

## بازشناسی هویت مدیریت دولتی و دانش اداره

دکتر علی اصغر پورعزت\*  
مینا سادات هاشمی کاسوایی\*\*

### چکیده

بحث از هویت رشته اداره امور دولت، دانش‌پژوهان را در میانه تنوع مفاهیم میان رشته‌ای، چندرشته‌ای، و چالش خرده پارادایم‌ها و شبه پارادایم‌ها سرگردان می‌گذارد. سرشت و هویت اداره امور دولت، به علت وجودی تشکیل دولتها وابسته است و به تبع آن، سرشت این رشته علمی با مباحث عدالت اجتماعی تنیده می‌شود و موضوع اصیل آن، مسأله و مشکل عمومی تلقی می‌شود و می‌توان گفت که علت منطقی تشکیل دولتها نیز همین است. در این پژوهش، ضمن ارائه مدل و چارچوبی منسجم درباره هویت رشته اداره امور دولت و موضوع شناسی آن، به انواع مسائل و مشکلات عمومی، به منزله موضوع اصلی اداره امور دولت، پرداخته می‌شود.

**واژه‌های کلیدی:** هویت اداره امور دولت، موضوع شناسی، مسأله عمومی، عدالت اجتماعی.

### مقدمه

تنوع موضوعات قابل بحث در حریم رشته اداره، گاهی به حدی کثیر و وسیع می‌شود که گویا شیرازه امور رشته گسسته می‌شود و هر مسأله یا مشکلی در آن مجال بحث می‌یابد، به طوری که نوعی بحران هویت بر آن مستولی می‌شود. ژوز رادشلدرز<sup>۱</sup>، در مقاله "چارچوب منسجمی برای مطالعه اداره امور دولت"<sup>۲</sup>، با در نظر گرفتن بحران هویت دانش اداره دولت و حکومت، دو جنبه متفاوت هویت این دانش را در ارتباط با شأن دانشگاهی و اعتبار اجتماعی آن در نظر می‌گیرد و بر ضرورت طرح نظریه‌ای جامع برای هدایت

\* نویسنده مسئول - استاد دانشگاه تهران Pourezzat@ut.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته مدیریت دانشگاه تهران

1- Jos C.N. Raadschelders

2 - "A Coherent Framework for The Study of Public Administration"

پژوهشگران این حوزه از دانش تأکید می‌کند؛ به ویژه هدایت پژوهشگرانی که با رویکردی کاربردگرایانه، به این حوزه از دانش می‌پردازند (Raadschelders, 1999: 281). برخی بر این باورند که برای حل بحران هویت این رشته از دانش، باید به تجمیع یافته‌های پژوهش‌های انجام شده در قالب تعدادی از خرده پارادایم‌ها<sup>۱</sup> روی آورد؛ در حالی که برخی دیگر برآنند که باید به بر یک مفهوم محوری هدف‌گیری شده<sup>۲</sup> دانشمندان این رشته اشاره کرد. جالب آنکه رویکرد پژوهشگران آمریکایی به این بحران هویت، معمولاً قیاسی<sup>۳</sup> و در تضاد با رویکرد استقرایی<sup>۴</sup> پژوهشگران اروپایی است (پورعزت، ۱۳۹۰: ۳۰؛ Raadschelders, 1999). بنابراین سوالی مدنظر قرار می‌گیرد: آیا باید این واقعیت را پذیرفت که اداره امور عمومی اساساً چندرشته‌ای<sup>۵</sup> یا احتمالاً میان رشته‌ای<sup>۶</sup> است (Wright, 2011: 96) یا اینکه باید برای نیل به یک نظریه جامع ویژه برای آن، تلاش کرد؟

دولت، به معنای مطلق و کاربردی آن، یکی از دیرینه‌ترین اختراعات بشر محسوب می‌شود؛ اختراعی ناگزیر که می‌بایست برطرف کننده بسیاری از مشکلات جامعه خویش باشد. علت اصلی تشکیل دولت‌ها که در واقع ماهیت وجودی دولت‌ها را نشان می‌دهد، نشأت گرفته از نیازهای مردم است و از این رو تأکید می‌شود که حکومت باید در خدمت عامه قرار بگیرد (Ryan, 1998: 520)، آنچنان که پیترز معتقد است، این رسالت و ماهیت وجودی دولت است که باید به مشکلات عامه مردم رسیدگی نماید (Peters, 2005: 15). مشکل عمومی عبارت است از:

- 1 -Miniparadigm
- 2 -A central demarcating concept
- 3 -Inductive
- 4 -Deductive
- 5-Multidisciplinary
- 6-Interdisciplinary

۷- به زعم رایت، اداره امور عمومی، رشته‌ای میان‌رشته‌ای است که متشکل از سه رشته حقوق، مدیریت و علوم سیاسی است. وی معتقد است برای مجزا کردن رشته اداره امور عمومی از این سه رشته، باید دید چه میزان مقاله در مجلات اداره عمومی (public administration journals) چاپ می‌شود و آیا مراجعه این سه رشته، به مقالات و مجلات اداره عمومی بیشتر است یا مراجعه صاحب‌نظران اداره امور عمومی به این سه رشته؟ ضمن این که باید مستمراً روند بهره‌گیری این رشته‌ها از یکدیگر را در طی زمان بررسی کرد.

مشکل، نیاز یا نارضایتی‌ای که جنبه عمومی داشته و بر اثر خدشه‌دار شدن منافع عامه به وجود آمده باشد (الوانی، ۱۳۸۶: ۴۲). در تعریفی دیگر، هرگاه یکی یا مجموعه‌ای از آحاد جامعه، دچار درد و رنجی شود یا با مانعی در مسیر پیشرفت خود مواجه شود که خود به تنهایی قادر به حل آن نباشد، مشکل عمومی رخ داده است (پورعزت، ۱۳۸۷: ۴۶۲، پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۰۳). در همین امتداد، ادعا می‌شود که مشکل و مسأله عمومی<sup>۱</sup>، مشکلی است که منافع ملی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. در هر حال مشکل عمومی، محور موضوع-شناسی در علم اداره و خط‌مشی‌گذاری عمومی است (پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۰۳). بنابراین پیش از تعریف مشکل و مسأله عمومی، تعریف منفعت عمومی<sup>۲</sup> ضرورت دارد. منفعت عمومی بر حالتی دلالت دارد که سود و زیان عامه مردم مطرح می‌شود و باید در خط‌مشی-گذاری مورد توجه قرار گیرد (Mckay et al., 2015: 133). اندرسون<sup>۳</sup> نیز بر آن است که مشکل عمومی، دال بر وضعیت یا موقعیتی است که نیازها یا نارضایتی‌هایی بین عامه مردم ایجاد شده باشد و رهایی از آن مستلزم مداخله حکومت (Dye, 2005: 31) و دولت باشد (Peters, 2005: 1). از نگاه کرفت و فورلونگ نیز مشکلات اجتماعی، بر موقعیت‌هایی دلالت دارند که از نظر بخش وسیعی از مردم غیرقابل قبول بوده، نیازمند اقدام حکومت‌اند (Kraft & Furlong, 2004: 4). مشکلات عمومی، موجب مسائل عمومی‌اند که دانشمندان را به چالش می‌کشند و علوم و یافته‌های آنها را در معرض ارزشیابی قرار می‌دهند. حل مشکل در قالب پژوهش‌های کاربردی و حل مسائل در قالب پژوهش‌های بنیادین انجام می‌شود. نحوه پرداختن به مسائل و مشکلات عمومی بسیار حائز اهمیت است. سوالی که در اینجا مدنظر قرار می‌گیرد:

اگر علت ایجاد حکومتها، تأمین نیازها و خواسته‌های مردم و رفع مسائل و مشکلات ایشان است، تغییر در حکومتها را چگونه می‌توان تبیین کرد؟ یعنی اگر حکومتی خاص برای رفع نیاز مردم شکل می‌گیرد و خدمت‌رسانی می‌کند، چرا تغییر داده می‌شود و خلع ید می‌گردد؟

با مرور متون کلاسیک دانش اداره عمومی، ملاحظه می‌شود که تنوع مباحث قابل مطالعه در این قلمرو از دانش، آن را از دستیابی به سامانه جامع موضوع شناسی محروم

1 -Public problem

2 -Public interest

3 -James E. Anderson

ساخته است. البته این محدودیت را می‌توان با در نظر گرفتن ظرفیت مطالعات میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای در ساحت دانش اداره دولت و حکومت، به مثابه نوعی فرصت تلقی کرد؛ فرصتی برای بهره‌مندی و انسجام‌دهی به یافته‌های سایر علوم و دانش‌های مرتبط و استخدام استعداد‌های نهفته در این علوم، برای حل مسأله دولت و حکومت! ولی باید توجه داشت که این امر، دستیابی به شبه‌پارادایمها یا نظریه‌های مبنایی را دشوار می‌کند و گاهی دانشمندان این رشته از دانش را به استخدام نظریه‌های استیجاری از سایر علوم، ناگزیر می‌سازد (پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴-۴۵). سوالی که در این بحث مدنظر قرار می‌گیرد این است که سرشت موضوع شناسی رشته اداره دولت چیست؟ آیا این رشته موضوع و نظریه‌ای مستقل دارد و یا نیازمند درهم‌آمیختن موضوعات علوم گوناگون و استخدام نظریه‌های استیجاری از سایر علوم است؟

### بحران هویت اداره امور عمومی

در تلاش برای بحث درباره بحران هویت<sup>۱</sup> دانش اداره دولت و پیشنهاد راه‌حلی فرانظری<sup>۲</sup> که بتواند همزمان، یافته‌های استقرایی و قیاسی این دانش را تعالی بخشد، رادشلدرز در سال ۱۹۹۹ مدل نسبتاً جامعی را ارائه کرده است. وی در این مدل، تلاش کرده است تا کلیه زوایا و ابعاد فلسفی و اجتماعی، مرتبط با دانش اداره را ملاحظه کند و الگویی تصویری برای توسعه قلمرو این رشته، در کانون توجه پژوهشگران قرار دهد (Raadschelders, 1999: 281). او ابتدا بر بحران هویت رشته اداره دولت و همچنین عمل اداره دولت تأکید کرده<sup>۳</sup>، سپس سوالاتی اساسی را مدنظر پژوهشگران قرار داده است که ویژگیهای اصلی رشته را مشخص می‌سازند؛ سوال از چیستی، کیستی، چرایی، و چگونگی!

1-Identity crisis

2 -Metatheoretical solution

۳- رادشلدرز در کتاب اداره امور عمومی: مطالعه میان‌رشته‌ای حکومت (Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government, 2011). فصل اول به طور کامل به بحران هویت اداره امور عمومی اشاره می‌کند. رادشلدرز در این فصل یک پاسخ کامل و معقول برای کسانی که فکر می‌کنند، اداره امور عمومی در یک بحران هویت دائم خواهد ماند ارائه می‌کند (Dussauge-Laguna, 2013, 782; Callahan, 2012, 243).

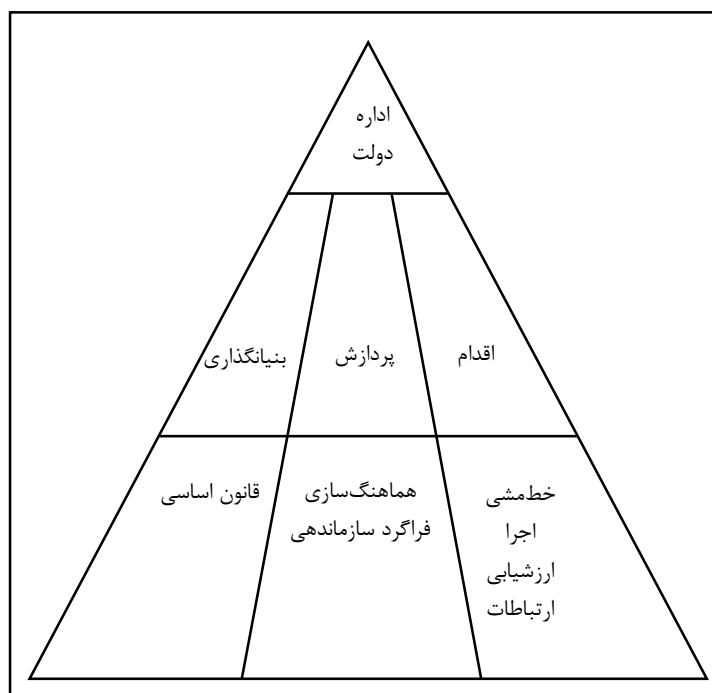
رادشلدرز کارکرد محوری<sup>۱</sup> این رشته از دانش را حکومت و حکمرانی<sup>۲</sup> می‌داند و بر آن است که وظیفه ذاتی عمل اداره، حکمرانی و هدایت جامعه است. بر این اساس، سیستم اداره دولت ایجاد شده است تا حکمرانی را در جامعه محقق سازد؛ یعنی هدف از اداره دولت، حکم راندن<sup>۳</sup> است؛ بنابراین، حکومت و حکمرانی دو مفهوم محوری در سازماندهی سیر مطالعات این رشته از دانش محسوب می‌شوند.

او به این مهم اشاره می‌کند که اگر حکومتها باقی می‌مانند، اساساً بدان علت است که می‌توانند ظرفیتها و منابعی را برای بیان کردن نیازهای شهروندان و رسیدگی به آنها در قالب اقدامات جمعی<sup>۴</sup>، ایجاد کنند. او تأکید می‌کند که هر چند در هر عصر و در هر منطقه، شهروندان ناگزیر حکومتی خواهند داشت! اما نکته مهم این است که فقط حکومتی پایدار می‌ماند که در یک برهه معین از زمان، قادر باشد بیشترین انتظارات اساسی جمعیت کشور خود را برآورده سازد! بنابراین، حکمرانی امری نیست که مطابق با خواست نخبگان، از بالا به پایین جاری شود؛ بلکه نخبگان باید آگاه باشند که در بسیاری از موارد مجبورند تا تأمین نیازهای شهروندان را حتی به قیمت مخاطره از دست دادن قدرت، سرلوحه اعمال خود قرار دهند (Raadschelders, 1999: 288) و این است دلیل تغییر حکومتها در بسیاری از چالش‌های تاریخ سیاسی<sup>۵</sup>.

#### ۱) چیستی اداره دولت و حکومت

اینکه واقعاً اداره دولت به چه اموری می‌پردازد، بحثی مناقشه برانگیز است. در مدل منسجم رادشلدرز، چیستی اداره دولت در قلمرو بنیان‌گذاری با قانون اساسی، در قلمرو پردازش با هماهنگ‌سازی و فراگرد توسعه سازمان و نهادسازی، و در قلمرو اقدام به خط‌مشی، اجرا، ارزیابی و توسعه ارتباطات معطوف شده است. بدین ترتیب، در این بخش، بحث بر سر آن است که اداره دولت باید به چه اموری بپردازد و این امور، خود با چه موضوعات دیگری سروکار دارند (شکل ۱).

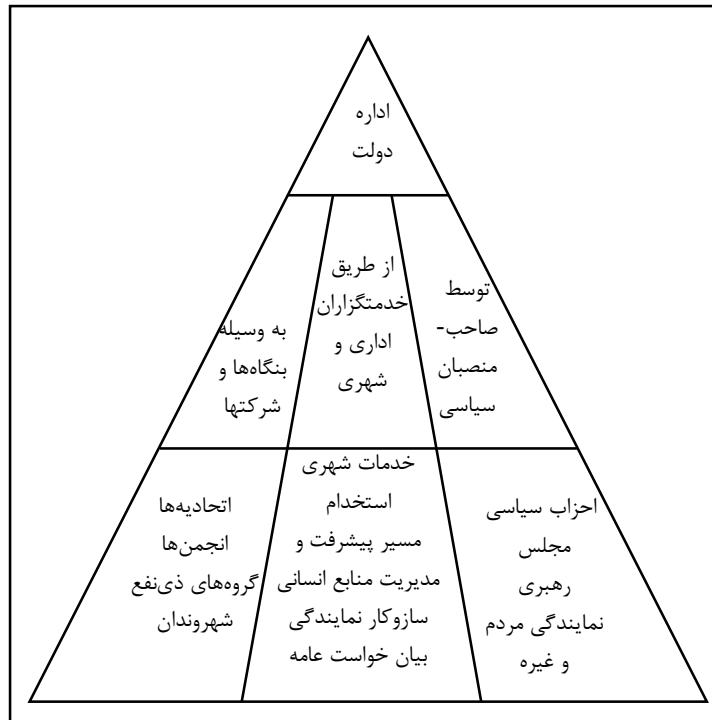
- 
- 1 -Core function
  - 2 -Government & governance
  - 3-Govern
  - 4 -Collective action
  - 5 -Political history



شکل ۱: بدنه دانش اداره دولت: چیستی و ماهیت اداره دولت و حکومت  
*adapted: Raadschelder, 1999: 292* و پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴

## ۲) کیستی اداره‌کننده

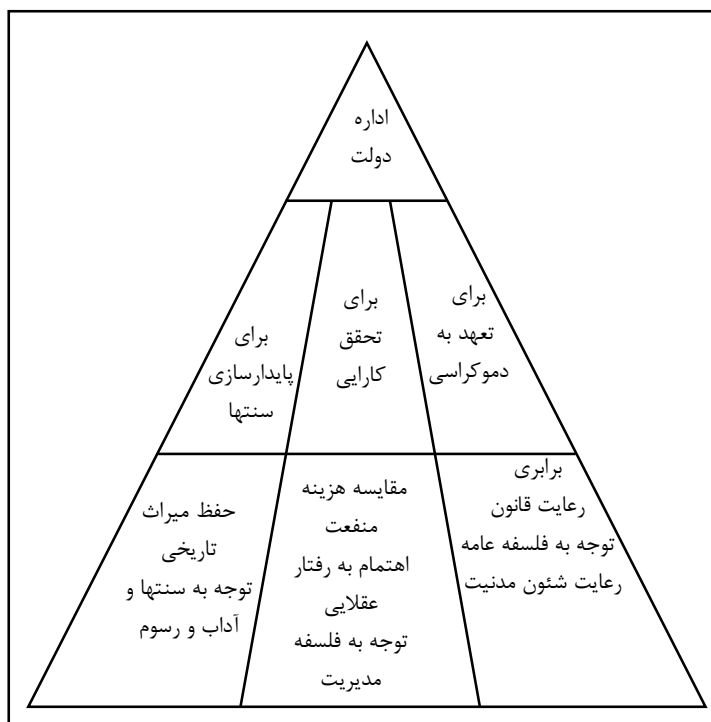
اینکه واقعاً چه کسی دولت و حکومت را اداره می‌کند، بسیار جای تأمل و اندیشه دارد؛ یکی از مهمترین اداره‌کنندگان، صاحب‌منصبان سیاسی‌اند که خود تحت نفوذ عواملی نظیر احزاب سیاسی، مجلس، رهبری و نمایندگان مردم قرار دارند. گروه دیگر، خدمتگزاران اداری و شهری‌اند که خود تحت تأثیر عواملی نظیر سیستمهای خدمات اداری و شهری، نحوه استخدام، مسیر پیشرفت شغلی، ساختار مدیریت منابع انسانی و شیوه‌های متداول نمایندگی و بیان خواست عامه، قرار می‌گیرند. گروه دیگر نیز بنگاهها و شرکتهای هستند که خود تحت تأثیر عواملی نظیر اتحادیه‌ها، انجمن‌های حرفه‌ای، سایر گروههای ذی‌نفع و شهروندان، قرار می‌گیرند (شکل ۲).



شکل ۲: بدنه دانش اداره دولت: کیستی اداره کننده  
*adapted: Raadschelder, 1999: 292* و پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴

### ۳) چرایی اداره دولت و حکومت

اینکه چرا باید به اداره امور پرداخت، بسیار حائز اهمیت است. سه عامل متعهد به سنت، دموکراسی و کارایی، از جمله مهمترین عواملی هستند که بر ضرورت اهتمام به امور اداره دولت دلالت دارند. مفهوم دموکراسی، تحت تأثیر برداشت و تلقی فلاسفه اجتماعی، نخبگان سیاسی، و عامه مردم از برابری، قانون‌گرایی، فلسفه وجودی "عامه"، مفهوم اصطلاح "عمومی"، مدنیت، و نظایر آن قرار دارد؛ مفهوم کارایی، تحت تأثیر مفهوم هزینه و منفعت، رفتار عقلایی، و فلسفه مدیریتی، مدنظر قرار می‌گیرد؛ و مفهوم سنت، به هویت و میراث تاریخی یک دولت، کشور، یا ملت برمی‌گردد (شکل ۳).

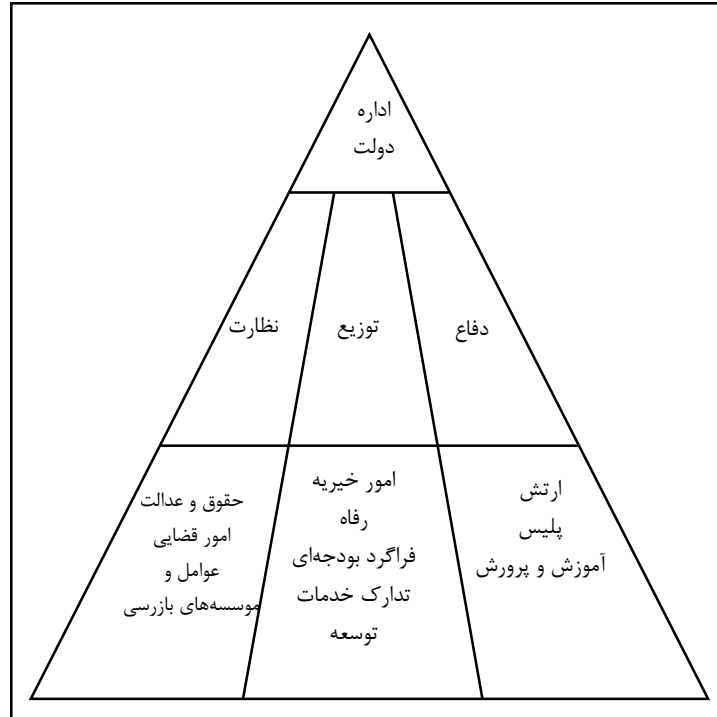


شکل ۳: بدنه دانش اداره دولت: چرایی اداره  
(*adapted: Raadschelder, 1999: 292* و پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

#### ۴) چگونگی اداره دولت و حکومت

اینکه چگونه باید یا می‌توان دولت و حکومت را اداره کرد، یکی از مهمترین سوالاتی است که هم‌زمان در فلسفه سیاسی، خط‌مشی‌گذاری عمومی و علم اداره قابل بحث است و به نظر می‌رسد که مهمترین مفاهیم قابل بحث در این قلمرو عبارتند از: دفاع، توزیع درآمد و نظارت (شکل ۴).





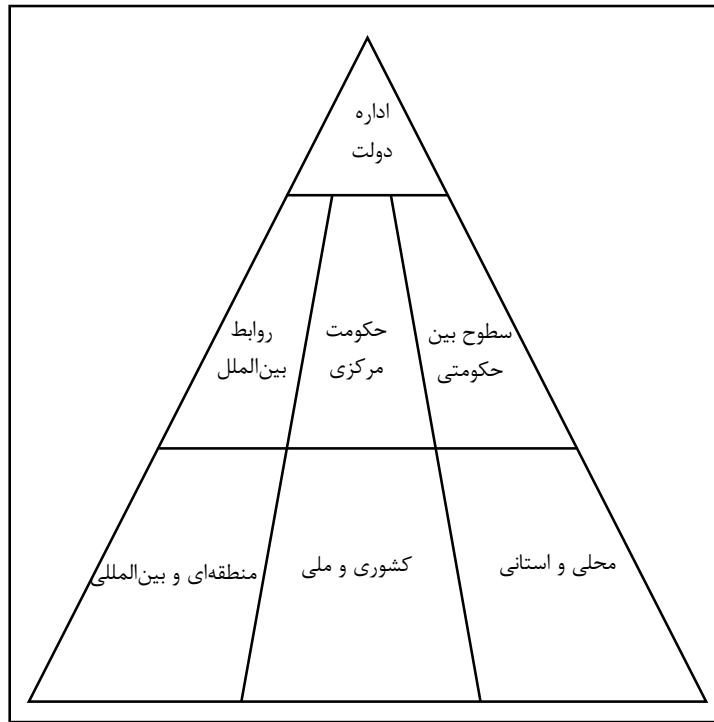
شکل ۴: بدنه دانش اداره دولت: چگونگی اداره  
 (۲۹۲: ۱۹۹۹، Raadschelder, 1999: adapted و پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

همانطور که با ترکیب چهار قسمت فوق ملاحظه می‌شود، رادشلدرز نگاه عمیق و جامعی به دانش اداره دولت و حکومت داشته است و توانسته مدل منسجمی را برای فهم نقش و جایگاه وظایف حکومت ارائه دهد. این مدل یکی از جامع‌ترین و منسجم‌ترین مدل‌هایی است که تا سال ۱۹۹۹ در این باره عرضه شده است با این حال، باید ضمن تأمل در ارزشهای فوق‌العاده این مدل انسجام‌بخش و هویت‌نگار رشته اداره، برای طراحی مدل‌هایی جدیدتر، پویاتر و قابل توسعه‌تر تلاش شود.

در همین راستا، پورعزت (۱۳۹۰)، چهار سوال دیگر در این باره مطرح کرده است، سوالاتی درباره سطح اقدام، عرصه اقدام، ابزارهای اقدام، و اولویت اقدام.

##### ۵) حکمرانی در کدام سطح و کجا (سطح اقدام)

اینکه کجا باید یا می‌توان دولت و حکومت را اداره کرد، و در هر مکان یا سطح، چه میزان از اقتدار حکومتی قابل اعمال است، یکی از مهمترین سوالاتی است که هم‌زمان در حقوق اداری، حقوق سیاسی، روابط بین‌الملل، خط‌مشی‌گذاری و علم اداره قابل بحث است. به نظر می‌رسد که مهمترین مفاهیم قابل بحث در این قلمرو، عبارتند از: مدیریت روابط بین‌الملل، طراحی ساختار حکمرانی، توسعه حکومت‌های محلی و مدیریت شهری. در روابط بین‌الملل، حدود پذیرش و نافذ بودن اراده‌ی اداری کشور متغیر است؛ بنابراین، حکومت باید با درایت با این مقوله برخورد کند تا شأن و اعتبار جامعه را در سطح بین‌الملل حفظ نماید. طرح ادعاهای گزاف یا سهل‌انگاری و سستی در احقاق منافع ملی در این سطح، بازتاب‌های حیثیتی و هزینه‌های اقتصادی سیاسی و فرهنگی سنگینی برای کشور و عامه مردم خواهد داشت. از حیث ساختار حکمرانی نیز حکومت باید بتواند با تعریف صحیح روابط میان حکومتی، نحوه تلفیق ساختار حکمرانی را در سطوح گوناگون، از حکومت مرکزی گرفته تا شهرداریها، دهستانها و حتی روستاها، به درستی تعریف کند؛ به گونه‌ای که امکان دسترسی به خدمات اداری برای همه آحاد جامعه فراهم آید (پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۰) (شکل ۵). بنابراین، این سوال مطرح می‌شود که "سازمانهای دولتی در کدام سطح و در چه موقعیت‌هایی اجازه دخالت دارند و در چه جایگاه‌ها و موقعیت‌هایی نباید وارد میدان عمل شوند؟"



شکل ۵: بدنه دانش اداره دولت: کجا و در کدام سطح

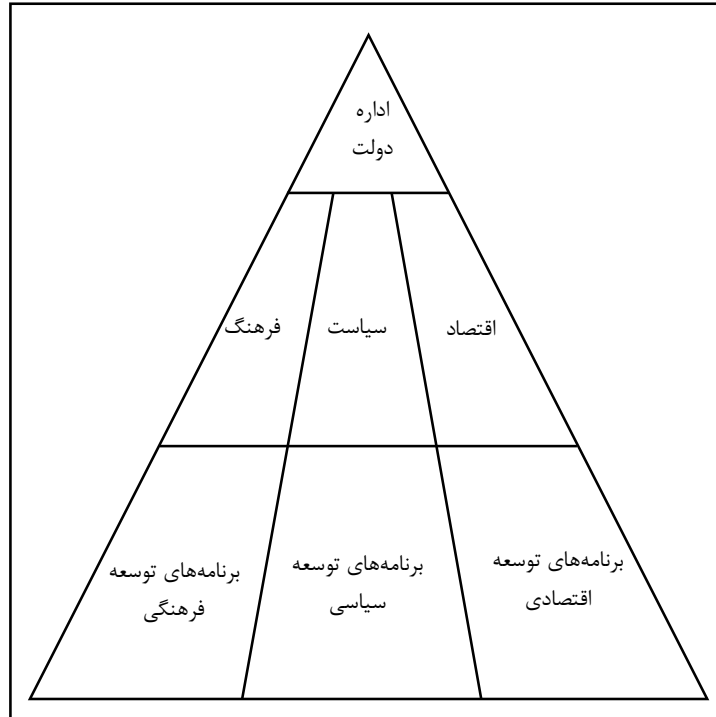
(براساس: پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

#### ۶) حکمرانی در کدامین عرصه (عرصه اقدام)

اینکه حکومت در چه عرصه‌هایی حق ورود دارد و در چه عرصه‌هایی مجاز به حضور و فعالیت نیست، نکته بسیار مهمی است. عرصه‌های عمل اجتماعی را می‌توان به طور قراردادی به سه عرصه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تقسیم کرد و عرصه اداری و حقوقی را ترکیب حوزه عمل و اقدام سازمانها و نهادهای دولتی و خصوصی تلقی کرد. در این صورت، این سوال قابل تأمل است که کدام‌یک از این عرصه‌ها، اولویت بیشتری دارند؟ در عرصه اقتصادی عواملی چون تأکید بر خط‌مشی‌های رشد‌دهنده، مرزهای جلوگیری از انحصار، تدوین قوانین ضد تراست و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان بسیار حائز اهمیت‌اند.

در عرصه سیاست، عواملی چون حدود مداخله دولت و حکومت، در تدوین فراگردهای نمایندگی، توسعه دموکراسی و متعادل ساختن و اعتدال بخشی به میدانهای عمل گروههای ذی‌نفع، از اهمیت قابل توجهی برخوردارند.

در عرصه فرهنگی نیز باید عواملی چون حدود مداخله دولت و حکومت در امور فرهنگی، توسعه آموزش و اطلاع‌رسانی مدنظر قرار گیرند. به ویژه، این سوال بسیار حائز اهمیت است که حکومت تا چه حد حق دارد در امور فرهنگی جامعه دخالت نماید؟ در عرصه اداری، نکته بسیار مهم آن است که سازمانهای اداری وابسته به حکومت کشور ما، در غالب موارد، پیشرو سایر سازمانها و نهادهای اجتماعی محسوب می‌شوند. اینکه این پیشروی در ساخت حقوقی و منافع آحاد جامعه چه تأثیری خواهد داشت و تا چه حد، به اجرای عدالت در فراگرد خدمت‌رسانی منجر می‌شود، نیز بسیار حائز اهمیت است (شکل ۶). در بسیاری از کشورها، طرحهای سازمانی مورد استفاده و مورد استناد حکومتها، در بخش خصوصی شبیه‌سازی می‌شود و مورد استفاده قرار می‌گیرد. در اینجا این سوال مهم درخور توجه است که "سازمانهای دولتی در چه حوزه‌هایی حق مداخله دارند و تا چه حد باید تحت نظارت سلسله مراتب دولتی و تا چه حد باید تحت نظارت عامه مردم قرار داشته باشند؟" (پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۰-۴۱).



شکل ۶: بدنه دانش اداره دولت: در کدامین عرصه

(براساس: پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

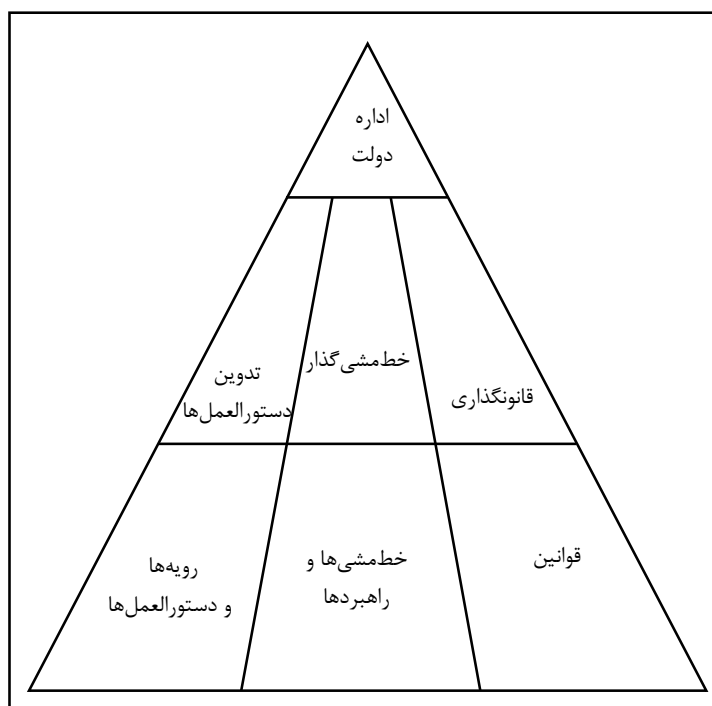
#### ۷) حکمرانی با کدام وسایل (ابزارهای اقدام)

اینکه حکومت مجاز است از کدام ابزارها و وسایل برای نیل به اهداف خود استفاده کند، بسیار مناقشه برانگیز است. یادآوری می‌شود که استفاده از برخی از ابزارهای سلطه، بخش خصوصی را کاملاً در مهار حکومت قرار می‌دهد و ظرفیت ابداع و نوآوری را در بازار، بسیار محدود می‌سازد.

استفاده از ابزارهای پولی و مالی، باید با منطق علمی قابل دفاع صورت پذیرد تا بتواند به مثابه پشتوانه‌ای برای توسعه همه‌جانبه استفاده شود؛ در غیر این صورت، استفاده ایدئولوژیک یا سیاسی از این ابزارها، مقدمه نفی حاکمیت عامه مردم بر سرنوشت خویش است. البته در این جا باید توجه داشت که اگر سوسیالیسم، یک ایدئولوژی متمایل به نفی

سرمایه‌داری تلقی می‌شود، در رویکردی بی‌طرفانه، لیبرالیسم نیز نوعی ایدئولوژی متمایل به سرمایه‌داری تلقی می‌شود (Lowi, 1969: 302). در واقع، انواع چالش‌های ایدئولوژیک، به شدت فضای اقدام و عمل حکومت‌ها را آلوده می‌سازند و آنها را از برخورد علمی، باز می‌دارند (شکل ۷).

ابزارهای اعمال حاکمیت حکومت بسیار متنوع‌اند؛ به طوری که می‌توان فهرست نسبتاً طولانی و گسترده‌ای از انواع ابزارهای قانونی و غیر قانونی قابل استفاده برای اعمال سلطه را مدنظر قرار داد؛ از تدوین قوانین و مقررات بودجه گرفته تا ابزارهای رسانه‌ای تحت حمایت یا تأثیرپذیر از اقتدار حکومت. در اینجا سوال مهم آن است که "سازمانهای دولتی حق دارند از چه ابزارهایی استفاده کنند و حق استفاده از چه ابزارهایی را ندارند و استفاده آنها از چه ابزارهایی صرفاً مشروط به مقتضیات و شرایط خاص و ویژه است؟" (پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۱-۴۲).



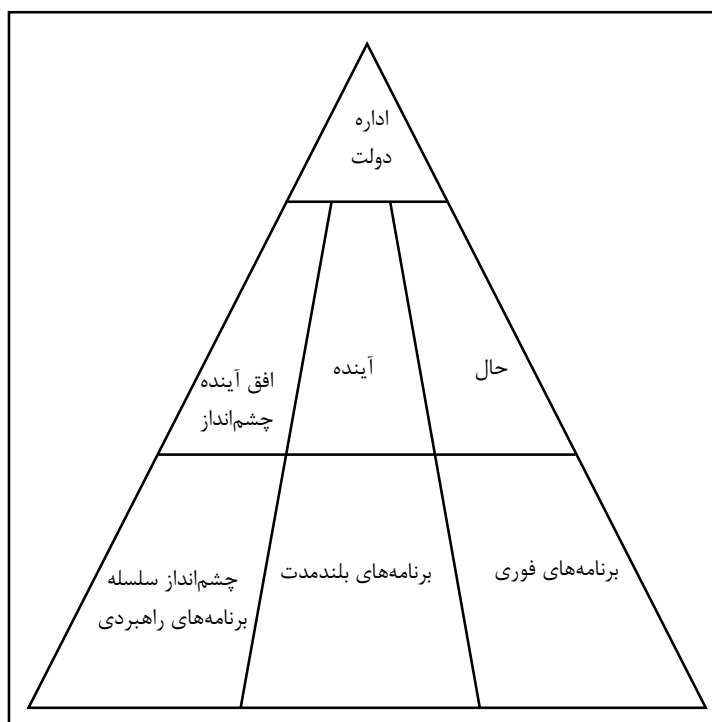
شکل ۷: بدنه دانش اداره دولت: با کدام وسایل

(براساس: پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

### ۸) حکمرانی در چه زمانی و با چه اولویتی (اولویت اقدام)

اینکه در چه زمان باید یا می‌توان برنامه‌های ملی یا دولتی را اجرا نمود و اولویتها و اضطرارها را تعیین کرد، یکی از مهمترین سوالاتی است که هم‌زمان در مدیریت راهبردی، برنامه‌ریزی توسعه، آینده‌پژوهی، خط‌مشی‌گذاری عمومی، حقوق عمومی و خصوصی و دانش اداره، قابل بحث است. به نظر می‌رسد که مهمترین مفاهیم قابل مطالعه در این قلمرو، عبارتند از: اولویت‌های اقدام، اضطرارهای حکمرانی و فرصتهای برنامه‌ریزی و اقدام. در بحث از اولویت‌های اقدام، این نکته مدنظر قرار می‌گیرد که حکومت در انتخاب‌های خود باید به چه مواردی تأکید کند؟ چگونه می‌توان یک برنامه را برگزید و برنامه دیگری را به تعویق انداخت؟ به ویژه با توجه به اینکه در این صورت، منافع برخی از افراد جامعه، تحت‌الشعاع منافع برخی دیگر قرار می‌گیرند! (پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۲-۴۳).

بنابراین تأکید می‌شود که اهتمام حکومت برای اقدام به برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای بلندمدت، باید در مراحل گوناگون در معرض قضاوت و جلب حمایت عامه مردم قرار بگیرد؛ زیرا حکومت‌ها می‌توانند سال‌ها بلکه قرن‌های آینده را در گروهی اقدامات امروز خود قرار دهند (پورعزت، ۱۳۸۹: ۹۲). در این امتداد، این سوال مهم مدنظر قرار می‌گیرد که "حکومت در چه زمان‌هایی حق دارد در امور جامعه دخالت کند و اقدامات خود را باید با چه اولویتی و در کدام چشم‌انداز زمانی انجام دهد؟" (شکل ۸)



شکل ۸: بدنه دانش اداره دولت: با چه اولویتی

(براساس: پورعزت، ۱۳۹۰: ۴۴)

در امتداد همین نگاه به هویت اداره امور عمومی، می‌توان سوالات دیگری را نیز مورد بررسی قرار داد. سوال درباره شدت و میزان مداخله، کیفیت مداخله، جامعه هدف مداخله و اهداف و مقاصد نهایی مداخله. این سوالات بر مبنای یک رویکرد مبنایی و برخاسته از فلسفه سیاسی انتخابی حکومت، طراحی شده‌اند. واضح است که براساس فلسفه سیاسی لیبرال تاکید می‌شود که دخالت حکومت باید محدود؛ در حالیکه فلسفه سیاسی اجتماع‌گرا بر ضرورت دخالت حداکثری حکومت تاکید دارد (sterba, 1999:1-20).

#### ۹) میزان مداخله در امور توسط دولت

این بحث که چه میزان از خدمات و کالاهای مورد نیاز مردم، باید یا مجاز است که توسط دولت تعیین و تأمین شود، همواره مورد مناقشه بوده است؛ این مناقشات موجب



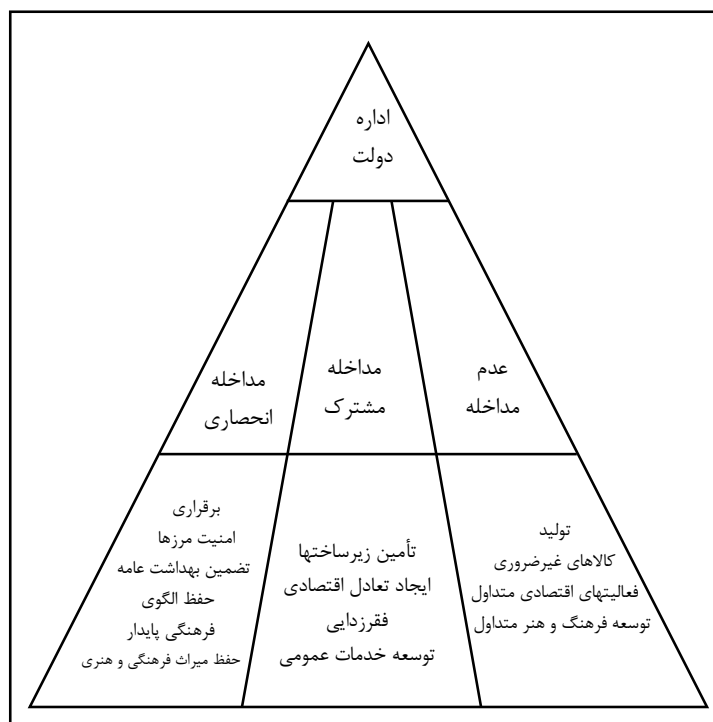
شده تا مفهوم دولتی بودن و یا خصوصی سازی نیز مورد مناقشه صاحب نظران مدیران دولتی و علاقمندان به توسعه خصوصی قرار بگیرد. به زعم مالاستا و کاربونی<sup>۱</sup> (۲۰۱۴)، سازمانها و شرکتهای دولتی و خصوصی تفاوتی اساسی دارند. بنابراین برای انتخاب سطح مطلوب و بهینه ارائه خدمات و کالاها توسط دولت یا خصوصی، باید این تفاوتها را شناسایی کرد (Malatesta and Carboni, 2014:63). آنها، این تفاوتها را مشتمل بر موارد زیر می دانند:

- ۱- فقدان بازارهای اقتصادی، به منزله خروجی و اتکاء به ذخیره های اختصاصی منابع دولتی<sup>۲</sup>؛
- ۲- وجود محدودیتهای زیاد و قلمروهای شبهه برانگیز دولتی؛
- ۳- ماهیت متفاوت مالکیت؛
- ۴- شدت تأثیرات سیاسی در بخش دولتی؛
- ۵- فعالیتهای اجباری و انحصاری و غیرقابل اجتناب در بخش دولتی؛
- ۶- تعدد فراگردهای تصمیم گیری راهبردی در بخش دولتی که می تواند موجب وقفه و محدودیت شود؛
- ۷- سطوح اختیارات اداری محدود شده با قانون؛
- ۸- مسائل تولید کالاهای عمومی؛
- ۹- وسعت تأثیر فعالیتهای بر روند توسعه انتظار عدالت و تحقق سایر ارزشهای عمومی جامعه؛
- ۱۰- وجود ابهام در هدف، چندگانگی و تضاد در بخش دولتی؛
- ۱۱- ساختار سازمانی دقیق تر و تعریف شده تر (انعطاف پذیرتر) در بخش دولتی؛
- ۱۲- محدودیت ساختارهای مشوق در بخش دولتی؛
- ۱۳- رواج نگرشهای مرتبط با کار و تفاوتی رفتاری، سطوح بالای انگیزه اهتمام به خدمات دولتی و احتمال ارزشگذاری کمتر برای مشوقهای مالی، در میان دولتمردان؛
- ۱۴- کارآمدی کمتر عملکرد فردی و سازمانی در بخش دولتی (Malatesta and Carboni, 2014:67).

بر اساس این تفاوتها، هر حکومت می تواند تصمیم بگیرد که چه سطحی از عملکرد خود را به سازمانهای دولتی و چه بخشهایی از آنها را به بخش خصوصی واگذار کند (شکل ۹).

1 - Malatesta and Carboni

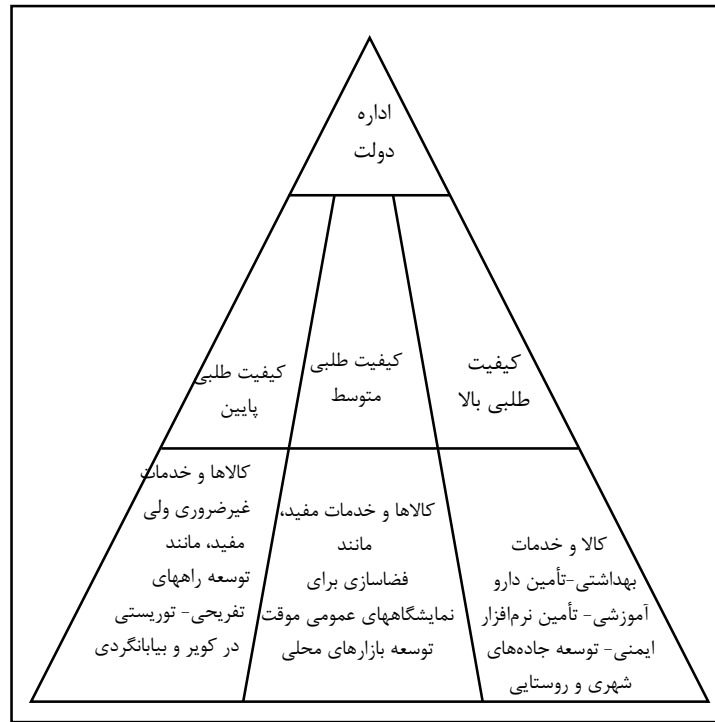
۲- نظریه بودجه مصوب برای تأمین هزینه اعتبارات پیش بینی شده



شکل ۹: بدنه دانش اداره دولت: به چه میزان

#### ۱۰) کیفیت ارائه خدمات

خدمات و کالاهای اجتماعی، معمولاً با کیفیت‌های متفاوتی ارائه می‌شوند. گاهی ادعا می‌شود که کیفیت با کارایی رابطه معکوس دارند، یعنی ظاهر امر این است که کیفیت به دلیل بالاتر بردن قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات، کارایی را تحت شعاع قرار می‌دهد؛ ضمن آن‌که بر هزینه می‌افزاید؛ در حالی که شاید همیشه کالاها و خدمات کیفیت دار مورد نیاز نباشد و بتوان به کیفیت‌های کمتر اکتفا کرد. ولی واقعیت این است که گاهی بهبود کیفیت مستلزم بالاتر رفتن قیمت تمام شده نیست، بلکه مستلزم بهبود روند تولید و شیوه ارائه خدمات، انتخاب فناوری برتر و آموزش نیروی انسانی است؛ به طوری که حتی بتوان کیفیت را بدون نیاز به هزینه بیشتر بالا برد. براین اساس، می‌توان کالاها و خدمات را برحسب میزان کیفیت مورد نیاز به چند دسته تقسیم کرد، نظیر کالاها و خدمات بسیار کیفیت طلب، کالاها و خدمات معمولی، و کالاها و خدمات کمیت طلب (شکل ۱۰).



شکل ۱۰: بدنه دانش اداره دولت: با چه کیفیتی

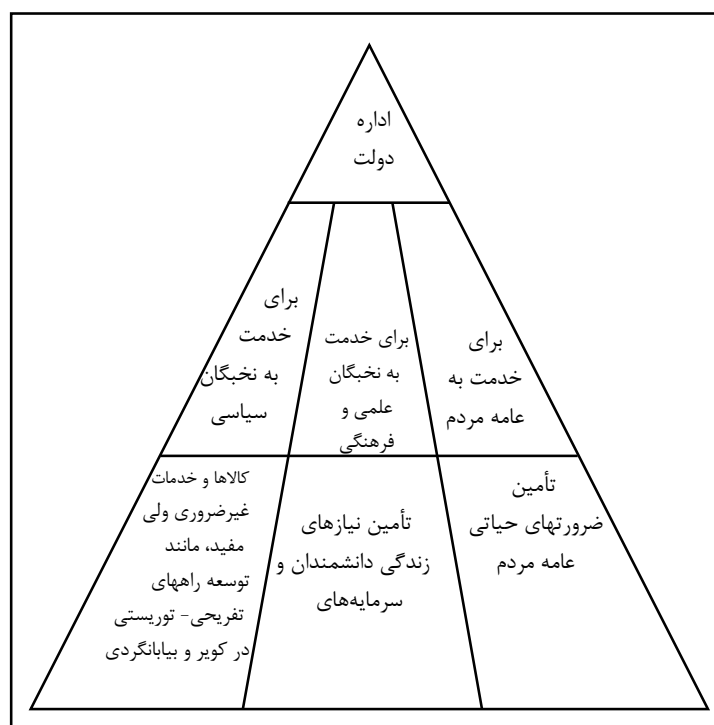
### ۱۱) برای چه کسانی

دولت، اقدامات خود را برای چه افرادی انجام می‌دهد. افراد جامعه را می‌توان به سه جامعه هدف تقسیم نمود: عامه مردم<sup>۱</sup>، نخبگان عمومی<sup>۲</sup>، نخبگان سیاسی<sup>۳</sup>. اگر جامعه هدف اقدامات حکومت، عامه مردم باشد، باید نیازهای عامه را مدنظر قرار دهد و آن را برحسب مصالح و منافع دوربرد، میان برد و نزدیک برد آنان، اولویت‌بندی نماید. رسیدگی به امور نخبگان علمی و فرهنگی نیز به نوعی رسیدگی به منافع مردم در نسلهای متوالی محسوب می‌شود زیرا این گروه از افراد نقش چشمگیری در توسعه منافع ملی و بهبود شرایط عمومی دارند.

- 1- The Public
- 2 -The Public Elites
- 3 -The Political Elites

تأمین نیازهای تخبگان سیاسی از کمترین اهمیت برخوردار است و نباید در این‌باره توسط سیاستمداران تصمیم‌گیری شود، زیرا سیاستمداران با ادعای خدمت به عامه سرکار می‌آیند، پس باید از آنها در امور مربوط به رفاه و کیفیت برخورداری از منافع اجتماعی، خلع ید شود. معقول نیست و نباید سیاستمدار یا نماینده مجلس درباره حقوق و مزایای خود تصمیم‌گیری کند. این‌گونه امور باید با رعایت جوانب تفکیک قوا، تحت نظارت عامه مردم صورت پذیرد، به‌گونه‌ای که همواره تخبگان سیاسی با حداقل بهره‌مندی و با حداکثر بهره‌وری در خدمت جامعه قرار گیرد.

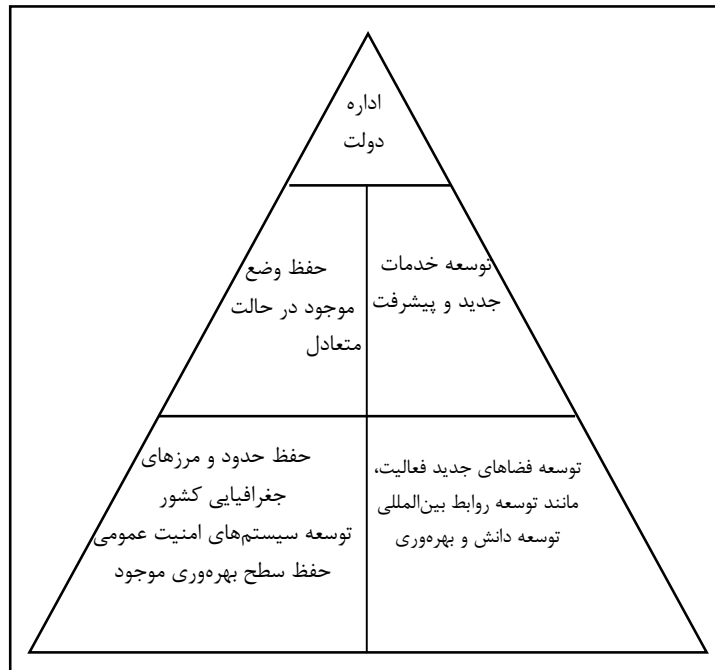
به طور اصولی نباید خدمت اجتماعی یک طعمه تلقی شود، بلکه باید فرصتی برای توسعه خدمات اجتماعی باشد (شکل ۱۱).



شکل ۱۱: بدنه دانش اداره دولت: برای چه کسانی

۱۲) در کدام مسیر

خط‌مشی‌های دولتی با اهداف گوناگون انجام می‌پذیرند. به طور معقول، اهداف اصلی از اقدامات دولت، باید "نجات جامعه از یک تهدید<sup>۱</sup> و رسیدن به وضع طبیعی و تعادل" قبلی، یا "اقدام برای ایجاد و استفاده از یک فرصت<sup>۲</sup> جدید" باشد (شکل ۱۲).



شکل ۱۲: بدنه دانش اداره دولت: در کدام مسیر

دوازده سوال مطرح شده، به طور منسجم و یکپارچه در جدول ۱ مورد توجه قرار گرفته است:

- 1 -Threat
- 2 -Opportunity

## جدول ۱: پرسشهای مربوط به دولت و حکومت

سوال‌ات اساسی	موضوعات عمومی	مصادیق
چیستی اداره دولت و حکومت	بنیانگذاری	قانون اساسی
	پردازش	هماهنگ سازی/ فراگرد سازماندهی
	اقدام	خطمشی / اجرا / ارزشیابی / ارتباطات
کیستی اداره کننده	توسط صاحب منصبان سیاسی	احزاب سیاسی / مجلس / رهبری / نمایندگی مردم
	از طریق خدمتگزاران اداری و شهری	خدمات شهری / استخدام / مسیر پیشرفت و مدیریت منابع انسانی / سازوکار نمایندگی و بیان خواست عامه
	به وسیله بنگاهها و شرکتهای	اتحادیه‌ها / انجمن‌ها / گروههای ذی‌نفع / شهروندان
چرایی اداره دولت و حکومت	برای پایدار ساختن سنتها	حفظ میراث تاریخی / توجه به سنتها و آداب و رسوم
	برای تحقق کارایی	مقایسه هزینه و منفعت / اهتمام به رفتار عقلایی / توجه به فلسفه مدیریت
	برای تعهد به دموکراسی	برابری / رعایت قانون / توجه به فلسفه عامه / رعایت شئون مدنیت
چگونگی اداره دولت و حکومت	نظارت	حقوق و عدالت / امور قضایی / عوامل و موسسه‌های بازرسی
	توزیع	امور خیریه / رفاه / فراگرد بودجه‌ای / توسعه
	دفاع	ارتش / پلیس / آموزش و پرورش
کجا و در کدام سطح	سطوح بین حکومتی	محلی و استانی
	حکومت مرکزی	کشوری و ملی
	روابط بین‌الملل	منطقه‌ای و بین‌المللی
کدام عرصه اقدام	اقتصاد	برنامه‌های توسعه اقتصادی
	سیاست	برنامه‌های توسعه سیاسی
	فرهنگ	برنامه‌های توسعه فرهنگی
کدام ابزارهای اقدام	قانونگذاری	قوانین
	خطمشی‌گذاری	خطمشی‌ها و راهبردها
	تدوین دستورالعملها	رویه‌ها و دستورالعملها
کدام اولویت اقدام	حال	برنامه‌های فوری
	آینده	برنامه‌های بلندمدت
	افق آینده چشم‌انداز	چشم‌انداز سلسله برنامه‌های راهبردی
به چه میزان مداخله در امور	عدم مداخله	تأمین کالاهای غیرضروری / فعالیتهای اقتصادی متداول / توسعه هنر و فرهنگ متداول
	مداخله مشترک	تأمین زیرساختها / ایجاد تعادل اقتصادی / فقرزدایی / توسعه خدمات عمومی
	مداخله انحصاری	برقراری امنیت مرزها / تضمین بهداشت عامه / حفظ الگوهای فرهنگی پایدار / حفظ میراث فرهنگی پایدار
با چه کیفیتی	کیفیت طلبی پایین	کالاها و خدمات غیرضروری ولی مفید مانند: توسعه راههای تفریحی توریستی در کویر و بیابانگردی
	کیفیت طلبی متوسط	کالاها و خدمات مفید مانند: فضا سازی برای نمایشگاههای عمومی موقت / توسعه بازارهای محلی
	کیفیت طلبی بالا	کالاها و خدمات بهداشتی-تأمین دارو / کالاها و خدمات آموزشی-تأمین نرم‌افزار / کالاها و خدمات ایمنی زندگی / توسعه جاده‌های شهری و روستایی
برای چه کسانی	برای خدمت به عامه مردم	تأمین ضرورت‌های حیات عامه مردم

تأمین نیازهای زندگی دانشمندان و سرمایه‌های علمی جامعه تأمین نیازهای زندگی سرمایه‌های هنری و فرهنگی جامعه	برای خدمت به نخبگان علمی و فرهنگی	
تأمین نیازهای زندگی سیاستمداران به مثابه خدمتگزاران تأمین نیاز زندگی بوروکراتها	برای خدمت به نخبگان سیاسی	
توسعه فضاهای جدید فعالیت مانند: توسعه روابط بین‌المللی / توسعه دانش و بهره‌وری	توسعه خدمات جدید و پیشرفت	در کدام مسیر
حفظ حدود و مرزهای جغرافیایی کشور / توسعه سیستم‌های امنیت عمومی / حفظ سطح بهره‌وری موجود	حفظ وضع موجود در حالت متعادل	

### مدل تحلیل جامع مسائل و مشکلات عمومی

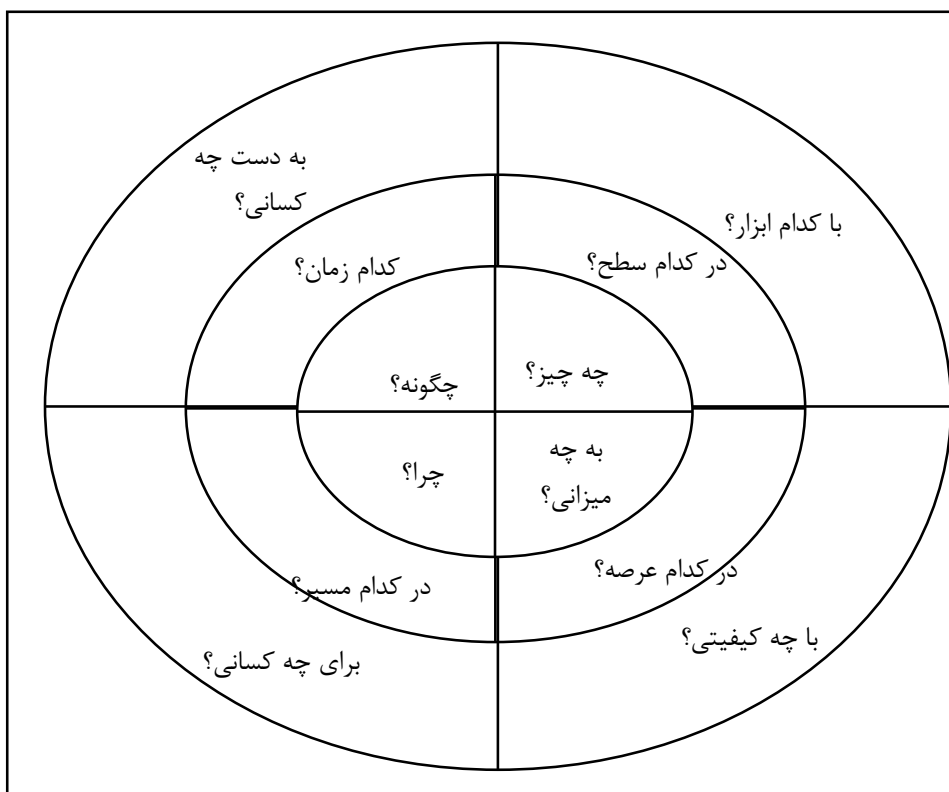
با توجه به دوازده سوال مطرح شده در این پژوهش درباره تنوع وظایف حکومت و هویت اداره امور عمومی، با عطف توجه به تفاوت فلسفی سوالات مذکور، می‌توان آنها را در سه سطح مورد بررسی قرار داد:

در سطح اول، سوالاتی طرح شده‌اند که از علت وجودی دولت‌ها را پرسش می‌کنند<sup>۱</sup> و در واقع پرسش اصلی در این سطح، آن است که آیا وجود دولت‌ها لازم است یا نه؟ یعنی اگر نیاز باشد که یک دولت وجود داشته باشد، باید به این سوالات پاسخ مناسبی داده شود. پس سوالات این سطح در دایره داخلی‌تر (نمودار ۱۳)، معطوف به ماهیت دولت‌ها و حکومتها است.

در سطح دوم که در دایره میانی نمودار مشخص شده است، ضرورت وجود دولت پذیرفته شده است و سوالات صرفاً معطوف به آنند که عمل دولت‌ها باید چه ویژگی‌هایی، کی، کجا و در کدام مسیر تحقق پذیرند.

در سطح سوم یا دایره بیرونی، سوالاتی مدنظر قرار گرفته‌اند که حکومت و دولت را در منزلت عمل و اقدام حکمرانی تلقی کرده، برآند تا از مراتب تأثیرگذاری بر روند حکمرانی پرسش نمایند تا مشخص شود که اقدام دولت باید به چه سطحی از کیفیت و کارایی، برای چه کسانی، توسط چه کسانی و با چه ابزاری انجام پذیرد.

۱- عمده سوالات رادشلدرز در این سطح قرار دارند.



نمودار ۱۳: سطوح سه‌گانه پرسش درباره دولت و حکومت

در واقع در سطح اصیل، از ماهیت و فلسفه وجودی پرسیده می‌شود؛ اموری که باید قانون‌گذاران و موسسان بدان پاسخ دهند. در سطح دوم، از مسیر و جهت‌های مجاز پرسیده می‌شود که نمایندگان مردم در سطوح اجرایی سه قوه باید در برابر آن پاسخ‌گو باشند و در سطح سوم، از نحوه عمل و اجرا پرسیده می‌شود که مجریان امور اعم از مجری سیاسی یا کارگزار اجیر، باید پاسخ‌گوی آن باشند. بدین ترتیب سطوح سه‌گانه‌ای شکل می‌گیرد که بی‌ارتباط به سطوح سه‌گانه مدیران عالی، میانی و عملیاتی در سازمانها نیست. برای مثال سوال از چیستی، چگونگی، میزان و چرایی در سطح مدیریت عالی، سوال از سطح، زمان، عرصه و مسیر در سطح مدیریت میانی و سوال از کیفیت، ابزار، افراد و جامعه هدف در سطح مدیریت عملیاتی مطرح می‌شود.



### نتیجه‌گیری: هویت رسالت و وظایف دولت

اصالت و هویت دولت، در پرسش از فلسفه وجود آنها تعیین می‌شود، در حالی که وظایف آنها در پرسش از کم و کیف و جهت عملکردهای ضروری تجلی می‌یابد. این همه، مقدمه طراحی یک سامانه مفهومی جامع یا یک مدل نظری درباره شأن و منزلت حکمرانی و حکمرانان است.

دولت، یک سامانه اجتماعی بزرگ و نافذ است که می‌تواند در همه ابعاد و جنبه‌های زندگی مردم را تحت تأثیر قرار دهد. پس مطلوب است و بلکه باید مهار شود تا از دخالت نامشروع و زائد یا غیرضروری و فاقد کارایی آن جلوگیری شود.

جامعه حق دارد که از فناوری کسب یا ابزار کارآمدی چون دولت استفاده کند و حق دارد که از صدمات و آسیب‌های احتمالی ناشی از افسارگسیختگی آن در امان بماند.

بنابراین بخشی از موضوعات و مصادیق خطمشی دولت برحسب ضرورت مستمر دوران، وجه پایدار می‌یابند و برخی از آنها برحسب اقتضائات روزگار، وجه موقت یافته، باید در زمان و مکان خاص مدنظر قرار گیرند.

پژوهشگران به هیچ وجه مدعی نیستند که مسأله دولت در اینجا تحلیل شده، و پایان یافته است، بلکه آنان برآنند که این مهم باید همواره مورد بحث و نقد بوده، در کانون توجه متفکران و دانشمندان قرار گیرد. در میان رشته‌های متعدد دانشگاهی، رشته مدیریت دولتی صریح‌ترین دعاوی را درباره نحوه توجیه فلسفه وجودی و اعتبار ابزارهای اقدام حکومت و دولت دارد.

براین اساس، هویت مدیریت دولتی به مرور زمان و هر لحظه شکل می‌گیرد و ساخته و پرداخته می‌شود و این رویکرد، تحت تأثیر اندیشه، عمل و اقدام بازیگران متعددی است که در منزلت استاد، دانشجو، پژوهشگر، صاحب‌منصب اداری، خطمشی‌گذار عمومی، مشتری یا مراجعه‌کننده داخلی (شهروند) و خارجی (غیرشهروند) ظاهر می‌شوند. اینها ملاحظات و نیازهای عامه مردم را مدنظر قرار داده، جامعه را در هر لحظه از زمان می‌سازند و توسعه می‌دهند. در واقع، وضع موجود جامعه محصول و نتیجه نظریه‌هایی است که به مرور زمان شکل می‌گیرند و تصویر وضع مطلوب را به ذینفعان گوناگون ارائه می‌کنند.

براین اساس، همواره باید پاسخ ما به سوال از چیستی، چگونگی، چرایی، میزان، عرصه، مسیر، سطح، زمان، ابزار، کیفیت، فاعل و جامعه هدف خطمشی و اقدام دولتی، بازپردازی شود.

## منابع و مأخذ

- ۱- الوانی، سیدمهدی، ( ۱۳۸۶). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها.
- ۲- پورعزت، علی اصغر، (۱۳۹۰). *مبانی مدیریت دولتی*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها.
- ۳- پورعزت، علی اصغر، (۱۳۸۹). *مدیریت راهبردی عصرمدار؛ رویکرد آینده‌پژوهانه به منافع عمومی*، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- ۴- پورعزت علی اصغر، (۱۳۸۷). *مبانی دانش اداره دولت و حکومت*، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها.
- 5-Dye, Thomas R., (2005). *Understanding Public Policy*, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education/Prentice-Hall, Inc.
- 6-Kraft Michael E. and Scott R. Furlong, (2004 ). *Public Policy, political, analysis, and alternatives*, CQ press, university of Wisconsin-Green Bay.
- 7-Raadschelders, Jos C. N. (1999). "A Coherent Framework for The Study of Public Administration". *Journal of public Administration Research and Theory*. Apr.1999:9,20.pp.281-303.
- 8-Dussauge-Laguna, Mauricio I., (2013). *Book Review of PUBLIC ADMINISTRATION: THE INTERDISCIPLINARY STUDY OF GOVERNMENT,2011* (Jos C.N. Raadschelders), Oxford University Press.
- 9-Callahan Richard F., (2012). *Book Review of PUBLIC ADMINISTRATION: THE INTERDISCIPLINARY STUDY OFGOVERNMENT,2011* (Jos C.N. Raadschelders), Oxford University Press.
- 10-Malatesta, Deanna, Julia L. Carboni, (2014). "The Public-Private Distinction: Insights for Public Administration from the State Action Doctrine", *Public Administration Review*, Volume 75, Issue 1,pp. 63-74.
- 11-Lowi, Theodore J., (1969). "The End of Liberalism: The Indictment". In Jay M. Shafritz &Albert C. Hyde (Eds.). 1997. *Classical of public Administration*, Fourth edition, Harcourt,pp.302-305.
- 12-Peters, Guy B., (2005). "The Problem of Policy Problems", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*,Volume7, Issue 4, pp.349-370.

- 13-Majone, Giandomenico., (2006). “Agenda Setting” in Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodrin (Eds.), 2006, The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, pp.228-250.
- 14-Mc Kay Stephen, Michael Murray, Sean MacIntyre and Anil Kashyap, (2015). “Evidence-based policymaking and the public interest: lessons in legitimacy”, Town Planning Review. Volume 86, Issue 2, pp.154-133.
- 15-Sterba, James,P. (1999). Justice: Alternative Political Perspectives. Third edition. Wadsworth Publishing Company.
- 16-Wright, Bradley E., (2011).”Public Administration as an Interdisciplinary Field: Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science”, Public Administration Review. 2011: Volume 71, Issue 1.pp.96-101.

