

حکمرانی اداری و منافع عامه، چالش ها و راهکارها

مژگان حسین آبادی^۱، ابوذر عفیفی پور^۲، سید محمد جواد فاطمی^۳، عبدالله افراسیابی کشکولی^۴

^۱دانش آموخته کارشناسی ارشد حسابداری، پارک علم و فناوری فارس (نویسنده مسئول)

^۲دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، مدیریت منابع انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان (خوراسگان)

^۳دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، خط مشی گذاری و تصمیم گیری، دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان (خوراسگان)

^۴دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، تطبیقی و توسعه، دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان (خوراسگان)

چکیده

یکی از مبانی پیشرفت هر جامعه‌ای، مدیریت نظام اداری یا شیوه حکمرانی اداری آن است. حکمرانی مطلوب و کارآمد، می‌تواند تسهیل کننده و زمینه‌ساز تحقق اهداف و برنامه‌های پیشرفت قرار گیرد. سه پارادایم (اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی) برای مدیریت نظام اداری وجود دارد. عنصر اساسی پارادایم اداره امور عمومی «بوروکراسی» و عناصر اساسی مدیریت دولتی نوین «اقتصاد و خصوصی سازی» است و عنصر اساسی حکمرانی «مشارکت» است. حکمرانی اداری اسلام نیز دارای عناصری اساسی است که آن را نسبت به سایر پارادایم‌ها متمایز می‌گرداند پرسش اصلی آن است که عناصر اصلی حکمرانی اداری کدامند؟ یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که مدیران، مردم، معنویت، خردورزی و خانواده عناصر اساسی حکمرانی اداری اسلام را شکل می‌دهند این عناصر متناظر با مختصات پارادایم‌های مدیریت دولتی استنباط می‌شود. ظهور مفاهیمی از جمله حکومت داری خوب، بیانگر نقش در حال تغییر حکومتها در اداره جوامع و تغییر نگرش نسبت به کارکرد حکومت در جهان امروز است. بنابراین حکمرانی اداری اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت امور کشور در همه سطوح است. امروزه حکومت داری به معنی فرایندی است که به واسطه آن مؤسسات دولتی به اداره امور عمومی می‌پردازند، منابع عمومی را مدیریت کرده و از حقوق افراد جامعه حمایت می‌کنند. مشارکت، قانون مداری، شفافیت، پاسخگویی، توجه به خرد جمعی، اثر بخشی و کارآیی، مسئولیت مالی، برابری، دیدگاه استراتژیک و اصلاح مدیریت دولتی مجموعه ویژگیهای حکومت داری خوب را تشکیل می‌دهد. ظهور مفاهیمی از جمله حکومت داری خوب، بیانگر نقش در حال تغییر حکومتها در اداره جوامع و تغییر نگرش نسبت به کارکرد حکومت در جهان امروز است. مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی (اجماع)، برابری، اثر بخشی و کارآیی و چشم انداز استراتژیک را از ویژگیهای حکومت مدار خوب می‌دانند. حکمرانی اداری به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف گردیده است. بنابراین به لحاظ عملی، ایده حکمرانی اداری حاکی از اهمیت قابل شدن برای دولت به عنوان موتور توسعه است.

واژگان کلیدی: حکمرانی اداری، منافع عامه، عناصر حکمرانی

مقدمه

در حکمرانی گروهی از متخصصان و مقامات دولتی بر این باورند که امروزه مسائل مطرح در خط مشی‌گذاری عمومی به اندازه‌ای پیچیده و بغرنج است که عامه مردم، بدون دانش و تخصص‌های لازم نمی‌توانند به طور مؤثر در امر خط مشی‌گذاری عمومی مشارکت کنند. مردم‌سالاری سنتی و کلاسیک در دنیای امروز مفهومی ندارد و برای اداره امور باید متخصصان و کارشناسان پا به عرصه تصمیم‌گیری بگذارند و تنها به یاری آنها است که می‌توان خط مشی‌گذاری مؤثری انجام داد. گروهی دیگر از نظریه‌پردازان خط مشی‌گذاری عمومی، عامه مردم را در زمینه خط مشی‌گذاری بی تفاوت و بی‌علاقه می‌دانند. این گروه معتقدند در دنیای امروز مردمان در پی گذران زندگی و منافع شخصی خود بوده و علاقه چندانی به مشارکت در مسائل خط مشی‌گذاری عمومی ندارند. (آرایی، ۱۳۹۶: ۹۸) بنابراین، نمی‌توان با اتکا بر مشارکت عامه مردم به صورت یک نیروی مؤثر و دائم، با اطمینان نظامی را طراحی کرد و انتظار داشت که این نظام به درستی پاسخگوی مسائل خط مشی‌گذاری عمومی باشد. بسیاری از مقامات سیاسی بر این اعتقادند که مشارکت بیشتر شهروندان در خط مشی‌گذاری عمومی، نقش خط مشی‌گذاران را دگرگون ساخته و از قدرت آنان کاسته است. از این رو باید به گونه‌ای عمل شود که نقش مقامات سیاسی در خط مشی‌گذاری حفظ شود. یکی دیگر از نظرات مخالف با مشارکت عامه مردم، زمانبر بودن و هزینه‌ساز بودن این مشارکت است. طبق این نظریه، شهروندان در مشارکت خود موجب می‌شوند فرایند خط مشی‌گذاری عمومی طولانی شده و پیچیدگی‌ها و هزینه‌هایی به آن تحمیل شود. برخی نظریه‌پردازان خط مشی‌گذاری عمومی، تصمیم‌گیری عقلایی و تصمیم‌گیری مردم‌سالارانه را در دو قطب متضاد می‌بینند که دو هدف مخالف هم را دنبال می‌کنند. در تصمیم‌گیری عقلایی هدف کارایی است، در حالی که در تصمیم‌گیری مردم‌سالار هدف رضایت شهروندان و پاسخگویی به نیازهای آنان است. موافقان مشارکت عامه مردم در خط مشی‌گذاری عمومی اعتقاد دارند که متخصصان و کارشناسان نمی‌توانند وسعت نظر عامه مردم را در خط مشی‌گذاری منعکس سازند و باید تدبیری اندیشیده شود که عامه مردم بتوانند در خط مشی‌گذاری عمومی مشارکت داشته باشند و دامنه وسیعی از نظرات که نگرش کل جامعه را نشان می‌دهد، مطرح سازند. گروه دیگری از موافقان مشارکت عامه مردم، به شکل‌گیری قوای حکومتی توجه کرده و متخصصان اداری را متولی وضع خط مشی نمی‌دانند، بلکه معتقدند این نمایندگان مردم هستند که واضعان اصلی خط مشی محسوب می‌شوند؛ بنابراین مردم به طریق اولی باید در خط مشی‌گذاری مشارکت داشته باشند. ایفای نقش تصمیم‌گیری عمومی از سوی کارشناسان و متخصصان با روح مردم‌سالاری در تضاد بوده و تصمیم‌گیری عقلایی که وسیله‌ای به شمار می‌آمده است، به صورت هدف درآمده و این وضعیت شایسته حکومت‌های آزادمنش و مردم‌سالار نیست. این گروه معتقدند اختیار تصمیم‌گیری در قوه مجریه به صورت فن‌سالارانه موافق با اصول جامعه مرکب و مردم‌سالار نیست. به نظر می‌رسد دیدگاهی که مردم را دال اصلی حکمرانی می‌بیند می‌تواند بهتر در عرصه حکمرانی عمل کند؛ زیرا سیاست‌ها برخاسته از نیاز شهروندان بوده و در نهایت نیز همراهی آنها را با مرحله اجرا به دنبال خواهد داشت. (ایزدی یزدان آباد، ۱۳۹۷: ۳۴)

یکی از علل ناکارآمدی نسبی دولت‌های گذشته ساختار حکمرانی متمرکز کشور است؛ به طوری که حتی بهترین مدیران نیز در چنین ساختاری نمی‌توانند از کارایی و بهره‌وری لازم برخوردار باشند. تأکید بیش از اندازه بر بوروکراسی اداری متمرکز و عدم استفاده از ظرفیت‌های مناطق مختلف کشور برای مشارکت اجتماعی در امر حکمرانی سبب شده اولاً توان جامعه در حل مشکلات، مغفول واقع شود و ثانیاً در مدیریت منابع، طرح‌ها و سیاستگذاری‌ها، نقاط مختلف کشور به اندازه کافی مورد توجه قرار نگیرند و نوعی عدم توازن به وجود آید. این وضعیت خود منجر به نوعی فاصله و شکاف طبیعی میان حاکمیت و جامعه

می‌شود. حکمرانی غیرمتمرکز در اینجا به این معنا است که اداره تمام امور استان‌ها و شهرهای مختلف تنها محدود به دولت مرکزی نبوده و اجرای پروژه‌های مختلف نیز تنها محدود به توان دولت، کارمندان و روال اداری و بوروکراتیک نشود؛ بلکه بخشی از آنها به ظرفیت‌های اجتماعی خود مناطق و بخش‌های غیردولتی جامعه (حقیقی و حقوقی) واگذار شوند و به نوعی در بخشی از امور، ضمن نظارت و کنترل مرکز، تفویض اختیار شود. الگوهای مختلفی برای حکمرانی غیرمتمرکز وجود دارد که باید هرکدام متناسب با شرایط کشور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و از نظر اثربخشی ارزیابی شوند. تمرکز و عدم تمرکز می‌تواند هم از نظر سیاستگذاری و هم از نظر تصمیم‌گیری و اجرا دنبال شود که در این مورد باید دید کدام الگو با توجه به شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ایران مؤثرتر خواهد بود. به منظور تحول در الگوهای مدیریتی متمرکز به سمت الگوهای مدیریتی غیر متمرکز مبتنی بر مشارکت اجتماعی لازم است برخی مسائل مورد توجه قرار گیرند. (دقتی، ۱۳۹۹: ۳۲)

۱-۱- تعاریف و مفاهیم

۱- مفهوم حکمرانی

حکمرانی فرایند قاعده گذاری، اجرای قواعد، بررسی، نظارت و کاربست بازخوردها با اعمال قدرت مشروع و به منظور دستیابی به هدف مشترکی برای همه کنشگران و ذینفعان در چارچوب ارزشها و هنجارها در محیط یک سازمان یا یک کشور است. بر اساس این تعریف، تنظیم قوانین و فرآیندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و نحوه نقش‌آفرینی کنشگران و ذینفعان در فرآیند سیاست‌گذاری و اعمال قدرت تاثیر می‌گذارد بخشی از وظایف حکمرانی است. بعلاوه موفقیت حکمرانی معمولاً با مشخصه‌هایی از جمله: دستیابی به ارزشها، رضایتمندی، عدالت گستری، مهار فساد، مشارکت، مسئولیت پذیری، اثربخشی، یکپارچگی، و امثال آن سنجیده می‌شود. چگونگی دستیابی حکمرانان به چنین قدرتی برای اداره امور عمومی سازمان یا کشور به رویه قابل قبول و یا رویه قابل پیاده شدن حکمرانی در میان ذینفعان اصلی و یا کلیه ذینفعان بر می‌گردد. در واقع "حکم" به معنای فرمان، قاعده، مقررات، نظام، تنظیم، قانون، و امثال آن است و "راندن" به معنای اجرا، اعمال قدرت، پیش بردن، راهبری، اداره، هدایت و امثال آن می‌باشد. (جاسبی، ۱۳۸۸: ۹۰)

۲- انواع مدل‌های حکمرانی

چگونگی میدان دادن به نظام ارزشی ذینفعان در یک رویه حکمرانی باعث می‌شود که مدل‌های مختلفی از شیوه‌های پیاده سازی حکمرانی در جهان معاصر مطرح باشد از جمله حکمرانی خوب، حکمرانی متعالی، و دیگر شیوه‌های حکمرانی.

الف. حکمرانی خوب

"حکمرانی خوب" مفهومی است که توسط سازمان‌های بین المللی در اواخر دهه ۱۹۸۰ وارد ادبیات توسعه شده و بر اساس معیارهای خاص، حکمرانی را حاصل تعامل و ارتباط متقابل دولت و کنشگران جامعه مدنی (سازمانهای غیردولتی، بخش خصوصی، گروههای ذی نفوذ و رسانه‌ها) جهت نیل به توسعه در هر کشوری می‌داند. معیارهای حکمرانی خوب از نظر این سازمانها عبارت است از: مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخ گویی، وفاق عمومی، حقوق مساوی، اثر بخشی و کارایی و مسئولیت پذیری. (دقتی، ۱۳۹۹: ۱۲۳)

ب. حکمرانی سالم

در انتقاد از حکمرانی خوب، حکمرانی سالم به برداشت آزاد و متنوع از شیوه و معیارهای حکمرانی خوب در کشورهای مختلف تاکید دارد و معتقد است که حکمرانی باید مطابق با آداب، رسوم و فرهنگ محلی هر کشور تعریف و سازماندهی شود. البته همچنان معیار اصلی در حکمرانی سالم، همانند حکمرانی خوب، رفاه مردم می‌باشد. (رجبی، ۱۳۹۸: ۴۲)

ج. حکمرانی متعالی

به شیوه ای از حکمرانی گفته می شود که مبتنی بر یک نظام ارزشی الهی همچون اسلام برای نیل به سعادت دنیوی و اخروی مردم در یک حوزه جغرافیایی و یا حوزه های گسترده تر مطرح می باشد. بر اساس نظریه حکمرانی متعالی، حکومت از آن خداست و تنها اوست که می تواند بر انسان حکم براند به این دلیل حکمرانان تا زمانی دارای مشروعیت می باشند که از تزکیه نفس و مقبولیت برخوردار بوده و تنها مجری احکام الهی باشند. در حکمرانی متعالی، تنظیم روابط، تبعیت و شیوه فعالسازی ظرفیتهای کنشگران و ذینفعان، بر اساس هدایت الهی و اراده مردمی، شکل می گیرد. (زرقانی، ۱۳۹۸: ۲۱)

د: حکمرانی اداری

یکی از مبانی پیشرفت هر جامعه ای، مدیریت نظام اداری یا شیوه حکمرانی اداری آن است. حکمرانی مطلوب و کارآمد، می تواند تسهیل کننده و زمینه ساز تحقق اهداف و برنامه های پیشرفت قرار گیرد. سه پارادایم (اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی) برای مدیریت نظام اداری وجود دارد. عنصر اساسی پارادایم اداره امور عمومی «بوروکراسی» و عناصر اساسی مدیریت دولتی نوین «اقتصاد و خصوصی سازی» است و عنصر اساسی حکمرانی «مشارکت» است. حکمرانی اداری به عنوان مجموعه ای از سنت ها و نهادها که حاکمان در چارچوب آنها عمل می کنند یا به عنوان روش پیاده سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها یا تصدی گری اقتصادی، سیاسی و اجرایی برای مدیریت کلیه مناسبات کشور در کلیه سطوح تعریف شده است. حکمرانی سازمانی در سازمان ها و شرکت های امروزی در قالب رابطه بین مدیر عامل و مدیران ارشد سازمان با هیأت مدیره، سهامداران و ذی نفعان تعریف می شود. حکمرانی سازمانی در همه انواع سازمان های رسمی با اهمیت است، لکن در سازمان های عام المنفعه که ذی نفعان فعالیت های آنها گسترده وسیعی از جامعه را در برمی گیرد، از اهمیت خاصی برخوردار است. (میلانی، ۱۳۹۹: ۱۴۰)

۳- بین نفع به جا و نفع نابجا

پرسشی که به ذهن خطور می کند این است که چگونه می توان در موقعیت های مختلف، بین نفع به جا و نابجا تمایز قائل شد؟ پاسخ به این سوال، یکی از اساسی ترین نکات برای سیاست گذاری و مدیریت حکمرانی اداری در جهت منافع عامه منافع در هر نظامی خواهد بود. ارزش ها، عرف، قوانین، فرهنگ و ... دیگر عوامل، از مهم ترین مولفه های پاسخ به این پرسش می باشند. برای فهم بهتر، برخی از این شاخص ها بیان شده اند، اما محدود به این موارد نیستند. (خدابخشی، ۱۳۹۸: ۸۲)

الف: نفع فردی در مقابل نفع جمعی (عامه)

هرگاه نفع فردی در برابر نفع جمعی قرار بگیرد، نفع فردی به عنوان نفع ثانویه یا نابجا خواهد بود. به عنوان مثال رعایت حقوق عامه مردم توسط یک مسئول دولتی از طریق شایسته سالاری یا در نظر گرفتن منافع یک نفر از اقوام مسئول دولتی برای انتصاب در یک مسئولیت (خدابخشی، ۱۳۹۸: ۷۲)

ب: نفع کوتاه مدت در برابر نفع بلندمدت

معمولاً نفع بلندمدت نفع به جا و نفع کوتاه مدت نفع نابجا تلقی می شود.

ج: مطابقت با قانون

مطابقت با قانون معیار خوبی برای شناسایی منافع به جا و نابجا است.

د: مطابقت با عرف

یکی دیگر از معیارهای تشخیص نفع به جا از نفع نابجا مطابقت با عرف و باور عمومی است.

۱-۲- پیشینه تحقیق

الف: نوبری و یعقوبی، ۱۳۹۹

در جدیدترین پژوهش، نویسندگان محترم دو دسته اصول حکمرانی را برای حکومت دینی ضروری شمرده اند که ذیل هر یک اصول کاربردی نیز مشخص شده است: دسته اول که سهم هفتادوپنج درصدی دارد اشتراک در خورتوجهی با اصول حکمرانی خوب دارد. این دسته نشان میدهد در حکومت دینی مسائل عقیدتی و دینی در کنار امور اجرایی سهم بسزایی دارد و یکی از نیازهای محوری کارگزاران با تراز حکومت اسلامی است و هر دو دسته اصول حکمرانی برای اداره حکومت دینی ضروری است.

ب: مهرابی، ۱۳۹۵

پژوهشی با عنوان «عیارسنجی بوروکراسی در محک آموزه های اسلام»، بوروکراسی نقد و به اجمال کلیت آن تأیید شده است؛ یعنی ضمن تأیید برخی اصول آن، برای اجرای آن، شرایط خاص و ویژه ای در نظر گرفته می شود. پارادایم مدیریت دولتی نوین اصطلاح مشابه «اداره» در این حوزه واژه Management به معنای مدیریت است که در فرهنگ لغت به معنای به کار بردن مهارت و تردستی در تولید اثر خاص، کنترل و انجام عملیات کاری و هدایت بنگاه آمده است.

ج: سروش فر (۱۳۹۹)

نامبرده بعنوان کارشناس پژوهشی - حمایتگری مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه به بررسی حیطه های تعارض منافع اعم از نظام بانکی، شهرداری، برنامه و بودجه، حوزه خیریه ها، مسکن و شهرسازی، محیط زیست، انرژی، تامین اجتماعی و صندوق های بازنشستگی، حوزه تعاون، کار و بهزیستی می پردازد. مفهوم تعارض منافع مدت نسبتاً کوتاهی است که در ادبیات جهانی به عنوان یک مفهوم تخصصی و دارای بار معنایی خاص مطرح شده است اما در همین مدت زمان نسبتاً کوتاه جایگاه خود را یافته و ادبیات گسترده ای حول و حوش آن تولید شده است. این مفهوم با وجود آنکه همواره در زیست اجتماعی مطرح بوده است اما با معنای خاصی که امروزه از آن مراد می شود، حاصل عصر مدرن و تفکیک های شغلی است. در این معنا سؤال تعارض منافع چیست به موقعیتهایی اشاره دارد که فرد را در انتخاب میان انجام وظایف شغلی در جهت منافع عمومی و یا ترجیح منافع شخصی خود مخیر می کنند. نهادهای مختلف بین المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده اند. راهنمای سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی (OECD) در پاسخ به سؤال تعارض منافع چیست، آن را به عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می کند، به طوری که این منافع می تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد. سازمان شفافیت بین الملل تعارض منافع را شرایطی می داند که در آن افراد یا نهادها (که می تواند دولت، رسانه، کسب و کار با سازمان مدنی باشد) در مواجهه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی شان قرار می گردند. در طرح نامه کمیسیون اروپا در مورد دستورالعمل تدارکات دولتی آمده است که مفهوم تعارض منافع باید در برگیرنده تمامی حالت هایی باشد که در آن کارکنان پیمانکار با سایر ارائه کنندگان خدمات دخیل در فرایند، دارای منفعت شخصی از نتیجه این قرارداد بوده، به گونه ای که بی طرفی و عملکردشان را به طور ناصوابی تحت تأثیر قرار دهد.

۲- مبانی نظری

مکاتب فکری مدیریت، براساس روابط انسانی مورد نظر خویش در سازمان، نظرات مختلفی را در زمینه حکمرانی اداری و منافع عامه بیان نمودند که با توجه به سیر پیشرفت مکاتب مدیریتی در طول سالهای اخیر، سه نظریه، شهرت بیشتری نسبت به

سایر نظریه ها داشته است. نظریات مربوط به نظریه پردازان مکاتب سنتی، روابط انسانی و تعاملی از شمار این نظریات به شمار می آیند.

الف: تئوری سنتی حکمرانی اداری

این تئوری بر هماهنگی، کارائی، نظم و اجرای امور، بدون هیچ دردمندی تأکید می ورزد. روابط انسانی در این دیدگاه باید به سوی تشکیل گروههای کاری هم سلیقه و دارای تجانس هدایت شود. طرفداران دیدگاه سنتی، با توسل جستن به کنترل شدید و تقویت ساختار سازمانی تلاش می کنند گروههای کاری را به سوی تجانس و سلاقی یکسان هدایت کنند: Azar.2021 (326) در این دیدگاه، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه امری مخرب، منفی، نفاق افکن، غیرعقلایی در نظر گرفته شده است که تا حد ممکن باید حذف و یا فرونشاندن شود. این دیدگاه منشاء حکمرانی اداری در جهت منافع عامه را ناشی از سوءکارکرد افراد یا سازمان تجسم می کند. بنابراین، براساس حکمرانی اداری، مشکلات باید تعریف و دلایل آن باید تجزیه و تحلیل گردد. موقعیتها و یا افراد دخیل در ایجاد حکمرانی اداری در جهت منافع عامه باید اصلاح گردند. این دیدگاه، حل حکمرانی اداری در جهت منافع عامه را به عنوان یک فرآیند خطی و منطقی می نگرد. رابینز بیان می کند که اگرچه اکنون شواهد زیادی نشان می دهد که با الگو خطی و منطقی بسیاری از موقعیتهای حکمرانی اداری در جهت منافع عامه به طور بهینه قابل حل می باشند، ولی بهره وری در گروههای دارای عملکرد بالا کاهش می یابد (Azarm.2019:33) تئوری بعدی در سال ۱۹۵۰ در مورد روابط انسانی است. مری پارکر فالت از جمله تئوری پردازان مکتب روابط انسانی است که حکمرانی اداری در جهت منافع عامه را به عنوان یک مسأله بد، زیان آور و مخل فعالیتهای سازمان تلقی نمی کند. وی معتقد است که هیچ سازمان اداری، فارغ از تضاد و برخورد نیست و زندگی بدون تضاد و برخورد، ملال آور است. و این مستلزم حکمرانی اداری مطلوب است. همانگونه که بر اثر اصطکاک ویولن، موسیقی ایجاد می شود، تضاد نیز معارض های انرژی زا است و وظیفه ی مدیریت در برخورد با حکمرانی اداری در جهت منافع عامه، مدیریت آن است (پارکینسون، ۱۳۷۰ ص ۴۶). با وجود این اختلاف آراء، طراحان روابط انسانی بیان می کنند که حکمرانی اداری در جهت منافع عامه یک پدیده طبیعی در سازمانها و گروه هاست، بنابراین اجتناب ناپذیر است و باید پذیرفته و مدیریت گردد (Darling & Shelton.2020: 72)

ب: تئوری پردازان نظریه همکاری

تئوری پردازان نظریه همکاری، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه را به عنوان یک واقعیت سازمانی می پذیرند. وی مطرح می سازد که چنین روابطی، اجتناب ناپذیرند، زیرا حکمرانی اداری در جهت منافع عامه در یک محیط پویا و در حال تغییر، طبیعی و ذاتی به نظر می رسد. اینان مقابله با ستیز و حکمرانی اداری در جهت منافع عامه را یکی از وظایف مدیران، به ویژه مدیران ارشد سازمان می دانند (ایزدی یزدان آبادی، ۱۳۷۹:۳۲) تئوری پردازان نظریه ی رفتار اداری، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه عمدتاً و اساساً یک مسأله فردی و خصوصی است؛ هر چند که دو فرد در حکمرانی اداری در جهت منافع عامه گروهی باشند. در این نظریه، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه به عنوان یک واقعیت زندگی سازمانی، مورد پذیرش قرار گرفته است. آنها معتقدند که حکمرانی اداری در جهت منافع عامه یک پدیده ذاتاً بد نیست؛ بلکه حکمرانی اداری در جهت منافع عامه ممکن است موجب رشد و گسترش شایستگیهای افراد برای تصمیم سازیهای فردی شود و از تصمیم گیریهای مبهم در سطوح پیچیده ی بوروکراسی، جلوگیری کند (ایزدی یزدان آبادی، ۱۳۷۹:۵۹). براساس تئوری سیستم های اجتماعی در اغلب موارد، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه کنشی سازنده و وجود آن اجتناب ناپذیر است. آلوین در این مورد، چنین می نویسد: در همه ی سیستم های اجتماعی وجود عنصر تنش و فشار، حتمی و اجتناب ناپذیر است. زیرا اعضاء نمی توانند به

طور یکسان جامعه پذیر باشند، هدفها را نمی توان کاملاً صریح و روشن کرد و پایگاه نقشها را به صورت دقیق شناسایی نمود. لذا همواره سیستم، در معرض فشار واقع می شود. و معتقدند که اگر بین انتظارات سازمان و نیازهای افراد سازگاری باشد، کشمکش کاهش پیدا خواهد کرد و رضایت مشترک سازمان و کارکنان حاصل خواهد شد (ایزدی یزدان آبادی، ۱۴: ۱۳۷۹). در تئوری تعامل گرایی، حکمرانی اداری در جهت منافع عامه پذیرفته می شود و در جهت تقویت آن تلاش می شود. طراحان این دیدگاه عقیده دارند که گروه های آرام، هماهنگ و یکسان، مستعد تبدیل شدن به گروههای ساکن، غیرپاسخگو، بی تفاوت و نیازمند به تغییر و نوآوری می باشند (Cann.2021: 176) بنابراین، سهم عمده رهیافت تعامل گرا در مقوله حکمرانی اداری در جهت منافع عامه، تشویق رهبران گروه به حفظ سطح مناسبی از حکمرانی اداری در جهت منافع عامه مفید است، تا گروه را زنده، خلاق و انتقادکننده از خود نگاه دارد.

ج: تئوری آشوب و مکانیک کوانتوم

در تئوری آشوب و مکانیک کوانتوم که از نظریات علمی معاصر به شمار می آید، ایجاد سطح بالایی از بی نظمی برای تکامل سیستم ضروری دانسته می شود؛ زیرا طرفداران این نظریه معتقدند که در سیستم های باز یا پویا مانند سازمانهای انسانی، بی نظمی سیستم را به سطح بالاتری از عملکرد ارتقاء می دهد. نقاط انشعاب در سیستم که از بی نظمی در آن نشأت می گیرند، لحظاتی حیاتی برای سیستم هستند که ممکن است، سیستم را در یک جهت جدید قرار دهند. در سازمانها، نقاط انشعاب عموماً توسط حکمرانی اداری در جهت منافع عامه خلق میشوند. آنها زمانی خلق می شوند که اهداف، ارزشها یا دیدگاه افراد نسبت به جهان در مقابل یکدیگر صف آرایی کنند. این تئوری مدعی است که دلیل ترس بیشتر مدیران از حکمرانی اداری در جهت منافع عامه، الگوهای ذهنی محدود آنان در ارتباط با حکمرانی اداری در جهت منافع عامه است. در حالیکه چالش های سازمانی معاصر ما، یک پارادایم جدید و مهارتهای مدیریتی نوین را برای مدیران ضروری میداند که این مهارتها برای موقعیتهای حکمرانی اداری در جهت منافع عامه است. (Shelton & Darling, 2003, pp.3-4)

۳- الزامات مشارکت مردم در حکمرانی

۱- پایبندی به قانون اساسی

نخستین پیش نیاز این الگو آن است که باید بر قانون اساسی استوار باشد. اصول حاکمیت مردم، دولت نماینده، حقوق شهروندان، تعادل قوا و... در قانون اساسی ذکر شده است. حکومت اداری مدرن نه تنها باید با قانون اساسی سازگار باشد، بلکه در تحقق چشم انداز قانون اساسی نیز ضروری است. براساس قانون اساسی، مدیر دولتی باید هم از لحاظ فنی شایسته و هم از لحاظ اخلاق متعهد باشد. تعهد اخلاقی باید نسبت به قانون اساسی و هم نسبت به دارا شدن شرایط لازم فنی اداری باشد. هدف اولیه دولت ها باید تضمین ارزشهای بنیادی برای همه شهروندان باشد که مردم سالاری را ایزاری برای تحقق اهداف نهایی و نه خود هدف نهایی تصور می کنند. آنگاه دولت از طریق اقدام اساسی پذیرش قانون اساسی و نه فقط از طریق انتخابات، مشروعیت کسب می کند. بدین ترتیب، اقدامات، اهداف و پذیرش قانون اساسی مشروعیت را شکل می دهد. واضح است که همه مقامات دولتی، منتخب یا منصوب، مستقیم یا غیرمستقیم مشروعیت خود را از مردم کسب می کنند. این مقامات از طریق اصلی بالاتر از اصل تقسیمات حداکثر یعنی اصل قانون اساسی کنترل می شوند. تعهد اخلاقی اولیه است که مدیر دولتی را حافظ و ضامن ارزشهای بنیادین هر شهروند می سازد. پیش نیاز قانون اساسی به طور خاص با دیدگاه نمایندگی و شهروندی از عامه همخوانی دارد. (پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۱۵)

۲- پرورش شهروند فاضل

پیش نیاز دوم برای طراحی الگوی مشارکت اجتماعی در حکمرانی باید بر ایده غنی شهروندی استوار باشد. در جاهای دیگر از آن، به شهروند فاضل اشاره شده است. گفته می‌شود که یک دولت نمی‌تواند از مردمی که نمایندگی آن را به عهده دارد، بهتر باشد. بنابراین بهتر است که مفهوم غنی شهروندی، نوعی قید مدیریت دولتی باشد. چهار ویژگی شهروند فاضل عبارتند از:

۱- نخست اینکه شهروند فاضل ارزش‌های بنیادی را درک می‌کند و قادر به انجام و اجرای فلسفه اخلاقی حاکم است. یعنی سیاست‌های تقویت‌کننده منافع خاص و عام شهروندان را می‌شناسد و با قانون اساسی همراهی می‌کند. این شهروندان باید دارای نوعی زندگی مدنی باشند که ارائه قضاوت فلسفی بخش مهمی از آن است.

۲- باور، ویژگی دوم شهروند فاضل است. شهروند باید باور داشته باشد که ارزش‌های رژیم حاکم، صحیح و درست هستند نه ایده‌های مقبول اکثریت یا ایده‌هایی که از لحاظ روانی راضی کننده‌اند.

۳- ویژگی سوم شهروند فاضل تقبل مسئولیت اخلاقی است. یعنی اگر به ارزش‌های نظام معتقد است باید از آن دفاع کند.

۴- ویژگی چهارم شهروندان فاضل مدنیت است. مدنیت مستلزم گذشت است و این امر بیانگر آن است که قوانین نباید فرد را مجبور به گذشت کند بلکه باید تا حدی که آزادی را مخدوش نمی‌کنند رعایت شوند. تحمل جنبه دوم مدنیت است. باید از طریق گفتمان تحمل شنیدن ایده‌های دیگران را داشت. ایده‌ها سکه رایج در بازار مدنیت هستند. در عین حال اقدام عملی علیه ارزش‌های محوری نظام موضوع دیگری است که باید با آن مقابله کرد. مسئولیت مستخدم دولتی پرورش شهروندی فاضل است. چنین شهروندی به سیستم خدمات عمومی متعهد و مراقب احترام خواهند گذاشت. (پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۱۴)

۳- حساسیت نسبت به عامه (جمعی و غیر جمعی)

پیش‌نیاز سوم طراحی الگو، ایجاد و حفظ سیستم‌ها و روش‌هایی برای شنیدن و پاسخ به منافع عامه جمعی و غیر جمعی است. عامه جمعی (گروه‌های ذینفع) عموماً قادر به یافتن ساز و کارهای ابراز و دنبال کردن دیدگاه‌های خود هستند. در عین حال، مدیریت دولتی در نگاه خود به کارایی، بهنگامی و نظم، میل به پرهیز از ساز و کارهای ابراز منافع دارد. شنودها، مشورت‌ها، حکمیت‌ها... و نظایر آنها برای تئوری عمومی عامه در مدیریت دولتی ضروری هستند. البته وظیفه دشوارتر مدیریت دولتی، توجه به سلامتی و منافع عامه غیرمتمثل است. براساس قانون اساسی و تعهد به اصول آن و بر مبنای وجود شهروندی فاضل، مدیران دولتی باید به عامه غیرمتمثل اهمیت دهند. براساس قانون اساسی، هر شهروندی در پناه قانون از حمایت برابر برخوردار است. از این‌رو مدیر دولتی باید حامی برخورد مساوی با شهروندان باشد. مدیران دولتی نباید بی‌عدالتی در توزیع خدمات عمومی یا فرصت‌های استخدامی در بخش دولتی را تحمل کنند. مدیریت دولتی باید نه فقط به کارایی و صرفه‌جویی بلکه به عدالت اجتماعی متعهد باشد. (رضائیان، ۱۳۸۲: ۵۴)

۴- رویکرد خیرخواهی و فضیلت محوری به شهروندان

پیش‌نیاز چهارم برای تئوری عمومی عامه باید بر خیرخواهی و عشق‌ورزی استوار باشد. خیرخواهی یا دوست‌داشتن دیگران کلید اصلی تئوری عامه است. به نظر می‌رسد دوست داشتن کشور مستلزم توجه به دو اصل متفاوت است: نخست احترام و حرمت ویژه به قانون اساسی یا شکل دولت که تثبیت شده و روی کار آمده و دوم کمک به امنیت، احترام و شادی دیگران تا حد توان است. کسی که به قوانین احترام نمی‌گذارد و از دیدگاه مدنی اطاعت نمی‌کند شهروند نیست؛ یقیناً کسی که میل به

ارتقای رفاه کل جامعه (به وسیله هر ابزاری که در قدرت اوست) ندارد شهروند خوبی نیست. هدف دولت باید حفظ ارزش‌های بنیادی نظام سیاسی در برابر همه شهروندان باشد. هدف مدیریت دولتی باید بر مبنای نوعی از مفهوم عامه استوار باشد که بر خیرخواهی و عشق‌ورزی استوار باشد. آنچه در ایده خیرخواهی نهفته است، معنی خدمات عمومی است که سنت دیرینه مدیریت در سطح دولت است و در ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. (پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۸۷)

نظام اداری را می‌توان به عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی کشور در نظر گرفت که از حیطة نفوذ و تاثیرگذاری بسیار وسیع و عمیقی برخوردار است. مهمترین کارکرد این نظام را می‌توان در تنظیم کلیه فعالیتها برای نیل به هدف‌های از پیش طراحی شده دولت‌ها خلاصه نمود. در حقیقت تمامی تصمیمات و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت یا نظام سیاسی حاکم بدون پشتیبانی نظام اداری تحقق‌پذیر نیست. امروزه یکی از مهمترین وجوه تمایز کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام اداری و مدیریتی آنهاست. بنابراین بخش عمده‌ای از توسعه و پیشرفت هر کشوری، وابسته به کارایی و اثربخشی مدیریت و نظام اداری آن می‌باشد.

در این بین تجربه نظام اداری ایران نیز حالب توجه است. پیشینه نظام اداری در ایران بسیار طولانی است و به عهد ایران باستان بر می‌گردد؛ اما نظام فعلی اداری ایران محصول دوران مدرن و بر گرفته از الگوی اداری و تجربه برخی کشورهای غربی است که البته در مسیر خود با اتفاقات و ناکامی متعددی‌هایی مواجه بوده است.

در حال حاضر، جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک کشور در حال توسعه شناخته می‌شود و برای تحقق اهداف و سیاست‌هایش به یک دستگاه اداری سالم و کارآمد نیاز مبرم دارد. بدون وجود چنین نظام و دستگاهی، تحقق سیاست‌های کلان و اسناد بالا دستی نظام جمهوری اسلامی ایران (از جمله برنامه پنج ساله توسعه ششم، سند چشم انداز بیست ساله ۱۴۰۴ و ...) در جهت توسعه و پیشرفت کشور امکان‌پذیر نمی‌باشد؛ چرا که بهترین برنامه‌ها و سیاست‌گذارها با وجود نظام اداری و مدیریتی ناکارآمد و احتمالاً آلوده به فساد، در حقیقت به ضد خود تبدیل می‌شود و نه تنها وضع کشور و مردم بهبود پیدا نمی‌کند که مشکلات تازه‌ای بر گرفتاری‌های موجود اضافه می‌کند. (دقتی، ۱۳۹۹: ۸۷)

۴- چالش‌های حکمرانی اداری در کشور

مهمترین گام در تحول نظام مدیریتی کشور، تشخیص و شناخت چالش‌ها و مشکلات است؛ چون اگر چالش‌ها و مشکلات به درستی شناسایی نشوند به احتمال قوی، تحول و اثربخشی مطلوبی صورت نخواهد پذیرفت. این بخش تلاش می‌کند برخی از مهمترین چالش‌های این نظام را بازنمایی کند

۱- فقدان‌های حوزه حکمرانی اداری و اقتصادی

در این حوزه انقلاب نشده و به همان روش دیوان‌سالاری گذشته حرکت می‌کنیم در حوزه حکمرانی اداری و بروکراسی و ساختارهای اداری و اقتصادی باید به صورت ویژه تغییرات اساسی به وجود بیاوریم. به جرئت می‌توانیم بگوییم که در این حوزه انقلاب نشده و به همان روش دیوان‌سالاری گذشته حرکت می‌کنیم. وزارتخانه‌ها بسیار فربه‌ای که با آنها روبه‌رو هستیم به معنای خصوصی‌سازی یا اختصاصی‌سازی نیست بلکه ساختارها باید بهره‌ور شوند و فرآیندها اصلاح شوند. باید به ظرفیت‌های درون توجه کنیم و نظام پولی-مالی و مدیریتی کشور باید تغییر کند. مقام معظم رهبری نیز بارها تأکید فرمودند که نظام بودجه‌ریزی کشور باید تغییر کند و اکنون بودجه را در کشور یک سند مالی فرض می‌کنیم در صورتی که بودجه یک سند حکمرانی است. (سنجرائی، ۱۳۹۶: ۷۶)

۲- تغییر اساسی سند بودجه

اکنون در بودجه فقط به موضوعات ادارات دولتی توجه می‌کنیم، اما به نقش آن در بخش خصوصی که حدود چهارسوم اقتصاد کشورمان را تشکیل می‌دهد، توجهی نمی‌کنیم. مانند کارگران یا افرادی که درآمد ثابتی ندارند و زیرمجموعه دولت نیستند. هرچند کارمندان دولت نیز در شرایط فعلی اقتصاد با سختی امرارمعاش می‌کنند، اما متأسفانه اصالتوجه نمی‌شود که اگر خلق پول بدون پشتوانه انجام دهیم و تورم ایجاد شود، چه اثری بر زندگی اقشار متوسط و ضعیف خواهد داشت؟

۳- بی‌توجهی ظرفیت‌های داخلی و منطقه‌ای

در حوزه توجه به تولید داخلی و ظرفیت‌های منطقه‌ای، سرمایه‌گذاری و همکاری با کشورهای همسایه نیز اصلا برنامه مشخصی نداریم. کشورهایی که می‌توانند به اقتصاد ما کمک کنند و بازارهای خوبی را در اختیار ما قرار خواهند داد مغفول مانده‌اند. لذا ظرفیت‌های داخلی و منطقه‌ای مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. در این دولت به اصلاح فرآیندها باید نگاه ویژه‌ای وجود داشته باشد و به جای تغییر آیین‌نامه‌ها، باید تغییر ماهوی صورت گیرد تا در نهایت بتوانیم در انتهای خط برخی مسائل نقطه بگذاریم و از ابتدا آغاز کنیم. (آرایی، ۱۳۹۶: ۴۴)

۴- سیاست‌زدگی

سیاست‌زدگی را می‌توان دخالت غیرسازنده نظام قدرت و سیاست در دستگاه مدیریتی کشور و جایگزین نمودن معیارهای سیاسی به جای معیارهای شایستگی تعریف نمود. قرارگرفتن و قراردادن هر کس در جایگاه واقعی، یکی از ارکان مهم مدیریت سالم و کارآمد است؛ ولی در مدیریت سیاست‌زده، تصمیمات بیش از آن که مبتنی بر رویکردهای علمی و منافع عمومی شهروندان باشند، ریشه در رویکردهای ایدئولوژیک و سیاسی مدیران دارد. البته ذکر این نکته در اینجا لازم است که درجه‌ای از دخالت سیاست در اداره و مدیریت کشور نه تنها مضر نیست بلکه جلوه‌ای از دموکراسی محسوب می‌شود؛ اما تزریق پرنرگ سیاست در اداره کشور منجر به سیاست‌زدگی منفی خواهد شد. اصولاً باید توجه داشت که مدیریت، کاری است تخصصی که نیاز به دانش و تجربه دارد. وقتی کارشناسی و مدیریت ادارات و سازمان‌ها از مدیریت سیاسی جداسازی نشود، با تغییر مدیران ارشد سیاسی در جامعه و استقرار یک تیم سیاسی جدید، مدیران و حتی کارشناسان ارشد نظام اداری کشور نیز با ملاک‌های وابستگی سیاسی به تیم مدیریت جدید انتخاب می‌شوند. وقتی مدیران با تاکید بر وابستگی سیاسی آنها انتخاب می‌شوند، توانایی‌های مدیریتی آنها در درجات دوم یا سوم اهمیت قرار می‌گیرد و کیفیت مدیریت آن تنزل می‌کند و آهنگ پیشرفت کشور کند می‌شود. از آنجا که مهمترین هدف سیستم اداری و مدیریتی کشور، خدمت‌رسانی به شهروندان است؛ به نظر می‌رسد اولین و مهمترین گروهی که از پدیده سیاست‌زدگی بوروکراسی متضرر می‌شوند دریافت‌کنندگان این گونه خدمات (شهروندان جامعه) می‌باشند. بنابراین می‌توان مهمترین پیامد سیاست‌زدگی نظام مدیریتی کشور را در نارضایتی و ناامیدی شهروندان خلاصه نمود؛ چرا که در نظام مدیریتی سیاست‌زده، کارگزاران بوروکراسی کشور تنها به جلب رضایت مدیران فرادستی توجه دارند و انگیزه‌ای برای رضایت مردم و پاسخگویی به نیازهای شهروندان در خود احساس نمی‌کنند (جاسبی، ۱۳۸۸: ۹۸).

فساد اداری را می‌توان از دیگر پیامدهای منفی سیاست‌زدگی در اداره کشور قلمداد نمود. باید توجه داشت اگر به طور قانونی و ساختاری، مرز مشخصی میان فعالیت‌های اداری و سیاسی ایجاد نگردد؛ احتمال نفوذ سیاست در نظام اداری و به تبع آن نقض قانون و در نهایت فساد اداری وجود دارد. وجود فساد و استمرار آن موجب کاهش اعتبار اجتماعی و حیثیت نظام اداری، از دست رفتن اعتماد و احترام مردم نسبت به نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اداری و همچنین منجر به ایجاد و

افزایش بیگانگی و فاصله بین حکومت‌گران و شهروندان می‌شود. همچنین ائتلاف منابع را می‌توان از دیگر پیامدهای مخرب سیاست‌زدگی بوروکراسی نام برد؛ چرا که در فضای سیاست‌زده، مدیران دست به تصمیم‌گیریها و اقدامات کوتاه مدت و مقطعی می‌زنند که منجر به ائتلاف منابع می‌شود. در حال حاضر در اکثر کشورهای کمتر توسعه‌یافته، تقدم امر سیاسی بر شایستگی‌های مدیریتی به امری مرسوم تبدیل شده است. در ایران نیز، نظام اداری تا حدودی تحت تاثیر حوزه سیاست بوده و بیشتر تغییرات مدیریتی نه از باب اصلاح و ارتقای کارآمدی که از باب ضرورت‌های سیاسی و مبتنی بر اهداف شخصی و جناحی بوده است. جابجایی اتوبوسی مدیران در جریان تغییر دولت‌ها را می‌توان از جمله مصادیق سیاست‌زدگی در نظام مدیریتی کشور تلقی نمود. به طور کلی، سیاست‌زدگی را می‌توان یکی از مهمترین آفات‌های مدیریتی و از بزرگترین موانع رفع مشکلات فعلی کشور در نظر گرفت و چنانچه تغییر رویه عملی در این زمینه شکل نگیرد باید شاهد پیچیده‌تر شدن مشکلات و تشدید تبعات نامطلوب اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن بود. (پیشین)

۵- سوء مدیریت

سوء مدیریت عملی ناآگاهانه است که خودش را در نتیجه عملکردها نشان می‌دهد. عواملی مانند کمی دانش، نگاه غیرتخصصی، پردازش‌های نادرست، طرح‌ریزی استراتژی‌های غلط، جایگزینی روابط بر ضوابط، عدم توانایی اجرایی فرد، ضعف یا انحراف در نگرش یک مدیر نسبت به موضوعی خاص یا باورهای غلط فرد می‌تواند در شکل‌گیری سوء مدیریت موثر باشد. بیشتر محققان، عدم توفیق کشورهای توسعه نیافته در امر توسعه را نتیجه سوءمدیریت بر منابع این کشورها قلمداد می‌نمایند. کشور ایران نیز سالیان سال است که از عدم نگاه فرآیندی و سیستمی به مدیریت‌های خرد و کلان و در یک تعبیر ساده از سوءمدیریت رنج می‌برد. سوء مدیریت در ایران در حوزه‌های مختلف باعث شده تا کشوری با منابع، ثروت و امکانات بسیار، در تامین نیازهای مردم خود دچار مشکل باشد. یکی از مصادیق قابل توجه سوء مدیریت در ایران به مسئله یارانه‌ها باز می‌گردد. طرح هدفمندسازی یارانه‌ها با اهداف متعددی به اجرا درآمد و قرار بود بخشی از معضلات اقتصاد ایران را حل کند؛ اما خود به بخشی از مشکل اقتصاد ایران تبدیل شد. برای مثال یکی از اهداف طرح هدفمندسازی یارانه‌ها این بود که با پرداخت یارانه‌ها، اصلاح الگوی مصرف بین مردم صورت گیرد، اما نه تنها توفیقی در این زمینه حاصل نشد؛ بلکه با توزیع پول میان مردم به افزایش نقدینگی و تورم دامن زده شد.

یکی دیگر از مصادیق سوءمدیریت در ایران، شکل‌گیری بحران آب در کشور می‌باشد. اکثر کارشناسان حوزه آب معتقدند که بحران آب در ایران بیشتر تحت تاثیر برداشت‌های بی‌رویه منابع آب و نیز توسعه کشاورزی غیر کارشناسی، که در یک کلام می‌توان آن را سوء مدیریت متولیان آب کشور دانست، رخ داده است. بنابراین در شرایط کنونی، مسئله آب در کشور بیش از آنکه از کمبود آب و شرایط اقلیمی رنج ببرد، از سوءمدیریت و عدم نگرش صحیح به آب و مدیریت منابع آب رنج می‌برد. در حال حاضر نظام جمهوری اسلامی ایران اندوخته و ظرفیت مدیریتی بسیار ارزشمندی دارد؛ اما به خاطر شیوه‌ها و سیاست‌های غلط مدیریتی، از این ظرفیت‌ها به خوبی استفاده نمی‌شود که نتیجه آن به انحاء مختلف در ضعف مدیریت یا سوء مدیریت‌ها قابل مشاهده است. (اسلامی، ۱۳۹۳: ۷۶)

۶- فرهنگ راهبردی نادرست

فرهنگ راهبردی را می‌توان مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های همگانی و مشترک در نظر گرفت که بر اندیشه و رفتار اعضای یک سازمان یا یک کشور اثر می‌گذارد. با این تعریف می‌توان گفت که فرهنگ راهبردی در نبود یک قانون یا دستورالعمل صریح، رفتارها را هدایت می‌کند. به عبارت دیگر کامیابی یا شکست سازمان‌ها را باید در فرهنگ آنها جستجو کرد.

وجود یک فرهنگ راهبردی مناسب در ادارات می‌تواند باعث بهبود در عملکرد و اثربخشی کارکنان شده و در نتیجه کارایی سازمانها را نیز بالا ببرد. اشاعه فرهنگ مشارکتی و همکاری جمعی در حل مشکلات و بهبود روابط کاری از جمله الزامات فرهنگ راهبردی درست است. در ساختار مدیریت کشورهای توسعه یافته‌ای مانند ژاپن و آلمان، اصولی مانند ضابطه‌گرایی و انضباط کاری به عنوان یک باور فرهنگی پذیرفته شده است. همچنین اتحاد و یکپارچگی وظایف و حوزه‌های کاری در ساختار کلان این قبیل کشورها به وضوح دیده می‌شود. در ساختار اداری و مدیریتی ایران، فرهنگ راهبردی درست، آنچنان که بایسته است، وجود ندارد. فقدان باور و روحیه قانون مداری، عدم شفافیت در نظام اداری و پاسخگو نبودن دولت در مقابل مردم و نهادهای نظارتی، پایین بودن سطح فرهنگ کار و تلاش در نظام اداری، عدم حساسیت به وقت و زمان، بها ندادن به یادگیری و آموزش، فقدان اندیشه و خردورزی در نظام اداری، عدم حمایت از نوآوری و ابتکار عمل و ... از جلوه‌های فرهنگ راهبردی نادرست میان ایرانیان می‌باشد. همچنین فقدان نگرش استراتژیک و حاکمیت تفکر جزئی نگر از موانع کارآمدی نظام مدیریتی کشور به حساب می‌آید. به طور کلی وجود آسیب‌های فرهنگ سیاسی و راهبردی در نظام اداری، موجبات حاکمیت فرهنگ محدود و تبعی را فراهم نموده است و به همین دلیل ادارات در ایران از اثربخشی سازمانی مطلوبی برخوردار نمی‌باشند. (زرقانی، ۱۳۹۸: ۲۳)

۷- راهکارهای اصلاح و تحول نظام اداری کشور

جهت اصلاح و تحول در نظام اداری و مدیریتی کشور راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود.

۱- جدا سازی امور مدیریتی از وابستگی‌های سیاسی

همانطور که گفته شد یکی از چالش‌های مدیریتی کشور، سیاست‌زدگی است که تبعات منفی بسیاری برای کشور دارد. به منظور کاستن از اثرات منفی سیاست‌زدگی لازم است امور مدیریتی از وابستگی‌های سیاسی جدا شود و سعی شود در کنار انتصابات سیاسی، اصل شایسته‌محوری هم رعایت گردد. همچنین تقویت احزاب سازمان یافته و قدرتمند باید مورد توجه جدی نظام سیاسی و فعالان سیاسی قرار گیرد؛ چرا که در طول تاریخ بعد از انقلاب، به دلیل نبود احزاب سازمان یافته، افراد بصورت مستقل وارد کارزار انتخاباتی شده و همواره برنده انتخابات، پس از پیروزی، سعی در جذب و بکارگیری افراد همفکر، اطرافیان و فعالان ستادهای انتخاباتی خویش نموده است. همچنین در این زمینه لازم است تا در سازمان‌هایی که مسئولیت ارائه خدمات تخصصی به مردم و کشور را برعهده دارند، همواره معیارهای حرفه‌ای بر معیارهای سیاسی در انتصابات برتری داشته باشد. برای این کار لازم است تا هویت حرفه‌ای کارشناسان این سازمانها (مانند وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت امور خارجه، وزارت اطلاعات، سازمان حفاظت از محیط زیست، وزارت بهداشت و...) تقویت شده و از سوی سیاست‌گذاران ارشد و انتخابی کشور به رسمیت شناخته شود. (رضایی، ۱۳۹۷: ۲۹)

۲- توجه به الگوی حکمرانی خوب در حکمرانی اداری

شاید بتوان بهترین راهکار جهت بهبود نظام مدیریتی کشور را در پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب خلاصه نمود. مدل حکمرانی خوب، نحوه حکمرانی و کیفیت رابطه بین شهروندان و حکومت را نشان می‌دهد. این نظریه بر دخالت منطقی دولت و نقش تسهیل‌گری و هماهنگ‌کنندگی آن تأکید دارد. در یک تعریف کلی، حکمرانی خوب را مدیریت اثربخش منابع اجتماعی و اقتصادی یک کشور می‌دانند، به طوری که چنین مدیریتی شفاف، پاسخگو، مشارکت‌جو و باز باشد. شاخص‌های متعددی از سوی محققان مختلف برای حکمرانی خوب مطرح شده است که از مهمترین آنها می‌توان به مشارکت، حاکمیت قانون،

شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌سازی، عدالت و انصاف، کارایی و اثربخشی و پاسخگویی اشاره کرد. مجموعه مؤلفین، ۲۰۱۷: ۱۴۰.

به طور کلی، حکمرانی خوب با مرتب ساختن نظام اداری و مدیریتی بر مبنای ساختارهای پویا و ضابطه مند، تبیین استراتژی دقیق در عرصه‌های مختلف، فرهنگ سازمانی مترقی و بهره‌گیری از نیروهای شایسته و لایق در ایجاد اعتماد عمومی و افزایش مشروعیت و ثبات برای نظام سیاسی نقش موثری دارد. (میلانی فر، ۱۳۹۰: ۴۱)

۳- توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی حکمرانی اداری

هدف از استقرار و توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری این است که مردم بتوانند به سهولت، حداکثر فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز را از طریق درگاه الکترونیکی انجام دهند. دولت الکترونیک با تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخگوتر کردن کارگزاران دولتی، شفاف‌سازی اطلاعات، کاهش فاصله میان مردم و دلمردان، مشارکت اثربخش‌تر شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری، گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات نقش موثری در کاهش فساد و افزایش کارآمدی سیستم مدیریتی کشور دارد. بنابراین هر چه خدمات دولت الکترونیک مناسب‌تر و راضی‌کننده‌تر باشد، شهروندان اعتماد بیشتری به دولت خواهند داشت. (پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۶۸)

۴- استانداردسازی خدمات حکمرانی اداری

با تدوین و اجرای استانداردهای خدمات، از یک سو وظایف و تعهدات دستگاه‌های اداری با مردم و خدمت‌گیرندگان مشخص می‌شود و از سوی دیگر مردم می‌توانند از حقوق و وظایفشان در این رابطه مطلع شوند. با تدوین و اطلاع‌رسانی استانداردهای خدمات، مردم می‌توانند عملکرد واحدهای خدمت‌دهنده را براساس آن استانداردها، سنجش و ارزیابی کنند. بدیهی است این نوع سنجش و ارزیابی از صحت بیشتری برخوردار بوده و صرفاً بر اساس تصور و برداشت‌های آرمانی و غیرواقعی صورت نمی‌پذیرد. بدیهی است استانداردسازی خدمات، زمینه افزایش سلامت و کاهش فساد اداری را فراهم می‌آورند. توجه به استانداردها به منزله رعایت حداقل‌ها در فضایی شفاف بوده و فعالیت در شرایط رقابتی، امکان توسعه خدمات و در نتیجه افزایش رضایت مردم را به دنبال خواهد داشت. (پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۵۴).

۵- کاهش نقش دولت و نهادهای حاکمیتی در اقتصاد و کوچک‌سازی آن

نظام‌های اقتصادی و ساخت اقتصادی دولتها از عوامل تاثیرگذار بر حکمرانی اداری است. از میزان دخالت دولتها در فعالیت‌های اقتصادی و روش تامین منابع و درآمد دولتها و تک‌محصولی بودن یا چندمحصولی بودن اقتصاد، همه و همه شرایط متفاوتی برای نظام اداری به وجود می‌آورد. در اقتصادهای آزاد، دولتها حداقل دخالت را در امور اقتصادی دارند و نظام‌های اداری را تنها برای جهت تسهیل فعالیت سایر بخش‌ها طراحی می‌کنند و چون منابع درآمدی خود را از محل مالیات و عوارض تامین می‌کنند، به جامعه و مالیات‌دهندگان پاسخگوتر هستند. اما در اقتصادهای تک‌محصولی مانند نفت، دولت و نظام اداری خود را در قبال شهروندان پاسخگو نمی‌داند. نظام اداری اینگونه دولتها، خود را رقیب بخش خصوصی می‌داند و در خدمت‌دهی به مردم و بخش خصوصی حساست و حتی محدودیت اعمال می‌کند. شکل‌گیری رانت و فساد از چالش‌های بارز این گونه دولتها می‌باشد. بنابراین مهمترین مشکل کشورها با دولت بزرگ، انحصاری بودن بیشتر خدمات و عدم وجود رقابت ارائه آنهاست که عامل مهمی در افت کیفیت خدمات نظام اداری محسوب می‌شود. با کوچک‌سازی دولت و افزایش نقش مردم و ارائه خدمات به وسیله بخش‌های مختلف و ایجاد رقابت بین آنها کیفیت خدمات نیز افزایش می‌یابد. (رضاییان، ۱۳۸۲: ۷۲)

۶- تدوین قانون پاسخگویی عمومی در حکمرانی اداری

یکی از ضعف‌های نظام اداری کشور، نبود قانون پاسخگویی عمومی است. اگر چنین قانونی تدوین و تصویب شود، بی تردید در افزایش پاسخگویی ادارات و سازمان‌ها به شهروندان مؤثر خواهد بود. در این قانون، باید نوع پاسخگویی، ابزار پاسخگویی و ساز و کارهای برخورد با عدم پاسخگویی تشریح شود.

۷- تقویت آموزه‌های اخلاقی و دینی در حکمرانی اداری کشور

چنانچه شرایط زیر فراهم شوند، آموزه‌های دینی کشور، که در قرآن، نهج البلاغه و سایر منابع اسلامی به چشم می‌خورند، به یکی از ارکان کارآمدی و پاسخگویی در نظام اداری و پیشگیری از فساد تبدیل می‌شوند.

- افرادی که امروزه در جامعه ما آموزه‌های دینی را ترویج می‌کنند خود عامل به آنها باشند؛
- از فنون و ابزاری بهره بگیریم که بتوانند باور به وظیفه‌شناسی و وجدان کاری و دوری از فساد را در اذهان افراد شکل دهند؛
- عالمان دینی به نقش کلیدی خود در اصلاح جامعه یقین داشته باشند؛
- مدیرانی که از قشر روحانی‌اند به عملکرد سازمانی و فردی خود حساسیت بیشتری نشان دهند. (صدر، ۱۴۱۷: ۱۷۰)

نتیجه‌گیری

شواهد تاریخی و تجربی نشان می‌دهد که حکمرانی اداری و مدیریتی ایران از یک چارچوب منطقی و مدرن تبعیت ننموده است. سیطره نظام سیاسی بر حکمرانی اداری و جانبداری حزبی به موازات گسترش فساد اداری، سوء مدیریت گسترده و فرهنگ راهبردی ضعیف از مشخصه‌های بارز نظام اداری ایران در حال حاضر می‌باشد. این نظام ناکارآمد اداری و مدیریتی که در وهله اول، میراث نگاه‌های نادرست گذشته و پس از آن، غفلت در دوره فعلی است، نقش بسیار مهمی در ایجاد نارضایتی در اقشار مختلف مردم داشته است. شاید بتوان ادعا کرد که هم اکنون، ناکارآمدی حکمرانی اداری و مدیریتی کشور بیشتر از تحریم‌های نفتی و اقتصادی آمریکا، اقتصاد و جامعه ایران را زمین‌گیر کرده است. به نظر می‌رسد پیروی از الگوی حکمرانی خوب متناسب با فرهنگ بومی کشور، هوشمندی حکمرانی اداری و اجرای کامل قانون دسترسی آزاد به اطلاعات و تدوین قانون پاسخگویی عمومی، کوچک‌سازی و چابک‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد و ترویج فرهنگ و آموزه‌های اخلاقی و دینی در جامعه و نظام اداری کشور بتواند نقش موثری در بهبود و ارتقای ساختار مدیریتی کشور ایفا کند.

منابع

۱. آرایبی، وحید (۱۳۹۶) حکمرانی خوب تهران، انتشارات فرهیختگان دانشگاه.
۲. ایزدی یزدان آباد، احمد (۱۳۹۷) تعارض مدیریت، تهران: انتشارات امام دانشگاه حسین(ع)
۳. اسلامی، محمدرضا (۱۳۹۳). تحلیل تطبیقی نظریه حکمرانی خوب در اقتصاد اسلامی و اقتصاد متعارف، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده علوم اقتصادی.
۴. جاسبی، جواد؛ نفری، ندا (۱۳۸۸)، «طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستمهای باز»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، ۴(۱۶).
۵. دقتی، عادل؛ یعقوبی، نورمحمد؛ دهقانی، مسعود (۱۳۹۹). «طراحی الگوی استقرار و توسعه حکمرانی خوب الکترونیک با استفاده از رویکرد فراترکیب»، پژوهشهای مدیریت در ایران، دوره ۲۴، شماره ۱۰۸.
۶. رجبی، حاجیه؛ عرب، آسیه. (۱۳۹۸)، «تأثیر حکمرانی خوب بر سلامت سازمانی با توجه به نقش میانجی رفتار سیاسی»، چشم انداز مدیریت دولتی، دوره ۳، شماره ۳.
۷. رضایی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «سنجش تأثیر بوروکراسی اداری بر روند حکمرانی خوب شهری نمونه موردی: کلانشهر شیراز»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، دوره ۹، شماره ۳۲.
۸. زرقلانی، هادی؛ احمدی، ابراهیم (۱۳۹۸)، «حکمرانی خوب در دولت های محلی: تمرکز زدایی»، فصلنامه دولت پژوهی، دوره ۵.
۹. سنجرانی، زهره (۱۳۹۶). تحلیل میزان تحقق الگوی مناسب حکمروایی خوب در مدیریت روستایی (مطالعه موردی: روستاهای شهرستان زهک). پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه زابل.
۱۰. صدر، محمدباقر. (۱۳۹۴) اسلام راهبر زندگی مکتب اسلام و رسالت ما، قم: انتشارات دارالصدر.
۱۱. میلانی فر، علیرضا و همکاران (۱۳۹۰)، «ارزیابی حقوقی تعارض منافع در حقوق نظام سلامت ایران» مجله اخلاق و تاریخ پزشکی، دوره ۵، شماره.
۱۲. خدابخشی، عبدالله (۱۳۸۹)، «ادعای علم و جهل در دعوی غبن» مجله فقه اهل بیت علیهم السلام، دوره ۱۶، شماره ۶۳-۶۴.
۱۳. شرح نهج البلاغه قم: کتابخانه انتشارات آیت الله مرعشی، ج ۱۵.
۱۴. پرهیزکاری، سید عباس، رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، تعارض منافع: دسته بندی و مفهوم شناسی، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. پارسا، مجتبی و اعظم خورشیدیان (۱۳۹۶)، «تعارض منافع در دندانپزشکی»، مجله اخلاق و تاریخ پزشکی، دوره ۱۰.
۱۶. صدوق محمد، بی تا، علل الشرائع علل، قم: مکتب انتشارات الداوری، ج ۲.
۱۷. رضائیان، علی (۱۳۸۲) مدیریت تعارض و مذاکره، تهران: انتشارات سمت.
۱۸. خمینی، موسوی روح الله (بی تا)، تحریر الوسیله، ج ۲، اول، قم: مؤسسه مطبوعات دارالعلم.
۱۹. صدر، محمد باقر (۱۴۱۷)، بحوث فی علم الاصول، مقرر: سید محمود هاشمی شاهرودی، ج ۷، قم: مرکز الغدیر للدراسات الاسلامیة.

۲۰. طوسی، ابو جعفر محمد بن حسن (۱۴۰۷)، الخلاف، ج ۳ و ۴، اول، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم

21. مجموعة مؤلفين (۲۰۱۷)، تعارض المصالح في الدولة والمجتمع، دوحه: المركز العربي لأبحاث ودراسة السياسات.

Referenes

22. Azar, A. & Momeni, M. (2020). The application of statistics in management, 1, Tehran SAMT. Azar M., Sh. (2013). The effects of organizational conflicts on Kazeroon employees performance, Unpublished Master Thesis, Institute of Management Research & Education (I.M.R.E).
23. Balay. R.. (2020). Conflict management strategies of administrators and teachers, Asian Journal of Management Cases, 3(1), 5-24.
24. Can n, A., Norman, M. A., Welbourne, J. L. & Calhoun, L. G. (2021). Attachment styles, conflict styles and humour styles: interrelationships and associations with relationship satisfaction, European Journal of Personality, 22, 131-146

Abstract

One of the foundations of the progress of any society is the management of the administrative system or its administrative governance method. Good and efficient governance can facilitate and lay the foundation for the realization of goals and progress plans. There are three paradigms (public affairs administration, modern public administration and governance) to manage the administrative system. The basic element of the public administration paradigm is "bureaucracy" and the basic elements of modern public administration are "economy and privatization" and the basic element of governance is "participation". Islamic administrative governance also has basic elements that distinguish it from other paradigms, the main question is what are the main elements of administrative governance? The findings of the research indicate that managers, people, spirituality, wisdom and family form the basic elements of Islamic administrative governance. The emergence of concepts such as good governance indicates the changing role of governments in managing societies and changing attitudes towards the functioning of government in today's world. Therefore, administrative governance is the exercise of economic, political and administrative power to manage the country's affairs at all levels. Today, governance means a process through which government institutions manage public affairs, manage public resources and protect the rights of people in society. Participation, rule of law, transparency, accountability, attention to collective wisdom, effectiveness and efficiency, financial responsibility, equality, strategic vision and reform of public administration constitute the set of good governance characteristics. The emergence of concepts such as good governance indicates the changing role of governments in managing societies and changing attitudes towards the functioning of government in today's world. They consider participation, rule of law, transparency, accountability and responsibility, attention to public votes and collective agreement (consensus), equality, effectiveness and efficiency, and strategic vision as the characteristics of good governance. Administrative governance is defined as the provision of efficient public services, a trustworthy judicial system, and a responsive administrative system. Therefore, in practical terms, the idea of administrative governance indicates the importance of the government as the engine of development.

Keywords: administrative governance, public interests, elements of governance
