



دانشگاه سیام نور

نظریه‌های مدیریت دولتی

دکتر بلال پناهی دکتر اسفندیار فرج‌وند

دکتر اسکندر شیرازی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه ملی، که یک واجب دینی است.^۱

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 عرصه 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 شکرانه الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پر بار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه مطالعه هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه 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 مجموعه 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 دستاورد 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

۱. پیام مقام معظم رهبری به مناسبت آغاز هفته کتاب ۷۲/۱۰/۴

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

دانشگاه پیام‌نور با گستره 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 وظیفه مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه 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 مطالب

پیشگفتار	یازده
فصل اول. درآمدی بر دولت، حکومت و مدیریت دولتی.....	۱
هدف کلی	۱
هدف‌های یادگیری.....	۱
مقدمه.....	۱
۱-۱ سایه دولت.....	۲
۲-۱ مفهوم دولت.....	۳
۳-۱ مفهوم حکومت.....	۴
۴-۱ مقایسه دولت و حکومت.....	۵
۵-۱ مفهوم حاکمیت و منشأ آن.....	۵
۶-۱ دولت و دوره‌های نظریه‌پردازی.....	۸
۷-۱ سابقه مدیریت دولتی.....	۸
۸-۱ مفهوم و حوزه مدیریت دولتی.....	۹
۹-۱ مدیریت دولتی به‌عنوان یک سیستم.....	۱۲
۱۰-۱ رویکردهای مختلف به مدیریت دولتی.....	۱۴
۱۱-۱ هویت مدیریت دولتی.....	۱۷
۱۲-۱ مدیریت دولتی و نقش ارزش‌ها.....	۱۷
۱۳-۱ مدیریت بخش عمومی و خصوصی، تشابه یا تفاوت.....	۱۸
خلاصه فصل اول.....	۲۲
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول.....	۲۳
خودآزمایی تشریحی فصل اول.....	۲۴

فصل دوم. اداره امور عمومی سستی.....	۲۵
هدف کلی.....	۲۵
هدف‌های یادگیری.....	۲۵
مقدمه.....	۲۵
۱-۲ الگوی کهن اداره امور دولتی (نظام غنائم جنگی).....	۲۶
۲-۲ الگوی سستی اداره عمومی.....	۲۷
۱-۲-۲ اصول اداره عمومی.....	۲۷
۲-۲-۲ زمینه‌ها و مبانی نظری الگوی سستی اداره امور دولتی.....	۲۹
۳-۲ الگوی سستی اداره امور دولتی و بوروکراسی.....	۳۱
۴-۲ الگوی سستی اداره امور دولتی و رابطه سیاست، اداره و دموکراسی.....	۳۷
۱-۴-۲ موافقان و مخالفان جدایی سیاست و اداره.....	۴۱
۱-۴-۲ موافقان جدایی سیاست و اداره.....	۴۱
۲-۴-۲ مخالفان جدایی سیاست و اداره.....	۴۳
۵-۲ نظریه‌پردازان الگوی سستی اداره امور عمومی و مدیریت دولتی.....	۴۴
۱-۵-۲ ویلسون.....	۴۴
۲-۵-۲ گودنو.....	۴۶
۳-۵-۲ پل ایل بای.....	۴۸
۴-۵-۲ والدو.....	۴۹
۵-۵-۲ هربرت سایمون.....	۵۰
۶-۵-۲ وبر.....	۵۱
۷-۵-۲ وایت.....	۵۴
۸-۵-۲ گیولیک.....	۵۴
۶-۲ مشکلات الگوی سستی اداره امور عمومی.....	۵۵
۱-۶-۲ کنترل سیاسی غیرمنطقی، انتصابات سیاسی و سایر مشکلات مربوط به بروکراسی.....	۵۵
۲-۶-۲ تغییرات شرایط جهانی، جهانی شدن و مدیریت دولتی.....	۵۹
۳-۶-۲ نبود انتخاب عمومی از یک طرف و موفقیت‌های بخش خصوصی از طرف دیگر.....	۶۳
خلاصه فصل دوم.....	۶۵
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم.....	۶۶
خودآزمایی تشریحی فصل دوم.....	۶۷
فصل سوم. اداره دولتی نوین.....	۶۹
هدف کلی.....	۶۹
هدف‌های یادگیری.....	۶۹
مقدمه.....	۶۹
۱-۳ تضعیف ضرورت تغییر در اداره دولت و حکومت و انشعابات فکری نوین.....	۷۰
۲-۳ اصول اداره دولتی نوین.....	۷۴

۳-۳	روش‌های اجرایی اداره امور نوین.....	۷۷
۴-۳	انسان‌گرایی سازمانی: مساعدت‌های جنبش روابط انسانی و توسعه سازمانی.....	۷۹
۵-۳	مدیریت دولتی و دموکراسی.....	۸۲
۶-۳	بروکراسی در مقابل دموکراسی.....	۸۶
۷-۳	دوگانگی سیاست - اداره.....	۸۹
۸-۳	ارزش‌های مورد تأکید در اداره دولتی نوین.....	۹۱
۸-۳-۱	عدالت اجتماعی.....	۹۱
۸-۳-۱-۱	نظریه عدالت رالز.....	۹۱
۸-۳-۲	مشارکت.....	۹۵
۸-۳-۳	پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری.....	۹۷
۸-۳-۴	انتخاب شهروندی.....	۹۷
۹-۳	بروکراسی نماینده و دموکراسی مؤثر.....	۹۸
۱۰-۳	بروکراسی عامه مردم.....	۱۰۰
۱۱-۳	بروکراسی سطح خیابان.....	۱۰۱
۱۲-۳	تلنگر مینوبروک به مدیریت دولتی و چشم‌انداز آن.....	۱۰۳
۱۲-۳-۱	مینوبروک ۱.....	۱۰۵
۱۲-۳-۲	مینوبروک ۲: سر آغاز تغییر در مدیریت دولتی.....	۱۰۷
	خلاصه فصل سوم.....	۱۱۱
	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم.....	۱۱۲
	خودآزمایی تشریحی فصل سوم.....	۱۱۳
	فصل چهارم. مدیریت دولتی نوین.....	۱۱۵
	هدف کلی.....	۱۱۵
	هدف‌های یادگیری.....	۱۱۵
	مقدمه.....	۱۱۵
۱-۴	آسیب‌پذیری بروکراسی سنتی.....	۱۱۶
۲-۴	طرح نظریات اقتصادی ضد دولتی.....	۱۱۸
۲-۴-۱	نظریه اقتصاد.....	۱۱۹
۲-۴-۲	تئوری انتخاب عمومی.....	۱۲۰
۲-۴-۳	تئوری اصیل - وکیل.....	۱۲۱
۲-۴-۴	بخش خصوصی.....	۱۲۳
۲-۴-۵	جهانی شدن.....	۱۲۵
۳-۴	تأملی بر کوچک‌سازی دولت‌ها.....	۱۲۷
۴-۴	پایه‌های فکری مدیریت دولتی نوین.....	۱۳۱
	خلاصه فصل چهارم.....	۱۳۳
	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم.....	۱۳۴
	خودآزمایی تشریحی فصل چهارم.....	۱۳۶

فصل پنجم. خدمات دولتی نوین.....	۱۳۷
هدف کلی.....	۱۳۷
هدف‌های یادگیری.....	۱۳۷
مقدمه.....	۱۳۷
۱-۵ ماهیت رویکرد خدمات عمومی نوین.....	۱۳۸
۲-۵ مبانی نظری خدمات دولتی نوین.....	۱۳۹
۱-۲-۵ شهروندی دموکراتیک.....	۱۴۰
۲-۲-۵ جماعت محوری و جامعه مدنی.....	۱۴۱
۳-۲-۵ انسان‌گرایی سازمانی.....	۱۴۱
۴-۲-۵ پست مدرنیسم.....	۱۴۲
۳-۵ برنامه اجرایی خدمات دولتی نوین.....	۱۴۳
خلاصه فصل پنجم.....	۱۴۶
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم.....	۱۴۶
خودآزمایی تشریحی فصل پنجم.....	۱۴۸
فصل ششم. حکمرانی خوب و سالم و چهره‌های دولتی.....	۱۴۹
هدف کلی.....	۱۴۹
هدف‌های یادگیری.....	۱۴۹
مقدمه.....	۱۴۹
۱-۶ مفهوم و تعریف حکمرانی.....	۱۵۰
۲-۶ پیدایش نظریه حکمرانی خوب.....	۱۵۳
۳-۶ شاخص‌های حکمرانی خوب.....	۱۵۵
۴-۶ حکمرانی خوب و تغییر رویکرد در مورد نقش دولت.....	۱۵۷
۵-۶ کنشگران حکمرانی.....	۱۶۰
۶-۶ ارزیابی حکمرانی خوب.....	۱۶۱
۷-۶ حکمرانی سالم.....	۱۶۵
۸-۶ چهره‌های دولت.....	۱۶۹
۱-۸-۶ دولت مدرن.....	۱۷۰
۲-۸-۶ دولت رفاه.....	۱۷۱
۳-۸-۶ دولت غارتگر.....	۱۷۳
۴-۸-۶ دولت لیبرال.....	۱۷۴
۵-۸-۶ دولت نئولیبرال.....	۱۷۶
۶-۸-۶ دولت توسعه‌گرا.....	۱۷۷
۷-۸-۶ دولت سوسیال دموکرات.....	۱۸۲
۸-۸-۶ دولت‌های جمع‌گرا (کمونیستی).....	۱۸۳
۹-۸-۶ دولت‌های توتالیتر.....	۱۸۳

۱۸۴	 ۱۰-۸-۶ دولت هوشمند
۱۸۵	 ۹-۶ دولت و حکمرانی الکترونیک
۱۸۷	 ۱۰-۶ حکمرانی الکترونیک
۱۸۸	 خلاصه فصل ششم
۱۸۸	 خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل ششم
۱۹۰	 خودآزمایی تشریحی فصل ششم
۱۹۱	 فصل هفتم. دولت و حکمرانی در اسلام
۱۹۱	 هدف کلی
۱۹۱	 هدف‌های یادگیری
۱۹۱	 مقدمه
۱۹۲	 ۱-۷ حکمرانی در اسلام و حکمرانی خدامدار
۱۹۳	 ۲-۷ ابعاد حکمرانی خدامدار
۱۹۸	 ۳-۷ حکمرانی خوب از دیدگاه نهج‌البلاغه
۲۰۱	 ۴-۷ سایر ویژگی‌های حکمرانی خوب از دیدگاه امام علی (ع)
۲۰۱	 ۱-۴-۷ توجه به فرهنگ و اصلاحات فرهنگی
۲۰۳	 ۲-۴-۷ توجه به معیشت مردم
۲۰۳	 ۳-۴-۷ شایستگی کارگزاران
۲۰۵	 ۵-۷ شاخص‌های حکمرانی از دیدگاه امام خمینی (ره)
۲۰۷	 ۶-۷ ادله‌های منطقی حکمرانی خوب از دیدگاه اسلام
۲۱۳	 خلاصه فصل هفتم
۲۱۴	 خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل هفتم
۲۱۵	 خودآزمایی تشریحی فصل هفتم
۲۱۷	 پاسخنامه
۲۱۹	 منابع

پیشگفتار

مدیریت، به عنوان فراگرد به کارگیری اثربخش و کارآمد منابع مادی و انسانی تعریف می‌شود. در این تعریف منظور از اثربخشی میزان تحقق هدف‌ها (کارهای درست انجام دادن) و منظور از کارایی مقایسه خروجی‌های به دست آمده با ورودی‌های مصرف شده (درست انجام دادن کار) است. اثربخشی به «چیستی» و کارایی به «چگونگی» انجام کارها مربوط می‌شود. به نظر می‌رسد یک دولت هم برای نیل به بهره‌وری ملی و رشد و توسعه اقتصادی باید به صورت اثربخش و کارآمد اداره شود. وجود دولت اثربخش و کارآمد، برای توسعه پایدار امری حیاتی است و دولتی می‌تواند هدف‌های توسعه را محقق سازد که خود توسعه یافته باشد و از مؤسسات و نهادهای عمومی توسعه یافته برخوردار باشد.

اثربخشی دولت با این پرسش مرتبط است که دولت در «چه» اموری دخالت کند و از ورود در چه حوزه‌هایی پرهیز کند و کارایی دولت بدین معناست که وظایف خود را چگونه با راندمان بیشتر و هزینه کمتر به انجام برساند. اینکه دولت به فعالیت بانکداری بپردازد یا نه به اثربخشی دولت مربوط می‌شود و اینکه نرخ بهره بانک‌ها به چه میزان باشد با کارایی سروکار دارد. نظریه‌های مدیریت دولتی نیز حول این دو محور است. برخی از نظریه‌ها به یکی از دو بعد تمرکز دارند و برخی دیگر از نظریه‌ها به هر دو بعد می‌پردازند. برای نمونه آنجا که کوچک‌سازی دولت مطرح می‌شود بعد اثربخشی دولت مراد است و وقتی از استفاده از شیوه‌های مدیریت بخش خصوصی در مدیریت دولتی سخن به میان می‌آید، کارایی دولت مورد توجه است.

امید است در این مجموعه با طرح نظریه‌های اداره و مدیریت بخش دولتی از بدو پیدایش آن تا نظریه‌های متأخر این حوزه، بتوانیم گامی هر چند کوچک در امتداد شناخت چگونگی اثربخش و کارآمد کردن دولت و نظام اداری برداریم و ذهن‌های پویندگان این راه را به چالش بکشانیم.

مؤلفان

فصل اول

درآمدی بر دولت، حکومت و مدیریت دولتی

هدف کلی

آشنایی با مفاهیم دولت و حکومت و حاکمیت؛ آشنایی با هویت مدیریت دولتی.

هدف‌های یادگیری

- پس از مطالعه دقیق این فصل از دانشجویان انتظار می‌رود:
۱. مفاهیم دولت، حکومت و حاکمیت را درک و تشریح کنند.
 ۲. تفاوت بین دولت و حکومت را بنویسند.
 ۳. دوره‌های نظریه‌پردازی ارتباط دولت با تحول و توسعه اقتصادی را بیان کنند.
 ۴. مفهوم و حوزه مدیریت دولتی را تشریح کنند.
 ۵. رویکردهای مختلف به مدیریت دولتی را بیان کنند.
 ۶. تفاوت‌های مدیریت بخش عمومی و خصوصی را به اختصار تشریح کنند.

مقدمه

شناخت مدیریت دولتی مستلزم آشنایی، هم با مفاهیم مدیریت و هم مفاهیم دولت و حکومت است. بدون تردید دانشجوی، مدیر، کارگزار دولت و پژوهشگری که در حال مرور مطالب این کتاب است، پیش از این آشنایی کافی با مفاهیم مدیریت پیدا کرده است؛ و نیازی به تشریح مجدد این مفاهیم نیست و کافی است با بحثی مختصر در باب دولت و حکومت، گام در معرفی نظریه‌های اولیه مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی

بگذاریم. پیش از ورود به مبحث اداره امور سنتی، لازم است به عوامل و رویدادهایی نیز اشاره شود که زمینه‌ساز و به‌وجود آورنده چنین دیدگاه‌هایی بودند. از این‌رو، مروری بر اداره امور پیشین یا ماقبل سنتی نیز در پی خواهد آمد.

۱-۱ سایه دولت

دولت از مهم‌ترین نهادهای بشری است که حضور فعال آن در طول تاریخ در زندگی اجتماعی انسان روشن است. هزاران سال است که انسان برای تحقق نظم اجتماعی و سهولت زندگی خود و بهره‌مندی از امنیت داخلی و دفاع در برابر دشمن، نهاد دولت را سامان داده است. دولت‌ها در این مدت، گاه مردمی و گاه ضد مردمی بوده؛ گاه رفتاری عادلانه و گاه رفتار ظالمانه از خود نشان داده‌اند. گرچه جنبش‌های اجتماعی برای تغییر دولت شکل می‌گرفت، هیچ مردمی، نبود دولت را در باور خود راه نمی‌داد؛ زیرا می‌دانست نبود نهاد قدرتمند در جامعه به هرج و مرج اجتماعی می‌انجامد.

دولت تقریباً بر همه فعالیت‌های مردم سایه می‌افکند. از آموزش و پرورش تا مدیریت اقتصادی، از رفاه اجتماعی تا بهداشت عمومی، از نظم تا دفاع خارجی دولت همه چیز را کنترل می‌کند؛ هر جا که شکل‌دهی یا کنترل نکند، مقررات وضع می‌کند، نظارت می‌کند؛ اختیار می‌دهد یا ممنوع می‌سازد. حتی جنبه‌هایی از زندگی که شخصی یا خصوصی دانسته می‌شوند (ازدواج، طلاق، سقط‌جنین، عبادت دینی و مانند آن‌ها) سرانجام تابع اقتدار دولت‌اند (هیوود، ترجمه عالم، ۱۳۸۹: ۱۲۸). ما بر طبق مقرراتی که دولت وضع کرده است، ازدواج می‌کنیم یا طلاق می‌گیریم، پیشه‌ای را برمی‌گزینیم یا رها می‌کنیم؛ کسب‌وکاری راه می‌اندازیم یا ورشکست می‌شویم؛ اموالی را می‌خریم یا می‌فروشیم و یا بازنشسته می‌شویم. هر سال بخش قابل ملاحظه‌ای از درآمدمان را به شکل مالیات به دولت می‌پردازیم. ممکن است دستگاه حاکمه به ما فرمان دهد که به خدمت نظام برویم و حتی به فرمان کارگزاران حکومت یعنی افسران ارتش بکشیم یا کشته شویم. سرانجام هنگامی که آخرین فرم‌های دولتی را پر کردیم و آخرین صورت‌حساب مالیاتی را پرداختیم، در گورستانی که دارای پروانه دولتی است به خاک سپرده می‌شویم و پس‌انداز و دارایی‌مان پس از کسر بخش‌هایی که به‌عنوان مالیات بر ارث به‌وسیله دولت برداشت می‌شود - به‌حکم دادگاه‌های مربوطه و با همکاری حقوقدانان دارای پروانه کار دولتی به وارثانمان تحویل می‌شود (آستین، ترجمه سازگار، ۱۳۷۴: ۹).

۲-۱ مفهوم دولت

دولت چون بتی مقدس هم ستوده است و هم منفور. گروهی آن را مظهر جنبه الهی انسانی می‌دانند و همچون درمان هر بدی و عیبی گرامی‌اش می‌دارند؛ برای گروهی دیگر، دستگاه سرکوبی است ناشی از واگذاری اراده‌ها به آنکه باید به‌عنوان مسئول بردگی و بینوایی انسان با آن مبارزه کرد. از نظر مارکسیست‌ها دولت ساز و کاری برای حفظ سلطه طبقه‌ای بر طبقه‌ای دیگر است (جمشیدی راد، ۱۳۸۸: ۶۹-۶۷) و با سرکوب طبقات زیر سلطه یا با برقراری آشتی میان طبقات، نظام طبقاتی را حفظ می‌کند.

واژه دولت^۱ از ریشه لاتین stare به معنی ایستادن و به‌صورت دقیق‌تر از واژه status به معنی وضع مستقر و پابرجا گرفته شده است. این لفظ به چیزی اطلاق می‌شود که مستقر و پابرجا و در وضع خاص ثابت و پایدار باشد (وینسنت، ترجمه بشیریه، ۱۳۷۶: ۳۷).

دولت عموماً در موارد زیر به‌کار برده می‌شود:

الف) دولت، به معنی کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل و مجموعه‌ای است که بیشتر، موضوع حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق عمومی داخلی واقع می‌شود و موجودیتی مشخص و متمایز دارد. وقتی می‌گوییم: «دولت ایران با دولت سوریه قرارداد مودت منعقد کرد» یا «دولت‌الجزایر عضو سازمان ملل متحد است»، مقصود، القاء کلیت و شخصیت متمایز و مجردی است که با دستگاه حکومتی و همچنین افراد و اشخاص مسئول و یا نمایندگان اشتباه نمی‌شود.

ب) دولت، در مفهوم هیئت حاکم و فرمانروایان در برابر حکومت شوندگان و فرمانبران است. در این وجه مفهوم دولت بر کلیه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر «مردم» یا «ملت» حکومت می‌کنند. مثلاً در عبارت «دولت با ملت همکاری دارد» یا «دستگاه‌های دولتی باید اصلاح شوند» نظر به نهادهایی داریم بیرون از فرمانبران و حکومت شوندگان. مفهوم دولت در اینجا در برابر مفهوم ملت یا مردم قرار می‌گیرد. این همان چیزی است که بدان طبقه حاکم یا نهادهای فرمانروا می‌گویند.

ج) دولت به معنی لایه سیاسی قوه مجریه کشور یا به زبان دیگر، رده‌های سیاسی فوقانی، نظیر نخست‌وزیر و هیئت وزیران و اختصاصاً کابینه وزرا. هنگامی که می‌گوییم

«دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد» یا «دولت تصمیم گرفت که منابع درآمد خود را افزایش دهد»، در واقع نظر به مجموعه سیاسی داریم که طبق قانون در چهارچوب وظایف اجرایی ترکیب یافته و از لحاظ کاربردی در این معنی رسمیت پذیرفته است؛ یعنی بخشی از قوه مجریه که در رأس تصمیم‌گیری‌های عالی قرار گرفته است. در اینجا واژه دولت، معادل واژه «Gouvernement» به کار برده می‌شود (قاضی، ۱۳۷۱: ۱۲۴). بانک جهانی (۱۳۷۸: ۴۷) دولت را نهادهایی تعریف می‌کند که دارای قدرت مشروع هستند و آن را بر قلمروی مشخص و معین و جمعیتی که به اجتماع معروف است، اعمال می‌کنند.

۱-۳ مفهوم حکومت

حکومت واژه‌ای است که برای مصداق‌های متعددی به کار می‌رود: گاهی گفته می‌شود «حکومت کردن امری خطیر است»! در این مورد، منظور از این واژه، حکومت کردن است. گاهی گفته می‌شود که «حکومت هخامنشیان اولین امپراتوری جهان بود»! در این مورد منظور از این واژه، سیستم معین اعمال حاکمیت است که در برخی از تاریخ امپراتوری را ابداع کرد. گاهی گفته می‌شود «حکومت در عرصه‌های گوناگونی اعمال می‌شود»! در این مورد منظور از حکومت اعمال قدرت است در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه تحقق می‌یابد. گاهی گفته می‌شود «حکومت ایران»! در این مورد منظور از یک سیستم اعمال حاکمیت، با سه شاخه قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی است. گاهی گفته می‌شود «حکومت وقت ایران یا جمهوری اسلامی ایران»! در این مورد منظور سیستم حکومتی موجود و فعال در موردی از زمان در کشور ایران است؛ بنابراین برحسب نحوه کاربرد این واژه، تعبیر متفاوتی از آن مدنظر قرار می‌گیرد (پورعزت، علی‌اصغر، ۱۳۹۰، ص ۱۱). گاهی با اصطلاح حکومت قانون که ریشه در غرب دارد مواجه می‌شویم. حکومت قانون حاصل انقلاب‌های قرن‌های هفدهم، هجدهم و نوزدهم است و با آنچه مورس دوورژه، دموکراسی لیبرال می‌نامد، مطابقت دارد که مدعی است نهادهای سیاسی بایستی مبتنی بر اصول: حاکمیت مردمی، انتخابات آزاد، استقلال قضات، آزادی‌های عمومی و چندحزبی باشند (سیلر^۱، ۱۹۸۲).

۴-۱ مقایسه دولت و حکومت

هنگامی که از دولت سخن می‌گوییم، مقصود تشکیلاتی است که حکومت رکن اداری آن است. هر نوع تشکیلات اجتماعی باید دارای یک کانون اداری باشد، یعنی وسیله‌ای که سیاست‌های آن تشکیلات را معین کند و به مرحله اجرا درآورد. (آیور، ۱۳۴۹: ص ۳۹) بدون ابزاری به نام حکومت جامعه دستخوش هرج و مرج خواهد شد و افراد به گروه‌ها و دسته‌های متعدد تقسیم می‌شوند و به رقابت و حتی خصومت علیه یکدیگر برمی‌خیزند و سرانجام جنگ و ستیز جامعه را متلاشی می‌کند. «حکومت» به معنای مجموعه و دسته‌ای از نهادهای اجرا کننده احکام و قوانین است. کارویژه^۱ اصلی حکومت، وضع قوانین و اجرای آن‌هاست. در همین راستا تقسیم وظایف میان نهادهای حکومتی، تأسیس نهادهای حکومتی جدید، وضع و اجرای قوانین با هدف حفظ نظم و امنیت و تأمین عدالت قضایی و رفاه اجتماعی، بودجه‌ریزی و اعمال سیاست‌های مالی و پولی و خدمات عامه جزء فرایند حکومت در جوامع امروزی است.

در مقام مقایسه دولت و حکومت باید گفت دولت گسترده‌تر از حکومت است. دولت انجمن فراگیری است که همه نهادهای عمومی و همه اعضای جامعه را (به‌منزله شهروند) در برمی‌گیرد؛ اما حکومت بخشی از دولت است. دولت واحدی پایدار، حتی همیشگی است؛ اما حکومت موقتی است، حکومت‌ها می‌آیند و می‌روند و نظام‌های حکومت را می‌توان اصلاح کرد و تغییر داد. حکومت وسیله‌ای است که با آن اقتدار دولت عملی می‌شود در اجرای سیاست دولت، حکومت «مغز» دولت است و وجود دولت را تداوم می‌بخشد. دولت، دست‌کم به لحاظ نظری، منافع پایدار جامعه، یعنی خیر مشترک یا اراده عمومی را مطرح می‌کند. از سوی دیگر، حکومت احساسات جانب‌دارانه آن‌هایی را نمایندگی می‌کند که در رخدادی خاص در زمان معینی به قدرت رسیده‌اند.

۵-۱ مفهوم حاکمیت و منشأ آن

حاکمیت همواره با مفهوم قدرت همراه است. هرگاه قلمرو اعمال قدرت، کل یک گروه یا جامعه سیاسی را هدف قرار دهد و همراه با حق اعمال فشار و زور بوده، یا

جدول ۱-۱. تمایز دولت و حکومت

دولت	حکومت
انجمنی فراگیر است که کل عرصه عمومی را تشکیل می‌دهد.	فقط بخشی از دولت، یعنی ماشین کار آن است
مفهومی انتزاعی است.	مفهومی مشخص و واقعی است.
همه مردم عضو آن هستند.	تنها بخش کوچکی از کل جمعیت در ارگان‌های گوناگون آن شرکت می‌کنند.
کم و بیش دائمی است.	تغییر می‌کند.
در برخی از کشورها، گمان نمی‌رود اتباع شکایت یا ادعاهای حقوقی علیه دولت داشته باشند.	افراد ممکن است شکایت و نیز ادعاهایی علیه برخی ارگان‌های حکومت یا علیه مأموران حکومتی داشته باشند.

احتمال به کار بردن گونه‌ای از فشار و اجبار باشد، به آن حاکمیت یا قدرت سیاسی می‌گویند که ویژه دولت است. منظور از حاکمیت، قدرت و اقتدار عالی انسانی است که در یک کشور وجود دارد. حاکمیت از انحصار قانونی استعمال زور که به حکومت داده شده است، سرچشمه می‌گیرد. بدین معنی که در داخل کشور با اینکه ممکن است دسته‌های منظم متشکل با حقوق و امتیازات خاصی وجود داشته باشد ولی تنها حکومت است که دارای قدرتی فوق آن دسته‌های منظم است و می‌تواند قدرت‌های آن‌ها را کم و یا زیاد کند.

حاکمیت دارای دو جنبه است: اول اقتدار داخلی دولت که در قلمرو سرزمین خویش است. دوم استقلال خارجی در برابر دولت‌های دیگر و مداخله‌های بیرونی. دولتی که نتواند امور داخلی خویش را اداره و در برابر قدرت‌های داخلی و گروه‌های نامسئول و فشار، ایستادگی کند و یا در برابر مداخله‌های خارجی بایستد، دارای صفت حاکمیت نخواهد بود.

عالی‌ترین سطح اقتدار دولت، حاکمیت است. حاکمیت از انحصار قانونی استعمال زور که به حکومت داده شده است، سرچشمه می‌گیرد. بدین معنی که در داخل کشور با اینکه ممکن است دسته‌های منظم متشکل با حقوق و امتیازات خاصی وجود داشته باشد ولی تنها حکومت است که دارای قدرتی فوق آن دسته‌های منظم است و می‌تواند قدرت‌های آن‌ها را کم و یا زیاد کند.

از منظر فلسفه سیاسی، درباره قدرت و حاکمیت سیاسی، همواره این پرسش

مطرح می‌شود که منشأ حاکمیت چیست؟ یعنی قدرت در کجاست و از چه کسی ناشی می‌شود. در این باره نظریه‌های مختلفی ابراز شده است که اهم آن‌ها نظریه الهی (تئوکراتیک) و نظریه حاکمیت مردم (دموکراتیک) است.

مدافعان نظریه تئوکراتیک درباره منشأ قدرت بر این باورند که حاکمیت و به‌طور کلی هر قدرتی از نیرویی ماوراءالطبیعه یا خارج از اراده بشری (خداوند) ناشی می‌شود و منشأ آسمانی دارد. در این حالت قدرت فرمانروایان و حکمرانان از خالق هستی سرچشمه می‌گیرد و اراده و ذات پروردگار در سپردن ذات فرمانروایی و اعمال قدرت به فرد یا گروه ویژه‌ای دخالت تام دارد.

در طول تاریخ سلاطین و صاحبان قدرت کوشیدند حاکمیتی از این نوع را مایه‌شان و اعتبار خود و جانشینان قرار دهند. ماهاراجه‌های هند تجسد کریشنا محسوب می‌شدند. امپراتوران روم، به پیروی از اگوستوس، عنوان خدایی به خود می‌بستند. در اروپای قرون وسطی که قدرت کلیسا تشکیلات بزرگی به‌وجود آورد، پادشاهان ناگزیر از دعوی‌های خویش کاستند، ولی عنوان «جانشین خدا» و «سایه خدا» را برای خویشتن قائل بودند. آن‌ها بر آن بودند که به فرمان آسمانی بدین سمت برگزیده شده‌اند نه به میل و اراده مردم. امتیازات ایشان ناشی از وجود مردم نبود، بلکه ناشی از ذات خداوندی بود (آیور، ترجمه علی کنی، ۱۳۴۹: ۱۹-۱۸).

براساس این نظریه چون فرمانروایان از سوی خداوند به فرمانروایی گماشته شده‌اند از قدرت و اختیار نامحدودی برخوردارند و تنها در برابر او مسئول می‌باشند نه بندگان او. به همین جهت تبعیت و اطاعت از فرمانروایان امری واجب است و کسی حق سرپیچی از آن را ندارد زیرا اطاعت نکردن از فرمانروایان گناه و معصیت به شمار می‌رود.

طبق نظریه حاکمیت دموکراتیک (مردم‌سالاری) منشأ قدرت سیاسی، خود مردم هستند و زمامداران، قدرت خود را از آن‌ها می‌گیرند و فرمانروایی حق مسلم و مشروع افرادی خواهد بود که از راه انتخابات آزاد و صادق برگزیده می‌شوند (موتمنی، ۱۳۸۶: ۶۵-۶۱).

این نظریه براساس یک فکر کاملاً ساده قرار دارد که همان تساوی کلیه افراد است. طرفداران این نظریه می‌گویند در جامعه‌ای که تمام افرادش با یکدیگر برابرند و هر عضو جامعه، اختیار خود را دارند هیچ دلیلی وجود ندارد که یک نفر بر دیگران مسلط شود و بر آن‌ها فرمان راند، حتی هیچ طبقه و یا گروهی نیز چنین حقی ندارد. هر

فردی، خود باید سرنوشت خویش را معین کند و درباره خود تصمیم بگیرد؛ بنابراین حاکمیت و قدرت متعلق به مردم است (همان).

۱-۶ دولت و دوره‌های نظریه‌پردازی

با مطالعه ادبیات ۵۰ سال اخیر در زمینه نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی، دوره‌های نظریه‌پردازی درباره نحوه ارتباط دولت با تحول و توسعه اقتصادی را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد:

دوره نخست مرحله امنیتی: در این مرحله دولت به ایفای نقش‌های امنیتی و حفظ نظم درونی و پاسداری از مرزها می‌پردازد.

دوره دوم مرحله رفاهی (۱۹۶۵-۱۹۵۰): این دوره با غلبه دیدگاه کینزی که بر نارسایی‌های بازار تکیه دارند، پس از جنگ جهانی دوم آغاز و در اواسط دهه ۱۹۷۰ پایان می‌پذیرد. در این دوره محور توسعه، دولت بزرگ و مالک تلقی شده و دولت می‌تواند و باید جانشین بازار شود و با سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی و ایجاد شرکت‌های دولتی فرایند توسعه را تسریع و تحقق بخشد.

دوره سوم مرحله هدایتی و نظارتی: این دوره با غلبه دیدگاه نوافایده‌گرایان (نئولیبرال‌ها) از اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز و در اواخر دهه ۱۹۹۰ پایان می‌یابد. در این دوره شعار دولت کوچک و فرایند خصوصی‌سازی مطرح است. دولت نه تنها عامل توسعه نیست بلکه مهم‌ترین مانع توسعه نیز محسوب می‌شود و باید جای خود را به بازار دهد (صدیق سروستانی و ابراهیم بای سلامی، ۱۳۸۴).

دوره چهارم مرحله تنظیمی: این دوره با تکیه بر تجارب ناموفق کشورهای آمریکای لاتین در کوچک‌سازی دولت‌ها و از طرف دیگر با عنایت به موفقیت کشورهای جنوب شرقی آسیا از اواخر ۱۹۹۰ آغاز شده و تاکنون ادامه دارد. اگر شعار دوره رفاهی را دولت به‌عنوان موتور توسعه و شعار دوره هدایتی را «دولت کوچک» بدانیم، شعار دوره چهارم را باید «حکمرانی خوب» یا «زماداری مطلوب» تلقی کرد.

۱-۷ سابقه مدیریت دولتی

بنیادهای مدیریت دولتی مدرن را می‌توان در هزاران سال قبل، بین فرهنگ‌ها و در ملت‌های مختلفی جستجو کرد. امپراتوری‌های پارسی و عثمانی، هند و چین راه را برای

مدیریت دولتی در عصر جدید باز کردند. این امپراتوری‌ها تا حد زیادی از مجموعه مشابهی از مفاهیم، ایده‌ها و روش‌ها برای کنترل و مدیریت منابع عمومی استفاده کرده‌اند. همه آن‌ها متخصصان و کارشناس‌هایی را از انواع رشته‌های علمی استخدام کردند. همه آن‌ها از قدرت و اقتدار به‌عنوان ارزان‌ترین سیستم کنترل افراد، نهادهای دولتی و فرایندها استفاده کرده‌اند. همه آن‌ها با مشکلات مدیریتی مواجه شده‌اند که نوع و ماهیت یکسانی با مشکلات زمان ما دارد؛ یعنی چگونه می‌توان به کارایی بهتر، اثربخشی و صرفه‌جویی در حکومت دست یافت، چگونه می‌توان نیازها و تقاضاهای متنوع گروه‌های مختلف مردم را تأمین کرد. جای شگفت نیست که همه فرهنگ‌ها و ملت‌های فوق از ابزارها و متدهای مدیریتی یکسان برای حل مشکلاتی از این نوع استفاده کرده‌اند. همه آن‌ها، نسبتاً به‌طور مؤثر از تقسیم کار، حرفه‌ای‌گرایی، ساز و کارهای تمرکز و عدم تمرکز، انباشتن دانش، هماهنگی مشاغل، فرایندهای پیچیده کارگزینی، برنامه‌ریزی‌های طولانی‌مدت، کنترل عملکرد و مانند آن استفاده کرده‌اند.

بنابراین سابقه مدیریت دولتی به‌عنوان یک فعالیت به دوره‌های پیشین تاریخ می‌گردد اما به‌عنوان یک رشته علمی به صد سال پیش مربوط می‌شود. بدون به‌کارگیری مدیریت دولتی به‌صورت یک رشته علمی، شهرهای بزرگ تأسیس شده است، آثار تاریخی به‌وجود آمده، امپراتوری‌های بزرگ تشکیل شده، ارتش‌های بزرگ سازمان داده شده و مالیات‌ها جمع‌آوری شده است (باسو^۱، ۱۹۸۶).

۸-۱ مفهوم و حوزه مدیریت دولتی

حوزه عمل مدیران دولتی چنان طیف وسیعی از فعالیت‌ها را در برمی‌گیرد که دشوار بتوان به ویژگی‌های مشترکی بین آن‌ها دست یافت. این فعالیت‌ها، که از جستجوی فضا تا جارو کردن خیابان‌ها را در برمی‌گیرد گاه چنان تخصصی‌اند که تنها افراد واجد صلاحیت می‌توانند از عهده آن‌ها برآیند و گاه چنان پیش پا افتاده‌اند که تفکیکشان از فعالیت مردم عادی بسیار دشوار می‌کند. تصمیمات برخی از مدیران از چنان اهمیتی برخوردار است که زندگی میلیون‌ها انسان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و گاه چنان یکنواخت است که تقریباً به هیچ خلاقیتی نیاز ندارد. به همین ترتیب طیف کارکنان

دولت نیز بسیار وسیع و متنوع است و از کارگران، مهندسان، کارگزين‌ها، بودجه‌نویسان تا پزشکان، حقوقدانان، فرمانداران، استانداران، وزیران و سایر افراد را در برمی‌گیرد (گلشن، ۱۳۷۵: ۵۳).

رشد فزاینده تعداد و حوزه فعالیت‌های دولتی، باعث شده نظریه‌پردازان، تعاریف مختلف و متعددی از مدیریت دولتی ارائه کنند (استیلمن^۱، ۱۹۹۶: ۲):

وایت^۲ مدیریت دولتی را مدیریت مسائل عامه برای ارتقای منفعت عمومی معرفی می‌کند؛ ویلسون^۳ مدیریت دولتی را اجرای نظام‌مند و کارآمد قانون می‌داند؛ دایموک^۴ معتقد است مدیریت دولتی اجرای خط‌مشی است (اجرای خط‌مشی به همان شکلی که توسط مقامات صلاحیت‌دار وضع می‌شود). پاتانیاک^۵ (۲۰۰۰: ۲۷۶) نیز تعبیر مشابهی دارد؛ به‌زعم وی مدیریت دولتی به فعالیت ادارات دولتی در اجرای سیاست عمومی که در قانون تعیین شده است، تمرکز دارد. ساپرو^۶ به نقل از نیگروس^۷ برای مدیریت دولتی ویژگی‌های زیر را قائل است:

(الف) تلاش و همکاری گروهی در اداره امور عمومی است؛

(ب) هر سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه و روابط متقابل آن‌ها را در برمی‌گیرد؛

(ج) در سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌های عمومی نقش بسیار مهمی دارد و از این‌رو، بخشی از فرایند سیاسی به شمار می‌آید؛

(د) مهم‌تر از بخش خصوصی است و از جهات بسیاری با آن تفاوت دارد؛

(ه) به‌عنوان یک زمینه مطالعه و عمل در سال‌های اخیر از نگرش روابط انسانی تأثیر پذیرفته است؛

(و) با افراد و گروه‌های مختلف بخش خصوصی جهت فراهم کردن خدمات برای جامعه همکاری دارد است (ساپرو^۸، ۲۰۱۳: ۲۳).

فارنهام^۹ و همکاران (۱۹۹۶) مدیریت دولتی را بخشی از اداره امور عمومی و علم و هنر به‌کارگیری روش‌هایی تلقی می‌کنند که برای طراحی برنامه‌های امور عمومی

1. Stilmn
2. White
3. Wilson
4. Dimock
5. Patanyak
6. Sapru
7. Nigros
8. Sapru
9. Farnham