

## جستاری بر نظریه مدیریت دولتی نوین و جایگاه آن در حقوق اداری

سیدمجتبی واعظی<sup>۱\*</sup>، محمود کریمی<sup>۲\*\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۱۴

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.1282.1248

### چکیده

مدیریت دولتی نوین اندیشه‌ای است که به اجرای قانون از طریق فرایندهای سازمانی و مدیریتی تمرکز دارد. در گفتمان‌های نوین در مدیریت دولتی، هدف اصلی شکل‌گیری و تقویت کارآمدترین نظام اداری است. تمامی تحولاتی که در ساختار و نیز عملکرد دولت‌ها رخ می‌دهد، در نهایت باید به ارتقای کارآمدی و اثربخشی دولت‌ها منجر شود. نهضت بازآفرینی اداره به اتکای آموزه‌های اندیشه مدیریت دولتی نوین، در نقش و کارکردهای اداره دگرگونی‌هایی در پی داشت. امروزه دولتی کارآمد محسوب می‌شود که بتواند از قدرت، مهارت و تخصص شهروندان خود در هر رده و صنف و فعالیتی که هستند، بهره‌بردار شود. مداخله فعال و هدفمند شهروندان در تصمیم‌گیری‌های عمومی مدیریتی، نه تنها سیاست‌ها و تصمیم‌ها را با توقعات عمومی هماهنگ‌تر می‌سازد، بلکه اقبال عمومی از آن‌ها، تضمین وثیقی برای اجرا و عملیاتی شدن تصمیمات اداره است. نگاه ویژه به دانش مدیریت دولتی موجب شده است که آموزه‌های حقوق عمومی نیز با هدف کارآمدی اداره متحول شود. این پژوهش با نگاهی تحلیلی به بازتاب اندیشه‌های مدیریت دولتی نوین در حقوق اداری پرداخته و به این نتیجه رسیده است که برای تحقق مدیریت دولتی نوین در نظام اداری ایران، مؤلفه‌های مهمی چون اصل پاسخگویی، شفافیت، فسادستیزی، مشارکت‌محوری، شایسته‌سالاری، قانون‌مداری و تمرکززدایی باید تقویت شود.

واژگان کلیدی: اثربخشی، حقوق اداری مدرن، دولت، کارآمدی، مدیریت دولتی نوین.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

\*Email: Mojtaba\_vaezi@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\*\*Email: mahmood.karimi33@gmail.com



## مقدمه

همزمان با همسویی دولت‌ها با موج‌های مختلف مدرنیته<sup>۱</sup>، حقوق اداری به‌منزله حقوق تنظیم‌کننده تشکیلات و برنامه‌های دولت به‌منظور اداره امور عمومی نیز از تحولات مدرن‌سازی مصون نماند. پس از ظهور بحران‌های مالی دولت‌ها و افول دولت رفاه، اندیشه‌های جدیدی در توجیه کوچک‌سازی دولت، ایجاد ساختارها و رویکردهایی برای دخالت‌زدایی، بازبینی معیارهای حکمرانی به‌ویژه در حوزه اقتصاد و بازار مطرح شد. بر این اساس، دولت از شهروندان و بخش خصوصی برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌سازی عمومی دعوت می‌کند و مفاهیم حقوق اداری نیز مبتنی بر این معیارهای تازه بازتعریف می‌شوند. برای مثال دموکراسی، از قالب صرفاً نخبه‌گرایی خارج می‌شود و صورت دموکراسی مشارکتی می‌یابد، چراکه حقوق اداری مدرن، ملزم به حفظ پیوند خود با تصمیم‌سازان است.

نارضایتی‌های عمومی از خدمات‌رسانی نامناسب سازمان‌های دولتی در مقایسه با سازمان‌های بخش خصوصی، کسری بودجه دولت‌ها و گسترش بار مالی و تعهدات دولت، ناکامی مدیریت دولتی کلاسیک را در تحقق رؤیای دولت رفاه آشکار ساخت. برای برون‌رفت از این بحران، مدیریت دولتی نوین در چارچوب ایدئولوژی اقتصاد آزاد بر بازارگرایی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و برون‌سپاری خدمات عمومی، مشتری‌گرایی در بخش دولتی و محدود شدن وظایف اجرایی و عملیاتی دولت معرفی شد. بسیاری از کشورها اصلاحات مدیریت دولتی نوین را در قالب واگذاری خدمات عمومی به بخش‌های خصوصی، مدیریت عملکرد، انتقال تجارب بخش خصوصی و ... دنبال کردند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تحولاتی در بخش‌های امور دولتی کشورهای پیشرفته رخ داد. شکل دقیق سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک اداره که طی بیشتر سال‌های سده بیستم حالت مسلط را داشت، به‌تدریج به‌نوعی مدیریت دولتی انعطاف‌پذیر و مبتنی بر بازار تبدیل شدند. این تغییر و تبدیل تجدیدنظر ساده یا تغییر جزئی در شیوه مدیریت قلمداد نمی‌شد، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است (برهانی، ۱۳۹۵: ۵۷).

نظریه مدیریت دولتی نوین، در ابتدا و اصالتاً در عرصه دانش مدیریت و به‌ویژه مدیریت دولتی یا مدیریت عمومی معنا و مفهوم می‌یابد، لیکن آشکارا دامنه خود را تا حقوق عمومی و به‌طور مشخص شاخه حقوق اداری که مطالعه نظام حقوقی حاکم بر اداره و فرایند مدیریت

عمومی کشور را به عهده دارد، گسترانیده و رفته رفته، جایگاهی شایسته در حقوق اداری مدرن یافته است. در حقیقت، مدیریت دولتی نوین، بر ارتقای مؤلفه‌ها و عناصر مدیریتی در سازمان‌ها و ادارات تمرکز می‌کند.

در پی فقدان ادبیات حقوقی منحصر و مربوط به مدیریت نوین دولتی و تجلیات و مقتضیات آن از یک سو و لزوم تحلیل و بررسی نسبت نظام حقوق اداری ایران با این الگوی جدید مدیریتی، پژوهش حاضر با روشی تحلیلی - توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، درصدد مطالعه بازتاب آثار اندیشه مدیریت دولتی نوین در حقوق اداری است. از همین رو پس از مطالعه مفهومی اندیشه مدیریت دولتی نوین، بررسی مبانی نظری و ارزیابی جایگاه آن در حقوق اداری، در بخش پایانی به اقتضانات اصلاح ساختار اداری پرداخته خواهد شد. در ادامه، در خصوص مبانی فکری این نظریه و مؤلفه‌های کلیدی و همچنین مصادیق آن در سامان اداری ایران بحث شده است.

## ۱. چارچوب مفهومی

به منظور آشنایی با پیشینه پژوهش، ضمن تبیین مفاهیم اصلی تحقیق، بسترهای حقوقی آن نیز در این مبحث موضوع مطالعه قرار گرفته است.

### ۱-۱. مفهوم نظریه مدیریت دولتی نوین

در مفهوم حقوقی، الگوی مدیریت نوین دولتی بر این اساس استوار شده است که امروزه شهروندان، انتظار دریافت خدمات باکیفیت را دارند. بنابراین دولت‌ها باید قابلیت‌هایی برای شهروندان و ذی‌نفعان فراهم آورند تا آنها بتوانند در عرصه عمومی مشارکت فعال‌تری داشته باشند. پاسخگویی به این چالش‌ها نیازمند بهره‌مندی از امکاناتی چون دولت الکترونیک و ارائه خدمات عمومی نوین با هدف استقرار الگوی حکمرانی خوب در سطح کلان جامعه است. با وجود این در حال حاضر مدیریت دولتی هریک از جوامع، با توجه به فرهنگ اجتماعی سیاسی موجود خود، ممکن است از یکی از این امکانات یا مجموع آنها بهره‌بردار (حاجی‌زاده، ۱۳۹۲: ۴۷).

براساس درک حقوقی از مدیریت نوین دولتی، حقوق اداری باید مجموعه منسجم و منظمی از اصول و مبانی و موازین و عناصر را در برداشته باشد تا از برآیند اجرا و تحقق همه

آن‌ها، دولت به معنای عام کلمه، بتواند بهترین و بالاترین سطح و میزان و کیفیت خدمات عمومی را از طریق نهاد اداره به شهروندان ارائه کند (شجاعیان، ۱۳۹۴: ۲۷۳).

حقوق اداری و دیوان‌سالاری مفاهیمی مدرن هستند؛ دیوان‌سالاری مدرن به‌ویژه در دیدگاه اندیشمندانی چون ویر<sup>۲</sup> بر عنصر عقلانیت استوار شده است. ظهور مفاهیمی چون اومانیزم، عقل‌گرایی و لیبرالیسم همگی به دریافت تازه‌ای از مدرنیته منجر شد. مدرنیته ادوار مختلفی را پشت سر گذاشته و حقوق اداری مدرن نیز از این چالش‌ها مصون نمانده است. تحول در روش‌های کنترل و پاسخگویی، تغییر نقش حمایتی و مراقبتی دولت و اداره و تغییر مفهومی «حکمرانی» بر حرکت رو به رشد حقوق اداری مدرن دلالت دارد. امروزه اداره از جایگاه انحصار در تصمیم‌گیری عقب‌نشینی کرده و با به رسمیت شناختن سهم شهروندان در جریان تصمیم‌سازی، درصدد تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب همچون افزایش کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی است (هداوند، ۱۳۹۳: ۴۱).

مدیریت نوین دولتی در نگاه حقوقی، بر بازتعریف نقش و جایگاه دولت و تغییر مناسبات دولت با شهروندان مبتنی است. بر این اساس، پارادایم‌های اولیه‌ای که حقوق اداری کلاسیک بر پایه آن‌ها بنا شده است، درهم‌ریخته شده و جای آن‌ها را الگوهای جدید پر کرده‌اند. اصول مدرن حقوق اداری، هنجارهای ارزشمندی هستند که در حقوق اداری بیشتر کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته شناسایی شده و در جهت توسعه حقوق اداری و همچنین، به‌منظور نیل به اداره کارآمد و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان به‌کار می‌روند (نجابت‌خواه، ۱۳۹۱: ۱۶۶).

ناگفته نماند که درباره مفهوم دولت در نظریه‌های مدیریت نیز نویسندگان اختلاف‌نظر دارند. درحالی‌که برخی از آن‌ها، دولت را صرفاً در قوه مجریه یا به اصطلاح دیگر، کابینه دولت به ریاست عالی‌ترین مقام اجرایی (برای مثال رئیس‌جمهور در ایران) خلاصه می‌کنند، عده دیگری، دولت را مجموعه‌ای از نهادها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اعمال اقتدار عمومی می‌شناسند که فرایندهای مشخص و گاه، منحصر به فرد مدیریتی را برای اعمال اقتدار در خصوص شهروندان به‌کار می‌گیرند (ویژه و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۷). غالب اندیشمندان مدیریت، قائل به رویکرد دوم، یعنی رویکرد مفهوم عام دولت هستند. بدین ترتیب در مدیریت دولتی، دولت، فقط قوه مجریه به معنای خاص کلمه نیست و به‌جای آن، می‌توان کلیت نظام سیاسی را که درصدد اعمال حدود مشخصی از اقتدار عمومی بر شهروندان است، دولت نامید (فرج‌وند، ۱۳۹۲: ۲۹ - ۳۳).

درباره قید «دولتی» در مدیریت دولتی باید افزود دولت در ادبیات مدیریت دولتی به‌ویژه در ادبیات در خصوص مدیریت دولتی نوین نیز، نه فقط به قوه مجریه، بلکه به کلیت حاکمیت و سیستم اعمال اقتدار عمومی اطلاق می‌شود. این رویکرد ادبیات حقوقی، به مدیریت دولتی نوین نیز راه یافته است. در ادبیات حقوقی درباره مدیریت دولتی نوین، مقصود از دولت، دولت به معنای خاص کلمه، یعنی قوه مجریه نیست؛ بلکه مراد، دولت به معنای عام یعنی همان حاکمیت است. در واقع، نمی‌توان تصور کرد که اقتضائات مدیریت نوین دولتی، درباره قوه مجریه لحاظ شود و این قوه، ملزم به اجرا و ایفای اقتضائات مدیریت نوین دولتی قلمداد شود، اما در عین حال، دیگر قوا مستغنی از این امر محسوب شوند (Cohen, 2016: 131). با عنایت به توضیحات یادشده، واژه دولت را می‌توان برای معرفی یک مجموعه حکومتی مشتمل بر سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه به‌کار برد و برای معرفی قوه مجریه از اصطلاح هیأت دولت یا شاخه اجرایی دولت در برابر شاخه قضایی و شاخه تقنینی آن استفاده کرد. بنابراین، زمانی که در دانش مدیریت دولتی، از دولت سخن گفته می‌شود، این واژه بر هر سه حوزه اعمال حاکمیت و حکومت دلالت دارد (نرگسیان، ۱۳۹۶: ۱۷). در ادامه، مبانی اندیشه مدیریت دولتی نوین بررسی می‌شود.

## ۲-۱. مبانی نظریه مدیریت دولتی نوین

نظریه مدیریت دولتی نوین، به‌عنوان نحله‌ای فکری در دانش مدیریت، مبانی نظری خاص خود را دارد. این مبانی، در حقیقت، شالوده‌های فکری و عقیدتی این نظریه را تشکیل می‌دهند. مهم‌ترین نظریاتی که درباره این الگو مطرح شده، عبارت است از:

### ۱-۲-۱. نظریه انتخاب عمومی

پیشگام طرح این نظریه، پروفسور جان بندیکت است. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی به‌طور کلی برآن‌اند که زمانی بیشترین بهره‌عاید می‌شود که بیشترین نقش بر عهده بازار و کمترین نقش بر عهده دولت باشد. در حقیقت، به تعبیر دیگر، یکی از اهداف نظریه انتخاب عمومی فراهم آوردن مقدمات کوچک‌سازی دولت است. در عین حال، این نظریه خوش‌بین است با کوچک‌سازی یا به تعبیر دیگر چابک‌سازی دولت، از یک‌سو بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر کمتر

شده و از سوی دیگر، نتایج حاصل از پدیده کوچک‌سازی، در نهایت به افزایش کارآمدی‌ها منتهی شود (Ermakov & Krasnikova, 2018: 162).

براساس نظریه انتخاب عمومی، سیاستمداران و کارگزاران دولتی، زندگی خود را فدای منافع شهروندان نمی‌کنند و رفتار آنان کم‌ویش شبیه تاجران و بازرگانان و صنعتگران است؛ بدین معنا که اگر آنان کاری به نفع شهروندان انجام می‌دهند، آن کار برای خود آنان نیز منافع مستقیمی در بردارد. ویلیام نیسکانن توضیح می‌دهد که بوروکرات‌ها منافع و ترجیحات شخصی خود را تعقیب می‌کنند و در افزایش بودجه و گسترش اندازه سازمانشان نیز منافع خود را در نظر دارند. براساس این نظریه، نباید به مقامات دولتی اعتماد کرد و پنداشت که آن‌ها به نفع مردم کار می‌کنند. بنابراین باید به سمت کوچک‌سازی دولت، ساختارهای رقابتی و ارتقای کارآمدی و اثربخشی دولت گام برداشت (Andrews, 2015: 178).

نظریه دیگری که در راستای تبیین و تعمیق نظریه مدیریت دولتی نوین مطرح شده، نظریه‌ای است موسوم به نظریه دموکراسی نمایندگی که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

### ۱-۲-۲. نظریه دموکراسی نمایندگی

پروفسور ارنست برکان از جمله نخستین کسانی است که پس از جان استوارت میل به تبیین اندیشه دموکراسی نمایندگی پرداخته است (Kaushlendra, 2014: 152). نظریه دموکراسی نمایندگی بر این باور است که بدنه و ساختار درهم‌تنیده و به‌هم‌پیچیده دولت، باید بیش از پیش به سود دموکراسی‌های کوچک‌تر پیش رود و انتظار می‌رود به‌جای تمرکز تمام امکانات و منابع بودجه‌ای در دولت، دیگر مظاهر و مصادیق دموکراسی از جمله دموکراسی‌های محلی و منطقه‌ای، جایگزین دولت شوند. در این رویکرد، دموکراسی‌های محلی و منطقه‌ای، در واقع آلترناتیوهای هستند که نقش دولت مرکزی را رفته‌رفته بر عهده می‌گیرند و دولت، بیشتر جایگاهی تصدی‌گرایانه و نظارت‌گرانه خواهد یافت (Kaushlendra, 2014: 155).

### ۱-۲-۳. نظریه رضایت‌مندی حداکثری

براساس این نظریه که گُرد سیمون پراست، پیشگام طرح آن بوده، هدف از تشکیل دولت، تأمین و تضمین رضایت‌مندی حداکثری شهروندان است. ظاهراً به موجب این نظریه، حکمرانی مطلوب زمانی محقق می‌شود که دولت بتواند بیشترین میزان مطلوبیت و

رضایت‌مندی را برای شهروندان خود فراهم آورد. بر این اساس، دولت و حکمرانی موفق و کارآمد، در این زمینه توفیق دارد، ولی دولت و حکمرانی ناموفق، نمی‌تواند به این وضعیت دست یابد. بنا بر این دیدگاه، در فرض احراز رضایت‌مندی بیشتر شهروندان از دولت، دولت و حکومت موفق و مطلوب ارزیابی می‌شوند و در غیر این صورت، باید دولت و حکومت را ناکام دانست (Zehr, 2013: 271).

مطابق با استانداردهای این اندیشه، بر مبنای همین معیار مطلوبیت و رضایت‌مندی، تمام الگوها و فرایندها باید در راستای به حداکثر رساندن میزان رضایت‌مندی شهروندان تعریف شوند و به اجرا درآیند. البته این نظریه دقیقاً مشخص نمی‌کند راهکار یا راهکارهای ارتقای رضایت‌مندی‌های عمومی چه هستند، لیکن به نظر می‌رسد مصادیق متعددی در این زمینه مطرح شده‌اند (Zehr, 2013: 272). در هر صورت، درباره مفهوم وصف «نوین» در عبارت مدیریت دولتی نوین می‌توان گفت این وصف در مقابل وصف سنتی و کلاسیک قرار گرفته است. بنابراین هر آنچه در رویکرد مدیریت دولتی نوین گفته می‌شود، مقابل مواردی است که در مدیریت دولتی سنتی مطرح است (برمن و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۷). نظریه مدیریت دولتی نوین برای طرح‌ریزی دوباره دولت کارآمد، اقتضائاتی را مدنظر دارد. در قسمت بعد، این اقتضائات بررسی خواهد شد.

## ۲. اقتضائات مدیریت دولتی نوین

«اصلاح ساختارها و رویه‌های مدیریتی» در اندیشه مدیریت دولتی نوین، از اصلی‌ترین مباحث مطرح این حوزه مطالعاتی است. اصلاح اداری یا مدیریت دولتی نوین، رویکردی است که خبر از تغییر اساسی در قالب فکری مدیریت سازمانی می‌دهد. در سال‌های اخیر، همراه با مطرح شدن اصلاح مدیریت دولتی، فرهنگ جدیدی از واژه‌هایی چون احیای دولت، مهندسی مجدد، تجدید حیات خدمات عمومی، تغییر بنیادین سازمانی و مدیریت کیفیت جامع ایجاد شده است که جملگی از تمایل اندیشمندان برای هرچه کارا تر و اثربخش‌تر شدن بوروکراسی دولتی خبر می‌دهند (Schachter, 2015: 177).

اهداف اصلاح مدیریت دولتی را می‌توان در راستای کارایی و اثربخشی دولت و نظام اداری توصیف کرد. در توضیح بیشتر می‌توان گفت اصلاحات بخش اداری و دولتی در دو بعد خرد و کلان بررسی می‌شود. رویکرد خرد را می‌توان اصلاح نظام اداری نامید که هدف آن،

کارایی عملیات دولت است. درحالی که تمرکز اصلی رویکرد کلان بر اصلاح خود دولت و اثربخشی آن، از طریق متناسب کردن اندازه دولت است. پاسخ به اینکه «وجود دولت تا چه حد لازم است و دولت از دخالت در چه اموری باید اجتناب کند؟»، نحوه اصلاح ساختارها را تبیین می‌کند (Andrews, 2015: 179).

نگاهی به تحولاتی که حقوق اداری مدرن براساس الگوی مدیریت نوین دولتی در کشورها و نظام‌های حقوقی پیشرفته به خود دیده است، حاکی از حاکمیت چند مؤلفه و معیار اصلی بر اداره در گفتمان‌های مدرن است. در مجموع، این مؤلفه‌ها و معیارها را که از مهم‌ترین اقتضات و سازوکارها (راهکارها)ی اصلاح نظام اداری در تئوری مدیریت دولتی نوین نیز شناخته می‌شوند، می‌توان به شرح زیر ارائه و بررسی کرد:

## ۱-۲. کوچک شدن دولت و تبدیل آن به دولت ناظر به جای دولت مجری

ایده کوچک‌سازی دولت و تبدیل آن به «نهادی ناظر» برای کنار نهادن تلقی «دولت مجری»، خود چند راهبرد مشخص را دنبال می‌کند:

الف) راهبرد کاهش نیروی انسانی: راهبرد کاهش نیروی انسانی که اغلب اولین انتخاب سازمان‌هایی است که اقدام به کوچک‌سازی می‌کنند، راه‌حلی کوتاه‌مدت با اثر فوری و سریع تلقی می‌شود و شامل انتقال کارکنان، بازنشستگی، بازرید، برکناری موقت از کار و ترغیب کارکنان به خروج از سازمان است. همچنین جابه‌جایی اجباری یا داوطلبانه، اخراج همراه با کاریابی و اخراج بدون کمک به کاریابی، از جمله روش‌هایی هستند که در اجرای کاهش نیروی کار استفاده می‌شوند. هریک از این روش‌ها به‌نوعی موجب کاهش حمایت از کارکنان می‌شود. این راهبرد در تمام سازمان‌ها و بدون توجه به حفظ مهارت‌های اساسی و منابع انسانی حیاتی اعمال می‌شود که به کاهش شایستگی نیز می‌انجامد. منتزr بیان می‌کند که هنگام کاهش نیروی انسانی، به‌جای برخورد یکسان با سطوح مختلف کارکنان، اثربخش‌ترین روش کاهش تعداد کارکنان، آن است که افرادی که باید از سازمان کنار گذاشته شوند، آگاهانه و با دقت انتخاب شوند (مددی، ۱۳۹۴: ۸۲).

ب) راهبرد طراحی مجدد کار: هدف این راهبرد، کاهش حجم کار به‌جای کاهش تعداد کارکنان است که پراهمرد میان‌مدت تلقی می‌شود و با حذف تدریجی وظایف، سطوح سلسله‌مراتب، واحدها و کاهش ساعات کار هفتگی به اجرا درمی‌آید.



ج) راهبرد نظام‌مند: هدف اصلی این راهبرد آن است که در کارکنان این اطمینان ایجاد شود که در آینده کاهش نیروی انسانی به شکل مستمر و تکراری نخواهد بود. راهبرد نظام‌مند، کوچک‌سازی را به ساده کردن همه زمینه‌های کاری و واحدهای سازمان از جمله تأمین‌کنندگان مواد اولیه، فرایندهای طراحی، بازاریابی، روش‌های تولید و به‌طور کلی تمام سازمان مرتبط می‌سازد. این راهبرد بر تغییر وضع موجود، تکیه بر فرهنگ و تعیین زمان مناسب برای اجرا توجه دارد و بر پیامدهای بلندمدت تأکید می‌کند (مددی، ۱۳۹۴: ۸۴).

این سه راهبرد الزاماً مستقل از یکدیگر نیستند. با این همه، انتظار می‌رود بیشتر سازمان‌هایی که اقدام به کوچک‌سازی می‌کنند، به‌جای استفاده از گزینه‌های مختلف، از یک راهبرد استفاده کنند. از بین راهبردها، کاهش نیروی انسانی، منافع چندی به‌همراه دارد که از جمله می‌توان به جمع‌وجور کردن سریع سازمان، جلب توجه همه همکاران به وضعیت نامطلوب سازمان، صرفه‌جویی در هزینه عملیات روزمره و جلب توجه کارکنان باقیمانده به تغییرات و کاهش‌های پیش‌بینی‌شده بعدی، اشاره کرد (مددی، ۱۳۹۴: ۸۶).

## ۲-۲. کارامدی و اثربخشی دولت

منظور از دولت کارآمد و اثربخش، از یک طرف ایفای نقش موتور محرکه از سوی دولت و کارایی در عملیات دولت در جهت عرضه بهتر خدمات و تولید کالاها از طرف دیگر است که به بهره‌وری ملی می‌انجامد. کارامدی به‌طور معمول با کارایی و اثربخشی ملازم است. میزان و معیارهای کارامدی و اثربخشی در دستگاه‌های دولتی به‌طور معمول در دو سطح می‌شود:

۱. کارامدی در حوزه سیاستگذاری: اگر نقش دولت را اعمال سیاست‌هایی بدانیم که به مجموعه‌ای مشخص از اهداف اقتصادی اغلب پذیرفته‌شده منتهی شود، برای ارزیابی سیاست‌های دولت باید نحوه به‌کارگیری ابزارهای در اختیار دولت و میزان اثرگذاری آنها بررسی شوند. در صورتی که تصمیم‌سازان دولتی در قبال سیاست‌هایی که اتخاذ می‌کنند، پاسخگو باشند و دولت، مشارکت‌جو و شهروندمحور باشد، در حوزه سیاستگذاری، کارامدی به‌نحو چشمگیری وجود خواهد داشت.

۲. کارامدی در حوزه دیوان‌سالاری: اساساً ضعف دستگاه‌های دیوانی رفاه عمومی شهروندان را به‌راحتی نشانه می‌گیرد. مطالعات جدید بر این نکته تأکید می‌کنند مفروضه

«کیفیت دیوان‌سالاری تأثیری بر مضامین مقررات اجرایی ندارد» همیشه درست نیست، زیرا وقتی این تأثیرگذاری ملموس باشد، منافع حاصل از دریافت رشوه یا دیگر جرائم علیه ساختار دولت، نظام دیوان‌سالار را به‌سوی تصویب قوانینی هدایت خواهد کرد که نه‌تنها دغدغه‌ای برای ارتقای کارآمدی و اثربخشی نداشته باشد، بلکه برعکس به مناسب‌ترین زمینه و ساختار برای پرورش زمینه رشوه‌دهی و رشوه‌گیری و دیگر مفاصد اقتصادی تبدیل شود و آثار منفی این امر در کاهش کارآمدی و اثربخشی دولت و نظام مدیریتی، بر کسی پوشیده نیست (عطار و کمالی‌زاده، ۱۳۹۷: ۵۴) انعکاس مفهوم کارآمدی در حوزه دیوان‌سالاری را می‌توان در مواد ۸، ۹ و ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده کرد. تفکیک قانونگذار میان حوزه‌های حاکمیتی، اجتماعی و زیربنایی نشان از اختصاصی بودن حوزه‌های مذکور داشته و به‌تبع هر حوزه اقتضای سیاستگذاری اختصاصی دارد.

در مجموع، اثربخشی و کارآمدی دولت با هر سنججه و معیاری ارزیابی و تعریف شود، بی‌تردید این دو مؤلفه جزء جداناپذیر و تفکیک‌نشده‌ی مدیریت نوین دولتی است؛ در الگوهایی که در تعریف مدیریت نوین دولتی ارائه شده، از جمله معیارهای اساسی، اثربخشی و کارآمدی است و منظور از آن، نیل نظام دیوانی به وضعیتی است که در آن، دولت در معنای عام کلمه بتواند بالاترین سطح بازدهی کاری و اثرگذاری مثبت بر سطوح کیفی سیاستگذاری عمومی را از خود نشان دهد. بر این اساس، برخی اندیشمندان این حوزه اثرگذاری و کارآمدی دولت را نه فقط شرط بنایی، بلکه به‌نوعی شرط بقایی نظام دیوان‌سالاری می‌دانند؛ یعنی هم در بنیان و هم در بقای نظام مدیریتی مدرن، دولت باید اثربخش و کارآمد باشد و اثربخش و کارآمد بماند (Shaoguang, 2012: 242).

## ۲-۳. پاسخگویی دولت

پاسخگویی<sup>۳</sup> از شاخصه‌های مهم دموکراسی محسوب می‌شود و بسیاری از اندیشمندان این اصل را از مشخصه‌های حکمرانی خوب پایه‌ریزی شده براساس تز مدیریت نوین دولتی تلقی می‌کنند. مطابق این اصل، مقامات اداری در خصوص تصمیم‌های اتخاذی و اقدام‌های انجام‌گرفته در برابر نهادها و اشخاص مختلفی پاسخگو هستند. از این‌رو باید در اجرای قوانین، رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان، تحقق عدالت و ارتقای کارآمدی نهایت دقت را نشان دهند. پاسخگویی به معنای جوابگو بودن، توضیح و توجیه کردن و همچنین پذیرش انتقاد از

سوی دیگران است. به موجب این سازوکار یک نهاد بالادست، بر کار و عملکرد نهاد دیگر نظارت کرده و قدرت آن را محدود می‌کند. پاسخ دادن به پرسش‌ها و اعتراض‌ها، ارائه توضیح، تحمل سرزنش‌ها، جبران اشتباهات و انواع نظام‌های جبران لازمه پاسخگویی است. در تاریخ حقوق عمومی همواره سعی شده است که ضمن پذیرش اعمال حاکمیت دولت‌ها و نهادهای عمومی، قدرت آن‌ها با ابزارهای مختلف و از طرق گوناگون تعدیل، کنترل و مهار شود. یکی از این روش‌ها، پاسخگویی مقامات دولتی است (دومیشل، ۱۳۷۶: ۲۴). اختیاراتی که مطابق قانون به مقامات عمومی اعطا شده، ممکن است موجب سوءاستفاده از قدرت، ایجاد هرج و مرج و اتخاذ تصمیمات متضاد و مبتنی بر تمایلات شخصی (به‌ویژه در اعمال صلاحیت تخییری) شود. از این‌رو برای اطمینان از صحت عملکرد مقامات اداری و ممانعت از اتخاذ تصمیمات خودسرانه، پاسخگویی به‌عنوان راهکاری برای رعایت عدالت و تضمین حقوق و تحقق آزادی‌های شهروندان مطرح می‌شود. بنا بر این استدلال، پاسخگویی تضمینی برای تحقق حاکمیت قانون و اصل نمایندگی است، زیرا در جامعه دموکراتیک، مقامات عمومی به‌عنوان نمایندگان مردم ملزم به پاسخگویی به آن‌ها هستند که این امر در نهایت موجب افزایش آگاهی شهروندان درباره عملکرد مقامات دولتی و نحوه اجرای قوانین و مقررات خواهد شد و زمینه مشارکت آگاهانه آن‌ها را در اداره امور عمومی فراهم می‌سازد. همچنین در پیشگیری از فساد و سوءاستفاده از قدرت نقش مؤثری دارد.

## ۲-۴. شفافیت دولت

بدیهی است در صورتی که شهروندان اطلاعاتی در زمینه سیاست‌ها و نحوه عملکرد دولت نداشته باشند، نمی‌توانند به انتقاد از فعالیت‌های دولت بپردازند و آن‌ها را ملزم به پاسخگویی کنند. تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد اداری حاکی از آن است که اطلاع‌رسانی به شهروندان و آگاه‌سازی آنان، از جمله اصلی‌ترین عوامل فراگیری فساد اداری است. در این میان، مهم‌ترین و کم‌هزینه‌ترین سازوکار اطلاع‌رسانی، مطبوعات و رسانه‌ها هستند. از این‌رو مالکیت متمرکز رسانه‌ها و مطبوعات و اعمال محدودیت‌های دولتی بر گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی، جامعه را از توانایی این سازوکار در افشای فساد اداری و پاسخگو کردن بوروکراسی محروم می‌کند (خضری، ۱۳۸۹: ۸۲). با توجه به اهمیت این موضوع، ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر کرده است که هر کس حق آزادی بیان دارد و این

حق شامل آزادی تفحص، تحصیل و اشاعه اطلاعات است (انصاری، ۱۳۹۰: ۳۴).<sup>۴</sup> همچنین کد اروپایی رفتار خوب اداری نیز در ماده ۲۳ حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات را به رسمیت شناخته است.

آزادی دسترسی به اطلاعات، مستلزم قرار گرفتن اطلاعات و اسناد دولتی در دسترس عموم است (جز در موارد خاص و استثنایی)؛ این امر زمینه‌ساز تقویت شفافیت در جامعه دموکراتیک است. به عبارت دیگر، شفافیت و جریان آزاد اطلاعات، امکان کنترل مقامات عمومی را فراهم می‌سازد و همچنین موجب مشارکت آگاهانه و فعالانه افراد می‌شود و عقلانیت و کارآمدی را در فرایندهای تصمیم‌گیری ارتقا می‌بخشد (Verhoeven, 2009: 14).

شایان ذکر است اطلاعات باید دسته‌بندی و سازماندهی شوند و سپس به شکل طبقه‌بندی‌شده در اختیار شهروندان قرار گیرند، زیرا انتشار اطلاعات بدون نظم و ترتیب موجب می‌شود شهروندان با مجموعه‌ای گسترده‌ای از اطلاعات روبه‌رو شوند؛ انتشار نامنظم اطلاعات، برای مقامات دولتی حاشیه امنی می‌سازد تا اطلاعات مهم و کاربردی را در میان اطلاعاتی بی‌اهمیت دفن کرده و از دسترس عموم خارج سازند (Pasquier & Villeneuve, 2015: 156).

## ۲-۵. فسادستیزی دولت

اختیارات و انحصاراتی که به‌طور طبیعی و اجتناب‌ناپذیر به مسئولان و کارمندان ادارات دولتی داده می‌شود، به‌صورت بالقوه، زمینه را برای انواع سوءاستفاده‌ها فراهم می‌آورد. از همین روست که در نظام اداری تمامی کشورها، سازوکارها و مقررات متعددی برای نظارت و پیگیری فعل و انفعالات مالی وضع شده است که اغلب به پیچیدگی روندهای اداری یا تعدد مراحل ارائه خدمت و خروجی اندک سیستم اداری منجر می‌شود (Shams, 2007: 112).

بدون برخورداری از دولت و نظام اداری سالم و عاری از فساد، دستیابی به توسعه امکان‌پذیر نیست. مهم‌ترین پیامدهای آسیب‌زای فساد اداری، عبارت‌اند از: کاهش کارایی اداره، توزیع ناهمگون درآمدها و ثروت‌ها، بزرگ شدن بوروکراسی، کند شدن روند خصوصی‌سازی‌ها و مدیریت پیمانکاری، بدبینی شهروندان به دولت و سازمان‌های دولتی و از بین رفتن فضای اعتماد جمعی.

از همین روی، روش‌های مؤثر مبارزه با فساد اداری باید در چارچوب مدل عرضه و تقاضای فساد اداری صورت گیرد؛ به‌طوری‌که حداقل یکی از نتایج زیر را دربرداشته باشد:

الف) کاهش تقاضا برای فساد اداری (شهروندان برای انجام امور خود به پرداخت رشوه یا ارائه خدمات غیرقانونی نیاز کمتری داشته باشند)؛

ب) افزایش هزینه‌های ارائه خدمات فساد برای کارمندان و مسئولان (برای مثال، مجازات‌ها و جریمه‌های سنگین‌تر برای مرتکبان فساد اداری اعمال شود)؛

ج) افزایش امکان کشف و دستگیری عاملان فساد اداری (مانند روش‌های مؤثر حسابرسی) (فرهمندفر، ۱۳۸۸: ۴۴).

برای مبارزه با فساد اداری روش‌های متفاوتی پیشنهاد شده است که مطالعه آن‌ها در این مقاله نمی‌گنجد.

## ۲-۶. مشارکت محوری دولت

در مدیریت دولتی نوین، به دنبال نیل به دولت و نظام اداری‌ای هستیم که فارغ از یک نگاه قیم‌مآبانه و پدرسالارانه، در پی تفویض اختیارات سیاسی و اقتصادی به نهادهای مدنی موجود در بدنه اجتماعی جامعه باشد. بنابراین رشد و تقویت جامعه مدنی در نظام اجتماعی و سیاسی، در گرو تحقق اصلاحات و وجود یک دولت حداقلی است که سطح چیرگی معقولی بر مناسبات و تعاملات جامعه دارد. با بهره‌گیری از نیروهای مردمی و مشارکت دادن شهروندان، چرخه فعالیت‌های دولتی سرعت می‌گیرد و رسالت‌های بخش عمومی به‌نحوی کارآمد انجام خواهد گرفت. بدیهی است اگر روح توجه و عنایت به حقوق انسانی و اعتقاد به آگاهی و عقل انسان‌ها در مدیریت دولتی دمیده شود، آنگاه همه شهروندان حائز حق مشارکت در مدیریت دولتی‌اند و همه می‌توانند با هم در فعالیت‌ها، تصمیمات، ارزیابی‌ها و نظارت‌ها نقش داشته باشند (پورعزت، ۱۳۹۰: ۱۸۸).

در دولت کارآمد، به جای وجود یک بازیگر حکومتی به نام دولت، بازیگران مختلفی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های دولتی نقش دارند. برخی بازیگران، نهادهای حکومتی و بعضی دیگر، نهادهای غیرحکومتی‌اند. نهادهای سیاسی غیرحکومتی توسط حکومت اداره نمی‌شوند، بلکه توسط افراد و گروه‌های اجتماعی برای حفظ و صیانت از منافع خود به وجود می‌آیند. برای مثال، احزاب سیاسی، مهم‌ترین نهاد سیاسی غیرحکومتی محسوب می‌شوند. کارشناسان برنامه سازمان ملل متحد در زمینه تحول در نظامات اداری، معتقدند بازیگران غیرحکومتی شامل گروه‌های زیرند:

۱. دولت (ملی و محلی) متشکل از قوای مجریه، قضاییه، مقننه، خدمات عمومی و ارتش و پلیس؛  
 ۲. جامعه مدنی شامل سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های محلی و سازمان‌های داوطلبانه مردمی همراه با نهادهای دانشگاهی و تحقیقاتی، رسانه‌های جمعی، گروه‌های مذهبی و سازمان‌های مدنی؛

۳. بخش خصوصی شامل شرکت‌های کوچک، متوسط و بزرگ، اتحادیه‌ها و انجمن‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، اتاق بازرگانی و سازمان‌های چندملیتی (Cohen, 2016: 189).  
 از مهم‌ترین وظایف این نهادها، برقراری ارتباط میان حکومت و مردم است. آنها خواسته‌های خود را به حکومت انتقال می‌دهند و به گردآوری و بیان خواسته‌هایشان مبادرت می‌ورزند. به‌طور معمول تمام این نهادها در پی کسب قدرت هستند. آنها موظف‌اند ارتباط درست و تحریف‌نشده‌ای را میان سیاست‌سازان و مردم برقرار کنند تا حاکمان با اخذ تصمیمات درست و منطبق با نیازهای جامعه، هم بتوانند جامعه را به‌سوی اهداف خود راهبری کنند و هم با نشان دادن کارایی خود، مشروعیت نظام سیاسی را گسترش بخشند (پورعزت، ۱۳۹۷: ۱۱۸). ماده ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری دولت را به پیشگیری از ایجاد انحصار و تشویق به ایجاد فضای رقابت سالم به‌ویژه در حوزه اقتصادی مکلف کرده است. همچنین ماده ۲۲ این قانون دولت را به مهیا ساختن زمینه مشارکت بخش غیردولتی ملزم ساخته است.

## ۲-۷. شایسته‌سالاری دولت

شایسته‌سالاری به مجموعه فعالیت‌ها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که از آن طریق افراد براساس شایستگی برای کار در سازمان‌ها گزینش می‌شوند و پاداش و ترفیع آنها نیز بر همان اساس انجام می‌گیرد. شایسته‌سالاری عبارت است از قرار گرفتن بهترین فرد در مناسب‌ترین جایگاه. مدل‌های شایستگی می‌تواند به‌عنوان شیوه‌ای برای یکپارچه کردن عملیات منابع انسانی به‌کار رود (اکبرپور و محمدزاده رستمی، ۱۳۹۶: ۳۴).

در ادبیات مدیریت نوین دولتی، اجزا و محورهای فرایند شایسته‌سالاری عبارت است از:

۱. شایسته‌خواهی: شایسته‌خواهی به‌عنوان یک ارزش اجتماعی، در فرهنگ جامعه نمود می‌یابد. شایسته‌خواهی مقوله‌ای فرهنگی است و دگرگونی آن کاری سخت و اصلاح آن تدریجی خواهد بود. از این‌رو به کوششی درازمدت، پیگیر و مستمر برای دگرگونی فرهنگی نیاز است (DeSario, 2009: 479).

۲. شایسته‌شناسی و شایسته‌گزینی: حفظ سوابق، ویژگی‌ها و توانمندی‌های شایستگان اهمیتی ویژه دارد. امروزه با توسعه نرم‌افزاری و سخت‌افزار و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی، اطلاعات مربوط به شایستگان حسب توانمندی عمومی و تخصصی، براساس آزمون‌ها و مصاحبه‌های ساختارمند، کسب و ذخیره می‌شوند. شایستگان بر مبنای معیارهای علمی متناسب با شرایط شغلی، انتخاب می‌شوند و با تحلیل اطلاعات جایگاه درخوری به ایشان اختصاص می‌یابد (غمامی و حسینی، ۱۳۹۷: ۷۹).

۳. شایسته‌گماری: به کار گماردن شایستگان، بدون وجود زمینه‌های فرهنگی، منافع فردی و گروهی را به خطر می‌اندازد. هرگونه اقدام نسنجیده خطر شکست را در پی دارد. ازاین‌رو باید محتاطانه عمل شود و ابتدا فرهنگ و قوانین حمایتی لازم ایجاد شوند (Ahmadi Orkani & Others, 2015: 122).

۴. شایسته‌پروری: به معنای ایجاد فضایی برای شکوفایی استعدادها و گسترش قابلیت افراد است. شایسته‌پروری دارای دو بعد است: الف) ارتقای توانمندی‌های افراد شایسته و ب) پرورش افراد شایسته جدید. نظام شایسته‌سالار با فراهم ساختن زمینه‌های پرورش قابلیت‌های بالفعل و بالقوه مدیریت در کارکنان، آنان را به مراتب بالاتر بینش، آگاهی و توانمندی سوق دهد و برای پذیرش مسئولیت‌های سنگین‌تر و ایفای اثربخش وظایف جدید آماده سازد (گلکار و ناصحی فرد، ۱۳۸۱: ۸۵).

۵. شایسته‌داری: حفظ شایستگان اهمیت بیشتری از جلب و جذب آنان دارد؛ ازاین‌رو با شفافیت و رعایت عدالت و برابری، می‌توان از خروج افراد شایسته از سازمان جلوگیری کرد (شفیعی سردشت، ۱۳۹۵: ۵۴؛ یحیی وقار، ۱۳۹۴: ۵۴).

مراحل مدل شایسته‌سالاری را می‌توان با زیرسیستم‌های منابع انسانی در تناظر قرار داد: محور اول این مدل به ایجاد فرهنگ شایسته‌سالاری اشاره دارد. شایسته‌خواهی به آن معناست که همه از درون باور کنند و بخواهند که به شایسته‌سالاری دست یابند. محورهای دوم، سوم و چهارم به جذب و استخدام سازمان اشاره دارد. محور پنجم را می‌توان متناظر با فعالیت‌های مربوط به توسعه و آموزش کارکنان دانست. اجرای محورهای پنج‌گانه مذکور موجب تحقق مفهوم شایسته‌سالاری در سازمان خواهد شد (پیری، ۱۳۹۲: ۱۳۲).

## ۲-۸. قانون مداری دولت

از اصل حاکمیت قانون دو برداشت شکلی و ماهوی ارائه شده است. در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، تبعیت از قانون موضوعه یا تضمین اصل قانونی بودن اهمیت اساسی دارد و معیارهای اخلاقی مانند عدالت و رعایت حقوق بشر، جزئی از نظریه حاکمیت قانون محسوب نمی‌شود. در این برداشت، اصل قانونی بودن<sup>۵</sup> به این معناست که صلاحیت و اختیارات مقامات اداری باید مبتنی بر قوانین و مقررات دولتی باشد. همچنین آن‌ها مکلف‌اند هنگام اتخاذ تصمیم، ترتیبات و شرایطی قانونی را رعایت کنند (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۴۴). مطابق این برداشت، میان حاکمیت قانون و دموکراسی ارتباط مستقیم وجود ندارد و امکان تحقق حاکمیت قانون در هر نظامی اعم از دموکراتیک و غیردموکراتیک وجود دارد (Richardson, 2014: 132). در حقیقت هدف اصلی در برداشت شکلی از حاکمیت قانون تحدید و چارچوب‌بندی اقتدارات دولت، برقراری نظم در اجتماع و امکان پیش‌بینی اوضاع و احوال اجتماعی و اقتصادی و... است تا شهروندان قادر باشند با پیش‌بینی شرایط جامعه به تنظیم اهداف و برنامه‌های خود بپردازند.

اما برداشت ماهوی از اصل حاکمیت قانون، اهمیت بیشتری از برداشت شکلی دارد. در رویکرد ماهوی (برخلاف رویکرد شکلی) حاکمیت قانون، اصلی است که در خدمت ارزش‌های بنیادی‌تری همچون حقوق بشر و آزادی‌های شهروندان است. بنابراین در این برداشت، اصول و معیارهای اخلاقی مانند عدالت، حقوق بشر و رعایت حقوق و آزادی‌های افراد جزء لاینفک نظریه حاکمیت قانون محسوب می‌شود. به سخن دیگر، طرفداران این برداشت معتقدند حاکمیت قانون مستلزم چیزی بیش از حاکمیت قانون موضوعه بوده و دارای اهداف بلندپروازانه‌تری از برقراری نظم و اداره امور در جامعه است. بنابراین صرف رعایت اصل قانونیت و اعمال قانون موضوعه برای تحقق حاکمیت قانون کفایت نمی‌کند، از این رو این برداشت قائل به ارتباط وثیق و همه‌جانبه میان حاکمیت قانون و دموکراسی است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۶۸).<sup>۶</sup>

هدف طرفداران هر دو برداشت، محدود کردن اقتدارات مقامات حکومتی در اعمال اختیارات خویش است، لیکن در برداشت ماهوی از حاکمیت قانون رعایت و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان جزء جدایی‌ناپذیر این اصل خواهد بود. برای نمونه برداشت ماهوی، وضع قانون از سوی نمایندگان مردم را که از طریق انتخابات سالم و آزاد برگزیده شده‌اند،



تضمین می‌کند تا قوانین منعکس‌کننده دیدگاه‌های شهروندان باشد. بنابراین مطابق برداشت ماهوی، قانون مصوب نمایندگان ملت باید اقتدارات اداره و مقامات اداری را چارچوب‌بندی کرد و اداره باید از این قانون که بازتاب حاکمیت و اراده مردم است، تبعیت کند.

بدیهی است که تحمیل یک نوع اندیشه و ایدئولوژی بر مردم با ارزش‌های حاکم بر اصل حاکمیت قانون مانند احترام به استقلال، هویت و حرمت انسانی ناسازگار است (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۲). بنابراین برداشت ماهوی از حاکمیت قانون رویکرد جامع‌تری به حقوق و آزادی‌های شهروندان دارد (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۵۸).<sup>۷</sup> از این رو می‌توان به این نتیجه رسید که حاکمیت قانون، دارای ارزش‌های مهم اخلاقی مانند عدالت، برابری، حاکمیت مردم و به‌طور کلی حقوق بشر و آزادی‌های شهروندان است تا بتواند به‌نحو صحیحی به تحدید اقتدارات دولت و سازمان‌های دولتی از یک‌سو و حفظ حقوق اساسی شهروندان از سوی دیگر بپردازد.

## ۲-۹. عدم تمرکز دولت

عدم تمرکز اداری دارای دو صورت است؛ نخست عدم تمرکز محلی یا سرزمینی که در آن، امور ملی در سراسر کشور به‌صورت متمرکز از طریق وزارتخانه‌ها و ادارات تابعه آن‌ها و امور محلی به‌صورت غیرمتمرکز توسط شوراهای محلی منتخب مردم اداره می‌شود؛ دوم، عدم تمرکز فنی یا غیرسرزمینی که همان واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک مؤسسه برای اداره امر عمومی معین به‌دلیل ملاحظات فنی و سازمانی بوده و قالب سازمانی عمدتاً به دو صورت شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی است.

بدیهی است که تمرکززدایی موجب تحقق دموکراسی می‌شود، زیرا این فرصت را برای شهروندان فراهم می‌سازد تا با توجه به مشکلات و معضلات محل خود، برای مدیریت صحیح منابع و اتخاذ روش مناسبی جهت ارائه خدمات عمومی مشارکت کنند. این روش در نهایت موجب ارتقای سطح رضایت شهروندان نیز خواهد شد (Petronela & Irina, 2009: 162). از آنجا که آثار تمرکز اداری به‌طور معمول به‌صورت فقدان نوآوری، عدم مشارکت و عدم تأمین بهینه نیازهای عمومی تجلی پیدا می‌کند، از این رو لازم است از طریق تمرکززدایی و توزیع مجدد قدرت، واحدهای محلی را از شکل مجری صرف دستورهای مرکز به عوامل مشارکت‌کننده در اداره امور عمومی درآورد و به‌سوی مردمی کردن حکومت گام برداشت.

همچنین حکومت‌های محلی به دلیل محلی بودن و نزدیکی با مردم محل، بیش از دولت مرکزی درباره نیازهای محلی آشنا، حساس و پاسخگو هستند. از دیگر معایب تمرکز اداری این است که سبب توسعه دیوان‌سالاری و تشریفات اداری می‌شود که این خود به کاهش سرعت تصمیم‌گیری، اتلاف وقت و منابع مالی منجر خواهد شد. بنابراین بوروکراسی‌های گسترده و هزینه‌بر در تمرکز اداری توسعه خواهد یافت و در چنین شرایطی ابتکارات فردی از کارمندان سلب می‌شود و صرف اطاعت کورکورانه و تبعیت از دستورهای مقامات مرکزی (که به‌طور معمول به دلیل تراکم زیاد وظایف دولت مرکزی، دارای تأخیرهای طولانی و بعضاً بدون بررسی و تدبیر لازم اتخاذ شده است) در بین آن‌ها رواج می‌یابد.

در مباحث حکمرانی خوب نیز همواره بر تمرکززدایی<sup>۸</sup> تأکید می‌شود. بنابراین با توجه به دلایل یادشده بدیهی است که یکی از اصول حقوق اداری دموکراتیک کاربست عدم تمرکز اداری است که موجب پررنگ‌تر شدن نقش مردم در اداره امور عمومی می‌شود. به سخن دیگر، تمرکز اداری و به‌طور کلی تمرکز قدرت، سبب بی‌نقش شدن مردم خواهد شد. درحالی‌که با تمرکززدایی، افزون‌بر ارتقای سطح مشارکت عمومی می‌توان سطح کارایی را نیز ارتقا بخشید، زیرا مقامات مرکزی درک صحیحی از مشکلات مردم محل ندارند، از این‌رو تصمیم‌های آن‌ها از واقعیات موجود در جامعه فاصله دارد. درحالی‌که مقامات محلی برداشت واقع‌بینانه‌تری از مشکلات شهروندان دارند و به دلیل شناخت دقیق‌تر مسائل، انتظار می‌رود تدابیر اجرایی موفق‌تری را برای حل بحران‌ها اتخاذ کنند.

### نتیجه‌گیری

رویکرد مدیریت دولتی نوین، ایده‌ای است که به‌وضوح، به کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر دولت‌ها و نظام‌های اداری توجه داشته است. هرچند محمل اصلی بحث مدیریت دولتی نوین، دانش مدیریت دولتی بوده است، از آنجا که بحث از دولت، نظام‌های اجرایی و مدیریتی و کارکردهای آن‌ها، شأن بی‌چون‌وچرای حقوق عمومی است، این شاخه از حقوق نیز از مباحث مطرح در حوزه مطالعاتی مدیریت دولتی بی‌تأثیر نمانده است.

نظریه مدیریت دولتی نوین، تمامی آموزه‌های ارزشمند ناظر بر «چرایی مدیریت کارآمدتر و اثربخش‌تر» و «چگونگی مدیریت کارآمدتر و اثربخش‌تر» در عصر مدرن را در خود جذب و هضم کرده، آن‌ها را آستی می‌دهد و از طریق بازتولید آن‌ها، مفاهیم جامع‌تری را عرضه می‌کند.

این اندیشه، از یک سو بر مدیریت کارآمد در نظام‌های اداری تأکید می‌کند و از سوی دیگر، بر آن است دولت را در بخش‌های مختلف و در حیطه‌های متعدد مدیریتی و تصدی‌گری، اثربخش‌تر سازد. بنابراین تمام مؤلفه‌ها و زمینه‌های لازم برای تحقق کارآمدی و اثربخشی بیشتر دولت‌ها و نظام‌های مدیریتی، در رویکرد این‌چنینی به نحوه مدیریت در نهاد دولت، مقولات دیگری نیز از اهمیت و جایگاه خاص و منحصر به فرد برخوردار می‌شوند؛ از جمله حقوق بشر، حقا و آزادی‌های بنیادین، شفافیت عملکردی، پاسخگویی نهاد دولت در برابر شهروندان، حکومت قانون، تأمین و تضمین آزادی و برابری و عدم تبعیض نسبت به شهروندان و... نیل به وضعیتی که این مؤلفه‌ها در آن به‌خوبی و به‌نحو کامل تأمین و تضمین شده باشند، ممکن و قابل تصور نیست، مگر آنکه همزمان، اصلاح نهادها، ساختارها و ابزارهای حکومت نیز در جهت کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها و سیاستگذاری‌های عمومی در دستور کار قرار گیرد.

## یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه تفصیلی ادوار مختلف حیات حقوق اداری و همچنین، موج‌های گوناگون مدرنیته، ر.ک: هداوند، ۱۳۹۳، ج ۱: ۲۰-۴۲.

2. Max Webber.

3. Accountability.

۴. میثاق مقرر می‌کند که اعمال این حقوق ممکن است طبق قانون با محدودیت‌های معینی هم چون احترام به حقوق و حیثیت دیگران، حفظ امنیت ملی، نظم عمومی، سلامت و اخلاق عمومی مواجه شود. در حقوق ایران مطابق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. همچنین ماده ۵ این قانون مقرر کرده است مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

5. Legality.

۶. طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون معتقدند که در برداشت شکلی، حکومت با ادعای رعایت قانون ممکن است به نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان اقدام کند و در عین حال آنچه را که انجام می‌دهد، در قالب قانون جلوه دهد. بنابراین در برداشت شکلی، قانون با معیارهای عدالت، اخلاق و حقوق بشر سنجیده نمی‌شود، بلکه اراده حاکم، جایگزین حکومت قانون خواهد شد.

۷. برای تحقق حاکمیت قانون و تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، وجود منابع حقوقی تعیین‌کننده حدود آزادی‌ها و حق‌ها و روشن شدن سلسله‌مراتب میان آن‌ها ضرورت دارد. همچنین قاعده پایین‌تر باید در چارچوب و منطبق با قاعده برتر وضع شود و نباید آن را نادیده بگیرد یا نقض کند. برای تضمین رعایت سلسله‌مراتب میان منابع و مراجع باید سازوکارهایی پیش‌بینی شود که از جمله مهم‌ترین آن‌ها نظارت است. مانند نظارت قضایی دادگاه‌های قانون اساسی یا سایر مراجع صلاحیت‌دار بر انطباق قوانین مصوب پارلمان با قانون اساسی و نظارت قضایی دادگاه‌های اداری یا عادی بر تصمیمات و اقدامات مقامات و کارگزاران عمومی.

۸. عدم تمرکز اداری با عدم تمرکز سازمانی تفاوت دارد. عدم تمرکز سازمانی در اصطلاح مدیریت به این معناست که بخشی از وظایف مدیریت مانند تنظیم برنامه‌ها، سازمان دادن، هماهنگی، کنترل و رهبری در دست سرپرست سازمان باقی بماند و بخشی از آن نیز به رؤسای ادارات و دوابر تابع واگذار شود تا آزادی عمل رؤسای واحدهای سازمان در سطوح مختلف تأمین شود. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری نباید در بالای هرم سازمانی صورت گیرد، بلکه هر مدیری باید در سلسله‌مراتب سازمانی بسته به حدود اختیارات و وظایف خود بتواند تصمیم‌گیری کند.

## منابع

## الف) فارسی

۱. اکبرپور، زهره و جمشید محمدزاده رستمی (۱۳۹۶)، «وضعیت شایسته‌سالاری در سطح ساختاری و در سطح عمل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس علوم مدیریت نوین، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ اول.
۲. انصاری، باقر (۱۳۹۰)، حقوق ارتباط جمعی، تهران: سمت، چ دوم.
۳. برمن، ایوان و همکاران (۱۳۹۳)، مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی تناقض‌ها، فرایندها و چالش‌ها، ترجمه میرعلی سیدنقوی و حسن عباس‌زاده، نشر مهکامه، چ اول.
۴. برهانی، بهاء‌الدین و دیگران (۱۳۹۵)، مبانی مدیریت دولتی برآیند پویا، چ ششم.
۵. پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۷)، مبانی مدیریت دولتی، تهران: سمت، چ هفتم.
۶. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰)، مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)، فروزش، چ اول.
۷. پیری، علی (۱۳۹۲)، شایسته‌سالاری و سلامت نظام اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۸. حاجی‌زاده، صابر (۱۳۹۲)، مسئولیت مدنی دولت ناشی از نقض انتظارات مشروع در حقوق اداری فرانسه و استرالیا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۹. خضری، محمد (۱۳۸۹)، «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ش ۴۲.
۱۰. دومیشل، آندر (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: دادگستر، چ اول.
۱۱. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، مجله نامه مفید، دانشگاه مفید قم، ش ۲۶.
۱۲. شجاعیان، خدیجه (۱۳۹۴)، مفهوم و قلمرو اصل عقلایی بودن در حقوق اداری: مطالعه تطبیقی با تأکید بر رویه قضایی، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

۱۳. شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۵)، «شایسته‌سالاری و دیوان‌سالاری»، مجله دیدگاه‌های نوین در مدیریت دولتی، سال چهارم، ش ۹.
۱۴. عطار، سعید و محمد کمالی‌زاده (۱۳۹۷)، «کارآمدی به‌مثابه ظرفیت دولت، رهیافتی سیاسی به مفهوم کارآمدی»، مجله پژوهش سیاست نظری، ش ۲۳.
۱۵. غمامی، محمدمهدی و سید حسن حسینی (۱۳۹۷)، «شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا»، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۵.
۱۶. فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۹۲)، مبانی مدیریت دولتی، فروزش، چ هفتم.
۱۷. فرهمندفر، حیدر (۱۳۸۸)، «الزامات قانونگذار ایران پس از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، مجله کارآگاه، سال دوم، ش ۷.
۱۸. گلکار، بهزاد و وحید ناصحی‌فرد (۱۳۸۱)، «مروری بر مفاهیم شایسته‌سالاری»، مجله توسعه مدیریت، ش ۳۹.
۱۹. مددی، بهروز (۱۳۹۴)، تحلیل معیارها و موازین کوچک‌سازی دولت و رابطه آن با ارتقای کارکردی نظام اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی).
۲۰. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ دوم.
۲۱. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۱)، روش‌های جبرانی قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۲. نرگسیان، عباس (۱۳۹۶)، تئوری‌های مدیریت دولتی، نشر نگاه دانش، چ سوم.
۲۳. هداوند، مهدی و همکاران (۱۳۸۹)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، چ اول.
۲۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۳)، حقوق اداری تطبیقی، ج ۱ و ۲، تهران: سمت، چ چهارم.
۲۵. ویژه، محمدرضا و دیگران (۱۳۹۴)، مبانی و ساختار دولت حقوقی، تهران: تهران: مجد، چ اول.
۲۶. یحیی‌وقار، محمد (۱۳۹۴)، شایسته‌سالاری؛ مفهوم، موانع و راهکارها، تهران: آویژه، چ اول.

## ب) انگلیسی

27. Ahmadi Orkami, Habib and Others (2015), "A Comparative Study of Meritocracy System in Iran, Britain and the US", **Journal of Applied Environmental and Biological Sciences**, 536-544 Americana Encyclopedia, Vol. 8.
28. Andrews, Rhys and Steven Van de Walle (2015), "New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness", **Public Management Review**, Retrieved March 9.
29. Cohen, Nissim (2016), "Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles", **Journal of Public Administration and Development**, Vol. 1, No.36.
30. DeSario, Nicole (2009), "Reconceptualizing Meritocracy: The Decline of Disparate Impact Discrimination Law", **Harvard Civil Rights- Civil Liberties Law Review**, Vol. 38.
31. Ermakov, Yuri & Krasnikova Tatiana S. (2018), **New Public Management: Principles, Advantages and Disadvantages**, Annals of Marketing-MBA, Department of Marketing, Marketing MBA (R Sconsult), Vol. 1.
32. Kaushlendra Singh (2014), "what are pro and cons of new public management?" **Public Manangement**, No. 112.
33. S. Richardson, S. (2014), **Henry, Administrative Policy-making: Rule of Law or Bureaucracy? Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order**, Dyzenhaus, David (ed), Hart Publishing.
34. Schachter, Hindy (2015), "New Public Management and Principals' Roles in Organizational Governance: What Can a Corporate Issue Tell us About Public Sector Management?" **Public Organization Review**, Vol. 14, Issue 4.
35. Shams, H. (2007), "the flight against extraterritorial corruption and use of money laundering control", **law and business journal**, Vol.27.
36. Shaoguang, Wang (2012), "why is state effectiveness essential for democracy? Asian examples", In: **Fred Reinhard Dallmayr and Tingyang Zhao**, Contemporary Chinese Political Thought, Debates and Perspectives, Kentucky, The University Press of Kentucky.
37. Pasquier, Martial and Villeneuve Jean-Patrick (2015), "Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behaviour Tending to Prevent or Restrict Access to Information", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.73, No.1.

38. Petronela, Zaharia and Irina Bilouseac (2009), “Decentralization and Local Autonomy, Local Public Management Defining Principles”, **Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica**, Vol.2, No.11.
39. Verhoeven, Amaryllis (2009), **The Right To Information: A Fundamental Right**, Lecture at EIPA (Maastricht), Institute for European Law, May 29.
40. Zehr John H. (2013), **Democracy and Management**, Oxford University Press.

### References

1. Akbarpour, Zohre and Jamshid Mohammadzadeh Rostami (2016), “The status of meritocracy at the structural level and at the operational level in the administrative system of the Islamic Republic of Iran”, **Proceedings of the 6th Conference on Modern Management Sciences**, Tehran University Press, First Edition. (in Persian)
2. Ansari, Bagher (2010), **Laws of Mass Communication**, Samt Publications, Second Edition. (in Persian)
3. Berman, Ivan and others (2013), **Human resource management in the public sector**, contradictions, processes and challenges, translated by Mir Ali Seyyednaghavi and Hassan Abaszadeh, Mehkame Publications, First Edition. (in Persian)
4. Borhani, Bahaodin and others (2015), **Public Administration Basics**, Barayand Pouyesh Publications, Sixth Edition. (in Persian)
5. Pourezat, Ali Asghar (2017), **Principles of Public Administration**, Samt Publications, Seventh Edition. (in Persian)
6. ----- (2010), **Fundamentals of knowledge of government administration and government (fundamentals of public administration)**, Forouzesh Publications, First Edition. (in Persian)
7. Piri, Ali (2012), **meritocracy and the health of the administrative system**, public law master's thesis, Shahid Beheshti University. (in Persian)
8. Hajizadeh, Saber (2012), **civil liability of the government due to violation of legitimate expectations in French and Australian administrative law**, public law master's thesis, Shahid Beheshti University. (in Persian)
9. Khezri, Mohammad (2009), “Pathology of the methods of fighting administrative corruption in Iran”, **Strategic Studies Quarterly**, No. 42. (in Persian)
10. Domichel, Andre (1997), **Public Law**, translated by Abolfazl Ghazi Shariat Panahi, Dadgostar Publications, First Edition. (in Persian)



11. Zarei, Mohammad Hossein (1380), **The Rule of Law in Political and Legal Thoughts**, Name Mofid Magazine, Mofid University of Qom, No. 26. (in Persian)
12. Shojaeian, Khadijeh (2014), **The concept and scope of the principle of rationality in administrative law: a comparative study with an emphasis on judicial procedure**, PhD dissertation in public law, Shahid Beheshti University. (in Persian)
13. Shafiei Sardasht, Jafar (2015), “meritocracy and bureaucracy”, **New Perspectives in Public Administration Magazine**, Vol. 4, No. 9. (in Persian)
14. Attar, Saeid and Mohammad Kamalizadeh (2017), “Efficiency as the capacity of the government, a political approach to the concept of efficiency”, **Journal of Theoretical Policy Research**, No. 23. (in Persian)
15. Ghamami, Mohammad Mahdi and Seyed Hasan Hosseini (2017), “merit selection in Iran and America employment rights system”, **Administrative Law Quarterly**, Vol. 5, No. 15. (in Persian)
- 16- Farajvand, Esfandiar (2012), **Public Administration Basics**, Forouzesh Publications, Seventh Edition. (in Persian)
- 17- Farhamandfar, Heidar (2008), “Iran's legislative requirements after joining the United Nations Convention to Fight Corruption”, **Detective Magazine**, Vol. 2, No. 7. (in Persian)
18. Golkar, Behzad and Vahid Nasehifard (1381), a review of the concepts of meritocracy, **Management Development Journal**, No. 39. (in Persian)
19. Madadi, Behrouz (2014), **Analysis of the criteria and standards of government downsizing and its relationship with the functional improvement of the administrative system**, Master's thesis of Public Law, University of Tehran (College of Farabi). (in Persian)
20. Markaz Malmiri, Ahmad (2016), **Rule of Law: Concepts, Basics and Concepts**, Islamic Parliament Research Center Publications, Second Edition. (in Persian)
21. Nejabatkhah, Morteza (2012), **judicial compensation methods in administrative law of Iran and England**, PhD dissertation of public law, Shahid Beheshti University. (in Persian)
22. Nargesian, Abbas (2016), **State Management Theories**, Negah Danesh Publications, Third Edition. (in Persian)
23. Hadavand, Mahdi and others (2009), **Administrative Procedures in Administrative Law (Comparative Study)**, Khorsandi Publications, First Edition. (in Persian)
24. Hadavand, Mahdi (2013), **Comparative Administrative Law**, Vol. 1 and 2, Samt Publications, Fourth Edition. (in Persian)

25. Vijeh, Mohammad Reza and others (2014), **Basics and Structure of the Legal State**, Majd Publications, First Edition. (in Persian)
26. Yahya Vaghar, Mohammad (2014), **meritocracy**; Concept, obstacles and solutions, Avije publication, First Edition. (in Persian)

