

## تغییر پارادایم در نظام اداری به مثابه استراتژی تحول

مهدی صانعی<sup>۱</sup>

### چکیده:

معمولاً از اعتقادات و باورهای یک جامعه علمی در یک دوره زمانی مشخص تعبیر به پارادایم می شود. تاکنون پارادایم های مختلفی توسط صاحب نظران جهت مدیریت کارآمد بخش دولتی و ایجاد تحول سازنده در نظام های اداری ارائه گردیده است. هر یک از این پارادایم ها با توجه به نوع نگاه خاص خود به مسائل مختلف دولتی، سعی نموده اند روشی کارآمد جهت انجام امور عمومی و نهایتاً "ارائه خدمات بهتر و مناسب تر به شهروندان ارائه نمایند. مهمترین این پارادایم ها عبارتند از اداره امور دولتی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب. اعتقاد بر آن است هر گاه پارادایمی نتواند به مسائل روز اداره امور دولت پاسخ گوید و سبب بروز مشکلاتی گردد پارادایم جدیدی جهت رفع مشکلات مطرح می گردد و خود را در قالب برنامه ها و استراتژی های مختلف نشان می دهد. در مقاله حاضر این پارادایم ها بطور مختصر مورد بررسی قرار گرفته و دلایل اوج و افول هر پارادایم تشریح میگردد. در پایان، میزان توانمندی رویکرد مدیریت دولتی نوین در ایجاد اصلاحات اداری مورد نقد و بررسی قرار می گیرد.

### کلید واژه ها

پارادایم (Paradigm)، اداره امور دولتی (Public Administration: PA)، مدیریت دولتی نوین (New Public Management: NPM)، حکمرانی خوب (Good Governance)، تحول نظام اداری (Evolution of administrative system)

### مقدمه

از زمانیکه انسان زندگی غار نشینی را رها کرد و پا به دشت های پهن نهاد به تدریج دولت شهرها پا به عرصه وجود نهادند. وظایف محوله بر دوش این دولت شهرها، بسیار کم بود و مردم انتظار چندانی از دولتها نداشتند. با بزرگ شدن شهرها و در کنار آن، تکامل انسان و افزایش بلوغ فکری وی، انتظارات مردم برای زندگی بهتر و با کیفیت بالاتر افزایش یافت و دولتها بعنوان اولین مسئول پاسخگویی به این انتظارات معرفی گردیدند. هرچه انتظارات مردم بیشتر افزایش یافت حوزه مسئولیت دولتها نیز به تبع آن افزایش یافت. بطور کلی، از ابتدای پیدایش دولتها تاکنون، تنها برخی وظایف حاکمیتی دولتها بوده است که از گذشته تاکنون تغییر چندانی نکرده است، اما بر عکس روز بروز بر حجم و دامنه وظایف تصدی گرانه دولتها افزوده شده است. پذیرش این وظایف تصدی گرانه گاه نه از روی تمایل بلکه از روی اجبار بوده است زیرا به هر دلیل بخش خصوصی تمایلی برای ورود به این گونه فعالیت ها ندارد. بنابراین، می توان چنین نتیجه گرفت که: "همزمان با تکامل جوامع بشری و پیشرفت بشر، دولتها نیز الزاماً تکامل یافته و بزرگ تر شده اند. بعبارت دیگر، می توان ادعا کرد که بخش عمده ای از پیشرفت جوامع بشری مرهون تکامل دولتها در قالب پذیرش مسئولیت های بیشتر در قبال شهروندان خود بوده است". پس اگر بخواهیم به سمت توسعه و پیشرفت حرکت کنیم باید وجود دولت بزرگ را در یک برهه زمانی بپذیریم، یعنی دولتی که به خاطر ارائه خدماتی نوین به مردم خود، مجبور به ورود به فعالیتهایی جدید است (با توجه به دلایلی که در بالا بدان اشاره

شد). اما اینگونه استدلال به معنی توجیه و تایید "دولت بزرگ" نیست. از سوی دیگر اینگونه استدلال ممکن است منجر به این نتیجه گیری شود که: دولت توسعه یافته الزاما "دولتی بزرگ و حجیم است. اما اینگونه نتیجه گیری نیز کاملا" اشتباه است. در فرایند و مسیر توسعه، دولتها در ابتدای راه بنا به دلایلی ملزم اند انجام بسیاری از فعالیتهای خود بعهده بگیرند. عدم وجود بخش خصوصی قوی و قابل اطمینان و یا عدم تمایل بخش خصوصی به پذیرش فعالیتهای به خاطر شرایط خاص حاکم بر جوامعی که در ابتدای راه پیشرفت قرار دارند از جمله این دلایل است. لذا دول موجود در کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته، عمدتا "دولتهایی بزرگ و حجیم اند.

اما هنر سیاستمداران حاکم بر آندسته از کشورهایی که به تازگی گام در مسیر توسعه نهاده اند آن است که در فرایند توسعه و در کنار نهادسازی به منظور تسریع فرایند توسعه، شرایط لازم برای شکل گیری و بلوغ یک بخش خصوصی قوی در تمام حوزه ها را فراهم آورند تا به محض آنکه دولت احساس کرد بخش خصوصی از شرایط لازم برای ایفای فعالیتی مشخص برخوردار گردیده است بدون کمترین تنش، فعالیت مزبور را به بخش خصوصی واگذار نماید. در واقع، مسئولیت دولتمردان در فرایند توسعه آن است که در وهله اول اگر بخش خصوصی قادر به انجام فعالیتی و ارائه خدماتی نیست خود انجام آنرا بطور موقت بر عهده بگیرند اما همزمان به پرورش "رقبایی قابل و کارآمد" در بخش خصوصی تحت عناوین و شرکتهای مختلف بپردازند و با فراهم کردن شرایط لازم، کاری کنند که در آینده ای نزدیک این رقبای پرورش یافته، عنان اختیار فعالیتهای سابقا "دولتی را برعهده گیرند.

بدین ترتیب، همزمان با آنکه دولت بواسطه تغییر شرایط، انجام وظایف جدیدی را بر عهده می گیرد؛ همزمان برخی دیگر از فعالیت ها را به خاطر تربیت نهادهایی توانمند در بخش خصوصی، به آنها واگذار می نماید و از بزرگ شدن و حجیم ماندن خود جلوگیری می کند. پس، بطور کلی از بحث فوق می توان به نتایج زیر دست یافت:

- 1- در مراحل ابتدای فرایند توسعه، دولتها گاه "ملزم به به پذیرش و ایفای مسئولیت های بیشتری هستند.
- 2- یکی از وظایف اساسی دولتها حین فرایند توسعه، فراهم کردن الزامات و شرایط پرورش یک بخش خصوصی قوی و توانمند در کلیه حوزه هاست.
- 3- در فرایند توسعه، دولت کارآمد دولتی است که اگرچه از یکسو بواسطه تغییر شرایط جهانی و اجتماعی ملزم به پذیرش مسئولیت هایی جدید است اما از دیگر سو، بتدریج بخشی از وظایفی که در گذشته بعهده گرفته است را به بخش خصوصی واگذار نماید.
- 4- در شرایط جدید جهانی، تکامل دولتها نباید الزاما" به معنی افزایش حجم و اندازه آنها(با توجه به توضیحی که در بالا داده شد) قلمداد گردد. بلکه امروزه درجه تکامل دولتها را باید در شناسایی شیوه های کارآمدتر انجام کار، ایفای نقشی پررنگ تر از گذشته در سرنوشت شهروندان و... جستجو کرد. لذا، بزرگ سازی دولت در بلند مدت به بهانه تکامل آن، توجیه پذیر نیست.

#### ضرورت های توجه به تحول اداری:

اندیشه ایجاد تحول در نظام اداری به بیش از نیم قرن گذشته برمی گردد. نظام اداری ایران از سالهای 1320 از حالت سنی گذشته خارج و به تدریج در قالبهای نوین از گستردگی قابل توجهی برخوردار گردیده، این روند با پیش بینی، تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، در قانون استخدام کشوری مصوب 1345 نهادینه شد و موضوع تحول، اصلاح و تکوین نظام اداری به شکل رسمی به عنوان بخش عمده وظایف این سازمان درآمد. هدف از تحول اداری عبارت است از تقویت توانمندی های نظام اداری در جهت ایفای کارآمد وظایف و نقش فعلی دولت و یا به تعبیری دیگر هدف از تحول اداری، انطباق نقش ها، توانمندی ها و قابلیت های نظام اداری است که امری حیاتی و برای توسعه ضروری می باشد. موضوع نوین سازی و ایجاد تحول در نظام اداری متناسب با پیشرفت های تکنولوژی در راستای تحقق خواسته های جامعه می باشد. تحول اداری فرایندهای متعددی همچون مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولتمردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه های اطلاعاتی و ... را دنبال می کند(استادزاده، ؟).

همیشه وقتی صحبت از ضرورت ایجاد تحول در نظام اداری می شود بلافاصله به دلایلی چون تورم نیروی انسانی، هزینه های هنگفت و موارد مشابه اشاره می شود اما در شرایط جهانی، عوامل دیگری ضرورت حرکت به سمت چابک سازی دولت را اجتناب نپذیر می سازد. مهمترین این عوامل عبارتند از: تسریع فرایند جهانی شدن (globalization)، پیشرفت های شگرف فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) و ظهور اقتصاد مبتنی بر دانش (knowledge based economy).

یکی از عوامل اساسی دیگری که تحول و ضرورت پرداختن به آن را اجتناب ناپذیر می نماید ناکارآمدی دولتها در انجام وظایف ذاتی و محوله است. با بزرگ شدن دولتها بر میزان ناکارآمدی آنها افزوده می شود. معمولا "چنین استدلال می شود که بزرگ شدن دولتها، بخشی ناشی از تمایل و علاقه شدید دولتمردان مبنی بر گسترش حوزه اختیارات و دایره قدرت خود می باشد؛ بطوریکه این تمایل و علاقه مانع از واگذاری امور به بخش خصوصی می گردد و این دولتمردان در برابر تصمیمات خصوصی سازی مقاومت می نمایند. در حالیکه، بزرگ شدن دولتها معمولا" به دلایل دیگری اتفاق می افتد. بطور کلی وظایف دولتها به دو گروه عمده وظایف حاکمیتی و وظایف تصدی گری تقسیم می شوند. وظایف حاکمیتی وظایفی ذاتی دولت بوده که امکان واگذاری به غیر ندارد. در واقع، اقتدار و نفوذ هر دولتی منوط به ایفای وظایف حاکمیتی خود بوده و دولتی که این وظایف را به خوبی ایفا ننماید اساسا" دولت نیست. هدف ایفای وظایف حاکمیتی، تضمین "وجود" و ماندگاری دولت است. اما وظایف تصدی گری از جمله وظایفی هستند که دولتها به تناسب زمان و مکان درگیر آن شده و مسئولیت ایفای آن را بنا به دلایلی بر عهده می گیرند. اهم این دلایل به شرح زیر است:

1 - وجود درآمدزایی و سود سرشار در برخی فعالیتهای دولتها را موجب می سازد تا انجام اینگونه فعالیت ها را خود بعهده گرفته و سود سرشار آنرا نصیب خود نمایند.

2 - حساسیت برخی فعالیتهای سبب می شود که دولتها به خاطر تامین امنیت خاطر شهروندان و جلوگیری از اغتشاشات احتمالی بواسطه بروز قصور و کم کاری در انجام فعالیت های مزبور، خود انجام اینگونه فعالیت ها را بر عهده گیرند.

3 - سرمایه اولیه بسیار بالای موردنیاز جهت شروع برخی فعالیتهای و ناتوانی بخش خصوصی در تامین این سرمایه، دولتها را ناگزیر به ورود به برخی فعالیتهای می نماید.

4 - طولانی بودن مدت زمان به بهره برداری و سوددهی رسیدن برخی دیگر از فعالیتهای نیز دولتها را وادار می سازد تا انجام این قبیل فعالیت ها را خود بعهده گیرند.

5 - درآمدزا و سودآور نبودن یا سود کم ناشی از انجام برخی فعالیتهای سبب می شود تا از یکسو بخش خصوصی تمایل چندانی برای ورود به این فعالیتهای از خود نشان ندهد و از سوی دیگر، از آنجائیکه، پرداختن به این فعالیتهای و ارائه خدمات مربوطه برای جامعه ضروری است دولتها به ناچار خود درگیر انجام این فعالیتهای می شوند.

6 - جدید بودن یک خدمت نیز گاه دولتها را وادار به درگیر شدن در ارائه آن می سازد. هر روز وظایف جدیدی به دولتها محول می گردد و به خاطر جدید و ناشناخته بودن این قبیل فعالیتهای، معمولا" بخش خصوصی حاضر به ریسک کردن و انجام آنها نمی شود.

7 - هرچه تعداد بیشتری از اعضای جامعه از یک خدمت مشخص منتفع گردند و فعالیت مربوطه از عمومیت بیشتری برخوردار باشد دولتها ترجیح می دهند خود به ارائه آن خدمت پردازند.

8 - برخی فعالیتهای به منافع ملی و امنیت ملی گره خورده اند. معمولا" دولتها خود به انجام این فعالیتهای می پردازند.

9 - از بین نرفتن سازمان هایی که در یک برهه زمانی بنا به ضرورت تشکیل شده اند. این سازمانها معمولا" در سازمان های مشابه ادغام می شوند. بدین ترتیب، هر چند ظاهرا" این سازمانها منحل شده است اما هزینه نیروی انسانی آن همچنان بر دوش دولت است.

10 - در دوران بحران هایی چون جنگ و... دولتها مجبور به اتخاذ نقش های گسترده تری در اقتصاد هستند.

همچنین، عوامل زیر را نیز می توان در ناکارآمدی یک نظام اداری دخیل دانست:

1 - سیاست زدگی نظام اداری

2 - وجود نهادهای موازی با دستور کار مشابه

3 - گسترش نظام های شبه دولتی - شبه نظامی

4 - افزایش تقسیمات کشوری و تشکیل استان ها، شهرستان ها و شهرهای جدید.

نوع نگاه به نقش و سهم دولت در اقتصاد در طول دهه های گذشته بسته به شرایط حاکم دستخوش تغییراتی شده است بطوریکه فرضاً در دهه 1930، به خاطر نجات اقتصاد امریکا از بحران، کینز مجوز دخالت هدفمند دولت در اقتصاد را تجویز می نماید، در حالیکه در اواخر دهه 1970، بزرگ شدن دولتها و ناکارآمدی ناشی از آن، تبدیل به دغدغه اصلی صاحب نظران رشته مدیریت دولتی گردید و آنها به منظور کارآمدسازی دولت در پی شناسایی راهکارهایی برای کوچک سازی و منطقی کردن اندازه دولت برآمدند. در جدول زیر، فرایند تحول نوع نگاه به نقش و اندازه دولت نشان داده شده است.

فرایند تحول نوع نگاه به نقش و اندازه دولت

دوره زمانی	قرن 18	دهه 1930	اواخر دهه 1970- 2000	2000 به بعد
صاحب نظر و تفکر حاکم	آدام اسمیت: اعتقاد به مفهوم دست نامرئی، مداخله حداقلی دولت در اقتصاد	جان مینارد کینز: جهت مقابله با بحران بزرگ، مداخله دولت در اقتصاد را مجاز دانست.	کنفرانس مینوبوروک: طرح ضرورت شناسایی راهکارهایی برای کوچک کردن دولت	سازمان ملل: طرح موضوع حکمرانی خوب و اعتقاد به اینکه اندازه دولت در هر کشوری بستگی به شرایط خاص آن کشور دارد.

علاوه بر آنکه وضعیت اقتصادی یک کشور تعیین کننده نقش و گستردگی دولت در اقتصاد می باشد نوع نظام سیاسی حاکم بر یک کشور نیز تعیین کننده میزان گستردگی نقش دولت در اقتصاد است. مثلاً "اندازه دولت در یک نظام کمونیستی یا سوسیالیستی بسیار بزرگتر از یک نظام سرمایه داری است.

#### پارادایم چیست؟

اولین بار "توماس کوهن" در جستجوی این سؤال که اکتشافات علمی چگونه به وقوع می پیوندند به وجود پارادایم ها پی برد و "بارکر" نظریه پارادایم را به صنعت، تجارت و کسب و کار توسعه داد. این مفهوم در لغت به معنای الگو، سرمشق، نمونه و اصطلاحاً به چهار چوب فکری و نظری اطلاق میشود که جامعه علمی برای مدت زمانی به آن معتقد و پایبند است. به لحاظ زمانی تا هنگامی که پارادایم موجود توانایی پاسخ گویی به مسائل و مشکلات را داشته باشد جامعه علمی به آن متعهدند و زمانی که از پاسخ دادن به سوالات ناتوان شد به تدریج ارزش و اعتبار آن آسیب خواهد دید تا جایی که با ظهور پارادایم جدید اعتبار آن مورد تردید واقع میشود و جای خود را به پارادایم جدید می دهد. پارادایم عبارت است از "یک شیوه دیدن جهان" که میان گروهی از اندیشمندان که در یک جامعه علمی بسر می برند، دارای زبان مفهومی یکسانی بوده و نسبت به افراد بیرون از این جامعه که دارای یک حالت سیاسی دفاعی هستند، مشترک است. (وارث، 1380). پارادایم ها حاکمان واقعی جهان هستند. تفکرات و تحولات مهم علمی در چارچوب پارادایم های موجود انجام می شود، انسان در چهار چوب پارادایم ها می اندیشد، می فهمد و قضاوت میکند. پارادایم، تجلی لایه ای از حقیقت هستی است. هر

پارادایم محدوده ای از عالم هستی و قواعد آن بر روی ما می‌گشاید و پیش‌فرضها، باورها و برداشت‌های ما نسبت به موضوعات را تعیین می‌کند. از نظر بارکر "پارادایم مجموعه ای از قواعد است که محدوده ای را مشخص کرده و به شما نشان می‌دهد که برای موفقیت در داخل این محدوده چگونه باید رفتار کنید. پارادایم الگویی برای چگونگی حل مسایل ارائه می‌دهد (کیانی و غفاریان، 1387). کارکرد مهم دیگر پارادایم‌ها، ایجاد ساختاری برای پیش‌فرضها، باورها و برداشت‌های مشترک است. پارادایم دیدگاه انسان نسبت به حقیقت را بنا می‌کند و به او طریق درک مسائل را نشان می‌دهد. پارادایم‌ها به انسان قدرت تجزیه و تحلیل مسائل پیچیده و نظم دهی به اجزای آن را می‌بخشد و مبنایی را برای قضاوت‌های او فراهم می‌سازد. «صحیح یا غلط» بودن و چگونگی رسیدن به این نتایج نیز زاینده پارادایم حاکم است. پارادایم‌ها اگرچه کامل نیستند، ولی حتی در چنین شرایطی نیز برای انسان‌ها راهگشا خواهند بود. از خصوصیات پارادایم این است که هنگام ظهور یک پارادایم جدید، توانمندی‌هایی که متکی بر قواعد پارادایم گذشته شکل گرفته اند، از بین خواهند رفت و همه صرفنظر از جایگاه خود در پارادایم قبلی می‌بایستی از صفر شروع کنند. بدین ترتیب، در بستر یک پارادایم جدید فرصت‌های جدیدی برای همه به وجود خواهد آمد. خصوصیت مهم دیگر پارادایم‌ها این است که با ایجاد یک چارچوب نگرشی، بر برداشتها و پیش‌فرض‌های انسان به شدت تاثیر می‌گذارند، تاحدی که افراد پایبند به پارادایم را از درک حقایق خارج از پارادایم محروم می‌سازند. این ویژگی سبب می‌شود تا نوآوری و خلاقیت در فضای پارادایم تنها به مرزهای آن محدود گردد. پژوهشگران درون یک پارادایم به امری مشغولند که کوهن آن را علم عادی می‌نامد. مطابق تعریف کوهن، در هر دوره ای از تاریخ علم، یک جریان منسجم و یکپارچه که از اصول و قوانین علمی نزدیک به هم بهره می‌برند، حاکم بر فضای علمی آن دوره است و هرگاه این جریان منسجم به هر دلیلی توانایی خود را در تبیین و پاسخگویی به مسائل جدید علمی از دست بدهد، پارادایم دیگری که توانسته است مدل منسجم و کاملی برای تبیین و توجیه نظام مند مسائل علمی ارائه کند، جایگزین آن خواهد شد. نکته مهم در رویکرد پارادایمی به علوم، خاصیت غیر انباشتگی علم است که نشان می‌دهد در هر پارادایم صرفاً یک سری قضایای علمی مرتبط با هم هستند که به صورت یک الگوی تبیین مورد استفاده دانشمندان قرار می‌گیرد و در پارادایم بعدی همه چیز دوباره از صفر شروع می‌شود و ملاک قدرت و ضعف یک جریان و نظریه علمی صرفاً توان توجیه مسائل و پدیده‌های علمی است. (آزاد ارمکی، 1381). نکته آخر اینکه اصطلاح پارادایم در حوزه‌های مختلفی از علوم در جهت تحلیل واقعیت‌ها به کار گرفته شده است و حتی عده ای با ارائه تفسیر متفاوتی از پارادایم، حضور همزمان چند پارادایم موازی را در یک دوره تاریخی ممکن دانسته اند (اسماعیلی، 1381).

#### پارادایم سنتی یا کلاسیک: اداره امور دولتی

مکتب کلاسیک قدیمی ترین نگرش بر مدیریت است، سابقه تاریخی سازمان‌هایی که تئوریهای کلاسیک را عملاً مورد استفاده قرار می‌دادند به حکومت‌های باستانی از قبیل مصر، روم، چین، یونان و ایران باستان می‌رسد ولی مطالعه سیستماتیک و علمی مدیریت عمدتاً به اوایل قرن بیستم مربوط می‌شود. اداره امور دولتی که در اینجا الگوی سنتی نامیده می‌شود در دوران خود یک نهضت اساسی عمده محسوب می‌شد. الگوی سنتی را می‌توان اداره امور تحت کنترل رسمی رهبری سیاسی دانست که مبتنی بر یک الگوی سلسله مراتب دقیق بوروکراسی است. لغت «بوروکراسی» نخستین بار توسط «وینسنت گرومی» در سال 1765 وضع شد. «ماکس وبر»، جامعه‌شناس بزرگ، در اوایل قرن بیستم متوجه اهمیت بوروکراسی شد. از آنجا که مهم‌ترین مساله وبر مدرنیته و عقلانیت مدرن بود، به ناچار توجه معطوف سازمان‌های مدرن گردید (هیوز، 1377: 35).

مبانی نظری این پارادایم از نوشته‌های نویسندگان مختلف از جمله: وودرو ویلسون از ایالات متحده آمریکا؛ گزارش نورث کوت-تری و لیان در انگلستان و الگوی بوروکراتیک ماکس وبر در آلمان استخراج شده است. تئوری سنتی در قرن نوزدهم آغاز شد و بین سالهای 1900-1920 رسمیت یافت و تقریباً در اکثر کشورهای غربی تا 25 سال آخر قرن بیستم به طور کامل بدون تغییر باقی ماند. با وجود اینکه دولت‌ها از اوائل سالهای 1980 فاصله گرفتن از مفاهیم آنرا آغاز نمودند ولی این مدت برای یک نظریه اجتماعی دوره ای طولانی به حساب می‌آید (هیوز، 1377: 35).

پیش فرض اساسی در الگوی بوروکراسی این چنین است که مقامات ثابت بی طرف و گمنام در آن بکار گمارده می شوند. عامل انگیزش آنها، صرفاً علایق عمومی است، به همه احزاب حاکم به طور یکسان و برابر خدمت می کنند. در سیاست گذاری دخالت ندارند، بلکه صرفاً خط مشی هایی را که توسط سیاستمداران وضع می شوند، به مورد اجرا می گذارند (هیوز، 1377: 41). در الگوی سنتی اداره امور دولتی، قوانینی که رهبری سیاسی و بوروکراسی را به یکدیگر وصل می کند، حداقل در سطح نظری روشن و واضح هستند. وودور ویلسون به عنوان استاد اداره امور دولتی پیش از احراز مقام ریاست جمهوری امریکا، عقیده داشت که باید حد فاصل سیاست از اداره کاملاً روشن باشد، یعنی باید تعیین خط مشی از اجرای خط مشی که وظیفه ای کاملاً اداری است، تفکیک شده باشد (هیوز، 1377: 46).

### - دلایل اوج و افول پارادایم اداره امور دولتی

با وجود اینکه اصول بوروکراتیک وضع شده توسط ماکس وبر در سازماندهی شرکتها و مؤسسات فعال در کسب و کار مورد استفاده قرار گرفته است، اما شدت و قدمت به کارگیری این اصول در بخش دولتی به مراتب بیشتر بوده است. دلیل عمده فراگیر شدن این پارادایم در بخش دولتی تصور غالب مدیران و متفکران بر توانایی این اصول در ارائه بهترین روش در کار سازمان بود. علاوه بر این دولتها غالباً تدارک مستقیم کالا و خدمات مورد نیاز عموم توسط خود را به عنوان یک روش کار استاندارد و عام پذیرفته بودند. موضوع دیگری که شیوع پارادایم سنتی اداره امور دولتی را دامن می زد، طرز تلقی کارگزاران دولتی از قابلیت و لزوم تفکیک موضوعات سیاسی و اداری از یکدیگر بود. اداره امور وسیله اجرای دستورات به حساب می آمد و متقابلاً هر موضوعی که درباره خط مشی و استراتژی بخش دولتی بود، به رهبری سیاسی مربوط می شد. در واقع اداره امور دولتی تلقی خاصی از مدیریت در بخش دولتی بود که نیازمند یک بوروکراسی حرفه ای بود، به نوعی که بتواند به رهبران سیاسی در راستای پاسخگویی عمومی خدمت ارائه دهد. از سال 1970 انتقادهای مستدل و دقیقی درباره بی کفایتی بوروکراسی های خشک که زمانی به عنوان وسیله ای برای تحقق بالاترین سطح کارایی مورد توجه بودند، به عمل آمد. دولت ها توجه خود را از دستورالعملهای رسمی، ساختارها، اقدامات حفاظتی، به سوی نتایج معطوف کردند و کمتر درباره ابزارهای نیل به نتایج به بحث می پرداختند (سرزعی، 1386).

ساختارهای سلسله مراتبی در مفهوم مقایسه «درونداد» با «برونداد» الزاماً کارآمدترین سازمان ها نیستند. ممکن است بروکراسی برای کنترل بهترین باشد ولی برای مدیریت الزاماً مناسب نیست. اطمینان را افزایش می دهد اما معمولاً در حرکت کند است. ممکن است کار را استاندارد کند ولی به قیمت از دست رفتن نوآوری است. همچنین الگوی کنترل سیاسی همواره در حصول اطمینان از وجود پاسخگویی واقعی با مشکل روبرو بوده است. بوروکراسی رسمی محاسن خاص خود را دارد ولی در عین حال عقیده بر آن است که بوروکراسی به جای پرورش نوآوران، اشخاص ابن الوقت می سازد و به جای خطر پذیری، گریز از خطر را در مدیران تقویت می کند. به جای استفاده موثر از منابع، هدر دادن منابع را به مدیران می آموزد. ممکن است در این انتقادهای قدری اغراق شده باشد، ولی بوروکراسی رسمی در بهترین شکل ممکن سازمان نخواهد بود. وبر بوروکراسی را یک شکل آرمانی می دانست ولی این شکل آرمانی در عمل به خاطر ایجاد رکود، فقدان نوآوری، تشریفات زائد، پرورش انسان متوسط و عدم کارایی که همگی از بیماری های بومی بخش دولتی هستند، مورد انتقاد قرار گرفته است (هیوز، 1377: 59).

در سال های دهه 1970 شاهد پذیرش خط مشی های کاهش اندازه دولت بودیم که به دنبال یک دوره بحث نظری اقتصاد دانان محافظه کار انجام گرفت (Citrin & muste, 1999: 471). منطق اصلی، کاهش بوروکراسی دولت به عنوان یک هدف بود. نظریه پردازان دو دلیل برای این کار بیان کردند. اول، عقیده بر این است که بوروکراسی تا حد زیادی آزادی فردی را محدود می کند و لازم است قدرت آن تحت نام «انتخاب» کاهش یابد. این بحث به نوبه خود به ضرورت کاهش قلمرو دولت و بوروکراسی مربوط به آن می انجامد. آزادی بهتر از بندگی و داشتن حق انتخاب مصرف کننده بهتر از فرماندهی بوروکراتیک است. دوم، که به دلیل اول نیز مربوط می شود، این

است که اقتصاد دانان عقیده دارند الگوی بوروکراتیک سنتی فاقد مشوقها و پاداش ها در سطح پرداخت های بازار است. بنابراین بدیهی است که کارایی آن از کارایی فرآیندهای بازار کمتر باشد. این دیدگاه ها به ایجاد تئوری انتخاب عمومی منجر شدند. تئوری انتخاب عمومی، همان طور که از نام آن پیداست، از به حداکثر رساندن حق انتخاب افراد به دو دلیل آزادی فردی و کارایی، حمایت می کند (هیوز، 1377: 68). نگاه محققان انتخاب عمومی به مقوله بوروکراسی نگاهی منفی است و تحقیقات صورت گرفته در این رابطه در سنت آزادیخواهی قرار دارد که معمولاً دولت را مخل فعالیت آزاد اقتصادی می داند. در هر حال باید ضمن توجه به محاسن وجود بوروکراسی در نهادهای مهم، مخاطرات آن را نیز متوجه بود و همه کسانی که از مداخلات دولت حمایت می کنند را متوجه چنین پیامدهایی نمود. طبیعی است که پیامدهای منفی بوروکراسی در کشورهای نفتی که حجم دولت بسیار بزرگ است، به شکل یک ناکارایی عظیم، ظاهر می شود و ابعاد هولناکی می یابد. این پیامدهای منفی حساسیت جامعه را بر انگیزته و ضروری است تا اقداماتی در حل آن صورت داد.

### پارادایم مدرن: مدیریت دولتی نوین

می توان پارادایم حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاستهای اصل 44 قانون خدمات کشوری را پارادایم مدیریت دولتی نوین دانست. واژه مدیریت دولتی نوین (NPM) اولین بار توسط لوئیس گان (Louis Gunn) و کریستوفر هود (Christopher hood) در اواسط دهه 1980 ابداع گردید. مدیریت دولتی نوین در رکود اقتصادی زاده شد. از آن زمان تاکنون، نقش NPM در بخش دولتی دچار تغییرات چشمگیری شده است (صانعی، 1385). مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه 1960 و اوائل دهه 1970 در واکنش به چند عامل ظهور کرد. این عوامل عبارتند از جنگ ویتنام، نا آرامی های نژادی، عدم رضایتمندی از مبنای عقلایی مدیریت دولتی و تغییرات کلی که در علوم اجتماعی در حال رخ دادن بود. (الوانی و دانایی فرد، 1380: 65). در جهان امروز، مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی که بر بکارگیری ارزش ها و روش های مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی دلالت دارد، پارادایم غالب و مد رایج بوده و در اکثر کشورهای جهان، مفاهیمی چون خصوصی سازی (Privatization)، پیمانکاری (Contracting out)، کاهش اندازه دولت (Downsizing of government)، مشتری گرایی (Customerism) و... گفتمان غالب در عرصه عمومی است. (وارث، 1380: 53).

از آغاز دهه 1990 الگوی جدیدی از مدیریت دولتی در اکثر کشورهای پیشرفته (OECD countries) ظهور کرد که پولیت (Pollitt) آنرا "مدیریت گرایی" (managerialism)؛ هود (Hood) آنرا مدیریت دولتی نوین (New public management)؛ لان (Lan)، ژیانگ (zhiyong) و روزنبلوم (Rosenbloom) آنرا "مدیریت دولتی مبتنی بر بازار" (Market-based public administration)؛ بارزلی (Barzelay) آنرا "پارادایم فرابوروکراتیک" (Post-bureaucratic paradigm) و اسبورن و گابلر (Osborne & Gaebler) آنرا "بازآفرینی دولت" (Reinventing government) یا دولت کارآفرین (Entrepreneurial government) می نامند. علیرغم این نام های متفاوت، تمامی این واژه ها اسم هایی برای یک مسمی هستند و آن تلاش جهت تحقق ارزش های صرفه جویی، کارایی و اثربخشی (3Es: Economy, Efficiency, Effectiveness) در کلیه سطوح دولت؛ تمرکز بر ستاده ها به جای داده ها؛ تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی و ارزیابی سیستماتیک عملکرد؛ فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف پذیر کردن سازمان ها (ال گور، 1376)، ترجیح مکانیسم های بازار به مکانیسم های بوروکراتیک، خصوصی سازی؛ استفاده از پیمانکاری؛ افزایش رقابت میان ارائه کنندگان خدمات؛ کاهش اندازه (Size)، مقیاس (Scale) و دامنه (Scope) دولت و... است که بطور کلی می توان آنرا "ضد دولت گرایی" (Anti-governmentalism) نامید. (وارث، 1380: 57-58). به عبارت دیگر، هر چند اصطلاحات و مثال ها جدید به نظر می رسیدند، اکثر مفاهیم و فرایندها ریشه در روایت دیرپاتری تحت عنوان اصلاح بخش عمومی دارند (ابویی اردکان، 1386).

در واقع، طی این تحولات، شکل خشک، سلسله مراتبی و بوروکراتیک مدیریت دولتی که در اکثر سالهای قرن بیستم حاکم بود در حال تبدیل شدن به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار است؛ بطور روزافزونی دولت بجای اینکه ارائه دهنده مستقیم کالا و

خدمات از طریق بوروکراسی باشد بطور غیر مستقیم و از طریق قرارداد با بخش خصوصی عمل می کند، چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آنرا "هدایت کردن بجای پارو زدن" (Steering rather than rowing) می نامند. این تغییرات یک تجدیدنظر ساده نیست بلکه تحولی همه جانبه در رابطه میان دولت و شهروندان است. هیوز (Hughes) این تغییرات عمده را نشانه تغییر پارادایم بخش دولتی از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین می داند و ال گور آنرا اقتضای عصر اطلاعات تلقی می کند. بدون شک علت اصلی این تغییرات، ناکارآمدی پارادایم سنتی است و بر مدیریت دولتی نوین منفعی مترتب است که عمده ترین آن، بهبود کارایی است. (وارث، 1380: 58).

آن هیوز به نقل از آلیسون سه عامل عمده در وظایف مدیریت دولتی مبتنی بر پارادایم نوین را بر می شمارد که به ترتیب عبارتند از استراتژی، مدیریت مؤلفه‌های درونی و مدیریت مؤلفه‌های بیرونی که هر یک بخشهای فرعی خاص خود را دارند. استراتژی به عنوان نخستین وظیفه عمده شامل تعیین هدفها و اولویتهای سازمان و نیز تدوین برنامه‌های عملیاتی می‌باشد. مدیریت مؤلفه‌های درونی که هم و غم اصلی اداره امور دولتی سنتی را تشکیل می‌داد خود به «سازماندهی و تأمین نیروی انسانی»، «هدایت کارکنان و نظام مدیریت منابع انسانی» و «کنترل عملکرد» تقسیم می‌شود. سومین وظیفه، یعنی مدیریت مؤلفه‌های بیرونی، که در مدل سنتی به عهده سیاستمداران گذاشته می‌شد، شامل «ارتباط با واحدهای بیرونی»، «ارتباط با سازمانهای مستقیم» و «ارتباط با رسانه‌ها و مردم» می‌باشد. (هیوز، 1377: 77-80).

پاسخگویی بوروکراتیک، مشارکت کارکنان و شهروندان در تصمیم گیری، عدالت اجتماعی، انتخاب شهروندی، مسئولیت اداری اثربخشی برنامه ها، ارزشهایی هستند که باید در مدیریت دولتی مدرن تحقق یابند. ( الوانی و دانایی فرد، 1380: 80). نامهای گوناگون برای مدیریت دولتی نوین، نشانگر دیدگاه های مختلف درباره رویدادهای کنونی است. با وجود این، همه اینها در نکاتی نیز اشتراک دارند:

- نخست مدل را هر چه بنامیم انتقال عمده ای از اداره امور دولتی سنتی، به توجه بسیار زیاد به دستیابی به نتیجه ها و مسئولیت های فردی مدیران است.

- دوم، توجه صریحی به فاصله گرفتن ازدیوان سالاری کلاسیک، برای انعطاف پذیر کردن سازمان ها، کارکنان، شرایط و مقررات استخدامی است.

- سوم، هدف های فردی و سازمانی باید به روشنی تدوین شوند، تا اندازه گیری از طریق شاخص های عملکردی امکان پذیر شود. به همین طریق ارزیابی سیستماتیک برنامه های اجرایی بیشتر صورت خواهد گرفت. سه مولفه صرفه جویی، کارایی و اثر بخشی محرک های اصلی نکات پیش گفته اند.

- چهارم، 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.

- پنجم، وظایف دولت هر چه بیشتر با آزمون بازار روبرو می شوند، مثل واگذار کردن کارها به دیگران توسط قرار داد و این چیزی است که برخی نویسندگان آن را «هدایت کردن قایق به جای پارو زدن» خوانده اند. دخالت دولتی نباید همیشه به معنای انجام کار توسط ابزارهای بوروکراتیک باشد.

- ششم، روند کاستن از وظایف دولت از طریق خصوصی سازی نیز وجود دارد که در بعضی موارد، سرعت بسیاری دارد. این لزوماً به معنای بخشی از برنامه مدیریتی نیست، زیرا اصلاحات یاد شده ممکن است بدون کاستن از دامنه وظایف و مسئولیت های دولت روی دهند. ولی به هر حال، این دو مساله در یک زمان روی می دهند.

اشتراک همه این نکات در آنست که توجه از فرآیندها به نتایج منتقل می شود (رشیدی فرد، 1388).

#### - دلایل حرکت به سمت مدیریت دولتی نوین

در سالهای اخیر علاقه روزافزونی به مطالعه مدیریت دولتی نوین، اصلاحات، شاخصهای عملکرد بخش عمومی و تاثیر مدرنیزه کردن اداره امور عمومی در بین ملل و جوامع، در حال گسترش می باشد. برای نمونه مطالعات نشان می دهند که نیاز برای مدرنیزه ساختن



بخش عمومی، اغلب پاسخی به سطوح پایین اعتماد شهروندان به دولت می باشد (deWalle&Bouckaert, 2003:305). تصویر منفی شهروندان از دولت و اداره امور عمومی ممکن است پیامد نحوه اجرای وظایف این سازمان ها باشد. بدین معنی که کیفیت بهتر خدمات عمومی موجب رضایت استفاده کنندگان این خدمات و در نتیجه افزایش اعتماد به دولت می گردد. بعلاوه برخی مطالعات نشان می دهند که اعتماد به دولت موجب مستحکم تر شدن و افزایش توان سیستم های دموکراتیک می شود (Borre, 2000:264). باید توجه داشت که دموکراسی پایدار نیازمند مشارکت و همکاری فعال شهروندان در حوزه های مختلف می باشد (Box, 1999:25). علیرغم برخی انتقادات در مورد همکاری و مشارکت شهروندان در حوزه های مدیریتی اداره امور، اغلب تحقیقات حاکی از نقش تاثیرگذار مشارکت شهروندان در امور اداری و سیاسی می باشند. بحث اصلی این تحقیقات این است که مشارکت شهروندان در سطوح سازمانی / بوروکراتیک و اجتماعی / سیاسی به احتمال زیاد موجب افزایش اعتماد شهروندان به اداره امور می گردد چرا که مشارکت شهروندان موجب افزایش آگاهی و اطلاعات آنها در خصوص فرایندها، نتایج و دست آوردها گشته و انتظارات آنان از دولت را تعدیل می سازد. به احتمال زیاد پاسخگویی به شهروندان به عنوان ارباب رجوع هسته و ویژگی اصلی مدرنیته ساختن اداره امور عمومی می باشد چرا که بوروکراسی پاسخگو خدمات و کالاها را با سرعت و دقت بالایی به مقصد می رساند. پاسخگویی در ارتباط تنگاتنگ با سرعت و دقت پاسخ به انتظارات و نیازمندی های ارباب رجوع می باشد زیرا سرعت موجب کاهش زمان انتظار و دقت باعث پاسخ مناسب به نیازها و خواسته های ارباب رجوع می گردد (رشیدی فرد، 1388).

اروین و استنبری در مطالعه ای که در ارتباط با مزایا و معایب مشارکت شهروندان در سطوح مختلف سازمانی و اداری انجام دادند اینگونه نتیجه گیری کردند که ایده آل ترین شرایط برای چنین مشارکتی می تواند پیوندهای اجتماعی مستحکم، گروه های کوچک سازمان یافته محلی، میزان اهمیت و ضرورت موضوع و بلاخره تمایل افراد به مشارکت داوطلبانه می باشد (Irvin and Stansbury, 2004:59). علیرغم انتقاداتی که توسط برخی محققان به مشارکت شهروندان ناهنجار در تصمیم گیری امور اداری می شود، در کل این مشارکت می تواند زیربنای ایجاد سیستم اداری دموکراتیک، سالم و متوازن گردد.

در گذشته، شیوه های کنترل شده متمرکز در ساختار دولتی جوابگوی نیازهای بیشتری از شهروندان بود اما در شرایط کنونی و با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت های دولت بدون مشارکت و هم اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی راه دیگری برای ادامه حیات در مدیریت دولتی وجود ندارد. با بهره گیری از نیروهای مردمی و مشارکت دادن شهروندان چرخه فعالیت های 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. امروزه شهروندان، انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را دارند. بنابراین دولت ها باید قابلیت هایی برای شهروندان و ذینفعان فراهم آورند تا آنها بتوانند در موضوعات عمومی مشارکت فعال تری داشته باشند و نهایتاً، انتظارات پرسنل سازمان ها تغییر کرده است و پاسخگویی به این انتظارات، شرایط جدیدی را می طلبد (رشیدی فرد، 1388).

#### - وجوه اصلاحی مدیریت دولتی نوین

درباره اینکه اصلاحات مدیریت دولتی شامل چه مواردی می شود ایده های متنوعی وجود دارد. با اینحال، هرچه این فرایند استمرار می یابد بر همگرایی و محتوای آن افزوده می شود. براساس دیدگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) بیشتر کشورها برای بهبود تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی خود، از دو مسیر کلی طی طریق کرده اند: در راه اول بر بالا بردن عملکرد و تولید سازمان های دولتی تاکید می شد؛ این راه درون سازمان را برای بهبود مشوق های فردی، سنجش عملکرد و نظایر آن و بهبود روابط با ارباب رجوع هدف قرار می داد. در راه دوم، بر استفاده بیشتر از بخش خصوصی تاکید می شد تا سیستم تدارکات دولتی را رقابتی، باز، کارآمد و مستقل نماید و کالاها و خدماتی را که بصورت عمومی تهیه می شدند به پیمان بپردازد (پورعزت، 1387، ص 237). بر اساس دیدگاه هود، مدیریت دولتی نوین در مقایسه با سایر برنامه ها، دارای هفت ویژگی اساسی بود:

1 - کاربرد مدیریت حرفه ای در بخش عمومی

- 2 - تصریح بر استانداردها و معیارهای عملکرد
  - 3 - تاکید مضاعف بر کنترل خروجیها
  - 4 - چرخش بسوی تفکیک واحدهای بخش عمومی
  - 5 - چرخش به سمت افزایش رقابت در بخش عمومی
  - 6 - تاکید بر سبک های عمل مدیریت در بخش خصوصی
  - 7 - تاکید بر نظم و صرفه جویی در به کارگیری منابع (پورعزت، 1387، ص 237).
- بر اساس دیدگاه هولمز و شاندر (Holmes & shand) رویکرد مدیریت دولتی نوین یا به زعم آنان، رویکرد مدیریتی خوب (good managerial approach) از ویژگی های ذیل برخوردار است (پورعزت، 1387: 237-238):
- 1 - رویکردی استراتژیک تر یا نتیجه مدارتر به تصمیم گیری
  - 2 - اصلاح ساختارهای سازمانی متمرکز سلسله مراتبی و کاهش فاصله سطوح تصمیم گیری تا اجرا
  - 3 - انعطاف پذیری برای کشف راهکارهایی به منظور هدایت نحوه تمهید تدارکات عمومی، بطوریکه حتی المقدور به بهبود پیامدهای نهایی خط مشی ها و تصریح رابطه هزینه و کارآمدی بینجامد
  - 4 - عطف توجه به تطبیق اختیار و مسئولیت به مثابه عامل محوری توسعه عملکرد
  - 5 - ایجاد محیط رقابتی در داخل سازمان های دولتی و در میان آنها
  - 6 - تقویت ظرفیت های استراتژیک هدایت حکومت برای پاسخگویی سریع به تحولات خارجی و منافع متنوع خود و تامین انعطاف مورد نیاز و حداقل سازی هزینه ها
  - 7 - توسعه حساب پس دهی و شفاف سازی از طریق ملزم سازی به گزارش نتایج و هزینه ها
  - 8 - توسعه سیستم های مدیریت و بودجه خدمت گستر (service-wide) برای تشویق و حمایت از تغییر و تحولات یاد شده
- بر اساس دیدگاه پولیت، مجموعه عناصر کلی الگوی جدید از دیدگاه اکثر مفسران عبارتند از (پورعزت، 1387: 238-239):
- 1 - چرخش تاکید سیستم های مدیریت و تلاشهای مدیریتی از ورودیها و فرایندها بر خروجیها و پیامدهای نهایی
  - 2 - چرخش به سمت اندازه گیری بیشتر و تجلی آن در وضوح استانداردها و شاخص های عملکرد
  - 3 - اولویت دادن به شکل های سازمانی مستقل، تخت، باریک و تخصصی به جای شکل های بوروکراتیک بزرگ، چند مقصوده و سلسله مراتبی
  - 4 - جایگزین ساختن گسترده قرارداد یا مناسبات قراردادگونه به جای روابط سلسله مراتبی
  - 5 - استفاده وسیع تر از بازار و ساز و کارهای بازارگونه برای ارائه خدمات دولتی نظیر خصوصی سازی، برون سپاری و توسعه بازارهای داخلی
  - 6 - گسترش دادن و مبهم ساختن مزر بخش های خصوصی و عمومی
  - 7 - چرخش از اولویت های ارزشی غایی نظیر جهانشمولی، برابری و امنیت و جهش به سوی کارآیی و فردگرایی

#### انتقادات وارد بر مدیریت دولتی نوین

پارادیم نوین نیز عاری از انتقاد نبوده است و هزینه های گزافی را در بر دارد. مدیریت دولتی نوین صرفاً "تحت تسلط ارزش های کارآیی و صرفه جویی بوده و ارزش هایی چون عدالت، نمایندگی و مشارکت را نادیده می گیرد (Hughes, 1998)؛ منجر به تضعیف پاسخگویی سیاسی می گردد (Kettle, 1994)؛ تهدیدی برای دموکراسی بوده (Terry, 1998)؛ و کنترل دموکراتیک نهادهای حکومتی را تضعیف می کند؛ از شفافیت کاسته و پنهانکاری را افزایش می دهد (Roberts, 2000)؛ با نادیده گرفتن مبانی حقوقی اقدامات دولت، نرابرابری و فساد را در جامعه افزایش می دهد (Moe & Gilmore, 1995)؛ اعتماد عمومی شهروندان به دولت و اعتماد شهروندان به

یکدیگر را کاهش می دهد (Denhardt&Deleon,2000)؛ علیرغم ادعای بهبود منافع عمومی و فراهم نمودن خدمات بهتر و ارزانتر برای همه، عملاً "ابزاری برای منافع گروههای خاص است و منجر به پیدایش طبقه ای جدید بنام مدیران دولتی نوین می گردد (Hood, 1991)؛ با واگذاری نحوه انجام امور به مدیران عملیاتی، میزان همشکلی تصمیمات و انسجام سیاست های دولت را کاهش می دهد (Peters&Savoie, 1996)؛ منجر به کاهش ظرفیت اداری در بلندمدت می گردد (Frederickson, 1996)؛ پیچیدگی ابزارهای اقدام دولت و رسالت دولت در تسهیل یادگیری اجتماعی را نادیده می گیرد (Kirlin, 1996) و حاوی توصیه هایی است که همانند ضرب المثل، نقیض آنها نیز درست می باشد (Williams, 2000). (به نقل از وارث، 1380 : 61-61).

رویکرد های ناپخته اتخاذ شده به سمت NPM در اواخر دهه 1980 و دهه 1990، که بر خصوصی سازی، بازارهای داخلی، مناقصه رقابتی، شاخصهای عملکردی در سطح سازمان و تشویق عملکرد تأکید داشتند، خصوصاً "در کشورهایی که این رویکردها خیلی مشتاقاً" و مصرانه مورد استفاده قرار گرفتند نظیر انگلستان و نیوزلند به زودی از جریان اصلی خود خارج شدند. با اینحال NPM، موفقیت های چندی را در برخی کشورهای انگلوساکسون بدست آورد. لذا، در حال حاضر در بخشهای مختلف جهان اشکال مختلفی از مدیریت عملکرد، اقتصادهای ترکیبی و ساختارهای غیرمتمرکز مدیریتی دیده می شود و سبب بهبود تشکیلات دولت و سیستم های ارائه خدمات دولتی در این دسته از کشورها شده است. با اینحال در همان زمان، نگرانی جدیدی درباره حکمرانی در جهان غرب شکل گرفت. در بخش خصوصی، این نگرانی برخاسته از تاراج محیط، فساد، سوء استفاده از قدرت انحصاری و حقوق های بالای پرداختی به مدیران اجرایی و اعضای هیأت مدیره می باشد. اما در بخش دولتی، این نگرانی برخاسته از شناسایی و کشف فساد و فعالیت های غیراخلاقی بود. در واقع، دولتها به این واقعیت تلخ آگاهی یافتند که آنها در معرض از دست دادن همان اندک مشروعیت باقی مانده خود هستند، زیرا شهروندان، بطور چشمگیری اعتماد خود را نسبت به دولت در مفهوم عام و مقامات دولتی در مفهوم خاص از دست داده بودند (صانعی، 1385).

هیوز نیز مجموعه انتقادات وارده بر این پارادایم را بصورت زیر گروه بندی نموده است:

- شالوده اقتصادی مدیریت گرایی

به اعتقاد برخی صاحب نظران، اقتصاد یک دانش اجتماعی ناقص است و کاربرد آن در دولت نیز کاستی هایی پدید می آورد. همچنین گفته می شود گرچه اقتصاد به عنوان شالوده نظام اقتصادی و بخش خصوصی، صحت و اعتباری دارد، کاربرد آن در دولت نتیجه بخش نیست (هیوز، 1377: 96-97).

- شالوده مدیریت بخش خصوصی

در زیر چتر اصطلاحات مبتنی بر بازار، هنجارها و استانداردهای منحصر به فرد خدمات عمومی نظیر شهروندی، نمایندگی، پاسخ گوئی، برابری، بی طرفی و ... با هجوم هنجارهای بازرگانی نظیر رقابت، کارایی، بهره وری و سودآوری به حاشیه رانده می شود (هیوز، 1377: 98).

- تیلوریسم جدید

به اعتقاد پولیت، مدیریت گرایی، احیای نظرات مدیریت علمی تیلور می باشد و بازگشت به این نظریه، توسعه رفتار سازمانی را از زمان تیلور تا کنون نادیده می گیرد یا حذف می کند (هیوز، 1377: 99).

- سیاسی شدن

گفته می شود که از جمله تغییرات خدمات عمومی، سیاسی شدن آن یعنی دخالت دادن مستقیم آن در مسائل سیاست های حزبی است. اکنون رهبران سیاسی سعی دارند روسای ادارات را خود تعیین نمایند و از آنها انتظار حمایت سیاسی دارند. این بر خلاف تاکید مدل سنتی بر بی طرفی و عدم تعصب نظام اداری است (هیوز، 1377: 101). اگر قرار است کارمند دولت از نظر مدیریتی پاسخگو باشد از

پاسخگویی به مسئولیت سیاسی او کاسته خواهد شد و یک شهروند چگونه می تواند کارمند دولت را موظف به پاسخگویی سازد؟ (هیوز، 1377: 102).

- مسائل اجرا

تاکنون تغییرات مدیریتی همه از بالا آغاز شده است و توجه کافی به اجرا مبذول نشده است. ارزیابی برنامه های اجرایی هنوز غیرمعمول تلقی می شود و اگر در جایی انجام گیرد غالباً "بصورت ناقص است" (هیوز، 1377: 103-102).

- مشخصات مبهم

تعریف دقیقی از مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی وجود ندارد. فهرستی از چیزهای مورد نظر - اندازه گیری عملکرد، مشوق ها، بودجه بندی برنامه ای و غیره - در دست است اما تعریف مشخصی وجود ندارد (هیوز، 1377: 103).

- ایجاد زمینه فساد

مدیریت دولتی نوین ممکن است منافع شخصی و فساد را بین خط مشی گذاران و سران بوروکرات که چشم به خصوصی سازی و برون سپاری دوخته اند، افزایش دهد چرا که این عوامل بدلیل خलाهای قانونی موجود، فرصت برای سود جویی شخصی و تخلفات اداری را افزایش می دهد.

در یک تقسیم بندی دیگر، انتقادات مطرح علیه مدیریت گرایی (مدیریت دولتی نوین) به شرح زیر فهرست شده است:

1 - نقد بنیان اقتصادی مدیریت گرایی

2 - نقد اتکای آن به سبکهای بخش خصوصی

3 - نقد آن به لحاظ پیروی از تیلوریسم

4 - نقد آن به لحاظ سیاست زدگی

5 - نقد آن به خاطر کاهش حساب پس دهی

6 - نقد آن به خاطر مشکلات برون سپاری

7 - نقد آن از حیث مسائل اخلاقی

8 - نقد آن به خاطر مشکلات اجرا و مسائل روحی کارکنان

9 - نقد مدیریت گرایی به خاطر متقاعدکننده نبودن (پورعزت، 1387: 252).

ملاحظه می شود که در کنار مزایا و محاسن متعددی که برای پارادایم مدیریت دولتی نوین توسط صاحبظران مختلف بیان شده است، نقدهای شدیدی نیز بر آن وارد شده است. بعبارت دیگر می توان ادعا نمود که پارادایم جدید نیز همچون پارادایم سنتی اداره امور، شمشیری دولبه است که هم مزایایی بر آن مترتب است و هم معایبی.

**حکمرانی خوب:**

مباحث تجربی و ملاحظات نظری در مورد نقش دولت در اقتصاد، اصلاحات اقتصادی و آزادسازی در دوران جدید، نتایج ارزشمندی را در مورد کیفیت و چگونگی دخالت دولت و سیاستگذاری اقتصادی دولت در اقتصاد و حتی جامعه پیش روی ما قرار داده است. طی یک فرآیند طولانی ولی رضایت بخش، اجماع گسترده ای هم از طرف نهادهای بین المللی و هم از طرف اقتصاددانان در مورد بازتعریف وظایف حاکمیتی دولت شکل گرفت. مجموعه این تلاش ها به این نتیجه منجر شد که برای آنکه یک دولت مشخص بتواند وظایف اصلی خود را در زمینه اصلاح نواقص بازار و حذف موارد شکست آن، افزایش رقابت پذیری، اصلاحات نهادی، دستیابی به بازارهای آزاد و بهبود سرمایه اجتماعی به درستی انجام دهد باید از چندین ویژگی برخوردار باشد که در قالب حکمرانی خوب تعریف می شود.

اصطلاح «حکمرانی» و «حکمرانی خوب» به نحو گسترده ای در ادبیات توسعه رواج پیدا کرده و حکمرانی بد به عنوان یکی از علل اساسی ناکامی جوامع امروزی در دستیابی به توسعه معرفی شده است.

حکمرانی، هنر هدایت جوامع و سازمانهاست. حکمرانی شامل تعاملات بین ساختارها، فرایندها و سنت هایی می شود که نحوه اعمال قدرت، نحوه اتخاذ تصمیمات و نحوه اظهار نظر شهروندان و سایر ذی نفعان را مشخص می نماید. اساساً حکمرانی درباره قدرت، روابط و پاسخگویی است: چه کسی صاحب نفوذ است، چه کسی تصمیم می گیرد و تصمیم گیران چگونه پاسخگو باقی می مانند (8). لوئیس فرچه (Louise frechtte) دیدگاهی مشابه و مناسب درباره حکمرانی دولتی ارائه نموده و معتقد است که حکمرانی فرایندی است که از آن طریق مؤسسات، کسب و کارها و گروههای شهروندی، علایق خود را بیان می نمایند، حقوق و تعهدات خود را اعمال نموده و تفاوتهای خود را تعدیل می نمایند (صانعی، 1385).

یکی دیگر از تعاریف حکمرانی عبارت است از: وضع فرایندها، ساختارها و مقررات رسمی و غیررسمی که به تعریف روشهایی می پردازند که بدان وسیله افراد و سازمان ها می تواند بر تصمیماتی که بر رفاه و کیفیت زندگی آنها تأثیر می گذارند، اعمال قدرت نمایند (2). همانگونه که از این تعریف بر می آید، حکمرانی خوب، به چیزی بیشتر از دولت خوب نیازمند است. تعریفی که اتحادیه اروپا جهت این اصطلاح بیان می کند این است که حکمرانی خوب، مدیریت شفاف و پاسخگو در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است. حکمرانی خوب شامل احترام سیاستمداران و نهادها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است. همچنین حکمرانی خوب به طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی جهت ایجاد اقتصادی پایدار و شیوههای توزیع عادلانه مربوط می شود.

بر اساس دیدگاه های جدید، حکمرانی فرایندی است که بر اساس آن مشکلات و معضلات جامعه با تلاش و تکاپوی جمعی و با اتکا به قدرت عمومی و به کارگیری آن حل می شود و سامان می یابد. لذا، حکمرانی خوب را می توان چنین تعریف کرد: «فرآیند تدوین و اجرای خط مشی های عمومی در زمینه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با مشارکت سازمان های جامعه مدنی و رعایت اصول «شفافیت» پاسخگویی و اثربخشی» به گونه ای که ضمن برآوردن نیازهای اساسی جامعه به تحقق عدالت و امنیت و توسعه پایدار منابع انسانی و محیط زیست منجر شود.» (اکبری، 9).

#### - پیدایش نظریه حکمرانی خوب

جایگاه دولت و بازار و نیز ارتباط میان این دو نهاد کلیدی، مقوله ای است که همواره ذهن اقتصاددانان و سیاستمداران را به خود معطوف ساخته است. این ارتباط از قرن گذشته تاکنون با فراز و نشیب های متعددی مواجه بوده است. اگرچه در سه ربع آغازین قرن بیستم، به دنبال مشاهده مصادیق شکست بازار و همچنین ناتوانی اقتصاد سرمایه داری در تأمین رفاه اجتماعی، الگوی توسعه مبتنی بر دولت به عنوان خط مشی اصلی اکثر اقتصادهای جهان حاکم شده و ایدئولوژی ها و نظام های دولت مدار به انحای مختلف از نظام های کمونیستی گرفته تا دولت های رفاه در دموکراسی های لیبرال، خودنمایی می کردند. اما آشکار شدن مصادیق شکست دولت، ربع پایانی این قرن را جولانگاه رویکرد نئولیبرالیسمی ساخت که میدان مبارزه را از رقیب سوسیالیست شکست خورده خویش تهی می دید. توسعه بازار محور هدفی بود که در این برهه از زمان از طریق سیاست های تعدیل ساختاری دنبال می شد. تعدیل ساختاری، بسته ای سیاستی بود که توسط نهادهای بین المللی و با هدف حرکت به سوی وضع طبیعی از طریق رهاسازی دست و پای اقتصاد از هرچه غیر نظام بازار است، به کشورهای در حال توسعه توصیه می شد که البته در بسیاری از این کشورها با تجربه ناموفقی همراه بود. دولت موافق بازار، رویکرد جدیدی است که در اواسط دهه 90 و پس از آزمون و شکست هریک از دو رویکرد توسعه دولت محور و توسعه بازار محور، طرح شده است. این اندیشه نوین ضمن انتقاد از دیدگاه های پیشین، نه تنها جایگاه دولت و بازار را در مقابل یکدیگر ندیده، بلکه برای آن دو نقش مکملی قائل است و دولت را نهادی اجتماعی و نهادساز معرفی می کند که قادر است با ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به گونه ای کم هزینه، ساده و به دور از اتلاف وقت مهیا سازد و از این رهگذر به عنوان دست یاری دهنده بازار موجبات رشد اقتصادی را فراهم کند (روزنامه اعتماد ملی، 1388). از این رویکرد جدید به نقش دولت و بازار در

توسعه کشور بعنوان حکمرانی خوب یاد می شود.

### نتیجه گیری و تحلیل:

نظام اداری مدرن ایران همانند هر نظام اداری دیگری تحت تاثیر تعالیم نظریه بوروکراسی ایده آل وبر (که یکی از ارکان اصیلی تشکیل دهنده پارادایم اداره امور سنتی است) و از طریق بکارگیری اصول آن در طول قرن بیستم شکل گرفت. پس از انقلاب سال 57 به دلیل نگرش خاص حاکم بر سیاستگذاران وقت، به تدریج نقش دولت در اقتصاد پررنگ تر گردیده و دولت بیش از پیش بزرگ تر گردید. اما این رویکرد بلافاصله بعد از گذشت یک دهه مورد تردید واقع گردیده و لزوم تغییر نگرش نسبت به حجم و اندازه و میزان کارآمدی دولت احساس گردید. ضرورت اصلاح نظام اداری هیچگاه پایانی ندارد. در ایران نیز همواره این ضرورت بشدت احساس شده است. افزایش فساد اداری، کاهش کارآیی اداری، کارگزاران عبوس و بی انگیزه، کاهش شفافیت و پاسخگویی و... از عوارض پارادایم مدیریت دولتی سنتی است که نظام اداری ما نیز کم و بیش به این عوارض و سایر عوارضی که قبلاً توضیح داده شد گرفتار است. همزمان با پایان جنگ تحمیلی و برطرف شدن یکی از دغدغه های اساسی سیاستمداران و دولتمردان، ضرورت پرداختن به نظام اداری و در انداختن طرحی نو از سوی تصمیم گیران با جدیت بیشتری پیگیری گردید. لذا، در این برهه زمانی، مبحث خصوصی سازی بعنوان یکی از رویکردهای مناسب توجه برنامه ریزان را به خود جلب نمود و در دستور کار دولت وقت قرار گرفت. استراتژی خصوصی سازی یکی از موارد مورد تاکید پارادایم مدیریت دولتی نوین بوده که در آن برهه زمانی (دهه 1980) در کشورهای پیشرفته اروپایی و آمریکا بشدت دنبال می شد. این کشورها به منظور اصلاح نظام اداری خود و نیل به کارآمدی بیشتر در حال فاصله گرفتن از رویکرد سنتی اداره امور (بوروکراسی) و پیاده سازی ابعاد مختلف پارادایم نوین از جمله خصوصی سازی بودند. نظام اداری ما نیز نظامی ناکارآمد و فاقد بهره وری لازم لقب گرفته بود، لذا دولتمردان با مشاهده موفقیت های نسبی ناشی از پرداختن به خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته از یکسو و تاکید صاحب نظران بر ارجحیت پارادایم مدیریت دولتی نوین از دیگر سو، خصوصی سازی را بعنوان یکی از استراتژی های اصلی این پارادایم در دستور کار خود قرار داده و به جدیت پیگیر آن شدند. اما، این تلاشها در آن برهه زمانی نه تنها نتایجی مطلوبی را ببار نیاورد بلکه مشکلات را دوچندان نمود. به نظر نویسنده، یکی از دلایل اساسی این شکست در پیاده سازی پارادایم جدید، عدم توجه تصمیم گیران به متغیرهای محیطی و فرهنگی و از همه مهمتر، تلاش ایشان برای عقب نیفتادن از مد رایج بود چیزی که تقریباً کلیه تصمیم گیران کشورهای درحال توسعه و عقب افتاده از آن رنج می برند. بدین معنی که تصمیم گیرندگان بدون توجه به تناسب یا عدم تناسب رویکردهای نوین ارائه شده در حوزه مدیریت دولت، صرفاً به این خاطر که همراهی خود را با آخرین نظریات نشان داده، تصویر مناسبی از خود منعکس نموده و متهم به گذشته نگری نشوند این رویکردها را اتخاذ و پیاده می نمایند.

همانگونه که مختصراً توضیح داده شد اولین تجربه جدی کشور ما در پیاده سازی یکی از مهمترین توصیه های پارادایم مدیریت دولتی نوین یعنی خصوصی سازی با شکست مواجه گردید. هرچند که از این تجربه در سالهای بعد، درسهای مناسبی گرفته شد و موفقیت نسبی فعالیت های بعدی را تا حدی افزایش داد. اکنون نیز کشور در آستانه پیاده سازی برخی دیگر از مهمترین توصیه های پارادایم مدیریت دولتی نوین در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گرفته است. تدوین کنندگان این قانون کاملاً تحت تاثیر پارادایم مدیریت دولتی نوین قرار داشته اند بطوریکه بسیاری از ابعاد این پارادایم را می توان در این قانون ملاحظه نمود. مهمترین محورهای مورد توجه قانون مدیریت خدمات کشوری را می توان به شرح زیر بیان کرد (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، 1386: 5-6):

- 1 - تاکید بر نقش دولت در تامین کالای عمومی و مسئولیت در تامین کالای ممتاز و نیز نقش توسعه ای و هدایتگرانه آن
- 2 - تاکید بیشتر بر کنترل ستاده های سازمان های دولتی در راستای افزایش بهره وری
- 3 - کاهش هزینه ها و افزایش کیفیت کالا و خدمات
- 4 - تاکید بر انضباط و صرفه جویی بیشتر در استفاده از منابع

- 5 - تعیین و استقرار استانداردها و سنجه های عملکرد و مدیریت مبتنی بر عملکرد
- 6 - تبیین نقش سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت دولت
- 7 - برقراری عدالت و تامین اجتماعی
- 8 - ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی و اسلامی
- 9 - تاکید بر نتایج به جای فرایندها و دستورالعملها
- 10 - ایجاد وحدت و یکپارچگی در قوانین و مقررات مدیریت بخش دولتی
- 11 - تبیین رابطه 3 جانبه حاکمیت، مردم و کارکنان بر اساس ارزش های اسلامی و قانون اساسی
- 12 - تنظیم ضوابط مربوط به حقوق متقابل دستگاه های اجرایی و کارکنان
- 13 - توانمندسازی، کارآمدسازی و روزآمدسازی کارکنان با حفظ کرامت انسانی آنها
- 14 - کاهش تصدی ها در چارچوب مناسب سازی اندازه دولت و پویایی ساختار و تشکیلات با رویکرد توسعه عدالت محور
- 15 - استقرار ساز و کارهای نوین مدیریتی در هدایت و راهبری سازمان نظیر قیمت تمام شده، مشتری گرایی، نتیجه گرایی و...
- 16 - توسعه مشارکت بخش خصوصی و گسترش ظرفیت جامعه در اداره امور کشور
- 17 - افزایش نقش سیاست گذاری، هدایت و نظارت دولت

لازم به توضیح است که طرح تحول اقتصادی دولت نهم و دهم و یکی از مهمترین برنامه های آن یعنی لایحه نقدی کردن یارانه ها تحت تاثیر توصیه های صندوق بین المللی پول قرار دارد توصیه هایی که در هر برهه زمانی از سوی این صندوق به کشورهای در حال توسعه ارائه می شود تا اصلاحات ساختاری لازم را در اقتصاد خود اعمال نمایند. البته همین توصیه ها نیز با رویکرد مدیریت دولتی نوین همراستا می باشند.

پس از پایان جنگ تحمیلی با توجه به مشکلات اقتصادی و اداری متعددی که در طول زمان دامن گیر نظام اداری ایران گردیده بود کم کم زمزمه فاصله گرفتن از پارادایم اداره امور سنتی و حرکت به سمت مدیریت دولتی نوین آغاز گردید. شواهد این تغییر پارادایم در نظام اداری ایران را می توان در مجموعه برنامه های هفت گانه تحول اداری، تاکید بر خصوصی سازی در قالب سیاست های اصل 44 قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و طرح تحول اقتصادی دولت مشاهده نمود. لذا، می توان ادعا نمود که ایجاد تحول بنیادین در نظام اداری مستلزم تغییر پارادایم است و ما امروز در حال تجربه تغییری بنیادین در نظام اداری و اقتصادی کشور هستیم. حال مساله مهم کیفیت فاصله گرفتن از پارادایم سنتی و پیاده سازی درست تعالیم پارادایم جدید است. حداقل سیاستمداران و برنامه ریزان کشور در انجام درست یکی از استراتژی های مدیریت دولتی نوین یعنی خصوصی سازی عملکرد مناسبی از خود نشان نداده اند. نویسنده معتقد است پارادایم مدیریت دولتی نوین نیز به همان اندازه پارادایم سنتی مستعد ناکارآمدی و فساد اداری است. لذا، توجه به نکات زیر ضروری به نظر می رسد:

- 1 - ارزش های مورد توجه پارادایم سنتی اداره امور، ارزش هایی قابل تقدیر بوده و هست. اما پیاده سازی آنها در عمل معضلاتی را بوجود آورد. بوروکراسی ایده آل و بر نیز بر مجموعه ای از اصول و ضوابط کاملا "مناسب استوار گشته است. اما، پیاده سازی اصول مورد تاکید بوروکراسی در عمل، علاوه بر آنکه نتایج بسیار قابل توجه و درخور ستایشی را بیار آورده است به همان میزان و گاه بیشمار، معایب و معضلاتی را سبب شده است. در واقع، اگر پیاده سازی بوروکراسی در عمل مشکلاتی را بیار نمی آورد هیچگاه ضرورت حرکت به سمت پارادایمی جدید احساس نمی شد. ملاحظه می شود که مساله " پیاده سازی درست " یکی از چالش اساسی فراروی پارادایم هاست. اگر درخصوص پیاده سازی مناسب تعالیم مدیریت دولتی نوین چاره اندیشی نشود مطمئنا "شعارهای مورد توجه این پارادایم نه تنها مشکل گشا نخواهد بود بلکه خود تبدیل به معضلی اساسی تر خواهد شد.

- 2 - پارادایم مدیریت دولتی نوین مبتنی بر بکارگیری اصول مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی است. با وجود موارد مشابه بین این دو بخش، تفاوت های اساسی و زیربنایی زیادی بین مدیریت بخش خصوصی و دولتی وجود دارد. عدم توجه کافی به این تفاوتها و بکارگیری حساب نشده فنون و تکنیک های مورد استفاده بخش خصوصی در امور دولتی موجب شکست های تلخی می گردد. تجربه ای که بسیاری از کشورها بدان گرفتار آمده اند.
- 3 - کشورهای پیشرفته از پارادایم مدیریت دولتی نوین به منظور بهبود نظام اداری خود بهره گرفته اند درست همان چیزی که ما نیز در جستجوی آن هستیم. اما باید به این نکته مهم توجه داشت که این بدان معنی نیست که نظام اداری قبلی این کشورها بسیار ناکارآمد بوده است. تعریف این کشورها از " ناکارآمدی" با تعریف ما از ناکارآمدی بسیار متفاوت است. بعبارت دیگر، هرچند هم ما و هم کشورهای پیشرفته، نظام اداری خود را ناکارآمد تلقی نموده و در پی درمان آن با بهره گیری از پارادایم مدیریت دولتی نوین برآمده ایم. اما با وجود تشابه در عنوان، نظام اداری کشورهای پیشرفته حتی زمانی که ناکارآمد تلقی می شوند به هیچ وجه قابل مقایسه با نظام اداری ما نیست. هدف آنها از اصلاح نظام اداری به ظاهر ناکارآمد خود، حرکت از وضعیت " خوب" به وضعیت " خوبتر یا عالیتر" است اما هدف ما حرکت از وضعیت " بد و نامناسب" به وضعیتی " کمی بهتر و مناسب تر است. در اوایل دهه 1980 دقیقاً همین اتفاق در کشورهای پیشرفته با بهره گیری از پارادایم نوین در حال وقوع بود زیرا انتظار این کشورها از نظام اداری خود بسیار فراتر از شرایط فعلی آن بود. اما متخصصان نظام اداری کشورهای درحال توسعه و کمتر توسعه یافته در شناسایی دلیل این امر دچار اشتباه شده و با جدیت فراوان، بهره گیری از پارادایم مدیریت دولتی نوین را به دولتمردان توصیه و تجویز نمودند. متأسفانه به اعتقاد نویسندگان این اتفاق در کشور ما نیز رخ داد. در حالیکه به نظر می رسد استفاده از پارادایم مدیریت دولتی نوین نیازمند یک سطح حداقلی از توسعه یافتگی در نظام اداری و حتی سیاسی کشور است چیزی که ما فاقد آن بوده اما در عین حال، اقدام به پذیرش و پیاده سازی این پارادایم نوین نموده ایم.
- 4 - با یک مطالعه اولیه می توان به این نکته پی برد که بسیاری از معضلات گریبانگیر نظام اداری کشور در حال حاضر ناشی از پیاده سازی نامناسب پارادایم سنتی اداره امور است. بعبارت دیگر، این پارادایم فی نفسه شامل عیوب بروز نموده در نظام اداری ما نیست اما کیفیت پیاده سازی اصول و نکات مورد توجه این پارادایم سبب شکل گیری یک نظام اداری ناکارآمد در کشور شده است. حال سؤال اساسی اینجاست که آیا هزینه پرداختن به پیاده سازی مناسب همان رویکرد سنتی اداره امور بسیار کمتر از حرکت به سمت پارادایم مدیریت دولتی نوین نیست؟ و اگر جواب این سؤال مثبت است چه الزام و ضرورتی سیاستگذاران ما را به فاصله گرفتن از پارادایم سنتی و حرکت به سمت پارادایم نوین رهنمون ساخته است؟ اعتقاد نویسندگان بر آن است که ابتدا لازم است با پیاده سازی مناسب پارادایم سنتی، زمینه مناسب برای پارادایم نوین فراهم می شد آنگاه در صورت ضرورت، این پارادایم پیاده سازی می گردید.
- 5 - باید توجه داشت که هنوز هم نظام اداری بسیاری از کشورهای توسعه یافته دنیا مبتنی بر پارادایم سنتی اداره امور دولتی بوده و از کارآمدی لازم برخوردار است. لذا پیاده سازی پارادایم مدیریت دولتی نوین الزاماً به معنی کارآمدی نظام اداری نخواهد بود.
- 6 - بسیاری از کشورهای پیشرو در بکارگیری پارادایم مدیریت دولتی نوین، بعد از مدتی در اقدامات خود تجدیدنظر نموده و حتی برخی از فعالیت های واگذار شده به بخش خصوصی را مجدداً به دامن دولت برگردانده اند.
- 7 - آنچه که مسلم است این است که پارادایم جدید باید توسط همان مدیران قبلی و دارای همان نگرش و در همان شرایط پیشین پیاده سازی گردد. مسلماً اگر برای ایجاد تحول در این عوامل چاره ای اندیشیده نشود سرنوشتی جز شکست نمی توان برای این پارادایم تصور نمود.



8 - پارادایم نوین معتقد به اصول و ارزش هایی است که پیاده سازی آنها علاوه بر تخصص، نیازمند یک فرهنگ اداری نوین است. لذا، لازم است جهت بازمهندسی فرهنگ اداری موجود تدابیر خاصی اندیشیده شود.

#### فهرست منابع:

1. ابویی اردکان، محمد، "بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات"، نمایه پژوهش، شماره 15، 1386 به آدرس:  
<http://www.irandoc.ac.ir/Data/articles/Reinvent.htm>
2. آزاد ارمکی، تقی، روشنفکری ایران در رویکرد پارادایمی، نشریه ایران، 81/8/1
3. استادزاده، مریم. "تحول اداری". به آدرس: <http://www.mgtsolution.com/olib/484323691.aspx>
4. اکبری، امیر. "نظارت همگانی و حکمرانی خوب". به آدرس:  
<http://www.articles.ir/article1337.aspx>
5. الوانی، سید مهدی و دانایی فرد، حسن، گفتارهایی در فلسفه تئوری های سازمان دولتی، انتشارات صفار، 1380
6. اسماعیلی، رضا، پارادایم گفت و گوی فرهنگ ها، روزنامه همشهری، 81/6/14
7. پور عزت، علی اصغر. مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)، تهران سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، 1387.
8. رشیدی فرد، محمد. مدیریت دولتی نوین و ویژگی های دموکراتیک آن. به آدرس:  
<http://www.mgtsolution.com/olib/550660218.aspx>
9. روزنامه اعتماد ملی، شماره 949، 31 خرداد 1388. به آدرس: <http://www.lahig.ir/pages/?cid=1850>
10. سرزعی، علی، "اقتصاد سیاسی بوروکراسی"، روزنامه دنیای اقتصاد 5 اردیبهشت 1386.
11. صانعی، مهدی. حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی، ماهنامه تدبیر، شماره 178، اسفند 85.

12. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی - معاونت پژوهشی. دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، چاپ نگاران شهر، چاپ اول، زمستان 1386.

13. هیوز، اون. مدیریت دولتی نوین ترجمه دکتر سید مهدی الوانی، دکتر سهراب خلیلی شورینی و دکتر غلامرضا معمارزاده، تهران: انتشارات مروارید، چاپ اول، 1377.

14. وارث، حامد، "نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی"، فصلنامه دانش مدیریت (ویژه نامه مدیریت دولتی)، شماره 55، صص 81-51، 1380

1. .Borre, Ole(2000) Critical issues and political alienation in Denmark. *Scandinavian Political Studies*23:258-309.
2. Bouckaert, Geert, Steven Van de Walle (2003). Quality of public service delivery and trust in government. In *Governing networks*EGPA yearbook, ed. A. Salminen, 299-318.
3. Box, Richard C.(1999)Runing governments like a business: Implications for public administration theory and practice. *American Rewiew of Public Administration* 29:19-43.
4. Citrin,Jack and Christopher muste (1999). Trust in government. In *Measure of Public attitudes*,ed. J.R. Robinson, P.R. Shaver, and L.S.Wrightsmen,465-532.San Diego, CA: Academic Press.
5. Irvin,Renee A, and John Stansbury(2004). Citizen participation in decision-making: Is it worth the effort? *Public Administration Rewiew* 64:55-65.