

Administrative Reform based on Public Governance

Farajollah Rahnavard * 

Professor, Faculty of Management, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran

Abstract

The administrative reform policy has long interested Iran and other developing countries. Considering the criticisms made on administrative transformation programs in Iran, developing a suitable theoretical basis for administrative transformation with a public governance approach is an inevitable necessity, which is the main goal of this research. The statistical population in this research is 32 management experts who, while mastering the theoretical topics of public administration, have more or less work experience in administrative environments. The results obtained from the research showed that the administrative transformation programs in the past periods were not at par with public governance. In addition, the research findings showed that the unified vision of managing universal and transcendental values is more acceptable among experts as a vision aligned with public governance. Therefore, it is suggested that the organization in charge of the transformation of the administrative system, in line with our unified view of the level of public governance, revises the road map of the administrative system and formulates administrative development plans according to the expectations and needs of the people.


Keywords: Public governance, Administrative reform, Transcendental values management, Public value management.

* Corresponding Author: Frahnnavard@imps.ac.ir

How to Cite: Rahnavard, F. (2023). Administrative Reform based on Public Governance.. *Studies in Public Service Administration*, 1(1), 53- 92. doi: 10.22054/spsa.2023.71237.1008

اصلاح اداری مبتنی بر حکمرانی عمومی

استاد گروه مدیریت دولتی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران

فرج‌اله رهنورد * 

چکیده

خط‌مشی اصلاح اداری از دیرباز در ایران و دیگر کشورهای در حال توسعه مورد توجه بوده و هست. با توجه به انتقادهایی که بر برنامه‌های تحول اداری در ایران وارد شده است، تدوین پایه نظری مناسب برای تحول اداری با رویکرد حکمرانی عمومی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است که هدف اصلی این پژوهش می‌باشد. جامعه آماری در این پژوهش ۳۲ نفر از خبرگان رشته مدیریت است که ضمن تسلط به مباحث نظری مدیریت دولتی، کم‌وبیش از تجربه کاری در محیط‌های اداری نیز برخوردارند. نتایج به دست آمده از تحقیق نشان داد که برنامه‌های تحول اداری در ادوار گذشته چندان با حکمرانی عمومی هم‌تراز نیستند. همچنین، یافته‌های پژوهش نشان داد که دیدمان تلفیقی مدیریت ارزش‌های همگانی و متعالی از مقبولیت بیشتری بین خبرگان به‌عنوان دیدمان همسو با حکمرانی عمومی برخوردار است. از این رو، پیشنهاد می‌شود سازمان متولی تحول در نظام اداری همسو با دیدمان تلفیقی تراز حکمرانی عمومی، در نقشه راه نظام اداری تجدیدنظر کرده و برنامه‌های توسعه اداری را متناسب با انتظارات و نیازهای مردم تدوین کند.

واژگان کلیدی: حکمرانی عمومی، اصلاح اداری، مدیریت ارزش‌های متعالی، مدیریت ارزش‌های همگانی.

مقدمه

مدیریت دولتی رویکردی است که فنون مدیریتی را برای ارزش آفرینی مبتنی بر خدمات عمومی دنبال می‌کند. مدیریت دولتی، مجموعه فعالیت‌ها را در دو زمینه مختلف بر عهده می‌گیرد: (۱) سازمان‌های بخش دولتی؛ (۲) سازمان‌های خدمات عمومی خواه در بخش‌های دولتی یا خصوصی و یا بخش سوم. مدیریت دولتی بخشی از حکمرانی عمومی است. حکمرانی عمومی خوب^۱ نشانگر ارائه خدمات مبتنی بر تقاضاهای غیرقابل مذاکره شهروندان در جامعه مدرن است (Löffler & Bovaird, 2009). به سخن دیگر، دستگاه‌های عمومی در ارائه خدمات باید در راستای افکار عمومی و انتظارات شهروندان حرکت کنند.

ظهور حکمرانی باعث دگرگونی مفهوم اصلاح اداری شده است. کایدن^۲ (۱۹۶۸) اصلاح اداری را تحریک مصنوعی تغییر اداری در مقابل مقاومت می‌داند. به سخن دیگر، اصلاح اداری تغییر آگاهانه و قابل توجهی است که در سازمان یا نظام بخش دولتی برای نیل به هدف بهبود ساختارها، عملیات یا کیفیت نیروهای کاری اعمال می‌شود. همان‌طور که ولف (۲۰۰۲) اظهار می‌دارد، نگرانی اصلی در حکمرانی، دموکراسی نیست بلکه مشروعیت است. به سخن دیگر، در حکمرانی چگونگی مدیریت روابط بین نقش آفرینان جمعی و پذیرش گزینه‌های خط‌مشی از میان پیشنهادهای آنان مدنظر است. در حکمرانی نه بر یک دولت منفرد تأکید می‌شود و نه صرف مردم، بلکه نقش آفرینانی از بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی و بخش سوم از طریق روبه‌های تعاملی مبتنی بر اعتماد در تصمیم‌گیری دخیل می‌شوند.

ابتنای توسعه اداری بر حکمرانی عمومی به مفهوم آن است که باید نظام اداری به گونه‌ای اصلاح و توسعه یابد که از ظرفیت لازم برای تحقق حکمرانی عمومی برخوردار باشد. آنچه در ایران طی دو دهه گذشته تحت عنوان برنامه‌های اصلاح اداری دنبال شده است، با چنین رویکردی سازگاری چندانی ندارد. هفت برنامه تحول اداری در دولت‌های هفتم و هشتم با رویکرد مدیریت دولتی نوین تدوین و به اجرا گذاشته شد،

1 Good Public Governance

2 Caiden

در حالی که در تدوین ده برنامه تحول اداری دولت‌های نهم و دهم، رویکرد سیاست‌های کلی نظام اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری لحاظ شده بود. هشت برنامه تحول اداری دولت‌های یازدهم و دوازدهم نیز مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر اسناد بالادستی تدوین و ابلاغ شده است. چنین رویکردهایی در تحول اداری در شرایطی دنبال می‌شود که شعار دولت خدمت‌گزار یک‌رویه متداول در تمامی دولت‌های ایران بوده و هست. خدمت‌گزاری یعنی بسیج دستگاه‌های اداری در مسیری که به انتظارات و خواسته‌های شهروندان توجه کرده و واکنش مناسب از خود نشان دهند که این کار مستلزم پذیرش اصلاح اداری مبتنی بر دیدمان حکمرانی عمومی است. از این رو، مسئله اصلی در این پژوهش ناسازگاری الگوی اصلاح اداری در کشور با دیدمان حکمرانی عمومی است. لازم به توضیح است که سیاست‌های کلی نظام اداری با توجه به مبانی حکمرانی عمومی و دیدمان‌های ارزش‌های همگانی و ارزش‌های متعالی تدوین و ابلاغ شده است؛ بنابراین، ضروری است بر مبنای قاعده شکست، سیاست‌های کلی ابلاغ شده به خط‌مشی‌های عمومی و برنامه‌های اصلاح اداری تبدیل شوند.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

مفهوم اصلاح اداری

امروزه اصلاح اداری یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های دولت‌ها در گوشه و کنار جهان است. در بسیاری از کشورهای صنعتی شده و توسعه‌یافته، اصلاح اداری به معنای فرایند تغییر در ساختارها و رویه‌های اداری در حوزه خدمات عمومی است و دلیل آن عدم رفع انتظارات محیط سیاسی و اجتماعی است. در ملل در حال توسعه، اصلاح اداری به مفهوم نوسازی و تغییر در جامعه برای اثرگذاری بر دگرگونی اجتماعی و اقتصادی است (Osborne, Bovarid & Loffler, 2003; 2006). از دیدگاه پولیت^۱ (۲۰۰۰) اصلاح اداری به معنای تغییر آگاهانه در ساختارها و فرایندهای سازمان‌های بخش دولتی باهدف هدایت آن‌ها به عملکرد بهتر است. گیاناکیس^۲ (۲۰۰۱) اصلاح اداری را به معنای تغییر هدفمند و آگاهانه فرایندهای مدیریتی یک سازمان تعریف می‌کند؛ بنابراین، اصلاح و بهبود ظرفیت اداری

1 Pollitt

2 Gianakis

به معنای هرگونه تغییر و تحول در نظام اداری است که هدف آن افزایش اثربخشی و کارایی بخش دولتی است. به زعم کاپانو^۱ (۲۰۲۱) اصلاحات اداری چیزی نیست که بتوان آن را به عنوان یک حوزه خط‌مشی عمومی خاص در نظر گرفت، بلکه راه خاصی برای ایجاد خط‌مشی‌های اداری است.

همان‌طور که هورتون^۲ (۲۰۰۲) بحث می‌کند، نظام‌های اداره امور عمومی در سراسر جهان اصلاح‌های عمده در دهه‌های گذشته را تجربه کرده‌اند. این اقدامات اصلاحی تغییراتی را در نقش دولت، دیدمان بوروکراسی دولتی و انگاره چگونگی مدیریت منابع عمومی برای نیل به اهداف سیاسی به وجود آورده است. باید در نظر داشت که این اصلاحات در واکنش به محیط در حال تغییری است که در آن حکومت‌ها باید در نقش مدیریت جامعه ظاهر شوند. به‌عنوان مثال، در گزارش دولت مقدونیه (MISA^۳, 2018) تحت عنوان "راهبردهای اصلاح اداره امور عمومی ۲۰۲۲-۲۰۱۸" بر ساختارهای پاسخگویی، ارتقای کارایی در عملیات، شفاف‌سازی، بهبود هماهنگی و ارائه خدمات باکیفیت تأکید شده است. البته، در رابطه با هر برنامه تحول اداری می‌توان عواملی را شناسایی کرد که در نقش بازدارنده ظاهر می‌شوند. یکی از این عوامل بازدارنده بی‌ثباتی سیاسی به‌ویژه فقدان اراده سیاسی است که مانع قدرتمندی برای اصلاح اداری ایجاد می‌کند (Cohen, 2022).

باید در نظر داشت که تغییرات در زمینه‌های اقتصادی، فناوری، اجتماعی و سیاسی با نرخ‌نمایی اتفاق می‌افتند و حکومت‌ها برخی از وظایف خود را به بازار واگذار می‌کنند. این باور که بازار در واکنش به محیط متلاطم بهتر عمل می‌کند. به سخن دیگر، تغییر دیدمانی در اداره امور کشورها یکی از وجوه اصلاح اداری را شکل داده و می‌دهد.

اصلاح اداری و توسعه مدیریت از آن‌جهت ضروری است که دولت بتواند به‌طور کارآمد و اثربخش وظایف اساسی خود را انجام دهد. امروزه، ارتقای ظرفیت دولت برای انجام وظایف اساسی در قالب مفهوم دولت‌بودگی مطرح شده است. دولت‌بودگی^۴ عبارت

1 Capano

2 Horton

3 Ministry of Information Society and Administration (MISA)

4 Stateness

است از ظرفیت یا توانایی دولت برای انجام وظایف اساسی خود (Ilyin et al., 2012). اگر دولتی در انجام وظایف اساسی خود ناتوان باشد، در مسیر شکنندگی قرار می‌گیرد (Brinkerhoff, 2007). امروزه تدوین شاخص شکنندگی دولت^۱ نه تنها ابزار کلیدی در برجسته کردن فشارهای معمولی بر همه کشورهاست، بلکه در پی شناخت این موضوع است که چه زمانی این فشارها دولت‌ها را به سوی شکست و فروپاشی می‌کشاند. استقرار دولت شدگی مستلزم ارتقای ظرفیت دولت برای انجام وظایف اساسی و به تبع آن ارتقای ظرفیت نظام اداری برای انجام وظایف دولت در ابعاد چهارگانه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و انسجام‌بخشی است.

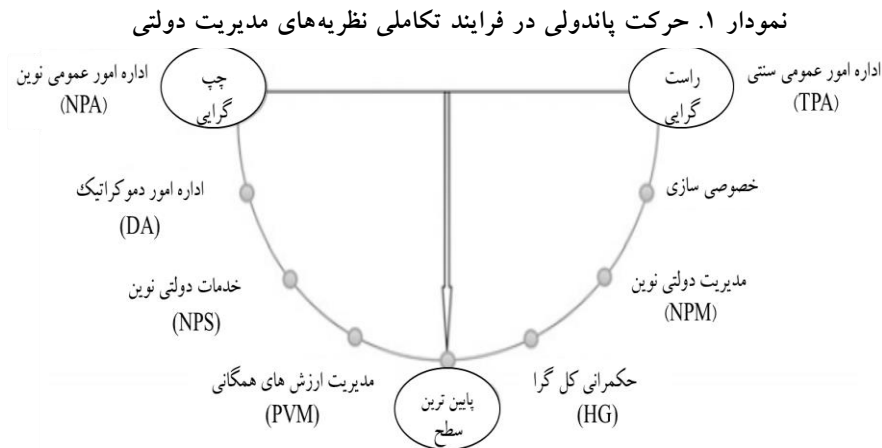
نظریه‌های اصلاح اداری

در تبیین نظریه‌های اداره امور عمومی دیدگاه‌های مختلفی در طول زمان حاکم شده است (Golembiewski, 1977: 8). برخی از اندیشمندان با دیدگاه مرحله‌ای سعی کرده‌اند تکامل اداره امور عمومی را مطالعه و نظریه‌پردازی کنند و در این رهگذر مکاتب فکری مختلف و تأثیرگذاری آن‌ها بر اداره امور عمومی مانند مکتب مدیریت عملی، مکتب زیست‌بوم اداری و نظریه اداره امور عمومی نوین شناسایی شده است (Tan, 2008: 15-16). به علاوه اندیشمندان، با نگاه دیدمانی به موضوعات اداره امور عمومی تلاش کرده‌اند دیدمان‌های مدیریت دولتی را شناسایی و نام‌گذاری کنند (مانند، مور، ۱۹۹۵؛ هیوز، ۲۰۰۷؛ استروم و آلن، ۲۰۰۷؛ و دنهارت، ۲۰۰۴). دانگک^۲ (۲۰۱۵) با تحلیل و جمع‌بندی فرایند تکاملی نظریه‌های مدیریت دولتی، منطق حاکم بر آن‌ها را در قالب حرکت پاندولی با حاکم شدن ادواری عقلانیت جوهری و یا عقلانیت ابزاری مدل‌سازی کرده است (نمودار ۱).

همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود، اداره امور عمومی سنتی کاملاً بر عقلانیت ابزاری استوار است، درحالی‌که در نقطه مقابل، ابتدای اداره امور عمومی نوین بر عقلانیت جوهری است و در حدفاصل بین آن‌ها ترکیبی از عقلانیت جوهری و ابزاری نمود پیدا می‌کند.

1 Fragile State Index (FSI)

2 Dong



منبع: Dong, 2015

به هر حال، توسعه اداری باید بر مبنای یکی از این نظریه‌ها صورت گیرد. این انتخاب باید در پرتو معیارهایی صورت گیرد که با شرایط و نظام ارزشی یک کشور سازگاری بیشتری داشته باشد. تفاوت هر یک از این نظریه‌ها با در نظر گرفتن معیارهایی مانند ارزش محوری، مفروضه‌ها در مورد ماهیت انسان و نقش حکومت قابل شناسایی است.

اگر بپذیریم که ابتدای برنامه چهارم توسعه بر مدیریت دولتی نوین (NPM) بود، باید گفت که امروزه، دیگر چنین الگوی مدیریتی در توسعه کشور طرفداران چندانی ندارد. در حال حاضر، وجه غالب با مدیریت ارزش‌های همگانی (PVM) یا خدمات دولتی نوین (NPS) است که در هردوی آن‌ها بر حکمرانی عمومی تکیه می‌نمایند. البته با رویکرد اسلامی نیز، الگوی مدیریت ارزش‌های متعالی (TVM) طراحی شده است که تفاوت آن با دیگر نظریه‌های مدیریت دولتی در جدول ۱ مقایسه شده است (رهنورد، ۱۳۸۸).

جدول ۱. مقایسه عناصر نظریه‌های اداره امور عمومی

مدیریت ارزش‌های متعالی (TVM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	اداره امور عمومی سستی (TPA)	نظریه معیار
نظریه اخلاقی	نظریه دموکراسی	نظریه اقتصادی	نظریه سیاسی	مبانی نظری
انسان کامل	انسان اقتصادی، سیاسی و سازمانی	انسان اقتصادی	انسان اداری	عقلانیت حاکم
خواسته‌های ملی - مذهبی	ارزش‌های توافقی مشترک	تجمیع منافع فردی	تعریف سیاسی و قانون‌گرا	مفهوم منافع عمومی
شهروندان و ذینفعان فرامرزی	شهروندان	مشتریان	ارباب‌رجوع و نمایندگان مجلس	تعریف ذینفعان
هدایتگر	میانجی‌گری	هدایت	پاروزنی	نقش دولت
مشارکت فراگیر	ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی و خصوصی	نهادهای خصوصی و غیردولتی	برنامه‌های اداری	سازوکارهای نیل به خط‌مشی‌ها
مسئولیت شرعی و پاسخگویی به ذینفعان	چندوجهی	مشتریان	سلسله مراتبی	رویکرد پاسخگویی
اختیارات مشروعه و قانونی	اختیارات پاسخگویانه	آزادی عمل گسترده	اختیارات محدود اداری	اختیارات اداری
ساختارهای مسطح و مشارکتی	ساختارهای شبکه‌ای	ساختارهای غیرمتمرکز	سازمان‌های بوروکراتیک	ساختار سازمانی مفروض
تکلیف دینی (عمل به تکلیف)	خدمات دولتی، خدمت‌گزاری به جامعه	فضای کارآفرینی و کاهش اندازه دولت	حقوق و مزایا و حمایت‌های استخدامی	مبنای انگیزشی کارکنان
یکپارچه‌سازی شبکه‌ها	ایفای نقش فعال در شبکه‌های راهبردی	تعریف و برآورده سازی اهداف عملکردی	رعایت قوانین و رویه‌ها	نقش مدیران
شبکه‌های شراکتی	خدمات شبکه‌ای	برون‌سپاری	انحصار خدمات بخش دولتی	رویکرد خدمات دولتی
تعالی پایدار جامعه	نیل به ارزش همگانی	تأمین خواسته‌های مشتریان	اجرای خط‌مشی‌های سیاسی	اهداف کلیدی سیستم

با توجه به نظریه‌های پیش گفته، پیدا کردن الگوی مناسب توسعه اداری محل اختلاف است. دیدمان حکمرانی متعالی، نمونه بارزی از تلاش برای پیدا کردن الگویی برای توسعه نظام‌های کلان از جمله نظام اداری است. هرچند، رویکردهای مختلفی در زمینه حکمرانی متعالی مطرح شده است، اما حکمرانی عمومی یکی از این رویکردهاست که توجه بیشتری را در مدیریت توسعه به خود جلب کرده است.

حکمرانی عمومی

اصطلاح حکمرانی زمانی مطرح شد که مدل سنتی دولت-ملت^۱ دیگر برای توصیف واقعیت‌های موجود یا هدایت خط‌مشی‌های اصلاحی کافی نبود. مدل دولت-ملت به واسطه عواملی مانند پیچیدگی مسائل اجتماعی، عدم انعطاف ساختارهای سلسله‌مراتبی، به هم وابستگی بین‌المللی و رقابت و انتشار نظریه‌های نوین مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری به چالش کشیده شده است. حکمرانی در مفهوم کلی عبارت است از الگوی (سبک) وضع، کاربرد و اعمال قواعد (مته‌کایر، ۱۳۸۶). در ضمن، بدنه دولتی فاقد منابع لازم (نظیر مالی، دانشی، سازمان یا اختیار) برای ایجاد هماهنگی اجتماعی از طریق راهبری بالا به پایین است. تحت این شرایط، حکمرانی در پی ارتقای منابع دولتی برحسب دانش (یادگیری در مورد روابط علی‌ایهام‌آمیز و پیچیده)، سازمان (تضمین ظرفیت و تخصص کافی برای اجرای گزینه‌های خط‌مشی) و اختیار (اجتناب از تهدید گروه‌های دارای حق و توتو و وادار کردن خط‌مشی‌پذیران به اجرای آن‌ها) در خط‌مشی‌گذاری است. در نتیجه حکمرانی شامل نقش آفرینان غیردولتی (نظیر گروه‌های ذینفع و انجمن‌های بخش سوم) در شبکه‌های خط‌مشی و روابط همکاری با آن‌هاست که می‌تواند در اشکال شراکت، قرارداد و نمایندگی نمود پیدا کند.

امروزه، حکمرانی در سطوح و زمینه‌های مختلفی مطرح شده و حکمرانی عمومی یکی از آن‌هاست. تصور کلی از مفهوم حکمرانی در حوزه مدیریت دولتی این است که برای حکومت دموکراتیک، خط‌مشی‌گذاران رابطه میان شهروندان و بوروکراسی را تنظیم می‌کنند و به نوبه خود بر مدیریت عمومی در جهت تحقق انتظارات شهروندان

1 Nation state

نظارت می‌کنند (Noja et al., 2019). بووارد و لافلر^۱ (۲۰۰۲) حکمرانی عمومی را به شرح زیر تعریف کرده‌اند: چگونگی کار یک سازمان با شرکا، ذینفعان و شبکه‌ها برای تأثیرگذاری بر پیامدهای خط‌مشی‌های عمومی. این مفهوم از حکمرانی عمومی مجموعه سؤالات زیر را شکل می‌دهد: (۱) چه کسی حق دارد در تصمیم‌های فعالیت‌های عمومی تأثیرگذار باشد؟ (۲) چه اصولی را باید در تصمیم‌گیری‌های فعالیت‌های عمومی رعایت کنیم؟ (۳) چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که فعالیت‌های جمعی به بهبود رفاه ذی‌نفعان می‌انجامد؟

حکمرانی عمومی از نظر برون‌دادها، توجه زیادی را بر چگونگی تعامل نقش‌آفرینان مختلف برای نیل به سطح بالایی از نتایج مطلوب معطوف ساخته است. به علاوه، در حکمرانی عمومی، روش‌های تصمیم‌گیری (فرایندهای تعامل ذینفعان مختلف) از اهمیت بالایی برخوردار است. به سخن دیگر، مبحث حکمرانی عمومی تأکید زیادی بر حقیقت قدیمی دارد که مهم نیست که ما چه کار می‌کنیم، مهم آن است که مردم در مورد آنچه ما انجام می‌دهیم چه فکر می‌کنند و اینکه فرایندهای انجام کار مهم هستند. به سخن دیگر، هدف وسیله را توجیه نمی‌کند؛ بنابراین، در حکمرانی عمومی حرکت در راستای افکار عمومی و انتظارات شهروندان مورد تأکید است. به عنوان مثال، دولت با رویکرد مدیریت سنتی بر طراحی و استقرار سازوکارهای نظارتی برای برخورد با رشوه‌گیران دولتی تأکید دارد، در حالی که با رویکرد حکمرانی عمومی، بر نقش شهروندان در احترام به سلامت اداری و اجتناب از رشوه دادن بر مأموران دولتی تأکید می‌شود. این دو رویکرد، در توسعه و اصلاح اداری سازوکارهای متفاوتی را دنبال خواهند کرد.

با توجه به تعریف حکمرانی عمومی، ضروری است اصطلاح "حکمرانی عمومی متعالی یا مطلوب" نیز مفهوم‌سازی شود. بووارد و لافلر (۲۰۰۲) معتقد هستند که چنین مفهومی باید ناظر بر رعایت اصول زیر باشد: (۱) پای بندی ذینفعان؛ (۲) شفافیت؛ (۳) برابری (از نظر جنسیت، گروه‌های فرهنگی، سن، مذهب و ...؛ (۴) رفتار صادقانه و اخلاقی؛ (۵) پاسخگویی؛ و (۶) پایداری. به زعم آنان اجرای تمامی اصول باید بر مبنای توافق بین ذینفعان صورت گیرد. به هر حال، دلیلی وجود ندارد که تمامی این اصول را

1 Bovaird & Löffler

2 The ends do not justify the means

تحت عنوان حکمرانی متعالی در هم آمیزیم؛ زیرا ممکن است تحقق هم‌زمان آن‌ها ممکن نباشد. به سخن دیگر، سیاست‌مداران نیاز دارند برخی از اصول حکمرانی متعالی را در مقابل دیگر اصولی که اولویت کمتری دارند، معاوضه کنند.

چارچوب مفهومی پژوهش

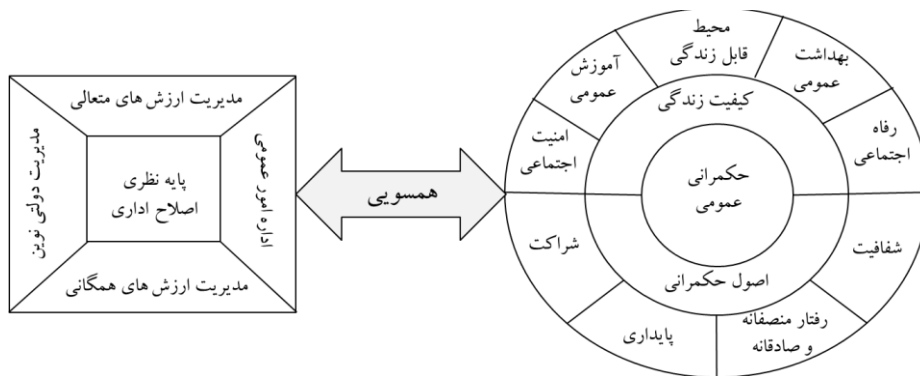
بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورهای که توسعه پایدار و سریع را تجربه کرده‌اند (کره جنوبی، مالزی، تایوان، سنگاپور و تایلند) از سازمان‌های کارآمد دولتی بهره‌مند بودند. به عبارت دیگر، چگونگی تأثیرگذاری سازمان‌های دولتی بر برنامه‌ها و خط‌مشی‌های توسعه‌ای باید مورد بررسی و کنکاش دقیق قرار گیرد. به اعتقاد دونالد استون (۱۹۶۵) موانع اصلی توسعه، اداری هستند نه اقتصادی؛ بنابراین، مدیریت توسعه برای ایفای نقش برجسته در جهت تسهیل توسعه مورد توجه قرار گرفته است.

امروزه توسعه اداری در واکنش به انتظاراتی است که به‌طور روزافزون بر واکنش‌گری و عملکرد دولت تأکید دارد. با نگاهی به پیامدهای ناخواسته اصلاحات اداری در گذشته و ظهور چالش‌هایی که کشورهای جهان در عصر اطلاعات با آن مواجه هستند، ضروری است دستور کار جدیدی در توسعه اداری در نظر گرفته شود. دولت‌ها نیاز دارند دیدمان عصر صنعتی را کنار گذاشته و با دیدمان عصر اطلاعات برنامه‌های اصلاح اداری را دنبال کنند؛ دیدمانی که از ظرفیت‌های جدید برای نوسازی اداری و توسعه مدیریت بهره‌گیرد. دهه‌های گذشته شاهد رشد وظایف بخش دولتی و پیچیدگی انتظارات از خدمات کشوری بوده‌ایم. امروزه، دولت‌ها نیاز دارند مشروعیت خود را از طریق ارائه خدمات مبتنی بر قول‌های انتخاباتی حفظ کنند. این امر مستلزم استقرار نظام اداری توسعه‌یافته‌ای است که از ظرفیت لازم برای برآورده سازی انتظارات شهروندان و تحقق اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برخوردار باشد. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، آن است که توسعه نظام اداری بر چه دیدمان حکمرانی باید استوار باشد؟ پاسخ، حکمرانی عمومی است که بر اصلاحات اداری همسو با انتظارات شهروندان و استفاده از ظرفیت‌های همگانی تأکید می‌کند.

با توجه به دیدمان‌های چهارگانه پیش‌گفته در خصوص مدیریت دولتی، در اینجا این سؤال قابل طرح است که کدام‌یک از چهار دیدمان با حکمرانی عمومی همسویی بیشتری

دارد. پاسخ به این پرسش اساسی در گرو مراجعه به نظرات خبرگان است که در این پژوهش برای احصای الگوی اصلاح اداری مناسب برای پیاده‌سازی حکمرانی عمومی مدنظر قرار گرفته است.

نمودار ۲. چارچوب مفهومی پژوهش



با توجه به چارچوب مفهومی پژوهش، پرسش اصلی در این تحقیق آن است که کدام‌یک از دیدمان‌های مدیریت دولتی به‌عنوان پایه نظری اصلاح اداری با حکمرانی عمومی همسویی بالایی دارند؟

روش

این پژوهش از نظر روش شناختی یک تحقیق پیمایشی است که سعی دارد نظرات خبرگان را در مورد الگوی اصلاح اداری هم‌تراز با حکمرانی عمومی مورد کنکاش قرار دهد. از نظر هدف نیز یک تحقیق کاربردی محسوب می‌شود، زیرا نتایج آن در بهبود مدیریت بخش دولتی ایران کاربرد دارد. این پژوهش از نوع اکتشافی نیز هست؛ یعنی سعی دارد الگوی اصلاح اداری سازگار برای پیاده‌سازی حکمرانی عمومی را کشف کند تا مبنای خط‌مشی‌گذاری در اداره امور کشور قرار گیرد.

جامعه آماری این پژوهش اعضای هیئت علمی رشته مدیریت دولتی به‌مثابه خبرگان مدیریت دولتی در ایران است که جمعاً ۶۰ نفر برآورده شده و از میان آنان ۳۲ نفر به روش نمونه در دسترس انتخاب شده‌اند. لازم به توضیح است که برای تعدیل دیدگاه‌های متفاوت گروه خبرگان، مدل مفهومی مدیریت دولتی احصاء شده برای پیاده‌سازی

حکمرانی عمومی قبلاً در قالب گروه کانونی^۱ مورد بررسی و مورد تأیید قرار گرفته است. داده‌ها با استفاده از یک پرسش‌نامه ساخت‌یافته گردآوری شده است. برای تأمین روایی این پرسش‌نامه، ضمن استفاده از ادبیات پژوهش مرتبط، در مرحله مطالعه مقدماتی نظر صاحب‌نظران در مورد محتوای پرسش‌نامه اخذ و برای سنجش اعتبار پرسش‌نامه از آلفای کرونباخ استفاده شده است.

یافته‌ها

با تحلیل یافته‌های پژوهشی، تلاش می‌شود تا الگوی اصلاح اداری با رویکرد حکمرانی عمومی شناسایی و زمینه طراحی سازوکارهای مناسب برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه ملی فراهم آید.

تحلیل برنامه‌های اصلاح اداری در ایران

دستیابی به استانداردهای لازم مدیریت دولتی مستلزم اصلاحات در بسیاری از حوزه‌های سیاستی و اداری است. زمانی که اصلاحات به صورت تکه‌تکه و موردی برنامه‌ریزی و اجرا شوند، ممکن است نظام حکمرانی و عملکرد کلی مدیریت دولتی را آن‌طور که انتظار می‌رود تغییر ندهند. همان‌طور که در جدول ۲ دیده می‌شود، برنامه‌های تحول اداری در دولت‌های پنجم و ششم و دولت‌های هفتم و هشتم با رویکرد مدیریت دولتی نوین تدوین شده‌اند، در حالی که در دولت‌های نهم و دهم و دولت‌های یازدهم و دوازدهم به دلیل ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری، تلاش شد که برنامه‌های تحول اداری همسو با این سیاست‌ها تدوین شود. در عمل، تنها تفاوت بین آن‌ها اولاً در عناوین برنامه‌ها و درجه تفصیلی بودن آن‌هاست. ثانیاً برنامه‌های تحول اداری در دولت‌های نهم و دهم و دولت‌های یازدهم و دوازدهم برخی از مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز پوشش می‌دهند که خود این قانون بر مبنای مدیریت دولتی نوین تدوین و به اجرا گذاشته شده بود. نگاه اجمالی به نماگرهای برنامه‌های تحول اداری نشان می‌دهد که اکثر آن‌ها الزاماتی است که در قوانین و مقررات در سال‌های گذشته بر عهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده و از سیاست‌های کلی نظام اداری احصا نشده‌اند.

1 Focus group

به هر حال، از مقایسه اجمالی این برنامه‌های تحول اداری که بگذریم، این سؤال قابل طرح است که تا چه حد این برنامه‌ها با حکمرانی عمومی هم تراز هستند؟ در جواب باید گفت این همسویی به صورت جزئی برقرار است. به عنوان مثال، برنامه‌های صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری و دولت الکترونیک با مبانی حکمرانی عمومی همسو هستند، اما دیگر برنامه‌های تحول ارائه شده به طور مستقیم ناظر بر حکمرانی عمومی نیستند.

جدول ۲. مقایسه برنامه‌های اصلاح اداری در سه دهه گذشته در ایران

دولت‌های پنجم و ششم (۱۳۶۸)	دولت‌های هفتم و هشتم (۱۳۷۶)	دولت‌های نهم و دهم (۱۳۸۴)	دولت‌های یازدهم و دوازدهم (۱۳۹۲)
ادغام و انحلال دستگاه‌های دولتی موازی و غیر ضرور انتقال واحدهای سازمانی از تهران به دیگر مناطق کشور عدم تمرکز و تقلیل حجم تصدی‌گری دولت	برنامه منطقی نمودن اندازه دولت برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت	تمرکززدایی اصلاح ساختار و فرایندها	مهندسی نقش و ساختار دولت
خدمات‌رسانی مبتنی بر فناوری اطلاعات	توسعه فناوری اداری	استقرار دولت الکترونیک	دولت الکترونیک و هوشمندی اداری
برقراری عدالت استخدامی کوچک‌سازی دولت ارتقای قدرت خرید کارکنان دولت	برنامه تحول در نظام‌های استخدامی برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت	ساماندهی نیروی انسانی عدالت استخدامی و نظام پرداخت	مدیریت سرمایه انسانی
توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری	برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار	افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد	خدمات عمومی در فضای رقابتی

ادامه جدول ۲.

دولت‌های پنجم و ششم (۱۳۶۸)	دولت‌های هفتم و هشتم (۱۳۷۶)	دولت‌های نهم و دهم (۱۳۸۴)	دولت‌های یازدهم و دوازدهم (۱۳۹۲)
تأسیس شورای عالی اداری	برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری	سلامت اداری خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع	صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری
تدوین نظام انتصاب مدیران لایق، امین، متعهد و متخصص	برنامه تحول در نظام‌های مدیریتی	تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه خودکنترلی در کارها	فناوری‌های مدیریتی
آموزش مدیریت و فنون اداری	-	توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی	توسعه فرهنگ‌سازمانی
نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی	-	-	نظارت و ارزیابی
ابتنای برنامه‌های تحول اداری			
مدیریت دولتی نوین	مدیریت دولتی نوین	سیاست‌های کلی نظام اداری مدیریت دولتی نوین	سیاست‌های کلی نظام اداری مدیریت دولتی نوین

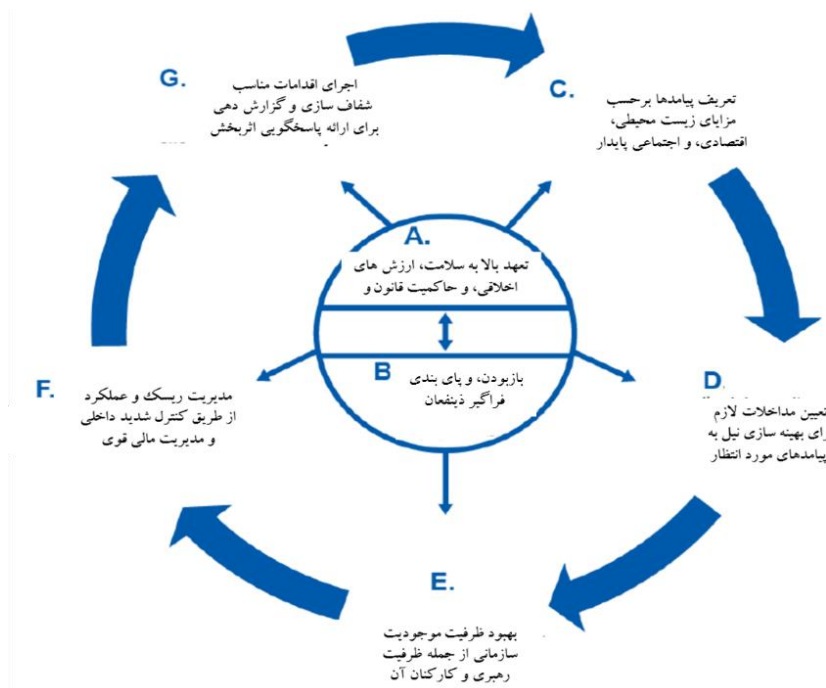
ضرورت تغییر دیدمان در اصلاح اداری

اصلاح اداری و توسعه مدیریت مبتنی بر حکمرانی عمومی در حال تبدیل شدن به دیدمان غالب در عصر اطلاعات است. عصری که با ویژگی‌هایی چون تلاطم محیطی، پرتوقع شدن مردم و بالا رفتن انتظارات آنان از دولت‌ها، شکل‌گیری فضای ابر رقابتی، جهانی شدن و تعمیق فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در اداره کشورها شناخته می‌شود. امروزه، بحران‌های حکمرانی نظیر رسوایی‌های فساد مالی یا آشوب‌های خیابانی در جوامع چند فرهنگی، حکمرانی عمومی را در دستور کار سیاسی قرار داده است. ظهور اندیشه‌های مشورتی باهدف تسهیل حکمرانی در قلمرو دولتی نمونه دیگری از این تلاش‌هاست. سیاست‌های کلی نظام اداری، محورهای کلیدی اصلاح اداری را مشخص کرده است. بندهای زیر از سیاست‌های کلی با رویکرد حکمرانی عمومی تدوین شده‌اند:

- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی (بند ۱۵).
- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم (بند ۱۷).
- شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح (بند ۱۸).
- زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند ۱۹).
- تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه (بند ۲۲).
- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری (بند ۲۳).

بررسی برنامه‌های تحول اداری در ایران نشان می‌دهد که این برنامه‌ها به‌طور جزئی با دیدمان حکمرانی عمومی سازگار هستند. تحقق شعار دولت خدمت‌گزار مستلزم تغییر دیدمانی در اصلاح اداری و پذیرش اصول حکمرانی عمومی است. این اصول شامل: (۱) شفافیت؛ (۲) شراکت؛ (۳) پایداری؛ (۴) رفتار منصفانه و صادقانه است. (Bovarid & Loffler, 2003) به سخن دیگر، اصلاح اداری باید به گونه‌ای دنبال شود که اطمینان حاصل شود، دستگاه‌های دولتی در جهت منافع عمومی و تعمیق خدمات عمومی عمل می‌کنند. حرکت در جهت منافع عمومی نیازمند اقداماتی است که در شکل زیر مورد تأکید قرار گرفته است (CIPFA, 2013).

نمودار ۳. روابط بین اصول حکمرانی خوب در بخش دولتی



منبع: CIPFA, 2013

الگوی مدیریت دولتی همسو با حکمرانی عمومی

باید در نظر داشت که در رابطه با مدیریت دولتی دیدمان‌هایی مطرح شده‌اند که هریک دارای محاسن و معایبی هستند. مطلوبیت این الگوها تنها در چارچوب شرایط وضعی یک کشور قابل تبیین است. برای پاسخ به این سؤال پژوهش که الگوی مدیریت دولتی هم‌تراز حکمرانی عمومی در ایران کدام است؟ بر مبنای مطالعات نظری و مبانی اسلامی چهار الگوی عمده احصا شد و مناسبت این الگوها برای همسویی با حکمرانی عمومی مورد پرسش قرار گرفت. آمارهای توصیفی و ویژگی‌های دیدمان‌های مدیریت دولتی^۱ در جداول مربوطه منعکس شده است که ذیلاً هریک از آن‌ها مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱ لازم به توضیح است که در این پژوهش، تکامل اداره امور عمومی با رویکرد دیدمانی مطالعه شده است. رویکرد دیدمانی با موضوعات مدیریت دولتی عمیق‌تر از مکاتب فکری بر خورد می‌کند. هیوز (۲۰۰۹) دو دیدمان اداره امور سنتی (TPA) و مدیریت دولتی نوین (NPM) را برجسته کرده است، در حالی که استروم (۱۹۹۹) دو دیدمان به نام‌های

جدول ۴. میانگین مطلوبیت دیدمان‌های مدیریت دولتی از دیدگاه خبرگان

مدیریت ارزش‌های متعالی (TVM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	اداره امور عمومی سنتی (TPA)	نظریه معیار
نظریه اخلاقی (۴/۳۳)	نظریه دموکراسی (۴/۱۸)	نظریه اقتصادی (۳/۳۹)	نظریه سیاسی (۳/۶۳)	مبانی نظری
انسان کامل (۳/۶۷)	انسان اقتصادی، سیاسی و سازمانی (۳/۸۱)	انسان اقتصادی (۲/۹۳)	انسان اداری (۳/۲۴)	عقلانیت حاکم
خواسته‌های ملی- مذهبی (۳/۸۱)	ارزش‌های توافقی مشترک (۳/۸۱)	تجمع منافع فردی (۳/۶۲)	تعریف سیاسی و قانون‌گرا (۲/۹۶)	مفهوم منافع عمومی
شهروندان و ذینفعان فرامرزی (۳/۶۷)	شهروندان (۴/۳۲)	مشتریان (۳/۶۷)	ارباب رجوع و نمایندگان مجلس (۲/۶۰)	تعریف ذینفعان
خط‌مشی گذاری هدایتگر (۳/۶۰)	میانجی‌گری (۳/۹۰)	هدایت (۳/۹۶)	پاروزنی (۲/۵۴)	نقش دولت
مشارکت فراگیر نقش‌آفرینان (۴/۳۲)	ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی و خصوصی (۴/۱۶)	نهادهای خصوصی و غیردولتی (۳/۱۸)	برنامه‌های اداری (۲/۹۰)	سازوکارهای نیل به خط‌مشی‌ها
مسئولیت شرعی و پاسخگویی به ذینفعان (۳/۸۱)	چندوجهی (۴/۰۰)	مشتریان (۳/۵۸)	سلسله مراتبی (۲/۷۸)	رویکرد پاسخگویی

اداره امور بوروکراتیک (BA) و اداره امور دموکراتیک (DA) را در مطالعه مدیریت دولتی ابداع کرده است. دنهارت‌ها (۲۰۰۴) رویکرد سه دیدمانی اداره امور عمومی قدیمی (OPA)، مدیریت دولتی نوین (NPM)، و خدمات دولتی نوین (NPS) را پیشنهاد کرده‌اند. بالاخره، مائو (۲۰۰۶) دیدمان‌های مدیریت دولتی را به شرح زیر طبقه بندی کرده‌است: (۱) اداره امور بوروکراتیک (BA)؛ (۲) اداره امور عمومی نوین (NPA)؛ (۳) مدیریت دولتی نوین (NPM)؛ و (۴) اداره امور دموکراتیک (DA).

ادامه جدول ۴.

مدیریت ارزش های متعالی (TVM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	اداره امور عمومی سنتی (TPA)	نظریه معیار
اختیارات مشروعه و قانونی (۳/۴۸)	اختیارات پاسخگویانه (۴/۶۶)	آزادی عمل گسترده (۲/۹۰)	اختیارات محدود اداری (۲/۴۲)	اختیارات اداری
ساختارهای مسطح و مشارکتی (۳/۸۷)	ساختارهای شبکه‌ای (۳/۶۷)	ساختارهای غیرمتمرکز (۳/۵۷)	سازمان‌های بوروکراتیک (۲/۳۶)	ساختار سازمانی مفروض
تکلیف دینی (عمل به تکلیف)	خدمات دولتی، خدمت‌گزاری به جامعه (۳/۹۰)	فضای کارآفرینی و کاهش اندازه دولت (۳/۹۳)	حقوق و مزایا و حمایت‌های استخدامی (۳/۳۰)	مبنای انگیزشی کارکنان
یکپارچه‌سازی شبکه‌ها (۴/۱۵)	ایفای نقش فعال در شبکه‌های راهبردی (۴/۱۲)	تعریف و برآورده سازی اهداف عملکردی (۳/۷۵)	رعایت قوانین و رویه‌ها (۳/۰۹)	نقش مدیران
شبکه‌های شراکتی (۴/۴۸)	ارائه خدمات شبکه‌ای (۴/۱۲)	برون‌سپاری (۳/۷۸)	انحصار خدمات بخش دولتی (۲/۰۹)	رویکرد خدمات دولتی
تعالی پایدار جامعه (۴/۵۴)	نیل به ارزش همگانی (۴/۳۹)	تأمین خواسته‌های مشتریان (۳/۸۱)	اجرای خط‌مشی‌های سیاسی (۳/۲۸)	اهداف کلیدی سیستم
۳/۹۲	۴/۰۹	۳/۵۳	۲/۸۶	میانگین کل

مقایسه چهار دیدمان پیش گفته با در نظر گرفتن میانگین هر یک از آن‌ها گویای آن است که دیدمان ارزش همگانی (PVM) با میانگین ۴/۰۹ از دیدگاه خبرگان مدیریت دولتی بهترین گزینه برای اصلاح اداری مبتنی بر حکمرانی عمومی محسوب می‌شود. دیدمان‌های مدیریت ارزش متعالی، مدیریت دولتی نوین و اداره امور عمومی به ترتیب با میانگین ۳/۹۲، ۳/۵۳ و ۲/۸۶ در رده‌های بعدی قرار می‌گیرند. البته باید در نظر داشت که

قضاوت نهایی در خصوص دیدمان همسو با حکمرانی عمومی منوط به مقایسه نماگرهای متناظر در دیدمان‌های مدیریتی است که ممکن است الگوی تلفیقی را در پی داشته باشد.

آمارهای استنباطی

همان‌طور که پیشتر گفته شد، تصمیم‌گیری نهایی در خصوص الگوی مطلوب مدیریت دولتی برای اصلاح اداری مبتنی بر حکمرانی عمومی منوط به مقایسه نماگرهای متناظر هر چهار الگو و قابلیت تعمیم‌یافته‌ها به جامعه آماری است که در این قسمت به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مقایسه پایه نظری دیدمان‌های مدیریتی

برای پاسخ به این پرسش که مناسب‌ترین پایه نظری اصلاح اداری همسو با حکمرانی عمومی کدام است، توزیع t تک نمونه‌ای بکار رفته که نتایج آن در جدول زیر منعکس شده است.

جدول ۵. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی در آینه پایه نظری غالب

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	پایه نظری مناسب	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	ابتنای مدیریت دولتی بر نظریه سیاسی	۳/۶۳	۰/۷۶	۳۲	۰/۴۵۰
۲	ابتنای مدیریت دولتی بر نظریه اقتصادی	۳/۳۹	-۰/۵۳	۳۲	۰/۵۹۸
۳	ابتنای مدیریت دولتی بر نظریه دموکراسی	۴/۱۸	۳/۴۷	۳۱	۰/۰۰۲
۴	ابتنای مدیریت دولتی بر نظریه اخلاقی	۴/۳۳	۶/۱۵	۳۲	۰/۰۰۰

همان‌طور که در جدول فوق منعکس شده است، نظریه دموکراسی و نظریه اخلاقی قابل تعمیم به جامعه هستند؛ یعنی در سطح ۰/۰۵ به نظر خبرگان، مدیریت دولتی مطلوب برای اصلاح اداری می‌تواند بر دو نظریه اخلاقی و دموکراسی استوار باشد.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر عقلانیت حاکم در مدیریت منابع انسانی یکی از شاخص‌های عمده در مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی، عقلانیت حاکم در مدیریت منابع انسانی است. بدین معنا که به انسان به عنوان نیروی کار چگونه نگریسته می‌شود و انعکاس چنین نگرشی در مدیریت افراد چگونه است. مقایسه دیدمان‌های مدیریت از نظر عقلانیت حاکم در مدیریت منابع انسانی در جدول زیر منعکس شده است.

جدول ۶. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر نگرش به انسان

ارزش آزمون = ۳/۵				عقلانیت حاکم در مدیریت منابع انسانی	ردیف
سطح معناداری	درجه آزادی	مقدار t	میانگین		
۰/۱۸۴	۳۲	-۱/۳۵	۳/۲۴	انسان اداری	۱
۰/۰۰۲	۳۲	-۳/۳۳	۲/۹۳	انسان اقتصادی	۲
۰/۰۴۳	۳۲	۱/۹۲	۳/۸۱	انسان اقتصادی و سیاسی	۳
۰/۴۹۳	۳۰	۰/۶۹	۳/۶۷	انسان کامل	۴

همان‌طور که در جدول فوق دیده می‌شود، تنها رویکرد "انسان اقتصادی و سیاسی" قابل تعمیم به جامعه است. به عبارت دیگر، از نگاه خبرگان مدیریت دولتی، رویکرد انسان اقتصادی و سیاسی در شرایط فعلی یک رویکرد قابل دفاع برای مدیریت منابع انسانی محسوب می‌شود و می‌تواند کارکرد مناسبی داشته باشد.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر تعریف منافع عمومی

منافع عمومی در حقیقت منافع یک کشور است که می‌تواند از نگاه دیدمان‌های مختلف مدیریتی، متفاوت دیده شود. منافع ملی می‌تواند تنها انعکاسی از دیدگاه سیاسی باشد که از طرف سیاستمداران برای کسب حمایت در رابطه با اقدام خاصی نظیر پشتیبانی از سیاست خارجی معین مطرح می‌شود. در مقابل، منافع ملی می‌تواند بر مبنای تجمیع منافع فردی شهروندان یک کشور تعریف و یا نمودی از ارزش‌های توافقی بین گروه‌های مختلف اجتماعی در سطح ملی باشد.

جدول ۷. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر تعریف منافع ملی

۳/۵=ارزش آزمون				تعریف منافع عمومی	ردیف
سطح معناداری	درجه آزادی	مقدار t	میانگین		
۰/۰۰۴	۳۲	-۳/۰۹	۲/۹۶	تعریف منافع عمومی مبتنی بر دیدگاه سیاسی	۱
۰/۷۱۹	۳۲	-۰/۳۶	۳/۴۲	تعریف منافع عمومی مبتنی بر دیدگاه تجميع منافع فردی	۲
۰/۰۵۵	۳۲	۱/۹۹	۳/۸۱	تعریف منافع عمومی مبتنی بر دیدگاه ارزش‌های توافقی مشترک	۳
۰/۰۳۸	۳۲	۲/۱۶	۳/۸۱	تعریف منافع عمومی مبتنی بر دیدگاه خواسته‌های ملی-مذهبی	۴

جدول فوق نشانگر آن است که تعریف منافع ملی بر مبنای خواسته‌های ملی-مذهبی قابل تعمیم به جامعه است؛ به عبارت دیگر، خبرگان مدیریت دولتی تعریف منافع ملی را بر مبنای خواسته‌های ملی-مذهبی در مسیر گذر از وضع موجود به وضع مطلوب (حکمرانی عمومی) مناسب می‌دانند.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر تعریف ذینفعان کلیدی

ایران، کشوری دموکراتیک و مبتنی بر مذهب شناخته می‌شود. این امر فقط به این دلیل نیست که دولت منتخب مردم است بلکه انعکاسی است از رفتار در زندگی اجتماعی و سیاسی مردم. این بدان معنی است که انتظار می‌رود مدیران بخش دولتی و غیردولتی، مشروعیت ادعاهایی را تصدیق کنند که دیگران در زمینه اطلاعات، مشورت، یا مراعات مردم مطرح می‌سازند. سؤال این است که این "دیگران" چه کسانی هستند. واژه‌ای که در نوشته‌های مدیریتی در رابطه با "دیگران" بکار گرفته شده است، واژه "ذینفعان" است (رهنورد، ۱۳۸۰). باید در نظر داشت که تعریف دیدمان‌های مختلف مدیریت دولتی از ذینفعان کلیدی یکسان نیست و به تبع آن در واکنش و تأمین خواسته‌های ذینفعان رفتار متفاوتی از خود نشان می‌دهند.

جدول ۸. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر تعریف ذینفعان کلیدی

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	تعریف ذینفعان کلیدی	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	تعریف ذینفعان کلیدی در قالب ارباب‌رجوع و نمایندگان مجلس	۲/۶۰	-۴/۶۰	۳۲	۰/۰۰۰
۲	تعریف ذینفعان کلیدی در قالب مشتریان	۳/۶۷	۰/۹۷	۳۰	۰/۳۳۷
۳	تعریف ذینفعان کلیدی در قالب شهروندان	۴/۳۲	۵/۷۸	۳۰	۰/۰۰۰
۴	تعریف ذینفعان کلیدی در قالب شهروندان و ذینفعان فرامرزی	۳/۶۷	۰/۷۰	۳۰	۰/۴۸۶

همان‌طور که در جدول فوق دیده می‌شود، تعریف ذینفعان کلیدی در قالب شهروندان قابل‌تعمیم به جامعه است؛ بنابراین، باید گفت خبرگان برای تحقق حکمرانی عمومی بر توجه به انتظارات و خواسته‌های ذینفعان کلیدی یعنی شهروندان تأکید داشته و نگرش‌های سنتی نظیر سیاست‌مداران و مشتریان را در زمره ذینفعان کلیدی قرار نمی‌دهند.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر تعریف نقش دولت

میان اندیشمندان علوم اداری در خصوص ضرورت دخالت دولت در اداره امور جامعه اختلافی وجود ندارد، اما درباره حدود مداخله دولت دیدگاه‌های متفاوتی مطرح شده است؛ بنابراین، بسته به اینکه با چه دیدگاهی دولت را تعریف می‌کنیم، وظایف متفاوتی را می‌توان برای آن برشمرد. بی‌شک، بحث در خصوص حدود مداخله دولت در اقتصاد بسیار پیچیده است. این امر نه تنها از مبانی نظری ایدئولوژی‌های حاکم تأثیر می‌پذیرد، بلکه تجربه عملی کشورها نیز در گسترش یا تحدید آن بسیار مؤثر است (Rose & Peters, 1978).

جدول ۹. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر تعریف نقش دولت

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	تعریف نقش دولت	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	تعریف نقش دخالت مستقیم (پاروزنی) برای دولت	۲/۶۰	-۴/۳۷	۳۲	۰/۰۰۰
۲	تعریف نقش هدایت کلی برای دولت	۳/۶۷	۲/۹۳	۳۲	۰/۰۰۶
۳	تعریف نقش میانجی‌گری بین نهادهای بخش خصوصی و غیردولتی برای دولت	۴/۳۲	۰/۵۹	۳۲	۰/۰۱۵
۴	تعریف نقش خط‌مشی‌گذاری برای دولت	۳/۶۷	۰/۷۰	۳۲	۰/۵۵۸

با توجه به سطوح معناداری مشاهده‌شده در جدول ۹ می‌توان گفت که خبرگان مدیریت دولتی برای تحقق حکمرانی عمومی بر نقش دولت به‌عنوان هدایت کلی و میانجی‌گری بین نهادهای بخش خصوص و غیردولتی تأکید دارند.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر اجرای خط‌مشی

خط‌مشی‌ها اصولی کلی هستند که مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع کرده و به‌عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند. خط‌مشی‌ها از ارزش‌های حاکم بر جامعه، ایدئولوژی و ساختار اجتماعی و سیاسی موجود در کشور نشأت می‌گیرند (Howlett et al., 1995). خط‌مشی‌گذاری فرایندی است که از سه مرحله عمده یعنی تدوین، اجرا و ارزشیابی تشکیل می‌شود. دیدمان‌های مختلف مدیریتی از نظر خط‌مشی‌گذاری از دیدگاه‌های نسبتاً متفاوتی پیروی می‌کنند که لازم است این موضوع در انتخاب الگوی مدیریتی سازگار با حکمرانی عمومی مدنظر قرار گیرد.

جدول ۱۰. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر اجرای خط‌مشی

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	اجرای خط‌مشی عمومی	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	اجرای خط‌مشی از طریق برنامه‌های اداری	۲/۹۰	-۳/۲۵	۳۲	۰/۰۰۳
۲	اجرای خط‌مشی از طریق نهادهای خصوصی و غیردولتی	۳/۱۸	-۱/۸۰	۳۲	۰/۰۸۱
۳	اجرای خط‌مشی از طریق ائتلافی از نهادهای خصوصی و غیردولتی	۴/۱۶	۵/۳۵	۳۰	۰/۰۰۰
۴	اجرای خط‌مشی از طریق مشارکت و شراکت فراگیر نقش‌آفرینان	۴/۳۲	۵/۷۸	۳۰	۰/۰۰۰

جدول فوق نشانگر آن است که اجرای خط‌مشی به صورت مشارکتی در فاصله اطمینان ۹۵٪ قابل تعمیم به جامعه است. البته پاسخ‌دهندگان بر هر دو شیوه مشارکت جزئی و مشارکت فراگیر در اجرای خط‌مشی‌های عمومی تأکید دارند. به سخن دیگر، افزایش بلوغ فکری ذینفعان در سطح جامعه و جهت‌گیری حکمرانی مطلوب در حکمرانی عمومی مستلزم خط‌مشی‌گذاری مشارکتی با شرکت ذینفعان کلیدی در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای و ملی است.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر پاسخگویی

در الگوی سنتی اداره امور عمومی، بوروکراسی به رهبری سیاسی در خط‌مشی‌گذاری صرفاً نظرات مشورتی می‌دهد و رهبری سیاسی در نهایت در برابر مردم پاسخگو می‌باشد. در عوض رویکرد مدیریت پاسخگو که مشابه بخش خصوصی است، سعی می‌کند روابط بین بوروکراسی و مردم به‌طور مستقیم برقرار شود نه از راه سیاست‌مداران؛ به عبارت دیگر در الگوی سنتی، پاسخگویی به مشتری وجود نداشت و نیازی هم به این پاسخگویی احساس نمی‌شد، در حالی که در الگوی مدیریت گرایی، موضوع پاسخگویی در برابر مشتری تلاشی است برای استفاده از منابع محدود به مؤثرترین شکل ممکن. بالاخره، در دیدمان‌های مدیریت ارزش همگانی و مدیریت ارزش متعالی رویکرد ۳۶۰ درجه‌ای در پاسخگویی مورد پذیرش قرار گرفته است.

جدول ۱۱. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر پاسخگویی

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	پاسخگویی	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	پاسخگویی مبتنی بر سلسله‌مراتب اداری	۲/۷۸	-۳/۱۰	۳۲	۰/۰۰۴
۲	پاسخگویی مبتنی بر مشتریان	۳/۵۸	۰/۶۲	۳۰	۰/۵۳۸
۳	پاسخگویی مبتنی بر چندوجهی	۴/۰۰	۳/۵۹	۳۰	۰/۰۰۱
۴	پاسخگویی مبتنی بر مسئولیت شرعی و ذینفعان	۳/۸۱	۱/۵۷	۳۲	۰/۱۲۴

همان‌طور که در جدول فوق دیده می‌شود، پاسخگویی چندوجهی در فاصله اطمینان ۹۵٪ قابل تعمیم به جامعه است؛ به عبارت دیگر، از نظر خبرگان مدیریت دولتی تحدید پاسخگویی به سازوکارهای سلسله‌مراتبی کافی نیست و لازم است با رویکرد ۳۶۰ درجه‌ای بوروکراسی نسبت به ذینفعان کلیدی پاسخگو باشد و سازوکارهای مناسب در این زمینه طراحی و به اجرا گذاشته شود.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر اختیارات اداری

اختیار در سازمان به قدرت در یک پایگاه سازمانی گفته می‌شود که در گرفتن تصمیم‌هایی که بر دیگران اثر می‌گذارد، بکار برده می‌شود. حق تصمیم‌گیری شامل اختیار برای آغاز کاری، تصویب، اجرا و کنترل انواع مختلف تصمیم‌های راهکنشی و راهبردی است. از نظر سازمان‌دهی، اختیار باید متناسب با مسئولیت باشد؛ زیرا نمی‌توان کسی را مسئول نتایج عملی دانست که اختیار کافی برای انجام آن نداشته باشد. در عمل واگذاری اختیار به لایه‌های مختلف مدیریت در بوروکراسی از عوامل مختلفی تأثیر می‌پذیرد که رویکرد مدیریت دولتی یکی از این عوامل تأثیرگذار است.

جدول ۱۲. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر اختیارات اداری

ارزش آزمون = ۳/۵				اختیارات اداری	ردیف
سطح معناداری	درجه آزادی	مقدار t	میانگین		
۰/۰۰۰	۳۲	-۵/۱۵	۲/۴۲	اختیارات اداری محدود	۱
۰/۰۰۵	۳۲	-۳/۰۱	۲/۹۰	آزادی عمل گسترده مدیران	۲
۰/۰۰۰	۳۲	۱۱/۲۶	۴/۶۶	اختیارات اداری پاسخگو یانه	۳
۰/۹۵۱	۳۲	-۰/۰۶	۳/۴۸	اختیارات اداری مشروعه	۴

جدول فوق نشانگر آن است که اختیارات اداری پاسخگو یانه در سطح معناداری ۰/۰۵ قابل تعمیم به جامعه است؛ بنابراین، در تدوین الگوی مدیریت دولتی همسو با حکمرانی عمومی باید این ویژگی در نظر گرفته شود.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر ساختار اداری

ساختار اداری سیستمی از روابط حاکم بر فعالیت‌های نقش آفرینان در نظام اداری است؛ به عبارت دیگر، ساختار اداری اجزا و عواملی هستند که با یکدیگر در ارتباط بوده و مجموعه آن‌ها برای تحقق اهداف اداری ضروری است.

جدول ۱۳. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر ساختار اداری

ارزش آزمون = ۳/۵				ساختار اداری	ردیف
سطح معناداری	درجه آزادی	مقدار t	میانگین		
۰/۰۰۰	۳۲	-۷/۰۲	۲/۳۶	ساختارهای بوروکراتیک	۱
۰/۵۴۳	۳۲	۰/۶۱	۳/۵۷	ساختارهای غیرمتمرکز	۲
۰/۲۸۶	۳۰	۱/۰۸	۳/۶۷	ساختارهای شبکه‌ای	۳
۰/۰۵۰	۳۰	۱/۹۵	۳/۸۷	ساختارهای شبکه‌ای و مسطح	۴

با توجه به سطح معناداری مشاهده شده در جدول فوق می توان گفت که از نظر خبرگان مدیریت دولتی، ساختارهای شبکه‌ای و سطح سازوکارهای مناسبی برای پیاده‌سازی حکمرانی عمومی محسوب می‌شوند. ساختار شبکه‌ای سیستمی است که فعالیت‌های اصلی و عمده اداری از طریق عقد قرارداد با شرکت‌ها و سازمان‌های دیگر انجام می‌شود و حوزه مرکزی دستگاه‌های اجرایی بیشتر درگیر ارتباطات، هماهنگی، انتشارات، روابط رسمی و غیررسمی، جلسات و ... هستند. این نوع ساختار که گامی فراسوی ماتریس به شمار می‌رود، با توجه به گسترش تکنولوژی‌های اطلاعات و ارتباطی در امر سازمان‌دهی با استقبال زیادی مواجه شده است (Nath, 1990). ساختار مسطح نیز با ایجاد سازگاری بین اقتدار سلسله مراتبی و مشارکت در پی تلفیق منافع حاصل از دو سیستم اقتدارگرا و مشارکت‌گراست (Hardy & Clegg, 1996).

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر انگیزش افراد

انگیزش عبارت است از میل به کوشش فراوان برای تأمین یک هدف به گونه‌ای که این تلاش در جهت ارضای برخی از نیازهای فردی سوق داده شود. برای ایجاد انگیزش در افراد نظریه‌ها و رویکردهای مختلفی مطرح شده است که هر یک از آن‌ها بر عامل یا عوامل خاصی در ایجاد انگیزه تأکید دارند (Robbins, 1997).

جدول ۱۴. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر انگیزش

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	سازوکار ایجاد انگیزه در افراد	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	انگیزش مبتنی بر حقوق و مزایا	۳/۳۰	-۱/۱۵	۳۲	۰/۲۵۹
۲	انگیزش مبتنی بر فضای کارآفرینی	۳/۹۳	۲/۷۰	۳۲	۰/۰۱۱
۳	انگیزش مبتنی بر خدمت‌گزاری به جامعه	۳/۹۰	۲/۹۲	۳۲	۰/۰۰۶
۴	انگیزش مبتنی بر عمل به تکلیف	۳/۳۰	-۰/۸۷	۳۲	۰/۳۸۶

جدول فوق‌گویی آن است که در فاصله اطمینان ۹۵٪ انگیزش مبتنی بر کارآفرینی و خدمت‌گزاری به جامعه به‌عنوان دو روش عمده در ایجاد انگیزه در کارکنان قابل‌تعمیم به جامعه است؛ بنابراین، به اعتقاد خبرگان مدیریت دولتی در فرایند گذر از وضع موجود و حرکت به سوی حکمرانی عمومی، دو شیوه پیش‌گفته برای ایجاد انگیزه در افراد از اثربخشی بیشتری برخوردار هستند.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر نقش کلیدی مدیران

مینتزبرگ^۱ (۱۹۷۵) شیوه معمول طبقه‌بندی وظایف مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، به‌کارگماری، رهبری و نظرات) را بنام "سنت کهنه" می‌خواند. او در عوض مدیریت را برحسب ایفای نقش‌های سه‌گانه تصمیم‌گیری، اطلاعاتی و ارتباطی تعریف می‌کند که هر یک از آن‌ها دارای نقش‌های فرعی خاص خود است. کار مینتزبرگ توسط اندیشمندان دیگر گسترش پیدا کرده است. به‌عنوان مثال، دوبرین^۲ (۱۹۹۰) نقش‌های ۱۷ گانه مدیریت را برحسب وظایف اصلی مدیران ترکیب کرده است. در خصوص نقش کلیدی مدیران بخصوص در حوزه مدیریت دولتی توافق چندانی وجود ندارد و هریک از دیدمان‌های مدیریت دولتی بر جنبه خاصی از نقش‌های مدیران دولتی تأکید دارند.

جدول ۱۵. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر تعریف نقش مدیران

۳/۵=ارزش آزمون					
ردیف	تعریف نقش کلیدی مدیران	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	رعایت قوانین و رویه‌ها	۳/۰۹	-۱/۷۳	۳۲	۰/۰۹۲
۲	برآورده سازی اهداف	۳/۷۵	۱/۵۸	۳۲	۰/۱۲۴
۳	راهبری شبکه‌ها	۴/۱۲	۵/۱۲	۳۲	۰/۰۰۰
۴	یکپارچه‌سازی شبکه‌ها	۴/۱۵	۴/۷۰	۳۲	۰/۰۰۰

1 Mintzberg

2 Dubrin

همان طور که در جدول فوق دیده می‌شود، راهبری و یکپارچه‌سازی شبکه‌های ارائه خدمات به شهروندان در سطح معنادار ۰/۰۵ قابل تعمیم به جامعه است؛ بنابراین، می‌توان گفت از دید خبرگان مدیریت دولتی، ضروری است در مسیر تحقق حکمرانی عمومی، راهبری و یکپارچه‌سازی شبکه‌های خدمات‌رسانی به‌عنوان نقش کلیدی مدیران دولتی تعریف شود.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر ارائه خدمات دولتی

دولت‌ها برای اعمال تغییر مناسب در سازمان‌های بخش دولتی ناگزیرند، خط‌مشی‌هایی را وضع کنند که ممکن است ناظر بر تغییرات بنیادی یا اصلاحی و یا هردوی آن‌ها در سازمان‌ها باشد. این خط‌مشی‌ها را می‌توان تحت عناوینی چون کوچک‌سازی، اندازه‌سازی، خصوصی‌سازی، بازآفرینی دولت و برون‌سپاری نام‌گذاری کرد که هر یک به‌نوبه خود معرف نوعی جهت‌گیری در ارائه خدمات دولتی محسوب می‌شود (ره‌نورد، ۱۳۸۵).

جدول ۱۶. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر ارائه خدمات دولتی

ارزش آزمون = ۳/۵					
ردیف	رویکرد ارائه خدمات دولتی	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	انحصار در ارائه خدمات دولتی	۲/۰۹	-۵/۱۶	۳۲	۰/۰۰۰
۲	برون‌سپاری در ارائه خدمات دولتی	۳/۷۸	۱/۷۸	۳۲	۰/۰۸۴
۳	شبکه‌گرایی در ارائه خدمات دولتی	۴/۱۲	۵/۹۴	۳۲	۰/۰۰۰
۴	شبکه‌گرایی فراگیر در ارائه خدمات دولتی	۴/۴۸	۱۰/۰۰	۳۲	۰/۰۰۰

مطابق جدول فوق، رویکردهای شبکه‌گرایی در ارائه خدمات دولتی به‌صورت گسترده یا محدود، قابلیت تعمیم به جامعه را داشته و پاسخ‌دهندگان برای نیل به حکمرانی عمومی آن‌ها را مورد تأکید قرار داده‌اند.

مقایسه دیدمان‌های مدیریتی از نظر هم‌ترازی باهدف کلیدی

بی‌شک، طراحی و استقرار هر الگوی مدیریت دولتی ناظر بر تحقق اهداف خاصی است. این اهداف را می‌توان به صورت سلسله‌مراتبی و یا برحسب اهمیت طبقه‌بندی کرد. به سخن دیگر، این ادعا دور از ذهن نیست که بین هدف و الگوی مدیریتی به‌عنوان ابزار پیاده‌سازی آن هم‌ترازی لازم وجود داشته باشد. به سخن دیگر، متناسب با اهداف تعیین شده باید الگوی مدیریتی مناسبی را انتخاب کرد که از توانمندی لازم برای پیاده‌سازی آن برخوردار باشد.

جدول ۱۷. مقایسه دیدمان‌های مدیریت دولتی از نظر هم‌ترازی باهدف کلیدی

ارزش آزمون = ۳/۵					
ردیف	هدف کلیدی	میانگین	مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری
۱	اجرای خط‌مشی‌های سیاسی	۳/۲۸	-۰/۹۵	۳۱	۰/۳۴۹
۲	تأمین خواسته‌های مشتریان	۳/۸۱	۲/۵۱	۳۲	۰/۰۱۷
۳	نیل به ارزش‌های همگانی	۴/۳۹	۸/۴۲	۳۲	۰/۰۰۰
۴	نیل به تعالی پایدار جامعه	۴/۵۴	۹/۰۲	۳۲	۰/۰۰۰

جدول فوق نشان می‌دهد که اهداف سه‌گانه تأمین خواسته‌های مشتریان، نیل به ارزش‌های همگانی و نیل به تعالی پایدار جامعه در فاصله اطمینان ۹۵٪ قابل‌تعمیم به جامعه هستند. به سخن دیگر، از دیدگاه خبرگان مدیریتی دولتی الگوی مدیریت دولتی باید از چنان قابلیت‌برخوردار باشد که بتواند در نقش ابزاری برای نیل به اهداف سه‌گانه پیش‌گفته ظاهر شود.

بحث و نتیجه‌گیری

حکمرانی سرآمد و اصلاحات اداری اکنون بخشی جدایی‌ناپذیر از مباحث توسعه را تشکیل می‌دهند. امروزه، اصلاح اداری نه یک گزینه بلکه یک ضرورت راهبردی است. همان‌طور که در برنامه توسعه سازمان ملل آمده است، دولت‌ها برای واکنش به انتظارات شهروندان ناچار هستند ظرفیت اداری خود را همسو با نیازها و خواسته‌های مردم ارتقا

دهند (UNDP, 2015). حکمرانی عمومی مفهومی است که با چنین جهت‌گیری تدوین شده است. یکی از شاخه‌های حکمرانی عمومی ناظر بر حکمرانی اداری است که بر کاربرد و واکنش مدیریت دولتی بر پیچیدگی‌های دولت‌های امروزی متمرکز شده است (Osborne, 2006)؛ به عبارت دیگر، اقدامات عام در اجرای خط‌مشی‌های عمومی و ارائه خدمات عمومی باید در راستای افکار عمومی و با رویکرد جمع‌گرایی صورت گیرد.

تحلیل برنامه‌های تحول اداری در ایران نشان می‌دهد که این برنامه‌ها عمدتاً بر مبنای دیدمان مدیریت دولتی نوین و حکمرانی بازارگون تدوین و به اجرا گذاشته شده‌اند. به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری، تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد همسویی بین سیاست‌های کلی ابلاغی و برنامه‌های تحول اداری صورت نگرفته است. باید در نظر داشت که ابتدای سیاست‌های کلی ابلاغی بر حکمرانی عمومی و مدیریت ارزش‌های همگانی، برنامه‌های تحول اداری متفاوتی را می‌طلبد؛ بنابراین، ضروری است در برنامه‌های اصلاح اداری با چنین رویکردی تجدیدنظر شود.

تأمین خدمات عمومی و ارزش‌آفرینی برای شهروندان سه حالت حکمرانی را در جهان پشت سر گذاشته است: (۱) بوروکراسی دولتی؛ (۲) بازارگون؛ (۳) شبکه‌ای. اگرچه حکمرانی عمومی نوین (NPG) عناصر تمامی حالت‌ها را جمع کرده و حکمرانی شبکه‌ای نمود پیدا کرده است، اما صعوبت پیونددهی بخش‌های سه‌گانه دولتی، خصوصی و سوم در طراحی، تدارک و ارائه کالاها و خدمات در جوامع معاصر از چالش‌های پیش روی دولت‌هاست. برای همسویی با مطالبه‌گری جامعه، نظام اداری ایران در حال گذر از حکمرانی سلسله‌مراتبی به حکمرانی عمومی است. طبیعی است که در مرحله گذر، دیدگاه‌های متفاوت حکمرانی، در انتخاب برنامه‌های اصلاح اداری منعکس شده و طرفداران حکمرانی سلسله‌مراتبی در نقش بازدارنده ظاهر شوند.

بررسی مطلوبیت هریک از ویژگی‌های دیدمان‌های چهارگانه مدیریتی دولتی نشان داد که از نظر خبرگان مدیریت دولتی برای نیل به حکمرانی عمومی نمی‌توان به یک الگوی خاصی بسنده کرد. به سخن دیگر، تحقق حکمرانی عمومی در گرو انتخاب الگوی تلفیقی است که با در نظر گرفتن یافته‌های این پژوهش این الگوی تلفیقی به شرح نمودار

زیر قابل تبیین است. در مجموع می‌توان گفت، پایه اساسی مدل تلفیقی را مدیریت ارزش‌های متعالی شکل می‌دهد، اما از ویژگی‌های الگوی مدیریت ارزش‌های متعالی و مدیریت دولتی نوین برای ترمیم و بهسازی آن بهره گرفته شده است.

همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود الگوی احصاء شده هم بر پایه نظری دموکراسی از الگوی مدیریت ارزش‌های همگانی و هم بر پایه نظری اخلاقی از الگوی مدیریت ارزش‌های متعالی استوار است. شاید این دیدگاه را بتوان با مفهوم مردم‌سالاری دینی که توسط مقام رهبری و دیگر دولتمردان بارها مطرح شده است، مترادف دانست. به‌رحال، در این پژوهش از نظر خبرگان مدیریت دولتی پایه نظری تلفیقی اخلاقی-دموکراسی برای تحقق حکمرانی عمومی مورد تأکید قرار گرفته است.

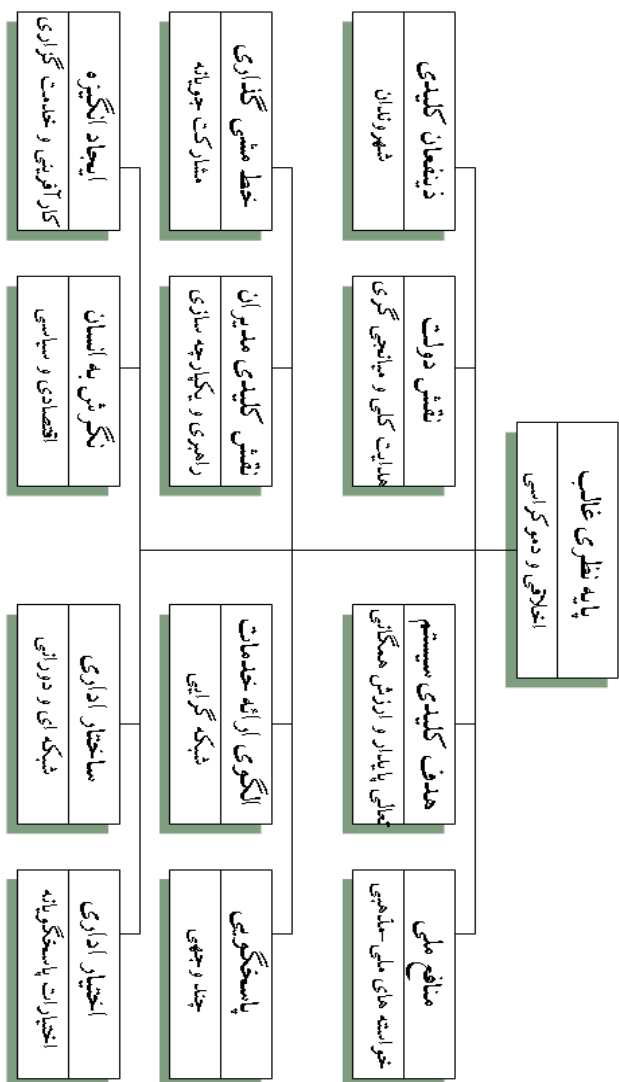
از نظر تعریف منافع ملی، نظر خبرگان پاسخ‌دهنده بر تأمین خواسته‌های ملی-مذهبی استوار است. به سخن دیگر، مدیریت دولتی باید به گونه‌ای عمل نماید که هم بتوان به خواسته‌هایی که منشأ دینی دارند و هم خواسته‌هایی که منشأ ملی دارند در طول زمان دست یافت و نباید منافع ملی صرفاً به‌عنوان ابزار سیاسی برای توجیه موضع سیاستمداران تبدیل شود. شاید بتوان این مفهوم را به‌عنوان یکی از ویژگی‌های الگوی ایرانی-اسلامی مطرح کرد که پدیدآورندگان آن تاکنون تعریف روشنی از آن ارائه نکرده‌اند.

مطابق الگوی احصاء شده، هدف کلیدی سیستم مدیریت دولتی باید ناظر بر تعالی پایدار و تأمین ارزش‌های همگانی باشد. در ضمن، با گسترش خصوصی‌سازی و برون‌سپاری، نقش کلیدی دولت باید به‌سوی هدایت کلی و میانجی‌گری بخش‌های خصوصی و غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی چرخش نماید. ذینفعان کلیدی در الگوی پیشنهادی مدیریت دولتی، در قالب "شهروندان" تعریف شده است. شهروند^۱ عبارت است از حالت شناخته شدن فردی به‌عنوان عضو دولت-ملت^۲ یا دیگر اجتماع سیاسی و برخوردار از حقوق شهروندی و انجام وظایف مورد انتظار (Balibar, 2004).

1 Citizenship

2 Nation-state

نمودار ۴. مدل تلفیقی مدیریت دولتی همسو با حکمرانی عمومی



امروزه، چالش‌های پیشروی شهروندان از جهانی‌شدن و فرسایش تدریجی حق حکمرانی ملی ناشی می‌شود. یک فرد می‌تواند به‌عنوان عضوی از شهر، ملت، قاره و در کل نوع بشر شناخته شود. به سخن دیگر، شهروند ترا ملی^۱ در حال ظهور است، اما نهادهای چنین شهروندی ضعیف هستند. به‌علاوه، شهروند بودن برجستگی خود را از دست می‌دهد زیرا گزینه‌های فناورانه از طرق دیگری غیر از دولت در دسترس افراد قرار می‌گیرند. مشکل پیش روی شهروندان، دانش فنی موردنیاز برای بحث آگاهانه است. تخصص‌گرایی فنی مشارکت شهروندان را محدودتر می‌کند (Laird, 1990).

پاسخگویی در مدیریت ناظر بر قبول مسئولیت و جوابگویی برای یک عمل یا تصمیم در سطح سازمان یا حکومت است، اما پاسخگویی گونه‌های مختلفی دارد که از پاسخگویی سیاسی گرفته تا پاسخگویی اجتماعی در نوسان است. مطابق الگوی احصاء شده، از نظر خبرگان مدیریت دولتی، پاسخگویی مدیران دولتی باید با رویکرد چندوجهی و به تعبیر دیگر ۳۶۰ درجه‌ای دنبال شود؛ به عبارت دیگر، مدیران دولتی نه تنها باید در مقابل سیاستمداران، بلکه باید در برابر مشتریان و دیگر ذینفعان کلیدی پاسخگو باشند. مطابق مدل تلفیقی، ارائه خدمات به صورت شبکه‌ای از نهادهای دولتی، بخش خصوصی و بخش سوم مناسب‌ترین الگوی ارائه خدمات به شهروندان است. بی‌شک، ارائه خدمات به صورت انحصاری توسط دولت نه تنها اثربخشی خود را از دست داده است، بلکه جهت‌گیری رقابتی دولت ایجاد می‌کند که حاکمیت از تمام ظرفیت‌های بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی در قالب یک شبکه فراگیر برای ارائه خدمات استفاده کند. در چنین ساختار شبکه‌ای، نقش کلیدی مدیران هدایت و یکپارچه‌سازی شبکه است. ماهیت چنین شراکتی مستلزم خط‌مشی‌گذاری مشارکت‌جویان در سطوح ملی و منطقه‌ای است.

مطابق مدل تلفیقی، در فضای شراکتی دولت با بخش‌های غیردولتی ضروری است که ساختارهای شبکه‌ای و مسطح در درون بخش دولتی به صورت جدی به کار گرفته شوند تا بتوان مزایای ساختارهای اقتدارگرا و مشارکت‌گرا را باهم تلفیق کرد. در ضمن، اختیارات اداری مدیران در سطوح و لایه‌های مختلف باید پاسخگویانه باشد تا مدیران

1 Transnational citizenship

نه تنها در قبال اقدامات یا تصمیم‌گیری‌های خود به ذینفعان پاسخگو باشند، بلکه در خصوص عدم تصمیم‌گیری و عدم اقدام به موقع نیز ملزم به جوابگویی باشند. مدل تلفیقی مدیریت دولتی، برای گذر از وضع موجود و حرکت تدریجی به سوی حکمرانی عمومی بر نگرش "انسان اقتصادی-سیاسی" در مدیریت منابع انسانی تأکید داشته و انگیزش مبتنی بر کارآفرینی و خدمت‌گزاری به مردم را مورد تأکید قرار می‌دهد. کارکنان دولتی از یک سو باید خود را خدمت‌گزار مردم بدانند و از سوی دیگر نیازهای اولیه آنان در سطح قابل قبولی ارضا شود تا فرصت بروز خلاقیت و به تبع آن نوآوری در آنان شکوفا شود.

منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Farajollah Rahnavard  <https://orcid.org/0000-0001-9961-5037>

منابع

۱. رهنورد، فرج اله (۱۳۸۰). تبیین مشارکت در پرتو نظریه افراد ذی‌حق، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، ۱۵(۱)، ۱-۷.
۲. رهنورد، فرج اله (۱۳۸۵). اندازه‌سازی بخش دولتی: راهبرد برون‌سپاری، فصلنامه تحول‌داری، ۱۰(۵۲)، ۴۹-۶۸.
۳. رهنورد، فرج اله (۱۳۸۸). حقیقت و افسانه در مدل حاکمیت خوب، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، ۲۲(۳ و ۴)، ۴۶-۶۷.
۴. هدی، فرل. (۱۳۹۱). اداره امور عمومی تطبیقی، ترجمه سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده. تهران: اندیشه‌های گوه‌ر بار.
۵. مته کایر، آنه (۱۳۸۶). حاکمیت (مفاهیم کلیدی)، ترجمه ابراهیم گلشن و علی آدوسی، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
6. Balibar, Etienne. (2004). *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton, NJ: Princeton University Press
7. Christine, B., & John, T. (1998). *Governing in the information age. New technology in the human services*, 54.

8. Benz, A., & Papadopoulos, Y. (2006). *Governance and democracy*. London: Routledge.
9. Bouckaert, G., Van Reeth, W., Auwers, T., & Verhoest, K. (1997). *Handboek doelmatigheidsanalyse & prestaties begroten*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
10. Bovaird, T., Löffler, E., & Loeffler, E. (Eds.). (2009). *Public management and governance* (Vol. 3). London: Routledge.
11. Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences*, 69(3), 313-328.
12. Bovaird, T., Löffler, E., & Loeffler, E. (Eds.). (2009). *Public management and governance* (Vol. 3). London: Routledge.
13. Brinkerhoff, D. W. (2007). Capacity development in fragile states. *International Public Management with Research Triangle Institute (RTI International), Mimeo*.
14. Caiden, G. (1968). Administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 34(4), 347-354.
15. Capano, G. (2021). Models of administrative reform. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
16. CIPFA (2013). International Framework: Good Governance in the Public Sector, available at <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>.
17. Cohen, N. (2022). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. *Public Policy and Administration*, 09520767221076059.
18. Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007). *The new public service: serving, not steering*, New York: M.E. Sharpe.
19. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2004). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
20. Dubrin, A. J., (1990). *Essential of Management*, Ohio: South-Western Publishing Co.
21. Dearlove, J. (1980). [Review of *Can Government Go Bankrupt?; The Politics of Economic Decline. Economic Management and Political Behaviour in Britain Since 1964*, by R. Rose, G. Peters, & J. E. Alt]. *The Economic Journal*, 90(358), 409-411. <https://doi.org/10.2307/2231810>

22. Dong, L. (2015). *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*, New York: Palgrave MacMillan
23. Michigan State University. Asian Studies Center, & Friedman, H. J. (1966). *Five Articles on Development Administration in Pakistan*, Asian Studies Center, Michigan State University.
24. Gant, G. F. (1979). *Development administration: Concepts, goals, methods*. University of Wisconsin Press.
25. Gianakis, J. A. (2001). Changes and Administrative Reforms in Local Government Budgeting. In *Handbook of Public Management Practice and Reform* (pp. 139-158). Routledge.
26. Golembiewski, Robert T. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline: Perspectives on Past and Present*. New York: Marcel Dekker Inc.
27. Hardy, C., & Clegg, S. R. (1996). Some dare call it power. *Handbook of organization studies (new, completely revised second edition)*, 754-775.
28. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
29. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford university press.
30. Hughes, O.E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*, N.Y.: Macmillan Press.
31. Horton, S., Hondeghem, A., & Farnham, D. (Eds.). (2002). *Competency management in the public sector: European variations on a theme* (Vol. 19). IOS Press.
32. Ilyin, M., Khavenson, T., Meleshkina, E., Stukal, D., & Zharikova, E. (2012). Factors of post-socialist stateness. *Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP*, 3.
33. Kaboolian, L. (1998). The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
34. Laird, F. N. (1990). Technocracy revisited: Knowledge, power and the crisis in energy decision making. *Industrial Crisis Quarterly*, 4(1), 49-61.
35. Mao S. (2006). The Summary of the Famous Works on Western Public Administration. Nanchang: Jiangxi People's Publishing House, in Dong, L. (2015). *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*, New York: Palgrave MacMillan

- 36.MISA (2018). *Public Administration Reform Strategy 2018-2022*, Republic of Macedonia, Ministry of Information Society and Administration.
- 37.Mintzberg, H. (1975). The manager's job: Folklore and fact. *Harvard business review*, 53(4).
- 38.Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- 39.Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1), 183-204.
- 40.Nath, R. (Ed.). (1990). *Comparative management: A regional view* (Vol. 3). Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company.
- 41.Noja, G. G., Cristea, M., Sirghi, N., Hategan, C. D., & D'Anselmi, P. (2019). Promoting good public governance and environmental support for sustainable economic development. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(24), 3-21.
- 42.Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- 43.Ostrom, V. (1999). *The intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press.
- 44.Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.
- 45.Robbins, S.P. (1997). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies & Applications*, NJ: Prentice-Hall.
- 46.Rose, R., & Peters, B.G., (1978), *Can Government Go Bankrupt?*, N.Y.: Basic books.
- 47.Scott, J. (2000). *Social Network Analysis: a handbook*, London: SAGE Publications Ltd
- 48.Tan G. (2008). *Schools of Thoughts of Public Administration in the West*, Beijing: Peking University Press.
- 49.Virtanen, T. (1996). The competencies of new public managers. *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, 53-75.
- 50.UNDP (2015). Public Administration Reform: Practice Note, United nations Development Programme, Working Group on public administration, available on <https://www.undp.org>

References [In Persian]

1. Heady, F. (2012). *Public administration: A comparative perspective*, Ttranslated by: S.M.Alvani, G.Memarzadeh, Tehran: Andishehayeh Goharbar Pub.
2. Mete Kair, A. (2007). *Governance (key concepts)*, Ttranslated by: Ebrahim Golshan, Ali Adosi, Tehran: Institute for Management and Planning studies.
3. Rahnavard, F.(2001). Explanation of participation from the sight of stakeholders theory, *Journal of Management and Development Process*, 15(1), 1-7.
4. Rahnavard, F.(2006). Public sector rightsizing: Outsourcing Strategy, *Journal of Tahavol-e-Edari*, 10(52), 49-68.
5. Rahnavard, F.(2009). Fact and Fiction in the good governance, *Journal of Management and Development Process*, 22(3&4), 46-67

استناد به این مقاله: رهنورد، فرج‌اله. (۱۴۰۲). اصلاح اداری مبتنی بر حکمرانی عمومی. مطالعات مدیریت خدمات

عمومی. (۱)، ۵۳-۹۲. Doi: 10.22054/spsa.2023.71237.1008



Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.