

آیا مدیریت دولتی ارزشی بر کارائی تقدم دارد؟

اداره امور عمومی یا مدیریت دولتی برحسب تئوری یا فلسفه‌ای که زیربنای آن را تشکیل می‌دهد، در عمل شکل خاصی به خود می‌گیرد و در هر جامعه الگوی ویژه‌ای را ارائه می‌نماید. شاید بتوان تئوریهای مدیریت دولتی را مثل سایر تئوریهای علوم اجتماعی در دو راستای مختلف تحت عنوان تئوریهای «پوزیتیو» یا علمی تجربی و تئوریهای «نرماتیو» یا ارزش‌گرا دسته‌بندی کرد. با این تعبیر که دسته اول نظام اداری را کاملاً یک قوه اجرائی بحساب می‌آورد و کارگزاران دولت را در اجرای وظایف محوله خود بدون دخالت ارزشهایشان در انجام دادن امور عمومی در نظر می‌گیرد و صرفاً اعمال تکنیک‌های مدیریت را به منظور افزایش کارایی توجیه می‌کند در حالی که دسته دوم نه تنها رفتار و تصمیم‌گیریهای کارکنان و مدیران دولتی را با ارزشها و اعتقاداتی که در درون آنها نهفته است، تفکیک‌ناپذیر می‌داند، بلکه دخالت و ارزشهای مسئولان امور اجرائی را تحت شرایط ویژه‌ای که در مورد این شرایط به اختصار بحث خواهد شد، توصیه می‌نماید. تردید نیست که هر یک از دو طرز فکر فوق زیربنای الگوی اداره امور عمومی قرار گیرد، نقش نظام اداری کشور و میزان دخالت کارکنان و مسئولان دولتی به شکل خاصی متجلی می‌گردد،

- ۱- در مورد واژه‌های بکار رفته فوق بی‌مناسبت نیست که مترادف انگلیسی آنها نیز عنوان گردد:
- | | |
|----------------------------|---|
| تئوری پوزیتیو مدیریت دولتی | Positive theory of public Administration |
| تئوری نرماتیو مدیریت دولتی | Normative theory of public Administration |
| بدون دخالت ارزشها | Value Free |
| رفتار اداری بدون بار ارزشی | Administrative nturality |
- ضمناً لازم به یادآوری است که این طرز فکر که مدیر اجرائی باید صرفاً به دنبال انجام دادن وظایف محوله باشد و خط فکری خود را در امور دخالت ندهد نه تنها در بحث تئوریسین‌ها بلکه در ذهن کارکنان سازمانها نیز مطرح است. بطور مثال یکی از شرکت کنندگان دوره مدیریت خانه کارگر که در مرکز آموزش مدیریت دولتی تشکیل شده بود به عنوان شکایت از نحوه کار مدیران خود، اظهار می‌کرد: «آیا ما نمی‌توانیم یک مدیر آزاد داشته باشیم، از ایشان پرسیدم منظورشان از مدیر آزاد چیست؟ گفت: منظور من مدیری است که کاری به جریانهای سیاسی نداشته باشد و صرفاً وظایف محوله را به نحو احسن انجام دهد.»

بنابراین قبل از اینکه يك الگوی خاص اداری را ارائه دهیم، لازم است، مبانسی تئوریکي و پایه‌های نظری آن را تعیین و مشخص کنیم.

فرضیه مقاله حاضر این است که اصولاً جدا کردن ارزشهای اجتماعی از مدیریت بطور کلی و از مدیریت امور عمومی بطور اخص، امکان‌پذیر نیست و تلاش در طرح چیزی به نام مدیریت آزاد جهانشمول و بدون بار ارزشی غیر ممکن است، مگر زمانی که فرهنگ، اعتقادات، رفتار و رسوم همه جوامع دنیا در يك راستای معین قرار گیرد. بنابراین، نگارنده با برداشتی از فرضیه فوق مدیریت را چنین تعریف می‌کند: «مدیریت عبارت است از اعمال تدابیر و اقدامات لازم در چارچوب يك نظام ارزشی خاص در جهت تعیین اهداف و بکارگیری عوامل کار با اثربخشی و کارآیی مطلوب.»

تحلیل ویژگیهای تعریف فوق که نگارنده در مقبولیت آن هیچگونه ادعائی ندارد، خارج از حوصله این مقاله می‌باشد ولی حداقل لازم است مفهوم عباراتی که در تعریف فوق از مدیریت آمده، برای علاقه‌مندان مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

در این تعریف اثربخش بودن به مفهوم میزان موفقیت در تحقق هدف‌ها و یا انجام دادن مأموریت‌های محوله مورد نظر است و کارآیی به مفهوم بازده یا نسبت کار انجام شده به منابع صرف شده می‌باشد.^۲

در قالب تعریف فوق تفاوت عمده مدیریت امور عمومی و مدیریت بخش خصوصی را می‌توان به شرح زیر عنوان نمود:

هدف عمده مؤسسات بخش خصوصی به لحاظ ماهیت انتفاعی بودن آنها سود است حتی اگر در اساسنامه‌های این‌گونه شرکتهای هدفهای دیگری نظیر حفظ و بقای سازمان یا رقابت و یا مسئولیت اجتماعی نیز ذکر شده باشد، همه این اهداف تحت الشعاع هدف اول یعنی سودآوری قرار دارد. بنابراین اثربخش بودن مؤسسات خصوصی به کارآیی آنها وابستگی دارد. بدین معنی که هر قدر کارآیی بیشتر باشد، مؤسسات خصوصی اثربخش‌ترند، زیرا به هدف نهائی که همان سود است، بهتر دسترسی پیدا می‌کنند، در حالی که در مدیریت امور عمومی اولویت با اثربخشی سازمانها و مؤسسات دولتی است و کارآیی به دنبال اثربخشی و گاه حتی جدا از اثربخشی خودنمایی می‌کند، به‌طور مثال مأموریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تأمین بهداشت و درمان افراد جامعه است و برای وصول به این مقصود آموزش پزشکی و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز، از وظایف آن بحساب می‌آید. هر قدر این وزارت به‌نحو مؤثرتر بتواند به هدفهای خود دست یابد، سازمانی اثربخش‌تر است. البته بهتر آن است که این مأموریت با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود. به عبارت دیگر، دستیابی به این منظور - صرف نظر

۲- مترادف انگلیسی این دو واژه عبارتند از: Effectiveness و Efficiency که در متون مدیریت به زبان انگلیسی نیز با همین مفهوم بکار رفته‌اند.

از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. این اصل در مورد بقیه خدماتی که دولت و مؤسسات دولتی و مخصوصاً مؤسساتی مثل وزارت امور خارجه، وزارت نیرو، وزارت دفاع و نیروهای مسلح بعهده دارند، صادق است و بطور قطع اثربخشی آنها بر کارآیی شان اولویت دارد. پس ماهیت و طبیعت کار در مؤسسات خدماتی دولتی به نحوی است که حتی بنا بر مصالح اجتماعی ارائه یک خدمت بطور غیر-اقتصادی نه تنها قابل تحمل است، بلکه بعضاً ضروری است. در صورتی که در بخش خصوصی چنین وضعی قابل تصور نمی تواند باشد، مگر به منظور تحقق هدفهای استراتژیک بلندمدت.

با توجه مختصری که در مورد تقدم اثربخشی بر کارآیی در اداره امور عمومی با تعبیری که در تعریف مدیریت از آنها به عمل آمده می توان تفاوت قابل ملاحظه ای در اعمال مدیریت در بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی قائل شد و آن اینکه مسئول دولتی قبل از اینکه به اقتصادی بودن تصمیم و روش کار توجه کند، به مصلحت آن از دید منافع جامعه می اندیشد. این ویژگی موضعی خاص را برای کارگزاران دولت مطرح می سازد و آن توجه کافی نسبت به منافع عمومی است و اتخاذ چنین موضعی باعث می شود که ارزشهای خود را در عملکرد و تصمیمات اداری وارد سازد و به همین دلیل، نمی تواند فقط به عنوان یک مجری محض و کنار گذاشتن طرز فکر و ارزشهایش مطرح باشد و از سوی دیگر، مردم هم به مسئولان و کارگزاران دولت به چشم یک مجری محض نگاه نمی کنند بلکه او را مسئول تصمیمات گرفته شده نیز می دانند حتی مردم وی را نماینده دولت می دانند و خوب و بد رفتارشان را به حساب خوب و بد دولت می گذارند.

عبارت دیگری که در تعریف فوق از مدیت آمده «رعایت یک نظام ارزشی خاص» می باشد تعریف فوق در عین جامعیت، جنبه تجویزی دارد و رعایت ارزشهای حاکم بر جامعه را لازم می داند. همانگونه که قبلاً گفته شد بحث مفصل در این زمینه مستلزم نگارش مقاله دیگری است، غرض از اشاره به آن ذکر این نکته است که مسئله ارزشها در بخش دولتی بیش از بخش خصوصی مطرح می باشد. البته به عقیده بسیاری از صاحب نظران مدیریت هر تصمیم اداری صرف نظر از مقام و موقعیت تصمیم گیرنده از ترکیب دو عنصر ارزشها (Values) و واقعیتها (Facts) شکل می گیرد.^۳ ولی به عقیده نگارنده نقش ارزشها به دلیل اینکه اثربخشی را در مدیریت دولتی بر کارآیی مقدم می دارد، حساس تر و تعیین کننده تر است. شاید به همین جهت باشد که مدیران و مسئولان دولتی در جوامع مختلف تحت شرایط خاص انتخاب و منصوب می شوند.

توضیحات فوق مقدمه ای برای ذکر این مطلب است که علی رغم ادعای سنتی

۳- به منبع زیر مراجعه شود:

Herbert Simon, Administrative Behavior (New York: the Macmillan co, 1957) PP.

علم اداره، خط مشی و اداره ۴ قابل تفکیک نیست. به عبارت دیگر تنها قانون - گذاران و سیاست گزاران نیستند که تصمیم هایشان تعیین کننده ارزشهایی در سطح جامعه است، بلکه تصمیمات و رفتار مدیران و کارگزاران دولت نیز در سلسله مراتب تصمیم گیری به نوعی ارزشهایی را ارائه می نمایند.

برای روشن تر شدن بحث، شاید لازم باشد درباره تفاوت بین دو مفهوم خط - مشی و اداره در تعبیری که در متون مدیریت آمده، بیشتر توضیح داده شود.

خط مشی عمومی یعنی تصمیم در مورد چگونگی تعیین، جمع آوری و توزیع درآمدهای يك جامعه، چگونگی تأمین خدمات و تنظیم روابط اجتماعی، چگونگی سمت دهی حرکات اقتصادی و فرهنگی و خلاصه مجموع تصمیمات و سیاستهایی که در سطح خرد و کلان در سرنوشت جمع یا احاد جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم اثر می گذارد، اداره عبارت است از اجرای آن تصمیمات به نحوی که هدفها و مقاصد تصمیم گیرندگان تأمین گردد. ۵ به طور مثال اقداماتی نظیر تشخیص و وصول مالیات، تشخیص خلاف يك راننده در رعایت یا عدم رعایت مقررات رانندگی، تشخیص و تصمیم در مورد در اختیار گذاشتن اعتبار بانکی به يك بازرگان یا پرداخت وام به يك سرمایه گذار و هماهنگی با تصویب يك موافقتنامه اصولی برای تأسیس يك واحد صنعتی و خلاصه هرگونه اقدام و فعالیت در مسیر به راه انداختن یا متوقف کردن يك جریان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی که ظاهراً اجرای صحیح و مو ب موی قوانین و مقررات می باشد، اعمال اداری (Administration) نامیده می شود. با این توجیه سیاست را عامل تعیین سمت گیری جریان ارزشها و اداره را به کارگیری آن ارزشها بدون دخل و تصرف در کم و کیف آن می دانند و این به معنای تفکیک کامل قانون گذاری و اجرای قانون است.

در نظریه تفکیک خط مشی از اداره، نه تنها دخالت مجری در تصمیم گیری منع می شود، بلکه مداخله تصمیم گیر در چگونگی اجرای تصمیمات نیز تجویز نمی گردد و نظارت در اجرای صحیح قوانین و مقررات به قوه دیگری سپرده می شود.

تنظیم طرحهای وسیع اداری دولتی جنبه اداری ندارد ولی اجرای آن عمل اداری است و بدین جهت گرچه سیاست، هدفهای سازمانهای اداری را تعیین می نماید، مع ذلك نباید در امور داخلی آنها رخنه یابد. ۶

در چارچوب نظریه تفکیک خط مشی از اداره، مدیریت دولتی در بکارگیری تکنیکهای خاص برای افزایش میزان کارآیی و یا استفاده بهتر و مطلوب از منابع

۴- خط مشی و اداره مترادف واژه های Policy و Administration می باشند، که در واقع مفهوم آن سیاست گذاری و اجرای سیاستهاست.

۵- علیمحمد اقتداری، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی (تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی - چاپ دهم ۱۳۵۳) صفحات ۷۹ تا ۸۴.

۶- برای اطلاع بیشتر در زمینه این نظریه به منبع زیر مراجعه شود:
Albert Lepawsky (ed) Administration: the art and science of Organization and Management (New York: Alfred Knopf 1955).

در جهت تحقق هدفهای سازمانهای دولتی، خلاصه می‌شود. در این راستا برای بهبود مدیریت امور عمومی صرفاً همان اصول علم‌اداره مطرح می‌شود که در اداره امور مؤسسات صنعتی و بازرگانی مطرح است و به‌طور مثال، برنامه‌ریزی، سازماندهی و تأمین نیروی انسانی، هماهنگی، هدایت، کنترل و نظارت اساس کار مدیریت دولتی بحساب می‌آید. در چنین برخوردی با مدیریت دولتی جایگاه آموزش آن و محل تعلیم و تربیت مدیران دولتی در کنار مدیران صنعتی و بازرگانی قرار می‌گیرد و بدین ترتیب یا در داخل رشته مدیریت بازرگانی گرایش مدیریت دولتی مطرح می‌شود و یا مدیریت بازرگانی و دولتی در داخل يك دانشکده بنام مدیریت به صورت گروههای آموزشی مجزا شکل می‌گیرد که اغلب دروس آنها مشترك است.

علت اصلی توجیه چنین نظریه‌ای در واقع جلوگیری از سیاست‌بازی و کاهش تأثیر تحولات سیاسی در سرنوشت خدمتی کارکنان و مدیران دولتی و جابجایی‌های مکرر مسئولان دولتی بدون هیچ دلیل اداری و در واقع مصون نگاهداشتن سیستمهای اداری از تمایلات سیاسی و نظریات جزمی می‌باشد. آثار مداخله سیاست‌بازیه‌ها در سیستمهای اداری و جایگزین کردن افراد با تخصص و تجربه کمتر به جای افراد با سابقه و تخصص بیشتر در بعضی از کشورها بدان صورت که در متون مدیریت دولتی آمده است، موجب حرج و مرج و فساد اداری فراوان می‌گردد که باید جداً از آن پرهیز شود. بنا بر همین اصل کلی است که عده‌ای از صاحب‌نظران جداساختن سیاست از اداره و عدم مداخله این دو در کار یکدیگر را توصیه کرده و اظهار داشته‌اند که برای جلوگیری از بهم پاشیدن نظام اداری باید مشاغل سیاسی از مشاغل حرفه‌ای و تخصصی کاملاً جدا باشند و متصدیان مشاغل حرفه‌ای در وضع خط مشی و تنظیم سیاستهای عمومی دخالتی نکنند و این امر را به متصدیان مشاغل سیاسی که صلاحیت اتخاذ چنین تصمیماتی را دارند واگذار نمایند.^۷ بالاخص که مشاغل سیاسی اصولاً چندان ثبات و دوامی ندارد و متصدیان این مشاغل ممکن است به مجرد تغییر رئیس دولت و یا تغییر جریانات سیاسی جابجا شوند که اگر مشاغل حرفه‌ای نیز دستخوش اینگونه تغییر و تحول قرار گیرد، ماشین اداری از کار باز می‌ایستد.

بسیاری از متخصصین و بااصطلاح تکنوکراتهای دولتی که نسبت به کار و تخصص حرفه‌ای خود متعصب می‌باشند، از نظریه فوق حمایت می‌کنند و جابجایی مسئولان اداری را اقدامی غیر منطقی و عامل از هم پاشیدن شیرازه نظم اداری می‌دانند. نگارنده شواهد زیادی در این زمینه دارد که به ذکر موردی از آن در زیرنویس اکتفا می‌کند. مطمئناً خوانندگان محترم این مقاله به ویژه آنانکه جزء کارکنان و مدیران دولتی هستند، با نمونه‌های فراوانی از این قبیل برخورد

۷- واژه‌هایی که برای مشاغل سیاسی و مشاغل حرفه‌ای و تخصصی در متون مدیریت به زبان انگلیسی آمده عبارتند از:

Career Positions, Policy positions.

داشته‌اند و یا احیاناً دارای چنین نظری هستند.^۸

علی‌رغم نظریه تفکیک خط‌مشی از اداره نظریه‌های دیگری وجود دارد که نه تنها بین خط‌مشی و اداره حد فاصل مشخصی نمی‌شناسد، بلکه فرایند اداره امور عمومی را یک فرایند سیاسی به حساب می‌آورد و ماشین اداری را صرفاً یک وسیله اجرایی ندانسته و آن را جزئی از سیستم سیاسی می‌شمارد و تصمیمات کارکنان و مدیران دولتی را دارای بار ارزشی و یک حرکت سیاسی می‌داند. در کنار این نظریه، نظریات مشابه دیگری هم مطرح است که اصولاً ماشین اداری یا بوروکراسی دولتی را یک فرایند سیاسی در مقابل فرایند سیاسی قانون‌گذاری قرار می‌دهد. در چارچوب نظریه‌های اخیر - که مورد توجه مقاله حاضر است - نفی استفاده از تکنیک‌های مدیریت و بکارگیری آنچه که تحت عنوان عناصر مدیریت مطرح می‌شود، مورد نظر نیست بلکه تا آنجا که امکان‌پذیر است استفاده مؤثر از این ابزار فنی توصیه می‌گردد؛ ولی نکته اصلی این است که در مدیریت دولتی علی‌رغم مدیریت بازرگانی و صنعتی تأکید اصلی بر بعد سیاسی و جنبه‌های ارزشی و ایدئولوژیکی است.

در چنین برخوردی با مدیریت دولتی، جایگاه آموزش و محل تعلیم و تربیت مدیران دولت در کنار سیاستمداران و حقوق‌دانان قرار می‌گیرد و بدین ترتیب آموزش مدیریت دولتی بخشی از آموزش علوم سیاسی به حساب می‌آید و در دانشکده‌ها و کالج‌های حقوق و علوم سیاسی انجام می‌پذیرد.

اینکه مدیریت دولتی قسمتی از فرایند سیاسی در سطح محدودتری است بدین صورت توجیه می‌شود که اجرای قوانین مستلزم تنظیم سیاست‌های اجرایی و تعیین خط‌مشی‌های محدودتری است که برحسب مورد بعضاً تا پایین‌ترین رده سازمان‌های دولتی تسری پیدا می‌کند و این رشته مسلسل اخذ تصمیم در مجالس قانون‌گذاری شروع و تا پایین‌ترین رده‌های مدیریت دولتی ادامه می‌یابد و بدین ترتیب ادعا می‌شود که کارکنان دولت یک عامل اجرایی مطلق نیستند، بلکه در هر رده سازمانی برحسب مورد در چگونگی اجرای قوانین و مقررات دخل و تصرف می‌کنند.^۹

۸- در مجلسی با یکی از کارکنان وسائل ارتباط جمعی مواجه شدم که در مورد علاقه به کار خود به عنوان یک هنرمند و تکنوکرات مسئله وجدان کار را مطرح کرده، می‌گفت من فیلمبردار هستم و به کارم عشق می‌ورزم و برای من فرق نمی‌کند که موضوع چه باشد و کارفرما که باشد. وقتی مدیر ما تهیه فیلمی را به من واگذار می‌کند من با تمام وجود، هم خود را صرف تهیه هرچه بهتر آن فیلم و برنامه می‌کنم، خواه این برنامه مربوط به جنگ و جبهه باشد، خواه یک نمایشنامه کمیک. یک موضوع سیاسی باشد یا موضوع اجتماعی و فرهنگی و بدین ترتیب رفتار اداری من قبل و بعد از انقلاب هیچ تفاوتی نکرده است و من آن را یک تعهد حرفه‌ای و مربوط به وجدان کار می‌دانم.

به‌تصور نگارنده حتی یک ماشین مکانیکی با تغییر شرایط محیطی تغییر می‌نماید چه رسد به انسان که رفتارش متأثر از ارزش‌هایش شکل می‌گیرد و وظایفش و فعالیتی که انجام می‌دهد، هر قدر با خط فکری و ارزشی او هماهنگ‌تر باشد، انگیزه بیشتری برای انجام دادن آن کار خواهد داشت و این انگیزه که شاید قوی‌ترین انگیزه به حساب آید به‌طور کلی در نحوه انجام دادن وظیفه اشخاص اثر می‌گذارد.

۹- به منبع زیر مراجعه شود:

Paul Appleby, policy and Administration (Alabama, university of Alabama Pariss 1979)

به طور مثال اگر نقش يك ممیز مالیاتی را در چگونگی تشخیص مالیات و به همین ترتیب نقش سرممیز و ممیز کل را در فرایند جریان تشخیص و وصول مالیات در نظر بگیریم، به خوبی روشن می شود که مسئولان يك حوزه مالیاتی در کم و کیف کار و وصول مالیاتهایی که باید طبق قانون مالیاتها دریافت شود، دخالت دارند. و همچنین تصمیمات ارزیابهای گمرکی در تشخیص حقوق گمرکی و مأموران راهنمایی و رانندگی در تشخیص خلاف و عدم رعایت مقررات رانندگی و عکس-العملهای متفاوتی که نسبت به خلافهای مشابه انجام می گیرد و یا تصمیمات مستمری که در سطوح وزارتخانه ها و یا هیئت دولت اتخاذ می شود نمونه هایی از حوزه تصمیم گیری و وضع خط مشی های محدود و بعضاً وسیع مدیران و کارکنان دولت به حساب می آید.

بدین ترتیب کارکنان و مدیران دولتی نه تنها ارزشها و طرز فکر خود را در اجرای قوانین و مقررات مصوبه تا آنجا که می توانند، اعمال می کنند بلکه به لحاظ تخصص حرفه ای، از مجرای قانون ارزشهای خود را بر خط مشی های عمومی نیز حاکم می کنند. و به طور طبیعی به علت داشتن دلائل فنی و تخصصی قانع کننده، قانون گذار را به قبول نظریات خود متقاعد می سازند و نظر خود را به کرسی می نشاندند و لذا دخالت سیاسی کارکنان و مدیران دولتی تحت عنوان قوه مجریه به مراتب بیشتر و مؤثرتر از تصمیم گیری های مستقیم آنهاست.^{۱۰}

لازم به یادآوری است که نحوه دخالت کارکنان دولت در قانون گذاری و وضع خط مشی و مقایسه آن با تصمیم گیری هایی که توسط قوه مقننه انجام می گیرد، دارای سه وجه اختلاف به شرح زیر می باشد:

۱- با اینکه در نظام اداری، تصمیم گیری در سلسله مراتب سازمانی متجلی می شود و هر یک از مسئولان دولتی به نحوی در شکل گیری خط مشی های سازمان دخالت دارند؛ ولی نباید فراموش کرد که قدرت تصمیم گیری واقعی و دخالت در وضع خط مشی ها و مقرراتی که به نحوی از انحاء در سرنوشت افراد جامعه مؤثر است، در رأس هرم سازمان واقع است و اطلاعات موجود در رأس هرم به مراتب بیشتر از قاعده آن است بنابراین افرادی که در وضع خط مشی های درون سازمانی دخالت دارند، از يك میزان اطلاعات برخوردار نیستند در حالی که فرایند تصمیم گیری در قوه مقننه غیر از این است و تصمیم گیران از نظر اطلاعات و موضع قدرت به هم نزدیکترند.

۲- اختلاف دوم در میزان تخصص هاست. نمایندگان مجلس و تصمیم گیران سیاسی مسلماً نمی توانند در تمام رشته ها و زمینه ها متخصص باشند. در حالی که کارشناسان وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی در کار خود کاملاً خبره هستند و ممکن است تحت فشارهای تخصصی نظریات خود را به قانون گذاران بقبولانند. البته این

۱۰- به منبع زیر مراجعه شود:

John Red fuss, public Administration as political process (New York: Charles scribner,s 1973)

بدان معنا نیست که همیشه قانونگذاران تحت تأثیر توصیه‌های تخصصی تصمیم می‌گیرند. چه بسا شرایط سیاسی ایجاب نماید که يك سياستمدار علی‌رغم محاسبات دقیق متخصصین و تنها برحسب مصلحت سیاسی اتخاذ تصمیم نماید. معذک از قدرت نفوذ تخصص نمی‌توان برحذر بود.

۳- اختلاف اساسی دیگر در محرمانه بودن تصمیمات است. معمولاً مقامات سیاسی و نمایندگان مجلس در محافل عمومی اظهار نظر می‌کنند و نظریات خود را به صور مختلف به اطلاع مردم می‌رسانند و اذهان عمومی را در جریان مسائل قرار می‌دهند و در واقع از راه باز بودن بامردم برای موقعیت سیاسی خود کسب محبوبیت می‌نمایند. در حالی که نظام اداری سعی می‌کند تصمیمات را به صورت محرمانه اتخاذ کند و حتی به‌درستی تصمیم‌گیر اصلی را مشخص نگرداند و شخص و یا واحد اداری خاصی را به عنوان پاسخگوی تصمیمات متخذه معرفی ننماید و از راه محرمانه نگاه‌داشتن تصمیمات و خط‌مشی‌ها درگیر جنگالهای سیاسی نگردد، در حالی که خود این امر، يك حرکت سیاسی است.

با توجه به آنچه که اشاره شد، می‌توان گفت که اگر تصمیم سیاسی را تصمیمی در مورد «بایدها و نبایدها» بدانیم و ارزشها را سمت دهنده این بایدها و نبایدها به حساب آوریم، ماشین اداری یا بوروکراسی دولتی اگر بیش از تصمیم‌گیران سیاسی در این بایدها و نبایدها نقش نداشته باشند شاید بتوان گفت تأثیرشان در نهایت و آنچه که از آن طریق نصیب آحاد جامعه می‌شود، کمتر از آن نخواهد بود و شاید تحت تأثیر عدم امکان تعیین حدفاصل بین این دو قوه و انفصال مطلق قواست که بعضی کشورها به‌طور رسمی کابینه و کارمندان کشوری را در تعیین خط‌مشی و سیاست‌گذاری و اجرای آن شریک نموده‌اند.

با يك جمع‌بندی مختصر این بحث آغازین را خاتمه می‌دهیم. به امید اینکه صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران دولتی در مورد آنچه در این مقاله آمده، چه به‌طور خصوصی و چه از طریق مقاله و نوشته‌های خود، در نشریات و مجله‌ها، در این زمینه اظهار عقیده کنند و راهی برای جدلهای علمی در زمینه ویژگی‌های مدیریت امور عمومی باز نمایند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت عملکرد مدیریت دولتی و یا چگونگی اداره امور عمومی در هر جامعه تابع فلسفه و یا تئوری‌هایی است که زیربنای نظام اداری آن جامعه را تشکیل می‌دهد. در صورتی که نظام اداری صرفاً يك ماشین اجرایی شناخته شود و کارگزاران دولت فقط موظف به پیدا کردن بهترین و اقتصادی‌ترین راه برای تحقق هدف‌ها و سیاستهایی باشند که از طرف تصمیم‌گیران سیاسی اتخاذ می‌گردد، بدین ترتیب مسئولان اجرائی دولت بدون دخالت دادن ارزشهای خود در فرایند اجرای تصمیماتی که بار ارزشی دارد، در مسیر انجام کار قرار دارند و عبارت متداول‌المأور معذور را به‌خوبی می‌توانند عذر و بهانه مناسبی برای آنچه که انجام می‌دهند، به‌کار برند.

در صورتی که نظریه «نرماتیو» ملاک ایجاد نظام اداری گردد، کارگزاران

دولت در امر تصمیم‌گیری و چگونگی اجرای قوانین و مقررات، دخالت بیشتری خواهند داشت و در کم و کیف بایدها و نبایدهای جامعه، خود را شریک خواهند دانست و ارزشهای خود را در انجام دادن وظایف امور عمومی جامعه اعمال خواهند کرد و در این شرایط کارکنان دولت جزئی از ماشین سیاسی جامعه به حساب خواهند آمد.

انتخاب تئوریهای نرماتیو روندی است در جهت حرکت حقیقت‌جویانه آرمانی و فاصله گرفتن از پازیتیویزم (Positivism) و در عین به کارگیری علم (Science) و دانش مدیریت به‌طور کاملاً مؤثر در خدمت حرکت‌های سیاسی. طبیعی است در این الگو فرصت بیشتری برای تصمیم‌گیری و وضع خط‌مشی به کارکنان و مدیران دولتی داده می‌شود^{۱۱} و با توسعه دخالت در فعالیتهای اقتصادی - اجتماعی نقش مسئولان دولت روز بروز افزایش می‌یابد، در این راستا دیگر نقش دولت به‌عنوان تثبیت‌کننده وضع موجود، پذیرفتنی نیست بلکه دولت عامل شتاب‌دهنده به تغییرات و تحولات اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی به حساب می‌آید.^{۱۲}

سؤال اساسی که در این رابطه مطرح است و شاید پیام خاص از مقاله حاضر باشد، این است که به چه افرادی می‌توان چنین اختیاراتی واگذار نمود؟ گفته می‌شود که اعتبار صلاحیت تصمیم‌گیران در نحوه انتخاب آنهاست. با این توصیف قانون‌گذاران را ملت انتخاب می‌کنند و به همین جهت صلاحیت اتخاذ تصمیم در مورد سرنوشت جامعه را دارا می‌باشند. در حالی که مسئولان دولت انتصابی هستند و به همین جهت صلاحیت سیاسی آنان در تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور عمومی مورد سؤال است این مسئله نیز متأثر از چگونگی برداشت سیاسی است که افکار عمومی از دولت می‌تواند داشته باشد. طبیعی است که اگر دولت را در سلسله مراتب حکومت در نظر بگیریم و اینکه انتخاب شدگان ملت تأییدکننده دولت هستند، طبیعتاً صلاحیت سیاسی مدیران و مسئولین دولتی بیشتر مورد تأیید خواهد بود. منتها جان کلام در چگونگی انتخاب و انتصاب مسئولان و کارگزاران دولتی است.

مسئله ایجاد چنین فضائی فعال نیاز به کارگزاران توانا با داشتن تعهد حرفه‌ای و اعتقادی دارد. در اجرای این الگو، یک سیستم پرسنلی خاص برای تأمین پستهای سازمانی دولت لازم به نظر می‌رسد، به نحوی که مشاغل حساس و تصمیم‌گیر از مشاغل پشتیبانی جدا در نظر گرفته شود و برای هر دسته از آنها نظام استخدام، انتصاب، آموزش و نگهداری متناسب طراحی شود و برای سازمانهای مختلف کارگزاران حرفه‌ای در تخصصهای لازم تربیت گردد و در عین

۱۱- برای آشنائی بیشتر با نظریه نرماتیو مدیریت دولتی به منبع زیر مراجعه شود:

Frank Merimi (ed) Toward a New public Administration: The Minno brok perspective (London: chandler Publishing Company 1972)

۱۲- مدیریت دولتی و اصطلاحات اداری در کشورهای درحال توسعه، ترجمه شهنام طاهری (نیویورک: دیارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل).

حال زندگی این افراد به طور مطلوب تأمین شود. زیرا تفویض اختیار در مورد تصویب و پرداخت و یا خودداری از دریافت میلیونها تومان به کارمندی که خود و خانواده اش از حداقل معیشت برخوردار نباشند، کاملاً مورد سؤال و ابهام است. در چارچوب به کارگیری تئوری نرماتیو مدیریت دولتی علاوه بر تأمین زندگی مسئولان و کارگزاران دولت، مسئله تعلیم و تربیت آنها نیز از اهمیت خاص برخوردار است. در این راستا دانشگاهها می توانند در تعلیم و تربیت این مسئولان، کمک مؤثر نمایند و مؤسسات آموزش مدیریت دولتی بیش از پیش رسالت آماده کردن چنین مدیرانی را به عهده بگیرند.

در جمع بندی نهایی باید گفت که به کارگیری تئوری نرماتیو و برخورد پدیدۀ شناسی^{۱۳} با مدیریت دولتی می تواند راهی برای مسئول تر ساختن کارکنان دولت در تصمیم گیری و رفتار اداری و حرکتی در جهت مبارزه با ابعاد بوروکراسی غیر کارساز ماشین اداری به حساب آید، به شرط آنکه ضوابط لازم در ایجاد چنین نظامی رعایت گردد، در غیر این صورت کاربرد این تئوری در عمل منجر به حرج و مرج اداری می گردد.

۱۳- پدیدۀ شناسی (Phenomenology) به تعبیری عبارت است از مطالعه فلسفی از چگونگی رشد مغز و تعقل، برای مطالعه رفتار انسانها، در مقابل علوم رفتاری (Behavioral Science) که ملاک تشخیص رابطه علیت در رفتار انسانها را متغیرهای ملموس Facts قرار می دهد و همچنین پوزیتیویست منطق گرا (Logical Positivist) که فرایند تصمیم گیری اداری را مورد توجه قرار می دهد و پرفسور سایمون از سرمداران آن به حساب می آید.