

روندهای عمومی تأثیر گذار بر حوزه مدیریت دولتی*

دکتر اسفندیار سعادت^۱

مصطفی علی میری^۲

چکیده

این مقاله تعدادی از روندهایی را که در طی دو دهه گذشته بر حوزه مدیریت عمومی تأثیرگذار بوده است مورد بررسی قرار می‌دهد. مفاهیم این روندها برای مدیریت سازمان‌های عمومی و روابط بین شهروندان و مقامات دولتی مورد توجه هستند. همچنین مهارت و توانایی‌های نوینی را که مورد نیاز کارگزاران بخش عمومی در آینده است آشکار می‌سازد و مفهوم جدیدی را از رهبری که متفاوت با رهبری سنتی است مطرح می‌نماید.

واژه‌های کلیدی

نابهنجاری درک معنای تاریخی - رهبری مشترک - رهبری توانبخش - رویکرد

درون به برون - رویکرد وارونه

*. این نوشتار مستخرج از پایان‌نامه دوره دکتری آقای مصطفی علی میری است که با راهنمایی آقای دکتر

اسفندیار سعادت به رشته تحریر درآمده است. دریافت ۸۲/۷/۵ پذیرش ۸۲/۲/۲

۱. استاد دانشگاه تهران - دانشکده مدیریت

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور

مقدمه

این مقاله بعضی از شرایط و روندهایی که مدیران عمومی بر پایه آنها در آینده عمل خواهند نمود و برخی از حوزه‌های دانش، مهارت و رویکردهایی که نیاز به برخورداری از آنها وجود دارد و همچنین تعدادی از راه‌هایی که مدیران عمومی ممکن است برای رسیدن به آن در آینده طی کنند، مورد کند و کاو قرار می‌دهد. در این مقاله پنج روند یا چالشی که احتمالاً مدیران عمومی عالی در آینده نه چندان دور فراروی خود خواهند داشت، چالش‌هایی که تمام بخش‌های جامعه را متأثر می‌سازند و برای آنانی که درگیر خدمات عمومی هستند و اهمیت فوق‌العاده‌ای دارند، ارائه می‌گردد. آنگاه دو رهنمون مهم که مدیریت عمومی احتمالاً فرا راه خود قرار خواهد داد، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در آغاز جا دارد بعضی از روندهایی که ممکن است بر حوزه مدیریت عمومی در طول دهه‌هایی که پیش رو قرار دارند تأثیر گذار باشند (دنهارت و گری^۱، ۱۹۹۸، ص ۲۳۵-۲۲۷)، مورد بررسی قرار گیرند. مهم‌ترین این روندها به شرح زیر است:

۱) تحقیقات گسترده در زمینه دانش جدید و نوآوری‌های فناورانه، به ویژه در زمینه‌هایی مانند دانش اطلاعات، ژنتیک، مواد، ابزارسازی، خودکار کردن سیستم اداری و فضا. این روند آن چنان آشکار است که ممکن است در آغاز پیش پا افتاده و تکراری به نظر برسد. (دراکر^۲، ۱۹۹۷، ص ۱۷۱ - ۱۵۹)

۲) تغییر الگوهای نهادی که از پدیدار شدن اقتصاد فراصنعتی و ساختارهای حکومتی براساس دانش، اطلاعات و خدمات دهی حاصل شده است. دانش و اطلاعاتی که بدون تردید در آینده، حتی بیش از امروز، حاکمیت خواهند داشت.

۳) انسجام عمومی و جهانی سازی فزاینده کار، سیاست، فرهنگ و مسائل محیطی. امروزه جهانی‌سازی جامعه امری کاملاً آشکار است. (ایوانز^۳، ۱۹۹۷، ص ۸۷ - ۶۲)

1. Denhardt & Gray

2. Drucher

3. Evans

۴) تغییرات جمعیت شناختی و اجتماعی - فرهنگی که به سوی تنوع و تضادهای نهفته بسیار زیاد در حال پیشرفت است (مهاجرت‌های منطقه ای ، کشوری و جهانی)
 ۵) اعتماد رو به زوال در نهادهایی که به صورت سنتی ساختار یافته‌اند.
 این فروپاشی اعتماد در نهادهایی همانند نهادهای اجتماعی ، حکومتی ، تجاری ، رسانه‌های گروهی ، و یا حتی مذهبی کاملاً مشهود است. این روندهای در حال پیدایش، سلسله مراتب مدیریت عمومی را دچار تحول کرده است، یعنی دو رویکرد (درون به برون)^۱ و (وارونه)^۲ را به عنوان دو رهنمود فراروی سلسله مراتب سنتی (بالا به پایین) قرار داده است. (گور^۳، ۱۹۹۵، ص ۷۵ - ۷۲)

امروزه مدیریت عمومی از تمرکز در درون سازمان که توجه اصلی‌اش بر وظایف رسمی و سنتی مانند هدایت، رهبری، کنترل و امثال آن بود، به توجه بر برون به ویژه شهروندان و شهروندی رهنمود است. (کلیولند^۴، ۱۹۸۵، ص ۱۳۹ - ۱۲۱)

این جهت‌گیری ضرورتاً چرخشی از رویکرد سلسله مراتب «بالا به پایین» به نگرش «پایین به بالا» نبوده، بلکه به سیستمی از رهبری مشترک گرایش یافته است.

رویکرد درون به برون

در گذشته مدیریت عمومی به طور گسترده توجه به درون نظام اداری داشته. اما اکنون ضرورت توجه به برون در این نظام به ویژه شهروندان و شهروندی بیش از پیش اهمیت یافته است (آسبورن^۵، ۱۹۹۲، ص ۶۲ - ۵۶)

در حال حاضر توجه به شهروند یک گذار دو سویه بین دولت و شهروندان را ایجاد نموده، که از یک سو مردمی که نقش شهروند را دارند باید مسئولیت‌های فردی را برای آنچه که در همسایگی یا اجتماعشان رخ می‌دهد، را بپذیرند و از طرف دیگر (تا حدی که

-
1. Inside-Out
 2. Upside - Down
 - 3 . Gore
 4. Cleveland
 - 5 .Osborne

مردم تمایل به پذیرفتن نقش شهروندی را دارند)، افرادی که در دولت اشتغال دارند باید تمایل به گوش کردن و اولویت دادن به نیازها و ارزش‌های شهروندان را داشته باشند. آرمان «اول شهروندان»^۱ با تمایز بین مفهوم مشتریان و شهروندان آغاز می‌شود (چاپین و دنهارت^۲، ۱۹۹۵، ص ۲۱۷ - ۲۱۰).

هنگامی که مردم نقش مشتری را ایفا می‌کنند تمایل به دربرگیری یک رویکرد دارند، یا اساساً مشتریان تمرکز بر خواسته‌ها، تمایلات و آرزوهای محدود و کوتاه مدت خود دارند و اینکه چگونه می‌توانند خیلی شتابزده رضایتمند شوند. اما زمانی که نقش شهروند را ایفا می‌کنند، رویکرد دیگری را در پیش رو دارند. شهروندان در این حالت تمرکز بر خیر و مصلحت عمومی و پیامدهای دراز مدت آن نسبت به جامعه دارند.

اندیشه «اول شهروندان» برای تشویق هرچه بیشتر مردم قوت گرفته تا مسئولیت‌های شهروندی خود را بشناسند و نسبت به انجام آنها پایبند باشند، همانگونه که برای دولت اندیشه «اول شهروندان» ایجاد شده تا مخصوصاً نسبت به نظر، صدا و افکار یکپارچه عمومی نه تنها از طریق انتخابات، بلکه از طریق تمام جنبه‌های طراحی و به کارگیری سیاست عمومی حساس باشد (فرد ریکسون^۳، ۱۹۹۶، ص ۳۹ - ۲۸).

علیرغم اهمیت آشکار کیفیت رو به بهبود خدمات دهی بخش عمومی، با توجه به این نکته که خواسته‌ها و تمایلات مشتریان گوناگون با هم در تضاد است، آن دیدی از مردم که دولت را در جایگاه با اهمیت نخست قرار داده از اعتبار خواهد انداخت، زیرا دولت نقش یک دولت پاسخگو را به خواسته‌های گوناگون و متضاد نخواهد داشت و مشتریان دولت نیز خدمات‌دهی دولت را نمی‌پسندند (برای مثال جرایم دولتی که یک نوع خدمات است، مورد پذیرش مردم نیست).

-
1. Citizen First
 2. Chapin & Denhardt ,
 3. Fredrikson

در دیدگاه نوین، نقش شهروندان قابل مقایسه با نقش آنان به عنوان مشتری نیست. اما تمرکز بر دوباره‌سازی رابطه دولت و شهروندان موجب می‌شود تا به قلب منافع و علایق عمومی نزدیک شود.

یکی از دلایل مهمی که مردم به دولت اطمینان ندارند تنها این نیست که دولت را بدون اثر می‌دانند بلکه پاسخگو نبودن دولت به خصوص در ارتباط با اخلاقیات و صداقت است. مدیران و کارگزاران دولتی تنها نباید به گفتن جملات وعده آمیز و کلماتی از قبیل «آری» و یا «نه» درباره ارائه خدمات عمومی اکتفا کنند، بلکه باید خواستار مشارکت عموم شهروندان با دولت برای تحقق خواسته‌های خود باشند.

در دنیایی که شهروندی فعال است، مقامات حکومتی نباید فقط نقش خدمات دهنده را ایفا کنند، بلکه باید نقش «جلب کننده محبت»، «میانجی‌گر» و «داوری کننده (برقرار کننده عدالت)» را عهده‌دار باشند.

این نقش جدید نمی‌تواند به مهارت‌های سنتی رهبری مانند کنترل مدیریتی تکیه کند، بلکه نیاز به مهارت‌هایی نظیر مهارت حل و فصل، مذاکره و حل تضاد دارد. (گاردنر^۱، ۱۹۹۵، ص ۳۰۳ - ۲۸۳).

نگرش وارونه (معکوس)^۲

رویکرد وارونه اشاره به این دارد که باید سازمانهای دولتی را به گونه‌ای فعال کرد که تلاششان به آزاد سازی توان همه افراد به صورت همه جانبه بینجامد که این توان به وسیله پی‌گیری، مراقبت زیاد، دلسوزی و خلاقیت به کار گرفته می‌شود. برای انجام این کار باید الگوهای سازمانی دولتی و در واقع الگوهای نحوه حکومتداری تصحیح و بازسازی شوند. برای مدیران عمومی شکل سنتی «بالا به پایین» مدیریت، دیگر کارکرد نخواهد داشت. به این شکل مدیریت هم از لحاظ درونی و هم از جنبه بیرونی به عنوان یک

1. Gardner

2. Upside – Down Approach

«بیگانه از خود» نگریسته می‌شود، به عبارت دیگر، هم مدیران از شهروندان و هم شهروندان از مدیران دولتی بیگانه هستند.

در این باره بیش از هر چیز باید به واژگان مدیریت توجه نمود. امروزه کلماتی مانند «رئیس^۱» و امثال آن از جهت تاریخی با یک حالت «ناپهنجاری و نا به هنگامی^۲» مواجه هستند. در حقیقت به کار بردن کلمه «مدیر^۳» نیز امروزه نامناسب خواهد بود. اکنون سازمان‌های دولتی باید به سوی الگوهای از کار گروهی و «رهبری مشترک^۴» سوق داده شوند. چیزی که به شدت مورد نیاز است، تفکر جدید درباره رهبری است. در گذشته رهبری با کلماتی مانند قدرت و مقام معنی پیدا می‌کرد. آنانی که به دنبال رهبری بودند تلاش برای تضمین مقام، قدرت و یا تأثیرگذاری هدف اصلی‌شان بود، سپس هدایت و کنترل زیردستان در سازمان یا جامعه را منظور نظر داشتند. زبان رهبری به صورت آمرانه بود، و تأکید بر کنترل، هدایت اعمال و یا حتی گاهی اوقات زندگی دیگران بود. اما امروزه مفهوم رهبری بر دسته‌ها و گروه‌هایی از مردم تأکید دارد که با یکدیگر کار می‌کنند و با هم رشد می‌یابند.

امروزه، رهبری نه به عنوان ویژگی یک فرد، بلکه به مثابه یک فرآیند توسعه به شمار می‌آید، وظیفه‌ای که به همراه یک گروه انجام می‌پذیرد، فعالیتی که در آن همه می‌توانند و در واقع باید درگیر شوند. این شکل نوین رهبری یک تعریف علمی را به خود اختصاص داده، تعریفی که در یک واژه گنجانده شده است. رهبری زمانی رخ می‌دهد که عمل یک عضو از گروه یا یک سازمان، دیگران را ترغیب می‌کند تا بدون پرده پوشی به طور آشکار، نیازها، خواسته‌ها و قابلیت‌های خود را که پیش از آن نهفته بوده است بشناسند تا در دستیابی به رضایت مشترک با هم همکاری کنند. رهبری «توانبخش^۵» است. این همان چیزی است که در رویکرد وارونه و در آغاز به آن اشاره شد، یعنی

-
1. Boss
 2. Anachronism
 3. Manager
 4. Shared Leadership
 5. Energizer

آزادسازی توان و نیروی همه افرادی که در موضوع، مسئله خاص و یا حتی آرمان‌های اجتماعی درگیر هستند. اینکه شخصی با خود عنوان رهبر را به همراه می‌کشد یا نه، اهمیت چندانی ندارد، بلکه فردی که به گروه یا جامعه توان ببخشد، عملاً در حال رهبری است.

ملاحظات اساسی در تفکر نوین مدیریت دولتی

ملاحظات اساسی که می‌تواند مسیر درست را در تفکر نوین مدیریت دولتی نشان دهد به شرح زیر است: (پوتنام^۱، ۱۹۹۵، ص ۷۸ - ۶۵)

۱- مدیران عمومی باید به طور کامل آن دسته از تلاش‌هایی که مردم‌گرایی را هم از جنبه گسترش درگیر شدن مدنی و مشارکت و هم از نظر تأکید بر ارزش‌های مردم‌گرایانه تقویت می‌کند، مورد حمایت قرار دهند.

۲- همانگونه که شهروندی آزادمنشانه گسترش می‌یابد، مدیران عمومی باید نقش‌های جدیدی را بشناسند که از طریق آنها عموم شهروندان را مورد توجه و احترام قرار دهند.

۳- مدیران عمومی باید مسیر را طوری هدایت کنند که به سوی گسترش هرچه بیشتر شکل‌های آزادمنشانه سازمان و مدیریت منتهی شود. اندیشه‌هایی مانند تواناسازی، به طور گسترده توسط اندیشمندان به نام و برجسته امروز، به شدت مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان یک عمل مدیریتی، تواناسازی یا رهبری مشترک حرکت مدیران به سوی سازمان آزادمنشانه را توصیه نموده‌اند. بر عکس اعتقادات گذشته درباره دولت‌ها، امروزه اندیشه‌هایی مانند تواناسازی، اخلاقیات، مسئولیت‌ها و پاسخگویی‌های اجتماعی باید مورد عمل دولت‌ها و حتی مؤسسات تجاری قرار گیرد.

۴- آنانی که درگیر مطالعه و همچنین عمل به آموزش مدیریت عمومی هستند باید به این نکته توجه داشته باشند که نظریه و عمل، کنش و واکنش، دانشگاه و جامعه همه یکی هستند.

۵- در تدارک مدیریت عمومی و عمل به آن، باید به نقش شهروندی ویژه خود و همچنین نقش خدمتگزار عمومی توجه کامل داشت. شهروندان، مردمانی نیستند که آزمندانه به دنبال منافع خویش باشند، بلکه در واقع آنچه که آنان را ترغیب می‌نماید، ایجاد یک تمایز است. در حقیقت شهروندان توسط آرمانشان که داشتن آینده بهتر برای همگان است، الهام گرفته و روحیه پیدا کرده‌اند.

مهارت‌های مدیران دولتی آینده

اینکه در آینده مدیران عمومی عالی به چه توانایی‌هایی نیاز دارند، شامل موارد زیر است:

- ۱- مهارت‌های مراوده، تعامل، مذاکره، کار گروهی، حل مسئله، همکاری و تصمیم‌گیری در موقعیت‌های فرهنگی چندگانه
- ۲- مهارت‌های ارتباطاتی اعم از کتبی یا شفاهی و زبان‌های خارجی
- ۳- مهارت‌های جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و ارزیابی اطلاعات
- ۴- مهارت‌های استدلال اخلاقی، خلاق و بحرانی
- ۵- مهارت‌های اساسی روابط انسانی برای دستیابی به موفقیت، در دنیای به سرعت در حال تغییر فرهنگی
- ۶- تعهد نسبت به سلامت احساسی، روانی و فیزیکی
- ۷- توجه نسبت به گوناگونی تجربه انسانی شامل فعالیت‌های نقش خلاق
- ۸- رفتاری که بر طبق اصول اخلاقی و ارزش‌ها و منزلت‌های شهروندی از یک شهروند مسئول در اجتماع محلی، منطقه‌ای، محلی و جهانی شکل می‌گیرد.
- ۹ توانایی‌های تفکر اخلاقی، خلاق، جدی و بحرانی
- ۱۰- مهارت‌های اساسی روابط بین شخصی، بین گروهی و درون گروهی، برای دستیابی به موفقیت در دنیای پیچیده.

نتیجه گیری

در ادبیات مدیریت امروزی، دیدگاه‌های نوینی مانند دیدگاه شهروندی^۱ که مبتنی بر یک مردم‌گرایی از ارزش‌های مشترک و یافته‌های قابل درک، در طی یک فرآیند کنکاش مشورتی است، پا به عرصه گذاشته‌اند. اندیشمندان، مدیران و کارگزارانی که در پی ارتقاء چنین دیدگاه‌هایی هستند، بر تعادل و توازن بین مسئولیت‌ها و حقوق فردی تأکید دارند. در این دیدگاه بیش از هر چیز مقصود غایی سیاست باید «خیر و صلاح عمومی» باشد (بویت و کری^۲، ۱۹۹۶، ص ۱۳ - ۱۲). همچنین بر پایه این قبیل دیدگاه‌ها، مشارکت‌گرایی بعنوان یک پارادایم^۳ غالب محسوب می‌شود و مشارکت، هدف معقول سازمانها به شمار می‌آید. (ملداسکل و برادنر^۴، ۲۰۰۱، ص ۱) بر پایه چنین دیدگاه‌هایی توان و قابلیت‌های هر فرد درگیر، امکان آشکار شدن را پیدا می‌کند.

موج ستیزی ممکن نیست. فرآیند جهانی‌سازی و جهانی شدن همانند موج سهمگینی در حال در نوردیدن اقیانوس بشری است. رشد روز افزون و لجام گسیخته دانش‌های جدید، تغییرات جمعیت شناختی و پیامدهای آن، افول اعتماد نسبت به نهادهای سنتی و مانند اینها، هر یک چالشی بزرگ را فرا روی جامعه‌های کنونی، سازمان‌ها، نهادها و مدیران و کارگزارانشان قرار داده‌اند. با مشارکت‌گرایی^۵ به عنوان یک شیوه زندگی، در نظر گرفتن مشارکت به عنوان یک هدف معقول و منطقی سازمانی و همچنین رهبری مشترک توان‌بخش می‌توان به روندها و چالش‌هایی که مورد اشاره قرار گرفت، چیره شد و امواج شکننده را رام کرد.

-
1. Citizenship Apporach
 2. Boyte & Kari
 3. Dominant Paradigm
 4. Moldaschl & Brodner.
 5. Participationism

منابع و مأخذ

- 1) Boyte , Harry & Nancy Kari (1996); Bulding America , The Democratic Promise of Public Work. (Philadelphia : Temple University Press).
- 2) Chapin , Linda W. and Robert B. Denhardt (1995); Putting Citizens First ! in Orange County , Florida . National Civic Review 84 (Summer / Fall)
- 3) Cleveland , Harland (1985). The Knowledge Executive : Leadership in an Informational Society. (NewYork : Ttuman Talley Books)
- 4) Denhardt , Robert B. and Joseph E . Gray (1998); Targeting Community Development in Orange County , Florida . National Civic Review 87 (Summer / Fall)
- 5) Denhardt , Robert B. and Kevin Pregovisk (1992); Public Leadership : A Developmental Perspective . In Robert B. Denhardt and William H. Stewart (Eds.) Executive Leadership in the Public Service. (Tuscaloosa, AL : The University of Alabama Press)
- 6) Drucker , Peter F. (1997) ; The Global Economy and the Nation State . Foreign Affairs 76 (September / October)
- 7) Ellul , Jacques (1990); The Technological System. (N.Y.: Continuum.
- 8) Evans , Peter (1980) ; The Eclips of the State? : Reflections on Stateness in an Era of Globalization . World Politics 50 (October)

- 9) Fredrickson , H. George (1996); City and Community in American Life . National Civic Review . 85 (Summer / Fall)
- 10) Gradner , John W. (1995); New Leadership Agenda In Kazimierz Gozda (Ed.) Community Building : Renewing Sprit and Learning in Business . (San Francisco: New Leaders Press)
- 11) Gore , Al (1995) ; Common Sense Government : Works Better and Costs Less . (N.Y.: Random House)
- 12) Moldaschl , Manfred F. & Peter Brodner (2002).
www.tu.chemnitz.de
- 13) Osborne , David and Ted Gaebler (1992) ; Reinventing Government . (Reading , Mass : Addison Wesley)
- 14) Putnam , Robert D. (1995); Bowling Alone : America's Declining Social Capital . Journal of Democracy 6 (Jonuary)