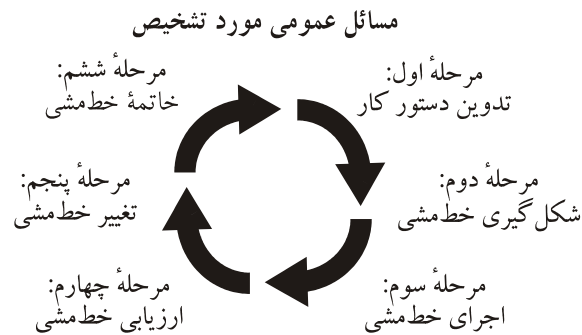


پیشگفتار

نظام مدیریتی ایران سه سطح دارد که در تعامل تنگاتنگ با یکدیگر جامعه را مدیریت می‌کنند. این سه سطح عبارت‌اند از: ۱) اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی)^۱، ۲) اداره امور عمومی (مدیریت دولتی)^۲، ۳) مدیریت خصوصی^۳. اگرچه این سه سطح در تعامل با هم هستند، هر یک کارویژه‌های خاصی نیز دارد. در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی (شکل ۱ را ببینید)، اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی) کشور مسائل عمومی (آن دسته از مسائلی که جنبه عمومی و همگانی دارد) را به طرق گوناگون (از طریق مدیران دولتی، مطبوعات و رسانه‌ها، و محافل عمومی و مردمی) شناسایی و در کابینه دولت برای حل آنها چاره‌جویی می‌کند. بنابراین در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی، مراحل اول، دوم، چهارم، پنجم و ششم برعهده مدیریت سیاسی و مرحله سوم برعهده مدیریت دولتی است، هرچند که این دو مدیریت ارتباطی تنگاتنگ با یکدیگر دارند.



شکل ۱ چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی (لستر و استوارت ۱۹۹۸: ۹)

1. political administration
2. public administration
3. private management

بر این اساس، پس از توافق درباره حل مسئله عمومی (برای مثال، حل مسئله بیکاری که به اشتغال‌زایی از طریق صنایع کوچک منجر می‌شود)، لایحه آن تهیه و به مجلس ارسال می‌شود (بعضاً، برخی از مصوبات دولت بدون ارسال به مجلس لازم‌الاجرا هستند). در مجلس شورای اسلامی، نمایندگان مخالف و موافق به بحث و بررسی درباره آن می‌پردازند. پس از رأی‌گیری، راه‌حل دولت با عنوان خط‌مشی (قانون و...) تصویب و مجدداً به دولت ارسال می‌شود.^۱ دولت در موعد مقرر، که قانون تعیین کرده است، باید آن خط‌مشی را به واحدهای تحت نظارت خود ابلاغ کند و دستگاه‌های تابعه موظف‌اند در اجرای آن همت گمارند. به عبارت دیگر، مدیریت سیاسی خط‌مشی عمومی را تدوین و مدیریت دولتی آن را اجرا می‌کند. اما به یاد داشته باشید که در ادبیات اداره امور عمومی (دولتی) خط‌مشیها را نمی‌توان بدون کمک کارشناسان بخش دولتی تدوین کرد، به همین علت، پل ابل‌بای^۲ (۱۹۴۹: ۱۷۰) در تعریف خود مدیریت دولتی را معادل خط‌مشی‌گذاری می‌داند. در واقع، جدایی سیاست از اداره، که منشور نخستین نهضت مدیریتی در مدیریت دولتی بود (نهضت مدیریت اداری^۳ به بنیان‌گذاری ویلسون)، در گذر زمان منتفی شد، اگرچه در دهه‌های اخیر مدیریت دولتی نوین^۴ مدعی تفکیک آن دو است. با این حال بنابر اهداف تحلیلی، سطوح مدیریت سیاسی و مدیریت دولتی را از هم جدا کرده‌ایم. از این رو، این سطوح نشان می‌دهند که اجرای خط‌مشیها برعهده مدیریت دولتی است. چنین سطحی حلقه پیوند مدیریت سیاسی با بخش خصوصی و به‌طور کلی جامعه است.

کارشناسان رشته‌های گوناگون بر این نظرند که کلید پسرقت یا پیشرفت هر جامعه‌ای در دست‌ان سطح دوم است، زیرا مدیریت سیاسی بدون مدیریت دولتی کارشناسانه سیاست‌هایی تدوین خواهد کرد که نه فقط به نظام سیاسی یک کشور آسیب می‌رساند، بلکه اصلی‌ترین رکن هر نظام سیاسی را، که همان مردم است، از خود جدا خواهد کرد. از طرف دیگر، حاکمیت مدیریت دولتی خردمند بخش خصوصی سالم و

۱. مصوبات مجلس برای انطباق با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌شوند. در صورت اختلاف نظر بین مجلس و شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام نظر نهایی را اعلام می‌کند.

2. Paul Appleby

3. administrative management

4. new public management

جامعه فاضل را ایجاد و تقویت می کند و ارتقا می دهد. بی جهت نیست که فون اشتاین، اندیشمند برجسته علم اقتصاد و جامعه‌شناسی و پدر مدیریت دولتی در اروپا، مدعی است که «شالوده و اساس پیشرفت همه علوم مطالعه مدیریت دولتی است، زیرا اگر دانش بشری در این حوزه ارتقا یابد، بی تردید دانش در سایر حوزه‌ها نیز افزایش و تقویت خواهد یافت». بر این اساس، کشورهای پیشرفته کنونی امریکا، فرانسه، انگلیس و... اهتمام خاصی به این حوزه از دانش بشری معطوف داشته‌اند. برای مثال، در انگلیس بیش از ۷۰ درصد از مدیران عالی بخش دولتی و حتی بخش خصوصی از سه دانشگاه معتبر - یعنی اکسفورد، کمبریج و لیدز (تا حدی) - سکان مدیریتی این کشور را در دست می گیرند (چندلر ۲۰۰۰: ۲۰۱). اما شواهد نشان می دهند که در کشور ما برخی از مدیران، پس از آنکه سکان مدیریت واحد، سازمان یا بخشی از دولت را در دست می گیرند، در حین کار مدرک عالی خود را نیز از دانشگاهها دریافت و سیر تکامل مدیریتی خود را طی می کنند. همچنین، نظر به اهمیت جایگاه مدیریت دولتی، در بسیاری از کشورها محافل علمی خاصی برای تقویت سطح مدیریت سیاسی به چشم می خورند. برای مثال، جامعه مدیریت دولتی امریکا^۱ بازوی اصلی مشاوره مدیریت دولتی امریکاست و در این زمینه دولت را یاری می دهد و عمده انتشارات آن در باب مدیریت در دولت و سازمانهای دولتی است. با وجود این، در کشور ما عملاً چنین انجمنی تشکیل نشده است.

بسیاری از سازمانهای دولتی نیز در سراسر دنیا دانش مدیریت در بخش دولتی را ترویج می کنند. اما در ایران حتی مؤسسه‌های پژوهشی دولتی، که باید بر تولید دانش مدیریت در بخش دولتی تکیه کنند، از چاپ کتابهایی در زمینه مدیریت دولتی اکراه دارند.

در ایران، سرطان روانی خطرناک ضدیت با دولت و دولتی بودن در ذهن مدیران دولتی و سایر مردم به گونه‌ای ریشه دوانده است که حتی مدیران دولتی از اینکه مدیر دولتی هستند احساس چندان خوشایندی ندارند.^۲ شاید بتوان گفت که

1. American Society for Public Administration

۲. بی تردید مدیری که به شغل خود تعهد ندارد و مسئولیت ذهنی و بعضاً عینی در برابر پیامدهای وظایف خود احساس نمی کند، شغل دولتی او بیش از آنکه مفید به حال جامعه باشد، مخرب است. شغل دولتی (عمومی) نه در ادبیات دینی ما بلکه در ادبیات مدیریت دولتی غرب بسیار مقدس است.

یکی از علل این همه ضدیت با دولتی بودن و مدیریت دولتی آن است که بعضاً در رسانه ملی هر سیاست‌مدار یا هر مدیر دولتی، که در حساب پس‌دهی^۱ کم می‌آورد، چماق را بر سر مدیریت دولتی می‌کوبد و همه مشکلات را ناشی از بخش دولتی بیان می‌کند. از این توجیه چنین استنباط می‌شود که نمی‌توان انتظار عملکرد خوبی از بخش دولتی داشت. به عبارت دیگر، این تصور غلط، که مدیریت دولتی نمی‌تواند کارآمد باشد و اگر درصدد کارایی است باید خصوصی شود، نه فقط حاصل عملکرد ناصواب برخی از مدیران دولتی است که عشقی به واژه مقدس عمومی^۲ نمی‌ورزند و وظایف قانونی خود را انجام نمی‌دهند، بلکه پیامد سخنرانی و نوشته‌های افرادی است که اساساً به جوهره مدیریت دولتی آشنایی کافی ندارند. این تصور نابخردانه، که هر چه دولتی است ناکارآمد است، و حکم کردن آن در اذهان جامعه لطمه شدیدی است بر جوهره مدنی جامعه که مدیریت دولتی متولی آن است.

مدیریت دولتی بسان مدیریت یک کارخانه تولیدی نیست. به نظر نگارنده، مدیریت دولتی یعنی «مدیریت مسائل عمومی برای ارتقای منفعت عامه». بنابراین، چنین تصور می‌شود که نباید یک بیمارستان دولتی فعالیت خوبی داشته باشد، چون دولتی بودن با خوب بودن سازگار نیست. خوب بودن همواره مختص بخش خصوصی است که منفعت خصوصی در عقبه آن قرار دارد. فضای ضد دولتی بودن، که برخی از اقتصاددانان در سراسر دنیا و همین‌طور در ایران ایجاد کرده‌اند، دارای نوعی نظریه سیاسی است که در فصل آخر (جهانی‌سازی و مدیریت دولتی) درباره آن بحث می‌کنیم. به همین مقدار باید بسنده کرد که در کشورهای سرمایه‌داری بسیاری از دولتمردان و نمایندگان مجالس، خود، مالکان شرکتهای تجاری بزرگی‌اند که دولت را مانع خود می‌بینند. بنابراین، خردمندان جامعه و مصلحان سرنوشت نظام سیاسی کشور می‌دانند که دخالت بی‌حد و حصر دولت در زندگی کاری شهروندان مناسب نیست، اما ایجاد تصور مصادره دولت به نفع طبقه خاص در جامعه نیز بنیان مردم‌سالار یک نظام سیاسی را خدشه‌دار می‌کند و به شدت زیر سؤال می‌برد.

به هر حال، مدیریت دولتی، به مثابه سطح میانی مدیریت کشور، پرچم‌دار

1. accountability
2. public

وجهه ملی یک کشور نیز هست. از این رو، نیازمند دانش مدیریتی خاصی است که قدری متفاوت از دانش مدیریتی در بخش خصوصی است. راه‌اندازی هزاران فصلنامه مدیریت دولتی در سراسر جهان و میلیون‌ها کتاب در باب مدیریت دولتی شاهد این ادعاست.^۱ مدیریت دولتی، هم به مثابه یک علم و هم به مثابه یک عمل مدیریتی، در ایران با چالشهای فراوانی روبه‌روست که ذکر همه آنها در این کتاب شدنی نیست و نمی‌توان چالشها را از زوایای گوناگون مدنظر قرار داد. به‌طور خاص، از چالشهای فراروی این رشته از حیث یک «رشته علمی» می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. ناشناخته بودن این رشته از نظر اهمیت دانش تولیدی آن برای ارتقای همه‌جانبه کشور. دانشگاهیان و سیاست‌مداران غافل‌اند که ارتقای دانش در این رشته موجب جهش در سایر رشته‌ها و حوزه‌ها می‌شود. وقتی دانش مدیریت در سازمانهای دولتی ارتقا می‌یابد، مدیران دولتی به‌جای راهگشایی بر سر راه کارآفرینان سنگ‌اندازی نمی‌کنند.

۲. ناآشنایی با این رشته در دانشگاههای سراسر کشور. این رشته در بسیاری از دانشگاهها تدریس می‌شود، اما سرفصلهای دروس عرضه شده با دانش مدیریتی در بخش دولتی چندان سازگار نیست.

۳. کمبود اعضای هیئت علمی خاص رشته مدیریت دولتی در دانشگاههای سراسر کشور.

۴. نگاه نه چندان مناسب جامعه به این رشته مبنی بر اینکه مفید به حال این جامعه نیست. در عالم واقعی، متخصصان مدیریت دولتی کسانی باید باشند که با علم به مدیریت بازرگانی، سیاست، جامعه‌شناسی، اقتصاد و علم اداره توان مدیریت اهداف و ارزشهای ناهمسو و بعضاً متعارض را داشته باشند. مسائل مدیریتی دولتی کشور را متخصصان این رشته باید تحلیل کنند.

۱. متأسفانه مرکز آموزش مدیریت دولتی کشور فصلنامه مدیریت دولتی را با تأسی از تفکرات اقتصادی، مدیریت بازرگانی و مهندسی حاکم بر کشور به نام دیگری تغییر داد، در حالی که در همه دنیا رشته public administration دارای ریشه بوده، منادی دولت خوب است. از این رو، فصلنامه‌هایی به همین نام دانش تولیدی خاص بخش عمومی را اشاعه می‌دهند.

۵. نبود متولی تعیین استانداردهای آموزش مدیریت دولتی در ایران. جامعه مدیریت دولتی در امریکا و بسیاری از کشورهای دیگر سرفصل‌های اصلی رشته‌های مدیریت دولتی را تأیید می‌کند و هیچ دانشگاهی بدون داشتن کادر علمی مناسب اجازه ندارد برای پرکردن ساعات اعضای هیئت علمی خود این رشته را دایر کند.

۶. توجه ناکافی مدیریت سیاسی کشور به نقش کلیدی ارتقای دانش مدیریت دولتی در ارتقای جایگاه اقتصادی، سیاسی، علمی و فرهنگی کشور.

مدیریت دولتی از حیث «تصور آن به مثابه یک عمل یا یک حرفه» نیز با چالش‌های عمده مواجه است. برخی از این چالش‌ها جزئی و برخی دیگر کلان‌اند. حادثه عظیمی که در کشور در حال وقوع است اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است. بی‌تردید کاهش دخالت‌های دولت در همه عرصه‌ها به ایجاد فضای باز برای بازیهای اقتصادی مفید می‌انجامد. متولیان اصلی اجرای این سیاست باید به این نکته توجه داشته باشند که هر چند ابلاغ این اصل برعهده سیاستیون است، اصل و هسته کار برعهده مدیریت دولتی ایران است. سیاستیون باید تعامل عدالت و کارایی را در ارتقای وضعیت قشرهای متوسط و ضعیف جامعه، که نص صریح رهبران نظام سیاسی کشور است، دقیقاً مدنظر داشته باشند. این تعامل را باید در عمل مدیریت دولتی کشور دید.

بنابراین بدون تقویت مدیریت دولتی، اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نه فقط شکوفایی اقتصادی و تحول عظیم توسعه‌ای مورد ادعای برخی از اقتصاددانان را در پی نخواهد داشت، بلکه ممکن است سبب از دست رفتن داشته‌هایمان نیز بشود.

در این کتاب، شش چالش عمده مدیریت دولتی ایران را بررسی می‌کنیم. چالش نخست به نفس «اجرای سیاست‌های دولت» برمی‌گردد. وقتی دولت سیاستها را ابلاغ می‌کند (سیاست‌هایی که براساس انواعی از عقلانیتها همچون سیاسی، قانونی، اقتصادی، حرفه‌ای، اخلاقی و دینی شکل گرفته است)، مدیریت دولتی باید آنها را اجرا کند. به عبارت دیگر، وقتی سیاستها ابلاغ می‌شوند، مدیریت دولتی ضروری است که راهبردهایی برای اجرای آن سیاستها تهیه و تدوین کند. اما در این زمینه، ترکیب انواع عقلانیتها در خط‌مشیها، که خود را در راهبردهای بخش دولتی متجلی می‌کند، چالش فراروی مدیریت دولتی است. چگونه مدیریت دولتی، که قدرت

مانور راهبردی بخش خصوصی را ندارد، می‌تواند راهبردهای اجرای خط‌مشیهای دولت را تدوین و اجرا کند؟ لازمه تحقق این امر تولید دانش در کشور است؛ یعنی پیوند دانش، عقلانیت و راهبرد. چالش دوم موضوع اعتماد عمومی به مدیریت دولتی و دولت را مدنظر قرار می‌دهد. اعتماد عمومی بزرگ‌ترین سرمایه یک نظام سیاسی است. در اجرای سیاستهای اصل ۴۴ جلب اعتماد مردمی ضروری است. ایجاد مدیریت دولتی مشارکت‌جو دیگر چالش فراوی مدیریت دولتی است که در فصل دوم مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

چالش سوم فساد اداری است و از آنجا که رتبه کشور ما در میان کشورهای دارای فساد اداری رتبه بالایی است، مدیریت دولتی باید با این چالش مبارزه کند. بدیهی است صرف اصلاح ساختار سازمانی مدیریت دولتی نمی‌تواند مانع فساد شود. چالش چهارم راهبرد تحول در بخش دولتی ایران است که تبعات منفی آن باید مدنظر قرار گیرند. راهبرد تحول در بخش دولتی ایران، مدیریت دولتی نوین^۱ است. اما پرسش این است که آیا مدیران دولتی ما می‌توانند تبعات این راهبرد به ظاهر رنگین را در جامعه مدیریت کنند؟ چه انتقاداتی بر آن وارد است؟ مسلّم است که این چالش را باید جدی گرفت. جابه‌جایی مدیران دولتی (به علت رویکرد سیاسی به مدیریت دولتی که بنابر فرضیهایی به نظر عقلانی می‌آید که در عقبه این رویکرد و مدیریت دولتی ایران قرار دارد، اما مانع تزریق خون جدید به مدیریت دولتی ایران می‌شود) در مسیر غیرتخصصی خود مدیریت دولتی ایران را، به منزله یک حرفه، به شدت آسیب‌پذیر کرده است. این موضوع را در فصل هفتم بررسی می‌کنیم. از طرفی، از آنجا که سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور «دانش‌محور کردن» اقتصاد ایران را سرلوحه کار خود قرار داده است، مدیریت دولتی باید در این خصوص چه تدابیری بیندیشد، بنابراین، فصل ششم به این موضوع مهم اختصاص دارد.

فصل آخر به موضوعی می‌پردازد که با صراحت بیشتری به اجرای سیاستهای اصل ۴۴ مرتبط می‌شود. جهانی‌سازی واقعیتی است نسبتاً ملموس و در پشت آن نوعی نظریه سیاسی قرار دارد که این نظریه سیاسی را مسلماً ملتها و دولتها باید

1. new public management

بدانند. مدیریت جهانی^۱، به مدیریت جهان غرب، به ابزارهای گوناگونی برای مدیریت جهانی خود نیاز دارد. این ابزارها دو گونه‌اند: (۱) ابزارهای نرم (یا ابزارهای ظاهراً همه‌پسند): تشکیل سازمانها و مؤسسه‌های بین‌المللی که بتوانند نیات «گروه نخبه‌شرکتی جهانی»^۲ را در عمل اجرا کنند (۲) ابزارهای سخت: آماده‌باش نیروهای نظامی و سلاحهای هسته‌ای جهان‌سوز که اگر منافع آنها را چنین مؤسسه‌هایی نتوانند حفظ کنند، محور توجه قرار خواهند گرفت.

حرکت جهانی‌سازی حرکتی است جارویی^۳ که کمتر کشوری توان مقابله با آن را دارد، مگر آنکه مردمان این کشورها به خود آیند که چنین نشود. در غیر این صورت، به قول کلارک (۱۹۹۴) «خصوصی‌سازی جهان» رخ خواهد داد که آن وقت قلمرو عمومی را باید در جاهای خاص جست‌وجو کرد.

هژمونی^۴ جهانی‌سازی کشورها را وادار می‌کند که به سیاستهای بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر مؤسسه‌های بین‌المللی گردن نهند. این مؤسسه‌ها شرط اعطای وام را تسهیل خصوصی‌سازی قرار داده‌اند. همه کشورها برای پیوستن به این تجارت جهانی می‌کوشند و کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نیست. بنابراین، اجرای سیاستهای اصل ۴۴ گامی است به سمت پیوستن به بازی جهانی. این بازی بازیگرانی بسیار زیرک دارد که اگر در این راه با دقت عمل نشود، چه بسا داشته‌هایمان از دست برود. هرچند دولت نباید در همه جا حضور داشته باشد و عرصه را برای فعالیت مردم تنگ کند، آنجا که قانون اساسی تصریح می‌کند دولت باید سکان تصدی و نه صرفاً حاکمیت را برعهده بگیرد.^۵ زیرا کمتر کسی است که دخالت همه جانبه دولت را بپذیرد. اما اجرای سیاستهای اصل ۴۴ بدون داشتن بدنه

1. global management

2. global corporate elites

3. sweeping

4. hegemony

۵. این گفته که «دولت باید حاکمیت کند نه تصدی» قانون مطلق نیست. جوهره و ذات دولت ایجاب می‌کند که اگر منافع عام اقتضا، دولت باید تصدی امور را هم برعهده بگیرد. این شعار، شعار کسانی است که از حاکمیت بدون دولت سخن می‌گویند. تصدی‌گری نه فقط بد نیست، بلکه در برخی موارد زینده دولت نیز هست.

مدیریت دولتی قوی سبب می‌شود که چرخه خط‌مشی‌گذاری کشور به دست بخش خصوصی بیفتد. زیرا وقتی نظارت مدیریت دولتی قوی نباشد، لایبهای سیاسی بخش خصوصی را از تیررس نظارت مدیریت دولتی دور خواهند کرد.

هدف اصلی این کتاب تدوین مأخذی برای کمک به تدریس دوره‌های مبانی مدیریت دولتی و مسائل اداری ایران در دوره‌های کارشناسی و کارشناسی‌ارشد است. تاکنون کتابی در باب مسائل خاص ایران منتشر نشده است. در مجموع، کتاب حاضر شش چالش عمده فراروی مدیریت دولتی را مطرح می‌کند که درون هر چالش موضوعات بحث‌انگیز فراوانی به چشم می‌خورند. در بحث از هر حوزه چالشی راه‌حلهایی مطرح شده است و فصل آخر به جمع‌بندی و ذکر چندین چالش دیگر می‌پردازد که در چاپهای بعدی در قالب فصول دیگری منتشر خواهد شد. از این کتاب می‌توان در مبانی مدیریت دولتی در دوره‌های کارشناسی و کارشناسی‌ارشد و همین‌طور درس مسائل اداری ایران و به مثابه منبع کمکی در درس مدیریت دولتی تطبیقی (نظامهای اداری-تطبیقی) در دوره کارشناسی‌ارشد استفاده کرد، ضمن آنکه متن کتاب به گونه‌ای تدوین شده است که برای مدیران سیاسی و دولتی کشور هم قابل استفاده است.

حسن دانائی فرد

منابع

- لستر، پی، جیمز و ج. آر استوارت (۱۳۸۰)، *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی؛ رویکردی تکاملی*، ترجمه مجتبی طبرسی، مجتبی میکلائی و سهیل خورشیدی. تهران: نشر ساوالان.
- Appleby, P. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa, Alabama University of Alabama Press.
- Chandler, J.A. (2003). *Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Clarke, T. (1994). Introduction: Privatising the World? In Thoumas Clarke (ed.), *International Privatisation: Strategies and Practices*: Berlin: Wolter Gruyter & Co. pp. 1-21.