

ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ نگاهی تاریخی – تطبیقی

روح‌ا... نوری^۱، حسن عابدی جعفری^۲، داوود فیرحی^۳، ابوالحسن فقیهی^۴، غلامرضا طالقانی^۵

چکیده: خلأ تئوری مدیریت عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی در محافل آکادمیک، اجرایی، سیاستگذاری و تصمیم‌گیری احساس می‌شود. چرا که به نظر می‌رسد بین دولت و مدیریت عمومی ارزش‌های مشترکی وجود دارد. مسئله‌ای که این مقاله درصدد بررسی آن است. برای این منظور با استفاده از تجزیه و تحلیل تاریخی – تطبیقی، ارتباط و تناظر تاریخی دولت و مدیریت عمومی در غرب و ایران بررسی شد. سپس ارزش‌های مشترک بین نظریات دولت و مدیریت عمومی استخراج و مدل‌سازی گردید. در پایان پیوند دولت و مدیریت عمومی در غرب و ایران بر اساس ارزش‌های مورد تأکید در دو نظریه تبیین شد. نتیجه این بررسی‌ها نشان داد؛ اولاً، بین نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی تناسب زیادی وجود دارد. ثانیاً، نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب برای مسائل، شرایط و نیازهای آن جوامع بوده و با هم تناسب زیادی دارند. ثالثاً، تا زمان ورود ایران به انقلاب مشروطه و آغاز دگردیسی نظریه دولت در ایران، بین نظام سیاسی و مدیریت عمومی تناسب برقرار بوده اما از آن زمان به ویژه با مطرح شدن حاکمیت دینی از یک سو و حاکمیت دموکراتیک و قانونی از سوی دیگر، تناسب بین دولت و مدیریت عمومی دچار چالش شده و هنوز هم به قرار و ثبات مشخصی نرسیده است. چالش‌هایی پیش‌روی تئوری مدیریت عمومی متناسب با دولت جمهوری اسلامی وجود دارد که مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

واژه‌های کلیدی: دولت، مدیریت عمومی، ارزش‌های مشترک، غرب، ایران، تاریخی – تطبیقی.

۱. دانشجوی دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، ایران

۲. استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۳. دانشیار دانشگاه تهران، ایران

۴. استاد دانشگاه علامه طباطبائی، گروه مدیریت دولتی، تهران، ایران

۵. دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۰۸/۳۰

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۰/۱۲/۲۴

نویسنده مسئول مقاله: روح‌ا... نوری

Email: noori_2003@yahoo.com

مقدمه

اصولاً، دو دیدگاه اصلی در خصوص ارتباط دولت و مدیریت عمومی (بوروکراسی) وجود دارد. دیدگاه مبتنی بر استقلال بوروکراسی از دولت که از نظریات پوزیتیویستی نشأت می‌گرفت و بر این اعتقاد بود که اساساً بوروکراسی مستقل از دولت است [۴]. این رویکرد دو تعارض عمده به همراه داشت. اول اینکه دولت تکالیف حاکمیتی خود را بر مدیریت عمومی تحمیل می‌کرد و این تکالیف با اهداف مدیریت عمومی ناسازگار بودند. دوم اینکه نهادهای بوروکراتیک مدیریت عمومی در برابر تکالیف حاکمیتی مقاومت می‌کنند. این تعارضات موجب ناکارآمدی هر دو نظام می‌شد، چرا که مشروعیت دولت از بین می‌رفت و مدیریت عمومی کارکرد مناسبی نداشت [۶۱] [۶۲] [۶۳] [۶۵] [۷۱]. دیدگاه مبتنی بر پیوند دولت و بوروکراسی که از نظریات جدید نشأت می‌گیرد، بر این اعتقاد است که ارتباط تنگاتنگی بین ارزش‌های مورد تأکید دولت و کارکردهای مدیریت عمومی وجود دارد. به طوری که کارکردهای مدیریت عمومی با معیارهای مورد قبول دولت سازگار است و کارآمدی مدیریت عمومی ضامن حفظ مشروعیت و مقبولیت دولت خواهد بود [۶۰] [۶۱] [۶۲] [۶۳] [۶۴] [۶۵] [۷۰].

این مقاله که حاصل پژوهشی تاریخی - تطبیقی است، با پذیرش دیدگاه مبتنی بر پیوند دولت و مدیریت عمومی، درصدد بوده ارزش‌های مشترک بین دولت و مدیریت عمومی در غرب و ایران را استخراج نموده و بر اساس آن، پیوند بین این دو را بررسی و تبیین نماید. به عبارت دیگر هدف این مقاله بررسی این فرضیات است. اول اینکه؛ بین نظریه‌های دولت و تئوری‌های مدیریت عمومی رابطه وجود دارد. به عبارت دیگر، بوروکراسی جوامع نماینده نظام سیاسی آنها بوده و ساختار و کارکردهای آن متناسب با ساختار و کارکردهای نظام سیاسی می‌باشد. دوم اینکه؛ با استفاده از چارچوب نظری به دست آمده، بررسی شود، چالش‌ها و پرسش‌هایی که نظریه مدیریت عمومی (بوروکراسی) متناسب با نظام سیاسی ایران باید به آنها پاسخ دهد، کدامند؟ بر این اساس، ضرورت تحقیق از چند بعد زیر قابل تامل است.

۱. در غرب تئوری‌هایی بسیاری در خصوص دولت و مدیریت عمومی مطرح شده‌اند. این تئوری‌ها به طور مکرر موارد قبلی را نقد و مفاهیم جدیدی مطرح می‌کنند. دانشجویان و محققان ایرانی در محافل دانشگاهی، آکادمیک و پژوهشی این تئوری‌ها و مفاهیم را می‌آموزند. این در حالی است که نظریات مدیریت عمومی غربی متناسب با ارزش‌های حاکم بر نظام سیاسی این کشورها ارائه شده‌اند و در بسیاری از موارد با نظام ارزشی و اصول مورد تأکید در دولت جمهوری اسلامی تناسب و سازگاری ندارند.

۲. در عمل هم به همین گونه است. برای مثال دولت‌هایی که پس از انقلاب بر سرکار آمده‌اند، با توجه به گرایش‌ات حزبی و گروهی خود، اقدام به تقلید و بکارگیری الگوهای مدیریت عمومی از شرق و غرب نموده‌اند که پیاده‌سازی مفاهیم و اصول مدیریت دولتی نوین در حال حاضر را به عنوان مصداق نمونه ذکر کرد.

۳. نهادهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری نیز این خلأ را احساس کرده‌اند. در مجمع تشخیص مصلحت نظام که تدوین سیاست‌های کلی را برعهده دارد، هنگام تعیین سیاست‌های کلی نظام اداری مشخص نبود که این سیاست‌ها بایستی با اتکا به کدام تئوری مدیریت عمومی تدوین شوند.

۴. با توجه به ضرورت‌های فوق بررسی ارتباط بین دولت و مدیریت عمومی و استخراج چالش‌های تئوری مدیریت عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی امری حیاتی به شمار می‌رود که این تحقیق درصدد محقق ساختن این مهم از طریق تحلیل تاریخی - تطبیقی بوده است. تحقیق تاریخی - تطبیقی روشی است مناسب برای کسانی که علاقمند به ردیابی و جستجوی چگونگی شکل‌گیری، تداوم و تغییر ساختارهای اجتماعی در طول زمان و مقایسه فرایندهای شکل‌گیری این ساختارها هستند. ماکس وبر برای تحلیل زمینه‌هایی که نهادهای مذهبی - به جای شرایط اقتصادی - به عنوان مبنایی برای رفتارهای اجتماعی مطرح شدند، از روش تاریخی - تطبیقی استفاده کرده است.

در این تحقیق با استفاده از رویکرد جامعی که تحلیل تاریخی - تطبیقی در بررسی الگوهای اجتماعی ارائه می‌دهد، تلاش شده ارتباط بین نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب شناسایی شود. سپس از طریق استخراج الگوی این ارتباط، چگونگی پیوند دولت و مدیریت عمومی در ایران نیز تبیین گردیده و در نهایت با استفاده از تحلیل شباهت‌ها و تفاوت‌ها، چالش‌های دولت و تئوری مدیریت عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی شناسایی و تشریح شده‌اند.

ارتباط نظام سیاسی و بوروکراسی

تعدادی از صاحب‌نظران جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و مدیریت، در خصوص ارتباط بین نظام سیاسی و بوروکراسی مباحثی را ارائه کرده‌اند [۶۵][۷۰][۷۱][۸۵][۸۶][۸۹][۹۰][۱۱۱]. ریگز معتقد است، بوروکراسی در دل نظام سیاسی قرار می‌گیرد و چنان به آن وابسته و همراه است که با لایه‌برداری از نظام سیاسی در هر نقطه‌ای، سیستم بوروکراسی به سرعت رخ می‌نماید و خود را به صورت همراه دائمی و جدا ناشدنی از آن آشکار می‌سازد. به عبارت دیگر بوروکراسی بخشی

از کل دستگاه دولت است. لذا ویژگی‌ها و کارکردهای آن با ارزش‌ها و معیارهای سیستم سیاسی سازگار است [۸۵]. در حقیقت نوع سیستم سیاسی تأثیرات مهمی بر ساختار و عملکرد بوروکراسی‌ها دارد. البته در مقابل، عملکرد بوروکراسی نیز در بقای سیستم سیاسی نقش مهمی ایفا می‌کند [۷۱][۸۶]. هدی (۱۹۶۶)، این بحث را مطرح می‌کند که نوع نظام سیاسی، مهمترین عامل ایجاد تمایز بین سیستم‌های مدیریت عمومی در کشورهای در حال توسعه است. بر این اساس وی مطرح می‌کند که رابطه بسیار نزدیکی بین ویژگی‌های سیستم سیاسی و کارکردهای بوروکراسی آن برقرار است [۶۸]. دیامنت (۱۹۷۰)، نیز مشاهده کرد، ماهیت و شکل سیستم سیاسی (منبع مشروعیت سیستم سیاسی) در کشورهای در حال توسعه، نقش زیادی در شکل‌گیری و عملکرد مدیریت عمومی و بوروکراسی آنها دارد [۷۰].

ارتباط نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب

تئوری‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب از روندی تکاملی و سازگار با هم برخوردار بوده‌اند [۷۶]. آغاز دولت مدرن با شکل‌گیری دولت‌های اقتدارگرا و سلطنتی در قرون ۱۶ و ۱۷ میلادی همراه بوده که از آن تحت عنوان دولت مطلقه یاد می‌شود. مدیریت عمومی متناظر با دولت‌های مطلقه، بوروکراسی سلطنتی بود. در قرن نوزدهم دولت لیبرال و مدیریت عمومی بوروکراتیک گسترش یافت که در آن حاکمیت قانون و حقوق مدنی به رسمیت شناخته شدند. در اوایل قرن بیستم گذار به دموکراسی کامل شد و لیبرال - دموکراسی یا دموکراسی نخبه‌گرا بوجود آمد، اما همچنان مدیریت عمومی بوروکراتیک - پیچیده و بزرگ - پابرجا ماند. از دهه ۳۰ - رکود بزرگ - و بویژه پس از جنگ جهانی دوم، دولت‌های سوسیال - دموکراتیک پا به عرصه وجود گذاشتند و بر این اساس سوسیال - دموکراسی یا دموکراسی جمعی به جای لیبرالیسم صرف گسترش یافت. مدیریت عمومی بوروکراتیک در این دوره بسیار گسترش یافت و بزرگ‌تر شد. از اواخر دهه ۷۰، تفکرات نفولیبرالی در غرب و به ویژه کشورهای انگلستان و آمریکا حاکم شد و بر این اساس مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی، جایگزین مدیریت عمومی بوروکراتیک شد. با آغاز قرن بیست و یکم، بویژه پس از بحران اقتصادی اخیر، دولت سوسیال - لیبرال و جمهوری‌خواه و دموکراسی مشارکتی یا جمهوری‌خواه در حال ظهور بوده و لذا مدیریت عمومی متناسب با آن تحت عنوان خدمات عمومی نوین در حال گسترش است [۱۱][۱۲][۱۳][۱۶][۲۸][۵۷][۶۸][۶۹][۷۰][۷۶]. بر این اساس، در جدول (۱)، نظریه‌های مدرن دولت و در جدول (۲) نظریه‌های مدیریت عمومی در غرب با یکدیگر مقایسه شده‌اند.

جدول ۱. مقایسه نظریه‌های مدرن دولت

معیار مقایسه	نظریه دولت	
	مطلقه	لیبرال
دموکراسی	---	---
ارزش های مورد تاکید	---	آزادی
مشروعیت	الهی، کاریزماتیک، قراردادی	تجنگان
ماهیت مردم	رعایا	تجارت
حقوق	حیات	مدنی و مالکیت
نقش دولت	سلطه نظامی	پاسداری از حقوق فردی
اندازه دولت	---	کوچک
نظام اقتصادی	---	بازار
مشارکت و همکاری	---	کم
پسندگویی	---	به تجنگان
معیار کارآمدی	نظامی	کارایی
دوره زمانی	قرون ۱۷ و ۱۸	قرن ۱۹ تا دهه ۳۰

جدول ۲. مقایسه نظریه‌های مدیریت عمومی در غرب

مقایسه	مدیریت عمومی		نظریه مدیریت عمومی
	مدیریت عمومی	مدیریت عمومی	
مقایسه	سیاستی	سیاستی	نظریه مدیریت عمومی
میان‌جایی موبدانشناسی و نظری	فراورده اجتماعی، تفسیر سیاسی از آن	فراورده اجتماعی، تفسیر سیاسی از آن	
علاقه‌ی غالب و مدل‌های مربوط به روابط سیاسی	علاقه‌ی شخص، کارگزاران، مسائل	علاقه‌ی موبد، مسائل اداری	
مشهور منابع عمومی	فردان منابع عمومی	سیاسی تعریف شده و تشریح شده در قانون	
پاسدگویی، منافع و کارکنان عمومی؟	شده و مستقل	مندیوان و انتخاب کنندگان	
تقسیم دولت	فعلی و استراتژی‌های امنیت، میراث	قانونی، آزادی، اولویت‌های شخصی‌های سیاسی	
مکانیزم‌های دستیابی به اهداف خاص‌های	موردی دولتی	برنامه‌های اداری؛ تعریف نهادهای حاکمیتی	
شیوه پاسخگویی	برابر حاکم پاسخگو هستند	سیاسی متفکر، پاسخگو هستند	
محدودیت اداری	وجود ندارد	محدودیت محدود از منافع اداری	
ساختار سازمانی، مفوضی	مبتکر، متمرکز، حکومتی و فقدان	سازمان‌های بوروکراتیک که قدرت بالا به	
مدلی فاکتورهای مندیوان؛ کارکنان، بخش عمومی	اجرت، باج و خراج؛ مانند ایلیا	حقوق و باج‌ها، حمایت از خدمات عمومی	

خدمات عمومی نوین

تئوری نوین، گذرمان پیچیده بر اساس علوم انسانی، علوم اجتماعی، اقتصاد و سیاست‌مدان

علاقه‌ی فردی و اقتصادی، مسائل اقتصادی به

علاقه‌ی سیاسی، اقتصادی، سیاسی

حاصل گنجین منابع فردی است

مندیوان

خودمدارنده کرد و واسطه‌گر، متعلق در میان

شهرزبان و گروه‌های اجتماعی، ایجاد ارزش‌های مشترک

ایجاد اطلاعاتی از سازمان‌های عمومی، خصوصی

و غیر دولتی برای تحقق خواسته‌های مورد توجهی

چند وجهی - تعلقات و مندیوان باید به قانون،

ارزش‌های اجتماعی، موبد، سیاسی، سیاسی،

استاندارد دولتی، حقوقی و منابع شهرزبان، احترام

مکانیزم

از این عمل رسیده است، دستیابی به اهداف

کارآفرینی

سازمان‌های عمومی، تمرکز بر کارکنان اصلی از

مشترک دولتی و غیردولتی

رواج کارآفرینی، خواست استواری، برای

کامیابی از استواری دولت

خدمات عمومی، علاقه به همکاری با جامعه

براساس مقایسه فوق، می‌توان بین دولت و مدیریت عمومی (نظام سیاسی و بوروکراسی) در غرب از ابعاد تاریخی و ارزش‌های مورد تأکید، پیوند برقرار کرد. در ادامه تلاش می‌شود، ارتباط بین دولت و مدیریت دولتی از ابعاد فوق مورد بررسی قرار گرفته و تشریح شود.

الف (پیوند تاریخی

بین نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی (بوروکراسی) پیوند تاریخی بسیار نزدیکی وجود دارد. با استفاده از مطالعات صورت گرفته در خصوص تکامل تاریخی این دو به راحتی می‌توان ارتباط آنها را به صورت زیر (جدول ۳) نشان داد [۷۱].

جدول ۳. ارتباط تاریخی نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی

نظام سیاسی	مدیریت عمومی (بوروکراسی)	دموکراسی متناظر
قبیله‌ای، دولت - شهر و امپراتوری	فقدان مدیریت عمومی	-----
دولت مطلقه	بوروکراسی سلطنتی	-----
دولت لیبرال	اداره عمومی بوروکراتیک	-----
دولت لیبرال - دموکراتیک	اداره عمومی بوروکراتیک	دموکراسی لیبرال یا نخبه‌گرا
دولت سوسیال - دموکراتیک (رفاه)	اداره عمومی بوروکراتیک (بوروکراسی اجتماعی)	دموکراسی اجتماعی یا جمعی
دولت نئولیبرال	مدیریت دولتی نوین	لیبرالیسم افراطی
دولت سوسیال - لیبرال و جمهوری خواه	خدمات عمومی نوین	دموکراسی مشارکتی یا جمهوری خواه

ب (پیوند ارزشی (ارزش‌های مورد تأکید)

همواره ارزش‌ها و کارکردهای سیستم‌های مدیریت عمومی (بوروکراسی‌ها) با اصول و ارزش‌های مورد تأکید نظام‌های سیاسی یا دولت‌ها پیوند و ارتباط بسیار نزدیکی داشته‌اند. بر این اساس می‌توان چارچوب و مدل ارزش‌های مشترک نظریه‌های دولت و مدیریت عمومی در غرب را به صورت یک ماتریس (جدول ۴) نشان داد.

جدول ۴: ارزش‌های مشترک دولت و مدیریت عمومی در غرب

نظریه‌های دولت / مدیریت عمومی ارزش‌های مشترک	قبیله‌ای، دولت - شهر و امپراتوری / مدیریت عمومی قدیم	دولت مطلقه / مدیریت عمومی سلطنتی	دولت لیبرال - دموکراتیک و دولت سوسیال دموکراتیک (رفاه) مدیریت عمومی بوروکراتیک	دولت نئولیبرال / مدیریت دولتی نوین	دولت سوسیال - لیبرال و جمهوری خواه خدمات عمومی نوین
مشروعیت	ایلی، الهی	قرارداد اجتماعی	آراء نخبگان و سپس آراء عمومی	جامعه مدنی	مشارکت همگانی
پاسخگویی	به حاکم	به شاه	به انتخاب کنندگان	به مشتریان	به شهروندان
منفعت عمومی	منافع حاکم	منافع شاه	سیاسی تعریف شده و تصریح شده در قانون	تجمع منافع شخصی	منافع مشترک و مسئولیت جمعی
مکانیزم اجرا	برنامه‌های نظامی و مالیاتی	برنامه نظامی و مالیاتی	برنامه‌های اداری (بوروکراتیک)	مکانیزم بازار	تلاش‌های جمعی و فرایند همکاری دولت، جامعه مدنی و بازار
رهبری	خودکامه	خودکامه	رسمی، قانونی و سلسله‌رأیی	هدایت کننده و تشویق کننده	رهبری ارزشی، رهبری انشراکی و رهبری خیابانی
شهروندی	رعایا	رعایا	ارباب رجوع	مشترکان	شرکاء و همکاران
نقش مدیریت عمومی	حفاظت از حاکم	نظامی و امنیتی	تصدی‌گری (قاقلرانی)	کنترل و هدایت	تنظیم، تسهیل و همه‌نگار کننده
معیار عملکرد	نظامی	نظامی و امنیتی	کارایی از طریق کنترل	بهره‌وری از طریق تشویق	تحقق آرمان‌های عمومی از طریق همکاری و مشارکت

در ادامه تعریف هریک از شاخص‌های فوق و وضعیت آنها در دولت و مدیریت عمومی غرب تشریح شده‌اند.

مشروعیت اساس و پایه حاکمیت است که همزمان به دو موضوع متقابل اشاره دارد: یکی ایجاد حق حکومت برای «حاکمان» و دیگری شناسایی و پذیرش این حق از سوی "حکومت شونده‌گان" [۶۸][۱۱۰]. منبع اقتدار و مشروعیت در غرب، به لحاظ تاریخی وضعیتی تکاملی داشته و از مشروعیت سنتی و کاریزماتیک به سمت مشروعیت قانونی و عقلانی (رضایت مردم) سوق پیدا کرده است. بر همین اساس نظام‌های سیاسی نیز از سیستم‌های سلطنتی به سمت دولت‌های مطلقه و سپس مشروطه قانونی تکامل پیدا کرده‌اند. مدیریت عمومی و بوروکراسی در غرب نیز از این قاعده پیروی کرده است، به طوری که بوروکراسی‌ها در سیستم‌های سیاسی سنتی، تابع حاکم یا گروه حکومت‌کنندگان بوده‌اند، اما با تغییر منبع مشروعیت از حاکمان به مردم و قانون، بوروکراسی‌ها مسئول اجرای قانون و تحقق عقلانیت در جامعه هستند [۳][۱۱][۱۳][۱۴][۱۹][۲۸][۴۷][۵۷][۶۹][۷۰][۷۶][۹۱][۹۲][۱۱۰].

پاسخگویی مدیریت عمومی ارتباط تنگاتنگی با مشروعیت دولت دارد، به طوری که منشأ مشروعیت تعیین‌کننده نوع و چگونگی پاسخگویی بوروکراسی است [۹۲]. به عبارت دیگر مدیریت عمومی به منبعی پاسخگوست که مشروعیت حکومت را تعیین می‌کند. همچنین در بحث از پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری سه سوال اصلی زیر بایستی مورد توجه واقع شوند [۸۸]:

۱. مدیران دولتی در قبال چه چیزی مسئول هستند؟

۲. آنها به چه کسانی پاسخگو هستند؟

۳. ابزار و چگونگی تحقق مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی چیست؟

دولت و مدیریت عمومی سلطنتی، به شاه و سلطان پاسخگو بودند. دولت‌های لیبرال و سوسیال دموکراسی به انتخاب‌کنندگان پاسخ می‌دادند و بر این اساس پاسخگویی در مدیریت عمومی سنتی بر تضمین رعایت استانداردها و اجرای قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های تعیین شده برای انجام وظایف از سوی مدیران و کارکنان تمرکز داشت. مسئله اصلی نه استفاده از صلاحدید به صورت مناسب و مسئولانه، بلکه رعایت دقیق قوانین، مقررات، رویه‌های سازمانی و دستورات روسا بود. در این دیدگاه، پاسخگویی و مسئولیت مستقیم در برابر عموم به صورت ضمنی غیر ضروری و نامناسب قلمداد می‌شد. مقامات منتخب، مسئول و پاسخگوی تبدیل خواسته‌های عمومی به خطمشی بوده و عموم مردم در فرایند اداری یا اجرای خطمشی نقش مستقیم بسیار کمی داشتند. در مدیریت عمومی سنتی، مدیران پاسخگو آنانی بودند که دارای تخصص و مهارت بی‌طرف بوده و بر آن متکی باشند. بر این اساس، پاسخگویی مدیریت عمومی بر اصول علمی و عاری از ارزش مبتنی بود.

در دولت لیبرال و مدیریت دولتی نوین مشتریان محور پاسخگویی بودند. با توجه به اینکه مدیریت دولتی نوین بر نظام سیاسی نئولیبرال و نظام اقتصادی بازار آزاد استوار است و معتقد است مدیریت بازرگانی باید در بخش عمومی شبیه‌سازی شود. لذا پاسخگویی بر تحقق استانداردهای عملکردی و حصول نتایج تمرکز می‌کند. از سوی دیگر با توجه به اینکه بخش عمومی به صورت بازاری فرض می‌شود که دربر گیرنده مشتریان انفرادی است که به دنبال تحقق منافع شخصی خود هستند، لذا نهادهای عمومی، به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، پاسخگوی شهروندان، عموم مردم یا منفعت عمومی نیستند. آنها پاسخگوی مشتریان خود می‌باشند. بنابراین، مسئولیت دولت ایجاد امکان انتخاب برای مشتریان خود و پاسخ به ترجیحات بیان شده آنها در قالب فعالیت‌ها و خدمات می‌باشد. پاسخگویی در این دیدگاه، تامین خواسته‌های مشتریان مستقیم خدمات دولتی می‌باشد. در این دیدگاه تا آنجا که ممکن است بر خصوصی کردن فعالیت‌های دولتی پیشین، تأکید زیادی می‌شود. پاسخگویی از این جنبه نیز با انتقال از بخش دولتی به بخش خصوصی، بر رده‌های پایین تمرکز می‌کند. به طوری که سیستم‌های پاسخگویی در دولت خصوصی‌شده بر تامین خدمات و انجام فعالیت‌ها به صورتی کارا (نسبت هزینه به درآمد) و مطابق با خواسته‌های مشتریان محدود می‌شود.

در دولت سوسیال - لیبرال و مدیریت عمومی متناسب با آن - خدمات عمومی نوین - پاسخگویی به شهروندان محور اصلی به شمار می‌رود. خادمان عمومی باید به همگان پاسخ دهند. به عبارت دیگر مدیران دولتی بایستی نسبت به همه هنجارها، ارزش‌ها و ترجیحات رقیب دولت و جامعه پاسخگو باشند. از دیدگاه خدمات عمومی نوین کار کردن در خدمات عمومی تلاشی جذاب، چالشی و گاهی اوقات قهرمانانه است که با پاسخگویی به همگان، رعایت قانون، اخلاقیات، عدالت و مسئولیت‌پذیری همراه است [۳][۱۶][۲۱][۵۷][۷۰][۷۶][۸۸][۹۳].

مکانیزم تحقق اهداف و خطمشی‌های دولت و مدیریت عمومی به نحوه اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی اشاره دارد [۷۰]. در دولت و مدیریت عمومی سلطنتی، مکانیزم تحقق اهداف و خطمشی‌ها برنامه‌های نظامی و مالیاتی بود که خطمشی‌گذاری، اجرا و ارزیابی به صورت تفکیک نشده، توسط حکومت مرکزی انجام می‌گرفت. اهداف و خطمشی‌ها در دولت و مدیریت عمومی سنتی و بوروکراتیک به صورت سلسله‌مراتبی و بالا به پایین، از طریق برنامه‌های اداری و مبتنی بر دیدگاه جدایی سیاست از اداره محقق می‌شدند. مکانیزم بازار و رقابت ابزار اصلی تحقق اهداف و خطمشی‌های دولت لیبرال و مدیریت دولتی نوین به شمار می‌آمد. اما در دولت جمهوری خواه و خدمات عمومی نوین، تلاش‌های جمعی و فرایند همکاری دولت، جامعه مدنی و بازار به عنوان سازوکار تحقق اهداف و خطمشی‌ها مورد توجه هستند [۶۵][۷۰][۸۵].

منفعت عمومی، بیانگر مأموریت و اهداف دولت و مدیریت عمومی است [۹۲]. در مدیریت عمومی سلطنتی منفعت عمومی توسط حاکمان مطلقه تعیین می‌شد. در مدیریت عمومی سنتی و بوروکراتیک، منفعت عمومی، اصولاً به وسیله سیاستمداران منتخب تعریف می‌شدند. فرض بر این بود که مدیران می‌توانند منافع عمومی را از طریق اجرای قوانین به صورت کارا، علمی و به لحاظ سیاسی بی‌طرف، محقق کنند. با ظهور مدیریت دولتی نوین در دهه‌های ۸۰ و ۹۰، دیدگاه ایده‌آل منافع عمومی مبتنی بر ارزش‌های مشترک اهمیت و ارزش خود را از دست داد. در این تئوری افراد به عنوان مشتریان، تصمیماتی را بر اساس منافع شخصی خود اتخاذ می‌کردند. افراد در نقش مشتری، نیازی به توجه به منافع سایر مشتریان ندارند. در حقیقت زمانی که صحبت از افراد مشتری و دولت به عنوان بازار به میان می‌آید، دیگر جایی برای بحث در مورد منافع عمومی باقی نمی‌ماند. با ظهور نظریه دولت سوسیال - لیبرال و جمهوری خواه و ظهور خدمات عمومی متناسب با آن - یعنی خدمات عمومی نوین - این دیدگاه که منافع عمومی حاصل جمع منافع شخصی افراد است رد شد. در این رویکرد، منافع عمومی حاصل فرایند گفت‌وگو و همکاری و مشارکت اجتماعی است، فرایندی که موجب آگاهی خط‌مشی‌گذاران و شهروندان می‌شود [۹۱][۹۲][۱۱۲].

رهبری به سبک مدیریت بر جامعه از سوی دولت و مدیریت عمومی اشاره دارد [۹۲]. سبک رهبری غالب در دولت و مدیریت عمومی سلطنتی، خودکامگی بود. در دولت و مدیریت عمومی سنتی و بوروکراتیک مدیریت و رهبری رسمی، قانونی و سلسله‌مراتبی حاکم بود. سبک مدیریت و رهبری هدایت‌کننده و تشویقی در دولت لیبرال و مدیریت دولتی نوین سبک غالب به شمار می‌آمد. در این دیدگاه دولت باید از ایفای نقش تصدی‌گری (پارو زدن)^۱ فاصله گرفته و به هدایت (راندن)^۲ بپردازد. در دولت جمهوری خواه و خدمات عمومی نوین، رهبری بسیار تغییر یافته است. امروز در غرب رهبری به طور فزاینده‌ای از حالت یک پست سازمانی، شخصی، سلسله‌مراتبی و انفرادی فاصله گرفته و به صورت یک فرآیند که در سرتاسر سازمان‌ها و جوامع در جریان است، نگریسته می‌شود. در مقایسه با مدیریت عمومی سنتی و مدیریت دولتی نوین، در خدمات عمومی نوین شناخت و درک کاملاً متفاوتی نسبت به رهبری ایجاد شده است. در کل، بازسازی مفهوم رهبری منجر به ظهور سبک‌های مختلف رهبری مثل رهبری ارزشی، رهبری مشترک و رهبری خیابانی^۳ شده است [۷۱][۹۲][۱۰۹].

شهروندی به نحوه تعامل و ارتباط دولت و مدیریت عمومی با مردم جامعه اشاره می‌کند [۱۰۹]. در غرب مردم از گذشته تا کنون وضعیت‌های مختلفی داشته‌اند که از جمله این

1. Rowing
2. Steering
3. Street-Level leadership

نقش‌ها، می‌توان به رعیت، رای دهنده، مشتری، شریک و مالک اشاره کرد. مقامات دولتی و مدیریت عمومی نیز همانند شهروندان نقش‌های متنوعی را داشته‌اند و خواهند داشت که از جمله آنها می‌توان به فرمانروا، امانت‌دار، مدیر، شریک و رعیت (فرمانبردار) اشاره کرد. حاصل این نقش‌ها، بوجود آمدن ۵ نوع تعامل بین شهروندان، مقامات دولتی و مدیریت عمومی شده است. این تعاملات عبارتند از؛ زور و اجبار، نمایندگی، پاسخگویی، همکاری و بازگشت به زور و اجبار (زور و اجبار توسط شهروندان).

در مدیریت دولتی سلطنتی مردم به عنوان رعایا در نظر گرفته می‌شدند. مدیریت دولتی سنتی یا بوروکراتیک بر ارائه مستقیم خدمات یا تنظیم رفتارهای فردی و گروهی تمرکز داشت و دریافت‌کنندگان خدمات ارباب رجوع بودند. در مدیریت دولتی نوین، مردم به عنوان مشتریان در نظر گرفته می‌شدند. این دیدگاه از تئوری دولت لیبرال یا دیدگاه اقتصادی به نظام سیاسی نشأت گرفته بود. در خدمات عمومی نوین، کسانی که با دولت در تعامل هستند تنها مشتری نبوده، بلکه شهروندانی هستند که در جامعه از حقوق و تکالیفی برخوردارند. شهروندان به جای جستجوی منافع شخصی در پی تحقق اهداف مشترک هستند [۹۱][۹۲][۱۰۹].

نقش دولت و مدیریت عمومی به مفهوم کارکردی است که مقامات دولت، مدیران و کارکنان بخش عمومی در جامعه ایفا می‌کنند [۹۲]. این نقش در حکومت‌های سلطنتی، نظامی و امنیتی و در دولت و مدیریت عمومی سنتی و بوروکراتیک تصدی‌گری (قایقرانی) بود. نقش دولت و مدیریت عمومی در دولت لیبرال و مدیریت دولتی نوین در قالب کنترل و هدایت قابل بیان است. دولت جمهوری‌خواه و خدمات عمومی نوین به دنبال تحقق نقش تنظیم، تسهیل و هماهنگ‌کنندگی است [۹۱][۹۲][۱۰۹].

معیار عملکرد مفاهیمی چون نگرش به انسان، عوامل انگیزشی و شاخص‌های ارزیابی عملکرد اشاره می‌کند [۹۱]. عملکرد دولت و مدیریت عمومی سلطنتی، نظامی و امنیتی بود. در دولت و مدیریت عمومی سنتی و بوروکراتیک کارایی از طریق کنترل معیار عملکرد به شمار می‌رفت. در دولت لیبرال و مدیریت دولتی نوین بهره‌وری از طریق تشویق، معیار سنجش عملکرد بود و در دولت جمهوری‌خواه و خدمات عمومی نوین تحقق آرمان‌های عمومی از طریق همکاری و مشارکت، معیار عملکرد را شکل می‌دهد [۷۶][۱۰۹].

رابطه دولت و مدیریت عمومی در ایران

در ادامه با استفاده از معیارهای فوق پیوند دولت و مدیریت عمومی از ایران باستان تا دولت جمهوری اسلامی مورد بررسی قرار گرفته است.

دولت‌هایی که در ایران - تا انقلاب مشروطه - شکل گرفته‌اند همواره پایگاهی قومی و قبیله‌ای داشته‌اند به این صورت که یک قبیله با غلبه و زور بر سایر اقوام و قبایل توانسته حاکمیت خود را بر سراسر ایران محقق سازد [۲][۲۹][۳۴][۳۵][۳۷][۴۹][۹۶]. به عبارت دیگر مشروعیت اولیه دولت‌های ایرانی بر زور و قدرت قبیله‌ای مبتنی بوده است. تاثیر منشأ قبیله‌ای حکومت‌ها بر مدیریت عمومی بدین گونه بوده که، بوروکراسی و مقامات آن همواره درصدد تامین منافع ایل و طایفه خود بوده‌اند. اما این حکومت‌های قبیله‌ای برای تداوم حیات خود نیازمند پایگاه مشروعیت مناسبی بوده‌اند که در طول تاریخ به صورتی تکاملی تغییر یافته است.

مشروعیت شاهان ایران باستان بر فره ایزدی مبتنی بود. در حقیقت شاهنشاه ایران به عنوان نماینده ایزد بر روی زمین تلقی می‌شد. از این رو میان شهریار و دین پیوند و آمیختگی تقریباً تفکیک‌ناپذیری وجود داشت. تنسر روحانی بزرگ در این باره می‌گوید: «دین و ملک هر دو به یک شکم زاده شده‌اند. دو سیده که هرگز از یکدیگر جدا نشوند». بر این اساس مدیریت عمومی مجری خط‌مشی‌ها وضع شده از سوی شاه بود. چون شاه دارای فره ایزدی و برگزیده خدا بود، فقط در برابر خدا مسئول است نه در برابر خلق - اعم از خلق دارا و نیرومند و خلق نادار و ناتوان، او برگزیده خدا بود؛ پس مشروعیت او فقط ناشی از این برگزیدگی است؛ پس او در آنچه می‌کند، فقط در برابر خدا مسئول است و بدیهی است که در چنین مقامی باید منشأ و سرچشمه دارایی، مقام و قدرت اجتماعی خلاق باشد؛ از هر که می‌خواهد بگیرد و به هر که بخواهد بدهد و به یک کلام، حرف او قانون است و قانون، حرف اوست. پادشاه در قبال دو موضوع تمدد در برابر ایزد و بیدادگری بر مردم مسئول - صرفاً اخلاقی - بود، لذا از مقامات منصوب خود نیز چنین انتظاری داشت. اما ابزار پاسخگویی پادشاه کاملاً شخصی و در برخی موارد محدودیت حاصل از مغان، بزرگان و اشراف بود. بر این اساس، مقامات و مدیران عمومی صرفاً پاسخگوی خواسته‌ها و انتظارات حاکمان بودند. منافع شخصی حاکمان به منافع عموم جامعه ارجحیت داشت و این منافع از طریق نظام ساتراپی و مدیریت شخصی مبتنی بر فره‌مندی محقق می‌شد. در حقیقت نظام اداری مبتنی بر سیستم ساتراپی از حاکمیت و منافع حاکمان محافظت می‌کرد و در این میان با عموم مردم به عنوان رعایایی برخورد می‌شد که حاکمان نقش مراقبت از آنان را برعهده داشتند. معیار عملکرد مدیریت عمومی در چنین دولتی بر اساس میزان تحقق منافع طبقه حاکم و نجبا ارزیابی می‌شد [۲۹][۳۰][۳۲][۳۷][۳۹][۴۵][۶۰][۷۰][۷۴][۷۵][۱۰۱][۱۰۲][۱۰۳].

سلاطین در ایران بعد اسلام - در اینجا سلاطین سلجوقی - تا صفویه، مشروعیت حکومت خود را از خلیفه بغداد - حداقل به صورت صوری - اخذ می‌کردند. مشروعیت دولت‌های ایران در زمان خلفای اموی و عباسی مبتنی بر سلطنت سنی بود و مذهب سنی بر حکومت کنترل داشت. براین اساس بوروکراسی سلجوقی برای تحقق اهداف و برنامه‌های خلیفه و سلطان - به عنوان نماینده خلیفه - خدمت می‌کرد. مراعات اخلاقی مذهب تنها مسئولیتی بود که سلاطین پذیرفته

بودند. آنان جامعه را به سبک رهبری شخصی مبتنی بر شریعت کنترل می کردند. از سوی دیگر سلاطین تحت کنترل خلفای بغداد نیز بودند. مدیریت عمومی در قبال تحقق منافع حاکمان و نمایندگی مذهب پاسخگو بود. مکانیزم اجرای خطمشی ها و برنامه های دولت نظام اقطاع بود که نقش محافظت از حاکمیت، گسترش قلمرو سرزمینی و مذهب را برعهده داشت. مردم (اهل سنت) به عنوان رعایای حاکمیت محسوب می شدند و سایرین از حقوق چندانی برخوردار نبودند و حتی - شیعیان - حق حیات نیز نداشتند [۶][۱۸][۱۹][۲۰][۲۹][۳۰][۳۱][۳۲][۳۵][۳۹][۴۵][۴۹][۶۰][۷۹][۱۰۴][۱۰۵].

شاهان صفوی قدرت خود را از سه منبع ظل الهی، نیابت معنوی امام زمان و مرشد کامل طریقت صفوی اخذ می کردند. در نتیجه، سلطنت شیعی در زمان صفویان شکل گرفت که براساس آن حاکمان از قدرت مطلقه برخوردار شدند و نهاد سیاست بر نهاد دین حاکم گشت. بوروکراسی در خدمت شاه بود و فرامین و دستورات او را اجرا می کرد. شاه از مسئولیت اخلاقی برخوردار بود، لذا بوروکراسی در خدمت منافع حاکمان فاقد مسئولیت قرار داشت. بین مقامات و کارکنان بوروکراسی و شاه رابطه مرید و مراد، عبد و مولی و حتی امام و پیرو حاکم بود و بوروکراسی، نقش های محافظت از حاکمیت، نظامی، اجتماعی و اقتصادی خود را در راستای تحقق منافع شخصی شاه، قزلباش و درباریان از طریق مکانیزم تیول داری ایفا می کرد. مردم (شیعیان اثناعشری) به عنوان رعایای حاکمیت محسوب و سایرین از حقوق چندانی برخوردار نبوده و حتی - اهل سنت - حق حیات نیز نداشتند [۶][۱۷][۲۹][۳۲][۳۴][۳۵][۳۹][۴۱][۴۲][۴۳][۵۹][۶۰][۸۰][۸۱][۹۰][۹۱][۹۲][۱۰۶][۱۰۷].

افشاریه، زندیه و سپس قاجارها حکومت خود را با مشروعیت ایلی و قبیله ای آغاز کردند و در ادامه با اخذ مشروعیت دینی به ادامه حکومت پرداختند. حکومت مشروطه را پذیرفتند. با توجه به گسترش اصولی گری از اواخر حکومت صفوی، شاهان قاجار مجبور به مراعات اصول و احکام مذهبی بودند. بوروکراسی در برابر حاکمان ظاهراً مذهبی پاسخگو بود و منافع آنان را از طریق مکانیزم فروش و اجاره محقق می کرد. در حقیقت عملکرد بوروکراسی از طریق محافظت از حاکمیت، دفاع نظامی و فعالیت های اقتصادی که در راستای خواسته های شخصی طبقه حاکم انجام می شدند، ارزیابی می شد. مردم ملل تابعه به عنوان رعایای حاکمیت محسوب می شدند و از حق دادخواهی در صورت دسترسی به حاکم برخوردار بودند. دولت قاجار، با استقلال کامل علمای مذهبی از دولت و ورود مفاهیم و ارزش های غربی دولت و مدیریت عمومی با چالش مواجه شد و مشروطیت را پذیرفت [۲][۵][۶][۳۲][۳۸][۳۹][۵۰][۵۵][۵۶][۶۰][۸۱][۸۲][۹۹][۱۰۰][۱۰۷].

مشروعیت حکومت در قانون اساسی مشروطه مبتنی بر رای مردم (پارلمان) و مذهب بود. بر این اساس شاه و دولت به مذهب و رای دهندگان پاسخگویی نسبی داشت. در دوران مشروطه

روشنفکران و علمای مذهبی در پی تحقق منافع شخصی، سیاسی، قانونی، اقتصادی و مذهبی خود از طریق مکانیزم‌های دموکراتیک و اسلامی بودند. روشنفکران از مردم همان طرز تلقی غربی مفهوم شهروند و مذهبیون همان طرز تلقی اسلام مبنی بر امت را داشتند [۱][۶] [۱۵][۳۹][۵۱][۵۶][۶۰][۷۵][۸۳][۸۷][۹۴][۱۰۷]. دوگانگی بین نتایج حاصل از مشروعیت پارلمانی و نتایج حاصل از مشروعیت مذهبی، موجب ظهور حکومت خودکامه پهلوی گردید. حکومتی که از مشروعیت پارلمانتاریستی صوری و در حقیقت حاکمیت مبتنی بر زور و اجبار و حمایت خارجی برخوردار بود. بوروکراسی پهلوی برای حفظ حکومت خودکامه بوجود آمده و صرفاً در برابر شاه پاسخگو بود. مدیریت عمومی مسئول محقق نمودن منافع درباریان و نخبگان وابسته به حاکمیت از طریق مکانیزم‌های بوروکراتیک و نظامی بود. به عبارت دیگر معیار موفقیت بوروکراسی حفظ رژیم بود. مردم به دو دسته نخبگان وابسته و رعایا تقسیم می‌شدند [۱][۶] [۱۵][۳۲][۴۴][۴۵][۵۱][۵۸][۶۰][۷۵][۷۷][۱۰۷]

انقلاب ۱۳۵۷، دولتی منحصر به فرد با عنوان جمهوری اسلامی در ایران پایه‌گذاری کرد. دولتی که مشروعیت در آن دوگانه بوده و بر دین و جمهوریت مبتنی است. این نظریه درصدد تحقق توأمان حاکمیت مطلق الهی و خلیفه‌الهی انسان می‌باشد. در حقیقت می‌توان گفت در نظریه جمهوری اسلامی دین بر سیاست حاکم گردیده است. مشروعیت دوگانه، مدیریت عمومی متناسب با خود را نیاز دارد که بتواند از یک سو اصول و ارزش‌های دینی و از سوی دیگر اصول و معیارهای دموکراتیک را به طور توأمان محقق سازد. مدیریت عمومی نیز در نظام جمهوری اسلامی به تبع مشروعیت دوگانه بایستی به مذهب و مردم پاسخگو باشد. بر این اساس مقامات دولت، مدیران و کارکنان بخش عمومی، از یک سو در برابر مقام رهبری، اصول و ارزش‌های دینی مسئولیت دارند و از سوی دیگر باید در برابر جامعه مدنی و عموم مردمی که با رای خود آنها را انتخاب کرده‌اند، پاسخگو باشند. دولت و مدیریت عمومی با رهبری انقلابی، ارزشی، خیابانی و بوروکراتیک و نیز از طریق مکانیزم‌های مبتنی بر همکاری، بوروکراتیک، انقلابی و مکانیزم بازار در صدد تامین مصالح دینی و دنیوی عموم مردم، محرومین، مستضعفین و حتی امت اسلامی هستند. بندگان خدا، خودی و غیر خودی، عوام و خواص، شهروندان و غیره اصطلاحاتی هستند که در مورد مردم جمهوری اسلامی ایران بکار برده می‌شود. نقش مدیریت عمومی از چند بعد شامل ابعاد سیاسی - نظامی، اقتصادی - اجتماعی، دموکراتیک - مذهبی و ارزشی مورد توجه قرار گرفته است و شاخص‌هایی از قبیل حرکت در صراط مستقیم، تحقق قسط و عدل، تامین رضای خدا و خلق خدا معیارهای ارزیابی عملکرد مدیریت عمومی در نظریه جمهوری اسلامی هستند [۱][۶][۷][۸][۱۰][۲۱][۲۲][۲۳][۲۴][۲۵][۲۶][۲۷][۳۲][۳۳][۳۵][۳۶] [۴۰][۵۲][۵۸][۶۰][۶۷][۷۰][۷۸][۸۳][۸۷][۹۸]. خلاصه مباحث فوق در جدول (۵) قابل مشاهده است.

جدول ۵. ارتباط ارزش‌های مشترک دولت و مدیریت عمومی در ایران

جمهوری اسلامی	پهلوی	مشروطه	قاجاریان	صفویان	سلجوقیان	ایران باستان	دولت‌اندوزیت عمومی
							ارزش مشترک
الهی قانون و مذهب	پارلمنتاریستی صوری	قانون و مذهب	مذهبی	حق الهی، بی‌بیت عمومی اندام زمین و موشد کامل	خاک‌پاداهی	فرد آزادی	مشروعیت
دینی و همگانی	---	مستأبدانه مذهب و رأی دهندگان	مراعات مذهب	اخلاقی	مراعات مذهب	---	پاسدگویی
منافع دینی و دنیوی	منافع درباریان و نخبگان	منافع روشنفکران و علما	منافع حاکمان	منافع حاکمان	منافع حاکمان و نخبه‌داری مذهبی	منافع شخصی حاکمان	منفعت عمومی
بورژوازی، اقلیتی و مکتب‌پریم یار	بورژوازی و نخبه‌داری	دموکراتیک و اسلامی	فروش و اداره	نیول هاری	تفاهد اقتطاع	نظام سترایی	مکتب‌پریم اجرا
انقلابی، ارزشی، خیابانی، بورژوازی و نخبه‌داری	بورژوازی و نخبه‌داری	دموکراتیک و اسلامی	ظل الهی	مرد - و حرمه، علم و نیرو	شخصی مبتنی بر شریعت	شخصی مبتنی بر فرهنگی	رهبری
بن‌گرا، جله خودی و غیر خودی عوام و خواص، شهرنشینان	نخبگان و رعایا	است اسلامی و شهروندی	رعایا (اعمال نبیه)	رعایا (شهروندان)	رعایا (اهل سنت)	رعایا	شهروندی
سیاسی - نظامی، اقتصادی - اجتماعی، دموکراتیک - مذهبی	محافظه	سیاسی، قانونی، اقتصادی و مذهبی	محافظه، نظامی و اقتصادی	محافظه، نظامی، اجتماعی و اقتصادی	محافظه، نظامی، اجتماعی و مذهبی	محافظه	تثقیل دولت و مدیریت عمومی
صراط مستقیم، عدالت، رضای خدا و خلق خدا	حفظ رژیم	قانون و امنیت	منافع شخصی حاکمان و طوایف	منافع شخصی شاه، قزاقان و درباریان	منافع شخصی سلطان و خلیفه	منافع حاکمان و نجبا	معیار عملکرد

بحث و نتیجه‌گیری

هدف از بررسی‌های فوق دستیابی به یک چارچوب نظری بود تا اولاً؛ این فرضیه بررسی شود که بین نظریه‌های دولت و تئوری‌های مدیریت عمومی رابطه وجود داشته است. به عبارت دیگر، بوروکراسی جوامع نماینده نظام سیاسی آنها بوده و ساختار و کارکردهای آن متناسب با ساختار و کارکردهای نظام سیاسی می‌باشد. ثانیاً؛ با استفاده از چارچوب نظری به دست آمده، بررسی شود، چالش‌ها و پرسش‌هایی که نظریه مدیریت عمومی (بوروکراسی) متناسب با نظام سیاسی ایران باید به آنها پاسخ دهد، کدامند؟ چالش‌های پیش‌روی دولت جمهوری اسلامی و مدیریت عمومی متناسب با آن را می‌توان در دو بخش زیر مورد توجه قرار داد.

الف - عدم سازگاری تئوری‌های مدیریت عمومی بکار گرفته شده در ایران با نظریه دولت جمهوری اسلامی: برای مثال، در مدیریت دولتی نوین که بر نظام سیاسی نئولیبرال و نظریه انتخاب عمومی استوار است به مردم به عنوان مشتریان نگریسته می‌شود. اما در دولت جمهوری اسلامی مردم به عنوان بندگان خدا و در غالب ایده محوری امت اسلامی نگریسته می‌شوند. از سوی دیگر دولت جمهوری اسلامی برای خدمت به مستضعفین و محرومین بوجود آمده است. بنابراین مدیریت دولتی برخاسته از نظام سیاسی غرب - و اکنون مدیریت دولتی نوین برخاسته از نظام سیاسی لیبرال - نمی‌تواند نظریه و الگوی قابل کاربرد در جمهوری اسلامی ایران باشد و کارکردهای لازم را ارائه کند. همچنین منفعت عمومی در مدیریت دولتی نوین حاصل تجمیع منافع شخصی تک تک افراد جامعه است، اما در جمهوری اسلامی عدالت محور و مبتنی بر تحقق مصالح دینی و دنیوی است. بر این اساس مدیریت دولتی نوین نمی‌تواند نظریه مدیریت عمومی متناسب با جمهوری اسلامی در تامین عدالت و مصالح معنوی و دنیوی باشد. چالش‌های دیگر در خصوص مواردی مثل نقش مدیران، معیار عملکرد، پاسخگویی و مکانیزم تحقق اهداف و خطمشی‌ها وجود دارد که نیازمند بررسی‌های بیشتری است.

ب - دوگانگی‌ها و تعارضات موجود در نظریه دولت جمهوری اسلامی: این بخش را می‌توان در قالب مواردی مثل دوگانگی مشروعیت، پیوند دین و دولت، دوگانگی پاسخگویی، دوگانگی تعهد و تخصص، دوگانگی کنترل، تعارض اسلام و غرب (مدرنیته)، تعارض جهانی شدن و دوگانگی ملت - امت مورد بحث گذاشت که محققان علوم سیاسی و مدیریت دولتی بایستی به بررسی و ارائه راه حل درمورد آنها بپردازند. درکل، بوروکراسی در هر کشوری نماینده نظام سیاسی آن کشور است. برای مثال، اگر نظام سیاسی مطلقه و پادشاهی باشد، بوروکراسی نماینده نظام سیاسی حاکم و درخدمت آن نظام سیاسی (شخص پادشاه) است. اگر نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی و پاسخگویی به مردم باشد بوروکراسی نماینده آن، پاسخگوی مردم است و... . نظام

سیاسی ایران به عنوان یک نظام دوگانه (جمع گرایی با احترام به فردیت، مشروعیت الهی - مردمی، عقلانیت جوهری - ابزاری، قدرت الهی - مردمی و...)، نیازمند بوروکراسی است که نماینده همین شکل از نظام سیاسی باشد و نمی توان از بوروکراسی ایران همان کارکردهایی را انتظار داشت که از بوروکراسی مبتنی بر دموکراسی های غربی انتظار می رود. مینورسکی در تذکره الملوک [۱۰۷] می نویسد: «صفویان، در نهایت شکست خوردند و دولت آنها از بین رفت، چرا که نتوانستند بین؛ ترک و فارس، قبیله و شهر، سنت های عشایری و زندگی ساکن کشاورزی، عرفان انقلابی و شیعه جزمی، تئوکراسی مذهبی و بوروکراسی پیچیده یک امپراتوری گسترده، مردان شمشیر و مردان قلم، اعتقاد مجتهدین بر حکومت تک مذهبی مبتنی بر شیعه اثنا عشری و ضرورت های دولت چندفرهنگی، آشتی و امتزاج برقرار کنند».

منابع

۴. آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). ایران بین دو انقلاب. ترجمه احمد گلمحمدی و محمدابراهیم فتاحی. چاپ اول، تهران. نشر نی.
۵. اجالالی فرزام (۱۳۷۳). بنیان حکومت قاجار؛ نظام سیاسی ایلی و دیوانسالاری مدرن. تهران. انتشارات نشر نی.
۶. احمد میدری و همکاران (۱۳۸۳). حکمرانی خوب: بنیان توسعه، تهران. ایران. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۷. اسپرینگر توماس (۱۳۷۰). فهم نظریه های سیاسی. ترجمه فرهنگ رجایی. تهران. انتشارات آگاه.
۸. اعتمادالسلطنه (۱۳۴۷). کتاب روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه. تهران. چاپ اول. انتشارات امیرکبیر.
۹. افضلی رسول (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران؛ چستی دولت مدرن. قم. ایران. چاپ اول. انتشارات دانشگاه مفید.
۱۰. امام خمینی (ره). صحیفه نور. ج ۱۷. ص ۲۲۳.
۱۱. امام خمینی (ره). صحیفه نور. ج ۲۷. ص ۱۰۳.
۱۲. امامی حسین (۱۳۸۷). «آشنایی با مفهوم دولت در اندیشه هگل». بازدید از سایت <http://aftab.ir/articles/religion/philosophy/c7c1208425948p1.php>
۱۳. باقرزاده محمد (۱۳۸۵). «منشأ مشروعیت جمهوری اسلامی». مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی. نشریه سمت. شماره ۱۲.
۱۴. بشیریه حسین (۱۳۸۱). درسهای دموکراسی برای همه. تهران، چاپ دوم. انتشارات نشر نگاه معاصر.

۱۵. بلوم ویلیام تی (۱۳۷۳). نظریه های نظام سیاسی. جلد دوم: کلاسیک های اندیشه سیاسی و تحلیل سیاسی نوین. ترجمه احمد تدین. تهران. نشر آران.
۱۶. بیگدلی علی (۱۳۷۴). تاریخ اندیشه سیاسی در غرب. جلد اول: از مالتس تا مارکس. تهران. انتشارات لادن.
۱۷. چاندوک نیرا (۱۳۷۷). جامعه مدنی و دولت. کاووش هایی در نظریه سیاسی. ترجمه فریدون فاطمی و وحید بزرگی. تهران. نشر مرکز.
۱۸. حیاتی سعید (۱۳۸۰). بررسی بوروکراسی ایران در دوره رضاشاه. پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق و علوم سیاسی. دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی. به راهنمایی دکتر علی اصغر زرگر.
۱۹. دانایی فرد حسن (۱۳۸۸). چالشهای مدیریت دولتی در ایران. تهران. چاپ اول. انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
۲۰. دانش پژوه محمدتقی (۱۳۴۷). دستور الملوک محمد رفیع انصاری مستوفی الممالک. تهران.
۲۱. راوندی محمدبن علی بن سلیمان (۱۳۶۴). راحه الصدور و آیه السرور در تاریخ آل سلجوق. تصحیح محمد اقبال. تهران. انتشارات امیرکبیر.
۲۲. ردهد برایان (۱۳۷۷). اندیشه سیاسی از افلاطون تا ناتو. ترجمه مرتضی کاجی و اکبر اهنری. تهران. انتشارات آگاه.
۲۳. ستارزاده ملیحه (۱۳۸۶). سلجوقیان. تهران. انتشارات سمت. چاپ سوم.
۲۴. شیروودی مرتضی (۱۳۸۳). «عرصه های پاسخگویی دولت». فصلنامه پژوهشی اندیشه های انقلاب اسلامی. شمار ۸.
۲۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۱۸.
۲۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۲۱.
۲۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۲۴.
۲۸. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۲۶.
۲۹. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۲۹.
۳۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. جلسه ۲۰. ص ۴۶۰.
۳۱. طاهری ابولقاسم (۱۳۸۱). تاریخ اندیشه های سیاسی در غرب. تهران. نشر قومس.
۳۲. طباطبایی سیدجواد (۱۳۸۷). درآمدی بر تاریخ اندیشه سیاسی در ایران. انتشارات کویر. چاپ اول و دوم.

۳۳. طوسی خواجه نظام‌الملک (۱۳۶۴). سیاستنامه. به کوشش هیوبرت دارک. تهران. شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۳۴. عباس پرویز (۱۳۵۱). تاریخ سلاجقه و خوارزمشاهان. تهران. شرکت چاپ و انتشارات کتب ایران.
۳۵. فقیهی ابولحسن و دانایی‌فرد حسن (۱۳۸۵). بوروکراسی و توسعه در ایران؛ نگاهی تاریخی - تطبیقی. انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا. چاپ اول.
۳۶. فوزی، یحیی (۱۳۸۶). اندیشه سیاسی امام خمینی (ره). انتشارات دفتر نشر معارف. چاپ اول.
۳۷. فیرحی داود (۱۳۸۵). نظام سیاسی و دولت در اسلام. تهران. انتشارات سمت چاپ اول
۳۸. فیرحی داود (۱۳۸۰). «نظام سیاسی و دولت در اسلام؛ نظام سیاسی شیعه». مجله علوم سیاسی. شماره ۱۶.
۳۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴۰. کاتوزیان محمدعلی‌همایون (۱۳۸۱). تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران. ترجمه علیرضا طیب. تهران. نشرنی. چاپ دوم.
۴۱. الگار حامد (۱۳۶۹). دین و دولت در ایران: نقش علما در دوره قاجار. تهران. چاپ دوم. انتشارات توس.
۴۲. لمپتون، آن. کی. اس. (۱۳۷۹). نظریه دولت در ایران. ترجمه چنگیز پهلوان. انتشارات نشر گیو. چاپ اول.
۴۳. مطهری (۱۳۷۵). فلسفه اخلاق. قم. انتشارات صدرا.
۴۴. ملویل، چارلز (۱۹۹۶). میزگرد بین‌المللی ایران در عصر صفوی؛ تاریخ و سیاست در یک جامعه اسلامی، کالج سمپروک. دانشگاه کمبریج.
۴۵. مینورسکی ولادیمیر (۱۳۶۸). سازمان اداری حکومت صفوی. ترجمه مسعود رجب نیا. تهران. انتشارات امیر کبیر.
۴۶. مینورسکی (۱۳۳۴). سازمان اداری حکومت صفوی با تحقیقات و حواشی و تعلیقات. ترجمه محمد رجب‌نیا. تهران. انتشارات انجمن کتاب. چاپ اول.
۴۷. نائینی محمد حسین (۱۳۸۶). تنبیه‌الامه و تنزیه‌المله. بازنویسی و گردآوری محسن هجری. تهران. انتشارات صمدیه.
۴۸. نقیب زاده احمد (۱۳۷۹). در آمدی بر جامعه شناسی سیاسی. تهران. انتشارات سمت.
۴۹. وزیر کرمانی احمد علی خان (۱۳۵۲). تصحیح محمد ابراهیم باستانی پاریزی. انتشارات ابن سینا. چاپ دوم.

۵۰. وینسنت اندرو (۱۳۷۶). نظریه های دولت. ترجمه حسین بشیریه. تهران. نشرنی. چاپ دوم.
۵۱. وینسنت اندرو (۱۳۸۵). نظریه های دولت. ترجمه دکتر حسین بشیریه. تهران. نشرنی. چاپ اول.
۵۲. همدانی رشیدالدین فضل الله (۱۳۶۲). جامع التواریخ. تهران. انتشارات دنیای کتاب. چاپ اول. جلد دوم.
53. Abrahamian Ervand. (1974). Oriental Despotism: The Case of Qajar Iran. *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 5, No. 1, pp. 3 - 31
Published by: Cambridge University Press.
54. Abrahamian Ervand. (1979). The Causes of the Constitutional Revolution in Iran. *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 381 - 414
Published by: Cambridge University Press.
55. Alamdari Kazem. (2005). "The Power Structure of the Islamic Republic of Iran: Transition from Populism to Clientelism, and Militarization of the Government". *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 8, pp. 1285 - 1301.
Published by: Taylor & Francis, Ltd.
56. Arjomand Said Amir (1988). *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran*, New York, Oxford University Press.
57. Azdarmac Taghi and Murat Tezue. (2008). "Religiosity and Islamic Rule in Iran". *Journal for the Scientific Study of Religion*, 47(2):211-224.
58. Bakhash Shaul. (1971). "The Evolution of Qajar Bureaucracy: 1779 - 1879". *Middle Eastern Studies*, Vol. 7, No. 2, pp. 139 - 168
Published by: Taylor & Francis, Ltd.
59. Bakhash Shaul. (1976). "The Evolution of Qajar Bureaucracy: 1780 - 1899". *Middle Eastern Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 145 - 168.
60. Bresser - Pereira Luiz Carlos. (2004). *Democracy and Public Management Reform*. Oxford University Press.
61. Chehabi H. E. (1995). 'The Provisional Government and the Transition from Monarchy to Islamic Republic in Iran', in Yossi Shain and Juan J. Linz, *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press.
62. Chevalier Chardin (1805). "Voyages du Chevalier Chardin en Perse". Vol. 9, ed. by L. Langles (Paris), pp. 488.
63. Farazmand, Ali. (2009). *Bureaucracy and Administration (public Administration and Public Policy)*. by Taylor and Francis Group, LLC.
64. Fredrickson, H. George. (1982). "The Recovery of Civism in Public Administration". *Public Administration Review* 42(6): 501 - 09.
65. Fry, Brian R. (1989). *Mastering Public Administration; from Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham. New Jersey: Chatham House Publishers. Inc.

66. Golembiewski, R. T. (1989) The papers and productivity: posterity's guidance for today's challenges, *Public Product Rev*, 13(3), 283–301.
67. Gulick, L. H. and Urwick, L. (1937). Papers on the science of administration See especially: "Notes on the Theory of Organization," Institute for Public Administration, New York, PP. 1–46.
68. Gulick, L. H. (1990). "Reflections on public administration, past and present". *Public Admin. Rev.*, 50(6), PP.599–60.
69. Gibb H. A. R. (1962). "al - Mawardi's Theory of the Caliphate in Studies on the Civilization of Islam". London, pp. 159 - 60.
70. Hairi Abdul - Hadi. (1988). "The Legitimacy of the Early Qajar Rule as Viewed by the Shi'i Religious Leaders". *Middle Eastern Studies*, Vol. 24, No. 3, pp. 271 - 286 Published by: Taylor & Francis, Ltd.
71. Heady, F. (1966). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall.
72. Heady, F. (1996). *Public Administration: A Comparative Perspective*, 5th ed., Marcel Dekker, New York.
73. Heady, Ferrel, (2001), *Public Administration: Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker
74. Heper, Metin, (1987), *The State and Public Bureaucracy: A Comparative Perspective*, Westport: Greenwood Press
75. Bakhash Shaul. (1974). "Iran: Monarchy, Bureaucracy and Reform under the Qajars: 1858 - 1896". *Middle Eastern Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 126 - 132 Published by: Taylor & Francis, Ltd.
76. Katouzian Homa. (2001). *The Political Economy of Iran Since the Revolution: A Macro - Historical Analysis*. Oxford University Press.
77. Katouzian Homa. (2001). "The Short - Term Society: A Study in the Problems of Long - Term Political and Economic Development in Iran". *Middle Eastern Studies*, Vol.40, No.I, January, pp. 1 - 22.
78. Katouzian Homa. (2005). "The Significance of Economic History, and the Fundamental Features of the Economic History of Iran". *Iranian Studies*, volume 38, number 1, March.
79. Kettl, D. F. (2000). "Public administration at the millennium: the state of the field". *J. Public Admin. Res. Theory*, 10(1), 7–34.
80. Kuklan Hooshang. (1977). "Civil Service Reform in Iran: Myth and Reality". *International Review of Administrative Science*, pp. 43; 345.
81. Kuklan Hooshang. (1980). "The Administrative System in the Islamic Republic of Iran: New Trends and Directions". *International Review of Administrative Science*, PP. 47 - 218.

82. Ladjevardian Reza. (2005). From Ancient Persia to Contemporary Iran. Mage Publishers.
83. Lampton A . K.S. L. (1968). The Internal Structure of the Saljuqe Empire. University of London.
84. Malcolm, Sir John. (1815). The history of Persia from the most early period to the present time. 2 vols. London.
85. Matter Front. (1971). "Administrative Developments in Qajar Iran". Iranian Studies, Vol. 4, No. 2/3, p. 57 Published by: Taylor & Francis, Ltd. on behalf of International Society for Iranian Studies.
86. Mazlum UYAR (1979). "The Concept of Sovereignty and the Position of the Ulama in Both Constitutions of IRAN". EKEV AKADEM. DERG.S. Y.I: 11 Say: 31.
87. Meredith Colin. (1971). "Early Qajar Administration: An Analysis of Its Development and Functions". Iranian Studies, Vol. 4, No. 2/3, pp. 59 - 84.
88. Merle Fainsod.(1963). Bureaucracy and modernization: the Russian and Soviet case. Princeton University Press.
89. Metin Heper, Chong Lim Kim and Seong - Tong Pai (1980). "The Role of Bureaucracy and Regime Types: A Comparative: Study of Turkish and South Korean Higher Civil Servants". Administration & Society. 12. 137.
90. Milani Mohsen M. (1994). The Making of Iran's Revolution: From Monarchy to Islamic Republic, Boulder, Colo., Westview.
91. Mosher, Frederick. 1968. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press.
92. Riggs, Fred, (1964), Administration in Developing Countries, Boston: Houghton Mifflin.
93. Riggs, Fred, (1973), Prasmatic Society Revisited, Morristown: General Learning Press.
94. Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving, not Steering". Public Administration Review. Vol 60. No. 6.
95. Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2007). The New Public Service: Serving, not Steering. by M.E. Sharpe, Inc.
96. Romzek, Barbara S., and Patricia Ingraham. 2000. "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash." Public Administration Review 60(3): 240-53.
97. Şafā'ī Ibrāhīm. (1969). "Asnād - i Siyāsī - yi Dawrān - i Qājāriyya (Political Documents of the Qājār Period)". Middle Eastern Studies, Vol. 5, No. 3, pp. 251 - 257.
98. Savory Roger. (1968). Notes on the Safavid State. Iranian Studies, Vol. 1, No. 3, pp. 96 - 103 Published by: Taylor & Francis, Ltd.

99. Savory Roger. (1974). "The Safavid State and Polity. Iranian Studies". Vol. 7, No. 1/2, Studies on Isfahan: Proceedings of the Isfahan Colloquium, Part I, pp. 179 - 212 Published by: Taylor & Francis, Ltd.
100. Savory Roger. (2007). Iran Under the Safavids. Cambridge University Press; 1 edition.
101. Shaul Bakhash(1986). The Reign of the Ayatollahs: Iran and the Islamic Revolution, New York, Basic Books.
102. Sheikholeslami Reza. (1971). "The Sale of Offices in Qajar Iran, 1858 - 1896". Iranian Studies, Vol. 4, No. 2/3, Administrative Developments in Qajar Iran, pp. 104 - 118 Published by: Taylor & Francis, Ltd.
103. Strange G. Le and Nicholson R. A. (1921). "Fars - Nama, ed. (Gibb Memorial Series)". London, new series, vol. 1, p. 34.
104. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 1. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
105. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 2. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
106. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 3. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
107. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 4. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
108. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 5. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
109. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 6. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
110. The Cambridge History of Iran. (2008). in Seven Volumes. Volume 7. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press.
111. Vanessa Martin. (1996). "an Evaluation of Reform and Development of the State in the Early Qājār Period". Die Welt des Islams, New Series, Vol. 36, Issue 1), pp. 1 - 24 Published by: BRILL.
112. Vigoda Eran, (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". Public Administration Review, Vol. 62, No. 5. pp. 527 - 540.
113. Weber, Marx, (1965), Sociology of Religion, London: Methaen and Co. Press.
114. Weber, Marx, (1974), Theory of Social and Economic organization, New York: Free Press.
115. Wen - shien Peng. (2008). "A Critique of Fred W. Riggs' Ecology of Public Administration". International Public Management Review. Volume 9 Issue 1.