم و بتوانیم تفاوت در مدیریت را بین جامعه‌های مختلف، درک کنیم.

چون اجزای متشکله فرهنگ، درون یک جامعه یا بین جامعه‌های گوناگون متغیر است، بنابراین مدیریت نیز که به عنوان مجموعه اقدامات مشارکتی - عقلایی محسوب می‌شود در آن جامعه یا بین جامعه‌های مختلف متفاوت است. مدیریت بخشی از مجموعه فرهنگی است و نه تنها فرهنگ بر آن اثر می‌گذارد، بلکه بر فرهنگ نیز تأثیر می‌گذارد. در حقیقت با تعریف فوق، مدیریت، تغییر در فرهنگ را بیشتر کنترل می‌کند. مدیریت را می‌توان ابزار مهمی تصور کرد که به مدد آن انسان‌ها در جامعه‌های پیچیده تلاش می‌کنند تا فرهنگ خود را کنترل کنند و هم‌زمان با توجه به محدودیت دانش و آگاهی خود راه ثبات و تغییر را در پیش گیرند.

مدیریت دولتی چیست؟ تبیینی اجمالی

اجازه دهید! دوباره به سؤال خود برگردیم؛ مدیریت دولتی چیست؟ بحث تحلیل ساختاری - کارکردی و فرهنگ ما را قادر به تعریف دقیق "عمومی" نمی‌کند، اما ما در درک اهمیت و کاربردهای آن اصطلاح یاری می‌دهد و ما



را قادر می‌سازند تا درک کنیم چرا مدیریت دولتی، برخی جنبه‌های کلی یا عمومی را دربردارد، ولی چرا مرز بین مدیریت دولتی و خصوصی در مکان‌های مختلف متفاوت و نتیجه‌های مختلفی در پی دارد: چرا "دولتی" در دو بستر فرهنگی متفاوت دقیقاً معنی یکسانی ندارد. آنها ما را یاری می‌دهند تا واقعیت‌های مسلم شباهت در تنوع و تنوع در شباهت را که جهان‌شمولی مدیریت را نشان می‌دهد استنباط کنیم.

اینکه مدیریت دولتی هنر است یا علم، بستگی به معنا و تأکیدی دارد که به این اصطلاحات نسبت می‌دهیم. همچنین، پاسخ ما به نوع مدیریت دولتی مورد اشاره بستگی دارد، یعنی اینکه مدیریت دولتی مطالعه سیستماتیک می‌باشد یا فعالیت و فرایند.

ایده محوری مدیریت دولتی عمل عقلایی است، علمی حساب شده که به طور صحیح در پی تحقق هدف‌های مطلوب معینی است. مدیریت دولتی هم به عنوان مطالعه سیستماتیک و هم به عنوان یک فعالیت، در پی حداکثر ساختن تحقق هدف‌ها است و غالباً این دو با هم ترکیب می‌شوند، زیرا در تحلیل نهایی، مطالعه نیز شکلی از عمل است.

مدیریت، عمل انسانی مشارکتی است که میزان بالایی از عقلانیت را در بردارد. عمل انسانی در صورتی مشارکتی است که تأثیرهایی که از خود بر جای گذارد که در صورت عدم وجود مشارکت، آن اثرها وجود خارجی نداشته باشند. میزان بالایی از عقلانیت در این واقعیت نهفته است که مشارکت یا همکاری انسانی بستگی دارد به میزان اثربخشی تحقق هدف چه به هدف‌های رسمی فکر کنیم، یا هدف‌های رهبران یا هدف‌های همه افرادی که همکاری می‌کنند.

ویژگی‌های بارز یک سیستم اداری در دیدگاه مرسوم اندیشمندان علم اداره، تا حد زیادی تحت عنوان دو مفهوم سازمان و مدیریت طبقه‌بندی می‌شود که با عنوان کالبد و فیزیولوژی در یک سیستم زیست‌شناختی قیاس می‌شود. سازمان ساختار روابط متقابل شخصی و معمول ناشی از اختیارات (حق فرمان‌رانی) در یک سیستم اداری است. مدیریت عملی است که به قصد تحقق همکاری عقلایی در یک سیستم اداری صورت می‌گیرد.



معنای عمومی را می توان با روش های مختلف بررسی کرد که هر روش مطلوبیت هایی دارد. برای مثال، در برخی موارد تعیین صرف جایگاه قانونی یک سیستم اداری کافی خواهد بود. ولی مطلوب آن است که از مرزهای مدیریت دولتی به صورت متداولی که مطالعه می شود، فراتر رفته و برخی از مفاهیم و ابزار جامعه شناسی و انسان شناسی را مورد استفاده قرار دهیم. تحلیل ساختاری - کارکردی کمک می کند تا معنای دولتی را در همه جامعه ها تعیین کنیم. مفهوم فرهنگ نیز ما را در تعیین ابعاد متفاوت دولتی بین جامعه های مختلف و همین طور روابط متنوع مدیریت درون یک جامعه کمک می کند.

اهمیت عمل غیر عقلایی

در تلاشی که برای تعریف و تبیین مدیریت دولتی در این نوشتار کوتاه صورت گرفت، نوعی مدل ساده ارائه کردیم. برخی از جنبه های مهم در مطالعه مفاهیم مدیریت دولتی بنا به ضرورت حذف شدند و برخی از مفاهیم مطرح شده نیز به طور خلاصه مطرح گردید. ولی ذکر یک نکته در ارتباط با مدل فوق و توصیف های ارائه شده از مدیریت دولتی، ضروری به نظر می رسد. شاید مدل با تأکید بر عمل عقلایی، نوعی برداشت نادرست از میزان عقلانیت (به نحوی که تعریف شد) موجود یا ممکن در امور انسانی، ایجاد کند.

بیشتر اصول فکری روانشناسی مدرن بر عنصر غیر عقلایی در روانشناسی انسان تأکید می کند: نقش پاسخ شرطی، هیجانی و نیمه خودآگاه از جمله این موارد است. بیشتر متون انسان شناسی و جامعه شناسی بر موضوع های مکمل اصول روانشناسی تأکید می کنند: میزان زیادی از رفتار اجتماعی توافقی که در زیر سطح خود آگاهی فردی و گروهی رخ می دهد انتخاب آگاهانه هدفها و ابزار نیل به هدفها در آن وجود دارد. این حقیقت که هدفها به طور آگاهانه انتخاب نمی شوند بدان معنی نیست که در این رفتارها هدفهایی وجود ندارد و یا این که این هدفها ضرورتاً بی اهمیت اند و یا حتی نسبت به هدفها که آگاهانه انتخاب می شوند، از اهمیت کمتری برخوردارند. مثلاً واکنش بچه نسبت به محرک غذا، دال بر انتخاب هدف بقا نیست، بلکه بقا معمولاً هدف بسیار



مهم‌تری است. اگر چه کلماتی نظیر آگاهانه^۷ یا ناآگاهی^۸ یا مدبرانه و سنجیده^۹ دو قلمرو متفاوت رفتار را مطرح می‌کند؛ در آن دو، سطوح متفاوتی از آگاهی نسبت به اهداف و ابزار وجود دارد (نه یک سطح یکسان).

^۷. Conscioius
^۸. Unconscious
^۹. Deliberated