

## نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی

عباس نرگسیان\*

مدرس دانشگاه پیام نور کرج

(تاریخ دریافت: ۸۶/۹/۸؛ تاریخ تصویب: ۸۶/۱۲/۲۰)

### چکیده

تاریخ علم، شاهد انقلاب‌های متعددی بوده که طی آن یک شیوه نوین دیدن، جایگزین شیوه قبل گردیده است؛ چیزی که توماس کوهن آن را تغییر پارادایم می‌نامد. لذا در تغییر پارادایم روشن است که وقتی پارادایم عوض می‌شود، اردک‌های جهان قبل از انقلاب دانشمند به خرگوش‌های دنیای بعد از انقلاب آن تبدیل می‌شوند. اما در مدیریت دولتی چیزی به نام پارادایم وجود ندارد؛ زیرا طبق تعریف پارادایم، دولت‌ها و جوامع مختلف در یک مقطع زمانی مشخص بر روی یک مجموعه ای از نظریات به عنوان الگوی واحد و غالب اجماع ندارند؛ چنان‌که در حال حاضر خیلی از دولت‌ها و جوامع از الگوها و رویکردهای متفاوت مدیریت دولتی برای اداره امور کشور خود بهره گرفته‌اند. بنابراین، بهتر است به جای واژه "پارادایم" از واژه "شبه پارادایم" استفاده شود.

### واژگان کلیدی:

پارادایم، شبه پارادایم، اداره امور عمومی سنتی، نهضت اداره امور عمومی نوین، چشم انداز مینووبروک.

## مقدمه

با نگاهی به تاریخ علم در می‌یابیم که توسعه علم به جای این که از طریق واقعیت‌هایی که خود را برای اندیشمندان آشکار می‌سازند (نگرش استقرا گرا) و یا به وسیله دانشمندانی که در هر آزمایش سعی در ابطال فرضیات خود دارند (نگرش ابطال گرا) و به طور مستمر و تجمعی انجام پذیرد؛ از طریق دوره‌های غیر مستمری از علوم هنجاری و تغییرات انقلابی صورت می‌گیرد. بدین معنی که در تاریخ هر رشته علمی، برای یک دوره زمانی، یک شیوه نگرش به جهان هنجار تلقی می‌گردد و در صورتی که این شیوه پاسخگوی مسائل و مشکلات نبود، با بحران مواجه شده، در نتیجه این بحران، یک انقلاب علمی رخ می‌دهد. تاریخ علم شاهد انقلاب‌های متعددی بوده که طی آن یک شیوه نوین دیدن، جایگزین شیوه قبل گردیده است؛ چیزی که توماس کوهن آن را تغییر پارادایم می‌نامد. لذا در تغییر پارادایم روشن است که وقتی پارادایم عوض می‌شود، اردک‌های جهان قبل از انقلاب دانشمند به خرگوش‌های دنیای بعد از انقلاب آن تبدیل می‌شوند (کوهن، ۱۹۶۲، ص ۳۶). بنابراین، طبق تعریف، پارادایم عبارت است از یک شیوه دیدن جهان که در یک دوره زمانی خاص مورد قبول اکثریت اعضای یک جامعه علمی است. به عبارت دیگر، پارادایم وسیع‌ترین واحد اجماع در درون یک رشته علمی است که یک جامعه علمی یا خرده جامعه علمی را از دیگری متمایز می‌سازد. در هر رشته علمی این پارادایم است که تعیین می‌کند چه باید مطالعه شود، چه سؤالاتی مطرح و چگونه به این سؤالات پاسخ داده شود.

به زعم گولمبوسکی در حوزه مدیریت دولتی، ظهور پارادایم اگر نگوییم غیر ممکن است، می‌توان گفت که هنوز به کمال نرسیده است؛ چون هیچ گونه نظریه یا نظریاتی وجود ندارند که بتوانند به طور اثربخش مطالعه سازمان دولتی را منسجم و در یک جهت قرار دهد. در بلند مدت هم ممکن است چنین چیزی غیر ممکن باشد؛ زیرا مدیریت دولتی ممکن است نوعی حوزه حرفه‌ای تصور شود، نه رشته‌ای که می‌تواند دارای یک پارادایم منحصر به فرد باشد. لذا وی پیشنهاد می‌کند که دانشمندان به جای این که وقت خود را صرف ایجاد یک پارادایم غیر ممکن کنند، باید بر ایجاد چندین رویکرد برونی یا مینی پارادایم‌ها متمرکز شوند. به این امید که نهایتاً این مطالعات نسبتاً مستقل، محوری را تعریف کنند؛ اما نکته مهمی که به نظر می‌رسد

گولمبوسکی آن را نایده گرفته است، این که یک پارادایم، یک تئوری نیست، بلکه اساسا یک رویکرد، یک مدل، یا الگویی است از فعالیت که به عنوان نمونه مورد استفاده دیگران قرار می‌گیرد (دنهارت، ۱۳۸۲، ص ۱۷۱). لذا به نظر این جانب در مدیریت دولتی ما پارادایم نداریم، چرا که از یک طرف طبق تعریف، کوهن پارادایم را به صورت یک موفقیت فوق العاده علمی تعریف می‌کند که دارای دو ویژگی اساسی است:

اول این که، یک پارادایم باید به اندازه کافی جدید و بی سابقه باشد تا بتواند فراتر از روشهای معمولی رقابت علمی، گروهی پایدار از طرفداران و پیروان را برای تلاش‌های علمی جلب کند.

دوم این که، به اندازه کافی باز باشد تا بتواند جریانی از انواع مسائل علمی جدید تعریف نشده را برای دانشمندان و محققان حوزه خود ایجاد نماید؛ که طبق این دو ویژگی رویکردها و الگوهای اداره امور عمومی از چنین ویژگی‌هایی به طور کامل برخوردار نیستند. از طرف دیگر، دولت‌ها و جوامع مختلف در یک مقطع زمانی مشخص بر روی یک مجموعه ای از نظریات به عنوان الگوی واحد و غالب اجماع ندارند، چنان که در حال حاضر خیلی از دولت‌ها و جوامع از الگوها و رویکردهای متفاوت مدیریت دولتی برای اداره امور کشور خود بهره گرفته‌اند. لذا بهتر است به جای واژه پارادایم در حوزه مدیریت دولتی از واژه شبه پارادایم<sup>۱</sup> یا الگوی اداره بهره گیریم.

ضرورت برخورد با چالش‌هایی از قبیل تغییر تکنولوژی، جهانی شدن، و رقابت بین المللی دولت‌های غربی را از ایجاد تغییرات عمده ای در بخش مدیریت دولتی ناگزیر نموده است. شبه پارادایم الگوی سنتی اداره امور عمومی که در بخش اعظم قرن بیستم یک نظریه غالب محسوب می‌شد، طی سال‌های اخیر که شاهد تغییراتی به مراتب وسیع تر از همه تغییرات این قرن بوده‌ایم؛ جای خود را به شبه پارادایم‌های جدید منشعب از نهضت اداره امور عمومی نوین داده است. در این مقاله شبه پارادایم‌ها و نظریه‌های مدیریت دولتی جدید معرفی و ارزیابی شده، با الگوی سنتی اداره امور عمومی مقایسه و مقابله می‌شوند.

### اداره امور و مدیریت

عقیده بر آن است که اداره امور، یک وظیفه محدودتر و کم دامنه تر از مدیریت است و

---

1. Quasi paradigm

در نتیجه، گذار از اداره امور عمومی به مدیریت دولتی به معنای ایجاد تغییر عمده از جنبه تئوری و عملکرد می‌باشد. دان سیر (۱۹۷۳) توانست چهارده معنی را برای اداره امور پیدا کند. آنچه مسلم است، بین دو کلمه اداره امور و مدیریت تفاوت وجود دارد. این دو کلمه از نظر معنا به یکدیگر نزدیکند؛ ولی یک کاوش مختصر در فرهنگ واژگان نشان خواهد داد که کلمات مدیریت و اداره امور با یکدیگر تفاوت بارز دارند و نقشی که مدیر ایفا می‌کند با نقش یک رییس متفاوت است. اداره امور در فرهنگ واژگان آکسفورد به معنای اداره کردن، با مفهوم اداره امور و عملیات یا هدایت و نظارت بر اجراها آمده است؛ در حالی که مدیریت عبارت است از هدایت کردن، کنترل کردن مجموعه ای از امور به وسیله اقدامات یک نفر به منظور ایجاد تغییر. در فرهنگ وبستر اداره امور همین معنا را دارد؛ ولی مدیریت مفصل تر معنا شده است. لذا از تعاریف پیش گفته چنین استنباط می‌شود که اداره امور، اساساً شامل پیروی از دستورات و ارائه خدمات است؛ در حالی که مدیریت، شامل تحقق نتایج و مسؤولیت شخص مدیر در برابر نتایج و اهداف به دست آمده می‌باشد. بنابراین، توجه ادراة امور عمومی بر فرایند، بر دستورالعمل‌ها، و قواعد متداول و مرسوم متمرکز است، حال آن‌که مدیریت دولتی فراتر از این است و به جای آنکه فقط از دستورالعمل‌ها پیروی کند، بر تحقق نتایج و قبول مسؤولیت آن‌ها تاکید دارد. با توجه به این تفاوت معنا، یک روند تصاعدی به سوی استفاده از کلمات مدیریت و مدیر در بخش مدیریت دولتی وجود داشته است (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۱۴).

#### اداره امور عمومی پیشین

اداره امور عمومی، دارای یک پیشینه طولانی است که به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. در مصر باستان، سیستم‌های اداری مشخصی برای اداره آبیاری از طغیان سالیانه رود نیل و یا بنای اهرام مصر وجود داشته است. چین در دوران سلطنت هان (۲۰۶ قبل از میلاد مسیح تا ۲۲۰ بعد از میلاد مسیح) عقاید کنفوسیوس را مبنی بر این‌که دولت باید از سوی مردان برگزیده که دارای صلاحیت و توانایی هستند، اداره شود و صرف وابستگی و همخونی نمی‌تواند ملاک قرار گیرد و هدف اصلی دولت سعادت مردم است؛ رایج گردانید. در اروپا، امپراتوری‌های متعدد مانند یونان، روم، ایتالیا، آلمان و اسپانیا و نظائر آن امپراتوری‌های اداری بودند که به وسیله قوانین و مقررات از مرکز کنترل می‌شدند. همچنین نظام‌های اداری در زمان کوروش و داریوش هخامنشی در ایران وجود داشته‌اند. در حقیقت، نظام‌های کهن اداره، شخصی بودند؛ به عبارت دیگر، به جای این‌که غیر

شخصی باشند، یعنی بر قانونی بودن و وفادار بودن به سازمان و حکومت استوار باشند؛ به فردی خاص مانند پادشاه یا وزیر وفادار بودند. اقدامات گذشته اغلب با فساد و سوء استفاده از اداره برای عواید شخصی همراه بود. از طرفی دیگر، در بخش اعظم قرن نوزدهم، سیستم تاراج اداره، با استنتاج از گفته «غنائم به طرف پیروز تعلق دارد» در ایالات متحده آمریکا متداول بود. بعد از برگزاری هر انتخاباتی از پایین ترین سطح تا سطح ریاست جمهوری، همه شغل‌های اداری به اعضا و طرفداران حزب برنده واگذار می‌شد. این سیستم در سالهای ۱۸۲۰ و در دوران ریاست جمهوری آندرو جکسون به نا مطلوب ترین شکل خود رسید. لذا چنین سیستمی فاقد کارایی و اثربخشی بود. شهروندان هنگامی که مشاهده می‌کردند اداره متعلق به دولت عملاً به صورت یک کسب و کار خصوصی در آمده که در آن، تصمیمات دولتی، پول و آرای آن‌ها کالای قابل مذاکره محسوب می‌شوند، نمی‌دانستند دارای چه جایگاهی در داخل سیستم اند (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۳۷).

### شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی<sup>۱</sup>

#### اصلاحات قرن نوزدهم

هر چند الگوی سنتی اداره در حال حاضر، به خاطر بوروکراتیک بودن بیش از حد و نارسایی مورد حمله است؛ ولی باید به خاطر داشته باشیم که به کارگیری این الگو به نوبه خود در مقایسه با شکل‌های اولیه و پیشین، یک پیشرفت بود. شاید بتوان سرآغاز شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور را به انگلستان اواسط قرن نوزدهم نسبت داد. در گزارش سال ۱۸۴۵ نورث کوت - تری ولیان توصیه شده است که خدمات دولتی باید از طریق واگذاری آن به مردان جوان که قبل از انتصاب از طریق امتحانات دقیق برگزیده شده‌اند؛ انجام شوند. گزارش نورث کوت - تری ولیان نشانه آغاز انتصابات بر اساس شایستگی در خدمات عمومی و کاهش تدریجی حمایت عنایتی است. در این گزارش بر موضوعات پرسنلی تاکید شده است و توصیه‌های آن به تدریج به اجرا در آمدند؛ ولی در هر حال این گزارش نشانه آغاز شبه پارادایم (الگوی سنتی) اداره امور عمومی بود. اصلاحات میانه قرن نوزدهم انگلستان، عقاید مردم آمریکا را نیز تحت نفوذ قرار داد و در سال ۱۸۸۳ قانون خدمات کشوری (قانون پندلتون) در ایالات

متحده آمریکا به تصویب رسید. لذا اصلاحات انجام شده در انگلستان و ایالات متحده آمریکا با الگوی جامع‌تر در قاره اروپا که اواسط قرن هجدهم در پروس به وجود آمده بود، ترکیب شدند و حاصل این ترکیب شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی بود که در نیمه اول قرن بیستم مورد پذیرش قرار گرفت. شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره عمومی دارای دو پایه نظری اصلی است که حاصل تاثیرهای مختلف است. پایه اول، نظریه بوروکراسی وبر و پایه دوم، نظریه جدایی سیاست - اداره ویلسون می‌باشد (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۴۰).

### نظریه بوروکراسی وبر

نظریه بوروکراسی وبر، مهم‌ترین اصل نظری شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی است. از آن‌جا که نوشته‌های وبر تا سال‌ها پس از نگارش آن‌ها ترجمه نشده بود، درباره تاثیر مستقیم آن‌ها بحث‌هایی در جریان است. به هر حال، همان‌طور که استوروم بیان داشته است، نظریه بوروکراسی وبر هم از نظر شکل و هم از نظر شیوه با تئوری سنتی اداره امور عمومی تطبیق داشت. این شبه پارادایم، در طول تاریخ درازش واقعا به طور دقیق، خواه به صورت صریح، یا تلویحی و ضمنی از تئوری وبر پیروی کرده است. در حقیقت، بهترین راه آشنایی با تفاوت‌ها و پیشرفت‌های سیستم وبری، مقایسه آن با الگوی قدیمی تر اداره است. تضاد اصلی، یا مهم‌ترین تفاوت موجود بین الگوی وبر و الگوهای قبل از آن، جایگزین شدن اداره شخصی به وسیله یک سیستم غیر شخصی مبتنی بر مقررات است. به عبارتی دیگر، بوروکراسی‌های قدیمی "شخصی، سنتی، تفکیک شده، منطقی‌ای، و مرامی" بودند؛ در حالی که بوروکراسی‌های نوین مورد نظر وبر "غیر شخصی، عقلایی، تخصصی، موفقیت خواه، و جهان شمول" بودند. لذا، وبر عقیده داشت که بوروکراسی کارآمدترین شکل سازمانی است که در همه سازمان‌های بزرگ کاربرد دارد. الگوی رسمی بوروکراسی در دو بخش خصوصی و دولتی کاربرد دارد، ولی تردیدی نیست که این الگو با اشتیاق بیش‌تر و برای زمان طولانی‌تر در اداره امور عمومی به کار رفته است (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۴۱).

### نظریه جدایی سیاست - اداره ویلسون

در شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی قوانینی که رهبری سیاسی و بوروکراسی را به یکدیگر وصل می‌کنند، حداقل در سطح نظری روشن و واضح هستند. و در ویلسون به عنوان استاد اداره امور عمومی، پیش از احراز مقام رئیس جمهوری آمریکا، عقیده داشت که باید

حد فاصل سیاست از اداره کاملاً روشن باشد؛ یعنی خط مشی باید از اجرای خط مشی که وظیفه ای کاملاً اداری است، تفکیک شده باشد. ویلسون عقیده داشت که سیستم تاراج، زاییده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است. اگر کارکنان دولت، مانند سیاستمداران، اقدامات خود را خواه طبق فرایندی که از طریق آن منصوب شده اند و یا به صورت ادامه نقشی که در حزب سیاسی داشته اند، انجام دهند؛ حاصل کار احتمالاً فساد و اخذ تصمیمات یقیناً خودسرانه خواهد بود. تفکیک حیطه سیاسی، یعنی جایی که خط مشی‌ها به وجود می‌آیند، از حیطه اداری، یعنی جایی که خط مشی‌ها به کار برده می‌شوند، می‌تواند بسیاری از کاستی‌ها و زیان‌های سیستم تاراج را از بین ببرد.

هر چند تئوری جدایی سیاست از اداره، بخش اصلی شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی است؛ ولی بیش‌تر یک افسانه تلقی شده است و بخصوص برای طفره رفتن از مسئولیت مفید بوده است. در دنیای واقعی، هر دو آن‌ها به طور موثر از طریق انجام تکالیف اداری از سوی سیاستمداران و قبول مسئولیت سیاسی از سوی روسای اداری در هم آمیخته‌اند. البته جدا بودن سیاستمداران از روسای اداری افسانه بود؛ ولی ساختارهای بوروکراتیک طوری ساخته شدند که گویی افسانه واقعیت است.

در واقع، الگوی سنتی اداره امور عمومی، با وجود ویژگی‌های بالارزش خود نظیر معیارهای اخلاقی متعالی، خدمت به مردم، و ... از کاستی مبرا نبوده و انتقاداتی بر آن وارد است. همگان کند و غیر قابل انعطاف بودن بوروکراسی‌ها، عملکرد ضعیف، مزاحمت‌های روزانه ناشی از محدودیت‌های کسالت آور، کاغذ بازی‌های وقت گیر و کارگزاران عبوس آن‌ها را مورد سرزنش قرار می‌دهند (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۴۸).

### نهضت اداره امور عمومی نوین<sup>۱</sup>

اگر چه اداره امور عمومی نوین در سال ۱۹۶۸ شکل گرفته و چندان نوین هم به شمار نمی‌رود؛ اما کماکان در فرایند تکامل تئوری مدیریت دولتی جایگاه درخور توجهی دارد. در بحث در زمینه اداره امور عمومی نوین باید تا حدی جانب دقت و احتیاط گرفت؛ زیرا این نهضت در معرض دامنه وسیعی از تعابیر و تفاسیر واقع شده است و بعضی‌ها مدعی اند که اداره

---

1. New Public Administration

امور عمومی نوین در پی راهکاری جامع برای الگوهای موجود تحقیق و تعلیم در مدیریت دولتی است و نوعی پارادایم در مدیریت دولتی محسوب می‌شود. برخی دیگر احساس می‌کنند که کار آن بسیار محدود بوده و حامیان آن، مشکلات خاص رویکردهای موجود، بخصوص شبه پارادایم سنتی اداره امور عمومی را خاطر نشان کرده‌اند؛ ولی یک محور جایگزینی ارائه نداده‌اند. رابرت دنهارت به دیدگاه آخر معتقد است و عقیده دارد که گرچه اداره عمومی نوین اهمیت زیادی برای حوزه مدیریت دولتی داشته، دارد و خواهد داشت، ولی اهمیت آن در کشف نابهنجاری‌های موجود در تئوری‌های سنتی نهفته است، نه در ارائه راهکارهای جایگزین جدید. به علاوه، تنوع و تعارض داخلی درون اداره امور عمومی نوین، مآلاً از ارائه یک راه حل اثربخش برای موضوعات قابل بحث جلو گیری کرده و این نیازی است که همچنان بی پاسخ مانده است (دنهارت، ۱۳۸۲، ص ۱۷۴).

### چشم انداز مینو بروک<sup>۱</sup>

از آغاز، نهضت اداره امور عمومی نوین، به اعتقاد طرفداران و مخالفان آن تلاشی نه چندان جدی در زمینه اداره امور عمومی بود. اگر چه می‌توان گفت که یک نهضت تشکیل داده، ولی این امر صرفاً جنبه سمبولیک داشت. اداره امور عمومی نوین قبل از آن که نتیجه کار منسجم پیروان آن باشد، حاصل کار دیگران بود. اداره امور عمومی نوین با کنفرانسی که در اواخر سال ۱۹۶۸ در مرکز کنفرانس مینو بروک (مینو بروک ۱) دانشگاه سیراکیوز برگزار گردید، آغاز شد. این کنفرانس هر بیست سال یکبار در همین محل برگزار می‌شود که در سال ۱۹۸۸ (مینو بروک ۲) نیز برگزار شده است و در سال ۲۰۰۸ نیز اخیراً برگزار شده است و مقالاتی که در کنفرانس مینو بروک ۳ ارائه شده اند، قرار است که بهترین مقالات آن در یک کتاب منتشر شوند.

هدف از این کنفرانس (مینو بروک ۱) گردهمایی دانشمندان جوان در حوزه مدیریت دولتی بود تا رویکردها و دیدگاه‌های خود را مورد بحث قرار داده و به طور ضمنی بررسی می‌شود که چگونه رویکردهای آن‌ها نسبت به رویکردهایی که قبلاً به وسیله صاحب‌نظران در این حوزه مطرح شده؛ متفاوت است. مقالات و نظرات ارائه شده در کنفرانس جمع آوری و تحت عنوان "به سوی اداره امور عمومی نوین" منتشر شد. در این مجموعه فرانک مارینی، گردآورنده آن، چشم انداز مینو بروک را مطرح کرد؛ چون اکنون نهضت یک نام داشت، باید حرکت‌هایی را به

---

1. Minnow brook



دنبال خود ایجاد می‌کرد.

گرچه برخی از کسانی که خود را حامی اداره امور عمومی نوین می‌دانستند، گرایش‌های چپی داشتند؛ ولی این نهضت نسبت به سایر رشته‌های علوم اجتماعی دیگر در آن دوره، کم‌تر بنیادگرا بود. برای مثال محققان جوان‌تر مدیریت دولتی بر خلاف هم‌تاهایشان در دیگر رشته‌ها، نه در پی القای ایده‌های رادیکال درون حوزه مدیریت دولتی بودند و نه در پی راه‌اندازی فصلنامه‌های جایگزین برای ابراز نقطه نظرات خود. از لحاظ نظری، انسجام کمی بین محققان وجود داشت. اگر چه موضوعات خاصی بر کنفرانس مینو بروک حاکم بود و بسیاری از موضوعات مطروحه بعدی، موضوعاتی بودند که تا حدی جنبه‌هایی تعدیل شده از خواسته‌های عمومی تر یعنی، عدالت و مشارکت را بیان می‌کردند؛ اما هیچ گونه رویکرد خاصی برای درک سازمان‌های دولتی مطرح نشد تا الگوی موجود درون حوزه را مورد چالش قرار دهد. در حقیقت، نهضت اداره امور عمومی نوین امیدوار بود که به نوعی علم روشنگرانه مدیریت دولتی دست یابد که بتواند هنجارها و ارزش‌ها و عمل بر اساس آن‌ها را بررسی و آزمون نماید. در میان ارزش‌ها، به عدالت اجتماعی، پاسخگویی عمومی و مشارکت بیش‌تر تاکید داشت.

پس از برگزاری کنفرانس مینو بروک در سال ۱۹۶۸، در سال ۱۹۸۸ کنفرانس دیگری در همان مکان برگزار گردید که نام مینو بروک ۲ را به خود گرفت.

گای (۱۹۸۹) نتایج مینو بروک ۲ را به شرح زیر عنوان می‌کند:

۱) نگرانی‌های ابراز شده در مینو بروک ۱ در مورد عدالت اجتماعی، اکنون تا حدی بر طرف شده است.

۲) تنوع در جامعه و در نیروی کار به عنوان یک ارزش اساسی در مشارکت کارکنان و شهروندان پذیرفته شد.

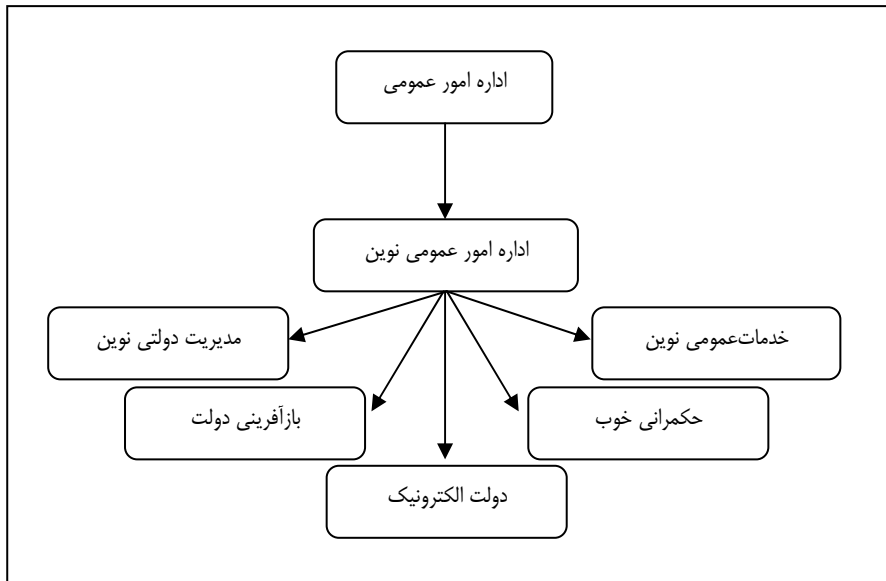
۳) شرکت کنندگان مینو بروک ۲ امیدوار بودند که مدیریت دولتی بتواند نقش سازنده‌ای را هم در سطح ملی و هم در سطح جهانی ایفا نماید.

۴) تعامل هر سه بخش دولتی، خصوصی و غیر انتفاعی بشدت مورد توجه و تاکید قرار گرفت.

۵) اصلاح سیستم‌های کارکنان دولتی (مانند استخدام به صورت پاره وقت و قراردادی) مورد تاکید قرار گرفت.

به اعتقاد گای در مقایسه با مینو بروک ۱، در مینو بروک ۲ عنوان شد که مدیریت دولتی از لحاظ توجه به ارزش‌هایش در وضعیت خوبی به سر می‌برد. اما در این کنفرانس ایراداتی نیز

عنوان شد از قبیل توجه کم به واقعیت‌های اجرا و عدم وجود چشم انداز در مورد کارایی مطلوب خدمات دولتی (گای، ۱۹۸۹، ص ۲۱۹).



نمودار: شبه پارادایم‌های منشعب از نهضت اداره امور عمومی نوین (چشم انداز مینووبروک)

لذا اساساً، نهضت اداره امور عمومی نوین مجموعه ای است دست و پا شکسته، از تفاسیری در مورد شرایط تئوری و عمل مدیریت دولتی که مشکلات موجود در حوزه مدیریت دولتی را خاطر نشان می‌سازد و اقدام عملی برای رفع و اصلاح این مشکلات را ضروری می‌داند. اگر چه امروزه زبان مدیریت دولتی منعطف تر است و پیشنهادها چندان سخت نیست؛ ولی ویژگی‌های نامعمول مطرح شده به وسیله حامیان اداره امور عمومی نوین همچنان توجه نظریه پردازان و حامیان مدیریت دولتی را به خود مشغول کرده است. لذا با توجه به ظهور نهضت اداره امور عمومی نوین در مقابل الگوی سنتی اداره امور و وارد ساختن انتقاداتی به این الگو، باعث شد که بعدها اندیشمندان حوزه مدیریت دولتی با توجه به ایرادات الگوی سنتی اداره امور عمومی، الگوهای دیگری را برای اداره امور پیشنهاد کنند، که از تقابل الگوی سنتی اداره امور عمومی و اداره امور عمومی نوین، پنج شبه پارادایم (الگوی اداره) منشعب شدند و عبارتند از:

۱. شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup>؛

## 1. New Public Management

۲. شبه پارادایم بازآفرینی دولت<sup>۱</sup> (دولت کارآفرین)؛

۳. شبه پارادایم دولت الکترونیک<sup>۲</sup>؛

۴. شبه پارادایم حکمرانی خوب<sup>۳</sup>؛

۵. شبه پارادایم خدمات عمومی نوین<sup>۴</sup>.

### شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ شبه پارادایم (الگوی) جدیدی از مدیریت دولتی، در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد که پولیت آن را مدیریت گرایی، هود آن را مدیریت دولتی نوین، لان، جیانگ و روزنبلوم آن را مدیریت دولتی مبتنی بر بازار، و بارزلی آن را پارادایم فرابوروکراتیک می‌نامند. به رغم این نام‌های متفاوت، تمامی این واژه‌ها، اسم‌هایی برای یک مسأله هستند و آن تلاش جهت تحقق ارزش‌های صرفه جویی، کارآیی و اثربخشی در کلیه سطوح دولت؛ تمرکز بر ستاده‌ها به جای داده‌ها، تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی و ارزیابی سیستماتیک عملکرد، فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها، ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های بوروکراتیک، خصوصی سازی که این امر در کشور ما با توجه به بند ج سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از سال ۱۳۸۴ در حال پیگیری است، استفاده از پیمانکاری، افزایش رقابت میان ارائه کنندگان خدمات، کاهش اندازه، مقیاس و دامنه فعالیت‌های دولت و ... است؛ که به طور کلی می‌توان آن را ضد دولت گرایی نامید. در واقع طی این تحولات، شکل خشک، سلسله مراتبی و بوروکراتیک مدیریت دولتی که در اکثر سال‌های قرن بیستم حاکم بود، در حال تبدیل به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار است؛ به طور روز افزونی دولت، به جای این‌که ارائه دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق قرارداد با بخش خصوصی عمل می‌کند؛ چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آن را هدایت کردن به جای پارو زدن می‌نامند. این تغییرات، یک تجدید نظر ساده نیست، بلکه تحولی همه جانبه در رابطه میان دولت و شهروندان است. بدون شک علت اصلی این تغییرات، ناکارآمدی شبه پارادایم سنتی اداره امور عمومی است و بر مدیریت دولتی نوین منافع مترتب است که

- 
1. Reinventing Government
  2. Electronic Government
  3. Good Governance
  4. New Public Service

عمده‌ترین آن‌ها، بهبود کارآیی است. ویژگی مهم شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین جلب مشارکت مردم در انجام دادن امور و سپردن کارها به دست آنان است. ساختار و تشکیلات گسترده دولتی نمی‌تواند به بهره‌وری بالایی دست یابد، مگر آن‌که بخش‌های عملیاتی و اجرایی خود را به دست شهروندان بسپارد و تنها نظارت و سیاستگذاری را از آن خود بداند. خصوصی سازی، مقررات زدایی و کاهش قوانین دست و پا گیر جلوه‌های اصلی این شبه پارادایم می‌باشد که جملگی تمایل به سوی الگوهای مدیریت بخش خصوصی را نشان می‌دهد (وارث، ۱۳۸۰، ص ۵۸).

#### مدیریت دولتی نوین؛ عدم جدایی سیاست از اداره

به طور کلی در الگوی سنتی اداره امور دولتی فرض بر آن بود که اداره مستقل و بی طرف است. به عبارت دیگر، راسا در هیچ یک از احزاب سیاسی نیست و به طور یکسان به هر رهبر سیاسی خدمت می‌کند. این الگو در قرن نوزدهم آغاز شد و بین سال‌های ۱۹۲۰-۱۹۰۰ رسمیت یافت و تقریباً در اکثر کشورهای غربی تا ۲۵ سال آخر قرن بیستم به طور کامل و بدون تغییر باقی ماند. اما در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در پاسخ به نارسایی‌های این الگو رویکرد مدیریت دولتی نوین ظهور نمود. یکی از تاکیدات این رویکرد بحث عدم جدایی سیاست از اداره است و معتقد است کارکنان بلند پایه به جای آن‌که بدون گرایش خاص سیاسی و بی طرف باشند، تمایل دارند که از نظر سیاسی به دولت حاکم متعهد باشند. این رویکرد به دخالت مستقیم مدیریت دولتی در مسایل سیاست‌های حزبی معتقد است و عنوان می‌نماید که اکنون رهبران سیاسی سعی دارند روسای ادارات را خود تعیین کنند و از آن‌ها انتظار حمایت سیاسی دارند (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۱۰۱). لرنر و وانان عنوان می‌کنند که اکثریت بوروکرات‌ها و کارکنان دولت که در قسمت‌های اجرایی خدمت می‌کنند، ممکن است به جناح‌های متفاوتی تعلق داشته باشند؛ اما در سطوح عالی ادارات دولتی انتصاب‌ها معمولاً سیاسی است (لرنر و وانان، ۱۹۹۲، ص ۲۲). کایدن در حمایت از مدیریت دولتی نوین معتقد است که هر چند تئوری جدایی سیاست از اداره بخش اصلی مدل سنتی اداره امور است؛ ولی بیش‌تر یک افسانه تلقی شده است و بخصوص برای طفره رفتن از مسولیت مفید بوده است. در دنیای واقعی سیاست و اداره از طریق انجام تکالیف اداری از سوی سیاستمداران و قبول مسؤلیت سیاسی از سوی روسای اداری در هم آمیخته‌اند (کایدن، ۱۹۸۲، ص ۴۷). حال با توجه به این‌که کشور ما از طرفی به سمت خصوصی سازی و مدیریت دولتی نوین در حال حرکت است (با توجه به این‌که هنوز

ساختارهای بوروکراتیک سنتی موجودند) و از طرفی دیگر، رهبران سیاسی سعی دارند که روسای ادارات را خود تعیین کنند؛ بهتر است که عدم جدایی سیاست از اداره وجود داشته باشد. در صورتی که چنین چیزی افسانه‌ای بیش نیست.

مدیریت دولتی نوین نیز دارای دو تئوری اصلی است. این دو تئوری عبارتند از: علم اقتصاد و مدیریت بخش خصوصی. به عبارتی دیگر، در سال‌های ۱۹۷۰ یک سلسله بحث‌های علمی مبنی بر این که دولت مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی است، به وسیله اقتصاد دانان محافظه کار جناح راست جدید صورت گرفت. لذا این اقتصاددانان تئوری‌های انتخاب عمومی و اصیل / وکیل را مبنی بر این که کوچک کردن دولت باعث رشد رفاه کلی از طریق رشد کارآیی اقتصادی می‌شود؛ مطرح نمودند.

### تئوری انتخاب عمومی

مهم‌ترین تئوری اقتصادی است که در بوروکراسی کاربرد دارد. این تئوری، یک سلاح موجه در اختیار نظریه پردازان قرار می‌دهد که برای دفاع از نظریات خود مبنی بر این که دولت خیلی بزرگ و بی کفایت است، از آن استفاده کنند. انتخاب عمومی، زیر مجموعه تفکر اقتصادی کاربرد اقتصاد خرد در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی است.

لذا تئوری انتخاب عمومی بر سه عنصر کلیدی استوار است:

۱. نخستین عنصر مفهوم روش شناسی مبتنی بر فرد است. پیشفرضی که بر اساس آن فرد (یعنی یک تصمیم گیرنده فردی) واحد اساسی تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. فرض می‌شود که تصمیم گیرنده فردی، در مقایسه با انسان اقتصادی کلاسیک، منفعت طلب و عقلایی است و در پی حداکثر کردن مطلوبیت‌های خویش است.

۲. دومین ویژگی تئوری انتخاب عمومی در مفهوم سازی کالاهای عمومی به عنوان کالاهایی که تجلی نتیجه و ستاده موسسات دولتی‌اند؛ نهفته است. کالاهای عمومی از کالاهای خصوصی (کالاهایی که می‌توانند اندازه گیری شوند، مبتنی بر بازارند و تقسیم پذیرند) متمایزند؛ زیرا کالاهای عمومی شدیداً تقسیم ناپذیرند. یک کالای عمومی عرضه شده برای یک شخص یا گروه قابل استفاده همگان خواهد بود. برای مثال، وقتی دفاع ملی برای برخی از مردم در یک کشور فراهم می‌شود، در واقع برای همه مردم فراهم شده است.

۳. سومین ویژگی تئوری انتخاب عمومی این ایده است که انواع مختلف ساختارهای تصمیم گیری (ترتیبات یا قواعد تصمیم گیری) بر رفتار افرادی که استراتژی‌های حداکثر سازی

را دنبال می‌کنند؛ آثار مختلفی دارند. پرسش کلیدی محقق سازمان دولتی این است که آیا یک فرد انتظار دارد از یک ساختار بوروکراتیک واحد و منسجم یا از یک نظام چند سازمانی منفعت بیش‌تری کسب کند.

لذا نظریه پردازان انتخاب عمومی به طور کلی نتیجه می‌گیرند که زمانی بهترین بهره عاید می‌شود که حداکثر نقش، بر عهده نیروهای بازار و حداقل نقش بر عهده دولت محول شده باشد؛ چیزی که عکس آن در شبه پارادایم (الگوی) سنتی اداره امور عمومی بود. در انتخاب عمومی، راهکارهایی نیز ارائه شده است که روشن‌ترین آن‌ها مجاز دانستن رقابت و گزینش و بازگرداندن فعالیت‌ها تا حد امکان به بخش خصوصی است. استفاده بهتر از انتخاب عمومی از این ناشی می‌شود که رفتار را می‌توان مفروض گرفت و شکل داد. این موضوع، ابزار قدرتمندی است برای طراحی برنامه‌ها که دامنه آن‌ها از ایجاد رفاه تا کنترل ترافیک امتداد دارد (دنهارت، ۱۳۸۲، ص ۲۳۸).

### تئوری اصیل / وکیل

تئوری اقتصادی اصیل / وکیل یا عاملیت یا کارگزاری در بخش دولتی نیز کاربرد یافته و از نظر ویژگی، پاسخگویی آن مورد استفاده واقع شده است. این تئوری در بخش خصوصی به منظور تشریح تفاوتی طراحی شده است که اغلب بین اهداف سهامداران (اصیل) و اهداف مدیران (وکیل) که امانتدار صاحبان اصلی هستند؛ وجود دارد. چگونگی تفاوت علائق اعضای اصلی و مدیران و نحوه برخورد با آن‌ها به ارائه ادبیات گسترده‌ای در زمینه موضوعات پاسخگویی و تاثیرات آن‌ها بر سازمان‌ها منجر شده است. سهامداران خواهان حداکثر سود هستند، در حالی که ممکن است مدیران، یعنی کارگزاران سهامداران، خواهان رشد بلند مدت و حقوق بیش‌تر برای خودشان باشند. ممکن است موسسات الزاماً سود را به نفع سهامداران حداکثر نکنند؛ زیرا جدایی مالکیت از کنترل، قدرت سهامداران را کاهش می‌دهد. هر چند سود و سهم سهام، به حداکثر نمی‌رسد، ولی به هر حال باید مقداری سود وجود داشته باشد.

تئوری اصیل و وکیل در صدد ارائه طرح‌های انگیزشی به گونه‌ای که کارگزاران در جهت علائق سهامداران عمل کنند، می‌باشد. فعالیت‌های کارگزاران به وسیله سهامداران تنظیم و کنترل می‌شود؛ زیرا امکان دارد که این فعالیت‌ها به مصادره یا ورشکستگی بینجامند. به کار بردن تئوری اصیل و وکیل در بخش دولتی به برهم خوردن نظام پاسخگویی منجر می‌شود. به سختی می‌توان تشخیص داد که چه کسی صاحبان اصلی هستند، و خواسته واقعی آن‌ها چیست. دولت

یا مردم را می‌توان صاحبان اصلی بخش دولتی تلقی کرد. برای کارگزاران، یعنی مدیران دولتی مشکل است که بدانند هر یک از صاحبان اصلی در هر مورد، انجام دادن چه کارهایی را از آنان می‌خواهند. انگیزه سود، اثر جدی ندارد، برای سهام بازاری وجود ندارد، و هیچ معیاری برای سنجش ورشکستگی در دست نیست. اگر صاحبان اصلی، برای حصول اطمینان از این‌که کارگزاران خواسته‌های آن‌ها را انجام می‌دهند، فاقد ابزار کافی باشند، کارگزاران احتمالاً کاری انجام نخواهند داد. به عبارت دیگر، اگر در بخش خصوصی یک مشکل سازمانی وجود داشته باشد، به احتمال زیاد آن مشکل در بخش دولتی حادث‌تر است.

دو تئوری انتخاب عمومی و اصیل و وکیل با شیفتگی عقیدتی بسیاری از اقتصاددانان برای راه حل‌های بازاری قائل‌اند، ترکیب شده، یک همبستگی عقلایی برای کاهش خدمات دولتی و نیز ساخت دهی مجدد مدیریت ایجاد کرده است. علاوه بر آن، بسیاری از مفاهیم اداره امور عمومی مانند استخدام مادام‌العمر، ترفیع بر حسب ارشدیت، شرایط استخدام دولتی، پاسخگویی سنتی، حتی نظریه بوروکراسی به علت نداشتن پایه نظری قوی و عدم کفایت در ایجاد مشوق‌های کافی برای عملکرد خوب، مورد تردید قرار گرفته‌اند (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۲۴).

با این وجود، شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین نیز عاری از انتقاد نیست و هزینه‌های گزافی را در بردارد. مدیریت دولتی نوین، صرفاً تحت تسلط ارزش‌های کارآیی، اثربخشی و صرفه‌جویی بوده و ارزش‌هایی چون عدالت، نمایندگی و مشارکت را نادیده می‌گیرد، به تضعیف پاسخگویی سیاسی منجر می‌گردد، تهدیدی برای دموکراسی بوده و کنترل دموکراتیک نهادهای حکومتی را تضعیف می‌کند، از شفافیت کاسته و پنهان کاری را افزایش می‌دهد، با نادیده گرفتن مبانی حقوقی اقدامات دولت، نابرابری و فساد را در جامعه افزایش می‌دهد و اعتماد عمومی شهروندان به دولت و اعتماد شهروندان به یکدیگر را کاهش می‌دهد. همچنین اتکای صرف به بخش خصوصی و مکانیزم بازار در حالت افراطی می‌تواند به این منجر گردد که در یک کشور، غذای سگ سرمایه‌داران تولید شود، اما شیر کودک فقرا عرضه نگردد. بدون نظارت دولت، منافع سیستم بازار آزاد لزوماً خود را نشان می‌دهد. در واقع می‌توان گفت یک بازار رقابتی، به علت منافع شخصی افرادی که ضوابط آن را به هم می‌ریزند، به کنترل‌های آن تن در نمی‌دهند و می‌خواهند برنامه ریزی آن را به سمت خودشان جهت بدهند، مستعد فروپاشی از درون است (وارث، ۱۳۸۰، ص ۵۴).

اما یکی از اندیشمندان بزرگ و معاصر حوزه مدیریت دولتی که انتقاداتی را علیه مدیریت

دولتی نوین نگاشته است، هنری مینتزیبرگ است. وی در مقاله خود تحت عنوان "مدیریت حکومت، حاکمیت مدیریت" به انتقاد از شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین و خصوصی سازی پرداخته و ریشه این شبه پارادایم را در سقوط کمونیسم و شکست ایدئولوژی چپ می‌داند (مینتزیبرگ، ۱۹۹۶، ص ۱۱). او با انتقاد از این که در غرب، فروپاشی کمونیسم به معنای پیروزی کاپیتالیسم تلقی گردیده، این نحوه نتیجه گیری را غلط و خطرناک دانسته و می‌گوید:

*اساسا سرمایه داری نبود که پیروز شد؛ توازن پیروز شد. ما در غرب در جوامع متوازنی زندگی می‌کنیم که دارای بخش خصوصی قوی، بخش دولتی قوی و قدرت بسیاری در بینابین این دو بخش هستند. کشورهای کمونیستی به طور کلی از توازن خارج بودند.*

مینتزیبرگ در یک تحلیل دیالکتیکی، علت فروپاشی کشورهای کمونیستی را ناشی از این می‌داند که در این کشورها، بخش اعظم فعالیت‌های سازمان یافته تحت کنترل دولت بود، در حالی که در مقابل این قدرت بخش دولتی، هیچ قدرت مقابله کننده ای وجود نداشت تا آن را کنترل و موازنه نماید. وی معتقد است اکنون کشورهای غربی نیز در شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین سعی دارند تا این توازن را به نفع بخش خصوصی بر هم زنند که در صورت اصرار بر انجام این کار، همان سرنوشت کمونیسم در انتظار سرمایه داری خواهد بود. اما ذکر این نکته لازم است که نظر مینتزیبرگ بیش تر در مورد کشور ایالات متحده آمریکا مصداق دارد و در خیلی از کشورها با نظام سرمایه داری، هر سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی به یک اندازه از قدرت برابر برخوردار نیستند.

### شبه پارادایم بازآفرینی دولت (دولت کارآفرین)

اوزبورن و گیبلر زمانی کتاب بازآفرینی دولت را در آمریکا منتشر ساختند که نارضایتی مردم از دولت و سازمان‌های دولتی این کشور به اوج خود رسیده و زمزمه‌های دولت زدایی بالا گرفته بود. لذا این دو تلاش کردند تا با ارائه نگرشی نو از دولت، راه حلی برای این معضل در کشورشان بیابند. به همین دلیل آن‌ها ده اصل را برای دولت کارآفرین که بعضاً به آن دولت خوب یا دولت کارساز نیز گویند؛ قائل شدند (اوزبورن و گیبلر، ۱۹۹۲، ص ۱۶) که برخی از کشورها پس از ایالات متحده آمریکا این شبه پارادایم را در جامعه خود به کار گرفتند. حال ده اصل برای متحول کردن بخش دولتی مطرح می‌باشد. این اصول مبنای دولت خوب یا کار آفرین محسوب می‌شوند. و عبارتند از:

#### ۱. نظارت کنید، نه اجرا

سال‌های متمادی نقش دولت ناظر بر تامین خدماتی بود که هزینه آن‌ها از طریق وضع



مالیات تامین می‌شد. با افزایش هزینه‌های دولت و کاهش منابع درآمدی آن، دولت‌ها دو راهکار پیش رو داشتند: افزایش مالیات برای تامین هزینه خدمات و حذف برخی از خدمات؛ ضمن آنکه در کوتاه مدت، امکان حل مشکل از طریق قرض گرفتن وجود داشت؛ ولی این راه حل نمی‌توانست در بلند مدت مؤثر باشد. راهکار بدیل دیگری که از سوی اسپورن و گیبلر ارائه شد، عبارت بود از: تجدید نظر در نقش اساسی دولت، از طریق تامین زمینه‌ها و تسهیلات لازم برای انجام دادن امور از طریق خود مردم. نقش دولت باید تنظیم جهت‌گیری‌ها، تدوین خط مشی‌ها، توزیع منابع و ارزیابی پیامدها باشد، و از دخالت مستقیم در تامین خدمات رسانی اجتناب کند. نظارت بر اداره امور شامل مسائلی همچون ایجاد شراکت با بخش خصوصی، تجهیز و تامین سازمان‌های غیردولتی و مردمی، و استفاده از انگیزه‌های متداول در بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف اجتماعی است.

مزایای ناشی از تغییر نقش دولت به نظارت و نه مداخله عبارت اند از:

- انعطاف بیش‌تر برای نشان دادن عکس العمل نسبت به شرایط جدید و متفاوت؛
- تامین شرایط مناسب برای تمرکز توجه به دولت‌ها به فلسفه وجودی کلان دولت؛
- ایجاد زمینه رقابت، و در نتیجه افزایش کیفیت خدمات؛
- ایجاد تمایل بیش‌تر در دولت‌ها برای تاکید بر یافتن راه حل‌های جامع برای مسائل و مشکلات.

۲. تقویت تشکل‌های مردمی و محلی برای حل مشکلات خود، به جای صرف ارائه

#### خدمات

این اصل، مبتنی بر این فرض است که مردم نسبت به چیزی که مالکیت دارند، بیش‌تر تعهد نشان می‌دهند تا نسبت به آنچه توسط دیگران کنترل می‌شود.

مزایای تقویت سازمان‌های محلی و تشکل‌های مردمی:

- درک بیش‌تر مشکلات واقعی جوامع و مردم؛
- تمایل به حل مشکلات در عوض صرف خدمت رسانی؛
- تامین شرایط لازم برای (مراقبت) و نه فقط (خدمت)؛
- انعطاف پذیری و خلاقیت بیش‌تر؛
- هزینه کم‌تر؛
- اعمال بیش‌تر و مؤثرتر استانداردهای رفتاری (که در واقع برای مراقبت و توجه به امور

ضروری است)؛

- تمایل به تاکید بیش تر به (ظرفیت‌ها) در عوض واکنش نسبت به (کمبودهای و نارسایی‌ها).

### ۳. به جای انحصار، رقابت را افزایش داده و تشویق می‌کنند

مسأله، مسأله خصوصی در مقابل دولتی نیست، بلکه موضوع رقابت در مقابل انحصار است؛ زیرا رقابت به آگاهی بیش تر در مورد هزینه و ارتقای کیفیت خدمت رسانی منجر خواهد شد.

مزایای افزایش رقابت عبارتند از:

- کارایی بیش تر و قائل شدن ارزش برای پولی که هزینه می‌شود؛
  - فشار به انحصارگران برای توجه به نیازهای مشتریان و واکنش در قبال آن؛
  - احتمال بیش تر این که نوآوری ارزش تلقی شود و برای آن نیز پاداش منظور گردد؛
  - افزایش روح افتخار و غرور برای کارمند بخش دولتی بودن.
  - رقابت در دولت می‌تواند شکل‌های مختلفی داشته باشد که نمونه‌های آن عبارتند از:
  - رقابت تامین کننده (کالا و خدمات) دولتی با شرکت خصوصی؛
  - دعوت از شرکت‌های خصوصی برای رقابت با یکدیگر به منظور تامین خدمت عمومی؛
  - تشویق به رقابت بین تامین کنندگان مختلف در بخش دولتی.
- دولت‌ها ضمن افزایش رقابت، لازم است دقت کنند که تمام اجزای بازار و همه شهروندان به شکل برابر از خدمات بهره مند شده و تامین کنندگان کالاها و خدمات منصفانه و منطبق با اهداف اجتماعی مورد قبول (نظیر قانون فرصت برابر) فعالیت کنند (منوریان، ۱۳۷۹، صص ۱۸-۲).

### ۴. بر اساس رسالت‌ها عمل کنید، نه قوانین و مقررات

یکی از مزایای اولیه نظام بوروکراتیک آن بود که از طریق قوانین و مقررات، دقیقاً مشخص می‌ساخت که فعالیت‌ها چگونه انجام پذیرد. این مزیت، به از میان رفتن پارتی بازی فساد اداری کمک بسزایی کرده بود. روی دیگر سکه آن است که بسیاری از سازمان‌های مدرن بخش دولتی آن‌چنان مقررات مدار شده اند که امکان بروز عکس العمل مناسب را در مقابل چالش‌های جدید و بحران‌ها ندارند.

دولت‌های کارآفرین بر این نکته تاکید دارند که کارکنان خود را از قید قوانین و مقررات

زاید و دست و پا گیر آزاد سازند تا آنها بتوانند با خلاقیت و انعطاف هر چه بیش تر، رسالت های کلان خود را تعقیب کنند. این اقدام همچنین شامل رهایی از (کاغذ بازی) است که دست و پای مشتریان و همچنین تامین کنندگان کالاها و خدمات را می بندد و امکان بروز ابتکار عمل را از آنها می گیرد.

توجه به مسائل زیر، برای ایجاد دولتی رسالت مدار اساسی است:

- تعدیل قوانین و مقررات قدیمی و از تاریخ گذشته ای که در طول زمان روی هم انباشته شده است.

- جایگزین کردن بودجه های خطی و روش های خشک بودجه بندی با بودجه های منعطف تری که امکان جابجایی منابع به سمت زمینه های اولویت دار را فراهم کرده باشد و شرایط بهره مندی از پس اندازها را ممکن سازد.

- تغییر نظام پرسنلی متداول در خدمت کشوری به نظامی حمایتی مبتنی بر رویکردهایی نظیر طبقه بندی های گسترده و منعطف پرداخت حقوق و دستمزد بر اساس رسالت بتوانند ساختار، عملیات و حتی فرهنگ خود را مشخص و تدوین کنند (منوریان، ۱۳۷۹، صص ۱۸-۲).

۵. با سرمایه گذاری روی نتایج و پیامدها، به جای درون داد - مداری، برون داد -

گرا باشید

دولت ها به شکل سنتی به جای تکیه بر نتایج و پیامدها، بر درون دادها تاکید می کنند. دولت های کارآفرین بر نتایج تکیه دارند، زیرا این روش باعث بهبود عملکرد خواهد شد. در واقع یکی از درس های آموختنی از جنبش مدیریت کیفیت جامع، آن است که سازمانها باید به منظور دستیابی به نتایج مورد انتظار، آنها را ارزیابی کنند.

ارزیابی عملکرد به دلایل زیر مهم است:

- با ارزیابی عملکرد تمایل به تحقق هدفها و انجام امور افزایش می یابد؛

- ارزیابی عملکرد به دولت ها کمک می کند تا بر برنامه های موفق تکیه کند و برای موفقیتها

پاداش در نظر گرفته شود؛

- ارزیابی عملکرد به دولت ها می آموزد که از موفقیت های خود درس آموزند و برای اصلاح

نارسایی ها تلاش کنند؛

- با نشان دادن پیشرفت برنامه ها، دولت ها قادر خواهند بود که از حمایت و پشتیبانی

جوامع محلی بهره مند شوند.

## ۶. به جای تامین نیازهای بوروکراسی، بکوشید تامین نیازهای مشتریان را در اولویت

### قرار دهید

بر خلاف بخش خصوصی، دولت‌ها غالباً مشتریان خود را نادیده می‌گیرند؛ به دلیل آن‌که بودجه اکثر سازمان‌های بخش خصوصی مستقیماً از طریق دولت تامین می‌شود، در عوض مشتریان، سیاستمداران و گروه‌های ذینفع مرکز ثقل فعالیت‌ها هستند. عامه مردم، بخش دولتی را به عنوان بوروکراسی مخرب و متکبر ارزیابی می‌کنند. این نوع نگرش باعث خواهد شد وقتی کاغذ بازی بخش دولتی با تلاش‌های بخش دولتی در زمینه راضی نگه داشتن مشتریان مقایسه می‌شود؛ خشم و ناامیدی در مردم ایجاد شود.

نگرش منفی نسبت به دولت زمانی تشدید می‌شود که با دیدگاه حاکم بر دولت ناظر بر (ارائه خدمتی یکسان برای همه) در عوض دامنه‌ای از خدمات متنوع متناسب با نیازهای متفاوت مشتریان، همراه می‌شود؛ ولی دولت‌های کارآفرین به خواسته‌های مشتریان توجه دارند و در قبال نیازهای آن‌ها بخوبی عکس العمل نشان می‌دهند.

یکی از عناصر کلیدی دولت‌های مشتری مدار، تغییر بوروکراسی، و بویژه نگرش بوروکراتیک‌نگر است. دولت‌های کارآفرین می‌کوشند تا نظام‌ها و فرآیندهایی را تعبیه کنند که استفاده کنندگان به آن‌ها دست یابند و با آن‌ها احساس راحتی کنند. افزون بر این، دولت‌های مشتری مدار تلاش می‌کنند تا ایستگاه‌هایی خدماتی تعبیه کنند که مراجعان و مشتریان بتوانند همه نیازهای خود را در یک محل برآورده کنند و به مراجعه به واحدهای متعدد خدمت‌رسانی نیازی نداشته باشند (منوریان، ۱۳۷۹، صص ۱۸-۲).

## ۷. به جای فقط خرج کردن پول، بر کسب درآمد تاکید کنید

فرهنگ حاکم بر دولت‌ها ناظر بر خرج کردن پول است، و نه کسب درآمد. با افزایش اعتراض نسبت به ازدیاد مالیات‌ها، دولت‌های کارآفرین در صدد یافتن روش‌هایی برآمده اند که با استفاده از آن‌ها بتوانند:

الف - درآمدهایی از منابع مختلف غیر مالیاتی به دست آورند؛

ب - هزینه‌های خود را ضمن اجتناب از هدر رفتن پول و منابع، به شکل مؤثر مهار کنند. ضرورت ایجاد می‌کند که انگیزه‌های بیش‌تری برای مدیران بخش دولتی جهت هدف مدار بودن فراهم شود. این انگیزه‌ها می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- تعیین بودجه‌های رسالت مدار، که بر اساس آن مدیران بتوانند تمام یا بخشی از پس انداز

یا درآمدها را نزد خود نگه دارند؛

- پیش بینی بودجه ای خاص برای ارتقای ایده‌های ابتکار و ابداعی؛

- تعیین هزینه‌های واقعی خدمات به گونه ای که بتوان تصمیمات منطقی در مورد قیمت گذاری و یا تعیین یارانه اتخاذ نمود.

#### ۸. به جای حل بحرآن‌ها، برای پیشگیری از بروز مشکلات سرمایه گذاری کنید

یکی از پیامدهای هدایت و نظارت ، به جای دخالت ، تمایل به تعیین خدماتی است که در عوض اقدام برای جلوگیری از بروز مشکلات، به علائم اولیه هشدار دهنده توجه بیش تری مبدول دارد.

دولت‌های کارآفرین، نه تنها بر جلوگیری از وقوع حادثه تاکید دارند ، بلکه دیدگاه بلند مدتی در برنامه ریزی و تصمیم گیری خود اتخاذ می‌کنند تا بتوانند مشکلات احتمالی آینده را نیز پیش بینی کنند.

#### ۹. عدم تمرکز اختیارات در عوض سلسله مراتب

داشتن دولتی پاسخگو که بتواند سرعت نسبت به نیازها و تغییرات عکس العمل نشان دهد، مستلزم آن است که کارکنان در سطوح ملی تقویت شوند تا حد امکان خود تصمیم گیری کنند. دولت‌های کارآفرین دلایل زیادی برای غیر متمرکز کردن تصمیم گیری دارند. آن‌ها می‌کوشند تا با توسل به عدم تمرکز بتوانند به ویژگی‌های زیر دست یابند:

- انعطاف بیش تر و توانایی افزون برای عکس العمل سریع در قبال نیازها و مقتضیات محلی.

- اثر بخشی بیش تر؛ زیرا کارکنان در سطوح محلی ، در بهترین موقعیت برای یافتن راه حل برای مشکلات حادث قرار دارند .

- ابداع و نوآوری بیش تر؛ زیرا بروز ایده‌های جدید از کسانی که مستقیماً با مشتریان و مراجعان سرو کار دارند ، محتمل تر است.

- توانایی بیش تر برای ایجاد انگیزه ، روحیه ، تعهد و بهره‌وری؛ زیرا فرآیندهای مشارکت و

کار گروهی سبب افزایش مهارت‌ها و علاقه مندی نیروی کار می‌شود .

از طریق غیر متمرکز کردن نظام تصمیم گیری ، کنترل از طریق سلسله مراتب ، جای خود را به پاسخگویی خواهد داد که از طریق تعیین رسالتی مشخص و اندازه گیری / ارزیابی دائم نتایج امکان پذیر خواهد شد .

مدیریت مشارکتی ، سنگ بنای اصلی عدم تمرکز است. گفته شده که وقتی افراد کنترل

بیش‌تری بر کارشان داشته باشند، احساس تعهد بیش‌تری به دست آورده و تلاش بیش‌تری برای انجام دادن بهتر کارها مبذول می‌دارند (منوریان، ۱۳۷۹، صص ۱۸-۲).

#### ۱۰. به جای تاکید بر طراحی و اجرای متمرکز، از بخش‌های غیر دولتی استفاده کنید

دولت‌های کارآفرین، همگام به رعایت اصل « نظارت کنید نه اجرا »، به شکل فزاینده می‌کوشند تا در قالب واسطه‌گر و تسهیل‌کننده عمل کنند، نه به عنوان تامین‌کنندگان مستقیم خدمات. راه‌های زیادی وجود دارد که بر اساس آن‌ها دولت می‌تواند بازار را سازمان داده و در آن نفوذ کند. متداول‌ترین راهکارها شامل تخفیف مالیاتی، یا استفاده از روش پرداخت هزینه از سوی مصرف‌کنندگان است. دیگر ساز و کارهای موجود عبارتند از:

- تدوین ضوابط و مقررات، نظیر مقررات برنامه ریزی شهری، برای اداره بازار؛
  - تأثیر گذاری بر تقاضا در مورد کالاها و خدمات خاص، مثلاً از طریق پرداخت یارانه
- (منوریان، ۱۳۷۹، صص ۱۸-۲).

#### شبه پارادایم دولت الکترونیک

از دیر باز بخش خصوصی به عنوان معیاری برای ارزیابی بخش دولتی استفاده می‌شد؛ چرا که کارآیی، اثربخشی و صرفه‌جویی از جمله معیارهای غالب در این بخش بودند که به دلیل عینیت بیش‌تر این معیارها نسبت به معیارهای بخش دولتی که عبارت بودند از: عدالت، پاسخگویی، آزادی، برابری، رفاه عامه و ... به ارزشمند شدن این معیارها در نزد عامه منجر می‌شد، که تمایز این معیارها خود عاملی برای جدایی هرچه بیش‌تر بخش خصوصی و دولتی در نظر مردم شد. ولی اندیشمندان مدیریت دولتی به رغم تمایزی که در فلسفه این دو بخش حاکم بود، سعی در آشتی دادن آن دو داشتند، که نهایتاً به شکل‌گیری شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین منجر شد.

در اواخر دهه ۱۹۹۰ بخش خصوصی به منظور این که محصولاتی بهتر به مشتریان خود یا به عبارت کلی‌تر، به منظور کسب مزیت رقابتی و غلبه بر رقیبان خود، درصدد بهره‌مندی از تکنولوژی اطلاعات بویژه اینترنت برآمد که به ظهور تجارت الکترونیک منجر شد. این در حالی است که در بخش دولتی رقابت معنی نداشته و دولتمردان برای ارائه خدمات با کیفیت بهتر، در زمان کم‌تر و ... که همگی در مشروعیت بخشی به دولت که اساسی‌ترین عامل بقای دولت و کسب اعتماد بیش‌تر مردم به دولت است؛ در صدد بهره‌مندی از تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات در فرآیندهای دولت برآمدند که در نهایت به ظهور شکل جدیدی از دولت تحت عنوان شبه

پارادایم دولت الکترونیکی منجر شد.

بر خلاف رویکردی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و بویژه خاورمیانه مشاهده می‌شود، شبه پارادایم دولت الکترونیک صرفاً ارائه رایانه به مقامات و کارمندان، اتوماتیک کردن رویه‌های عملی قدیمی یا صرفاً ارائه الکترونیکی اطلاعات نهادها و وزارتخانه‌ها یا ایجاد وبسایت‌های وزارتخانه‌های نیست؛ بلکه دولت الکترونیک عبارت است از: متحول کردن دولت و فرایند کشورداری از طریق قابل دسترس‌تر، کارآمدتر و پاسخگوتر کردن آن و ارائه اطلاعات و خدمات به شهروندان و سایر نهادهای دولتی با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) (پیران نژاد و قلی پور، ۱۳۸۶، ص ۸).

بدون شک هدف اصلی از ایجاد این تغییرات، ارائه خدمات بهتر از یک سو و اصلاح ساختار اداری برای افزایش کارآمدی آن‌هاست. ناگفته پیداست که اجرای چنین پروژه‌ای بیش از هر چیز نیازمند مدیریت کارآمد است که خود شامل اجرای طرح توسعه ICT در کلیه سطوح دولتی، تقابل با مرکز اطلاع رسانی، تهیه، تدوین و ارائه سیاست‌های موردنظر، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی، نظارت بر روند فعالیت‌ها و غیره می‌باشد.

به نظر می‌رسد که تکنولوژی به عنوان یک وسیله برای مدیریت کردن کاستی‌های عقلانیت محدود و فراهم نمودن یک چارچوب برای تصمیم‌گیری مطلوب‌تر مورد استفاده قرار گرفته است. به عبارت دیگر: از زمانی که استفاده از اینترنت و کامپیوترهای شخصی رواج پیدا کرد، هدف اصلی تکنولوژی مورد استفاده (استفاده شده) در دولت، ارتقای اثربخشی مدیریتی در بخش دولتی، از طریق افزایش بهره‌وری دولتی بوده است و این در حالی است که تا قبل از آن (ظهور اینترنت و کامپیوترهای شخصی)، دولت‌ها از تکنولوژی، صرفاً در جهت اتوماسیون اداری بهره می‌بردند (اشلائین، ۲۰۰۳، ص ۱۲۶).

تناقض درونی که در دولت الکترونیک مشاهده می‌شود به این قرار است که از یک طرف دولت الکترونیک چند اصل اساسی دارد که عبارتند از: دسترسی سریع و آسان به اطلاعات دولتی، دولت باز، حق دانستن مردم، شفافیت و مسؤولیت پذیری و از طرف دیگر این اصول بنیادی خود بحران بالقوه‌ای را برای امنیت ملی فراهم می‌سازند که در صورت عدم مدیریت صحیح آن‌ها (اصول اولیه)، دولت الکترونیک را به عنوان عاملی خطرناک برای کشور تبدیل می‌سازد (هالچین، ۲۰۰۴، ص ۱۹).

بخشهای ارتباطی	محتوا	ویژگی غالب	تعریف	مثال
G2G	اطلاعات و خدمات دولتی	ارتباطات، هماهنگی، استاندارد سازی اطلاعات و خدمات	E-Administration	استقرار و کاربرد ابزار رایج داده
G2C		ارتباطات، شفافیت، پاسخگویی، کارایی، اثربخشی، استانداردسازی اطلاعات و خدمات، بهره‌وری	E-Government	وب سایت سازمان دولتی، پست الکترونیکی، ارتباطات بین شهروندان و مقامات دولتی
G2B		ارتباطات، همکاری و کسب‌وکار	E-Government E-Commerce E-Collaboration	مشارکت الکترونیکی، تدارکات الکترونیکی، پست کردن مناقصات دولتی از طریق وب
G2CS		ارتباطات، هماهنگی، شفافیت و پاسخگویی	E-Governance	ارتباطات الکترونیکی و تلاش‌هایی در جهت هماهنگی بعد از یک فاجعه (سانحه)
C2C		ارتباطات، هماهنگی، شفافیت، پاسخگویی، سازمان‌های وابسته به عام	E-Governance	گروه‌های بحث الکترونیکی بر سر موضوعات مدنی

جدول ۱: نوع‌شناسی ییلدیز در مورد دولت الکترونیک (ییلدیز، ۲۰۰۳، ص ۱۷)

برون و بروندی دولت الکترونیک را به عنوان استفاده از تکنولوژی، مخصوصاً تجهیزات وب محور به منظور ارتقای دسترسی و کارایی خدمات رسانی و ارائه اطلاعات دولتی تعریف می‌کنند. ایشان فعالیت‌های دولت الکترونیک را در سه دسته اصلی،  $G2G^1$ ،  $G2C^2$ ،  $G2B^3$  طبقه بندی می‌کنند و شاید بتوان دو طبقه دیگر که شامل  $G2CS^4$  و  $C2C^5$  را در شرایطی که تعامل بین شهروندان به یکی از سه دسته اصلی دولت الکترونیک ارتباط پیدا کند، ایجاد کرد (براون و بروندی، ۲۰۰۱، ص ۱۲).

1. Government to Government
2. Government to Citizen
3. Government to Bissinuss
4. Government to Civil Societal
5. Citizen to Citizen



باید به این نکته توجه داشت که به دلیل این که هر یک از اندیشمندان بر ویژگی خاصی از شبه پارادایم دولت الکترونیک متمرکز شده‌اند، یک تعریف جهان شمول از آن تا کنون ارائه نشده تا مورد قبول همگان واقع شود.

در یک نوع شناسی از دولت الکترونیک که توسط چند گروه تحقیقاتی انجام شده است، پنج مرحله از شبه پارادایم دولت الکترونیک یا به عبارتی پنج نوع از آن را شناسایی کردند که عبارتند از:

مراحل	گرایش	خدمات	تکنولوژی	شهروندان
مرحله اول؛ ایجاد حضور وبی <sup>۱</sup> (نمایش از طریق وب)	اداری	کم یا هیچ	فقط وب	تنها ماندن (بدون هیچ تعامل و مبادله)
مرحله دوم؛ ارتقاء حضور وبی	اداری، اطلاعات	چند فرم محدود، بدون هیچ مبادله‌ای	وب و پست الکترونیکی	وصل شدن به سازمان‌های محلی
مرحله سوم؛ تعامل از طریق حضور وبی	اطلاعات، کاربران، اداری	تعدادی از فرم‌ها، پذیرش برخی	وب، پست الکترونیکی، درگاه	وصل شدن به تعدادی از سایت‌های دولت‌های محلی
مرحله چهارم؛ تبادل از طریق حضور وبی	اطلاعات، کاربران	تعداد زیادی از فرم‌ها و مبادلات	وب، پست الکترونیکی، امضاء اینترنتی، درگاه، PKI، SSL	وصل شدن به تعدادی از سایت‌های دولت‌های محلی
مرحله پنجم؛ حضور وبی بی سیم	کاربران	منعکس کردن همه خدماتی که اشخاص احتیاج دارند به وسیله پست و تلفن	وب، پست الکترونیکی، امضای اینترنتی، درگاه، SSL و سایر تکنولوژی‌های موجود	عبور از بخش‌ها و سطوح گوناگون دولت

جدول ۲: نوع‌شناسی اشلاین در مورد دولت الکترونیک (اشلاین، ۲۰۰۳، ص ۱۳۳)

به عقیده گارسون، چهار چارچوب نظری در ارتباط با مفهوم‌سازی دولت الکترونیک به چشم می‌خورد. اولین چارچوب تئوریک شامل قابلیت تکنولوژی اطلاعات در عدم تمرکز و دموکراتیزه کردن می‌باشد. دومین چارچوب تئوریک، بر محدودیت‌ها و تناقضات تکنولوژیکی

1. Web presence

متمرکز است. سوم، روش سیستم‌های اجتماعی که بر تعاملات مستمر و دو جانبه تکنولوژی و محیط‌های سازمانی-نهادی تاکید می‌کند و آخرین چارچوب تئوریک که دولت الکترونیکی را در تئوری‌های انسجام جهانی جای می‌دهد.

با توجه به پویایی طبیعت دولت الکترونیک، تعریف واحدی از آن بیان نشده است. با این حال، دو تعریف عمده در ارتباط با آن عبارتند از:

۱- تعریف اول که بر فرآیندها و روابط تمرکز دارد:

دولت الکترونیک عبارت است از بهبود مستمر در خدمت‌رسانی، مشارکت دائمی و اعمال حاکمیت به وسیله دگرگونی در روابط داخلی و خارجی از طریق تکنولوژی، اینترنت و رسانه‌های جدید.

۲- تعریف دوم، دولت الکترونیک را به عنوان راهی برای سازماندهی تعاملات معرفی کند: دولت الکترونیک شکلی از سازماندهی است که تعاملات و مناسبات متقابل بین دولت و شهروندان، شرکت‌ها، ارباب رجوع‌ها و نهادهای عمومی را از طریق تکنولوژی‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی ادغام می‌کند (هالچین، ۲۰۰۴، ص ۱۹).

چند ویژگی که در دولت الکترونیک باید لحاظ شود:

- ساده (تسهیل) سازی خدمت‌رسانی به شهروندان؛

- حذف سطوح اضافی مدیریت دولتی؛

- تسهیل کردن دستیابی به اطلاعات برای شهروندان، صنعت‌گران و دیگر بخش‌های

جامعه؛

- کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت خدمات از طریق حذف سیستم‌های زائد و استفاده از

تکنولوژی جدید؛

- آماده سازی دولت برای پاسخگویی سریع به نیازهای مردم از طریق اطلاع از نیازهای

آنها (هالچین، ۲۰۰۴، ص ۱۹).

### فواید دولت الکترونیک

برای شهروندان، افزایش پاسخگویی، شفافیت و مشارکت در دموکراسی و بهبود کیفیت

خدمات از جمله فواید دولت الکترونیک برای شهروندان می‌باشد که همگی در نهایت به

نزدیک شدن مدیریت دولتی به شهروندان به نوبه خود در ترمیم اعتماد ملت به دولت سهم

بسنایی دارد.

برای ادارات، به رضایت بیش تر مردم از دولت منجر می شود، انعطاف پذیری دولت بیش تر و در نهایت به بهبود تصور اجتماع از دولت منجر می شود و روابط جامعه و دولت را نزدیک تر می کند.

برای دولت، کاهش هزینه، ایجاد مزیت رقابتی برای کشورها، منطقی کردن رویه ها از جمله این فواید می باشد که در نهایت به بهبود تصور اجتماع از دولت منجر شده و روابط جامعه و دولت را نزدیک تر کرده که خود عامل اساسی در افزایش مشارکت شهروندان در امور مملکتی می باشد.

### نگرانی های عمده از به کارگیری دولت الکترونیک

نگرانی عمده شهروندان در مورد کاهش اطمینان و افزایش کنترل به وسیله دولت و همچنین نگرانی مردم از امنیت اینترنت می باشد؛ چراکه اگر به نحو مطلوب مدیریت نشود این امکان وجود دارد که اطلاعات محرمانه شهروندان در اختیار دیگران قرار گیرد (تورس و دیگران، ۲۰۰۵، ص ۸۳۲).

هر نوآوری در تکنولوژی ارتباطات به نزدیک شدن به دنیای دموکراتیک منجر می شود؛ چراکه دموکراسی فقط زمانی که علایق قابلیت رقابت با هم را داشته باشند، ایجاد می شود و هر نوآوری نیز به توسعه این رقابت منجر می شود. در واقع می توان این گونه بیان داشت که تکنولوژی های جدید ارتباطی به حیات مجدد جامعه مدنی منجر می شود. البته باید دقت داشت که این فن آوری جدید به رغم فواید مهمی که دارد، عوارضی همچون کنترل اذهان عمومی، همگن کردن و تحت تاثیر قراردادن نظرات عموم (از طریق پخش یکسری اطلاعات خاص) در پی دارد؛ چراکه اگر در مدیریت این فن آوری دقت لازم به عمل نیاید، می تواند به عنوان یک ابزار قدرتمند در اختیار یک عده خاص که به دنبال منافع سیاسی و اقتصادی خویش هستند؛ تبدیل شود (هایبرت، ۲۰۰۵، ص ۲۳۵).

با استفاده از تکنولوژی های جدید ابزار کنترل افکار عمومی قوی تر شده است؛ چراکه می توان بر آن ها (افکار عمومی) تاثیر گذاشته و رفتار آتی آن ها را پیش بینی کرد؛ یعنی از این که مردم در آینده چه نیازهایی خواهند داشت مطلع خواهند شد؛ زیرا شاید خود ایشان این خواسته ها را بر ایشان القا نموده اند که در نهایت ایشان را تحت کنترل در آورده و منجر به همگن شدن جوامع و از بین رفتن تضاد و تعارض سازنده که از عوامل اصلی پویایی جوامع می باشد؛ می شوند.

حال بهتر است که با توجه به مزایا و معایب برشمرده در مورد دولت الکترونیک و همچنین رشد فناوری اطلاعات در کشور ما، مدیریت دولتی ما تا حدی بیش‌تر برای رفع نیازهای شهروندان خود و همچنین تسهیل در ارائه خدمات عمومی به آن‌ها به سمت این شبهه پارادایم حرکت کند.

### شبهه پارادایم حکمرانی خوب

یکی از مباحث بسیار مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع حکمرانی خوب است. این مساله بویژه در کشورهای در حال توسعه در جهت استقرار و نهادینه سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها از جایگاه ویژه ای برخوردار شده است. موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، تجدید حیات محیط زیست و محافظت از آن و رشد و توسعه زنان، تاکید می‌شود، که همه اینها با حکمرانی خوب تحقق می‌یابد. در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در فعالیت‌ها وجود دارد که گاهی فراتر از مشارکت است. لذا، ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده، زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اداری فراهم می‌سازد (شریف زاده و قلی پور، ۱۳۸۲، ص ۹۵).

### تعریف حکمرانی خوب

مفهوم حکمرانی خوب به جهت جدید بودن آن با تعبیر و تفسیرهای متفاوتی مواجهه بوده است. برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی‌هایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی)، و برخی دیگر آن را با عناصرش معرفی می‌نمایند (فرازمند، ۱۹۹۹، ص ۱).

بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نموده است، برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است (استاو، ۱۹۹۲، ص ۷۰).

برخی دیگر حکمرانی را همان اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور کشور در کلیه سطوح می‌دانند (UNDP, 1992)، حکمرانی خوب بر اساس تعریف این نهاد شامل مکانیزم‌ها، فرآیندها و نهادهایی است که به واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا می‌کنند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند

و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند.

لذا فرق اساسی ای که این شبه پارادایم با بقیه شبه پارادایم‌ها دارد، این است که حکمرانی خوب از سطح بین‌المللی (فراملی) به مدیریت دولتی کشورها تحمیل می‌شود، در صورتی که بقیه شبه پارادایم‌ها در سطح ملی و با توجه به علائق و سلائق دولتمردان و بافت فرهنگی، سیاسی جامعه خود از آن بهره می‌برند.

### شاخص‌های شبه پارادایم حکمرانی خوب

عده ای در تعریف و شناسایی حکمرانی خوب به بیان شاخص‌های آن پرداختند، تا ضمن شناسایی حکمرانی خوب، با استفاده از شاخص‌ها به اندازه‌گیری و سنجش آن در جوامع مختلف بپردازند. برای این منظور افراد، گروه‌ها و نهادهای بین‌المللی هر یک شاخص‌ها و ویژگی‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی نموده اند از جمله:

هاتر و شاه شاخص‌هایی مانند مشارکت شهروندان، دولت محوری، توسعه اجتماعی و مدیریت اقتصادی را برای حکمرانی خوب معرفی نموده اند و معتقدند که به هر میزان در دستیابی به ویژگی‌های معرفی شده موفقیت حاصل شود، به حکمرانی خوب نزدیک می‌شود. جدول ذیل به بیان شاخص‌های یاد شده می‌پردازد (هاتر و شاه، ۲۰۰۰، ص ۴).

نام شاخص	شاخص جزء
مشارکت شهروندان	آزادی سیاسی، پایداری سیاسی
دولت محوری	کارآیی قضایی، کارآیی اداری، فساد پایین
توسعه اجتماعی	توسعه انسانی، توزیع عادلانه
مدیریت اقتصادی	توجه به بیرون، استقلال بانک مرکزی برگشت سود نسبت به نرخ تولید ناخالص داخلی

جدول ۳: شاخص‌های شبه پارادایم حکمرانی خوب

برخی از نهادها نیز خصوصیات و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کنند که در آن بر پاسخگویی، اجماع محوری، مشارکت، قانون محوری، کارآیی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت تاکید شده است (UN SCAPE, 2002).

### نقش دولت در شبه پارادایم حکمرانی خوب

دولت‌ها بسته به رویکردها و شبه پارادایم‌های متفاوت، نقش‌های مختلفی را بر عهده می‌گیرند. در رویکرد یا شبه پارادایم حکمرانی خوب که بر مبنای ارزش‌های دموکراتیک بنا

شده است، نقش دولت نسبت به رویکردهای قبل تغییر کرده است. دولت در نقش جدید خودش که وام دار نظریاتی مانند نظریه مدیریت دولتی نوین هود، نظریه دولت مدیریتی و نظریه دولت کارآفرین اوزبورن و گیبلر است، نیازمند الگویی است که در آن ضمن تاکید بر جنبه‌های کارآیی و اثربخشی دولت که در رویکردهای قبلی مطرح بود، بر جنبه‌های دموکراتیک و ارزش‌های دموکراسی نیز توجه داشته باشد. با استفاده از چنین الگویی می‌توان ساختی از دولت طراحی نمود که تسهیل کننده شبه پارادایم حکمرانی خوب باشد.

مؤلفه‌ها	ویژگیها و ارزش‌ها	ابزارهای ساختاری مناسب	کارکردها (کارویژه‌ها)
دولت دموکراتیک	مدیریت دموکراتیک اصول حاکمیت مردم شهروند مداری حاکمیت دولت بجای تصدی گری دولت محوریت قانون انتخاب شهروندی	عدم تمرکز ساختار دموکراتیک ارتباطات و اطلاعات باز قوانین شفاف الگوی انتخاب عقلایی	اداره بر مبنای خواست اکثریت رسانه‌های آزاد و اطلاعات قوی افزایش آگاهی شهروندان فرصت مساوی برای رای دادن جامعه مرکب و دموکراتیک
دولت مشارکتی	مدیریت مشارکتی مشارکت آزاد و واقعی تاکید بر نقش نهادهای مدنی اعتماد عمومی جامعه مرکب	ساختار مسطح تصمیم‌گیری مشارکتی تفویض اختیار نظام شراکتی ارتباطات باز و منعطف	مشارکت شهروندان با دولت همکاری دولت با سایر بخش‌ها افزایش اعتماد عمومی هم افزایی در نیروهای جامعه فرصت مساوی برای رای دادن
دولت پاسخگو	مدیریت پاسخگو پاسخگویی شهروندی همراهی مسئولیت با قدرت ممیزهای مالی و برنامه‌ای نظارت مردم	عدم تمرکز کنترل محلی ساختار بوروکراسی حرفه‌ای توازن قدرت با مسئولیت پاسخگویی غیر سلسله‌مراتبی	افزایش اعتماد عمومی تقویت سرمایه اجتماعی کاهش فساد اداری تعامل شهروندان با دولت حسابرسی اجتماعی تامین منافع عموم
دولت عدالت محور	مشارکت عادلانه دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت حق برابر شهروندی مدیریت متکی بر عدالت	نظام‌های توزیع محلی نظام شایسته‌سالاری نظام بودجه بندی منعطف جامعه مرکب	تویع مساوی خدمات دولتی تحقق عدالت اجتماعی تامین حقوق فردی رفع تبعیض و رشوه خواری
دولت اثربخش	مدیر دولتی متعهد فزونی نیروهای تحول آفرین نگرش راهبردی کیفیت نیروی انسانی	ساختار ارزیابی صحیح تعیین اهداف عملکرد نیروی انسانی حرفه‌ای مسئولیت اداری اثربخش یکپارچگی اهداف	رضایتمندی شهروندان اخلاق در خدمات دولتی بهبود مستمر عملکرد استفاده اثربخش از منابع کمیاب رسیدگی به مشکل شهروندان

جدول ۴: ویژگی‌ها، ابزارها و کارکردهای الگوی دولت تسهیل‌گر (شریف زاده و قلی پور، ۱۳۸۲، ص ۱۰۶).

در الگوی جدید از شبه پارادایم حکمرانی خوب (الگوی دولت تسهیل گر)، دولت از مولفه‌های دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی، عدالت محوری و اثربخشی برخوردار است، که هر یک با تاکید بر ارزش‌های بنیادین، کار ویژه‌های ارزشمندی را خواهند داشت. ضمن آن‌که شرط دستیابی به کارویژه‌های هر یک از مولفه‌ها، ایجاد ساختارهای مناسب در درون دولت می‌باشد. جدول زیر به بیان هر یک از مولفه‌ها، ارزش‌ها، ساز و کارهای ساختاری مناسب و کارویژه‌های این الگو می‌پردازد. البته تحقق این الگو در هر جامعه‌ای، خود نیازمند بستر مناسب فرهنگی، اجتماعی و سیاسی است که از آن به عنوان زیرساخت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یاد می‌شود (شریف زاده و قلی پور، ۱۳۸۲، ص ۱۰۵).

### شبه پارادایم دولت الکترونیک و شبه پارادایم حکمرانی خوب

ارتباط میان دولت الکترونیک و حکمرانی خوب به قدری نزدیک است که برخی صاحب‌نظران معتقدند که دولت الکترونیک اگر نهایتاً به حکمرانی بهتر منجر نشود، هرگز رسالت خود را به انجام نرسانیده است. دولت الکترونیک شیوه‌ای است برای حصول اطمینان از این‌که همه شهروندان به گونه‌ای یکسان از فرصت مشارکت در تصمیماتی برخوردارند که به نوعی بر وضعیت و کیفیت زندگی آن‌ها تأثیر می‌گذارد. این شکل جدید از حکمرانی، شهروندان را از مصرف‌کنندگان منفعل خدمات دولتی به بازیگران فعال تبدیل می‌کند که می‌توانند درباره نوع خدماتی که به آن نیاز دارند، اظهار نظر کنند.

دولت الکترونیک امکانات گسترده‌ای را برای عینیت یافتن آرمان‌های حکمرانی خوب فراهم می‌کند و با به کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی به بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخگوتر شدن مأموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات، کاهش فاصله میان مردم و دولتمردان، مشارکت اثربخش تر شهروندان و اعضای جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی، گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات و .... کمک شایانی می‌کند و حکومت‌ها چنانچه بخواهند در مسیر تحقق حکمرانی خوب حرکت کنند باید به ابزار نیرومندی همچون دولت الکترونیک مسلح باشند.

از این رو، دولت ما باید با بهره‌گیری از ساختارهای مناسب در درون خود شرط دستیابی به کارکردها و شاخص‌های حکمرانی خوب را پیدا نماید.

### شبه پارادایم خدمات عمومی نوین

رابرت دنهارت، اندیشمند معاصر مدیریت دولتی از منظری خاص، به آگزیوماتیزه نمودن شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین و آشکارسازی آگزیوم و پیش فرض اصلی مستتر در این شبه پارادایم می‌پردازد. بر این اساس او معتقد است:

فرض محوری مدیریت دولتی نوین این است که تجمیع منافع شخصی افراد هر جامعه، تقریب مناسبی از منافع عمومی آن جامعه است.

وی با رد این آگزیوم و تشبیه آن به فیل شناسی افراد نابینا می‌گوید: آن‌که پای فیل را لمس می‌کند تصور می‌کند که تنه درخت است؛ کسی که گوش آن را لمس می‌کند می‌اندیشد که بادبان کشتی است؛ و آن‌که عاج آن را لمس می‌کند می‌پندارد که نیزه است. به طور مشابه افراد یک جامعه در تعقیب منافع شخصی خود نسبت به منافع عمومی نابینا می‌گردند. لذا همچنان‌که فیل، ترکیبی از درخت، بادبان و نیزه نیست؛ منافع عمومی جامعه نیز حاصل جمع منافع شخصی افراد نیست. به نظر دنهارت:

**آرمان منافع عمومی ماورای منافع شخصی افراد قرار دارد. منافع عمومی به افرادی نیاز دارد که به قبل از تولد و پس از مرگ خویش بیندیشند.**

لذا بر اساس عقیده دنهارت، آرمان منافع عمومی به مدیران دولتی نیازمند است که در وهله اول، تاریخ ملت خود را بدانند تا به عقوبت تکرار آن گرفتار نشوند و در وهله دوم، آینده نگر باشند. به عقیده وی، تنها به دو طریق است که این افراد نابینا می‌توانند بدانند فیل چیست:

یکی از طریق وجود یک ناظر کل و دیگری از طریق ورود به یک گفتمان با یکدیگر. بدین ترتیب او به ضرورت وجود دولت (به عنوان یک ناظر کل) و جامعه مدنی (به عنوان بستری برای گفتمان) در تصحیح عملکرد بخش خصوصی اشاره می‌کند.

بر این اساس، دنهارت با در نظر گرفتن شبه پارادایم سنتی اداره امور به عنوان تز و شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین به عنوان آنتی تز، پیشنهاد سنتزی به نام شبه پارادایم خدمات عمومی نوین را می‌نماید که بر مبنای شهروندی دموکراتیک، اومانیزم سازمانی، نظریه گفتمان و جامعه مدنی قرار داشته و منافع عمومی را در کانون توجه قرار می‌دهد (وارث، ۱۳۸۰، ص ۷۳).

در حقیقت در این شبه پارادایم، مدیران دولتی باید دیدگاهی شهروند محور پیدا بکنند و مشارکت جویی را جایگزین نگرش سنتی سلسله مراتبی نمایند. با این دو استراتژی است که آنان خواهند توانست نقش واقعی خود را در آینده ایفا کنند:

#### ۱. شهروند محوری در برابر مشتری محوری



سیاست شهروندان اولویت اولند با تمایز قائل شدن میان مشتری و شهروند به وجود آمده است:

الف) مشتری به خواسته‌ها و نیازهای خود مشغول است و در پی آن است که آن‌ها را به بهترین نحو ارضا کند، درست همانند مشتری در بخش خصوصی؛ در حالی که شهروند به مصلحت عامه می‌اندیشد و خواسته‌های خود را در کنار خواسته‌های دیگر شهروندان می‌بیند و برآورده شدن نیازهای خود را به همراه نیازهای دیگر افراد جامعه مورد نظر دارد.

ب) اصولاً به کارگیری لفظ مشتری که در بخش خصوصی عاریه گرفته شده در بخش عمومی و دولتی صحیح نیست؛ زیرا در بخش خصوصی مشتریان کاملاً شناخته شده اند و به طور مشخصی خدمت یا کالای خود را از بخش خصوصی دریافت کرده و هزینه آن را می‌پردازند، درحالی که در بخش دولتی کلیه شهروندان باید مشتری محسوب شوند، اگر چه همگی خریدار و خواهان خدمت خاصی از دولت نیستند. همچنین در بخش خصوصی هر که پول بیش‌تری پردازد از خدمات بهتر و با کیفیت‌تری برخوردار می‌شود، در حالی که در بخش دولتی چنین عملی ناپسند بوده و بی‌عدالتی و تبعیض محسوب می‌شود.

ج) وقتی که افراد را به صورت شهروند نگاه کنیم، این طرز تلقی موجب خواهد شد تا هم شهروندان احساس مسؤولیت کرده و خود را در سرنوشت جامعه سهیم بدانند و مدیران دولتی نیز خود را در مقابل نیازها و انتظارات آنان مسؤول احساس کنند؛ در صورتی که در مورد مشتریان چنین چیزی وجود ندارد. تفاوت دیگر این است که مشتری صاحب سازمان نیست، در حالی که شهروندان صاحبان سازمان‌های دولتی اند و این مساله مهمی است که باید ملکه ذهن مدیران دولتی شود.

## ۲. مشارکت در برابر سلسله مراتب

در گذشته، شیوه‌های کنترل شده متمرکز در ساختار دولتی جوابگوی نیازهای بیش‌تری از شهروندان است؛ اما در شرایط کنونی و با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت‌های دولت بدون مشارکت و هم‌اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی راه دیگری برای ادامه حیات در مدیریت دولتی وجود ندارد. با بهره‌گیری از نیروهای مردمی و مشارکت دادن شهروندان، چرخه فعالیت‌های دولتی سرعت گرفته و به منظور نیل به این هدف باید الگوهای ساختاری دولت از سلسله مراتبی به غیر سلسله مراتبی و گروهی جهت مشارکت افراد بدهد و نگرش و تفکر درباره رهبری و مدیریت باید عوض شود و رهبری و مدیریت را به عنوان

فرایندی برای توسعه، بالندگی و توانمندسازی کارکنان ببینند و آرمان مشترک برای گروه ایجاد کنند.

لذا، دنهارت، در این شبه پارادایم پنج راهکار برای مدیریت دولتی آینده پیشنهاد می‌کند:

۱. تعهد به ارزش‌ها: مدیر در پی تغییر سازمانی، بر اساس ایجاد نوعی تعهد جامع به رسالت و ارزش‌های سازمان، خصوصا ارزش‌های حرفه‌ای و صداقت، خدمت و کیفیت است و به ساختار توجه کم‌تری معطوف می‌دارد.

۲. خدمت به مردم: مدیر خدمت به شهروندان را در اولویت قرار می‌دهد. این اولویت به وسیله استانداردهای بالای عملکرد و پاسخگویی و تاکید مستمر بر کیفیت جنبه عملی به خود می‌گیرد.

۳. توانمندسازی و رهبری مشترک: مدیر سطح بالایی از مشارکت و سهیم شدن همه اعضای سازمان در تلاش برای کیفیت و بهره‌وری سازمان را تشویق می‌کند. رهبری از بالا به وسیله توانمندسازی افراد در سراسر سازمان (برای این‌که رهبری را درون قلمروهای کاری خود بپذیرند) کامل می‌شود.

۴. توجه به منشور خدمات عمومی: اشخاص در سراسر سازمان منشور خاص خدمات دولتی، خصوصا نقش سازمان‌های دولتی در فرایند حاکمیت دموکراتیک را درک کرده و ارج می‌نهند. مدیر مصر است که اعضای سازمان استانداردهای اخلاقی بالایی را حفظ و آن‌ها را تشویق می‌کند تا سازمان خود را به عنوان مدلی از صداقت برای گروه‌های موجود مشابه، ارائه دهند.

۵. تغییرات تدریجی در عمل: تغییر از طریق یک فرایند آزاد صورت می‌گیرد که در آن مدیر دامنه متنوعی از فرصت‌های غالباً غیر منتظره را برای حرکت سازمان در جهت مطلوب دنبال می‌کند. لذا مدیریت دولتی باید در راه رسیدن به اهداف خود تئوری و عمل، اندیشه و کاربرد را با هم تلفیق کرده و به نوعی پراکسیس دست یابد.

بدین منظور دنهارت در این شبه پارادایم به طرح شعار خدمت کردن به جای هدایت کردن پرداخته و می‌گوید:

در حرکت با شتاب خود به سوی هدایت کردن، آیا فراموش کرده ایم که قایق متعلق به چه کسی است؟ قایق متعلق به شهروندان است و دولت خود ما هستیم.

بر این اساس، در شبه پارادایم خدمات عمومی نوین، به جای این‌که دولت به عنوان تسهیل کننده و کاتالیزور نیروهای بازار عمل کند (هدایت کردن)، به توانمندسازی آحاد شهروندان و

خلق ارزش‌های مشترک میان آنان می‌پردازد (خدمت کردن)؛ به جای این‌که بر بخش خصوصی اتکا نماید، بر ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی تاکید می‌ورزد؛ به جای این‌که منافع عمومی حاصل جمع و تجمیع منافع شخصی افراد فرض شود، از گفتمان در خصوص ارزش‌های مشترک حاصل می‌شود (دنه‌ارت، ۱۳۸۲، ص ۳۳۲).

بنابراین، مدیریت دولتی و دولتمردان ما باید هر چه سریع‌تر راهکارهای ارائه شده پیش گفته را در قبال جامعه و شهروندان خود به کار گیرند و در ضمن با توجه به وجود ارزش‌های دموکراتیک و مردمی در کشور مان، هر چه سریع‌تر شهروندان را در فرآیندهای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری کشور مشارکت دهیم.

### نتیجه

با فرا رسیدن دهه ۱۹۸۰، تفکرات سنتی به شکلی اساسی مورد تردید قرار گرفت و در دهه ۱۹۹۰ قالب‌های فکری (شبه پارادایم‌های) کاملاً متفاوتی مطرح شد. به عنوان نمونه، در حالی که در دهه ۱۹۷۰ بر شبه پارادایم اداره امور عمومی تاکید می‌شد، در دهه ۱۹۸۰، مدیریت دولتی و در دهه ۱۹۹۰ کارآفرینی مرکز ثقل توجهات قرار گرفت. نظام بوروکراتیک دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به مدیریت دولتی نوین داده و در دهه ۱۹۹۰ جای خود را به دولت کارآفرین داد. فرهنگ اداری و بوروکراتیک که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ حاکم بود، در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به (فرهنگ مدیریت) و در دهه ۱۹۹۰ جای خود را به (فرهنگ کارآفرینی و کسب و کار) داد. در حالی که در دهه ۱۹۷۰ (دولت بزرگ) طرفدار داشت، در دهه ۱۹۸۰ شعار (کوچک زیباست) مطرح شد و در دهه ۱۹۹۰ ایده (دولت کار ساز) برای دستیابی به آنچه در قالب کلی (مدیریت دولتی نوین و دولت کارآفرین) مطرح شده است. رویکردهای ناپخته اتخاذ شده به سمت مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰، که بر خصوصی سازی، بازارهای داخلی، مناقصه رقابتی، شاخص‌های عملکردی در سطح سازمان و تشویق عملکرد تأکید داشتند، خصوصاً در کشورهایی که این رویکردها را خیلی مشتاقانه و مصراانه استفاده می‌کردند، نظیر انگلستان و نیوزلند؛ بزودی از جریان اصلی خود خارج شدند. همزمان با این تغییرات، بخش دولتی نیز با انتظارات جدید شهروندان تحصیل کرده روبه‌رو خواهد بود. بدین معنی که شهروندان، انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را خواهند داشت. بنابراین، دولت‌ها باید قابلیت‌هایی برای شهروندان و ذی‌نفعان فراهم آورند تا آن‌ها

بتوانند در موضوعات عمومی مشارکت فعال‌تری داشته باشند و نهایتاً، انتظارات پرسنل سازمان‌ها تغییر کرده است و پاسخگویی به این انتظارات، شرایط جدیدی را می‌طلبد. پاسخگویی به این چالش‌ها به برخورداری از شبه پارادایم‌های دولت الکترونیک، حکمرانی خوب و خدمات عمومی نوین در سطح کلان جامعه نیازمند است. با وجود این، در حال حاضر مدیریت دولتی هر یک از جوامع، با توجه به فرهنگ اجتماعی، سیاسی موجود، خود از یکی از این شبه پارادایم‌ها بهره می‌برند. در کشور ما نیز تا سال ۱۳۸۴ از شبه پارادایم سنتی اداره امور عمومی بهره می‌برد، ولی با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به سمت شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین (مقوله خصوصی سازی) حرکت کرده است.

حال اگر بخواهیم سیر تغییر رویکردها و نقش دولت‌ها را در این شبه پارادایم‌ها مقایسه کنیم، متوجه خواهیم شد که از نقش دولت‌ها کاسته شده؛ به دموکراسی بهای بیش‌تری داده می‌شود؛ از ارزش‌های نظیر وفاداری شخصی، کارایی و اثربخشی به سمت ارزش‌هایی نظیر عدالت، مشارکت و نمایندگی سوق پیدا کرده است؛ به مشارکت شهروندان اهمیت بیش‌تری داده می‌شود؛ و در نهایت بر توانمند سازی کارکنان تاکید زیادی شده است.

قبل از دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۹۰	سال‌های پایانی دهه ۱۹۹۰	دهه اول قرن ۲۱
اداره امور پیشین	اداره امور عمومی سنتی	مدیریت دولتی	دولت مدیریتی	حکمرانی عمومی	دولت آینده
نظام‌های کهن اداره و سیستم تاراج	نظام اداری و بوروکراتیک	مدیریت دولتی نوین	دولت کارآفرین	دولت الکترونیک و حکمرانی خوب (دولت نماینده)	خدمات عمومی نوین
فرهنگ شیخوخت و توارثی	فرهنگ اداری و بوروکراتیک	فرهنگ مدیریت	فرهنگ کسب و کار	فرهنگ سیاسی و دموکراتیک	فرهنگ دموکراتیک و حقوق شهروندی
دولت شخصی	دولت بزرگ	دولت کوچک	دولت کارساز (خوب)	دولت دموکراتیک و مشارکتی	دولت خدمتگزار

جدول ۵: سیر تغییر رویکردها (شبه پارادایم) و نقش دولت

با وجود این، در دهه‌های آینده مدیران دولتی در دنیای پیچیده‌ای که مملو از تنوع و تعدد فرهنگ‌ها و نگرش‌هاست، به سر خواهند برد و از هم اکنون باید خود را برای رویارویی با این

شرایط آماده سازند. آنان باید با توجه به پدیده‌های نوینی نظیر جهانی شدن، جهانی بیندیشند و محلی و موضعی عمل نمایند. از سوی دیگر، آنان باید با توجه به شبه پارادایم‌های جدید در اداره امور جوامع به توانمندسازی کارکنان و شهروندان بپردازند و با توسعه مردم سالاری در سازمان‌ها، جامعه ای مردم سالار را به شهروندان ارزانی دارند. به امید روزی که در کشور ما و در تمام سازمان‌های دولتی ما، مردم سالاری دینی بیش از پیش توسعه و گسترش یابد.

## منابع و مأخذ :

۱. پیران نژاد علی و آراین قلی پور (۱۳۸۶)، "ارتقای اعتماد عمومی و دموکراسی الکترونیکی: تبیین نقش دولت الکترونیک"، فصلنامه علوم انسانی مدرس، تهران.
۲. دنهاوت، رابرت (۱۳۸۲)، "تئوری‌های سازمان دولتی"، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، انتشارات صفار، تهران.
۳. شریف زاده، فتاح و قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۲)، "حکمرانی خوب و نقش دولت"، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، قم.
۴. منوریان، عباس (۱۳۷۹)، "از دولت خوب تا حکومتداری خوب"، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۸ و ۴۹، تهران.
۵. وارث، سید حامد (۱۳۸۰)، "نگرش فرایاراد/ایمی به مدیریت دولتی"، فصلنامه دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۵، تهران.
۶. هیوز، آون (۱۳۸۴)، "مدیریت دولتی نوین"، ترجمه سید مهدی الوانی و همکاران، انتشارات مروارید، تهران.
7. Brown, M. M. & Brudney J. L. (2001), "Achieving advanced electronic government services: An examination of obstacles and implications from an international perspective", Paper presented at the National Public Management Research Conference, Bloomington, IN, 2-24.
8. Caiden, G. (1982), "Public Administration", second edition, Palisades Publisher, 47.
9. Dunsire, A (1973), "Adminstration: The Word and the Science", (London: Martin Robertson).
10. Farazmand, A (1999), "From government to governance", present at <http://www.fau.edc/caupa/spa/public/faculty/farazmand.html>, 1.
11. Guy, M. E. (1989), "Minnowbrook 2: conclusions", Public Administration Review. 49(2), pp: 219-220.
12. Halchin, L. E. (2004), "The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities", CRS Report for Congress, April 29, 2004, USA, 19.
13. Hiebert, J. (2005), "Interpreting a Bill of Rights: The Importance of Legislative Rights Review". British Journal of Political Science 235.
14. Huther and Shah (2000), "Applying a simple measure of good governance", present at: [www.Worldbank.org](http://www.Worldbank.org), 2-6
15. Kuhn, T (1962), "The Structure of Scientific Revolution", Chicago, 35-42.
16. Lerner, A and Wanat, J (1992), "Public Administration - A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management", Englewood Cliffs 1992, Prentice Hall, 22.

17. Mintzberg, H (1996), "*Managing Government, Governing Management*", Harward Business Review, Vol. 43, No. 3.
18. Osborn, D & Gaebler, T (1992), "*Reinventing Government: how the enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Secto*", (Reading, MA: Harward University Press), 16.
19. Schelin, S.H (2003), "*E-Government: An Overview*", In Garson, G.D. ed. Public Information Technology: Policy and Management Issues Hershey, PA: Idea Group, 120-137.
20. Stowe, K (1992), "*good piano wont play bad music: Adminstative reform and governance*", public Adminstration. Vol. 70.
21. Torres J, Dominguez S, Cerda MF, Obal G, Mederos A, Irvine RF, Diaz A & Kremer C.(2005), "*Solution behaviour of myo-inositol hexakisphosphate in the presence of multivalent cations*". Prediction of a neutral pentamagnesium species under cytosolic/nuclear conditions. J Inorg Biochem 99, 828-840.
22. UN ESCAPE, (2002), "*what is good governance*", online at <http://www.unescape.org/huset/gg/gosermace.html>.
23. UNDP, (2000), "*what is good governance*", at PAPP list of projects contact us, online at <http://www.papp.undp.org.governance/about.html>.
24. Yildiz, M.(2003), "*Peeking into the Black Box of e-Government Policy-Making: Evidence from Turkey*", Paper prepared for the 7th National Public Management Research Conference, 1-20.