

نظریه های نوین مدیریت دولتی  
محمد محمدی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# تفاوت ماهوی مدیریت دولتی کلاسیک و مدیریت دولتی نوین

- ❖ مدیریت دولتی سنتی مبتنی بر «اداره امور» و مدیریت دولتی نوین مبتنی بر «مدیریت امور» می باشد.
- ❖ اداره امور دولتی بر فرایند، بر دستورالعمل ها و قواعد متداول و مرسوم متمرکز است.
- ❖ حال اینکه مدیریت دولتی فراتر از این بوده و به جای اینکه فقط از دستورالعمل ها پیروی کند بر تحقق نتایج و قبول مسئولیت آنها تاکید دارد

# تفاوت مبانی نظری مدیریت دولتی کلاسیک و مدیریت دولتی نوین

❖ مبانی نظری مدیریت دولتی سنتی عبارتند از:

➤ نظریه جدایی اداره از سیاست

➤ نظریه بوروکراسی

❖ مبانی نظری مدیریت دولتی نوین عبارتند از:

➤ نظریه اصیل-وکیل

➤ نظریه انتخاب عمومی



# نظریه جدایی اداره از سیاست

❖ این نظریه در تقابل با نظام تاراج (غنائم جنگی) مطرح شد.

❖ در بخش اعظم قرن نوزدهم در آمریکا سیستم تاراج در دستگاه های اداری متداول بود. در سازمان های دولتی بویژه در شهرداری ها و سازمان های عمومی پس از انتخابات، کل نفرات سیستم تغییر می کرد و عمل اهداء مشاغل کلیدی و پست های مدیریتی بجای تاکید بر شایستگی به مثابه غنائم جنگی در میدان نبرد، به طرفداران حزب پیروز واگذار می شد.

# نظریه جدایی اداره از سیاست

❖ در دوران ریاست جمهوری **جکسون** به نامطلوب ترین شکل خود رسید

❖ **ویلسون** عقیده داشت که سیستم تاراج زائیده **ادغام مسائل اداری**  
**در مسائل سیاسی** است.

❖ **ودرو ویلسون** به عنوان استاد اداره امور عمومی پیش از احراز مقام

ریاست جمهوری آمریکا عقیده داشت که باید حد فاصل سیاست از

اداره کاملا روشن باشد یعنی خط مشی باید از اجرای خط مشی که

وظیفه ای کاملا اداری است، تفکیک شده باشد.



# نظریه جدایی اداره از سیاست

❖ در دوران ریاست جمهوری **جکسون** به نامطلوب ترین شکل خود رسید

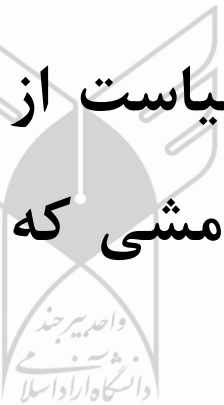
❖ **ویلسون** عقیده داشت که سیستم تاراج زائیده **ادغام مسائل اداری** **در مسائل سیاسی** است.

❖ **ودرو ویلسون** به عنوان استاد اداره امور عمومی پیش از احراز مقام

ریاست جمهوری آمریکا عقیده داشت که باید حد فاصل سیاست از

اداره کاملا روشن باشد یعنی خط مشی باید از اجرای خط مشی که

وظیفه ای کاملا اداری است، تفکیک شده باشد.



# نظریه بوروکراسی

❖ این نظریه توسط **ماکس وبر** ارائه شد.

❖ بوروکراسی مشتق از دو کلمه **Beureu** به معنای **دفتر کار** مقامات دولتی و **Cracy** به معنای **حکومت** کردن است.

دیدگاه ها نسبت به بوروکراسی:

❖ **دیدگاه منفی**. به معنای کاغذبازی و تشریفات زائد اداری است.

❖ **دیدگاه مثبت**. به معنای سازمان ایده آل یا مطلوب می باشد.





# اصول بوروکراسی

- ۱- حاکمیت قانون و مقررات
- ۲- سلسله مراتب
- ۳- استخدام و ارتقاء براساس شایستگی فنی
- ۴- استخدام مادام العمر
- ۵- مکتوب نمودن امور سازمانی
- ۶- وجود سیستم بایگانی
- ۷- قدرت مقام



# انواع قدرت از نظر وبر

## ۱- قدرت سنتی

قدرت سنتی باوری است که از طریق سنت ها و آداب و رسوم بوجود می آید. در این نوع قدرت، شایستگی درجه مشخصی ندارد، تخصص لازمه احراز مقام نیست، انتصاب و ترفیع نظم و ترتیبی ندارد و سلسله مراتب بر پایه منطق استوار نیست



# انواع قدرت از نظر وبر

## ۲- قدرت کاریزماتیک (فرهمندی)

از دیدگاه وبر قدرت کاریزما قدرتی است که از توانایی و نفوذ خاص رهبر ناشی می شود. کاریزما با همه رویه های موسسات در مورد مدیریت سنتی و منطقی مخالف است. رهبر کاریزماتیک کسی است که نبوغ و توانایی خارق العاده ای دارد که او را از دیگران متمایز می کند.



# انواع قدرت از نظر وبر

## ۳- قدرت منطقی - قانونی

از آنجایی که مردم وجود مقررات را قانونی می دانند و از آن اطاعت می کنند، قدرت منطقی - قانونی بوجود می آید. در واقع مدیریت متکی بر قدرت قانونی زمانی وجود دارد که کارکنان بر اساس توانایی و شایستگی و سلسله مراتب سازمانی به پست های بالای سازمان برسند که این خود موجب مشروعیت می شود.



# انواع بوروکراسی

## ۱- بوروکراسی کاست

کاست به معنای طبقه اجتماعی است. نوعی نظام اداری است که استخدام و ارتقاء در آن در انحصار یک طبقه اجتماعی خاص که معمولاً طبقه ثروتمند جامعه می باشند، قرار دارد. مانند نظام اداری دوره ساسانیان

## ۲- بوروکراسی محافظ

نوعی نظام اداری است که حافظ ارزش های یک مذهب و یا ایدئولوژی خاص می باشد.



# انواع بوروکراسی

## ۳- بوروکراسی حزبی

نوعی نظام اداری است که استخدام و ارتقاء در آن در انحصار یک حزب خاص می باشد. این بوروکراسی معمولاً در نظام های تک حزبی وجود دارد. مانند نظام اداری کشورهای کمونیستی

## ۴- بوروکراسی لیاقت

نوعی نظام اداری است که استخدام و ارتقاء در آن بستگی به صلاحیت و شایستگی افراد دارد.



# نقاط ضعف و قوت بوروکراسی

«قدرتی هیولایی» که «به دست  
جماعت کوتوله‌ها افتاده است»  
«بالزاک»

عملکرد و جنبه های مثبت بوروکراسی	عملکرد و جنبه های منفی بوروکراسی
۱ - اصل تخصص ( تقسیم کار )	۱ - خشکی مقررات
۲ - ساختار	۲ - جمود شخصی (به انسان به عنوان یک شیئی بی روح و عامل تولید نگرسته می شود و نه به عنوان انسانی با احساس )
۳ - قابلیت پیشگویی و ثبات	۳ - جا به جایی اهداف
۴ - عقلایی بودن	۴ - محدودیت های موجود در طبقه بندی
۵ - دموکراسی ( مردم سالاری )	۵ - خودمحوری و ایجاد امپراتوری
	۶ - هزینه کنترل ها و نظارت ها
	۷ - نگرانی و اضطراب

# نظریه انتخاب عمومی

❖ این نظریه که توسط **جیمز بوخانان** و **گوردن تالوک** (۱۹۶۲) مطرح شد بر پایه این فرض بنا نهاده شده که آیا تصمیمات افراد در جمع تابع منافع فردی است یا منافع گروهی؟

❖ این نظریه مدعی است اینکه ما منافع عمومی را دغدغه سیاستمداران و دولتمردان بدانیم، توهمی بیش نیست. سیاستمداران و مدیران دولتی، زندگی خود را فدای منافع عمومی یا شهروندان نمی کنند بلکه آنها نیز همانند تجار اگر کاری را هم به نفع شهروندان انجام می دهند برای خود آنان نیز منفعی را در پی دارد.



# نظریه انتخاب عمومی

❖ **جیمز بوخانان** مدعی شد:

❖ نظریه انتخاب عمومی، نظریه ای واقع گرایانه و مبتنی بر عقل عملی است. این نظریه از شعور عادی سرچشمه می گیرد و با ایده آل ها و آروها فاصله دارد. نظریه انتخاب عمومی به مسائل همانطور که هستند می نگرد و به دنبال آن است که راه حل های خود را بر اصول واقعی متمرکز سازد.



❖ پاول استار (۱۹۸۲) در مقاله ای با عنوان «مفهوم خصوصی سازی»

چنین می نویسد:

«انتخاب عمومی، عنوانی بی مسمی برای انتخاب ها و تصمیم گیری های مدیران بخش دولتی است. زیرا، انتخاب های آنها عمدتاً براساس منافع شخصی شکل می گیرد نه منافع عمومی. حتی بدتر اینکه برخلاف محیط بازار که منافع شخصی، منافع عمومی را در پی دارد در بخش دولتی چنین چیزی مصداق ندارد و این منافع عمومی است که برای منافع شخصی و بانندی سیاستمداران هزینه می شود.»

# نظریه انتخاب عمومی

❖ چهار مشکل عمده در ساختار دولت از دیدگاه نظریه انتخاب عمومی:

۱- طبقه خاصی از افراد جامعه که همه جامعه نیستند به سازمان های دولتی مراجعه می کنند و بطور غیرمنتظی انتظار دارند بیش از سایرین از امکانات جامعه برخوردار شوند. این بدان معناست در حالیکه هزینه های خدمات را کل جامعه پرداخت می کند صرفاً یک عده خاص هستند که از آن برخوردار می شوند.

۲- سیاستمداران و کارگزاران دولتی نیز همواره در پی حداکثرسازی منافع شخصی خود بوده و به منافع جامعه توجه چندانی ندارند.



۳- در سازمان های دولتی انگیزه کافی برای ارتقای کیفیت خدمات دولتی و کارایی و اثربخشی ندارند. در جایی که مدیران و کارگزاران به دنبال منافع خود هستند علی القاعده منافع ارباب رجوع و مشتری مورد توجه چندان قرار نمی گیرد.

۴- سیاستمداران، کارگزاران دولتی را سرکار دارند. آنها، کارگزاران دولتی را به برنامه ها و ماموریت هایی ترغیب می کنند که علی الظاهر خیر عمومی در آن است اما چیزی جز منافع شخصی و بانندی نیست.

# اصلاحات دولتی بر اساس نظریه انتخاب عمومی

۱- اصلاح نظام های پرداخت دولتی و جهت گیری به سمت یک نظام انعطاف پذیر که در آن پرداخت ها بر اساس عملکرد و میزان رضایت مراجعه کنندگان و مشتریان بخش دولتی صورت گیرد. در این نظام، قبل از اینکه شغل و پست سازمانی ملاک پرداخت باشد می بایست عملکرد شغلی مبنا قرار گیرد.

۲- اصلاح ساختار تشکیلاتی بخش دولتی. این ساختار می بایست مبتنی بر آزادی عمل کافی سطوح عملیاتی و نظارت و راهبری اثربخش سازمان مرکزی باشد.

# اصلاحات دولتی بر اساس نظریه انتخاب عمومی

۳- مدیریت مبتنی بر نتایج. در این شیوه مدیریت، توجه از درون دادها و فرایندها به سمت نتایج متمرکز می شود. حسابداری و بودجه بندی مبتنی بر نتایج بوده و مدیری که بیشتر خرج می کند موفق محسوب نمی شود بلکه مدیری موفق به شمار می آید که نتایج بیشتری کسب نموده است.

۴- لغو انحصارات دولتی. پیامد انحصار، رانت جویی و فساد بوده و امکان رقابت سالم بین بخش خصوصی و دولتی را که در نتیجه آن سطح کیفی خدمات عمومی می تواند ارتقاء یابد را از بین می برد.

❖ این نظریه که از آن به عنوان نظریه کارگزاری یا خادمیت نیز یاد می شود توسط جنسین و مک لینگ (۱۹۷۶) مطرح شد.

❖ براساس این نظریه، یک یا چند شخص (بعنوان اصیل)عامل هایی را استخدام می کنند تا خدماتی را از جانب آنها ارائه دهند آنها برخی اختیارات و تصمیم گیری ها را به عامل و نماینده می دهند. به عنوان مثال، سهامداران عده ای را به عنوان هیات مدیره انتخاب می کنند. اما به دلیل منافع شخصی همواره کارگزار (عامل) بر طبق میل رضایت اصیل عمل نمی کند. سهامداران خواهان حداکثر سود هستند، در حالی که ممکن است مدیران خواهان رشد بلندمدت و حقوق بیشتر برای خودشان باشند.

❖ اصیل می تواند با بسط و گسترش انگیزه های مناسب در عامل، تنوع و گوناگونی را از علایق و خواست های خود حذف کند و با تحمیل هزینه های طراحی شده نظارت (برخود) فعالیت های انحرافی عامل (کارگزار) را محدود کند. نکته کلیدی این است که هر چند اصیل روشهایی برای کنترل وکیل دارد ولی بدون نظارت کامل به رفتار وکیل امکان و احتمال برای شانه خالی کردن (در زیر مسئولیت در رفتن) وکیل وجود دارد (الکین و دمزبه، ۱۹۷۲، پرت و زچهاوسر، ۱۹۸۵).



# مقایسه تطبیقی مدیریت دولتی کلاسیک و نوین

پارادایم مدیریت دولتی نوین	پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک	مؤلفه ها
مدیریت به معنای مسئولیت شخصی در برابر نتایج	اداره امور به معنای پیروی از دستورات و ارائه خدمات	واژه شناسی
نظریه انتخاب عمومی نظریه اصیل-وکیل	نظریه جدایی اداره از سیاست نظریه بوروکراسی	مبانی نظری
کارا فرین	بوروکرات	نقش مدیران دولتی
تاکید بر نتایج و تحقق اهداف	تاکید بر درونداد(بودجه) و فرایندها(قوانین و مقررات)	تاکید سیستمی
منافع شخصی	منافع عمومی	انگیزه مدیران دولتی
مشتری	ارباب رجوع	نگرش به مردم
مکانیزم های بازار	مکانیزم های بوروکراتیک	ساز و کارهای اجرایی

# مقایسه تطبیقی مدیریت دولتی کلاسیک و نوین

پارادایم مدیریت دولتی نوین	پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک	مؤلفه ها
استخدام قراردادی / برون سپاری	استخدام مادام العمر	استخدام
مالکیت خصوصی / خصوصی سازی	مالکیت دولتی / ملی سازی	مالکیت
راهبری / نظارت بر امور	پاروزدن / دخالت در امور	نقش دولت
حداقلی	حداکثری	اندازه دولت
پاسخگویی مدیریتی پاسخگویی اجتماعی	پاسخگویی سیاسی پاسخگویی سلسله مراتبی	نوع پاسخگویی
ایدئولوژی راست / دولت لیبرالیستی - حداقلی	ایدئولوژی چپ / دولت رفاه - سوسیالیستی	ایدئولوژی سیاسی

# نظریه خدمات عمومی نوین

❖ این نظریه توسط **رابرت دنهارت (۲۰۰۰)** مطرح شد برپایه این فرض بنا نهاده شده که آیا تصمیمات افراد در جمع تابع منافع فردی است یا منافع گروهی؟

❖ دنهارت با در نظر گرفتن «پارادایم سنتی اداره امور» به عنوان **تز** و «پارادایم مدیریت دولتی نوین» به عنوان **آنتی تز**، پیشنهاد **سنتزی** به نام «پارادایم خدمات عمومی نوین» را می‌نماید که بر مبنای شهروندی دموکراتیک، جامعه مدنی و انسان‌گرایی سازمانی استوار می‌باشد.

# نظریه خدمات عمومی نوین

❖ **شهروند دموکراتیک.** بر طبق این نظریه دولت به تک تک آحاد جامعه به عنوان یک شهروند نگاه می‌کند. سیاست شهروندان اولویت اولند، با تمایز قائل شدن میان مشتری و شهروند به وجود آمده است:

شهروند	مشتری
تمرکز بر منافع شخصی به همراه توجه به مصالح عمومی	تمرکز بر منافع شخصی بدون توجه به مصالح عمومی
کاملاً مشخص نیستند و در برخی موارد قادر به پرداخت هزینه‌ها نیستند.	کاملاً مشخص و پرداخت کننده هزینه خدمات هستند
شهروندان صاحب سازمان هستند	مشتری صاحب سازمان نیست

# نظریه خدمات عمومی نوین

❖ **جامعه مدنی.** از طریق شکل‌گیری نهادهای صنفی و سازمان‌های میانجی دولتی مشارکت مردم در فرایندهای حکومتی تسهیل می‌شود.

❖ **انسان‌گرایی.** توجه سازمان‌ها باید بیشتر بر نیازها و علایق کارکنان باشد.



# نظریه باز آفرینی دولت

❖ **توهم لیبرال.** معتقد است دولت با انجام کار بیشتر و هزینه بالاتر بهبود یابد (انبساط پولی) در حالی که در جهان امروز تزریق پول در بسیاری از کشورها مشکلی را حل نکرده است. (پول بریزید درست می شود)

❖ **توهم محافظه کار.** معتقد است دولت با کار کمتر و هزینه کمتر می توانند بهبود یابد (انقباضی) در حالیکه این کار ممکن است به نفع مالیات دهندگان باشد ولی باعث بهبود عملکرد دولت نشود. (هزینه ها را کم کنید)



# نظریه باز آفرینی دولت

❖ **توهم کسب و کار.** معتقد است اداره سازمان های دولتی به روش بخش خصوصی (کسب و کار) می تواند دولت را بهبود بخشد اما واقعیت این است که با وجودی که استفاده از مفاهیم کسب و کار در بخش دولتی می تواند مفید باشد ولی میان بخش دولتی و خصوصی تفاوت های فاحشی وجود دارد.

❖ **توهم کارمندان.** ر این باور است که اگر به کارکنان دولتی حقوق کافی داده شود بهتر کار می کنند در حالیکه اگر در دنیای واقعی به دنبال تغییر نتایج هستیم باید استفاده از روش های منابع را اصلاح کنیم.

# نظریه باز آفرینی دولت

❖ **توهم کارکنان.** با استخدام کارکنان بهتر می توانیم دولت را بهبود بخشیم در حالیکه می دانیم به واقع کارکنان مشکل ندارند بلکه سیستم ها اسیر کننده آنها دچار مشکل هستند.





# نظریه باز آفرینی دولت

راهکارها	راهبرد	اهرم تغییر
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشخص بودن هدف غایی</li> <li>- مشخص بودن نقش</li> <li>- مشخص بودن جهت</li> </ul>	راهبرد کانونی	۱- هدف غایی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- رقابت مدیریت شده</li> <li>- مدیریت بنگاه اقتصادی</li> <li>- مدیریت عملکرد</li> </ul>	راهبرد نتیجه مدار	۲- انگیزه ها
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حق انتخاب برای مشتری</li> <li>- حق انتخاب رقابتی</li> <li>- تضمین کیفیت خدمت به مشتری</li> </ul>	راهبرد مشتری مدار	۳- مسئولیت و پاسخگویی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تفویض اختیار سازمانی</li> <li>- تفویض اختیار به کارکنان</li> <li>- تفویض اختیار به جامعه</li> </ul>	راهبرد کنترلی	۴- قدرت
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تغییر عادت ها</li> <li>- تسخیر قلب ها</li> <li>- غلبه بر مغزها</li> </ul>	راهبرد فرهنگی	۵- فرهنگ

# استقامت.

رودخانه

دل صخره ای را

میشکافد نه بخاطر

قدرتش

بلکه

بخاطر پایداریش.