

جایگاه و نقش مشارکت شهروندان در حوزه مدیریت دولتی

محمدعلی فقیه نیا^۱

دکتر حسینعلی بهرام زاده^۲

علی محفوظی^۳

تاریخ دریافت: 94/03/19

تاریخ پذیرش: 94/05/29

چکیده:

مدیریت دولتی باید پشتیبان تلاش‌هایی باشند که به توسعه دموکراسی و مردم‌سالاری می‌انجامد. این تلاش‌ها باید در جهت گسترش جامعه مدنی و مشارکت شهروندان و تأکید بر ارزش‌های دموکراسی و مردم‌سالاری باشند. وقتی مردم‌سالاری توسعه یافت، مدیران دولتی باید نقش‌های جدید خود را در برابر شهروندان تشخیص داده و به ایفای آن بپردازد. آنان باید در این نقش شهروندان را هم‌تایان خود بدانند و رابطه سلسله‌مراتبی فرادست و زیردست را به بوته فراموشی بسپارند. مدیران دولتی باید شهروندان و خواسته‌های آنان را درک کنند و به دنبال یافتن راه حل‌هایی برای پاسخگویی به آنان باشند. مدیران دولتی در آینده باید دیدگاهی شهروندمحور پیدا کنند و مشارکت‌جویی را جایگزین نگرش سنتی سلسله‌مراتبی نمایند.

کلید واژه‌ها: شهروندان، مشارکت، مدیریت دولتی، آینده مدیریت دولتی، بروکراسی، دموکراسی

1 دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بجنورد، بجنورد، ایران aliarya2003@yahoo.com

2 گروه مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بجنورد، بجنورد، ایران

3 دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان، کرمان، ایران.

مقدمه:

مفهوم شهروندی با خاستگاه حوزه مدیریت دولتی پیوند تنگاتنگی داشته است. در عصر کنونی، نظام خدماتی آموزش دیده، تحصیل کرده و منتخب شایسته، نوعی شهروندی آگاه و فعال در امور عمومی و آگاه از قانون اساسی را می‌طلبد. این ایده شهروندی، عامه را وا می‌دارد که نه تنها منفعت شخصی خود را، بلکه منفعت عامه را نیز دنبال کنند. در مفاهیم اولیه مدیریت دولتی، شهروندان همان عامه محسوب می‌شدند (Frederickson, 1991).

موج جدید توجه به شهروندی در کشورهای مختلف به حرکت درآمد است. برای مثال مدل‌های مشارکت شهروندی در تعیین خط مشی‌های درون شهری از سوی دولت‌ها حمایت شده است. برخی از خدمات دولتی تحت کنترل شهروندان عرضه می‌شود. در اواسط دهه 1980، مشارکت شهروندان شیوه‌های معمول تصمیم‌گیری را در حوزه‌های مختلف خط مشی‌ها تغییر داده و به عنوان ویژگی عمده مدیریت دموکراتیک، جایگاه مناسبی کسب کرده است. بنابراین می‌توان گفت که در آینده، شهروندان مشارکت مستقیم تری خواهند داشت (Ventriss, 1980).

اکنون موج جدیدی از توجه به شهروندی در اندیشه مدیران دولتی به چشم می‌خورد. مانند سال‌های اولیه شکل‌گیری مدیریت دولتی، این توجه بر پرورش نوعی شهروندی آگاه، فعال و قوی برای مشارکت در فریند تعیین خط مشی به همراه مدیران، قانونگذاران و گروه‌های ذی‌نفع متمرکز است. به طور کلی، بر اساس شکل جدید دیدگاه شهروندی در مدیریت دولتی، شهروندی توانمند و قوی با مدیریت دولتی اثربخش همخوانی دارد. (Frederickson, 1994).

باربریس (1989, 261) در رساله خود، تحت عنوان دموکراسی قدرتمند: سیاست‌های مشارکتی برای عصر جدید، نشان داد که اشکال مختلف دموکراسی به صورت نمایندگی، پلورالیسم و انتخاب عمومی، همگی توان مردم برای حاکمیت بر خود را کاهش می‌دهد. دموکراسی قوی مستلزم خود حاکمیتی بی‌واسطه بر مبنای نوعی شهروندی مشارکت‌جو است. این دموکراسی مستلزم نهادهایی است که بتواند افراد جامعه را در سطح محلی و ملی در گفتمان مشترک، تصمیم‌گیری مشترک و قضاوت سیاسی و اقدامات جمعی مشارکت داده و درگیر کند.

خاستگاه مفهوم شهروندی

بی تردید ریشه مفهوم شهروندی را باید در نظریه شهرنشینی (urbanism) دنبال کرد. در این جستجو می‌توان فهمید مهم‌ترین دستاورد زندگی شهری در یونان باستان، ایجاد سازمان اجتماعی بود. تاسیس دولت شهر (polis) گام مهمی بود که یونانیان برداشتند. بررسی تاریخی نشان می‌دهد که در گذشته حاکم، بر تمام هستی جمع، سایه می‌گسترده. در این شرایط به اعضای چنین جماعتی شخص (person) نام می‌دادند که در مقابل فرد (individual) است که بیانگر اعضای جوامع مدرن و بورژوازی است. رفته رفته جامعه مدنی (civil society) سر برآورد و انسان جایگاه جدیدی یافت و موجودیتی شکل گرفت که از سویی فردیتش، به اداره امور خصوصی و اقتصادی مشغول بود و ساحت دیگری هم داشت که با حکومت و سیاست حاکم ربط پیدا می‌کرد. این موجودیت جدید «شهروند» بود (خاکی، 1392).

مردم محوری در مدیریت دولتی

مدیریت دولتی تلاش انسانی بسیار پیچیده‌ای است که نقش بسیار کلیدی در تمدن بشری دارد. اهمیت آن در این واقعیت نهفته است که رکن اساسی حکومت است. اگرچه شباهتهایی با بخش خصوصی دارد، تفاوتها به نظر برجسته می‌آیند. مردم محوری مدیریت دولتی، تعیین کننده مرز بخشهای خصوصی و دولتی است. اگرچه تفاسیر متفاوتی از مردم محوری رایج است (دانائی فرد، 1381) آنچه عقل متعارف جامعه می‌پذیرد مردم محوری را تجلی حاکمیت مردم در مدیریت دولتی می‌داند. مردم محوری که مدیریت دولتی را از بخش خصوصی مستثنی می‌کند، از عوامل زیر نشت می‌گیرد: (دانایی فرد، 1388)

قانون اساسی - منفعت عامه - حکمرانی خوب - نیروی بازار.

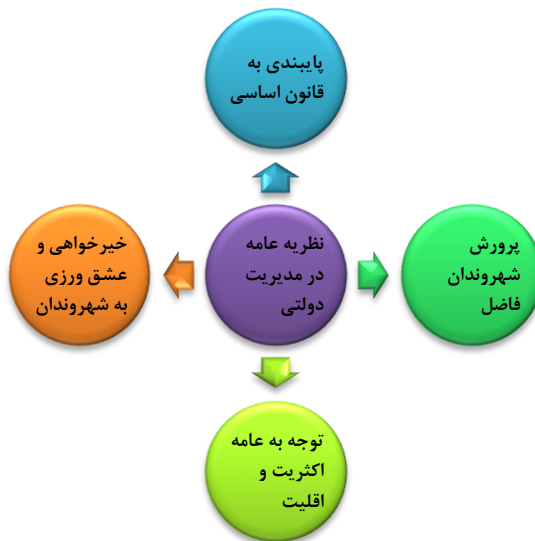
عناصر اساسی نظریه عمومی عامه در مدیریت دولتی

ارائه نظریه کاملی درباره عامه در مدیریت دولتی به چیزی بیش از آنچه در این جا مطرح شده است نیاز دارد. پس هدف ما طرح چنین نظریه‌ای و تدوین برخی از عناصر اساسی آن است (دانایی فرد و الوانی، 1390).

نظریه عمومی عامه برای مدیریت دولتی باید منحصر به فرد باشد؛ این نظریه نه فقط به هدف تدوین، بلکه باید به قصد راهنمایی متصدیان امور در سیستم خدمات عمومی طراحی شود. از آن جا که این نظریه باید به وسیله افرادی که امور دولت را سرسازمان می‌دهند استفاده شود، لذا باید عملی

باشد. همچنین باید منافع عامه را هم به صورت خاص و هم به صورت عمومی تقویت کند. در مدیریت دولتی متصدیان امور باید چه تصویری (نظریه) از عامه در ذهن خود داشته باشند و در عمل پیاده کنند؟ نخست این که باید به روح قانون اساسی که مردم اند توجه کنند، بدانند که باید شهروندان فاضلی پرورش دهند و برای آن‌ها خیرخواه باشند، ضمن آن که به عامه جمعی (یعنی اکثریت) و عامه غیرجمعی (اقلیت‌ها) یکسان توجه کنند. به عبارتی دیگر، این چهار عنصر باید در ذهن و عمل مدیران دولتی حک شود تا امور روزانه خود را با توجه به آن‌ها انجام دهند.

عناصر اساسی نظریه عامه در مدیریت دولتی



مشارکت شهروندان و توسعه

موضوع انطباق توانایی‌های جامعه با نیازها و اهداف توسعه، به کمیت و کیفیت نهادهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن جامعه بستگی و متکی است.

امروزه سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی، نمی‌توانند منشاء اثر دائمی در توسعه باشند. از این رو جوامع توسعه نیافته به دنبال بهبود نهادهای مدنی و اقتصادی خود درصدد طراحی الگوهای توسعه درون‌زا و پایدار هستند.

حضور و نقش مردم در فرآیند هر توسعه‌ای لازم و ضروری است. لذا تحقیق توسعه پایدار بدون حضور و مشارکت مردم غیرممکن است. این مشارکت به منزله مبادله موثر و متقابل علم و دانش

بین حکومت و مردم از یک طرف و نظارت و کنترل مستمر بر دولت و حکومت بوسیله مردم از طرف دیگر است. در ارتباط با تاثیر مشارکت مردم در فرآیند توسعه توجه به نکاتی چند خالی از فایده نخواهد بود:

✚ حضور و رای مردم در واقع به عنوان مشارکت اندیشه‌ها و تجربه‌ها، در توسعه قلمداد می‌شود.
 ✚ افشار فقیر به علت درگیری با مسائل معیشتی خود، فرصت مشارکت در مسائل توسعه را ندارند.
 ✚ در جامعه ای که مردم از کیفیت لازم برای مشارکت در تصمیم‌گیری و نظارت در اجرا برخوردار هستند کارآمدی و عملکرد سازمان‌های دولتی و حکومتی افزایش پیدا می‌کند.
 در مدل توسعه موفق، دولت نباید در رابطه با مردم برای خود حق قیمومیت قائل شود، زیرا در این صورت در جذب توان‌ها و جلب مشارکت و همکاری ناتوان بوده و برای اعمال حاکمیت ناچار به زور و تبلیغات نامناسب در رسانه‌های گروهی و جمعی متوسل می‌شود (الماسی، 1389).

استوارت میل معتقد است: «زمانیکه دولت شهروندان خود را تحقیر نموده و تا حد یک ابزار تنزلشان بدهد، درخواهد یافت که با مردان کوچک هیچ کار بزرگی را نمی‌توان به انجام رسانید» (انیشتاین و ناگل من، 1366، 357).

مشارکت عامه در خط مشی‌گذاری

یکی از مسائل عمده در خط مشی‌گذاری عمومی طرق مشارکت عامه مردم در فرایند خط مشی‌گذاری است.

مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اتخاذ خط‌مشی‌های عمومی، از گذشته‌های بسیار دور مورد توجه علما و اندیشمندان مدیریت بوده و همواره به عنوان یکی از شیوه‌های انسجام اجتماعی معرفی شده است. سیلزنیک در مقاله کلاسیک خود تحت عنوان ساز و کارهای جذب عوامل تهدید کننده (سلزنیک، 1949) مشارکت را تنها راه تنش‌زدایی میان قدرت قانونی سازمان‌ها و قدرت اجتماعی شهروندان می‌داند. او معتقد است هرگاه شهروندان با مشارکت جذب سازمان‌های دولتی شوند از حالت تهدیدی خارج شده و به صورت یک فرصت در کنار مدیران دولتی قرار می‌گیرند. مشارکت عامه مردم در سازمان‌های دولتی و مسئله خط‌مشی‌های گذاری‌های عمومی به نوعی دموکراتیزه شدن بنیادی منجر می‌گردد و شهروندان را از حالت بی‌تفاوتی نسبت به دولت خارج ساخته و آنها را معتقد به سرنوشت خود در جامعه می‌سازد. دموکراسی و مردم‌سالاری در مدیریت دولتی متکی به گسترده ساختن ایده مشارکت عامه مردم است. اگر اجازه دهیم شهروندان دستی در

حکومت داشته باشند، به آنان فرصت بالنده شدن داده ایم و نیروی عظیمی را برای پیشبرد اهداف دولتی بسیج کرده ایم. (الوانی و شریف زاده، 1383).

دیدگاه‌های مختلف در زمینه مشارکت عامه

مقامات دولتی، کارشناسان و متخصصان، تحصیل‌گران خط مشی و نظریه پردازان مختلف، در زمینه مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری عمومی دیدگاه‌های متفاوتی را ابراز داشته اند.

- گروهی از متخصصان و مقامات دولتی بر این باورند که امروزه مسایل مطرح در خط مشی گذاری عمومی به اندازه ای پیچیده و بغرنج می‌باشد که عامه مردم، بدون دانش و تخصص‌های لازم نمی‌توانند به طور موثر در امر خط مشی گذاری عمومی مشارکت نمایند. مردم سالاری 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 مشی گذاری موثری انجام داد (برژینسکی، 1976 و ماتئو، 1994).

- گروهی دیگر از نظریه پردازان خط مشی گذاری عمومی، عامه مردم را در زمینه خط مشی گذاری بی تفاوت و بی‌علاقه می‌دانند. این گروه معتقد است در دنیای امروز مردمان در پی گذران زندگی و منافع شخصی خود بوده و علاقه چندانی به مشارکت در مسایل خط مشی گذاری عمومی ندارند. بنابراین، نمی‌توان با اتکا بر مشارکت عامه مردم به صورت یک نیروی موثر و دائم، با اطمینان نظامی را طراحی نمود و انتظار داشت که این نظام به درستی پاسخگوی مسایل خط مشی گذاری عمومی باشد.

- بسیاری از مقامات سیاسی بر این اعتقادند که مشارکت بیشتر شهروندان در خط مشی گذاری عمومی، نقش خط مشی گذاران را دگرگون ساخته و از قدرت آنان کاسته است. از این رو باید به گونه ای عمل شود که نقش مقامات سیاسی در خط مشی گذاری حفظ شود.

- یکی دیگر از نظرات مخالفت با مشارکت عامه مردم، زمان بر بودن و هزینه ساز بودن این مشارکت است. طبق این نظریه، شهروندان در مشارکت خود موجب می‌شوند تا فرایند خط مشی گذاری عمومی طولانی شده و پیچیدگی‌ها و هزینه‌هایی به آن تحمیل گردد (کریگتون، 1981).

- برخی از نظریه پردازان خط مشی گذاری عمومی، تصمیم گیری عقلایی و تصمیم گیری مردم سالارانه را در دو قطب متضاد می بینند که دو هدف مخالف هم را دنبال می نمایند. در تصمیم گیری عقلایی هدف کارایی است، در حالی که در تصمیم گیری مردم سالار هدف رضایت شهروندان و پاسخ گویی به نیازهای آنان است (فیشر، 1995).

- موافقان مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری عمومی اعتقاد دارند که متخصصان و کارشناسان نمی توانند وسعت نظر عامه مردم را در خط مشی گذاری منعکس سازند و باید تدبیری اندیشیده شود که عامه مردم بتوانند در خط مشی گذاری عمومی مشارکت داشته باشند و دامنه وسیعی از نظرات که نگرش کل جامعه را نشان می دهد، مطرح سازند (فارمر، 1995).

- گروه دیگری از موافقان مشارکت عامه مردم، به شکل گیری قوای حکومتی توجه کرده و متخصصان اداری را متولی وضع خط مشی نمی دانند، بلکه معتقدند این نمایندگان مردم هستند که واضعان اصلی خط مشی محسوب می شوند؛ بنابراین، مردم به طریق اولی باید در خط مشی گذاری مشارکت داشته باشند.

ایفای نقش تصمیم گیری عمومی از سوی کارشناسان و متخصصان با روح مردم سالاری در تضاد بوده و تصمیم گیری عقلایی که وسیله ای به شمار می آمده است، به صورت هدف در آمده و این وضعیت شایسته حکومت های آزادمنش و مردم سالار نیست (سال، 1992). این گروه معتقدند اختیار تصمیم گیری در قوه مجریه به صورت فن سالارانه موافق با اصول جامعه مرکب و مردم سالار نیست.

اهداف مشارکت شهروندان را می توان در پنج دسته خلاصه کرد:

- 1- کشف و شناخت مسایل عمومی؛ جست و جو برای یافتن مشکلات و مسایل عمومی؛
- 2- آموزش؛ آگاه شدن شهروندان از مسائل عمومی؛
- 3- سنجش دیدگاهها؛ اطلاع از دیدگاهها و نظر شهروندان راجع به مسایل جامعه و راه حل های آن؛
- 4- انگیزش؛ ایجاد انگیزه در شهروندان برای تفکر در مورد مسایل جامعه و راه حل یابی برای آنها؛
- 5- پذیرش و ایجاد مشروعیت عامه؛ ایجاد پذیرش در جامعه نسبت به خط مشی ها و توجه به نرم های جامعه در خط مشی گذاری (الوانی و شریف زاده، 1383).

مراحل فرایند خط مشی گذاری و هدف از مشارکت شهروندان در هر یک از مراحل

مراحل فرایند خط مشی گذاری	هدف مشارکت
احساس مشکل	آگاهی از مشکلات به کمک مشارکت مردم
ادراک مشکل	کمک گرفتن از عامه در ریشه یابی مشکلات و آگاه ساختن آنان از مشکلات
تعیین معیار سنجش	یاری گرفتن از مردم در تعیین معیار سنجش
احصای راه حل ها	یاری گرفتن از مردم برای تدوین راه حل ها آگاه ساختن شهروندان از مسایل عمومی آگاهی از نرم‌های جامعه در مورد راه حل ها
ارزیابی راه حل ها	آگاهی از دیدگاه‌های شهروندان راجع به مسائل عمومی و راه حل آنها آگاه ساختن شهروندان از راه حل‌های مشکلات آگاهی از میزان سازگاری راه حل‌ها با نرم‌های جامعه
انتخاب اصلح و اخذ تصمیم	انگیزش شهروندان در اجرای راه حل انتخابی پذیرش شهروندان نسبت به راه حل انتخابی تطبیق راه حل انتخابی با نرم‌های جامعه

(الوانی و شریف زاده، 1383)

تعامل دولت با شهروندان

تعامل شهروندان با دولت را می‌توان به چند گونه طبقه بندی کرد. بر اساس یکی از این طبقه بندیها، تعامل دولت - شهروندان به دو سطح تقسیم می‌شود:

1. تعامل منفعلانه دولت- شهروندان که به گفته سانوف (2000) «شبه مشارکت» نام دارد و صرفاً به در جریان قرار دادن شهروندان از تصمیمهای اداری مدیریت دولتی درباره برنامه‌ها، قوانین و مقررات اشاره دارد.

2. تعامل فعالانه دولت- شهروندان یا «مشارکت قابل اعتماد» (کینگ 1998: 317) که در آن شهروندان، به مثابه مالک به جای مشتری، در تصمیم گیریهای اداری تاثیر گذارند.

اگرچه در تعامل منفعلانه شهروندان برای کسب اطلاعات در خصوص تصمیمهای اداری در نقش مشتری ظاهر میشوند، در تعامل فعالانه شهروندان مالکانی اند که فعالانه در تصمیم گیریهای اداری، در مقام تصمیم گیرنده، مشارکت می‌کنند (پلین و همکاران 1998: 579).

در طبقه بندی دیگر، تعاملات دولت- شهروندان را باز می‌توان به دو دسته تقسیم بندی کرد:

1. تعاملات غیر هم زمان که از طریق نامه، نامه‌های الکترونیک و میزگردهای دیجیتالی در زمینه سیاستها انجام می‌شود.
2. تعاملات هم زمان که به ارتباط هم زمان بین شهروندان و دولتها از طریق تلفن، گفت و شنود رودرو، جلسات عمومی و گفت و شنودهای دیجیتالی در زمان واقعی اشاره دارد. به علت ویژگیهای ماهوی تعاملات هم زمان، دولتها مجبورند فوراً به شهروندان پاسخ دهند، اگرچه در برخی از موارد پاسخها ممکن است حداقل باشند. در مقابل تعامل هم زمان، در تعامل غیر هم زمان در چهار حالت به شهروندان پاسخ می‌دهند: 1) شهروندان پاسخی دریافت نمی‌کنند (نیود پاسخ)؛ 2) شهروندان پاسخی کلی دریافت می‌کنند (پاسخ کلی)؛ 3) شهروندان پاسخ اطلاعاتی مستقیمی دریافت می‌کنند (پاسخ اطلاعاتی مستقیم)؛ 4) شهروندان را به جای دیگر ارجاع می‌دهند تا پاسخ خود را دریافت کنند (پاسخ اطلاعاتی ارجاعی به دیگران) (دانایی فرد، 1388).

ویژگی‌های حاکمیت مشارکت جویانه

1. دسترسی دولت و شهروندان به اطلاعات متوازن؛
2. دستور کار باز دولت در تعامل با شهروندان؛
3. زمان کافی مورد نیاز برای بررسی موضوعات بحث برانگیز دولت و مجلس به صورت گسترده؛
4. فارغ بودن از توسل به زور یا دستکاری طرفین (دولت و شهروندان)؛
5. چهارچوب مبتنی بر قواعد برای بحث طرفین؛
6. مشارکت با نمونه کاملی از شهروندان؛
7. قلمرو تعامل آزادانه بین دولت و شهروندان؛
8. به رسمیت شناختن تفاوت‌های بین طرفین و رد پیش داوریها بر اساس جایگاه شهروندان و دولت (کلمن و گوتز 2005)

در حال حاضر، برگشت به اندیشه «حاکمیت مشارکت جویانه» در ایران اهمیت دارد، زیرا مشارکت جویی یکی از مبانی اصلی در تشکیل حاکمیت مردم سالاری است. به عبارت دیگر، مدیریت دولتی مشارکت جویانه پیوند مستقیمی با مردم سالاری مشارکت جویانه دارد. مشارکت

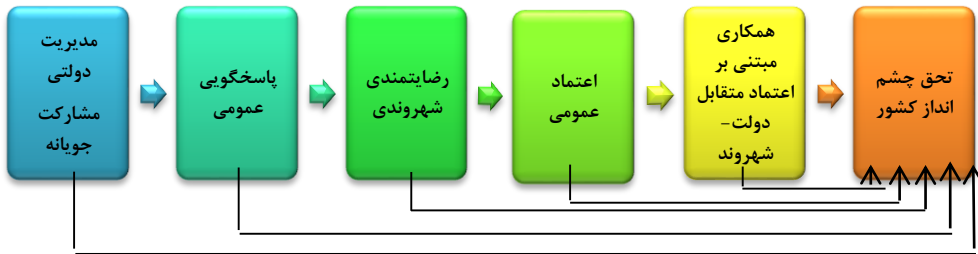
جویی به معنای اندیشیدن، بحث و جدال منطقی بر سر مسائل عمومی و تصمیم‌های عمومی است. فرایند مشارکت جویی به بحث و بررسی مسائل عمومی توسط گروهی از افراد (دولت- شهروند) بر اساس طرح علل له و علیه اشاره دارد. بر این اساس، مشارکت جویی یعنی فرایند مشاوره با دیگران در فرایند دستیابی به نوعی تصمیم که با اتکا بر علل منطقی و منابع مشترک طرفین محقق می‌شود. وقتی علل لازم برای اتخاذ یک تصمیم در دست است، اما هم زمان در اتخاذ تصمیم جانشین نیز عللی مطرح است به معنای آن است که نوعی بی اطمینانی به نوعی تصمیم وجود دارد. بنابراین، مشارکت جویی ضروری است. مشارکت جویی نوعی فرایند پژوهش اجتماعی است که در آن طرفین در پی درک خود و دیگران اند، به این امید که یکدیگر را قانع کنند (دانایی فرد، 1388). بدین ترتیب، یکی از شالوده‌های فرایند مشارکت جویی ماهیت ارتباطات درگیر در مشارکت جویی است. طرفین می‌کوشند فراتر از مبادله برد- باخت ببینند، چه بسا در گذر زمان به گفت و شنود بپردازند و حتی به اجتماعی یادگیرنده تبدیل شوند. از مشارکت کنندگان در فرایندهای مشارکت جویی انتظار می‌رود که به تغییر در نگرشها، اندیشه‌ها و مواضع خود با دیده باز بنگرند، اگرچه چنین تغییری پیامد الزامی مشارکت جویی نیست. مشارکت جویی فرایندی است که می‌تواند هم در گذر زمان شهروندان را رشد دهد، و هم ظرفیت قضاوت عملی و هنر زندگی با دیگران را در بستر نبود توافق پرورش دهد. تحمل ویژگی محوری در زندگی عمومی است (اسمیت و هانتسمن 1997).

مدیریت دولتی مشارکت جویانه

از آنجا که مدیریت دولتی بازوی اجرای حاکمیت است، به نظر می‌رسد شکل‌گیری مدیریت دولتی مشارکت جویانه می‌تواند زمینه ساز عرضه خدمات با کیفیت به شهروندان باشد و انتظارات شهروندان را از طریق سازوکارهایی، همچون نشستهای عمومی مدیریت کند و با استمرار مشارکت جویی با شهروندان سرمایه اجتماعی کشور را ارتقا دهد و مشارکت مردمی را بنابر فلسفه اخلاقی (نه ابزاری و مدیریتی) محقق سازد. اگر مدیریت مشارکت جویانه را متغیر مستقل در نظر بگیریم، می‌توانیم با استفاده از مدل «پاسخگویی عمومی - رضایتمندی - اعتماد عمومی» مدل مفهومی جدیدی برای پیوند مردم و حکومت، که نص صریح چشم انداز بیست ساله کشور است، شکل دهیم.

این بستر همانا چیزی جز مدیریت دولتی مشارکت جویانه در کشور نیست. با شکل‌گیری این نوع مدیریت، به طور خودکار پاسخگویی عمومی (قانونی، اخلاقی، عملکردی، مالی، مردم سالار و

سیاسی) نهادینه می‌شود، و با نهادینه شدن پاسخگویی عمومی، میزان رضایتمندی شهروندان ارتقا می‌یابد و به تبع آن نیز اعتماد عمومی جلب می‌شود. در پایان، جلب اعتماد عمومی در هر سطحی نهایتاً به تحقق چشم انداز کشور کمک خواهد کرد. (دانایی فرد، 1388)



مدل پیوند مردم با دولت و رابطه آن با چشم انداز ملی کشور چگونه می‌توان به شکل‌گیری مدیریت دولتی مشارکت جویانه در ایران کمک کرد؟

1- تدوین منشور شهروندی

سند منشور شهروندی سند حق و حقوق شهروندی نسبت به دولت است، این سند بیانگر حرمت شهروندان در نظام سیاسی و مجموعه حکومت است. بند بند آن می‌تواند بر حق شهروندان بر حکومت و حق دولت بر شهروندان تاکید کند. تدوین این منشور می‌تواند تاثیر مهمی در بازشناسی حقوق شهروندان از سازمانهای دولتی و نظام سیاسی داشته باشد. این سند تجلی مشارکت جویی شهروندان با دولت است (دانایی فرد، 1388).

2- تدوین چهارچوب مشارکت شهروندان در مدیریت دولتی

منظور از این اصل فراهم آوردن چهارچوبی با این مضمون است که مشخص شود عامه مردم در چه زمینه‌ها و سطوحی و با چه عمقی در مدیریت دولتی باید مشارکت کنند. عمده مزیت‌های این چهارچوب عبارت اند از:

- ایجاد روابط مثبت با عامه مردم و تشویق تدبر و اندیشیدن در میان شهروندان؛
- انعکاس دادن دامنه وسیعی از نگرانیهای شهروندان و نیز راه حلها در فرایندهای تصمیم‌گیری؛
- افزایش اعتماد و اطمینان عمومی به تصمیمات و فعالیتهای سازمانها و وزارت خانه‌ها؛

- افزایش یادگیری متقابل دولت و شهروندان و عامه از طریق تسهیل اطلاعات، داده‌ها و تجارب؛
 - حل تنشها و تفاوت دیدگاهها به صورت اثربخش و مبتنی بر اعتماد متقابل؛
 - بهبود طراحی برنامه و عرضه خدمات از طریق تشویق مشارکت شهروندان.
- (دانایی فرد، 1388).

استراتژیهای آینده مدیریت دولتی

مدیران دولتی در آینده باید دیدگاهی «شهروند محور» پیدا کنند و مشارکت جویی را جایگزین نگرش سنتی سلسله مراتبی نمایند. با این دو استراتژی است که آنان خواهند توانست نقش واقعی خود را در آینده ایفا کنند.

1- شهروند محوری

در گذشته، مدیریت دولتی توجه اصلی خود را به رخدادهای درون بوروکراسی معطوف می‌داشت و عمدتاً مشکلات درونی بوروکراسی را مسئله اصلی می‌پنداشت و تلاش سازمان‌های دولتی در جهت تحولات و اصلاحات تشکیلاتی و رفتار شاهدهی بر این مدعا بود. در آینده مدیریت دولتی باید کانون توجه خود را مورد تجدیدنظر قرار داده و نگاه خود را متوجه بیرون بوروکراسی دولتی بنماید و مسائل شهروندان و شهروندی را دغدغه ذهنی و عملی خود بداند.

سیاست «شهروندان اولویت اول در تمامی امورند»، سیاست رایج کشورهایی گردیده که نگاه خود را از درون بوروکراسی دولتی بر گرفته و به بیرون پرداخته اند (دنهارت، 1990). این سیاست موجب شده تا مشارکت سازنده و مبنی بر اعتمادی میان دولت و شهروندان به وجود آید و شهروندان نسبت به مسائل محیطی و دیگر شهروندان احساس مسئولیت کنند و همین طور دولتمردان و کارگزاران بوروکراسی این الزام را درک کنند که باید به انتظارات و خواسته‌های شهروندان گوش فرا داده و ارضاء نیازها و انتظارات شهروندان را اولویت نخست فعالیت‌ها و اقدامات خود قرار دهند. این حرکت آغاز دیدگاه شهروند محوری در نظام مدیریت دولتی است.

سیاست «شهروندان الویت اولند» با تمایز قائل شدن میان «مشتری» و «شهروند» به وجود آمده است. زمانی که افراد را به صورت مشتری می‌نگریم آنها یک شیوه عمل دارند و زمانی که به آنها به صورت شهروند نگاه می‌کنیم شیوه عمل متفاوتی از خود بروز می‌دهند. «مشتری» به خواسته‌ها و نیازهای محدود خود مشغول است و در پی آن است که آنها را به بهترین نحو ارضاء کند، درست

همانند مشتری در بخش خصوصی، در حالی که شهروند به مصلحت عامه می‌اندیشد و خواسته‌های خود را در کنار خواسته‌های دیگر شهروندان می‌بیند و برآورده شدن نیازهای خود به همراه نیازهای دیگر افراد جامعه مدنظر دارد. سیاست «شهروندان اولویت اولند»، افراد را ترغیب می‌کند تا مسئولیت‌های اجتماعی خود را به عنوان یک شهروند بشناسد و از سوی دیگر، مدیران دولتی نیز دریابند که چگونه باید نسبت به نظریات و مطالب آنان حساس و پاسخ‌گو باشند.

در این سیاست تنها سازوکار انتخاب نیست که مردم را به دولت پیوند می‌دهد، بلکه طراحی کل ساختار اداره جامعه در شکل‌گیری و اجرا به صورتی است که شهروندان و دولت را به هم نزدیک کرده و اهداف آن را به هم تلفیق و ترکیب می‌کند.

اصولاً به کارگیری لفظ «مشتری» که در بخش خصوصی عاریه گرفته شده در بخش عمومی و دولتی صحیح نیست، زیرا در بخش خصوصی مشتریان کاملاً شناخته شده‌اند و به طور مشخصی خدمت یا کالای خود را از بخش خصوصی دریافت کرده و هزینه آن را می‌پردازد، در حالی که در بخش دولتی کلیه شهروندان باید مشتری محسوب شوند، اگرچه همگی خریدار و خواهان خدمت خاصی از دولت نیستند. همچنین در بخش خصوصی هر که پول بیشتری بپردازد از خدمات بهتر و با کیفیت‌تری برخوردار می‌شود، در حالی که، در بخش دولتی چنین عملی ناپسند بوده و بی‌عدالتی و تبعیض محسوب می‌شود. بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که کاربرد لفظ مشتری برای اعضاء جامعه در مقابل دولت چندان واژه رسا و گویایی نیست (دانایی فرد والوانی، 1388).

تنزل دادن شهروندان در خدمت‌مشتریان بخش خصوصی، پیامدهای ناخوشایندی را در جامعه دموکراتیک ایجاد خواهد کرد. باید هم اعضاء جامعه خود را در مقابل سازمان‌های بخش عمومی در جامعه، شهروندی احساس کنند و هم کارگزاران دولتی به آنان در نقش شهروندان نگاه کنند. این طرز تلقی موجب خواهد شد تا هم شهروندان احساس مسئولیت کرده و خود را در سرنوشت جامعه سهیم بدانند و مدیران دولتی نیز خود را در مقابل نیازها و انتظارات آنان مسئول احساس کنند. علت این که گروه زیادی از اعضاء جامعه به سازمان‌های دولتی بی‌اعتمادند، تنها در زمینه ناکارآمدی و پایین بردن بهره‌وری آن سازمان‌ها نیست، بلکه عدم اعتماد شهروندان ناشی از این احساس است که سازمان‌های دولتی به نیازها و خواسته‌های آنان حساس و پاسخ‌گو نیستند و در زمینه‌هایی چون انتظارات و ارزش‌های احتمالی پایبندی چندانی از خود نشان نمی‌دهند. برای کسب اعتماد

شهروندان باید سازمان‌ها پاسخ‌گو و حساس به انتظارات شهروندان بشوند و آنان نه تنها مشتری بلکه شهروند در نظر آورند همان گونه که هنری گفته است سازمان‌های خود را سازمان‌های شهروندی بدانند و آنها را متعلق به شهروندان بدانند. مشتری صاحب سازمان نیست در حالی که، شهروندان صاحبان سازمان‌های دولتی اند و این مسئله مهمی است که باید ملکه ذهن مدیران دولتی شود.

این نتیجه گیری برای مدیران رهنمودهای مهم و مفیدی را به همراه دارد. در گذشته اگر سازمان دولتی در برابر ارباب رجوع خود به گفتن این که «بله» این خدمت را برایتان فراهم خواهیم آورد یا این خدمت را نمی توانیم برایتان تدارک ببینیم پسند می کردند در این رویکرد مدیران دولتی باید بیاموزند که پاسخ‌های بله و خیر جواب امروز جوامع نیست؛ بلکه باید گفت «ببیند با مشارکت هم ببینیم چه می توانیم انجام دهیم» نقش مدیران دولتی فراتر از ارائه دهندگان خدمت به سبک و سیاق مدیران بخش خصوصی است. بله آنان نقش میانجی، آشتی دهنده، و احقاق حق کننده شهروندان را ایفا می کنند و این نقشی است در خور مدیران بخش عمومی در دوران حاضر، و باید اضافه کنیم که ایفای این نقش مستلزم تفسیر تلقی و نگرش در کسب دانش و مهارت‌های جدیدی است که با رویه‌های سنتی گذشته تطبیق نمی کند. مدیران آینده باید در دانش و مهارت مذاکره کردن، میانجی گری، حل تناقض و تضاد به درستی بهره مند باشند، تا بتوانند به تحقق رسالت خطیر خود توفیق پیدا کند (دانایی فرد و الوانی، 1388).

2- دیدگاه مشارکت قوی به جای دیدگاه سلسله مراتبی

شاید ابتدا این گونه به نظر آید که شیوه‌های متمرکز و کنترل شده در ساختار دولتی جواب‌گوی نیازهای بیشتری از شهروندان است، اما در شرایط کنونی و با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت‌های دولت بدون مشارکت و هم اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی راه دیگری برای ادامه حیات در مدیریت دولتی وجود ندارد. با بهره گیری از نیروهای مردمی و مشارکت دادن شهروندان چرخه فعالیت‌های دولت سرعت گرفته و انجام رسالت‌های بخش عمومی به نحو کارآمدی ممکن خواهد شد. به منظور نیل این هدف باید الگوهای ساختاری دولت تغییر یابد. واژگان مدیر و رئیس باید با واژه هماهنگ کننده جایگزین شوند. آنچه مورد نیاز است نوع جدیدی از نگرش و تفکر درباره رهبری و مدیریت است. در گذشته سبک مدیریت وابسته به قدرت و مقام بود و کسانی که ادعای مدیریت داشتند، ابتدا باید موقعیت و نظام مدیریتی را اشغال می کردند تا قدرت

کافی برای اداره زیردستان بدست آورند. این سبک مستبدانه و آمرانه بود و تاکید بر کنترل و هدایت برای مدیریت افراد داشت.

مدیریت دولتی در آینده باید تاکید خود را بر گروه هایی از افراد بگذارد که با هم کار می کنند و با هم رشد می کنند. رهبری و مدیریت را باید به عنوان فرایندی برای توسعه و بالندگی در نظر آورد.

فرایندی که در درون گروه های انسانی شکل می گیرند و در آن همه افراد سازمان درگیرند و تنها یک فرد به نام مدیر نقش هدایت را بر عهده ندارد. رهبری در این حالت هنگامی که هر عضو گروه در سازمان سایرین را برمی انگیزد و هر فرد با مشارکت دیگران نیروهای بالقوه را برای عملکردهای سازمانی بالفعل می سازد. رهبری و مدیریت جمعی انرژی زا و نیروافزین است. هر فردی که در جمع تولید نیرو انرژی می کند به نوعی رهبری می نماید و رهبری مختص فردی خاص در سازمان نیست. در دیدگاه سنتی رهبری باید به هدایت و بسیج نیروها اقدام می کرد و در مورد اقدامات اصلی گروه اخذ تصمیم می نمود و نفوذ خود را برای کنترل و نیز ساختارهای اعضای گروه به کار می برد. در برخی اوقات این سبک کارساز بود و گروه به فعالیت هایی که در مدنظر سازمان بود می پرداخت، اما در حالاتی که مدیریت و رهبری سازمان نقش کنترلی قوی به خود می گرفتند انرژی زایی و نیروبخشی کاهش می یافت و انسجام گروهی در جهت اهداف سازمان از میان می رفت.

سازمان ها در آینده باید مدیران و رهبرانی داشته باشند که به گروه کمک کند تا نیازها و نیروهای خود را بشناسد، آرمان های گروهی مشترک بوجود آورند، و به عنوان عامل ترغیب کننده محرک گروه عمل کنند. در این حالت دیگر فقط مدیر، «رئیس» نیست و ریاست نمی کند، بلکه همه می توانند در نقش رهبری قرار گیرد و نیروآفرینی کنند.

در دیدگاه مشارکت جویانه، مدیریت دولتی باید بکوشد تا همگان را در امر مدیریت شریک و سهیم سازد و نقش مهمی به مدیریت دولتی بدهد. اگر توجه به حقوق انسانی و اعتقاد به آگاهی و عقل انسان ها در مدیریت دولتی دمیده شود، آن گاه همه شهروندان حائز شرایط مشارکت در مدیریت دولتی بوده همراه هم در فعالیت ها، تصمیم ها، ارزیابی ها و نظارت نقش داشته باشند. رابطه ما- شما یا دولت- ملت جای خود را به رابطه همه با هم می دهد که هم افزایی فراوان داشته و برای رویارویی با شرایط دشوار فرادهای مدیریت دولتی مناسب ترین شیوه است (دانایی فرد و الوانی، 1388).

بحث و نتیجه گیری پیشنهادات:

مشارکت جویی عناصر اساسی مردم سالاری ناب است. دولت بر اساس موافقت افراد تحت حاکمیت باید در پی یافتن راه هایی برای بهره گیری از این توافق و «پالایش و غنی سازی دیدگاه عمومی» باشد (اسمیت و گوتز 2005: 182). این امر مستلزم بحث پیوسته میان شهروندان برای دستیابی به نوعی دستور کار به منظور تصمیم گیری در باب موضوعات بحث برانگیز عمومی، پیشنهاد راه حل‌های گوناگون برای حل مسائل موجود در دستور کارها، حمایت از آن راه حل‌ها بر اساس علل، و تصمیم‌گیری درباره یک راه حل است.

این مراحل تجلی نوعی فرایند عمومی است که مشارکت و قضاوت شهروندان را می‌طلبد. بسیاری از کشورها برای سنجش رضایتمندی شهروندان از خدمات سازمانهای بخش دولتی سنجه‌هایی تدوین کرده اند. نتایج حاصل از این سنجش بیشترین ضریب اهمیت در پاداش دهی به سازمانهای دولتی را در بر دارد. به عبارت دیگر، نظر به ماهیت بخش عمومی، که در آن شاخص کارایی بعضاً باید فدای اثربخشی و ارزشهای مردم سالار شود، سازمانهای دولتی باید بر اساس شاخص میزان رضایتمندی شهروندان بودجه عمومی و موارد دیگر را دریافت کنند. بهبود شیوه‌های کاری دولت و سازمانهای دولتی در اعتمادسازی و احیای اعتماد موثر است، ولی کافی نیست. باید برای مردم تشریح شود که دولت و کارهای دولت در زمینه‌های گوناگون به آنها کمک کرده اند، زیرا فلسفه دولت تامین رفاه و امنیت برای شهروندان است. در نهایت، باید مسئولیت مدنی شهروندان را برای آنها تشریح کرد. شهروندان باید ضرورت مشارکت در فرایند سیاسی را به خوبی درک کنند و نیک بدانند که دولت اثربخش در رابطه ای دوطرفه قادر به فعالیت است و بدون حمایت و مشارکت عامه مردم نمی‌تواند به خوبی از عهده وظایفش برآید. در این صورت، مردم دولت را از خود می‌دانند و به یقین می‌رسند که می‌توانند در دولت تاثیر بگذارند. بنابراین، احساس می‌کنند دولت با زندگی آنها رابطه و پیوند تنگاتنگی دارد.

کتابنامه:

- الماسی، حسن. (1389). مدیریت توسعه (از تئوری تا عمل). نشر سپاهان.
- الوانی، سیدمهدی و شریف زاده، فتاح. 1383. فرآیند خط مشی گذاری عمومی. نشر دانشگاه علامه طباطبائی.
- انیشتاین، ویلیام و ادوین، ناگل من، مکاتب سیاسی معاصر، نشر گسترده، چاپ اول، 1366.
- خاکی، غلامرضا، (1392). مدیریت اخلاق حرفه ای در سازمان به شیوه جوانمردان. نشر فوژان.
- دانایی فرد، حسن و الوانی، سید مهدی. 1388. مقدمه ای بر فلسفه نظریه‌های مدیریت دولتی، نشر صفار.
- دانایی فرد، حسن. 1388. چالش‌هایی مدیریت دولتی در ایران. نشر سمت.
- دانایی فرد، حسن. الوانی، سیدمهدی. 1390- درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی. نشر شایسته.
- دانائی فرد، ح (1381)، «تئوری عامه در مدیریت دولتی: پیش طرح‌های تدوین تئوری»، مطالعات مدیریت، شماره‌های 35 و 36.
- Barberis, P. (1989), "The Changing Role of Senior Civil Servants since 1979" in M. Hunt and B. J. O'Toole (ed.), Reform, Ethics and Leadership in Public Service, Aldershot: Ashgate Publishing LTD.
- Brzezubski, Z., Between Two Ages ... (N. Y., Viking Press, 1976).
- Coleman, Stephen; John Gotze, "Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation". Availabe at: [http://bowlingtogether.net/bowling together](http://bowlingtogether.net/bowling%20together). Pdp aecess. November 23, 2005.
- Creighton. J.I, The Public Involvement Manual (Cambridge, Abibroks, 1981).
- Denhardt, R, B. (1990). Public Adminitration Theory, Calif.: wadsworth publicshing.
- Farmer, D. J, The Language of P.A. (AL, The University of Alabama Press, 1995),
- Fischer. F. Evaluating Public Policy (Chicago, Nelson- Hall Publishers, 1995).
- Frederickson, H.G (1994), "George and the case of Government Reinventors", PA Times 17 (January), p. 9.
- Frederickson, H.G. (1991), "Toward a Theory of the Public for Public Administration", Administration and Society, 22 (4), pp. 395-417.

-
- King, Cheryl; S., Kathryn M. Feltey and Bridget O. Susel. (1998) "The Question of Participation: Toward Public Participation in Public Administration". *Public Administration Review* 58 (u).
 - Plein, L. Christopher, Kenneth E. Green and David G. Williams. (1998). "Organic Planning: a New Approach to Public Participation in Local Governance". *Social Science Journal* 35 (4).
 - Saul, J. R., *Voltaire's Bostards: The Dictatorship of Reason in the West* (N. Y., Thr Free Press, 1992).
 - Selznick, P., "The Cooplative Mechanism: in TVA and Grass Roots (Berkeley, University of Calif, 1949).
 - Smith, Gerald E and Carole A. Huntsman. (1997). "Reframing the Metaphor of the Citizen- Government Relationship: a Value- centered Perspective". *Public Administration Review* 22.
 - Snaoff, Henry (2000). *Community Particupation Methods in Design and Planning*. New York: Wiley.
 - Ventriss, C. (1989), "Emerging Prespectives in Citizen Participation", *Public Administration Review*, 45, pp. 433-44.