

# نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی

سید حامد وارث<sup>۱</sup>

## چکیده مقاله

با نگاهی به تاریخ علم درمی‌یابیم که توسعه علم به جای اینکه از طریق واقعیت‌هایی که خود را برای اندیشمندان آشکار می‌سازند (نگرش استقرای گرا) و یا بوسیله دانشمندانی که در هر آزمایش سعی در ابطال فرضیات خود دارند (نگرش ابطال گرا) و به طور مستمر و تجمعی انجام پذیرد از طریق دوره‌های غیر مستمری از علوم هنجاری و تغییرات انقلابی صورت می‌گیرد. بدین معنی که در تاریخ هر رشته علمی، برای یک دوره زمانی، یک شیوه نگرش به جهان هنجار تلقی می‌گردد و در صورتی که این شیوه پاسخگوی مسایل و مشکلات نبود با بحران مواجه شده و در نتیجه این بحران، یک انقلاب علمی رخ می‌دهد. تاریخ علم شاهد انقلاب‌های متعددی بوده که طی آن یک شیوه نوین دیدن، جایگزین شیوه قبل گردیده است، چیزی که توماس کوهن آن را تغییر پارادایم می‌نامد. طبق تعریف، پارادایم عبارت است از یک شیوه دیدن جهان که در یک دوره زمانی خاص مورد قبول اکثریت اعضای یک جامعه علمی است.

به طور کلی تفکر پارادایمی دارای دو نوع کارکرد منفی است. اول اینکه پارادایم ارتباط نزدیکی با مفهوم علوم هنجاری دارد؛ بدین معنی که در هر مقطع زمانی و در هر رشته علمی، می‌تواند شیوه‌ای از تفکر، مد گردد و هرگونه مخالفت با آن با یک استراتژی سیاسی دفاعی مشترک از سوی اکثریت اعضای جامعه علمی روبرو شود، چیزی که می‌توان آن را مسأله مُد نامید. دوم اینکه تفکر پارادایمی در یک جامعه علمی شرایطی چون غار افلاطونی بوجود می‌آورد؛ بدین معنی که هر گروه در دفاع از پارادایم خود، از

پارادایم خود استفاده نموده و در نتیجه دچار آسیب‌هایی چون گروه‌اندیشی و خود-مرجمی می‌گردد و با نوعی بخشی‌نگری و نزدیک بینی به جهان می‌نگرد. از آنجا که پارادایم مدیریت دولتی نوین که به معنی بکارگیری شیوه‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی بوده و شامل مؤلفه‌هایی چون خصوصی سازی، کاهش اندازه دولت، به پیمانکار دادن امور، مشتری گرایی و ... است نیز از این کارکردهای منفی مصون نمی‌باشد در این مقاله جهت غلبه بر محدودیت‌های تفکر پارادایمی، بر نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی تأکید می‌گردد؛ نگرشی که بر اساس مد روز بنا نگردیده و دیدگاهی جامع نسبت به رابطه دولت - ملت دارد. در این نگرش بجای اینکه مردم صرفاً به عنوان مشتری نگریسته شوند، مدیران دولتی صرفاً دارای ویژگی‌های یک مدیر کارآفرین باشند، و جامعه نیز صرفاً نیازمند یک بخش خصوصی قوی تلقی شود، مردم به طور همزمان، مشتری، ارباب رجوع، شهروند و تبعه بوده؛ مدیران دولتی به طور توأمان دارای نقش‌های سیاست گذار، مدیر و حقوقدان می‌باشند؛ و جامعه نیز به طور متوازن نیازمند بخش خصوصی قوی، بخش دولتی قوی، بخش تعاونی قوی و یک جامعه مدنی قوی است. بر این اساس مدیریت دولتی مستلزم درک همزمان مدیریت، سیاست و حقوق، و توجه به ارزش‌های متفاوت حاکم بر هر یک از این رشته‌ها (شامل کارآیی، نمایندگی و عدالت) در بخش دولتی است.

#### واژه‌های کلیدی

پارادایم<sup>۱</sup> - مدیریت دولتی سنتی<sup>۲</sup> - مدیریت دولتی نوین<sup>۳</sup> - علوم هنجاری<sup>۴</sup> -  
مسئله مد<sup>۵</sup> - تفکر پارادایمی<sup>۶</sup> - غار افلاطونی<sup>۷</sup> - گروه اندیشی<sup>۸</sup> - خود مرجمی<sup>۹</sup> -

- 1- Paradigm
- 2- Traditional Public Administraion
- 3- New Public Management
- 4- Normal Science
- 5- Fashion Problem
- 6- Paradigmatic Thinking
- 7- Plato's Cave
- 8- Group Think

نگرش فراپارادایمی<sup>۱۰</sup>.

## مقدمه

در جهان امروز، مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی<sup>۱۱</sup> که بر بکارگیری ارزش‌ها و روش‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی دلالت دارد (Denhardt, 2000: 149)، پارادایم غالب<sup>۱۲</sup> و مد رایج بوده و در اکثر کشورهای جهان، مفاهیمی چون خصوصی سازی<sup>۱۳</sup>، پیمانکاری<sup>۱۴</sup>، کاهش اندازه دولت<sup>۱۵</sup>، مشتری گرایی<sup>۱۶</sup> و... گفتمان غالب<sup>۱۷</sup> در عرصه عمومی است (Martin, 2001: 573-575; Gow & Dufour, 2000: 573-590).

همگرایی<sup>۱۸</sup> کشورهای جهان بسوی مدیریت دولتی نوین و خصوصی سازی را می‌توان از مقوله اسطوره شناسی<sup>۱۹</sup> دانست (Pollitt, 2001: 945)؛ آثار اسطوره‌ها این نیست که هر کس آنها را باور دارد بلکه این است که هر کس به تنهایی فکر می‌کند دیگران آنها را باور دارند (Scott, 1992). گر چه به لحاظ اقتصادی، «سیستم قیمت‌ها و مکانیزم بازار» کارآترین روش تخصیص منابع را تشکیل می‌دهد اما باید توجه داشت که کارآیی اقتصادی، الزاماً متضمن

---

9- Self - Reference

10- Metaparadigmatic View

11- Managerialism

12- Dominant Paradigm

13- Privatization

14- Contracting Out

15- Downsizing of Government

16- Customerism

17- Dominant Discourse

18- Convergence

19- Mythology

عدالت اجتماعی نمی‌باشد (Harrow, 2002). اتکای صرف به بخش خصوصی و مکانیزم بازار در حالت افراطی می‌تواند منجر به این گردد که در یک کشور، غذای سگ سرمایه‌داران تولید شود اما شیر کودک فقرا عرضه نگردد.<sup>۱</sup> بدون نظارت دولت، منافع سیستم بازار آزاد لزوماً خود را نشان نمی‌دهد. در واقع می‌توان گفت یک بازار رقابتی، به علت منافع شخصی افرادی که ضوابط آن را به هم می‌ریزند، به کنترل‌های آن تن در نمی‌دهند و می‌خواهند برنامه‌ریزی آن را به سمت خودشان جهت بدهند، مستعد فروپاشی از درون است (Hughes, 1998: 102-103).

در کشورهای در حال توسعه نیز فارغ از اینکه اثربخشی مدیریت دولتی نوین، مستلزم وجود پیش‌نیازهایی (Mannin, 2001: 297-308; McCourt, 2002: 228-234) چون وجود یک بخش خصوصی واقعی و مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی شکل یافته، و وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی می‌باشد که اغلب این کشورها فاقد آنند (Hughes, 1998: 219-224)، خط‌مشی‌های مذکور توسط مدیران دولتی کورکورانه و صرفاً به منظور هم‌اندیشی با پارادایم غالب، الگوگیری می‌گردد. پی‌آمد طبیعی چنین اقدامی، تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخگویی سیاسی است. در این کشورها تحت عنوان خصوصی‌سازی، انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌گردد که این امر حداکثر بدون نتیجه و احتمالاً زیان آور است زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌سازد.

بر این اساس در این مقاله به تحلیل پارادایماتیک معرفت‌شناسی مدیریت دولتی می‌پردازیم تا به درکی عمیق از مدیریت دولتی نوین دست یازیم. توفیقی جز از جانب خداوند نیست. توکل ما بر او و بازگشت ما به سوی اوست.

۱- جهت اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

ریچارد اچ. لفت ویچ؛ سیستم قیمت‌ها و تخصیص منابع تولیدی؛ ترجمه میرنظام سجادی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۹، ص ۲۱.

## ساختار انقلاب‌های علمی

واژه پارادایم که ریشه یونانی Pattern و به معنی الگو می‌باشد (Klee, 1997: 132) برای نخستین بار توسط توماس کوهن در کتاب ساختار انقلاب‌های علمی جهت تبیین سیر تکامل علم مطرح گردید (Kuhn, 1970). از نظر او توسعه علم به جای اینکه از طریق واقعیت‌هایی که خود را برای اندیشمندان آشکار می‌سازند (نگرش استقرای گرا)<sup>۱</sup> و یا به وسیله دانشمندانی که در هر آزمایش سعی در ابطال فرضیات خود دارند (نگرش ابطال‌گرا)<sup>۲</sup> و به طور مستمر و تجمعی<sup>۳</sup> انجام پذیرد، از طریق حل تنش‌های سیاسی<sup>۴</sup> در یک جامعه علمی و به طور تناوبی صورت می‌گیرد. لذا به جای اینکه سیر تکامل علم شامل یک مسیر خطی از فرضیات ابطال‌پذیر باشد متشکل از دوره‌های غیر مستمری از علوم هنجاری و تغییرات انقلابی<sup>۵</sup> است (Burrell, 1999: 392).

اصطلاح «علوم هنجاری» در واژه‌شناسی کوهن بدین معنی است که در هر دوره زمانی، «یک شیوه دیدن جهان»<sup>۶</sup> هنجار تلقی می‌گردد و در صورتی که این شیوه پاسخگوی مسائل و مشکلات نبود با بحران مواجه شده و در نتیجه این بحران، یک انقلاب علمی رخ می‌دهد (شکل شماره ۱). کوهن این شیوه نگرش به جهان را که در یک دوره از زمان مورد قبول اکثریت اعضای یک جامعه علمی<sup>۷</sup> است پارادایم می‌نامد (Kuhn, 1970). طبق نظر او، تاریخ علم شاهد تغییرات بزرگ و متعددی بوده که طی آن «خرد پذیرفته شده»<sup>۸</sup>، توسط یک

1- Inductivist View

2- Falsificationist View

3- Continious and Accumulative

4- Political Tensions

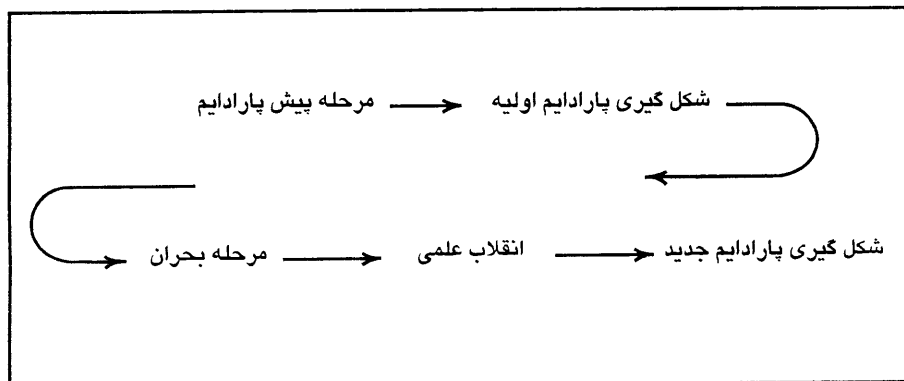
5- Revolutionary Change

6- A Way of Seeing the World

7- Scientific Community

8- Accepted Wisdom

شیوه نوین دیدن جایگزین گردیده است، چیزی که کوهن آن را تغییر پارادایم می‌نامد. این تغییر آنچنان وسیع است که اجماع قبل و پس از آن با یکدیگر کاملاً ناسازگار می‌باشد (Hassard, 1993: 220).



شکل شماره ۱ - ساختار انقلاب‌های علمی (Jun, 1986: 58)

طبق تعریف، پارادایم عبارتست از «یک شیوه دیدن جهان» که میان گروهی از دانشمندان که در یک جامعه علمی بسر می‌برند، دارای زبان مفهومی یکسانی بوده و نسبت به افراد بیرون از این جامعه دارای یک حالت سیاسی دفاعی<sup>۱</sup> هستند، مشترک است (Burrell, 1999: 393). پارادایم «وسیع‌ترین واحد اجماع»<sup>۲</sup> در درون یک رشته علمی است که یک جامعه علمی یا خرده جامعه علمی را از دیگری متمایز می‌سازد. در هر رشته علمی، این پارادایم است که تعیین می‌کند چه باید مطالعه شود، چه سؤالاتی پرسیده شود و چگونه به این سؤالات پاسخ داده شود (Ritzer, 2000: 461-462).

از آنجا که هر پارادایم دارای هستی‌شناسی<sup>۳</sup>، شناخت‌شناسی<sup>۴</sup>، انسان‌شناسی<sup>۵</sup> و

1- Defensive Political Posture

2- Broadest Unit of Consensus

3- Ontology

روش‌شناسی<sup>۶</sup> خاص خود می‌باشد (Burrell, 1999: 394-396) ظهور یک پارادایم جدید برای دانشمندان به معنی درک یک گشتالت<sup>۷</sup> جدید است (Hassard, 1993: 221).

### پارادایم‌های مدیریت دولتی

از آغاز دهه ۱۹۹۰ الگوی جدیدی از مدیریت دولتی در اکثر کشورهای پیشرفته<sup>۸</sup> ظهور کرد که Pollitt آن را «مدیریت گرایمی»<sup>۹</sup>، Hood آن را «مدیریت دولتی نوین»<sup>۱۰</sup>، Lan, Zhiyong & Rosenbloom آن را «مدیریت دولتی مبتنی بر بازار»<sup>۱۱</sup>، Barzelay آن را «پارادایم فرابوروکراتیک»<sup>۱۲</sup> و Osborne & Gaebler آن را «بازآفرینی دولت»<sup>۱۳</sup> یا «دولت کارآفرین»<sup>۱۴</sup> می‌نامند. علیرغم این نام‌های متفاوت، تمامی این واژه‌ها اسم‌هایی برای یک مسمی هستند و آن تلاش جهت تحقق ارزش‌های صرفه جویی، کارآیی و اثربخشی<sup>۱۵</sup> در کلیه سطوح دولت؛ تمرکز بر ستاده‌ها به جای داده‌ها؛ تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی و

- 
- 4- Epistemology
  - 5- Assumptions About Human Nature
  - 6- Methodology
  - 7- Gestalt
  - 8- OECD Countries
  - 9- Managerialism
  - 10- New Public Management
  - 11- Market-Based Public Administration
  - 12- Post-Bureaucratic Paradigm
  - 13- Reinventing Government
  - 14- Entrepreneurial Government
  - 15- 3Es: Economy, Efficiency & Effectiveness

ارزیابی سیستماتیک عملکرد؛ فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها<sup>۱</sup>؛ ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های بوروکراتیک؛ خصوصی سازی؛ استفاده از پیمانکاری؛ افزایش رقابت میان ارائه کنندگان خدمات؛ کاهش اندازه، مقیاس و دامنه دولت<sup>۲</sup> و ... است که به طور کلی می‌توان آن را «ضد دولت گرایی»<sup>۳</sup> نامید. در واقع طی این تحولات، شکل خشک، سلسله مراتبی و بوروکراتیک مدیریت دولتی که در اکثر سالهای قرن بیستم حاکم بود در حال تبدیل به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار است؛ به طور روزافزونی دولت، بجای اینکه ارائه دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق بوروکراسی باشد به طور غیر مستقیم و از طریق قرارداد با بخش خصوصی عمل می‌کند، چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آن را «هدایت کردن بجای پارو زدن»<sup>۴</sup> می‌نامند. این تغییرات، یک تجدید نظر ساده نیست بلکه تحولی همه جانبه در رابطه میان دولت و شهروندان است. هیوز این تغییرات عمده را (جدول شماره ۱) نشانه تغییر پارادایم بخش دولتی، از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین می‌داند (Hughes, 1998: 2-65) و ال‌گور آن را اقتضای عصر اطلاعات تلقی می‌کند (Gore, 1993: 535-542).

بدون شک علت اصلی این تغییرات، ناکارآمدی پارادایم سنتی است (Hughes, 1998: 59) و بر مدیریت دولتی نوین منافع مترتب است که عمده‌ترین آن، بهبود کارایی است (Pollitt, 2002: 279).

۱- در این خصوص رجوع کنید به:

ال‌گور؛ نبرد با بوروکراسی: از تشریفات زاید اداری تا حصول به نتایج مطلوب؛ ترجمه انتشارات همشهری، ۱۳۷۶.

2- Size, Scale and Scope of Government

3- Anti-Governmentalism

4- Steering Rather Than Rowing



جدول شماره ۱ - مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی

الهام گرفته از هیوز (۱۹۹۸)

مدیریت دولتی نوین	مدیریت دولتی سنتی	پارادایم‌ها مؤلفه‌ها
Management به معنی تحقق نتایج و مسوولیت شخصی مدیر در برابر آن	Administration به معنی پیروی از دستورات و ارائه خدمات	واژه‌شناسی
نظریه انتخاب عمومی؛ نظریه اصیل - وکیل؛ مدیریت بخش خصوصی	نظریه بوروکراسی وبر؛ نظریه تفکیک سیاست از اداره ویلسون	مبانی نظری
کارآفرین	بوروکرات	نقش مدیران دولتی
تأکید بر ستاده‌ها (اهداف و نتایج)	تأکید بر داده‌ها (بودجه) و فرایندها (قوانین و مقررات)	تأکید سیستمی
منافع شخصی	منافع عمومی	انگیزه مدیران دولتی
مشتری	ارباب رجوع	نگرش به مردم
مکانیزم‌های بازار	مکانیزم‌های بوروکراتیک	سازوکارهای اجرایی
استخدام قراردادی؛ به پیمانکار دادن امور	استخدام مادام‌العمر	استخدام
مالکیت خصوصی؛ مقررات زدایی	مالکیت دولتی؛ ملی سازی	مالکیت
حداقل مداخله دولت - حداکثر نقش بازار؛ کاهش اندازه، مقیاس و دامنه دولت	حداکثر مداخله دولت - حداقل نقش بازار	اندازه دولت و میزان مداخله آن
هدایت کردن	پارو زدن	نقش دولت
پاسخگویی مدیریتی در قبال تحقق اهداف؛ پاسخگویی مستقیم مدیر به مشتری	پاسخگویی بوروکراتیک و سلسله مراتبی مدیر به وزیر؛ پاسخگویی سیاسی وزیر به مجلس و مجلس به مردم	نوع پاسخگویی
ایدئولوژی راست؛ لیبرالیسم؛ دولت حداقل	ایدئولوژی چپ؛ سوسیالیسم؛ دولت رفاه	ایدئولوژی سیاسی

در این خصوص ال‌گور در بیان ضرورت مدیریت دولتی نوین می‌گوید:  
 «ما به دولتی نیاز داریم که با هزینه کمتر، کارایی بیشتری داشته باشد؛ به دولتی  
 که با مالیات دهندگان رفتاری چون مشتری داشته و دلارهای مالیاتی را با در  
 نظر گرفتن کوشش و فداکاری‌هایی که مردم برای بدست آوردن آنها صرف  
 کرده‌اند، هزینه کند».

الگوی سنتی با وجود ویژگیهای با ارزش خود نظیر معیارهای اخلاقی متعالی، خدمت به مردم، و ... از کاستی مبرا نبوده و انتقاداتی بر آن وارد است؛ همگان کند و غیر قابل انعطاف بودن بوروکراسی‌ها، عملکرد ضعیف، مزاحمت‌های روزانه ناشی از محدودیت‌های کسالت آور، کاغذ بازی‌های وقت‌گیر و کارگزاران عبوس آنها را مورد سرزنش قرار می‌دهند (Hughes, 1998).

با این وجود پارادایم نوین نیز عاری از انتقاد نیست و هزینه‌های گزافی را در بردارد. مدیریت دولتی نوین، صرفاً تحت تسلط ارزشهای کارایی و صرفه‌جویی بوده و ارزشهایی چون عدالت، نمایندگی و مشارکت را نادیده می‌گیرد (Hughes, 1998)؛ منجر به تضعیف پاسخگویی سیاسی می‌گردد (Kettl, 1994)؛ تهدیدی برای دموکراسی بوده (Terry, 1998) و کنترل دموکراتیک نهادهای حکومتی را تضعیف می‌کند؛ از شفافیت کاسته و پنهانکاری را افزایش می‌دهد (Roberts, 2000)؛ با نادیده گرفتن مبانی حقوقی اقدامات دولت، نابرابری و فساد را در جامعه افزایش می‌دهد (Moe & Gilmour, 1995)؛ اعتماد عمومی شهروندان به دولت و اعتماد شهروندان به یکدیگر را کاهش می‌دهد (Denhardt & DeLeon, 2000)؛ علیرغم ادعای بهبود منافع عمومی و فراهم نمودن خدمات بهتر و ارزانتر برای همه، عملاً ابزاری برای منافع گروههای خاص است و منجر به پیدایش طبقه‌ای جدید بنام مدیران دولتی نوین می‌گردد (Hood, 1991)؛ با واگذاری نحوه انجام امور به ابتکار و نوآوری مدیران عملیاتی، میزان همشکلی تصمیمات و انسجام سیاست‌های دولت را کاهش می‌دهد (Peters & Savoie, 1996)؛ منجر به کاهش ظرفیت اداری در بلند مدت می‌گردد (Frederickson, 1996)؛ پیچیدگی ابزارهای اقدام جمعی و رسالت دولت در تسهیل یادگیری اجتماعی را نادیده می‌گیرد (Kirlin, 1996)؛ و حاوی توصیه‌هایی است که همانند

ضرب المثل<sup>۱</sup>، نقیض آنها نیز درست می‌باشد (Williams, 2000).

بر این اساس، با توجه به اینکه هر پارادایم به طور طبیعی و ذاتی، غیرکامل<sup>۲</sup> بوده و دارای نقاط قوت و ضعف خاص خود می‌باشد (Klee, 1997: 133-138) این سؤال مطرح است که آیا می‌توان جنبه‌های خوب مدیریت دولتی سنتی نظیر حرفه‌ای‌گرایی، بی‌طرفی سیاسی، استانداردهای اخلاقی و عدم وجود فساد را با عملکرد بهبود یافته که نوید مدیریت دولتی نوین است در کنار هم داشت (Hughes, 1998: 80) و این دو پارادایم را در یکدیگر ادغام نمود (Bellone & Goerl, 1992) ؟

### ضرورت نگرش فراپارادایمی

اگر چه تفکر پارادایمی دارای کارکردهای مثبتی چون ایجاد احساس جامعه، تعلق و هویت در دانشمندان؛ ارائه قواعد و استانداردهایی جهت اجرای تحقیقات؛ تخصص‌گرایی در تحقیقات و تمرکز فعالیت‌های تحقیقاتی بر موضوعات و مباحث تعریف شده؛ و حرفه‌ای‌گرایی و پدید آوردن یک جامعه حرفه‌ای است که منافع یک رشته علمی را نمایندگی می‌نمایند (Anderson, 1998: 323-326) اما به طور همزمان این نوع تفکر دارای کزکاردهایی است. برخی از کارکردهای منفی تفکر پارادایمی که در مدیریت دولتی نوین نیز بروز و ظهور یافته عبارتند از:

۱- در تفکر پارادایمی، دانشمندان جهان خارج را در قالب جعبه‌هایی مفهومی<sup>۳</sup> که از طریق آموزش حرفه‌ای خود کسب نموده، تفسیر می‌نمایند و راه حل مسایل موجود را صرفاً در این چارچوب از پیش تعیین شده جستجو می‌کنند<sup>۴</sup>. این امر بدین معنی است که جامعه علمی از

۱- در این خصوص ویلیامز با استناد به نظر سایمون ضرب المثلها (Proverbs) را دارای یک زوج نقیض می‌داند که هر دو درست به نظر می‌رسند: قبل از پریدن دقت کنید؛ هر که مردد باشد بازنده است. چنانچه ملاحظه می‌شود این دو ضرب المثل، هر یک بخشی از حقیقت را بیان می‌کنند.

2- Intrinsic Incompleteness

3- Conceptual Boxes

۴- این همان چیزی است که توماس کوهن آن را حل پازل (Puzzle-Solving) می‌نامد

پیش می‌داند که جهان به چه چیزی شباهت دارد؛ بدینسان از طریق پارادایم، علم به طور مکرر به بیراهه کشیده می‌شود (Kuhn, 1970: 5-6). بعلاوه از آنجا که هر گروه در دفاع از پارادایم خود، از پارادایم خود استفاده می‌کند (Hassard, 1993: 221)، وفاداران به یک پارادایم در ادراکات احتمالاً نادرست خود دچار آسیب‌هایی چون گروه‌اندیشی و خود مرجعی نیز می‌گردند و قادر به نقد یکدیگر نمی‌باشند.

۲- از آنجا که تغییر پارادایم‌ها از قانون «انتخاب طبیعی»<sup>۱</sup> داروین تبعیت می‌نماید می‌توان گفت علت اینکه یک پارادایم جایگزین پارادایم دیگر می‌شود صرفاً این است که پارادایم جدید قادر است مسایل را بهتر از پارادایم قبلی حل کند. لذا تغییر پارادایم، الزاماً نشانه نزدیک شدن به حقیقت<sup>۲</sup> نمی‌باشد (Hassard, 1993: 223-224).

۳- پارادایم ارتباط نزدیکی با مفهوم علوم هنجاری دارد؛ بدین معنی که در هر مقطع زمانی و در هر رشته علمی، شیوه‌ای از تفکر، هنجار تلقی می‌گردد (Kuhn, 1970) و هرگونه مخالفت با آن با یک استراتژی سیاسی دفاعی مشترک از سوی اکثریت اعضای جامعه علمی روبرو می‌شود (Burrell, 1999: 393)، چیزی که می‌توان آن را مسأله مد نامید.

۴- «سازگاری بیش از حد»<sup>۳</sup> با پارادایم غالب از نوآوری‌های بنیادین جلوگیری نموده و موجب تدریجی‌گرایی<sup>۴</sup> و نزدیک بینی<sup>۵</sup> تحقیقات می‌گردد. این امر همچنین موجب پیدایش نوعی احساس امنیت درون گروهی و سیادت علمی می‌شود که صرفاً می‌تواند از طریق ادامه سازگاری افراد با همان پارادایم حفظ شود. چنین شرایطی چنانچه با چالش مواجه نشود منجر به رشد کاهند، رکود و در نهایت افول یک رشته علمی می‌گردد (Anderson, 1998).

۵- پارادایم در یک جامعه علمی، شرایطی چون غار افلاطونی بوجود می‌آورد؛ بدین معنی

(Kuhn, 1970: 35-38).

1- Natural Selection

2- Truth

3- Excessive Conformity

4- Incrementalism

5- Myopia

که شیوه‌های مطلوب تفکر و عمل تبدیل به زندان‌هایی می‌گردند که افراد را در درون خود محبوس نموده و از پیدایش شیوه‌های دیگر جلوگیری می‌نمایند. بر این اساس، در تفکر پارادایمی، یک شیوه دیدن تبدیل به یک شیوه ندیدن گردیده و این امر تفکر پارادایمی را تفکری بخشی<sup>۱</sup>، ناقص<sup>۲</sup>، اریب‌دار<sup>۳</sup> و بالقوه گمراه‌کننده<sup>۴</sup> می‌سازد (Morgan, 1997).

سؤال اساسی این است که آیا می‌توان ماورای پارادایم‌های موجود حرکت کرد (Willmott, 1993)؟ آیا می‌توان این قالب‌های مفهومی را شکست، بر اساس مدنیاندیشید، بر گروه اندیشی‌ها غلبه نمود، و از غار افلاطونی خارج شد؟

در مقام پاسخ به این سؤال، کوهن به تبیین «دکترین فقدان مقیاس مشترک»<sup>۵</sup> میان پارادایم‌ها می‌پردازد؛ از نظر او هیچ دلیل خوبی برای ترجیح یک پارادایم بر پارادایم‌های دیگر وجود ندارد زیرا چنین دلیلی همواره «وابسته به خود آن پارادایم»<sup>۶</sup> خواهد بود (Hassard, 1993: 221-223).

طبق نظر کوهن (Klee, 1997: 142-143):

«دو پارادایم مختلف را نمی‌توان با یکدیگر مقایسه کرد چرا که چنین مقایسه‌ای مستلزم وجود یک ابر پارادایم<sup>۷</sup> است که بتوان از نقطه نظر رفیع آن به پایین نگریست و به یک مقیاس ارزیابی مشترک دست یافت؛ اما چنین ابر پارادایمی وجود نداشته و هرگونه ارزیابی، خود مبتنی بر پارادایم<sup>۸</sup> خواهد بود».

در مقابل پوپر معتقد است (Hassard, 1993: 223):

- 1- Partial
- 2- Incomplete
- 3- Biased
- 4- Misleading
- 5- Incommensurability Doctrine
- 6- Paradigm-Dependent
- 7- Superparadigm
- 8- Paradigm Relative

«گر چه ما در هر لحظه در چارچوبی از تئوری‌ها، انتظارات، تجارب گذشته و زبان خود زندانی هستیم اما با تلاش می‌توانیم این چارچوب‌ها را بشکنیم. مسلماً پس از آن دوباره خود را در درون یک چارچوب خواهیم یافت اما چارچوبی که بهتر و وسیع‌تر خواهد بود و ما می‌توانیم در هر لحظه مجدداً آن را بشکنیم.»

## آون هیوز:

### مسأله مد و ایدئولوژی

آون هیوز (Hughes, 1998) ضمن تبیین دلایل تغییر پارادایم بخش دولتی، از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین، به مسائلی چون مد و ایدئولوژی اشاره می‌کند. او با استناد به نظر Spann معتقد است که امکان دارد این تغییرات، صرفاً یک «مد یا موج»<sup>۱</sup> باشد:

«هشدار اسپن درباره مد یا موج در اینجا مصداق می‌یابد. شاید این تغییرات صرفاً یک مد است که مدیران دولتی مثل بقیه مدهایی که قبلاً دیده‌اند فقط درباره اش لفاظی می‌کنند. مدیران دولتی ممکن است اصطلاحات جدید مدیریتی را فراگرفته باشند ولی در بسیاری از موارد، درکشان از این سطح بالاتر نمی‌رود.»

هیوز همچنین به نقل از Hood می‌گوید:

«درباره اینکه چرا مدیریت دولتی نوین مورد موافقت همگان قرار گرفت و فراگیر شد شرح و تفسیر واحدی که مورد پذیرش عموم باشد وجود ندارد. دلایل ممکن این امر عبارتند از: نخست، به عنوان یک هوس و مد رایج<sup>۲</sup>؛ دوم، به عنوان سماجت - پیگیری و تکرار مصرانه نوع خاصی از مدیریت، علیرغم شکست‌های متوالی؛ سوم، به عنوان جاذبه تضاد - نوسان تاریخی<sup>۳</sup> مدیریت

1- Fashion or Fad

2- Whim of Fashion

۳- این نوسان در اصول دیالکتیک مارکس، نفی نفی (Negation of Negation) نامیده می‌شود

دولتی بین دو زوج متضاد اقتصاد دولتی و اقتصاد بازار بر مبنای دیالکتیک هگل؛ و چهارم به عنوان پاسخ به مجموعه‌ای از شرایط اجتماعی ویژه<sup>۱</sup> که مشتمل است بر تغییر در درآمد و نحوه توزیع آن، فراصنعت‌گرایی<sup>۲</sup>، پست‌فردیسم<sup>۳</sup>، ماشین‌سیاسی جدید و حرکت به سوی کارکنان یقه سفید بیشتر<sup>۴</sup>.

Hood معتقد است رواج مدیریت دولتی نوین به جای اینکه مبتنی بر منطق قیاسی، آزمایشات کنترل شده و یا تجزیه و تحلیل استقرایی داده‌ها باشد بیشتر محصول مد و ترغیب<sup>۴</sup> است (Hood, 1998: 172)؛ مدهایی که طبق نظر آبراهامسون ممکن است صرفاً از نظر نمادین یا احساسی<sup>۵</sup> کارایی داشته و بیشتر دارای کارکردهایی چون نمایش نوآوری، ایجاد امید و رفع خستگی باشند (Abrahamson, 1991, 1996).

به نظر پولیت، مدیران دولتی صرفاً در صدد حداکثر نمودن کارایی نیستند؛ کارایی یک سازه اجتماعی و زبانی<sup>۶</sup> است و مدیران دولتی با بکارگیری ادبیات روز در واقع قصد اثبات این را دارند که از نگرش‌های درستی برخوردار بوده، کارهای درستی انجام می‌دهند و موفق هستند (Pollitt, 2001: 944-945).

هیوز در ادامه نقد خود بر مدیریت دولتی نوین، به نقش مخرب تفکر ایدئولوژیک که بر مبنای گروه‌اندیشی فرد در درون یک جناح سیاسی قرار دارد اشاره می‌نماید. او با استناد به نظر Pollitt که مدیریت‌گرایی را یک جنبش ایدئولوژیک، چهره قابل قبول تفکر راست جدید و سیاست همیشگی دولت‌های راست‌گرا می‌داند، معتقد است:

(Morgan, 1997: 286-290).

۱- چنانچه افرادی چون Fox نیز مدیریت دولتی نوین را نوعی «سیاست نمادین پست مدرن» و اقتضای ویژگی سبمل‌سازی عصر پست مدرنیسم می‌دانند (Fox, 1996: 256-262).

2- Post-Industrialism

3- Post - Fordism

4- Persuasion

5- Symbolically Or Emotionally Efficient

6- Social and Linguistic Construct

«مبانی تئوریک مدیریت گرایی، به ویژه تأکید آن بر اقتصاد بازار آزاد، مبنای ایدئولوژیک دارد. هشدار درباره بیش از اندازه بزرگ شدن دولت و یا انتقاد از اینکه سیستم انگیزشی بوروکرات‌ها، کارآمد و مطلوب نیست، غالباً به این معنا گرفته می‌شود که اساساً همه دولت‌ها مضرند و تمامی بوروکرات‌ها فقط در پی منافع شخصی خویش هستند. این مواضع منطقی نمی‌باشند بلکه ایدئولوژیک‌اند».

طبق نظر هیوز، برای استفاده از روش‌های اقتصادی در محیط ضرورتاً سیاسی بخش دولتی، محدودیت‌هایی وجود دارد. همه مسایل دولتی با روش‌های اقتصادی قابل حل و فصل نیستند. او به نقل از Wiltshire می‌گوید:

«شور و شوق ایدئولوژیک، کار را به جایی رسانده که نیروهای راست جدید می‌خواهند به صورت غیر قابل بازگشتی، قدرت حاصل از رأی مردم را میان بخش خصوصی توزیع مجدد کنند».

این مواضع ایدئولوژیک گاه آنچنان افراطی می‌شود که رونالد ریگان در یک موضع‌گیری ایدئولوژیک و در دفاع از مدیریت دولتی نوین می‌گوید: «دولت راه حل مسأله نیست؛ دولت خود یک مسأله است» (Hague, et al., 1998: 228). اما آیا واقعاً چنین است؟

### هنری مینتزبرگ:

#### فراسوی دولتی و خصوصی

هنری مینتزبرگ در مقاله خود تحت عنوان «مدیریت حکومت، حاکمیت مدیریت»، به انتقاد از مدیریت دولتی نوین و خصوصی سازی پرداخته و ریشه این پارادایم را در سقوط کمونیسم و شکست ایدئولوژی چپ می‌داند (Mintzberg, 1996: 75-83). او با انتقاد از اینکه در غرب، فروپاشی کمونیسم به معنای پیروزی کاپیتالیسم تلقی گردیده، این نحوه نتیجه‌گیری را غلط و خطرناک دانسته و می‌گوید:

«اساساً سرمایه‌داری نبود که پیروز شد؛ توازن پیروز شد. ما در غرب در جوامع



متوازی<sup>۱</sup> زندگی می‌کنیم که دارای بخش خصوصی قوی، بخش دولتی قوی و قدرت بسیاری در بینابین این دو بخش هستند. کشورهای کمونیستی به طور کلی از توازن خارج بودند».

مینتزبرگ در یک تحلیل دیالکتیکی، علت فروپاشی کشورهای کمونیستی را ناشی از این می‌داند که در این کشورها، بخش اعظم فعالیت‌های سازمان یافته تحت کنترل دولت بود در حالی که در مقابل این قدرت<sup>۲</sup> بخش دولتی، هیچ قدرت مقابله‌کننده‌ای<sup>۳</sup> وجود نداشت تا آن را کنترل و موازنه نماید. او معتقد است اکنون کشورهای غربی نیز در پارادایم مدیریت دولتی نوین سعی دارند این توازن را به نفع بخش خصوصی برهم بزنند که در صورت اصرار بر انجام این کار، همان سرنوشت کمونیسم در انتظار سرمایه‌داری نیز خواهد بود:

«اینک این باور که سرمایه‌داری پیروز شده است جوامع غربی، به ویژه ایالات متحده آمریکا و انگلستان را از توازن خارج می‌کند. اینکه عدم توازن<sup>۴</sup>، بیشتر به نفع مالکیت بخش خصوصی باشد تا مالکیت دولتی، کمکی به جامعه نخواهد کرد. در یک جامعه دموکراتیک، خود این مطلب که مؤسسه‌ای مستقل از مردمی که آن را تأسیس کرده‌اند می‌تواند آزاد باشد، اندیشه‌ای ویرانگر بشمار می‌رود. هدف از دموکراسی، آزادی افراد است نه آزادی شرکتها؛ وقتی شرکت‌ها واقعاً آزاد باشند، مردم آزاد نیستند».

به گفته مینتزبرگ شرکتهای بازرگانی همیشه سعی می‌کنند تا می‌توانند کالا بفروشند. یک شرکت مشهور محصولات مصرفی به منظور فروش بیشتر خمیردندان ابتدا دهانه تیوپ خمیردندان‌ها را بزرگتر کرد و سپس مسواک‌هایی با سربلندتر به بازار فرستاد. آیا ما واقعاً می‌خواهیم دولت مثل این شرکت باشد؟

1- Balanced Society

2- Power

3- Countervailing Power

4- Imbalance

او در یک نگرش فرآپارادایمی، بحثی را تحت عنوان «ماورای دولتی و خصوصی»<sup>۱</sup> مطرح نموده و می‌گوید:

«مدتهاست که ما در مجادله بر سر تخصیص منابع بین بخش دولتی و خصوصی، چه آن را سرمایه‌داری در برابر کمونیسم، خصوصی سازی در برابر ملی سازی، و یا بازار در مقابل دولت بنا می‌نماییم، گرفتاریم. اکنون زمان آن فرا رسیده تا تشخیص دهیم این دوگانگی<sup>۲</sup> تا چه حد، محدود است.»

از نظر مینتز برگ، علاوه بر سازمان‌های دارای مالکیت خصوصی<sup>۳</sup> و سازمان‌های دارای مالکیت دولتی<sup>۴</sup>، دو نوع مالکیت دیگر نیز به همین اندازه درخور توجه بوده و باید در جامعه ایفای نقش نمایند. اول، سازمان‌های تعاونی<sup>۵</sup> که بوسیله عرضه کنندگان کالاها (مانند تعاونی‌های کشاورزی)، مشتریان (مانند تعاونی‌های خرده فروشی) و یا کارکنانشان (مانند برخی شرکت‌های تجاری) اداره می‌شوند. جوامع غربی از جمله آمریکا در سطح گسترده‌ای دارای سازمان‌های تعاونی هستند؛ بنا به آمار انجمن شرکت‌های تعاونی ملی آمریکا، تقریباً نیمی از جمعیت این کشور مستقیماً تحت پوشش نوعی شرکت تعاونی بوده و از هر سه نفر، یک نفر عضو یک تعاونی است. دوم، سازمان‌های بدون مالک یا غیرانتفاعی که به وسیله «هیأت مدیره‌های خود منتخب» اداره می‌شوند و آنها را سازمان‌های غیر دولتی (NGO)<sup>۶</sup>، غیر تجاری (NBO)<sup>۷</sup> و یا غیر تعاونی (NCO)<sup>۸</sup> نیز می‌نامند که از آن جمله می‌توان به دانشگاه‌ها، اصناف، مؤسسات خیریه، انجمن‌ها و سازمان‌های داوطلب که شاکله جامعه

- 1- Beyond Public & Private
- 2- Dichotomy
- 3- Privately Owned Organization
- 4- Publicly Owned Organization
- 5- Cooperatively Owned Organization
- 6- Nongovernment Organizations
- 7- Nonbusiness Organizations
- 8- Noncooperative Organizations

مدنی را تشکیل می‌دهند اشاره کرد.

بنابر این مینتزبرگ ضمن تقسیم مالکیت به چهار شکل دولتی، خصوصی، تعاونی و غیر انتفاعی، یک جامعه متوازن را نیازمند تمامی این اشکال مالکیت می‌داند. او مفهوم پردازی جدیدی از ایدئولوژی‌های سیاسی ارائه داده و می‌گوید:

«از نقطه نظر متداول سیاسی، شاید گرایش بر این باشد که این چهار نوع مالکیت روی خطی مستقیم از چپ (مالکیت دولتی) به راست (مالکیت خصوصی) قرار گیرند و مالکیت‌های تعاونی و غیر انتفاعی در بین آنها نشان داده شود. اما من معتقدم که این کار اشتباه است زیرا در اینجا نیز مانند هر جای دیگر، دو حد نهایی به هم رسیده و دارای نتایج مشابهی می‌باشند. آنچه یک خط مستقیم به نظر می‌رسد در واقع بیشتر شبیه یک نعل اسب است. در این شکل نعل اسب مانند<sup>۱</sup>، جهش بین مالکیت دولتی و خصوصی بسیار راحت‌تر از انتقال به مالکیت تعاونی یا غیرانتفاعی است. به همین دلیل است که توجه ما تا این حد به خصوصی سازی در برابر ملی سازی معطوف شده است. متأسفانه ما در غرب، گستره کامل امکانات را در نظر نگرفته‌ایم. چون فرض بر پیروزی سرمایه‌داری بوده، بخش خصوصی خوب دانسته شده، بخش دولتی بد و بخش‌های تعاونی و غیر انتفاعی نامربوط؛ در حالی که راه دستیابی به یک جامعه متوازن، استفاده گسترده از هر چهار شکل مالکیت است.»

بر این اساس، درسهایی که باید آموخت عبارتند از:

- تجارت همیشه خوب نیست، دولت همیشه بد نیست. در یک جامعه متوازن هر یک از این بخش‌ها در کنار بخش تعاونی و جامعه مدنی، جایگاه خود را دارند.
- بخش خصوصی می‌تواند از دولت یاد بگیرد، همان قدر که دولت از بخش خصوصی یاد می‌گیرد و هر دو به میزان زیادی از سازمان‌های تعاونی و غیر انتفاعی یاد می‌گیرند.

● ما دولت مفتخر و قدرتمند نیاز داریم، نه دولت سست و بی قدرت. حمله به دولت در واقع حمله به بافت جامعه است و جامعه‌ای که اجازه دهد نیازهای جمعی آن در معرض نابودی قرار گیرد رو به زوال است.

● بالاتر از همه، ما نیازمند توازن بین بخش‌های مختلف جامعه هستیم.

میتنبرگ در ادامه به نقد فلسفه مشتری گرایی که منجر به حاکمیت پول بر قانون می‌گردد پرداخته و با ذکر مثالی می‌گوید: اگر چه من در شهرداری به جای تشریفات، رفتار تجاری سریع و مناسب می‌خواهم اما اگر همسایه من مجوز بزرگ کردن خانه‌اش را بخواهد چه؟ آنگاه مشتری شهرداری چه کسی خواهد بود؟

بر این اساس میتنبرگ با نگاهی جامع به رابطه دولت - ملت، به بیان نقشهای ملت و مدل‌های دولت می‌پردازد:

«ال‌گور معاون رئیس جمهور آمریکا در ابتدای خدمت خود گفت: ما مشتریانی داریم که همان ملت ایالات متحده آمریکا هستند. اما این سؤال مطرح است که آیا برای احترام به مردم باید آنها را مشتری نامید؟ اگر چه مشتری، امروزه کلمه‌ای رایج و مد روز است اما مردم صرفاً مشتری نیستند. آنها به طور همزمان مشتری<sup>۱</sup>، ارباب رجوع<sup>۲</sup>، شهروند<sup>۳</sup> و تبعه<sup>۴</sup> بوده و هر یک از ما این چهار نقش را در جامعه ایفا می‌نماییم».

همچنین او در یک سنخ‌شناسی جامع، به طرح پنج مدل برای مدیریت دولت می‌پردازد که عبارتند از:

۱- مدل ماشینی دولت<sup>۵</sup>: در این مدل که بوروکراسی را تداعی می‌کند دولت به مثابه ماشینی در نظر گرفته می‌شود که توسط قوانین و مقررات تفصیلی اداره می‌شود؛ ماشینی که پایداری و

1- Customer

2- Client

3- Citizen

4- Subject

5- The Government - as - Machine Model

ثبات را به همراه می‌آورد اما فاقد انعطاف پذیری لازم جهت تشویق خلاقیت و نوآوری افراد است. شعار این مدل «کنترل، کنترل و کنترل»<sup>۱</sup> است.

۲- مدل شبکه‌ای دولت<sup>۲</sup>: این مدل بر عکس مدل ماشینی است. در این مدل، دولت به مثابه شبکه پیچیده و در هم تنیده‌ای از روابط موقتی در نظر گرفته می‌شود که برای حل مسأله شکل می‌گیرند و در مجاری ارتباطی غیر رسمی جریان می‌یابند. شعار این مدل «ارتباط، تبادل و همکاری»<sup>۳</sup> است.

۳- مدل کنترل عملکرد<sup>۴</sup>: هدف این مدل تبدیل دولت به یک کسب و کار بوده و مدیریت بخش خصوصی در آن تحقق کامل می‌یابد. در این مدل، سازمانهای دولتی به بخشهایی تقسیم می‌شوند که هر یک از این بخش‌ها همانند یک واحد بازرگانی، دارای اهداف عملکردی مشخصی هستند و مدیران آنها در قبال تحقق این اهداف مسوول می‌باشند. شعار این مدل «جداسازی، تخصیص و اندازه‌گیری»<sup>۵</sup> است.

۴- مدل دولت مجازی<sup>۶</sup>: مدل کنترل عملکرد در حد نهایی خود به مدل دولت مجازی منجر می‌شود. در این مدل، فرض بر این است که بهترین دولت، بی‌دولتی است<sup>۷</sup> و تمامی فعالیتهای سازمانهای دولتی باید در بخش خصوصی انجام گیرد. شعار این مدل «خصوصی سازی، پیمانکاری و مذاکره»<sup>۸</sup> است.

۵- مدل کنترل هنجاری<sup>۹</sup>: این مدل بر عکس مدل ماشینی دولت، برکنترلی تأکید دارد که

- 
- 1- Control, Control & Control
  - 2- The Government - as - Network Model
  - 3- Connect, Communicate and Collaborate
  - 4- The Performance-Control Model
  - 5- Isolate, Assign and Measure
  - 6- The Virtual - Government Model
  - 7- Best Government Is No Government
  - 8- Privatize, Contract and Negotiate
  - 9- The Normative - Control Model

ریشه در ارزشها و باورها داشته و بیشتر جنبه هنجاری دارد تا ساختاری. در این مدل بر گزینش افراد بر مبنای ارزشها و نگرشها؛ جامعه پذیری آنها جهت خلق یک سیستم اجتماعی منسجم؛ هدایت افراد بر مبنای اصول مورد قبول خود آنها؛ بصیرت آفرینی و ایجاد مسولیت مشترک؛ و محوریت قضاوت افراد با تجربه در مورد عملکرد تأکید می‌گردد. شعار این مدل «گزینش، جامعه پذیری و قضاوت»<sup>۱</sup> است.

در حالی که پارادایم مدیریت دولتی سنتی با تأکید خود بر بوروکراسی، صرفاً بر مبنای مدل ماشینی دولت قرار دارد و پارادایم مدیریت دولتی نوین نیز صرفاً بر مدل‌های کنترل عملکرد و دولت مجازی تأکید می‌کند، مینتزرگ معتقد است:

«در اینجا نیز مانند هر جای دیگر، یک بهترین مدل وجود نداشته و ما باید از تمامی این مدل‌ها برای مدیریت دولت بهره‌گیریم. قطعاً جمع‌آوری مالیات بدون امنیت مدل ماشینی امکان‌پذیر نیست همانطور که سیاست خارجی بدون مدل شبکه‌ای امکان‌پذیر نیست. هیچ دولتی نمی‌تواند بدون پوششی از کنترل هنجاری، به طور مؤثر عمل کند همچنانکه هیچ دولتی امروزه نمی‌تواند نیاز به دور ریختن آنچه دیگر به بخش عمومی تعلق ندارد را انکار کند. به عبارت دیگر، دولت یک سیستم بسیار التقاطی<sup>۲</sup> است که به اندازه خود زندگی متنوع است؛ چراکه با تمامی جنبه‌های قابل تصور زندگی سروکار دارد».

## رابطه دهنارت:

### ماورای منافع شخصی افراد

رابطه دهنارت از منظری دیگر، به اگزیزیوماتیزه نمودن<sup>۳</sup> مدیریت دولتی نوین و آشکارسازی اگزیزیوم و پیش فرض اصلی مستتر در این پارادایم می‌پردازد. بر این اساس او معتقد است:

1- Select, Socialize and Judge

2- Enormously Eclectic System

3- Axiomatization

«فرض محوری مدیریت دولتی نوین این است که تجمع<sup>۱</sup> منافع شخصی افراد<sup>۲</sup> هر جامعه، تقریب مناسبی از منافع عمومی<sup>۳</sup> آن جامعه است.»

او با رد این اگزیوم و تشبیه آن به فیل شناسی افراد نابینا می‌گوید: آنکه پای فیل را لمس می‌کند تصور می‌کند که تنه درخت است؛ کسی که گوش آن را لمس می‌کند می‌اندیشد که بادبان کشتی است؛ و آنکه عاج آن را لمس می‌کند می‌پندارد که نیزه است. به طور مشابه افراد یک جامعه در تعقیب منافع شخصی خود نسبت به منافع عمومی نابینا می‌گردند. لذا همچنانکه فیل، ترکیبی از درخت، بادبان و نیزه نیست، منافع عمومی جامعه نیز حاصل جمع منافع شخصی افراد نیست. به نظر دنهارت:

«آرمان منافع عمومی ماورای منافع شخصی افراد قرار دارد. منافع عمومی به افرادی نیاز دارد که به قبل از تولد و پس از مرگ خود بیاندیشند.»

به عقیده دنهارت، تنها به دو طریق است که این افراد نابینا می‌توانند بدانند فیل چیست: یکی از طریق وجود یک ناظر کل<sup>۴</sup> و دیگری از طریق ورود به یک گفتمان<sup>۵</sup> با یکدیگر (Denhardt & DeLeon, 2000: 89-97). بدین ترتیب او به ضرورت وجود دولت (به عنوان یک ناظر کل) و جامعه مدنی (به عنوان بستری برای گفتمان) در تصحیح عملکرد بخش خصوصی اشاره می‌کند.

بر این اساس دنهارت با در نظر گرفتن مدیریت دولتی سنتی به عنوان تز و مدیریت دولتی نوین به عنوان آنتی تز، پیشنهاد سنتزی بنام «خدمات عمومی نوین»<sup>۶</sup> را می‌نماید که بر مبنای شهروندی دموکراتیک، اومانیسیم سازمانی، نظریه گفتمان و جامعه مدنی قرار داشته و منافع عمومی را در کانون توجه خود قرار می‌دهد.

1- Accumulation

2- Individual Self-Interest

3- Public Interest

4- Omniscient Observer

5- Discourse

6- New Public Service

جدول شماره ۲ - مقایسه مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین

دیدگاهها مؤلفه‌ها	مدیریت دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	خدمات عمومی نوین
مبانی نظری و معرفت شناختی اولیه	نظریه سیاسی؛ علوم اجتماعی ابتدایی	نظریه اقتصاد؛ علوم اجتماعی پوزیتویستی و اثبات‌گرا	نظریه دموکراتیک؛ رویکردهای متکثر به دانش شامل رویکردهای پوزیتویستی، تفسیری، انتقادی و پست مدرن
عقلانیت غالب و مدل‌های مرتبط رفتار انسانی	عقلانیت اجمالی؛ انسان اداری	عقلانیت فنی و اقتصادی؛ انسان اقتصادی یا تصمیم گیرنده در جستجوی منافع شخصی	عقلانیت استراتژیک؛ آزمون‌های متعدد عقلانیت (سیاسی، اقتصادی، سازمانی)
مفهوم‌پردازی منافع عمومی	منافع عمومی، به طور سیاسی تعریف شده و به طور قانونی بیان می‌گردد	حاصل جمع و تألیف منافع شخصی افراد است	از گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک حاصل می‌شود
مرجع پاسخگویی مدیران دولتی	ارباب رجوع و رأی دهندگان	مشتریان	شهروندان
نقش دولت	پارو زدن: دولت به طراحی و اجرای خط مشی‌هایی که به طور سیاسی تعریف گردیده می‌پردازد	هدایت کردن: به عنوان تسهیل کننده و کاتالیزور نیروهای بازار عمل می‌کند	خدمت کردن: دولت به توانمندسازی شهروندان و خلق ارزش‌های مشترک میان آنان می‌پردازد



ادامه جدول شماره ۲ - مقایسه مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین

دیدگاهها مؤلفه‌ها	مدیریت دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	خدمات عمومی نوین
مکانیزم‌های دستیابی به اهداف خط مشی	اجرای برنامه‌ها از طریق سازمان‌های دولتی موجود	ایجاد ساز و کارها و مشوق‌هایی جهت دستیابی به اهداف خط مشی از طریق سازمانهای خصوصی و غیرانتفاعی	ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی جهت ارضای نیازهای متقابل یکدیگر
رویکرد به پاسخگویی	پاسخگویی سلسله‌مراتبی: مدیران دولتی در مقابل رهبران سیاسی که به‌طور دموکراتیک انتخاب گردیده‌اند پاسخگو هستند	پاسخگویی بازارمحور: مدیران دولتی در مقابل مشتریان پاسخگو هستند	پاسخگویی چندجانبه: مدیران دولتی باید به قوانین اساسی و عادی، ارزش‌های اجتماعی، هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای و حقوق شهروندی منبذ باشند
آزادی عمل اداری	مدیران دولتی دارای آزادی عمل محدودی می‌باشند	مدیران دولتی جهت تحقق اهداف کارآفرینانه، دارای آزادی عمل گسترده‌ای هستند	آزادی عمل، امری ضروری اما محدود بوده و توأم با پاسخگویی است
ساختار سازمانی مفروض و سلسله‌مراتبی	سازمانهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی	سازمانهای دولتی غیر متمرکز	ساختارهای مبتنی بر همکاری و رهبری مشترک
مبنای انگیزش مدیران دولتی	حقوق و مزایا	فضای کارآفرینی، تعلق خاطر ایدئولوژیک به کاهش اندازه دولت	خدمت به مردم، آرزوی کمک به جامعه

منبع: (Denhardt &amp; Denhardt, 2000: 554)

به نظر او، طرفداران مدیریت دولتی نوین استدلال‌های خود را به میزان زیادی از طریق مقایسه با مدیریت دولتی سنتی مطرح می‌کنند؛ مدلی که علیرغم کمک‌های زیادی که نموده، اکنون مترادف با بوروکراسی، سلسله مراتب و کنترل تلقی می‌شود. در چنین مقایسه‌ی، بدیهی است که مدیریت دولتی نوین همواره برنده است اما مقایسه درست آن است که مدیریت دولتی نوین را با خدمات عمومی نوین قیاس نماییم (جدول شماره ۲). بدین منظور دنهاارت با انتقاد از شعار «هدایت کردن به جای پارو زدن» که در مدیریت دولتی نوین مطرح است به طرح شعار «خدمت کردن به جای هدایت کردن»<sup>۱</sup> پرداخته و می‌گوید:

«در حرکت با شتاب خود بسوی هدایت کردن، آیا فراموش کرده‌ایم که قایق متعلق به چه کسی است؟ قایق متعلق به شهروندان است و دولت خود ما هستیم<sup>۲</sup>».

بر این اساس در خدمات عمومی نوین، بجای اینکه دولت به عنوان تسهیل‌کننده و کاتالیزور نیروهای بازار عمل کند (هدایت کردن)، به توانمند سازی آحاد شهروندان و خلق ارزش‌های مشترک میان آنان می‌پردازد (خدمت کردن)؛ بجای اینکه بر بخش خصوصی اتکاء نماید، بر ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی تأکید می‌ورزد؛ بجای اینکه منافع عمومی حاصل جمع و تألیف منافع شخصی افراد فرض شود، از گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک حاصل می‌شود؛ و بجای اینکه مدیران دولتی صرفاً به مشتری پاسخگو باشند، خود را به طور چند جانبه در قبال قوانین اساسی و عادی، ارزش‌های اجتماعی، هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای و حقوق شهروندی پاسخگو می‌دانند (Denhardt & Denhardt, 2000: 549-559).

1- Serving Rather Than Steering

2- Government Is Us

## نتیجه گیری:

## تقارب مدیریت، سیاست و حقوق در بخش دولتی

برخلاف آنچه در پارادایم مدیریت دولتی نوین ادعا می‌شود، اداره امور یک دولت صرفاً از مقوله مدیریت نیست. همچنانکه دیوید روزنبلوم (Rosenbloom, 1998) می‌گوید مدیریت دولتی، بر اساس تفکیک قوای حکومت و در تناظر با سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه، بر بکارگیری تئوری‌های مدیریتی، سیاسی و حقوقی جهت ارضای نیازهای جامعه

جدول شماره ۳- نگرش‌های مدیریتی، سیاسی و حقوقی به مدیریت دولتی

الهام گرفته از روزنبلوم (۱۹۹۸)

مؤلفه‌ها	نگرش‌ها	مدیریت	سیاست	حقوق
نقش مدیران دولتی	مدیر	سیاست گذار	حقوقدان	
ارزش‌ها	صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی	نمایندگی، مسولیت و پاسخگویی	حفظ حقوق اساسی افراد و تساوی آنها در برابر قانون، عدالت و برابری	
ساختار سازمانی	ساختار رقابتی و شرکت گونه	تکثرگرایی سازمانی	ساختار محکمه قضایی	
نگرش به افراد	بازیگر عقلایی	عضوی از یک گروه ذینفع	افراد منحصر به فرد اما برابر	
رویکرد شناختی	رویکرد علمی - عقلایی، مشاهده، اندازه‌گیری و آزمایش	سنجش افکار عمومی، مناظره و توافق	استماع قضایی، مورد پژوهی استقرایی، تحلیل حقوقی قیاسی و استدلال هنجاری	
کارکرد حکومتی	اجرائی	تقنینی	قضایی	

1- Public Administration

2- Management

دلالت داشته و در واقع ماهیتی فرا رشته‌ای دارد. لذا مدیریت دولتی در یک نگرش جامع و فراپارادایمی، مستلزم درک همزمان مدیریت، سیاست و حقوق و توجه به ارزشهای مختلف حاکم بر هر یک از این رشته‌ها شامل کارایی (Efficiency) نمایندگی (Representation) و عدالت (Justice) در بخش دولتی است (جدول شماره ۳). بر این اساس دستور کار سازمانهای دولتی و اقدامات مدیران آنها باید اولاً، بازتاب و نمایندند خواست اکثریت جامعه باشد؛ ثانیاً، به کارآترین روش انجام گیرد؛ و ثالثاً، هدف نهایی و متعالی عدالت اجتماعی را تعقیب نماید.

### منابع و مأخذ

- 1- Abrahamson, Eric (1991); "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", *Academy of Management Review*; Vol. 16, No. 3.
- 2- Abrahamson, Eric (1996); "Management Fashion", *Academy of Management Review*; Vol. 21, No. 1.
- 3- Anderson, Neil (1998); "The People Make The Paradigm", *Journal of Organizational Behavior*; Vol. 19, No. 4.
- 4- Bellone, Carl J. & George Frederick Goerl (1992); "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", *Public Administration Review*; Vol. 52, No. 2.
- 5- Burrell, Gibson (1999); "Normal Science, Paradigms, Metaphors, Discourses and Genealogies of Analysis"; In Stewart R. Clegg & Cynthia Hardy (Eds.), *Studying Organization: Theory & Method*; Sage Publications.
- 6- Denhardt, Robert B. (2000); *Theories of Public Organization*; 3rd ed., Harcourt Brace College Publishers.
- 7- Denhardt, Robert B. & Janet Vinzant Denhardt (2000); "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*; Vol. 60, No. 6.
- 8- Denhardt, Robert B., and Linda DeLeon (2000); "The Political Theory of

- Reinvention", *Public Administration Review*; Vol. 60 , No. 2.
- 9- Fox, Charles, J. (1996); "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", *Public Administration Review*; Vol. 56, No. 3.
- 10- Frederickson, H. George (1996); "Comparing The Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*; Vol. 56, No. 3.
- 11- Gore, Al (1993); "From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less", In Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (1997), *Classics of Public Administration*; 4th ed., Harcourt Brace College Publishers.
- 12- Gow, James Iain & Caroline Dufour (2000); "Is The New Public Management a Paradigm? Does it Matter ?", *International Review of Administrative Sciences*; Vol. 66, No. 4.
- 13- Hague, Rod, Martin Harrop & Shaun Breslin (1998); *Comparative Government and Politics*; 4th ed., Macmillan Press.
- 14- Harrow, Jenny (2002); "New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?", In Kate Mclaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie (Eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*; Routledge.
- 15- Hassard, John (1993); "An Alternative to Paradigm Incommensurability in Organization Theory", In John Hassard & Denis Pym (Eds.), *The Theory & Philosophy of Organizations: Critical Issues & New Perspective*; Routledge.
- 16- Hood, Christopher (1991); "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*; Vol. 69, No. 1.
- 17- Hood, Christopher (1998); *The Art of The State: Culture, Rhetoric and Public Management*; Oxford University Press.
- 18- Hughes, Owen E. (1998); *Public Management & Administration* ; 2nd ed., Macmillan

Press.

- 19- Jun, yong S. (1986); *Public Administration*; Mamillan Publishing Company.
- 20- Kettl, Donald F. (1994); "Reinventing Government ? Appraising the National Performance Review", In Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (1997), *Classics of Public Adminsitration*; 4th ed., Harcourt Brace College Publishers.
- 21- Kirlin, John J. (1996); "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", *Public Administraion Review*; Vol. 56, No. 5.
- 22- Klee, Robert (1997); *Introduction to The Philosophy of Science*; Oxford University Press.
- 23- Kuhn, Thomas (1970); *The structure of Scientific Revolutions*; 2nd ed., University of Chicago Press.
- 24- Martin, Denis Saint (2001); "How The Reinventing Government Movement In Public Administration Was Exported From the U. S. To Other Countries", *International Journal of Public Administration*; Vol. 24, No. 6.
- 25- Manning, Nick (2001); "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciennes*; vol. 67, No. 2.
- 26- Mccourt, Willy (2002); "New Public Management in Developing Countries", In Kate Mclaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie (Eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*; Routledge.
- 27- Mintzberg, Henry (1996); "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*; Vol. 43, No. 3.
- 28- Morgan, Gareth (1997); *Images of Organization*; Sage Publications.
- 29- Moe, Ronald C. & Robert S. Gilmour (1995); "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law", *Public Administraion Review*; Vol. 55, No. 2.

- 30- Nathan, Richard P. (1995); "Reinventing Government: What Does It Mean?", *Public Administration Review*; Vol. 55, No. 2.
- 31- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie (1996); "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum", *Public Administration Review*; Vol. 56, No. 3.
- 32- Pollitt, Christopher (2001); "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration*; Vol. 79, No. 4.
- 33- Pollitt, Christopher (2002); "The New Public Management In International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects", In Kate Mclaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie (Eds.), *New Public Management*; Routledge.
- 34- Ritzer, George (2000); *Classical Sociological Theory*; 3rd ed., McGraw-Hill.
- 35- Roberts, Alasdair S. (2000); "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law", *Public Administration Review*; Vol. 60, No. 4.
- 36- Rosenbloom, David H. (1998); *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*; 4th ed., McGraw-Hill, Inc.
- 37- Scott, Richard W. (1992); *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*; 3rd ed., Prentice-Hall, Inc.
- 38- Terry, Larry D. (1998); "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and The Public Management Movement", *Public Administration Review*; Vol. 58, No. 3.
- 39- Willmott, Hugh (1993); "Beyond Paradigmatic Closure in Organizational Enquiry", In John Hassard & Denis Pym (Eds.), *The Theory & Philosophy of Organizations: Critical Issues & New Perspective*; Routledge.
- 40- Williams, Daniel W. (2000); "Reinventing The Proverbs of Government", *Public Administration Review*; Vol. 60, No. 6.