

# تئوری عامه در مدیریت دولتی:

## پیش شرطهای تدوین تئوری عامه

حسن دانایی فرد  
دوره دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

### چکیده

در عبارت "مدیریت اداره امور عمومی" که در ایران به "مدیریت دولتی" معروف شده است (Public Administration)، واژه Public به چه معناست؟ براساس معنا و مفهومی که واژه عامه به خود می‌گیرد سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مدیریت دولتی شکل گرفته و بی‌تردید براساس آن عمل می‌شود. در مدیریت دولتی کدام تعبیر از عامه، تصویری واقعی‌تر از Public را ارائه می‌دهد: پلورالیسم، مصرف‌کننده، مشتری، نمایندگان منتخب یا شهروند. در این مقاله ضمن بررسی تفاسیر مختلف و مدل‌های متعدد مفهوم عامه، پیش‌نیازهایی برای تدوین تئوری عامه در مدیریت دولتی ایران ارائه می‌دهیم.

## مقدمه

عبارت "اداره امور عمومی" که در ایران "به مدیریت دولتی" تعبیر می‌شود، از دو واژه اداره (Administration) و واژه عمومی یا عامه (Public) تشکیل شده است. ادبیات مدیریت دولتی تعابیر مختلفی از مفهوم عامه ارائه کرده است. سیاستمداران که حیات خود را در رقابتهای حزبی تصور می‌کنند عامه را گروههای ذینفع می‌دانند و مدعی اند که گروههای ذینفع آئینه تمام نمای عامه هستند. اقتصاددانان برای راحتی در مدلسازی واژه "مصرف کننده" را به کار می‌گیرند و بر این باورند که انسانها موجوداتی عقلایی اند که در پی منافع شخصی خود هستند. هر انسانی در پی حداکثر ساختن منافع خود می‌باشد از این رو عامه را در مصرف کننده می‌بیند و ارائه دهندگان خدمات عمومی، عامه را مشتریان می‌دانند و برخی دیگر عامه را سهامداران شرکت سهامی عام دولت می‌دانند. به نظر می‌رسد بسیاری از این تعابیر بازنمای منصفانه‌ای از عامه نیستند. کسانی که مدیریت دولتی را مطالعه می‌کنند و کسانی که سکاندار نظام مدیریت دولتی اند و مستخدمان دولت بدون درک گاهی از مفهوم واقعی عامه بر زمین لرزانی پای گذاشته‌اند. در این مقاله دو رویکرد کلی که خود دارای مفاهیمی مختلف از عامه هستند مورد بررسی قرار داده و در پایان هر رویکرد عناصر متشکله را با هم مقایسه کرده و در نهایت پیش شرطهای لازم برای تدوین تئوری عامه در مدیریت دولتی ایران ارائه می‌دهیم. اما در ابتدا بر مفهوم عامه محوری تأملی می‌کنیم.

## تأملی بر مفهوم عامه محوری در بخش عمومی و خصوصی

به علت تجدیدنظر در جهت‌گیری سیاست‌های حکومتها و اصلاحات اداری به سمت و سوی اصول بازار و مدیریت بازرگانی، نوعی چالش نسبت به مفهوم عامه محوری (Publicness) در مدیریت دولتی شکل گرفته است. به علت فقدان نسبی اجماع نسبت به مضمون اصطلاح "عامه"، وضعیت فوق ابهام بیشتری به خود گرفته است، اگر چه در ادبیات مدیریت دولتی مفاهیم مرتبطی نظیر منفعت عامه، اراده همگانی، خیر

عموم وجود دارد که غالباً برای اشاره به معنای "عامه" مورد استفاده قرار می‌گیرند. بدین ترتیب به منظور بررسی موضوعات بحث‌انگیز معاصر مفهوم "عامه محوری" مدیریت دولتی، بررسی معیارهای ویژه Publicness حائز اهمیت فراوان است. نخست این که در حوزه مدیریت دولتی، معیار سنتی معمول برای تعیین "عامه محوری"، میزان یا درجه تمایز "عمومی-خصوصی" است. علی‌رغم احساس مرز کم‌رنگ بین بخشهای خصوصی و عمومی، خصوصاً به علت ظهور مؤسسه‌های بازرگانی شبه دولتی (Emmert and Crow 1988)، عامه محوری در مدیریت دولتی، معمولاً در قالب ویژگی‌های بارزی از جمله هنجارهای اجتماعی آن نظیر بی‌طرفی و شفافیت، اصول حاکم بر آن نظیر عدالت و نمایندگی، ماهیت انحصاری و پیچیده آن و اثرات اجتماعی بلندمدت و گسترده آن تصور شده است (Coursey Bozeman, 1990). بدین ترتیب، اگر چنین ویژگی‌هایی از طریق اصول مدیریت بازرگانی به حاشیه رانده شوند، "عامه محوری" مدیریت دولتی، زیر سوال خواهد رفت. در این ارتباط، باربر (1998) بر مخدوش شدن تمایز بین بخشهای عمومی و خصوصی در کشور انگلیس اشاره می‌کند. (Haqe, 2001)

دوم این که، "عامه محوری" مدیریت دولتی به ترکیب دریافت کنندگان خدمات از نظام مدیریت دولتی نیز بستگی دارد؛ تعداد بیشتر و قلمرو وسیع‌تر دریافت کنندگان خدمات، دلالت بر میزان بالاتری از "عامه محوری" دارد. به عبارت دیگر، عامه محوری مدیریت دولتی به نحوه مدیریت شهروندان برای دریافت خدمات وابسته است. به اعتقاد یکی از صاحب‌نظران (1989, p.166)، واژه "عامه" بیانگر نوعی قلمرو و تجلی دسترسی همگانی است که متضمن منفعت همه شهروندان است. در عین حال، ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات به عواملی نظیر حیطه مالکیت عمومی (مالکیت عمومی گسترده‌تر، بیانگر "عامه محوری" بیشتر است) و ماهیت شهروندی (حیطه وسیع‌تر عنوان شهروندانی در خدمات بیانگر "عامه محوری" بیشتر است) بستگی دارد. بنابراین، حیطه مالکیت عمومی و عنوان شهروندی برای نشان دادن میزان "عامه محوری" حائز اهمیت است. زیرا حتی در یک دموکراسی پیشرفته، فلسفه وجودی

صرف گروه‌های ذینفع نمی‌تواند به عنوان نماد اصلی عامه خواسته‌ها، اولویت‌ها و دغدغه‌های شهروندان را به طور قطع و یقین ابراز کنند. (Frederickson, 1991)

سوم اینکه، یکی از عوامل بسیار اساسی "عامه محوری" مدیریت دولتی، ماهیت نقشی است که در جامعه ایفا می‌کند؛ نقش وسیع‌تر و گسترده بیانگر اثرات اجتماعی-ملی وسیع‌تر است و بدین ترتیب نشان دهنده "عامه محوری" بیشتری است، در حالی که نقش ضعیف‌تر و محدودتر بیانگر اثرات اجتماعی محدود آن است و به تبع، تجلی عامه محوری کمتری است. در حقیقت یکی از ویژگی‌های اصلی کالاهای عمومی حیطه گسترده اثرات اجتماعی آنها است (نگاه کنید به Bately, 1995)، حتی اثرات اجتماعی و سازمانی منبث از نقش دولت برای تعیین "عامه محوری" خدمات عمومی حائز اهمیت است. بدین ترتیب کاهش نقش خدمات عمومی بیانگر اثر عمومی محدود و در نتیجه افول "عامه محوری" آن است.

چهارم آنکه یکی از استانداردهای معمول "عامه محوری" مدیریت دولتی، آن است که تا چه حد نسبت به پاسخگویی عمومی اصلاح‌پذیر است (Haque, 1994). از نظر فردیکسون فرآیندهایی نظیر محافل عمومی، رویه‌های تظلم خواهی، حکمیت و قوانین نظایر آن به طور واقعی بیانگر ابزار پاسخگویی اند و با تئوری کلی عامه در مدیریت دولتی تناسب دارند.

در عین حال باید ذکر کرد که صرف وجود نهادهای گوناگون پاسخگویی عمومی کافی نیست؛ آنها باید در عمل اثربخش باشند. علاوه بر ابزار پاسخگویی موجود در دموکراسی‌ها نظیر کمیته‌های مجلس، پرسش‌های مجلس از وزراء، کنترل قضایی، حکمیت، منشور رفتاری، افکار سنجی‌ها، گروه‌های ذینفع و امنیت رسانه‌ای، برخی عوامل اجتماعی-سیاسی (نظیر ساختار طبقه، توزیع درآمد و مالکیت دارایی) نیز وجود دارند که در تعیین میزان پاسخگویی نظام خدمات عمومی در برابر بخش‌ها یا طبقات شهروندان، بسیار مهمند. در نهایت، معیار کلیدی "عامه محوری" مدیریت دولتی در اعتبار، رهبری و حساس بودن سیستم خدمات عمومی (که بخشی از مدیریت دولتی است) نسبت به مردم نهفته است. اگر سیستم خدمات عمومی مانند یک مؤسسه کسب و

کارخصوصی عمل کند، اعتبار آن به عنوان یک قلمرو عمومی مخدوش می شود؛ اگر نقش غیرمستقیم و محدود ایفا کند، رهبری عمومی آن زیر سؤال می رود؛ و اگر در پاسخ دهی به نیازهای همه شهروندان (نه فقط طبقه مرفه) قصور کند، حساسیت عمومی به مخاطره می افتد (Gregory 1999, P 67). همه این عوامل، از جمله رفتار شبه تجاری، نقش اجتماعی محدود، و حساسیت نسبت به یک طبقه ممکن است در نهایت اعتماد عمومی نسبت به خدمات عمومی را مخدوش کند و بدین ترتیب "عامه محوری" آن زیر سؤال رود. در حقیقت تضمین و جلب اعتماد شهروندان همیشه چالشی اساسی برای مدیران دولتی بوده است.

براساس توصیف بالا، می توان گفت که عامه محوری مدیریت دولتی به موارد زیر بستگی دارد:

- ۱- تا حدی که از بخش خصوصی متمایز شود؛
  - ۲- حیطة و ترکیب دریافت کنندگان خدمات مدیریت دولتی؛
  - ۳- حجم و شدت نقش اجتماعی-اقتصادی آن؛
  - ۴- میزان پاسخگویی عمومی؛
  - ۵- سطح اعتماد عمومی.
- با توجه به اهمیت عامه در مدیریت دولتی، رویکردهای مختلفی به مفهوم Public در Public Administration مطرح شده است. بر این اساس ابتدا رویکرد سه گانه به عامه را مورد بحث قرار داده و به مقایسه آنها می پردازیم.

#### الف - مدل مشتری گرایی

مدل مشتری گرایی که از مدل بازآفرینی دولت [Osborne, Gaebler, 1992] اقتباس شده است (این مدل از اصل از مدیریت کیفیت جامع به عاریه گرفته شده) مدعی است که مدیران دولتی، تولیدکننده، سازنده یا عرضه کنندگان خدمات عمومی اند. آنها نگرش های مشتری را بررسی می کنند، خدمات مناسب ارائه می دهند و زیردستان خود را توانمند می سازند. [Schachter, 1995, P 534] و بدین ترتیب، پاسخگویی خود را به

نمایش می‌گذارند و در نتیجه این پاسخگویی منجر به رضایت‌مندی می‌شود.

### ب - مدل مالک محوری

در مدل مالک محوری، فرض می‌شود که شهروندان نقشی بیشتر از مشتری دارند. بر این اساس شهروندان مالکان سازمانهای عمومی و دولتی‌اند. [Fredrickson, 1992]. شهروندان وظیفه تقبل نوعی مسئولیت فعال برای بهبود دولت در کنار حق کامل بررسی و تفحص از امور و کلایشان (مدیران دولتی) در هر زمان بر عهده دارند، [Schaichlter, 1995, P 533]. در واقع نقطه قوت مدل مالک - شهروند، تمرکز آن بر نقش شهروندان به عنوان مالکان دولت است. شهروندان برای نظارت بر عملیات کسب و کار دولت به صورت شخصی یا اشخاصی توانمند تبدیل می‌شوند. آنها از طریق انجام وظیفه، تقبل مسئولیت و توجه به منفعت کلی عامه برانگیخته می‌شوند [Frederickson, 1992].

### ج - مدل ارزش محوری

در این مدل، شهروندان، سهامداران یک شرکت سهامی عامه هستند و دولت یک امین، کارگزار و مدیر دارایی، برنامه‌ها و خدمات شرکت است که برای سرمایه‌گذاران شهروند ارزش آفرینی می‌کند. در اینجا، کارگزار مالک دارایی‌ها نیست، ولی توانایی کارگزار به عنوان وکیل عامه، بستگی به اطمینان و اعتماد مردم دارد. مسئولیت اخلاقی کارگزار حائز اهمیت است. بدین ترتیب، شهروندان در پی قرار دادن وکلای خود در دولت هستند نه فقط به عنوان مدیران یا اداره‌کنندگان اثربخش، بلکه به عنوان حافظان اعتماد عمومی. اگر اعتماد مخدوش شود، اطمینان از دست می‌رود حتی اگر امین یا کارگزار در اجرای وظایف اداری خود اثربخش باشد. [Simth, Huntsman, 1996]. در این مدل نقش دولت خلق ارزش تدریجی برای شهروندان است که به طریق زیر صورت می‌گیرد:

- ۱- از طریق مشخص کردن مهمترین منابع ارزش برای مؤکلان؛
- ۲- از طریق خلق ارزش با توجه به این منابع ارزشی از طریق خدمات دولتی؛

۳- از طریق تسهیل سرمایه‌گذاری در دارایی‌های سرمایه‌ای جامعه. در مدل ارزش محوری، شهروندان مالک نیستند، بلکه سهامداران و سرمایه‌گذار همکار در یک تراست عمومی و ثروت مشترک جامعه هستند. آنها کنترل، اختیار و مسئولیت را به یک وکیل محول می‌کنند تا منافع و مزیت‌های آتی را محقق سازد. استعاره سهامداران دلالت بر شکل جمعی و مشارکتی خلق ثروت دارد که متضمن شرکاء همکار، سرمایه‌گذاران همکار، منفعت مشترک، همکاری و منفعت شهروندان به عنوان همکار است. شهروندان از نظر قانونی دارای سهام مساوی مالکیت هستند. بنابراین به مزایای مساوی دسترسی دارند که از کسب و کار عمومی نظیر امنیت عمومی یا حفاظت قانونی از تبعیض ناشی می‌شود.

شهروندان سهامدار در همه فعالیت‌های دولت سرمایه‌گذاری نمی‌کنند زیرا از توان و حیطه کاری آنها خارج است. در حقیقت، فقط در برخی از فعالیت‌های دولت سرمایه‌گذاری می‌کنند که انتظار دریافت بازده معقولی برای سرمایه‌گذاری خود دارند. این بدین معناست که آنها در جاهایی سرمایه‌گذاری خواهند کرد که:

۱- در آن تخصص دارند زیرا می‌توانند به طور کارآمد مشارکت یا نقش حاشیه‌ای بیشتری در آن حوزه‌ها داشته باشند که مستلزم ارزش حاشیه‌ای یا هزینه کمتری است نظیر یک مدیر مالی شرکت که در کمیته مالی محلی شرکت می‌کند.

۲- در حوزه‌هایی که برای آنها ارزشمندتر است زیرا این حوزه‌ها هستند که در ازای زمان و پول سرمایه‌گذاری شده خود، بازده بسیار چشمگیری به دست می‌آورند. آنها نه تنها افکار خود را بیان می‌کنند (با رأی دادن) بلکه برای اطمینان از این که کسب و کار جمعی به صورت صحیح با تمرکز بر تحقق اهداف جمعی سهامدار به فعالیت خود ادامه دهند. به صورت جمعی کار می‌کنند. [Smith, Huntsman, 1997]. جدول شماره ۱ مقایسه‌ی بین این سه مدل را ارائه می‌دهد. اما رویکرد پنجگانه به مفهوم عامه، به نظر جامع‌تر می‌آید که در ادامه بحث به آن می‌پردازیم.

جدول شماره ۱: مقایسه مدل‌های سه گانه

مدل ارزشی محوری	مدل مالک	مدل مشتری	
نهضت بازمهندسی	بازآفرینی دولت	مدیریت کیفیت جامع	منشاء مفهومی
هدف دولت تسهیل سرمایه‌گذاری و ارائه خدمات منحصر بفردی است که ارزش تدریجی برای شهروندان حفظ یا ایجاد می‌کند. اثربخشی به وسیله توانایی دولت در تعیین و خلق ارزش و ثروت برای شهروندان مشخص می‌شود.	هدف دولت تولید و ارائه خدمات برای شهروندان مالک است، اثربخشی از طریق نظارت، کنترل شهروندان و مدیریت خدمات از جانب دولت تعیین می‌شود.	هدف دولت تولید و ارائه خدمات با کیفیت به مشتریان است. اثربخشی آن از طریق (۱) توانایی سازمان برای سنجش و نظارت بر رضایتمندی (۲) ارائه خدمات با کیفیت تعیین می‌شود.	فلسفه
استعاره: دولت یک کارگزار نماینده و مدیر دارایی‌ها و خدماتی است که برای شهروندان سهامدار ایجاد ارزش تدریجی می‌کند. نقش: تعیین مهمتری منابع ارزش برای موکلان: خلق ارزش تدریجی از طریق حفظ یا سرمایه‌گذاری در دارایی‌های جمعی؛ تسهیل در ایجاد ثروت به وسیله سرمایه‌گذاری جمعی یا سرمایه‌گذاران شهروند و ارائه خدمات ارزشی منحصر بفرد شهروندان.	استعاره: دولت یک کسب و کار است که به صورت سلسله مراتبی ساماندهی شده و به وسیله مدیران و کارکنان وظیفه مدار مدیریت می‌شود. نقش: انجام وظایف شغلی و مسئولیتهایی که به وسیله (شهروندان) سرمایه‌گذاران و ناظران تعریف شده است: انجام وظایف براساس شرح شغل، استانداردها و الزامات.	استعاره: دولت تولید کننده، سازنده و عرضه کننده خدمات با کیفیت است. نقش: مدیریت عملیات، نظارت بر کارآیی، افزایش خدمات و تولید خدمات با کیفیت که سایر انتظارات مشتریان دولت را برآورد سازد.	نقش‌های و استعاره‌های دولت



مدل ارزشی محوری	مدل مالک	مدل مشتری	
<p>استعاره: شهروندان سرمایه‌گذاران همکار و سهامداران یکسان تراست عمومی‌اند.</p> <p>نقش: سرمایه‌گذاری با دیگر شهروندان و دولت در خلق ثروت تدریجی همساز با نیازهای شهروندان، تأثیر گذاری بر اهداف محلی و جهت‌گیریهایی کسب و کار و ثروت جمعی.</p>	<p>استعاره: شهروندان مالکان فردی و سرمایه‌گذاران در کسب و کار دولتند.</p> <p>نقش: سنجش، نظارت، گزارش‌دهی و سرپرستی کارکنان برای اطمینان از این‌که به‌طور موثر مسئولیتهای خود را انجام و محقق می‌سازند؛ ایجاد سرمایه و درآمد برای کسب و کار دولت.</p>	<p>استعاره: شهروندان مصرف‌کنندگان خدمات دولتند.</p> <p>نقش: اتخاذ تصمیم جهت خرید خدمات شهری براساس منفعت شخصی، ارائه بازخورد مستمر به مدیران دولتی در ارتباط با کیفیت و رضایتمندی نسبت به خدمات ارائه شده است.</p>	<p>نقش‌ها و استعاره‌های شهروند</p>
<p>مدل مدیریتی بالا به پایین همراه با ناظران و کنترل‌کننده‌ها. شهروندان به صورت انتخابی در دارایی‌ها و خدماتی که بیشترین ارزش تدریجی برای آنها دارد، سرمایه‌گذاری می‌کنند. دولت و شهروندان، مسئولیت خلق ثروت را بین خود تقسیم می‌کنند. از طریق فرآیندهای سازمانی تخت (مسطح) صورت می‌گیرد. بر فرآیندهای بیرونی تغییر بازار و نوآوری نیز تأکید دارد.</p>	<p>شهروندان رابطه بین شهروندان و دولت را تعیین و جهت می‌دهند. این جهت‌دهی منبعث از فرآیندهای ساختاری متمرکز، غیردموکراتیک و سلسله‌مراتبی است. تمرکز بر فرآیندهای داخلی، کار و کسب داخلی، نسبت به وضع موجود، مقاومت در برابر تغییر صورت می‌گیرد.</p>	<p>دولت رابطه بین شهروندان و دولت را تعیین و جهت می‌دهد. شهروندان به عنوان مشتریان منفعت طلب عمل می‌کنند که به‌طور منفعل واکنش نشان می‌دهند. از طریق تمرکز بر مشتری، تأکید اولیه بر کارایی عملیاتی، تولید و کارایی داخلی صورت می‌گیرد.</p>	<p>دیدگاه‌ها و پیش‌فرضهای ضمنی</p>

## دیدگاه پلورالسیم: "عامه" یعنی گروههای ذینفع

دیدگاه پلورالسیم، در علوم سیاسی به خوبی شناخته شده است. پلورالسیم ضمن توصیف شکل‌گیری گروههای ذینفع، افراد جامعه را حول منافع خاص گردهم جمع می‌کند. بر این اساس، گروههای ذینفع در دولتها در تعامل و رقابتند و منافع افراد خاصی را دنبال می‌کنند. بی‌تردید گروههای ذینفع حق شهروندان را برای ساماندهی و پی‌گیری منافع خود تقویت می‌کنند. در اواسط دهه ۱۹۵۰، دو اندیشمند برجسته علوم سیاسی یعنی دیوید ترومن (۱۹۵۷) و رابرت دال (۱۹۵۶) بحث گروههای ذینفع در دولت دموکراتیک را تشریح و پلورالسیم را به عنوان زاویه‌ای برای نگرستن به "عامه" مطرح کردند. (Fredrickson, 1991) در آن زمان و عصر کنونی این دیدگاه از آن جهت که به تحلیل‌گران کمک می‌کرد مفید واقع شد. اندیشمندان سیاسی با توجه به این دیدگاه توانستند هم فرآیندهای طبیعی تعامل گروهی را تعریف و هم ادعا کنند که این فرآیندها، شیوه‌های دموکراتیک را شکل می‌دهند. پلورالسیم از ایده‌های فردگرایی، مالکیت خصوصی و سرمایه‌داری نیز حمایت می‌کرد. بر این اساس "عامه" در فرآیندهای تعامل گروهی متجلی می‌شد. همچنین می‌توان گفت که نتیجه تعامل گروهی تعریف از منفعت عامه را شکل می‌داد (Flathman; Schubert, 1960).

قرائن و شواهد نشان می‌دهد که پلورالسیم در شیوه‌های مدیریت دولتی نیز هواخواهانی دارد. تخصص‌گرایی، اصلی کلیدی در مدیریت دولتی است و سازمانهای دولتی بر محوریت متخصصان طراحی می‌شوند. بنابراین، گروههای ذینفع اثربخش در سازمانهای دولتی تخصصی، هم پیمانانی خواهند یافت. از این رو، بسیاری از گروههای ذینفع با پیوند با برخی از مدیران سازمانهای دولتی در عرصه‌های مختلف به خصوص نفوذ در دستگاه قانون‌گذاری کشور "مثلثی آهنین" تشکیل می‌دهند که پیامد آن مصادره "منفعت عامه" به نفع گروه خاصی است که شاید بتوان نمونه‌های آن را حتی در کشور ایران به وفور یافت.

برخی از اندیشمندان منتقد مدعی اند که بسیاری از مشکلات فراروی دولتها در

برخی از کشورها منبعث از پلورالسیم است. به اعتقاد برنز (۱۹۶۳) ویژگی‌های خاص سیستم‌های دولتی شرایطی را فراهم کرده است که قبل از این که ملتها بتوانند به اقدامات دست بزنند، باید پیشاپیش، اجماع گروهها و رهبران مختلف حاصل شود. این نوع سیستم، بهای سنگینی از جهت تاخیر، و از دست دادن فرصتها بر ملتها تحمیل خواهد کرد. بر این اساس، منافع کل جامعه بر محوریت منافع گروههای خاصی استوار است. به اعتقاد لاوی (۱۹۷۹) این امر در مورد کشور آمریکا نیز صادق است. بنابراین به اعتقاد وی گروههای ذینفع خاص، لزوماً نماینده افراد جامعه نیستند. لاوی به نقل از باربر ادعا می‌کند که دموکراسی پلورالسیم ناکارآمد است زیرا بر گیرودارهای بازار آزاد و آزادی برای طرفهای چانه‌زن تکیه می‌کند؛ زیرا نمی‌تواند اندیشه عامه یا اهداف مورد نظر عامه را ایجا کند؛ زیرا نسبت به جهان واقعی قدرت بی‌ضرر است.... زیرا به اصطلاح از اصل نمایندگی استفاده می‌کند و به علت شیفته شدن به بازار آزاد و دست‌ناامیری و فایده‌گرایی ساده‌انگارانه تصور می‌کند دنبال کردن منافع شخصی به خیر عمومی منجر می‌شود (ص ۱۴۴).

افزون بر این انتقادات، برخی دیگر از منتقدان مدعی‌اند که تئوری گروه ذینفع اساساً نسبت به کارایی و صرفه‌جویی‌های مرتبط با مدیریت دولتی زیان‌بار است. به اعتقاد یتس (۱۹۸۲): حامیان پلورالسیم، تقسیم و توزیع قدرت را مطلوب می‌دانند ولی مدیران دولتی خیر (Fredrickson, 1991). اگر چه این محور در پلورالسیم حائز اهمیت است ولی بسیاری از مدیران نیز به علت این که نفع خود را در تخصص‌گرایی می‌بینند توزیع قدرت را مطلوب می‌دانند. به گفته یتس حامیان پلورالسیم، عدم تمرکزگرایی را مطلوب می‌دانند در حالی که کارایی اداری، مستلزم نوعی تمرکزگرایی نیز است. ولی این ویژگی مدیران دولتی مطلوب نیست زیرا بر اساس تئوریهای جدید مدیریت، تمرکزگرایی محوری غالب در تئوری و عمل مدیریت دولتی است.

به گفته یتس، حامیان پلورالسیم نسبت به قدرت اجرایی یا نوع تمرکز قدرت، بدگمان و بی‌اعتمادند. از دیدگاه اینان، قدرت باید در دستان شهروندان، گروههای ذینفع و

سیاستمداران باشد. از طرف دیگر مدیران دولتی دوست دارند قدرت در دست مدیران و مستخدمان منتخب متمرکز شود. بنابراین به اعتقاد یتس بین ارزشهای متضاد و دموکراسی مبتنی بر ایده پلورالسیم و کارایی اداری نوعی تضاد وجود دارد.

ولی باید گفت که اگر چه مدیران دولتی برای اجرای خطمشی عمومی به قدرت کارآمد نیاز دارند اما تفاوت در دیدگاههای پلورالسیم و کارایی اداری آن طور که یتس ادعا می کند، نیست. در نهایت به زعم یتس، پلورالیست ها سازش و چانه زنی سیاسی را مطلوب می دانند ولی مدیران دولتی حفظ سیاستها جدای از اداره را دوست دارند. اما چون دوگانگی سیاست-اداره در دهه های پیشین منتفی شده بی هیچ وجه این ویژگی به عنوان ویژگی مشخصه های مدیریت دولتی مدنظر یتس، صحیح نیست.

بین ایده و عمل دیدگاه جزئی نگرانه پلورالسیم و مفاهیم "عامه" در مدیریت دولتی تفاوت های مهمی وجود دارد. در عین حال، این تفاوتها بر مقوله های "تمرکز-عدم تمرکز"، تمرکز یا توزیع قدرت و "یا" چانه زنی سیاسی در برابر "تخصیص گرای اداری" استوار نیست. یتس نیز این دیدگاهها را آشتی داد. تفاوت های مهم باید بر مقایسه دیدگاه های احتمالی و بالقوه منفعت عامه کلی به جای مجموعه منافع خصوصی فردی استوار شود. نظریه پردازان جدید مدیریت دولتی مدعی اند باید نوعی منفعت عمومی کلی را پذیرفت و کارگزاران آن منفعت کلی را دنبال کنند.

بنابراین، باید این سؤال را مطرح کرد که آیا پلورالسیم یا تئوری گروه ذینفع باز نمای کاملی از عامه است یا خیر؟ پاسخ منفی است. علاوه بر انتقادات فوق، بر همگان روشن است که ترجیحات، نگرشها و نیازهای بسیاری از شهروندان به طور کامل از طریق گروه های ذینفع ابراز نمی شود. این نکته به طور خاص در مورد افراد محروم از لحاظ اقتصادی و اجتماعی که ترجیحات آنها بندرت و به صورت اثربخش مطرح نمی شود، صادق است. از طرف دیگر، در گروه های ذینفع توانایی ابراز منافع عامه از نظر اقتصادی اغراق آمیز است. قرائن و شواهد روزافزونی وجود دارد مبتنی بر این که اراده عامه یا منفعت عامه ای که از لحاظ اقتصادی یا سیاسی به نفع گروه خاصی نیست کمتر مورد توجه قرار می گیرد.

به عبارت دیگر بسیاری از منافع و نگرانی‌های عامه مردم از ابتدا به خوبی از طریق فرآیند گروه ذینفع ابراز نمی‌شود. در دوره جدید ریاست جمهوری ایران، این بی‌کفایتی از جانب گروه‌های ذینفع به وضوح نمایان شده است.

### دیدگاه انتخاب عمومی: "عامه" یعنی مصرف‌کننده

دیدگاه انتخاب عمومی با آنچه پلورالسیم در مورد "عامه" می‌گوید، ارتباط تنگاتنگی دارد. محوری که این دو دیدگاه را بهم پیوند می‌دهد، فردگرایی است. به اعتقاد بن‌تام (۱۹۴۸) جامعه مجموعه‌ای است ساختگی از افرادی که به عنوان اعضاء آن محسوب می‌شوند. حال، با این توصیف از جامعه، "منفعت عامه" چیست؟ مجموع منافع افرادی است که جامعه را شکل داده‌اند. (ص ۳). این دیدگاه که به دیدگاه فایده‌گرایی مشهور است، بدون توجه خاص به ارزشها و ایده‌های جامعه نظیر "اصول اخلاقی"، "خیر عامه" یا احتمالاً "منفعت عامه"، "منفعت شخصی، لذت و شادی فردی را دنبال می‌کند. نوع دوستی اگر چه فضیلتی مهم است ولی در این منطقی جایی ندارد. بنابراین، چشم‌انداز غالب در این دیدگاه، فردگرایی است.

پیش‌فرض منفعت‌طلبی شخصی، دیدگاهی از عامه را شکل می‌دهد که در منطقی بازار به عنوان مصرف‌کننده عمل می‌کند و به طور خلاصه، تجلی کاربرد اقتصاد بازار در بخش دولتی است.

پیش‌فرض روش شناسنامه اصلی و اولیه اقتصاددانان این است که "کنش عامه" باید به عنوان "کنش افراد برانگیخته شده‌ای" تصور شود که منافع آن نوعاً از یکدیگر متفاوت است، لذا، هر فردی، حسابگری است عقلایی که منافع خود را دنبال می‌کند. دولت و نظم اجتماعی محیطی ایجاد می‌کنند که افراد در درون این محیط به انتخاب دست می‌زنند. کارایی هر فردی، معادله‌ای است که از طریق مطلوبیت جدید فردی محاسبه می‌شود. باخانان و تالکوت (۱۹۶۲) مدل اقتصاد بازار و پیش‌فرض فردگرایانه بودن منفعت فرد در ساختار سیستم سیاسی آمریکا به کار بردند. آنها بر این محور تاکید

داشتند که چگونه نوعی دولت دموکراتیک سازماندهی کنند که منفعت شخصی را به عنوان یک شرط لازم و اساسی دنبال کند. این رویکرد به وسیله داونز (۱۹۶۶) دنبال شد و وی اقتصاد بازار را درون بوروکراسی و مدیریت دولتی به کار برد. داونز تئوری اقتصاد را در "واحد بوروکراسی" بکار برد طوری که واحد بوروکراسی به مثابه فردی بود که درگیر محاسبه عقلایی ترجیحات خود بود. همین طور این واحد بوروکراسی "ایدئولوژیهای واحد بوروکراسی" نیز داشت. در تئوری او، سازمان دولت:

- ۱- بر منافع مثبت فعالیتهای واحد بوروکراسی تاکید می کند.
- ۲- نشان می دهد که گسترش آتی خدمات واحد بوروکراسی می تواند مطلوب باشد و هر نوع کاهش فعالیت می تواند نامطلوب باشد.
- ۳- بر مزیت هایی که واحد بوروکراسی برای جامعه به عنوان یک کل و نه ارائه خدمات به یک منفعت خاص، تاکید می کند.
- ۴- بر سطوح بالای فعلی کارایی واحد بوروکراسی تاکید می کند.
- ۵- بر موفقیت و توانمندیهای محوری واحد بوروکراسی تاکید و شکست ها و ناتوانی های آن را حداقل می کند (ص ۲۹۶). "ایدئولوژیهای واحد بوروکراسی" به بخشی از فرهنگ بوروکراسی تبدیل می شود زیرا به اعتقاد داونز همه مقام های دولتی وفاداری نسبتاً محکمی نسبت به سازمان کنترل کننده امنیت و ارتقاء شغلی خود نشان می دهند (ص ۲۷۶)؛ بنابراین تخصص گرایی اداری و جامعه پذیری بوروکراتیک، دیدگاههای مستخدمان دولتی را تحت تاثیر قرار می دهند. از این رو، معلمان، پلیس، پرسنل نظامی و مددکاران اجتماعی به شغل خود به عنوان امری بسیار اساسی و حیاتی برای جامعه نگاه می کنند. به تبع این دیدگاه، اینان بیشتر خود را به عنوان معلم و پلیس و... نگاه می کنند و کمتر خود را مستخدمان دولتی یا کارکنان دولت تصور می کنند.

استروم (۱۹۷۳) با به تحریر درآوردن "بحران تئوریک" در مدیریت دولتی در آمریکا، دیدگاه داونز را دنبال کرد و فلسفه سیاسی و دیدگاه انتخاب عمومی را در

مدیریت دولتی به کار برد. انتقادات زیادی بر این دیدگاه وارد شده است. اگر چه برخی از اندیشمندان معتقدند که فرآیند شکل‌گیری "عامه" ماحصل تنازع گروهی است ولی چنین برداشتی از "عامه" توصیف دقیقی از مفهوم عامه نیست؛ برای مثال تعداد زیادی از متصدیان امور دولتی، گروه‌های ذینفع و مستخدمان کشوری که باید در پی حداکثر کردن آنچه منفعت "عامه" تصور می‌شوند، باشند آن را نادیده می‌گیرند. و همان‌طور که فلیش من (۱۹۸۱) خاطر نشان می‌کند:

با این حال، بدتر از ضعف و نقص‌های این دیدگاه، نکته مهم دیگر این است که این دیدگاه‌ها حتی از صرف توصیف ناقص راضی می‌شوند و به صورت غیر عمدی به تجویر راهکارها نیز روی می‌آورند. تمایل دارند که بگویند چون برخی از افراد و گروه‌ها به طور صریح از سیاست‌ها برای حداکثر ساختن منافع خود استفاده می‌کنند لذا همه گروه‌ها و افراد باید چنین کنند. در حقیقت آنان که به این کار دست نمی‌زنند رفتارشان غیر عقلایی است. (ص ۵۷-۵۹).

نقطه ضعف دوم در دیدگاه انتخاب عمومی، ایجاد نوعی بدبینی عمیق نسبت به نیت کارکنان دولتی است همان‌طور که داونز می‌گوید: کارکنان دولتی:

فقط در جهت کسب درآمد، پرستیژ و قدرت عمل می‌کنند که از نفس مقام سازمانی ناشی می‌شود. لذا سیاستمداران هرگز پست‌ها را ابزار اجرای خط‌مشی‌ها تصور نمی‌کنند. فقط هدف آنها برداشت پاداش‌ها و پرداخت‌های مرتبط با مقام است. آنها با خط‌مشی‌ها فقط به عنوان ابزاری برای تحقق اهداف خصوصی خود برخورد می‌کنند. (ص ۲۰)

این گفته مهر تاییدی بر دنبال کردن بلامانع منفعت شخصی است. ارائه این تصویر از فرآیندهای عامه یا فرآیندهای سیاسی جذاب نیست. زیرا بر دامنه‌ای از انگیزه‌ها و اعمال تاکید دارد که تاریخ و حتی بیشتر مردم آن را بی‌ارزش می‌دانند، اگر آنها را غیراخلاقی تصور نکنند: اگر جدا کردن عامل منفعت شخصی به نفع خیر عامه مبنای بیشتر اصول اخلاقی سیاست‌هاست، سیاستمداران جاطلب، طماع و منفعت‌طلب، آتی‌تر تصویر سیاستمداران صادق است (1981, P.57).

هم پلورالسیم و هم دیدگاه انتخاب عمومی در مورد "عامه" (خواه تئوری هنجاری یا توصیف ساده از عامه) ممکن است علت مهم رفتار غیراخلاقی کارکنان دولتی باشد. با تایید و مشروعیت بخشی به انگیزه نفع شخصی، رفتار منفعت طلبانه فردی مدیران دولتی انتصابی و داوطلبین مقامهای دولتی تقویت می شود. همان طور که فلیش من خاطر نشان می کند، ضروری نیست "منفعت طلبی را تشویق به ابراز کنید" (ص ۵۷).

دیدگاه انتخاب عمومی مانند دیدگاه پلورالسیم به افراد محروم در جامعه کمتر توجه می کند. در این دیدگاه فرد می تواند در صورت داشتن منابعی برای خرید و فروش، در بازار فعالیت کند. در حقیقت برخی از کاربردهای دیدگاه انتخاب عمومی در مورد افراد خاصی صدق می کند. اگر فردی منابعی در اختیار دارد می تواند از جرم پرهیز کند و از مدارس خوب وضعیت اقتصادی و اجتماعی مناسب لذت برد. اما اگر فردی منابعی در اختیار ندارد، به چنین انتخابی نمی تواند صورت دست زند.

آیا دیدگاه انتخاب عمومی بازنمایی کامل و منصفانه ای از عامه در مدیریت دولتی ارائه می دهد؟ پاسخ منفی است. بقا نهادهای دولتی دموکراتیک به حمایت حکومت بستگی دارد. آنچه عامه مردم از انگیزه ها و اعمال حاکمان در ذهن دارند به شدت حمایت آنها از دولت و تبعیت آنها از قوانین دولت تحت تاثیر قرار می دهد. همان طور که فلیش من (۱۹۸۱) اظهار می دارد:

هیچ چیز، نه خطاهای قضات، نه ضعف کارایی، نه ضایعات، نه مالیاتهای سنگین، نه وجود مقررات بیش از حد، نه حتی شکست در جنگ، دولت را از ریشه نمی لرزاند به جز وجود این باور که عامه مردم تصور کنند که حاکمان به جای توجه به "منفعت عامه" موکلین خود به منفعت شخصی خود می اندیشند. زمانی که این باورها میان مردم فراگیر شود و برای مدتی طولانی تداوم یافت، عامه مردم نه تنها ایمان خود نسبت به دولت مردان بلکه نسبت به خود نهاد دولت نیز از دست خواهند داد.

آنچه حائز اهمیت است، ایمان و وفاداری عامه مردم است. عامه مردم اگر به نهادهای دولتی و افراد منصوب و منتخب دولتی ایمان نداشته باشند، در اجرای



تصمیمات دشوار خصوصاً تصمیماتی که مستلزم ایثار و فداکاری است، همکاری نخواهند کرد. اگر کارکنان بخش دولتی بجای تحقق اراده مردم به خود بیندیشند رفتار منفعت طلبانه آنها اعتماد عمومی را مخدوش و منجر به از دست دادن ایمان عمومی به دولت می شود. پژوهشی که اخیراً در مورد چهار سازمان خدمات عمومی در ایران توسط نگارنده این مقاله انجام شده بر بی اعتمادی شهروندان نسبت به این سازمانها صحنه گذارده است.

### دیدگاه قانون گذاری: "عامه" یعنی نمایندگان منتخب

دولت دموکراتیک در کشورهای به اصطلاح دموکراتیک در عمل نمایندگی عامه را به عهده دارد ولی به طور مستقیم منتخب همه افراد جامعه نیست. عامه مردم به مجلس، شورای شهر و دیگر نهادهای عمومی، از آن جهت که نماینده آنها هستند اعتماد می کنند. چون مقامات منتخب به طور مستقیم نمایندگی عامه را بر عهده دارند دارای مشروع ترین ادعا برای تجلی دیدگاه عامه در مدیریت دولتی اند. از مدیران دولتی انتظار می رود سازمانهایی را تاسیس کنند که قانون گذاران آنها را تصویب کرده اند و از قوانینی که قانون گذاران تدوین کرده اند تبعیت و آنها را اجرا کنند.

در نحوه انجام امور عمومی، به مدیران دولتی آزادی عمل گسترده ای در اجرای قانون اعطا می شود. قوانین غالباً مبهم، پیچیده، ناقص و متناقض اند و رویه های قضایی کمتر موفق هستند. مقامات اجرایی منتخب از مستخدمان دولتی انتظار دارند از سیاست های مورد نظر آنها تبعیت کنند، علی رغم این که از نیات قانون گذاران اطلاع ندارند. با این وجود کماکان نمایندگان منتخب، روشن ترین نماد دیدگاه عامه اند.

با این وجود نمایندگی به طرق دیگری نیز رخ می دهد. ردفورد (۱۹۸۱) اظهار می دارد که دستیابی به آرمان دموکراتیک در اداره امور عمومی، کمتر به رای اکثریت و بیشتر به جامعیت نمایندگی منافع در فرآیند تعامل میان تصمیم گیران بستگی دارد (ص ۴۴). بنابراین عامه هم از طریق رأی دادن به قانون گذاران و هم فعالیت های گروه های ذینفع خود را نشان می دهد. لانگ (۱۹۵۲) و کریس لاو (۱۹۷۵) مدعی اند که خدمات عمومی از نظر جغرافیایی، نسبت به مقامات منتخب، تجلی بیشتری و شاخص تری از عامه است.

آیا بر "دیدگاه نمایندگی" در مورد "عامه" در مدیریت دولتی مشکلاتی مترتب است. پاسخ مثبت است. یک ضرب‌المثل قدیمی وجود دارد مبنی بر این که در یک دولت نماینده، رأی‌دهنده فقط در روز رأی دادن آزاد است. اگر عامه مردم حق انتخاب خود را به طریقی محدود اعمال می‌کنند، و اگر مردم در کنار این امر، در امور عمومی غیرفعال هستند آیا با دولتی طرف نیستم که از حداقل حمایت مردی برخوردار است؟ منتقدترین اندیشمندان نسبت به این دیدگاه از عامه‌باربر (۱۹۸۶) است که اظهار می‌دارد:

اصل نمایندگی، مسئولیت غایی افراد نسبت به ارزشها، باورها و اقداماتشان را از افراد می‌دزدد. نمایندگی با آزادی منافات دارد زیرا نمایندگی اراده سیاسی را به هزینه خود حکومتی و خودمختاری مبادله می‌کند و نوعی بیگانگی بین عامه و دولت ایجاد می‌کند. آزادی و شهروندی به هم وابسته‌اند، هر کدام مایه پایداری و حیات دیگری است. زنان و مردانی که از طریق شور جمعی، تصمیم و اقدام جمعی در تدوین سیاست‌های موثر بر زندگی خود به طور مستقیم مسئول نیستند به هیچ وجه به طور واقعی از آزادی برخوردار نیستند. با این حال، آنها چقدر از امنیت، حقوق خصوصی و رهایی از دخالت دولت بهره می‌برند (ص ۱۴۶-۱۴۵).

کسانی که بیش از حد بر دیدگاه نمایندگی از مفهوم عامه در مدیریت دولتی تاکید دارند به خوبی می‌دانند که بسیاری از شهروندان و گروههای شهروندی غالباً افراد منتخب را بازنمای خواسته‌های خود نمی‌بینند. به طور خلاصه، آیا دیدگاه نمایندگی از عامه در مدیریت دولتی کامل و مکفی است؟ ضروری است ولی کافی نیست. انتخاب اعضای - شورای شهر تهران ممکن است نمادی از این ادعا باشد!!

### دیدگاه شخصی و خصوصی: عامه یعنی "مشتری"

یکی از جالب‌ترین دیدگاهها در مورد "عامه" تصور عامه به عنوان "مشتری" است. در این دیدگاه، مشتری به افراد و گروههایی اطلاق می‌شود که از جانب بوروکراتهای عملیاتی خدمات دریافت می‌کنند. دانش‌آموزان، مشتریان معلمان، مشاوران، مدیران،

سرپرستان و هیئت مدیره مدارس هستند. مجرمان مشتریان پلیس‌اند. بیماران، معلولین جسمی یا عاطفی، مشتریان پزشکان در سازمانهای بهداشت عمومی‌اند. در یک زمان همه شهروندان، مشتریان دولتند.

آیا جایگاه فرد به عنوان مشتری تجلی دیدگاهی از عامه است؟ تا حدی. بی‌تردید مشتریان، در برابر میلیون‌ها کارمند دولت که به آنها ارائه خدمات می‌دهند تجلی عامه‌اند. اگر چه این نوع عامه، پراکنده، نامنسجم و گسسته است ولی نسبت به دیدگاه گروه‌های ذینفع تجلی بیشتری از عامه است. زیرا متشکل بوده و نسبت به گروه ذینفع جامع‌ترند. در عین کار گروه‌های ذینفع نسبت به مشتریان قدرتمندترند.

لیپ اسکای (۱۹۸۱)، تحلیل‌گر مشهور بوروکراسی‌های عملیاتی و مشتری اظهار می‌دارد که: در خط‌مشی ارائه خدمات از طریق بوروکراسی، نوعی تناقض وجود دارد. از یک طرف، خدمات به وسیله مردم به مردم ارائه می‌شود و این حالت بیانگر مدلی از تعامل انسانی، مراقبت و مسئولیت است. از طرف دیگر، خدمات از طریق نوعی بوروکراسی ارائه می‌شود که تجلی مدل کناره‌گیری مردم و برخورد مساوی تحت محدودیت‌های منابع، مراقبت و مسئولیت مشروط است (ص ۶۹).

از بوروکرات‌های عملیاتی انتظار می‌رود از مشتریان خود حمایت کنند، از مهارتها، تحصیلات و دانش خود برای ارائه برخورد مناسب نسبت به مشتریان استفاده کنند. آموزش عمومی و کاربردی معلمان، پلیس، مددکاری اجتماعی، حقوق‌دانان، پزشکان و... بیانگر نوعی توجه نوع‌دوستانه به اهمیت نیازهای مشتریان است. در عین حال، مؤسسات اجتماعی، برای توانمند کردن بوروکرات‌های عملیاتی خود برای انجام تقریبی تعهدات نوع دوستانه خود منابع معدودی در اختیار دارند. کلاس‌های درس بسیار کوچکنند؛ زندان‌ها، بازداشتگاه‌ها، به شدت از انسانها پرند. تحت این شرایط، حمایت واقعی مستخدمان دولتی از منافع مشتری بعید است. سازمانهایی که در آنها فعالیت‌های بوروکرات‌های عملیاتی به شدت مبتنی بر قانون و مقررات است و کنترل به سبک شدیدی اعمال می‌شود حمایت واقعی از منافع مشتری دشوار است. بوروکرات‌ها در جستجوی

روزنه‌ها و تمهیدات اختیاری‌اند تا تلاش کنند نیازهای مشتریان خود را مرتفع سازند. نحوه انجام امور در سطوح بوروکراسی عملیاتی منجر به نوعی بیگانگی می‌شود. مستخدمان خدمات عمومی از مشتریان خود (محصول کارشان) بیگانه‌اند زیرا فقط بخشی از کار را انجام می‌دهند. آنها نمی‌توانند پیامد کارشان را کنترل کنند، آنها نمی‌توانند مواد اولیه کار خود را کنترل و آنها نمی‌توانند آهنگ کار خود را کنترل کنند (Lipsky, 1981, p. 74).

متصدیان امور عمومی در این حالت چه کار کرده‌اند؟ همان‌طور که لیپ سکای (۱۹۸۱) اظهار می‌دارد: متصدیان خدمات عمومی از طریق پرداخت‌ها و سطوح مزایای بالاتر، قدرت چانه‌زنی بیشتر و همراه شدن با پیشرفت‌های جدید در زمینه تخصصی کردن کارها، رایانه‌ای کردن فعالیتها و تجزیه مسئولیت‌ها در برابر مشتری سهم خود از ثروت مالی را افزایش داده‌اند. بوروکراتهای عملیاتی، موقعیت خود را در سیستم سیاسی ارتقاء داده‌اند تا جنبه‌های خدمات‌رسانی به مشتریان با توجه به مدل‌های انسانی‌تر فراموش کنند و به هزینه مشتریان موقعیت‌های دیگری کسب کنند (ص ۷۹). قرائن و شواهد گفته فوق روشن است. دیدگاه مشتری از عامه در مدیریت دولتی ضعیف است. اگر چه استثنائاتی وجود دارد ولی به نظر می‌رسد مشتریان قادر به انجام وظیفه به عنوان "عامه" نباشند. در حقیقت بوروکراتهای سطوح عملیاتی به صورت گروه‌های ذینفع ساماندهی شده‌اند و از طریق فرآیند سیاسی منافع خود را دنبال می‌کنند. بدین ترتیب منفعت‌طلبی شخصی به صورتی که در مدل پلورالسیم متداول است، مطرح می‌شود. این پدیده نه برای عامه و نه برای کسانی که به عامه خدمات ارائه می‌دهند، ضروری است. متأسفانه در بسیاری از سازمانهای دولتی ایران و حتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور این رویکرد نسبت به عامه متداول است.

دیدگاه مدیریت دولتی: "عامه" یعنی شهروند

مفهوم شهروندی با خاستگاه حوزه مدیریت دولتی پیوند تنگاتنگی داشته است. در

عصر کنونی، سیستم خدماتی آموزش دیده، تحصیل کرده و منتخب شایسته، نوعی شهروندی آگاه و فعال در امور عمومی و آگاه از قانون اساسی می‌طلبد. این ایده شهروندی، عامه را وامی‌دارد که نه تنها منفعت شخصی خود را بلکه منفعت عامه نیز دنبال کنند. در مفاهیم اولیه مدیریت دولتی، شهروندان، "عامه" محسوب می‌شوند (Ferderickson, 1982). این تصور از طریق رشد شتابان دولت، شکل‌گیری گروه‌های ذینفع و نظریه‌هایی نظیر پلورالسیم و انتخاب عمومی به کنار گذاشته شد. در دهه ۱۹۳۰، مدیریت دولتی جهت خود را از شهروندی به موضوعات قابل بحث امور اداری سوق داد؛ اما در اواخر دهه ۱۹۶۰، نوعی عقب‌گرد به توجه به عامه در مدیریت دولتی مشاهده شد؛ در عصر حاضر، نظریه‌های پلورالسیم و انتخاب عمومی، ایده‌های غالب عامه شده و به نظر می‌رسد، شهروندی برای اندیشمندان با سابقه مدیریت دولتی حتی در ایران جذابیت کمتری دارد.

موج جدید توجه به شهروندی در کشورهای مختلف در حال وقوع است. برای مثال مدل‌های مشارکت شهروندی در خط‌مشی‌گذاری‌های درون شهری مورد حمایت دولت‌ها قرار گرفته است. برخی از خدمات دولتی با کنترل شهروندان در حال انجام است. در اواسط دهه ۱۹۸۰، مشارکت شهروندان، شیوه‌های معمول تصمیم‌گیری در مجموعه حوزه‌های خط‌مشی را تغییر داده بود و به عنوان ویژگی عمده مدیریت دموکراتیک جایگاه مناسبی کسب کرده بود. بنابراین می‌توان گفت که در آینده مشارکت شهروندان به صورت مستقیم‌تر صورت خواهد گرفت (ventriss 1984).

نوعی توجه جدید به شهروندی در اندیشه مدیریت دولتی وجود داشته است. مانند سال‌های اولیه شکل‌گیری مدیریت دولتی، این توجه بر پرورش نوعی شهروندی آگاه، فعال و قوی برای مشارکت در فرآیند خط‌مشی به همراه مدیران، قانون‌گذاری و گروه‌های ذینفع متمرکز بوده است. به طور کلی، براساس شکل‌گیری جدید دیدگاه شهروندی در مدیریت دولتی، نوعی شهروندی توانمند و قوی با مدیریت دولتی اثربخش سازگار است. (Frederickson Chandler, 1984).

در عین حال، ایده شهروندان می‌تواند پربارتر شود. باربر (۱۹۸۶) در رساله خود، تحت عنوان: "دموکراسی قدرتمند: سیاست‌های مشارکتی برای عصر جدید"، نشان داد که اشکال مختلف دموکراسی نماینده، خدمات شهروندی مبتنی بر شایسته‌سالاری، پلورالسیم و انتخاب عمومی، همگی توان مردم برای حاکمیت بر خود را کاهش می‌دهد. دموکراسی قوی مستلزم خود حاکمیتی بی‌واسطه بر مبنای نوعی شهروندی مشارکت جو است. این دموکراسی مستلزم نهادهایی است که می‌تواند افراد جامعه را در سطح محلی و ملی در گفتمان مشترک، تصمیم‌گیری مشترک و قضاوت سیاسی و اقدامات جمعی مشارکت و درگیر کند (ص ۲۶۱).

باربر مدعی بود که توصیه‌های او آرمانی و حیاتی است. بنابراین، گام‌های کاربردی‌تری پیشنهاد کرد که دموکراسی قوی را درون نوعی چارچوب نهادی قرار داده که توان بالقوه آن می‌تواند به عنوان یک عمل مورد ارزیابی قرار گیرد (ص ۲۶۲) عناصر این چارچوب اداری به شرح زیرند:

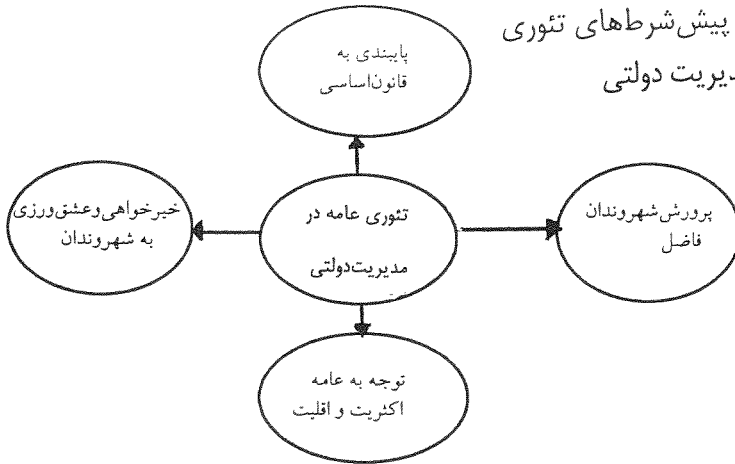
- ۱- مجالس محلی و منطقه‌ای
- ۲- جلسات تلویزیونی شهری و همکاری‌های ارتباطاتی شهری
- ۳- آموزش مدنی و دسترسی مساوی به اطلاعات
- ۴- نهادهای مکمل از جمله جلسات نمایندگی شهری
- ۵- فرآیند همه‌پرسی محلی و منطقه‌ای و ملی
- ۶- رأی‌گیری الکترونیک
- ۷- رویکرد بازار محوری به انتخاب عمومی
- ۸- انتخاب بر مبنای قرعه: ترتیب‌دهی منظم، گردش و پرداخت
- ۹- شهروندی ملی و اقدام جمعی: خدمات شهروندی همگانی و برنامه‌های داوطلبانه، فرصت‌های استخدامی و آموزشی مرتبط
- ۱۰- شهروندی محلی و اقدام جمعی
- ۱۱- دموکراسی در محل کار (ص ۳۱۱-۲۶۲).

اگر چه برخی از پیشنهادات برابر به نظر غیر عملی می آید ولی بسیاری از آنها به طور نسبی بخش‌های مقبول دیدگاه شهروندی مدرن است. آیا رویکرد شهروندی نوید واقعی برای تعریف عامه در مدیریت دولتی ارائه می‌دهد؟ بله و خیر. نقطه قوت آن، حرکت از توان بالقوه‌اش به طرف نوعی عامه غنی و باشرافت و دارای انگیزه بر مبنای توجه همگانی به خیر عامه است و نقطه ضعف آن قصور در شناخت پیچیدگیهای موضوعات عمومی، نیاز اساسی به تخصص، رهبری و مشکلات برانگیختن مردم به مشارکت است.

### پیش‌نیازهای تئوری عمومی "عامه" در مدیریت دولتی

یک تئوری کامل از "عامه" در مدیریت دولتی به چیزی بیش از آنچه در اینجا مطرح شده نیاز دارد. پس هدف ما طرح چنین تئوری و تدوین برخی از پیش‌نیازهای آن تئوری است. تئوری عمومی از عامه برای مدیریت دولتی باید منحصر به فرد باشد و نه فقط به هدف تدوین تئوری، بلکه به هدف راهنمایی متصدیان امور در سیستم خدمات عمومی طراحی شود. چون این تئوری باید به وسیله افرادی که امور دولت را سروسامان 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 (تئوری) از عامه (Public) در ذهن خود داشته و در عمل پیاده کنند. نخست این که باید به روح قانون اساسی که مردمند توجه کنند، بدانند باید شهروندان فاضل را پرورش دهند و نسبت به آنها خیرخواه باشند و ضمن آنکه به عامه جمعی (یعنی اکثریت) و عامه غیر جمعی (اقلیت‌ها) یکسان توجه نمایند. به عبارتی این چهار شرط باید در ذهن و عمل مدیران دولتی حک شود که این چهار قید را پیاده کنند. اکنون به شرح این چهار شرط می‌پردازیم به نمودار صفحه بعد توجه کنید:

نمودار ۱: پیش شرط‌های تئوری  
عامه‌درمدیریت دولتی



هر کدام از دو رویکرد (سه و پنج گانه)، به نوعی در شکل‌گیری تئوری عمومی عامه ایفای نقش می‌کنند. هیچ کدام کامل نیستند و اگر زمانی گرد هم جمع شوند خلاءهای معناداری در آن آمیخته وجود دارد. بنابراین پیش‌نیازهای اساسی این تئوری به شرح زیرند.

### قانون اساسی

نخستین پیش‌نیاز این تئوری آن است که باید بر قانون اساسی استوار باشد. اصول حاکمیت مردم، دولت نماینده، حقوق شهروندان، تعادل قوا و... در قانون اساسی ذکر شده است. به اعتقاد رور (۱۹۸۶) حکومت اداری مدرن نه تنها باید با قانون اساسی سازگار باشد بلکه در تحقق چشم‌انداز قانون اساسی نیز ضروری است. از نظر وی، براساس قانون اساسی، مدیر دولتی باید هم از لحاظ فنی شایسته و هم از لحاظ اخلاقی متعهد باشد. تعهد اخلاقی باید نسبت به قانون اساسی و هم نسبت به دارا شدن شرایط لازم فنی اداری باشد. به اعتقاد وی هدف اولیه دولت‌ها باید تضمین ارزش‌های بنیادی برای همه شهروندان باشد که دموکراسی را ابزاری برای تحقق اهداف نهایی و نه خود هدف نهایی تصور می‌کنند. آنگاه دولت از طریق اقدام اساسی پذیرش قانون اساسی و نه فقط از طریق انتخابات دموکراتیک، مشروعیت کسب می‌کند. بدین ترتیب، اقدامات، اهداف و پذیرش قانون اساسی مشروعیت را شکل می‌دهد. واضح است که هر نسلی از



شهروندان باید به بحث اصلی مراجعه کند تا مشروعیت قانون اساسی را تأکید کنند. (Swewy 1954). چون قانون اساسی تکه‌های کاغذی است، مشروعیت آن منبعث از اقدام مستقل مردم است که به آن حیات می‌دهند. همه مقامات دولتی، منتخب یا منصوب، مستقیم یا غیرمستقیم مشروعیت خود را از مردم کسب می‌کنند. این مقامات از طریق اصلی بالاتر از اصل تقسیمات حداکثر یعنی اصل قانون اساسی کنترل می‌شوند. تعهد اخلاقی اولیه است که مدیر دولتی را حافظ و ضامن ارزشهای بنیادین هر شهروند، می‌سازد. پیش‌نیاز قانون اساسی به طور خاص با دیدگاه نمایندگی و شهروندی از عامه همخوانی دارد.

### پرورش شهروند فاضل

پیش‌نیاز دوم برای تئوری عمومی "عامه" باید بر ایده غنی شهروندی استوار باشد. در جاهای دیگر از آن، به شهروند فاضل اشاره شده است. گفته می‌شود که یک دولت نمی‌تواند از مردمی که نمایندگی آن را به عهده دارد، بهتر باشد. بنابراین بهتر است که مفهوم غنی شهروندی، نوعی قید مدیریت دولتی باشد. هارت (۱۹۸۶) چهار ویژگی شهروند فاضل را به شرح زیر مطرح می‌کند:

- ۱- نخست این که شهروند فاضل ارزش‌های بنیادی را درک می‌کند و قادر به انجام و اجرای فلسفه اخلاقی حاکم است. یعنی سیاست‌های تقویت‌کننده منافع خاص و عام شهروندان را می‌شناسد و با قانون اساسی همراهی می‌کند. این شهروندان باید دارای نوعی زندگی مدنی باشند که ارائه قضاوت فلسفی بخش مهمی از آن است.
- ۲- باور، ویژگی دوم شهروند فاضل است. شهروند باید باور داشته باشد که ارزش‌های رژیم حاکم، صحیح و درستند نه ایده‌های مقبول اکثریت یا ایده‌هایی که از لحاظ روانی راضی‌کننده‌اند. فلاسفه از این ارزش‌ها به عنوان "حقوق طبیعی" یاد کرده‌اند. همان‌طور که هارت اظهار می‌دارد:

اگر به ارزش‌های رژیم حاکم اعتقاد نداریم چرا باید فداکاریهای ضروری موردنیاز برای تحقق آنها را بپذیریم؟ اگر هر چیزی به وسیله رأی اکثریت تأیید شود و آنچه اکثریت می‌پسندد عین صواب است، می‌توانیم ساکت باشیم؟ نه تنها ارزش‌های رژیم حاکم باید درک شود بلکه باید به عنوان امری غیرقابل مذاکره باور شده و مورد

پذیرش قرار گیرد (ص ۱۴).

۳- ویژگی سوم شهروند فاضل تقبل مسئولیت اخلاقی است. یعنی اگر به ارزشهای رژیم معتقد است باید از آن دفاع کند.

۴- ویژگی چهارم شهروندان فاضل مدنیت است. مدنیت مستلزم گذشت است و این امر بیانگر آن است که قوانین نباید فرد را مجبور به گذشت کند بلکه باید تا حدی که آزادی را مخدوش نمی‌کنند رعایت شوند. تحمل جنبه دوم مدنیت است. باید از طریق گفتمان تحمل شنیدن ایده‌های دیگران را داشت. ایده‌ها سکه رایج در بازار مدنیت‌اند. در عین حال اقدام عملی بر علیه ارزشهای محوری نظام موضوع دیگری است که باید با آن مقابله کرد. مسئولیت مستخدم دولتی پرورش شهروندی فاضل است. چنین شهروندی به سیستم خدمات عمومی متعهد و مراقب احترام خواهد گذاشت.

#### حساسیت نسبت به عامه (جمعی و غیر جمعی)

پیش‌نیاز سوم تئوری عامه ایجاد و حفظ سیستم‌ها و روشهایی برای شنیدن و پاسخ به منافع عامه جمعی و غیر جمعی است. عامه جمعی (گروههای ذینفع) عموماً قادر به یافتن ساز و کارهای ابراز و دنبال کردن دیدگاههای خود هستند. در عین حال، مدیریت دولتی در نگاه خود به کارایی، بهنگامی و نظم، میل به پرهیز از ساز و کارهای ابراز منافع دارد. شنودها، مشورتها، حکمیت‌ها،... و نظایر آنها برای تئوری عمومی عامه در مدیریت دولتی ضروری‌اند. البته وظیفه دشوارتر مدیریت دولتی، توجه به سلامتی و منافع عامه غیرمتشکل است. براساس قانون اساسی و تعهد به اصول آن و بر مبنای وجود شهروندی فاضل، مدیران دولتی باید به عامه غیرمتشکل اهمیت دهند. براساس قانون اساسی، هر شهروندی در پناه قانون از حمایت برابر برخوردار است. از این‌رو مدیر دولتی باید حامی برخورد مساوی با شهروندان باشد. مدیران دولتی نباید بی‌عدالتی در توزیع خدمات عمومی یا فرصت‌های استخدامی در بخش دولتی، را

تحمل کند. مدیریت دولتی باید نه فقط به کارایی و صرفه جویی بلکه به عدالت اجتماعی متعهد باشد (Frederickson, 1980).

### خیرخواهی و عشق‌ورزی به شهروندان

پیش‌نیاز چهارم برای تئوری عمومی عامه باید بر خیرخواهی و عشق‌ورزی استوار باشد. خیرخواهی یا دوست داشتن دیگران کلید اصلی تئوری عامه است. به اعتقاد اسمیت (۱۹۸۲):

به نظر می‌رسد دوست داشتن کشور مستلزم توجه به دو اصل متفاوت است: نخست احترام و حرمت ویژه به قانون اساسی یا شکل دولت که تشییت شده است؛ و دوم کمک به امنیت، احترام و شادی دیگران تا حد توان است. کسی که به قوانین احترام نمی‌گذارد و از دیدگاه مدنی اطاعت نمی‌کند شهروند نیست؛ یقیناً کسی که میل به ارتقاء رفاه کل جامعه (به وسیله هر ابزاری که در قدرت اوست) ندارد شهروند خوبی نیست (ص ۲۳۱).

هدف دولت باید حفظ ارزشهای بنیادی رژیم سیاسی در برابر همه شهروندان باشد. هدف مدیریت دولتی باید بر مبنای نوعی از مفهوم عامه استوار باشد که بر خیرخواهی و عشق‌ورزی استوار باشد. آنچه در ایده خیرخواهی نهفته است، معنی خدمات عمومی است که سنت دیرینه مدیریت دولتی است.

جدول ۱: پیش‌نیازهای تئوری عمومی عامه برای مدیریت دولتی

دیدگاه‌های علوم اجتماعی از عامه	قانون اساسی	شهروند فاضل
پلورالیزم	گروه‌های ذینفع با اصول قانون اساسی سازگارند و ارزشهای بنیادی ممکن است بر مجموعه تعامل گروه ذینفع حاکم باشد.	تئوری گروه ذینفع با شهروند فاضل سازگاری است. پلورالیزم در پرورش شهروند اثربخش و اراده عامه کمتر نقش ایفا می‌کند.
انتخاب عمومی	قانون اساسی دنبال کردن نفع خصوصی را جایز می‌داند.	در بلندمدت دولت عمدتاً در پی منفعت‌طلبی شخصی اقتصادی عامه یا شهروند است.
نمایندگی	نمایندگی منتخب محور قانون اساسی و سازگار با آن است مشارکت ضعیف انتخاباتی ممکن است بیانگر فقدان حمایت عامه باشد.	شهروند فاضل در انتخابات شرکت خواهد کرد و مستقیماً در فرآیند خط‌مشی دخالت خواهد کرد.
مشتری	دیدگاه مشتری محوری نوعی ابزار قانونی برای برخورد با "عامه" فراهم می‌کند. اما رابطه بین شهروند و دولت را کاهش می‌دهد.	شهروند فعال و فاضل خود را مشتری تصور نمی‌کند بلکه به عنوان مشارکت‌کننده مستقیم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شود.
شهروند	مشارکت مستقیم شهروند در خط‌مشی‌گذاری و هم در اجرای خط‌مشی یا قانون اساسی و ارزشهای بنیادی آن سازگاری کامل دارد.	شهروند فعال و فاضل برای دولت اثربخش امری اساسی است.

جدول ۲: پیش‌نیازهای تئوری عمومی عامه برای مدیریت دولتی

دیدگاه‌های علوم اجتماعی از عامه	حساسیت به عامه جمعی و غیرجمعی	خیرخواهی
پلورالیزم	پلورالیزم نسبت به ابزاری که از لحاظ سیاسی اثربخش‌اند به صورت گزینشی حساس است. تئوری گروه ذینفع به نیازهای گروه غیرمشکل حساس نیست.	در محیط پلورالیزم، مدیریت دولتی از لحاظ سیاسی اثربخش است ولی یک مدیریت دولتی خیرخواه در ارائه خدمت همه شهروندان اثرگذار است.
انتخاب عمومی	تئوری انتخاب عمومی هم در تئوری و هم در عمل نسبت به فقر از لحاظ اقتصادی به صورت گزینشی اثربخش و حساس است.	خیرخواهی با تئوری و عمل انتخاب عمومی سازگار نیست. کارکنان خیرخواه دولتی در پی گسترش محورهای حفاظتی از ارزشهای بنیادی برای همه شهروندان هستند.
نمایندگی	انتخابات، تجلی ترجیحات اکثریت است. ولی قانون اساسی باید از حقوق اقلیت حفاظت کند.	سیستم خدمات عمومی خیرخواه از دولت نماینده حمایت خواهد کرد و برای حفظ خیر عامه تلاش خواهد کرد.
دیدگاه علوم اجتماعی از عامه	قانون اساسی	شهروند فاضل
مشتری	به علت تخصص‌گرایی، پراکندگی، بیگانگی کارکنان و منفعت‌طلبی سیستم خدمات عمومی، دیدگاه مشتری از نظر حساسیت اثربخش نسبت به نیازهای هم فردی و هم عمومی عامه محدود است.	به نظر می‌رسد روی دیگر مخالف خیرخواهی در دیدگاه مشتری از عامه رخ خواهد داد. آنهایی که از طریق فرآیند گروه‌های ذینفع به عامه خدمت می‌کنند، نوعی قدرت سیاسی و اقتصادی دست و پا می‌کنند پس در اینجا خدمت به عامه بر خیرخواهی استوار نیست.
شهروند	شهروند آگاه فعال هم منافع فردی غیرجمعی و هم منافع عامه جمعی را افزایش می‌دهد.	مدیریت دولتی خیرخواه، شهروند فعال و خیرخواه پرورش خواهد داد. کماکان در مورد موضوعات انگیزش و نیاز به رهبری، مشکلاتی وجود خواهد داشت.

## نتیجه گیری

مقاله را با این سؤال آغاز کردیم که: "عامه" چیست؟ اما پاسخ این سؤال به هدف سؤال بستگی دارد. اندیشمندان سیاسی که در پی درک تجربی تعامل میان مردم و دولت هستند "عامه" را در قالب "گروههای ذینفع" می بینند. سیاستمداران با اتکا به سیاست های حزبی، رفتار سیاسی و انتخابات، مدعی اند عامه در نمایندگان منتخب متجلی اند. اقتصاددانان با محور قرار دادن بازار، عامه را در مصرف کنندگان می بینند. این دیدگاه از عامه، به خوبی مورد استفاده اقتصاددانان است زیرا هم استفاده از مدلی که آنها بیشتر با آن آشنا هستند تسهیل می کند و هم رویکرد روشن شناسانه مناسبی در اختیار آنها قرار می دهد. ارائه دهندگان خدمات عمومی نظیر مددکاران اجتماعی، پلیس پزشکان عمومی تصور می کنند که اگر "عامه" را مشتری قلمداد کند سودمندتر است. هر کدام از این دیدگاهها در مورد عامه برای تئوری سازی در علوم اجتماعی مفید است و چنین تئوریهایی تعمیم پذیریهایی مفیدی در مورد عامه فراهم می کنند. در عین حال، اندیشمندان اجتماعی مسئول انجام برنامه های دولت به انجام آنچه خواسته های عامه است، نیستند. و این همان چیزی است که مدیریت دولتی انجام می دهد.

در مدیریت دولتی هدف از طرح این سؤال که "عامه" چیست؟ "تئوری سازی نیز است. اما نظریه پردازان مدیریت دولتی از عامه، باید گامی فراتر از علوم اجتماعی سنتی نهند. یک تئوری از عامه برای کسانی که به عامه ارائه خدمت می کنند باید ضرورتاً ریشه در عملکرد اثربخش دولت و همین طور درک و فهم دولت داشته باشد. برای مدیران دولتی پاسخ به سؤال "عامه چیست؟" مستلزم نوعی تئوری عامه است که بر قانون اساسی، مفهوم شهروندان فاضل، حساسیت نسبت به عامه متشکل و غیرمتشکل و خیرخواهی سیستم خدمات عمومی نسبت به عامه است. اگر این چهار پیش نیاز، هدف تمرکز مدیریت دولتی بر عملکرد دولت اثربخش را تحقق بخشد، چگونه آنها با دیدگاههای پنج گانه علم الاجتماع مورد استفاده برای درک بهتر دولت، مقایسه می شوند. جدول ۲ تلاش می کند تا هر کدام از دیدگاههای علم الاجتماع در مورد عامه با هر کدام از

پیش‌نیازهای چهارگانه برای تئوری عامه برای مدیریت دولتی مقایسه کند. براساس این مقایسه‌ها، نتیجه‌گیری صفحه قبل حاصل می‌شود.

### منابع و مأخذ

- 1- Barberis, P.(1998). "The changign Role of senior Ciril servants since 1979. In M.Hunt and B.J.O'Toole (edited)" Reform, Ethics and Leadership in Public service. Aldershot: Ashgate Publishing LTd.
- 2- Bately, R. (1994). "The Conso litation of Adjustment: Implications for Pubic Administration. Public Administration and Development 14(5).
- 3- Osborne, D. & Gaebler, T.(1992). "Reinventing Government: How The Entrepreneurial spirit is transforming the public seetor; from schoolhouse to statchouse, city Hall to the pentagon.
- 4- Schechter, H. L. (1995). "Reinventing Government or Reinventing Ouselves: Two Models for Improving Government Performance. Public Administration Review 55(6): 530-537.
- 5- Frederickson, H.G. (1992). "Rainting Bull's-Eyes Aroung Bullet Holes." Govering (october): 13.
- 6- Frederickson, H.G.(1994). "George and The Case of Government Reinventors." PA times 17 (January): 9.
- 7- Flathman, R.E.(1966). "The Public interest: An Essay Converining The Normative Discourse of Politis, New york: Wiley.
- 8- Emmer, M.A; Crow, M.M. (1988). "The Dublic, Privat and Hybrid Organizations: An Empirical Examination of Role of Dublicness. Administration and Society 20 (20), DP. 216-44.
- 9- Coursey, T.L., Bozeman, B. (1990). "Decision Making in Public and Pirate Organizations: A Test of Alterative Concepts of Publicness". Public Administration Review, 50 (5), PP. 525-535.
- 10- Haque, M.S. (2001). "The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governanance". Public Administration Review, 61 (1), P. 65.
- 11- Freder Ickson, H. G. (1991). "Toward a Theory of Public Por Public

- Administration". *Administration and Society*, 22 (4), PP. 395-417.
- 12- Smith, G. E.; Hunstman, C. A. (1996). "Reforming the Metaphor of Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective." *Public Administration Review*, 57 (4), P. 309.
- 13- Lowi, T. J. (1979). "The end of Liberalism. New York: Norton.
- 14- Lipsky. M. (1981). "Adrocacy and alienation in Street-Level work. In C. T. Goodsell (Ed), *The Public en Counter*" Where State and Citizen meet (pp. 69-82). Bloomington: Indiana University Press.
- 15- Ventriss, C. (1989). "Emerging Perspectives on Citizen Participation-Public Administration Review, 45, 433-44.
- 16- Long, N.E. (1952). "Bureaucracy and Constitutionism," *Amerian Political Science Review*, 46, 808-818.
- 17- Ostrom, V. (1973). "The Intellectual Crisis in American Public Administration. University: University of Alabama Press.
- 18- Reford, E. S. (1981). "Democracy in Administrative State. New York: Oxford University Press.
- 19- Truman, D. B. (1957). "The governmental Press. New York: Alfred A. Knopf.
- 20- Dahl, R. A. (1956). "A Preface to Democratic Theory. Chicago; University of Chicago Press.