

تعالی خدمات عمومی و شبه پارادایم‌های مدیریت دولتی

دکتر رضا واعظی^۱؛ دکتر شهلا سهرابی^۲

چکیده

بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند که مشروعیت دولت‌ها وابسته به میزان ارائه «خدمات عمومی» با کیفیت است. خدمات عمومی با هدف تأمین منافع عامه انجام می‌شود و اگر دولتی قدرت انجام دادن این وظیفه را نداشته باشد شایستگی خود را از دست می‌دهد. مشروعیت دولت‌ها نه تنها به ماهیت خدماتی است که ارائه می‌دهند، بلکه به چگونگی ارائه آن‌ها نیز وابسته است. هدف از انجام این تحقیق بررسی جایگاه خدمات عمومی در سه دوره مدیریت دولتی (شبه پارادایم‌های مدیریت دولتی) و بررسی جایگاه خدمات عمومی و تعالی آن در عصر حاضر می‌باشد. از این‌رو در این مقاله تلاش شده تا ضمن پرداختن به مفاهیم تعالی، خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن، مرور مختصری بر سه دوره اصلی مدیریت دولتی، در فاصله زمانی دهه‌های پایانی قرن نوزدهم تا آغاز هزاره سوم یعنی مدل سنتی اداره امور دولتی (TPA)، مدیریت دولتی نوین (NPM) و خدمات عمومی نوین (NPS)، صورت پذیرد. همچنین ارائه خدمات عمومی در هر دوره مورد بررسی قرار گرفته و در خاتمه اهمیت خدمات عمومی متعالی در عصر حاضر مطرح می‌شود.

واژگان کلیدی: تعالی خدمات عمومی، NPS, NPA, TPA

۱- استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبایی

۲- نویسنده مسئول، استادیار گروه مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهریار modiran77@gmail.com



مقدمه

در دهه‌های اخیر تحقیقات و تحولات گسترده‌ای در حوزه مدیریت دولتی روی داده است. برخی از این تحولات شامل؛ انفجار فوق‌العاده‌ای از دانش جدید و نوآوری‌های تکنولوژیک، تغییر الگوهای سازمانی، روند فزاینده یکپارچگی و جهانی‌شدن، تنوع و تعدد فرهنگی، اجتماعی و در نهایت عدم‌کفایت ساختارهای سنتی در انطباق با تغییرات محیطی است (Denhardt, 1999). این تحولات نیازمند کسب مهارت‌ها و قابلیت‌های جدیدی برای کارکنان و سازمان‌ها می‌باشد. به همین دلیل اندیشمندان و محققان مدیریت دولتی به دنبال یافتن شیوه‌ها و راهکارهایی برای افزایش بهره‌وری در اداره سازمان‌های دولتی بوده‌اند. ظهور نهضت‌هایی همچون مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب در راستای اصلاح و بهبود عملکرد نظام اداری بوده است.

تلاش برای دستیابی به یک دولت کارآمد و متناسب و نظام اداری کارا و مؤثر نه تنها در کشورهای در حال توسعه بلکه در کشورهای صنعتی نیز از اولویت‌های اصلی حکومت‌ها شده است. بنابراین حکمرانی و ارائه خدمات عمومی مطلوب در عصر حاضر نیازمند جلب مشارکت شهروندان و افزایش سرمایه اجتماعی و اعتماد متقابل و مدیریت صحیح اطلاعات و دانش است. چنین اطلاعات و دانشی می‌بایست به شیوه‌ای حرفه‌ای مدیریت گردد. به منظور دستیابی به این مقصود، بدنه‌ای از افراد آموزش دیده و زبده لازم است که " متخصصین دانش و اطلاعات^۱ " نام دارند (Kigongo., & Kadu, 2011).

دنیای کنونی با سرعت به سوی ایجاد کیفیت‌های برتر، قابلیت‌های متنوع، سادگی و سهولت در سیستم‌های مختلف پیش می‌رود. در چنین فضایی به‌ویژه برای سازمان‌های دولتی، ارائه خدمات مناسب‌تر و توجه بیشتر به شهروندان ضرورت پیدا می‌کند، چرا که داور نهایی کیفیت خدمات عمومی شهروندان هستند. بنابراین این مهم نیازمند الگوهای جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی استفاده نمود، تا تولید و ارائه خدمات عمومی حداکثر شده و منافع عامه تأمین گردد.



مفهوم خدمات عمومی^۱

مفهوم خدمات عمومی از مفاهیم راهبردی و بنیادین حقوق عمومی به شمار می‌رود، بدین خاطر مفهوم خدمات عمومی نه تنها کمتر از جایگاه مفهوم اقتدار عمومی نیست؛ بلکه می‌توان گفت که این دو مفهوم دوشادوش هم دو پایه غیرقابل انکار حقوق عمومی را تشکیل می‌دهند (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۰). به گفته دولوبادر: «خدمت عمومی ماهیت ویژه‌ای در برابر سایر خدمات ندارد جز اینکه هدف آن تأمین منافع عمومی^۲ است و همین عامل شخصی است که به خدمتی، وصف عمومی می‌بخشد.» (موسی زاده، ۱۳۸۷). به اعتقاد برخی، «مشروعیت دولت وابسته به میزان «خدمات عمومی» است که ارائه می‌دهد و اگر دولتی قدرت انجام دادن این وظیفه را نداشته باشد شایستگی بقای خود را از دست می‌دهد، مشروعیت اعمال قدرت نیز از همان هدف خدمت مایه می‌گیرد». مشروعیت قدرت دولت نه تنها به خدماتی است که ارائه می‌دهد، بلکه به چگونگی اجرای این خدمات یعنی؛ «قانونمند بودن» آن نیز مربوط می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷). در رأس مفهوم بنیادین «قانونمند بودن» در هر کشوری قانون اساسی قرار دارد که شالوده منسجم سایر قواعد حقوقی است.

در تعریف خدمات عمومی چنین آمده: «خدمات عمومی منحصر به نیازهای عام‌المنفعه است که دولت‌مردان یک کشور در برهه‌ای از زمان معین تصمیم می‌گیرند تا آن نیازها را از طریق سازمان‌های عمومی یا دولتی برآورده کنند» (Paul & Debeyre, 1952). دوگی^۳، حق حاکمیت دولت را انکار و حاکمیت را بر پایه خدمات عمومی بررسی می‌کند. وی وجود حاکمیت را برای دولت به معنی انکار قواعد حقوق در روابط داخلی و بین‌المللی می‌داند و معتقد است قدرت و حاکمیت وقتی مشروع است که دولت این قدرت را برای ارائه خدمات موردنظر عموم به کار گیرد و در انجام وظایف قانونمند باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵). وی بر این باور بود که دولت باید به عنوان مجموعه‌ای از خدمات عمومی سازماندهی و نظارت شده، توسط دولت‌مردان در نظر گرفته شود (عباسی، ۱۳۸۹).

خدمت عمومی فعالیت عام‌المنفعه‌ای است که برای تحقق و توسعه وابستگی متقابل اجتماعی ضروری است و به‌طور مستمر زیر نظر حکومت‌کنندگان ارائه می‌شود و همچنین

1. Public service
2. Public interest
3. Dughi

خدمات عمومی عبارت است از هرگونه امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود؛ زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده، طبیعت آن به گونه‌ای است که تأمین آن به‌طور شایسته فقط به وسیله دولت ممکن و میسر است» (Debeyre and Duez, 1952).

بنابراین می‌توان گفت که خدمات عمومی فعالیت‌های عام‌المنفعه‌ای هستند که توسط دولت یا قانونگذار تصویب و تصمیم به انجام آن گرفته شود و توسط یک شخص حقوق عمومی انجام گردد یا یک نهاد خصوصی یک فعالیت عام‌المنفعه را به پیروی از قواعد حقوقی خاص که حاوی امتیازات و یا تکالیفی است ارائه نماید (عباسی، ۱۳۸۹).

مفهوم سازمانی خدمات عمومی

"اصطلاح خدمت عمومی را می‌توان در یک معنای سازمانی نیز عنوان کرد" (رضایی زاده، ۱۳۹۰). خدمت عمومی در معنای سازمانی به معنی یک سازمان و یک دستگاه اداری است، یعنی مجموعه‌ای از کارمندان و ابزارها، امکانات و تجهیزات مادی برای انجام یک وظیفه خاص می‌باشد؛ این مفهوم به جای توجه به ماهیت و اهداف خدمات عمومی به نهادها و سازمان‌های ارائه‌دهنده آن توجه دارد (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۰). درباره مفهوم سازمانی خدمت عمومی می‌توان گفت که خدمت عمومی فعالیتی است که همیشه یک شخص عمومی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر عهده دارد. در این مفهوم از خدمات عمومی مقصود اداراتی است که موظف به تهیه اموال و خدمات هستند مثل خدمت عمومی آموزش، خدمت عمومی حمل‌ونقل، خدمت عمومی بهداشت و ... (رضایی زاده، ۱۳۹۰). یا به‌طور خلاصه می‌توان گفت که: «خدمات عمومی عبارت است از یک سازمان یا ساختمان حقوقی، که به وسیله این سازمان یا ساختمان حقوقی، نیازها و منافع عموم برآورده می‌شود.» (نوبین، ۱۳۸۶)

چهار عنصر اساسی در این تعریف مشخص است:

- ۱- هدف عمل و فعالیتی که بر عهده گرفته شده چیست؟ (که طبیعتاً باید هدف تأمین منافع عمومی باشد)
- ۲- چه سازمانی باید این اقدامات و فعالیت‌ها را بر عهده بگیرد؟ (آیا دولت است یا یک نهاد حقوق عمومی؟)



۳- مکانیسم اجرائی این اقدام یا فعالیت چگونه است؟ (به کارگیری قدرت عمومی یا از طریق انعقاد یک قرارداد؟).

۴- چه افرادی اجرا و مسئولیت ارائه این خدمات عمومی یا اقدام را برعهده می‌گیرند؟ (مأمورین کشوری یا افراد بخش خصوصی؟)

البته خدمت عمومی بدون نفع عمومی امکان‌پذیر نیست. مفهوم نفع عمومی بسیار نسبی و اتفاقی است و ممکن است با برآورده کردن نیازهای مشروع مانند نانوبایی و ... مخلوط گردد ولی این موارد در زمره فعالیت‌های مربوط به خدمت عمومی به شمار نمی‌آیند. بدین ترتیب هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای جزء خدمات عمومی نمی‌باشد. هدف خدمت عمومی همیشه نفع عمومی است. این بدین معنا نیست که تنها خدمات عمومی می‌تواند نیازهای عام‌المنفعه مردم را برآورده کند، فعالیت‌های خصوصی بسیاری هستند که به‌طور قابل ملاحظه‌ای این‌گونه نیازها را برطرف می‌کنند. آنچه که مهم و تعیین‌کننده است این است که تنها هدف خدمت عمومی نفع عمومی می‌باشد (گرچی، ۱۳۸۸).

اصول حاکم بر خدمات عمومی؛ با توجه به اینکه هدف از اجرا و ارائه خدمات عمومی، تأمین نیازهای همگانی است، به علاوه از آنجا که مفهوم خدمات عمومی، مفهومی نسبی است، تعداد اصول حاکم بر این نظریه نیز از اطلاق چندانی برخوردار نیست. اصول تداوم، تقدم، سازگاری و برابری به عنوان اصول اصلی حاکم بر نظریه خدمات عمومی محسوب می‌شوند. اصول بی‌طرفی و رایگان بودن خدمات عمومی نیز در کنار این اصول از اهمیت قابل توجهی برخوردارند. به نظر می‌رسد که اصل بی‌طرفی را که از نتایج اصل برابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی محسوب می‌شود، می‌توان در کنار اصل برابری و در مجموع به عنوان یک اصل بررسی کرد.

۱- اصل برابری (تساوی) و بی‌طرفی در برابر خدمات عمومی

۲- اصل تداوم یا استمرار یا ثبات خدمات عمومی

۳- اصل سازگاری یا انطباق خدمات عمومی

۴- اصل تقدم خدمات عمومی

۵- اصل رایگان بودن خدمات عمومی

۱- اصل برابری و بی‌طرفی (هاشمی، ۱۳۸۲) در برابر خدمات عمومی؛ مطابق با این اصل، همه افراد جامعه باید به‌طور یکسان و مساوی از خدمات عمومی برخوردار شوند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی مبنای برخورداری یا اولویت افراد در

استفاده از این خدمات قرار گیرند، دولت نمی‌تواند به این بهانه‌ها میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر بگیرد (امامی، ۱۳۸۹). بنابراین کارکنان اداره می‌توانند، دارای هرگونه اندیشه و عقیده‌ای باشند؛ ولی هنگام ارائه خدمات عمومی هرگونه اعمال تبعیض به جهت عقاید سیاسی و مذهبی توسط آن‌ها میان استفاده‌کنندگان از خدمات ممنوع می‌باشد (عباسی، ۱۳۸۹).

۲- اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی (هداوند، ۱۳۸۹)؛ مطابق با این اصل، خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست، این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می‌نماید که، به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین گردد (هداوند، ۱۳۸۸)، این اصل ناشی از ضرورت‌های اداره اجتماع است و در خصوص موضوعاتی چون امنیت، خدمات بهداشتی و درمانی و ... از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

۳- اصل سازگاری یا انطباق خدمات عمومی (ویژه، ۱۳۸۳)؛ اصل سازگاری، ادامه منطقی اصل تداوم خدمات عمومی است. روزآمدی و سازگار شدن خدمات عمومی با شرایط جدید، هم به نفع اداره و دولت است و هم منافع استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی را بهتر تأمین می‌کند (گرچی، ۱۳۸۸). طبق این اصل نیازهای زندگی اجتماعی همواره در تغییر و تحول است و منافع عمومی ایجاب می‌کند که، سازمان‌های اداری و عمومی پیوسته خود را با آن مقتضیات تطبیق دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵) برای نمونه در زمینه حمل‌ونقل عمومی و ارائه خدمات مسافرتی به افراد، دولت نمی‌تواند در زمان حاضر از وسایلی سنتی و قدیمی ۵۰ سال قبل (مانند درشکه و گاری و ...) استفاده نماید. نتیجه چنین اصلی در ارائه خدمات عمومی نخست این خواهد بود که اداره، موظف و مکلف به چنین انطباق و سازگاری است و دوّم اینکه دستگاه اداری باید بتواند هر لحظه که اراده کند، با توجه به مقتضیات زمان تصمیمات جدیدی را اتخاذ کند. برای نمونه، بر اساس اصل مذکور، اداره حق دارد تعهدات جدیدی را به پیمانکار خود تحمیل کند (موسی زاده، ۱۳۸۸).

۴- اصل تقدّم خدمات عمومی؛ این اصل در راستای اجرای خدمات عمومی و همگانی توسط دولت عنوان شده است و به موجب آن دولت از امتیازات ناشی از قدرت عمومی و یا امتیازات ناشی از حقوق عمومی بهره‌مند می‌شود. این امتیازات لازمه اجرا و انجام وظایف و تکالیف دولت است؛ زیرا هدف از اعمال و وظایف دستگاه اداری، حفظ منافع و مصالح



عمومی و ارائه خدمات عمومی است (ویژه، ۱۳۹۰). به موجب این اصل چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه است و منافع آن عاید تمام افراد می‌شود، قانونگذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت حق تقدمی قائل شده است و به آن امتیازاتی داده که هیچ شخصی جز او حق استفاده از آن‌ها را ندارد. در حقیقت هدف از وضع این امتیازات و سایر قواعد خاص حقوق اداری آن است که، دولت قدرت لازم را برای پیشبرد هدف‌های عمومی داشته باشد و بتواند وظایف خود را که به منافع همگانی مربوط است به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی نیز بتوانند به‌طور منظم به انجام وظایف خود ادامه دهند (طباطبایی مؤتمنی، ، ۱۳۸۵). بنابراین در راستای انجام خدمات عمومی، اگر تعارضی میان منافع عمومی و خصوصی رخ دهد حق تقدم با امور عمومی است (Alder, 1994).

۵- اصل رایگان بودن خدمات عمومی (Rivero & Waline, 2004)؛ در اینکه می‌توان اصل رایگان بودن خدمات عمومی را به عنوان یکی از اصول حاکم بر خدمات عمومی تلقی کرد یا نه، جای تردید وجود دارد؛ چون تنها برخی از حقوقدانان از آن به عنوان اصل حاکم بر خدمات عمومی یاد کرده‌اند؛ از جمله این حقوقدانان می‌توان به موریس هوریو اشاره کرد، وی بر این اعتقاد بود که، خدمات عمومی باید رایگان و به وسیله درآمدهای عمومی و مالیات‌ها تأمین گردد (رضایی زاده، ۱۳۸۵).

در فراخوان ۲۰۱۷ سازمان ملل از جمله معیارهای معرفی شده برای ارزیابی طرح‌های خدمات عمومی به سه طبقه کلی زیر اشاره شده است:

- تلاش جهت ارائه خدمات فراگیر به اقشار آسیب‌پذیر جامعه،
- تلاش جهت ترویج شفافیت، پاسخگویی و صداقت در ارائه خدمات عمومی
- استفاده از رویکردهای نوآورانه و متعالی در ارائه خدمات بهداشتی.

مفهوم تعالی^۱

معنای لغوی تعالی در فرهنگ لغت عبارت است از: کیفیت در بالاترین شیوه و سطح. تعالی به معنای کمال است. بشر قادر است با اعمال خود به تعالی برسد، تا آنجا که یکی از راه‌های رسیدن به خدا، توجه به تعالی در تمامی ابعاد رفتاری انسان است.

دمینگ و ایشیکاوا معتقدند که کیفیت شالوده تعالی است (Sharma, Talwar, 2007). جنسن^۱ (۲۰۰۰) معتقد است که تعالی در نتایج طولانی مدت سازمان قابل مشاهده و اندازه گیری است و برخی دیگر از صاحب نظران معتقد به قابلیت مشاهده تعالی در نتایج کوتاه مدت سازمان هستند. اما آنچه که اغلب بر آن اتفاق نظر وجود دارد این است که تعالی در تداوم مسیر کیفیت بوده و آن را تکمیل نموده است (اسمیت، ۲۰۰۶). دال و ویلیامز (۲۰۰۰) معتقدند واژه تعالی نه تنها تداوم مسیر کیفیت نیست، بلکه نقطه انحرافی آن نیز محسوب می شود و لباس جدیدی بر پیکره الگوهای سنتی کیفیت به حساب می آید. گوپچ و دیویس (۲۰۰۰) معتقدند کیفیت همانند چشم یک بیننده بوده و تعالی بینشی است که در پس آن قرار داشته و افق های دور دست را ترسیم می نماید. وستون (۲۰۰۹)، معتقد است، تعالی نه تنها برآورد نیازهای مشتری بلکه فرا رفتن از انتظارات مشتری نیز می باشد. علیرغم وجود نظرات متضاد در مورد تعالی، با نگاهی عمیق می توان چند ویژگی محوری بر مفهوم تعالی برشمرد که از مهم ترین آن ها به برآورد کامل نیازهای ذی نفعان، استمرار در حفظ رضایت و خشنودی مشتریان و فرا رفتن از حد انتظارات آن ها اشاره کرد، که این نظرات برخاسته از باورها و ارزش های مشترکی مانند صداقت در برخورد با ذینفعان، شفافیت اطلاعات، تعهد مدیریت و تلاش برای بهبود مستمر است (Sharma, Talwar, 2007).

اما باید دید جایگاه خدمات عمومی در دوره های مختلف اداره امور دولتی چگونه است. بدین منظور در ادامه به سه دوره اصلی که دولت ها پشت سر نهاده اند پرداخته خواهد شد.

سیر تطور مدیریت دولتی

اصولاً سه دوره ای را که دولت ها پشت سر نهاده اند به شرح زیر است:

- دوره حاکمان مطلق و پر قدرت و سیستم اداری هماهنگ با آن. در این دوره حاکم، سیستم دولتی را تعیین می کرد و تسلط کامل با حاکم بود.

- دوره افول حاکمان مطلق و حاکمیت کنترل عمومی. در این دوره قانون اساسی بود که سیستم حکومتی را کنترل می کرد و اداره امور در انقیاد فرد نبود بلکه در دست قانون بود.

- دوره حاکمیت مردم برای ایجاد اداره تحت تشکیلات جدید. در این دوره نظرات مردم بود که علاوه بر قانون اساسی روی سیستم اداری اثرگذار بود و قدرت در دست مردم بود.



اداره امور دولتی سنتی^۱

تعاریف اداره امور دولتی

والدو^۲ (۱۹۹۵) دو تعریف از مدیریت دولتی مطرح می‌کند:

۱. مدیریت دولتی عبارت از سازماندهی و مدیریت افراد و تجهیزات جهت دستیابی به اهداف دولت.

۲. مدیریت دولتی عبارت است علم و هنر مدیریت جهت اداره امور دولت.

این تعاریف دو نکته در بردارد. در تعریف اول مدیریت به عنوان یک رشته علمی مطرح شده که بیشتر توسط دانشگاه‌ها به کار گرفته می‌شود. تعریف دوم جنبه عملیاتی داشته و هر دو قسمت علم و هنر مدیریت را شامل می‌شود و بیشتر به جنبه عملی مدیریت پرداخته است. بنابراین با این پیش‌فرض که تئوری‌ها در مقام نظر جهان‌شمول و در مقام عمل فرد محور و بومی هستند، تعریف اول مواردی است که می‌تواند در مدیریت به‌طور اعم مورد ملاحظه کلیه جوامع قرار گیرد، اما در رابطه با تعریف دوم هر جامعه‌ای باید با استفاده از اصول و قواعد کلی مدیریت اداره امور خود را بر اساس هنجارها و ارزش‌های حاکم بر جامعه خود طراحی و اجرا نماید.

علم در هنگام عمل یک مهارت محسوب می‌شود. هنر ویژگی‌اش غیر آموختنی است. علم و مهارت اکتسابی از محیط است اما هنر ذاتی و درونی است. و یک موهبت الهی محسوب می‌شود. اگر بگوییم مدیریت هنر است باید بگوییم افرادی که دارای استعداد ذاتی مدیریت هستند را بیابیم، در این صورت حیطة مدیریت بسیار باریک و محدود می‌شود و تنها شامل افرادی می‌گردد که دارای هنر مدیریت می‌باشند. اما اگر بپذیریم مدیریت علم است می‌توانیم آن را آموزش دهیم و برای این کار دانشگاه و رشته علم مدیریت دایر نماییم. به‌طور کلی مدیریت دولتی جنبه‌های مهمی از علم و هنر را با خود به همراه دارد. بنابراین مدیریت دولتی در هر دو بعد، عملی عقلایی است. عمل عقلایی، عملی است که منجر به تحقق اهداف معینی می‌شود، ضمن آنکه به تحقق سایر اهداف، زیان یا ضرر حداقلی وارد می‌سازد. منظور از عمل غیرعقلایی، رفتاری است به سوی هدف که از قبل تعیین شده نیست، رفتاری است از روی احساس، الهام و شهود، نمی‌توان گفت که این نوع رفتار از رفتار عقلایی کم‌اهمیت‌تر است و معنی و مفهوم کمتری دارد. بعد غیرعقلایی جزء لاینفک وجود

1. Public administration
2. Waldo

آدمی است و رفتارها با توجه به این بعد، رفتارهای محاسبه‌شده در راستای تحقق اهداف نیستند. بحث غیرشخصی^۱ و بر برخلاف عمل غیر عقلانی است. غیرشخصی بودن بوروکراسی با رفتار عقلانی تطبیق دارد و نه با رفتار غیر عقلانی. مثلاً استخدام مبتنی بر باندبازی رفتار غیر عقلانی است. غیرشخصی بودن و بر یعنی ضوابط را کاملاً از روابط جدا کنیم که در عالم عمل به‌طور ناب مصداق ندارد.

دسته‌بندی چهارگانه شفریتز از مدیریت دولتی

شفریتز (۱۹۹۴)، دسته‌بندی چهارگانه‌ای را در تعریف از مدیریت دولتی به شرح زیر ارائه کرده است:

-سیاسی: مدیریت دولتی نمی‌تواند از بستر سیاسی‌اش جدا باشد و عملاً بخشی از نظام سیاسی و خط مشی‌گذاری حاکمیت است.

-قانونی: قانون ابزاری است در دست دولت. یعنی آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند قوانین و مقرراتی است که اعمال می‌نمایند. بنابراین اگر تعاریف محدود به بستر باشد بعد سیاسی مدیریت دولتی مطرح است و اگر مربوط به ابزار باشد بعد قانونی آن می‌باشد.

-مدیریتی: در اینجا علم و هنر مدیریت برای رسیدن به اهداف را باید به کار گرفت تا منفعت عامه تأمین شود.

-حرفه‌ای^۲: مدیریت دولتی مانند یک حرفه باید ارزش‌ها و استانداردهای اخلاقی را در بر گیرد.

نقطه آغاز اداره امور عمومی مقاله ویلسون بود. دو نکته کلیدی در مقاله ویلسون، کانونی برای مطالعه اداره امور عمومی در طول نیم قرن یا بیشتر شد.

(۱) بین امور سیاسی (سیاست‌گذاری) و اداره امور تمایزی وجود دارد.

(۲) ایجاد ساختارها و استراتژی‌های کسب‌وکار برای سازمان‌ها و مدیران دولتی این امکان را فراهم می‌کند که از بهترین روش‌های ممکن برای دستیابی به اهداف استفاده نمایند (Denhardt&Denhardt,2007).

عناصر کلیدی تعریف شده برای این دوره شامل موارد زیر است (Osborne,2006):

-غلبه حاکمیت قانون

1 - Impersonality

2. Occupational



-توجه به رهنمودها و قوانین اداری

-ایفای نقش اساسی برای بوروکراسی در خط مشی گذاری و اجرا

-جدایی سیاست از اداره در سازمان‌های دولتی. -حرفه‌ای گرایی در عرضه خدمات عمومی

-کنترل رسمی اداره توسط رهبری سیاسی

البته لازم به ذکر است که ویلسون معتقد به جدایی به معنای دو حیطه متفاوت نیست بلکه عقیده دارد که سیاست و اداره از نظر شکلی از هم جدا هستند و هر دو از یک منشاء الهام می‌گیرند که آن نظرات عامه است. در یک جامعه یکپارچه نیز سیاست‌گذار و مجری باید از نظرات عامه الهام گیرند چون تنها در صورت وجود چنین حالتی است که بوروکراسی‌ها پاسخگو خواهند بود.

با توجه به رویدادهای مهم سیاسی - اجتماعی در این دوره، نقش دولت اهمیت فوق‌العاده‌ای پیدا کرد. مفهوم دولت رفاه زاینده این دوران است. از دولت رفاه انتظار می‌رفت تمام نیازمندی‌های اجتماعی و اقتصادی شهروندان را تأمین نماید. دخالت دولت در کلیه امور به تدریج زمینه‌های انتقاد را برانگیخت. مهم‌ترین انتقادهایی که بر این الگو وارد شد، عدم کارایی و هزینه‌بر بودن، عدم امکان جدایی سیاست از اداره و مشکلات پاسخگویی بود. این مشکلات زمینه‌ای برای ظهور پارادایمی با عنوان مدیریت دولتی نوین، ایجاد نمود.

در واقع، الگوی سنتی اداره امور عمومی، با وجود ویژگی‌های بارزش خود نظیر معیارهای اخلاقی متعالی، خدمت به مردم، و ... از کاستی مبرا نبوده و انتقاداتی بر آن وارد است؛ از جمله، کند و غیرقابل انعطاف بودن بوروکراسی‌ها، عملکرد ضعیف، مزاحمت‌های روزانه ناشی از محدودیت‌های کسالت‌آور، کاغذبازی‌های وقت‌گیر و کارگزاران عبوس (هیوز، ۱۳۸۴) و در نهایت ناکارآمدی اداره امور سنتی (Hughes, 1998) موجب گردید تا شبه پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوین ظهور نماید.

مدیریت دولتی نوین^۱ (NPM)

از دهه ۱۹۸۰ به بعد گفتمان جدیدی در پاسخ به ضعف‌های زیاد رویکرد اداره امور سنتی ایجاد شد که به نام مدیریت دولتی نوین مشهور گشت. هسته اصلی ایده‌های NPM، استفاده از رویکردهای بخش خصوصی و کسب‌وکار در بخش دولتی بود. پیش‌فرض استفاده از فنون مدیریتی بخش خصوصی این بود که کاربرد آن‌ها منجر به بهبود در کارایی و

1. New public management

اثربخشی خدمات خواهد شد. دو تئوری اصلی تأثیرگذار بر شکل‌گیری مدیریت دولتی نوین علم اقتصاد (رفتار عقلانی انسان‌ها) و مدیریت بخش خصوصی (استفاده از رویکردهای مدیریتی) بود (هیوز، ۱۳۸۴). عناصر اصلی این دیدگاه عبارت‌اند از :

-توجه به آموزه‌هایی از مدیریت بخش خصوصی

-تأکید روی کنترل ورودی و خروجی و ارزیابی و مدیریت عملکرد

-رشد استفاده از بازارها، رقابت و قراردادهای برای تخصیص منابع و عرضه‌ی خدمات

-تمرکز بر رهبری کارآفرینی در سازمان‌های خدمات عمومی

-تأکید بر کنترل ورودی و خروجی و ارزیابی و عملکرد مدیریت و ممیزی

-تأکید بر کوچک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌ها در این بخش (Osborne, 2006).

از آنجا که هر دیدگاهی مشکلات ویژه خود را داشته و همواره با آسیب‌هایی روبروست، این دیدگاه نیز از این معضل فارغ نبود. شالوده اقتصادی مدیریت گرایبی، شالوده مدیریت بخش خصوصی، سیاسی شدن و ایجاد بی‌عدالتی و افزایش فاصله طبقاتی از جمله آسیب‌های استفاده از این رویکرد در کشورهای مختلف بوده است.

به اعتقاد لین (۲۰۰۰) مدیریت نوین دولتی نظریه‌ای عمومی در این باره است که دولت چگونه می‌تواند کارها را انجام دهد و نیز خدمات را سازماندهی کند و به شهروندان ارائه دهد. مدیریت دولتی نوین به سیاست نمی‌پردازد، اما آنچه پارلمان در مورد اهداف [کلان] تصمیم گرفت به آن‌ها می‌پردازد. ادعای اساسی مدیریت نوین دولتی این است که اداره امور عمومی دیگر کهنه‌شده و می‌توان مدیریت نوین دولتی را جایگزین آن کرد. آنچه مدیریت نوین دولتی مدعی آن است بر دو نکته استوار است نخست، بوروکراسی شیوه مؤثری برای اداره بخش دولتی نیست. دوم، براساس مدیریت نوین دولتی قرارداد گرایبی پاسخی مناسب به این سؤال است که به جای قوانین حکومتی و تعدیل بودجه‌ای چه چیزی باید به کار گرفته شود. برون‌سپاری امور از طریق ابزارهای پیمانکاری مانند مزایده، مناقصه و اجاره کردن به عنوان ابزارهای حکومت و اداره دولت‌ها، برای کاستن از هزینه‌ها و افزایش کارآمدی از ویژگی‌های مدیریت نوین دولتی است. به عقیده پولیت (۲۰۰۲)، عمده‌ترین ویژگی مدیریت دولتی نوین بهبود کارایی است.

اما این رویکرد نیز مشکلاتی را به همراه داشت مانند؛ حاکم شدن تعقل ابزاری به جای تعقل جوهری و کاهش توجه به مسائل مهمی چون پاسخگویی (Kettl, 1994)، عدالت و



مشارکت (Hughes, 1998)، دموکراسی (Terry, 1998)، شفافیت (Roberts, 2000)، اعتماد عمومی شهروندان (Deleon & Denhardt, 2000)، تمرکز بر نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد سازمان و افزایش تعداد واحدهای کنترل‌کننده و در نتیجه افزایش هزینه‌ها به منظور اداره این واحدها. همچنین می‌توان به مشکلاتی نظیر:

- محدود شدن خلاقیت به دلیل نتیجه‌گرایی بیش از حد و افزایش تقلید از سازمان‌های موفق
- خدشه‌دار شدن وجوه اجتماعی و اخلاقی به دلیل تعیین ملاک‌های سنجش عملکرد بر مبنای پیش‌فرض‌های نادرست.
- بروز فساد اداری به دلیل کاهش استخدام نیروی رسمی و سپردن کارها به صورت پیمانی و قراردادی اشاره نمود (Larbi, 1999).

خدمات دولتی نوین^۱ (NPS)

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، شبه پارادایم مدیریت دولتی نوین که بر خصوصی‌سازی، بازارهای داخلی، مناقصه رقابتی، شاخص‌های عملکردی در سطح سازمان و تشویق عملکرد تأکید داشت، از جریان اصلی خود خارج شد. هم‌زمان با این تغییرات، بخش دولتی نیز با انتظارات جدید شهروندان تحصیل‌کرده روبرو شد. بدین معنی که شهروندان، انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را داشتند. بنابراین دولت‌ها باید قابلیت‌هایی برای شهروندان و ذینفعان فراهم می‌آوردند تا آن‌ها بتوانند در موضوعات عمومی مشارکت فعال‌تری داشته باشند و نهایتاً، انتظارات کارکنان سازمان‌ها تغییر کرده و پاسخگویی به این انتظارات، شرایط جدیدی را می‌طلبید؛ برای پاسخگویی به این چالش‌ها شبه پارادایم‌ها خدمات عمومی نوین در سطح کلان جامعه مطرح شد.

دنهارت (۲۰۰۷)، اظهار می‌دارد که در دوره اول (مدیریت سنتی) دولت پاروزن بود و تمام کارها را خود انجام می‌داد اما بعد از مدتی این بحث مطرح شد که دولت به تنهایی نمی‌تواند کارها را انجام دهد و دولت ساکن‌دار شد و اجازه داد تا بخش خصوصی به میدان بیاید و خود هدایت و برنامه‌ریزی امور را در دست گرفت (مدیریت دولتی نوین). اما در این دوره یعنی خدمات دولتی نوین این موضوع مطرح شد که این مردم هستند که مالکان حقیقی حکومت‌اند و دولت تنها باید خود را خدمتگزار بداند نه مالک (Denhardt and

(Denhardt, 2007) بنابراین تأکید این دوره بر منفعت عمومی و مصلحت عامه به جای منفعت فردی قرار گرفت. بنابراین با اولویت قائل شدن برای شهروندان، تمرکز از هدایت کردن و پارو زدن قایق به ایجاد نهادهای دولتی پاسخگو و درستکار تغییر جهت داد. به منظور پیاده کردن خدمات دولتی نوین مشارکت مردم و برقراری سیستم احقاق حق ضروری است. مردم باید خود را مالک ببینند چون در این صورت است که نظارت همگانی حاصل می‌شود و ارزیابی مدیران و کارگزاران دولت از طریق مردم انجام خواهد شد و دولت پاسخگو به وجود خواهد آمد. مردم باید این احساس را پیدا کنند که مالک حقیقی آن‌ها هستند و کارگزاران دولتی خدمتگزاران آن‌ها.

ایده "شهروندان مقدم هستند" ابتدا با یک تفاوت بین مشتریان و شهروندان آغاز گردید. رفتار مردم به عنوان مشتری متفاوت از رفتار آنان به عنوان شهروند است. در واقع مشتریان بر خواسته‌های محدود خود و اینکه چگونه می‌توانند در اسرع وقت خود را راضی کنند، تمرکز می‌نمایند؛ اما شهروندان بر کالاهای عمومی و نتایج درازمدت تمرکز دارند. ایده "شهروندان مقدم هستند" برای تشویق هرچه بیشتر مردم برای انجام مسئولیت‌های خود به عنوان شهروند و تشویق دولت برای اینکه صدای شهروندان را بشنود و به آن‌ها اهمیت دهد، آن هم نه فقط در دوران انتخابات بلکه در تمامی جنبه‌های طراحی و به کارگیری سیاست عمومی مطرح گردید.

کوپر^۲ در کتاب "اخلاق شهروندی برای اداره دولت" (۱۹۹۱)، بر آن است که مفهوم شهروندی، مفهومی است که مجموعه‌ای از حقوق و مسئولیت‌ها را در بر می‌گیرد بر این اساس، فردی که به مثابه شهروند عمل می‌کند، نقش مثبتی در اصلاح جامعه دارد. این شهروند مسئول است که در تعقیب مصلحت عمومی و در انطباق با ارزش‌های محوری سیستم سیاسی یعنی مشارکت، برابری و عدالت عمل کند. وقتی شهروندی در جایگاه کارگزار و اداره‌کننده دولت قرار می‌گیرد، نقش «شهروند-اداره‌کننده» را نه در جایگاه «شهروند بودن»، بلکه در مقام تلاش برای خدمت به «شهروندان»^۳ ایفا می‌کند. پس مبنای اخلاق شهروندی به مبنایی برای ژست اخلاقی کارگزار دولت تبدیل می‌شود. کارگزاری که تعهد نهایی او «ارائه خدمات و کالاهای دولتی» به طریقی است که مصلحت عمومی حیات جامعه را تعقیب نماید و سعادت مدنی جامعه را تضمین کند. در میان مسائلی که کار این

1. Citizen first
2. Cooper
3. Citizenry



مدیران را شکل می‌دهند، موارد ذیل مطرح می‌شود: تعهد به ارزش‌ها، خدمت به عامه، توانمندسازی عامه و تسهیم نقش رهبری، ترقی جویی عمل‌گرا و وقف‌شدگی در خدمات دولتی (Denhardt, 2000).

دنیهارت معتقد است که در خدمات عمومی نوین مدیران عمومی باید دیدگاهی شهروند محور پیدا کنند و مشارکت‌جویی را جایگزین نگرش سنتی سلسله‌مراتبی نمایند. یکی از قوی‌ترین راهکارها جهت اقدام مؤثر، ایجاد تغییر در تئوری و زبان مورد استفاده برای درک آن اقدام است. این بیراه نیست اگر بگوییم ظرفیت نظام حکومتی و کارآئی مدیریت عمومی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های آن، محصول و نتیجه پذیرش مجموعه‌ای از تئوری‌ها می‌باشد که پشت سر آن‌ها قرار گرفته‌اند. به عبارت دیگر همان تئوری‌هایی مهم هستند که ما از آن‌ها استفاده می‌کنیم. تئوری‌ها، ارزش‌ها و باورها، همان چیزهایی هستند که انواع خاصی از اقدامات را تسهیل یا محدود، تضعیف یا تشویق می‌کنند. خدمات عمومی نوین نه تنها فراخوانی برای تعریف مجدد چگونه دیدن شهروندان، بلکه فراخوانی برای تغییر در چگونه دیدن خود و مسئولیت‌پذیری است. اینکه چگونه با یکدیگر رفتار کنیم؟ چگونه اهداف خود را تعریف کنیم؟ چگونه خود و دیگران را ارزیابی کنیم و... دنیهارت بیان می‌دارد که از طریق تفکر و خوداندیشی است که می‌توانیم ظرفیت خود را برای خدمت‌رسانی به دیگران افزوده و غروری را که به عنوان خدمت‌گزار عمومی در حال از دست دادن آن هستیم، دوباره به دست آوریم. رسیدن به توازن از این طریق کار مشکلی است اما می‌تواند هر یک از ما تبدیل به فرد و شهروندی بهتر و خادم‌تر برای اجتماع نماید. اگر در صحبت کردن و اندیشه خود تغییراتی ایجاد کنیم، می‌توانیم روش رفتاری خود را نیز تغییر دهیم. بنابراین می‌توان بدون جلب‌توجه و زنده بودن مغرور بود، بدون اینکه از نظر اخلاقی بی‌تفاوت باشیم، قوی باشیم؛ بدون ترسو بودن مورد احترام باشیم؛ بدون سرکوبگر بودن و سلطه‌گری، هوشیار باشیم؛ بدون اینکه اجازه دهیم ترس ما را کنترل کند، محتاط باشیم و بالاخره بدون اینکه رئیس‌گونه رفتار کنیم، مورد توجه باشیم. همچنان می‌توانیم رفتار خود را دستخوش تغییر نماییم. در مورد افرادی که به آن‌ها خدمت‌رسانی می‌کنیم چگونه می‌اندیشیم؟ آیا با آن‌ها طوری رفتار می‌کنیم که نمایانگر احترام به خود و احترام به آن‌ها باشد؟ آیا با آنان مثل شهروندان یا مالکان سازمان رفتار می‌شود؟ آیا آنان به عنوان افراد عادی احساس ارزش می‌کنند؟ آیا آنان با احساسی خوب از تعامل بیرون می‌روند یا با احساسی بدتر از قبل نسبت به حکومت؟ و آیا...



باید در نظر داشت که شهروندان روسای ما هستند و لیاقت کمتر از احترام صادقانه و درگیری تمام و کمال در کارهای دولتی را ندارند. ما به عنوان شهروند و عضو جامعه جهت کمک کردن و سهیم بودن در ایجاد یک جامعه مدنی و ایده‌آل‌های دموکراسی چه می‌توانیم بکنیم؟ می‌توانیم کاری را انجام دهیم که به‌طور طبیعی می‌توانیم انجام دهیم. می‌توانیم طبق خواسته خود برای متعلق بودن و ملحق شدن به دیگران عمل کنیم. بر این اساس در شبه پارادایم خدمات عمومی نوین، به جای این که دولت به عنوان تسهیل‌کننده و کاتالیزور نیروهای بازار عمل کند (هدایت کردن)، به توانمندسازی آحاد شهروندان و خلق ارزش‌های مشترک میان آنان می‌پردازد (خدمت کردن)؛ به جای این که بر بخش خصوصی اتکا نماید، بر ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی تأکید می‌ورزد؛ به جای این که منافع عمومی حاصل جمع و تجمیع منافع شخصی افراد فرض شود، از گفتمان پیرامون ارزش‌های مشترک حاصل می‌شود (Denhardt & denhardt, 2007).

مقایسه سه شبه پارادایم، دیدگاه‌ها و مؤلفه‌ها

جدول (۱) مقایسه سه شبه پارادایم، دیدگاه‌ها و مؤلفه‌های آن‌ها را نشان می‌دهد (Denhardt and Denhardt, 2007)



جدول (۱) مقایسه سه شبه پارادایم، دیدگاه‌ها و مؤلفه‌ها

مؤلفه‌ها	دیدگاه‌ها	اداره امور دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	خدمات عمومی نوین
مبانی نظری و معرفت‌شناختی اولیه	نظریه سیاسی علوم اجتماعی ابتدایی	نظریه اقتصادی علوم اجتماعی پوزیتویسمی و اثبات‌گرا	نظریه دموکراتیک: رویکردهای متنوع به دانش شامل پوزیتویسمی، تفسیری و انتقادی	
عقلانیت غالب و مدل‌های مرتبط رفتار انسانی	عقلانیت اجمالی انسان اداری	عقلانیت فنی و اقتصادی، انسان اقتصادی یا تصمیم‌گیرنده در جستجوی منافع شخصی	عقلانیت استراتژیک، آزمون‌های متعدد عقلانیت (سیاسی، اقتصادی، سازمانی)	
مفهوم‌پردازی منافع عمومی	منافع عمومی، به‌طور سیاسی تعریف شده و به‌طور قانونی بیان می‌گردد	حاصل جمع و ائتلاف منافع شخصی افراد است	از گفت‌وگو پیرامون ارزش‌های مشترک حاصل می‌شود	
مرجع پاسخگویی مدیران دولتی	ارباب‌جو و رأی‌دهندگان	مشتریان	شهروندان	
نقش دولت	پارو زدن: دولت به طراحی و اجرای خط‌مشی‌هایی که به‌طور سیاسی تعریف گردیده می‌پردازد	هدایت کردن: به عنوان تسهیل‌کننده و کاتالیزور نیروهای بازار عمل می‌کند	خدمت کردن: دولت به توانمندسازی شهروندان و خلق ارزش‌های مشترک میان آنان می‌پردازد	
مکانیزم‌های دستیابی به اهداف خط‌مشی	اجرای برنامه‌ها از طریق سازمان‌های دولتی موجود	ایجاد سازوکارها و مشوق‌هایی جهت دستیابی به اهداف خط‌مشی از طریق سازمان‌های خصوصی و غیرانتفاعی	ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی جهت ارضاء نیازهای متقابل یکدیگر	
رویکرد به پاسخگویی	پاسخگویی سلسله‌مراتبی: مدیران دولتی در مقابل رهبران سیاسی که به‌طور دموکراتیک انتخاب گردیده‌اند پاسخگو هستند	پاسخگویی بازار محور: مدیران دولتی در مقابل مشتریان پاسخگو هستند.	پاسخگویی چندجانبه: مدیران دولتی باید به قوانین اساسی و عادی، ارزش‌های اجتماعی، هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای و حقوق شهروندی پایبند باشند	
آزادی عمل اداری	مدیران دولتی دارای آزادی عمل محدودی می‌باشند	مدیران دولتی جهت تحقق اهداف کارآفرینانه، دارای آزادی عمل گسترده‌ای هستند	آزادی عمل، امری ضروری اما محدود بوده و توأم با پاسخگویی است	
ساختار سازمانی مفروض	سازمان‌های بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی	سازمان‌های دولتی غیرمتمرکز	ساختارهای مبتنی بر همکاری و رهبری مشترک (داخلی و خارجی)	
مبانی انگیزش مدیران دولتی	حقوق و مزایا	فضای کارآفرینی، تعلق خاطر ایدئولوژیک به کاهش اندازه دولت	خدمت به مردم، آرزوی کمک به جامعه	



نتیجه‌گیری

امروزه بهبود کیفیت در بخش عمومی از اهمیت ویژه‌ای نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی برخوردار است. دولت‌ها برای روی کار ماندن و مشروعیت داشتن باید به فعالیت‌هایی روی آورند که مورد قبول جامعه و منطبق با ارزش‌های آن‌ها باشد تا از این طریق موجب جلب اعتماد شهروندان را فراهم آورند. به همین دلیل توجه دولت‌ها به ارائه خدمات با کیفیت به مردم بیش از گذشته نمایان شده است، دولت‌ها مایل‌اند به منظور جلب اعتماد مردم و افزایش سرمایه اجتماعی، خدماتی ارائه کنند که رضایت مردم و شهروندان و سطح مشارکت آنان را در فعالیت‌های اجتماعی افزایش دهند. چرا که بی‌توجهی به این مسئله صدمات جبران‌ناپذیری را بر پیکره دولت‌ها و جامعه وارد می‌آورد.

در این مقاله مفهوم "خدمات عمومی" و تعالی خدمات عمومی تشریح شد. ارتباط مشخصی میان تعالی که حد عالی تأکید بر منافع عمومی و همگانی است با کیفیت در خدمات عمومی وجود دارد. اساس کیفیت و تعالی خدمات عمومی در عنصر رضایتمندی حداکثری شهروندان نهفته است. رضایتی که حصول آن در گرو اعتقاد قلبی و باور عمیق حکمرانان به ارزشمندی و مقدس بودن خواسته‌های شهروندان و منافع عامه است و به همین دلیل تحقق تعالی تابعی از درجه باور حکمرانان به ارزش‌های عمومی و مردمی است و با اعتقاد ضعیف یا صوری تعالی خدمات رخ نمی‌دهد.

نگاه شبه پارادایم‌های مدیریت دولتی متفاوت است. در الگوی سنتی اداره امور دولتی، دولت رفاه مردم را به مثابه نیازمندان می‌داند که باید دست آن‌ها را گرفت و این اساساً با روح تعالی چندان سازگار نیست. در NPM تعالی خدمات عمومی حداکثر تا سطح تأمین رضایت مردم به مثابه مشتری دنبال می‌شود که این ذاتاً در بهترین شکل برآورده سازی بسیار محدود است. اما در نظریه NPS با توجه به مباحث جامعه مدنی، دموکراسی، خادمیت و بحث مدیریت ارزش جامع به صورت تئوریک امکان تحقق تعالی تا سطح بسیار بالایی امکان‌پذیر است. به همین دلیل تحقق "تعالی خدمات عمومی" در گرو تغییر ارزش‌ها و باورهای حکمرانان نسبت به جامعه و مردم است. چیزی که کانون تأکید در خدمات عمومی نوین است.

منابع

- گرجی ازندریانی، علی اکبر، «ده فرمان حقوق عمومی : تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰، صفحه ۲۱۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵، صفحه ۹.
- رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری ۱، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۰، صفحه ۲۲۵.
- نوین، پرویز، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران، انتشارات تدریس، ۱۳۸۶، صفحه ۱۸۹.
- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، ج اول، چ ۱۲، تهران: میزان.
- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، چ اول، تهران: میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷)، حقوق اداری تطبیقی، چ ۲، تهران: سمت.
- عباسی، بیژن، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چ اول، تهران: دادگستر.
- گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، چ اول، تهران: جنگل.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۸)، حقوق اداری (۲ و ۱)، چ ۱۱، تهران: میزان.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج اول، چ ۵، تهران: میزان.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی، (۱۳۸۸)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، چ اول، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چ اول، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی، (۱۳۹۰)، حقوق اداری تطبیقی، چ ۲، چ اول، تهران: سمت.
- ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، ش ۲.
- ویژه، محمدرضا، (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، چ اول، تهران: جنگل.
- هیوز، آون (۱۳۸۴). مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و همکاران، انتشارات مروارید، چاپ ششم، تهران.



- Alder, John, constitutional and administrative law, press: macmillan, 2e,1994.
- Cooper, T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Prentice Hall.
- Denhardt, R. B. (1999). The future of public administration. *Public Administration and Management*, 4(2), 279-292.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. ME Sharpe.
- DeLeon, L., & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89-97.
- Dughi, L. J. (1958). The Role of County and Prosecuting Attorneys with Respect to Alcoholism. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 49(4), 370-373
- Goetsch, D.L., Davis, S.B. (2000), *Quality Management: Introduction to Total Quality Management for Production, Processing, and Services*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ, .
- Jensen .M .C (2000). "Value maximization and the corporate objective function" Harvard Business School Press, Boston, MA, pp. 37-57.
- Jean Rivero, Jean Waline, "droit administratif" Dalloz, 20e,2004.
- Hughes, O. E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*, N. Y.: Macmillan Press.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration*. Palgrave Macmillan.
- Kettl, Donald F. "Appraising the NPR: Executive summary." *The Public Manager: The New Bureaucrat* 23.3 (1994): 3-11.
- Kigongo-Bukenya, I. M., & Kaddu, S. (2011). Enhancing democracy and good governance: a curriculum proposal for information/knowledge management professionals (IKMPs) in the SCECSAL region. *Library Review*, 60(5), 362-369.
- Larbi, G. A. (1999). The new public management approach and crisis states.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.



- Paul, D. (1952). et Debeyre Guy. *Traite de Droit Administratif. Librería Dalloz. Paris.*
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in International Perspective. *New public management: Current trends and future prospects*, 274.
- Roberts, A. S. (2000). Less government, more secrecy: Reinvention and the weakening of freedom of information law. *Public Administration Review*, 60(4), 308-320.
- Sharma, K. Talwar, B. (2007). Evolution of universal business Excellence model in corporate vedic philosophy. *Measuring business excellence*, 11(3), 4-20.

- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2015). *Introducing public administration*. Routledge.
- Smith, S. C., & Piele, P. K. (Eds.). (2006). *School leadership: Handbook for excellence in student learning*. Corwin Press.

- Terry, L.D.(1998).Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 194-200.

- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- Williams,a.r.t,Dale,B.G.,Zairi,A.(2000),"Quality is Dead in Europe Long Live Excellence",Business Excellence,No3,p.4.
- Waldo, D. (1955). *The study of public administration*. Рипол Классик.
- Weston ,E.,(2009),"HR Excellence", Excellence Media, San Francisco , California,p17
- Osborn, D & Gaebler, T (1992), "Reinventing Government: how the enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Secto", (Reading. MA: Harward University Press) , 16.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*(Reading MA: Addison-Wesley).
- Pollitt, Christopher(1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*(Oxford: Basil Blackwell).

-Osborne, S. P. (2006). The new public governance. Public Management Review, Vol. 8 Issue 3 2006 377 – 387