



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

زمان چاپ: ۱۴۰۲/۱۲/۲۰

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

بررسی رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی

توفیق حلفی

کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه اراک

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی انجام شد. مدیریت دولتی به عنوان یک حوزه مهم و حیاتی در ساختار و عملکرد هر کشور، تاثیر بسزایی بر توسعه و پیشرفت جوامع دارد. این حوزه، به مطالعه و اجرای فعالیتهای مرتبط با برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل منابع و فعالیتهای دولتی برای دستیابی به اهداف و مأموریت‌های مورد نظر، می‌پردازد. در این راستا، استفاده از رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی، اهمیت بسزایی دارد. رویکردهای مفهومی در مدیریت دولتی، به تعریف و تبیین مفاهیم اساسی و اصول کلیدی در این حوزه می‌پردازند. این رویکرد، با تمرکز بر تعریف دقیق و شفاف مفاهیم مانند اثربخشی، کارایی، شفافیت، حکمرانی خوب و ...، به فهم بهتر و بهبود عملکرد سازمان‌ها و نظام‌های دولتی کمک می‌کند. رویکردهای سیستماتیک در مدیریت دولتی نیز به بررسی نحوه اجرای اصول و مفاهیم مفهومی در سازمان‌ها و نظام‌های دولتی مختلف می‌پردازند. این رویکرد، با تأکید بر روش‌های سازماندهی، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی فعالیتهای دولتی، به بهبود عملکرد و کارایی در حوزه مدیریت دولتی کمک می‌کند. این پژوهش به شیوه مروری و با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای صورت پذیرفت. با توجه به اهمیت رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی، این مقاله به بررسی و تحلیل دقیق این دو رویکرد پرداخته و پیشنهادات مناسب برای بهبود عملکرد و کارایی در حوزه مدیریت دولتی ارائه خواهد کرد. نتایج نشان داد برای دید بهتر بحث حاضر، ممکن است لازم باشد نشان دهیم که مدیریت دولتی تطبیقی بر روش مطالعه مدیریت دولتی متمرکز است که به ایجاد ساختارها، نهادها و نهادهای بین‌فرهنگی و نظام‌مند دقیقی مربوط می‌شود. پویا، اقدامات و فرآیندهای دخیل در فعالیت اداره امور عمومی می‌باشد.

کلمات کلیدی: مدیریت، مدیریت دولتی، سیستماتیک، رویکرد مفهومی



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۲۹۸۰-۷۷۸۶ISSN

۱-مقدمه

مدیریت دولتی تطبیقی اولین پیشرفت عمده قابل مشاهده در تکامل مدیریت دولتی در جنگ جهانی گذشته بوده است. هدف آن توسعه یک مدیریت عمومی منظم‌تر و علمی‌تر از طریق ایجاد و تقویت نظریه در مدیریت دولتی است. به گفته پروفیسور لینتون کولدول، هدف آن تسریع در ظهور یک سیستم دانش معتبر و قابل اعتماد جهانی در مورد رفتار اداری به منظور کمک به نظم عمومی و اصیل مدیریت دولتی بوده است. دو نکته لازم به ذکر است: (الف) علمای برجسته و (ب) ماهیت و دامنه مدیریت دولتی تطبیقی به شرح زیر:

اولاً، دانشمندان برجسته در مدیریت دولتی تطبیقی به شرح زیر هستند:

جدول ۱- دانشمندان برجسته در مدیریت دولتی تطبیقی

Lynton Coldwell	L.D White
Ferrel Heady	R.A Dahl
N. Raphaeli	D. Waldo
R.H Jackson	F.WRiggs
Jong S. Jun	R.KMerton
S.B.MMarume	R.TGolembiowski
N.Henry	Talcott Parsons
G.E Caiden	C Roscoe Martin
Naomi Caiden	TGoodsell

ثانیاً مدیریت دولتی تطبیقی مخفف مدیریت دولتی بین فرهنگی و فراملی است. این دو نگرانی انگیزشی اساسی دارد؛ یعنی (الف) نظریه سازی، و (ب) مشکلات و چالش‌های اداری کشورهای در حال توسعه مشخصاً آفریقا و خاورمیانه، آسیا و آمریکای لاتین. پروفیسور فرل هدی دوره اواخر دهه ۱۹۶۰ را به عنوان اوج دوران مدیریت دولتی مقایسه می‌کند.

مدیریت دولتی به عنوان یک حوزه بسیار حیاتی و اساسی در ساختار و عملکرد هر کشور، تأثیر بسزایی بر توسعه و پیشرفت جوامع دارد. این حوزه، به مطالعه و اجرای فعالیت‌های مرتبط با برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل منابع و فعالیت‌های دولتی برای دستیابی به اهداف و مأموریت‌های مورد نظر، می‌پردازد. در این راستا، استفاده از رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی، اهمیت بسزایی دارد.

رویکردهای مفهومی در مدیریت دولتی، به تعریف و تبیین مفاهیم اساسی و اصول کلیدی در این حوزه می‌پردازند. این رویکرد، با تمرکز بر تعریف دقیق و شفاف مفاهیم مانند اثربخشی، کارایی، شفافیت، حکمرانی خوب و ...، به فهم بهتر و بهبود عملکرد سازمان‌ها و نظام‌های دولتی کمک می‌کند. با تأکید بر این نکته که تعریف صحیح و قابل فهم مفاهیم، پایه‌ای برای انجام عملکردهای دولتی با کارایی بالا است.

رویکردهای سیستماتیک در مدیریت دولتی نیز به بررسی نحوه اجرای اصول و مفاهیم مفهومی در سازمان‌ها و نظام‌های دولتی مختلف می‌پردازند. این رویکرد، با تأکید بر روش‌های سازماندهی، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی فعالیت‌های دولتی، به بهبود عملکرد و کارایی در حوزه مدیریت دولتی کمک می‌کند. با تأکید بر این نکته که ساختار و روش‌های کارآمد در اجرای فعالیت‌های دولتی، موجب افزایش بهره‌وری و کارآمدی در سازمان‌ها و نظام‌های دولتی خواهد شد.

با توجه به اهمیت رویکردهای مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی، این مقاله به بررسی و تحلیل دقیق این دو رویکرد پرداخته و پیشنهادات مناسب برای بهبود عملکرد و کارایی در حوزه مدیریت دولتی ارائه خواهد کرد. به عنوان نتیجه نهایی، استفاده همزمان از روش‌های مفهومی و سیستماتیک در مدیریت دولتی، بهبود قابل توجه در عملکرد و کارایی سازمان‌ها و نظام‌های دولتی را فراهم خواهد کرد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۲۹۸۰-۷۷۸۶ISSN

۱. **اثربخشی:** این مفهوم به دستیابی به نتایج مطلوب و اهداف مشخص با استفاده از منابع محدود اشاره دارد. اثربخشی در مدیریت دولتی، به میزان توانایی دولت در ارائه خدمات عمومی به شکل بهینه و با کارایی بالا اشاره دارد.

۲. **کارایی:** این مفهوم به توانایی دولت در انجام وظایف و مأموریت‌های خود با بهره‌وری و بهینگی اشاره دارد. کارایی در مدیریت دولتی، به میزان توانایی دولت در استفاده بهینه از منابع، زمان و نیروهای خود برای دستیابی به اهداف مورد نظر اشاره دارد.

۳. **شفافیت:** این مفهوم به نحوه ارائه اطلاعات و فرآیندهای تصمیم‌گیری در دولت اشاره دارد. شفافیت در مدیریت دولتی، به تأکید بر شفافیت و شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و عملکرد دولت برای افزایش اعتماد عمومی و پاسخگویی به شهروندان اشاره دارد.

۴. **حکمرانی خوب:** این مفهوم به نحوه مدیریت و حکومت کشور با رعایت اصول عدالت، شفافیت، شرکت‌پذیری و پاسخگویی به نظرات و نیازهای شهروندان اشاره دارد. حکمرانی خوب در مدیریت دولتی، به تأکید بر رعایت اصول حقوق بشر، عدالت اجتماعی و تعامل با جامعه برای تصمیم‌گیری‌های مؤثر اشاره دارد.

۲- ادبیات نظری

پنج تعریف مدیریت دولتی تطبیقی از پنج نویسنده منتخب:

نمرود رافائلی: مدیریت دولتی تطبیقی مطالعه مدیریت دولتی بر مبنای مقایسه است. او منشأ مدیریت دولتی تطبیقی را در کنفرانس مدیریت در سال ۱۹۵۲ که در دانشگاه پرینستون در ایالات متحده برگزار شد، دنبال کرد. وی گفت: مدیریت دولتی تطبیقی عرصه جدیدی برای جامعه آموزش و پژوهش دانشگاهی است.

رابرت اچ جکسون: مدیریت دولتی تطبیقی جنبه‌ای از مطالعه مدیریت دولتی است که به مقایسه‌های بین فرهنگی دقیق ساختارها و فرآیندهای دخیل در فعالیت اداره امور عمومی می‌پردازد.

گروه مدیریت تطبیقی (CAG): مدیریت دولتی تطبیقی نظریه‌ای از مدیریت دولتی است که در فرهنگ‌های متنوع و محیط‌های ملی و مجموعه داده‌های واقعی که توسط آن قابل بررسی و آزمایش است، اعمال می‌شود.

جونگ اس جون: مدیریت دولتی تطبیقی عمدتاً در جهت گیری بین فرهنگی یا فراملی بوده است.

S.B.M Marume: مدیریت دولتی تطبیقی روشی از مطالعه مدیریت دولتی است که به مقایسه دقیق بین فرهنگی نظام‌مند ساختارها، نهادها و فرآیندهای دخیل در فعالیت اداره امور عمومی می‌پردازد.

همانطور که نیکلاس هنری به درستی بیان کرد، مدیریت دولتی تطبیقی از دو جنبه با مدیریت دولتی سنتی یا آمریکایی متفاوت است.

(الف) مدیریت دولتی «فرهنگ محور» (قوم محور) است در حالی که مدیریت دولتی تطبیقی در جهت‌گیری و نیروی خود «میان فرهنگی» است. در سال ۱۹۳۶، وایت دریافت که یک اصل مدیریتی به همان اندازه که در بریتانیا، عراق و ایالات متحده راهنمای عمل در اداره دولتی روسیه است، مفید است؛ اما بعداً رابرت دال (در سال ۱۹۴۷) و دوایت والدو (در سال ۱۹۴۸) اشاره کردند که عوامل فرهنگی می‌توانند مدیریت دولتی در یک بخش از کره زمین را کاملاً متفاوت از مدیریت دولتی در بخش دیگر تبدیل کنند.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

(ب) مدیریت دولتی «کارگرمحور» است و «دنیای واقعی» را در بر می‌گیرد، در حالی که مدیریت دولتی تطبیقی برای «تئوری سازی» تلاش می‌کند و «در جستجوی دانش به خاطر دانش است.» به طور خلاصه، مدیریت دولتی تطبیقی برخلاف مدیریت دولتی حرفه‌ای صرفاً دیدگاه علمی دارد.

پروفسور فرد دلبیو ریگز ضمن تاکید بر اهمیت مدیریت دولتی تطبیقی، اظهار داشت که مدیریت دولتی آمریکا باید به عنوان یک حوزه فرعی در نظر گرفته شود زیرا مدیریت دولتی از نظر وسعت، جهانی است. به نقل از فرد ریگز: «پارادایم جدید برای مدیریت دولتی باید تطبیقی باشد، یعنی جهانی، زیرا حل مشکلی که خود به آن می‌پردازد، مستلزم افزایش ارتباطات بین محققان و متخصصان در همه کشورها است. بعد آمریکایی به عنوان یک حوزه فرعی یا یک جنبه عملی از موضوع گسترده‌تر در نظر گرفته می‌شود.»

تدوین گروه مدیریت تطبیقی (CAG) مهم‌ترین سهم در رشد مدیریت دولتی تطبیقی از گروه مدیریت تطبیقی (CAG) بود که در سال ۱۹۶۰ به عنوان کمیته انجمن آمریکایی برای مدیریت دولتی ASPA^۱، در سال ۱۹۳۹ تأسیس شد. دانشمندان برجسته مرتبط با CAG عبارتند از: فرد ریگز، آلفرد دیامانت، فرل هدی، دوایت والدو، والاکا سایره، مارتین لاندو، ویلیام سافین، جان مونتگومری، رالف برابانتی، برترام گراس و دیگران.

با این حال، پروفسور فرد ریگز نماینده اصلی رویکرد تطبیقی در مدیریت دولتی است. او را پدر مدیریت دولتی تطبیقی می‌دانند. او به مدت یک دهه (۱۹۶۰-۱۹۷۰) رئیس CAG بود که جانشین ریچارد گیبل شد.

با توجه به ترکیب و محور اصلی CAG، پروفسور فرد ریگز، مشاهده کرد که CAG عمدتاً متشکل از دانشمندی بود که در مأموریت‌های همکاری فنی در بسیاری از مناطق جهان سوم خدمت کرده بودند، تحت شرایطی که دکتري‌های اداری پذیرفته شده رویه آمریکایی را نشان می‌داد. کاربرد آنها در موقعیت‌های فرهنگی مختلف بسیار محدود است. در نتیجه، طبیعی بود که اعضای CAG باید شدیداً به تجدید نظر در این دکتري‌ها بر اساس درک بهتر از نیروهای مؤثر بر رفتار اداری در این کشورها علاقه مند شوند.

در سال ۱۹۶۲، زمانی که CAG از بنیاد فورد حمایت مالی دریافت کرد، مدیریت دولتی انگیزه‌ای واقعی پیدا کرد. CAG برنامه‌ای با سه هدف ایجاد نمود: تشویق تحقیق در مدیریت دولتی تطبیقی؛ تشویق آموزش مدیریت دولتی تطبیقی؛ و کمک به تدوین موثرتر سیاست عمومی در حوزه مدیریت توسعه.

۱-۲- اهداف مقاله

به گفته پروفسور فرل هدی، مدیریت دولتی تطبیقی به پنج «نگرانی انگیزشی» به عنوان یک سرمایه فکری می‌پردازد. که عبارتند از: الف) جستجوی نظریه ب) اصرار برای کاربرد عملی؛ ج) سهم ضمنی حوزه وسیع‌تر سیاست تطبیقی. د) علاقه محققانی که در سنت حقوق اداری آموزش دیده‌اند. و ه) تحلیل تطبیقی مشکلات جاری مدیریت دولتی. پروفسور فرد ریگز بیان کرد که هدف مدیریت دولتی تطبیقی ترکیبی از دغدغه‌های تجربی و هنجاری است که در ادبیات تحلیل مدیریت دولتی تطبیقی منعکس شده است. به گفته وی، مدیریت دولتی تطبیقی چهار هدف زیر را دنبال می‌کند:

- ✓ برای یادگیری ویژگی‌های متمایز یک سیستم خاص یا خوشه‌ای از سیستم‌ها؛
- ✓ توضیح عوامل مسئول تفاوت‌های بین ملی و بین فرهنگی در رفتار بوروکراسی؛
- ✓ بررسی علت موفقیت یا عدم موفقیت ویژگی‌های اداری خاص در محیط‌های زیست محیطی خاص؛
- ✓ برای درک راهبردهای اصلاحات اداری.

^۱ American Society for Public Administration



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۲۹۸۰-۷۷۸۶ISSN

- به گفته رابرت تی. گلمبیوسکی، مدیریت دولتی تطبیقی تأکید می‌کند که:
- ✓ سازمان‌ها باید در فرهنگ‌ها و محیط‌های سیاسی خاص تعبیه شده باشند،
 - ✓ اصول مدیریت دولتی به طور جدی ناکافی هستند،
 - ✓ هم مطالعه و هم عملکرد مدیریت به طور فراگیر دارای ارزش است،
 - ✓ هر نظم و انضباط مناسب باید تکمیل کننده و به عنوان یک جنبه کاربردی باشد.

۲-۲- منابع / علل و عوامل

علل و عواملی که در ارتقا و رشد مدیریت دولتی تطبیقی نقش داشته‌اند عبارتند از:

۱. جنبش تجدیدنظرطلب در سیاست تطبیقی به دلیل نارضایتی از رویکردهای سنتی.
۲. نارضایتی از مدیریت دولتی سنتی که دارای مرز فرهنگی بود.
۳. کاتالیزورهای فکری، یعنی توسعه مدل‌های نظری مرتبط جهانی.
۴. مواجهه محققان و مدیران آمریکایی با ویژگی‌های جدید سیستم‌های اداری کشورهای در حال توسعه در دوره جنگ جهانی دوم.
۵. ظهور کشورهای تازه مستقل جهان سوم که تلاش کردند به توسعه سریع اجتماعی-اقتصادی دست یابند و فرصت‌هایی برای تحقیقات علمی ایجاد کنند.
۶. کاتالیزورهای سیاست مدار، یعنی توسعه دانش عملی برای مؤثرتر کردن تدوین و اجرای سیاست.
۷. توسعه علمی، فناوری و نظری که بر اشکال ساختارهای اداری تأثیر گذاشته است.
۸. گسترش برنامه کمک‌های خارجی آمریکا (اعم از سیاسی و اقتصادی) به کشورهای در حال توسعه تازه ظهور.
۹. ظهور رویکرد رفتاری در مدیریت دولتی به عنوان واکنشی به رویکرد ساختاری کلاسیک.

۲-۳- روندها

- پروفسور فرد ریگز به سه روند در مطالعه تطبیقی مدیریت دولتی توجه کرد.
- الف) تغییر از مطالعات هنجاری (که به آنچه باید باشد) به مطالعات تجربی (که به آنچه هست می‌پردازد).
 - ب) تغییر از مطالعات ایدئوگرافیک (مطالعات یک ملت/فردگرایی) به مطالعات نوموتیک (مطالعات جهانی).
 - ج) تغییر از مطالعات غیر بوم شناختی (که پدیده‌های اداری را به عنوان یک فعالیت مجزا بررسی می‌کند به مطالعات اکولوژیکی که پدیده‌های اداری را در رابطه با محیط خارجی آن بررسی می‌کند).
- بنابراین، طبق نظر فرد ریگز، مدیریت دولتی تطبیقی عبارت است از:

- ✓ تجربی، یعنی واقعی و علمی.
- ✓ Nomothetic، یعنی انتزاعی و قابل تعمیم.
- ✓ اکولوژیک، یعنی نظام‌مند و غیر منطقه‌ای^۱.

^۱ Non-parochial



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

۲-۴- رویکردهای مفهومی

پروفسور فرل هدی چهار رویکرد مفهومی را در مدیریت دولتی تطبیقی شناسایی کرد.

- ✓ ادبیات سنتی تعدیل شده
- ✓ ادبیات با گرایش توسعه
- ✓ ادبیات مبتنی بر تهیه الگو جامع (بر اساس نظریه عمومی سیستم‌ها)
- ✓ ادبیات مبتنی بر الگوی نیمه جامع.

هندرسون با فاصله گرفتن از طبقه بندی چهارگانه هدی، طبقه بندی سه گانه ای از رویکرد مفهومی در مدیریت دولتی تطبیقی ارائه کرد:

- ✓ رویکرد سیستمی بوروکراتیک
- ✓ رویکرد سیستم ورودی-خروجی
- ✓ رویکرد مؤلفه

در زیر رویکردها/مدل‌های مختلف در مطالعه مدیریت دولتی تطبیقی آورده شده است.

۱- رویکرد سیستم بوروکراتیک که توسط آلفرد دیامانت، رابرت پرستوس، فرل هدی، مایکل کروزی، مورو برگر و غیره اتخاذ شد.

۲- رویکرد عمومی سیستم‌ها که توسط ریگز در «نوع‌شناسی منشوری، متمرکز و بسیط» و جان تی. دورسی در «مدل انرژی اطلاعات» اتخاذ شد.

۳- رویکرد مدیریت توسعه که توسط ریگز، ویدنر و دیگران اتخاذ شده و بر تغییرات اجتماعی-اقتصادی هدایت شده تأکید دارد.

۴- رویکرد تصمیم‌گیری مورد حمایت مارتین لاندو برای افزایش ظرفیت تصمیم‌گیری سیستم اداری کشورهای در حال توسعه به منظور اجتناب از تکنیک «ترکیب کردن».

۵- مدل آنتونی داونز که پنج دسته از بوروکرات‌ها را متمایز می‌کند، یعنی پیش‌روندگان، محافظه کاران، متعصبان، مدافعان و دولت‌مردان.

۶- مدل ساختاری-کارکردی مورد حمایت تالکوت پارسونز، که شامل مفهوم «نظام اجتماعی» به عنوان یک داده و جامعه از نظر ساختارها و کارکردهای آن است.

۷- مدل‌های دیگر توسعه یافته توسط پائول میلر و اف. ام مارکس و برایان چپمن با تأکید بر مطالعه تطبیقی سازمان اداری و نظام خدمات کشوری در کشورهای توسعه یافته غربی.

از میان تمام رویکردهای فوق در مطالعه مدیریت دولتی تطبیقی، رویکرد سیستمی بوروکراتیک (مدل بوروکراتیک ماکس وبر) تأثیرگذارترین و مفیدترین است. به بیان رامش کی آرورا، ساخت «نوع ایده» ماکس وبر از بوروکراسی تنها غالب‌ترین چارچوب مفهومی در مطالعه مدیریت تطبیقی بوده است. در واقع در سال ۱۹۶۴، دوایت والدو مدل بوروکراتیک را مفید، محرک و تحریک آمیز یافت. به گفته وی، این مدل در یک چارچوب بزرگ تنظیم شده است که تاریخ و فرهنگ‌ها و بوروکراسی مرتبط با آن را تا متغیرهای مهم اجتماعی در بر می‌گیرد، اما توجه را بر ویژگی‌های ساختاری و کارکردی اصلی بوروکراسی متمرکز می‌کند. او این مدل را «پارادایم» مدیریت دولتی دانست.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

۲-۵-افول

آغاز دهه ۱۹۷۰ شاهد افول مدیریت دولتی تطبیقی بود. در سال ۱۹۷۱، بنیاد فورد به حمایت مالی خود از CAG پایان داد. در سال ۱۹۷۳، خود CAG منحل شد و با کمیته بین المللی انجمن آمریکایی مدیریت دولتی ادغام شد تا بخش جدیدی در مدیریت بین المللی و تطبیقی (SICA)^۱ تشکیل شود. نشریه اصلی آن، مجله مدیریت تطبیقی، پس از پنج سال فعالیت، از سال ۱۹۷۴ متوقف شد. میراث آن در حوزه بزرگ تر علوم سیاسی و مدیریت عمومی جذب شد. رابرت تی. گلمیفسکی در مورد شکست مدیریت دولتی تطبیقی گفت: «مدیریت دولتی باید به این واقعیت توجه کامل داشته باشد که شکست نسبی دولت‌ها اساساً به تجربه شکست خود تحمیلی استوار است». هدفی دست نیافتنی تعیین کرد، یعنی در انتخاب اولیه و مداوم خود به دنبال نظریه یا مدلی جامع که بر اساس آن باشد که بتواند خود را تعریف کند. به طور مشابه، پیتر ساویج که به عنوان سردبیر مجله مدیریت تطبیقی بود (منتشر شده برای یک دوره پنج ساله از ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۴)، مشاهده کرد، «مدیریت تطبیقی بدون پارادایم خاص خود شروع شد و هیچ یک را توسعه نداد».

۲-۶-اهمیت

با این وجود، CAG سهم قابل توجهی در زمینه مدیریت دولتی داشته است. رامش. ک. آرورا چهار عنصر از دیدگاه خود را شناسایی کرد، یعنی:

- ۱- افق‌های مدیریت دولتی را گسترش داده است
- ۲- درهای این رشته را به روی دانشمندان علوم اجتماعی باز کرده است.
- ۳- با مطالعه سیستم‌های اداری مختلف در محیط‌های زیست محیطی، دامنه این رشته را نظام‌مندتر کرده است.
- ۴- علاقه اعضای خود را به مشکلات توسعه مدیریت برانگیخته است.

به گفته T. N Chaturvedi، مشارکت‌های مختلف از مطالعه تطبیقی در مدیریت دولتی عبارتند از:

- به از بین بردن تنگ نظری «ولایت گرایی» و «منطقه گرایی» کمک کرده است.
- زمینه تحقیقات علوم اجتماعی را که قبلاً محدود به محدودیت‌های فرهنگی بود، گسترش داده است.
- به دیدگاه علمی بیشتری در ساخت نظریه منجر شده است.
- O.P. Dwivedi را تشویق به گسترش حوزه تحلیل اجتماعی کرده است.

۵- نقش مهمی در گسترده‌تر، عمیق‌تر و مفیدتر کردن موضوع مدیریت دولتی ایفا کرده است.

۶- سیاست و مدیریت دولتی را به یکدیگر نزدیک‌تر کرده است.

۲-۷-جنبش احیاء

در اوایل دهه ۱۹۸۰، تعدادی از محققان جنبشی را برای احیای مدیریت دولتی تطبیقی آغاز کردند. آن‌ها تلاش کردند تا روند نزولی این رشته را متوقف کنند و به آن جان تازه‌ای بخشند. این دانشمندان عبارتند از: فرل هدی، چارلز تی گودسل، یونگ اس. جون، میلتن آسمن، جی‌ای کایدن، نائومی کایدن و دیگران.

فرل هدی که رهبری تلاش‌های جنبش را بر عهده داشت، تأکید کرد: «در این مقطع، آنچه مدیریت دولتی تطبیقی به آن نیاز دارد، وقت زیاد برای مشارکت‌های گذشته نیست، بلکه پیگیری جدی فرصت‌های جذاب جدید است».

^۱ Section on International and Comparative Administration



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۲۹۸۰-۷۷۸۶ISSN

چارلز تی گودسل در مقاله خود با عنوان «مدیریت تطبیقی جدید^۱»: یک پیشنهاد (۱۹۸۱) ارائه کرد که دامنه مدیریت دولتی تطبیقی باید گسترش یابد تا مقایسه‌ها در سطوح تحلیل فراملی و فرعی را پوشش دهد. از نظر او، باید تمام مطالعات پدیده‌های اداری را در بر گیرد که در آن روش تطبیقی در ظاهر به صراحت به کار رفته است. به گفته جونگ اس. جون، مدیریت دولتی تطبیقی با مقایسه روش‌ها و استراتژی‌های تغییر سازمان و توسعه سازمانی در یک زمینه بین فرهنگی سروکار نداشت. از این رو، او پیشنهاد کرد که احیای مطالعات تطبیقی باید این جنبه‌ها را در بر گیرد.

۲-۸- CPA و IPA

در سال ۱۹۷۳، SICA به عنوان اولین بخش از ASPA برای ترویج مطالعه و عملکرد مدیریت دولتی تطبیقی (CAP) و بین المللی گنجانده شد. برخلاف CPA (که به الگوهای مطالعاتی مدیریت دولتی در کشورهای مختلف مربوط می‌شود)،^۲ IPA به مطالعه عملیات اداری سازمان‌های بین المللی می‌پردازد. با این حال، هر دو CPA و IPA قادر به ایجاد یک چارچوب یا پارادایم مناسب برای تجزیه و تحلیل نبودند.

فرل هدی برای همگرایی این دو حوزه فرعی یا مدیریت دولتی به نفع متقابل آنها پیشنهاد کرد. به گفته وی، CPA و IPA هر دو شبیه هم هستند زیرا هر دو از تمرکز بر سیستم اداری هر کشوری اجتناب می‌کنند و هر دو دارای ویژگی‌های بسیاری هستند. وی گفت: دستور کار آینده این دو زیرمجموعه، ترکیب مؤثرتر نیروها از طریق آشنایی بیشتر هر گروه با کار گروه دیگر است که منجر به همگرایی تدریجی می‌شود. وی معتقد بود که SICA نقش کاتالیزوری در این فرآیند همگرایی دارد. او پیشنهاد کرد که SICA باید گرد هم آوردن این دو زیر زمینه را به یک هدف اصلی برنامه تبدیل کند.

۲-۹- چشم اندازهای آینده

فرل هدی درباره آینده مدیریت دولتی تطبیقی گفت: «دیدگاه تطبیقی برجسته‌تر می‌شود و با گسترش افق مورد علاقه، مدیریت دولتی را غنی‌تر می‌کند، به گونه‌ای که درک سیستم انگیزشی مدیریت خود را با قرار دادن آن افزایش می‌دهد». در یک محیط بین فرهنگی، در عصر کنونی جهانی شدن و آزادسازی، تعامل بین ملل جهان افزایش یافته است.

۱. اجرای حقوق بشر.
۲. عدم سرمایه گذاری شرکت‌های بخش دولتی.
۳. وابستگی متقابل بین المللی بوروکراسی‌ها.
۴. مطالعه منشور شهروندی.
۵. نقش مردم در ترویج یا مقاومت در برابر اصلاحات اداری.
۶. بوروکراسی زدایی.
۷. نقش بخش خصوصی.
۸. نقش سازمان‌های داوطلبانه/سازمان‌های غیر دولتی
۹. نقش گروه‌های خودیاری.
۱۰. نقش سازمان جامعه محور.

^۱ The New Comparative Administration

^۲ International Public Administrations



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

۲-۱۰-مدل‌های تطبیقی پروفیسور فرد ریگز

فرد ریگز برجسته‌ترین مدل‌ساز در مدیریت دولتی تطبیقی است. فرل هدی می‌گوید که کتاب *ریگز مدیریت در کشورهای* *در حال توسعه: نظریه جامعه منشوری (۱۹۶۴)* احتمالاً برجسته‌ترین سهم در مدیریت دولتی تطبیقی است. پروفیسور ریگز از سه ابزار تحلیلی برای توضیح استفاده کرد نظریه‌های اداری او اینها هستند.

❖ رویکرد بوم شناختی (دیدگاه‌های زیست محیطی)؛

❖ رویکرد ساختاری-عملکردی.

❖ مدل‌های اندیشه (مدل سازی).

رویکرد بوم شناختی به بررسی پویایی تعامل بین نظام اداری و محیط آن متشکل از ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی می‌پردازد. فرض بر این است که نظام اداری یکی از زیرنظام‌های مختلف جامعه است و تحت تأثیر قرار می‌گیرد و به نوبه خود نیز بر آنها تأثیر می‌گذارد. رویکرد اکولوژیکی در مطالعه مدیریت دولتی توسط (۱۹۴۷) J.M. Gaus، رابرت A. Dahl (۱۹۴۷)، (۱۹۵۲) Roscoe Martin آغاز شد و (۱۹۶۱) برجسته‌ترین رویکرد اکولوژیکی در مدیریت دولتی است. F.W Riggs در کتاب خود با عنوان اکولوژی مدیریت دولتی (۱۹۶۱) به بررسی پویایی تعامل بین مدیریت دولتی و محیط خارجی آن پرداخت. وی رویکرد ساختاری-کارکردی را در تبیین نظام‌های اداری از منظر اکولوژیکی اتخاذ کرد. اتخاذ این رویکرد در حوزه مدیریت دولتی اولین بار در سال ۱۹۵۵ توسط دوایت والدو پیشنهاد شد. جدای از ریگز، رویکرد ساختاری-کارکردی توسط تالکوت پارسونز، رابرت مرتون، ماریون لوی، گابریل آلموند، دیوید آپتر و دیگران اتخاذ شد. بر اساس رویکرد ساختاری-کارکردی، هر جامعه دارای ساختارهای مختلفی است که کارکردهای خاصی را انجام می‌دهند. ریگز پنج کارکرد را شناسایی کرد که در هر جامعه انجام می‌شود. آن‌ها کارکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، نمادین و ارتباطی هستند. وی اظهار داشت که مجموعه‌ای از الزامات عملکردی برای یک زیر سیستم اداری اعمال می‌شود. بر اساس رویکرد ساختاری-کارکردی، فرد ریگز دو «مدل ایده‌آل» (مدل‌های نظری) برای تبیین نظام اداری در یک زمینه تطبیقی ساخته است. این‌ها: الف- مدل کشاورزی-صنعتی؛ و (ب) مدل منشوری بسیط و پراکنده هستند.

۲-۱۰-۱-مدل تحلیل کشاورزی-صنعتی

ریگز توپولوژی کشاورزی-صنعت را در سال ۱۹۵۶ توسعه داد. در این مدل، او بین دو نوع جامعه تمایز قائل شد- جوامع تحت سلطه مؤسسات کشاورزی و جوامع تحت سلطه مؤسسات صنعتی. این دو نوع قطبی نمایانگر امپراتوری چین و آمریکای معاصر بودند. به گفته وی، همه جوامع از مرحله کشاورزی به مرحله صنعتی می‌روند. این یک حرکت یک طرفه است. او ویژگی‌های ساختاری جوامع کشاورزی و صنعتی را شناسایی می‌کند. این موارد در جدول ۲ در زیر ذکر شده است.

جدول ۲- ویژگی‌های کشاورزی و صنعت



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

کشاورزی	صنعتی
۱. ارزش‌های تخصصی ۲. هنجارهای خاص ۳. الگوهای پراکنده ۴. گروه‌های محلی پایدار و تحرک فضایی محدود ۵. تمایز شغلی ساده و پایدار ۶. نظام قشربندی تفاضلی	۱. ارزش‌های دستاورد ۲. هنجارهای جهانی ۳. الگوهای خاص ۴. تحرک اجتماعی و فضایی بالا ۵. سیستم شغلی به خوبی توسعه یافته ۶. نظام طبقاتی برابری طلب. ۷. شیوع انجمن‌هایی که از نظر عملکردی خاص و غیر مرتبط هستند.

در سال بعد (۱۹۵۷)، ریگز یک مدل میانی به نام «ترانزیتیا»^۱ را مطرح کرد که دارای ویژگی‌های کشاورزی و صنعت است و بنابراین جامعه‌ای در حال گذار را نشان می‌دهد. به زودی پس از تدوین آن، مدل کشاورزی-صنعتی با انتقاداتی مواجه شد، زیرا دارای محدودیت‌های زیر بود:

۱. در بررسی جوامع در حال گذار کمکی نمی‌کند. مدل میانی (transitia) کمتر از دو نوع قطبی توسعه یافته است.
 ۲. مکانیسم کافی برای مطالعه جوامع از نوع مختلط ارائه نمی‌کند. منتقدان استدلال می‌کنند که جوامع صنعتی مدرن همیشه دارای برخی ویژگی‌های کشاورزی هستند.
 ۳. حرکتی یک طرفه از مرحله کشاورزی به مرحله صنعتی را فرض می‌کند.
 ۴. تاکید اصلی آن بر محیط سیستم اداری است، اما نه بر سیستم اداری فی نفسه.
 ۵. بیش از حد کلی و انتزاعی است و شباهت کمی به واقعیت عینی دارد.
- در نتیجه، ریگز این توپولوژی کشاورزی - صنعتی را رها کرد و مدل منشوری دیگری را تنظیم کرد.

۲-۱۰-۲- تجزیه و تحلیل مدل منشوری بسیط - پراکنده

مدل منشوری بسیط - پراکنده به ترتیب نشان دهنده جوامع توسعه نیافته، در حال توسعه و توسعه یافته است. به نقل از ریگز، جوامع سنتی کشاورزی و عامیانه به مدل بسیط نزدیک‌تر هستند و جوامع صنعتی مدرن (صنعت) به مدل پراکنده نزدیک می‌شوند. اولی «عملکردی پراکنده»، دومی «عملکردی ویژه» است. حد واسط بین این افراط‌های قطبی، منشوری است. این مدل به دلیل منشوری نامیده می‌شود که نور ذوب شده از آن عبور می‌کند تا شکسته شود. در بین این دو نوع قطبی، مقوله جامعه منشوری قرار می‌گیرد. این یک جامعه در حال گذار است و از این رو ویژگی‌های هر دو را ترکیب می‌کند. به جامعه‌ای اشاره دارد که نیمه تمایز یافته است و در میانه راه بین یک جامعه ادغام شده تمایز نیافته و یک جامعه پراکنده بسیار متمایز قرار دارد. این مورد در زیر نشان داده شده است:

^۱ transitia



شکل ۱-مدل تک بعدی ریگز

به گفته ریگز، این سه نوع جامعه دارای ویژگی‌های زیر هستند:

جدول ۳- ویژگی‌های جوامع مرکب، منشوری و بسیط

غیر متمرکز	منشوری	متمرکز
موفقیت جهان گرایی ویژگی عملکردی	حصول انتخاب گرایی چند کارکردگرایی	انتساب خاص گرایی انتشار عملکردی

ریگز در توصیف این ویژگی‌ها (ویژگی‌های) جوامع مدل خود، از متغیرهای الگوی تالکوت پارسونز استفاده کرد. او همچنین دسته‌های میانی متغیرهای الگو (در مورد جامعه منشوری) را توسعه داد.

۲-۱۰-۳-مدل تحلیل منشوری-سال^۱

ریگز عمدتاً به تحلیل تعامل و سیستم اداری و محیط آن در جوامع منشوری علاقه مند بود. برای این منظور، او مدل «منشوری-سال» را ساخت که در آن «منشوری» نشان دهنده جامعه منشوری (جامعه انتقالی یا در حال توسعه) و «سال» نشان دهنده زیرنظام اداری یک جامعه منشوری است. او سه ویژگی زیر را در مدل منشوری-سال شناسایی کرد.

۱-ناهمگونی

یک جامعه منشوری دارای درجه بالایی از ناهمگونی است، یعنی حضور همزمان، در کنار هم انواع مختلف سیستم‌ها، عملکردها و دیدگاه‌ها. سالاً همچنین ناهمگن است زیرا عناصر «اتاق»^۲ یک جامعه ادغام شده و «دیوان» یک جامعه پراکنده را ترکیب می‌کند.

۲-فرمالیته (ظاهری)

یک جامعه منشوری دارای درجه بالایی از قانون‌مداری است، یعنی درجه‌ای از ناهماهنگی یا ناسازگاری بین آنچه که به طور رسمی تجویز شده و به طور مؤثر بین هنجارها و واقعیت‌ها عمل می‌شود. به طور خلاصه، به شکاف بین تئوری و عمل اشاره دارد.

^۱ اداره در جامعه در حال توسعه (منشوری) است SALA

^۲ Chamber اداره در جوامع متمرکز



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۲۹۸۰-۷۷۸۶ISSN

۳- همپوشانی

یک جامعه منشوری دارای پدیده‌های همپوشانی است، یعنی تا چه حد ساختارهای رسمی متمایز شده یک جامعه پراکنده با ساختارهای تمایز نیافته یک جامعه مرکب وجود دارند. تداخل در سالها به آن چیزی اطلاق می‌شود که به عنوان رفتار اداری توصیف می‌شود، اما در واقع با معیارهای غیر اداری، یعنی عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، مذهبی یا عوامل دیگر تعیین می‌شود. پنج جنبه مختلف دارد؛ که عبارتند از:

خویشاوندگرایی

ریگز می‌گوید که «سالها» با خویشاوندگرایی در استخدام مشخص می‌شود.

چند هنجارگرایی

این به معنای همزیستی وجود مدرن و «هنجارهای» سنتی است که منجر به عدم اجماع در مورد هنجارهای رفتار می‌شود.

چندوجهی

این به معنای وجود همزمان گروه‌های مختلف قومی و مذهبی در تعامل خصمانه با یکدیگر است. ریگز آن‌ها را «کلکت»، یعنی فرقه باشگاهی می‌نامد.

اختیار در مقابل کنترل

ساختار قدرت یک جامعه منشوری بسیار متمرکز و متمرکز است در حالی که سیستم کنترل بسیار محلی و پراکنده است. از این رو، یک جامعه منشوری دارای یک «سیاست نامتعادل» است که در آن مدیران بر سیستم سیاسی- اداری تسلط دارند.

۲-۱۱- تغییر در جامعه منشوری

به عقیده ریگز، سرعت توسعه در هر جامعه عمدتاً به منابع تغییر مرتبط است. جوامع غربی توانستند رفتار مؤثر خود را به تدریج با رفتار در حال تحول تنظیم کنند، زیرا زمان نسبتاً طولانی برای توسعه خود داشتند. در نتیجه، این جوامع نسبت به جوامع در حال توسعه (در حال گذار) معاصر، ناهمگونی، فرمالیسم و همپوشانی کمتری را تجربه می‌کنند. در یک جامعه منشوری، فشار برای تغییر، بیرونی و درونی است. هنگامی که خارجی باشد، تغییر «برون ژنی» و زمانی که درونی باشد، تغییر «درون ژنی» نامیده می‌شود. علاوه بر این، زمانی که تغییر توسط فشارهای خارجی و داخلی ایجاد می‌شود، به آن «تغییر ژنتیکی معادل» می‌گویند.

ریگز اظهار داشت که احتمالاً ناهمگونی، فرمالیسم و همپوشانی بیشتر در یک جامعه «منشوری برون‌گرا» (جامعه‌ای که فشار برای تغییر اساساً بیرونی است) نسبت به جامعه «درون منشوری» (جامعه‌ای که فشار برای تغییر وجود دارد) وجود دارد، در درجه اول داخلی است. دلیل آن این است که در یک تغییر جامعه «درون منشوری»، رفتار مؤثر مقدم بر استقرار رسمی جدید است. نهادها، در حالی که در یک تغییر «برون ژنتیکی» توالی معکوس می‌شود. جوامع منشوری (در حال گذار) با مشکلات ناهمگونی بیشتر، فرمالیسم و همپوشانی در تلاش خود برای جذب تغییرات ناشی از بیرون در کوتاه‌ترین زمان ممکن مواجه هستند.

۲-۱۲- تئوری منشوری تجدید نظر شده

ریگز در کتاب خود با عنوان «جامعه منشوری بازبینی شده» (۱۹۷۳)، نظریه منشوری خود را اصلاح کرد. او در فرمول جدید خود «رویکرد یک بعدی» (یعنی تمایز) را با «رویکرد دو بعدی» (یعنی به تمایز و ادغام) جایگزین کرد. او همچنین دو مدل اساسی اجتماعی پراکنده و منشوری را بر اساس درجه یکپارچگی به انواع ظریف‌تر تقسیم کرد. از این رو، او دوباره جوامع پراکنده را به عنوان «بسیط قدیم»، جوامع «بسیط مرسوم» و «بسیط جدید» و جوامع منشوری را به عنوان «منشوری قدیمی»، «منشوری مرسوم» و «منشوری جدید».



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۷۷۸۶-۲۹۸۰

۳- بحث و نتیجه گیری

برای دید بهتر بحث حاضر، ممکن است لازم باشد نشان دهیم که مدیریت دولتی تطبیقی بر روش مطالعه مدیریت دولتی متمرکز است که به ایجاد ساختارها، نهادها و نهادهای بین فرهنگی و نظام مند دقیقی مربوط می شود. پویا، اقدامات و فرآیندهای دخیل در فعالیت اداره امور عمومی می باشد. همانطور که به درستی توسط پروفیسور نیکلاس هنری عنوان شد، مدیریت دولتی تطبیقی از دو جنبه با مدیریت دولتی سنتی آمریکا متفاوت است، یعنی (الف) مدیریت دولتی «محدود به فرهنگ» (قوم گرا) است، در حالی که مدیریت دولتی تطبیقی «از لحاظ فرهنگی متقابل است». جهت گیری و رانش (ب) مدیریت دولتی «کارگرمحور» است و دنیای واقعی را در بر می گیرد، در حالی که مدیریت دولتی تطبیقی برای «تئوری سازی» تلاش می کند و به دنبال دانش به خاطر دانش است. تصدیق می شود که پروفیسور فردریک دبلیو ریگز که پیشروترین مدل ساز در مدیریت دولتی تطبیقی است، از سه ابزار تحلیلی برای توضیح نظریه های اداری خود استفاده می کند؛ یعنی (الف) رویکرد بوم شناختی (دیدگاه های زیست محیطی). (ب) رویکرد عملکردی ساختاری؛ و (ج) مدل های تفکر (اخلاقی سازی). او نظریه های خود را تا حدی توسعه داده است که نظریه هایش توجه بیشتری را به خود جلب کرده و به این شکل توسعه یافته اند: ۱-مدل کشاورزی-صنعتی. ۲-مدل منشوری پراکنده و بسیط؛ و ۳-مدل منشوری-سالا.

منابع

۱. E.N Gladden.(۱۹۷۲). A History of Public Administration: London: Frank Cass and Company.
۲. Dwight Waldo(۱۹۵۵). The study of Public Administration: New York; Random House.
۳. Ferrel Heady.(۱۹۸۴). Public Administration: A Comparative Perspective: ۳rd edition: Englewood Cliffs: New Jersey: Prentice-Hall.
۴. Ferrel Heady.(۱۹۶۲). "Comparative Public Administration: Concerns and Priorities," in Papers in Comparative Public Administration, (eds.), Ferrel Heady and Sybil Stokes: Ann Arber: MI: Institute of Public Administration.
۵. Herbert A. Simon(۱۹۷۱). Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson: Public Administration ۷th edition: New York: Knopf.
۶. James C. Charlesworth (۱۹۶۸). Theory and practice of Public Administration: scope, objectives and methods: Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences.
۷. James L. Perry (۱۹۸۹). Handbook of Public Administration: San Francisco: Jossey-Bosso.
۸. Leonard D White (۱۹۳۶). "The Meaning of Principles of Public Administration," in The Frontiers of Public Administration, (eds), John M. Gaus, Leonard D White, and Marshall E. Dimock: Chicago: University of Chicago Press.
۹. Leonard D (۱۹۵۵). White: Introduction to the Study of Public Administration: New York: Macmillan.
۱۰. S.J. Colin Campbell and B. Guy Peters (۱۹۸۸). Organising Governance, Governing Organisations: Pittsburg: University of Pittsburg Press.