

مدیریت دولتی در بستر جهانی: پر کردن شکافهای تئوری و عمل بین کشورهای غربی و غیر غربی

دکتر ابوالحسن فقیهی*، حسن دانایی فرد**

چکیده:

این مقاله، شکافهای موجود تئوری و عمل مدیریت دولتی را بین کشورهای غربی و غیر غربی آشکار می‌سازد. با بررسی دیوانسالاری ملی در چارچوبی جهانی، طرحی تدوین می‌نماید که می‌توان برای پر کردن شکافها، توسعه دانش مدیریت و بهره‌گیری کارگزاران از نظریه سازمانی بکار بُرد. براساس این طرح، مقاله می‌کوشد تا نشان دهد، چگونه متغیرهای محیط بین‌المللی، نظیر پیشرفت مستمر و مداوم تکنولوژی اطلاعات، حضور نهادها و مؤسسات جهانی و تأکید بر بهره‌وری و کارآیی در بخش دولتی، دیوانسالاریهای ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مقاله با ارائه رهنمودی برای تحقیقات آینده و کاربردهای این چارچوب، پایان می‌پذیرد.

مقدمه

دیوانسالاریهای دولتی^۱، در محیطی جهانی فعالیت می‌کنند. این امر، ضرورت ارتباطات و هماهنگی بیشتر میان کشورها را ایجاب می‌کند. پدیده جهانی شدن مدیریت دولتی، ماهیت جزءنگر^۲ بسیاری از اصول و مفاهیم مدیریت دولتی را که برای بکارگیری در یک کشور یا کشورهای مشابه تدوین شده، برجسته و نمایان کرده است. هنگامی که این اصول و مفاهیم طراحی شده برای کشورهای غربی یا اروپایی در کشورهای غیر غربی بکار برده می‌شوند، بندرت مؤثر واقع می‌گردند، لذا جدایی بین تئوری و عمل، صورتی اغراق آمیز بخود می‌گیرد.

زمانی، که پدیده جهانی شدن، سازگاری میان تئوری و عمل را با مشکل روبرو می‌کند، عوامل تأثیرگذار جهانی، فرصتی برای انجام تحقیقات تطبیقی فراهم می‌آورد که برای مدیران در همه کشورها، سوای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آنها، حائز اهمیت و مفید است. چنین کاری، می‌تواند شکافی که بین رودیگردهای غربی و غیر غربی وجود دارد، کم کند.

این مقاله، نخست با استناد به مسائل تئوری و عمل مدیریت دولتی از دیدگاه نظریه پردازان و کارگزاران غربی و آسیایی، شکافهای موجود را به عنوان مشکلات تئوری و عمل مدیریت دولتی مشخص می‌کند. آنگاه، به توصیف نمونه‌هایی از مفاهیم وسیعتر شرایط نوین جهانی و اهمیت روابط متقابل محیط سازمانی و دیوانسالاریها می‌پردازد. بخشهای بعدی مقاله، بر راه‌حل‌ها متمرکز می‌شود، یعنی تدوین یا ایجاد رویکردی نظری که در برگیرنده عوامل تأثیرگذار جهانی معین است و فرضیه‌ای که تأثیر این عوامل را بر ساختار و فعالیت سازمانهای دولتی مورد بررسی قرار می‌دهد. در پایان، مقاله کاربردهای چارچوب ارائه شده را در عمل و تحقیقات آینده مورد بحث قرار می‌دهد.

شکاف دوگانه

سردرگمی ماهیت جزءنگر مدیریت دولتی آمریکایی، در متون تخصصی مدیریت

دولتی، به خوبی نمایان است. مدیریت دولتی آمریکایی نه از رویکردهای نظری فراملیتی آگاه است و نه نسبت به سایر بسترهای ملی انطباق پذیری دارد.

به عنوان نمونه، هود^۳ (۱۹۸۹ ص ۳۴۸) می نویسد: در دنیای امروز (شاید به استثناء صاحب نظران مدیریت دولتی آمریکایی) اندیشمندان مدیریت دولتی در دهکده‌ای جهانی^۴ زندگی می کنند، بنابراین، برای این که یک رساله تحقیقی در باب مسائل و موضوعات امروزی، به رشته تحریر درآید و قابل قبول باشد، باید در چارچوب مفهومی آن، از متون تخصصی فراملیتی استفاده شده باشد. این ویژگی، کماکان در آینده نیز ادامه دارد و دشوار است که در جهت مخالف تغییر کند.

نمونه دیگری از ماهیت ملیت‌گرایی و حتی قوم محوری اروپایی^۵ مدیریت دولتی در جدول ۱ مشخص شده است. برای تعیین میزان تأکید بحث‌های مربوط به مطالعات تطبیقی به ویژه، مطالعات آسیایی، پنج فصلنامه مدیریت دولتی مورد بررسی قرار گرفت. مقوله‌های سه گانه‌ای که می بایست در این پنج فصلنامه، در طی سه سال (۱۹۹۵)، (۱۹۹۴، ۱۹۹۳) انتشارشان مطالعه می شد عبارت بودند از^۶ مقاله‌های درباره تئوری مدیریت دولتی تطبیقی^۷ مقالات مرتبط با کشورهای آسیایی^۸ و مقالات مربوط به مدیریت دولتی تطبیقی که در آنها، محور تحقیق، کشورهای آسیایی بوده‌اند. نتایج بررسی نشان داد که فقط پنج مقاله در باب مدیریت دولتی تطبیقی به رشته تحریر در آمده بود و محور تحقیق در ۴۶ مقاله، کشورهای آسیایی بودند. (۴۰ مقاله از این ۴۶ مقاله در فصلنامه بین‌المللی مدیریت دولتی و فصلنامه آسیایی مدیریت دولتی درج گردیده بود). فقط یکی از این مقاله‌ها به تدوین تئوری از طریق مقایسه کشورهای آسیای و غیر آسیایی پرداخته بود.

نتایج مشابه‌ای از تجزیه و تحلیل محتوی ۲۳۵ مقاله تطبیقی منتشر شده در ۲۰ فصلنامه در خلال سالهای ۱۹۸۶ - ۱۹۸۲، نشان می دهد عامل اصلی بحران هویت^۹ مدیریت دولتی تطبیقی فقدان تئوری پردازی بوده است. البته، مطالعات تطبیقی نسبتاً معدودی انجام شده ولی نگرانی اصلی، فقدان چارچوبی جامع و غیر قوم محور یا ملیت‌گرا برای مطالعات تطبیقی است.

جدول ۱

تعداد مقالات منتشر شده در مورد مدیریت دولتی تطبیقی، مدیریت دولتی در آسیا، مدیریت دولتی تطبیقی با محوریت کشورهای آسیایی در پنج مجله مدیریت دولتی

	۱۹۹۵		۱۹۹۴		۱۹۹۳		
	مدیریت دولتی تطبیقی آسیا	مدیریت دولتی تطبیقی و آسیا	مدیریت دولتی تطبیقی آسیا	مدیریت دولتی تطبیقی و آسیا	مدیریت دولتی تطبیقی آسیا	مدیریت دولتی تطبیقی و آسیا	
مدیریت دولتی تطبیقی	۰	۰	۱	۰	۰	۱	مدیریت و جامعه
	۰	۰	۰	۰	۰	۱	مطالعه مدیریت دولتی
	۰	۰	۰	۰	۰	۰	فصلنامه تحقیق و تئوری در مدیریت دولتی
	۲	۱	۰	۱۱	۰	۱۰	فصلنامه مدیریت دولتی آسیایی
	۰	۰	۲	۴	۰	۷	فصلنامه مدیریت دولتی بین المللی

ماهیت جزء نگرانه تئوری مدیریت دولتی آمریکا در دهه ۱۹۲۰ یا حتی دهه ۱۹۶۰، نمی‌توانست مایه نگرانی باشد. اما در دهکده جهانی امروز، قصور در توجه به دیگر کشورها، برای توسعه بلند مدت تئوری مدیریت دولتی در آمریکا و همین‌طور کاربرد تئوری مدیریت دولتی آمریکایی در خارج از آمریکا زبان‌آور است.

فعالیت‌های صورت گرفته در زمینه مدیریت دولتی تطبیقی در آمریکا بر آن بوده است تا شکاف بین تئوری مدیریت دولتی آمریکایی و بستر سیستم‌های اداری سایر کشورها را کم کنند. در این مورد، دو روش‌شناسی عمده در متون مدیریت مطرح شده است. نخستین روش‌شناسی، به بنیانگذاران مدیریت دولتی تطبیقی در آمریکا (به‌طور مشخص فرل هدی و فردریگز^{۱۰}) نسبت داده می‌شود که مدعی بودند دیوانسالاریها، سیستم‌هایی‌اند که درون بستر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یک کشور خاص قرار دارند. تحت این چارچوب، تحلیل دیوانسالاری، شکل فرآیندی درونگر، به‌خود می‌گیرد که در آن، دیوانسالاریها به صورت متوالی در بستر اجتماعی و سپس اقتصادی و در نهایت بستر سیاسی که در آن فعالیت می‌کنند، به بهترین نحو، ارزیابی می‌شوند. هدف این رویکرد، آن است که توصیف و تبیین نماید چرا دیوانسالاریها چنین وضعیتی دارند که اکنون دارند و چرا چنین عمل می‌کنند که اکنون عمل می‌کنند. مجموعه نظریه پردازان این دیدگاه، سنت‌گرایان^{۱۱}، نامیده می‌شوند.

دومین و جدیدترین دیدگاه نوع‌شناسی گای پیترز^{۱۲}، است که در آن، تعیین و شناخت متغیرهای وابسته و گردآوری منظم مدارک و شواهد، اساس دانش در این رشته است. این نوع تحلیل، مطالعه‌ای برونگر^{۱۳} است که در آن پدیده‌ای جهان‌شمول در دیوانسالاریهای تحت بررسی، مشخص می‌شود و سپس تفاوت‌های این پدیده در دیوانسالاریها، مورد بررسی قرار می‌گیرد. آنگاه با توجه به این که، هدف بلند مدت، ارائه نوعی تجویز یا نسخه کاربردی است، زمینه یا بستر، حول یافته‌های تجزیه و تحلیل شکل داده می‌شود. این گروه از نظر پردازان، تجدید نظرطلبان نامیده می‌شوند. تجدید نظرطلبان، فقدان دانش انبوهی در مدیریت دولتی تطبیقی را به باد انتقاد

گرفته و افت این رشته در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ را به نبود چنین دانشی نسبت می‌دهند. آنها، فقدان دانش انبوهی را نتیجه مستقیم نبود شیوه‌ها و رویکرد علمی می‌بینند. سنت‌گرایان، پیش فرضها و ماهیت جزئی نگرانه این رویکرد جدید را مورد نقد قرار داده و اظهار می‌دارند که چنین رویکردی محدود به مقایسه دیوانسالاریهایی است که در بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مشابهی فعالیت می‌نمایند لذا یافته‌های آن از غنای اطلاعاتی کافی برخوردار نیست. به عبارت دیگر سنت‌گرایان، تجدید نظر طلبان را از آن جهت که محور مطالعات آنها منحصر به دیوانسالاریهای غربی بوده، مورد انتقاد قرار می‌دهند. از دیدگاه سنت‌گرایان:

خلق تجربه مشکل نیست مقایسه کردن مشکل است. مقایسه‌هایی که بوسیله تجربه‌گرایان صورت می‌گیرد تقریباً به طور کامل محدود به ایالات متحده آمریکا و چند کشور اروپایی است (به خصوص دموکراسی‌های صنعتی اروپایی). به نظر می‌رسد برخی از مدل‌های مورد استفاده آنان، فقط در خصوص دموکراسی‌های پارلمانی و نظامهای جمهوری کاربرد دارد و در مورد نظام‌های سیاسی معاصر که رژیم‌های تک حزبی یا بوروکراتهای حرفه‌ای حاکمیت دارند، کاربردی ندارد.... بنابراین باید از رویکردهای استفاده شود که بخش وسیع‌تری از نظامهای ملی و سیاسی را در برگیرد هر چند همیشه امکان سنجش کمی و تجربی وجود ندارد. اگر این امر یعنی از دست دادن اعتبار علمی مطالعات خط‌مشی عمومی تطبیقی یا حوزه‌های تحقیقی که در آنها چنین معیارهای سنجشی با سهولت بیشتری در دسترس است بگذار چنین باشد (هدی، ۱۹۹۵ ص ۵۵-۵۴).

متأسفانه، نه سنت‌گرایان و نه تجدید طلبان به تدوین نوعی تئوری که برای کشورهای غیر غربی کاربرد داشته باشد یا برای آنها آگاهی بخش باشد، کمکی نکرده‌اند. سنت‌گرایان چشم انداز اقتباس تئوری و تکنولوژی اداری را برای کشورهای غیر غربی ارائه نمودند. ولی مدل‌های آنان فرضیه‌های آزمون پذیری را ارائه نمی‌دهد که بتوان از آن

طریق به تعمیم‌های نظری جهانشمول دست یافت به علاوه تجدید نظرطلبان تحلیل خود را صرفاً روی سازمانهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی متمرکز کرده‌اند. این مدل‌های نظری کمتر بوسیله غیر غربی‌ها تجربه می‌شود لذا برای نظریه پردازان غیر غربی کاربرد کمتری دارد. اگرچه به نظر می‌رسد، کار تجدید نظر طلبان امید به تعمیم‌پذیری‌های نظری بیشتری را ایجاد می‌کند ولی چنین تلاشها و مدل‌های منتبج از آنها برای پذیرش در کشورهای غیر غربی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. حتی اگر روش تقلید از تئوری مدیریت دولتی امریکایی تداوم یابد، مروری اجمالی بر متون تخصصی مدیریت دولتی آسیایی، تفاوت آن چه تقلید می‌شود و آن چه مناسب سیستم‌های اداری آسیایی است، آشکار می‌شود. نمونه زیر را ملاحظه فرمایید.

مدیریت دولتی چین باید تئوریهای بومی خود را تدوین کند... مروری بر کتب و مقاله‌های جدید مدیریت در چین نشان می‌دهد که در حیطه نظریه‌پردازی، بیشتر اندیشمندان مدیریت دولتی چینی فقط تئوریهای غربی را وارد کشور می‌کنند. آنها ایده‌ها و تئوریهایی را از مکاتب مختلف غربی عاریه گرفته و در نظام اداری چین بکار می‌برند. اگر دانشمندان به عاریه گرفتن این ایده‌ها تداوم دهند، تدوین تئوریا برای تبیین و پیش‌بینی پدیده‌های مدیریتی در چین مسئله‌ساز خواهد شد (زانگ^{۱۴} ۱۹۹۳ ص ۱۴).

کیم ویل^{۱۵} در کتاب جدیدشان در مورد مدیریت در کره اظهار می‌دارند (۱۹۹۱ ص ۱۹):

تعدادی از اندیشمندان کره‌ای استدلال کرده‌اند که تئوریهای متداول غربی برای تبیین کامل پدیده‌های مدیریت دولتی کره کفایت نمی‌کنند. به نظر می‌رسد فاصله بین اندیشمندان مدیریت دولتی و کارگزاران، تا حدی به این واقعیت گره خورده که دانشگامیان اغلب به منابع اطلاعاتی خارجی اتکا می‌کنند، و در حالی که کارگزاران از رایزنی کارکنان محلی و تجارب خود بهره می‌گیرند.

مشارکت مستقیم اندیشمندان در سیستم اداری این کشور ممکن است راهی
برای ورود نظریه پردازان در عرصه واقعیات و پیچیدگی‌های دیوانسالاری
دولتی کره باشد.

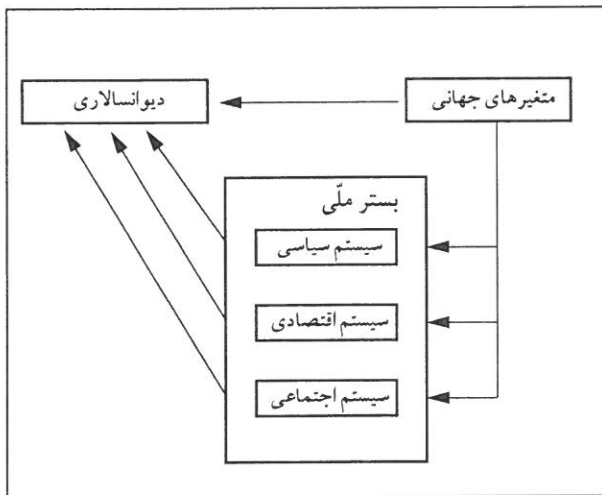
موارد فوق‌الذکر نشان می‌دهد که علاوه بر این که مشکل ارتباطی منجر به آگاهی کمتری نسبت به تئوری آمریکایی می‌شود، ممکن است بین تئوری و عمل در آسیا نیز شکاف فرآیندهای وجود داشته باشد. همیشه ایجاد سازگاری کامل میان تئوری و عمل آسان نیست. لذا، تا زمانی که نظریه پردازان غیر غربی بر تئوری مدیریت دولتی آمریکایی تکیه می‌کنند و کارگزاران شدیداً در پی تقلید از تکنولوژی اداری این کشورند، شکاف بین تئوری و عمل در کشورهای غیر غربی، حتی نسبت به این شکاف در آمریکا وسیع‌تر می‌شود. نظریه‌پردازان کشورهای غیر غربی دو راه پیش روی خود دارند. نخست می‌توانند دیدگاه سنت‌گرایی را نسبت به ارزیابی بستر فرهنگی خود بپذیرند که بنظر می‌رسد این دیدگاه برای بکارگیری تکنولوژیها در شرایط مختلف مناسب است. متأسفانه این نوع تجزیه و تحلیل به تعمیم‌پذیری مفیدی برای مدیریت یا خط‌مشی، منجر نمی‌شود. دوم آن که کشورهای غیر غربی می‌توانند برای تدوین مدل‌های نظری متناسب با اصلاح ساختاری مدیریت و خط‌مشی، خود مدل‌های متوسط را به عنوان نقطه آغازین، مدنظر قرار دهند. متأسفانه، تئوری متوسط ممکن است از دیدگاه منطقه‌ای مفید باشد ولی نظریه پردازان آسیایی کمتر موفق به یافتن زبان مشترک با نظریه پردازان غربی خواهند شد. افزون بر این، بسیاری از کشورها، بستر جهانی‌ای را که اکنون در آن می‌زیند، تأیید نخواهند کرد.

به اعتقاد نویسنده هر دو رویکرد فوق نسبت به مدیریت دولتی، ضروری‌اند. با این وجود تشت آراء نظریه پردازان، نوعی شکاف بین تحقیق و عمل مدیریت دولتی در کشورهای غربی و غیر غربی ایجاد می‌کند. تأکید بر تئوری متوسط، بسیاری از مدل‌های غربی را برای کارگزاران غیر غربی مناسب جلوه می‌دهد، در حالی که تأکید بر تئوری جامع‌تر برای کارگزارانی که ناگزیر به اتخاذ تصمیمات مدیریتی فوری هستند،

رهنمودهای معدودی ارائه می‌دهد.

این شکافها زمانی بوجود می‌آید که محیط جهانی، بیشتر دولتها را در معرض مجموعه‌ای از تعهدات مشابه قرار می‌دهد. اگرچه هر دولتی براساس بستر ملی خود (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) به طور متفاوت، نسبت به این تعهدات واکنش نشان می‌دهد، ولی عوامل جهانی، نیروهای فشارزایی هستند که دولتها را دُچار نوعی تغییر می‌کنند. در نتیجه مجموعه‌ای از متغیرهای محیطی برای همه کشورها مشترک است و باید آنها را شناخت. تحلیل این مجموعه در چارچوب یک مدل نظری ممکن است به کاهش شکافهای نظری و کاربردی فوق‌الذکر منجر شود.

شکل ۱ مدل متغیرهای جهانی موثر بر دیوانسالاریها



محیط جهانی مدیریت

در کتب و مقاله‌های متعددی از وجود نیروهای جهانی به عنوان عامل تغییر سخن رانده شده است. برای مثال هارلن کلوند^{۱۶} (۱۹۹۳) اظهار می‌دارد اکنون در جهانی زندگی می‌کنیم که به شدت در حال تغییر است. لذا «مرزهای جهانی و منطقه‌ای، جهانی

و ملی و منطقه‌ای و ملی بسیار پویابند و در مقایسه با مرزهای محلی اهمیت کمتری ندارند.»

نه تنها محدوده‌های مدیریت به طور فزاینده‌ای کم رنگ شده، بلکه خطوط کنترل و قدرت نیز مشخص نیستند. برای مثال کلوند خاطر نشان می‌کند که قدرت دیوانسالاریهای ملی به درون قلمرویی فراملیتی و بدون مرز، در حرکت است. وی اظهار می‌دارد، معاهدات، توافقنامه‌ها و سازمانهای بین‌المللی قدرت دولت ملی را محدود کرده‌اند. این انتقال قدرت ممکن است منجر به کاهش کنترل و آزادی عمل دولت ملی گردد (کلوند ۱۹۳۳).

یکی دیگر از صاحب‌نظران مدیریت دولتی تطبیقی، علی فرازمنند است که در مورد تغییر مدیریت دولتی در جهان قلم فرسایی می‌کند به زغم وی:

ظهور مدیریت دولتی جهانی بر چند دگرگونی یا نوسازی ساختاری که در جهان رخ داده، استوار است. این نوسازی در قالب تعریف مجدد قلمرو و مرزهای بخش دولتی و خصوصی، اصلاحات اداری یا خدمات کشوری، پیگیره‌بندی مجدد سازمانی و بازسازی سازمانی بوده است (فرازمنند ۱۹۹۴ ص ۸۱).

فرل هدی (۱۹۹۵ ص ۹۷) نیز معتقد است علاوه بر ملاحظات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، مجموعه‌ای از متغیرهای بین‌المللی نیز بر دیوانسالاریها تاثیر گذارند. به اعتقاد وی باید بررسی‌های فراقشوری در خصوص اهمیت نسبی این عوامل تشویق گردد و برای شناخت هر دیوانسالاری دولتی، همه عوامل مربوط، مورد تتبع قرار گیرند. در نهایت، کیت هندرسون^{۱۷} (۱۹۹۴ ص ۲۳۳) موضوع متغیرهای جهانی را که موجب تغییر و تطور نظامهای اداری است در بحث بومی کردن و جهانی کردن مطرح می‌کند. موضع نخست دیدگاه ملی منطقه‌ای را در مطالعه و کاربرد مدیریت دولتی جهان می‌نهد و دوّمی بر مطالعه و کاربرد مدیریت دولتی در بعد فراملیتی و جهان‌گستر متمرکز است.

به علاوه، واضح است که دولتها و دیوانسالاریهای آنها، فقط به آگاهی از عوامل

تأثیرگذار جهانی اکتفا نمی‌کنند بلکه به طور فزاینده، دست به اتخاذ تصمیماتی می‌زنند که فرصت‌ها و محدودیت‌های جهانی را با مسائل داخلی کشور خود یکجا ببینند. دیوانسالاری ملی از محیط جهانی تأثیر پذیرفته و بر آن محیط تأثیرگذار نیز هستند. بنابراین محیط جهانی نباید به عنوان یک عامل تأثیرگذار، در تصمیم‌گیری و تغییر بوروکراتیک نادیده گرفت. این مقاله گامی فراتر نهاده و برای تجزیه و تحلیل متغیرهای جهانی مؤثر بر دیوانسالاریها چارچوبی ساختمان‌ارائه می‌دهد.

محیط جهانی و سازمانها

در بسیاری از متون تخصصی مدیریت دولتی آمریکایی، محیط به عنوان عاملی مهم که بر پیامدهای اداری و خط‌مشی سازمان، مؤثر است در نظر گرفته شده است. رینی^{۱۸} (۱۹۹۱) به راه‌های بالقوه‌ای اشاره می‌کند از آن طریق می‌توان رابطه محیط و سازمان را در بعد توصیفی و تحلیلی مطالعه کرد. نمونه آن، ابعاد چندگانه تجربه و تحلیل محیطی از دیدگاه آلدیش^{۱۹} است که عبارت از اتفاق نظر - اختلاف نظر در مورد قلمرو، ثبات - بی‌ثباتی، تراکم - پراکندگی، تجانس - عدم تجانس و تغییر مداوم در محیط است. (جدول ۲ را ملاحظه نمایید). تأثیر هر یک از ابعاد را بر محیطهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ملی می‌توان مورد مطالعه قرار داد. به طور خلاصه، نه تنها محیط نظامهای اداری و سازمانی بلکه محیط جهانی جایگاه متناسبی برای مطالعه تئوری مدیریت دولتی محسوب می‌شود.

جدول ۲

ابعاد تحلیلی و توصیفی محیط سازمانی از دیدگاه آلدیش

ویژگی	توصیف
ظرفیت	عرضه کافی یا ناکافی منابع ضروری توسط محیط
تجانس - عدم تجانس	شباهت یا عدم شباهت عناصر مهم محیط
ثبات - عدم ثبات	میزان و سرعت تغییر در عناصر مهم یا فرآیندهای محیط
تراکم - پراکندگی	میزان نزدیکی یا پراکندگی عناصر مهم محیط (از لحاظ جغرافیایی، ارتباطات و امور پشتیبانی)
اتفاق نظر - اختلاف نظر درباره قلمرو	میزان توافق یا عدم توافق در مورد قلمرو سازمان (محل عملیات، کارکردها مشتریان یا ارباب رجوع‌ها).
تغییر مداوم در محیط	میزان تغییرات یک بخش یا جنبه‌ای از محیط که موجد تغییراتی در سایر بخش یا بخشهای دیگر است.

منبع: رینی ۱۹۹۱

ولی، بحث درباره اهمیت محیط جهانی مادامی که چارچوبی نظری برای محققان و تعلیم دهندگان تدوین نشده باشد، حاصلی نخواهد داشت. با این هدف، مقاله به آندسته از متغیرهای جهانی توجه می‌کند که به طور روز افزونی همه نظامهای مدیریتی جهان تحت تأثیر قرار می‌دهند.

چارچوب نظری برای متغیرهای جهانی

برای تدوین نوعی مدل نظری پایا که بتوان از آن فرضیه‌ایی استخراج نمود، مجموعه شرایطی لازم است نخست، نقاط قوت دیدگاههای نظری سنت‌گرایان و تجدد نظرطلبان باید مدنظر قرار گیرد. دوم آن که، به متغیرهای جهانی اثرگذار (خواه مستقیم، خواه غیرمستقیم) بر دیوانسالاریها نیز باید توجه شود. شناخت این موضوع که چنین متغیرهایی به طور غیر مستقیم از طریق نظامهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ملی بر دیوان سالاریها تأثیر می‌گذارند، حائز اهمیت بسیار زیاد است. در عین حال، افزون بر

این، این متغیرها به طور مستقیم از طریق نظام جهانی پویا بر دیوانسالاریها تأثیر می‌گذارند. سوم آن که، پیش شرط کارکرد مدل آن است که دیوانسالاری به عنوان کانون تجزیه و تحلیل قرار گیرد. ویژگی و نقش‌های سازمانی به عنوان معیارهای عینی مقایسه انتخاب شوند. در نهایت این که، مدل باید بتواند به عنوان چارچوبی برای مقایسه کشورهای مختلف بکار برده شود تا شکافهای نظری و عملی بین آنها مشخص گردد. این مدل در شکل یک به تصویر کشیده شده است.

بر اساس این مدل، نظام جهانی (در قالب متغیرهای جهانی) به طور مستقیم بر دیوانسالاریها، تأثیر می‌گذارد، در عین حال این نظام به طور غیرمستقیم نیز از طریق نظامهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ملی دیوانسالاریها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در نهایت اینکه در این مدل محور تجزیه و تحلیل، دیوانسالاری است و از مدل می‌توان برای مقایسه دیوانسالاریهای کشورهای مختلف استفاده نمود.

اگرچه، شکل ۱ ساده به نظر می‌رسد ولی پیچیدگی‌هایی نیز دارد. نخست این که، دامنه متغیرهای جهانی از لحاظ اهمیت و تأثیر، کم تا زیاد می‌باشد. اهمیت آنها به کشور مورد مطالعه بستگی دارد. این مقاله در پی آن نیست تا فهرست کاملی از متغیرهای جهانی موجود را ارائه نماید و آنها را از جهت اهمیت و میزان تأثیر رتبه‌بندی نماید. متغیرهایی که توصیف شده‌اند، نمونه‌هایی برای نشان دادن اعتبار مدل است.

دوم آن که، مدل به محقق اجازه می‌دهد تا فرضیه‌هایی تدوین نماید که در آن شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ملی ثابت فرض شوند. به علاوه، می‌توان در خصوص اینکه چگونه نظامهای ملی مختلف، متغیرهای جهانی را تغییر می‌دهند و از این طریق بر دیوانسالاریها تأثیر می‌گذارند، فرضیه‌هایی ساخت و تعمیم‌هایی عرضه داشت. برای مثال اگر علامتی مثبت یا منفی درون هر کدام از جعبه‌های نظام سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی شکل را افزود، می‌توان مجموعه عواملی را که به عنوان میانجی میان متغیرهای جهانی و دیوانسالاریها مداخله می‌کنند، مشخص گردد. چنین پژوهشی می‌تواند برای کشف مجموعه‌ای منظم از مدل‌های ملی تغییر یا اصلاح دیوانسالاریهای

جدول ۳

مقایسه دیدگاه‌های نظری

واحد تحلیل	دیدگاه سنت گرا دیوانسالاری دولتی	دیدگاه اصلاح طلب دیوانسالاری دولتی	دیدگاه تطبیقی دیوانسالاری دولتی
پیشینه علمی	مدیریت تطبیقی سنتی، مدیریت توسعه	سیاست تطبیقی خط مشی؛ پژوهش علمی	دورودیکرد را می آمیزد؛ محیط جهانی؛ محیط اداری در تئوری
هدف اصلی	تئوری کلان (موفق نبوده است)	تدوین روشها و آزمون علمی	مدیریت دولتی به پر کردن شکافهای میان نظریه‌ها، تئوری و کمک می‌کند.
قلمرو تحلیل	کشورها بصورت تک به تک	گروهی از کشورهای مشابه	گروههای مختلف کشورها
دیدگاهها	دورن نگرا (مطالعه تأثیر سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بر دیوانسالاری)	برون نگرا (مطالعه متغیرهای درون دیوانسالاری فراملیتی و فرزمانی)	ضمن تلفیق دیدگاههای نظری اثرات مستقیم و غیر مستقیم بر دیوانسالاری را مشخص می‌کند.
تاکید نظری	تاکید بر بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی.	سازمانی: افراد، رفتار، سازمان و قدرت	تاکید بر متغیرهای جهانی به عنوان نیروهای محیطی تأثیر گذار بر سازمان
صاحب نظران اصلی	ریگز، هری ماگس	بتیزر، ایزبیچ، روکمن، پاتنام	ری آن، وایودی هندرسون
نقاط قوت	• چارچوبی جامع و عمیق برای تجزیه و تحلیل دیوانسالاری فراهم می‌سازد.	• روشی تجربی و علمی فراهم می‌کند. • در ایجاد تئوری متوسط مفید است.	• تأثیر متغیرهای جهانی بر دیوانسالاری را شناسایی می‌کند. • نقاط قوت دو دیدگاه را در بر دارد. • امکان بررسی متغیرهای مشترک و تدوین فرضیه های آزمون پذیر را فراهم می‌کند.
نقاط ضعف	• قادر به تولید دانش انبوهی و تئوری علمی عمومی نیست • با محدود کردن مبادله میان تئوری و تجربه شکاف میان این دو را عریضتر می‌کند.	• پیش فرضهای ساده گرایانه در مورد شبهات‌های میان کشورها • برای ایجاد تئوری عمومی مفید نیست؛ شکاف را عریض تر می‌کند	• عملیاتی نکردن عوامل • داده‌های قابل مقایسه فراهم نمی‌کند • اثرات اندازه و نفوذ ملی را نادیده می‌گیرد.

دولتی نقطه آغازی باشد که می‌تواند برای مدیران دولتی در همه کشورها منفعت بسیار زیادی در بر داشته باشد.

از این نکته به بحث نهایی می‌رسیم و آن این که، دیوانسالاری و ویژگی‌های آن به عنوان واحد تجزیه و تحلیل باقی می‌مانند. بنابراین متغیرهای وابسته‌ای نظیر اندازه، سطح خدمات، رفتار مدیریت یا استقلال در تصمیم‌گیری را می‌توان به آزمونه‌های تجربی نهاد.

خلاصه آن که، مدل، نوعی مدل ترکیبی است که برای تجزیه و تحلیل، متغیرهای جهانی موجود در دیدگاه‌های سنت‌گرایان و تجدید نظر طلبان را کاربرد می‌بخشد. جدول ۳، دیدگاه‌های موجود و تلفیق سنتز آنها را نشان می‌دهد. واحد اصلی تحلیل کماکان، دیوانسالاری است؛ در حالیکه در دیدگاه سنتی کشورها به صورت تک به تک و در دیدگاه تجدید نظر طلبان کشورهای مشابه، محور تحلیل قرار می‌گرفتند در دیدگاه ترکیبی هر مجموعه‌ای از دیوان سالاریهای کشورها می‌تواند کانون تجلیل باشد. اگرچه در ستون دیدگاه تلفیقی جدول ۳ از تعدادی محققان تطبیقی نام برده شد ولی آنان چارچوبی نظری برای تجزیه و تحلیل فراهم نمی‌کنند.

نهایتاً نقاط ضعف این رویکرد نیز باید مطرح گردد. مطالعات تطبیقی به کمک این رویکرد، مستلزم عملیاتی کردن متغیرها و جمع‌آوری اطلاعات قابل مقایسه است. افزون بر این، ویژگی‌های مشخصی نظیر اندازه و نفوذ کشورها در نظام جهانی باید به صورتی بهتر در بررسی منظور شوند. برای مثال، اندازه و تأثیرگذاری ایالات متحده آمریکا باعث می‌شود این کشور بر متغیرهای جهانی تأثیر گذارد و نه بالعکس.

متغیرهای جهانی

مدنظر قراردادادن متغیرهای جهانی در مدل تحلیل نه تنها نویدی است برای پر کردن شکاف موجود در مدیریت دولتی تطبیقی، بلکه گام مهمی است که در افزایش قدرت تبیینی تئوری دیوانسالاری برداشته، می‌شود. در این مقاله، به سه متغیر عمده جهانی

اشاره می‌شود تا به عنوان نمونه‌هایی در نشان دادن غنای نظری مدل بکار روند. این سه عامل مهم عبارتند از: تکنولوژی اطلاعات^{۲۰}، مؤسسات جهانی^{۲۱}، کارایی و اثر بخشی^{۲۲}.

تکنولوژی اطلاعات

متغیر جهانی تکنولوژی اطلاعات، به طور وسیعی دیوانسالاریهای دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. دولتها به طور فزاینده‌ای در تلاشند تا سخت افزارها و نرم افزارهای ارتباطی را تولید یا از سایر کشورها وارد نمایند تا با ذخیره و بازیابی اطلاعات مؤثر، دیوانسالاریهای خود را بازسازی نموده و پایایی آنها را افزایش دهند. فرض می‌شود که تکنولوژی اطلاعات به سازمان اجازه می‌دهد تا در عرصه آگاهی نسبت به تقاضای‌های فزاینده شهروندان به طور کارآمدتر عمل نماید. گذشته از تأثیرات متداول سخت نرم افزار، تکنولوژی اطلاعات دو تأثیر عمده بر دیوانسالاریها دارد. نخست آن که، اغلب نوعی توانایی یا ظرفیت برای سازماندهی و بازسازی فراهم می‌کند که سرعت و جهت جریانهای اطلاعاتی را تغییر یا اصلاح می‌کند. این تغییرات از زاویه انتقال قدرت و اشتیاق به سهیم شدن اطلاعات که امروزه در تحلیهای مدیریت دولتی متداول است کاربردهایی دارد. دوم آن که، در دسترس بودن بیشتر اطلاعات و ارزان بدست آوردن آنها بدان معناست که اطلاعات به طور بالقوه، بیشتر در دسترس شهروندان است. اندازه کشورها دسترسی بیشتری به اطلاعات داشته باشند، در سازماندهی نقش و رفتار دیوانسالاری گشاده دست ترند. تکنولوژی اطلاعات خود متغیری جهانی محسوب می‌شود زیرا فرآیند تغییرات تکنولوژیک فرآیندی مستمر است و به طور مستقیم توسط هیچ دولتی کنترل نمی‌شود. به علاوه، تأثیر تکنولوژی اطلاعات جهانی است و اثرات مختلفی ایجاد می‌کند و دیوان سالاریها واکنش‌هایی نسبت به آن از خود نشان می‌دهند. تکنولوژیهای اطلاعاتی جدید اغلب بوسیله کشورها، جهت حفظ موقعیت رقابتی اقتصادی، پذیرفته می‌شود. در عین حال نمی‌توان انکار کرد که تکنولوژی، اثرات

چشم‌گیر و گهگاهی غیر منتظره بر دیوانسالاری دارد (این گرام^{۲۳} ۱۹۹۶ کتل^{۲۴} ۱۹۹۴). فلسفه مدیریت اطلاعات کاربرد، شیوه‌ها و فنون آنها بین کشورها متفاوت است. این تفاوت‌ها، می‌تواند موضوع تحلیل‌های بسیار دقیق قرار گیرد.

نهادهای جهانی

نفوذ نهادهای جهانی، ملموس‌ترین و عینی‌ترین عامل تأثیرگذار جهانی است. این نفوذ از جانب آن دسته از نهادهای رسمی جهانی اعمال می‌شود که به نوعی از حمایت جهانی برخوردارند. بسیاری از حوزه‌های خط‌مشی در داخل کشورها، از درون کنترل نمی‌شود بلکه محیط بین‌المللی آنها را شکل داده و کنترل می‌کند. در حال حاضر، تعداد روز افزونی از خط‌مشی‌ها، بوسیله مؤسسات جهانی اتخاذ می‌شود تا خود کشورها به صورت انفرادی. تعداد زیادی از نهادهای جهانی رسمی وجود دارند که بر کشورها، اعمال نفوذ قدرت می‌کنند. برای مثال، سازمانها یا موافقت‌نامه‌های تجاری جهانی از قبیل گات (توافق عمومی تعرفه و تجارت)^{۲۵} ممکن است در مقایسه با مؤسسات اقتصادی داخلی از قدرت تأثیرگذاری بیشتری برخوردار باشند (هیرونر^{۲۶} ۱۹۹۲؛ ریش^{۲۷} ۱۹۹۲). نفوذ این سازمانها محدود به خط‌مشی‌های اقتصادی نیست، بلکه در حوزه‌هایی نظیر بهداشت و حفاظت از محیط زیست نیز تفسری دارد.

کارایی و بهره‌وری

شاید مستندترین متغیرهایی که در متون مدیریت دولتی به چشم می‌خورد، متغیر جهانی کارایی و بهره‌وری بخش دولتی است (برنز^{۲۸} ۱۹۹۴، این گراهام ۱۹۹۶؛ کتل ۱۹۹۳؛ آزیرون و گیبر^{۲۹} ۱۹۹۲، بیترز ۱۹۹۴؛ پلینت^{۳۰} ۱۹۹۰، سی‌وی^{۳۱} ۱۹۹۴). در حال حاضر یکی از عوامل جهانی که بر دیوانسالاری‌های دولتی تأثیر می‌گذارد کاهش ضایعات و افزایش کارایی در بخش دولتی است. در جهانی که مردمی آگاه دارد و نقل و انتقال منابع بسیار رایج است بی‌توجهی دولتها نسبت به حفظ دیوانسالاری ملی در حد

استاندارد جهانی، به معنای نارضایی شهروندان و خروج پیوسته منابع ارزشمند از قلمرو ملی می‌باشد. جنبه دیگر مسئله تقاضای همزمان برای تدوین راههای افزایش اثربخشی و ارائه خدمات مؤثرتر سازمانهای دولتی است. این تقاضا را می‌توان در تلاشهایی چون: کوچک کردن سازمانهای دولتی، مدیریت جدید و خصوصی سازی مؤسسات دولتی در سراسر جهان بوضوح مشاهده کرد. ولی تأثیر بالقوه این تقاضا نسبت به تأثیر بالفعل آن بر ساختارهای بوروکراتیک عمیق‌تر است. این تقاضا ممکن است به تعریف مجدد نقش دولت در جامعه منجر شود و تنش میان دیوانسالاری و مردم سالاری را تشدید کند و در مورد مبنای مشروعیت مدیریت دولتی، پرسشهایی جدی مطرح نماید.

فرضیه‌های آزمون‌پذیر و خرد مایه آنها

تأثیری که هر کدام از متغیرهای جهانی یاد شده بر ویژگی‌های چهارگانه دیوانسالاری (ساختار، قلمرو، استقلال عمل و مدیریت) می‌گذارد. نیز مورد بررسی و آزمون قرار می‌گیرد. جدول ۴ اثرات متغیرهای جهانی را بر این ویژگی‌ها، نشان می‌دهد. این چارچوب تحلیلی به عنوان مرحله‌ای اساسی و واسطه‌ای میان مدل مطروحه در شکل شماره ۱ و تدوین فرضیه‌های آزمون‌پذیر بکار می‌رود.

جدول ۴ اثرات متغیرهای جهانی بر دیوانسالاری

متغیر / ویژگی	ساختار	قلمرو	استقلال عمل	مدیریت
تکنولوژی اطلاعات	متمرکز / نامتمرکز	افزایش / کاهش	کاهش / افزایش	پاسخگویی: آزادی عمل / کنترل
نهادهای جهانی	متمرکز / نامتمرکز	افزایش / کاهش	کاهش / افزایش	پاسخگویی: محلی / جهانی
کارایی / بهره‌وری	متمرکز / نامتمرکز	افزایش / کاهش	کاهش / افزایش	پاسخگویی: فرآیند / نتیجه

ساختار، اشاره به بُعد متمرکز و عدم تمرکز دیوانسالاری دارد. هر کدام از متغیرهای

جهانی می‌توانند میزان تمرکز را افزایش و یا کاهش دهند. قلمرو به گستره پاسخگویی دیوانسالاری‌ها اشاره دارد. همچنین می‌تواند معیار سنجشی برای میزان خدمات اجتماعی که به بخش دولتی و خصوصی محول شده، باشد. متغیرهای جهانی می‌توانند قلمرو بخش دولتی در جامعه را (در زمینه ارائه خدمات) افزایش یا کاهش دهند. استقلال عمل بر توانایی یا قدرت دیوانسالاری ملی برای اتخاذ تصمیمات در خصوص خط‌مشی‌های مستقل، دلالت دارد. متغیرهای جهانی می‌توانند استقلال عمل بوروکراتیک را در یک حوزه خط‌مشی افزایش یا کاهش دهند. در نهایت، مدیریت به سوگیری رفتار مدیریت در دیوانسالاری اشاره دارد.

به علت اهمیت پاسخگویی در مدیریت دولتی و مدیریت (دی لولیو^{۳۲}، گروی^{۳۳}، کتل^{۱۹۹۳}، فاینرا^{۱۹۴۱}؛ فردرلیش^{۱۹۴۰}؛ رومزک و دانسیک^{۳۴} ۱۹۸۷؛ روزنبلوم^{۳۵} ۱۹۹۲) این معیار برای توصیف اثر متغیرهای جهانی بر ابعاد مختلف پاسخگویی بوروکراتیک تأثیر می‌گذارد. پاسخگویی چند بعدی می‌شود (نه تک بعدی). تکنولوژی اطلاعات می‌تواند سطح پاسخگویی دیوانسالاری را محدود یا افزایش دهد.

در حالی که متغیرهای نهادهای جهانی ممکن است مدیران دولتی را وادار نماید تا در پاسخگویی به نیازهای ملی و جهانی تعادل بوجود آورند. تقاضای کارآئی و بهره‌وری پرسشی کلاسیک را مطرح می‌کند. آیا تأکید بر کارایی و بهره‌وری سبب نمی‌شود که جهت پاسخگویی از فرآیند به نتیجه تغییر یابد. وضعیتی که در آن میان مردم سالاری و کارآئی تعادل برقرار خواهد شد (کافمن^{۳۶} ۱۹۷۷؛ والدو^{۳۷} ۱۹۴۸).

با تدوین این چارچوب تحلیلی، اکنون با استفاده از ترکیب‌های سه‌گانه متغیرهای جهانی و ویژگی‌های دیوانسالاری، فرضیه‌های خاصی تنظیم و پایه‌های نظری را بنیان می‌نهیم تا بتوانیم مدل را به صورت تجربی مورد آزمون قرار دهیم: این ترکیب‌ها در جدول ۴ نشان داده شده است. براساس مدل فوق فقط سه فرضیه را مطرح می‌کنیم هر چند مدل توانایی تدوین فرضیه‌های بیشتری را دارد.

تکنولوژی اطلاعات و ساختار: تمرکز و عدم تمرکز نیروها در دیوانسالاریهای دولتی
فرضیه اول: استفاده بیشتر از تکنولوژی اطلاعات عدم تمرکز در دیوانسالاری
افزایش خواهد داد.

(فرضیه رقیب: استفاده بیشتر از تکنولوژی اطلاعات تمرکز را در دیوانسالاری افزایش
خواهد داد.)

این فرضیه یکی از جالب‌ترین، اما بحث بر انگیزترین فرضیه‌هایی است که از مدل
متغیرهای جهانی استخراج می‌شود. در متون تخصصی مدیریت و قرائن و شواهد
تجربی نشانه‌ای از نحوه تأثیرگذاری تکنولوژی پیشرفته اطلاعاتی بر ساختار
دیوانسالاری وجود ندارد. براساس تئوری انتخاب عمومی مدیریت دولتی که در آن
مفهوم دیوانسالاری مسأله کنترل بین مدیر و زیردست است (اونز^{۳۸} ۱۹۶۷؛ نیس‌کنن^{۳۹}
۱۹۷۱) دسترسی به اطلاعات بیشتر ممکن است دیوانسالاری را به نوع آرمانی و بر
نزدیک گرداند. از طرف دیگر براساس رویکرد غیر اقتصادی تئوری مدیریت دولتی،
تکنولوژی اطلاعات می‌تواند منجر به افزایش توانمندی کارکنان و شهروندان گردد و به
ایجاد سازمانهای یادگیرنده^{۴۰} بیانجامد که هر دو عدم تمرکز را افزایش می‌دهد
(این گراهام ۱۹۹۶؛ کتل ۱۹۹۴). نگاهی اجمالی به دنیای واقعی این تعارض را آشکار-
نمی‌سازد. در کشورهای غربی، از تکنولوژی اطلاعات غالباً برای آگاهی بیشتر
شهروندان در مورد دولت، استفاده می‌شود. اما در برخی از کشورهای آسیایی نظیر چین
و سنگاپور هدف از بکارگیری تکنولوژی اطلاعات آن است که اطلاعات کمتری در
اختیار برخی از افراد و گروهها و اطلاعات بیشتری در اختیار برخی از افراد و به ویژه
دیوانسالاری قرار گیرد. در این حالت، ممکن است سلسله مراتب اطلاعاتی ایجاد گردد.
با توجه به تعارض بین تئوری و مشاهدات متفاوت اولیه، دو فرضیه رقیب باید محور
پژوهش‌های تجربی قرار گیرند. این امر به یکی از مزیت‌های تدوین مدلی مبتنی بر پایه
تجربی اشاره دارد (باز خورد حاصله از تحلیل می‌تواند برای بهبود تئوری استفاده -

شود). به علاوه، مدل اثرات مستقیم و غیرمستقیم متغیرهای جهانی، فرصت منحصر بفردی فراهم می‌کند تا اثر تکنولوژی اطلاعات بر دیوانسالاری آشکار شود، اگرچه غالباً بسترهای ملی را مخدوش می‌سازد. مدل متغیرهای میانجی سیستم‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را کنترل می‌کند طوری که اثر خالص تکنولوژی اطلاعات بر دیوانسالاری مشخص گردد.

نهادهای جهانی و استقلال عمل: کاهش استقلال عمل ملی در حوزه خط‌مشی جهانی فرضیه دوم: رسمیت هرچه بیشتر یک نهاد جهانی، در حوزه خط‌مشی، استقلال خط‌مشی‌گذاری دیوانسالاری ملی در آن حوزه را کاهش خواهد داد.

شکل‌گیری نهادهای جهانی، نوعی انتقال قدرت و اختیار اقتدار ملی به نهادهای جهانی را نشان می‌دهد. اگرچه، انتقال همه اختیارات ملی به نهادهای به جهانی بعید به نظر می‌رسد ولی شکی نیست که سطح استقلال عمل قبلی دیوانسالاریهای ملی در مواجهه با محیط جهانی کاهش خواهد یافت. در عین حال، باید متذکر شد که بسیاری از سازمانهای جهانی از قدرت رسمی برخوردار نیستند. فرضیه بالا، میزان «رسمیت» این نهادهای جهانی را به عنوان عاملی در تأثیرگذاری آنها بر سازمانهای ملی مدنظر دارد. در فرآیند عملیاتی کردن مفهوم کاهش استقلال عمل، امکان سنجش میزان تأثیر تصمیمات خارجی بر خط‌مشی ملی وجود دارد.

کارآیی و بهره‌وری و پاسخگویی: اصلاحات مبتنی بر بازار و پی‌آمدهای آن فرضیه سوم: هر اندازه، اصلاحات دیوانسالارانه در برخی کشور بیشتر شود (که برای افزایش بهره‌وری و کارایی مدیریت طراحی می‌شوند) احتمالاً اصلاحات مشابه، در سایر کشورها افزایش می‌یابد.

این فرضیه، مستقیمی از خود مدل است. به موازاتی که برخی از کشورها، کارآیی و بهره‌وری دیوانسالارانه را بهبود می‌دهند، کشورهای دیگر برای انجام اصلاحات مشابه

با تقاضای بیشتری مواجه خواهند شد. با ادامه این استدلال، می‌توان پیش‌بینی کرد که خط‌مشی‌ها و اصلاحات جدید، بیشتر به کشورهای سرایت می‌کند که از لحاظ جغرافیایی بهم نزدیک‌ترند و زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مشابه‌ای دارند. خردمایه این فرضیه مبتنی بر این واقعیت است که دیوان سالاریهای ملی کشورها، یکدیگر را در تلاش برای کسب ایده‌هایی جهت افزایش کارآئی و اثر بخشی مقایسه می‌کنند. هدف غایی، ممکن است حفظ موقعیت رقابتی اقتصادی (یا منطقه‌ای) یا افزایش مشروعیت سیاسی و یا هر دو باشد. از تئوری سازمان نیز می‌توان ایده‌هایی در مورد نهانه سازی استخراج و بکار گرفت (دی مگیو و پاول^{۴۱} ۱۹۸۳). این امر بدان معناست که در جامعه جهانی کشورها تلاش می‌کنند به هم شبیه باشند یا تکنولوژی اداری جدیدتری را بکار گیرند. به علاوه این بعد عوامل ملموس‌تری نظیرایدئولوژی و فرهنگ را شامل می‌شود.

کاربردهای علمی و تحقیقاتی

موضوعاتی برای تحقیق

تأکید اصلی این تحقیق بر تدوین مدلی نظری برای درک نحوه تأثیرگذاری متغیرهای جهانی بر دیوانسالاریهاست، که از لحاظ تجربی آزمون‌پذیر باشند. تلاش کرده‌ایم تا چارچوبی نظری بسازیم که بتواند قدرت تبیین و پیش‌بینی داشته باشد و برای تأیید یا رد، بتوان آن را به بوته آزمون تجربی گذارد (کوک و کیمبل^{۴۲} ۱۹۷۹). چنین رویکردی اجازه تعمیم‌پذیری و انباشت دانش بیشتر را به ما می‌دهد. ضرورت تعمیم‌پذیری و انباشت دانش در مدیریت دولتی به طور اعم و در مدیریت دولتی تطبیقی به طور اخص از مدتها پیش تشخیص داده شده است (بوزمن^{۴۳} ۱۹۸۹، دال^{۴۴} ۱۹۴۷؛ دنهارت^{۴۵} ۱۹۹۰؛ رزنبوم ۱۹۹۲، مک کوردی^{۴۶} ۱۹۸۶). به علاوه، تئوری که از لحاظ تجربی تأیید شده باشد، مبنای تدوین دانش تجویزی مدیریت دولتی قرار می‌گیرد. (بوزمن ۱۹۹۳). همه گامهای اصلی تحقیق به جز تجزیه تحلیل تجربی در این مقاله طی شده است.

شکل ۱ مدلی را فراهم می‌کند که براساس آن چارچوب تأثیر متغیرهای جهانی بر جنبه‌های کلیدی دیوانسالاری دولتی را تدوین می‌کنیم. بر مبنای چارچوب حاصل شده در جدول ۴، تعداد معدودی از مجموعه متغیرهای جهانی و ویژگی‌های دیوانسالاری انتخاب کرده‌ایم تا یک تئوری قطعی ترارایه و براساس آن فرضیه‌های آزمون‌پذیر، تدوین نماییم. در عین حال، غنای نظری این چارچوب، نسبت به تئوریهای معدودی که ذکر گردید، بیشتر است. افزون بر این، وقتی مشاهدات تجربی جمع‌آوری گردد، دایره تحقیق کامل می‌شود و برای بهبود قدرت تبیین و پیش‌بینی، می‌توانیم مدل را براساس نتایج تجربی تأیید یا اصلاح نماییم. به علاوه، استفاده از شواهد تجربی به عنوان معیارهای ارزیابی به ما اجازه می‌دهد تا توان و قابلیت تئوری خود را با تئوریهای رقیب مورد قضاوت قرار دهیم. در نهایت، می‌توان تأکید کرد که مطالعه محیط جهانی فرصتی طبیعی و مفید برای تدوین تئوری جامع‌تر مدیریت دولتی فراهم می‌کند. از طرفی، کاربرد رویکرد تأثیر مستقیم و غیرمستقیم محیط جهانی بر دیوانسالاریهای ملی به ما کمک می‌کند تا متغیرهای مداخله‌گر تفکیک نماییم و تأثیر خالص هر کدام از متغیرهای جهانی بر دیوانسالاری را آشکار کنیم. از سوی دیگر، شناخت متغیر میانجی شرایط ملی به ما اجازه می‌دهد تا مجموعه‌ای قابل احصاء از مدلهای ملی تغییر یا اصلاح دیوانسالاریهای دولتی، را کشف کنیم. خلاصه آن که با بهره‌گیری از تحلیل محیط جهانی، چارچوب نظری مطروحه در این مقاله می‌تواند دانش ما را از دیوانسالاری به طور اعم و دیوانسالاری ملی به طور اخصّ افزودن نماید.

موضوعاتی برای مدیریت و عمل

اگر این پیش فرض را بپذیریم که دیوانسالاری دولتی تحت تأثیر متغیرهای جهانی است، ملزم به تعریف مجددی از مدیریت دولتی و نقش آن خواهیم شد. به علاوه ما ناگزیریم در ساختار و شیوه آموزش حرفه‌ای مدیران دولتی تغییراتی را بوجود آوریم. تأثیر مدل متغیرهای جهانی بر عمل مدیریت شبیه معرفی تئوری سیستم‌های باز، در تئوری سازمان، است. پیام کلیدی برای مدیران این است که برای تحقق اثر بخشی در

بخش دولتی، مدیریت محیط ملی کفایت نمی‌کند. به عبارت دیگر، در حال حاضر کار مدیران دولتی نسبت به همیشه، چالشی‌تر و پیچیده‌تر است. این امر ضرورت توانایی در ایجاد تعادل میان نیازهای محیط داخلی و تقاضای محیط جهانی را ایجاب می‌کند. همانطور که ریولین^{۴۷} اظهار می‌دارد (۱۹۹۲)، در برنامه‌ریزی و مدیریت داخلی کشورها نمی‌توان سیاست‌ها و فرصت‌ها را در سایر کشورها از نظر دور داشت.

در گذشته ممکن بود، مدیران کارآمد دولتی بتوانند "تفکر جهانی داشته باشند ولی براساس شرایط محلی مدیریت کنند". تفکر جهانی داشتن به مدیران فرصت می‌دهد تا ایده‌ها و نوآوری‌های کشورهای دیگر را که زمینه‌ها یا شرایط مشابهی دارند، مطالعه و تقلید کنند. ولی امروزه، "جهانی و محلی عمل کردن" راه عمل مدیران دولتی است. متغیرهای جهانی بر ویژگی‌های دیوانسالاری نظیر ساختار، قلمرو و استقلال عمل تأثیرات چشمگیری می‌گذارد.

ظهور متغیرهای جهانی، کاربردهای مهمی برای آموزش حرفه‌ای در مدیریت دولتی دارد. بی‌تردید اگر مدیران دولتی می‌خواهند در محیط جدید، اثربخش باشند به مجموعه جدیدی از مهارت‌ها و همین‌طور سطح جدیدی از دانش نیاز دارند. متأسفانه، آموزش‌های حرفه‌ای مدیریت دولتی مباحث "فراملیتی" یا "جهانی" را در برنامه‌های درسی خود کمتر می‌گنجانند (ری‌مان^{۴۸}، ۱۹۹۴). آموزش دهندگان شاید بخواهند

مباحث مدیریت دولتی تطبیقی و بین‌المللی را بیشتر در برنامه‌های درسی خود بگنجانند تا بدان وسیله درک بهتری از نحوه تأثیرپذیری دیوانسالاریها از محیط جهانی مشترک ارائه دهند. با افزایش تأثیر متغیرهای جهانی بر دیوانسالاری، زمان آن رسیده که آموزش دهندگان مدیریت دولتی به طور بنیادی ساختار و اجراء برنامه‌های آموزشی خود را تغییر دهند.

نتیجه‌گیری

این مقاله، دو شکاف مهم در تئوری و عمل مدیریت دولتی کشورهای غربی و

غیر غربی را آشکار نموده است. نخست آن که، بین رویکردهای دوگانه نظری مدیریت دولتی تطبیقی (سنت‌گرا و تجدید نظر طلب) شکافی وجود دارد. این شکاف، فاصله بین تئوری مدیریت دموکراتیک که در حال حاضر توسط کشورهای غیر غربی از کشورهای غربی تقلید می‌شود، و میزان کاربرد آن را عریض‌تر کرده است. هم‌زمان با عریض‌تر شدن این شکافها محدودیت‌ها و فرصت‌های مشترک برای همه کشورها بیشتر وجود داشته است. این متغیرها در مقاله به عنوان عوامل تأثیر گذار جهانی بر دیوانسالاری‌ها مشخص شده‌اند. متغیرها (تکنولوژی اطلاعات، نهادهای جهانی، کارائی و بهره‌وری) از آن جهت در نظر گرفته می‌شوند تا به اندازه کافی درون محیط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و مدیریتی عجین شوند زیرا این محیطها می‌توانند موضوع تجزیه و تحلیل قرار گیرند.

مقاله، تلاش کرده تا نقاط قوت هر رویکرد نظری مدیریت دولتی تطبیقی (سنت‌گرا تجدید نظر طلب) را تلفیق کند. هم‌زمان از بستر جهانی موجود چارچوبی نظری بسازد تا بتوان تحلیل‌هایی برای مقایسه انجام داد. نتیجه این کار، تدوین ماتریسی است از متغیرهای جهانی و اثرات آنها بر ویژگی‌های خاصی از دیوانسالاری‌ها. تحلیل حاصله، فرصت تدوین فرضیه‌های آزمون‌پذیر را فراهم کرده و کانالهایی برای بازخور آرایه کند که موجب غنی‌تر شدن تئوری می‌گردد.

این کار، هم برای محققین و هم برای مدیران باید ارزشمند باشد. توجه به متغیرهای جهانی از جانب محققان، ممکن است به پُر کردن شکاف نظری و کاربردی، در آینده کمک کند. چارچوب تحلیلی این مقاله، مجموعه فرضیه‌هایی برای محققان فراهم می‌کند که به طور ویژه عوامل یا متغیرهای جهانی و ملی (که در حال حاضر بر ساختار و رفتار دیوانسالاری تأثیر می‌گذارند) را در بر می‌گیرند. امید می‌رود که کاربرد این چارچوب، زمینه غنی‌تری برای تجزیه و تحلیل و جهت روشن‌تری برای مدیران دولتی در همه کشورها فراهم کند.

پی نوشت

- 1- Public Bureacracies
- 2- Parochial
- 3- Hood
- 4- Global village
- 5- Eurocentric Nature
- 6- International Journal of Public Administration
- 7- Asian journal of public Administration
- 8- Wart & Cayer
- 9- Identity Crisis
- 10- Ferrel Heady & Fred Riggs
- 11- Traditionalists
- 12- Guy Peters
- 13- Inside - Out Exploration
- 14- Zhang
- 15- Kim & Bell
- 16- Harlan cleueland
- 17- Keith Henderson
- 18- Rainey
- 19- Aldrich
- 20- Information technology
- 21- Global Institutions
- 22- Efficiency and Productivity
- 23- Ingrahain
- 24- Kettel
- 25- General Agreement on Tarriffs and trade
- 26- Heilbronner
- 27- Reich
- 28- Barns
- 29- Osborne & Gaebler
- 30- Pollitt
- 31- Sovoie
- 32- Dilulio

- 33- Garrey
- 34- Romzek & Dubnik
- 35- Rosenblom
- 36- Kaaf man
- 37- Waldo
- 38- Douns
- 39- Niskanen
- 40- Learning orgnization
- 41- Dimaggio & Pawel
- 42- Cook & Campbell
- 43- Bozeman
- 44- Dahl
- 45- Denhart
- 46- Mccurdy
- 47- Rivlin
- 48- Ryan

