

در جستجوی رویکردی نوین به مدیریت دولتی

نوشته حسین دهقانی

دانشجوی دوره دکتری مدیریت دانشگاه تهران

چکیده: در این مقاله ضرورت بازنگری در مبانی اندیشه اداره امور عمومی، به دلیل وقوع رخداد‌های متعدد در این عرصه، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. اندیشه اداره امور عمومی که از لحاظ تاریخی ریشه در نظریه بوروکراسی ماکس وبر و نظریه اقتصاد کلاسیک آدام اسمیت و همین‌طور در جوامع غربی خصوصاً انگلستان قرن نوزدهم دارد برای اداره جوامع امروزی فاقد کارایی است و ضرورت توسعه و ایجاد رویکردهای جدید در عرصه اداره امور عمومی با محوریت تبدیل «اداره» به «مدیریت» امری اجتناب‌ناپذیر است. از طرف دیگر الگوی جدید، بخش عظیمی از ادبیات و مدل‌های خود را از ادبیات و تجارب مدیریت بخش خصوصی به وام می‌گیرد. واژگان و مفاهیم صرفه اقتصادی، اثربخشی، کارایی، مسئولیت‌پذیری و تحقق اهداف جایگاه خاص و ویژه‌ای در این الگوی جدید خواهند داشت. در پایان لزوم بررسی وجوه تمایز بخش خصوصی و بخش دولتی در توسعه الگوی جدید مدیریتی مورد توجه قرار می‌گیرد و ضرورت اعمال این وجوه هنگام توسعه رویکرد جدید مورد تأکید قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: ۱. مدیریت؛ ۲. اداره؛ ۳. اثربخشی؛ ۴. کارایی؛ ۵. پذیرش مسئولیت و پاسخگویی؛ ۶. کنترل و ابزار کنترلی.

مقدمه

حاکم بر جوامع رخ می‌دهد ذهن و اندیشه دانشمندان مختلف را به چالش می‌طلبد و تقریباً می‌توان ادعا کرد که الگوهای حاکم بر حوزه‌های مختلف علوم بر اثر این تحولات عمیق دستخوش تغییرات جدی قرار می‌گیرند یا در معرض تغییرات هستند. هر روز در گوشه‌ای از جهان

پیچیدگی و تغییرات رو به تزاید و تحولات شگرف، عمیق و گسترده‌ای که هر روز در تمامی عرصه‌های زندگی اجتماعی که در سایه تحولات تکنولوژی و تغییر در الگوهای مختلف زندگی، سازمان، روش تولید و حتی ارزشها و فرهنگ

دستگاه‌های دولتی هستند و در اصل در این سیستم‌های سازمانی افراد، مدیران، متخصصان و ... عمدتاً مجری قوانین و مقررات، ضوابط و دستورالعمل‌هایی هستند که از جانب رده‌های مافوق به آنها ابلاغ می‌شود. در نتیجه «صلبیت» و «عدم انعطاف» مشخصه اصلی و محوری این گونه سازمانهاست. با چنین نگاهی می‌توان گفت که در الگوهای سنتی مدیریت دولتی «اداره امور» مطرح است تا «مدیریت مأموریتها و وظایف».

رویکرد نوین مدیریت دولتی خصصتهایی دارد که آن را از اداره امور دولتی سنتی متمایز می‌سازد. در این رویکرد مسئولیت مدیریت و نیل به اهداف مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرد، انعطاف‌پذیری و نرمش در ساختار مدیریت رو به فزونی می‌نهد، ارزیابی و سنجش عملکردها با دقت همراه می‌شود و صرفه‌جویی (اقتصادی عمل کردن)، کارایی و اثربخشی به واژه‌های آشنای این رویکرد تبدیل می‌شود [۱].

اگر به سوابق تاریخی شکل‌گیری الگوی سنتی مدیریت دولتی نگاهی بیفکنیم مشاهده می‌کنیم که این الگوها در نیمه دوم قرن نوزدهم میلادی و در کشور انگلستان شکل گرفته و به شدت تحت تأثیر نظریه بوروکراسی و پر و نظریه‌های کلاسیک اقتصاد بوده‌اند. با توجه به مشخصه‌های بوروکراسی و پری که «رسمیت، سلسله مراتب، مشروعیت، غیرشخصی بودن ...» است، شاید بتوان چنین نتیجه گرفت که مشخصه‌های اصلی الگوهای سنتی مدیریت دولتی جدایی اداره از

ناکارآمدی روشها و سبکهای سنتی حاکم بر روابط، مناسبات ... چه در عرصه‌های داخلی واحدهای سیاسی (ملت - دولت) و چه در عرصه بین‌المللی نمایان می‌شود. تغییر نگاه به دولت و وظایف و مأموریت‌هایی که انجام می‌دهد و به تبع آن تغییر نوع نگاه به سازمانها و مؤسسات دولتی، عام‌المنفعه و غیرانتفاعی، تغییر در نظریه‌های اقتصادی، تغییر و شکسته شدن مرزهای اقتصاد ملی و حتی حوزه‌های اقتدار سیاسی حاکمیتها بر اثر حاکمیت روندها و نهادهای جهانی، تغییر در انتظارات و توقعات شهروندان از دولت و ایجاد روشها و سبکهای جدید کنترل سیاسی در نظامهای دموکراسی متکی بر نمایندگی و ... همه و همه نشانه‌هایی هستند که لزوم بازنگری و تجدیدنظر در رویکردهای مدیریتی دولتی را القا می‌کنند. در مدیریت دولتی نوین [۱] می‌خوانیم:

در دهه‌های اخیر شاهد رویکردی جدید در مدیریت دولتی بوده‌ایم، به عبارت دیگر رویکردی جدید که برای رویارویی با مشکلات و مسائل پیچیده عصر حاضر شکل گرفته است. این رویکرد نوین را به نامهای متفاوت نامیده‌اند. «مدیریت‌گرایی»، «مدیریت دولتی نوین» و «دولت کارآفرین» همه اصطلاحاتی هستند که از این شیوه جدید خبر می‌دهند.

رویکردهای مدیریت سنتی دولتی، اساساً مبتنی بر نوعی نگرش انجام وظیفه‌ای است. بدین معنا که بوروکراسیهای خشک، غیرمتعطف، سلسله‌مراتبی، کلیشه‌ای اساس و مبنای سازماندهی

خودبه‌خود و به طور طبیعی پیامدهای خود را یا با اقبال و یا همراه با اکراه بر بهره‌برداران و مجریان آن نظامها تحمیل می‌کنند. چالشهای جدید حاصل در جوامع ناشی از تغییر تکنولوژی، تغییر در سیستمهای سازمانی اطلاعاتی و مخابراتی، پیوستگی جهانی در بازار و اقتصاد، توسعه رقابتهای بین‌المللی، کاهش مواد اولیه و کاهش بازدهی سرمایه‌گذاریها، رشد انتظارات و توقعات مردم از دستگاههای حاکم، نخواستی و فزون‌خواهی طبیعی افراد، حتی در جوامع غربی که روزگاری اقتصاد و جامعه را در گزینش و انتخاب آزاد می‌پنداشتند، زمینه‌های جدی تغییر رویکرد و نگرش به مدیریت اداره عمومی را فراهم کرده است. آن هیوز در کتاب خود چنین می‌گوید^۱:

ضرورت برخورد با چالشهایی از قبیل تغییر تکنولوژی، جهانی‌شدن و رقابت بین‌المللی، دولتهای غربی را ناگزیر از ایجاد تغییرات عمده‌ای در بخش دولتی خود نموده است. الگوی سنتی اداره که در بخش اعظم قرن بیستم یک نظریه غالب محسوب می‌شود در طی سالهای اخیر که شاهد تغییراتی به مراتب وسیعتر از همه تغییرات این قرن بوده‌ایم، جای خود را به «مدیریت‌گرایی» یا «مدیریت دولتی جدید» داده است.

نکته قابل ملاحظه آنکه این پدیده (مدیریت‌گرایی) یک پدیده نوین بین‌المللی است

«سیاست»، وجود قوانین سخت و دست‌وپاگیر، سلسله مراتب خشک اداری، تمرکز، سطوح اختیار و تصمیم و ... است.

در شرایط متحول و متغیر حاکم بر جوامع بشری امروز، الگوی سنتی قادر با پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های شهروندان نیست و این الگوها عدم کارآمدی و کارایی خود را سالیان درازی است که به اثبات رسانیده‌اند.

«مدیریت‌گرایی» در پاسخ به نیازهای امروز جوامع و پس از آنکه مدیریت دولتی سنتی در موارد بسیاری ناتوانی خود را نشان داد، مطرح شده است. رویکرد «مدیریت‌گرایی» برای جوامعی مناسب است که در آنها نظر ارباب رجوع و مشتریان سازمانها از ارج و اهمیت زیادی برخوردار است، کرامت و ارزش انسان مد نظر است و پاسخگو بودن به نیازهای جامعه و رضایت اهل آن هدف اصلی سازمان است [۱].

الگوها و نظامهای اداری و سازمانی چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی، چه در نظامها، تکنیکها، روشها و مدل‌های تولیدی و خدماتی ارمغان دنیای صنعتی غرب است (یا به عبارت دیگر محصول نوگرایی جوامع صنعتی و پیشرفته است) که به صورت وارداتی و بدون توجه به زمینه‌های تاریخی و فرهنگی جوامع شرقی به درون آنها راه یافته و در بخشهای عمومی خود را بر آنها تحمیل کرده‌اند. قاعدتاً باید پذیرفت که هرگاه زیرساختهای ذهنی حمایت‌کننده (ایدئولوژیها) نظریه‌های اداری تغییر کند

1. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*.

در سازمانها دست یافت؛ (۲) تدارک، تأمین و تهیه کالاها و خدمات از طریق بوروکراسی دولتی به هنگام درگیری در یک منطقه، یک روش کار استاندارد در نظام اداری دولت باشد؛ (۳) امکان جداسازی و تفکیک امور اداری از امور سیاسی فراهم شود؛ (۴) از آنجا که بوروکراسی اداری دولتی نوعی بوروکراسی حرفه‌ای است، استخدام دائم‌العمر امری ضروری باشد. اگر کشور انگلستان را مهد اجرای این گونه سیستمهای سازمانی دولتی بدانیم ملاحظه می‌شود که در سازماندهی دولتی تلاش شده است پست معاونت اداری و زرا، یک پست ثابت و خارج از اراده و اختیار وزیر دستگاه

مربوطه در نظر گرفته شود و صاحب‌منصب این موضع سازمانی فردی است که براساس نظام شایستگی (قوانین و مقررات اداری مصوب و برخاسته از نگاه «وبری» به سازمان) در این جایگاه قرار گرفته و تمامی عناصر سازمانی در تمام سطوح مدیریتی و کارشناسی در قالب «نظام شایستگی» و «شایسته‌سالاری» برای سیستمها و مشاغل برگزیده و به کار مشغول می‌شوند و سطح کار سیاسی محدود به سطح وزیر و یا حوزه خاصی از وزارتخانه مربوط می‌شود.

اکنون همه آنچه درست به نظر می‌رسید مورد تردید واقع شده است. بوروکراسی تنها مسیر تدارک و تحویل کالا در خدمات دولتی نیست. نظامهای مدیریت قابل انعطاف که بخش خصوصی پیشگام استفاده از آنهاست، توسط دولت‌ها به کار گرفته شده‌اند... موضوعات سیاسی و اداری همواره برای سالیان طولانی به هم آمیخته

که زاینده شرایط حاکم بر صحنه داخلی و بین‌المللی کشورهاست. آثار و شواهد زیادی در کشورهای مختلف وجود دارد که گواه بر وقوع این پدیده حتمی‌الوقوع است. گرچه شاید هنوز ابعاد نظری، مفاهیم و سازوکارهای این رویکرد به صورت کامل تبیین نشده است و یا مورد انتقاد سخت و شکننده‌ای از جانب صاحب‌نظران، اندیشمندان و مروجان الگوهای سنتی مدیریت دولتی است، لکن آنچه مورد اتفاق نظر عامه است ناکارآمدی و غیرمؤثر بودن الگوهای سنتی اداره امور عمومی است.

ویژگیهای تغییر در حال وقوع

الف) مبانی نظری و کارکردی

شکل دقیق، رسمی و صریح مسلط در اداره امور دولتی تا اوایل دهه ۱۹۹۰ یعنی در اکثر سالهای قرن بیستم شکل سلسله‌مراتبی بوروکراتیک در اداره امور عمومی، متکی بر نظریه سازمانی ماکس وبر یعنی «مدل ایده‌آل» یا «بوروکراسی» است. با پذیرش این نکته که کاربرد اصول بوروکراسی وبری در بخشهای دولتی و خصوصاً (و خصوصاً) در پاسخ به شرایط و اوضاع زمانی حاکم به هنگام بروز این اندیشه‌ها) کارایی خود را به اثبات رسانیده است، توجه به پیامدهای مطلوبی که در سایه اعمال و اجرای این سیستمها در سازمانها مورد نظر بود و میزان تحقق آنها، یا کیفیت سوالاتی که امروز به آنها وارد می‌شود، می‌تواند جالب توجه باشد. در سایه اجرای اصول سلسله‌مراتبی بوروکراتیک انتظار می‌رفت: (۱) با اتکا بر این اصول بتوان به بهترین روش انجام کار

قراردادهای کوتاه‌مدت، مشوقهای پولی و آزادی عمل در مدیریت تأکید می‌کنند.

آزبورن و گیلبر ضمن پذیرش اینکه دولت کارهایی را انجام می‌دهد که بخش خصوصی قادر به انجام آنها نیست، ادعا می‌کنند که بوروکراسی نیز فاقد کارایی و غیرضروری است و می‌بایستی به مدل دیگری متوسل شد. آنها یک برنامه ده نکته‌ای را برای دولتهای کارآفرین تهیه کرده‌اند [۱۰].

اکثر دولتهای کارآفرین، رقابت را بین ارائه‌کنندگان خدمات افزایش می‌دهند. آنها با خارج کردن «کنترل» از بوروکراسی، به همکاران خود در جامعه «اختیار» واگذار می‌کنند، آنها برای ارزیابی عملکرد ادارات، توجه خود را به جای «داده‌ها» بر «ستاده‌ها» متمرکز می‌کنند. نیروی محرکه آنها «اهدافشان» یعنی «مأموریتشان» می‌باشد و قوانین و مقررات انگیزاننده آنهاست، «ارباب رجوع» خود را «مشتری» می‌نامند و برای آنها حق انتخاب قائل می‌شوند، آنها به جای اینکه بعد از «بروز» مشکل صرفاً مبادرت به ارائه خدمات کنند، قبل از اینکه مشکلی بروز کند، «مانع» آن می‌شوند. آنها نیروی خود را صرف «کسب درآمد» می‌کنند و صرفاً «مصرف‌کننده» آنها نیستند. آنها اختیار را «توزیع» و مدیریت مشارکتی را ترغیب می‌کنند. آنها مکانیسمهای «بازار» را به مکانیسمهای بوروکراتیک ترجیح

بده‌اند، ولی مصادیق آن در ساختارهای مدیریت اخیراً نمایان شده‌اند. ولی مهمترین نکته آن است که تغییر کلی در حرفه‌ای ایجاد شده است که تقریباً در طول قرن تغییر چندانی به خود ندیده است (آون هیوز، ص ۱۰).

در آغاز دهه ۱۹۹۰ و با پذیرش واقعیتهای برشمرده، دانشمندانی همچون پولیت (۱۹۹۰)، هود (۱۹۹۱)، لن و روزنبلوم^۱ (۱۹۹۲)، آزبورن و گیلبر (۱۹۹۲)، نظریات جدیدی را در خصوص رویکرد جدید به مدیریت امور دولتی عنوان کردند که عمدتاً همان اصطلاحات یا عبارات «مدیریت‌گرایی»، «مدیریت دولتی جدید»، «اداره امور دولتی مبتنی بر بازار»، «دولت کارآفرین» را برای بیان دیدگاههای خود برگزیدند.

رودز (۱۹۹۱)، با الهام از هود «مدیریت‌گرایی» در بریتانیا را یک تلاش معین برای تحقق صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی در کلیه سطوح دولت می‌داند و عقیده دارد [۹]:

«مدیریت دولتی جدید» دارای سه خط‌مشی بنیادی می‌باشد که عبارت‌اند از: (الف) تأکید بر مدیریت به جای خط‌مشی و تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی؛ (ب) تقسیم و پراکنده کردن بوروکراسیهای امور دولتی به صورت اداراتی که بر پایه پرداخت بهای خدمت به وسیله مصرف‌کننده با یکدیگر معامله می‌کنند و (ج) استفاده از شبه‌بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به منظور توسعه رقابت، کاهش قیمت تمام شده، و سبکی از مدیریت که بیش از همه بر ستاده معین،

هدف» و پاسخگویی مطرح است و طبعاً این امور مستلزم وجود شاخصهای اندازه‌گیری قابل کاربرد و متناسب با حوزه عمل و اقدام است که در حوزه وظیفه و مأموریت دولت می‌توان به صرفه اقتصادی، اثربخشی و کارایی اشاره کرد. لکن در

«اداره امور» صرف انجام یک وظیفه براساس مجموعه پاسخهای از «پیش‌تعیین شده» و یا به «اجرا درآوردن مجموعه‌ای از قوانین و مقررات» فارغ از پذیرش «پیامدهای اجتماعی» و یا سازمانی آن مطرح است. در اولی، «مدیریت»، کنترل کردن و دستیابی به نتایج نهفته است و در دومی «خدمت کردن». به عبارت دیگر در اولی (مدیریت) تحقق نتایج (اهداف) و مسئولیت شخص مدیر در برابر اهداف و در دومی «پیروی از دستورات و ارائه خدمات» موضوعیت دارد.

ملاحظه می‌شود که در الگوهای سنتی مدیریت اداره امور عمومی از «اثربخشی» و «کارایی» به عنوان عناصر کلیدی «تحقق اهداف» و پذیرش مسئولیت خبری نیست و این شاید بزرگترین نقطه ضعف و به عبارتی دومین ویژگی تغییر الگوی مدیریت امور عمومی است یعنی انتقال از «اداره امور» به «مدیریت». البته اگر ما پذیرفتیم که لفظ «مدیر» را جایگزین لفظ «رئیس» کنیم و آنگاه وظایف مدیریتی را به همان صورتی که در ادبیات دانش مدیریت آمده است از شخص مدیر دستگاه دولتی بخواهیم آنگاه دسته‌ای از تغییرات مانند ایجاد تغییر در پاسخگویی، روابط برون سازمانی، نظامهای داخلی و مفهوم دولت نیز به دنبال آن خواهد آمد که اینها خود جنبه‌های دیگر از ویژگیهای تغییر در حالت وقوع است.

می‌دهند، و نه تنها بودجه خود را بر ارائه خدمات عمومی متمرکز می‌کنند، بکله بر «ترغیب» همه بخشها مانند بخش دولتی، خصوصی و داوطلب برای حل مشکلات جامعه خودشان نیز توجه می‌کنند.

شاید این‌گونه برداشت شود که عبارات متفاوتی توسط اندیشمندان این حوزه مورد استفاده قرار گرفته است لکن آنچه را که می‌توان به شکل جدی و قطعی برداشت و نتیجه‌گیری کرد آنکه الگوی سنتی اداره امور عمومی (سلسله‌مراتبی بوروکراتیک) کارآمدی خود را از دست داده است و جوامع نیازمند الگویی جدید در این عرصه هستند.

ب) «اداره» در مقابل «مدیریت»

در فرهنگ لغات دو اصطلاح فوق معانی متفاوتی دارند. معمولاً در یک برداشت کلی می‌توان گفت که «اداره امور» یک وظیفه محدودتر و کم‌دامنه‌تری از «مدیریت» است. در نتیجه گذار از «اداره امور دولتی» به «مدیریت دولتی» به معنای ایجاد تغییرات عمده‌ای در مبانی نظری و عملکردی وظایف و مأموریت‌های سازمانها و مدیران دولتی است. ما در «اداره امور» با لفظ «رئیس» و در «مدیریت» با لفظ «واژه «مدیر» مواجهیم. از «اداره امور»، «اداره امور و عملیات» یا «هدایت و نظارت بر اجراها» برداشت می‌شود در حالی که در رابطه با «مدیریت» هدایت کردن، کنترل کردن مجموعه‌ای از امور توسط اقدامات یک نفر، به منظور «ایجاد تغییر» مطرح می‌شود.

در مدیریت «پذیرش مسئولیت»، «تحقق

پاسخی به این ضرورت و درخواست نیاز تغییر در ابعاد و حجم دولت بود. البته ابعاد این تهاجم یا ضدیت متوجه ابعاد کمی، دامنه و نوع عملیات، شیوه‌های بوروکراتیک مورد استفاده دولت بود.

به گفته راینی ۱۹۹۱ [۱۱]: «در دهه گذشته، یک روند ضددولتی در سراسر جهان، نهضتی را در بسیاری از کشورها به راه انداخته است که در نهایت، اختیارات دولتی را کاهش و فعالیتهای خصوصیترا افزایش داده است».

ضرورت‌های تغییر

دگرگونی‌هایی که در سالهای اخیر در بخش امور دولتی رخ داده، مجموعه‌ای از تغییرات خودبه‌خودی و فاقد پشتوانه زمینه‌ای و اجرایی نبوده است، بلکه مجموعه شرایط زمینه‌ای و عوامل محیطی (داخلی و خارجی) منجر به وقوع تغییر و یا آغاز به پذیرش آن است. این الزامات در جوامع غربی به صورت زیر بیان شده است.

۱. حمله به بخش امور دولتی

در جوامع غربی دهه (۱۹۹۰-۱۹۸۰) دوران حملات شدید به ابعاد اندازه و کارایی یا قابلیت امور دولتی بود. اگر دولتهای «رفاه مدار» (حکومت‌های رفاه)، در دهه‌های (۱۹۶۰-۱۹۷۰) مدینه‌های فاضله شهروندان جوامع غربی بودند. با توسعه و افزایش بوروکراسی غیرکارآمد دولتی، خود بوروکراسیها منشأ نارضایتی و ناآرامیهای درون‌جامعه‌ای شدند. ما در این سالها شاهد ظهور و تولد احزاب و رهبران ضددولتی بخصوص در آمریکا و انگلستان بوده‌ایم. مظهر پذیرش این ضدیت را می‌توان سیاستهای خانم مارگارت تاچر دید که ایشان دست به اقدامات اصلاحی وسیعی در نظام دولتی انگلستان زد که حتی دامنه تغییرات تا آنجا پیش رفت و عمیق شد که این فرایند در ادبیات سیاسی - اجتماعی جوامع غربی و خاصاً انگلستان به «تاچرسم» معروف شد. کاستن از حجم تصدی دولت، خصوصی‌سازی خدمات و کالاهایی که توسط دولت اداره، سازماندهی و تولید می‌شوند و ... همه و همه

۲. نظریه اقتصاد

اقتصاددانان محافظه‌کار سالهای دهه ۱۹۷۰ سلسله مباحثی را درخصوص لزوم کوتاه کردن دست دولت از بخش اقتصاد مطرح کردند. آنها دولت را مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی دانستند. مدلهایی که توسط آنها ارائه می‌شد عمدتاً بر این نقطه مرکزی استوار بود که کوچکتر شدن ابعاد دولت منجر به رشد رفاه کلی از طریق رشد کارایی اقتصادی می‌شود.

باور براین بود که این دولت نیست که باید از طریق و توسط بوروکراسیها افراد را وادار به انجام امور و نتیجتاً ایجاد جامعه‌ای مولد و پویای اقتصادی کند که در سایه آن رشد اقتصادی و رفاه عمومی فراهم شود، بلکه این «آزادی» و «گزینه‌ش» در فعالیت اقتصادی است که باعث شکوفایی و رشد اقتصادی می‌شود. تلاش وسیعی توسط دانشمندان مکاتب کلاسیک و نوکلاسیک اقتصاد برای توجیه مدینه فاضله «اقتصاد بازار یا آزاد» صورت گرفت و از نظریه «دست‌غیبی آدام

یافته) وجود دارد، یافت نمی‌شود. بنابراین چون عمده ادبیات و دانش بشری که نشر یافته و در دسترس بهره‌برداران نیازمند در جوامع درحال توسعه قرار می‌گیرد، تجارب و اندوخته‌های علمی است که متکی بر ادبیات و نیازهای بخش خصوصی است، پس کشورهای جهان سوم به‌خودی خود در درون نظام‌های اداری دولتی خود یک اختلاطی از مباحث بخش خصوصی و دولتی را دارند که تعیین حدود و ثغور آنها و تبیین مرز دقیقی برای بازشناسی آنها از یکدیگر و به تبع آن فراهم کردن امکان انجام بررسی‌های علمی دقیق برای کالبد شکافی نظام اداری و آسیب‌شناسی نظام‌های اداری تا اندازه‌ای مشکل است. زیرا بنیانهای نظری و اندیشه‌ای این مکاتب در حوزه‌های خصوصی و عمومی، بخصوص در موضوع مدلها و تکنیکها متفاوت است و در نتیجه تفاوت‌های لازم در «محتوا» و «فرایندها» در اجرا و اعمال مدیریت در بخش دولتی در نظر گرفته شده است و می‌توان ادعا کرد که ما از بهره‌های مثبت هر دو نظام (خصوصی - دولتی) بی‌بهره و از پیامدهای منفی هر دو برخورداریم.

انتشار سریع اطلاعات و اندیشه‌ها و اثرات تکنولوژیکی، منجر به درهم شکسته شدن مرزهای رسمی واحدهای سیاسی و ایجاد یک پیوستگی فرهنگی - دانشی - اطلاعاتی در سطح جهانی و کم اثر شدن ماهیتهای مستقل ملی و حتی کم‌اثر شدن دایره اثر

اسمیت» تا امروز نظریات اقتصادی مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی^۱ همه بر یک ایده مرکزی استوارند که «دولت خیلی بزرگ بی‌کفایت خواهد بود.» و طبعاً امروز این نظریه مورد تهاجم است و جایگزینی آن با نظریات جدیدی که نقش و موضع دولت را در هدایت و اداره امور اقتصادی جدیتر کند منطقی و مستدل می‌سازد.

۳. جهانی شدن و رقابت^۲

تجارب موفق بخش خصوصی و پذیرش این نکته که افزایش کارایی بخش دولتی بر بخش خصوصی و رقابت ملی اثر می‌گذارد خود عاملی بر پذیرش لزوم تغییر در بخش عمومی (اداره امور عمومی) شده است. شاید بتوان گفت که دو بخش خصوصی و دولتی در یک نظام همپا و البته با پیشتازی بخش خصوصی در یک روند تکاملی اثرات متقابلی را بر روی یکدیگر می‌گذارند و اگر در بخش خصوصی ما امروز شاهد هنرنمایی نظریات، اندیشه‌ها، مدلها و تکنیکهای گوناگون برنامه‌ریزی، کنترل، پیش‌بینی ... در مواجهه با تغییرات شگرف محیط رقابتی در عرصه بازار و محصول هستیم، موفقیت‌های ناشی از آنها بخش دولتی را به صورت ضمنی و عینی به پذیرش دستاوردهای بخش خصوصی ترغیب کرده و توسعه و نفوذ مدلها، روشها، تکنیکهای بخش خصوصی در بخش دولتی امری عادی شده است. البته این امر در کشورهای جهان سوم یا درحال توسعه به گونه‌ای دیگر است. زیرا در این کشورها هنوز بخش خصوصی با آن توصیفاتی که در ادبیات مدیریتی و اقتصادی جهان غرب (توسعه

1. public choice theory

2. globalization & competitiveness

سپس با توجه به این اختلافات و تمایزات ضرورت‌های زمینه‌ای مورد نیاز برای توسعه مدل‌های مناسب مدیریت و تصمیم‌گیری در بخش دولتی را بازشناسی کرد و نهایتاً به مدل یا توصیه‌های کارسازی در این خصوص دست یافت.

وجه تمایز بخش دولتی و خصوصی

اولین وجه تمایز: سودآوری یا اثر بخشی

همان گونه که قبلاً اشاره شد کاربرد مدل‌ها، تکنیک‌ها و نظریات بسط یافته در بخش خصوصی در تحقق اهداف سازمانی و افزایش کارایی و اثربخشی این سازمان‌ها، این وسوسه را در ذهن و خاطر خیرگان «علمی» و «ابزاری» بخش دولتی وارد کرده است که تجارب به دست آمده در بخش خصوصی را به بخش عمومی منتقل و آنها را در این عرصه تطبیق دهند. درباره موفقیت یا عدم موفقیت این اقدام دیدگاه‌ها و نظریات متفاوتی (مثبت و منفی) وجود دارد. بعضی این «ایده» را قرین موفقیت و بعضی دیگر آن را مواجه با شکست می‌دانند. آنچه مسلم است این است که سابقه به کارگیری مدل‌ها و تکنیک‌های مدیریت و تصمیم‌گیری بخش خصوصی در عرصه اداره امور عمومی، دلالت بر امکان به کارگیری موفقیت‌آمیز این مدل‌ها و تکنیک‌ها در بخش دولتی دارد. لکن آنچه حائز اهمیت و درخور مذاقه و تفکر است، شناسایی دقیق وجوه تمایز این دو عرصه و در نظر گرفتن این وجوه تمایز در به کارگیری مدل‌ها و تطبیق هرچه صحیحتر و کاملتر مدل‌ها با شرایط «زمینه‌ای» و «محتوایی» عرصه امور عمومی (دولتی) است.

حاکمیت‌های محلی در پرتو حاکمیت روندها و نهادهای بین‌المللی، خود دلیلی جدی برای ایجاد تغییر در مدل و رویکرد اداره امور دولتی شده است.

به طور خلاصه می‌توان گفت که:

۱. درک این واقعیت که ماهیت خدمات دولتی بیشتر «مدیریتی» است تا «اداری».
 ۲. واکنشی که دولتها در مقابل انتقادات و تهاجماتی که به آنها وارد شده نشان داده‌اند.
 ۳. پرسشهایی که در خصوص نقش و جایگاه دولتها در جوامع پدیدار شده است.
 ۴. پدیدار شدن الگوی جدید در اداره امور عمومی، یعنی لزوم انتقال از «اداره امور» به «مدیریت».
 ۵. شکسته شدن اعتبار نظری و عملی مدل سنتی اداره امور عمومی (سلسله مراتب اداری)
- عواملی هستند که لزوم تغییر نگرش به «مدیریت امور عمومی» و خلق و ایجاد «پارادایم» و یا «رویکرد» جدیدی به مدیریت اداره امور عمومی را سبب می‌شوند.
- اگر بپذیریم که در طول زمان، «مدیریت بخش دولتی» از مدیریت بخش خصوصی اثر پذیرفته و خیرگان «علمی» و «ابزاری» تلاش کرده‌اند که نقطه نظرهای مفهومی، محتوایی و فرایندی و ادبیات بخش خصوصی را به ادبیات بخش عمومی وارد کنند. آنگاه می‌توان نتیجه گرفت که برای اعمال و انتقال مدل‌ها و روشهای مدیریت بخش خصوصی به دولتی ابتدا باید به وجوه تمایز و اختلاف بین این دو بخش نگاهی اجمالی داشت.

تولید کننده کالاها یا خدمات انحصاری باشند. لکن آنچه در بخش عمومی وجه غالب دارد تولید کالا و خدمات انحصاری و یا نیمه انحصاری است. بسیاری از دانشمندان از جمله پروفیسور استال^۵ مسئله انحصاری یا نیمه انحصاری بودن تولید را به حق یکی از عوامل تفاوت اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی قلمداد می کند [۳]. رقابت در بخش خصوصی در عرصه محصول - بازار شکل می گیرد و همین امر باعث افزایش کارایی و اثربخشی در سازمانهای بخش خصوصی می شود لکن در بخش دولتی به دلیل عدم وجود «رقیب» خود به خود فقدان «کارایی» وجه غالب ویژگیهای سازمانهای دولتی قلمداد می شود.

سومین وجه تمایز: محدودیتهای قانونی حاکم بر این بخشها

آنچه مسلم است سازمانهای دولتی مجریان قوانین و مقررات مصوب و ابلاغی از جانب مراجع ذیصلاح هستند و حیطة عمل و تصمیم مدیران، به طور طبیعی در قالب این چارچوبهای از پیش تعیین شده تعریف می شود و دامنه مانور و قلمرو فعالیتها آنها کاملاً تجدید نظر شده است. لکن علی رغم توسعه قلمرو حاکمیت قانون بر بخش خصوصی، ابتکار شخصی و آزادی عمل مدیران بخش خصوصی می تواند آنها را از نظارت مستقیم قانون آسوده خاطر کند و همین آزادی عمل بیشتر و امکان

پروفیسور فیفتر^۱ و پروفیسور پرستوس^۲ اداره امور عمومی را به معنای هماهنگ کردن کوششهای فردی و گروهی به منظور اجرای سیاست و خطمشی عمومی دولت به کار می گیرند و وودرو ویلسن^۳ در تعریفی که از اداره امور عمومی ارائه می کند این نوع اداره را اجرای تفصیلی و منظم حقوقی عمومی می داند [۳].

از آنجا که سیاستها و خطمشیها در جهت تحقق اهداف سازمانی شکل می گیرند و اعمال می شوند، به دلیل وجود اختلاف بین «اهداف» بخش عمومی و خصوصی طبعاً سیاستها و خطمشیهای آن دو بخش با یکدیگر و در نتیجه وظایف و مأموریتهای سازمانهای بخش دولتی و بخش خصوصی متفاوت خواهد بود. هدف بخش خصوصی «سودآوری» و وظیفه محوری سازمان و مدیریت «به حداکثر رساندن» سود است. در حالی که هدف بخش دولتی «سودمندی» است و به حداکثر رساندن «کارایی»، «اثربخشی» و «صرفه اقتصادی» وظیفه و مأموریت سازمانهای بخش دولتی را شکل می دهد. بنابراین می توان نتیجه گرفت که اولین وجه تمایز این دو بخش را «اهداف» و به تبع آن «سیاستها و خطمشیها» تشکیل می دهد. فن مایز^۴ معتقد است که اختلاف فاحشی میان اداره امور سازمانهای عمومی و اداره امور سازمانهای خصوصی وجود دارد که این تفاوت در همان انگیزه جلب منفعت است [۳].

دومین وجه تمایز: خدمات یا محصولات انحصاری یا نیمه انحصاری
ممکن است برخی سازمانهای بخش خصوصی

1. John M. Pfiffner
2. Robert V. Presthus
3. Woodrow Wilson
4. Ludwig Von Mises
5. Stahl

«جداسازی» معنا کرده‌اند.

رینی^۳ (۱۹۸۹) تفاوت بین بخش عمومی و خصوصی را در سه زمینه تمایزات محیطی، مبادله‌ای و فرایندی می‌داند. ایشان عوامل محیطی را شامل: بازار، محدودیتها، نفوذ سیاسی و عوامل مبادله‌ای را شامل: اجباری، حوزه اثر، نظارت عمومی و مالکیت، و عوامل فرایندی را شامل: اهداف، محدودیت‌های اختیار، انتظارات عملکرد و پاداشها برمی‌شمارد.

علی محمدی [۶]، بخشهای دولتی و خصوصی را در دو عرصه «ماهوی» و فرایندی مقایسه کرده و وجوه تمایز آنها را در این خصوص مورد بررسی قرار می‌دهد. در بعد «ماهوی»، «سیاست» در مقابل «سود»، سنجش اهداف و مدیریت در مقابل «اداره» قرار می‌گیرند، و در بعد «فرایندی»، سیستم باز در مقابل سیستم بسته، روشهای ارزیابی، معیارهای تصمیم‌گیری، سیستمهای برنامه‌ریزی و کارایی مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرند.

همانگونه که از آرا و نظرات ابراز شده از طرف اندیشمندان فهمیده می‌شود عرصه اقدام و عمل مدیریت عمومی با عرصه اقدام مدیریت خصوصی دارای تمایزات جدی و ظریفی هستند که به کارگیری کامل و دقیق مدلها و تکنیکهای بخش خصوصی در بخش عمومی را با ابهام مواجه می‌کند. در جدول صفحه بعد عوامل متمایزکننده بخش دولتی از بخش خصوصی از دیدگاه رینی بیان شده است.

خلاقیت و ابتکار در بخش خصوصی است که مؤسسات و سازمانهای این بخش را قادر به تطبیق سریعتر خود با تغییرات و شرایط محیطی می‌سازد. در حالی که هرگونه تغییر در رویه‌ها، مقررات و... بخش دولتی نیازمند تغییر در قانون و اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح قانونی و در نتیجه کند شدن عملیات و لختی سازمان در پاسخ به شرایط و الزامات محیطی می‌شود.

چهارمین وجه تمایز: عامل سیاست

در کلیه جوامع چه جوامع با حاکمیت‌های سیاسی سلطه‌گرا و چه جوامع با انواع حکومت‌های لیبرال - دمکراسی، مدیران بخش دولتی بیشتر تحت تأثیر جریان‌های سیاسی هستند. پروفیسور سلزریک^۱ مدیران واقعی سازمانهای اجتماعی را سیاستمدارانی تلقی می‌کند که مراکز قدرت داخل و خارج سازمان را تشخیص می‌دهند و حمایت این مراکز را به نحوی که در یکی از نظریه‌های سازمانی خود توضیح می‌دهد به نفع مقاصد سازمان خود جلب می‌کند.

پنجمین وجه تمایز: فوریت داشتن و مداومت خدمات دولتی و دامنه قلمرو این خدمات

از آنجا که فعالیتهای بخش دولتی با کل جامعه ارتباط پیدا می‌کند، دولت مجبور است بسیار قاطع و سریع با مسائل برخورد کند چون آسایش عموم مدنظر است.

نات و باکوف^۲ (۱۹۹۱) وجه تمایز اصلی این دو بخش را «خصوصیت عمومی بودن» می‌دانند، و عمومی را به معنی «از مردم» و خصوصی را،

1. Philip Selzrick

2. Nutt and Backoff

3. Rainey

در جدول زیر رینی وجود تمایز بخشهای خصوصی و عمومی را مورد بررسی قرار داده است.

عامل	بخش	
	عمومی	خصوصی
الف) محیطی ۱. بازارها	بازار از واحدهای نظارتی تشکیل می‌شود. همکاری سازمانهای ارائه‌دهنده خدمات خاص از طریق اختصاص بودجه (خدمات آزاد) تأمین مالی می‌شود. توصیف داده‌های بازار اغلب غیرقابل دسترسی است. علائم بازار ضعیف هستند.	رفتار خرید مردم بازار را مشخص می‌کند. رقابت بین سازمانهای ارائه‌دهنده خدمات مشخص از طریق فروش و تصدی و دستمزد تأمین مالی می‌شود. داده‌های بازار نوعاً قابل دسترسی است. علائم هشداردهنده بازار روشن هستند.
۲. محدودیتها	وکالت و الزامات استقلال و انعطاف را محدود می‌کند.	استقلال و انعطاف تنها از طریق قانون و آگاهی درونی محدود می‌شوند.
۳. نفوذ سیاسی	برای مواجهه با تلاشهای نفوذ، ضربه گیر لازم است و این امر از طریق مذاکره حمایت می‌شود. نفوذ سیاسی از شبکه اختیار (رسمی) بهره‌برداران سرچشمه می‌گیرد.	نفوذ سیاسی به عنوان یک استثنا بدون مقررات خاصی هدایت می‌شود. نفوذ سیاسی غیرمستقیم است.
ب) مبادله‌ای ۱. اجباری	مردم مجبورند خدمات و اعتبارات پولی سازمانها را مصرف کنند.	مصرف داوطلبانه و پرداخت براساس استفاده.
۲. حوزه اثر	مجموعه گسترده‌ای از ملاحظاتی که دارای اثرات اجتماعی هستند مورد توجه قرار می‌گیرد - اجتماعی.	ملاحظات بسیار اندک با تأثیرات اجتماعی کم.
۳. بررسی عمومی مالکیت	توسعه ایده و فرایندهای توسعه‌ای نمی‌توانند از یکدیگر جدا شوند. شهروندان اغلب به عنوان مالکان عمل می‌کنند و انتظارات خود را درباره فعالیتهای سازمانها و هدایت این فعالیتهای تحمیل می‌کنند. سهامداران فراگیر	فعالتهای توسعه‌ای و ایده‌ها می‌توانند تفکیک شوند. مالکیت مربوط به سهامدارانی است که منافعی در شاخصهای مالی تغییر و تفسیر می‌شود. سهامداران اندکی در ورای سهامداران
ج) فرایندهای سازمانی ۱. اهداف	اهداف و مقاصد، متغیر، پیچیده و متعارض و مشخص کردن آنها مشکل است.	اهداف روشن و مورد توافق دارند.
۲. محدودیتها مشروعیت (اقتدار)	برابری نگرانی عمده است. اجرا متکی است به پشتوانه سهامداران از کنترل اقتدار رهبری. مدیریت نمایندگی درون چتر حکومتی.	کارایی، نگرانی غالب است اجرا متعلق است به نقشها (صورتیهای) اقتدار که در افراد صاحب قدرت برای عمل وجود دارد. مدیریت نمایندگی به مقدار زیادی بستگی به نفوذهای بیرونی دارد. محدودیتی وجود ندارد.
۳. انتظارات عملکرد	جریان ابهام و عدم ثبات، تغییر با انتخابات و انتصابات سیاسی، تشویق قانونگرایی.	روشن و ثابت، برای دوره‌های زمانی طولانی، مگر آنکه وضعیت اضطراری به وجود آید.
۴. پاداشها	امنیته شغلی، قدرت، شناسایی وظایف و نقشها	مالی

نتیجه‌گیری

«مدیریت‌گرایی»، «مدیریت دولتی نوین»، «دولت کار آفرین» که پاسخهای جدید به الزامات و شرایط عرصه‌ امور عمومی است مورد توجه قرار گرفته و مبانی نظری و اندیشه‌ای آنها برای رفع نقایص و مشکلاتشان توسعه داده شوند.

۶. با توجه به عدم امکان تفکیک «اداره» از «سیاست» و توسعه جدی قلمرو امور سیاسی به عرصه امور اداری، بازشناسی روشها و... مربوط به عصر و دوره جدایی «اداره» از «سیاست» مورد توجه جدی قرار گرفته، «پاسخگویی» و «قابلیت کنترل» به عنوان عوامل شکل دهنده محیط عمل سازمانهای بخش دولتی قلمداد و سیستمهای برنامه‌ریزی و کنترل بر این مبنا بنا نهاده شوند.

۷. مدیریت استراتژیک در بخش عمومی (دولتی) توسعه داده شود و از مدیریت سنتی مبتنی بر برنامه‌ریزیهای دراز مدت مبنی بر فرض ثبات محیط، که عدم کارایی خود را در مواجهه با تغییرات ژرف محیطی (درونی و بیرونی) به اثبات رسانیده است. جایگزین شود.

۸. بخش خصوصی توسعه و بدین صورت بخش عظیمی از امور تصدی دولت به آن منتقل و از این رهگذر کارایی دولت افزایش داده شود. در چنین حالتی امکان افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت عمومی افزایش یافته و امکان اصلاح ساختارها، فرایندها و... در درون سازمانهای دولتی فراهم شود.

با مرور اجمالی بر نظریات اندیشمندان و مطالعات انجام شده در خصوص رویکردهای سنتی اداره امور عمومی و همچنین وجوه تمایز بین بخشهای دولتی و خصوصی برای توسعه رویکردهای جدید مدیریت عمومی باید نکات زیر مورد توجه جدی قرار گیرد:

۱. مدیران بخش دولتی در عرصه انجام وظایف و مأموریت‌هایشان باید خود را در موضع «پاسخگویی» به جای «انجام وظیفه» بدون پذیرش مسئولیت قرار دهند و این بدان معناست که «مدیریت» بایستی جایگزین «اداره» شود.

۲. مدیران بخش دولتی باید در زمینه اعمال وظایف مدیریتی شامل برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل نقش بیشتری ایفا کنند و اداره متمرکز امور به سوی «عدم تمرکز» و یا «نیمه تمرکز» سوق داده شود.

۳. شاخصها و معیارهای اندازه‌گیری موفقیت در بخش دولتی (باتوجه به مبهم بودن اهداف) باید به روشنی مشخص و تعریف شوند و مفاهیم کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی به عنوان شاخصهای اندازه‌گیری موفقیت در بخش دولتی مورد توجه قرار گیرند.

۴. در به‌کارگیری مدلها و تکنیکهای بخش خصوصی در مدیریت دولتی باید ملاحظات جدی مربوط به وجوه تمایز این بخشها منظور و از طرفی نوع سازمان، مأموریت و جامعه به طور جدی در نظر گرفته شود.

۵. رویکردهای جدید مدیریت دولتی،

مرجعها

- H. "Comparing public and private organizations", *public administration Review*, Mar-Apr 1976, pp. 233-344.
8. Allrson, Graham (1982), *Public and private management: Are They fundamentally alike in all Unimportant Respects?*, In frederick, S. Lane (ed.), *Current issues in public administration* (NewYork: St Martin's Press).
9. Rhodes. R.A.W. (1991), "Introduction: *Public Administration*", 69, pp. 1-2.
10. Osborne, David and Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government How The Entire Preneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Redding MA: Addison-Wesley).
11. Rainy, Hal G. (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*, (San Fransisco: Jossey-Bass), p. 1.
۱. آون هیوز، مدیریت نوین دولتی، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی، دکتر سهراب خلیلی شورینی، دکتر -غلامرضا معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۲. جان ام. برایسون، برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمانهای دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۳. محمد علی حقیقی، تئوریهای مدیریت (اصول مبانی، فرایند)، انتشارات نقش مهر، اردیبهشت ۱۳۷۸.
۴. استین ویگنیز، جهان بی نظم و بحران در تئوریا و مدیریت سازمانهای نوین، ترجمه محمدعلی حقیقی، انتشارات ترمه، ۱۳۷۷.
5. Paul C. Nutt and Robert W. Backoff, *Strategic management of public and third sector organizations*.
6. Mahmoud Alimohammadi, *English in public administration*, (S) Payame noor University.
7. Rainey, H. G. Bacoff, R. W. and levine. C.