



نظام ذهنی و رژیم اصلاحات اداری تعامل ذهن و عین

رضا واعظی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۴/۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۴/۲۴

دوفصلنامه
بهار و تابستان ۱۴۰۳
دوره پنجم، شماره نهم



چکیده

در این نوشتار سعی شده است به این سؤال پاسخ داده شود که چه نسبتی میان "رژیم اصلاحات اداری" و "نظام ذهنی که شامل نظریه مبنایی، مفروضات بنیادین، ارزش‌ها و باورهاست" وجود دارد. بدین منظور در کنار قضایا و مقدمات فلسفی و تئوریک به‌گونه‌ای استدلال شده تا ضمن بسط و تنویر نظریه موجود، شبهه نظریه‌ای مکمل استنتاج گردد. شیوه علمی مورد استفاده مبتنی بر استدلال قیاسی و همراه با تحلیل انتقادی است. هسته مرکزی نوشتار دلالت بر تعامل میان ذهنیت و عینیت دارد به طوری که نظام مدیریت دولتی و رژیم اصلاحات اداری را مسبوق به نظریه مبنایی و نظام ذهنی دانسته و متقابلاً فهم و دریافت نظام ذهنی حاکم بر رژیم اصلاحات اداری را از مسیر تحلیل آنچه در حوزه عمل می‌گذرد، شدنی می‌یابد. به همین جهت به دولت‌ها و دولتمردان توصیه می‌شود که پیش از آنکه به تغییر دادن عالم عین بیندیشند، به تغییر کردن خود اهتمام ورزند و شکوفایی و انتظام نظام مدیریت دولتی و اداری را در گرو تغییر نظام ذهنی خود بدانند.

واژه‌های اصلی: ذهن و عین، مدیریت دولتی، تحول اداری، اصلاحات اداری، استدلال قیاسی.

۱- استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، همکار مدعو شاخه مدیریت گروه علوم انسانی فرهنگستان علوم

مقدمه

اصلاح اداری مفهومی عمیق، گسترده، نظریه مبنا و جهت محور است که می‌تواند تمام نظام مدیریت دولتی را متأثر سازد. تعیین‌کننده بودن رژیم اصلاحات اداری برای اداره امور عمومی بسیار حائز توجه است چراکه بنیان‌های فلسفی، نظری، ارزشی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را در خود دارد یا بایستی به‌درستی آنها را نمایندگی نماید. موضوع اصلاحات اداری و یا طراحی نظام مدیریت دولتی از این حیث حائز اهمیت است که می‌تواند بازتاب‌دهنده اندیشه حاکم بر آن باشد. میان نظام سیاسی و سایر نظام‌های هر جامعه با نظام اداری یا مدیریت دولتی تعامل ویژه‌ای برقرار است به‌طوری‌که ارزشمندی نظام اداری به‌مثابه نظام اداره امور جامعه مرهون همین تعامل است. نظام اداری یا نظام مدیریت دولتی هر جامعه معرف نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همان جامعه است؛ به‌طوری‌که فی‌المثل ما با مطالعه احوال نظام مدیریت دولتی روسیه پی به محتوای آن جامعه می‌بریم، با مطالعه نظام مدیریت دولتی فرانسه با محتوای جامعه فرانسه آشنا می‌شویم و با درک نظام مدیریت دولتی چین به محتوا و ارزش‌های نهفته در متن جامعه چین آشنا می‌شویم. در حقیقت نظام‌های اداری نماینده ارزش‌ها، اصول بنیادین، مفروضات نظری و نظریه بنیادین در اداره امور جامعه هستند. از این‌رو می‌توان پذیرفت که ذهنیت حاکم بر ارزش‌های اساسی و ارزش‌های اداری هر جامعه تجلی عینی در نظام اداری یا مدیریت دولتی دارد. به همین سبب می‌توان پذیرفت که ذهنیت و عینیت در عمل قابل تفکیک نیستند و دارای ارتباط متقابل و مؤثرند. این ارتباط متقابل و نحوه شکل‌گیری هر کدام در محیط و بستر هر جامعه رخ می‌دهد و البته خود بر محیط جامعه احاطه دارند؛ موضوعی که در این مقاله به آن پرداخته شده است. در این نوشتار ما درصدد هستیم که تعامل میان نظام اداری یا مدیریت دولتی را به‌مثابه "عین" با نظام ارزش‌ها، باورها، مفروضات بنیادین و نظریه‌مبنایی به‌مثابه "ذهن" مورد مطالعه، تحلیل و نقد قرار دهیم.



مفهوم اصلاحات اداری

اصلاحات؛ تلاش برای بهبود نهادها یا فرایندهاست و اصلاحات اداری^۲ به‌عنوان یک فرایند هدفمند دگرگونی در بخش عمومی تعریف می‌شود. اصلاحات اداری واکنشی به یک مشکل درک شده با هدف بهبود فرایندهای جاری است و به عبارتی شامل تلاش‌هایی است که با هدف تغییر رویه‌ها، رفتارها و ساختارهای موجود و مستقر صورت می‌پذیرد و منجر به تغییراتی در نظام بوروکراسی یک کشور می‌شود (Farazmand, 2023). اصلاحات اداری نشان‌دهنده مجموعه‌ای از مداخلات است که توسط نهادهای سیاسی یا اداری برای انطباق مدیریت دولتی با تغییرات اقتصادی و اجتماعی اعمال می‌شود (Hayward & Menon, 2003).

اصلاحات اداری شامل اعمال تغییرات آگاهانه و سنجیده است که در یک سازمان یا سیستم بخش عمومی به منظور بهبود ساختار، عملکرد یا کیفیت نیروی کار آن انجام می‌شود. بنابر نظر کایدن^۱ (۱۹۶۸)، «اصلاحات مبتنی بر این ایده ساده است که انسان نباید منتظر باشد تا تغییرات به طور طبیعی اتفاق بیفتد، بلکه باید به دنبال سرعت بخشیدن به بهبود ابزارهای موجود باشد» (Caiden, 1968). اصلاحات اداری راهی برای طراحی و اجرای خط‌مشی‌های اداری^۲ است که این امر با ایجاد تلاش‌های آگاهانه برای تغییر ترتیبات واقعی نهادی، فرایندها و رویه‌های مدیریت دولتی انجام می‌شود؛ بنابراین، اصلاحات اداری را می‌توان به عنوان یک فرایند خط‌مشی‌گذاری مشخص در نظر گرفت که پویایی خاص خود را دارد. این امر به معنای توزیع مجدد قدرت در عرصه اداری بین ذی‌نفعان مختلف و به‌ویژه بین خط‌مشی‌گذاران و بوروکرات‌هاست که مهم‌ترین بازیگران خط‌مشی‌های اداری به شمار می‌روند. ویژگی ساختاری اصلاحات اداری این است که طراحی صحیح آن دشوار و اجرای آن به شیوه‌ای منسجم بسیار دشوارتر است (Capano, 2021). اصلاحات اداری تلاش برای ارائه راه‌حل‌های اداری برای مسائل عمومی است. اصلاحات ممکن است در جهت تغییر ساختار رسمی سازمان، سازمان‌دهی مجدد یا گروه‌بندی مجدد بخش‌های موجود، یا ایجاد بخش‌های جدید و حذف بخش‌های قدیمی باشد. اصلاحات همچنین ممکن است به فرایندها بپردازد، به عنوان مثال، کارهایی برای تغییر روش اعمال کنترل یا نحوه برخورد اعضاء سازمان با ارباب‌رجوع انجام شود. اصلاحات ممکن است به ایدئولوژی‌های سازمانی نیز مربوط باشد، برای مثال شامل یافتن راه‌های جدید برای درک نقش و هدف سازمان یا تعریف مفاهیم جدید از محیط آن باشد (Brunsson, 2006).

از دیدگاه مارچ و اولسن^۳ (۱۹۸۳) اصلاحات اداری را می‌توان «متغیر وابسته» دانست که بر اساس بستر سیاسی و همچنین ترتیبات گذشته در میان نخبگان سیاسی، کارکنان بخش عمومی و اتحادیه‌های بخش دولتی شکل می‌گیرد (Spanou & Sotiropoulos, 2011). به اعتقاد ما اینکه اصلاحات اداری متغیر وابسته است حائز اهمیت است چراکه اصلی‌ترین و نافذترین متغیر مستقل آن را نظریه و مفروضات بنیادین می‌دانیم.

در حقیقت اهمیت اصلاحات از آن رو است که در صورت تداوم مجموعه‌ای منسجم از اقدامات و تلاش‌های اصلاحی پی‌درپی می‌توان در یک دوره زمانی طولانی‌تر شاهد تفاوت‌های اساسی بود (Ibid). رسوب نهادی، سنت‌های اداری عمیقاً ریشه‌دار، منافع شخصی قوی و کمبود منابع مالی موانع مهمی برای پیگیری اصلاحات اداری به شمار می‌روند؛ با این حال، همیشه فرصت‌هایی وجود دارد که امکان باز شدن مسیرهای اصلاحات را فراهم می‌کند (Capano, 2021).



1- Caiden

2- Administrative policies

3- March and Olsen

پس از سمینار سازمان ملل در سال ۱۹۷۱ در برایتون^۱، هیچ سالی وجود نداشته که در نقطه‌ای از جهان جلسه‌ای بین‌المللی با حضور کارشناسان اصلاحات اداری برای تبادل اطلاعات و بررسی تجربیات برگزار نشده باشد. در چنین جلساتی بارها تأکید شده که کشورهایی که از قبل ظرفیت اداری بالایی دارند، قادر به اجرای اصلاحات دقیق هستند، اما آنهایی که توانایی اداری ندارند، قادر به انجام این مسئله نیستند. آخرین حرکت برای اعمال اصلاحات اساسی نظام‌های اداری و نوسازی سازمان‌های دولتی در سراسر جهان، عمدتاً با کوچک شدن مالیه عمومی و نیاز به کسب درآمد بیشتر مطرح شده است. دولت‌ها مجبور به کاهش هزینه‌ها، کارکنان، سرمایه‌گذاری‌ها و خدمات شده‌اند و از بخش‌های عمومی نحیف خود بهره‌وری بالاتر و عملکرد بهتر را طلب می‌کنند؛ همچنین برای اینکه کشورهای خود را در صدر اقتصادهای برتر جهانی قرار دهند، مجبور شده‌اند که نقش خود را از نو تعریف کنند و استراتژی‌هایشان را مجدداً بازآفرینی نمایند. در اکثر موارد، تقریباً همه، بوروکراسی را مقصر دانسته‌اند - به‌ویژه عملکرد ضعیف بوروکراسی‌های دولتی، مقررات و فرایندهای دست و پاگیر و غیرقابل کنترل، مسئولان و صاحب‌منصبان با عملکرد ضعیف، ارائه خدمات ضعیف و فساد در عملکرد (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۳۳-۳۳۴). موج اول اصلاحات اداری که در دهه ۱۹۸۰ در ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر، نیوزلند، استرالیا و تا حدودی در اسکاندیناوی اتفاق افتاد را می‌توان تحت عنوان مدیریت دولتی نوین^۲ دسته‌بندی کرد. تفاوت‌هایی در سبک و سیاق اصلاحات در سطح هر جامعه در ذیل این نظریه وجود داشت، با این وجود جریان کلی نظریه مدیریت دولتی نوین معطوف به توسعه شبه بازارهای عمومی از طریق تفکیک سازمانی، ایجاد رقابت، ارائه مشوق‌ها، تغییر در شیوه‌های بودجه‌بندی و حسابداری، استفاده از قراردادهای و اهداف عملکرد و غیره دارد. موج دوم اصلاحات اداری شامل استفاده از شبکه‌ها^۳ می‌گردد که تا حدی با مدیریت دولتی نوین هم‌پوشانی دارد و تا اندازه‌ای به عنوان حرکت متقابل با مدیریت دولتی نوین مطرح است و متضمن یک برنامه جایگزین یعنی «دولت یکپارچه^۴» و «دولت به مثابه یک کل^۵» بر اساس هماهنگی و همکاری افقی و همچنین مشارکت ذی‌نفعان متعدد می‌شود. از منظر برخی اندیشمندان رویکرد شبکه‌ای با حکمرانی عمومی نوین^۶ مرتبط است؛ رویکردی که تقریباً از آغاز هزاره جدید به عنوان جایگزین تمام‌عیار مدیریت دولتی نوین مطرح شده است. اگرچه شبکه‌ها زودتر رایج شدند، اما حکمرانی عمومی نوین را می‌توان حاصل امتداد و بسط حکمرانی شبکه‌ای^۷ در نظر گرفت. علی‌رغم بحث‌های جاری، در حال حاضر این اجماع وجود دارد که مدیریت دولتی کنونی وارد یک وضعیت اداره (مدیریت)



1- Brighton

2- New Public Management (NPM)

3- Networks

4- Joined-up government

5- Whole of government

۶- New Public Governance (NPG) این اصطلاح در زبان فارسی به حکمرانی عمومی نوین یا حکمرانی دولتی نوین برگردان

شده است

7- Network governance

ترکیبی^۱ شده است که بر مبنای تعامل بوروکراسی، بازارها و شبکه‌ها تعریف می‌شود. از این رو، اکنون این رویکرد ترکیبی است که اهمیت دارد و دولت‌ها باید توانایی «اعمال فراحکمرانی»^۲ خود را ارتقا بخشند (Esmark, 2017). جنبش اصلاحات بخش عمومی و محتوای اصلاحات نتیجه ارزش‌های متضاد و رقابتی مدیریت دولتی خوب^۳ است که ریشه در ادراک عملکرد و رفتار مردم در جهان دارد. مدیریت دولتی خوب کیفیت حکمرانی را نشان می‌دهد. ارزش‌های اصلی مدیریت دولتی، پاسخ به نیازهای عمومی و رضایت مردم، صداقت دولت و اعتماد مردم به دولت و قابلیت اطمینان و اعتماد به سیستم مدیریت دولتی است. تغییر ارزش‌ها به علل سیاسی، اجتماعی و نهادی مربوط می‌شود. مفاهیم اصلی اصلاحات اداری که قبلاً با سه عنصر 3E (اقتصاد، کارایی، اثربخشی)^۴ بیان می‌شد، با تحول عناصر 3E به سه معنای جدید یعنی اخلاق^۵، انصاف^۶ و مساوات^۷ در حال تغییر است. فرایندهای اصلاحی به عنوان طرح عقلانی از قبل تعریف شده در عمل با استراتژی‌های اصلاحی نوپدید همراه می‌شود (Backūnaite, 2006). در حقیقت جابه‌جایی نظریه‌ها یا شبه پارادایم‌ها، ارزش‌ها و مفروضات نظری به دنبال خود تغییر رژیم اصلاحات اداری و چگونگی طراحی نظام سازمانی دولت را در پی دارد.

اصلاحات اداری مسبوق به نظریه مبنا

دو فصلنامه
بهار و تابستان ۱۴۰۳
دوره پنجم، شماره نهم



۶۱

اصلاحات اداری در یک جامعه بدون پشتوانه نظری و ابتناء تئوریک یا شدنی نیست و با اینکه بی‌فایده است. کانون تأکید ما می‌تواند بر این مبحث فلسفی استوار باشد که آیا نظریه مسبوق به مشاهده است یا مشاهده مسبوق به نظریه؟ (چالمرز، ۱۳۹۶). اگر بپذیریم که در عالم مشاهده با دست تهی از نظریه نمی‌توان دید و فهمید و توضیح داد؛ آنگاه به طریق اولی خواهیم پذیرفت که در عالم عمل (کنشگری) بدون سابقه نظری و در غیاب تئوری مبنا نمی‌توان عمل هدفمند داشت. نظریه به عنوان بیانیه‌ای از روابط میان مفاهیم در مجموعه‌ای از مفروضات و محدودیت‌های مرزی تعریف می‌شود؛ نظریه از مجموعه‌ای از مقولات (مانند مضامین، مفاهیم) تشکیل شده که به طور سیستماتیک از طریق روابط میان مقولات به هم مرتبط می‌شود تا چارچوبی نظری را برای توضیح برخی پدیده‌ها فراهم آورد. نظریه چیزی بیش از مجموعه‌ای از یافته‌ها است و به دنبال توضیح پیش‌بینی پدیده مورد بررسی است (Haugh, 2012). نظریه؛ دانش تولید می‌کند و شکل‌گیری ایده‌های جدید را سبب می‌شود و از این طریق، مسیر و جریان عمل را بر اساس آنچه یک نظریه در مورد یک پدیده کشف می‌کند، هدایت می‌نماید؛ بنابراین عمل، به نظریه و یافته‌های آن بستگی دارد. یک نظریه به مطالعه و کشف حقایق پنهان در مورد یک پدیده می‌پردازد و از این طریق نشان می‌دهد

1- Mixed administration

2- Meta-govern

3- Good public management

4- Economy, Efficiency, Effectiveness

5- Ethics

6- Equity

7- Equalities

که با این پدیده در حل مسائل انسانی که تمرین واقعی در یک رشته خاص است، چه باید کرد. از این رو نظریه؛ عمل واقعی هر رشته مطالعاتی را شکل می‌دهد و بر آن تأثیر می‌گذارد. عمل و کاربرد هر رشته مطالعاتی بر اساس نظریه‌های موجود ابتناء می‌یابد. نظریه عمل را هدایت می‌کند و چگونگی، چیستی و چرایی را در عمل تعیین می‌کند. بنابراین، سازوکار فکری برای گسترش مرزهای دانش در علوم اجتماعی بر "نظریه" استوار است (Chijioke et al., 2021).

حوزه عمل یا کنش و یا اقدام (در بحث ما اقدام هدفمند برای اصلاحات اداری) قابل تعبیر به اقدام از قبل تعریف شده، دانسته و معطوف به نتایج معین است و درست به همین دلیل بازتاب مستقیم آن چیزی است که ما ابتدائاً به آن فکر می‌کنیم، باور داریم و ارزشمند می‌پنداریم. اگر چنین باشد آنگاه می‌توان این قضیه مقدماتی را تعریف کرد و مقدمتاً پذیرفت که نظام پندار، باور، ارزش و اصول مورد اعتقاد، مبنا و نقطه عزیمت برای اصلاحات اداری است.

ما این بحث را می‌توانیم در قالب ارتباط میان ذهن و عین بیشتر تشریح نماییم. میان ذهنیت^۱ و عینیت^۲ نوعی ارتباط متقابل است که می‌تواند به درک روند تکامل دانش و عمل کمک نماید. اگرچه ممکن است ذهنیت در بستر مشاهدات مستمر عالم عین بار آید و پرورش نماید، لیکن در مرتبه مقابل نظام ذهنیت مبنا و ریشه اصلی آن چیزی است که قصد می‌شود در عالم عینیت به آن جلوه عملی بخشیده شود. در حقیقت برای اینکه بتوان توضیح داد که کنش یا اقدام در یک قلمرو معین به کجا خواهد رسید می‌توان به نظریه مبنایی، نظام ذهنیت و نظام فکری^۳ پردازنده و یا کنشگر آن رجوع نمود. انتظار می‌رود مجموعه کنش‌ها یا اقدامات یک نظام یا سیستم اجتماعی کنشگر تابعی از مفروضات، ارزش‌ها، الگوهای ذهنی و نظریه مبنایی مورد قبول و یا بهتر است بگوییم مورد باور راستین آن باشد. در حقیقت انتظار نمی‌رود که یک سیستم کنشگر در عمل در پی پیاده‌سازی آن چیزی باشد که در نظر به آن اعتقاد ندارد. چراکه بین ذهن و عین ارتباط دقیق و متقابل وجود دارد. نظام اعتقاد یا باور بسیار حائز اهمیت است. بسیاری از فیلسوفان باورها را با حالت‌های کارکردی می‌شناسند؛ باورها رفتار ما را توضیح می‌دهند. حتی آن دسته از فیلسوفانی که کارکردگرایی را رد می‌کنند، این امر را می‌پذیرند که باورها حداقل نقش‌های توضیحی را در رفتار ایفا می‌کنند. باورها چیزهایی هستند که در رفتار خود را نشان می‌دهند بنابراین توجه به رفتار ما را قادر می‌سازد تا باورها را به آن نسبت دهیم. در یک استعاره رایج، باورها معمولاً به عنوان نقشه عمل می‌کنند؛ آنها برای ما این امکان را فراهم می‌نمایند تا در جهان حرکت کنیم (Levy, 2021). تحقیق درباره اصول و باورها را می‌توان در ادبیات اخیر علوم اعصاب نیز مشاهده کرد. مطالعه تصویربرداری عصبی بر روی اصول و باورها نشان داده که انسان‌ها تمایل دارند ظواهر را به عنوان واقعیت بپذیرند تا زمانی که خلاف آن را ثابت کنند. از این استدلال، چهار مفهوم مهم را می‌توان استنباط کرد: انسان‌ها تمایل دارند تصورات



خود را صحیح و درست تعبیر کنند؛ انسان‌ها نسبت به چنین باوری موضع مثبت پیدا می‌کنند؛ باورها را می‌توان با تأیید یا رد شواهد جدید به‌روز کرد؛ فرایندهای اساسی باور ناشی از عملکرد مغز است؛ بنابراین، پژوهشگران این دیدگاه را مطرح کردند که شکل‌گیری باور ناشی از پردازش اطلاعات ادراکی و عاطفی است که در مغز افراد به صورت منحصربه‌فرد اتفاق می‌افتد (Seitz et al., 2020).

مایلیم مبحث اصلاحات اداری را به‌مثابه یک کنش یا اقدام اجتماعی فراگیر که توسط نظام مدیریت دولتی اراده می‌شود و در پی آن به عمل درمی‌آید در همین چارچوب تحلیل و نقد نماییم. این یک ادعای غالباً مورد پذیرش است که بسته به اینکه مفروضات، ارزش‌ها و شبه پارادایم‌های مورد اعتقاد دولت‌ها چه باشد؛ نظام اداری بر همان اساس طراحی یا اصلاح می‌گردد. در حقیقت کنش‌ها و اقدامات مدیران دولتی در یک جامعه برحسب نوع مفروضات و اصول مورد اعتقاد آنان می‌تواند متفاوت باشد (Denhart & Denhart, 2000). اگر فرض بر این باشد (مقام ذهن و داشتن نظریه) که مسئولیت دولت تسهیل نفع شخصی افراد است، در این صورت یک‌گونه‌ای خاص از مجموعه‌ای اقدامات یا کنش‌ها (مقام عین و عینیت) برگزیده خواهد شد. از سوی دیگر اگر فرض بر این باشد (مقام ذهن و داشتن نظریه) که مسئولیت دولت ارتقاء شهروندی، گفتمان همگانی و نفع و مصلحت عامه است، در این صورت یک مجموعه کاملاً متفاوتی از اقدامات و کنش‌ها (مقام عین) به‌کار گرفته خواهد شد (Ibid). پارادایم‌ها و اولویت‌های اصلاحات اداری در مقاطع مختلف در کنار جریان‌های ایدئولوژیک مسلط متفاوت است. علی‌رغم شباهت‌های موجود در شعارها و ابزارهای انجام اصلاحات، می‌توان تغییرات منطقه‌ای و ملی را به عوامل تاریخی، فرهنگی، سیاسی و نهادی نسبت داد. این عوامل در تنظیم و اجرای فرایندهای خاص دستور کار اصلاحات به‌مثابه میانجی عمل می‌کنند و منجر به ارائه ترکیب‌های اصلاحی ملی متمایز می‌شوند. سیاست‌های واقعی اصلاحات اداری نمی‌تواند خالی از نظم سیاسی حاکم و ساختارهای قدرت و منابع باشد که تعیین‌کننده تعاملات نهادی بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها، بین مرکز و محلات و بین قوه مجریه و مقننه است (Cheung, 2020). این همان موضوعی است که کانون اصلی تأکید ما در این نوشتار است. توجه ما به دولت‌ها و دولتمردان است که به جای تلاش برای تغییر دادن جامعه و دیگران ابتدا خودشان تغییر کنند. تغییر یعنی تغییر دادن ارزش‌ها، باورها، اصول، مفروضات و بنیان نظری مورد اعتقاد خود، طوری که در نسبتی متوازن به ازاء این تغییر در رون اندیشه دولتمردان تغییرات دلخواه و منطبق با نظام اجتماعی و خواست مردم در عالم بیرون (عینیت) رخ دهد.

فردریک^۱ و فینر^۲ مباحث قابل توجهی را برای توصیف اصول اخلاقی در مدیریت دولتی مطرح کرده‌اند. فینر بر روی نسخه‌ای از اخلاقیات بحث می‌کند که بر کنترل‌ها و استانداردهای بیرونی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، مقررات و کدها تأکید می‌کند. در نقطه مقابل، فردریک معتقد است که اخلاق،

استانداردهای درونی رفتاری است و در اصل یک قطب‌نمای اخلاقی است که مدیران دولتی را در مسائل مختلف راهنمایی می‌کند. مبانی نظری مدیریت دولتی در زمینه اصول اخلاقی کاملاً تحت تأثیر نظرات فردریک فرانگرفته است (Adams, 2019). نهفتگی اصول اخلاقی در درون نظام مدیریت دولتی می‌تواند درجه پایبندی دولت‌ها را به شیوه طراحی نظام مدیریت و عملکرد آن برحسب ضرورت‌های هر جامعه نشان دهد. به تعبیری دیگر می‌توان استدلال کرد که آنچه در جامعه و نظام مدیریت دولتی و ساختار اداری کشور می‌توان ملاحظه نمود عملاً بازتاب مستقیم آن چیزی است که در ذهن و اندیشه دولت و دولتمردان می‌گذرد. در حقیقت آنچه مفروضات اساسی دولتمردان است، ما به ازاء آن در عمل و در متن جامعه قابل مشاهده است. به همین روی ما معتقدیم که دولت‌ها و دولتمردان به جای تمایل به تغییر دیگران بایستی دنبال تغییر خود، ارزش‌ها، اصول و بنیان‌های فکری متعلق به آن باشند. به همین دلیل مهم‌ترین شیوه برای تأثیر در عالم عمل تغییر دادن نظریه و مفروضات بنیادین است.

اعمال اصلاحات اداری با استفاده از نظام اداری موجود و از طریق منابع کافی و زمان‌بندی مناسب تضمین می‌گردد؛ اما این استراتژی فقط می‌تواند در جایی کار کند که نظام اداری موجود آن در حال حاضر کارایی مناسبی داشته باشد، ولی متأسفانه در بسیاری از کشورها، نظام اداری به شدت ناقص و ضعیف بوده و به هیچ‌وجه اقدامات جزئی و پراکنده از هر سو نمی‌تواند نواقص داخلی آن را برطرف نماید. تجربه ثابت کرده که یک روحیه مبارزاتی به منظور انجام اصلاحات اداری و غلبه بر بی‌حرکی بوروکراتیک، بی‌تفاوتی سیاسی و بی‌تفاوتی عمومی در اصلاح امور لازم است. از آنجایی که بیشتر افراد نسبت به تفاوت‌هایی که اصلاحات اداری ایجاد می‌کند، آگاهی کافی ندارند بنابراین غالباً اصلاح‌طلبان و اصلاحات آنها را به عنوان مداخلاتی بیجا قلمداد می‌کنند که انگیزه‌های آنها مورد تردید است، چراکه این تصور درباره اصلاح‌طلبان اداری وجود دارد که آنها بیشتر سعی می‌کنند توجه را به خودشان جلب کنند تا بتوانند نظام اداری را به دست بگیرند و دقیقاً همان کارهایی را که از آنها انتقاد می‌کنند، خود نیز انجام دهند. حتی اگر اصلاح نواقص پذیرفته شود، بازهم نواقص باقی خواهد ماند. اصلاحات فقط می‌تواند بیماری‌های مدیریت دولتی را کنترل نماید، ولی نمی‌تواند آنها را درمان کند. اصلاحات؛ سوء مدیریت‌ها را در معرض نمایش قرار داده و گزینه‌های دیگری را ارائه می‌دهد که نوید کاهش سوء مدیریت‌ها را می‌دهند، اما این امر نه می‌تواند مدیریت خوبی را تضمین کند و نه می‌تواند مانع از ظهور مجدد سوء مدیریت‌ها گردد (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۴۷). تئوری‌ها، ارزش‌ها و باورها همان عناصری هستند که می‌توانند تسهیل‌کننده یا محدودکننده، مشوق یا بازدارنده انواع کنش‌ها یا اقدامات ویژه در بستر نظام اداری باشند (Denhart & Denhart, 2000).

ما مایلیم که به عنوان یک شبه نظریه مبنای دیگری را در تحلیل موضوع "اصلاحات مسبوق به نظریه است" وارد نماییم. اگر بپذیریم که مقدم بر طراحی و اصلاحات اداری (کنش) نظریه و مفروضات اساسی در قبال اداره امور دولت است در این صورت می‌توان این شبه نظریه را مطرح



کرد که با مشاهده آنچه در عمل می‌بینیم می‌توانیم به افکار، باورها و مجموعه مفروضات بنیادین دولت‌ها پی ببریم؛ یعنی می‌توان به عنوان یک ادعای علمی پذیرفت که اگر کنش و عمل (عینیت) ماحصل مفروضات نظری (ذهنیت) است، به همین منوال می‌توان با مشاهده آنچه در عمل رخ می‌دهد به مکنونات ذهنی، باورهای عمیق، حقیقی و راستین صاحبان عمل نیز نائل شد. در حقیقت از مشاهده عینیت‌ها می‌توان به فهم ذهنیت‌ها رسید.

ما به بسیاری از دانشجویان و پژوهشگرانی که درصدد فهم و درک نظام مدیریت دولتی هستند توصیه می‌کنیم که به جای رجوع به صاحبان عمل و نظرجویی از آنان در باب آنچه به آن اعتقاد دارند (که غالباً هم به حقیقت نمی‌رسند) به مشاهده کردار و عمل آنان پردازند و با تحلیل و طبقه‌بندی آنها به شیوه معکوس به درک صریح، حقیقی و مستقیم آنچه می‌پندارند برسند. به عبارت دیگر با مشاهده کردار (نظام اداری) به اندیشه حاکم بر آن مجموعه کردارها دست یابند؛ یعنی مسیری وارونه که دلالت بر رسیدن از عمل (کنش) به نظر (نظریه و نظام مفروضات) دارد.

اهمیت مباحث فوق‌زمانی بیشتر قابل درک است که متوجه باشیم برای ایجاد تغییر و اصلاحات اداری در نظام مدیریت دولتی ابتدا باید به تغییر مفروضات و ارزش‌های مورد پذیرش دولت‌ها و دولتمردان تمرکز بایم و تا زمانی که نظام ذهنی و اندیشه صاحبان عمل تغییر نکند انتظار مشاهده تغییر در عمل آنان بیهوده است. همان‌گونه که ذکر شد به طریق متقابل می‌توان از مجموعه عملیات و ساختار واقعی نظام مدیریت دولتی به کنه ذهن طراحان یا اداره‌کنندگان آن واقف گردید. اگر چنین باشد مسئله اصلی مورد تأکید ما این است که تحول نظام مدیریت دولتی بدون تحول در اندیشه و ذهن متولیان آن پدیدار نخواهد گشت. موضوعی که عملی کردن آن در گرو برخورداری از یک نظریه مبنایی اولیه و تعریف جامع نظام مفروضات ذهنی است. آنگاه در صورت تلاش عالمانه و مبتنی بر دانایی برای عملی ساختن آن می‌توان انتظار داشت شاهد آن باشیم که آنچه از آن دفاع می‌شود را در عمل مشاهده نماییم.

منابع

۱. چالمرز، آلن اف. (۱۳۹۶). چپستی علم درآمدی بر مکاتب علم‌شناسی فلسفی (ترجمه سعید زیبا کلام)، تهران: انتشارات سمت.
۲. واعظی، رضا؛ شمس، لیلا؛ ملکی، مصطفی. (۱۴۰۰). مدیریت تطبیقی و توسعه (مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها)، تهران: انتشارات صفار.
3. Adams, G. B. (2019). Administrative ethics and the chimera of professionalism: The historical context of public service ethics. In *Handbook of administrative ethics* (pp. 291-308). Routledge.
4. Brunsson, N. (2006). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22(3), 243-252.
5. Backūnaite, E. (2006). Development of Administrative Reforms of Public Sector: Searching for



- Convergence and Divergence, *Public Policy and Administration*, 1(18).
6. Caiden, G. (1968). Administrative Reform, *International Review of Administrative Sciences*, 34(4), 347-354.
 7. Capano, G. (2021). Models of administrative reform. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
 8. Cheung, A. B. (2020). Administrative Reform: Opportunities, Drivers, and Barriers. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
 9. Chijioke, O. C., Ikechukwu, A., & Aloysius, A. (2021). Understanding theory in social science research: Public administration in perspective. *Teaching Public Administration*, 39(2), 156-174.
 10. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2000). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge
 11. Esmark, A. (2017). Maybe it is time to rediscover technocracy? An old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 501-516.
 12. Farazmand, A. (Ed.). (2023). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer Nature.
 13. Haugh, H. (2012). The importance of theory in social enterprise research. *Social Enterprise Journal*, 8(1), 7-15.
 14. Hayward, J., & Menon, A. (Eds.). (2003). *Governing Europe*. OUP Oxford.
 15. Levy, N. (2021) 'What Should We Believe About Belief?', *Bad Beliefs: Why They Happen to Good People*, Oxford, ; online edn, Oxford Academic.
 16. Seitz, R. J., & Angel, H. F. (2020). Belief formation—A driving force for brain evolution. *Brain and Cognition*, 140, 105548.
 17. Spanou, C., & Sotiropoulos, D. A. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981–2009: A tale of two reform paths. *Public Administration*, 89(3), 723-737.

