



مبانی مدیریت دولتی

(جلد اول)

(رشته مدیریت دولتی)

طاهره فیضی

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار ناشر

کتاب‌های دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف یک درس در یک یا چند رشته دانشگاهی، به صورت کتاب درسی، متن آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک‌درسی چاپ می‌شوند.

کتاب درسی ثمره کوشش‌های علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و سرفصل‌های مصوب تهیه و پس از داوری علمی، طراحی آموزشی، و ویرایش علمی در گروه‌های علمی و آموزشی، به چاپ می‌رسد. پس از چاپ ویرایش اول اثر، با نظرخواهی‌ها و داوری علمی مجدد و با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فناوری، صاحب اثر در کتاب تجدیدنظر می‌کند و ویرایش جدید کتاب با اعمال ویرایش زبانی و صوری جدید چاپ می‌شود.

متن آزمایشگاهی (م) راهنمایی است که دانشجویان با استفاده از آن و کمک استاد، کارهای عملی و آزمایشگاهی را انجام می‌دهند.

کتاب‌های فرادرسی (ف) و کمک‌درسی (ک) به منظور غنی‌تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه و بر روی لوح فشرده تکثیر می‌شوند و یا در وبگاه دانشگاه قرار می‌گیرند.

مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

فهرست مطالب

یازده	سرآغاز
سیزده	راهنمای مطالعه
۱	بخش اوّل: مفاهیم و تعاریف
۱	هدف کلی
۱	مقدمه
۲	هدف‌های رفتاری
۲	تعریف اداره
۴	اداره، سازمان و مدیریت
۶	اداره امور عمومی
۷	مفهوم دولت
۷	تعریف اداره امور عمومی
۸	اهمیت اداره امور عمومی
۹	اداره امور عمومی و محیط
۱۰	ارتباط اداره امور عمومی با سایر رشته‌ها
۱۲	اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۱۳	تفاوت‌های اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۱۹	شباهت‌های اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی
۲۰	نتیجه
۲۰	هدف‌های رفتاری
۲۱	اداره امور عمومی علم است یا هنر؟
۲۱	مفهوم علم و چگونگی ارتباط آن با علوم اجتماعی
۲۲	روش تحقیق علمی
۲۴	علم اداره
۲۷	هنر اداره

۲۸	اداره: هم علم و هم هنر
۲۹	خلاصه
۲۹	خودآزمایی بخش اوّل
۳۲	یادداشت‌ها
۳۴	پاسخ‌نامه بخش اوّل
۳۵	بخش دوّم: گذری اجمالی بر سیر تحولی مدیریت دولتی
۳۵	هدف کلی
۳۵	مقدمه
۳۷	فصل اوّل: سیاست اداره
۳۷	هدف‌های رفتاری
۳۷	جدایی سیاست از اداره: آغاز علم اداره
۴۰	پیوستگی سیاست و اداره
۴۲	خودآزمایی فصل اوّل
۴۳	فصل دوّم: نظریه‌های کلاسیک
۴۳	هدف‌های رفتاری
۴۴	مقدمه
۴۴	اداره امور عمومی و مدیریت علمی
۴۷	نظریه‌ی مدیریت علمی: فردریک وینسلوتیور
۴۸	اصول مدیریت علمی
۴۹	اهمیت مدیریت علمی
۵۰	نظریه‌ی اداری: هنری فایول
۵۳	نظریه‌ی بوروکراسی: ماکس وبر
۵۶	خودآزمایی فصل دوّم
۵۹	فصل سوّم: نظریه‌های نئوکلاسیک (روابط انسانی)
۵۹	هدف‌های رفتاری
۶۰	پیدایش نظریه‌های نئوکلاسیک (روابط انسانی)
۶۲	اهمیت مکتب روابط انسانی
۶۳	چستر بارنارد
۶۳	هربرت سایمون
۶۴	انگیزش
۶۴	آبراهام مازلو
۶۷	کریس آرچریس
۶۹	داگلاس مک گریگور
۷۰	فردریک هرزبرگ
۷۳	دیوید مک کلی لند

۷۳	خودآزمایی فصل سوّم
۷۷	فصل چهارم: نظریه‌های سیستمی و اقتضایی
۷۷	هدف‌های رفتاری
۷۷	مقدمه
۷۷	نگرش سیستمی
۸۰	سازمان به‌عنوان سیستم
۸۰	نگرش اقتضایی
۸۲	خودآزمایی فصل چهارم
۸۳	خلاصه
۸۵	یادداشت‌ها
۸۸	پاسخ‌نامه بخش دوّم
۹۱	بخش سوّم: تاریخچه اداره امور عمومی در ایران تا پیروزی انقلاب اسلامی
۹۲	هدف کلی
۹۲	مقدمه
۹۳	فصل اوّل: اداره امور عمومی قبل از اسلام
۹۳	هدف کلی
۹۳	هدف‌های رفتاری
۹۳	مادها
۹۴	هخامنشیان
۹۶	اشکانیان
۹۸	ساسانیان
۱۰۰	خودآزمایی فصل اوّل
۱۰۲	فصل دوّم: اداره امور عمومی بعد از اسلام تا مشروطیت
۱۰۲	هدف کلی
۱۰۲	هدف‌های رفتاری گفتار اوّل
۱۰۲	صدر اسلام و عصر خلفای راشدین
۱۰۴	امویان
۱۰۵	عباسیان
۱۰۷	خودآزمایی گفتار اوّل
۱۰۸	هدف‌های رفتاری گفتار دوّم
۱۰۸	دولت‌های بعد از عباسیان تا صفویه
۱۱۰	خودآزمایی گفتار دوّم
۱۱۰	هدف‌های رفتاری گفتار سوّم
۱۱۱	صفویه
۱۱۴	افشاریه و زندیه

۱۱۴	قاجاریه
۱۱۶	ناصرالدین شاه
۱۱۸	مظفرالدین شاه
۱۱۹	خصوصیات کلی نظام‌های حکومتی بعد از اسلام تا مشروطه
۱۲۰	خودآزمایی گفتار سوّم
۱۲۳	فصل سوّم: اداره امور عمومی از آغاز مشروطیت تا پیروزی انقلاب اسلامی
۱۲۳	هدف کلی
۱۲۳	هدف‌های رفتاری گفتار اوّل
۱۲۴	دوره‌ی قاجار بعد از پیروزی مشروطیت
۱۲۸	خودآزمایی گفتار اوّل
۱۲۹	هدف‌های رفتاری گفتار دوّم
۱۳۰	دوره‌ی پهلوی
۱۳۱	اوضاع اداری ایران بعد از شهریور ۱۳۲۰
۱۳۶	مشخصات نظام اداری و مدیریت کشور در دوران پهلوی
۱۳۸	خودآزمایی گفتار دوّم
۱۳۹	خلاصه
۱۴۱	یادداشت‌ها
۱۴۵	پاسخ‌نامه بخش دوّم
۱۴۹	بخش چهارم: قوه‌ی مجریه و دستگاه اداری مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۵۰	هدف کلی
۱۵۰	مقدمه
۱۵۰	هدف‌های رفتاری
۱۵۰	نقش قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۵۱	وظایف و اختیارات رئیس جمهور
۱۵۲	ارکان قوه مجریه‌ی
۱۵۴	نقش قوه مجریه در قانون اساسی مشروطه
۱۵۴	وظایف و اختیارات پادشاه
۱۵۴	ارکان قوه مجریه در قانون اساسی مشروطه
۱۵۶	هدف‌های رفتاری
۱۵۷	اداره امور عمومی ایران از زمان پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون
۱۵۹	تغییرات نظام اداری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی
۱۶۱	وضعیت تشکیلات فعلی دولت
۱۶۳	مشکلات و نارسائی‌های نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران
۱۶۵	سیاست‌های دولت برای رفع مشکلات اداری
۱۶۷	خلاصه
۱۶۸	خودآزمایی بخش چهارم
۱۶۹	یادداشت‌ها

۱۷۰	پاسخ نامه ها بخش چهارم
۱۷۱	بخش پنجم: اداره امور استخدامی عمومی
۱۷۲	هدف کلی
۱۷۳	مقدمه
۱۷۵	هدف های رفتاری
۱۷۵	تعریف اداره ی امور استخدامی
۱۷۵	هدف اداره ی امور استخدامی
۱۷۵	وظایف اداره ی امور استخدامی
۱۷۶	هدف های رفتاری
۱۷۷	مراحل امور استخدامی
۱۷۷	تجزیه و تحلیل و طبقه بندی شاغل
۱۷۸	حقوق و دستمزد
۱۸۰	هدف های رفتاری
۱۸۰	برآورد نیروی انسانی مورد نیاز
۱۸۱	عملیات استخدامی
۱۸۳	عملیات آموزشی و بهسازی
۱۸۵	برنامه های آموزشی برای کارکنان
۱۸۵	برنامه های آموزشی مدیران و سرپرستان
۱۸۶	هدف های رفتاری
۱۸۷	عملیات نگهداری منابع انسانی
۱۹۰	هدف های رفتاری
۱۹۰	کاربرد نیروی انسانی
۱۹۴	تکالیف مستخدمان دولت
۱۹۴	سازمان مرکزی مدیریت نیروی انسانی
۱۹۷	خلاصه
۱۹۸	خودآزمایی
۲۰۰	یادداشت ها
۲۰۲	پاسخ نامه
۲۰۵	بخش ششم: مالییه عمومی و بودجه ی دولتی
۲۰۵	هدف کلی
۲۰۵	هدف های رفتاری
۲۰۵	مقدمه
۲۰۶	مالیه ی عمومی و سیاست مالی
۲۰۷	هدف های رفتاری
۲۰۷	بودجه چیست؟
۲۰۸	تعریف بودجه
۲۱۰	مزایای بودجه

۲۱۱	اصول بودجه
۲۱۲	هدف‌های رفتاری
۲۱۲	مراحل بودجه
۲۱۵	مراحل مقدماتی اجرای بودجه
۲۱۶	مراحل تفصیلی اجرای بودجه
۲۱۷	روش‌های انعطاف‌پذیری اجرای بودجه (اصلاح بودجه، متمم بودجه)
۲۱۸	نظارت و کنترل بودجه
۲۲۲	هدف‌های رفتاری
۲۲۲	طبقه‌بندی بودجه
۲۲۳	۱. طبقه‌بندی درآمدها
۲۲۶	۲. طبقه‌بندی هزینه‌ها
۲۲۷	۳. طبقه‌بندی سازمانی
۲۲۷	۴. طبقه‌بندی عملیات
۲۲۸	۵. طبقه‌بندی اقتصادی
۲۳۰	هدف‌های رفتاری
۲۳۰	اداره امور بودجه‌ی دولتی
۲۳۱	خلاصه
۲۳۲	خودآزمایی
۲۳۵	یادداشت‌ها
۲۳۷	پاسخ‌نامه
۲۳۷	اطلاعات اضافی (۱)
۲۳۷	اطلاعات اضافی (۲)
۲۳۸	اطلاعات اضافی (۳)
۲۳۸	اطلاعات اضافی (۴)
۲۳۹	اطلاعات اضافی (۵)
۲۴۱	فهرست منابع فارسی
۲۴۳	فهرست منابع خارجی

سرآغاز

درس «مبانی مدیریت دولتی» از دروس تخصصی رشته‌ی مدیریت دولتی به‌شمار می‌آید؛ و در حقیقت اولین درس تخصصی است که دانشجویان این رشته باید آن را بگذرانند. هدف کلی این درس ایجاد ارتباط بین دروس تخصصی مدیریت دولتی در یک چارچوب کلی، و ارائه‌ی دانش مقدماتی به دانشجویان در این زمینه است. به‌همین جهت، هر بخش از کتاب به موضوعی از بحث‌های رشته‌ی مدیریت دولتی اختصاص یافته است که از موضوع بخش‌های دیگر مجزا می‌باشد.

یازده بخش، با یازده موضوع متفاوت، علاوه بر اینکه یکی از ویژگی‌های این کتاب به‌شمار می‌رود، یکی از دشواری‌های بزرگ تدوین آن هم به حساب می‌آید. امید است که این کتاب به‌عنوان متن اولین درس تخصصی دانشجویان رشته‌ی مدیریت دولتی، بتواند زمینه‌ی مناسب و مؤثری برای مطالعات بعدی آنان فراهم کند.

مطالب کتاب با ارائه‌ی تعاریف اداره، سازمان، مدیریت، اداره امور عمومی و خصوصی، و علم یا هنر بودن اداره آغاز می‌شود و دانشجویان در بخش دوّم سیر تحول اندیشه‌ی مدیریت دولتی را مطالعه می‌کنند. بخش سوّم به تاریخچه مدیریت دولتی در ایران از آغاز تا پیروزی انقلاب اسلامی اختصاص یافته است.

در بخش چهارم قوه‌ی مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته، و با قوه‌ی مجریه در دوره‌ی قبل مقایسه شده است.

اداره‌ی امور استخدامی عمومی، مالیه عمومی و بودجه دولتی، و برنامه‌ریزی ملی به ترتیب در بخش‌های پنجم، ششم و هفتم مطرح شده‌اند. بخش هشتم و نهم به شرکت‌های دولتی و تشکیلات محلی اختصاص یافته است. در بخش دهم ساز و کار

نظارت بر سازمان‌های دولتی در جمهوری اسلامی ایران مورد بحث قرار گرفته، و بررسی تحولات معاصر در مدیریت دولتی آخرین (یازدهمین) بخش کتاب را به خود اختصاص داده است.

راهنمای مطالعه

دانشجوی گرامی

این کتاب برای یادگیری بهتر، به صورت خودآموز تهیه شده است. سازمان‌بندی، ترتیب، توالی و نوع نگارش آن به گونه‌ای است که آسان‌تر بتوانید مطالب مورد بحث را درک کنید، به ذهن بسپارید، و در موارد لزوم آنها را به کار گیرید. برای جلوگیری از اتلاف وقت، و درک بهتر مفاهیم این کتاب به پیشنهادهای زیر دقیقاً توجه کنید:

۱. در محیطی آرام، و با تمرکز و توجه کامل، مطالعه را آغاز کنید.
۲. ابتدا به عنوان هر بخش، و هدف‌های کلی و رفتاری آن بخش دقت کنید. هدف‌های رفتاری مسیر مطالعه‌ی شمار را روشن می‌کند و مانند استاد در کلاس به شما می‌گویند که چگونه مطالعه کنید، روی چه نکاتی تأکید نمایید، و آنها را چگونه یاد بگیرید.

در حقیقت، هدف‌های کلی درس بیانگر مقاصد آموزشی است، و هدف‌های رفتاری، منظور از آموزش را در قالب رفتارهایی که از شما انتظار می‌رود تا به هدف کلی درس برسید، بیان می‌کنند.

بنابراین لازم است که در مطالعه هر بخش، فصل، گفتار یا قسمت ابتدا هدف‌های کلی و هدف‌های رفتاری آن را مطالعه کنید. هنگامی که بار اول هدفی را می‌خوانید ممکن است معنای آن را به طور کامل درک نکنید. این مسئله چندان غیرطبیعی نیست. با مراجعه‌ی مجدد در ضمن مطالعه‌ی متن، و یا پس از پایان کار مطالعه حتماً معنای هدف‌ها را به طور کامل می‌فهمید و به اهمیت آنها پی خواهید برد.

۳. متن هر بخش را یکبار به طور سریع مطالعه کنید. لازم نیست در این مطالعه تمام مطالب را یاد بگیرید. این کار به شما کمک می‌کند تا دیدی جامع نسبت به مطالب هر بخش به دست آورید و با سازمان کلی آن آشنا شوید. در پایان مطالعه‌ی اول سعی کنید به طور اجمال برای خود یا برای دیگری بگویید که آن بخش درباره‌ی چه موضوعی بحث کرده و اصول و ضوابط آن چه بوده است. بار دیگر با توجه و دقت کامل به مطالعه و فهم جزئیات مطالب بخش پردازید. قبل از شروع بار اول و دوم مطالعه، و نیز در طول آن، و همچنین در پایان کار به هدف‌های رفتاری بخش مراجعه کنید.

۴. در پایان هر گفتار، فصل یا بخش (برحسب مورد) سؤال‌هایی برای خودآزمایی، با توجه به هدف‌های رفتاری و محتوای مطالب طرح شده است. سعی کنید پس از یادگیری مطالب، آنها را به زبان و بیان خود پاسخ دهید. هرگاه احساس کردید که در پاسخ دادن به هر یک از سؤال‌ها با اشکال روبرو هستید، حتماً با مراجعه‌ی به متن مربوط، اشکال خود را برطرف سازید. برای رفع اشکال‌های مهم خود می‌توانید از مربی درس کمک بگیرید.

۵. یادگیری اسامی شخصیت‌ها و تاریخ‌ها، دیوان‌ها و وزارت‌خانه‌ها (جز آنچه مربوط به وضعیت فعلی کشور است) ضرورتی ندارد.

۶. در انتهای بخش‌های پنجم تا نهم صفحاتی به تاریخچه فعالیت‌های مربوط به آن بخش‌ها اختصاص یافته است. این تاریخچه‌ها به جهت رعایت سرفصل‌های مصوب شورای عالی برنامه‌ریزی، و برای آشنایی دانشجویان با فعالیت‌های مذکور در سال‌های گذشته، و با بررسی منابع مختلف تدوین گردیده است. با وجود مفصل بودن برخی از این تاریخچه‌ها، دانشجویان، فقط نکات اساسی و ضروری آنها را با عنایت به هدف‌های رفتاری، باید یاد بگیرند.

۷. در پایان برخی از بخش‌ها، قسمتی به «توضیحات اضافی» اختصاص یافته است. اطلاعات مندرج در این قسمت‌ها، برخی از مطالبی را که نیاز به توضیح بیشتری داشته برای دانشجویان شرح داده است، و مطالب این قسمت‌ها فقط برای آشنایی دانشجویان تنظیم شده است.

۸. در پایان هر بخش از کتاب منابع مورد استفاده به شما معرفی شده است، و

شرح کامل مشخصات منابع نیز در پایان کتاب و تحت عنوان «فهرست منابع» آمده است. اگر در درک بعضی از مطالب این کتاب اشکال دارید، و یا در صورتی که بخواهید در مورد بعضی از مفاهیم مورد بحث اطلاعات بیشتری کسب کنید، می‌توانید از این منابع استفاده کنید.

۹. برای سهولت دسترسی به اصطلاحات به کار رفته در و متن کتاب، واژه‌نامه‌ای تهیه شده است که در صورت نیاز می‌توانید به آن مراجعه کنید.

۱۰. در صورتی که مطالبی از کتاب غیرقابل فهم، دشوار، نارسا، و یا دارای غلط چاپی، دستوری و نظایر آن باشد، این مطالب یا نکات را با ذکر صفحه و سطر به دانشگاه اطلاع دهید تا در چاپ‌های بعدی نسبت به اصلاح آنها اقدام شود.

موفق باشید

بخش اوّل

مفاهیم و تعاریف

هدف کلی

آشنایی با تعریف اداره و چگونگی ارتباط آن با سازمان و مدیریت، تفاوت و تشابه بین اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی و آشنایی با مفهوم و ویژگی‌های علم و علم یا هنر بودن اداره.

مقدمه

در جوامع اولیه، نیازها ساده و راه رفع نیازها نیز ساده، و ابتدایی بود. اگر برای انجام دادن کاری همکاری گروهی ضرورت می‌یافت، بعد از رفع مشکل، گروه باقی نمی‌ماند و از بین می‌رفت. سازمان‌ها کوچک و ابتدایی، ساده و خودجوش بودند و برای تأمین نیازهای فوری به وجود می‌آمدند و بعد از رفع نیاز، از هم می‌پاشیدند.

انقلاب صنعتی و پیشرفت علوم و تکنولوژی، تغییر ترکیب جمعیت روستایی و شهری، توسعه روزافزون نیازهای انسانی و بسیاری پدیده‌های دیگر، روز به روز بر پیچیدگی جوامع انسانی افزوده است. حکومت‌ها که در جوامع ابتدایی، بسیار ساده بودند و وظایف و امکانات محدودی داشتند، در دنیای جدید نه تنها در قبال ملت خود بار مسئولیت بسیار سنگینی را تقبل کرده‌اند، بلکه در ارتباط با مسائل بین‌المللی نیز متحمل مسئولیت‌های بسیار دشواری شده‌اند. پیچیدگی و اهمیت این وظایف، توجه

دست‌اندرکاران و پژوهشگران را به‌سوی نتایج این مسئولیت‌ها و چگونگی اجرای این وظایف معطوف داشت. بدین ترتیب «اداره» به‌عنوان موضوعی بسیار جدی مورد بحث و توجه قرار گرفت، و تلاش وافری برای ارائه‌ی تعاریف گوناگون، و تعیین حدود و وجوه مختلف آن به عمل آمد. شاید با مطالعات منسجم و پی‌گیر، راه حل‌های مناسبی برای مشکلات جامعه روبه گسترش یافته شود.

ویژگی و دشواری وظایف حکومت‌ها، مسائل «اداره امور عمومی» و مقایسه‌ی آن با اداره امور خصوصی را پیش آورد. مطالعات و بررسی‌ها و تبادل افکار در این زمینه موجب شد تا معیارهایی برای بهتر کار کردن هر یک از این دو بخش به‌دست آید. به‌علاوه، پیشرفت‌های درخشان علوم طبیعی و فیزیکی باعث گردید که «اداره» هم، با همان مفهوم علوم محض «علم» خوانده شود. اما توجه به انسان، در درون اداره، به‌عنوان موجودی پیچیده و اسرارآمیز، صحت و دقت اصول علمی این نظریه‌ها را مورد تردید قرار داد، و نتیجتاً بحث‌های مربوط به هنر اداری آغاز شد.

هدف‌های رفتاری

از شما انتظار می‌رود پس از مطالعه این قسمت بتوانید:

۱. اداره، سازمان و مدیریت را با یکدیگر مقایسه کنید و چگونگی ارتباط میان آنها را شرح دهید.
۲. عناصر تشکیل‌دهنده سازمان و مدیریت را برشمارید.
۳. تفاوت‌های عمده میان اداره امور و عمومی و اداره امور خصوصی را بیان کنید.
۴. سه تفاوت و سه شباهت میان نوع رهبری در اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی را برشمارید.
۵. تشابه میان اداره امور عمومی و اداره امور خصوصی را برشمارید.
۶. با یک مثال رابطه‌ی بین محیط و اداره امور عمومی را تشریح کنید.

تعریف اداره

اداره به معنای عام، به کلیه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که برای نیل به هدف (اهداف) خاصی نیاز به همکاری دارد، و هر شخصی که به هر یک از این فعالیت‌ها اشتغال

۳ مفاهیم و تعاریف

داشته باشد، در حقیقت به کار اداری مشغول است. اداره وجه مشترک کلیه فعالیت‌هایی است که در مدرسه، دانشگاه، پادگان نظامی، مغازه، بیمارستان، باشگاه ورزشی حزب سیاسی، هتل، فرودگاه، و... انجام می‌شود.

در علوم اجتماعی، و اصولاً در کلیه مواردی که با انسان و مسائل ویژه‌ی او ارتباط دارد، ارائه‌ی تعریفی جامع و مانع بسیار دشوار، و حتی غیرممکن است. به همین دلیل اداره نیز از این قاعده مستثنی نیست و تعریف‌هایی که برای آن ارائه شده است به دلیل دیدگاه‌های گوناگون تعریف کنندگان بسیار متفاوت است^(۱).

اداره را فعالیت‌های گروه‌هایی دانسته‌اند که برای انجام دادن مقاصد مشترک با یکدیگر همکاری می‌کنند^(۲).

دونالد استن^۱ در این زمینه چنین اظهار داشته است:

غالباً مراد ما از کلمه اداره عبارت است از سازمان و رهبری عده‌ای از اشخاص که برای انجام مقاصد خاصی، گرد هم جمع شده‌اند. ولی باید خاطرنشان کرد که مفهوم این کلمات مبهم است؛ مفهوم این کلمات هنگامی روشن و واضح می‌شود که ما روز به روز و ساعت به ساعت و سال به سال اشخاص و افکار و وقایع را در یک سازمان طوری کنار هم قرار دهیم که بتوانند برنامه خاصی را به مرحله اجرا درآورند. او معتقد است اداره ساده‌ترین کارها مانند خواندن یک نامه و گزارش تا دشوارترین کارها مانند برنامه‌ریزی توسعه پروژه‌های اقتصادی - اجتماعی را دربر می‌گیرد^(۳).

علیرغم تفاوت تعریف‌ها، تعریف نسبتاً جامعی برای اداره ارائه شده است: اداره عبارتست از نظام اجتماعی خاص که براساس آن عده‌ای از افراد بشر به‌منظور نیل به یک سلسله هدف‌های نسبتاً مشخص با یکدیگر همکاری می‌کنند، بدین معنی که تصمیم‌هایی را اتخاذ می‌نمایند و تصمیم‌هایی را به مرحله اجرا و عمل درمی‌آورند^(۴). بدین لحاظ نکاتی در این تعریف به شرح بیشتری نیاز دارد.

۱. اداره اقدامی دسته‌جمعی و گروهی و مبتنی بر همکاری است. فعالیت‌های انفرادی بشر از حوزه این تعریف خارج است.

۲. بدون توجه به اندازه سازمانی که همکاری در آن صورت می‌گیرد و عده

1. Donald stone

همکاری کنندگان، به جای یک هدف، می‌توان هدف‌های متعدد و یا سلسله مراتبی از هدف در نظر گرفت که این هدف یا هدف‌ها باید مشخص و معین باشند.
۳. تصمیم‌های اتخاذ شده ممکن است صرفاً جنبه اجرایی داشته باشد، و یا در مورد خط‌مشی و سیاست‌های کلی سازمان باشد (تصمیم‌های سیاسی)، و یا هر دو جنبه را دربر گیرد^(۵).

اداره، سازمان و مدیریت

با وجود اینکه مدیریت و اداره غالباً مترادف با یکدیگر به کار می‌روند، اما اداره مفهوم وسیع‌تری از سازمان و مدیریت دارد، به طوری که هر دو واژه مذکور را دربر می‌گیرد. پل پیگورز^۱ معتقد است:

یک فکر به خودی خود به مرحله عمل گذارده نمی‌شود. اگر بنا باشد که عقیده یا فکری عملی گردد لازم است که برای به اجرا در آوردن آن سازمانی به وجود آید. تازه وقتی یک چنین سازمانی ایجاد می‌گردد باز احتیاج هست که مسیر فعالیت‌هایی که برای نیل به مقاصد مشترک انجام می‌شود معلوم و مشخص گردد. پروفیسور پیگورز این جریان «سازمان» دادن و رهبری و «مدیریت» فعالیت‌های سازمان را «اداره» می‌نامد و معتقد است کار هیچ نهضت گروهی و اجتماعی بدون اداره، یعنی بدون این جریان سازمان دادن و مدیریت سازمان قادر به ادامه حیات نیست. اداره کننده از یک طرف شالوده قوانین و مقررات و مکانیسم^۲ سازمان را پی‌ریزی می‌کند و از طرف دیگر کار و فعالیت موضوع هر یک از واحدهای این سازمان را رهبری می‌نماید. از این رو به نظر پیگورز یک سازمان به خوبی قابل تشبیه با یک ماشین است که از اجزاء و قطعات استاندارد شده‌ای تشکیل یافته است هر یک از اجزاء و قطعات این ماشین موظف به انجام فعالیت به خصوصی که برای آن در نظر گرفته شده است^(۶).

الیور شلدن^۳ عقیده دارد:

«اداره سازمان را به وجود می‌آورد و «مدیریت» آن را به کار می‌اندازد و مورد استفاده قرار می‌دهد. «اداره» هدف‌ها را تعریف و توصیف می‌کند، «مدیریت» برای نیل

1. Paul pigors

۲. سازوکار

3. Oliver sheldon

۵ مفاهیم و تعاریف

به این هدف‌های معین و مشخص کوشش و فعالیت می‌کند. «سازمان» ماشین «مدیریت» است در نیل به هدف‌ها و مقاصدی که از طرف «اداره» تعیین گردیده است^(۷).

از دیدگاه دیگری، سازمان به اسکلت انسان تشبیه شده است و گردش خون در رگ‌ها، تنفس هوا در ریه‌ها، تفکر مغز، تأثیر اعصاب، یعنی وظایف اعضای بدن ما به مدیریت نسبت داده شده است و اعتقاد بر این است که سازمان استخوان‌بندی است و مدیریت گردش امور و اجرای وظایف؛ در هر نظام اداری وجود هر یک از این دو وابسته به وجود دیگری است. درست مانند کالبد انسان در بررسی اداره امور، سازمان و مدیریت مانند دو روزن هستند برای ملاحظه یک پدیده و یا دو چشم که با هر یک می‌توان خصوصیات آن پدیده را مشاهده نمود. با چنین استدلالی سازمان ایستا و بدون حرکت و مدیریت پویا و متحرک است^(۸).

آنچه تاکنون در مورد سازمان و مدیریت مطرح شد برای روشن کردن ارتباط این مفاهیم با مفهوم واژه‌ی اداره بود. ضروری است تعریف‌هایی از سازمان و مدیریت نیز ارائه گردد تا دانشجویان آگاهی بیشتری در این زمینه بدست آورند.

هر عملی که مبتنی بر همکاری آگاهانه دو یا چند تن از افراد انسانی باشد، عمل متشکلی است که در دنیای امروز این گونه اعمال همکارانه، در درون یک سازمان رسمی صورت می‌گیرد. سازمان رسمی عبارتست از یک دستگاه مبتنی بر نقشه، و متشکل از مساعی همکارانه، که در آن هر یک از همکاران نقش معین و تکالیف و وظایف مخصوص داشته باشند. در تخصیص این تکالیف به حصول هدف‌های سازمان بیش از ارضای امیال شخصی توجه شده است، گرچه غالباً این دو بر هم منطبق می‌شوند^(۹).

عناصر تشکیل دهنده سازمان عبارتند از: طبقه‌بندی وظایف، تفویض اختیار و تثبیت مسئولیت برای اجرای وظایف، تعیین روابط به منظور همکاری مؤثر در نیل به هدف‌های سازمان^(۱۰).

عده‌ای از دانشمندان بیش از آنکه به چارچوب رسمی سازمان توجه داشته باشند، به سازمان غیررسمی و انسان‌هایی که با مشخصات روانی بسیار متفاوت در درون سازمان به کار اشتغال دارند، عنایت داشته‌اند و سازمان را براساس توجه به عامل انسانی

آن تعریف کرده‌اند. مانند هربرت سایمون^۱ که «سازمان اداری را به‌عنوان سیستمی مرکب از سلوک‌ها و رفتارهای همکارانه بشر تعریف کرده است»^(۱۱).

پروفسور فیلیپ سلزنیک^۲ با اتکاء بر هر دو جنبه رسمی و غیررسمی سازمان، اعتقاد دارد که وقتی سازمان با معتقدات و ارزش‌های فردی و اجتماعی افراد درهم می‌آمیزد تبدیل به چیزی می‌گردد که بالاتر از یک سلسله وسایل و ابزار فنی است یعنی مؤسسه اجتماعی^(۱۲).

سازمان بدون مدیریت معنی ندارد، و اصلاً قابل تصور نیست. «مدیریت عبارت است از هماهنگ کردن منابع انسانی و مادی برای نیل به هدف»^(۱۳). عناصر تشکیل‌دهنده مدیریت از نظر هانری فایول^۴ عبارتست از «تنظیم برنامه، سازمان دادن، فرمان دادن، هماهنگ کردن و کنترل کردن»^(۱۴).

اداره امور عمومی

وسعت و قدمت مفهوم اداره امور عمومی به گسترش و قدمت تاریخ است. با پیشرفت تمدن بشر این مفهوم وسیع‌تر شده است. از زمانی که بشر به اجتماع انسانی روی آورد و زندگی اجتماعی را آغاز کرد، اداره امور عمومی به معنای عام تحقق یافت. اما بعد از ایجاد دولت‌ها و سازمان‌های دولتی، مناسبات با این دستگاه‌ها و سازمان‌های وابسته‌اش، اداره امور عمومی را به معنای خاص به‌وجود آورد. بنابراین تاریخ اداره امور عمومی، همان تاریخ تشکیلات اداری و ارتباطات و مناسبات مردم به‌دستگاه دولت و سازمان‌های تابع آن است.

زمانی معتقد بود که کارهای حکومتی به اندازه‌ای ساده است که هر فردی بدون مهارت و تجربه و آموزش دیدن، قادر است از عهده‌ی آن برآید. اما امروزه دستگاه‌های حکومتی فقط با وجود متخصصان مبرز و کارشناسان باسواد و آزموده از عهده‌ی تکالیفی که بر دوش دارند بر خواهد آمد. در حقیقت «تمدن عصر حاضر، ما را محتاج خدمات و اعمال حکومت کرده و این خدمات و اعمال موجب شد که حکومت در این دوران به‌صورت یک بنگاه بسیار عظیم درآید»^(۱۵). اداره امور عمومی در معنای مصطلح

1. Herbert simon

2. Philip selznick

3. Social institute

4. Henry fayol

۷ مفاهیم و تعاریف

یعنی آنچه که دولت و سازمان‌های دولتی انجام می‌دهند و چگونگی اداره امور دولت به همین دلیل بهتر است ابتدا مختصراً به مفهوم دولت اشاره شود.

مفهوم دولت

برای دولت دو مفهوم کلی قائل شده‌اند. در مفهوم اول «دولت عبارت است از یک اجتماع سیاسی متشکل که چه از جهت امور داخلی و چه از لحاظ امور خارجی قدرت مافوقی برای آن وجود ندارد» دولت به این مفهوم شامل هر سه رکن جامعه، یعنی قوه قانون‌گذاری، قوه قضایی و قوه اجرایی است و سه عنصر جمعیت، سرزمین و قدرت عالی سیاسی (حاکمیت) را دربر می‌گیرد.

دولت در مفهوم دوم خیلی محدودتر است و تنها مبین قدرت اجرایی یا قوه اجراییه مملکت است و قوه‌های قانون‌گذاری و قضایی را دربر نمی‌گیرد. به زبان دیگر در این تعریف لفظ دولت مترادف حکومت است^(۱۶).

دولت به هر دو معنی صحیح است و بین آن دو ارتباط آشکاری برقرار است. وقتی دولت را به معنای وسیع به کار می‌بریم این مفهوم شامل حکومت، که یکی از ارکان آن است، نیز می‌گردد، و هرگاه دولت به معنی محدود حکومت استعمال می‌شود، چون حکومت نماینده قانونی یک اجتماع است، باز هم مفهوم همه اجتماع یا کشور از آن استنباط می‌گردد^(۱۷).

تعریف اداره امور عمومی

اداره امور عمومی عبارتست از هماهنگ کردن کوشش‌های فردی و گروهی به منظور اجرا نمودن سیاست یا خط مشی عمومی دولت^(۱۸).

به طور کلی، اگر هدف‌های مورد نظر، هدف‌های مربوط به اجتماع سیاسی انسان یعنی دولت باشد و وسایل رسیدن به آن هدف‌ها، وسایل عمومی و ابزار متعلقه به حکومت باشد، در آن صورت اداره امور جنبه عمومی پیدا می‌کند و اداره امور عمومی نامیده می‌شود. بنابراین، مشخصات اداره امور عمومی را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد.

اداره امور عمومی

۱. تلاش گروهی همکارانه در یک مؤسسه عمومی است.
۲. هر سه شاخه، اجرایی، قانون‌گذاری، و قضایی - و ارتباط میان آنها را دربر می‌گیرد.
۳. نقش مهمی در ترسیم خط‌مشی عمومی دارد، بنابراین بخشی از فرآیند سیاسی است.
۴. تفاوت‌های عمده‌ای با اداره امور خصوصی دارد.
۵. برای فراهم آوردن خدمات مورد نیاز جامعه با تعداد زیادی از گروه‌های خصوصی و افراد، همکاری نزدیکی دارد^(۱۹).

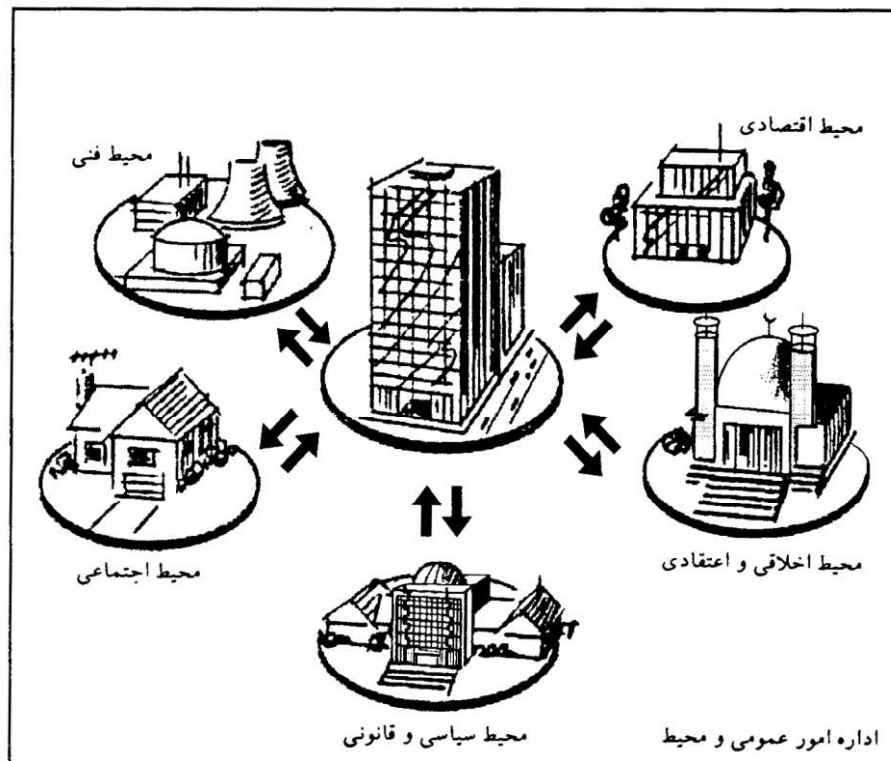
اهمیت اداره امور عمومی

اغلب صاحب‌نظران معتقدند که موفقیت یا شکست حکومت‌ها، به چگونگی اجرای امور عمومی آنها بستگی دارد. بروکس آدامس^۱ بقای تمدن و اداره امور عمومی را با هم مرتبط می‌داند و آنها را به هم پیوند می‌داد. در دهه‌ی ۱۹۶۰، اس.ان. ایسن‌تاد^۲ از مطالعات خود در مورد علل از هم پاشیدن امپراطوری‌های باستانی به این نتیجه رسید که زوال امپراطوری‌های مصر باستان، روم و چین ارتباط زیادی با وضعیت اداره امور عمومی آنها داشته است. به نظر وین سنت استورم^۳ سلامت هر جامعه به چگونگی اداره امور عمومی آن جامعه وابسته است.

اهمیت اداره امور عمومی فقط به این موارد محدود نمی‌شود، بلکه اداره امور عمومی در ساختن شهرهای بزرگ، جنگ یا صلح، پیاده کردن انسان در کره ماه و... نقش مهمی داشته است^(۲۰) و با افزایش تأثیر آن در دنیای جدید، اهمیتش روز به روز بیشتر خواهد شد.

اداره امور عمومی محیط متفاوت اطراف خود واکنش و واکنش متقابل است.

1. Brooks adams
2. S.N.Eisentadd
3. Vincent ostorm



اداره امور عمومی و محیط

اداره امور عمومی در خلاء قرار ندارد، به همین جهت باید در چارچوب شرایط و محیطی که در آن به فعالیت اشتغال دارد، بررسی شود. هر عمل مدیر عمومی همواره تحت شرایط محیطی صورت می‌گیرد که با آن در کنش و واکنش متقابل است. به عنوان مثال تغییر جمعیت در رفتار و تصمیم‌های مدیر عمومی مؤثر است، تصمیم‌ها و سیاست‌های مدیر عمومی نیز، به نوبه خود، در تغییر جمعیت در آینده تأثیر به‌سزایی خواهد داشت.

مسائل ناشی از محیط باعث می‌شود که مدیر عمومی به منابع مورد نیاز، و نظریه‌های موافق و مخالف با سیاست‌ها و برنامه‌هایش پی ببرد. علاوه بر آن در محیط است که اداره امور عمومی به مشتریان خود خدمت می‌کند، نیروهای بازار را، که تعیین‌کننده هزینه کالاها و خدمات تولید شده از سوی دولت هستند، شناسایی می‌کند،

و نسبت به گروه‌هایی با منافع خاص که ارتباط ویژه‌ای با نتیجه عمل مدیر عمومی دارند، آگاهی می‌یابد. و سرانجام در محیط است که درستی یا نادرستی اداره امور عمومی مستمراً مورد قضاوت قرار می‌گیرد.

به‌طور کلی، زمانی که اداره امور عمومی با توجه به رابطه متقابلش با محیط بررسی می‌شود، تغییر و پویایی، بیش از ثبات و ایستایی مورد توجه قرار می‌گیرد، زیرا هر تغییری در محیط تأثیر مستقیم در روند اداره امور عمومی دارد و به‌عکس.

برای روشن شدن اهمیت توجه به محیط، مثالی ارائه می‌شود. محیط پیچیده‌ای در بخشی از حکومت شهری را در نظر بگیرید، مانند اداره‌ی پلیس، اداره‌ی خدمات عمومی شهری، سازمان پارک‌ها و تفریحات.

محیط طبیعی برای این بخش از حکومت شهری شامل وسعت داخلی شهر، امکانات حمل و نقل و ارتباطات، و وضعیت بهداشت و سلامتی آن است. عوامل مرتبط با سطح درآمد مردم شهر، دلایل فقر مزمن و بیکاری، نرخ رشد اقتصادی، میزان مواد مصرف شده در تولید کالاها و خدمات عمومی شهر و بخش اقتصادی محیط را تشکیل می‌دهد. ارتباط مؤسسات حکومتی با یکدیگر، و با احزاب و گروه‌های سیاسی، چگونگی نفوذ بر وسایل ارتباط جمعی، برداشت‌های مردم از حکومت و سیاست به‌طور کلی، جو سیاسی آزادی‌خواهی و یا محافظه‌کاری در جامعه و... بخش سیاسی محیط را می‌سازد. بخش اجتماعی محیط پراکندگی و توزیع جمعیت در شهر، روابط نژادی، الگوی ارتباطات گروهی و... را دربر می‌گیرد.

محیط روانی نیز نمایانگر ثبات احساسات و ساخت شخصیتی مردم جامعه است. نظام‌های فکری و عقیدتی مردم نسبت به تغییر، ثبات، مسئولیت کشوری، استقلال شخصی و وابستگی‌های روانی، دموکراسی، مشارکت و... نشانگر محیط عقیدتی و فلسفی جامعه‌ی شهری است. این تصویر مختصری از دنیای پیچیده‌ی اداره امور عمومی در شهر است^(۲۱).

ارتباط اداره امور عمومی، با سایر رشته‌ها

شناخت نیازهای مردم اساس اداره امور عمومی است؛ به همین جهت برای رفع آنها

بایستی اقدام مناسب و ضروری در کوتاه‌ترین زمان، به عمل می‌آید. بنابراین، مدیر عمومی از یک‌سو، هماهنگ‌کننده کار افرادی است که در سازمان با وی همکاری می‌کنند، و از سوی دیگر، مسئولیت دارد خدماتی را به مشتریان، ارباب رجوع، و یا کل جامعه ارائه دهد. به همین جهت حوزه اطلاعات مورد نیاز مدیر عمومی بسیار وسیع است.

مدیر عمومی برای اینکه خصوصیات این افراد را به‌خوبی درک کند، نیازهای آنان را به درستی بررسی نماید، و با انتظارات آنان برخورد عقلانی داشته باشد، ضروری است که با علوم اجتماعی یعنی جامعه‌شناسی، روانشناسی، روانشناسی اجتماعی و مردم‌شناسی آشنایی داشته باشد.

از سوی دیگر، مدیر عمومی جزئی از حکومت است و تصمیم‌های وی در محیط سیاسی به مرحله اجرا گذارده می‌شود. هم‌چنین اجرای تصمیم‌های او بدون استفاده از منابع مادی و درآمدهای جامعه امکان‌پذیر نیست؛ به‌همین جهت آشنایی وی با علوم سیاسی و اقتصاد نیز ضروری است.

مدیر عمومی در سازمانی خدمت می‌کند که براساس قانون ایجاد شده است، کلیه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های وی را نیز قانون تعیین کرده است، و او موظف است در کلیه فعالیت‌های خود قانون را کاملاً رعایت کند. اصولاً شخصیت حقوقی سازمان وی، و مسئولیت‌ها و وظایفی که از این نظر متوجه مدیر عمومی است ایجاب می‌کند که او حتماً با قوانین و مقررات و حقوق آشنایی داشته باشد.

آگاهی مدیر عمومی نسبت به کاربرد ریاضیات و الگوهای کمی در مدیریت، استفاده از کامپیوتر و سایر ابزارهای اطلاعاتی، و آخرین پدیده‌های علمی در زمینه‌ی علوم مربوط به اداره‌ی امور عمومی بسیار ضروری است. خصوصاً تغییرات شتابان جهان امروز، تطبیق اطلاعات مدیر عمومی را با نیازهای رو به گسترش جوامع انسانی ایجاب می‌کند.