

## جلسه اول: تعریف مفاهیم اصلی

این درس به درس های مدیریت ارتباط دارد.

مفاهیم اصلی و مفاهیم مرتبط این درس چیست؟ مباحث اصلی شامل بحث مدیریت، دولت، اداره امور عمومی می شود و اینکه این مفاهیم چه تفاوتی با هم دارند. (تفاوت مفاهیم)

### تعریف مفاهیم:

قدم اول تعریف مفاهیم این درس است: **تعریف مدیریت چیست؟** وقتی در مورد مدیریت صحبت می کنیم، اولین مفهوم مرتبط مفهوم سازمان است. ما همیشه با سازمان ها از مرگ تا تولد ارتباط داریم. بنابراین اولین مفهوم، مفهوم سازمان است:

**سازمان ها چه کارکردی دارند؟** سازمان ها کارکردهای مختلفی دارند. وجه مشترک همه سازمان ها این است که برای رفع نیازهای انسان و افزایش توانایی های او به وجود آمده اند.

**دومین مفهوم، مفهوم مدیریت است.**

تعریف مدیریت: سازمان ها از هر نوعی که باشند توسط افراد مدیریت می شوند. مدیریت یعنی انجام کار به وسیله دیگران. برخی نیز در تعریف مدیریت گفته اند که مدیریت فرآیند به کارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر اساس یک نظام ارزشی پذیرفته شده است.

**وظایف یک مدیر چیست؟** ۱- برنامه ریزی **planning** - ۲- سازماندهی ۳- بسیج منابع و امکانات ۴- هدایت و رهبری

۵- کنترل و نظارت ۶- انگیزش (ایجاد انگیزه در دیگران)



چه تفاوتی بین مدیریت دولتی و اداره امور دولتی وجود دارد: هر دوی آنها به مسئله حل اختلاف که در مدیریت استفاده می شود، اشاره می کنند. اما مدیریت با اداره متفاوت است. مدیریت یعنی **manage** اما اداره یعنی **administrative**

### تفاوت **manage** مدیریت و اداره **administrative**

۱- در اداره تاکید بر مقررات است ولی در مدیریت نتایج مهم هستند مثلاً در اداره می گویند قانون بستن کمر بند ایمنی الزامی است ولی در مدیریت با نتایج سروکار دارند و می گویند بستن کمر بند ایمنی چه نتایجی دارد. مثلاً جان چه تعداد انسان را نجات داده است.

۲- در اداره دوری از اشتباه مهم است اما در مدیریت پیروزی بر دیگران مهم است.

۳- در اداره بر اساس استاندارد تعیین شده کارها انجام می شود ولی در مدیریت بر اساس آنچه مدیر تشخیص دهد عمل می شود.

۴- تفاوت دیگر این است که در اداره به محیط توجه نمی کنیم ولی در مدیریت توجه به محیط زیاد است چون می خواهیم از فرصت های محیط استفاده کنیم. مثلاً نزدیکی به کشورهای خلیج فارس فرصت خوبی برای ایجاد منطقه آزاد تجاری مثلاً در جزیره کیش است.

۵- در اداره عملکردها قابل اندازه گیری نیستند ولی در مدیریت اغلب عملکردها را اندازه گیری می کنند (کمیت مهم است)

۶- در اداره بر اساس رویه کارها انجام می شود یعنی همان طور که در گذشته بوده کارها انجام می شود ولی در مدیریت بر اساس عملکرد و کارایی و بهره وری آن کارها انجام می شود یعنی اداره رویه

محور **procedure - oriented** است ولی مدیریت عملکرد محور **function-oriented**

مدیریت دولتی به عنوان یک رشته دانشگاهی جدید است اما در گذشته به طور سنتی وجود داشته و نه به صورت آکادمیک. مثلاً قبل از میلاد مسیح هم مردم از روش های مدیریت و اداره استفاده می کردند ولی در قرن بیستم است که به صورت یک رشته دانشگاهی درمی آید.

**تاریخچه مدیریت و اداره:** دولت مردان سومری در ۵۰۰۰ سال پیش ارتش را تجهیز می کردند، مالیات می گرفتند و انبارها و منابع را اداره می کردند. تمام امپراتوری های بزرگ باستانی مثل ایران، مصر و چین، یک نظام اداری منظم داشتند. و بدون این نظام منظم نمی توانستند دوام بیاورند یا سرزمین خود را اداره کنند.

**تعریف مدیریت دولتی:** ویلسون می گوید این حوزه نتیجه علم سیاست است چون علم سیاست با دولت ارتباط دارد. مدیریت دولتی اجرای سیستماتیک قانون است.

وایت می گوید: مدیریت دولتی اجرای سیاست گذاری عمومی است.

در کل مدیریت دولتی اداره جامعه بر اساس اصول و قواعد مدیریتی است.

با دانشگاهی شدن رشته مدیریت دولتی، کتاب اصول مدیریت علمی نوشته تایلور انقلابی در این زمینه بود. تایلور با این کتاب به عنوان پایه گذاری مکتب مدیریت علمی مطرح شد.

جلسه سوم: نظریه های کلاسیک مدیریت (نظریه فایول و وبر)

چه حوادثی به رشد مدیریت دولتی کمک کرد؟ اول اینکه به عنوان رشته دانشگاهی مطرح شد. دوم کتاب تایلور به رشد و فهم مدیریت دولتی کمک کرد. تایلور در این کتاب گفت که در همه زمینه ها از انتخاب کارمندان تا ایجاد محیط مناسب و پاداش دادن یا مجازات کردن باید از روش های علمی استفاده کرد. بهترین کار تایلور علمی کردن تجربه و نشان دادن اهمیت همکاری گروهی بود و اینکه چگونه می توان تولید را افزایش داد. اصولی که تایلور در مدیریت نشان داد به اصول تایلوریسم مشهور شد.

بعد از تایلور دانشمند فرانسوی هاری فایول مکتب علمی فرانسه در مدیریت دولتی را پایه گذاری کرد و نظریه اداره فایول مشهور شد. فایول کتاب اداره امور سازمان های صنعتی و عمومی را در ۱۹۱۶ نوشت. اصول اصلی که فایول مطرح می کند عبارتند از:

- ۱- اصل تقسیم کار یا تخصصی کردن کارها
  - ۲- اصل اختیار و مسئولیت یعنی هر فردی مسئول کاری است و در مقابل آن پاسخگو است.
  - ۳- اصل انضباط به قانون و مقررات
  - ۴- اصل وحدت در فرماندهی یعنی فقط یک نفر است که دستور می دهد و همه می دانند که از چه کسی فرمان می گیرند و به چه کسی باید پاسخ دهند.
  - ۵- اصل پیروی فرد از منافع سازمان. یعنی فرد باید منافع سازمان را به منافع خودش برتری دهد. اول منافع سازمان مهم است بعد منافع فرد.
  - ۶- اصل حقوق و پاداش. به هر کس باید بر اساس عدالت پاداش و حقوق داد
  - ۷- اصل سلسله مراتب: یعنی یک نفر در بالا است و به ترتیب اختیارات از بالا به پایین کم می شود.
  - ۸- اصل نظم. هر چیزی و هر کسی باید در جای خودش فعالیت کند.
  - ۹- اصل انصاف. کسانی که در راس مدیریت هستند باید بر اساس عدالت با پایینی ها رفتار کنند.
  - ۱۰- اصل ابداع و ابتکار یعنی باید یعنی باید کارمندان را برای خلاقیت تشویق کرد.
- فایول معتقد بود که مدیریت را باید آموزش داد و هر کسی می تواند آن را یاد بگیرد.
- از نظر فایول مدیران باید ویژگی های زیر را داشته باشند: ویژگی های مدیران از نظر فایول:

- ۱- توانایی فکری (هوش و استفاده از عقل و منطق) ۲- توانایی جسمی (سلامت باشند) ۳- توانایی روحی و اخلاقی (مسئولیت پذیر، وفادار و محترم)
- ۴- دانش تخصصی بالا داشته باشد. ۵- تجربه کار مدیریتی داشته باشد.

سومین نفر بعد از تایلور و فایول، وبر است:

نظر ماکس وبر در مورد مدیریت دولتی:

ماکس وبر در زمینه بورکراسی متخصص است. وبر سازمانهای بزرگ بورکراسی را در ایران، مصر و آلمان با هم مقایسه می کند. وبر می خواست بفهمد که چه سازمانی و چه نوع بورکراسی بهترین نوع است. از نظر او سازمان هایی که بر اساس عقل و منطق اداره می شوند بهترین نوع سازمان هستند و بیشترین کارایی را دارند. از نظر وبر چون بورکراسی با تقسیم کار و تخصصی شدن و غیر شخصی شدن کارها مرتبط است در بورکراسی عقلانیت گسترش پیدا می کند. گسترش عقلانیت در بورکراسی خیلی مهم است و تفاوتش را با سیستم های غیر عقلانی نشان می دهد در سیستم های سنتی انسان به عنوان موجودی احساسی عمل می کند و این درست نیست چون امکان اشتباه و جانبداری و ظلم در این سیستم زیاد است و ولی وقتی عقل بر بوروکراسی حاکم باشد، سازمان عقلانی رفتار می کند و این همان نظام اداری یا بوروکراتیک مدرن است.

مجموع نظریه های تایلور، فایول و وبر نظریه های کلاسیک در مدیریت نامیده می شوند.

انتقادات از نظریه های کلاسیک مدیریت:

افراد بسیاری نظریه های کلاسیک مدیریت را نقد کرده اند. مثلا سایمون گفته است که نظریه تایلور فاقد تئوری است و مدل ماشینی است و انسانها را در حد یک ماشین بدون اراده پایین می آورد. و ضعف این نظریه ها این بوده که به انسان توجه کافی نداشته اند

یا گفته شده که نظریه تایلور و فایول جزئی است و نمی تواند به کل تعمیم داده شود یا اینکه این نظریه ها محدودیت زمانی و مکانی دارند و همه جا و همه زمان ها نمی توانند یکسان عمل کنند.

به دلیل همین انتقادات بعد از اندیشه کلاسیک ها اندیشه نوکلاسیک ها را داریم که توسط مایو mayo در سال ۱۹۲۷ مطرح می شود.

## جلسه چهارم: نظریه سیستمی در مورد مدیریت

سومین نگرش بعد از کلاسیک ها و نوکلاسیک ها در مورد مدیریت، نظریه سیستمی است.

سیستم چیست؟ سیستم مجموعه ای از اجزای به هم پیوسته است که با هم برای یک هدف مشخص ارتباط دارند. هر سیستم در یک محیط قرار گرفته و با آن محیط ارتباط و تعامل دارد. هر سیستم ورودی هایی دارد که از محیط می گیرد. سیستم ورودی ها را در داخل خود جذب می کند و بر آنها هم تاثیر می گذارد و هم از آنها تاثیر می پذیرد و بعد آنها را به شکل خروجی از سیستم خارج می کند که باز این خروجی ها هم بر محیط تاثیر می گذارند. بعد از اینکه خروجی در محیط قرار گرفتند یک بار دیگر به شکل بازخورد وارد سیستم می شوند.

**بنابراین در سیستم: ورودی، خروجی و بازخورد و محیط سیستم مهم هستند**

دیوید ایستون اولین کسی است که نظریه سیستمها را مطرح می کند و می گوید مثل سیستم های شیمیایی و طبیعی سیاست هم سیستم سیاسی دارد. ما در نظام سیاسی هم ورودی، خروجی و بازخورد داریم.

در مدیریت هم نگاه سیستمی وارد شده است. یعنی مدیر با یک سیستم روبرو است که مهمترین عنصر آن افراد هستند. مدیر باید با توجه به اطلاعاتی که دارد و تجزیه و تحلیل این اطلاعات تصمیم بگیرد.

**مکتب اقتضائی: اقتضا** به این معنی است که بر اساس شرایط که هر فرد یا محیط یا سیستمی دارد باید برای آن تصمیم گرفت و نمی توان یک قانون کلی برای همه داد. یک نوع مدیریت ممکن است در یک جا

کارآمد باشد ولی در جای دیگر باعث زیان و آسیب شود. در اینجا شرایط و محیط زمانی و مکانی و روحی و محیطی در گرفتن تصمیم مهم است به همین دلیل به آن اقتضایی می گویند.

گفتیم که مدیریت با دولت ارتباط دارد. اینجا این نکته مطرح می شود که فعالیت های دولت چیست یا دولت چه ویژگی هایی دارد:

۱- دولت گروه خاصی از افراد است که جامعه را اداره می کنند

۲- دولت انحصار قدرت را دارد یعنی فقط قدرت کامل و همه جانبه به دولت تعلق دارد، انحصار قدرت

۳- فقط دولت است که سیاست های را می تواند در داخل و خارج اجرا کند یعنی صلاحیت انحصاری دارد.

۴- فقط دولت است که می تواند قوانین را وضع کند: یعنی انحصار وضع قوانین

۵- دولت می تواند نیروها را برای تامین امنیت سازماندهی کند

۶- فقط دولت است که می تواند مالیات وضع کند: صلاحیت انحصاری وضع مالیات

نقش های دولت:

۱- نقش های تخصیصی: دولت از امکاناتش برای تولید کالاهای عمومی استفاده می کند مثلا برق و گاز

را به همه می دهد یعنی تخصیص می دهد

۲- نقش های تثبیتی: دولت از مجموعه ای از سیاست ها برای تثبیت اقتصاد استفاده می کند: مثلا سیاست

تغییر نرخ بهره بانکها

۳- نقش های توزیعی: یعنی دولت تلاش می کند به همه بخش های جامعه خدمات خود را بدهد

۴- نقش های قانونی: یعنی دولت بر اساس قانون عمل می کند.



## تفاوت میان مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی:

مثلا شرکت مک دونالد یا نایک یا آدیداس یک شرکت خصوصی است که مدیریت خصوصی دارد.

**تفاوت اول،** در این شرکت های دولتی که موفق بوده اند انگیزه کسب سود مهم بوده است و این تفاوت اصلی آنها با شرکت های دولتی و مدیریت دولتی است در مدیریت دولتی انگیزه سودآوری مهم نیست .

**تفاوت دوم،** مدیریت دولتی و خصوصی در انحصاری بود محصولاتی است که دولتها ارائه می دهند مثلا دولت ایران انحصار استخراج نفت را دارد و هیچ شرکت خصوصی این حق را ندارد.

**تفاوت مهم دیگر، تفاوت سوم،** مدیریت و فعالیت در سازمانهای دولتی و خصوصی مسئله « قانون » است. در مدیریت دولتی قانون سخت گیرانه تر است

**تفاوت چهارم:** سازمان های دولتی بیشتر بر زندگی مردم تاثیر می گذارند. بنابراین حساس تر از مدیریت خصوصی است.

**تفاوت پنجم:** امور دولتی پیچیده تر است بنابراین افراد بهتر و متخصص تری باید در آن فعالیت کنند.

**تفاوت ششم:** کارهای دولتی بیشتر و بزرگتر از خصوصی است

**تفاوت هفتم:** در شرکت های خصوصی مدیر اختیارات بیشتری دارد ولی در دولتی نظارت بیشتر است.

**تفاوت هشتم:** بخش خصوصی به خواسته ها و نیازهای مصرف کننده بیشتر توجه دارد چون سودآوری و رقابت برای آنها مهم است

**تفاوت نهم:** بخش خصوصی ریسک و خطر بیشتری دارد چون سود مهم است ولی در سازمان های دولتی چون سود مهم نیست خطر زیادی هم وجود ندارد.

# جلسه پنجم: بوروکراسی Bureaucracy

اهمیت و تعریف بوروکراسی:

در کشورهای توسعه یافته بوروکراسی بهتر و موثرتر کار می کند ولی در کشورهای عقب مانده بوروکراسی به یک مشکل تبدیل شده است به همین دلیل در جهان سوم به آن کاغذ بازی گفته اند.

مثلا بوروکراسی بد را می توان از این فهمید که کار شما در یک اداره انجام نشود و وقت شما تلف شود ولی در بوروکراسی موثر و کارآمد کارها با سرعت و درست پیش می رود و وقت انسانها تلف نمی شود

**معنی لغوی بوروکراسی:** از نظر لغوی بوروکراسی از واژه bureau در زبان فرانسه که به معنی دفتر و دیوان است گرفته شده است و cracy به معنی حکومت کردن است که با همدیگر واژه دیوان سالارانه را می سازند. بنابراین بوروکراسی به معنای یک نظام اداری است که براساس قواعد و مقررات خاص فعالیت می کند.

بوروکراسی از نظر وبر:

از دانشمندانی که در مورد بوروکراسی تحقیق کرد ماکس وبر Max Weber را می توان نام برد. وی جامعه شناسی آلمانی بود که پایه گذار بوروکراسی است. از نظر وبر بوروکراسی نوعی تشکیلات ساختاری است که روابط اجتماعی را تنظیم می کند و مهمترین جنبه آن نظم Order و انضباط است. در بوروکراسی ما به طور منظم و ساختاری و سیستمیک می فهمیم که از چه کسی دستور می گیریم. بنابراین دستور دادن در بوروکراسی مطرح می شود ولی این فرمان دادن یا دستور دادن هرگز از سر اجبار نیست بلکه از اقتدار مشروع است. در اینجا قدرت دو کار را انجام می دهد:

قدرت <<<force زور >>> جنبه فیزیکی قدرت را نشان می دهد. physical aspect of power

قدرت <<<اقتدار = زور مشروع the right to do things >>> حق انجام دادن چیزی را نشان می دهد. the right to do things

مهمترین بحث در اندیشه وبر مساله اقتدار است و این سوال مهم که قدرت بر چه مبنایی استوار است. از نظر وبر اقتدار حق انجام کار است که این حق از سوی دیگران به رسمیت شناخته شده است.

سوال: مبنای حق با اقتدار چیست؟ ۱- مبنای اقتدار سنتی ۲- کاریزماتیک ۳- قانونی - عقلانی

۱- مبنای سنتی اقتدار: نظام های پدرسالار یا نظام های قبیله ای یا پادشاهی های سنتی اقتدار سنتی دارند.

۲- مبنای کاریزماتیک اقتدار: فرد ویژگی های خاص و فرانسائی دارد.

۳- اقتدار قانونی و عقلانی که به گفته وی مبنای آن عقل و منطق است.

### ویژگی های نظام های دیوان سالار یا بوروکراتیک:

۱- افراد در دیوان سالاری بر مبنای تخصص و شایستگی به کار گرفته می شوند.

۲- افراد در بوروکراسی بدون توجه به احساسات شخصی خود عمل می کنند.

۳- سلسله مراتب سازمانی در بوروکراسی مشخص است.

۴- افرادی که در بوروکراسی کار می کنند، حقوق و دستمزد دریافت می کنند.

۵- وظیفه هر فردی در بوروکراسی کاملاً مشخص و متمایز است.

۶- افرادی که در بوروکراسی کار می کنند نباید از شغل خود بهره برداری شخصی کنند.

نظر مارکس در مورد بوروکراسی:

بعد از وبر، فرد دیگری که در مورد بوروکراسی سخن گفته است، کارل مارکس است. مارکس دولت را نماینده طبقه حاکم می پندارد. دولت از نظر او منافع عموم مردم را نمایندگی نمی کند و از آنها حفاظت نمی کند بلکه به نفع اقلیت حاکمان است که ابزار تولید را در اختیار دارند. بنابراین بوروکراسی با مسئله تولید رابطه مستقیم دارد. مارکس بوروکراسی را مرحله ای از فرایند بیگانگی می داند که در آن، نمی توان نیروهای اجتماعی را

کنترل کرد و آنها در مقابل انسان قرار می گیرند. بوروکراسی ابزار طبقه بورژوا و سرمایه دارد است و پرولتاریا می تواند با انقلاب آن را از بین ببرد.

بوروکراسی در جهان سوم و کشورهای پیشرفته:

امروزه بسیاری معتقدند که بوروکراسی در جهان سوم هم مثل کشورهای پیشرفته می تواند کارآمد باشد. چون بوروکراسی یکی از عوامل رشد سیاسی ملت ها است. در دنیای غرب بر این تاکید می شود که بوروکراسی بدوم دموکراسی نمی تواند کارآمد باشد و نیازهای جامعه را بشناسد ولی در جهان سوم به این دلیل که دموکراسی وجود ندارد نیازهای جامعه شناسایی نمی شود و مردم هم از بوروکراسی حمایت نمی کنند.

## جلسه ششم: نظریه انتخاب عمومی Public Choice Theory(PCT)

نظریه انتخاب عمومی یکی از شاخه های علم اقتصاد است که در دهه ۱۹۵۰ مطرح شد و در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ حوزه های دیگری مانند مدیریت و سیاست گذاری را تحت تاثیر قرار داد. این نظریه از اصولی که اقتصاددانان برای تحلیل نقش مردم در بازار استفاده می کنند، پیروی می کند. در علم اقتصاد گفته می شود که مردم در بازار خصوصی یا بازار آزاد بر اساس انگیزه های شخصی و منافع خود عمل می کنند و بنابراین انسان اقتصادی (Economic Man) یعنی انسان از نگاه علم اقتصاد) یعنی انسانی که علم اقتصاد به او می نگرد، انسانی عقلانی است. یعنی economic man is rational man

انسان بر اساس تحلیل هزینه - فایده عمل می کند. یعنی اگر فرد دید کاری منافعش از هزینه اش بیشتر است وارد عمل می شود یعنی: cost- benefit analysis

قبل از اینکه نظریه انتخاب عمومی مطرح شود، بسیاری از اقتصاددانان معتقد بودند، دولت را باید به عنوان یک عامل خارج از اقتصاد و نظریه های اقتصادی تلقی کرد. چون تمام فعالیت های دولت اقتصادی نیست بلکه بیشتر از آن است.

سه ویژگی کار دولت در نگاه سنتی اقتصاد: دولت سه ویژگی بصیرت، خیرخواهی و توانایی را دارد.

دولت های بخت یار: یعنی این دولت ها مشکلات بازار را با بصیرت می فهمند.

دولت های خیرخواه: در تصمیم گیری های خود خیرخواهانه عمل می کنند.

دولت های توانا: دولت در انجام آنچه تصمیم می گیرد، تواناست. به طور خلاصه در اقتصاد سنتی دولت و دستگاه دیوانی بخت یار بود.

سوال: آیا می توان آن نگاهی که علم اقتصاد به انسان دارد (مثلا انسان را عقلانی می داند که بر اساس منطقه هزینه فایده عمل می کند) را وارد حوزه بوروکراسی و دولتی کرد؟ و اگر با نگاه اقتصادی به انسان به بوروکراسی نگاه کنیم چه اتفاقی می افتد؟

از نظر بوکانان Buchanan افرادی که در بوروکراسی کار می کنند دقیقا مانند انسان اقتصادی عمل می کنند. او رفتار سیاستمداران و بوروکرات ها را در نظریه انتخاب عمومی قرار می دهد. بنابر این تحلیل، دیوان سالاران و کارگزاران سیاست ها بر اساس تحلیل هزینه - فایده عمل می کنند یعنی اگر کاری هزینه اش کم بود ولی منافعش زیاد آن را انجام می دهند. ولی قبل از نظر بوکانان گفته می شد که بوروکراتها تلاش می کنند تا در نهایت منافع همه مردم را به دست بیاورند و سیاست های کارآمد برای همه مردم را انجام دهند.

در مخالفت با این نظریه، دانشمند دیگری به نام نیسکانن Niskanen با صراحت این نکته را بیان می کند که بوروکراسی به دنبال منافع خود است نه منافع همه مردم.

در مقابل این نظریه ها معمولا گفته می شد که در سیاست و سیاست گذاری دولت را به معنای یک گروه با هویت مستقل از افراد تلقی می کردند و سیاست گذاران هم در راستای منافع عمومی عمل می کردند در حالی که در علم اقتصاد افراد بر اساس منافع شخصی عمل می کنند.

نظریه پردازان انتخاب عمومی عقیده دارند که اقدامات رای دهندگان و سیاست گذاران و بورکرات ها در مجموع بر اساس منافع شخصی است یعنی حتی وقتی اقدام جمعی برای همه مردم گرفته می شود براساس سوده های شخصی است. مثل اقتصاد و بازار. همانطور که در بازار کالا عرضه می شود و تقاضا برای آن وجود دارد. در بخش عمومی هم کالاهای سیاسی عرضه می شود. منظور از این کالاها کالاهایی است که با فرایندهای سیاسی عرضه می شود.

بر اساس نظریه انتخاب عمومی منافع شخصی در اولویت است و سیاست گذاران و بورکرات ها زندگی خود را فدای شهروندان نمی کنند و رفتار آنها بیشتر شبیه تاجران است. بنابراین نمی توان به مقامات بوروکراتیک اعتماد کرد چون آنها همیشه منافع عمومی و مردم را در نظر نمی گیرند. این نظریه یک نظریه بدبینانه به بوروکراسی است و مردم باید نسبت به فعالیت های بوروکراسی آگاه باشند.

## جلسه هفتم: تمرکز و عدم تمرکز

### Centralization and Decentralization

یکی از مباحث مهم سیاست گذاری تمرکز یا عدم تمرکز است. کدامیک را باید به کار برد و چرا؟ یا کدامیک مناسب است؟ تمرکز و عدم تمرکز ارتباط نزدیک با توسعه جوامع در حوزه های اجتماعی و اقتصادی دارد.

سه نوع تمرکز یا عدم تمرکز وجود دارد: تمرکز های سیاسی، اداری و سازمانی

۱- تمرکز سیاسی: بحث از تمرکز و عدم تمرکز سیاسی به نظام حکومتی ارتباط دارد. حکومت های یا ساده و متمرکز هستند و یا چند تکه و غیر متمرکز. ملاک این تقسیم بندی این است که مرکز تصمیم گیری و اجرا آیا در یک نقطه متمرکز است و یا پراکنده است. در نظام های یکپارچه و متمرکز مثل

ایران و فرانسه یک مجلس، یک دولت، یک قانون اساسی و یک قوه قضاییه داریم. یعنی حکومت مرکزی همه کاره است و تمام امور کشور را اداره می کند. در مقابل، نظام های غیرمتمرکز یا پراکنده نظام هایی هستند که یک مرکز سیاسی واحد ندارند بلکه توسط مراکز مختلف کشور اداره می شود مثل ایالات متحده آمریکا که ایالت های مختلف آن استقلال دارند یا سوئیس. در آمریکا هر ایالت قوه مجریه، مقننه و قضاییه خود است و به تعداد ایالت ها کشور وجود دارد.

۲- **تمرکزگرایی اداری:** تمرکز اداری زمانی است که سازمان مرکزی از پایتخت یا مرکز کشور به طور مستقیم کشور را مدیریت می کند. در این شرایط، اختیار تصمیم گیری و اختیار اجرایی همه در دست سازمان مرکزی است. مزیت های تمرکز گرایی اداری این است که امکان وحدت و انسجام کشور را فراهم می کند و هماهنگی در انجام طرح های بزرگ را فراهم می کند. در مقابل، معایب این است که ابتکار ماموران دولتی را کم می کند و بوروکراسی را زیاد می کند.

**عدم تمرکز اداری:** در این نوع سیستم، صلاحیت تصمیم گیری در برخی از امور به نظام هایی که مستقل از اداره مرکزی هستند، داده می شود. در اینجا باید این نظام ها شخصیت حقوقی مستقل داشته باشند یعنی بتوانند مستقل از دولت مرکزی فعالیت کنند. مزیت عدم تمرکز اداری این است که در جایی که اختلاف نژادی، دینی و تاریخی وجود داشته باشد، عدم تمرکز اداری مناسب تر است مثل آمریکا که به دلیل اختلاف نژادی و تاریخی با عدم تمرکز اداری اداره می شود. مزیت مهم دیگر عدم تمرکز اداری این است که در آن کارها سریعتر انجام می شود و به دلیل شرکت بیشتر مردم در اداره امور ابتکار آنها بیشتر می شود. عدم مزیت یا عیب عدم تمرکز اداری این است که عدم تمرکز موجب درگیری، نفاق و عوام فریبی می شود و ممکن است برای مصالح عمومی ضرر داشته باشد.

۳- **تمرکز گرایی سازمانی:** مساله تصمیم گیری در تمرکز گرایی سیاسی مهم است و اینکه مدیر در سلسله مراتب اداری چگونه تصمیم می گیرد. در عدم تمرکز سازمانی اختیار تصمیم گیری متناسب با مسئولیت ها به افراد پایین تر داده می شود یا تفویض اختیار می شود یعنی آنها قدرت تصمیم گیری پیدا می کنند. Advantages مزیت عدم تمرکز این است که وقتی قدرت تصمیم گیری به دیگران داده

می شود علاقه به انجام کارها بیشتر می شود در نتیجه کارها بهتر انجام می شود و همکاری بیشتر می شود و از تلف شدن وقت مدیر جلوگیری می شود. **disadvantages** عدم مزیت عدم تمرکز این است که کارها از نظارت مدیر خارج می شود و ممکن است بر خلاف قوانین کارها انجام شود.

**تمرکز سازمانی:** گاهی مدیران فکر می کنند که فقط آنها می توانند بهترین تصمیمات را بگیرند به همین دلیل به دیگران اعتماد نمی کنند و کارها را به آنها نمی دهند. در این موارد، مسئله تمرکز سازمانی پیش می آید. یعنی تمام تصمیمات توسط مدیر گرفته می شود. با وجود آنکه، تمرکز هدایت یا رهبری کار را ساده تر می کند و هماهنگی را بیشتر می کند اما با بزرگ شدن سازمان ها مسئله عدم تمرکز به یک ضرورت تبدیل می شود.

در بین موارد بالا که اشاره شد دو مورد تمرکز سیاسی و اداری اهمیت بیشتری دارد.

معمولا نظام هایی که از نظر سیاسی تمرکز دارند می خواهند از عدم تمرکز استفاده کنند تا جامعه را اداره کنند به همین دلیل از سازمان های محلی استفاده می کنند که به آن شوراهای هم می توان گفت که به این شوراهای استقلال در تصمیم گیری داده می شود. در اینجا شوراهای با دو نوع دموکراسی ارتباط پیدا می کند، دموکراسی نمایندگی **Reprepresentive** و دموکراسی مشارکتی **participated**

۱- دموکراسی نمایندگی: در این دموکراسی مردم به نمایندگان رای می دهند و آنها را انتخاب می کنند.

۲- دموکراسی مشارکتی: در دموکراسی مشارکتی شوراهای وجود دارند مثلا در فرانسه شوراهای بسیار قدرتمند هستند.

## جلسه هشتم: رویکردهای سنتی و مدرن در مدیریت دولتی



از سالهای دهه ۱۹۹۰ رویکردهای جدید در مدیریت دولتی مطرح می شود. Rhodes معتقد است که در دوران جدید تمام تلاش مدیریت به وجود آوردن همزمان کارایی و اثربخشی یعنی همان بهره وری است که باید در کلیه سطوح levels مدیریت دولتی وجود داشته باشد.

مسائل مهم در مدیریت جدید دولتی:

- ۱- تاکید بر روی out put خروجی به جای ورودی input یعنی اهمیت خروجی از ورودی بیشتر است.
- ۲- مشخص کردن اهداف فردی و سازمانی. هدف هرگز نباید گم شود به همین دلیل آن را مشخص می کنند.
- ۳- ارزیابی و اندازه گیری سیستماتیک عملکردها
- ۴- دوری کردن از بوروکراسی های نادرست
- ۵- انعطاف پذیر بودن سازمان ها
- ۶- ترجیح سازوکارها و مکانیزم های mechanism بازار بر مکانیزم های بوروکراتیک
- ۷- خصوصی سازی
- ۸- استفاده از روش های پیمان کاری یعنی کارها را به دیگران واگذار می کنند تا انجام دهند.
- ۹- افزایش رقابت میان ارائه کنندگان خدمات
- ۱۰- کاهش اندازه و حجم دولت

یکی از بحث های مهم دیگر که امروزه مطرح می شود بحث حکومت است government و بحث حکمرانی governance است

حکومت کردن و حکمرانی یعنی چه؟ چه تفاوتی با هم دارند؟

حکومت کردن به معنی تصدی گری است یعنی از طرف کسی کارها را انجام دادن ولی حکمرانی به معنی تولی گری است یعنی انجام کارها را به دیگران واگذار کردن یا دیگران آن کارها را انجام بدهند ولی در حکومت خود دولت است که کارها را انجام می دهد

برای مقایسه مدیریت دولتی و جدید باید به این حوزه ها توجه داشت:

۱- حوزه مبانی نظری: در مدیریت دولتی سستی بر نظریه وبر تاکید می شد ولی در مدیریت جدید به نظریه انتخاب عمومی تاکید می شود و نباید چنین فکر کرد که مقامات دولتی فقط به نفع مردم کار می کنند بلکه آنها به نفع شخصی خود هم فکر می کنند.

۲- حوزه نقش مدیران دولتی: در مدیریت دولتی سستی، مدیران، بوروکرات ها هستند اما در مدیریت دولتی جدید، مدیران کارآفرین هستند یعنی افرادی که با خلاقیت و نوآوری، بازدهی را بالا می برند.

۳- حوزه نگرش مردم: در مدیریت دولتی به مردم به عنوان کسی که می خواهد برایش کاری را انجام دهیم نگاه می کند ولی در مدیریت دولتی جدید به مردم به عنوان مشتری نگاه می شود.

## جلسه نهم: شرکت های دولتی

شرکت های دولتی در بیشتر کشورها وجود دارند مثل شرکت اتوبوس رانی یا شرکت آب و فاضلاب.

حدود اختیارات شرکت ها در قانون تجارت آمده است و شرکت ها در حوزه این قانون قرار می گیرند. در قانون تجارت ایران به شرکت های دولتی اشاره نشده است اما در ماده ۳۰۰ اصلاح این قانون آمده است که شرکت های دولتی از قانون تاسیس و اساسنامه خود پیروی می کنند.

**تعریف شرکت دولتی:** یک شخصیت حقوقی است که از طرف دولت ایجاد شده است و اختیارات خاص دارد. مرجع، نهاد یا فردی شرکت دولتی را تاسیس کرده است بنابراین شرکت به همان کسی که ایجادش کرده، پاسخگو است. شرکت های دولتی از نظری امور مالی استقلال دارند.

به چه دلیل شرکت دولتی ایجاد می شود:

چون فعالیت های صنعتی و بازرگانی گسترش یافته و نیازهای مردم بیشتر شده است، دولت های نقش های جدید و وظایف جدیدی را علاوه بر وظایف قبلی خود باید انجام می دادند به همین دلیل شرکت های دولتی ایجاد شدند.

#### اهمیت شرکت های دولتی:

- ۱- فعالیت آنها در مقایسه با بخش های دولتی دیگر مثل وزارت خانه ها انعطاف بیشتری دارد.
- ۲- این شرکت ها استقلال بیشتری دارند.
- ۳- برخی از فعالیت ها اگر در بخش خصوصی باشد مورد سود جویی قرار می گیرد ولی در بخش دولتی به دلیل نظارت دولت سودجویی کم می شود.
- ۴- برخی زمینه ها بازده فوری ندارند و شرکت های دولتی در آن سرمایه گذاری نمی کنند به همین دلیل شرکت های دولتی در این زمینه ها سرمایه گذاری می کنند مثل ذوب آهن که در دست شرکت های دولتی است.
- ۵- شرکت های دولتی به رفاه عمومی توجه می کنند مانند ایجاد مترو یا اتوبوس رانی

#### ارکان شرکت های دولتی:

۱- **مجمع عمومی:** هر شرکت دولتی مجمع عمومی دارد که در آن چند وزیر به همراه وزیر اقتصاد و وزیر وزارت خانه مربوط و رئیس سازمان برنامه ریزی شرکت دارند. مجمع عمومی وظیف دارد که سیاست های کلی را مشخص کند، بودجه را تصویب کند و به حساب های مالی رسیدگی کند.

۲- **هیات مدیره:** مجمع عمومی هیات مدیره را انتخاب می کند. کار هیات مدیره اداره شرکت، تنظیم بودجه، تصویب سازمان و تشکیلات و تصویب برنامه هاست.

۳- **مدیرعامل:** هیات مدیره با موافقت وزیر یک مدیر عامل را انتخاب می کند که کار او اداره شرکت، برنامه ریزی و رهبری شرکت است.

۴- **بازرسان:** کار بازرسان تهیه گزارش از وضعیت شرکت و ارائه آن به مجمع عمومی است و در مورد درستی حساب های مالی و اطلاعاتی که مدیر می دهد، اظهار نظر می کنند و می گویند تا چه حد درست است.

### نظارت بر شرکت های دولتی:

اهمیت مساله نظارت در شرکت های دولتی این است که بودجه این شرکت ها را دولت تامین می کند و به همین خاطر است که باید مشخص شود که هزینه های کجا مصرف می شود.

راه های نظارت بر شرکت های دولتی:

۱- **نظارت مجلس:** هنگام تشکیل شرکت و یا هنگام بررسی بودجه دولت بر شرکت های نظارت می شود همچنین دیوان محاسبات صورت های مالی شرکت ها را بررسی می کند.

۲- **نظارت قوه مجریه:** این نظارت می تواند توسط وزارت اقتصاد انجام شود با سازمان مدیریت و برنامه ریزی بر آن نظارت کند و یا نظارت اداری بر آن شود

۳- **نظارت قوه قضاییه:** سازمان بازرسی کل کشور از طرف قوه قضاییه نظارت می کند.

## تقسیم بندی شرکت های دولتی:

تقسیم بندی شرکت های دولتی بر چه اساسی انجام می شود؟ یا بر اساس هدف دولت است و با بر اساس وظیفه شرکت ها در قانون

۱- تقسیم بندی شرکت های دولتی بر اساس هدف دولت: در این تقسیم بندی باید توجه کرد که دولت با چه هدفی شرکت را ایجاد کرده است و بر اساس آن تقسیم بندی کرد. مثلا شرکت هایی که برای اداره صنایع تاسیس می شوند مانند شرکت ملی نفت، یا شرکت هایی که برای امور زیربنایی و مهم هستند مانند شرکت آب و فاضلاب، یا شرکت هایی که برای ایجاد صنایع سنگین ایجاد می شوند مانند شرکت ملی فولاد و آهن، یا شرکت هایی که برای امور بازرگانی انحصاری دولتی ایجاد می شوند مانند شرکت دخانیات

۲- تقسیم بندی شرکت ها بر اساس وظیفه شرکت ها در قانون: در این تقسیم بندی باید به این توجه کرد که این شرکت ها بر اساس قانون چه وظیفه ای دارند و بر اساس آن تقسیم بندی کرد. مثلا شرکت های دولتی تولیدی که در قانون وظیفه شان تولید است مانند شرکت های صنعتی و کشاورزی. شرکت های دولتی خدماتی شامل شرکت های مالی و اعتباری و غیره.

## تفاوت میان شرکت های دولتی و موسسات دولتی چیست؟

در قانون محاسبات عمومی کشور آمده است که موسسه های عمومی وابسته به دولت شامل شرکت های دولتی و موسسات دولتی هستند. بر اساس قانون اگر فعالیت ها جنبه غیر انتفاعی و غیر سودآور داشته باشد آن موسسه دولتی است اما اگر جنبه انتفاعی داشته باشد شرکت دولتی خواهد بود.

بودجه موسسات دولتی را قانون محاسبات مشخص می کند و مجلس تصویب می کند. اما بودجه شرکت های دولتی با نظر مجمع عمومی مشخص می شود. همچنین، دارایی های غیرمنقول (مثل زمین) موسسات دولتی متعلق به دولت است و نگهداری آن با موسسه است اما دارایی های غیرمنقول شرکت های دولتی جزو دارایی های خود شرکت است. استخدام در موسسات دولتی بر اساس قانون استخدام کشوری است

اما شرکت های دولتی بر اساس قوانین خود استخدام می کنند. تامین هزینه های موسسات دولتی را دولت تامین می کند اما بودجه شرکت های دولتی را خود شرکت از طریق فروش کالا و خدمات خود به دست می آورد. در کل موسسات دولتی بیشتر در محدودیت های دولتی هستند اما شرکت های دولتی آزادی بیشتری دارند.

## جلسه دهم: اصلاح در نظام اداری: رویکردهای کلان و خرد

اصلاح رویکردها در مدیریت یعنی چه و چه زمانی به وجود می آید؟ در اینجا باید دو سطح خرد و کلان را در نظر بگیریم. سطح خرد یعنی اصلاح رویکردها در نظام اداری و اصلاح بخش های کوچک اما سطح کلان یعنی اصلاح خود دولت. در سطح کلان می خواهیم خود دولت را اصلاح کنیم تا کارآمد شود.

**الف- رویکرد کلان:** در این رویکرد به اصلاح دولت توجه می شود تا دولت بهتر بتواند وظایفش را انجام دهد اما چگونه می توانیم دولت را کارآمد کنیم یا اصلاح کنیم، در زیر روش های اصلاح دولت توضیح داده می شود:

۱- کوچک شدن دولت: دولت باید کوچک شود یعنی از وظایف و مسئولیت هایش کم شود تا بهتر بتواند عمل کند دولتی که کوچک باشد فعالتر و پر تحرک تر است چون دولتی که وظایف و مسئولیت هایش زیاد است مشکلات و بحران هایش هم زیادتر است. دولت باید به ناظر تبدیل شود و نه عامل یعنی دولت نباید خودش همه کارها را انجام دهند بلکه این کارها را باید به دیگران بدهد و خودش فقط نظارت کند. به همین دلیل خصوصی سازی مهم است و دولت باید آن را زیاد کند. دولت باید زمینه و شرایط خوبی را برای خصوصی سازی فراهم کند مثلاً قوانین را اصلاح کند تا شرکت های خصوصی بهتر بتوانند فعالیت کنند و رشد پیدا کنند و دولت را کمک کنند. به همین دلیل هر چه فضای کسب و کار در یک کشور مهیاتر باشد پیشرفت آن کشور بیشتر خواهد بود. اینکه فضای کسب و کار مساعد و خوب باشد یعنی اینکه دولت شرایطی را ایجاد کند که اگر فردی خواست کاری را در کشور شروع کند به راحتی و سرعت بتواند آن را انجام دهد.

۲- شایسته‌سالی، اصلاح ساختارها و بهبود روش‌ها، بهبود آموزش و قوی کردن نیروی انسانی: اگر دولت به تخصص نیروی انسانی اهمیت دهد و از روش‌هایی استفاده کند که افراد بهتر بتوانند توانایی‌های خود را نشان دهند می‌تواند به دولت کمک کند

۳- دولت نتیجه‌گرا: یعنی دولت باید به نتایج فکر کند مثلاً نتیجه آموزش و بهبود سلامت چقدر بوده است و چند درصد توانسته بهتر شود

۴- دولت خلاق و منعطف: یعنی باید دولت در جاهایی که ممکن است انعطاف داشته باشد تا شرایط رشد مهیا شود

۵- دولت شهروند محور: همانطور که در دنیای امروز مشتری‌مداری و رضایت مشتری مهم است برای دولت هم باید رضایت شهروندان مهم باشد یعنی باید دولت توقعات شهروندان را برآورده کند و به آنچه آنها انتظار دارند را عملی کند. دولت شهروند محور باید با سرعت و خوبی کارها را انجام دهد و قانون‌مند باشد و با سهولت و به درستی کارها را انجام دهد به طوری که رضایت همه برآورده شود.

۶- دولت پاسخگو: یعنی همه مردم باید بدانند دولت چه کاری را انجام می‌دهد و هیچ چیز پنهان نباشد و دولت به مردم پاسخگو باشد

۷- دولت الکترونیکی: یعنی دولت زمینه مناسب را برای استفاده آسان از فناوری اطلاعات و اینترنت ارائه دهد.

۸- دولت مشارکت‌جو: یعنی دولت باید تلاش کند که تا می‌تواند افراد بیشتری در فعالیت‌ها شرکت کنند.

**اصلاح دولت در سطح خرد:** سطح خرد یعنی اصلاح رویکردها در نظام اداری و اصلاح بخش‌های کوچک که در زیر توضیح داده می‌شود

- ۱- استفاده از مدیریت حرفه ای در نظام اداری یعنی از افراد متخصص استفاده شود
- ۲- استاندارد ها و ملاک های روشن، مشخص و درستی وجود داشته باشد
- ۳- به نتایج توجه شود یعنی بهره وری و کارایی تا چه میزان و درصدی بیشتر شده است.
- ۴- رقابت در نظام های اداری و بخش دولتی تشویق شود
- ۵- در بخش دولتی از روش های بخش خصوصی استفاده شود تا کارآمد تر شود .
- ۶- روش ها دائما در حال اصلاح شدن باشد
- ۷- اخلاق اداری تقویت شود یعنی مسئولیت و وجدان کاری بیشتر شود.

madsg.com



madsg.com