

به نام خداوند بخشنده مهربان



نظریه‌ها و مبانی مدیریت دولتی

مجموعه مدیریت

تدوین:

دکتر ناصر عسگری



آمادگی آزمون دکتری

ISBN/N: 978-600-458-592-7

سرشناسه: عسگری، ناصر
عنوان و نام پدیدآور: نظریه‌ها و مبانی مدیریت دولتی
مشخصات نشر: تهران - مشاوران صعود ماهان، ۱۴۰۱
۱۸۷ص: جدول، نمودار (آمادگی آزمون دکتری)

وضعیت فهرست نویسی: فیا مختصر

فارسی - چاپ اول

۱- مجموعه سوالات آزمون ورودی دوره‌های دکتری
۲- آزمون‌ها و تمرین‌ها
۳- آزمون دوره‌های تحصیلات تکمیلی
۴- دانشگاه‌ها و مدارس عالی - ایران - آزمون‌ها
ناصر عسگری
ج - عنوان
شماره کتابشناسی ملی: ۵۷۱۶۴۱۶
رده بندی کنگره: JF ۱۲۵۸
رده بندی دیویی: ۳۵۱



انتشارات مشاوران صعود ماهان



نظریه‌ها و مبانی مدیریت دولتی

مدیران مسئول: مجید و هادی سیاری

مؤلف: ناصر عسگری

مدیر برنامه ریزی و تولید محتوا: سمیه بیگی

ناشر: مشاوران صعود ماهان

نوبت و تاریخ چاپ: اول / ۱۴۰۱

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲/۱۹۰/۰۰۰ ریال

شابک: ISBN/N: 978-600-458-592-7

انتشارات مشاوران صعود ماهان:

تهران: خیابان ولیعصر، بالاتر از تقاطع ولی عصر و مطهری، پلاک ۲۰۵۰ تلفن: ۸۸۱۰۰۱۱۳-۱۴

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به موسسه آموزش عالی آزاد ماهان می‌باشد. و هرگونه اقتباس و کپی برداری از این اثر بدون اخذ مجوز پیگرد قانونی دارد.

مقدمه ناشر

بنام خدا

ایمان داریم که هر تغییر و تحول بزرگی در مسیر زندگی بدون تحول معرفت و نگرش میسر نخواهد بود. پس بیایید با اندیشه، توکل، تفکر، تلاش و تحمل در توسعه دنیای فکریمان برای نیل به آرامش و آسایش توأمان اولین گام را برداریم. چون همگی یقین داریم دانایی، توانایی می آورد.

شاد باشید و دلی را شاد کنید

برادران سیاری

مقدمه نویسنده

شاید مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده میزان پیشرفت و توسعه هر جامعه‌ای شیوه مدیریت آن باشد. در میان گرایش‌های مختلف مدیریت رشته مدیریت دولتی از ویژگی‌ها و ماهیتی خاص برخوردار است. از سویی دامنه عملی آن به گونه‌ای است که از مسائلی بسیار پیچیده همچون مذاکرات بین‌المللی و مدیریت ساخت تجهیزات هوافضا برای حفظ امنیت ملی تا اطمینان از جaro کردن درست خیابان‌ها را در برمی‌گیرد. از سوی دیگر از جنبه نظری نیز ماهیت میان‌رشته‌ای این رشته آمیزه‌ای از رشته‌هایی همچون علوم سیاسی، حقوق، مدیریت، جامعه‌شناسی، اقتصاد را در بر می‌گیرد. افزون بر این دامنه تاثیر آن می‌تواند گستره‌ای به اندازه کیفیت زندگی و سرنوشت مردمان حال و آینده یک کشور و چه بسا دیگر مردم جهان داشته باشد.

ماموریت این رشته آن گونه که بنیان‌گذار آن می‌گوید اجرای درست خط‌مشی‌هایی است که سیاست‌گذاران منتخب مردم برای تامین منافع عمومی وضع کرده‌اند. ماموریتی که به گفته او از وضع خط‌مشی‌ها نیز دشوارتر است. این ضرورت موجب شده این رشته از زمان بنیان‌گذاری به عنوان یک رشته علمی شاهد فراز و نشیب‌های بسیاری در قالب رویکردهای گوناگون باشد. رویکردهایی که هر یک مبانی نظری، ارزش‌ها، گرایش‌ها و اولویت‌های خاص خود را دارند و با نگاه‌های متفاوت و خاصی که به عامه مردم دارند رویکردهایی متفاوت برای ارائه خدمات عمومی و تامین منافع عمومی در پیش می‌گیرند.

مدیریت دولتی به عنوان «اجرای خط‌مشی‌های عمومی با هدف تامین منافع عمومی» باید از ظرفیت‌ها و منابع موجود به گونه‌ای اثربخش و کارا بهره‌برداری کند و زمینه‌ای فراهم سازد که با ایجاد ترکیبی موزون از ارکان مختلف جامعه امکان تامین منافع و مصالح عمومی و ارتقای سطح کیفیت و رفاه مردم جامعه را فراهم سازد. آشنایی با اصول و نظریه‌های این رشته تا حدود زیادی به کارگزاران عمومی در دستیابی به این مهم کمک می‌کند. از این رو بخش قابل توجهی از واحدهای آموزشی رشته مدیریت دولتی در دانشگاه به تشریح مبانی نظری این رشته می‌پردازند.

از این رو در آزمون ورودی دکتری مدیریت دولتی نیز درس «نظریه‌ها و مبانی مدیریت دولتی» به عنوان یکی از منابع اصلی دروس تخصصی معرفی شده و این درس نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت در این آزمون دارد. با وجود این، گستردگی منابع این سرفصل از یک‌سو و محدودیت زمانی اغلب داوطلبان از سوی دیگر، نیاز به منبعی جامع برای پاسخ به سوالات این درس را ضروری ساخته است.

تدوین کتاب حاضر تلاشی برای برآورده ساختن موثر این نیاز و نتیجه چندین سال تجربه نویسنده در تدریس این درس در دانشگاه و دوره‌های آمادگی دکتری بوده است. این کتاب در دو بخش اصلی تدوین شده است: بخش اول با عنوان مبانی نظری اداره امور عمومی شامل چهار مبحث است و به

تشریح مفاهیم و تعاریف بنیادین این رشته، معرفی دیدگاه‌های گوناگون دربارهٔ عامه، تشریح نظریه‌های مبنایی اداره امور عمومی، و پنج موضوع بحث‌انگیز اصلی در این رشته می‌پردازد. بخش دوم با عنوان سیر تکامل اداره امور عمومی نیز سیر شکل‌گیری این رشته و تکامل آن در قالب رویکردهای اداره امور عمومی سنتی، اداره امور عمومی نوین، مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی نوین و حکمرانی خوب را معرفی می‌کند؛

آنچه این کتاب را نسبت به کتاب‌های بسیاری که در این زمینه وجود دارد، متمایز می‌سازد شیوه نگارش آن است؛ این کتاب تلاش دارد اصول و نظریه و مبانی مدیریت دولتی را در قالب الگوهای یادگیری مؤثر و مدل چارچوب ذهنی ارائه کند تا امکان یادگیری سریع‌تر و مؤثرتر مطالب را فراهم سازد. بدین منظور مفاهیم مرتبط را به شکل طبقه‌بندی‌های مفهومی، نمایش نموداری، جداول راهنما، خلاصه‌ها، نکات و تعاریف ساده و جامع ارائه می‌کند؛ به طوری که خواننده می‌تواند همه مفاهیم اصلی و جزئیات مرتبط با آن‌ها را در قالب دسته‌بندی‌های اصولی و مرتبط مطالعه کند. در پایان هر فصل نیز پرسش‌های چهارگزینه‌ای متناسب با محتوای هر فصل ارائه شده است. در پایان کتاب نیز مجموعه آزمون‌های دکتری سال‌های گذشته این درس ارائه شده است. این آزمون‌ها برای مرور مطالب و کسب آمادگی لازم برای آزمون مفید خواهد بود.

با امید به اینکه کتاب حاضر بتواند در اعتلای سطح دانش دانشجویان و مدیران و نیز قبولی داوطلبین کنکور دکتری مدیریت دولتی مفید باشد، موجب امتنان خواهد بود که با ارائه نظرات پیشنهادی و اصلاحی خود به اعتلای این اثر یاری فرمایید.

دکتر ناصر عسگری

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
فصل اول: مفهوم‌شناسی اداره امور عمومی	۷
آزمون ۱	۱۸
فصل دوم: نظریه عامه در اداره امور عمومی	۲۳
آزمون ۲	۲۹
فصل سوم: نظریه‌های مبنایی اداره امور عمومی	۳۴
آزمون ۳-۱	۵۱
آزمون ۳-۲	۵۶
آزمون ۳-۳	۵۸
فصل چهارم: موضوعات پنجگانه بحث‌انگیز در اداره امور عمومی	۶۱
فصل پنجم: اداره امور عمومی سنتی	۷۹
آزمون ۵	۹۱
فصل ششم: اداره امور عمومی نوین	۹۹
آزمون ۶	۱۰۹
فصل هفتم: مدیریت دولتی نوین	۱۱۵
آزمون ۷	۱۳۸
فصل هشتم: خدمات عمومی نوین	۱۴۴
آزمون ۸	۱۵۷
فصل نهم: حکمرانی خوب	۱۶۰
آزمون ۹	۱۶۶
آزمون‌های سال‌های گذشته	۱۶۹
آزمون ۱۰) آزمون دکترای سال ۱۳۹۶	۱۶۹
آزمون ۱۱) آزمون دکترای سال ۱۳۹۷	۱۷۲
آزمون ۱۲) آزمون دکترای سال ۱۳۹۸	۱۷۵
پاسخنامه	۱۷۸
فهرست منابع	۱۸۷

فصل اول

مفهوم شناسی اداره امور عمومی

■ ماهیت اداره امور عمومی

تعریف کردن مدیریت دولتی مثل هر تلاش انسانی دشوار است با وجود این ما مفهومی کلی از آن در ذهن داریم.

ممکن است در مورد اینکه مدیریت دولتی چگونه باید تعریف شود اختلاف نظرهایی جدی داشته باشیم، زیرا اداره امور عمومی دامنه وسیعی از فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد؛

مشاغل مدیریت دولتی دامنه‌ای از اکتشافات فضائی تا جاروکردن خیابان‌ها را در بر می‌گیرد. برخی از مدیران دولتی افراد حرفه‌ای بسیار تحصیل کرده‌ای هستند که ممکن است در رشته خود پیشرو باشند. برخی دیگر در حوزه تخصصی خودشان چنان مهارت‌های اندکی نیاز دارند که نمی‌توان آنها را از عامه مردم متمایز ساخت، برخی از مدیران دولتی خط‌مشی‌هایی وضع می‌کند که تأثیراتی در گستره ملی دارند و ممکن است به میلیون‌ها نفر سود برسانند. بعضی دیگر هیچ مسئولیتی در سیاست‌گذاری ندارند و به سادگی وظایف دولتی روتین خود را انجام می‌دهند.

■ مفاهیم پایه

برای درک مفهوم اداره امور عمومی خوب است در آغاز برخی مفاهیم پایه و مرتبط این رشته را مرور کنیم:

۱- حکومت (Government)

حکومت به نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمینی معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن مربوط است.

حکومت شامل همه ساختارها، نهادها و سازمان‌های دولتی است که به طور رسمی مسئول تنظیم خدمات عمومی و ارائه خدمات در جامعه‌اند.

به بیان دیگر حکومت شامل همه سازمان‌ها و نهادهای بخش عمومی، قوای تفکیک شده سه‌گانه و سازمان‌های مطبوع آنها است.

حکومت‌های مستقل جوامع پیشرفته از سه مجموعه متمایز از مسندهای قدرت تشکیل شده‌اند.

ارکان حکومت و نقش‌های آنها

نقش قضایی: تفسیر و نظارت بر اجرایی قانون	نقش اجرایی: اجرای قانون	نقش قانون‌گذاری: تدوین و وضع قانون
---	----------------------------	---------------------------------------

۲. حکمرانی (governance)

اعمال قدرت در مجموعه‌ای از زمینه‌های نهادی شامل هدایت و کنترل و تنظیم فعالیت‌ها در جهت منافع مردم (شهروندان و رای‌دهندگان).

حکمرانی: اعمال و اجرای اقتدار عمومی است. به بیانی دیگر، نوعی حکومت مشروع همراه با مشارکت همه افراد همه نهادهای جامعه است.

حکمرانی شامل سه محور اصلی است:

• امکان تاثیرگذاری افراد تحت حاکمیت بر حکمرانان	۱. پاسخگویی (حساب‌پس‌دهی)
• حق دولت برای اعمال قدرت بر شهروندان و دامنه این اعمال قدرت	۲. مشروعیت
• وجود سازوکارهایی برای تامین دسترسی عامه بر فرایند تصمیم‌گیری	۳. شفافیت

۳. دولت (state)

به معنای حاکمیت سرزمینی یک جامعه است، ممکن است حکومت‌ها در یک جامعه عوض شوند، اما دولت‌ها همواره وجود دارند.

به‌طور کلی وجود دولت به منظور انجام سه وظیفه اساسی است:

۱. تدوین قوانین سیاسی و حقوقی و خط‌مشی‌های عمومی
۲. کمک به چگونگی توزیع منابع در درون جامعه به منظور محافظت از منافع اقتصادی، در روابط میان بخش‌های مختلف
۳. نظارت بر فعالیت‌های مختلف جامعه به منظور اطمینان از اصول دموکراسی و عدالت اجتماعی

تفاوت «اداره امور» و «مدیریت»

برای درک بهتر مفهوم اداره امور عمومی نخست لازم است تفاوت دو اصطلاح مدیریت و اداره بررسی شود.

❖ **مدیریت (management):** مدیریت در بخش‌های خصوصی کاربرد دارد، عرصه آن آزاد و

باز است و ماهیتی داوطلبانه و مشارکتی دارد.

❖ **اداره (administration):** در بخش دولتی انجام می‌شود، عرصه آن سیاسی است و

ماهیتی محدود کننده و الزام‌آور دارد.

برخی از مهم‌ترین تفاوت‌های اداره امور و مدیریت عبارتند از:

۱. اداره امور وظیفه‌ای محدودتر و کم دامنه‌تر از مدیریت است.
۲. اداره امور به معنای اداره کردن، با مفهوم اداره امور و عملیات یا هدایت و نظارت بر اجرا آمده است. در حالی که مدیریت عبارت است از هدایت کردن، کنترل کردن مجموعه‌ای از امور به منظور تحقق نتایج مورد نظر.
۳. اداره امور، در اصل شامل پیروی از دستورات و ارائه خدمات است. در حالی که مدیریت شامل تحقق نتایج و مسئولیت شخص مدیر در برابر نتایج و اهداف به‌دست آمده است.
۴. در اداره امور، همه جریان امور و وظایف از پیش تعریف شده و مشخص است و در حالی که در مدیریت اهداف معین و فرایندها و فعالیت‌ها به مدیر وابسته است.
۵. در اداره امور سازمان نسبت به محیط بی‌تفاوت بود ولی در مدیریت، سازمان از محیط تاثیر پذیرفته و از فرصت‌ها استفاده می‌کند.
۶. در اداره امور عملکرد به ندرت ارزیابی می‌شود ولی در مدیریت به دلیل نزدیکی به سمت بخش خصوصی، عملکرد قابل سنجش و ارزیابی است.

تفاوت‌های اداره و مدیریت

جدول ۱) تفاوت‌های اداره امور و مدیریت

اداره	مدیریت
کاربرد در بخش دولتی	کاربرد در بخش خصوصی
دامنه محدودتر	دامنه گسترده‌تر
رئیس	مدیر
پیروی از دستورات و ارائه خدمات	تحقق نتایج و مسئولیت شخص مدیر در برابر نتایج و اهداف
پیروی از دستورالعمل‌ها	تحقق نتایج و قبول مسئولیت آنها

برخی تفاوت‌های اساسی مدیریت در بخش دولتی و بخش خصوصی عبارتند از:

- ۱. نوع فعالیت:** بخش خصوصی تنها به فعالیت‌های سودآور می‌پردازد و بخش دولتی به فعالیت‌هایی که منافع عامه را تامین می‌کند هرچند برایش سودآور هم نباشند.
- ۲. انگیزه فعالیت:** انگیزه فعالیت مدیریت در بخش خصوصی سود ذینفعان آن یعنی صاحبان سهام است. اما انگیزه بخش دولتی تحقق منافع و اهداف مردم، توجه به مسائل ارزشی و خدمت به مردم است.
- ۳. میزان توجه به عامه مردم:** میزان توجه به عامه مردم در بخش دولتی زیاد است. هرگونه انحراف یا عدم رعایت اصول اخلاقی یا سوءرفتار کارکنان مورد توجه مردم قرار می‌گیرد و بازتاب زیادی دارد. اما مدیریت بیشتر نتیجه‌گرا و فایده‌گرا است.
- ۴. تفاوت در حجم و وسعت عملیات:** اندازه مسئولیت در بخش دولتی از بخش خصوصی بیشتر است. عملیات دولتی در جامعه تاثیر بیشتری هم دارد.
- ۵. عامل سیاست:** در بخش دولتی عامل سیاسی بودن جز جدایی‌ناپذیر انجام امور است. بخش دولتی با سیاست عجین شده است. اساس سیاست را قدرت تشکیل می‌دهد. مدیران سازمان‌های دولتی نسبت به خصوصی دارای قدرت بیشتری هستند. مدیران دولتی سیاستمدار هستند، به شبکه‌های قدرت وصل شده و می‌توانند از آن برای تحقق منافع سازمان بهره بگیرند.
- ۶. هدف:** اهداف بخش خصوصی عبارتند از سود و تامین کالا و خدمات؛ هدف در بخش دولتی: پاسخگویی در برابر تامین منافع عمومی.
- ۷. ارزیابی:** در بخش خصوصی اهداف کمی بوده و با بررسی سود می‌توان فعالیت آنها را ارزیابی کرد. ولی اهداف و مقاصد بخش دولتی بیشتر کیفی هستند و این ارزیابی آنها را دشوار می‌سازد (مانند توسعه اعتماد عمومی و عدالت اجتماعی).
- ۸. تفاوت در پاسخگویی:** بخش خصوصی بیشتر در برابر مشتریان و صاحبان سرمایه پاسخگو است؛ ولی بخش دولتی در برابر دامنه‌ای گسترده از عوامل و مراجع داخلی و بین‌المللی پاسخگو است.
- ۹. تفاوت در ارزش‌ها:** ارزش‌های مورد تاکید مدیریت در بخش خصوصی عبارتند از: کارایی محوری، مشتری‌مداری، و جهت‌گیری اقتصادی؛ اما ارزش‌های مورد تاکید بخش دولتی عبارتند از: پاسخگویی عمومی، مشارکت، نمایندگی، عدالت، برابری و جهت‌گیری سیاسی.

ماهیت اداره امور عمومی

تعریف اداره امور عمومی

فرآیند اجرای خط‌مشی‌های عمومی برای ارائه خدمات عمومی به منظور حل مسائل عمومی و تحقق منافع عمومی



برخی تعاریف اداره امور عمومی

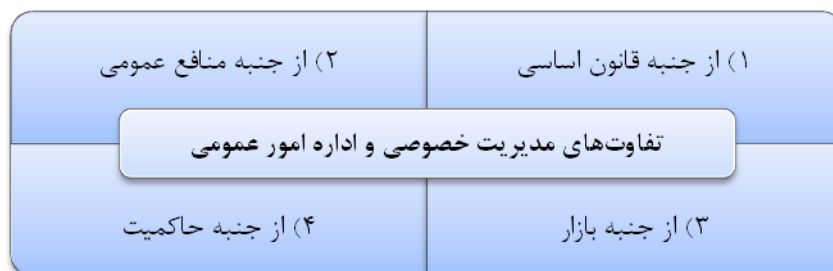
برخی از مهم‌ترین تعاریف اداره امور عمومی عبارتند از:

۱. اداره امور عمومی بخش اجرائی حکومت و ابزاری است که به وسیله آن اهداف و مقاصد عمومی تحقق می‌یابند.
۲. اداره امور عمومی به عنوان یک رشته با ابزاری سروکار دارد که به وسیله آن اهداف و مقاصد دولت تحقق می‌یابند.
۳. اداره امور عمومی می‌تواند با شاخه اجرائی دولت شناخته شود.
۴. بخش اجرایی دولت با پیاده‌سازی قانون‌هایی سروکار دارد که به وسیله مراجع قانون‌گذاری یا مراجع صاحب‌اختیار دیگر تدوین شده‌اند و به وسیله دادگاه‌ها از راه فرآیندهای سازمانی و مدیریتی تعبیر و تفسیر شده‌اند.
۵. تلاش گروهی همکارانه‌ای در بخش عمومی است و هر سه قوای مجریه، مقننه و قضائیه و همین‌طور رابطه بین آنها را شامل می‌شود. در سیاست‌گذاری عمومی نقش مهمی دارد و بخشی از فرایندهای سیاسی است. از جنبه‌های مهمی با مدیریت خصوصی متفاوت است. ارتباط نزدیکی با افراد و گروه‌های خصوصی متعدد دارد.

تعاریف اداره امور عمومی

تفاوت‌های اداره امور عمومی با مدیریت در بخش خصوصی

اداره امور عمومی با مدیریت خصوصی از جنبه‌هایی مهم متفاوت است. اگرچه جنبه‌های متعددی از مدیریت عمومی وجود دارد که کلی‌اند و در بخش عمومی و خصوصی مشابه‌اند، منصفانه اگر نگاه کنیم اداره امور عمومی تا حدود زیادی یک امر متمایز است. دلایلی که اداره امور عمومی از بخش خصوصی متفاوت است عبارتند از:



۱) از جنبه قانون اساسی

قانون اساسی شرایط اداره امور عمومی را تعریف می‌کند و محدودیت‌هایی برای آن ایجاد می‌کند؛ همچنین قانون اساسی اختیارات قانونی را در مدیریت دولتی تفکیک می‌کند. این تجزیه قدرت، مدیریت دولتی را در سه حوزه قرار می‌دهد. تفکیک قدرت نه تنها برای هر یک از قوا محدودی از اختیارات را در مورد مدیریت دولتی تعیین می‌کند، بلکه می‌تواند از ناهماهنگی بین آنها جلوگیری کند.

براساس قوانین اساسی تعهد دولت به افزایش منافع عمومی، مدیریت دولتی را از مدیریت در بخش خصوصی متمایز می‌کند. از نگاه اخلاقی اداره امور عمومی باید هدف والاتری را درپیش گیرد.

۲) از جنبه منافع عمومی

اگرچه به‌دشواری می‌توانیم به‌طور دقیق بگوییم که منافع عمومی چیست، درباره تعهد مدیران دولتی به توجه به آن در اقداماتشان هیچ تردیدی وجود ندارد.

هنگامی که مدیران دولتی در انجام چنین کاری شکست بخورند، ممکن است به شدت مورد انتقاد قرار گیرند که منافع گروهی از افراد یا سازمان خاصی را نسبت به منافع عموم مردم در اولویت قرار داده‌اند. در حقیقت از نگاه افراد، یک موضوع اصلی که در مدیریت دولتی اهمیت دارد اطمینان حاصل کردن از این است که مدیران دولتی نماینده شهروندان باشند. در غیر این صورت هیچ تضمینی وجود ندارد که

دموکراسی برقرار باشد. در این حالت اقداماتی که بخش دولتی انجام می‌دهد با ایدئولوژی یا فلسفه متداول سرمایه‌داری ناسازگار است.

شرکت‌های خصوصی با پیگیری مشتاقانه منافع اقتصادی خودشان بهترین خدمت را می‌توانند به منافع عمومی بکنند. وظیفه اینها این است که بسیار کارا باشند. در بازار، نه تنها کسب حداقل سود مهم است، سود یک مصلحت اجتماعی نیز به‌شمار می‌رود. البته شرکت‌های خصوصی نباید به ایمنی و سلامت کارکنانشان یا سلامت جامعه و محیط آسیب برسانند. به هر حال این وظیفه دولت است که از راه قوانین مناسب اطمینان حاصل کند که بخش خصوصی به جامعه آسیب نمی‌رساند.

۳) از جنبه بازار

یک تفاوت اصلی بین مدیریت دولتی و خصوصی به بازار مربوط می‌شود. مؤسسات دولتی با بازارهای رقابتی آزاد که در آن محصولات و خدماتشان به فروش می‌رسد، مواجه نیستند. تا حدود زیادی قیمت‌هایی که به فعالیت‌های دولتی تعلق می‌گیرد، بر اساس رویه‌های بودجه‌ای تعیین می‌شوند نه اینکه در بازار از راه تعاملات بین خریداران و فروشندگان تعیین شوند. درآمدها تا حدود زیادی از راه مالیات به دست می‌آیند، اگر چه در برخی موارد مبالغی که کاربران پرداخت می‌کنند، منبعی قابل توجه از بودجه عملیات است. اگرچه چنین مبالغی قابل توجه‌اند، به هر حال مؤسسات دولتی ممکن است موظف باشند این خدمات را با قیمتی ثابت به هر کسی ارائه بدهند و هیچ فرقی نمی‌کند که هزینه آن خدمت چقدر گران باشد. اما شرکت‌های خصوصی با بازارها به شیوه مستقیم‌تری مواجه می‌شوند. در شرایط بازار آزاد اگر آنها در تولید محصولات یا خدمات در قیمت‌های رقابتی شکست بخورند، مشتریان به خدمات دیگری (رقبا) روی می‌آورند و درآمدهای آن شرکت کاهش پیدا می‌کند و در نهایت شرکت‌های خصوصی غیررقابتی از گردونه تجارت خارج می‌شوند.

۴) از جنبه حاکمیت

در بیشتر جوامع سیاسی منبعی از قدرت و اختیار سیاسی وجود دارد. در کشورهای دموکراتیک حاکمیت در دست مردم است. مردم این حاکمیت را از راه دولت نماینده خود اعمال می‌کنند. در نتیجه اداره امور عمومی و مستخدمان آن بخش مهمی به شمار می‌روند که مردم باید به آنها به عنوان نمایندگان خود اعتماد داشته باشند.

این که مدیران دولتی نماینده مردمی هستند که تحت حاکمیت قرار دارند آنها را در جایگاهی قرار می-دهد که تا حدود قابل توجهی با مدیریت در بخش خصوصی متفاوت است. این مدیران دولتی در تدوین و اجرای خطمشی‌هایی درگیرند که منابع، ارزش‌ها و موقعیت‌ها را به شیوه‌ای تخصیص می‌دهند که با جامعه مرتبط است. اقدامات آنها خواسته‌های حاکمان را نمایان می‌کند و به آن معناست که اقدامات مدیران دولتی الزامی قانونی دارد. و قدرتی اجباری از طرف دولت در پشت این اقدامات قرار دارد. شرکت‌های خصوصی نیز خطمشی‌هایی تدوین می‌کنند و درگیر فعالیت‌هایی هستند که به طور کلی بر افراد جامعه تأثیر می‌گذارند، اما اقدامات آنها همانند بخش دولتی نیست و آنها نمی‌توانند از راه قدرت فیزیکی الزام قانونی اجباری ایجاد کنند. بخش خصوصی برای اینکه قراردادهای خود را اجرا کنند، به دادگاه‌های بخش عمومی و قدرت نظامی متوسل می‌شوند.

رویکردهای اداره امور عمومی

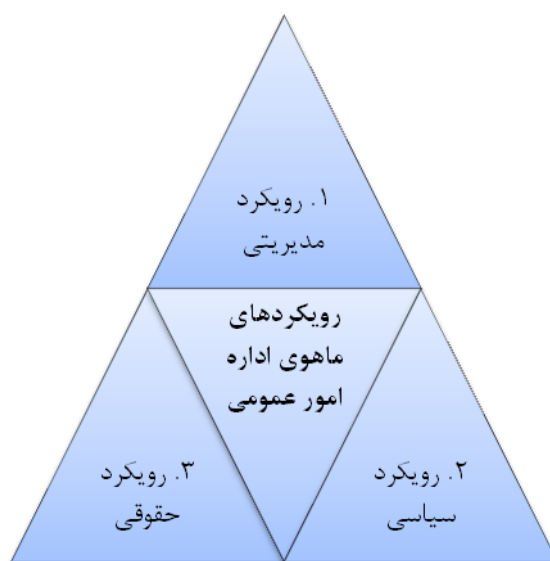
در تشریح چیرستی حاکمیت گفته شده که فعالیت‌های اداره عمومی ماهیتی حالت الزام‌آور دارند؛ یعنی با اجبار قانونی همراهند و می‌توانند برای تضمین کردن آن موضوع به قدرتی اجباری اتکا داشته باشند. این ویژگی برای تعریف اداره امور عمومی حیاتی است. ماموریت مدیریت دولتی فراهم کردن خدماتی برای مردم است این خدمت‌رسانی با تنظیم و ضابطه‌مند کردن عموم مردم سروکار دارد. و با الزام و اقتدار اجباری و قانونی همراه است.

در واقع می‌توانیم بگوییم خدمت‌رسانی به یک فرد، محدودیت برای یک فردی دیگر را به همراه دارد. بدین ترتیب در مقررات و خدماتی که برنامه‌های دولت ارائه می‌کنند، تناقض‌هایی دیده می‌شود. برنامه-های رفاهی بدون شک خدمتی را فراهم می‌کنند، اما به‌طور همزمان محدودیت‌هایی نیز بر رفتارهای دریافت‌کنندگانشان اعمال می‌کنند.

بدیهی است که اداره عمومی شامل دغدغه‌های پیچیده‌ای است. بنابراین عجیب نیست که اداره امور عمومی به‌عنوان یک رشته یا نظریه یکپارچه انسجام نداشته باشد.

بر این اساس اداره امور عمومی سه رویکرد متفاوت و متمایز را دربر می‌گیرد و دیدگاه‌های مختلفی در مورد کارکردهای آن وجود دارد. بعضی از آن رویکردها به مدیریت دولتی به عنوان یک کار مدیریتی نگاه می‌کنند، مثل اقداماتی که در بخش خصوصی انجام می‌شود؛ بعضی‌های دیگر روی عمومی بودن اداره امور عمومی تأکید دارند، این‌ها روی جنبه‌های سیاسی آن تأکید دارند؛ عده دیگری نیز به اهمیت

حاکمیت، قانون اساسی، و قوانین و مقررات در اداره امور عمومی توجه دارند، این‌ها به اداره امور عمومی به عنوان موضوعی حقوقی نگاه می‌کنند. هر یک از این رویکردها بر ارزش‌ها و اصول ساختاری و فرایندی متفاوتی برای عملیات اداره امور عمومی تأکید دارند. هرکدام آنها به شیوه‌های متفاوتی به شهروندان نگاه می‌کنند و هر یک از آنها اصول و ارزش‌های متفاوتی را نیز در پیش می‌گیرند.



شکل ۱. رویکردهای سه‌گانه به اداره امور عمومی

۱. رویکرد مدیریتی به اداره امور عمومی

آنهایی که اداره امور عمومی را از نگاه مدیریتی تعریف می‌کنند رویکردی شبه‌بازاری در پیش می‌گیرند و تمایل دارند تفاوت‌های بین مدیریت دولتی و خصوصی را حداقل کنند. از دیدگاه آن‌ها اداره امور عمومی در اصل شبیه کسب و کار است و باید با اصول و ارزش‌های مدیریتی یکسان و واحدی اداره شوند.

این اصلاح‌کنندگان خدمات عمومی قرن نوزدهم بودند که اولین بار این رویکرد را به عنوان ابزاری برای سازماندهی خدمات عمومی ترویج دادند. شکایت اصلی این اصلاح‌کنندگان این بوده که انتصاب‌های کلان سیاسی در خدمات عمومی در همه سطوح دولت به افزایش فساد و ظهور طبقه‌ای از

سیاستمداران با عنوان افراد پیرو سیستم تاراج منجر می‌شود. همچنین از دیدگاه آنها کسانی که این-طور روی کار می‌آیند از صلاحیت لازم برای انجام وظایف خود برخوردار نیستند. تلاش برای حداکثرسازی دستیابی به این اهداف رویکرد مدیریتی در اداره امور عمومی موجب ترویج ساختار بوروکراتیک شده است. امروز ساختارهای بوروکراتیک بسیار زیاد مورد استفاده قرار می‌گیرند ولی گاهی با ناکارآمدی همراهند.

رویکرد مدیریتی به اداره امور عمومی دیدگاهی غیرشخصی به افراد را درپیش می‌گیرد، خواه این افراد، کارکنان سازمان باشند یا ارباب رجوع یا قربانیان آنها. شاید لازم نباشد که سراغ کس دیگری جز ماکس وبر برویم که خودش پیشروترین منتقد بوراکسی است و به شخصیت‌زدائی به‌عنوان ویژگی خاص بروکراسی توجه دارد. وی به بوروکرات‌ها به‌عنوان چرخ‌دنده‌های ماشین سازمانی نگاه می‌کند که تقریباً هیچ کنترلی بر آن ندارند. وبر به این ویژگی به‌عنوان یک مزیت بروکراسی نگاه می‌کند؛ زیرا احساسات غیرمنطقی در عملکرد شغلی بروکرات‌ها دخالت نخواهند کرد.

۲. رویکرد سیاسی به اداره امور عمومی

اداره امور عمومی در نهایت موضوعی مربوط به علوم سیاسی است و مسئله اساسی در دموکراسی، پاسخگویی در مقابل کنترل‌های عمومی است. مسئولیت و پاسخگویی مؤسسات عمومی به مقامات انتخاب شده (مثل رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس) در اعمال قدرت اقتداری از طرف مؤسسات عمومی اهمیت حیاتی دارد.

هنگامی که اداره امور عمومی را یک امر سیاسی می‌دانیم بر مجموعه متفاوتی از ارزش‌ها تأکید می‌شود. همان‌طور که یک قاضی دادگاه عالی این‌طور می‌گوید که هدف فلسفه دکتترین تفکیک قوا که در سال ۱۷۸۷ پذیرفته شد این نبود که کارائی را بیشتر کند، بلکه هدفش این بود که از اعمال قدرت استبدادی جلوگیری کند. هدف آن این نبود که از تعارض اجتناب شود، بلکه هدف از توزیع قدرت حکومتی بین این سه قوا، محافظت از مردم در مقابل استبداد بوده است.

رویکرد سیاسی به اداره امور عمومی بر ارزش‌های نمایندگی سیاسی و پاسخگویی از راه مقام‌های منتخب به شهروندان تأکید دارد. این‌ها برای حفظ دموکراسی قانونی حیاتی به شمار می‌روند.

علوم سیاسی که نظریه‌های هنجاری و فلسفی ارائه می‌کند، مادر رشته مدیریت دولتی به شمار می‌رود. اما باید توجه داشت که مدیریت دولتی موضوعی وسیع‌تر از علم سیاست است. از نگاه نظری مدیریت دولتی همواره از تئوری‌ها و اصول دیگر رشته‌های علوم اجتماعی مانند اقتصاد و روانشناسی اجتماعی و

جامعه‌شناسی بهره گرفته است؛ از نگاه اجرایی نیز افرادی با تخصص‌های بسیار گوناگون در سازمان‌های دولتی به کار مشغولند.

هر چند مدیریت دولتی رشته‌ای دانشگاهی متمایزی است، اما به خودی خود رشته مستقلی در علوم اجتماعی به شمار نمی‌رود؛ بلکه رشته‌ای میان رشته‌ای است و می‌توان آن را پلی میان رشته‌های گوناگون علوم اجتماعی دانست که از مفاهیم و اصول مناسب هر یک از این رشته‌ها برای حل مسائل دولتی و اداره امور عمومی استفاده می‌کند.

۳. رویکرد حقوقی به اداره امور عمومی

رویکرد حقوقی در اداره امور عمومی به تامین عدالت در تامین منافع عمومی تاکید دارد. از آنجا که اداره امور عمومی منابع عمومی و اقتداری عمومی را در اختیار دارد که می‌تواند بر چگونگی توزیع منابع، امکانات و فرصت‌ها در جامعه تاثیر بگذارد (تعیین کند) رویکرد حقوقی با کارکرد قضایی که دارد می‌کوشد از پایمال شدن حق مردم در تعامل با یکدیگر و با سازمان‌های عمومی جلوگیری کند.

جدول ۱) نگرش مدیریتی سیاسی و حقوقی به مدیریت دولتی

دیدگاه‌ها	مدیریت	سیاست	حقوق
مؤلفه‌ها			
نقش مدیران دولتی	مدیر	سیاست‌گذاری	حقوقدان
ارزش‌ها	صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی	نمایندگی، مسؤولیت و پاسخگویی	حفظ حقوق اساسی افراد و تساوی آنها در برابر قانون، عدالت و برابری
ساختار سازمانی	ساختار رقابتی و شرکت‌گونه	تکثرگرایی سازمانی	ساختار محکمه قضایی
نگرش به افراد	بازیگر عقلایی	عضوی از یک گروه ذینفع	افراد منحصر به فرد اما برابر
رویکرد شناختی	رویکرد علمی عقلایی، مشاهده، اندازه‌گیری آزمایش	سنجش افکار عمومی، مناظره و توافق	استماع قضایی، موردپژوهی استقرایی، تحلیل حقوقی قیاسی و استدلال هنجاری
کارکرد حکومتی	اجرایی	تفنینی	قضایی



پرسش‌های چهارگزینه‌ای تألیفی فصل اول

۱. نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمینی معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن بیانگر کدام مفهوم زیر است؟
 (۱) دولت (۲) سیاست (۳) حکومت (۴) حکمرانی
۲. مجموعه ساختارها، نهادها و سازمان‌های دولتی که به طور رسمی مسئول تنظیم خدمات عمومی و ارائه خدمات بر جامعه‌اند را چه می‌نامند؟
 (۱) دولت (۲) حاکمیت (۳) حکومت (۴) حکمرانی
۳. مجموعه سازمان‌ها و نهادهای بخش عمومی، قوای تفکیک شده سه‌گانه و سازمان‌های مطبوع آنها بیانگر کدام مفهوم زیر است؟
 (۱) دولت (۲) حکومت (۳) حاکمیت (۴) حکمرانی
۴. اعمال قدرت در مجموعه‌ای از زمینه‌های نهادی شامل هدایت و کنترل و تنظیم فعالیت‌ها در جهت منافع مردم بیانگر کدام مفهوم زیر است؟
 (۱) دولت (۲) حکومت (۳) حاکمیت (۴) حکمرانی
۵. امکان تاثیرگذاری افراد تحت حاکمیت بر حکمرانان بر اساس کدام اصل حکمرانی انجام شدنی است؟
 (۱) نمایندگی (۲) حساب‌پس دهی
 (۳) مشروعیت (۴) شفافیت
۶. حق دولت برای اعمال قدرت بر شهروندان و دامنه این قدرت بر اساس کدام اصل حکمرانی توجیه‌پذیر است؟
 (۱) پاسخگویی (۲) حساب‌پس دهی
 (۳) مشروعیت (۴) شفافیت
۷. کدام اصل حکمرانی سازوکارهایی برای تامین دسترسی عامه بر فرایند تصمیم‌گیری عمومی فراهم می‌سازد؟
 (۱) پاسخگویی (۲) حساب‌پس دهی
 (۳) مشروعیت (۴) شفافیت
۸. تفسیر قانون و نظارت بر اجرای آن در کدام عرصه از مسندهای حکومت انجام می‌شود؟
 (۱) تقنینی (۲) قانونگذاری (۳) اجرایی (۴) قضایی

۹. اعمال و اجرای اقتدار عمومی به کدام مفهوم بنیادین زیر اشاره دارد؟

- (۱) دولت (۲) حکومت (۳) حاکمیت (۴) حکمرانی

۱۰. حاکمیت سرزمینی یک جامعه به کدام مفهوم بنیادین زیر اشاره دارد؟

- (۱) دولت (۲) حکومت (۳) حاکمیت (۴) حکمرانی

۱۱. کدام گزینه توصیف درستی از حوزه معنایی واژه اداره (administration) ارائه می‌کند؟

- (۱) در بخش خصوصی انجام می‌شود، عرصه‌ای سیاسی و ماهیتی محدود کننده و الزام‌آور دارد.
(۲) در بخش دولتی انجام می‌شود، عرصه‌ای سیاسی و ماهیتی داوطلبانه و مشارکتی دارد.
(۳) در بخش دولتی انجام می‌شود، عرصه‌ای سیاسی و ماهیتی محدود کننده و الزام‌آور دارد.
(۴) در بخش دولتی انجام می‌شود، عرصه‌ای باز و آزاد و ماهیتی داوطلبانه و مشارکتی دارد.

۱۲. کدام گزینه توصیف درستی از حوزه معنایی واژه مدیریت (Management) ارائه می‌کند؟

- (۱) در بخش خصوصی انجام می‌شود، عرصه‌ای سیاسی و ماهیتی محدود کننده و الزام‌آور دارد.
(۲) در بخش خصوصی انجام می‌شود، عرصه‌ای باز و آزاد و ماهیتی داوطلبانه و مشارکتی دارد.
(۳) در بخش خصوصی انجام می‌شود، عرصه‌ای باز و آزاد و ماهیتی محدود کننده و الزام‌آور دارد.
(۴) در بخش دولتی انجام می‌شود، عرصه‌ای باز و آزاد و ماهیتی داوطلبانه و مشارکتی دارد.

۱۳. پیروی از دستورات و تحقق نتایج به ترتیب به کدام عرصه‌های زیر مربوط می‌شوند؟

- (۱) اداره - مدیریت (۲) مدیریت - اداره
(۳) اداره - اداره (۴) مدیریت - مدیریت

۱۴. کسب سود و پاسخگویی اهداف مورد تاکید و غالب در کدام عرصه به شمار می‌روند؟

- (۱) خصوصی - خصوصی (۲) دولتی - دولتی
(۳) دولتی - خصوصی (۴) خصوصی - دولتی

۱۵. بخش اجرائی حکومت و ابزاری که به وسیله آن اهداف و مقاصد دولت تحقق می‌یابند چه نام دارد؟

- (۱) حکومت (۲) حکمرانی (۳) اداره امور عمومی (۴) سیاستگذاری

۱۶. مهم‌ترین وجه تمایز مدیریت در بخش دولتی و خصوصی کدام است؟

- (۱) عقلانیت‌مداری (۲) ارتقای منافع عمومی
(۳) پاسخگویی (۴) بهره‌وری

۱۷. شرکت‌های خصوصی چگونه می‌توانند به منافع عمومی خدمت کنند؟

- (۱) ترجیح دادن منافع عمومی به منافع صاحبان سرمایه
(۲) رشد سیاسی جامعه
(۳) آگاه‌سازی مردم درباره مطالباتشان
(۴) پیگیری منافع خود و کارایی بیشتر

۱۸. کدام ارزش زیر در اداره امور عمومی چندان مورد توجه نیست؟

- (۱) تحقق نتایج (۲) پاسخگویی عمومی
(۳) نمایندگی (۴) عدالت

۱۹. مهم‌ترین ضعف اداره امور عمومی که موجب گرایش به کاربرد مدیریت در بخش دولتی شد کدام است؟

- (۱) مشارکت (۲) پاسخگویی عمومی (۳) کارایی (۴) عدالت

۲۰. اداره امور عمومی با کدام شاخه دولت تناسب بیشتری دارد؟

- (۱) قوه مقننه (۲) قوه مجریه (۳) قوه قضاییه (۴) هر سه قوا

۲۱. مهم‌ترین پیشایندها شکل‌گیری اداره امور عمومی به عنوان یک رشته علمی کدام است؟

- (۱) کارایی و نتیجه‌گرایی (۲) گرایش به سازوکارهای مدیریتی
(۳) تدوین قانون اساسی (۴) تفکیک قوا

۲۲. اداره امور عمومی به عنوان یک رشته علمی از کدام حوزه استقلال یافته است؟

- (۱) جامعه‌شناسی (۲) اقتصاد (۳) مدیریت (۴) علوم سیاسی

۲۳. کدام ارزش زیر اقدامات بخش دولتی را با ایدئولوژی و فلسفه متداول سرمایه‌داری ناسازگار می‌سازد؟

- (۱) کارایی (۲) اثربخشی (۳) پاسخگویی (۴) نتیجه‌گرایی

۲۴. موجودیت و بقای سازمان‌های دولتی و خصوصی به ترتیب از کدام منبع سرچشمه می‌گیرد؟

- (۱) حاکمیت - قانون اساسی (۲) بازار - قانون اساسی
(۳) قانون اساسی - بازار (۴) بازار - حاکمیت

۲۵. حاکمیت عمومی از راه کدام اصل بنیادین اداره امور عمومی اعمال می‌شود؟

- (۱) پاسخگویی (۲) شفافیت (۳) مشروعیت (۴) نمایندگی

۲۶. اداره امور عمومی از ترکیب اصول و اهداف کدام رشته‌ها تشکیل شده است؟

- (۱) اقتصاد، حقوق و جامعه‌شناسی (۲) مدیریت، علوم سیاسی و حقوق
(۳) اقتصاد، علوم سیاسی و حقوق (۴) مدیریت، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی

۲۷. هر یک از اصول کارایی و پاسخگویی در اداره امور عمومی از کدام رشته‌ها سرچشمه می‌گیرند؟

- (۱) مدیریت - حقوق (۲) مدیریت - علوم سیاسی
(۳) علوم سیاسی - حقوق (۴) حقوق - علوم سیاسی

۲۸. ارزش‌های مورد تاکید اداره امور عمومی در اقتباس از رشته‌های مدیریت، علوم سیاسی

و حقوق به ترتیب در کدام گزینه به درستی بیان شده است؟

- (۱) پاسخگویی، شفافیت، مشروعیت (۲) شفافیت، پاسخگویی، عدالت
(۳) مشروعیت، شفافیت، نمایندگی (۴) کارایی، نمایندگی، عدالت

۲۹. نگاه به انسان به عنوان «بازیگر عقلایی» و «عضوی از گروه ذینفع» در کدام رشته‌ها

مورد تاکید است؟

- (۱) مدیریت - حقوق (۲) مدیریت - علوم سیاسی
(۳) علوم سیاسی - حقوق (۴) حقوق - علوم سیاسی

۳۰. ساختار مورد استفاده در اداره امور عمومی بر اساس رشته‌های مدیریت و علوم سیاسی

به ترتیب کدامند؟

- (۱) بوروکراسی و دموکراسی (۲) بوروکراسی و تکثرگرایی سازمانی
(۳) بوروکراسی و بوروکراسی (۴) تکثرگرایی سازمانی و دموکراسی

۳۱. افکارسنجی و استدلال هنجاری از جمله رویکردهای اصلی روش‌شناختی در کدام

رشته‌ها به شمار می‌روند؟

- (۱) مدیریت - علوم سیاسی (۲) علوم سیاسی - حقوق
(۳) حقوق - مدیریت (۴) حقوق - علوم سیاسی

۳۲. کارکردهای اجرایی، تقنینی و قضایی اداره امور عمومی بر اساس کدام رشته‌های زیر

انجام می‌شوند؟

- (۱) علوم سیاسی، مدیریت و حقوق (۲) حقوق، علوم سیاسی و مدیریت
(۳) علوم سیاسی، حقوق و مدیریت (۴) مدیریت، علوم سیاسی و حقوق

۳۳. تشکیل اداره امور عمومی به عنوان یک رشته علمی بر اساس کدام اصل زیر ضرورت

یافته است؟

- (۱) اصل کارایی (۲) اصل عدالت
(۳) اصل جدایی سیاست از اداره (۴) اصل مشروعیت

۳۴. نگرش رشته حقوق نسبت به افراد چگونه است؟

- (۱) انسان عقلایی (۲) انسان منطقی
(۳) عضوی از گروه ذینفع (۴) منحصر به فرد اما برابر

۳۵. نمایندگی و پاسخگویی ارزش‌های برگرفته از کدام یک از رشته‌های زیر در مدیریت دولتی به شمار می‌روند؟

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| (۱) علوم سیاسی، مدیریت | (۲) حقوق - علوم سیاسی |
| (۳) علوم سیاسی، حقوق | (۴) علوم سیاسی - علوم سیاسی |

فصل دوم

نظریه عامه در اداره امور عمومی

■ مفهوم شناسی عامه



عبارت «اداره امور عمومی» از دو واژه «اداره» و «عمومی» یا «عامه» تشکیل شده است. درک مفهوم و کارکرد اداره امور عمومی تا اندازه زیادی به مفهوم عامه و دیدگاه‌های غالب در این زمینه بستگی دارد. این که در رویکردهای مختلف اداره امور عمومی دیدگاه‌های مختلفی در خصوص عموم مردم وجود دارد به چگونگی گرایش آنها به خدمت‌رسانی به مردم و ماهیت وظایفی که در پیش می‌گیرند تاثیرگذار است.

در حوزه مدیریت دولتی هدف از طرح این که «عامه چیست؟» نظریه‌پردازی و مساعدت به عملکرد اثربخش دولت است.

در مورد چیستی عامه دیدگاه‌ها و گوناگونی وجود دارد:

- **سیاستمداران:** عامه را گروه‌های ذینفع می‌دانند که در رقابت‌های جزئی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند.
- **اقتصاددانان:** عامه را مصرف‌کنندگان عقلایی می‌پندارند که به دنبال حداکثرسازی منافع خودشانند.
- **عرضه‌کنندگان خدمات عمومی:** عامه را مشتریان یا سهامداران شرکت سهامی عام دولت می‌دانند.

معیارهای تشخیص عامه

معیارهای معمول برای تشخیص عامه محوری عبارتند از:

۱. میزان تمایز عمومی - خصوصی: عامه محوری در مدیریت دولتی بر اساس اصول بارزی مانند شفافیت، عدالت و نمایندگی و ویژگی‌هایی همچون دامنه تأثیر فعالیت‌های آن و پیچیدگی آن مشخص می‌شود.
۲. ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات: دسترسی همگانی به خدمات عمومی موجب فراوانی تعداد و ترکیب گسترده دریافت‌کنندگان خدمات عمومی می‌شود و این خود تنوع و تعدد عامه را به همراه دارد.
۳. گستره نقش اجتماعی - اقتصادی: عامه طیف گسترده‌ای از اقشار و گروه‌های جامعه را شامل می‌شود.
۴. انعطاف‌پذیری در پاسخگویی عمومی: ارائه‌کنندگان خدمات عمومی در برابر طیف گسترده‌ای از عوامل مختلف باید پاسخگو باشند؛ مانند نظارت مجلس، کنترل قضایی، حکمیت، افکارسنجی، رسانه‌ها و ...
۵. سطح اعتماد عمومی: معیار کلیدی عامه محوری در اعتماد، رهبری و حساس بودن نظام خدمات عمومی در قبال مردم نهفته است.

معیارهای تشخیص عامه

رویکرد پنج بعدی مفهوم عامه در مدیریت دولتی

رویکردهای مختلف اداره امور عمومی دیدگاه‌های مختلفی در خصوص چیستی عامه دارند. این دیدگاه‌ها بر چگونگی گرایش آنها به خدمت‌رسانی به مردم و ماهیت وظایفی که در پیش می‌گیرند تاثیرگذار است.

رویکردهای اصلی موجود در اداره امور عمومی نسبت به عامه عبارتند از:

رویکردهای موجود در اداره امور عمومی نسبت به عامه

- | | | | | |
|---------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------------|
| ۱. دیدگاه پلورالیسم | ۲. انتخاب عمومی | ۳. دیدگاه قانونگذاری | ۴. دیدگاه خصوصی | ۵. دیدگاه شهروندمداری |
|---------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------------|

۱. دیدگاه پلورالیسم (تکثرگرایی): عامه یعنی گروه‌های ذینفع

پلورالیسم عامه را فرایندهای تعامل گروهی می‌پندارد. گروه‌های ذینفع می‌کوشند با پیوند با برخی مدیران اجرایی دستگاه قانونگذاری کشور نفوذ کنند و مثلث آهنینی را تشکیل دهند (قانونگذاران، مجریان و لابی‌کنندگان) و منفعت عمومی را به نفع گروهی خاص مصادره کنند. انتقادی که به این دیدگاه وارد است این است که ترجیحات، نگرش‌ها و نیازهای بسیاری از شهروندان نمی‌توانند به طور کامل از طریق گروه‌های ذینفع ابراز شوند. به بیان دیگر اگر خواسته یا منفعت عامه‌ای به نفع گروهی خاص نباشد نمی‌تواند از طریق فرایندهای گروه ذینفع ابراز شود.

۲. دیدگاه انتخاب عمومی: عامه یعنی مصرف‌کننده

این دیدگاه بر «فردگرایی» تأکید دارد و جامعه را مجموعه‌ای از افراد می‌داند که اعضای آن‌اند. این دیدگاه به «فایده‌گرایی» نیز معروف است و «منفعت عامه» را در پی منفعت شخصی، لذت و شادی می‌داند. از این دیدگاه فرد موجودی حسابگر و عقلایی است و در محیطی که دولت ایجاد کرده برای حداکثرسازی منافع خود می‌کوشد. انتقاد وارد بر این دیدگاه این است که به افراد محروم جامعه توجه ندارد. رفتار منفعت‌جویانه افراد صاحب قدرت موجب خدشه‌دار شدن اعتماد، وفاداری و حمایت عمومی نسبت به دولت می‌شود.

۳. دیدگاه قانونگذاری: عامه یعنی نمایندگان منتخب

در کشورهای دموکراتیک، دولت نماینده عامه‌ای است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم آنها را انتخاب کرده‌اند. از این رو آنچه نمایندگان منتخب مردم وضع می‌کنند در راستای منافع و مصالح عمومی پنداشته می‌شود. منتقدان اصل نمایندگی می‌گویند با این کار مردم آزادی عمل و حق انتخاب خود را از دست می‌دهند و ممکن است موجب خودمختاری و افزایش شکاف بین دولت و مردم شود.

۴. دیدگاه شفصی و فصوصی: عامه یعنی مشتری

منظور از مشتری افراد و گروه‌هایی‌اند که از بوروکرات‌ها خدمات دریافت می‌کنند (دانش‌آموزان برای معلمان، مجرمان برای پلیس، بیماران برای پزشکان و ...). پس همه شهروندان مشتریان دولت‌اند. از بوروکرات‌ها انتظار می‌رود از مشتریان خود حمایت کنند و از مهارت‌های مورد نیاز برای ارائه خدمت برخوردار باشند، هر چند سازمان‌های دولتی با محدودیت منابع مواجهند. انتقادی که بر این دیدگاه وارد است این است که بوروکرات‌های عملیاتی به عنوان گروهی ذینفع سازماندهی شده‌اند و از طریق فرایند سیاسی منافع خود را دنبال می‌کنند.

۵. دیدگاه مدیریت دولتی: عامه یعنی شهروند

در این دیدگاه نظام خدماتی آموزش‌دیده، تحصیل کرده و منتخب نوعی شهروندی آگاه و فعال در امور عمومی و آگاه از قانون اساسی را می‌طلبد. در این دیدگاه عامه نه تنها منفعت شخصی خود را بلکه منفعت عامه را نیز دنبال می‌کنند. این دیدگاه بر پرورش شهروندانی آگاه، فعال و قوی برای مشارکت در فرایند خط‌مشی‌گذاری به همراه مدیران، قانون‌گذاران و گروه‌های ذینفع متمرکز است. شهروندانی توانمند که در حاکمیت خود مشارکت دارند می‌توانند دموکراسی را تقویت کنند. به بیانی دیگر، خودحاکمیتی به شهروندی مشارکت‌جو نیاز دارد. نقطه قوت این دیدگاه برخورداری از نگاهی واقعی‌تر بر عامه است که از انگیزه توجه به خیر عامه برخوردار است. ضعف این دیدگاه هم این است که شناخت پیچیدگی‌های موضوعات عمومی، به تخصص در زمینه مشکلات و برانگیزتن مردم به مشارکت نیاز دارد.

عناصر اساسی نظریه عمومی عامه در مدیریت دولتی

تصور می‌شود که مدیریت دولتی باید از عامه در ذهن خود داشته باشد و در عمل رعایت کند شامل عناصر زیر است:



۱. پایبندی به قانون اساسی

اصول حاکمیت مردم، دولت نماینده، حقوق شهروندان و ... در قانون اساسی بیان شده است. بر این اساس مدیران دولتی باید شایسته و متعهد باشند. پایبندی به این اصول موجب مشروعیت یافتن دولت نزد مردم می‌شود. عنصر قانون اساسی به عنوان محور نظریه عامه با رویکردهای نمایندگی و شهروندی به عامه همخوانی دارد.

۲. پرورش شهروند فاضل

شهروندمحوری (شهروند فاضل) دومین عنصر نظریه عامه است و از چهار ویژگی برخوردار است:

- ۱- شناخت ارزش‌ها: شهروند فاضل ارزش‌های بنیادی جامعه و حکومت را درک می‌کند و ضمن شناخت منافع شهروندان با قانون اساسی همراهی می‌کند.
- ۲- باور داشتن: شهروندان باید به ارزش‌های نظام حاکم (حقوق طبیعی) باور داشته باشند تا در صورت ضرورت از آن دفاع و برای آن فداکاری کنند.
- ۳- قبول مسئولیت اخلاقی: شهروندان باید از ارزش‌های رژیم که به آن معتقدند دفاع کنند.
- ۴- مدنیت: داشتن گذشت، شنیدن و تحمل نظر متفاوت دیگران

ویژگیهای شهروند فاضل

۳. مساسیت نسبت به عامه (جمعی و غیرجمعی)

مدیریت دولتی باید نسبت به عدالت اجتماعی متعهد باشد و نظام‌ها و روش‌هایی برای شنیدن و اقدام در مورد منافع عامه را داشته باشد.

این موضوع هم شامل عامه جمعی (گروه‌های ذینفع) می‌شود هم شامل عامه غیرجمعی (غیرمتشکل) می‌شود. در این میان توجه به منافع عامه غیرمتشکل اهمیتی ویژه دارد.

۴. خیرخواهی و عشق ورزی به شهروندان

خیرخواهی کلید اصلی نظریه عامه است. دوست داشتن کشور نیازمند توجه به دو اصل مهم است:

- ۱- احترام ویژه گذاردن به قانون اساسی و مشکل دولت
- ۲- کمک به امنیت، احترام و شادی دیگران تا حد توان

نوع‌شناسی روابط سازمان‌های دولتی و مردم در بخش دولتی

بر اساس چگونگی دریافت خدمات عمومی مردم از سازمان‌های دولتی می‌توان آنها را به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

ارباب رجوع: کسانی که از سازمان‌های دولتی نفع خصوصی می‌برند. و برای دریافت کالاها و خدمات

عمومی پولی پرداخت نمی‌کنند. مانند مدارس دولتی

مشتری: کسانی که بابت کالاها و خدمات عمومی پول پرداخت می‌کنند. مانند عوارض بزرگراه‌ها

ملزم به دریافت خدمات: کسانی که مجبور به دریافت برخی خدمات عمومی‌اند. مانند زندانیان

شهروندان: کسانی که از سازمان‌های دولتی نفع عمومی می‌برند، آگاه، توانمند و مسئولیت‌پذیر هستند و در اداره امور عمومی مشارکت فعال دارند.



پرسش‌های چهارگزینه‌ای تألیفی فصل دوم

۱. کدام دسته از اندیشمندان عامه را شامل گروه‌های ذینفع می‌دانند؟
 - ۱) اقتصاددانان
 - ۲) مدیران
 - ۳) سیاستمداران
 - ۴) عرضه‌کنندگان خدمات عمومی
۲. نگاه اقتصاددانان به عامه به عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی چگونه است؟
 - ۱) شهروند
 - ۲) گروه ذینفع
 - ۳) سهامداران شرکت سهامی
 - ۴) مصرف‌کنندگان عقلایی
۳. نگاه عرضه‌کنندگان خدمات عمومی به عامه در کدام گزینه به درستی بیان شده است؟
 - ۱) شهروند
 - ۲) گروه ذینفع
 - ۳) مشتری
 - ۴) مصرف‌کنندگان عقلایی
۴. اصول بنیادین شفافیت، عدالت و نمایندگی بیش از همه به کدام معیار تشخیص عامه-محوری مربوطند؟
 - ۱) میزان تمایز عمومی - خصوصی
 - ۲) ترکیب دریافت‌کنندگان
 - ۳) گستره نقش اجتماعی و اقتصادی
 - ۴) سطح اعتماد عمومی
۵. ضرورت دسترسی همگانی به خدمات عمومی به کدام معیار تشخیص عامه-محوری مربوطند؟
 - ۱) میزان تمایز عمومی - خصوصی
 - ۲) ترکیب دریافت‌کنندگان
 - ۳) گستره نقش اجتماعی و اقتصادی
 - ۴) سطح اعتماد عمومی
۶. افکارسنجی و رسانه‌ها به عنوان کدام معیار تشخیص عامه-محوری عمل می‌کنند؟
 - ۱) انعطاف‌پذیری در پاسخگویی
 - ۲) ترکیب دریافت‌کنندگان
 - ۳) گستره نقش اجتماعی و اقتصادی
 - ۴) سطح اعتماد عمومی

۷. معیار کلیدی عامه‌محوری کدام است؟

- (۱) میزان تمایز عمومی - خصوصی
(۲) ترکیب دریافت‌کنندگان
(۳) گستره نقش اجتماعی و اقتصادی
(۴) سطح اعتماد عمومی

۸. کدام دیدگاه عامه را شامل گروه‌های ذینفع می‌داند؟

- (۱) دیدگاه پلورالیسم
(۲) دیدگاه انتخاب عمومی
(۳) دیدگاه قانونگذاری
(۴) دیدگاه شخصی و خصوصی

۹. تئوری مثلث آهنین در کدام دیدگاه به عامه ارائه شده است؟

- (۱) دیدگاه پلورالیسم
(۲) دیدگاه انتخاب عمومی
(۳) دیدگاه قانونگذاری
(۴) دیدگاه شخصی و خصوصی

۱۰. نگاه دیدگاه انتخاب عمومی به عامه در کدام گزینه به درستی بیان شده است؟

- (۱) گروه‌های ذینفع
(۲) گروه‌های ذینفوذ
(۳) مصرف‌کننده
(۴) نمایندگان منتخب

۱۱. کدام دیدگاه به عامه انسان را موجودی عقلایی می‌داند که در پی حداکثرسازی منافع خود است؟

- (۱) دیدگاه پلورالیسم
(۲) دیدگاه انتخاب عمومی
(۳) دیدگاه قانونگذاری
(۴) دیدگاه شخصی و خصوصی

۱۲. فایده‌گرایی به کدام دیدگاه متداول نسبت به عامه اشاره دارد؟

- (۱) دیدگاه پلورالیسم
(۲) دیدگاه انتخاب عمومی
(۳) دیدگاه قانونگذاری
(۴) دیدگاه مدیریت دولتی

۱۳. کدام دیدگاه منفعت عامه را در پی منفعت شخصی، لذت و شادی افراد می‌داند؟

- (۱) دیدگاه پلورالیسم
(۲) دیدگاه انتخاب عمومی
(۳) دیدگاه قانونگذاری
(۴) دیدگاه مدیریت دولتی

۱۴. نگاه دیدگاه قانونگذاری به عامه در کدام گزینه به درستی بیان شده است؟

- (۱) گروه‌های ذینفع
(۲) شهروند
(۳) مصرف‌کننده
(۴) نمایندگان منتخب