

نظری در بررسی مسائل مدیریت دولتی

و ارائه یک الگو

نوشته ایراهیم گلشن

چکیده

بررسی مسائل مدیریت دولتی چه به عنوان موضوعی در دستور کار مدیران و چه به عنوان بحثی آموزشی، از دیدگاههای متفاوتی مورد بحث قرار گرفته است. بعضی آن را در سطح خرد و در حدود سازمانی مؤسسات دولتی مطرح و سعی کرده‌اند با آن به شیوه‌ای موردی و خاص رفتار نمایند. عده‌ای نیز مسائل مدیریت دولتی را نسبت به مؤسسات، موضوعی خارجی در نظر گرفته‌اند و تلاشی می‌کنند با ارائه پیشنهادها و توصیه‌ها به مدیران، اعم از خصوصی یا دولتی، آنان را در مواجهه با رویدادهای محیط اجتماعی توانمندتر سازند.

در کنار این دو دیدگاه می‌توان به دیدگاه سومی توجه کرد که در آن بررسی مسائل مدیریت دولتی تا سطح بررسی مسائل اداره امور عمومی ارتقا یابد و مرزهای مؤسسات را با توجه به آمیختگی محیطهای داخلی و خارجی تجزیه و تحلیل کند. از این دیدگاه، کنکاش در مسائل عمومی و رابطه آن با مدیریت و اداره امور، ویژگیهای خاصی پیدا می‌کند، از جمله اینکه: یک مشکل یا نیاز عمومی چه فرایندی را از شکل‌گیری تا تبدیل شدن به مسئله، موضوع روز (Issue)، و حتی بحران طی می‌کند، این موردها یا مسائل چه ارتباطی با ساختارها و مراحل تحول نظام اداره امور عمومی پیدا می‌کنند و سرانجام اینکه جنبه‌های مختلف سیاسی، مدیریتی، و حقوقی آنها چه راه‌حلهایی برای مدیران و کارگزاران بخش عمومی پیشنهاد می‌کنند.

مقاله حاضر مروری در معرفی دیدگاه سوم است که با استفاده از نظریه‌ها و تعریف و زمینه‌های مرتبط با فعالیت مدیران در بخشهای خصوصی و عمومی سعی دارد این نکته را روشن کند که طرح و بررسی مسائل مدیریت دولتی تا چه حد متأثر از ساختارها و ارزشهای جامعه و اداره امور عمومی است.

مقدمه

تحول و دگرگونی است و هر لحظه تحت تأثیر نیازهای روبه رشد و حتی ارضا نشده پیشین واقع می‌شود، درعین فراهم آوردن مشکل برای مدیران، فرصتهایی را نیز در مقابل آنها قرار می‌دهد. مدیریت مسائل عمومی به عنوان

عملکرد اثربخش مدیران به منظور حفظ موقعیت فعلی و پیشرفت آینده سازمانها و مؤسساتشان در گروه توجه به محیط و عوامل آن است. محیطی که دستخوش

آن را از مدیریت بخش خصوصی مجزا می‌کند. بدین معنی که وظیفه دولت در کل و سازمانها و مؤسسات آن به طور خاص، اقدامهایی است که نه تنها کارکرد و ادامه فعالیت اشخاص و مؤسسات خصوصی و به طور کلی جامعه را تنظیم می‌کند، بلکه در مواردی که منفعت عمومی وجود کالاها و خدمات خاصی را اقتضا کند، باید به تولید آنها مبادرت کند. همان طور که هرینگ (Herring, 1936) به درستی اشاره می‌کند، نقش دولتهای امروز با ظهور سازمانها و مؤسسات دولتی و برنامه‌هایشان تغییر یافته و از دولتهای شب پنا، در دوران آزادی تجارت و مبادله یا "بگذار شود"، به دولتهای مثبت (۵) تبدیل شده است (۶).

گذشته از آن، دولت برخلاف سایر مؤسسات خصوصی نمی‌تواند به امید آنکه مؤسسات دیگر خلاء نیازهای اجتماعی را برآورده می‌کنند از زیر بار مسئولیتی که به صرف دولت بودن و نمایندگی عموم بودن به عهده‌اش گذاشته شده است شانه خالی کند، زیرا همان طور که دایسون (Dyson) در تعریف دولت آورده است: "دولت چارچوبی از ارزشهاست که در درون آن زندگی عمومی جریان می‌یابد و خود، قدرت عمومی را در جهت تحقق آن ارزشها به کار می‌برد" (۷).

البته در شرایط حاضر، مدیران بخش خصوصی نیز برای دستیابی به موفقیت در عرصه رقابت و استفاده از امکانات و تسهیلات اجتماعی ناگزیر به شناسایی و قبول مسئولیت اجتماعی خویش هستند و باید مصالح جامعه را مورد توجه قرار دهند (۸).

توجه به مصالح عمومی و تأمین منافع عموم برای مدیریت دولتی اهمیت دارد تا آنجا که ناموفق بودن مدیران دولتی در این زمینه ممکن است شرایط را برای متهم شدن به تأمین منافع شخصی و یا سازمان مربوط فراهم آورد. به همین دلیل است که فردریک موشر (Fredrick Mosher) مهمترین موضوع مورد نظر مدیریت دولتی معاصر را تأمین نفع شهروندان، می‌داند که در غیر این صورت تضمینی نیست که دموکراسی حاکم شود (۹).

حال با توجه به موارد فوق می‌توان به این نتیجه

شاخه‌ای از دانش مدیریت در واقع نوعی واکنش مناسب به این تحولات، مشکلات، و فرصتهاست که در محیط سازمان ایجاد شده یا خواهد شد و بر روند فعالیت سازمان و مدیریت مدیران اثر می‌گذارد.

در این مقاله، مدیریت مسائل عمومی از دیدگاه مدیران بخش دولتی تجزیه و تحلیل می‌شود. به این منظور، ابتدا مدیریت عمومی و رابطه آن با مدیریت مسائل عمومی بررسی می‌شود. پس از آن مسائل عمومی شناسایی، تعریف، و تحلیل و سپس مدلی برای تبیین مسائل عمومی معرفی می‌شود.

بخش پایانی مقاله به عنوان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری سعی دارد روشن سازد که مدیریت مسائل عمومی در هر جامعه مستلزم الگوی تحلیلی توصیفی خاصی است که از ارزشها و ساختارهای اجتماعی آن جامعه متأثر است.

مدیریت عمومی و مدیریت مسائل عمومی

مدیریت عمومی یا دولتی (۱)، یا به نحو دقیقتر "اداره امور عمومی"، رشته‌ای علمی در مجموعه دانش بشری است. این علم به دلیل اهمیت آن، یعنی پرداختن به امور عمومی که تحلیل آنها مستلزم برخورداری از دانشهای مختلف از جمله علوم سیاسی، مدیریتی، و حقوقی است، خصلتی بین علمی دارد. قلمرو مدیریت دولتی بسیار گسترده است، از تأمین امنیت جامعه گرفته تا ارائه کالاها و خدمات محسوس اجتماعی که بخش خصوصی به هر دلیل از تولید آنها سرباز می‌زند و یا اصولاً قادر به ارائه آنها نیست. با توجه به این قلمرو وسیع، می‌توان گفت: "مدیریت دولتی عبارت است از کاربرد نظریه‌های مدیریتی (۲)، سیاسی، و حقوقی و فرآیندهایی که الزامات قانونی، اجرایی، و قضایی حکومت را به منظور اجرای وظایف تنظیمی (۳) و خدماتی برای جامعه در کل و یا بخشهایی از آن محقق می‌سازد" (۴).

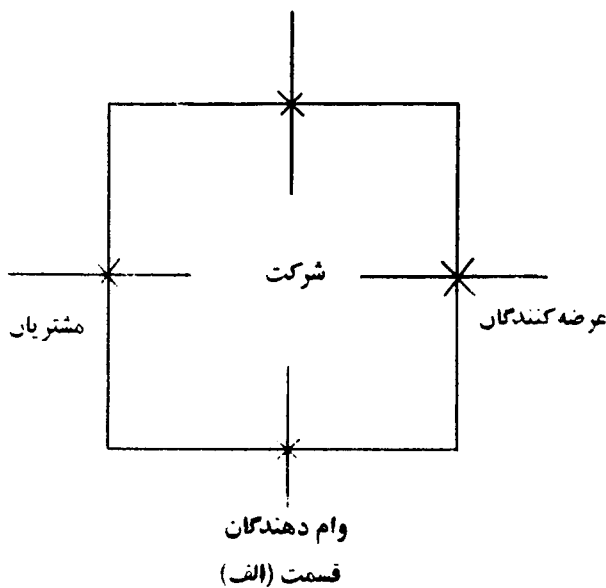
همچنان که از این تعریف مشخص می‌شود، ویژگی مدیریت دولتی اجرای وظایف نظارتی یا تنظیمی است که

اهمیت می‌یابد که این دو شاخه از مدیریت، یکی مدیریت و دیگری اداره امور عمومی را کاملاً از یکدیگر متمایز می‌کند. در اینجا سعی می‌شود این ابعاد تا حدودی که به بحث حاضر مربوط می‌شود مورد بررسی قرار گیرد.

(۱) برای مدیران بخش خصوصی به طور معمول تا آغاز قرن حاضر عوامل مؤثر بر عملکرد اثربخش عبارت بودند از:

صاحبان مؤسسه، وام‌دهندگان، مشتریان، و عرضه‌کنندگان (قسمت الف، نمودار شماره ۱). موارد دیگری نیز به این عوامل اضافه شده است که در قسمت ب نمودار شماره ۱ به آنها اشاره گردیده است ولی همه این عوامل برای این گروه از مدیران، نقش عوامل خارجی را ایفا کرده‌اند و از دیدگاه نظریه سیستم، درون‌داده‌های مؤسسه را تشکیل می‌دهند. این در حالی است که همین عوامل برای مؤسسات دولتی می‌توانند نقش برون‌داد و یا میان‌داد را داشته باشند. بدین معنی که مؤسسات دولتی به لحاظ کنترلی که بر رسانه‌های گروهی، قوای خط‌مشی‌گذاری و منابع مادی و غیرمادی جامعه دارند، خود در کیفیت و کمیت شکل‌گیری آنها در قالب قوانین و مقررات و تقاضاها و افکار عمومی تأثیر دارند (۱۰).

سهامداران



منطقی دست یافت که اگر هدف مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی تأمین منافع عمومی است، مسئولیت روبه‌رو شدن با موانع و مشکلاتی که بر سر راه تأمین این منافع ظاهر می‌شود نیز طبعاً در حیطه مدیریت دولتی است. از همین جاست که زمینه مدیریت مسائل عمومی شکل می‌گیرد. لذا مدیریت مسائل عمومی را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

مدیریت مسائل عمومی فرایندی است که در آن مسائل عمومی شناسایی، تعریف، و تحلیل گردیده راه‌کارها و اقدامهای لازم برای تحدید یا حل آنها تعیین می‌شود.

تعریف فوق شامل دو نوع فعالیت یا مرحله مشخص است.

(الف) شناسایی، تعریف، و تحلیل مسائل عمومی،

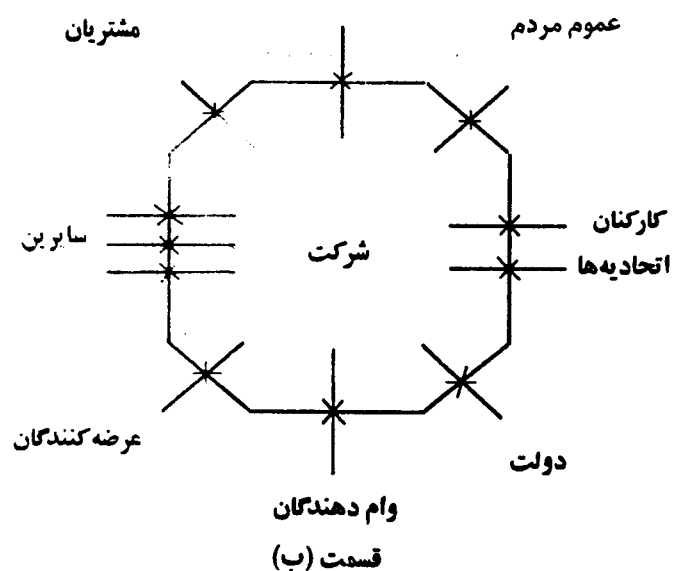
(ب) یافتن راه‌کارها و شیوه اقدامهای لازم.

در ادامه، به تشریح این دو مرحله خواهیم پرداخت.

شناسایی، تعریف، و تحلیل مسائل عمومی

مسائل عمومی و مدیریت آنها از دیدگاه مدیران بخش خصوصی و اداره‌کنندگان مؤسسات بخش عمومی و دولتی تا حدود زیادی متفاوت است. این تفاوت‌ها گاه چنان

سهامداران



نمودار شماره ۱. عوامل مؤثر بر عملکرد مؤسسات بخش خصوصی و عمومی

Source: Melvin J. Stanford, *Management Policy*, 2nd. Ed., (Prentice Hall Inc., 1983), P. 61.

بودن برخوردارند.

البته به فهرست فوق موارد دیگری را هم می‌توان افزود و دامنه استدلال و ریشه‌های نگرش مدیریت دولتی و خصوصی را در برخورد با مسائل عمومی وسیعتر و عمیقتر مورد کاوش قرار داد، ولی همین چند نکته هم مبین آن است که:

نخست: مدیران دولتی باید مسائل عمومی را به نحوی مسئولانه‌تر تجزیه و تحلیل کنند و برخلاف مدیران بخش خصوصی، برخورد با مسائل عمومی را از دیدگاه اخلاقی و نه صرفاً از زاویه سودآوری و تهدیدی که بر منافع آنها وارد می‌آورد، مورد توجه قرار دهند.

دوم: از آنجا که مسائل عمومی دارای ابعاد متفاوت اجتماعی، اقتصادی، و سیاسی است، هر مسئله عمومی اگرچه به ظاهر در قلمرو خاصی ظاهر می‌شود ولی ممکن است ریشه در عملکرد مؤسسات و نهادهای بسیار داشته باشد و لذا کوشش جمعی آنها را می‌طلبد. برای مثال کمبود دارویی خاص برای برخی شرکت‌های تولیدکننده دارویی ممکن است تا حدودی مشکل‌آفرین باشد و صرفاً فروش آنها را محدود کند ولی مؤسسات متعددی از بخش عمومی را می‌تواند هدف اتهام قرار دهد، از وزارت امور خارجه گرفته تا بانک مرکزی (برای تأمین ارز) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که هر یک ممکن است در کمبود آن نقش داشته باشد.

سوم: از مورد اخیرالذکر این نتیجه حاصل می‌شود که اگر مؤسسه‌ای خصوصی نتواند به مسائل عمومی که به صورت موضوع روز (Issue) درآمده‌اند پاسخ مناسب بدهد، مدیران آن مؤسسه می‌توانند مبارزه را ترک کنند و از ارائه واکنش مناسب طفره برونند؛ ولی در مورد مؤسسات عمومی چنین نیست و مدیران آنها آخرین مراجعی هستند که در خلاء مؤسسات خصوصی باید مشکل را مورد توجه قرار دهند و چاره‌جویی کنند و چنانچه نتوانند آن را تحدید یا حل نمایند ممکن است کل سیستم حکومت و نظام اداره

(۲) برای مدیران بخش خصوصی، جنبه‌های مدیریتی بر جنبه‌های حقوقی و سیاسی ارجحیت دارد؛ بدین معنی که اگرچه در بخش دولتی نیز همانند بخش خصوصی کارایی و اثربخشی حایز اهمیت است، ولی مؤسسات دولتی به لحاظ رعایت حقوق افراد و اشخاص و تأمین عدالت اجتماعی از یک طرف و تبعیت از ارزشها و هدفهای سیاسی جامعه از طرف دیگر، با الزامهای دیگری نیز مواجه هستند؛ الزامهایی که به نوبه خود جنبه‌های مدیریتی عملکرد این مؤسسات را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این ویژگی مؤسسات دولتی در جوامع مختلف به شکلها و ترکیبهای متفاوتی بروز می‌کند که در بحث مربوط به "مدلی برای تبیین مسائل عمومی و ساختارهای اجتماعی" مورد بررسی قرار خواهد گرفت (۱۱).

(۳) از اختلاف اشاره شده در بند (۱) می‌توان نتیجه گرفت که مؤسسات دولتی خود به عنوان واضع و شارع ارزشهای اجتماعی به وضع خط‌مشی‌های عمومی و اعمال نظارت بر عملکرد بخش خصوصی و افراد جامعه می‌پردازند و برای این کار از پشتیبانی نیروهای رسمی و قهریه جامعه برخوردارند. در حالی که مؤسسات خصوصی تنها باید مجری مقررات و قوانین باشند و کمتر در کنترل نیروهای اجتماعی نقش دارند. آنها باید در قالب ضوابطی فعالیت کنند که مؤسسات اجتماعی مقرر می‌دارند.

(۴) مدیریت مؤسسات خصوصی هرچند در اعمال دیدگاههای مدیریتی در قلمرو مؤسسه خود آزادی نسبی بیشتری دارند ولی در خارج از مؤسسه در محاصره عوامل مختلف اجتماعی از جمله رقیبان هستند و رقابت و عوامل محیطی این مؤسسات را در معرض تنگناهای شدید قرار می‌دهد. مدیران دولتی نسبت به عملکرد خویش در داخل مؤسسه به لحاظ رعایت ضوابط و مقررات عمومی که معمولاً از طریق سیستمهای نمایندگی (در قالب قوانین و مقررات مصوب پارلمان) تعیین می‌شوند دچار محدودیت هستند، ولی در خارج از مؤسسات خود از امتیاز انحصاری

در ضمن اجرای برنامه‌های جاری و عمرانی خویش آنها را ارائه کنند و زمینه تداوم سالم حیات اجتماعی اعضای جامعه را فراهم آورند. این موارد را می‌توان "امور عمومی" نامید، اما این نیاز به خدمت یا کالا، اعم از جدید یا قدیم بودن آن، چنانچه برآورده نشود ممکن است به تدریج به مشکل تبدیل شود و در جایی از جامعه بین گروه و یا منطقه خاص از زبان فرد یا اجتماعی از افراد ابراز شود. اگر حس‌گرهای (Sensor) دستگاه‌های دولتی بتوانند نیازها را بیش از آنکه مطرح و به صورت مشکل درآیند، تشخیص دهند و با اجرای برنامه‌های لازم آنها را برآورده سازند، دیگر آن نیازها، مسئله‌ساز نخواهد شد. ولی اگر مشکل تداوم یابد و به تدریج برای گروهها یا مناطق دیگر جامعه نیز اهمیت پیدا کند - بدین معنی که تشدید شده و به وسعت و عمق معینی برسد که آن هم به ترکیب و نحوه شکل‌گیری افکار عمومی، هنجارها، و انسجام اجتماعی بستگی دارد - آنگاه مشکل به مسئله عمومی تبدیل می‌شود.

در این مرحله مسئله معمولاً "ابعاد مختلف یافته و عنوان موضوع روز (Issue) را پیدا می‌کند و چاره‌جویی آن مستلزم اقدام‌های هماهنگ بسیاری از سازمانها و مؤسسات دولتی است. به تدریج باید با تمهیدات معین از گسترش ابعاد مسئله و تبدیل شدن به موضوع روز و بحران جلوگیری کرد و سپس آن را با تدبیرهای مناسب مهار کرد، از شدت، عمق، وسعت، و تداوم آن کاست، تحت کنترل آورد، و به مسیر جریان عادی باز گرداند. در صفحه بعد موارد فوق به صورت مدل در نمودار شماره ۲ نمایش داده شده است.

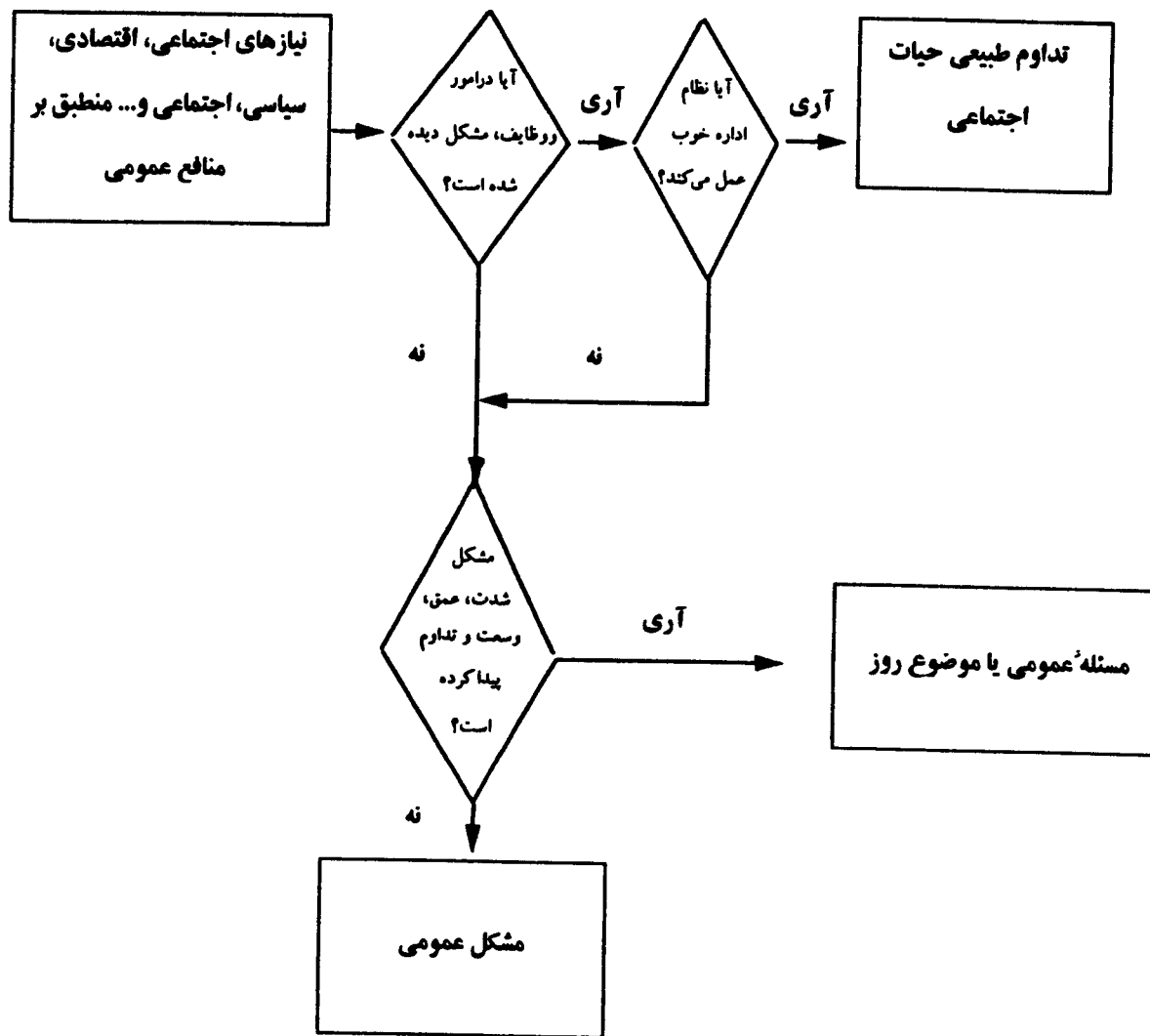
جامعه در معرض تهدید قرار گیرد.

چهارم: در وهله نخست وظیفه مدیران دولتی آن است که پیشاپیش با انجام تحقیقات تطبیقی و تحلیلهای محتوایی مسائل عمومی را در مرحله جنبی شناسایی کنند و اقدامهای پیش‌گیرانه و بهداشتی (Health-care) را در مقابل آنها به عمل آورند زیرا پس از آنکه نیازهای اجتماعی به مشکلات و موضوعات روز و شاید بحرانها تبدیل شد، اقدامهای درمانی (Medi-care) بسیار دشوار و پرهزینه می‌شوند.

خلاصه اینکه: مدیران دولتی مسائل عمومی را باید در ابتدا شناسایی و حدودشان را با توجه به ریشه‌های نزدیک و دور آنها تعریف کنند و آن‌گاه با توجه به شناختی که از این مرحله به دست می‌آورند به چاره‌جویی بپردازند. لذا قسمت بعدی به ارائه مدلی برای تشخیص و تعیین ریشه‌های مسائل عمومی اختصاص دارد.

مدلی برای تبیین مسائل عمومی

هر جامعه در هر مرحله خاص از تحول خود به خدمات و کالاهای معینی نیازمند است که یا باید بخش خصوصی آنها را تأمین کند و یا دولت یا بخش عمومی به نیابت از عموم به ناچار به ارائه راه‌حل آنها اقدام کند. نمونه‌های بسیاری را می‌توان از این کالاهای و خدمات یافت که زمانی موضوعیت نداشتند و اکنون به نیازهای اولیه و حیاتی اجتماعی تبدیل شده‌اند. از جمله بهداشت، آموزش عمومی، محیط زیست سالم و غیره؛ این خدمات و کالاهای در قالب مأموریت و وظیفه برای مؤسسات و نهادهای دولتی تعریف می‌شوند که دستگاه‌های دولتی باید



نمودار شماره ۲. نمایش مسیر شکل‌گیری مسائل عمومی

تفکیک جوامع، مدلی است که فرد ریگز Fred Riggs ارائه داده است. او بر طبق نظریه‌های بوم‌شناختی، مدلی را برای مطالعه ساختارهای اجتماعی و روابط آنها تدوین کرده است که در آن ساختارهای اداری تحت تأثیر ساختارهای سیاسی، اجتماعی فراگیر قرار می‌گیرد و نحوه عملکرد آنها با توجه به نهادهای اجتماعی از جمله حقوق اساسی، سیاست، ایدئولوژی و... تعیین و مشروط می‌شوند. او بر اساس این نظریه، که به نظریه جامعه منشوری موسوم است، ساختارها و کارکردها را از یکدیگر تفکیک می‌کند و قصد دارد نشان دهد، نظام اداره امور عمومی در جوامع

مدیریت مسائل عمومی و ساختارهای اجتماعی

مرحله دوم فرایند مدیریت مسائل عمومی، تعیین راهها و انجام اقدامهای لازم برای تحدید یا حل مسائل عمومی است. چاره‌جویی مسائل عمومی به نوع مسئله، ساختارهای اجتماعی، کارکرد، و مناسبات بین سازمانها، مؤسسات و نهادهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی جامعه بستگی دارد. بدین منظور ابتدا لازم است انواع ساختارهای اجتماعی را مطابق مدلی طبقه‌بندی کنیم که بتواند طبیعت وجودی و مناسبات این سازمانها و مؤسسات را تبیین کند. یکی از برجسته‌ترین مدل‌های

ریشه‌هایشان، در دو بعد ساختاری و رفتاری است. بدین معنی که ممکن است مسئولیت تجزیه و تحلیل و مدیریت مسئله‌ای خاص، به دو یا چند نهاد و یا اصولاً به صورت مبهم در مجموعه وظایف مؤسسه‌ای خاص منظور شده باشد، در حالت نخست می‌توان گفت مشکل ساختاری مانع از حل مسائل است و در حالت بعد مؤسسه مربوط با توسل به توجهات قانونی از پرداختن به آن امتناع می‌کند. لذا در این جوامع حل مسائل عمومی در گرو روش‌تر و دقیق‌تر کردن وظایف و درعین حال تعبیه مکانیزم‌های هماهنگی میان آنها و نیز الزام عملی مؤسسات و نهادها به اجرای دقیق مقررات و برنامه‌هاست.

ج: جوامع تفکیک شده (Differacted Societies)

جوامعی هستند که ساختار و وظایف سازمانها در آن جوامع از یکدیگر تفکیک و مشخص شده است. در این جوامع بسته به اینکه این ساختارها هماهنگ و یکپارچه شده باشند و یا در یک کل واحد به صورتی منسجم و هماهنگ نشده باشند، مدیریت مسائل عمومی می‌تواند شکل‌های متفاوتی به خود بگیرد. به هر حال در این جوامع جنبه‌های حقوقی بر سایر جنبه‌های مدیریتی و سیاسی در مدیریت مسائل عمومی ارجحیت خواهد داشت، زیرا که بنا به فرض وظایف و تکالیف هر یک از نهادها و مؤسسات به صورت خاص و منفک از دیگران شناسایی و تعریف شده است. در جوامع گروه نخست، یعنی جوامع تفکیک شده و یکپارچه، بنا به فرض مسئله اجتماعی نباید حالت بحرانی به خود بگیرد، هر چند حالت موضوع روز هم پیدا کند، زیرا سازوکار یکپارچه‌کننده وارد عمل می‌شود و با متصل کردن ریشه‌های مسئله به مبادی مربوط آن را قبل از بحرانی شدن مرتفع می‌سازد، ولی چنانچه جوامع تفکیک شده ولی نایکپارچه باشند، مسائل عمومی ممکن است به ریشه‌ها تفکیک و هر یک از سازمانها به نوبه خود آنها را به صورت موقتی تحدید کرده از گردونه موضوعات روز خارج سازند بدون آنکه همه ریشه‌های آنها را مدیریت

مختلف چگونه وظایف، مسئولیتها و نقشهای خود را در تشخیص، تعیین، و برآورد نیازهای عمومی به اجرا درمی‌آورد (۱۲). در زیر، با استفاده از ترکیب مفاهیم نظری این مدل با انواع سه‌گانه زمینه‌های سیاسی، حقوقی، و مدیریتی، الگویی برای مواجهه با مسائل عمومی طراحی و پیشنهاد می‌شود.

الف: جوامع مخلوط یا آمیخته (Fused Societies)

جوامعی هستند که در آنها ساختار و وظایف مؤسسات و نهادهای اجتماعی از یکدیگر به طور مشخص تفکیک نشده است، لذا تصمیمات و خط‌مشی‌ها از مرجع خاصی که هدایت جامعه را به عهده دارد صادر می‌شود. در این نوع جوامع که اغلب از نوع جوامع توسعه نیافته هستند، مسائل اجتماعی نیز اغلب از نوع ساده و اولیه است. می‌توان انتظار داشت که جنبه‌های مدیریتی و سیاسی و حقوقی نیز از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و جنبه سیاسی یعنی حفظ موقعیت و وضعیت موجود و قدرت در دست فرد یا گروه حاکم، بر دو جنبه دیگر ارجحیت داشته باشد، لذا حل مسائل اجتماعی در گرو اقتدار و نفوذ شخص و یا گروه حاکم است.

ب: جوامع منشوری (Prismatic Societies)

جوامعی هستند که ساختار اجتماعی آنها علی‌رغم ظاهر گوناگون و تفکیک شده، در قالب وظایف و مأموریتها، در عمل آمیخته و ممزوج است. مسائل عمومی در این جوامع عملاً ممکن است یا از عملکرد ناقص مؤسسه‌ای به لحاظ دخالت مؤسسات دیگر ناشی شده باشد یا از عملکرد ناقص چند مؤسسه به صورت توأم، در این جوامع، جنبه‌های سیاسی و مدیریتی بر جنبه حقوقی اولویت بیشتری دارد، زیرا جامعه از یک طرف در صدد تأمین بقای خود است ولی از طرف دیگر برای یافتن مسئولی برای حل مسائل عمومی به دنبال انتساب، آن به عملکرد ناقص مدیر یا مدیران یک یا چند مؤسسه خاص است. دشواری حل مسائل عمومی علی‌رغم بسیط یا مرکب بودن

آن‌ها به عهده مدیران آن مؤسسات است. این مدیران به دلیل ماهیت وجودی خود به عنوان نمایندگان عموم موظف به پاسخگویی هستند. به هر حال مدیران بخش عمومی آخرین مرجع مسئول قلمداد می‌شوند و باید پیش از آنکه مشکلات به مرحله بحرانی برسند آنها را محدود یا حل کنند.

نحوه طرح، گسترش، و مدیریت مسائل عمومی به زمینه‌های ساختاری و رفتاری عوامل ذی‌مدخل اجتماعی در هر جامعه بستگی دارد. لذا می‌توان نتیجه گرفت: هرچه این ساختارها وظایف گونه‌گون‌تر و درعین حال هماهنگ شده‌تر داشته باشند، امکان حل مشکلات بیشتر خواهد بود. □

کرده باشند، لذا مسائل به صورت آتش زیر خاکستر ادامه می‌یابند.

نتیجه‌گیری

حیطه مسائل مدیریت دولتی را مجموعه موضوعاتی تشکیل می‌دهد که بستر آنها نیازهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... جامعه است. این نیازها تا زمانی که وسعت، عمق، شدت، و تداوم نیافته‌اند به صورت مشکل عمومی بروز نمی‌کنند. چنانچه مشکل به درجه‌ای از اهمیت برسد که حل آنها در دستور کار مقامات و مؤسسات ذی‌صلاح قرار گیرد و در وظایف و مأموریت آنها لحاظ شده باشد، مسئولیت پرداختن و مرتفع ساختن

پی‌نوشتها

(۱). منظور از مدیریت عمومی Public Administration یا اداره امور عمومی است که در فارسی مدیریت دولتی ترجمه شده است و لذا با "مدیریت عمومی" به معنی مدیریت عام که فصل مشترک مدیریت بخش خصوصی و دولتی است متفاوت می‌باشد.

(2). Management theory.

(3). Regulatory functions.

(۴). برای کسب اطلاعات بیشتر به مقاله "مدیریت دولتی: نظریه‌ها و کاربردها"، ترجمه و نگارش ابراهیم گلشن، فصل‌نامه مدیریت دولتی، شماره ۳۵ مراجعه شود.

(5). Night Watch State of Laissez - Faire to Positive State.

(6). Herring, 1936, in Long Norton E. "Conceptual Notes on the Public Interest for Public Administration and Policy Analyses" *Administration & Society*, Vol. 22, No. 2, August 1990.

(7). Dyson K.H.F. *The State Tradition in Western Europe: A study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson, 1980.

به‌نقل از آندرو وینسنت در "نظریه‌های دولت"، ترجمه دکتر حسین بشیریه، تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۳۲۲.

(۸). سیدمهدی الوانی، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، چاپ پنجم، ۱۳۷۱، ص ۴۱۸.

(9). Fredrik Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd. Ed., (New York: Oxford University Press, 1981), in *Public Administration, Understanding Management Politics and Law in the Public Sector*, Second Ed., David H.R. Rosenbloom, Random House, 1989.

(10). J. Stanford, Melvin, *Management Policy*, 2nd. Ed., Prentice Hall, Inc., 1983, p. 61.

(۱۱). البته در سالهای دهه ۹۰-۱۹۸۰ جریانهای جدیدی در مدیریت دولتی مطرح گردیده است که بر عملکرد مدیران در این بخش تأثیر بسزایی گذاشته است از جمله پیدایش "نظریه مدیریت‌گرایی" که برای آشنایی با آن خوانندگان محترم می‌توانند به کتاب مدیریت دولتی نوین اثر آون هیوز ترجمه دکتر سیدمهدی الوانی و دیگران که توسط انتشارات مروارید در سال ۱۳۷۷ منتشر گردیده است مراجعه نمایند.

(۱۲). "تحلیل تطبیقی از نظامهای مدیریت دولتی"، نشریه مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تهران، شماره ۴۶، شهریور ۱۳۶۶، صص ۶۷ الی ۷۲.

