

بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی : از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب

حبیب‌ا. سالارزهی^۱، حبیب‌ابراهیم پور^۲

چکیده: اداره امور عمومی به عنوان یک حوزه علمی بین رشته‌ای در طی سال‌های پایانی قرن نوزدهم به مجموعه رشته‌های آکادمیک دانشگاهی اضافه گردید و بنیان‌های اولیه نظری مدیریت دولتی به صورت پراکنده و ناهمگون تحت تأثیر کاوش مباحث کشور داری و اداره امور عمومی از رشته‌های علوم انسانی بویژه فلسفه، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد به عاریت گرفته شد. گسترده‌گی و پراکندگی حوزه اداره امور عمومی از یک سو و طفولیت حوزه علمی مدیریت دولتی در سال‌های پایانی قرن نوزدهم، ماهیت این رشته نوپا را با بحران هویت مواجه ساخت و به طرح نظریه و ایده‌های مختلف و رقیب در فلمرو اداره امور عمومی منجر گردید. مقاله حاضر کنکاشی در مسیر تحول در ادبیات مدیریت دولتی و تلاشی در راستای یکپارچه سازی و انسجام بخشیدن به مبانی نظری اداره امور عمومی است. در مقاله حاضر سعی بر است تا نظریه‌ها و اندیشه‌های صاحب‌نظران مدیریت دولتی در فاصله زمانی دهه‌های پایانی قرن نوزدهم تا آغاز هزاره‌ی سوم در سه پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قالب گذاری گردد در این سنخ شناسی، پارادایم‌ها بر اساس ترتیب زمانی از اواخر قرن نوزدهم به تدریج شکل گرفته اند و پس از دگرگونی، پارادایم‌های جدید جایگزین پارادایم‌های قبلی شده اند.

واژه‌های کلیدی: پارادایم، مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین، حکمرانی خوب.

۱. استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه سیستان و بلوچستان، ایران

۲. استادیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۰۷/۰۴

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۰/۱۱/۱۷

نویسنده مسئول مقاله: حبیب‌ابراهیم پور

E-mail: haebrahim@yahoo.com

مقدمه

بنیان‌های مدیریت دولتی مدرن را می‌توان در هزاران سال پیش و در فرهنگ‌ها و تمدن‌های مختلف سراسر جهان یافت. ساختارهای مدیریتی و سلسله مراتبی تمدن بابل و شیوه‌های اداری قدیمی تقسیم کارهای عمومی در یونان باستان، روم، آثار مدیریتی تمدن پارس و امپراطوری عثمانی در خاورمیانه و آیین کشورداری نقل شده از سابقه تاریخی کشورهای چین و هند نشان از ریشه‌ها و رگه‌های تاریخی مدیریت دولتی مدرن است. با وجود شباهت‌های مشترک در اداره امور عمومی عصر کهن با مدیریت دولتی معاصر، تفاوت‌های زیادی میان آنها وجود دارد که از جمله این تفاوت‌ها عبارتند از [۳۳]:

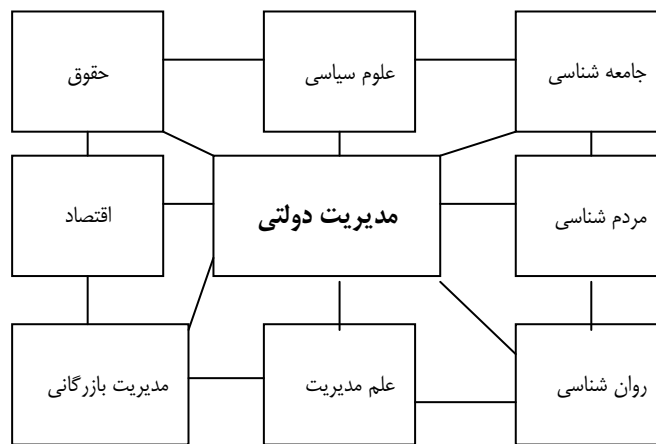
۱. مدیریت دولتی مدرن در مقایسه با اداره امور عمومی قدیم بزرگتر و در حال گسترش است
 ۲. مدیریت دولتی مدرن در مقایسه با اداره امور عمومی قدیم، جامع و به‌روزتر است
 ۳. مدیریت دولتی مدرن، مسئولیت‌های بیشتری در قبال شهروندان دارد و با تقاضاهای زیادی از جانب شهروندان مواجه است
 ۴. مدیریت دولتی مدرن گرایش به حرفه‌ای شدن و رعایت استانداردها و معیارهای ارزشی همچون عدالت اجتماعی، مشارکت و پاسخگویی است
 ۵. مدیریت دولتی مدرن زیر شاخه علوم اجتماعی است و در عین حال دارای چارچوب‌های معین است
 ۶. مدیریت دولتی مدرن یک قلمرو حرفه‌ای برای ورود متقاضیان علاقه مند به اشتغال در بخش عمومی است
 ۷. مدیریت دولتی مدرن یکی از نهادهای اصلی و قدرتمند کشور است.
- وودرو ویلسون^۱ (۱۸۸۷) از پایه گذاران اولیه مدیریت دولتی مدرن است که به هویت مستق مدیریت دولتی از سایر رشته‌ها بویژه علوم سیاسی پرداخته است. ویلسون معتقد به تفکیک سیاست از اداره است. ایشان حوزه‌ی سیاست را شامل فعالیت‌های احزاب سیاسی، نهادهای قانون‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری و نقش افکار عمومی؛ و حوزه مدیریت دولتی را معطوف به اجرای بی‌طرفانه سیاست‌ها توسط کارگزارانی که تعلقی به احزاب و گروه‌های سیاسی ندارند می‌داند. [۳۲]. دوايت والدو^۲ (۱۹۶۸) مدعی است که مدیریت دولتی در مسیر شکل‌گیری یک حرفه جدید قرار دارد [۲۹]. والدو ضمن انتقاد به اصل جدایی سیاست از اداره مورد نظر ویلسون، بر صلاحیت تخصصی و دانش علمی کارگزاران دولتی تأکید دارد و از زاویه حرفه‌گرایی به مدیریت

1. Woodrow Wilson

2. Dwight Waldo

دولتی نگاه می‌کند و کار دولت را یک حرفه تخصصی می‌داند. والدو، مرزبندی روشن میان مدیریت دولتی و سیاست را قبول ندارد و معتقد است که مدیریت دولتی در سطح پیشرفته همان خط‌مشی‌گذاری یا سیاست‌گذاری است [۱۰]. اپل بای^۱ (۱۹۴۷) نیز ضمن رد اصل جدایی سیاست و اداره معتقد است که مدیریت یک فعالیت سیاسی به حساب می‌آید. وی مدیریت دولتی را نوعی فرایند خط‌مشی‌گذاری و در قلمرو سیاست توصیف می‌کند [۱۶].

فری نیز معتقد است مدیریت دولتی با بحران هویت^۲ مواجه است. اصل جدایی سیاست از اداره، جدایی مدیریت بخش عمومی و خصوصی، علم و هنر مدیریت دولتی، ماهیت نامتجانس سرفصل‌ها و دوره‌های آموزشی مدیریت در دانشگاه‌های مختلف و حرفه‌گرایی از موضوعات مناقشه برانگیز در حوزه مدیریت دولتی هستند. وی حرفه‌گرایی و تلاش‌ها برای حرفه کردن مدیریت دولتی را راهکار مناسبی برای احراز هویت این رشته توصیف می‌کند [۱۶]. موشر^۳ (۱۹۸۲) معتقد است که مدیریت دولتی رویکرد میان رشته‌ای^۴ و بین حرفه‌ای^۵ است. ادبیات این رشته تلفیقی از تئوری‌های اقتصادی نئوکلاسیک، مدیریت بازرگانی، علوم سیاسی، روان‌شناسی، جامعه‌شناسی، حقوق و نظریه سیستم‌های اطلاعات مدیریت است [۱۱] [۳۲]. شکل شماره ۱ ماهیت میان رشته‌ای مدیریت دولتی را نشان می‌دهد.



شکل ۱. ماهیت میان رشته‌ای مدیریت دولتی [۱۱]

1. Paul Appleby
2. Identity Crisis
3. Mosher
4. Interdisciplinary
5. Interprofessional

به لحاظ معنا شناختی مدیریت دولتی ترکیبی از دو اصطلاح Administration و Public است. اداره یا Administration مشتق واژه‌های Administer و Minister بوده و به معنای خدمت کردن، اداره کردن و انجام دادن کار است و با رفتارهای کمک کردن، هدایت کردن، انجام دادن وظایف، کمک کردن ابراز احساسات و راهنمایی کردن همسویی دارد (Stivers, 2003: 211). اداره یک اصطلاح رایج در بخش عمومی و بیانگر اقدام اداری در بخش دولتی است. اصطلاح مشابه در این حوزه واژه Management به معنای مدیریت است که در فرهنگ لغت به معنای بکاربردن مهارت و تردستی در تولید یک اثر خاص، کنترل و انجام عملیات کاری و هدایت یک بنگاه آمده است. مدیریت همان سازمان و تشکیلاتی است که اقدامات و تلاش‌های جمعی در آن تحقق می‌یابد در حالیکه اداره به ملاحظات و تصمیماتی اشاره دارد که به تحقق هدف می‌انجامد. اداره همان وظیفه سیاست‌گذاری و تعیین سیاست‌های شرکت است و مدیریت به بعد اجرایی و عملیاتی کردن آن خطمشی‌ها در چارچوب نظام اداره اشاره دارد. اصطلاح عامه به امور عمومی شهروندان جامعه اطلاق می‌گردد. منفعت عمومی، دسترسی آسان به منابع، اطلاعات و تسهیلات و نمایندگی عمومی از مشخصه‌های بارز قلمرو عمومی در مقایسه با حوزه خصوصی هستند [۱۶].

مقاله حاضر به ارائه یک سنخ‌شناسی تاریخی از سیر تحول نظریه‌های مدیریت دولتی می‌پردازد. با وجودی که در متون مدیریت دولتی از بحران هویت و ناهمگونی نظریه‌های مدیریت دولتی سخن گفته می‌شود اما واقعیت آن است که با کنکاش در نظریه‌های مدیریت دولتی می‌توان به یک سنخ‌شناسی از سیر تکامل رویکردهای مدیریت دولتی از منظر پارادایمی دست یافت. پارادایم^۱ دیدگاهی کلی برای چارچوب بخشیدن به نظریات علمی فراهم می‌کند. توماس کوهن^۲ (۱۹۷۰) معتقد است که «مدل پیشرفت علم، تحول از یک پارادایم به پارادایم دیگر است و در هر حوزه فکری می‌توان پارادایمی را یافت». این پارادایم‌ها دائماً در حال تغییرند و قانونی به نام «قانون بازگشت به صفر» بر آنها حاکم می‌باشد. بر این اساس وقتی پارادایمی تغییر می‌کند، بازگشتی به نقطه صفر صورت گرفته و همه چیز از نو آغاز می‌شود. [۲]. در مقاله حاضر نویسندگان به معرفی و مقایسه سه پارادایم غالب در مدیریت دولتی می‌پردازند که این پارادایم‌ها در بستر تاریخی رشد کرده اند. این پارادایم‌ها عبارتند از: پارادایم مدیریت دولتی سنتی، پارادایم مدیریت دولتی نوین و پارادایم حکمرانی خوب. این نوع شناسی مدیریت دولتی،

1. Paradigm

2. Tomhas Kohn

زمینه را برای جستجوی راه‌گریز از بحران هویت و ناهمگونی موجود در پارادایم‌های رقیب مدیریت دولتی فراهم می‌سازد.

پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک

اداره امور عمومی بر پایه الگوی کلاسیک یا سلسله‌مراتبی^۱ از مصادیق مدیریت دولتی قدیم است که نشانه‌های آن را می‌توان در عصر ناپلئون در فرانسه، بلژیک، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت. اعمال اقتدار دولت بر تمام بخش‌ها و قلمرو جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله‌مراتبی خشک در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه‌های کاری، تفکیک سیاست از اداره و محدود شدن اداره به نقش‌ها و کارکردهای اجرایی، کنترل‌های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان سالاری دولتی از مشخصات اصلی الگویی قدیم مدیریت دولتی هستند. [۲۲].

مبانی تئوریکی پارادایم مدیریت دولتی سنتی از نظریات ماکس وبر، اصلاحات اداری گزارش نورث کوت-تری ولیان^۲ (۱۸۵۴) در انگلستان و آراء وودرو ویلسون در ایالات متحده تأثیر پذیرفته است. مدیریت دولتی سنتی، همان الگوی کلاسیک وبری است. از منظر ماکس وبر، کارآمدترین نظام مدیریت دولتی شامل دیوان سالاری‌هایی است که کارگزاران خدمات کشوری در این تشکیلات بر اساس اصول شایستگی استخدام می‌شوند و در چارچوب معیارهای سلسله‌مراتب، تقسیم کار، استخدام بلندمدت، کار راهه شغلی، مقررات و رویه‌های مکتوب انجام وظیفه می‌کنند [۱۵]. استروم^۳ نیز معتقد است نظریه دیوان سالاری آرمانی وبر کاملاً با پارادایم مدیریت دولتی سنتی هم از لحاظ شکل و هم از لحاظ روش مطابقت دارد. طرح آرمانی وبر که برآیندی از سنخ‌شناسی پایگاه اقتدار و قدرت بود، بر ارجحیت اقتدار قانونی یا عقلانی بود در مقایسه با اقتدار کاریزیایی و اقتدار موروثی تأکید داشت و سلسله‌مراتب اداری، قوانین و مقررات، رسمیت، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم کار و تخصصی شدن کارها، اشتغال تمام وقت، غیرشخصی بودن مقام سازمانی و اداره از اصول دیوان سالاری قانونی یا عقلانی وبر هستند که در پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک نیز بکار مورد تأیید هستند [۲۱].

همچنین یکی از پایه‌های بنیادی الگوی مدیریت دولتی کلاسیک یا سنتی برنامه اصلاحات اداری گنجانده شده در گزارش نورث کوت-تری ولیان^۴ (۱۸۵۴) در انگلستان است که بر اساس

1. Traditional public Administration

2. Northcote-Trevelyan

3. Ostrom

4. Northcote-Trevelyan

طرح پیشنهادی آن زمان، خدمات عمومی بایستی معیارهای پذیرش را برای ورود متقاضیان در دستگاه اداری تعیین کند و متقاضیان پس از بررسی صلاحیت و پذیرش در آزمون ورودی جذب دستگاه اداری شوند. در این گزارش آمده است که: نظام جانبداری حزبی^۱ که معیار وفاداری حزبی برای استخدام در خدمات عمومی بایستی برچیده شود و نظام‌های آزمون رقابتی با سرپرستی هیئت ممیزه مرکزی جایگزین نظام جانبداری حزبی گردد. همچنین پست‌های سطوح بالاتر دستگاه اداری بایستی از طریق مکانیسم ارشدیت و بر پایه شایستگی‌های افراد درون سازمان تکمیل و شایسته سالاری جایگزین جانبداری حزبی گردد. آراء وودرو ویلسون در شکل گیری مدیریت دولتی بسیار موثر واقع شده است. ویلسون با الگو برداری از برنامه‌های اصلاحات اداری، تغییرات بنیادی در کشورداری آمریکا انجام داد و بر هویت مستقل مدیریت دولتی از علوم سیاسی مهر تأیید زد. در نیمه دوم قرن نوزدهم در ایالات متحده آمریکا نظام تاراج یا غنائم جنگی^۲ در دستگاه اداری گسترش یافته بود و در سازمان‌های دولتی بویژه در شهرداری‌ها و سازمان‌های عمومی فساد بیداد می‌کرد. در سال ۱۸۸۱ حتی رئیس جمهور وقت آمریکا گارفیلد^۳ توسط یک کارگزار دولتی سودجو که بواسطه اصلاحات حذف سیستم تاراج عزل شده بود ترور گردید. در سال ۱۸۸۳ قانون خدمات کشوری پندلتون^۴ الهام گرفته از اصلاحات خدمات کشوری انگلستان به تصویب دولت رسید و کمیسیون نظام خدمات کشوری بر پایه بی‌طرفی با اصول و معیارهای چهارگانه زیر تشکیل گردید:

۱. برگزاری آزمون‌های استخدامی رقابتی برای متقاضیان ورود به تشکیلات اداری دولتی،
۲. انتصاب افراد در مشاغل اداری بر اساس در نظر گرفتن بیشترین امتیازکسب شده در آزمون‌های استخدامی،
۳. لزوم گذراندن دوره‌ی استخدام آزمایشی و موقت قبل از صدور حکم رسمی قطعی استخدام،
۴. انتصاب افراد در پایتخت و سطح فدرال متناسب با جمعیت ایالات‌های مختلف کشور [۲۱].

فاصله سال‌های دهه ۱۹۲۰ تا اوائل دهه ۱۹۷۰ به عصر طلایی مدیریت دولتی^۵ سنتی معروف است و در این دوران، دولت و خدمات عمومی نوید دهنده‌ی شعارهای بهبود و پیشرفت

1. patronage system

2. Spoil Sysem

3. Garfild

4. Pendelton Act

5. The Golden Age of Public Administration

جامعه و جوابگویی به خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان بود که در قالب طرح نو، پروژه‌های سدسازی و عمرانی و نظام‌های رفاه اجتماعی و شکوفایی اقتصادی پس از جنگ جهانی تجلی یافت [۲۱].

از دهه‌های ۱۹۷۰ به بعد، الگوی سنتی مدیریت دولتی به خاطر انعطاف ناپذیری و گستردگی بخش دولت، ضعف سازمان‌های دولتی در تأمین انتظارات و نیازهای شهروندان و کاهش اعتماد عمومی مردم به دستگاه اداری با انتقادهای زیادی مواجه شده است. بسیاری از ارزش‌های مردم سالاری در الگوی مدیریت دولتی کلاسیک نادیده گرفته و دولت سالاری جایگزین مردم سالاری شده است و نقش بخش‌های بازرگانی و نهادهای مردمی در اداره‌ی امور عمومی مورد غفلت قرار می‌گیرد. شهروندان احساس جدایی و بیگانگی با سازمان‌های عمومی می‌کنند و به این باور می‌رسند که مقامات و کارگزاران عمومی به منافع شخصی خویش چشم دوخته و از مردم فاصله گرفته‌اند. افزون بر آن پیشرفت‌های اخیر در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، و موفقیت چشم گیر بخش خصوصی در جلب رضایت و اعتماد مشتریان مقامات بخش عمومی را به اصلاحات اداری برای جبران کاستی‌ها و بازسازی مشروعیت دولت و سازمان‌های عمومی نزد شهروندان تشویق کرده است [۲۱]. از این رو بسیاری از نویسندگان مدیریت دولتی، راه حل خروج از بحران اداره امور عمومی را گذر از پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک به پارادایم مدیریت دولتی نوین معرفی نموده‌اند.

پارادایم مدیریت دولتی نوین

از دهه ۱۹۷۰ در ادبیات مدیریت، اداره امور دولتی (Public Administration) به مدیریت دولتی (Public Management) تغییر نام یافته است. در این حوزه جدید که با قالب‌های مدیریت دولتی نوین^۱، مدیریت گرایی^۲، مدیریت دولتی بازارگرا^۳ و دولت کارآفرین^۴ همسو است، مرزبندی‌های مدیریت دولتی و مدیریت بنگاه‌های بازرگانی کم اهمیت قلمداد و بر بکارگیری فنون مدیریت بازرگانی در اداره بخش عمومی، خصوصی سازی خدمات عمومی، کاهش تصدی گری دولت و اداره سازمان‌های دولتی به سبک بنگاه‌های خصوصی توجه می‌شود. کسری بودجه دولت‌ها، ناتوانی دولت‌ها در پاسخ به انتظارات جامعه و رویارویی با چالش‌های اقتصادی و سیاسی، محرک مهم و تعیین کننده‌ای برای اتخاذ رویکردهای اصلاح و بازآفرینی دولت بود و در این بافت اصلاحی بود که نهضت مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی جایگزین الگوی سنتی

-
1. New Public Administration
 2. Managerialism
 3. Market –Oriented Public Administration
 4. Reinventing Government

مدیریت دولتی گردید[۸]. هر چند اصلاحات موضوع اصلی مطالعه مدیریت دولتی است، در مدیریت دولتی نوین محور اصلی، مطالعه اصلاحات اداری در قلمرو بخش عمومی و مدیریت دولتی است و در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه که نهضت مدیریت دولتی نوین فراگیر شده است، از آن به عنوان انقلاب مدیریتی یاد می‌شود. خصوصی سازی، واگذاری بخشی از تصدی گری‌ها به بخش خصوصی، ایجاد شرکت‌های مستقل و کوچک سازی و تعدیل نیروی کار از محورهای اصلی مدیریت دولتی نوین در برخی از کشورهای در حال توسعه است[۲۸].

مدیریت دولتی نوین با انتقاد از کاستی‌های الگوی پیشین مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدی گری سازمان‌های دولتی، مدیریت عملکرد و نتیجه گرا، دولت توانمند و خصوصی سازی و ارتقای فرهنگ کارآفرینی را برای رویارویی با چالش‌های اداره امور عمومی توصیه می‌کند[۵].

در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ به بعد نهضت مدیریت دولتی نوین به عنوان یک پارادایم اصلاح گرایانه جایگزین مدیریت دولتی سنتی قرار گرفت و ابتدا در کشورهای امریکا، انگلستان، نیوزیلند، کانادا و بعضی کشورهای اروپایی شکل گرفت و بعدها به عنوان یک پارادایم جهانی از اقبال شایان توجهی در سراسر جهان برخوردار گردید[۹]. در مدیریت دولتی نوین دولت‌ها نقش کمتری را در عرضه مستقیم خدمات ایفاء می‌کنند بلکه آنها با فراهم ساختن بسترها و تسهیلات نقش حمایتی و غیر مستقیم را ایفاء میکنند. همکاری بخش خصوصی و دولتی در قالب قراردادهای همکاری مشترک در مدیریت بخش دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است[۱۶]. پارادایم مدیریت دولتی نوین را می‌توان یک آنتی تز در مقابل تز مدیریت دولتی کلاسیک دانست. مدیریت دولتی کلاسیک گرایش به سلسله مراتب، مداخله دولت، دولت رفاه، تمرکز و مقررات؛ و مدیریت دولتی نوین گرایش به بازار، کوچک سازی حجم دولت، برون سپاری خدمات به بخش خصوصی و مقررات زدایی دارد.

هر چند فراگیری گسترده اصلاحات مدیریت دولتی نوین در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، مزیت‌ها و دستاوردهای نیکی را به همراه داشته است اما نهضت مدیریت دولتی نوین، ایده آرمانی در ادبیات اداره امور عمومی نیست. مسائل امروزی در نتیجه بکارگیری راه حل‌های گذشته اتفاق افتاده‌اند. بسیاری از ایده‌های مدیریت دولتی نوین همچون مقررات‌زدایی، خصوصی سازی، تعدیل نیروی انسانی و رقابت بازار نتایج زیان باری را برای جامعه به همراه داشته‌اند. مدیریت دولتی نوین راه حل مسائل عمومی از سوی سازمان‌های دولتی را از

نگاه اقتصادی دنبال می‌کند و به جنبه‌های اجتماعی و سیاسی توجهی ندارد. در مطالعه‌ی اخیر در خصوص شرکت‌های دولتی که گرایش به کارگیری مدیریت گرایی نوین را داشتند شواهد نشان می‌دهد که فقدان نظارت دولت باعث فساد و سوء استفاده‌های مالی زیادی شده است [۱۷]. اصلاحات مدیریت دولتی نوین از دیدگاه بسیاری از صاحب نظران مورد انتقاد قرار گرفته است. این انتقادات بیشتر بار سیاسی و اجتماعی دارند و بر این امر تاکید دارند که برنامه‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین بر عقلانیت ابزاری و اقتصادی متمرکز است و با کاهش دخالت دولت، اجرای سیاست خصوصی سازی و اتکای صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه دار شده است. شکاف طبقاتی میان قشر فقیر و غنی، نیروی کار کاهر و غیر ماهر، ضعیف و قوی در پرتو اصلاحات مدیریت دولتی نوین بیشتر شده است و ادعا می‌شود که اصلاحات مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه یافته، استانداردهای اخلاقی را نادیده گرفته و فساد بواسطه این اصلاحات بیشتر شده است [۲۸].

حضور قدرتمند جامعه مدنی یا همان بخش سوم در سده‌ی پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی، و ضرورت همکاری و جلب مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی جامعه نشان می‌دهد که نوعی انتقال از پارادایم مدیریت دولتی نوین به پارادایم حکمرانی خوب^۱ در حال شکل گیری است و ماهیت مدیریت دولتی در بافت حکمرانی خوب شکل و محتوای جدیدی به خود گرفته است. پارادایم مدیریت دولتی نوین واکنش مفید و عملی به بحران‌های اقتصادی، مدیریتی و مالی دهه ۱۹۷۰ بود که عبور از این بحران‌ها مستلزم اجرای اصلاحات مدیریت دولتی نوین بود، اما در دهه‌ی پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره‌ی سوم میلادی، بحران‌های کاهش اعتبار و مشروعیت دولت‌ها، افزایش رقابت پیچیده جهانی و افزایش مطالبات شهروندان نشان می‌دهد که پارادایم مدیریت دولتی نوین در مواجهه با این بحران‌ها ناتوان است و تنها در پرتو پارادایم حکمرانی مطلوب و خوب می‌توان این کشتی گرفتار شده به طوفان‌های متلاطم را به سر منزل مقصود هدایت کرد.

راه حل مناسب: پارادایم حکمرانی خوب

مفاهیم حکمرانی و حکمرانی خوب در اواخر سده‌ی قرن بیستم کانون توجه پژوهش‌های علوم اجتماعی قرار گرفته و در قلمرو اداره‌ی امور عمومی، حکمرانی خوب به مثابه یک پارادایم نوین، پارادایم‌های پیشین مدیریت دولتی را به چالش کشانده و ارزش‌های نوینی پیرامون نحوه‌ی کار دولت و تعامل این بخش با بازار و جامعه مدنی بر مدیریت دولتی افزوده است. حکمرانی خوب بار

1. Good Governance

هنجاری و ارزش دارد. حکمرانی همان حاکمیت شبکه‌هایی است که جامعه مدنی را با دولت پیوند می‌دهند [۲۶] و حکمرانی، فرایند جدید رهبری و هدایت جامعه است [۳۰]. حکمرانی به گسترش دامنه هدایت و رهبری جامعه اشاره دارد و در پرتو حکمرانی مرزبندی بخش‌های سه گانه جامعه یعنی بخش عمومی، خصوصی و جامعه مدنی کم رنگ جلوه می‌نمایند. ریشه‌های مفهوم حکمرانی در نظریه‌های سازمان مدیریت در آراء و نظرات چستر بارنارد^۱ و هربرت سایمون^۲ می‌تواند جستجو شود. بارنارد معتقد است که وظیفه مدیر ایجاد انگیزه در کارکنان و کمک به آنهاست تا منابع مورد نیاز را برای انجام وظایف روزمره شان داشته باشند. سایمون در اثر خویش با عنوان رفتار اداری به تعادل نقش‌های ذینفعان می‌پردازد و رسالت مدیر سازمان را برقراری تعادل میان ذینفعان می‌داند. سر منشأ دیدگاه حکمرانی خوب را می‌توان در اندیشه‌های چستر بارنارد یافت. از دیدگاه بارنارد راه حل بسیاری از مسائل اجتماعی مستلزم همکاری و مشارکت شبکه‌ای از بازیگران سازمان‌های دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی است [۱۰]. سازمان‌های عمومی در بافت حکمرانی خوب با واقعیت‌های جامعه مدنی، دنیای کسب و کار و بازار و حضور قدرتمند رسانه‌ها مواجه هستند و تا زمانی که تشکیلات حکمرانی رضایت تمامی ذینفعان جامعه را برآورده نسازد، مدیران سازمان‌های دولتی مورد حمله انتقاد و اعتراض هستند. [۸]. نهادهای بین‌المللی همچون برنامه عمران ملل متحد مؤلفه‌های حکمرانی خوب را به شرح زیر توصیف کرده اند [۲۷]:

۱. **مشارکت**^۳: تمامی زنان و مردان جامعه باید در تصمیم‌گیری‌ها حق اظهار نظر داشته باشند که این امر از طریق نهادهای واسطه منتخب آنان و یا به صورت مستقیم تحقق می‌یابد.
۲. **حاکمیت قانون**^۴: نظام‌های حقوقی جامعه باید عادلانه و بی‌طرفانه باشد، بالاخص قوانین حقوق بشر
۳. **شفافیت**^۵: جریان آزاد تبادل اطلاعات بیانگر شفافیت است. فرایندها، نهادها و اطلاعات برای شهروندان که خواهان دسترسی هستند میسر است و اطلاعات کافی در اختیارشان قرار می‌گیرد.

1. Chester barnard
2. Herbert simon
3. Participation
4. Rule of Law
5. Transparency

۴. **جوابگویی**^۱: نهادها و فرایندها و سازوکارها برای خدمت کردن به همه‌ی ذینفعان و جوابگویی به تقاضاهای آنها تلاش می‌کنند.

۵. **اجماع**^۲: حکمرانی مطلوب و خوب توافق گروه‌ها و افراد درباره منافع مختلف را به هم نزدیک می‌سازد و معین می‌کند که برای یک گروه بهترین منفعت چیست و دستیابی به این منافع مشترک تا چه عملی و با چه سازوکارهایی میسر است؟

۶. **عدالت**^۳: همه‌ی مردان و زنان بایستی فرصت‌هایی برابر برای بهبود یا حفظ کیفیت زندگی‌شان داشته باشند.

۷. **اثربخشی و کارایی**^۴: همه سازوکارها و فرایندها و نهادها بایستی بهترین بازدهی و اثربخشی را داشته باشند و نیازهای ذینفعان به تمام و کمال با استفاده بهینه از منابع برآورده شود.

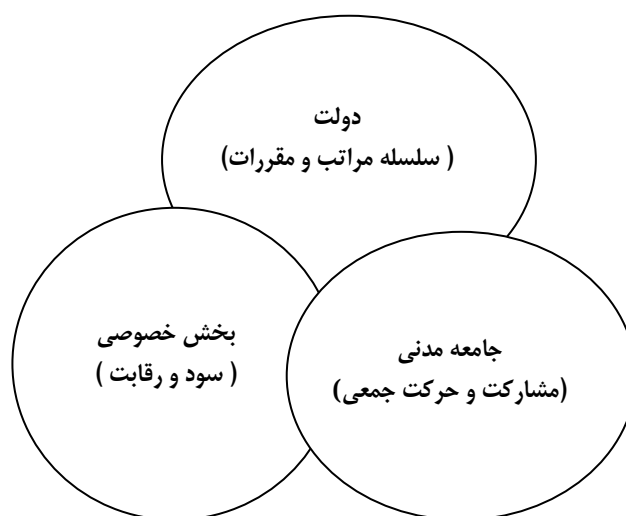
۸. **پاسخگویی**^۵: تصمیم سازان بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی بایستی بایستی به مردم و آحاد ذینفعان جامعه پاسخ گو باشند. نحوه‌ی پاسخگویی نیز به نوع فعالیت سازمان و ماهیت تصمیم بستگی دارد.

۹. **افق راهبردی**^۶: رهبران جامعه و مردم افق و دورنمای روشنی از حکمرانی مطلوب و توسعه انسانی و آنچه برای توسعه انسانی مورد نیاز است داشته باشند.

صندوق بین المللی پول، حکمرانی خوب را همان مدیریت پاسخگو و شفاف منابع مالی کشور برای نیل به اهداف توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی پایدار توصیف می‌نماید و بانک جهانی، ارتقای ارزش‌های مردم سالاری، کنترل فساد، تحکیم حقوق انسانی و پاسخگویی را از ارزش‌های اصلی حکمرانی خوب می‌داند [۲۴]. لینز و استیفان^۷ برخورداری از یک جامعه مدنی پویا، نهادهای سیاسی مستقل، حاکمیت قانون، دیوان سالاری اثر بخش، کارآمد و پاسخگو و اقتصاد قوی را از مؤلفه‌های حکمرانی خوب می‌دانند [۲۱]. حکمرانی، مفهومی وسیع‌تر از حکومت دارد و آن حاصل همبستگی و تعامل اقدامات و رفتارهای بازیگران بخش‌های مختلف جامعه است. بعلاوه، حکومت تنها یکی از بازیگران اصلی فرایند حکمرانی است و در پرتو همکاری سازنده و هم‌افزای

1. Responsiveness
2. Consensus Orientation
3. Equity
4. Effectiveness and Efficiency
5. Accountability
6. Strategic Vision
7. Linz and Stephan

حکومت با بخش خصوصی و جامعه مدنی است که حاصل می‌گردد. در بافت حکمرانی مطلوب همان گونه که در شکل شماره (۲) منعکس شده، ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور با تخصیص و توزیع مناسب قدرت سیاسی و اداری و توزیع عادلانه منابع مالی در اختیار بخش‌های سه گانه حاکمیت؛ یعنی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی قرار می‌گیرد و هماهنگی و همکاری دولت با بازار و جامعه مدنی مورد توجه واقع می‌شود.



شکل ۲. مولفه‌های حکمرانی مطلوب [۱]

کانون توجه تئوری پردازان اقتصادی نئوکلاسیک، دولت رفاه^۱ و مداخله دولت در تنظیم بازار؛ و شعار محوری تئوری پردازان طرفدار اقتصاد آزاد، دولت حداقل^۲ و کاهش مداخله دولت است؛ در بافت حکمرانی مطلوب بر خلاف دیدگاه‌های نئوکلاسیک و نئولیبرال، مشی اعتدال انتخاب شده و حجم و اندازه دولت مناسب، و همکاری و مشارکت دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی مدنظر است. در این رویکرد، دولت در مقام سکندار کشتی توسعه است که بر اساس اطلاعات مکتسب کوتاه‌ترین و سریع‌ترین مسیر را برای نیل به توسعه تعیین می‌کند. موتور

1. Welfare state
2. Minimal State

محركه‌ای که کشتی را در مسیر فوق به راه می‌اندازد، کارآفرینان بخش خصوصی هستند و این دو در صورت مشارکت ساختارهای جامعه مدنی، قادر خواهند بود چرخه‌ی میمون و پایدار توسعه را به حرکت درآورند[۱].

مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی

استیوریر^۱، می‌هن^۲، و دنهارت^۳ به توصیف و مقایسه سیر تحول ادبیات مدیریت دولتی از سه رویکرد مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب پرداخته‌اند. استیوریر سیر تحول و تکامل مدیریت دولتی را در سه مقطع زمانی متفاوت بررسی کرده است. مدیریت دولتی در فاصله سال‌های ۱۹۷۰-۱۹۲۰ در یک متن سنتی قرار داشت و سبک اداری غالب در این برهه بر تئوری‌های سنتی مدیریت دولتی و ساختار دیوان سالاری متمرکز است. راهبرد مدیریت دولتی سنتی حضور فعالانه و دخالت گسترده دولت را در تدارک مستقیم کالا و خدمات عمومی، و دولت مورد نظر در مدیریت دولتی قدیم، دولت رفاه گستر^۴ است. از اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد تا دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی رویکرد بازارگرایی و مدیریت گرایی جایگزین مدیریت دولتی قدیم می‌گردد و از دهه‌ی پایانی قرن بیستم به بعد است که مدیریت دولتی با حکمرانی خوب پیوند می‌خورد و ماهیت و سیمای مدیریت دولتی را از حالت‌های پیشین آن متمایز می‌سازد[۳۳].

می‌هن(۲۰۰۴) رویکردهای مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب را از ابعاد مختلف مقایسه می‌کند. مدیریت دولتی سنتی در یک موقعیت ایستا و ثابت عمل می‌کند و از لحاظ بافت جمعیت شناختی با گروه‌های اجتماعی همگن و یکنواختی روبروست. راهبرد مدیریت دولتی سنتی تدارک مستقیم خدمات توسط دولت و پاسخ به خواسته‌های شهروندان در قالب ساختارهای سلسله مراتبی است و در این الگو، کارگزاران دولتی نقش انحصاری و غالب را در عرضه خدمات عمومی ایفا می‌کنند و شهروندان و عوامل بیرونی نقش چندانی ندارند. در مقابل، بافت مدیریت دولتی نوین رقابتی بوده و مدیریت دولتی نوین با استراتژی خصوصی سازی، عقد قرار داد با پیمانکاران، به تقاضاها و خواسته‌های گروه‌های اجتماعی کوچک از طریق ساز و کارهای بازار پاسخ می‌دهد. در حکمرانی خوب و شهروندمدار، بافت مدیریت دولتی آمیخته با تغییرات مستمر و ناپایدار است و مدیریت دولتی با گروه‌ها و بازیگران مختلف و متنوعی مواجه هست[۲۳].

-
1. Steurer
 2. Meehan
 3. Denhardt
 4. welfare-maximising state

جدول ۱. مقایسه رویکردهای مدیریت دولتی از دیدگاه دینپارت [۱۳]

خدمات عمومی نوین	مدیریت دولتی نوین	مدیریت دولتی سنتی	مقایسه و سبک رفتاری غالب
نظریه مردم سالاریه تأکید بر رویکردهای معرفت فلسفی	نظریه‌های اقتصادی و توجه به منابع علوم اجتماعی مبتنی بر اصالت تجربه	تجربیه‌ها و مفاهیم علوم سیاسی	مبانی نظری و معرفت فلسفی
علاقه‌مندی و آزادی، لزوم حفاظت اقتصادی، سازمانی و سیاسی	علاقه‌مندی اقتصادی و انسان اقتصادی	علاقه‌مندی آزادی و انسان آزادی	علاقه‌مندی و سبک رفتاری غالب
منافع عمومی برآیندی از گنگمان و توانایی گروه‌ها نسبت به ارزش‌های مشترک است	منافع عمومی، عدالت، مجموعه منابع فردی است	تنبین منافع عمومی در قالب پدیده‌های سیاسی و از طریق قانون	بخش‌های منافع عمومی
چون‌گویی کارگزاران به ستورده‌ها	چون‌گویی کارگزاران به مشتریان	چون‌گویی به دولت و مراجعه کنندگان	چون‌گویی
خدمت رسانی	راهنمایی و کسب‌دهی	تصدی‌گری و ارائه مستقیم کالا و خدمات عمومی توسط دولت	تفشی دولت
ساختارهای سبکی و همکاری‌های راهبردی بخش دولتی با بخش‌های خصوصی و غیر دولتی	ساز و کارهای جلب مشارکت بخش خصوصی و تشکیل‌دهی غیردولتی	بخش‌های ساز و کارهای دارای	مکانیسم‌های تحقق اهداف
واضح‌گویی چند چگونگی کارکنان به قانون، منابع عمومی، ارزش‌های جامعه، استاندارد‌های فنی و حقوق شهروندان	اقتباس از امکان پاسخگویی حاکم بر بازار و بخش خصوصی	پاسخگویی مسئله‌مروایی	پاسخ‌گویی
اختیارات و صلاحیت نظام با پاسخگویی و مسئولیت‌ها است	زندان	محدود	اختیار مقامات دارای
سلطنت‌های مبتنی بر همکاری‌های متقابل، نیت‌های درون و بیرون سازمان	سازمان‌های غیر معمر مرکز و معقل	دیوان سالاری با اقتدار سلسله‌مروایی و تأکید بر مقررات	ساختار سازمانی
خدمات عمومی، خواست جدی برای کمک به جامعه و خدمت به شهر، زندانی	روحه کارآفرینانه و خواست جدی برای تسهیل نیروی انسانی و کاهش اتلافی دولت	پرداخت حقوقی مزایا و تسهیلات	تأثیر انگیزشی و تشویق کارکنان و مدیران

میشیل هیس (۲۰۰۷) از منظر انتقال پارادایمی به روند تغییرات در ماهیت مدیریت دولتی پرداخته است و همانند بقیه پارادایم‌های مدیریت دولتی را در سه پارادایم بوروکراسی، پارادایم مدیریت دولتی نوین و پارادایم حکمرانی اجتماعی^۱ مورد مقایسه قرار داده است [۱۹].

دنه‌ه‌ارت در تبیین سیر تحول ادبیات مدیریت دولتی از رویکرد خدمات عمومی نوین به عنوان جایگزینی برای مدیریت دولتی نوین یاد می‌کند. خدمات عمومی نوین پارادایم نوین مدیریت دولتی در سده پایانی قرن بیستم است که با حکمرانی خوب سازگاری کامل دارد. همان گونه که در جدول شماره ۱ آمده است، دنه‌ه‌ارت خدمات عمومی نوین را در مقایسه با مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین تکامل یافته‌تر ارزیابی می‌کند و معتقد است که ادبیات مدیریت دولتی از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین و نهایتاً به رویکرد خدمات عمومی نوین تغییر یافته است.

در پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک، مبانی نظری و معرفت‌شناختی از نظریه‌ها و مفاهیم علوم سیاسی تأثیر پذیرفته است. در حالی که در مدیریت دولتی نوین، نظریه‌های اقتصادی و مکتب اصالت تجربه و عمل‌گرایی نفوذ دارند و در رویکرد خدمات عمومی نوین که با حکمرانی خوب و حکمرانی مردم سالارانه همسویی دارد، نظریه‌های مردم سالاری و مبانی معرفت‌شناسی تفسیری، تجربه‌گرایی و فرا مدرن‌گالی هستند. نهضت مدیریت دولتی نوین، مدیران دولتی را به تفکر و اقدام حسابگرانه و اقتصادی تشویق می‌کند و بر اداره‌ی سازمان‌های عمومی به سبک و سیاق موسسات بازرگانی تأکید دارد. اما رویکرد خدمات عمومی نوین حکومت را مدیون شهروندان می‌داند و بر سبک‌های حکمرانی مردم سالارانه، ارزش‌های جلب مشارکت آحاد شهروندان و پاسخ‌گویی مدیران و کارگزاران عمومی به شهروندان و مراجع قانونی متمرکز است [۱۳]. مقایسه پارادایم‌های مدیریت دولتی نشان می‌دهد که ادبیات مدیریت دولتی یک فرایند و سیر تکاملی از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم مدیریت دولتی نوین را طی نموده و در حال حاضر این سیر تکاملی وارد مرحله جدید و تمایزی نسبت به پارادایم‌های قبلی در قالب حکمرانی خوب گردیده است. پارادایم‌های مدیریت دولتی دارای ارزش‌های رقیب و متعارضی هستند. اما در عین حال می‌توان تلاش‌هایی برای ترکیب و تعادل میان آنها بکار گرفت. این سه پارادایم می‌توانند از موضع تز، آنتی تز و سنتز مورد تجزیه و تحلیل و مقایسه قرار گرفتند. مدیریت دولتی کلاسیک تز معقولی برای رویارویی با چالش‌های نظام تاراج، جانبداری حزبی و آشفتگی اداری بود. اما در عین حال وجه مشخصه اصلی اداره‌ی امور عمومی سنتی،

1. Community Governance

دولت گرایی^۱ است و دولت در نقش دستگاه دیوانی مقتدر و بزرگ برای تعقیب منافع ملی مشترک ظاهر می‌شود. الگوی تعامل در بافت دولت گرایی بر فرماندهی و کنترل مبتنی بر قواعد اکثریت است و دولت یگانه بازیگر مهم در قلمرو عمومی جامعه است. تصمیمات مهم و راهبردی در سطح دولت مرکزی اتخاذ می‌شود و سایر بازیگران در قلمرو عمومی مشارکت اندکی دارند[۲۳]. نارضایتی‌های عمومی از خدمات رسانی نامناسب سازمان‌های دولتی در مقایسه با سازمان‌های بخش خصوصی، کسری بودجه دولت‌ها و گسترش بار مالی و تعهدات دولت نا کامی مدیریت دولتی کلاسیک را در تحقق رویای دولت رفاه آشکار ساخت. برای برون رفت از این بحران، مدیریت دولتی نوین در چارچوب ایدئولوژی اقتصاد آزاد بر بازار گرایی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و برون سپاری خدمات عمومی، مشتری گرایی در بخش دولتی و محدود شدن وظایف اجرایی و عملیاتی دولت معرفی شد. بسیاری از کشورها اصلاحات مدیریت دولتی نوین را در قالب واگذاری خدمات عمومی به بخش‌های خصوصی، مدیریت عملکرد، انتقال تجارب بخش خصوصی و دنبال نمودند. طرفداران پارادایم مدیریت دولتی نوین خواهان تحقق دولت کوچک و منع مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی به جزء در شرایط خاص بودند. هر چند اصلاحات مدیریت دولتی نوین توانست بخشی از مشکلات دستگاه اداری دولت را حل نماید، اما آثار و نتایج منفی راهبردهای اصلاح ساختار و کاهش مداخله دولت به گسترش بیعدالتی اجتماعی، تعدیل و اخراج نیروی کار و تهدید امنیت شغلی کارگران منجر شد. حکمرانی خوب یا شایسته، راه حل مناسبی برای حل مجادله دولت و بخش خصوصی معرفی شد. در پارادایم حکمرانی خوب نه دیدگاه دولت گرایی مطلق و نه دیدگاه بازار گرایی محض مد نظر است و حکمرانی خوب مبتنی بر تفکر نظام گرا و تعادل گرا است. نظام مدیریت دولتی در پارادایم حکمرانی خوب در بافت شبکه‌ای از عناصر حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی فعالیت می‌کند و آمیخته با ارزش‌های مشارکت گستری در جامعه، اثربخشی، کارآمدی، صرفه جویی، شفافیت، پاسخگویی، عدالت گستری، و جوابگویی به نیازهای آحاد مردم است.

مدیریت دولتی در ایران از منظر پارادایم‌های سه گانه

اداره امور عمومی در ایران به لحاظ تجربی از پیشینه بسیار طولانی برخوردار است. حدود ۸۰۰۰ سال پیش بوروکراسی و مدیریت دولتی ایران نخستین بار در شهر شوش رونق گرفت. اصول

سازمانی و اداری که در زمان امپراطوری هخامنشی شکل گرفت، تأثیر چشمگیری بر اداره امور رومیان داشت و تقریباً به طور کلی از جانب حاکمان عباسی، عثمانی و صفویه تقلید شد. سازمان و نظام اداری امپراطوری هخامنشی ویژگی‌های منحصر به فردی دارد که در دولت اداری نوین اثرگذار است. امپراطوری وسیع پارسها بر مبنای یک دولت مرکزی قدرتمند، یک نظام ساتراپی قوی، یک نظام اداری کارآمد و اثربخش همراه با نوعی بوروکراسی حرفه‌ای، یک خطامشی حکومتی آزادمنشانه تشکیل شده بود [۳]. سیر تاریخی کشورداری در تمدن هزاران ساله ایران نشان دهنده فراز و نشیب‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و اداری مختلفی است. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که بنیان‌های تشکیلاتی و مدیریتی غالب بر نظام اداری ایران به جزء برهه زمانی خاصی از یک چارچوب منطقی و مدرنی تبعیت ننموده است. وجه متمایز نظام‌های تشکیلاتی و اداری ایران در طی ادوار مختلف تاریخ هزاران ساله تمدن ایران نشان از سیطره نظام سیاسی بر نظام اداری است. تمرکز گرایی، سلسله مراتب شدید اداری، جانبداری حزبی به موازات گسترش فساد اداری، رانت خواری و سیستم تاراج از مشخصات بارز نظام اداری در برهه‌های مختلف تاریخ کشورداری در ایران بوده است. با پیروزی انقلاب اسلامی، میراث نظام اداری که به صورت پیکره‌ای تثبیت شده نقش بسته بود در برابر تغییرات اصلاحی قرار گرفت و از ابتدای انقلاب اسلامی تا کنون نظام اداری و ساختاری دولت دستخوش تحولات اداری زیادی قرار گرفته است. با توجه به نفوذ سیستم اداری متمرکز، روند تحولات نظام اداری نشان می‌دهد که پارادایم غالب در تشکیلات مدیریت دولتی ایران همان پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک است و مدیریت دولتی ایران در روند حرکت به سوی پارادایم‌های مدیریت دولتی نوین و پارادایم حکمرانی خوب و شایسته قرار دارد. اصل ۴۴ قانون اساسی و ضرورت احیاء کارآفرینی در بخش‌های تجاری و تعاونی، اصلاحات مصوب شوارایعالی اداری کشور در قالب برنامه‌های هفت گانه اصلاح اداری از جمله برنامه منطقی نمودن اندازه دولت، اصلاح نظام‌های مدیریتی، اصلاح روش‌ها و ساختارها، تکریم شهروندان، احیاء نظام شوراهای محلی، شوراهای حل اختلاف در قوه قضائیه، تقویت مجامع صنفی و سازمان‌های مردم نهاد که از جایگاه و پشتوانه قانونی در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصاد، اجتماعی و فرهنگی دارد برآیندی از ارزش‌های مورد قبول در پارادایم‌های مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب هستند. ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، دولت را مکلف به طراحی و تدوین سازوکارهایی برای کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت کرده است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور). تحقق افق چشم انداز بیست ساله کشور که آمیخته با ارزش‌های اصیل دینی و اسلامی است و آرمان زندگی

مطلوبی برای جامعه ایران در سال ۱۴۰۴ پیش بینی نموده است مستلزم کاربست پارادایم‌های سه گانه مدیریت دولتی به نحو مقتضی و متناسب با شرایط جامعه است.

منابع

۱. اوانز، پیتر (۱۳۸۰) "توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی" مترجمان: عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: انتشارات طرح نو، چاپ اول.
۲. کوهن، تامس، س. (۱۳۸۳) "ساختار انقلاب‌های علمی" ترجمه عباس طاهری، تهران، نشر قصه، پی نوشت.
۳. فقیهی، ابوالحسن و دانائی فرد، حسن (۱۳۸۵) "بوروکراسی و توسعه در ایران" تهران: انتشارات رسا، چاپ اول
۴. تنکابنی، حمید (۱۳۸۳) "درآمدی بر دیوانسالاری در ایران" تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول
5. Amado, Rivka (2002) "New Ethical Challenges Under the New Reform Movements in The Public Administration Sector" Edited by Eran Vigoda at Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis, Publication of Marcel Dekker.
6. Bale Malcolmand Dale Tony (1998) "Public Refrom in New Zealand and Its Relevance to Developing countries" *The word Bank Research Observer*, Vol. B., No. 1.
7. Bowornwathana, Bidhya (1997) "Transforming Bureaucracies for the 21 ST Century: The New Democratic Governance Paradigm" *Public Administration Quarterly*, Vol. 21, No. 3.
8. Bovaird Tony (2002) "Public Management and Governance" Edited by Eran Vigoda at Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis, Publication of Marcel Dekker.
9. Caiden Gerald E (2002) "Toward More Democratic Governance" Edited by Eran Vigoda at Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis, Publication of Marcel Dekker.
10. Cameron, Robert (2003) "Polities – Administration interface: The Case of The City Café Town" *Internationnal Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No. 1.

11. Chandler, Ralph Clark. (1989). Public Administration Pedagogy: Evolutionary Paradigms in Theory and Practice. In J. Rabin, W.B. Hildreth, and G. Miller (Eds.). Handbook of Public Administration (pp.633 – 655). New York: Marcel Dekker, Inc.
12. Dass Mohan and Abbott Keith (2008) "Modelling New Public Management in an Asian Context: Public Sector Reform in Malaysia the Asia Pacific Journal of Public Administration Vol. 30, No. 1.
13. Denhardt Robert B (2000)" The New Public Service: Serving Rather Than Steering" *Public Administration Review*, Vol.60, No.6.
14. Doorabos Martin (2003)" Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor" *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No 1.
15. Drechsler Wolfgang (2004) Governance and Good Governance and Government" *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4.
16. Fry, Brian (1997) "*Five greet issues in the proffesion of Public Administration*," in Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rabin (eds.), Handbook on Public Administration, New York: Marcell Dekker.
17. Ferlie Ewenand Steane Peter (2002)" Changing Developments in NPM" *International Journal of public administration*", Vol 25, No. 12 p: 1459 -1469.
18. Frederickson George H and Ghere Richard k (2005)" Ethics in Public Management "Prentice- Hall of India Private Limited.
19. Hess Michael and Adams David (2007) "Innovtion in public management: Role and Function of community knowledge" *The Innovation Journal: The public Sector innovation journal*. Vol. 12, No.1.
20. Hood Christopher (1994) "From Old Public Administration to New Public Management" *Public Money and Management*, July-September.
21. Hughues, Owen E (2003)" *Public Management and Administration: An Introduction*"Third Edition, Published by Palagrave Macmilan.
22. Koing, Klaus (2003)"On the Typology of Public Administration" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, No 4.
23. Meehan, Elizabeth (2003)" *From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics'*"; Occasional Paper No. 5 Available at: [Http: www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan](http://www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan).

24. Matova, Gerorge (2001) "Policy Options for Good governance and Local Economice Development in Eastern and Southern Africa" Urban Forum,
25. Peters Guy (2002) "the changing nature of public Administration: From Easy Answers to Hard Questions" Asian Journal of public administration vol 24, No.2
26. Pettai V. and Illing E.(2004) Governance and Good Governance" *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No 4 .
27. Plumptre and Graham John (2000), "*Governance in the New Millennium*": Challenges for canada Institueon Governance 122, Dowloaded from: www.Iog.ca.
28. Polidano, Charles (1999)" Public Management Reform in Developing Countries" *Public Management*, Vol.1, No. 1.
29. Raadschelders Jos C.N (1999) A Coherent Framework for the Study of Public Administration" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, No. 2.
30. Rosenbloom, David H., (1983). "Public Administration Theory and the Separation of Powers, " *Public Administration Review*.Vol, 43, No. 3.
31. Steurer Reinhard (2004) "*Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration*" Vienna University of Economics and Business Administration Research Focus Area Managing Sustainability, Available at: [Http: www.governance.at/pdf/steuerf.pdf](http://www.governance.at/pdf/steuerf.pdf).
31. Stivers Camilla (2003) "Administration versus Management: a Reaoding from Beyond the Boundaries" *Administration and Society*, Vol. 35, No. 2.
32. Wilson, Woodrow (1887) "The Study of Administration," Political Science Quarterly 2, June.
33. Vigoda Eran (2002) "Rethinking the Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction" PAM, Vol. 8, No. 1.
34. Zifcak, S. (1999) "From Managerial reform to democratic reformation: Towards a deliberative public administration", *International Public Management Journal*, Vol. 2, No 2.