



دانشگاه سям نور

مبانی مدیریت دولتی

(رشته مدیریت دولتی)

دکتر طاهره فیضی سیاوش رضایی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه‌ی فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه‌ی الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پربار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه‌ی مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی نموده‌اند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه‌ی دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه‌ی بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاوردهای انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

سوره‌ای که بر آن فرستاده‌ی عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «إِقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه‌ی انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره‌ی جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه‌ی مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست

فصل ۱: آشنایی با جوهره مدیریت دولتی.....	۱
۱.۱. مقدمه.....	۱
۲.۱. اداره امور و مدیریت.....	۲
۱.۲.۲. مفهوم اداره امور.....	۳
۲.۲.۲. مفهوم مدیریت.....	۴
خودآزمایی ۱.....	۵
۳.۱. بخش عمومی و دولت.....	۶
۱.۳.۱. مفهوم بخش عمومی.....	۷
۲.۳.۱. مفهوم دولت.....	۷
الف) ویژگی‌های دولت.....	۸
ب) وظایف دولت.....	۹
خودآزمایی ۲.....	۱۰
۴.۱. مدیریت دولتی.....	۱۲
۱.۴.۱. آیا مدیریت دولتی همان اداره امور عمومی است؟.....	۱۲
۲.۴.۱. قلمرو مدیریت دولتی.....	۱۴
۳.۴.۱. رویکردهای مدیریت دولتی.....	۱۵
۴.۴.۱. مدیران دولتی به چه کسانی گفته می‌شود؟.....	۱۶
خودآزمایی ۳.....	۱۶
۵.۱. تفاوت‌ها و شباهت‌های مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی.....	۱۷
۱.۵.۱. تفاوت‌های مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی.....	۱۸

۱۹.....	۲.۵.۱. شباهت‌های مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی.....
۲۰.....	خودآزمایی ۴.....
۲۰.....	۶.۱. ماهیت مدیریت دولتی.....
۲۱.....	۱.۶.۱. ماهیت کار مدیریتی.....
۲۱.....	۲.۶.۱. علم یا هنر بودن مدیریت دولتی.....
۲۳.....	خودآزمایی ۵.....
۲۳.....	خلاصه فصل.....
۲۷.....	فصل ۲: مدیریت دولتی سنتی.....
۲۷.....	۱.۲. مقدمه.....
۲۹.....	۲.۲. ریشه‌های اولیه مدیریت دولتی.....
۳۰.....	۱.۲.۲. نظام‌های اداری دوران باستان (اداره امور عمومی پیشین).....
۳۱.....	۲.۲.۲. ظهور دولت‌های مدرن.....
۳۱.....	دولت مدرن چیست؟.....
۳۲.....	خودآزمایی ۶.....
۳۲.....	۳.۲. مدیریت دولتی در دوران معاصر.....
۳۳.....	۱.۳.۲. اصلاحات قرن نوزدهم در انگلستان و امریکا.....
۳۴.....	۲.۳.۲. آغاز علم مدیریت دولتی.....
۳۵.....	خودآزمایی ۷.....
۳۵.....	۴.۲. مدیریت دولتی سنتی.....
۳۶.....	۱.۴.۲. مفهوم مدیریت دولتی سنتی.....
۳۷.....	۲.۴.۲. پایه‌های نظری مدیریت دولتی سنتی.....
۳۷.....	الف) نظریه‌های سیاست و اداره.....
۳۷.....	نظریه ویلسون.....
۳۸.....	آشتی دادن نظریه و واقعیت.....
۳۹.....	گسترش شاخه‌های دولت.....
۴۰.....	تعامل سیاست و اداره.....
۴۰.....	مدیران بازیگران اصلی خط‌مشی.....
۴۱.....	ب) نظریه بوروکراسی وبر.....
۴۳.....	بوروکرات‌ها چه کسانی‌اند؟.....
۴۳.....	۳.۴.۲. ویژگی‌های مدیریت دولتی سنتی.....
۴۴.....	خودآزمایی ۸.....

۴۶	 ظهور رویکردهای علمی مدیریت و نقش آن در تکامل مدیریت دولتی سنتی
۴۷	 ۱.۵.۲. فردریک وینسلو تیلور، پدر مدیریت علمی (۱۸۵۶-۱۹۱۵)
۴۹	 ۲.۵.۲. مری پارکر فالوت، اصلاحگر اجتماعی (۱۸۶۸-۱۹۳۳)
۵۰	 ۳.۵.۲. هنری فایول، نظریه پرداز اداری (۱۸۴۱-۱۹۲۵)
۵۲	 ۴.۵.۲. لوتر گیولیک: به سوی کارایی بیشتر (۱۸۹۲-۱۹۹۳)
۵۳	 ۶.۲. تأثیر مدیریت علمی بر مدیریت دولتی سنتی
۵۳	 خودآزمایی ۹
۵۴	 ۷.۲. سایر رویکردهای مؤثر بر مدیریت دولتی
۵۴	 ۱.۷.۲. انسان گرایی سازمانی (رویکردهای رفتاری) و مدیریت دولتی سنتی
۵۶	 ۲.۷.۲. رویکرد مدیریت کمی و مدیریت دولتی
۵۷	 ۳.۷.۲. رویکردهای یکپارچه و مدیریت دولتی
۵۷	 الف) رویکرد سیستمی
۵۹	 ب) رویکرد اقتضایی
۵۹	 خودآزمایی ۱۰
۶۰	 خلاصه فصل

۶۳	 فصل ۳: مدیریت دولتی نوین
۶۳	 ۱.۳. مقدمه
۶۴	 ۲.۳. محورها و ارزش های مدیریت دولتی نوین
۶۵	 ۱.۲.۳. محورهای اصلی مدیریت دولتی نوین
۶۶	 ۲.۲.۳. ارزش های مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین
۶۸	 خودآزمایی ۱۱
۶۸	 ۳.۳. مبانی نظری مدیریت دولتی نوین
۶۹	 ۱.۳.۳. علم اقتصاد
۶۹	 الف) نظریه انتخاب عمومی
۷۱	 ب) نظریه نمایندگی (اصیل- وکیل)
۷۲	 ۲.۳.۳. نظریه مدیریت بخش خصوصی
۷۲	 خودآزمایی ۱۲
۷۳	 ۴.۳. الگوهای اصلاح اداری در مدیریت دولتی نوین
۷۵	 ۱.۴.۳. مدیریت گرایی
۷۵	 الف) مهندسی مجدد
۷۶	 ب) توانمندسازی

۷۸	 (ج) برون سپاری
۷۹	 ۲.۴.۳. کوچک سازی
۸۰	 ۳.۴.۳. خصوصی سازی
۸۰	 (الف) هدف های خصوصی سازی
۸۲	 ۴.۴.۳. دیوان سالاری زدایی (بوروکراسی زدایی)
۸۳	 ۵.۴.۳. تمرکز زدایی
۸۴	 خود آزمایی ۱۳
۸۶	 ۵.۳. انتقادات دربارۀ الگوی مدیریت دولتی نوین
۸۶	 ۱.۵.۳. بنیان اقتصادی مدیریت گرایی
۸۷	 ۲.۵.۳. شالوده مدیریت بخش خصوصی
۸۷	 ۳.۵.۳. تیلوریسم جدید
۸۸	 ۴.۵.۳. سیاسی شدن
۸۹	 ۵.۵.۳. تضعیف پاسخگویی
۸۹	 ۶.۵.۳. مسائل اخلاقی
۹۰	 ۷.۵.۳. مشکلات اجرا و مسائل روانی
۹۰	 ۸.۵.۳. انتقاد کلی
۹۰	 خود آزمایی ۱۴
۹۱	 خلاصه فصل

۹۳	 فصل ۴: رویکردهای اصلاحی کلان و متأثر از مدیریت دولتی نوین
۹۳	 ۱.۴. مقدمه
۹۴	 ۲.۴. بازآفرینی دولت و کارآفرینی گرایی
۹۶	 ۱.۲.۴. دولت راهگشا: سکنداری نه پاروزنی
۹۷	 ۲.۲.۴. دولت متعلق به جامعه: توان افزا کردن به جای خدمت گذاری
۹۷	 ۳.۲.۴. دولت رقابتی: تزریق رقابت در عرضه خدمات
۹۷	 ۴.۲.۴. دولت رسالت مدار: متحول ساختن سازمان های قانون سالار
۹۸	 ۵.۲.۴. دولت نتیجه مدار: سرمایه گذاری در ستاده به جای داده
۹۸	 ۶.۲.۴. دولت مشتری مدار: تأمین نیاز مشتری به جای تأمین نیاز بوروکراسی
۹۸	 ۷.۲.۴. دولت تجارت پیشه: کسب درآمد به جای هزینه کردن
۹۸	 ۸.۲.۴. دولت پیشگیر: پیشگیری به جای درمان
۹۹	 ۹.۲.۴. دولت نامتمرکز: از نظام سلسله مراتبی تا مشارکت و کار تیمی
۹۹	 ۱۰.۲.۴. دولت بازار مدار: حمایت از تغییر به کمک سازوکار بازار

۹۹	خودآزمایی ۱۵
۱۰۰	۳.۴ حکمرانی عمومی
۱۰۱	۱.۳.۴ مفهوم حکمرانی
۱۰۲	۲.۳.۴ انواع حکمرانی
۱۰۲	الف) حکمرانی شرکتی
۱۰۳	ب) حکمرانی جهانی
۱۰۴	ج) حکمرانی خوب
۱۰۷	د) حکمرانی عمومی
۱۱۰	خودآزمایی ۱۶
۱۱۱	۴.۴ دولت الکترونیکی
۱۱۳	۱.۴.۴ مفهوم دولت الکترونیکی
۱۱۴	۲.۴.۴ ضرورت شکل‌گیری دولت الکترونیکی
۱۱۵	۳.۴.۴ کارکردهای دولت الکترونیکی
۱۱۶	۴.۴.۴ مدل‌های پنج‌گانه ارتباطات در دولت الکترونیکی
۱۱۷	۵.۴.۴ راه‌آوندهای دولت الکترونیکی
۱۱۷	خودآزمایی ۱۷
۱۱۸	خلاصه فصل

فصل ۵: خط‌مشی‌گذاری در بخش دولتی

۱۲۱	۱.۵ مقدمه
۱۲۲	۲.۵ خط‌مشی عمومی چیست؟
۱۲۳	۱.۲.۵ انواع خط‌مشی عمومی
۱۲۳	۲.۲.۵ سطوح خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۲۴	۳.۲.۵ فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۲۶	۴.۲.۵ ویژگی‌های خط‌مشی عمومی
۱۲۷	خودآزمایی ۱۸
۱۲۷	خلاصه فصل

فصل ۶: مدیریت راهبردی در بخش دولتی

۱۲۹	۱.۶ مقدمه
۱۳۱	۲.۶ راهبرد چیست؟
۱۳۳	۳.۶ تفکر راهبردی
۱۳۳	۴.۶ طرح‌ریزی راهبردی و مدیریت راهبردی

۱۳۴	 ۵.۶. مدیریت راهبردی چیست؟
۱۳۵	 ۶.۶. فرایند مدیریت راهبردی در بخش خصوصی
۱۳۶	 ۷.۶. فرایند مدیریت راهبردی در بخش دولتی
۱۳۸	 ۸.۶. مزیت‌های تأکید بر رویکرد راهبردی در بخش دولتی
۱۳۹	 خودآزمایی ۱۹
۱۴۰	 خلاصه فصل

فصل ۷: نگاهی تاریخی به مدیریت دولتی در ایران..... ۱۴۳

۱۴۳	 ۱.۷. مقدمه
۱۴۴	 ۲.۷. اداره امور عمومی ایران در دوران باستان
۱۴۵	 ۱.۲.۷. دولت فدرال مادها و اولین تجربه حکومتداری در ایران
۱۴۶	 ۲.۲.۷. اداره امور عمومی در امپراتوری جهانی هخامنشی
۱۴۸	 ۳.۲.۷. اداره امور دولتی در دوره اشکانیان
۱۴۹	 ۴.۲.۷. بوروکراسی شدید طبقاتی در دوره ساسانیان
۱۵۱	 خودآزمایی ۲۰
۱۵۲	 ۳.۷. اداره امور عمومی ایران در دوران اسلامی (قبل از دوره قاجار)
۱۵۳	 ۱.۳.۷. صدر اسلام (پیامبر و خلفای راشدین)
۱۵۴	 ۲.۳.۷. دوره امویان؛ پایه‌گذاری سلطنت اسلامی
۱۵۵	 ۳.۳.۷. اداره امور عمومی در دوره عباسیان
۱۵۶	 ۴.۳.۷. اداره امور دولتی در دوره حکومت امرا و سلاطین ایرانی
۱۵۸	 ۵.۳.۷. ساختار سیاسی و اداری ایران در دوره صفویه
۱۵۹	 ۶.۳.۷. اداره امور دولتی در دوران افشاریه و زندیه
۱۶۰	 خود آزمایی ۲۱
۱۶۲	 ۴.۷. اداره امور عمومی ایران در دوره قاجاریه
۱۶۳	 ۱.۴.۷. شکل‌گیری بوروکراسی مدرن در ایران (پیش از انقلاب مشروطیت)
۱۶۷	 ۲.۴.۷. بوروکراسی و نظام اداری ایران در دوره انقلاب مشروطیت
۱۶۹	 خودآزمایی ۲۲
۱۷۱	 خلاصه فصل

فصل ۸: مدیریت دولتی در ایران معاصر..... ۱۷۳

۱۷۳	 ۱.۸. مقدمه
۱۷۴	 ۲.۸. مدیریت دولتی در دوران پهلوی
۱۷۴	 ۱.۲.۸. پیش‌دانسته‌ها

۱۷۵.....	۲.۲.۸. توسعه بوروکراسی مدرن در دوره رضاخان پهلوی
۱۷۷.....	الف) تثبیت بوروکراسی مدرن در دوران محمدرضا شاه پهلوی
۱۸۱.....	خودآزمایی ۲۳.....
۱۸۲.....	۳.۸. مدیریت دولتی در جمهوری اسلامی ایران.....
۱۸۴.....	۱.۳.۸. دهه اول انقلاب اسلامی؛ گسترش بی‌رویه بوروکراسی دولتی.....
۱۸۷.....	۲.۳.۸. دولت سازندگی؛ آغاز مدیریت دولتی نوین در ایران.....
۱۹۰.....	۳.۳.۸. دولت اصلاحات؛ ادامه حرکت‌های اصلاحی هم‌گام با مدیریت دولتی نوین در ایران.....
۱۹۴.....	۴.۳.۸. دولت اصول‌گرا؛ استمرار مدیریت دولتی نوین در ایران.....
۱۹۵.....	۵.۳.۸. دولت اعتدال‌گرا؛ تأکید بر سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور.....
۱۹۷.....	۶.۳.۸. چالش‌های مدیریت دولتی در ایران.....
۱۹۹.....	خودآزمایی ۲۴.....
۲۰۱.....	خلاصه فصل.....

فصل ۹: ساختار کلان تشکیلات دولت در جمهوری اسلامی ایران..... ۲۰۵

۲۰۷.....	۱.۹. مقدمه.....
۲۰۷.....	۲.۹. ساختار سیاسی و اداری جمهوری اسلامی ایران.....
۲۰۸.....	۱.۲.۹. نهادها و دستگاه‌های زیر نظر رهبری.....
۲۰۸.....	۲.۲.۹. قوه مجریه.....
۲۱۰.....	الف) رئیس‌جمهور.....
۲۱۱.....	ب) وزرا و وزارتخانه‌ها.....
۲۱۳.....	ج) مؤسسه‌های دولتی مستقل زیر نظر ریاست‌جمهوری.....
۲۱۴.....	۳.۲.۹. قوه مقننه.....
۲۱۴.....	الف) مجلس شورای اسلامی.....
۲۱۵.....	ب) شورای نگهبان.....
۲۱۵.....	۴.۲.۹. قوه قضاییه.....
۲۱۶.....	الف) رئیس قوه قضاییه.....
۲۱۷.....	ب) دادگستری جمهوری اسلامی ایران.....
۲۱۸.....	ج) دستگاه‌های زیر نظر قوه قضاییه.....
۲۱۸.....	خودآزمایی ۲۵.....
۲۲۰.....	۳.۹. نظارت بر بوروکراسی در جمهوری اسلامی ایران.....
۲۲۱.....	۱.۳.۹. نظارت رهبری بر بوروکراسی.....
۲۲۱.....	۲.۳.۹. نظارت قوه مقننه بر بوروکراسی.....

۳.۳.۹. نظارت قوه مجریه بر بوروکراسی	۲۲۱
۴.۳.۹. نظارت قوه قضاییه بر بوروکراسی	۲۲۲
خودآزمایی ۲۶	۲۲۲
خلاصه فصل	۲۲۳

فصل ۱۰: اسلام و مدیریت دولتی..... ۲۲۵

۱.۱۰. مقدمه	۲۲۵
۲.۱۰. اسلام و مدیریت	۲۲۶
۱.۲.۱۰. اسلام و نگاه مدیریتی آن	۲۲۶
۲.۲.۱۰. ضرورت و جایگاه مدیریت در اسلام	۲۲۷
۳.۲.۱۰. آیا مدیریت اسلامی وجود دارد؟	۲۲۹
الف) نظر مخالفان مدیریت اسلامی	۲۳۰
ب) نظر موافقان مدیریت اسلامی	۲۳۱
خودآزمایی ۲۷	۲۳۲
۳.۱۰. مدیریت اسلامی	۲۳۳
۱.۳.۱۰. مفهوم مدیریت اسلامی	۲۳۳
۲.۳.۱۰. اصول مدیریت اسلامی	۲۳۴
۳.۳.۱۰. اهداف مدیریت اسلامی	۲۳۶
۴.۳.۱۰. ویژگی‌های مدیران اسلامی	۲۳۸
۵.۳.۱۰. تفاوت مدیریت اسلامی با سایر مکاتبها	۲۴۲
خودآزمایی ۲۸	۲۴۳
۴.۱۰. اسلام و اصول جهان‌شمول مدیریت	۲۴۳
۱.۴.۱۰. برنامه‌ریزی	۲۴۴
۲.۴.۱۰. تصمیم‌گیری	۲۴۵
۳.۴.۱۰. سازماندهی	۲۴۶
الف) ساختار سازمانی	۲۴۶
ب) تقسیم کار	۲۴۶
ج) زنجیره فرماندهی	۲۴۷
د) سلسله‌مراتب	۲۴۷
ه) وحدت فرماندهی	۲۴۸
و) هماهنگی	۲۴۸
ز) اختیار	۲۴۹

۲۵۰	 ۴.۴.۱۰ رهبری
۲۵۰	 ۵.۴.۱۰ نظارت و کنترل
۲۵۱	 ۲۹ خودآزمایی
۲۵۳	 خلاصه فصل

۲۵۵	 پاسخنامه
۲۶۵	 منابع
۲۷۱	 نمایه

پیش‌گفتار

مدیریت دولتی رشته‌ای است که به چگونگی اداره دولت‌ها، نهادها، و ساختارهای دولتی، همچنین کنش‌های افراد در بخش دولتی می‌پردازد و جایگاه ویژه‌ای در تحقیق و مطالعه علوم اجتماعی دارد. اغلب صاحب‌نظران معتقدند که پیروزی یا شکست دولت‌ها در هر جامعه‌ای به شیوه اداره امور عمومی آن جامعه بستگی دارد.

اگرچه از آغاز مدیریت دولتی به عنوان رشته‌ای علمی بیش از یک قرن می‌گذرد، این رشته مهم هنوز جایگاه واقعی خود را در کشور ما پیدا نکرده است. این رشته هم در بعد علمی و هم در بعد عملی دارای ضعف‌های بسیار است. تلاش برای ارتقای جایگاه علمی مدیریت دولتی در ایران بدون داشتن پشتوانه علمی مناسب میسر نخواهد شد. این امر نیازمند متون غنی و منسجمی است که درک صحیح و روشنی از مدیریت دولتی به دانشجویان این رشته، به منزله مدیران آینده کشور، ارائه کند و برای موفقیت در کاربرد مدیریت در عمل به آنان یاری رساند.

این کتاب برای درس مبانی مدیریت دولتی تألیف شده است که از درس‌های تخصصی دوره کارشناسی رشته مدیریت دولتی و در حقیقت اولین درس تخصصی این رشته است، و بر اساس تجدیدنظر کامل جلد ۱ و ۲ مبانی مدیریت دولتی قبلی و با هدف آشنایی دانشجویان با مبانی علمی رشته مدیریت دولتی به رشته تحریر درآمده است. برای تحقق این هدف تلاش شده است تصویری روشن از مفاهیم اصلی مدیریت دولتی، سیر تحول و تکوین آن، و موضوع‌های مطرح‌شده در این زمینه ارائه شود تا علاوه بر آگاهی دانشجویان، زمینه مناسب و نوتری برای مطالعات بعدی آنان فراهم شود.

این کتاب در ده فصل نوشته شده است. در فصل ۱، به بررسی مفاهیم کلی مدیریت دولتی می‌پردازیم. در فصل ۲، دربارهٔ سیر تحولی مدیریت دولتی و مفهوم مدیریت دولتی سنتی بحث می‌کنیم. در فصل ۳، مدیریت دولتی نوین به تفصیل بررسی می‌شود. فصل ۴ به رویکردهای کلان و متأثر از مدیریت دولتی نوین اختصاص دارد. در فصل ۵، خط‌مشی‌گذاری در بخش دولتی، و در فصل ۶ رویکرد مدیریت راهبردی در بخش دولتی مطرح شده است. فصل ۷ به سیر تاریخی مدیریت دولتی از دوران باستان تا اواخر دورهٔ قاجاریه در ایران می‌پردازد و موضوع فصل ۸ مدیریت دولتی ایران در دوران معاصر است. در فصل ۹، ساختار کلان تشکیلات دولت در جمهوری اسلامی ایران تشریح شده و سرانجام در فصل ۱۰، اسلام و مدیریت دولتی بحث شده است.

مؤلفان

پاییز ۱۳۹۵

فصل ۱

آشنایی با جوهره مدیریت دولتی

هدف کلی فصل: آشنایی دانشجویان با مفاهیم کلی مدیریت دولتی

هدف‌های یادگیری فصل: از دانشجویان انتظار می‌رود بعد از مطالعه این فصل بتوانند:

۱. اداره امور و مدیریت را با هم مقایسه کنند.
۲. مفهوم بخش عمومی، مفهوم دولت، وظایف و ویژگی‌های آن را تشخیص دهند.
۳. مفهوم مدیریت دولتی، قلمرو و رویکردهای آن را توضیح دهند.
۴. مدیریت بخش دولتی و مدیریت بخش خصوصی را با هم مقایسه کنند.
۵. ماهیت مدیریت دولتی را تشخیص دهند.
۶. علم و هنر بودن مدیریت دولتی را تمیز دهند.

۱.۱. مقدمه

مدیریت دولتی یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تحقیق و مطالعه در علوم اجتماعی است. قدمت این فعالیت به قدمت دولت و تمدن بشری است، اما پس از جنگ جهانی دوم بود که رشته‌ای دانشگاهی شد. سازمان‌های کوچک و نظام‌های اداری اولیه برای ایجاد

امنیت و برطرف کردن نیازهای مردم تشکیل شده بود، ولی با ورود به قرن نوزدهم و انقلاب صنعتی، رشد علوم و فناوری و توسعه روزافزون نیازهای انسانی دچار دگرگونی شد. با افزایش جمعیت و گسترش شهرنشینی و ارتباطات، لزوم ورود دولت به عرصه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی در کنار فعالیت‌های سیاسی، موجب افزایش حجم و تنوع وظایف دولت شد. در نتیجه، قلمرو مدیریت دولتی را به شدت وسعت بخشید. افزایش وظایف دولت و اهمیت یافتن آن باعث شد مطالعه در این خصوص به صورت علمی آغاز شود و رشته‌ای به نام مدیریت دولتی در مجامع دانشگاهی مطرح شود. امروز، مطالعه این رشته نوپای دانشگاهی (مدیریت دولتی) چنان اهمیت یافته است که یکی از اندیشمندان برجسته علم اقتصاد و جامعه‌شناسی و پدر مدیریت دولتی اروپا اعتقاد دارد: «اساس پیشرفت همه علوم، مطالعه مدیریت دولتی است، زیرا اگر دانش و معلومات انسان در این حوزه ارتقا یابد، بدون شک علم و دانش در سایر حوزه‌ها نیز تقویت خواهد شد» (دانابی‌فرد، ۱۳۸۹: ۳).

هدف مدیریت دولتی، مطالعه فعالیت‌ها و اقدام‌های بخش دولتی، همچنین ساختارها، رابطه‌ها و نهادهایی است که این اقدام‌ها از طریق آن‌ها اجرا می‌شود. مدیریت دولتی چیستی و چگونگی اداره دولت را مطالعه می‌کند و به دنبال پاسخ به این دست از سؤال‌هاست: دولت چیست؟ چه وظایف و فعالیت‌هایی بر عهده دارد؟ چگونه مسائل عمومی را شناسایی و حل می‌کند؟ (طهماسبی، ۱۳۹۲: ۸). شناخت این حوزه علمی میان رشته‌ای و جوان بدون درک مفاهیمی که پایه‌های نظری آن را شکل داده است میسر نیست. بدین منظور، در فصل ۱ این کتاب مفاهیم و کلیات مدیریت دولتی، نظیر اداره، دولت یا بخش عمومی، حکومت، مدیریت و مانند آن را به تفصیل ذکر می‌کنیم تا ذهن دانشجویان برای درک مفهوم مدیریت دولتی آماده شود.

۲.۱. اداره امور و مدیریت

مقدمه. در متون مدیریت واژه اداره امور و مدیریت یا به عبارت دیگر اداره امور عمومی و مدیریت دولتی اغلب به جای هم به کار می‌رود، اما این دو واژه مترادف هم نیست. با وجود شباهت‌هایی که بین آن دو به چشم می‌خورد، تفاوت معناداری هم بین آن‌ها وجود دارد. این تفاوت تنها ناشی از معنای متفاوت اداره امور و مدیریت نیست،

فصل ۱: آشنایی با جوهره مدیریت دولتی ۳

بلکه افزودن کلمه عمومی یا دولتی به آن این تفاوت را بیشتر آشکار می‌کند. به همین علت این واژه‌ها را به صورت مجزا توضیح می‌دهیم تا خوانندگان بتوانند مفاهیم اداره امور عمومی^۱ و مدیریت دولتی^۲ را بهتر درک کنند.

هدف‌های یادگیری. از دانشجویان انتظار می‌رود بعد از مطالعه این قسمت بتوانند:

- اداره امور را تعریف کنند.
- تعریف این کتاب را از اداره امور درک کنند.
- عنصر اصلی اداره امور را تشخیص دهند.
- مدیریت را تعریف کنند.
- اداره امور و مدیریت را با هم مقایسه کنند.
- عناصر اصلی فراگرد مدیریت را تشریح کنند.

۱.۲.۲. مفهوم اداره امور

اصطلاح اداره امور^۳ از ریشه minor و واژه لاتین administrate به معنای «خدمت کردن» و در پی آن به معنای «حکومت کردن» است (هیوز، ۲۰۰۳: ۶). تعریف‌های زیادی از اداره شده است. در یکی از این تعریف‌ها اداره امور چنین تعریف شده است: «فعالیت‌های مربوط به حفظ اسناد و پردازش اطلاعات، کار با کاغذ و به‌کارگیری قواعد، رویه‌ها و خط‌مشی‌هایی که دیگران تعیین و تدوین کرده‌اند» (فرنچ و ساوارد، ۱۹۸۳: ۱۲ به نقل از دانایی‌فرد، ۱۳۸۹: ۱۸). صاحب‌نظر دیگری آن را «جریان سازمان دادن، رهبری و کنترل فعالیت‌های سازمان» می‌داند (بشارت، ۱۳۵۴: ۳۱).

به‌طور کلی، در این کتاب تعریف زیر را از اداره امور دنبال می‌کنیم: «اداره امور عبارت است از تلاش همکارانه انسان‌ها برای رسیدن به هدفی آگاهانه.» در بسیاری از تعریف‌ها از اداره امور بر نفس همکاری تأکید شده است و آن را عنصر اصلی اداره امور دانسته‌اند. اداره امور وسیله‌ای است برای رسیدن به هدف‌های تعیین شده در هر

1. public administration
2. public management
3. amination
4. French and Sward

عرصه‌ای که عنصر ضروری آن یعنی همکاری انسان‌ها برای انجام وظایف وجود داشته باشد. چارچوب سازمانی یا نهادی اداره امور، شکل‌های مختلف و متنوعی به خود می‌گیرد و می‌توان آن را در شکل شرکت‌های تجاری، اتحادیه‌های کارگری، مؤسسه آموزشی یا واحد دولتی مشاهده کرد (هدی، ۱۳۹۰: ۲۲).

۲.۲.۲. مفهوم مدیریت

اصطلاح مدیریت^۱ از واژه لاتین manus به معنای «کنترل با دست» گرفته شده است. تفاوت اساسی آن با اداره به دو واژه «خدمت کردن» و «کنترل یا حصول نتایج» برمی‌گردد. اداره امور شامل اطاعت از دستور و خدمت کردن است، در حالی که مدیریت شامل تحقق نتیجه‌ها و مسئولیت شخصی مدیر در قبال نتیجه‌های به دست آمده است. اداره امور عملی محدودتر از مدیریت است. بنابراین، تغییر رویکرد از اداره امور عمومی به مدیریت دولتی^۲ به معنای تغییر عمده در نظریه و عمل است (هیوز، ۲۰۰۳: ۶). تعریف‌های زیادی از مدیریت شده است.

فرهنگ وبستر مدیریت را این گونه تعریف کرده است: «استفاده عاقلانه از ابزار برای تحقق هدفی از پیش تعیین شده» (دانایی فرد، ۱۳۸۹: ۱۸). یکی از محققان مدیریت در اوایل قرن بیستم مدیریت را «هنر انجام کارها از طریق افراد» تعریف کرد (دفت، ۲۰۰۶: ۸). به اعتقاد یکی دیگر از نظریه پردازان مدیریت، کار مدیران این است که به سازمان‌های خود جهت دهند، آن را رهبری کنند، و برای دستیابی به هدف‌ها تصمیم بگیرند چگونه از منابع سازمانی استفاده کنند. کار مدیران این است که از طریق افراد و دیگر منابع کارها را انجام دهند و رهبری و هدایت کنند (همان).

با توجه به تعریف‌های مطرح شده، شاید کامل‌ترین تعریف از مدیریت این باشد: مدیریت فراگرد به‌کارگیری مؤثر و کارآمد منابع انسانی بر مبنای نظام ارزشی پذیرفته شده است که از طریق برنامه‌ریزی، سازماندهی یا بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل عملیات برای دستیابی به اهداف تعیین شده اجرا می‌شود (رضاییان، ۱۳۸۱: ۸). این تعریف از چند عنصر اصلی تشکیل شده است:

1. management

۲. تعریف اداره امور عمومی و مدیریت دولتی در صفحه ۱۲-۱۴ آمده است.

فصل ۱: آشنایی با جوهره مدیریت دولتی ۵

۱. فراگرد (فرایند): حرکت به سوی هدف با استفاده از سازوکار بازخورد.
۲. مدیریت مؤثر: انجام کارهای درست برای نیل به هدف و وقتی مدیران به هدف‌های سازمانی نائل شوند.
۳. مدیریت کارآمد: تخصیص و مصرف مدبرانه منابع؛ به عبارت دیگر، انجام درست کارها. فرق آن با مدیریت مؤثر این است که با انجام خوب کارهای غلط، می‌توان کارا بود اما مؤثر نبود.
۴. نظام ارزشی: باورهای اساسی و پایداری که از بطن اعتقادات و سنت‌های جامعه نشأت می‌گیرد و با واقعیت‌های محیطی در هم آمیخته می‌شود و به صورت ضابطه‌های اساسی مسیر حرکت جامعه را هدایت می‌کند (سیدجوادین، ۱۳۹۳: ۲۹).
۵. برنامه‌ریزی: پیش‌بینی و تدوین مأموریت‌ها، هدف‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌هایی برای رسیدن به آن‌ها که مستلزم تصمیم‌گیری و انتخاب از میان راه‌های مختلف برای عملکرد آینده سازمان است (کونتز و ویریچ، ۱۹۹۰: ۴۵-۴۶).
۶. سازماندهی: فرایند سامان‌دادن افراد و سایر منابع برای اجرای وظایف در جهت هدف‌های مشترک (شرمرهورن و جان، ۱۹۹۶: ۲۱۸).
۷. هدایت: فرایند ایجاد ارتباطات که زمینه نفوذ در کارکنان را فراهم می‌کند تا آن‌ها را برای کسب هدف‌ها برانگیزاند (سیدجوادین، ۱۳۹۳: ۳۰).
۸. کنترل: فرایندی برای پیگیری فعالیت‌ها به منظور اطمینان از مطابقت آن‌ها با برنامه‌ها که موجب اصلاح هر انحرافی می‌شود (رابینز، ۱۹۹۴: ۵۷۱).

خودآزمایی ۱

۱. کدامیک از گزینه‌های زیر بیانگر تعریف اداره است؟
الف) استفاده عاقلانه از ابزار برای تحقق هدف
ب) فرایند برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و نظارت بر اعضای سازمان
ج) هنر انجام کارها توسط دیگران
د) فعالیت‌های مربوط به حفظ و پردازش اطلاعات
۲. با انتخاب عبارت درست از متن کتاب جمله زیر را تکمیل کنید.