

مدیریت دولتی: نظریه‌ها و کاربردها*

نکارش و ترجمه ابراهیم کلشن

چکیده

مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی^۱ چیست؟ چه ویژگی‌هایی دارد؟ زمینه پیدایش آن چه بوده است؟ چگونه می‌توان مدیریت دولتی را از مدیریت بخش خصوصی (Business Management) باز شناخت؟ چه دیدگاه‌هایی در مورد مدیریت دولتی وجود دارد؟ هر دیدگاه از چه زاویه‌ای به مسائل مدیریت دولتی می‌نگرد؟ اینها و بسیاری پرسشهای دیگر ذهن دانش‌پژوهان به ویژه کسانی را که به مسائل مدیریت دولتی علاقه‌مندند، همواره به خود مشغول داشته است. گذشته از آن، آشنایی و برخورد آگاهانه کارگزاران و مدیران دولتی با نظریه‌های ارائه شده در زمینه مدیریت دولتی می‌تواند آنها را به ابعاد نهفته و چشم‌اندازهای آینده تحول آن آگاه کند و در بهبود عملکرد یاریشان دهد.

در مقاله حاضر مدیریت دولتی از دیدگاه مدیریتی، سیاسی و حقوقی مورد بررسی قرار گرفته و این نتیجه حاصل شده است که در مدیریت دولتی نه تنها جنبه‌های مدیریتی کارایی و اثربخشی، بلکه جنبه‌های سیاسی از جمله نمایندگی و پاسخگویی و جنبه‌های حقوقی نظیر رعایت حقوق اساسی افراد نیز مطرح است. بنابراین مدیران باید این موارد را هم در فعالیتهای خویش مدنظر قرار دهند.

مقدمه

به طور کلی مدیریت دولتی را می‌توان مدیریتی دانست که در مؤسسات عمومی و وزارتخانه‌ها و زیربخش‌های آنها اعمال می‌شود. این سازمانها به ارائه خدمات و فعالیتهای تنظیمی (Regulatory Activities) اشتغال دارند. مدیران دولتی به شکلی بسیار متمایزتر از مدیران بخش خصوصی تابع قانون اساسی، منافع عموم، حاکمیت دولت و ارزشهای جامعه‌اند. از این رو، عملکردشان به نوع نگرش آنها به افراد، ساختارهای سازمانی و شیوه‌های شناخت بستگی بسیار دارد. در زیر، این نگرشها در قالبهای نظری مدیریتی، سیاسی و حقوقی

مورد بررسی قرار می‌گیرند. برای این منظور، ابتدا تعریفهای ارائه شده درباره مدیریت دولتی مرور می‌شود و پس از آن زمینه‌های فعالیت مدیریت دولتی مطالعه می‌شود. و سپس، نگرشهای سه‌گانه فوق و مفروضات هر یک معرفی می‌شود. در پایان خواهیم دید که مدیریت دولتی در واقع ترکیبی از این نگرشهاست و مدیر دولتی چرا باید با این نگرشها آشنایی داشته باشد.

حیطه، مفهوم و تعریف مدیریت دولتی

حوزه عمل مدیران دولتی چنان طیف وسیعی از فعالیتهای را شامل می‌شود که دشوار بتوان ویژگیهای

۴- «مدیریت دولتی به لحاظ تأکید بر ساختار و رفتار دیوانسالارانه و روشهای آن با علوم سیاسی متفاوت است. مدیریت دولتی در فنون ارزشیابی مؤسسات غیرانتفاعی و نیز به این دلیل که مؤسسات دولتی، به دنبال کسب سود هستند و در تصمیم‌گیری و رفتار اداری مجبور نیستند چندان پایبند منافع عمومی باشند، با علوم اداری متفاوت است.»

۵- «فرایند مدیریت دولتی شامل عملیاتی است که در هدف و خواست حکومت تأثیر می‌گذارد.» از این رو، مدیریت دولتی بخش فعال و بازرگانی «دولت است که از خلال فرایندهای سازمانی و مدیریتی قانون را اجرا می‌کند. قانون را ارگانهای قانونگذاری (یا سایر مراجع ذیصلاح) وضع می‌کنند و دادگاهها آن را تفسیر می‌کنند.»

۶- مدیریت دولتی: (الف) همکاری عده‌ای در یک مجموعه دولتی است؛ (ب) سه حوزه اجرایی، قانونی و قضایی و روابط بین آنها را در بر می‌گیرد؛ (ج) نقش مهمی در تدوین خط مشی عمومی دارد و از این رو بخشی از فرایند سیاسی به شمار می‌رود؛ (د) مدیریت دولتی با مدیریت خصوصی کاملاً متفاوت است و بالاخره (ه) با افراد و گروههای خصوصی همکاری بسیار نزدیک دارد.

اگرچه تعاریف فوق هر یک دارای محاسن خاصی است، لکن تعریف مدیریت دولتی باید شامل موارد زیر باشد:

اول آنکه به طور مشخص فعالیت آن را بیان کند، دوم آنکه جنبه سیاستگذارانه آن را مدنظر قرار دهد، سوم آنکه تمرکز آن را بر جنبه اجرایی حاکمیت مشخص نماید.

چهارم آنکه تفاوت آن را با مدیریت خصوصی آشکار سازد و بالاخره به مسئله اعمال قانون از سوی آن توجه داشته باشد. در تعریفی که در ذیل از مدیریت دولتی ارائه می‌شود سعی شده است این موارد لحاظ شود:

مشترکی را در میانشان یافت. این فعالیتها، نظیر فعالیتهای سیاسی گاه چنان تخصصی‌اند که تنها افراد واجد صلاحیت می‌توانند از عهده آنها برآیند و گاه چنان پیش پا افتاده است که تفکیکشان از فعالیت مردم عادی بسیار دشوار می‌نماید، مثل نظافت سطح شهر. تصمیمات برخی مدیران از چنان اهمیتی برخوردار است که در زندگی میلیونها انسان تأثیر می‌گذارد و گاه چنان یکنواخت است که تقریباً به هیچ خلایقی نیاز ندارد. به همین ترتیب طیف کارکنان دولت نیز بسیار وسیع و متنوع است و از کارگزینها، مهندسان، بودجه نویسان تا پزشکان، حقوقدانان، کارگران و سایر افراد را در بر می‌گیرد. این گونه گونی باعث می‌شود که به رغم احساس واحدی که اصطلاح مدیریت دولتی به ذهن متبادر می‌کند، تعریف آن بسیار دشوار باشد، زیرا به قدری انتزاعی است که تنها به صورت کلی، مبهم، بی‌شکل و تا حدودی آمیخته با واژه‌های متضاد قابل توصیف است.

این تعریف در درجه اول باید محدوده مدیریت دولتی را تعیین کند و ویژگیهای اصلی علمی - کاربردی آن را منعکس نماید. سپس قابل تقسیم به قلمروهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی باشد و سرانجام نگرشهای سه گانه پیشگفته را نیز شامل شود. تعاریفی که تاکنون از مدیریت دولتی به عمل آمده است به دلیل تأکید بر ارزشها، ساختارهای سازمانی و روشهای کسب اطلاعات تنها بر ابهام این مفهوم افزوده‌اند. برخی از این تعاریف عبارت‌اند از:

۱- «مدیریت دولتی. بخش عملیاتی دولت است، ابزاری است که به کمک آن هدفها و مقاصد دولتی تحقق می‌یابد.»

۲- «مدیریت دولتی به مثابه رشته‌ای علمی در اساس با ابزار اعمال ارزشهای سیاسی سر و کار دارد...»

۳- «مدیریت دولتی را می‌توان به بهترین وجه شاخه اجرایی دولت دانست.»

اخیر باعث شده است که مقامات عالی تقنینی و حقوقی در کنار مدیران دولتی و خصوصاً وارد عمل شوند و حیطه کنترل مدیران دولتی را محدود سازند.

البته در مواردی تفکیک قوا خود مانعی برای مشارکت توأمان قوه مقننه و مجریه می‌شود. مثلاً دیوان عالی ایالات متحد آمریکا با تکیه بر تفسیری که از قانون اساسی به عمل آورد حق وتوی کنگره را در مورد اختیاراتی که به قوه مجریه تفویض کرده بود ملغی دانست. در یک مورد هم، دیوان عالی واگذاری وظایف اجرایی به حسابرسان کل را، که از جانب کنگره انجام گرفته بود، غیر قانونی اعلام کرد.

در مدیریت دولتی در مواردی که نظامهای اداری حکومتی ساختارهای نامتمرکز دارد و ایالتها مجالس قانونگذاری و قوه قضاییه خود را دارند، تأثیر این امر به مراتب شدیدتر است، تا آنجا که ایجاد هماهنگی بین خط‌مشی‌های تعیین شده در سطح مرکز و محل، که اولی تابع الزامات بخشی و دومی تابع نیازهای بومی و محلی است، بسیار دشوار می‌گردد.

البته، مقامات عالی در فعالیت مدیران بخش‌های خصوصی نیز تأثیر می‌گذارند، ولی این تأثیر بنا بر ماهیت فعالیت آزادانه بخش خصوصی بسیار محدود و تعریف شده است. از جمله اینکه ارزشهایی که از طرف این مقامات به استناد قانون اساسی بر مدیریت دولتی تحمیل می‌شود و از ارزشهای سیاسی و اجتماعی متأثر است، با ارزشهای حاکم بر مدیریت خصوصی تا حدودی مغایر است و گاه با آن تضاد دارد. برای مثال در بخش عمومی هیچ معادل اصیلی در مقابل انگیزه سودطلبی که تا این حد در مؤسسات خصوصی تعیین کننده است، وجود ندارد. به هر حال، امروزه کارایی در بخش دولتی به طور غالب تابع اصول سیاسی از جمله سیستم نمایندگی و ملاحظات حقوقی از قبیل مقررات لازم الاجراست.

«مدیریت دولتی عبارت است از کاربرد نظریه‌های مدیریتی، سیاسی و حقوقی و فرایندهایی که الزامات قانونی، اجرایی و قضایی حکومت را به منظور اجرای وظایف تنظیمی و خدماتی برای کل جامعه و یا بخشهایی از آن به اجرا در می‌آورد.»

زمینه فعالیت مدیریت دولتی

هر چند بسیاری از ویژگیهای مدیریت دولتی جنبه عام دارد، یعنی برای اداره مؤسسات دولتی و خصوصی هر دو به کار می‌رود، ولی رفتار اداری در مدیریت دولتی در نهایت و به طور قطع متفاوت است. برخی از دلایل این تفاوت‌ها را در زیر شرح می‌دهیم:

الف) نحوه شکل‌گیری

فضای کار مدیریت دولتی از تقسیمات کلان جامعه متأثر است. در کشورهایی که در آنها بر مبنای قانون اساسی اصل تفکیک قوا پذیرفته شده است و ضمن آن تقسیم‌بندیهای مرکزی و استانی یا فدرالی و ایالتی نیز وجود دارد، عملکرد مدیران دولتی تنها تحت نظارت و کنترل رئیس قوه مجریه قرار ندارد، بلکه قانونگذاران نیز با اختیاراتی که در تأسیس و انحلال وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و همچنین وضع مقررات مربوط به اداره و بودجه آنها دارند در ساختار و نحوه فعالیت سازمانها تأثیر می‌گذارند. دادگاهها نیز مراجعی هستند که با تعریف حقوق قانونی مدیران و دستگاهها و الزامات اجرایی و حسن اجرای قوانین در نحوه کار مدیران دولتی مؤثرند. این مراجع، همچنین، حقوق اساسی کارکنان دولت و میزان واقعی تعهدات آنها را در صورت نقض قوانین عادی و یا قانون اساسی مشخص می‌سازند.

استفاده از اختیارات قانونی و قضایی در سالهای

ب) منافع عمومی

الزام دولت در برآوردن منافع عموم، مدیریت دولتی را از مدیریت خصوصی متمایز می‌کند. به بیان دیگر، مدیریت دولتی باید در خدمت اهداف عالی (Higher purposes) باشد. اگر چه اغلب نمی‌توان منافع عموم را به دقت و به نحوی روشن تعریف کرد، لیکن تردیدی نیست که مدیران دولتی ملزم به رعایت آن هستند و باید آن را راهنمای عمل خویش قرار دهند. مدیران دولتی در مواردی که در تأمین منافع عمومی ناموفق می‌شوند، ممکن است به حق متهم شوند که منافع شخصی و یا منافع سازمانی را بر منافع مردم مرجع داشته‌اند. در واقع از دید کسانی همچون فردریک موشر (Fredrick Mosher) مهمترین موضوع مدیریت دولتی معاصر این است که مدیران دولتی به دنبال نفع شهروندان باشند. در غیر این صورت هیچ تضمینی برای حاکمیت مردم سالاری وجود ندارد. در سالهای اخیر، مقررات مختلفی وضع شده تا مانع اعمال قدرت عمومی در جهت منافع گروه خاصی بشود و جلوگیری از منافع عموم از منافع آنها را بگیرد. نظامهای استخدامی عمومی متعددی در کشورهای مختلف وضع شده است تا فعالیت سیاسی کارگزاران کشور را محدود نماید. البته، در برخی نظامها مقرراتی وجود دارد که بسیار جامع و در بردارنده منافع متعارض است، ولی در همه آنها به رعایت منافع کارکنان توجه خاص شده است.

در بخش خصوصی وضع کاملاً متفاوت است. نظر غالب این است که مؤسسات خصوصی معمولاً به دنبال تأمین منافع اقتصادی خویش‌اند، به کارایی و دستیابی به موقعیت برتر رقابتی می‌اندیشند و کسب سود هر چند ممکن است عامل فعالیت آنها نباشد، ولی بسیار تعیین کننده است. البته، این مؤسسات نباید به بهداشت و سلامتی کارکنان خویش و جامعه لطمه بزنند و محیط زیست را تخریب کنند. از این رو از دولت انتظار می‌رود که

با وضع قوانین و مقررات مناسب، مانع صدمه زدن بخش خصوصی به جامعه شود. بیان نظری این دیدگاه را می‌توان در مفهوم تأثیرات بیرونی (Externalities) یافت که مطابق آن مواردی وجود دارد که در معامله خریدار و فروشنده از نظر پنهان می‌ماند، ولی حاصل تولید کالا یا ارائه خدمت است. مثال مشخص آن آلودگی محیط زیست است. نمونه‌های دیگری هم هست از جمله، سوءاستفاده از کار کودکان، زنان، کارگران مهاجر و تحمیل شرایط طاقت فرسا به این اقشار که تا همین اواخر چندان مورد توجه نبوده است، ولی اکنون دولتها زیر فشار افکار عمومی ناچار شده‌اند کارخانه‌هایی را که به این گونه اعمال دست می‌زنند از فعالیت باز دارند و یا فعالیت آنها را به نظم درآورند. به هر حال نکته مهم در مدیریت دولتی معاصر این است که عوامل خارجی زیانباری وجود ندارد که دولتها مجبور نباشند به نحوی به آنها نپردازند. بدیهی است هرگاه یک سازمان دولتی مشکلی زیست محیطی و تبعی فراهم آورد، منافع عمومی ایجاب می‌کند که سازمان دولتی دیگری برای مقابله با آن برخیزد. دیدگاه جدید در خصوص عوامل تبعی فعالیت‌های بخش خصوصی و عمومی این است که مدیران دولتی با اتخاذ موضعی جامع‌تر به این فکر برسند که تبعات زیانبار را «مشکل دیگران» قلمداد نکنند و به سادگی از زیر بار مسئولیت شانه خالی نکنند. این موضع‌گیری نشان می‌دهد که این سخن که «مدیریت دولتی تکنولوژی نیست، بلکه رفتاری اخلاقی است» به چه علت منطقی است.

ج) بازار

یکی از تفاوت‌های بارز مدیریت دولتی و خصوصی این است که مؤسسات عمومی با بازار آزاد و رقابتی که در آن کالاها و خدمات خرید و فروش می‌شوند، مواجه نیستند. قیمت خدمات دولتی معمولاً با توجه به

پیامدهای عمیقی دارد، مثلاً در تولید کالاهای عمومی یا جمعی و یا کالاهایی که تولید آنها برای بخش خصوصی سود آور نیست. آموزش و بهداشت عمومی نمونه‌ای از این نوع فعالیتهاست. در گذشته این وظایف منحصرأ به عهده سازمانهای غیردولتی از جمله کلیساها بود، ولی سرانجام به دوش دولت نهاده شد، چون براساس نظریه حفظ منافع اجتماعی، نقش دولت در هدایت آنها قانونی شده بود و گروههای خصوصی نیز دیگر به تنهایی قادر نبودند آموزش و بهداشت را به صورت همگانی و مطلوب تأمین کنند.

دوری بخش دولتی از تأثیر عوامل بازار همچنین ارزشیابی و تعیین عملکرد و میزان کارایی مدیران دولتی و به طریق اولی سهم مدیریت دولتی را در این فعالیتها دشوار می‌کند. برای حل این مشکل، دولت‌ها سعی کرده‌اند بخشی از وظایف خود را به مؤسسات خصوصی واگذار کنند. از دیدگاه نظری، شرکتهای خصوصی حداقل برای اختصاص این بخش از فعالیتهای دولتی به خود، با یکدیگر به رقابت برخوانند خاست. اما نوع فعالیتهایی که دولت و بخش دولتی می‌تواند واگذار کند محدود است، به علاوه، در طول تاریخ، برخی وظایف سنتی دولت‌ها از جمله اداره زندانها به علل اقتصادی - سیاسی به صورت پیمانی واگذار نشده است. به تبع این وضعیت مدیریت دولتی از بسیاری جهات از مدیریت بخش خصوصی متفاوت است.

د - حاکمیت

حاکمیت مفهومی است که نشان می‌دهد منبع نهایی قدرت و اختیارات عالی سیاسی در کدام بخش از جامعه سیاسی قرار دارد. در نظامهایی که در آنها دولت‌ها از جانب مردم تعیین می‌شوند، مدیران و کارگزاران دولتی نماینده حاکمیت مردم و معتمد عموم (Public Trust) تلقی می‌شوند و به همین دلیل مشاغل مدیران دولتی از مشاغل و مدیران بخش خصوصی متمایز است. مدیران

سیاستهای یکنواخت بودجه تعیین می‌شود و نه توافق آزادانه خریدار و فروشنده. در آمد عموماً از محل مالیاتها تأمین می‌شود، حتی در مواردی هم که مستقیماً از مصرف کننده دریافت می‌شود، مؤسسات دولتی یا به صورت انحصارگری بزرگ عمل می‌کنند، و یا مطابق قوانین و مقررات ناچارند کالاهای را به رغم دشوار بودن تولید و یا هزینه‌بر بودن آنها، به قیمت ثابت در اختیار همگان قرار دهند. تحویل بسته‌های پستی در کوتاهترین زمان ممکن نمونه‌ای از این موارد است.

نتیجه این نوع فعالیت این است که محدودیت بازار برای بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی کمتر است. در واقع هرگاه دولت‌ها، به ویژه شهرداریها در تنگناهای سخت مالی قرار می‌گیرند، بازار اهمیت خاص پیدا می‌کند. فشارهای مالیاتی فزاینده برای تأمین درآمد از فعالیتهای نامطلوب یا ناکارآمد دولتی ممکن است در بلند مدت منابع مالیاتی را چنان تحلیل برد که مقاومت مالیات دهندگان را برانگیزد. این وضعیت گاه آن قدر شدت می‌گیرد که مردم خواستار «خصوصی» کردن فعالیتها می‌شوند و حتی صلاحیت دولت را زیر سؤال می‌برند.

مؤسسات خصوصی، به هر حال معمولاً تا حدود زیادی تحت تأثیر مستقیم بازار قرار دارند. اگر این مؤسسات نتوانند کالاهای و خدمات خود را به قیمت رقابتی بفروشند، لاجرم مشتریان خود را به سوی رقبای دیگر سوق می‌دهند و باعث تنزل درآمد خویش می‌شوند. مؤسسه خصوصی ناتوان از رقابت، در نهایت از دور خارج خواهد شد. البته، بین مؤسسات خصوصی و دولتی وجوه مشترک چندی وجود دارد. از جمله می‌توان از سازمانهای غیرانتفاعی و صناعی نام برد که شدیداً در قالب ضوابط و مقررات دولتی فعالیت می‌کنند، ولی متعلق به بخش خصوصی اند.

دوری فعالیت مدیریت دولتی از تأثیر عوامل بازار

اجرائی خود ناگزیر به برقراری و جلب حمایت سیاسی هستند. آنها باید نمایندگان قوه مقننه، مقامات عالی، گروههای فشار، مردم را در مورد صحت و سقم فعالیتها و خط مشی‌های خود قانع کنند. این کار با آنچه بخش خصوصی از طریق تبلیغات انجام می‌دهد، بسیار متفاوت است. مدیران دولتی به این منظور ممکن است به بده و بستانهایی متوسل شوند تا حمایت افراد، شخصیت‌ها و گروه‌ها را جلب کنند. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان اطمینان یافت که کارگزاران و مدیران دولتی واقعاً نمایندگان تمام مردم هستند؟ در همین جاست که مفهوم دیوانسالاری نماینده (Representative Bureaucracy) مطرح می‌شود و اینکه اعضای دولتهای مرکزی و یا محلی تا چه حد برگزیده قشرهای مختلف جامعه هستند و گروههای ذینفع تا چه حد می‌توانند نظر خود را در خصوص قبول یا رد خط‌مشی‌ها و مقررات اداری اعلام دارند. اصل نمایندگی در خدمات عمومی از طریق ساز و کار طرفداری تعصب‌آمیز (Partisan Patronage) اعمال می‌شد که مطابق با آن حزب سیاسی حاکم، بخش وسیعی از کارکنان دولت را انتخاب می‌کرد. این جریان به ایجاد نظام فساد اداری (Spoiled System) منجر شد. البته، مضحک است اگر بپنداریم که شرکتهای خصوصی می‌توانند نظام فاسدی از نوع حکومت فدرال سالهای ۱۸۴۰ ایالات متحده را برای خود فراهم آورند، نظامی که در آن هر چهار سال گُل نیروهای کار اخراج می‌شد و جای آنها را طرفداران حزب جدید می‌گرفت. به هر حال نظام فاسد برای دولت منافعی هم در پی داشت که همانا رشد و تقویت احزاب سیاسی رقیب بود.

ویژگی دیگر حاکمیت در گُلی بودن، جاه طلبانه و تا حدودی قابل تفسیر بودن خط‌مشیهای دولت است تا بتواند در شرایط خاص محلی به اجرا درآید. این امر خود باعث دشواری ارزشیابی فعالیت‌های بخش دولتی در مقایسه

دولتی به تدوین و اجرای خط‌مشی‌هایی می‌پردازند که منابع، ارزشها و مناصب به نحوی توزیع شود که از کل ساختار جامعه متأثر باشد. اعمال این مدیران تجسم خواست حاکمیت است. بر مبنای این حاکمیت عمل مدیران دولتی قدرت قانونی دارد و قوه قهریه دولت از آن حمایت می‌کند. شرکتهای خصوصی نیز خط‌مشی وضع می‌کنند و به اقداماتی دست می‌زنند که در زندگی افراد جامعه در گُل تأثیر می‌گذارد. لکن عمل آنها، همان‌طور که قبلاً بیان شد، تجسم خواست جامعه نیست و نمی‌تواند با استفاده از قدرت قهریه فیزیکی اعمال شود. بخش خصوصی برای احقاق حقوق خود ناچار است به دادگاههای عمومی و نیروهای انتظامی مراجعه کند.

زمانی مدیریت دولتی تحت تأثیر تفکر تداخل سیاست و اداره ناچار به تبعیت کورکورانه از سیاستهای انتخاباتی بود، لکن امروزه مدیران دولتی باید در تمام مراحل تعیین، تدوین، اجرا و ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی نقش داشته باشند. به بیان دیگر، نظر و عمل در حال حاضر مؤید این اندیشه است که نظام سیاسی باید از صلاحیتهای کارگزاران دولتی در تدوین، اجرا و ارزشیابی خط‌مشیهای عمومی، نهایت استفاده را به عمل آورد. مدیران دولتی اغلب ناگزیرند در تمام مراحل اجرای قوانین و مقررات و الزامات اجرایی به انتخاب سیاسی دست بزنند. این مدیران به اعمال نظرهای شخصی خود می‌پردازند، زیرا قوانین مصوب قوه مقننه بیشتر کلی است تا مشخص و کمبود منابع تنها اجرای برخی از قوانین را ممکن می‌کند. شرکت مدیران دولتی در خط‌مشی‌گذاری به معنی آن نیست که کل خط‌مشیها را آنها وضع می‌کنند و یا آنچه می‌کنند فقط خط‌مشی‌گذاری است.

دخالت مدیران دولتی در خط‌مشی‌گذاری باعث سیاسی شدن بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی می‌شود. مدیران دولتی برای تدوین خط‌مشی و برنامه‌های

به فرض اگر زنی که برای گذران زندگی خود و کودکش مقرری دریافت می‌دارد ازدواج کند، دیگر مقرری به او تعلق نخواهد گرفت. یا صدور گواهینامه رانندگی موجب ایجاد امنیت در جاده‌هاست، ولی برای کسانی که نمی‌توانند در آزمون آن قبول شوند و یا تخلف می‌کنند نوعی محدودیت ایجاد می‌کند. مقررات الزامی برای کارگران، خدمت است در حالی که برای کارفرمایان همان کارگران، تنظیمی است. در واقع هر نوع خدمت دولتی محدودیت ایجاد می‌کند. پروانه کسب و درجه‌بندی صلاحیتهای حرفه‌ای گرچه برای صاحبان مشاغل و افراد محدودیت پدید می‌آورد، ولی برای مردمی که از خدمات استفاده می‌کنند موجب اطمینان خاطر و دسترسی به خدمات و کالاهای قابل قبول است. پس هر یک از دوایر دولتی در واقع سازمانی تنظیم کننده است. از جمله سازمان انرژی اتمی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، وزارت صنایع و... که هر یک با اعمال ضوابط و استانداردهای خاص به ارتقای منافع عمومی یاری می‌رسانند.

پرسش اساسی این است که چگونه و تا چه حد کارگزاران دولتی با داشتن حق وکالت از طرف مردم و اعمال قدرت محدودیت‌هایی را بر افراد و شرکتها و گروهها تحمیل می‌کنند؟ و این محدودیتها تا چه حد قابل قبول و قانونی است؟ این جاست که نقش دادگاهها موضوعیت می‌یابد، دادگاههایی که به اتکای قانون مستقیماً در مدیریت دولتی تأثیر می‌گذارند. در ادامه به بحث دربارهٔ رویکردهای سه‌گانهٔ مدیریت دولتی می‌پردازیم.

رویکردهای مدیریتی، سیاسی و حقوقی

به مدیریت دولتی

از آنچه گفته شد این نتیجه حاصل می‌شود که مدیریت دولتی پدیده‌ای چند وجهی است. عده‌ای بر وجه مدیریتی آن پای می‌فشارند و برخی با توجه به جنبه

با بخش خصوصی می‌گردد. برای مثال کمتر کسی با برقراری تساری فرصتهای شغلی مخالف است، ولی روشهای لازم برای استخدام و ارتقای شغلی همواره موضوع بحث‌های شدید بوده است. این امر در مورد سیاستها و خط‌مشیهای مربوط به تغذیه، محیط زیست، کسر بودجه و غیره نیز مصداق دارد. از این رو، می‌توان گفت که موضوع مدیریت دولتی، مدیریت منافع عمومی است. این منافع را قانون اساسی محدود می‌کند، ولی عمل نیروهای بازار به آن وسعت می‌بخشد؛ این در حالی است که مدیریت خصوصی کمتر با مفهوم منافع عمومی سر و کار دارد. مدیریت این مؤسسات به شدت تحت تأثیر عوامل بازار است. گذشته از آن مدیریت خصوصی از حاکمیت جداست و به ندرت طرف اعتماد عمومی است. مرز بین مدیریت خصوصی و دولتی زمانی خدشه‌دار می‌شود که دولت وظایف عمومی اساسی را به صورت پیمانی به سازمانهای غیرانتفاعی یا شخص ثالث واگذار می‌کند و یا مؤسسات عمومی به صورت سهامی اداره می‌شود.

ه- قوانین، مقررات و خدمات

یکی دیگر از ویژگیهای منبعث از وابستگی مدیریت دولتی به ارزشها و حاکمیت، وظیفهٔ تنظیمی (Regulatory) آن است. در واقع محافظه کاران با این ادعا که مدیریت دولتی نوعی «خدمت» است، مخالف‌اند و آن را نوعی نیروی تنظیمی مستبد می‌پندارند که برای اعمال محدودیت بر عموم به وجود آمده است. حقیقت این است که خدمت یک فرد محدودیت برای دیگری است و در عمل تنظیم بخشی و خدمت در برنامه‌های دولتی به هم آمیخته است. برای مثال تأمین اجتماعی نوعی خدمت انکارناپذیر است، ولی در عین حال برای دریافت کنندگان آن خدمت محدودیت‌هایی نیز به دنبال دارد، از جمله اینکه

ایالات متحد آمریکا «افراد هرزه کشور اشغال کرده‌اند». وی مدعی بود که «... بخش بازرگانی دولت باید به شیوه‌ای بازرگانی اداره گردد.» برای این کار، ناچار باید غیر سیاسی بود. انتصابها باید براساس «شایستگی» و «تناسب» و نه پیوندهای سیاسی انجام پذیرد. بسیاری از اصلاح‌طلبان عقیده داشتند که کارکنان دولت فقط باید در رأی دادن شرکت کنند و از پرداختن به دیگر امور سیاسی، منع شوند. آنها همچنین معتقد بودند که با حذف پایه‌های سیاسی استخدام و اخراج مدیران دولتی، گزینش و ارتقای مستخدمان دولت باید بر اساس کارایی و عملکرد انجام گیرد.

وودرو ویلسون (Woodrow Wilson)، که یکی از اصلاح‌طلبان بود، می‌گفت: «اداره از قلمرو سیاست خارج است، مسائل اداری با مسائل سیاسی فرق دارد... و مدیریت دولتی شاخه‌ای از مدیریت بازرگانی به شمار می‌آید.» درست همان طور که سیاست با ارزشها ممزوج است، مدیریت نیز با بازرگانی آمیخته است، ویلسون به صراحت به این امر اشاره می‌کرد که «در مدیریت دولتی هدف از مطالعات این است که دریابیم اولاً دولت چه کاری می‌تواند به درستی و با موفقیت انجام دهد و ثانیاً این کارهای درست را چگونه می‌تواند با کارآمدترین شیوه ممکن و با صرف کمترین هزینه مالی یا صرف حداقل انرژی انجام دهد.» به بیان دیگر مطابق نگرش مدیریتی، مدیریت دولتی، باید با به حداکثر رساندن اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی هماهنگ باشد.

اعتقاد به ماهیت بازرگانی مدیریت دولتی سرانجام به دیدگاهی سنتی و پذیرفته شده در اداره خدمات دولتی منجر شد. مطابق این دیدگاه مدیران باید به شدت کنترل شوند و کارایی، مطلوب غایی باشد و در «معادله درجه‌بندی، ارزشیابی اداره امور در درجه اول اهمیت قرار داشته باشد».

عمومی، آن را سیاسی می‌دانند و بعضی با تأکید بر نقش تنظیمی‌اش، آن را پدیده‌ای کاملاً حقوقی قلمداد می‌کنند. هر یک از این رویکردها بر ارزشها، روشهای کار و نظامهای سازمانی تأکید دارد و به شهروندان و کارکنان به شیوه‌ای متفاوت می‌نگرد، اطلاعات را به شیوه‌ای خاص جمع‌آوری و تحلیل می‌نماید و به نتایج ویژه‌ای منجر می‌شود. اصل تفکیک قوا انعکاسی از همین رویکردهاست. نگرش مدیریتی با اجرا، نگرش سیاسی با سیاستگذاری و نگرش حقوقی با امر قضا سر و کار دارد. حال بهتر است هر یک را جداگانه مورد بررسی قرار دهیم.

الف. رویکرد مدیریتی به مدیریت دولتی

کسانی که مدیریت دولتی را در قالب اصطلاحهای مدیریتی تعریف می‌کنند و رویکردی بازرگانی اتخاذ می‌کنند، در واقع می‌کوشند تفاوت‌های مدیریت دولتی و خصوصی را به حداقل برسانند. به زعم آنها مدیریت دولتی مانند مدیریت مؤسسه‌ای عظیم است و باید براساس اصول و ارزشهای مدیریت خصوصی عمل کند. این نگرش در بیان برخی از جناحهای سیاسی تبلور می‌یابد و غالباً باعث می‌شود که رهبران سیاسی انتخابی با دخالت سیاسی مقامات اجرایی در امر اجرایی مخالف باشند. در واقع، امروزه شاهد آن هستیم که کاندیداها در نطقهای انتخاباتی خود از «مدیریت» سازمانهای اداری و کارآمدتر کردن آنها سخن می‌گویند. همین امر نشان می‌دهد که جنبه مدیریتی در مدیریت دولتی تا چه حد حایز اهمیت است. حتی در ایالات متحد آمریکا در اواخر قرن نوزدهم اصلاح‌طلبانی پیدا شدند که حرفشان این بود که انتصابهای سیاسی به مشاغل دولتی در تمام سطوح حکومتی موجب افزایش فساد، بی‌لیاقتی و ظهور سیاستمدارانی می‌شود که برای هدایت کشور مناسب نیستند. یکی از تاریخ‌نویسان مشهور دهه ۱۸۵۰ مؤکداً اظهار می‌داشت که مشاغل فدرال را در

ساختار دولت به سازمانی مناسب اختصاص یافته،
 ۲) اجزای تشکیل دهنده شاخه اجرایی به نحو
 صحیح به هم مربوط و متصل شده‌اند و سرانجام،
 ۳) اختیارات و مسئولیتها به طور واضح واگذار شده
 است.»

۲. تلقی از فرد، نگرش مدیریتی به مدیریت دولتی
 تلقی غیرشخصی از افراد را ترویج می‌کند، خواه کارکنان
 سازمان باشند یا ارباب رجوع و یا «قربانیان» عملکرد
 سازمانهای دولتی.

ماکس وبر (۱۹۲۱-۱۸۶۴) در تحلیل دیوانسالاری
 «انسانیت زدایی» را «مزیت خاص» دیوانسالاری می‌داند و
 دیوانسالار را «مُهره ماشین سازمانی می‌داند که در عمل
 هیچ کنترلی بر ماشین ندارد.» این ویژگی که بارشد مدیریت
 علمی تقویت شده، به طور مشخص در اصول طبقه‌بندی
 مشاغل (شرح وظایف و مراتب شغلی) در بخش دولتی
 حاکم شده است. در واقع نگرش مدیریتی «شغل‌بنیان
 (Position Oriented) است. بدین معنی که ساختار رسمی
 جای فرهنگ انسانی را می‌گیرد و از اهمیت شخص کارگزار
 در سازمان می‌کاهد. از ارباب رجوع و مشتریان نیز
 شخصیت‌زدایی می‌شود تا کارایی، صرفه اقتصادی و
 اثربخشی، که در تفکر مدیریتی ارزش محسوب می‌شوند،
 تحقق یابد. رالف هامل (Ralph Hummel) در توصیف
 دیوانسالاری می‌نویسد:

«دیوانسالاری ابزاری مؤثر برای اداره
 گروههای وسیع انسانی است... [در دیوانسالاری]
 تنها بخشی از زندگی پیچیده افراد، تا آنجا که به
 وظیفه سازمانی مربوط می‌شود، بین فرد و
 دیوانسالاری به میان گذاشته می‌شود. دیوانسالاری
 جدید به منظور تسهیل در کار «مورد» (CASE) را
 اختراع کرده. شخصیت افراد در بدو ورود به

مدیریت دولتی باید سیاست‌زدایی شود. به زعم
 لئونارد وایت (Leonard White) «مطالعه علم اداره باید از
 اصول مدیریت آغاز شود و نه از مبانی حقوق.» در واقع
 جنبش جهانگستر «مدیریت علمی» دهه ۱۹۱۰ و تا سال
 ۱۹۴۰ تحت تأثیر تیلور این فرض را مطرح کرد که مدیریت
 کارایی و اثربخشی به مجموعه‌ای از اصول علمی قابل
 تحویل است. مطابق انتقادهای به عمل آمده از این نگرش،
 نتیجه نهایی ارزشهای اداری، «خوبی» یا «بدی» یک الگوی
 سازمانی ویژه و رابطه ریاضی بین، «درون داد» و «برون داد»
 بود و «خوبی» زمانی حاصل می‌شد که تفاوت بین این دو
 عامل به حداکثر رسیده باشد.

۱. ساختار سازمانی، رویکرد مدیریتی به مدیریت
 دولتی در تلاش برای به حداکثر رساندن بازده، ساختار
 سازمانی‌ای را مطرح می‌کند که عموماً از نوع دیوانسالارانه
 است، گرچه امروزه دیوانسالاری مترادف با بی‌کفایتی
 است، لکن فرض بر این است که دیوانسالاریها با تمهیدات
 مشخص یعنی تقسیم کار، تخصص، هماهنگی، مقررات و
 سلسله مراتب می‌توانند میزان «برون داد» به ازای هر واحد
 از «درون داد» را به حداکثر برسانند. در دیوانسالاریها تقسیم
 کار براساس وظایف یا کارکردهاست و خطوط رسمی
 ارتباط باعث می‌شود مسئولیت هر فرد کاملاً تعریف شده
 و مشخص باشد. در این نوع ساختارها وابستگیهای
 سیاسی، نژادی، قومی، جنسی و... نفی می‌شود و مناصب
 براساس اصول «علمی» طبقه‌بندی و مطابق طرحی منطقی
 و عقلایی سازماندهی می‌شوند. هارولد سیدمن
 (Harold Seidman) کاربرد نگرش مدیریتی را در
 سازمانهای اداری و مدیریت دولتی به صورت زیر بیان
 می‌دارد:

«نظریه سنتی نگران بررسی سازمان
 دولتی است و پیش از هر چیز علاقه‌مند نظاماتی
 است که بتواند تضمین کند که (۱) هر وظیفه‌ای درون

هنوز هم در واقع به صورت پژوهشی دامنه‌دار در جریان است.

برخورد علمی به مدیریت دولتی، در عمل باعث شده، تلاشهایی برای تعمیم رفتارهای اداری به عمل آید. این تلاشها به تدوین فرضیه‌های قابل آزمون منجر شده است. اطلاعاتی جمع‌آوری، جمع‌بندی و به صورت آماری تحلیل شده است. بنیان اصلی تحلیل برقیاس استوار است و دانش موجود تعمیمهای تأیید شده آماری به دست می‌دهد که باید با احتیاط و در موارد مشخص به کار گرفته شود.

(ب). رویکرد سیاسی به مدیریت دولتی

شاید دقیق‌ترین و موجزترین تعریف از نگرش سیاسی به مدیریت دولتی را والاس سی‌یره (Wallace Sayre) ارائه داده باشد که می‌گوید:

«مدیریت دولتی در غایت مقوله‌ای سیاسی است. مسئله اساسی دیوانسالاری مسئولیت پذیری در مقابل نظارت مردمی است، مسئولیت پذیری و پاسخگویی سازمانهای اداری و دیوانسالاریها به مقامات منتخب (رئیس قوه مجریه و قانونگذاران) مهمترین مسئله‌ای است که پیش روی دولتها قرار دارد، این مسئله تا حدود زیادی به اعمال آزادانه قدرت از سوی سازمانهای اداری بستگی دارد.»

این نگرش حاصل بررسیهای پژوهشگرانی نظیر پال اپل‌بای (Paul Appleby) است. دورانی که تا قبل از جنگ جهانی دوم مدیریت دولتی همه چیز بود جز سیاست. در واقع اپل‌بای مدیریت دولتی را «فرایندی سیاسی» می‌داند. پس از او نیز بسیاری دیگر توجه خود را به میزان مشارکت مدیریت دولتی در خط‌مشی‌گذاری عمومی معطوف داشتند. بدین ترتیب برخلاف نگرش

دیوانسالاری به «مورد» تبدیل می‌شود. تنها اگر شخص بتواند «شایستگی مورد شدن» را بیابد می‌تواند برای دیوانسالاری ارزش داشته باشد. به بیان روشنتر دیوانسالاری به نحوی تنظیم نشده است که با اشخاص کار کند و تنها به «موردها» می‌پردازد.

«کارآمدی» به معنای خاصی که در دیوانسالاری مستتر است، یعنی اداره گروههای عظیم انسانی به طور کامل و با تمام پیچیدگیهایشان کاری غیر ممکن است. دیوانسالاری ابزاری برای کشف آن وظیفه‌ای که دیوانسالاری به منظور آن به وجود آمده است. در نتیجه تنها بخشی از زندگی پیچیده افراد تا آنجا که به وظایف سازمانی مربوط می‌شود لزوماً بین فرد و دیوانسالاری به میان گذاشته می‌شود. از «قربانیان» (Victims) عملکرد نادرست مدیران دولتی که بعضاً از پشتیبانی قوه قهریه نیز برخوردارند تا آنجا شخصیت‌زدایی می‌شود که به انسان فروتر تنزل می‌یابند، در مراکز انتظامی، زندانها و مراکز روان درمانی می‌توان قربانیان بسیاری را یافت که با آنها چنین رفتاری شده است (اشاره نویسنده به جامعه امریکاست). مطابق نگرشهای دیگر این روشهای شخصیت‌زدایی به بهره‌وری ستیزی و نوعی بیماری به نام «دیوان پریشی» (Burea Pathology) می‌انجامد.

۳. رویکرد شناختی، نگرش مدیریتی برای شناخت به شیوه‌ای علمی متوسل می‌شود. جوهر این اندیشه که مدیریت دولتی می‌تواند خود یک علم باشد در فراخوان سال ۱۸۸۷ وودرو ویلسون برای «مطالعه علم اداره» بیان شده است. در سال ۱۹۲۶ لئونارد وایت اعلام داشت که مدیریت دولتی از هنر به علم تبدیل گردیده است. در سال ۱۹۳۷ لوتر گیولیک و ارویک به اتفاق توانستند این نظر را به بهترین شکل در «گزارشی درباره علم اداره» منتشر سازند. پایبندی به تدوین علمی مدیریت دولتی

خود جامعه در ابعاد کوچک آن است و به ناگزیر مبین ارزشها، تضادها و نیروهای رقیبی است که در جامعه‌ای کثرت‌گرا یافت می‌شود. تصور ساختار سازمانی یکدست و بی‌تعارض خیالی پرچ بیش نیست.»

مطابق این نگرش ساختار اداری شبیه ساختار احزاب سیاسی است که در آنها بدون آنکه مدعی ارجحیت حل تضادهای افراد باشند، برای هر کس حقوقی قایل هستند. سازمانها رقیب یکدیگر می‌شوند و حل مناقشات آنها به قوه مقننه، کمیته‌های بین سازمانی و دادگاهها محول می‌گردد. گذشته از این، تعداد دفاتر و ادارات تا حدودی برای برآوردن نیازهای ناشی از منافع سازمانی که باید نمایندگی شود، در طول زمان رو به تزايد می‌نهد (این روند از سال ۱۳۷۴ با شهرستانی شدن اجرای بودجه و کمیته‌های برنامه ریزی شهرستانی در کشور ما جریان دارد). بسیاری این نگرش را به این دلیل مورد انتقاد قرار داده‌اند که با تعدد سازمانهای اداری، دولت «غیرقابل اداره» و «پر هزینه» و در نهایت «ناکارآمد» خواهد شد. البته طبق نظر سیدمن این روند ادامه خواهد یافت، زیرا انتظار می‌رود که سازمان در مقام پدیده‌ای سیاسی بر ارزشهای سیاسی متکی باشد.

۲. تلقی از فرد، نگرش سیاسی به مدیریت دولتی، به آن گرایش دارد که افراد را در گروههای وسیع اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دسته‌بندی کند. این نگرش برخلاف نگرش مدیریتی با تبدیل افراد به «موردها» از آنها شخصیت زدایی نمی‌کند، بلکه منافع فرد را، با منافع اشخاص دیگری که در همان گروه جای می‌گیرند، یکسان می‌انگارد. برای مثال قانون عدم تبعیض در استخدامها حکم می‌کند که با زنان یا سیاهان به رغم شرایط خاصشان یکسان رفتار شود. این امر باعث می‌شود خط مشی‌های دولتی جنبه عمومی داشته باشند و بتوانند به گروههای اجتماعی هدف، خدمت کنند. مطابق این نگرش فرد دارای شخصیت است، ولی در

مدیریتی که بر آنچه مدیریت دولتی باید باشد تأکید می‌کند، نگرش سیاسی از تحلیل واقعیت موجود و آشکار زاده شده است.

توجه به مدیریت دولتی از زاویه فعالیت سیاسی، مستلزم تأکید بر ارزشهایی است که با ارزشهای مورد نظر در نگرش مدیریتی متفاوت است. کارایی در این نگرش مورد تردید قرار می‌گیرد و به جای آن بر ارزشهای نمایندگی، پاسخگویی، حسابدهی از طریق مقامات منتخب به شهروندان تأکید می‌شود. هدف این ارزشها حفظ مردم سالاری مبتنی بر قانون اساسی و مشارکت مردم در همه جنبه‌های حکومت از جمله مدیریت دولتی است. به قول قاضی لوئیس براندیز (Louis Brandeis):

«هدف تفکیک قوا... ارتقای کارایی نبوده

بلکه ممانعت از اعمال قدرت مطلقه بوده است...»

هدف این نبوده است که از برخورد پرهیز شود. بلکه

این بوده است که از طریق برخورد ناگزیر با توزیع

قدرتهای دولتی میان سه قوا، مردم از استبداد

خلاص شوند.»

بنابراین بر مبنای رویکرد سیاسی، وظیفه مدیریت دولتی در درجه اول تسهیل مشارکت مردمی در اداره امور، پاسخگویی به عموم و تحقق ارزشهای اجتماعی است و نه کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی.

۱. ساختار سازمانی، شکل‌گیری مدیریت دولتی حول ارزشهای سیاسی، نمایندگی، پاسخگویی و حسابدهی ممکن است با رویکرد مدیریتی به سازمان نیز مغایر باشد. با توجه به اهمیت و مزایای کثرت‌گرایی سیاسی در قلمرو مدیریت عمومی نگرش سیاسی به تعیین مرزهای روشن برای تخصص، سلسله مراتب، وحدت فرماندهی و استخدام براساس شایستگی‌های اداری غیرسیاسی اعتنایی ندارد. از این رو، سیدمن (Seidman) این بحث را پیش می‌کشد که «ساختار شاخه اجرایی مانند

«... قانون [برای مدیر دولتی] ویژگیهای خاصی دارد. از جمله به او نشان می‌دهد که قانونگذار از او چه انتظاری دارد، حدود اختیارات او چقدر است و سرانجام اینکه حقوق اساسی و قانونی افراد و گروهها چیست؟ مدیر با دید روشنی که در مورد دستورات خویش دارد، خود را موجد و مفسر قانون می‌یابد، او موجد قانون است، زیرا هر بار که قانون قدیم را در شرایط جدید به کار می‌گیرد، در واقع قانونی جدید می‌آفریند. به همین دلیل است که قانون مانند مدیریت، حکومت در عمل است.»

کنت دیویس (Kenneth Davis) نیز از همین زاویه به مدیریت دولتی می‌نگرد و نتیجه می‌گیرد که سازمانهای دولتی را می‌توان با عبارات حقوقی به بهترین شکل چنین تعریف کرد:

«سازمان اداری مرجع ذیصلاح دولتی است که با دادگاه یا قوه مقننه متفاوت است، ولی با اختیاری که در قضاوت، وضع مقررات، بازخواست، دادستانی حل و فصل اختلافات، مذاکره و واکنش رسمی دارد، در حقوق طرفهای خصوصی تأثیر می‌گذارد.»

منبع دوم نگرش حقوقی، جنبش «قضایی کردن» (Judicialization) مدیریت دولتی است. بدین معنی که فرایندهای اداری به تدریج به رویه‌های حاکم بر محکمه‌های قضایی تبدیل شده است که در آنها مطابق بیان دی‌موک احکام دادرسان در دوائر اداری جای تصمیمات مقامات اداری را می‌گیرد و یا بر آنها تحمیل می‌شود تا آنجا که سازمانها شبیه دادگاهها عمل می‌کنند و ارزشهای حقوقی در فعالیت‌های آنها نقش بیشتری پیدا می‌کند.

منبع سوم نگرش حقوقی به مدیریت دولتی، قانون اساسی است. اکنون دادگاهها هر چه بیشتر به اتکای قانون

قالب جمع و گروه، نه به صورت شخصیت زدایی شده، آن طور که در نگرش مدیریتی مطرح است و نه به صورت فرد، آن چنانکه در نگرش حقوقی که بعداً تشریح خواهد شد، مطرح است.

۳. رویکرد شناختی، علم در نگرش سیاسی ابزاری مناسب برای جمع آوری اطلاعات مربوط به وقایع است. از آنجاکه در این نگرش نمایندگی و پاسخگویی مهم است، لذا تصمیمات براساس آرای عمومی مردم، گروههای ذینفع و افکار عمومی اتخاذ می‌گردد. در اینجا مهمترین روشهای جمع آوری اطلاعات عبارت است از انتخابات، نظرسنجیهای عمومی، تحلیلهای محتوایی از مذاکرات نمایندگان و خبرها و سایر بررسیهایی که براساس اظهارات شهروندان صورت پذیرفته است. در نتیجه، نگرش «صحیح» به منظور تأمین منافع عمومی لزوماً به معنی ارجاع موضوع به کارشناسان یا دانشمندان نیست، زیرا این عموم، اجتماعات سازمان یافته هستند و در تعیین منافع جمعی نقش اساسی ایفا می‌کنند. مدیریت دولتی آگاه، بیان کننده خواست عموم است، این خواست ممکن است با خواست سازمانها و روشهای علمی سازگار یا مغایر باشد.

ج). رویکرد حقوقی به مدیریت دولتی

مطابق این رویکرد که به تازگی اعتبار خاصی کسب کرده است، مدیریت دولتی با ملاحظات حقوقی و قضایی به هم آمیخته است. این نگرش از سه منبع مرتبط به هم ترکیب یافته است: نخست، حقوق اداری که طبق تعریف فرانک گودنو (Frank Goodnow) «بخشی از حقوق است که سازمان را سامان می‌دهد و شایستگی مقاماتی را که قانون را به اجرا در می‌آورند تعیین می‌کند و به افراد راه جلوگیری از تجاوز به حقوقشان را باز می‌نماید». مارشال دی‌موک (Marshal Dimock) در کاربرد حقوق برای مدیریت دولتی می‌گوید:

قوة قضایه اجرای حکم مهم است و نه هزینه‌ای که اجرای آن در بر دارد. این اهمیت زمانی روشنتر می‌شود که پای اصلاح مؤسسات عمومی و یا مصالح عمومی در میان باشد. همچنان که یکی از قضات اعلام داشته «کمبود منابع هرگز نمی‌تواند، تجاوز به حقوق اساسی افراد را توجیه کند».

۱. ساختار سازمانی، ساختار سازمانی مود نظر در نگرش حقوقی، ساختار محکمه قضایی است که در آن، مطابق رویه‌های دادرسی دو طرف هر یک وقایع را به نحو خاصی مطرح و دلایلی برای حمایت از موضع خویش اقامه می‌کنند. این دعاوی در حضور مرجعی بی‌طرف (قاضی یا هیئت منصفه) مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و حکمی برای آن صادر می‌شود. در حال حاضر، دعاوی کارکنان در مورد اعمال مقررات انضباطی، اخراج، تبعیض و غیره باعث شده است که گزارش بازرسان، نقش منبع اطلاعاتی را ایفا کند و تحلیل‌های متکی به سلسله مراتب مدیریتی از اولویت خارج شود. شاید بتوان محکمه را به شنیدن دفاعیات و ادار کردن، ولی نمی‌توان به آن حکم کرد چگونه قضاوت کند. این وضعیت نه تنها مفهوم «وحدت فرماندهی» را نقض می‌کند، بلکه ممکن است از مواضع مدیریتی فاصله بگیرد و در امور اداری ایجاد ناهماهنگی نماید.

از این رو، ارزشها در مدل نگرش حقوقی با دو مدل دیگر بسیار متفاوت است. این مدل با کارایی و اقتصادی بودن و اثربخشی و نیز نمایندگی، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری سیاسی سرستیز دارد. در عوض در این مدل تا حد ممکن از حقوق طرفهای خصوصی در مقابل اعمال قانونی، خلاف قانون اساسی یا مغرضانه مدیریتی حمایت می‌شود.

۲. رویکرد به افراد، نگرش حقوقی بر فرایندهای موجود در رویه‌های قضایی و حقوق طبیعی تأکید دارد.

اساسی به حمایت از حقوق افراد و شهروندانی برمی‌خیزند که بر اثر عملکرد مدیران دولتی مورد تحدید یا تجاوز قرار می‌گیرند، تا آنجا که رعایت رویه‌های حقوق اساسی را در جریانهای اداری الزامی می‌سازند. این روند در ایالات متحد امریکا از موضوعهای اداری و نظامهای جذب نیروی انسانی در بخش دولتی گرفته تا فعالیت مدارس و زندانهای عمومی را شامل می‌شود.

گسترش و تعمیق حقوق اساسی افراد در مقابل اختیارات مدیران دولتی به دو شیوه اصلی اعمال می‌شود. نخست اینکه محاکم و دادگاهها سعی می‌کنند با کاستن از اختیاراتی که زمانی به مقامات رسمی دولتی اجازه می‌داد به اتکای آنها مصونیت قانونی افراد را نقض کنند، جلو تجاوز به حقوق اساسی افراد را سد کنند و مقامات دولتی را وادارند که مسئول اعمال خویش باشند. این امر باعث شده که دانشپژوهان و کارگزاران مدیریت دولتی تا حدودی به مطالعه حقوق اساسی روی آورند. دوم آنکه مدیران دولتی را وادارند که برای رعایت حقوق افراد استانداردهای خاصی را در کار خویش لحاظ دارند. این جریان قضاوت را تا حد «رقبای» مدیران دولتی ارتقا داده است.

نگرش قانونی به مدیریت دولتی تجسم سه نوع ارزش اساسی است:

۱- اتخاذ روشها و رویه‌های خاص برای احتراز از غرض‌ورزیها، خودسریها، اشتباهات، هوسبازیها و سلب حقوق، آزادیها یا مالکیت اشخاص به دست مدیران دولتی،

۲- رعایت حقوق فردی افراد و تشخیص اینکه دولت در چه مواردی محق است حقوق افراد را نقض کند.

۳- در برقراری تساوی و عدالت در توزیع امکانات.

یکی از ویژگیهای عمده رویکرد حقوقی به مدیریت دولتی، کم بها دادن به تحلیل‌های هزینه - اثربخشی است. این امر در نگرش مدیریتی اهمیت خاص دارد. برای

عوامل خاص مورد، طبق اصول کلی حقوقی مورد تحلیل قرار می‌گیرند. در انتخاب ارزشها، گُل فرایند تحقیق و تنحص حالتی هنجاری به خود می‌گیرد. از آنجا که هدف حفظ حقوق افراد و اقلیتها در مقابل اکثریت است. لذا نظرسنجی و مراجعه به آرای عمومی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

یکی از اساسی‌ترین تفاوت‌های موجود بین ساختار ذهنی رویکرد حقوقی و دو نگرش دیگر، کاربرد طبقه‌بندیهای اجتماعی در تحلیل و پیش‌بینی رفتارهای فردی است. نگرش مدیریتی با تکیه بر نظریه‌های علوم اجتماعی به تحلیل رفتارها می‌پردازد. نگرشی سیاسی یا توجه به ملاحظات نمایندگی و پاسخگویی در توزیع منابع و هزینه‌های دولت، به چگونگی تأثیر برنامه‌ها بر سرنوشت اقشار و گروهها علاقه‌مند است، در حالی که در نگرش حقوقی فرض بر این است که این طبقه‌بندیها شرایط لازم برای حفظ عدالت را تهدید می‌کنند. دادگاهها این طبقه‌بندیها را به دقت زیر نظر می‌گیرند تا اطمینان یابند، دولتها به اتکای آنها حقوق افراد را ضایع نمی‌کنند و برای استفاده از آنها دلایل قانع کننده دارند.

نتیجه‌گیری و بازنگری مدیریت دولتی

مدیریت دولتی پدیده‌ای بسیار پیچیده است، پدیده‌ای که حداقل سه جنبه اساسی ارزشها، نظامهای سازمانی، رویکردهای خاص به افراد و جهتگیریهای ذهنی منحصر به خود است. هر یک از این جنبه‌ها مفروضاتی دارد که از دو نگرش دیگر متفاوت است. از مدیر دولتی انتظار می‌رود، هم مدیر باشد، هم خط مشی گذار و هم حقوقدان. مدیر بین زمین و آسمان باید به گونه‌ای عمل کند که این سه نگرش^۱ به هم بیامیزد. همین دشواری به هم آمیختن است که نشان می‌دهد، چرا سیاستمداران و اعضای جامعه معمولاً تا این حد به دیوانسالاری حساس هستند.

عدالت حکم می‌کند که به افراد به دیده اشخاص منحصر به فردی که در شرایط خاصی قرار دارند، بنگریم. با این نگرش هر شخص به یک «مورد حقوقی» تبدیل می‌شود. تشریفات رسیدگی قضایی به اشخاص این حق را می‌دهد که شرایط، نظر، انگیزش و سایر موارد خاص و یکتای خود را در مقابل تصمیمات مدیران دولتی مطرح سازند. گذشته از آن، ممکن است یک تصمیم با توجه به این ملاحظات، یک مورد خاص را به یک نمونه «شایسته» تبدیل کند. برای مثال دیوان عالی ایالات متحد آمریکا پس از رسیدگی به یک دعوی خاص مقرر داشت که از آن پس زنان معلم پس از وضع حمل، پیش از آنکه مجدداً شروع به کار کنند از نظر سلامتی تحت معاینه پزشکی قرار گیرند. همچنین در مورد دیگری یک دادگاه فدرال محلی مقرر داشت طرح معالجه انفرادی برای اشخاص بستری در مرکز روان درمانی آلاباما به اجرا درآید.

حفظ حقوق افراد از تجاوز نه تنها به اقدامات اداری، بلکه به قصد تأمین آن از جانب مدیران دولتی نیز بستگی دارد. تأکید بر اشخاص به مثابه فرد، البته به معنی نادیده گرفتن حقوق جمعی آنها در گروههای وسیعتر، از جمله دادخواهی‌ها طبقه‌ای نیست. به هر حال، اگر چه این گونه دادخواهیها اعمال تغییرات گسترده را آسان می‌کند، لکن این کار از توجه به حقوق هر فرد نمی‌کاهد.

۳. رویکرد شناختی، روش کسب شناخت در نگرش حقوقی، رویه دادرسی است. حقایق از خلال رسیدگیها بیرون می‌آید و روشهای مستندسازی است که اطلاعات مورد نظر تصمیم گیرنده را مشخص می‌سازد. در این نگرش، نیت‌ها و حالات ذهنی افراد، واقعیت‌های عینی به شمار می‌رود و نه صرف حالات ذهنی آنها. نگرش حقوقی علم را رد نمی‌کند، ولی تعمیم کلیتها به موارد خاص را با احتیاط انجام می‌دهد. روش قضایی استقرایی است. مطابق این روش برای حصول به نتایج فراگیر، اجزا و

دادگاهها و یا محاکم قضایی، بی تردید این وضعیت تا حدودی مایوس کننده است، ولی در عین حال مدیریت دولتی را چالش انگیز و حتی جذاب می سازد. از مدیران دولتی انتظار می رود، به طور مستمر در صدد رفع مشکلات مملکت باشند، کیفیت زندگی مردم را بهبود ببخشند، ولی در مورد نحوه دستیابی به این هدفها وحدت نظر چندانی وجود ندارد، مدیران دولتی حتی در «لحظه های جذاب» زندگی، هم در معرض لعن و نفرین اند و هم ستایش و تقدیر. □

البته در عمل، همیشه ارضای الزامات مدیریتی، سیاسی و حقوقی میسر نیست. مدیر با کارایی بالا نمی تواند وظیفه نمایندگی سیاسی را به جا آورد و در عین حال نیز مطابق روشهای قانونی عمل کند. تأکید بر یک جنبه به طور قطع خرده گیری کسان دیگر را برمی انگیزد که به دو نگرش دیگر نظر دارند. بدین ترتیب آن دسته از مدیران دولتی که نزد عموم سخت و استوار می نمایند، در عمل بر ستونی سست تکیه داده اند که هر لحظه ممکن است از پای درآید. اعتراضها ممکن است از هر جا بلند شود، از نشریات، کمیسیونهای مجلس، دوایر تحت نظر ریاست جمهوری،

پی نوشت:

کس

۱- مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی معادل (Public Administration) است شاید صحیح تر بود همواره از عبارت اداره امور عمومی استفاده می شد، ولی بنا به دلایلی چند از جمله اینکه اصطلاح مدیریت دولتی پذیرش عمومی بیشتری یافته است و ساده تر نیز هست، استفاده از آن درک موضوع را آسانتر بنماید. البته، باید متذکر شویم که مدیریت و اداره در سازمانهای دولتی، عمومی و خصوصی هر چند وجوه مشترکی دارند، ولی دارای ویژگیهای خاصی نیز هستند. در کشور ما ایران بنا به ماهیت سازمانها، می توان آنها را در چهار دسته کلی طبقه بندی کرد. نخست، آنهایی که به شکل وزارتخانه یا مؤسسات دولتی تأسیس یافته اند و کاملاً دولتی هستند، (موضوع مواد ۲ و ۳ و ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی) دوم، آنهایی که عمومی، ولی غیردولتی هستند، (مؤسسات موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی خوانده می شوند و فهرست آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. از جمله بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان و جانبازان، شهرداریها، سازمان تأمین اجتماعی، هلال احمر و...) سوم، شرکتهای دولتی که مطابق قانون تشکیل و به شکل بازرگانی و براساس قانون تجارت فعالیت می کنند و سرانجام مؤسسات و شرکتهای خصوصی که مشتمل است بر تعاونیها و شرکتهای بازرگانی و خدماتی و تولیدی بخش خصوصی. بدیهی است میزان تبعیت هر یک از سازمانهای فوق از قوانین و مقررات و استقلال آنها در اداره امور خویش متفاوت است و می توان آنها را بر پیوستاری از دولتی محض تا خصوصی محض قرار داد. آنچه در این جا لازم است به خاطر داشته باشیم اینست که موضوع بحث مقایسه در حد این پیوستار است، هر چند در عمل همواره با ترکیبی از آنها مواجه ایم.

* در نگارش این مقاله از اثر زیر بهره گرفته شده است:

D.H. Rosenbloom, *The Practic and Dicipline of Public Administration: Competing Concerns*, Second Edition, New York, Random House, 1989, PP. 3-31.

خوانندگان محترم می توانند برای یافتن مرجع نقل قولهای این مقاله به اثر ذکر شده در فوق رجوع کنند.