

جامعه‌شناسی مدیریت دولتی

آرین قلی‌پور*

چکیده

جامعه‌شناسی مدیریت دولتی به مثابه شاخه‌ای از جامعه‌شناسی سازمان‌ها، درصدد ووقوف بر تأثیرات متقابل دولت و جامعه است. دولت ریشه در جامعه دارد و جامعه‌شناسی دولت، بررسی جایگاه دولت در جامعه است. مدیریت دولتی نیز به عنوان سکاندار دولت منبع اثرگذاری بر جامعه ضمن اثرپذیری از شرایط اجتماعی است. در جوامع مدرن دولت بزرگ‌ترین و مقتدرترین نوع سازمان است که بر جامعه اعمال قدرت کرده و زندگی و فرآیندهای اجتماعی (فرهنگی، سیاسی و اقتصادی) را دگرگون می‌کند.

در این نوشته دولت در قالب دو دیدگاه وابستگی و استقلال تحلیل شده و کارکرد اصلی دولت به جای ابزار سلطه و عنصر انسجام‌دهنده، عدالت‌گستری تعریف شده است. ضمن این که بحث کارایی اقتصادی و عدالت اجتماعی در ارتباط با پدیده دولت مورد تحلیل قرار گرفته است. پیشاپیش گفته می‌شود که در این مقاله بیشتر به مفاهیم انتزاعی پرداخته شده و از اشاره به موارد خاص اجتناب شده است. البته نظریه‌های رویکرد جامعه‌شناسی سازمان به منظور قابلیت استفاده در طیف وسیعی از انواع سازمان‌ها، معمولاً در سطح انتزاع بالاتری ارائه می‌شوند.

واژه‌های کلیدی: جامعه‌شناسی دولت^۱، عقلانیت جوهری^۲، عقلانیت ابزاری^۳، عدالت گستری^۴، وابستگی مدیریت دولتی^۵، استقلال مدیریت دولتی^۶، کارایی اقتصادی^۷.

* دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تهران

1. Sociology of the State
2. Substantial Rationality
3. Instrumental Rationality
4. Justice Development
5. Dependence of Public Administration
6. Independence of Public Administration
7. Economical Efficiency

مقدمه

در جوامع مدرن هیچ سازمانی به اندازه دولت تأثیر گذار نبوده است. به جرأت می توان گفت که دولت بزرگ ترین و مهم ترین اختراع بشر در طول تاریخ بوده است. عصر امروز ما، قبل از هر چیز عصر دولت هاست. از دیدگاه جامعه شناسختی بزرگی و اهمیت دولت، صرفاً پیامد مثبت نداشته است. دیوان سالاری دولتی در عین انجام بزرگ ترین و مهم ترین کارها، زیانبارترین فجایع، اقدامات و حوادث (مثل جنگ ها و نسل کشی ها) را در طول تاریخ به نام خود ثبت کرده است. از این دیدگاه کژکار کردهای^۱ دولت کمتر از کار کردهای^۲ آن نبوده است. در جوامع مدرن، تشکیلات دولت، بزرگ ترین و قدرتمندترین نوع سازمان است که با اعمال قدرت در جامعه، زندگی و فرآیندهای اجتماعی (اقتصادی، سیاسی و فرهنگی) را دگرگون می کند. از بعد تاریخی، وجود جوامع بر وجود دولت، مقدم است. زمانی جوامع بدون دولت وجود داشته اند، اما امروز تصور جامعه بدون دولت مشکل است و دولت داغ خود را بر پیشانی همه جوامع مدرن بر جای گذاشته است و با ظهور خود تمام اشکال سنتی قدرت را از بین برده است. دولت ها در فراز و نشیب شرایط اجتماعی جوامع شکل گرفته اند؛ بنابراین، نوع دولت متأثر از شرایط جوامع خواهد بود و بدیهی است که دولت از جوامع تأثیر می پذیرد، در عین حال که اثرات زیادی بر شرایط جوامع دارد. پس، رابطه دولت و جامعه، به صورت تأثیرات متقابل و از نوع دیالکتیک است، هر چند که اثر گذاری دولت بر جامعه مشهودتر است.

به تبع دولت، مدیریت در هر جامعه، انعکاسی از شرایط و ویژگی های اجتماعی همان جامعه است و مدیریت دولتی نمی تواند بدون توجه به این ویژگی ها عمل کند. دولت در داخل سیستم وسیع تر از خود یعنی جامعه فعالیت می کند. جامعه به عنوان سیستم وسیع تر، اهداف، حدود و ماهیت دولت را تعیین می کند و دولت به عنوان خرده سیستم جامعه، باید برای آن کارکرد داشته باشد تا از جانب سیستم وسیع تر از خود، مشروعیت کسب کند. کسب مشروعیت، لازمه بقای دولت است. حتی مستبدترین دولت ها نیز از کسب مشروعیت بی نیاز نیستند و پس از مدتی سعی می کنند اقتدار (قدرت مشروع) را جایگزین زور و خشونت کنند.

1. Dysfunction

2. Function

حال این پرسش مطرح می‌شود که در جامعه چه کسی اهداف دولت را تعیین می‌کند؟ آیا کل جامعه برای دولت هدف تعیین می‌کند یا افراد و طبقات خاص این نقش را به عهده دارند؟ جواب به این پرسش‌ها دو دیدگاه را برای مدیریت دولتی از لحاظ جامعه‌شناختی ترسیم می‌کند:

دیدگاه اول: مدیریت دولتی وابسته بوده و ابزار است و اهداف آن را فرد یا طبقه خاصی تعیین می‌کند؛ بنابراین مدیریت دولتی حامی منافع خواص است.
دیدگاه دوم: مدیریت دولتی استقلال دارد و اهداف آن را کل جامعه تعیین می‌کند؛ بنابراین مدیریت دولتی حامی منافع عمومی است.

دیدگاه اول: مدیریت دولتی وابسته و ابزار خواص است

وقتی مدیریت دولتی اهداف و منافع خاص را پیگیری می‌کند، ماهیت ابزاری دارد و ابزار اقتصادی، سیاسی و فرهنگی طبقه‌ی حاکم است. در این حالت دو گروه در جامعه قابل شناسایی است. گروه اول که قدرت را در اختیار داشته و بر جامعه سلطه دارد و فرمانفرمایی می‌کند، گروه دوم که تحت سلطه بوده و فرمانبرداری می‌کند و سعی دارد در برابر گروه اول مقاومت کند؛ از این رو تضاد بین این دو گروه به طور مستمر وجود دارد و دولت به عنوان حل‌کننده این تضاد وارد می‌شود؛ یعنی اگر این تضاد طبقاتی نباشد، وجود دولت غیرضروری است. در این بین، مدیریت دولتی نیز استخدام شده است تا تضمین‌کننده منافع و امتیازات اقلیت در برابر اکثریت باشد. مدیریت دولتی در این حالت نمی‌تواند خواسته‌ها و انتظارات کل جامعه را برآورده کند و به جای پاسخگویی به نیازهای جامعه به ارضای نیازهای دیوان‌سالارانه روی می‌آورد و از نظر جامعه زاید تلقی شده و یک انگل مشروعیت‌یافته محسوب می‌شود. در این حالت دولت مدرن کمیته‌ای برای مدیریت امور عمومی بورژوازی است (مارکس^۱ و انگلس^۲، ۱۹۷۷: ۳۸). مدیریت دولتی برای این که بتواند منافع طبقه یا گروه خاصی را در برابر خواسته‌های جامعه حفظ کند، به ناچار سبک استبدادی را در پیش می‌گیرد. از طرفی، ساختار مکانیکی و بوروکراتیک شده‌ی دولت، خود به خود مدیریت دولتی را به سبک استبدادی می‌کشاند و سیستم

1. Marx, K.

2. Engels, F.

متمرکز را تشویق می‌کند. از این رو تماس مستقیم مدیران دولتی با جامعه کاهش یافته و تصمیمات آنها به خواسته‌های طبقه حاکم، جامعه‌ی عمل می‌پوشاند، نه نیازهای جامعه. این وضعیت، سبک استبدادی مدیران دولتی را تشدید می‌کند؛ چرا که توده مردم از اقلیت صاحب امتیاز تنفر دارند و صاحبان امتیاز برای حفظ خود از آسیب‌های توده، سبک استبدادی مدیران دولتی را تشویق می‌کنند و اقتدار دولت به خشونت دولتی تبدیل می‌شود و فاصله‌ی قدرت در جامعه زیادتر می‌شود. فاصله‌ی قدرت زیاد نیز یکی از شاخص‌های نابرابری در جامعه است (هافستد^۱، ۱۹۹۷)، به طوری که هر چه فاصله‌ی قدرت بیشتر باشد، نابرابری در جامعه بیشتر است. البته، احساس نابرابری در سطح توده است و اقلیت صاحب امتیاز احساس حق می‌کنند و انتظار دارند که جامعه به تکلیف خود عمل کرده و حق آنها را رعایت کند، چون این انتظار برآورده نمی‌شود، ابزار مدیریت دولتی را تجهیز می‌کنند.

مارکس جزو اولین کسانی است که رابطه دولت و جامعه را با رویکرد جامعه‌شناختی بررسی کرده است. به عقیده وی روابط تولید (زیربنا) تعیین‌کننده ماهیت دولت (به عنوان یکی از روبناها) است. البته دولت نیز بر روابط تولید تأثیر دارد ولی تأثیر آن از نوع تعیین‌کنندگی نیست. مارکس ماهیت عمومی دولت را نفی می‌کند. دولت در عالم واقع، حافظ نظام امتیازات اجتماعی است ولی طوری جلوه‌گر می‌شود که گویا حافظ منافع عمومی است. هنر دیوان‌سالاری دولت مدرن، تعقیب منافع خصوصی با جلوه منافع عمومی است. دولت مدرن ابزار سلطه طبقاتی و استثمار کار به وسیله سرمایه و ابزار تضمین تداوم منافع طبقه حاکم است. پس، در جامعه سرمایه‌داری مدرن، ماهیت دولت، ابزاری است؛ در چنین حالتی که دولت ابزار طبقه حاکم است، معمولاً قانون‌گذاران، مجریان، قضات و نظامیان از درون طبقه حاکم انتصاب می‌شوند. مدیران دولتی خود را تنها نماینده کل جامعه از لحاظ صلاحیت اعمال قدرت می‌دانند و از طریق تضمین مشروعیت مالکیت خصوصی وسایل تولید، اعتبار می‌یابند. سیاست‌های دولت، در اصل، به وسیله سرمایه‌داران تعیین می‌شود نه به وسیله مدیران دولتی. همه نهادهای دولتی تحت فشار سرمایه‌داران بوده و دولت در اجرای وظایف تأمین نظم، تأمین منابع مالی، تثبیت اقتصادی و رفاه، نیازمند حمایت طبقه حاکم است. وابستگی دولت به این طبقه، قدرت دولت را در برابر آن کم

1. Hofstede, G.

می‌کند و از استقلال دولت می‌کاهد. رابطه بین قدرت و وابستگی معکوس است (امرسون^۱، ۱۹۶۲). وابستگی دولت به طبقه حاکم، باعث می‌شود که این طبقه بر مدیران دولتی اعمال کنترل و قدرت کند و دولت را به کارگزار وفادار سرمایه تبدیل کند، سرمایه‌ای که گاه از این شعور کافی هم برخوردار است که تا اندازه‌ای به دولت احساس استقلال دهد تا از این طریق سلطه خود را مستحکم‌تر کند (بدیع^۲ و بیرنباوم^۳، ۱۹۸۳: ۱)

دیدگاه دوم: مدیریت دولتی مستقل و حامی عموم است

آیا دولت مظهر قدرت عمومی و نماینده مصالح عامه است؟ دولت در صورتی می‌تواند نماینده منافع عمومی باشد که از طبقه حاکم استقلال نسبی داشته باشد. برخلاف رویکرد مارکسیستی، جامعه‌شناسی کارکردگرا، استقلال دولت را مطرح می‌کند. دولت باید خود را از نفوذ طبقه حاکم رهایی بخشد و واجد درجه‌ای از استقلال باشد. دیوان‌سالاری دولتی باید در تضاد بین کار و سرمایه عامل بی‌طرف باشد. به عقیده هانتینگتون دولت نباید به عنوان «کمیته اجرایی بورژوازی»^۴ عمل کند. تقویت تکثرگرایی در جامعه، به استقلال دولت کمک می‌کند (بدیع و بیرنباوم، ۱۹۸۳: ۴۱). در این صورت، قدرت دولت در جامعه مشروعیت می‌یابد. وبر نیز معتقد است که دولت تنها سازمانی است که انحصار کاربرد مشروع زور در یک سرزمین معین را در اختیار دارد. در این دولت مدرن است که امتیازات افراد خاص از دست می‌رود. مشروعیت دولت در جامعه، موضوع دموکراتیزه شدن دولت است. دولت استبدادی خود را بی‌نیاز از کسب مشروعیت می‌داند. دولت مشروعیت‌جو در جهت تحقق اهداف و منافع عمومی و استقرار نظم و عدالت گام برمی‌دارد. قدرت دولت است که منافع و مصالح عمومی را در برابر منافع خواص فراهم کرده و امتیازات اکثریت را در برابر فشارهای اقلیت حفظ می‌کند. در این دولت، سبک مدیریت دولتی، مردم‌سالار است و نظرات مردم را در اداره جامعه لحاظ می‌کند. این نگرش در قالب پارادایم

1. Emerson, R.

2. Badie, B.

3. Birnbaum, P.

4. Executive Committee of the Bourgeoisie

کارکردگرایی قابل تحلیل است که کارکرد متمایز و منحصر به فرد دولت^۱ را انسجام‌دهی و وحدت‌بخشی می‌داند. ولی تأکید ما بر این است که هدف اصلی جامعه از ایجاد دولت، عدالت‌گستری است، یعنی دولت باید برای جامعه کارکرد عدالت‌گستری را ایفا کند. کارکرد انسجام‌دهی دولت که کارکردگرایی بر آن تأکید می‌کند در سایه عدالت به وجود می‌آید. عدالت، انسجام‌آفرین است (نهج‌البلاغه، ۱۳۸۰: ۱۰۵۵ و فلگر^۲ و کروپانزانو^۳، ۱۹۹۸: ۱۲) و دولت، به هر شکلی که باشد، اگر بخواهد کارکرد آرمانی خود را ایفا کند، باید عدالت‌گستر باشد و گرنه کژکارکردهای دولت از کارکرد آن بیشتر خواهد بود.

دولت‌ها در روند تکاملی خود به عدالت‌گستری می‌رسند. دولت عدالت‌گستر، آزادی و برابری را توأمان دنبال می‌کند. لیبرالیسم آزادی را اصل فرض کرده و برابری را فراموش

۱. به زعم دورکیم کارکرد اساسی دولت، تفکر، تعقل و تدبیر است. دولت مانند مغز عمل می‌کند و باید فعالیت‌های معینی را کنترل کند. بنابراین قدرت فزاینده دولت مشروعیت دارد. ایجاد دولت به آزادی شهروندان منجر می‌شود و آن‌ها را از دست کنترل گروه‌های اجتماعی می‌رهاند. پس، کارکرد دولت برای جامعه، آزاد ساختن شخصیت‌های فردی است؛ از این رو هر قدر دولت قوی‌تر باشد، فرد احترام و منزلت بیشتری خواهد داشت. به عقیده دورکیم، دیوان‌سالاری دولتی مستقل، بر طبق منافع عمومی عمل می‌کند. برای این که دولت بتواند به عنوان ابزار تفکر عقلایی عمل کند باید از جامعه فاصله بگیرد. از طرفی دورکیم رشد قوی دولت را آفتی برای سلطه بر کل جامعه مدنی می‌بیند، این تحلیل وی به تحلیل مارکس و توکویل (Tocqueville) نزدیک می‌شود. (Badie & Birnbaum, 1983: 14-15) مارکس کارکرد دولت را حفظ سلطه طبقه حاکم می‌داند. همه ارگان‌های دولتی به چشم و گوش و بازوان و پاهایی تبدیل می‌شوند که امکان عمل مالکان ابزار تولید را فراهم می‌کنند. پارسونز عقیده دارد که دولت به طور روزافزون در تحقق کارکرد نیل به هدف تخصص می‌یابد. مأموریت دولت هدایت کنش اجتماعی است. آیزنشتاد (Eisenstadt) نیز معتقد است که دولت باید کنش‌گران را تحریک کند تا اهداف خصوصی خود را در چارچوب اهداف جمعی قرار دهند. بنابراین اجرای این کارکرد در گرو استقلال دولت است. جامعه‌شناسان کارکردگرایی دولت را به عنوان کنش‌گر اجتماعی می‌دانند که توانایی دارد به هدف هدایت و ساختاردهی، قدرت خاصی را بر جامعه اعمال کند. ساخت دولت از نظر این جامعه‌شناسان با افزایش تقسیم کار مرتبط است. هدف دولت به عنوان عنصر کارکردی مستقل در تقسیم کار اجتماعی جدید کاهش تنش‌ها و نهادی‌سازی شکل جدیدی از اجماع و توافق است. در روند تمایز (Differentiation) جوامع، ممکن است تعادل اجتماعی به هم بخورد، ساختارهای تمایز یافته رویارو شوند، تضاد، نابرابری و رقابت خصمانه بین عناصر ایجاد شود، پس باید برای انسجام (Integration) جامعه تدبیری اندیشیده شود. بنابراین، دولت عنصر انسجام‌دهنده است. جامعه‌شناسی تعادل و توافق (Sociology of Equilibrium and Consensus) خواهان دولتی قوی است که این تضادها، نابرابری‌ها و بحران‌ها را مدیریت کند. پس، هر قدر روند تمایز جوامع گسترش یابد، مداخله انسجام‌دهنده دولت ضروری‌تر می‌شود (Badie & Birnbaum, 1983: 30-33). اگرچه دولت به عنوان قدرت مستقل در جامعه، خود موضوع تضاد است نه وسیله آشتی منافع متضاد.

2. Folger, R.

3. Cropanzano, R.

می‌کند (مطلوب قدرتمندان) و از آزادی فرد در برابر دولت دفاع می‌کند و کمونیزم با بهادادن به برابری، آزادی را به مسلخ می‌کشد (مطلوب ضعیفا).

در عالم واقع، معمولاً رفتار دولت‌ها، تعقیب منافع عمومی یا خواص به صورت مطلق نیست. مستبدترین دولت‌ها نیز تا حدودی منافع جامعه و مردم را در نظر می‌گیرند و مردم‌سالارانه‌ترین دولت‌ها نیز در عین تضمین نوعی نظم و انسجام اجتماعی و منافع عمومی، سلطه‌ی طبقه‌ای بر طبقات دیگر را می‌پذیرند.

برخلاف مارکس که دولت را ابزار سلطه می‌داند، به عقیده وبر دولت ابزار سلطه گروه اجتماعی خاصی نیست. گروه‌های مختلف برای کنترل دستگاه دولت رقابت می‌کنند ولی هیچ کدام از آن‌ها مسلط نیستند. الگوی پلورالیسم، در مقابل نظریه مارکسیستی، بر تعدد مراکز قدرت تأکید دارد که متأثر از سنت وبر و واکنش به نظریات پارتو^۱، موسکا^۲ و میشلز^۳ بر وجود نخبگان^۴ (قدرت واحد در جامعه) است. در جامعه، همواره نخبگان یا گروه سرآمد، حاکم‌اند. قدرت به سوی نخبگان یا الیگارشی میل می‌کند. ولی پلورالیسم^۵ تکثر و تنوع منابع قدرت را فرض می‌کند. در جامعه مدرن منابع قدرت متکثر شده است. نخبگان برای بسیج توده با هم رقابت عقلایی می‌کنند ولی حمایت سیاسی توده از نخبگان معمولاً غیرعقلایی و احساسی است. پیروزی نخبگان بستگی به توانایی آن‌ها در بسیج توده دارد. توده با هم تضادی ندارد، تضاد بین نخبگان است. از طرفی، تصور بر این است که قدرت نخبگان مبتنی بر شایستگی و توانایی آن‌هاست نه ناشی از مالکیت. یعنی حکومت نخبگان به معنی شایسته‌سالاری است. در اندیشه‌ی وبر دولت دیوان‌سالار (عقلایی - قانونی) دولت نخبگان است. اگر نخبگان از طبقه حاکم مجزا باشند، دولت دارای میزانی از استقلال خواهد بود و اگر نه وابسته است. نظر یا عقیده هگل، مارکس و وبر در مورد

1. Pareto, W.
2. Moscu, G.
3. Michels, R.
4. Elite

۵. رابرت دال مهم‌ترین جامعه‌شناس سیاسی مکتب پلورالیسم می‌گوید قدرت در میان گروه‌های مختلف که علایق و منافع آن‌ها متفاوت یا حتی متضاد است، پراکنده است. وی وجود گروه‌های اجتماعی متعدد و متکثر و منابع قدرت متفاوت را لازم و اساس مردم‌سالاری می‌داند. وجود عوامل متعدد قدرت، سیاست‌گذاری دولتی را به سوی تعادل بین علایق می‌کشاند. جیمز مدیسون و دیوید ترومن نیز وجود گروه‌های ذی‌نفوذ رقیب را در جامعه نامطلوب ولی ضروری می‌دانند. در این حالت سیاست‌های دولت ترکیب علایق گروه‌های رقیب است. در دولت مردم‌سالار، رقابت میان علایق و منافع گروه‌های سازمان یافته، تعیین‌کننده سیاست‌های دولت است.

دیوان‌سالاری دولتی و نقش آن در وابستگی یا استقلال مدیریت دولتی بسیار جالب است. هگل معتقد است مدیریت دولتی پلی بین دولت و جامعه مدنی است. جامعه مدنی شامل افراد و سازمان‌ها و منافع خاص و دولت با منافع عام است. دیوان‌سالاری هگل مفهوم خود را از تضاد بین منافع خصوصی افراد و سازمان‌ها و منافع عمومی دولت می‌گیرد. ولی مارکس عقیده دارد که این تضاد بی‌معنی است؛ چرا که دولت نماینده منافع عمومی نیست که با منافع خصوصی در تضاد باشد، بلکه دولت منافع خاص طبقه حاکم را دنبال می‌کند که در حقیقت عامه مردم را شامل نمی‌شود. بنابراین بقای دیوان‌سالاری به تقسیم طبقاتی جوامع بستگی دارد. دیوان‌سالاری بازوی اداری و ابزار سلطه طبقه حاکم بر طبقات اجتماعی دیگر است. آینده، بقا و منافع دیوان‌سالاری به طور تنگاتنگی با طبقه حاکم و دولت پیوند دارد و وظیفه واقعی دیوان‌سالاری تحمیل نظم و مقررات به خاطر تحکیم و جاودانه ساختن سلطه است، در عین حال که وظیفه دیگر آن پوشاندن این سلطه و مبهم کردن رابطه بین استثمارکننده و استثمارشونده با به میان آوردن منافع عمومی است (موزلیس^۱، ۱۹۶۷: ۸-۹ و بوبیو^۲، ۱۹۹۹: ۱۰۲-۱۰۳). به عقیده مارکس، دولت سوسیالیستی به تدریج تشکیلات دیوان‌سالار را حذف خواهد کرد، در حالی که وبر معتقد است اگر دولت سوسیالیستی دیوان‌سالارتر نباشد، به اندازه دولت کاپیتالیستی دیوان‌سالار است (بوبیو، ۱۹۹۹: ۱۰۶). به نظر وبر، دیوان‌سالاری به دولت قدرت می‌دهد تا خود را از زیر سلطه بورژوازی خارج کند. توسعه سیستم دیوان‌سالار در توسعه نهادهای اجتماعی مؤثر است. تولد دیوان‌سالاری در همه زمینه‌ها، جوانه دولت مدرن غربی است (بدیع و بیرن‌بام، ۱۹۸۳: ۲۰). دولت مدرن مطلقاً بر بنیان دیوان‌سالاری وابسته است. دیوان‌سالاری به دولت امکان می‌دهد تا به کل جامعه خدمت کند و از منافع عمومی دفاع کند. دیوان‌سالاری تضاد اجتماعی را کاهش می‌دهد. البته وبر در عمل می‌پذیرد که اگر دیوان‌سالاری از فضای درست خود منحرف شود، پیامدهای غیرکارکردی خواهد داشت. اداره دیوان‌سالار با سیاسی شدن، عقلانیت و غیرشخصی بودن خود را از دست می‌دهد. با تبدیل بوروکرات‌ها به فعالان سیاسی، جنبه کارکردی دیوان‌سالاری کاهش می‌یابد (بدیع و بیرن‌بام، ۱۹۸۳: ۲۲-۲۳). موسکا پا را از این فراتر می‌گذارد و دیوان‌سالاران را با طبقه حاکم

1. Mouzeles, N.

2. Bobbio, N.

سازش می‌دهد. در نظری در جوامع و دولت مدرن، طبقه حکمفرما ضرورتاً دیوان‌سالاران هستند (ریگز^۱، ۱۹۷۹: ۵۶۵). بارنهام نیز تأکید می‌کند که طبقه حاکم نخبه در جامعه مدیریتی، مدیران هستند، دیوان‌سالاران در این جوامع اعمال قدرت می‌کنند (بارنهام^۲، ۱۹۴۱). این شواهد گفته وبر را مبنی بر این که دیوان‌سالاری کمک می‌کند تا دولت خود را از کنترل سرمایه‌داری برهاند، تأیید می‌کند. ضمن این که این تعبیر، به تأثیرات دولت در سیستم قشربندی^۳ جوامع و تحرک اجتماعی^۴ اشاره داشته و از پیدایش طبقه‌ای به نام دیوان‌سالاران و مدیران دولتی خبر می‌دهد که قدرت را در دست دارند. با افزایش این طبقه و جدایی میان کنترل و مالکیت وسایل تولید، دیگر سرمایه‌داران طبقه حاکم نبوده، بلکه مدیران و فن‌سالاران طبقه حاکم هستند. قدرت واقعی در جامعه‌ی مدرن، در دست مدیران است، نه مالکان و سهامداران، مدیران مناصب قدرت را از سرمایه‌داران گرفته‌اند. تفاوت تحلیل وبر و مارکس از دولت دیوان‌سالار مشاجرات زیادی را برانگیخته است که در این جا از پرداختن به آن‌ها خودداری می‌شود ضمن این که تحلیل وبر از دولت، مبتنی بر سیستم اقتدار، و تحلیل مارکس، مبتنی بر سیستم تولید است.

یکی از معضلات دولت دیوان‌سالار، تمایل جوامع به سوی مردم‌سالاری است. تضاد بین مردم‌سالاری و دیوان‌سالاری یکی از مشکلات دولت مدرن است. منطق دیوان‌سالاری، کارایی و اصول عقلایی است و منطق مردم‌سالاری، مشارکت، برابری و آزادی. به عقیده والدو^۵ اصول سلسله‌مراتبی، ضد اصول تساوی و برابری است و اصول آزادی در مقابل انضباط، دقت، قوانین و مقررات است. ولی نمی‌توان این مطلب را نادیده گرفت که حتی در مردم‌سالارانه‌ترین جوامع نیز ماهیت سازمان دولتی از نوع الیگوکراسی^۶ است. تمایل به الیگارشی در سازمان نهفته است (میشلز^۷، ۱۹۵۲: ۸۹). در نهایت اداره دولت به سوی اقلیت می‌گراید؛ هرچند در ظاهر تصور می‌شود که در جامعه مردم‌سالار، قدرت

-
1. Riggs, F.
 2. Burnham, J.
 3. Stratification
 4. Social Mobility
 5. Waldo, D.
 6. Oligocracy
 7. Michels, R.

دولت باید در محدوده‌ای اعمال شود که توسط مردم قابل پذیرش باشد (هایمن^۱، ۱۹۵۰: ۱۰) یعنی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت که به وسیله دیوان‌سالاری دولتی اجرا می‌شود باید در نهایت به وسیله مردم تعیین شود. دیوان‌سالاری دولتی باید در جامعه مردم‌سالار بی‌طرف باشد. ولی در عالم واقع دولت‌های مدرن نمی‌توانند با این الگوی ایده‌آل و غیرواقعی به حیات خود ادامه دهند (بندیکس^۲، ۱۹۵۲: ۱۱۶).

گفته شد سبک مدیریت دولتی جوامع انعکاسی از شرایط آن است. در جوامع پیشرفته که گرایش به آزادی‌خواهی زیاد است، مدیریت دولتی سبک مردم‌سالارتر دارد؛ ولی در جوامع توسعه نیافته، سبک مدیریت دولتی استبدادی‌تر است. می‌توان ادعا کرد که بین پیشرفت فناوری و سبک مدیریت دولتی رابطه مستقیم وجود دارد. دولت‌های جوامع صنعتی مدرن (آمریکای شمالی و اروپای غربی) معمولاً مردم‌سالارترند و دولت‌های جوامع توسعه نیافته (آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین) متمرکز و استبدادی‌تر هستند. البته استثناها را نباید نادیده گرفت. دیکتاتوری نازیسم، در آلمان پیشرفته صورت گرفت. هرچند نباید از نظر دور داشت که هیتلر (حزب نازی) مطابق با اصول مردم‌سالار، بیش‌ترین آراء را در انتخابات ۱۹۳۳ کسب کرده بود. ولی به طور کلی دولت مردم‌سالار با صنعتی شدن جامعه همراه بوده است. در بین مردم فقیر و بی‌سواد نمی‌توان مردم‌سالاری ایجاد کرد. مردم‌سالاری در کشورهای توسعه نیافته، نقابی بر چهره استبداد است که با پنهان کردن چهره واقعی استبداد به بقای آن کمک می‌کند. در جوامع توسعه یافته، به دلیل آگاهی افراد از حقوق مدنی خود، وجود مطبوعات آزاد، آزادی عمومی و وجود احزاب متعدد، دولت‌ها نمی‌توانند از قدرت دیوان‌سالار خود سوء استفاده کنند. انتظارات آگاهانه جامعه از دولت، باعث هدایت رفتار دولتمردان می‌شود. ولی در جوامع توسعه نیافته، سلطه دیوان‌سالاری‌های دولتی بسیار سهمگین است و نمی‌توان قدرت دیکتاتور را مورد اعتراض قرار داد. هیچ قدرتی در داخل جامعه تحمل نمی‌شود، مردم در اختیار دولتمردان، گروه مخالف هیچ امکاناتی ندارد، سلاح‌های نظامی در انحصار دولت است و مبارزه رسمی وجود ندارد. توسعه سازمان‌های دولتی در این جوامع، ارتباطی با نیازهای متغیر جامعه ندارد و بقای آن‌ها مهم‌تر از کارکردشان است (قلی‌پور، ۱۳۸۰: ۱۰۱) و دولت و سازمان‌های

1. Hyneman, C.

2. Bendix, R.

دولتی در برابر جامعه مسئولیتی احساس نمی‌کنند و پاسخگو نیستند. دولت در این گونه جوامع در قالب پارادایم اول قابل بررسی است که دولت را ابزار سلطه می‌داند. تحلیل رابطه بین سبک مدیریت دولتی و وضعیت اجتماعی جوامع (در سه حوزه فرهنگ، سیاست و اقتصاد) حایز اهمیت است. مدیسون^۱ جامعه مدنی را حاصل سه نظم فرهنگی (کارکرد تولید حقیقت)، نظم سیاسی (کارکرد اجرای عدالت) و نظم اقتصادی (کارکرد ایجاد رفاه) می‌داند. کیفیت این سه حوزه بر سبک مدیریت دولتی اثرگذار و تاحدودی تعیین کننده است. به طور کلی با در نظر داشتن استقلال - وابستگی، سه حوزه فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، و توجه به منافع و اهداف خواص یا عموم، آن‌چنان که در نمودار ۱ نشان داده شده است، مدیریت دولتی چهار سبک را در ارتباط با جامعه در پیش می‌گیرد:

اهمیت به منافع خواص	زیاد	سبک مریتوکراتیک	سبک اتوکراتیک
	کم	سبک مردم‌سالار	سبک اپتیک
		زیاد	کم

نمودار ۱. چهار سبک مدیریت دولتی بر اساس تعقیب منافع

۱. سبک اپتیک^۲ (بی تفاوتی): جامعه بی‌جهت و مدیریت دولتی سرگردان است. سیاست‌های اقتصادی دولت انسجام و جهت ندارد. دولت اهمیتی به منافع عمومی یا منافع خواص نمی‌دهد. سیاست‌های فرهنگی دولت در جهت تقویت یا تضعیف ارزش‌های خواص یا عموم نیست. از لحاظ سیاسی نیز دولت برنامه‌ریزی خاصی ندارد. مدیریت دولتی در بحران‌ها معمولاً چنین سبکی دارد و سیاست‌های متناقض، بی‌جهت و واکنشی اتخاذ می‌کند.
۲. سبک اتوکراتیک^۳: مدیریت دولتی وابسته و ابزار دست طبقه حاکم است. سیاست‌های اقتصادی باید منافع خواص را برآورده کند و منافع عمومی کمتر مورد توجه است.

1. Madison
2. Apethetic
3. Autocratic

دولت وابستگی اقتصادی به جامعه ندارد (همچون کشورهای شبه استبداد نفتی). سیاست‌های فرهنگی در صدد تقویت و تبلیغ ارزش‌های خواص و تحقیر و تضعیف فرهنگ عمومی و خرده فرهنگ‌ها است. در فرآیندهای سیاسی معمولاً خشونت و زور بیشتر اعمال می‌شود و دولت در فرآیند کسب مشروعیت به خشونت گرایش دارد تا نفوذ و اقتدار. هرچند دخالت این نوع دولت در اقتصاد عینی‌تر و مشهودتر است ولی دولت در همه جوانب زندگی (الگوی خانواده، بعد خانوار، الگوی ازدواج، تحرک اجتماعی، قشربندی، الگوهای جامعه‌پذیری، سیستم آموزش و حتی مذهب) دخالت کرده و یا تعیین‌کننده است و با انحصار تبلیغات در دست خود، به بهترین نحوی بر باورهای مردم نفوذ کرده و تحصیل اطاعت می‌کند. استفاده و سوءاستفاده از قدرت در این جوامع در انحصار مدیران دولتی است.

۳. سبک دموکراتیک: مدیریت دولتی استقلال نسبی دارد. سیاست‌های اقتصادی را در جهت رفاه عامه تدوین می‌کند. سیاست‌های فرهنگی دولت برای ارزش‌های عمومی احترام قایل است و آن‌ها را تقویت می‌کند، نظرات و آرای مردم مورد اهمیت است. انتظارات جامعه، دولتمردان را جهت می‌دهد. دولت در فرآیند کسب مشروعیت، نفوذ و اقتدار به کار می‌گیرد تا زور و خشونت.

۴. سبک مریتوکراتیک (شایسته‌سالاری): مدیریت دولتی عدالت گستر است، یعنی کارهای درست را به درستی انجام می‌دهد. به منافع فردی و جمعی هر دو اهمیت می‌دهد و ارزش‌های بحق فرد تحت الشعاع خواسته نامعقول اکثریت قرار نمی‌گیرند. باید خاطر نشان کرد که عقلانیت جوامع مدرن چنین دولتی را در عمل ایجاد نکرده است ولی تکاپوهای تکاملی دولت‌ها، کارکرد آرمانی عدالت گستر دولت را تحقق خواهد بخشید. دولت آرمانی در این جوامع آرمانی، به استقرار متعادل نظم فرهنگی برای ایفای کارکرد توسعه حقیقت، نظم سیاسی برای ایفای کارکرد توسعه عدالت و نظم اقتصادی برای ایفای کارکرد توسعه رفاه می‌پردازد.

ارزیابی دولت: کارایی اقتصادی یا عدالت اجتماعی

سایمون (۱۹۷۶) عقیده دارد که کارایی یک واژه «آزاد از ارزش»^۱ و «کاملاً خنثی»^۲ است. در حالی که مینزبرگ به لغت کثیف کارایی می‌تازد و آن را دارای بار ارزش اقتصادی می‌داند. کارایی بیش‌ترین ستاده از منابع به کار برده شده تعریف می‌شود، یعنی بیش‌ترین منافع از هزینه‌ها. در حالی که آن بیش‌ترین منافع قابل اندازه‌گیری از هزینه‌های قابل اندازه‌گیری است.^۳ منافع و هزینه‌های غیرقابل اندازه‌گیری در کارایی لحاظ نمی‌شود. آیین کارایی، آیین محاسبه است. هزینه‌ها راحت‌تر از منافع قابل محاسبه هستند بنابراین کارایی مفهوم صرف اقتصادی پیدا می‌کند. چون هزینه‌های اقتصادی راحت‌تر از هزینه‌های اجتماعی اندازه‌گیری می‌شوند؛ بنابراین کارایی، هزینه‌های اجتماعی را افزایش داده و برونی کردن^۴ هزینه‌ها را تشویق می‌کند. از آن‌جا که منافع اقتصادی راحت‌تر از منافع اجتماعی قابل اندازه‌گیری هستند، کارایی سازمان را به سوی «اخلاقی بودن اقتصادی»^۵ و «غیراخلاقی بودن اجتماعی»^۶ سوق می‌دهد. با این تعابیر، کارایی واژه خنثی و آزاد از ارزش نیست بلکه با ارزش‌های اقتصادی همراه است؛ بنابراین ممکن است منافع اجتماعی را فدای منافع اقتصادی کند. اینجاست که رفتار پیش اقتصادی^۷ به رفتار ضد اجتماعی^۸ می‌انجامد و کارایی نام بدی به خود می‌گیرد، کارایی اهداف اقتصادی را می‌ستاید که بعضی مواقع پیامدهای غیراخلاقی به دنبال دارد. تأکید بر کارایی اقتصادی، ناکارآمدی اجتماعی در پی دارد (مینزبرگ: ۱۹۸۹: ۳۴۴ - ۳۳۰).

حال این سؤال مطرح است که آیا مدیریت دولتی باید بر مبنای شاخص کارایی ارزیابی شود یا بر مبنای عدالت‌گستری؟ کارنامه مدیریت دولتی نشان داده است که در نیل به کارایی ناتوان بوده است؛ چرا؟ آیا مدیران دولتی بی‌کفایت و بی‌لیاقت هستند؟ پس

1. Value-Free
2. Completely Neutral
۳. پس Efficiency به Proven Efficiency, Demonstrated Efficiency و یا Calculated Efficiency تبدیل میشود.

4. Externatlity
5. Economic Morality
6. Social Immorality
7. Pro-economic
8. Antisocial

مسأله در کجاست؟ لزوم وجود دولت بر همگان مسلم است ولی بحث بر سر ماهیت آن است. آیا دولت را باید راه حل تمام مشکلات و عدم کارایی‌ها در هر زمان و مکان دانست؟ جامعه همیشه به خاطر عدم کارایی دولت در انجام کارها به آن بی‌اعتماد بوده است و تصور بر این است که دولت منابع را هدر می‌دهد. پس به ناچار باید پذیرفت که دولت در اجرا ناتوان است؛ زیرا کارنامه اجرایی دولت چیزی غیر از این را نشان نمی‌دهد. شکی نیست که مدیریت دولتی نسبت به مدیریت غیردولتی کارایی ندارد. واکنش مدیریت دولتی به این مشکل، موجب بروز پارادایم نوینی در مدیریت دولتی تحت عنوان مدیریت گرایی شده است و راه کارهایی چون انعطاف‌پذیری، ارزیابی عملکرد و نتایج، جلب مشارکت مردمی، کاهش تصدی‌گری^۱، خصوصی‌سازی، مقررات زدایی (هیوز^۲ ۱۹۹۸: ۵۲-۵۳)، افزایش رقابت، توانمندسازی شهروندان به جای کنترل آن‌ها، ارزیابی ستاده به جای داده، هدایت و انگیزش به وسیله اهداف و مأموریت‌ها نه به وسیله مقررات و دستورالعمل‌ها، مشتری‌مداری و قائل شدن حق انتخاب برای آن‌ها، پیشگیری از وقوع مشکلات به جای درمان آن‌ها، درآمدزایی به جای هزینه تراشی، ترغیب مدیریت مشارکتی و تفویض اختیار و عدم تمرکز، ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های دیوان‌سالار، و ترغیب همه بخش‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه برای حل مشکلات جامعه (آزبورن^۳ و گیبلر^۴)، برای حل مشکل کارایی مدیریت دولتی پیشنهاد می‌شود. به طور کلی ناقوسی که بنیس^۵ علیه دیوان‌سالاری به صدا درآورده بود (بنیس، ۱۹۹۷: ۲۴۲) امروزه به عناوین متعدد درباره دیوان‌سالاری دولتی تکرار می‌شود و همه آن‌ها حاکی از این مطلب است که دیوان‌سالاری دولتی کارایی ندارد و دولت باید کارا تر شود. از این رهگذر، روش‌ها و تکنیک‌های مدیریت خصوصی از طرف مدیران دولتی جاذبه یافته‌اند. حال باید آسیب‌شناسی شود که مشکل در چیست. آیا مالکیت دولتی داشتن، عدم کارایی به دنبال دارد؛ یا دیوان‌سالار بودن؟ نمی‌توان تأثیرات مالکیت دولتی را نادیده گرفت.

-
1. Outsourcing
 2. Hughes, O.
 3. Osborne, D.
 4. Gaebler, T.
 5. Bennis, W.

بخش دولتی با خصوصی تفاوت‌هایی دارد که بر اعمال مدیریت تأثیر می‌گذارد (هیوز، ۱۹۹۸: ۲۶۰ - ۲۵۷) ولی نمی‌توان عدم کارایی را صرفاً به مالکیت دولتی داشتن نسبت داد. حال باید دید که مسأله دیوان‌سالار بودن چقدر تأثیر دارد. بخش خصوصی نیز با جلوه‌های ارگانیک از مدل دیوان‌سالار بهره می‌گیرد. عقلانیت حاکم بر سازمان مدرن غیر از دیوان‌سالاری، مدل سازمانی دیگری را ترسیم نکرده است. این ادعا که بخش خصوصی از مدل دیوان‌سالار بهره نمی‌گیرد، بی‌اساس است. هنوز روح و بربر سازمان مدرن حکمفرما است و سازمانی که بتواند دیوان‌سالاری را از ساختار خود حذف کند، وجود ندارد. در عمل، ساختار سازمانی داشتن، یعنی دیوان‌سالار بودن. همه سازمان‌های مدرن بر مبنای اصول دیوان‌سالاری اداره می‌شوند ولی درجه‌ی پایبندی آن‌ها به این اصول متفاوت است. با سفری به گورستان سازمان‌ها می‌توان پی برد که مرض کشنده سازمان‌ها، بوروکراتیزه بودن آن‌ها نبوده و امراضی همچون کاغذبازی، تشریفات زاید اداری، کندی، کسل‌کنندگی، یکنواختی، انعطاف‌ناپذیری و بی‌انگیزگی بوده است و باید مرز بین دیوان‌سالاری با این مفاهیم که برداشت روبنایی از دیوان‌سالاری است، روشن شود. پس اگر دیوان‌سالاری نیز متهم بی‌گناه است، مسأله اصلی در کجاست؟ چرا مدیران دولتی غیر کارآمد هستند؟ چرا آن‌ها کارایی به بار نمی‌آورند؟ مگر آن‌ها با علم مدیریت آشنایی ندارند؟ مگر آن‌ها در دانشکده‌های مدیریت آموزش نمی‌بینند؟ مگر آن‌ها تجربه مدیریتی کافی ندارند؟ پس چرا نمی‌توانند دولتی با هزینه کمتر و بهره‌وری بیشتر ایجاد کنند؟ (گور^۱، ۲۰۰۱: ۲۶۸ - ۲۶۰).

مسأله اصلی وجود تضاد بین ماهیت مدیریت دولتی و کارایی است. ماهیت مدیریت دولتی منبعت از عقلانیت ناب است در حالی که کارایی محصول عقلانیت ابزار^۲ حاکم

1. Gore, A.

۲. عقلانیت ابزاری (Instrumental Rationality) مناسب‌ترین و کاراترین ابزارها را برای نیل به هدف عقلایی به کار می‌گیرد. این که اهداف دارای انسجام باشند و وسیله نیل به اهداف، مناسب و کارا باشد، در قالب عقلانیت ابزاری توجیه‌پذیر است. عقلانیت ابزاری محاسبه هزینه در برابر بازده را به طریقی کارا در پیدارد. محاسبه‌گری در قالب سازمان‌های دیوان‌سالار از مصادیق بارز عقلانیت ابزاری است. دیوان‌سالاری از مهم‌ترین مصادیق عینیت یافته عقلانیت ابزاری است. عقلانیت ابزاری، ضرورتاً عقلانیت جوهری (Substantial Rationality)، ذاتی، اساسی یا ناب را در پی ندارد. در عقلانیت جوهری، به عدالت، ارزش‌ها و بایدها توجه می‌شود. این مفاهیم در قالب عقلانیت ابزاری بی‌معنی است. عقلانیت جوهری، اهداف اثربخش بلندمدت و غایی را در نظر می‌گیرد، نه اهداف کوتاه‌مدت کارا و آنی را. در جوامع مدرن غربی، عقلانیت ابزاری، عقلانیت جوهری را تحت‌الشعاع قرار داده است. مشروعیت و

بر جامعه مدرن است. تضاد مدیریت دولتی و کارایی، تضاد عقلانیت ناب و ابزاری است. فلسفه وجودی دولت، استقرار عدالت فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در جامعه است. هر چند کارکرد دولت در راستای تحقق عدالت مورد تأکید نبوده است ولی دولت شایستگی خود را در اجرای عدالت بهتر از سازمان‌های دیگر ثابت کرده است (شوارتز^۱، ۲۰۰۰: ۴۷). ولی سازمان‌های دیگر (بخش غیردولتی) کارنامه درخشانی از کارایی دارند. بنابراین به جرأت می‌توان گفت که جوهره مدیریت دولتی ناب، عدل است نه کارایی. مدیریت دولتی وقتی به هدف کارایی بیندیشد از اصل خود دور می‌شود؛ از این رو، دولت به بهای از دست دادن عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی خواهد داشت. هر چند همه «مدیران سازمان‌ها باید عدالت اجتماعی را رعایت کنند (شلدن^۲، ۱۹۲۳: ۲۸۴)، ولی مدیریت دولتی، مأموریتی جز این ندارد. عدم توجه به این امر، باعث شده است که تعقیب کارایی اقتصادی هدفمند، توسط دولت‌ها، در برابر فجایای اجتماعی ناخواسته و پیش‌بینی نشده اقدامات آن‌ها، بسیار ناچیز باشد. هر چند نیازی به اثبات ندارد که تجربه دولت‌ها در تعقیب کارایی، همیشه در فعالیت‌های اجرایی، عدم کارایی در پی داشته است.

حال باید دید که عدالت‌گستری مدیریت دولتی در کجا باید نمود پیدا کند؟ در سیاست‌گذاری یا اجرا؟ اجرا کارایی می‌طلبد در حالی که عدالت در سیاست‌گذاری معنی می‌دهد. در سیاست‌گذاری‌ها باید منافع عمومی دیده شود. ارزیابی براساس شاخص کارایی اقتصادی، با ماهیت مدیریت بخش خصوصی سازگار است که در زمینه اجرا و تصدی‌گری بهتر عمل کرده‌اند. در یک ارزیابی بلندمدت اعمال تصدی دولت همیشه زیانبار بوده است. ولی مدیریت دولتی پس از واگذاری اعمال تصدی نباید از اعمال حاکمیت بر مدیریت بخش خصوصی غافل شود. ضمن این که مدیریت دولتی باید برای مدیریت بخش خصوصی نقش تسهیل‌کننده داشته باشد، نه مشکل‌آفرین. پارادایم نوین مدیریت دولتی هر چند به خاطر ضرورت دوره‌ای و زمانی به این نتیجه رسیده است که دولت باید کوچک شود و بیش‌تر به هدایت پردازد نه اجرا^۳؟ (آزبورن و گیلبر، ۱۹۹۲:

مقبولیت عقلانیت ابزاری، به خاطر کاهش عدم اطمینان و ابهام، تضمین ثبات، قابلیت پیشینی و دقت به وسیله ایجاد ساختارها است (Shenhav, 1999: 201-202).

1. Schwartz, H.
2. Sheldon, O.
3. Steering Rather than Rowing

۴۸-۲۵) ولی چیزی که این پارادایم از آن غافل است این است که ماهیت و جوهره مدیریت دولتی با دنبال کردن کارایی اقتصادی صرف ناسازگار است. وقتی مدیریت دولتی در زمینه اجرا غیر کارآمد است، چه اصراری است که در آن زمینه وارد شود. تجارب دولت‌ها نشان می‌دهد که وقتی دولت کار بنگاه‌های اقتصادی را خود به عهده می‌گیرد، کارکرد بنگاه را ایفا می‌کند نه کارکرد دولت را. دولت باید بر پیامدهای اجتماعی فعالیت‌های اقتصادی سازمان‌ها نظارت کند. دست نامرئی (مدیریت بخش خصوصی و بازار) نیازمند رهنمودهای مرئی (دولت و مدیریت دولتی) است. دولت وقتی مجری می‌شود، ناظر نهایی عملاً در جامعه حذف می‌شود؛ چرا که هم اجرا کننده و هم نظارت کننده سیستم دولت است.

نتیجه‌گیری

استقلال دولت از طبقه حاکم و در مقابل وابستگی دولت به این طبقه یکی از موضوعات شناسایی در جامعه‌شناسی مدیریت دولتی است و زمینه مطالعاتی پهناوری است. برای رهایی از دوگانگی استقلال - وابستگی، تفکر بر اساس یک پیوستار افراط و تفریط در این جا مؤثرتر است که در یک سوی پیوستار استقلال کامل و در طرف دیگر پیوستار وابستگی کامل ترسیم شود. در عالم واقعی نیز دولت‌ها، در نقاط مختلف این پیوستار قرار می‌گیرند. بر اساس استقلال - وابستگی و تعقیب اهداف و منافع عمومی یا خصوصی، و فعالیت در عرصه‌های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی به منظور ایفای کارکرد توسعه حقیقت، توسعه عدالت و توسعه رفاه، مدیریت دولتی چهار سبک اپتیک، اتوکراتیک، مردم‌سالار و مریتوکراتیک را پیش رو دارد.

سبک مریتوکراتیک آرمانی بوده و در دولت مدرن به ندرت دیده می‌شود ولی با میل انسان‌ها به سمت نیازهای بودن و شدن (خودشکوفایی و تعالی خود) تکاپوهای تکاملی حقیقت‌جوی جوامع، دولت‌ها را به تحقق کارکرد آرمانی عدالت‌گستری خواهد کشانید و دولت آرمانی را در این جوامع آرمانی متحقق خواهد ساخت.

چالش اخیر مدیریت دولتی مسأله کارایی است که مورد تأکید اندیشمندان فعلی این رشته است. جوهره مدیریت دولتی ناب با ماهیت اقتصادی کارایی ناسازگار است و نمی‌توان با تقلید فنون مدیریت بخش‌های دیگر کارایی صرف را بر مدیریت دولتی تحمیل کرد. البته تعقیب کارایی در سطح چگونگی انجام کار و به صورت ابزاری عقلایی است

ولی تعقیب آن در سطح چیستی و چرایی برای مدیریت دولتی گمراه کننده بوده و پیامدهای غیرعقلایی به دنبال خواهد داشت.

انتظار کلی جامعه از مدیریت دولتی، عدالت گستری است. دولت باید برای جامعه کارکرد عدالت گستری ایفا کند. مدیریت دولتی زیر ذره بین عدالت جوی جامعه قرار دارد و مردم بی عدالتی جامعه را به مدیریت دولتی نسبت می دهند، نه مدیریت بخش خصوصی. مدیریت دولتی از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است، چرا که هیچ جامعه‌ای از دولت تحمل بی عدالتی و حتی انتظار بی عدالتی را ندارد.

منابع و مأخذ

- نهج البلاغه (۱۳۸۰). علی بن ابی طالب، ترجمه علامه جعفری، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- قلی پور، آرین. (۱۳۸۰). جامعه‌شناسی سازمان‌ها: رویکرد جامعه‌شناختی به سازمان و مدیریت، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- Badie, B. and Bernbaum, P. (1983). *The Sociology of the State*, Translated by Goldhammer, A. The University of Chicago Press.
- Bendix, R. (1952). "Bureaucracy and the Problem of Power" In Merton, R. K. and et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy*: 114-135, the Free Press.
- Bennis, W. (1997). Organization of the Future, In Shafritz, J. M. and Hyde, A. C. *Classics Of Public Administration*: 242 - 253, 4th Ed., Harcourt Braee & Company.
- Bobbio, N. (1999). Is There a Marxist Theory of the State? In Jessup, Bob. Wheatley, Russell (eds.) *Karl Marx's Social and political Thought*, (V. vii: the state, Politics, and civil society), Rutledge.
- Burnham, J. (1941). *The Managerial Revolution*, New York: John Day Company.
- Emerson, R. M. (1962). "Power - Dependence Relations", *American Sociological Review*, 27: 31 - 41.
- Folger, R. and Cropanzano, R. (1998). *Organizational Justice and Human Resource Management*, Sage.
- Gore, A. (2001). "Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review" In Shafritz J. M. and Ott, J. S. *Classics of Organization Theory*: 460 -468, 5th ed., Harcourt College Publishers.
- Hill, M. J. (1972). *The Sociology of Public Administration*, World University.
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGraw - Hill.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management & Administration: An Introduction*, 2nd Ed., Macmillan.
- Hyneman, C. S. (1950). *Bureaucracy in Democracy*, New York: Harper & Brothers.
- Marx, K. and Engels, F. (1977). *Manifesto of the Communist Party*, 2nd Ed., Moscow: Progress Publishers.
- Michels, R. (1952). "The Bureaucratic Tendency of Political Parties" In R. K. Merton and et al. (eds.) *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, pp. 88-92.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, The Free Press.

- Mouzelis, N. P. (1967). *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Riggs, F. (1979). "Introduction: Shifting Meanings of the Term Bureaucracy", *International Social Science Journal*, 31(4): 563 - 584.
- Schwartz, H. M. (2000). *States Versus Markets: The Emergence of a Global Economy*, 2nd, ed. Palgrave.
- Sheldon, O. (1923). *The Philosophy of Management*, London: Sir Pitman and Sons.
- Shenhav, Y. (1999) *Manufacturing: The Engineering Foundations of the Managerial Revolution*, Oxford University Press.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*, 3rd ed., New York: Macmillan.