

## مدیریت دولتی در سه نگاه

تحلیلی نظری در تعیین هویت

نوشته دکتر ناصر میرسپاسی

بستر مدیریت دولتی علوم سیاسی است

دوات والدرا

### چکیده

نگرشهای متفاوت به نقش مدیریت دولتی، از زمانی که این رشته در قلمرو علوم اجتماعی به عنوان رشته‌ای علمی - آموزشی مطرح شده، باعث شده که هویت آن به خوبی تعریف و تبیین نشود. از سوی دیگر به علت اینکه در دیدگاههای جدید مدیریت، برخورد اقتضایی جایگزین برخوردهای جهانشمول و قانونمندیهای ثابت و همه جاگیر شده، در این مقاله سعی شده است ضمن اشاره به نگرشهای سه گانه مدیریتی (اقتصادی)، سیاسی و حقوقی و بیان تفاوت آنها در تعیین جایگاه اداره امور عمومی (مدیریت دولتی)، با اعمال نگرشی اقتضایی و تاکید بر بُعد فرهنگی - تاریخی جوامع مختلف، الگویی برای تشخیص و تعیین هویت مدیریت دولتی در سه حوزه علمی اقتصادی، سیاسی و حقوقی ارائه شود.

در الگوی ارائه شده، که مبنای نظری و فرضیه علمی مقاله است، ادعا شده که کمرنگ بودن یا تسلط بُعد اقتصادی، سیاسی یا حقوقی در مدیریت دولتی هر کشور یک امر دلخواه نیست بلکه جبری فرهنگی است. در صورتی که گرایش به تغییر، تسلط هر یک از سه حوزه به دیگر حوزه‌های سه گانه مطرح شده باشد، تحقق این امر نیاز به تحول فرهنگی دارد.

اجتماعی به عهده بگیرد.

با چنین توافق دسته جمعی و یا در شرایطی اجباری، جامعه به رعایت ضوابط و تعهداتی تن می‌دهد و در مقابل خدماتی دریافت می‌کند، زیرا انسان بر مبنای فطرت، نیازها و تمایلاتی دارد که در اغلب موارد دسترسی به آنها به صورت انفرادی و یا حتی خانوادگی دشوار و

از زمانی که انسان به صورت اجتماعی، در چارچوب حکومت و دولت در مرزهای سیاسی، فرهنگی و یا جغرافیایی قراردادی زندگی می‌کند، پذیرفته است که مجموعه‌ای از ضوابط بخش عمده‌ای از زندگی فردی و اجتماعی وی را تنظیم کند و در مقابل کمکها و حمایتی که از نظام حکومتی دریافت می‌کند تعهداتی در برابر نظام

## نظریه، راهنمای عمل است

به ندرت مقدور است.

ایجاد چارچوبهای رسمی و غیررسمی و چگونگی اداره این خدمات و حمایت‌های جمعی در راستای وظایف حکومت و دولت قرار می‌گیرد. در هر نظام اجتماعی نحوه تنظیم قوانین برای اداره جامعه، اجرای قوانین برای پاسخگویی به خدمات مورد نیاز و بالاخره قضاوت در زمینه رعایت حقوق متقابل مردم و حکومت، به شکل متفاوتی سازماندهی می‌شود.

ساختار حکومت بر اساس چگونگی قانونگذاری، نحوه اجرای قوانین و روش قضاوت در تأمین حقوق مردم به وجود می‌آید. مقوله اداره امور عمومی یا مدیریت دولتی نیز در همین ارتباط مطرح می‌شود و بر حسب قوانین نوشته و یا نانوشته، سازماندهی می‌شود و در این سازماندهی است که توقعات متقابل مردم و حکومت و تعهدات هر یک نسبت به دیگری مشخص می‌گردد.

تعیین وظایف حکومت و دولت در اداره امور عمومی چیز تازه‌ای نیست و برای جوامع در طول تاریخ بشری همیشه مطرح بوده است. آنچه تازگی دارد قرار دادن این مقوله در چارچوب رشته‌ای علمی است. این حرکت از اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم آغاز شده است و سبب شده که جایگاه این رشته در حوزه علوم انسانی پیوسته جا به جا شود.<sup>۲</sup>

از زمانی که تدریس اداره امور عمومی و یا مدیریت دولتی در دانشگاهها و مراکز آموزشی آغاز شده این رشته گاه در کنار مدیریت بازرگانی و صنعتی و گاه در کنار رشته‌هایی نظیر علوم سیاسی، حقوق، روابط بین الملل و نظایر اینها مطرح شده است. این جهت‌گیریها تصادفی نیست و عمدتاً از نوع نگرش به مسئله ناشی می‌شود. نگرشهای مختلف طبعاً منشأ ایجاد تئوریهای متفاوت می‌شود.

تحلیلهای نظری و شیوه شکل‌گیری اداره امور عمومی در کشورهای مختلف از نگرش جامعه به اداره عمومی تأثیر می‌پذیرد. در این نوشته سعی شده است بخشی از این نگرشها ارائه شود و علت متأثر بودن کشورهای در حال توسعه از نگرش اقتضایی تحلیل شود. طبعاً لازم است که قبل از ورود به اصل مطلب، ابتدا به بعضی از تعاریف اداره عمومی یا مدیریت دولتی اشاره شود، زیرا مشکل تعیین جایگاه مدیریت دولتی در رشته‌های علوم سیاسی به طور عمده از تعاریف ارائه شده سرچشمه می‌گیرد.

با پذیرش تعریف هر پدیده، قلمرو بحث آن مشخص می‌شود. درباره مدیریت دولتی تعاریف متعددی ارائه شده است که هر یک می‌تواند بر مبنای زیربنای فکری تعریف، مورد استناد قرار گیرد. تعاریف زیر از جمله متداولترین آنهاست:

۱- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) بخش اجرایی و اقدامی حکومت و وسیله‌ای است که اهداف و مقاصد حکومت از طریق آن تحقق می‌یابد.

۲- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) قلمروی است که عمدتاً با ابزار عملی تحقق ارزشهای سیاسی سر و کار دارد.

۳- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) عبارت است از امور قوه اجرایی حکومت.

۴- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) از لحاظ ساختار موضوعی و متدولوژی با علوم سیاسی متفاوت است. مدیریت دولتی همچنین از لحاظ فونوی که باید در اداره امور به کار گرفته شود با سازمانهای غیر انتفاعی متفاوت است و مدیران دولتی بیش از مدیران بخش خصوصی برای تصمیم‌گیریهای خود محدودیت دارند.

۵- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) فرآیندی



است. البته، متأسفانه در برداشت از تحولات در حال وقوع همسویی کافی مشاهده نمی‌شود و مهمتر از آن اینکه تحولاتی که در نقش و وظیفه اداره امور عمومی مثلاً در کشورهای اروپای غربی روی داده است به سایر کشورها از جمله کشورهای در حال توسعه تعمیم یافته است.

در کتابی که در آن ادعای تحول و تغییر در چگونگی اداره امور عمومی در اروپای غربی شده، آمده است که «از اواخر دهه ۸۰ و اوایل ۹۰ میلادی، شاهد آن هستیم که در بخش عمومی (Public Sector/ PS) ساختار انعطاف‌ناپذیر سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک دستگاههای دولتی (Public Administration/ PA) به ساختار انعطاف‌پذیر بازار مدار (Public Management/PM) تحول یافته است.»<sup>۳</sup> به عقیده این نویسنده تحول در حال وقوع صرفاً تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست بلکه تحولی عمیق در وظایف دولتها از جمله رابطه بین حکومت و مردم است. در اظهارنظر این نویسنده همچنین آمده است:

«اداره امور (Administration) مقوله‌ای جزء‌تر و محدودتر از مدیریت (Management) است، بنابراین، تغییر واژه از اداره امور عمومی (PA) به مدیریت امور عمومی (PM) به مفهوم تغییر عمده در تئوری و قلمرو این مقوله است.»<sup>۴</sup>

صاحب‌نظران دیگر ادعا کرده‌اند که اداره امور عمومی یا نظام اداری کشور (PA) عبارت است از اداره امور حکومت (Administration of Government) که در مفهوم وسیع آن شامل بدنه سیاسی کشور و قانونگذاری، اجرا و قضاوت در نحوه اجرای قانون است.

لئونارد وایت در کتاب خود تحت عنوان مقدمه‌ای بر مطالعه مدیریت دولتی می‌نویسد:

شاگردان رشته حکومت (Government) با نظریه نسبی تفکیک قوا در حکومت تحت عنوان قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه آشنا هستند. مهم این است که بدانیم

است که در مقاصد و گرایشهای حکومت تأثیر می‌گذارد و به طور مستمر با اجرای قوانین، که قوه مقننه و یا سایر مراجع قانونگذاری آنها را تدوین می‌کنند، و تفسیر و تعبیر این قوانین از طریق سازماندهی و مدیریت سر و کار دارد و بخش کسب و کار حکومت به حساب می‌آید.

۶- اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) دارای ویژگیهای زیر است:

الف) مستلزم همکاری و تلاش گروهی در اداره امور است؛

ب) شامل هر سه قوه (مقننه، مجریه و قضاییه) و هماهنگ‌کننده ارتباط آنها با یکدیگر است؛

ج) در سیاستگذاری و تعیین خط مشیهای عمومی نقش بسیار مهمی دارد و از این رو، بخشی از فرآیند سیاسی به شمار می‌آید؛

د) از جهات بسیاری با بخش خصوصی تفاوت دارد؛

ه) با افراد و گروههای بسیار از بخش خصوصی ارتباط و تعامل مستمر دارد.

به طوری که ملاحظه می‌شود حتی بدون توجه به ویژگیهای محیط فرهنگی - اجتماعی و اقلیمی، مدیریت دولتی دارای تعریف پذیرفته شده‌ای از سوی همه صاحب‌نظران نیست. این تفاوت نظر، زمانی بیشتر می‌شود که پای اختلافات فرهنگی و سرزمینی جوامع مختلف به ویژه سیستم‌های حکومتی نیز به میان می‌آید. در راستای بعضی از تعاریف، مدیران دولتی در کنار مدیریت بازرگانی قرار می‌گیرد و اصول و مبانی قابل اعمال در مدیریت بازرگانی به آن نزدیک می‌شود. در این نگرش، مدیریت دولتی کمتر رنگ سیاسی پیدامی‌کند، تعاریف (۱ و ۲ و ۳).

در دهه‌های اخیر در زمینه تغییر و تحولات تئوریهای اداره امور عمومی، که در متون متداول عمده‌تاً مدیریت دولتی نامیده می‌شود، سخنهای فراوان گفته شده

مجری به تصمیم‌گیر تلقی شده است).

د) اداره امور عمومی نوع خاصی از اداره در نظر گرفته شود که به اشخاص متخصص حرفه‌ای به نام بوروکرات نیاز دارد که می‌توانند به سیستم سیاسی خدمت ارائه کنند.

لازم است متذکر شویم که اولاً چهار مورد فوق، خلاصه چیزی نیست که تحت عنوان نظریه کلاسیک در اداره امور عمومی قبلاً مطرح شده است و در زمینه جدا نبودن سیاست از اداره، از دیر باز اظهار نظرهایی شده است (وایت، ۱۹۲۶).

ثانیاً اگر روند وظایف اداره امور عمومی در کشورهای اروپای غربی تغییر کرده و به سوی تأکید بر جنبه مدیریت از دید اقتصادی حرکت کرده است به علت اهمیت و لزوم مطرح شدن اروپا در مقام قطب اقتصادی در کنار امریکا، ژاپن و چین است و بنابراین روند تغییر در نظام اداری دولتی اروپای غربی و یا ژاپن، یا امریکا و حتی چین را نمی‌توان الگوی نظام اداره امور عمومی کشورهای در حال توسعه دانست و یا آن را برای کارآتر کردن نظام اداری توصیه کرد.

با عنایت به مقایسه مختصر دو دیدگاه ارائه شده، باید گفت که تردیدی نیست که کارآتر کردن نظام اداری در قلمرو وظایف اداره امور عمومی یک ضرورت است، ولی نباید این واقعیت را از نظر دور داشت که در نظام اداره امور عمومی قبل از اینکه ملاحظات اقتصادی مطرح باشد ملاحظات سیاسی مطرح است و اگر بر مسائل اقتصادی تأکید می‌شود به دلیل آن است که نظام سیاسی اگر فاقد اقتصاد قابل اتکایی باشد متزلزل است، ولی البته نظامهای سیاسی همیشه هم به اقتصاد داخلی خود متکی نیستند.

ادعا شده است که دکترین اصلی مدیریت دولتی جدید بر مدیریت (Management) تأکید دارد و نه سیاستگذاری (Policy Making) و بنابر این آنچه مطمح نظر

اداره امور عمومی شامل هر سه فعالیت است.<sup>۵</sup> با توجه به تعریف اخیر می‌توان گفت که اداره امور عمومی (PA) نه فقط جزئی از مدیریت امور عمومی (PM) محسوب نمی‌شود بلکه مدیریت (M)، بخشی از حوزه اداره امور عمومی (PA) به حساب می‌آید. روزن بلوم در مقدمه کتاب خود می‌نویسد: «به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران در تئوریهای اداره امور عمومی، این مقوله، صرفاً در چارچوب تئوریهای مدیریت و به ویژه مدیریت از دیدگاه اقتصادی قرار ندارد. برای مثال رابرت مراید در کتاب عملکرد بوروکراسی امریکا ادعا می‌کند که در عملکرد نظام اداری (بوروکراسی) سه نوع اخلاق و یا ویژگی مطرح است:

الف) اخلاق (فرهنگ) کار؛

ب) اخلاق (فرهنگ) دموکراسی؛

ایده‌ئولوژی، عقاید مردم و نگرش رهبران را می‌توان اخلاق و فرهنگ جامعه تلقی کرد).<sup>۶</sup> ج) اخلاق (فرهنگ) قانونی و حقوقی».

هاوز (Hughes) تغییر و تحول در حوزه نظام اداری دولتی را در تغییر موارد زیر خلاصه می‌کند:

الف) نظام اداری دولتی باید در سلسله مراتب سازمانی و بر طبق مدلی که ماکس وبر جامعه شناس معروف آلمانی ارائه نموده، سازماندهی و اداره شود.

ب) زمانی که دولت مسئولیت تأمین کالا و خدمات خاصی را برای مردم به عهده می‌گیرد باید در تمام مدت عهده‌دار این مسئولیت باشد و این وظیفه به مثابه روش جاری عملیات (Standard Operating Procedure/SOP) در سرتاسر قلمرو دولت اعمال شود.

ج) مسائل سیاسی از اداری می‌تواند جدا باشد و دستگاه اداری فقط ابزار اجرایی تلقی شود و مسئولیت اتخاذ خط مشیها و استراتژیها به عهده بدنه سیاسی حکومت و رهبری آن باشد (این خصیصه حساب پسدهی



به عبارت دیگر، نسبت عملکرد به هدفهای مورد انتظار، ملاک تعیین میزان موفقیت قرار گیرد.

روزن بلوم نگرش مدیریتی، نگرش سیاسی و نگرش حقوقی را در مدیریت دولتی مقایسه کرده است. در هر یک از نگرشها نیز نظام مدیریت دولتی از لحاظ ساختار سازمانی، تلقی از افراد و تلقی علمی بررسی شده است. با توجه به مقدمه فوق، در ادامه بحث به تشریح نظریه روزن بلوم می پردازیم و الگوی اقتضایی پیشنهادی برای تحلیل مدیریت دولتی در کشور خودمان را ارائه می کنیم.

### ۱- نگرش مدیریتی به اداره امور عمومی

به اعتبار اظهار نظر اکثر نویسندگان، زمانی که به مقوله اداره امور عمومی با نگرش مدیریتی برخورد می شود، نگرش تقریباً اقتصادی است و به مقوله مدیریت بازرگانی نزدیک می شود و تفاوت مدیریت در بخش خصوصی و بخش دولتی به حداقل ممکن تقلیل می یابد. با این دیدگاه دولت واحد بزرگ کسب و کار به حساب می آید و توصیه می شود دولت نیز مانند سایر سازمانهای بزرگ بازرگانی اداره شود. افرادی که کاملاً مخالف ورود نفوذ سیاسی در دستگاههای اجرایی دولت هستند طرفدار این دیدگاه اند.

توضیح اینکه نگرش مدیریتی به اداره امور عمومی سابقه طولانی دارد و با تشکیل سازمان خدمات کشوری در قرن نوزدهم میلادی و ایجاد زمینه مخالفت شدید با سیاسی بودن کارکنان دولت شکل گرفته است. در سال ۱۸۵۰ میلادی تاریخدانی امریکایی، به علت قرار گرفتن سیاستیون در مناصب دولتی که به لحاظ تخصصی شایستگی احراز آنها را نداشتند، آن دوره از تاریخ دولت امریکا را دوره فساد اداری نامید.

واکنش مقامات دولتی در برابر سیاسی بودن نظام اداری، ایجاد تحول در این نظام و غیر سیاسی کردن

است عملکرد و کارایی، مستقل کردن سازمانهای دولتی و ارتباط مستقیم این سازمانها با مردم بر مبنای دریافت حق الزحمه در مقابل ارائه خدمات است و باید بر عملیات شبه بازار و بازرگانی در خرید خدمت و ایجاد رقابت در جهت کاهش هزینهها تأکید شود. به طور خلاصه دکترین اصلی نظام مدیریتی توصیه می کند، ملاحظات اقتصادی رعایت شود و به مدیران دولتی آزادی عمل کامل داده شود.<sup>۸</sup>

همان گونه که از مطالب چند سطر قبل استنباط می شود، این دکترین و این دیدگاه صرفاً به درون سازمانها توجه و تأکید دارد و طبیعی است که با این دیدگاه برای افزایش بهره‌وری سازمانهای دولتی تغییر ساختار سازمانی و اداره مؤثرتر منابع انسانی تغییر روشها و مقررات داخلی و یا بالاخره در چارچوب آنچه مصطلح است، نیاز به تحول عمیق در نظام اداری مطرح می گردد.

برعکس نگرش اقتصادی، نگرش سیاسی، به نقش عمده مدیریت دولتی در حوزه اثربخشی و ملاحظات برون سازمانی توجه دارد. از این دیدگاه، بهره‌وری دستگاههای دولتی بیشتر از نظر دستیابی به اهداف اجتماعی، رفاه و ارتقای کیفیت زندگی مردم مورد توجه قرار می گیرد. کیفیت زندگی نیز طبعاً علاوه بر فضای اقتصادی در فضای آرمانی - ایدئولوژیکی جستجو می شود.

برای مثال، اگر بخواهیم بهره‌وری را در چارچوب شاخص معروفی که نسبت برون داد به درون داد  $\frac{\text{Outputs}}{\text{Inputs}}$  است، تعریف و اندازه گیری کنیم، در مدیریت بازرگانی و یا نگرش به مدیریت دولتی از دیدگاه اقتصادی اندازه گیری برون دادها (صورت کسر) چندان دشوار نخواهد بود، ولی اگر که هدفهای سیاسی - اجتماعی مانند عدالت اجتماعی، حقوق بشر، امنیت ملی و نظیر اینها مطرح باشد اندازه گیری بهره‌وری، کاری بس دشوار و بعضاً غیر ممکن می گردد. در این شرایط شاید بهتر باشد شاخص اثربخشی و یا

سازمانی، تلقی از افراد و تلقی علمی در چارچوب این نگرش مورد مذاقه قرار دهیم.

### الف) ساختار سازمانی

نگرش مدیریتی به ساختار سازمانی نگرشی است جهانشمول و بوروکراتیک. البته نباید تصور شود، بوروکراسی برابر است با عدم کارایی، بلکه نظام بوروکراتیک عمدتاً در صدد به حداکثر رساندن برون داد (Output) سازمان در مقابل هر واحد درون داد (Input) است. در بوروکراسی در راستای افزایش کارایی نظام اداری، تقسیم کار و طبقه بندی وظایف برای انجام وظیفه شدیداً توصیه می شود.

از آنجا که بوروکراسی بر تقسیم کار در حد وظایف و مهارت در انجام وظایف، محدود ساختن حیطه نظارت به منظور هماهنگ سازی و هدایت فعالیتها و کنترل از طریق سلسله مراتب مدیریت تأکید می کند، لازم است وظایف و اختیارات هر شغل و هر رده مدیریتی به طور دقیق تعریف و مشخص شود.

بوروکراسی بر ساختار رسمی سازمان و قوانین و مقررات تأکید ویژه دارد و مشاغل را بر مبنای اصول علمی طبقه بندی می کند و دارا بودن شرایط احراز شغل را برای کارکنان نظام اداری اجباری و اجتناب ناپذیر می داند. نگرش مدیریتی، هیچ گونه وابستگی سیاسی، نژادی، جنسی و نظیر اینها را در انتخاب و انتصاب مسئولان دستگاههای دولتی جایز نمی داند.

### ب) تلقی از افراد

اداره امور عمومی با نگرش مدیریتی بر خورد غیر شخصی با کارکنان نظام اداری را تقویت می کند و این برخورد را برای همه افراد، اعم از کارمند دولت، ارباب رجوع و هرکس که به نحوی با نظام اداری ارتباط

انتصابات دولتی بود. در چارچوب این تحوّل ادعا شد که واحدهای بخش اجرایی حکومت به منزله واحدهای کسب و کار بخش خصوصی اند و باید مانند آنها اداره شوند. برای اینکه سازمانهای دولتی شبیه سازمانهای بخش خصوصی اداره شوند لازم بود غیرسیاسی شوند. توصیه شد که در انتصاب افراد به جای همفکری سیاسی، شایستگی تخصصی و تناسب شغلی لحاظ شود. لزوم غیرسیاسی بودن کارکنان دولت و مخصوصاً مدیران ارشد دولتی تا آنجا پیش رفت که حتی پیشنهاد شد کارکنان دولت از ورود به صحنه های سیاسی محروم شوند. از این رو، کارکنان بعضی از سازمانهای خدمات عمومی از جمله نیروهای مسلح و انتظامی، ماموران آتشنشانی و حتی کارکنان پست از همه یا بخشی از فعالیتهای سیاسی محروم شدند.

تأکید بر غیر سیاسی کردن کارکنان دولت و استخدام آنان بر اساس شایستگی تخصصی و نه گرایشهای سیاسی، و تأکید بر کارایی و کاهش هزینه ها، سازمانهای دولتی مربوط به اداره امور عمومی را در شرایط سازمانهای بازرگانی قرار می دهد.

این گرایش طبعاً جدایی کاملاً محسوسی را بین سیاست و اداره مطرح کرد و به تعبیر سردمداران این فکر، از جمله وودرو ویلسون، مدیریت دولتی در قلمرو مدیریت بازرگانی قرار گرفت. این تفکر ایجاب می کند که مدیریت دولتی در جهت به حداکثر رساندن کارایی و اقتصادی اجرا کردن تصمیمات سیاسی قدم بردارد. در چارچوب این نگرش، نظام اداری باید سیاست زدایی شود زیرا سیاست به کارایی نظام اداری دولتی لطمه می زند.<sup>۹</sup>

در راستای این اندیشه مسائل اداری عمدتاً باید در چارچوب وظایف مدیریت حل و فصل شود بنابراین، رسیدگی به تخلفات نیز بیش از آنکه موضوعی حقوقی تلقی گردد مقوله ای مدیریتی و داخلی به حساب می آید.<sup>۱۰</sup> در اینجا لازم است نظام اداری را به لحاظ ساختار



چگونه باید باشد، اداره امور عمومی فرآیندی است سیاسی و واقعیت به شمار می آید.

اگر اداره امور عمومی به عنوان فرآیندی سیاسی مطرح شود، برخلاف نگرش مدیریتی، کارایی نظام اداری اهمیت کمتری پیدا می کند و در واقع تأکید بر تحقق هدفهای سیاسی از اهمیت بیشتری برخوردار می شود.

نگرش سیاسی به اداره امور عمومی بر حسب اینکه بستر فرهنگی - اجتماعی جامعه چه باشد، ارزشهای سیاسی را در اولویت قرار می دهد. مثلاً در جامعه اسلامی ایران، تأکید بر تحقق اهداف آرمانی مذهبی است و مدیران نظام، مسئول پیشبرد اینگونه اهداف اند. در جوامع دیگر تأکید بر تحقق آرمانهای ایدئولوژیکی دیگر است. در زیر به شرح ویژگیهای ساختاری، چگونگی تلقی از افراد و بالاخره تلقی علمی در این نگرش می پردازیم.

#### الف) ساختار سازمانی

نگرش سیاسی برخلاف روش مدیریتی، ساختار سازمانی نظام اداری را مقیاس کوچکی از ساختار سیاسی جامعه می داند که باید منعکس کننده ارزشهای سیاسی جامعه باشد. در این چارچوب حتی کارکنان دولت مانند نمایندگان مجلس، نمایندگان و منتخبان مردم هستند. بنابراین ساختارهای ثابت و انعطاف ناپذیر سازمانی نمی تواند پاسخگوی نظامی سیاسی باشد.

#### ب) تلقی از افراد

نگرش سیاسی، افراد را در گروههای ذینفع خاص طبقه بندی می کند و منابع این گروهها را در چارچوب منافع سیاسی جامعه دنبال می کند و طبعاً در تأمین حقوق مردم، افرادی که در یک گروه و طبقه خاص قرار دارند، به یک چشم نگاه می شوند. بنابر این در این نگرش شخصیت انفرادی مورد نظر نیست بلکه فرد در چارچوب گروه یا

دارد، توصیه می کند.

ماکس وبر، پدر بوروکراسی، سازمانهای اداری را کاملاً عقلایی، همچون ماشینی تصویر کرده است که افراد اجزا و قطعات آن هستند و فقط باید نقشی را که سازمان برایشان در نظر گرفته ایفا نمایند، نه کمتر و نه بیشتر و تنها از این راه می توان کارایی و اثربخشی سازمانها را افزایش داد و سازمانها را به سوی اقتصادی عمل کردن سوق داد.

#### ج) تلقی علمی

نگرش مدیریتی بر به کارگیری روش علمی تأکید دارد. اینکه «اداره کردن» علم است از زمان ویلسون (۱۸۷۶ میلادی) مطرح شده است. توجه وایت به اینکه اداره امور عمومی از هنر به علم تبدیل می شود (۱۹۲۶ میلادی) و کتاب کلاسیک کیولیک و اوژویک تحت عنوان علم اداره (The Science of Administration)<sup>۱۱</sup> نشاندهنده تأکید بر این گرایش است.

از ویژگیهای نگرش علمی این است که با آزمون فرضیههایی در زمینه ساختار و رفتار اداری می توان تئوریهای جهانشمولی ایجاد کرد که در همه کشورهای جهان و در همه شرایط قابل اعمال باشد.

#### ۲- نگرش سیاسی به اداره امور عمومی

از سرشناس ترین صاحب نظرانی که اداره امور عمومی را در حوزه امور سیاسی قرار داده است، والاس سیر، است که می گوید:

«اداره امور عمومی در نهایت مسئله ای است در حوزه تئوری های سیاسی...».

این نگرش، ریشه در مطالعات و اظهار نظرهای پال آپل پای دارد. او ادعا می کند که اداره امور عمومی چیزی جز اعمال سیاست نیست. به اعتقاد روزن بلوم، برخلاف نگرش مدیریتی که توصیه می کند، اداره امور عمومی

چارچوب حقوق مردم و همچنین حقوق کارکنان دولت (اداره‌کننده امور مردم) را تعیین می‌کند و اداره امور عمومی هم همان اجرای دقیق قانون اساسی و حفظ حقوق مردم است. در این راستا اگر مدیر دولتی حقوق قانونی افراد را به نحوی پایمال کند باید پاسخگوی اقدام خود، که مخالف قانون اساسی است، باشد.

در چارچوب این نگرش، حضور قاضی و یا نماینده قوه قضاییه در هر نوع داوری و رسیدگی به شکایات قانونی مردم ضروری خواهد بود. زیرا کارکنان عادی دولت ممکن است از جزئیات حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی و یا سایر قوانین جاری کشور اطلاع کافی نداشته باشند.

در نگرش حقوقی به اداره امور عمومی رعایت سه چیز اهمیت دارد:

- (۱) رعایت انصاف و حمایت از مردم برای اینکه با آنها به طور غیرقانونی رفتار نشود و حقوق فردی و جمعیشان تأمین شود؛
- (۲) رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی؛
- (۳) رعایت مساوات در مقابل قانون.<sup>۱۲</sup>

#### الف) ساختار سازمانی

ساختار سازمانی در نگرش حقوقی به اداره امور عمومی باید به نحوی باشد که شخص ثالث، منصف و بی طرف، در مورد حقوق طرفین بتواند اظهار نظر کند. سازمانهایی که مسئولیت نظارت بر امور مملکت را دارند بیشتر از سازمانهای دیگر در چارچوب این نگرش قرار می‌گیرند مثلاً سازمان جنگلها و مراتع کشور، سازمان محیط زیست و نظایر آن.

طبیعی است که چون در این نگرش تأکید بر حفظ حقوق مردم است توجه به کارایی و اقتصادی کردن امور

طبقه خاص مورد توجه قرار می‌گیرد.

#### ج) تلقی علمی

نگرش سیاسی، هر چند به علمی کردن دیدگاههای خود توجه دارد، ولی ارزشها و عقاید حاکم بر فرهنگ جامعه را بر راه‌حلهای علمی مقدم می‌شمارد. برای مثال در جوامع غربی، به نظر مردم، رسانه‌های جمعی، افکار عمومی و نظیر اینها بیشتر توجه می‌شود در حالی که در جوامعی که با ایدئولوژی مذهبی و یا غیرمذهبی خاصی اداره می‌شوند بیشتر بر منشأ ایدئولوژی، مانند کتاب آسمانی نقل و عقل تأکید می‌شود تا تئوریهایی که به صورت علمی تجربه شده‌اند.

#### ۳- نگرش حقوقی به اداره امور عمومی

با اینکه این نگرش در چارچوب نگرشهای مدیریتی و بوروکراسی به نحوی مطرح شده است، ولی به علل زیر می‌توان آن را نگرشی مستقل نیز به حساب آورد. الف) تأکید و توجه به حقوق اداری. مارشال دیموک ادعا می‌کند حقوق اداری برای کارکنان دولت سه نکته را مشخص می‌کند:

(۱) به او می‌گوید که قانونگذار از او چه توقعی دارد؛

(۲) حدود اختیارات او را تعیین می‌کند؛

(۳) حقوق افراد و گروههای مختلف را برای او مشخص می‌سازد.

ب) تأکید و گرایش به قضاوت و قضایی شدن امور عمومی. در این گرایش، امور اداری به منزله فرآیند عمل در یک دادگاه در نظر گرفته می‌شود و هدفش حفظ حقوق مردم است.

ج) قانون اساسی سؤمین و مهمترین منبع در نگرش حقوقی به اداره امور عمومی است. قانون اساسی



عمومی چندان نمی‌تواند مورد تأکید باشد.

در تشخیص داوران و قضات مؤثر واقع شود.

### ب) تلقی از افراد

نگرش حقوقی به اداره امور عمومی به منافع هر کس به طور انفرادی توجه دارد و لازم است به هر فرد فرصت داده شود تا از حقوق خود دفاع کند. در این نگرش بر خلاف نگرش سیاسی، که تأکیدش بر حفظ حقوق گروهی است، هر فرد در مقابل قانون یک مورد خاص تلقی می‌شود.

### ج) تلقی علمی

نگرش حقوقی به اداره امور عمومی بر رویه‌های قضایی تأکید دارد و قصد و شرایط فکری افراد در آن به مثابه شواهد عینی مورد سنجش قرار می‌گیرد و نه به مثابه شواهد ذهنی. هر چند علوم تجربی در این نگرش مردود شناخته نشده، ولی تعمیم یک مورد به موارد مشابه و برخورد عام جایز دانسته نمی‌شود. در راستای این نگرش، افکار عمومی و واکنشهای رسانه‌های جمعی هم طبعاً نباید

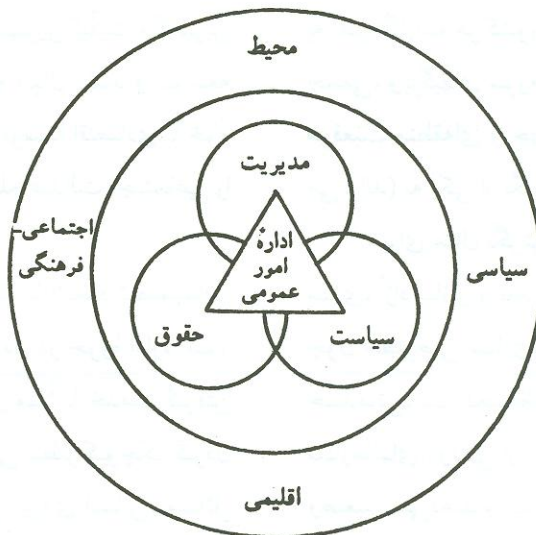
### نگرش اقتضایی به اداره امور عمومی

دیدگاهی که روزن بلوم و بسیاری از صاحب‌نظران دیگر در زمینه نگرش به مدیریت دولتی ارائه نموده‌اند حاکی از آن است که اداره امور عمومی در چارچوب مثلی قابل مطالعه است که رئوس آن به ترتیب مدیریتی (اقتصادی)، سیاسی و حقوقی است.

البته مشکل تحلیل نظری و ایجاد مدل کاربردی در چارچوب تلفیق سه دیدگاه مدیریتی، سیاسی و حقوقی از تعارضات آنها ناشی می‌شود و در هر بستر فرهنگی و اجتماعی خاص یکی از ابعاد سه گانه بر دو بعد دیگر، مسلط می‌شود.

این نگرش را می‌توان نگرش اقتضایی نامید.

در نگرش اقتضایی سه وجه سیاسی، اقتصادی و حقوقی الزاماً همیشه در تعادل و به یک اندازه مورد تأکید نیست و بر حسب شرایط اولویت‌ها متفاوت است.



مطرح سازد و یا حمایت از حقوق فردی و اجتماعی مردم را، آنجا که این پدیده با حرکت لازم برای رشد و توسعه اقتصادی کشور در تقابل قرار گیرد. برای نمونه، تقابل قانون کار و یا قانون تأمین اجتماعی که بر حمایت از حقوق فردی و جمعی کارگران متکی است با بهره‌وری و کارآیی نشاندهنده تقابلهایی است که نگرش سیاسی در مدیریت دولتی با نگرش مدیریتی و گاه حقوقی پیدا می‌کند.

حال این پرسش مطرح می‌شود آیا کشورهای در حال توسعه باید همان روند مدیریت‌گرایی (Managerialism) اروپای غربی را دنبال کنند؟ و یا هر کشوری در راستای ویژگیهای فرهنگی - اجتماعی و سرزمینی خود الگویی مقتضی را دنبال نماید. پاسخی که نگارنده به این پرسش می‌دهد این است که کشورهای در حال توسعه در انتخاب استراتژی (Strategic Choice) خود آزادی عمل چندانی ندارند، بلکه اولویت هر یک از این سه نگرش، (یا دو نگرش با این استدلال که نگرش حقوقی در واقع سیاسی است) در اداره امور عمومی تا حد زیادی به عوامل محیط اجتماعی - فرهنگی و حتی سرزمینی بستگی دارد (Deterministic Approach). به عبارت دیگر، به نظر نگارنده هر کشور بر اساس نوع فرهنگ و عقاید جمعی، ویژگیهای سرزمینی، میزان ثبات سیاسی و حتی موقعیت منطقه‌ای و جهانی خود مجبور است (نه اینکه می‌تواند) به یکی از نگرشهای سه‌گانه وزن بیشتری بدهد. برای مثال نگرش اقتصادی - مدیریتی، خصوصی

سازی، آزاد سازی و تعدیل اقتصادی را توصیه می‌کند، ولی چون خصوصی سازی بسیاری از فعالیتهای تولیدی و خدماتی، به لحاظ سیاسی مصلحت نیست عملاً سازمانهای دولتی از یک شکل به شکل دیگر تغییر وضعیت می‌دهند و به این ترتیب تعداد بی‌شماری از شرکتهای دولتی (انحصاری) تولیدی یا خدماتی تأسیس می‌شود که نه تنها اهداف اقتصادی را تأمین نمی‌کنند، بلکه

در مدلهای اقتضایی مدیریت دولتی عامل تعیین کننده در تسلط یک رأس مثلث - مدیریت، سیاست و حقوق - بر رئوس دیگر، علاوه بر شرایط محیطی، تاریخ هر کشور و تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در افق زمان است. ۱۳

تداخل دوایر سه‌گانه در نمودار شماره یک، فصل مشترک این سه مقوله و سطوح خارج از منطقه تداخل، مجزا بودن آنها و در مواردی تعارض بین آنها را نشان می‌دهد. صرف نظر از نوع نگرش (اقتصادی، سیاسی و یا حقوقی) به مقوله اداره امور عمومی، وظیفه هر دولتی تأمین رفاه، امنیت و تأمین حقوق فردی و اجتماعی مردم و نظایر آن است و مسلماً در هر نظامی به این جنبه‌ها توجه می‌شود، ولی ارجحیت یک نگرش به نگرشهای دیگر، زمانی خودنمایی می‌کند که در اهداف آنها تعارض و تقابل پدید آید.

مثلاً نگرش مدیریتی به اداره امور عمومی بر کارآیی بیشتر تأکید دارد و توصیه می‌کند که تصمیمات به نحو اقتصادی اتخاذ شود، خدمات نظارتی و اجرایی دولت با حداقل هزینه صورت گیرد و از تکنولوژی پیشرفته استفاده شود تا کالاهای و خدمات با بهترین کیفیت و کمترین هزینه تولید شوند و نظام اداری به دنبال رشد و توسعه اقتصادی باشد با این پیشفرض که توسعه اقتصادی با خود پیامدهای سیاسی مطلوب، از جمله عدالت اجتماعی را خواهد داشت.

روی دیگر سکه آن است که با اتخاذ تصمیمات مدیریتی برای اقتصادی‌تر عمل کردن در حوزه اداره امور عمومی و تسهیل توسعه اقتصادی مثلاً با خدمت گرفتن تکنولوژی کارآمد و اقداماتی نظیر کوچک کردن دستگاههای اداری از طریق تعدیل نیروی انسانی، مسائل بیکاری و مشکلات دیگری برای مردم به وجود آید و مقوله عدالت اجتماعی را در مقابل لزوم توسعه اقتصادی

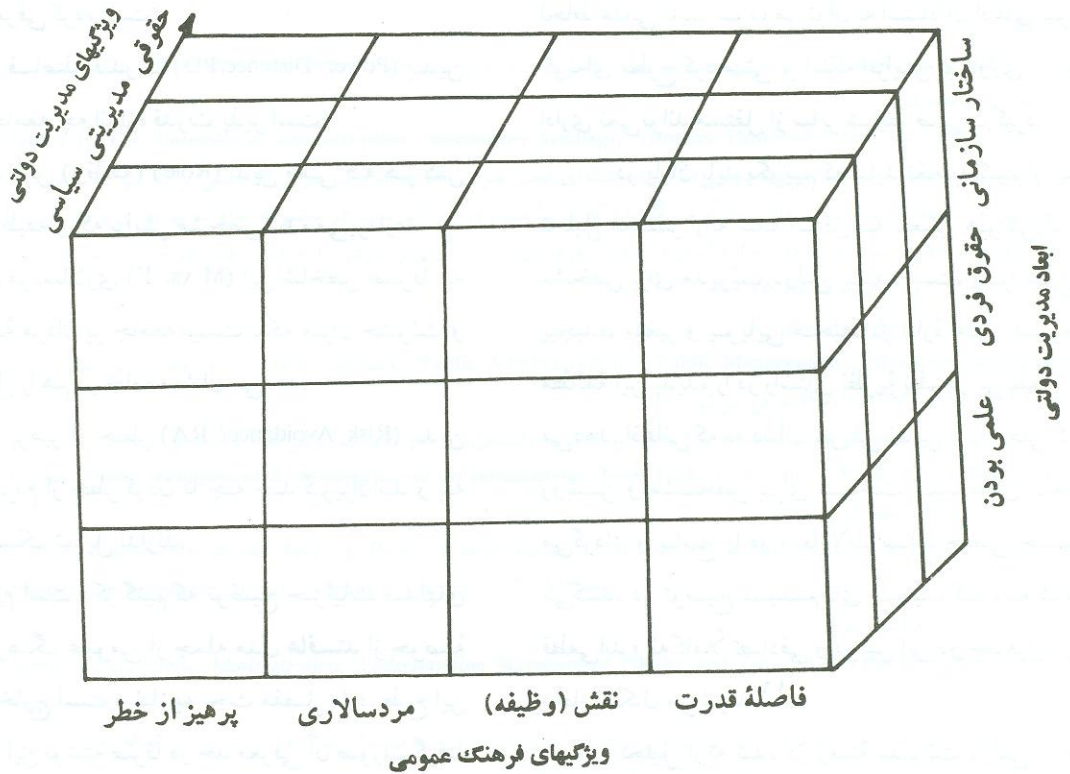


در این است که در مدل اقتضایی از واقعیت حرکت می‌کنیم و سپس جهتگیری آرمانگرایانه‌ای را با توجه به واقعیت و قابلیت دسترسی به اهداف آرمانی دنبال می‌نماییم.

با توجه به ویژگیهای مدل‌های اقتضایی، معمولاً حالت‌های مختلف از یک متغیر وابسته به حالت‌های متفاوت یک یا چند متغیر مستقل کلیدی ربط داده می‌شود. در مدل اقتضایی سه بُعدی معرفی شده (نمودار ۲)، مدیریت دولتی با ترکیب سه عنصر - سیاسی، مدیریتی و حقوقی - به یک متغیر محیطی (فرهنگ عمومی) ربط داده شده است.

قیمت تمام شده تولیدات و خدمات آنها (به علت ایجاد هزینه‌های سربار سنگین) بیشتر از زمانی است که این خدمات در درون دستگاه دولتی تأمین می‌شده است. البته، دولت به دلایل سیاسی نمی‌تواند کنترل خود را از آن زمینه‌ها بردارد و اختیار آن را به دست بخش خصوصی بسپارد.

در مدل نظری اقتضایی مورد اشاره، برخلاف مدل‌های آرمانگرا، تمرکز بر آن چیزی است که می‌تواند باشد، نه آن چیزی که باید باشد، ضمن اینکه چنین نگرشی ما را از حرکت به سوی آرمان نیز باز نمی‌دارد. تفاوت قضیه



نمودار ۲. مدل سه بُعدی اقتضایی مدیریت دولتی

حقوقی را به لحاظ ساختار سازمانی، تلقی از افراد و تلقی علمی شرح دادیم، حال لازم است به ویژگیهای فرهنگ عمومی نیز اشاره کنیم، سپس، حالات مختلف مدل اقتضایی را به اختصار توضیح دهیم. در ضمن لازم است

بنابراین، مدل اقتضایی موظف به پاسخ دادن به این پرسش است که مثلاً در چه شرایطی وجه سیاسی مدیریت دولتی بر وجه مدیریتی و یا حقوقی آن غلبه دارد. نظر به اینکه وجوه اقتصادی، مدیریتی، سیاسی و

می‌کند. در نمودار ۲، حالات مختلف در چارچوب مدلی سه بُعدی نشان داده شده است. این الگو معرف فرضیه متکی به نظریه اقتضایی با معرفی سه متغیر است. مسلماً در این الگو متغیرهای دیگر به ویژه متغیر ویژگیهای سرزمینی و جغرافیایی باید مورد توجه قرار گیرد. مثلاً می‌توان فرضیه‌ای را به شرح زیر تبیین نمود:

«هر قدر فرهنگ عمومی جامعه قدرت پذیرتر، نقش‌بازتر، مردسالارتر باشد و پرهیز از خطر در آن بیشتر باشد، اداره عمومی آن به سیاسی بودن بیشتر گرایش دارد.» اگر فرضیه‌هایی مانند فرضیه فوق، آزمون شود و به لحاظ علمی تایید شود، می‌توان به استناد آن ادعای تئوری گونه‌ای مطرح کرد مبنی بر اینکه افزایش بهره‌وری در نظام اداری نمی‌تواند مستقل از سایر شرایط صورت گیرد.

در پایان باید بگوییم که نباید تعجب کنیم از اینکه تحلیل مختصر ارائه شده موفق به تعیین هویتی کاملاً مشخص برای مدیریت دولتی نشده است، زیرا شرایط پیچیده، متغیر و پویایی محیط در اداره امور عمومی، مطالعه این پدیده را در راستای نظریه نظم در بی‌نظمی قرار می‌دهد. اذنهانی که به دنبال تعریفی نهایی و راه حلی کاملاً روشن و مشخص برای شناخت پدیده‌های پیچیده می‌گردند و پاسخ را در معادلات ساده خطی جستجو می‌کنند، در توضیح سیستم‌های پیچیده که «نه کاملاً» قطعی‌اند و نه کاملاً تصادفی و در بین این دو حد قرار دارند، دچار اشکال می‌شوند.<sup>۱۶</sup>

تحلیل ارائه شده در زمینه مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی را، که با سه نگرش اقتصادی، سیاسی و حقوقی در این مقاله مطرح شده، می‌توان در راستای نظریه بی‌نظمی (Chaos Theory) قرار داد. از جمله مشخصه‌های معادلات تشکیل دهنده این نظریه، غیر خطی بودن و زیر تأثیر تغییرات جزئی شرایط محیط قرار گرفتن است. این ویژگیها در تحلیل مدل‌های اقتضایی قابل طرح است.

یادآوری کنیم که علاوه بر توجه به فرهنگ عمومی، که یکی از متغیرهای کلیدی‌ای است که در تعیین نوع اداره امور عمومی در هر جامعه تأثیر دارد، عوامل محیطی دیگر، از جمله شرایط اجتماعی و اقلیمی و غیره نیز باید در نظر گرفته شود.

در شناخت ویژگیهای فرهنگ عمومی از روشهای مختلف و از تقسیم‌بندیهای گوناگون، می‌توان استفاده کرد. در این مدل از تقسیم‌بندی هافستد (Hafstead) محقق هلندی، استفاده شده است.<sup>۱۴</sup>

هافستد چهارشاخص را برای اندازه‌گیری فرهنگ عمومی معرفی کرده است:

- ۱- فاصله قدرت (Power Distance/PD) بدین معنی که جامعه چه اندازه قدرت پذیر است؛
  - ۲- نقش (وظیفه) (Role) بدین معنی که هر کس چقدر به وظیفه‌ای که برایش مشخص شده می‌پردازد؛
  - ۳- مردسالاری (M vs. F) این شاخص صرفاً به معنی سلطه مردان بر جامعه نیست بلکه میزان خشونت و شدت عمل را هم در جامعه نشان می‌دهد.
  - ۴- پرهیز از خطر (Risk Avoidance/ RA) بدین معنی که مردم از خطر کردن تا چه حد گریزان‌اند و به پذیرش ریسک تمایل ندارند.
- لازم است ذکر کنیم که توضیح جزئیات مدل‌های شناخت فرهنگ عمومی از جمله مدل هافستد از حوصله این مقاله خارج است و نیاز به بحث مفصل دارد. طرح این ویژگیها در این نوشته صرفاً در حد معرفی آن صورت گرفته است.<sup>۱۵</sup>

در پاسخ به این پرسش که آیا مدیریت دولتی بیشتر باید بر اقتصادی عمل کردن تأکید داشته باشد یا رعایت شرایط و دنبال کردن اهداف سیاسی و یا اینکه وظیفه اصلیش حفظ حقوق مردم است. می‌گویند پاسخ را شرایط فرهنگی - اجتماعی و ویژگیهای جغرافیایی هر کشور تعیین



دستگاههای دولتی کشور را در راستای نظریه ارائه شده دریافت دارد تا به یاری خدا در مقاله‌ای دیگر، تحلیل عمیقتری ارائه کند.

امید که صاحب‌نظران در غنی‌سازی چنین نظریه‌هایی در حوزه مدیریت دولتی، که هنوز نتوانسته است هویت خود را به خوبی در قلمروی رشته‌های علوم اجتماعی بشناساند، نویسنده را یاری دهند. □

در صورتی که کلیه متغیرهای محیطی از جمله محیط سیاسی، سرزمینی (ژئوپولیتیکی) و تاریخی در شکل دهی نظام اداره امور عمومی لحاظ گردد، مدل اقتضایی واقعی چنان پیچیده می‌شود که تحلیل آن به فرصت طولانی نیاز دارد و در حوصله این نوشتار نیست.

در این مقاله، صرفاً کوشش شده است الگویی نسبتاً ساده از تحلیلهای اقتضایی ارائه شود. در عین حال نگارنده علاقه‌مند است نظریات مدرسان و مدیران محترم

### پی‌نوشتها

- ۱- والدو در مورد اینکه مدیریت دولتی ریشه در علوم سیاسی دارد به جای بستر کلمه مادر (Mother Discipline) را به کار برده است. برای اطلاع بیشتر به منبع زیر مراجعه شود:
- Joseph A. Uveges Jr. *The Dimention of Administration: Introductory Readings*, (Boston, Holbrook Press, Inc., 1971) P.2.
- ۲- در اولین شماره مجله مدیریت دولتی، نگارنده مقاله‌ای تحت عنوان «آیا در مدیریت دولتی اثربخشی بر کارآیی تقدم دارد؟» ارائه کرد که عمدتاً در همین راستا تنظیم شده است. مقاله دیگری از نگارنده که تقریباً همسوی این فکر است در مجموعه مقالات بهره‌وری و دولت تحت عنوان «در جست و جوی راه»، مطرح شده که مشکل اندازه‌گیری و ارتقای بهره‌وری در دستگاههای دولتی را به همین علت طرح کرده است، (تهران، مدیریت دولتی، شماره‌های ۲۹ و ۳۰، [خردادماه ۱۳۷۵].
- ۳- به منظور عدم تکرار واژه‌های (Business Administration), (Public Management), (Public Administration), (Public Sector) این واژه‌ها در این مقاله به ترتیب با علامت اختصاری (PS) و (PA) (PM) و (BA) معرفی می‌شود.
- ۴- به منبع زیر مراجعه شود. ضمناً مطالعه فصل اول این کتاب به دانشجویان رشته مدیریت دولتی قویاً توصیه می‌شود.
- Owen E. Hughes. *Public Management & Administration: an Introduction*, (New York, St. Martin's Press, Inc., 1994) P.1-4.
- ۵- به منبع زیر مراجعه شود:
- Leonard D. White. *Introduction to the Study of Public Administration*, as reprints in Jay Sharfritz and Albert Hyde, Eds., *Classics of Public Administration*, 2d. Ed., (Chicago, Dorsey, 1987), PP.58-9.
- ۶- به منبع زیر مراجعه شود:
- David H. Rosenbloom. *Public Administration: Understanding Management Politics and Law, In the Public Sector*. (New York, Random House, 1989), P.710.
- ۷- ممکن است خوانندگان محترم دچار این مشکل شوند که آیا این روش درست است؟ باید گفته شود که در این مقاله بحث درست یا غلط مطرح نیست، بلکه چیزی که هست، چیزی که باید باشد» مقوله ارزشی و ایدئولوژیک است.
- ۸- هاوز، همان منبع، صفحه ۲.
- ۹- جمله ویلسون به این صورت است:
- Public Administration is a Field of Business.
- ۱۰- آیا مسائل کارگری را وزارت کار و امور اجتماعی باید حل و فصل کند و یا قوه قضاییه و یا نقش دیوان عدالت اداری در مورد رسیدگی به حقوق کارکنان دولت، از جمله موارد حضور قوه قضاییه در اداره امور عمومی است، که جدایی مطلق قوای سه‌گانه را مورد سؤال قرار می‌دهد.
- ۱۱- به منبع زیر مراجعه شود:
- Wallace Sayre, *Premises of Public Administration: Past and Emerging* (Oak Park, Ill, 1987), P.201.
- ۱۲- بی‌مناسبت نیست یادآور شود که در مطالعات قیاسی و استقرایی انجام شده در ایران در ارتباط با احساس امنیت به این ابعاد سه‌گانه اشاره زیاد

شده است و در واقع گفته شده است که اگر این سه مورد توسط مسئولان رعایت شود میزان احساس امنیت افزایش می‌یابد.

۱۳- جان کوایمان و جل ۱.۱. الیاسن. مدیریت سازمانهای دولتی: درسهایی از تجارب معاصر کشورهای اروپایی، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰، ص ۳۱.

۱۴- به منبع زیر مراجعه شود:

Diana C. Pheysey. *Organizational Culture: Types and Transformation*, (London, Routledge, 1993), PP. 3-6.

۱۵- عباس محمدزاده. «آیا تئوریهای غربی (آمریکایی) جهان شمولند؟»، اقتصاد و مدیریت، (شماره ۱۳، تابستان ۱۳۷۱)، صفحات ۶۴-۶۸.

۱۶- سید مهدی الوانی، «نظریه بی نظمی یا نظم غایی و مدیریت»، مدیریت دولتی، شماره ۳۱، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، زمستان ۱۳۷۴.

## منابع:

### الف - فارسی

- ۱- الوانی، سید مهدی، «نظریه بی نظمی یا نظم غایی و مدیریت»، مدیریت دولتی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، زمستان ۱۳۷۴.
- ۲- کوایمان، جان و الیاسن، جل ۱.۱، مدیریت سازمانهای دولتی: درسهایی از تجارب معاصر کشورهای اروپایی. ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
- ۳- محمدزاده، عباس. «آیا تئوریهای غربی (آمریکایی) جهان شمولند؟» اقتصاد و مدیریت، شماره ۱۳، تابستان ۱۳۷۱.
- ۴- میرسپاسی، ناصر. «آیا در مدیریت دولتی اثربخشی برکارآیی تقدم دارد؟» مدیریت دولتی، شماره ۱ پاییز ۱۳۶۶.
- ۵- \_\_\_\_\_ . «در جست و جوی راه» مدیریت دولتی، شماره ۲۹ و ۳۰، [خردادماه ۱۳۷۵].

### ب - انگلیسی

1. Hughes, Owen E. *Public Management and Administration: an Introduction*, New York, St. Martin's Press, Inc., 1994.
2. Pheysey, Diana C. *Organizational Culture: Types and Transformation*, London, Routledge, 1993.
3. Rosenbloom, David H. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law, In the Public Sector*, New York, Random House, 1989.
4. Sayre, Wallace. *Premises of Public Administration: Past and Emerging*. Ill. Oak Park, 1987.
5. Uveges, Jr. Joseph, *The Dimensions of Public Administration: Introductory Readings*, Boston, Holbrook Press, Inc., 1971.
6. White, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration a Rearisal*, In Jay Sharfritz and Albert Hyde Eds. *Classics of Public Administration*, 2d. Ed., Chicago, Dorsey, 1987.